



Fall-Nr.: B 2004/110
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 04.03.2005
Entscheiddatum: 04.03.2005

Urteil Verwaltungsgericht vom 4. März 2005

Planungs- und Baurecht, Anspruch auf Ueberprüfung eines Ueberbauungsplans, Art. 33 Abs. 1 BauG (sGS 731.1). Das Unterlassen der gesamthaften Prüfung eines Ueberbauungsplans verletzte aufgrund des Alters des Plans, der seither unterbliebenen baulichen Entwicklung, des erheblichen Sanierungsbedarfs von Bauten im Plangebiet und der konkreten Erschliessungssituation den Anspruch eines Grundeigentümers im Plangebiet auf gesamthafte Ueberprüfung des Plans (Verwaltungsgericht, B 2004/110).

Planungs- und Baurecht, Anspruch auf Ueberprüfung eines Ueberbauungsplans, Art. 33 Abs. 1 BauG (sGS 731.1). Das Unterlassen der gesamthaften Prüfung eines Ueberbauungsplans verletzte aufgrund des Alters des Plans, der seither unterbliebenen baulichen Entwicklung, des erheblichen Sanierungsbedarfs von Bauten im Plangebiet und der konkreten Erschliessungssituation den Anspruch eines Grundeigentümers im Plangebiet auf gesamthafte Ueberprüfung des Plans (Verwaltungsgericht, B 2004/110).

Urteil vom 4. März 2005

Anwesend: Vizepräsidentin Dr. E. Oesch-Frischkopf; Verwaltungsrichter lic. iur. A. Linder, Dr. B. Heer, lic. iur. A. Rufener; Ersatzrichterin lic. iur. D. Gmünder Perrig; Gerichtsschreiber lic. iur. Th. Vögeli



St.Galler Gerichte

In Sachen

M.K.,

Beschwerdeführer,

vertreten durch Rechtsanwalt X.,

gegen

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

Vorinstanz,

und

Wohnbaugenossenschaft H.,

Beschwerdegegnerin,

vertreten durch Rechtsanwalt Y.,

und

Politische Gemeinde St. Gallen, vertreten durch den Stadtrat, 9001 St. Gallen,

Beschwerdebeteiligte,

betreffend

Änderung Überbauungsplan "Haldenstrasse-Felsenstrasse"

hat das Verwaltungsgericht festgestellt:

A./ M.K. ist Eigentümer der Grundstücke Felsenstrasse 60/62 sowie Haldenhof 2/4 in der Stadt St. Gallen (Parzellen C 3227, C 3228, C 3230, C 3231). Diese Parzellen befinden sich in der Wohn-Gewerbe-Zone, Bauklasse 4a, und zudem im



Geltungsbereich des Überbauungsplanes "Haldenstrasse-Felsenstrasse" vom 29. März 1961. Dieser Überbauungsplan legt für die von ihm erfassten, zwischen der Haldenstrasse und der Felsenstrasse, westlich des Gallusweges liegenden und in drei Reihen angeordneten Grundstücke Baulinien im Sinn von Markierungslinien fest und enthält Bestimmungen über die zulässigen Traufhöhen.

B./ Am 25. April 1995 stimmte der Stadtrat der Stadt St. Gallen einer Änderung des Überbauungsplanes "Haldenstrasse-Felsenstrasse" und dessen Ergänzung grundsätzlich zu und beauftragte die Bauverwaltung mit der Planaufgabe. Die geplante Änderung erstreckte sich auf die Parzellen C 1831, C 3228 und C 3980. Im wesentlichen wurden für die Parzelle C 1831 neue Markierungslinien unter Aufhebung der bisherigen, teilweise auf Parzelle C 3980 übergreifenden Markierungslinien vorgesehen. Die neuen Markierungslinien hätten ein 30 Meter langes Gebäude, das bis unmittelbar an den Grenzpunkt der benachbarten, ausserhalb des Überbauungsplanperimeters liegenden Parzelle C 1839 grenzt, zugelassen, während zuvor ein Grenzabstand von 5 Metern vorgesehen war. Für den durch die neuen Markierungslinien abgegrenzten Baubereich auf Parzelle C 1831 waren zudem besondere Vorschriften (besV) vorgesehen. Schliesslich wurden die Traufhöhen für die Parzelle C 1831 sowie für den westlichen Teil der Parzelle C 3228 auf 708,7 m.ü.M erhöht. Nachdem eine Einsprache gegen das Projekt zurückgezogen worden war, beschloss der Stadtrat am 30. November 1995 die Änderung und Ergänzung des Überbauungsplanes. Diese wurde am 9. Februar 1996 vom Baudepartement genehmigt. Auf den Rekurs gegen ein abgelehntes Wiederaufnahmebegehren eines betroffenen Grundeigentümers hin hob das Baudepartement am 20. August 2001 den Beschluss des Stadtrates betreffend Änderung und Ergänzung des Überbauungsplanes vom 30. November 1995 jedoch auf und wies die Sache zur Wiederholung des Verfahrens an den Stadtrat zurück. Zugleich widerrief es seine Genehmigung vom 9. Februar 1996.

C. a) Mit Beschluss vom 12. Februar 2002 stimmte der Stadtrat einer gegenüber dem Projekt von 1995 überarbeiteten Änderung und Ergänzung des Überbauungsplanes zu und beauftragte die Bauverwaltung mit der Planaufgabe. Die geplante Änderung betrifft im wesentlichen nur die im Eigentum der Stadt stehende Parzelle C 1831. Die von der Parzelle C 1831 auf das Grundstück C 3980 übergreifenden Markierungslinien sollen



aufgehoben werden, so dass neu ein Mindestabstand von 4 Metern zum Gebäude auf der Parzelle C 3980 eingehalten werden muss, während nach geltendem Überbauungsplan ein Zusammenbau der Gebäude möglich ist. Die Markierungslinien auf Parzelle C 1831 grenzen neu den sogenannten Baubereich A ab, für den ausserdem besV erlassen wurden. In diesem Baubereich A ist ein längs zum Hang orientiertes, maximal 26,5 Meter langes Gebäude zulässig. Im Weiteren sieht der neue Überbauungsplan für den Baubereich A eine Erhöhung der Traufhöhen von bisher 704,5 m.ü.M. für den westlichen Teil und von 699,5 m.ü.M. für den östlichen Teil auf 706 m.ü.M. für Vollgeschosse und auf 709 m.ü.M. für ein Attikageschoss vor. Östlich an den Baubereich A schliesst sich gemäss geändertem Überbauungsplan ein maximal 5 Meter tiefer Gebäudesockel mit einer Oberkante von nur noch 698 m.ü.M. gegenüber 699,5 m.ü.M. nach geltendem Überbauungsplan an. Im Baubereich A beabsichtigt die Wohnbaugenossenschaft H., welche von der Stadt St. Gallen ein Baurecht für die Parzelle C 1831 eingeräumt erhalten hat, ein freistehendes Wohngebäude mit acht Wohnungen zu errichten.

b) Die Änderung und Ergänzung des Überbauungsplanes lag vom 26. Februar bis zum 27. März 2002 öffentlich auf. Innert der Auflagefrist erhob unter anderen M.K. Einsprache. Er machte geltend, die vorgesehene Änderung sei allein auf das geplante Projekt auf der stadteigenen Parzelle ausgerichtet. Der Stadtrat habe keine Gesamtbetrachtung vorgenommen und damit die Rechtsgleichheit sowie Art. 32 und Art. 33 BauG verletzt. Er stellte die Anträge, die angefochtene Änderung sei aufzuheben und die Sache an die Bauverwaltung/Stadtplanung zu einer Gesamtrevision zurückzuweisen.

c) Mit Beschluss vom 17. Dezember 2002 wies der Stadtrat die Einsprache von M.K. ab. Der Grosse Gemeinderat stimmte der Änderung und Ergänzung des Überbauungsplanes mit Entscheid vom 14. Januar 2003 zu. In der Folge wurde der abweisende Einspracheentscheid am 17. Februar 2003 eröffnet. Der Stadtrat bejahte das Vorliegen eines öffentlichen Interesses an der geplanten Revision. Diese diene dazu, ein den heutigen Bedürfnissen und Anschauungen entsprechendes Bauvorhaben zu verwirklichen, ohne den mit dem Überbauungsplan angestrebten Zweck zu beeinträchtigen. Die Voraussetzungen für eine Gesamtrevision des Überbauungsplanes seien dagegen nicht erfüllt. Mit Ausnahme der Parzellen C 1831, C 3121 und C 3122



St.Galler Gerichte

seien alle Grundstücke im Überbauungsplangebiet überbaut; die kleinräumige Parzellenstruktur lasse auf den überbauten Grundstücken keine oder höchstens noch unwesentliche bauliche Erweiterungen zu. Ebenfalls sei nichts bekannt über aktuelle oder einigermaßen konkrete Bauprojekte.

D./ Mit Eingaben vom 3. und 17. März 2003 legte M.K. Rekurs beim Baudepartement ein. Er beantragte, der angefochtene Einspracheentscheid sei aufzuheben und die Sache zur Durchführung einer Gesamtrevision des Überbauungsplanes an den Stadtrat zurückzuweisen.

Mit Entscheid vom 23. Juni 2004 wies das Baudepartement den Rekurs von M.K. ab, soweit es darauf eintrat. Es bejahte das Vorliegen eines wichtigen öffentlichen Interesses an der geplanten Änderung und Ergänzung des geltenden Zonenplanes und verneinte ein solches in Bezug auf eine über die Parzelle C 1831 hinausgreifende Revision. Der Rekurrent könne sein Grundstück im übrigen nutzen, weshalb ihm aus dem status quo keine unzumutbaren Nachteile erwachsen würden. Zudem liege für das Plangebiet eine zumindest zweckmässige, mögliche Erschliessung vor.

E./ Am 8. Juli 2004 reichte M.K. beim Verwaltungsgericht Beschwerde ein mit den Anträgen, der Rekursentscheid des Baudepartementes sei aufzuheben und die Streitsache zur Neuurteilung an die Vorinstanz, evtl. an den Stadtrat St. Gallen zurückzuweisen, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen.

Zur Begründung führt M.K. im wesentlichen aus, der Entscheid der Vorinstanz verletze sowohl den von Amtes wegen zu beachtenden Art. 32 Abs. 1 des Baugesetzes (sGS 731.1, abgekürzt BauG), wonach Überbauungspläne bei wesentlicher Änderung der Grundlagen oder der Bedürfnisse diesen anzupassen seien, als auch seinen persönlichen Anspruch auf Überprüfung und Änderung des Überbauungsplanes gemäss Art. 33 Abs. 2 BauG. Zunächst habe die Vorinstanz die Prüfung, ob eine Gesamtrevision des Überbauungsplanes notwendig sei, nicht für alle Parzellen im Perimeter des Überbauungsplanes, sondern nur in Bezug auf die Parzellen des Beschwerdeführers vorgenommen und damit Art. 32 Abs. 1 BauG verletzt (Ziff. 1). Die Stadt St. Gallen sei sodann als Eigentümerin der Liegenschaft C 1831 nicht unbefangen und habe im Einspracheverfahren vornehmlich ihre eigenen Interessen



vertreten. Die Vorinstanz habe sich deshalb zu Unrecht im Rekursverfahren Zurückhaltung bei der Ermessenskontrolle des Einspracheentscheides auferlegt und damit Art. 33 Abs. 3 lit. b des Raumplanungsgesetzes (SR 700, abgekürzt RPG) sowie Art. 6 der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (SR 0.101, abgekürzt EMRK) verletzt (Ziff. 2). Die Vorinstanz habe im weiteren die tatsächlichen Verhältnisse willkürlich gewürdigt, namentlich habe sie nicht berücksichtigt, dass die mittlere Gebäudezeile im Überbauungsplanperimeter erheblichen Bedarf nach einer Revision des Planes aufweise. Ihre eigenen Interessen verfolgend habe die Stadt den Überbauungsplan allein auf die Bedürfnisse der Parzelle C 1831 zugeschnitten und damit eine gesamtheitliche Lösung für das ganze Überbauungsplangebiet zum Vornherein verhindert, obwohl eine solche wünschenswert und möglich sei. Durch dieses Vorgehen hätten die Stadt und die Vorinstanz, die den Einspracheentscheid geschützt habe, zugleich die Rechtsgleichheit verletzt (Ziff. 3/4). Zu Unrecht habe die Vorinstanz sodann den Überbauungsplan nicht wegen mangelnder Erschliessung aufgehoben (Ziff. 5). Schliesslich macht der Beschwerdeführer geltend, der Überbauungsplan in der Fassung vom 29. März 1961 entspreche nicht mehr den rechtlichen Anforderungen, weshalb er auch aus diesem Grund gesamthaft hätte überarbeitet werden müssen (Ziff. 6).

In seiner Stellungnahme vom 1. Oktober 2004 beantragt das Baudepartement, die Beschwerde von M.K. sei abzuweisen. Ebenso beantragt der Stadtrat in seiner Vernehmlassung vom 26. Oktober 2004, die Beschwerde sei vollumfänglich abzuweisen. Ablehnend lässt sich schliesslich auch die Wohnbaugenossenschaft H. vernehmen, die die Abweisung der Beschwerde unter Kosten- und Entschädigungsfolgen anträgt.

Auf die übrigen Elemente des Sachverhaltes und die Argumente der Verfahrensbeteiligten wird im folgenden, soweit erforderlich, eingegangen.

Vor seinem Entscheid hat das Verwaltungsgericht einen Augenschein an Ort und Stelle durchgeführt. Die Verfahrensbeteiligten wurden dazu eingeladen und erhielten Gelegenheit zur Stellungnahme.

Darüber wird in Erwägung gezogen:



1./ Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ergibt sich aus Art. 59bis Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1, abgekürzt VRP). Der Beschwerdeführer ist zur Beschwerdeerhebung legitimiert (Art. 64 Abs. 1 VRP in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Die Beschwerdeeingabe vom 8. Juli 2004 und deren Ergänzung vom 10. September 2004 erfüllen die zeitlichen, formalen und inhaltlichen Voraussetzungen (Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Auf die Beschwerde ist deshalb einzutreten.

2./ a) Der Beschwerdeführer macht geltend, das Baudepartement habe sich in der Ermessenskontrolle zu Unrecht zugunsten der Gemeindeautonomie Zurückhaltung auferlegt. In einer Situation wie der vorliegenden, in der die Stadt St. Gallen als Eigentümerin einer im Planperimeter gelegenen und von der Änderung und Ergänzung des Überbauungsplanes direkt betroffenen Parzelle im Planungsverfahren eigene Interessen verfolge, sei eine derartige Zurückhaltung nicht zulässig und verletze seinen Anspruch auf umfassende und uneingeschränkte Rechts- und Ermessenskontrolle, der sich aus Art. 33 Abs. 3 lit. b RPG und aus Art. 6 Ziff. 1 EMRK ergebe.

b) Gemäss Art. 33 Abs. 3 lit. b 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 zugeordnet (Art. 46 Abs. 1 VRP). Die Pflicht zur vollen Überprüfung schliesst indessen nicht aus, dass sich die Beschwerdeinstanz in Achtung der Gemeindeautonomie (Art. 3 Abs. 2 BauG) und des Grundsatzes der Schonung nachgeordneter Planungsträger (Art. 2 Abs. 3 RPG) eine gewisse Zurückhaltung bei der Ermessensausübung auferlegt (BGE 115 Ia 8). Im Gegenteil darf die Rechtsmittelinstanz auch in Anwendung von Art. 33 Abs. 3 lit. b RPG nicht ihr Ermessen an dasjenige der Gemeinde setzen und damit zur Planungsbehörde werden (BGE 109 Ib 125). Wohl aber hat sie nicht nur zu prüfen, ob die den Plan festsetzende Behörde das ihr zustehende Ermessen überschritten oder missbraucht, mithin eine Rechtsverletzung begangen hat. Zu prüfen ist vielmehr ebenso, ob das Planungsermessen richtig und zweckmässig ausgeübt worden ist. Die mit voller Kognition betraute Behörde hat einzuschreiten, wenn sich die angefochtene



Planfestsetzung als unzweckmässig oder unangemessen erweist. Andererseits hat der Staat den kommunalen Entscheid zu respektieren, wenn er den massgebenden Rechtsnormen und Planungsgrundsätzen entspricht und wenn er zweckmässig und sachgerecht ist (B. Heer, St. Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, Rz. 68; vgl. Aemisegger/Haag, in: Aemisegger/Kuttler/Moor/ Ruch [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung [Loseblatt], Zürich 1999, Art. 33 N 56).

c) Dass die Politische Gemeinde St. Gallen im vorliegenden Fall Eigentümerin des von der strittigen Änderung und Ergänzung am wesentlichsten betroffenen Grundstückes ist, vermag an der Tatsache, dass sie die mit der nötigen Sachnähe ausgestattete Planungsträgerin ist, nichts zu ändern. Das Gesetz sieht keine Ausnahme von der Funktion als Planungsbehörde vor, wenn Grundstücke der Gemeinde betroffen werden. Deshalb hat sich die Rekursinstanz auch in diesem Fall zu Recht Zurückhaltung im beschriebenen Sinn auferlegt. Trotz der angezeigten Zurückhaltung ist die Rekursinstanz aber gehalten, den Entscheid der Planungsbehörde aufzuheben, wenn sie feststellt, dass sich diese bei der Ausübung ihres Ermessens von sachfremden, allein ihren eigenen Interessen dienenden Überlegungen leiten liess.

Im übrigen verschafft Art. 6 Abs. 1 EMRK keinen Anspruch auf eine Überprüfung des Ermessens (BGE 123 I 90; BGE 115 Ia 189 ff.).

Damit erweist sich die Rüge der Verletzung von Art. 33 Abs. 3 lit. b RPG und von Art. 6 Abs. 1 EMRK als unbegründet.

3./ Der Überbauungsplan ist ein Sondernutzungsplan. Er kann für ein engeres, bestimmt umgrenztes Gebiet, wie für ein Quartier, die Erschliessung und die besondere Bauweise ordnen (Art. 22 Abs. 1 BauG). Er besteht aus einer planlichen Darstellung und den dazugehörenden Bauvorschriften (Art. 22 Abs. 2 BauG). Als Überbauungsplan mit besondern Vorschriften kann er gemäss Art. 23 lit. b BauG die besondere Bauweise, vor allem hinsichtlich der Baumasse und der Ausnutzungsziffern, regeln (vgl. Heer, a.a.O., Rz. 143 ff. und Anhang 3).

a) Gemäss Art. 32 Abs. 1 BauG werden Überbauungspläne von Amtes wegen 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. Der Grundeigentümer kann nach Ablauf von zehn Jahren seit Rechtsgültigkeit die Überprüfung von Überbauungsplänen verlangen (Art. 33 Abs. 1 BauG). Gemäss Art. 33 Abs. 2 BauG hat er Anspruch auf Aufhebung oder Änderung des Planes, 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 Planes nicht erreicht wird und dem Grundeigentümer unzumutbare Nachteile erwachsen (lit. b).

b) Art. 32 Abs. 1 BauG führt den Grundsatz von Art. 21 Abs. 2 RPG näher aus, wonach Nutzungspläne überprüft werden, wenn sich die Verhältnisse erheblich geändert haben. 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 (GVP 1999 Nr. 93). Art. 33 Abs. 2 BauG räumt dem Grundeigentümer einen rechtlich durchsetzbaren Änderungsanspruch ein. Nach lit. a kann sich der Grundeigentümer auf alle Gründe für eine Änderung oder Aufhebung im Sinne von Art. 32 Abs. 1 BauG berufen. Die zuständige Gemeindebehörde hat beim Entscheid einen erheblichen Beurteilungsspielraum (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 183, S. 114; GVP 2001 Nr. 93).

Prüft die zuständige Gemeindebehörde auf das Gesuch eines Grundeigentümers hin, ob sich ein Anspruch auf Aufhebung oder Änderung des Überbauungsplanes aus wichtigen öffentlichen Interessen ergibt (Art. 33 Abs. 2 lit. a BauG), so hat sie dabei dieselbe Betrachtungsweise zu Grunde zu legen, die sie bei einer von Amtes wegen vorzunehmenden Änderung gemäss Art. 32 Abs. 1 BauG einnimmt. Die Planungsbehörde muss somit eine Gesamtbetrachtung anstellen, 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. Aus diesem Grund muss es dem betroffenen Grundeigentümer möglich sein, der Planungsbehörde die Interessenlage nicht nur bezüglich seines eigenen Grundstücks darzulegen, sondern sie grundsätzlich auf alle von einer allfälligen Planänderung tangierten privaten und öffentlichen Interessen (David, a.a.O., S. 114) aufmerksam zu machen. Ein persönlicher Rechtsanspruch des Grundeigentümers gemäss Art. 33 Abs. 2 lit. a BauG ergibt sich indessen nur, soweit die Überprüfung die Aufhebung des Planes oder Änderungen desselben nahe legt, die auch die Interessen des Grundeigentümers berühren.

Seit dem Erlass des geltenden Überbauungsplanes "Haldenstrasse-Felsenstrasse" vom 29. März 1961 sind über vierzig Jahre verstrichen. Der Beschwerdeführer hat damit anerkanntermassen Anspruch auf Überprüfung des Überbauungsplanes (Art. 33 Abs. 1 BauG).

c) Die Vorinstanz hat zunächst die Frage geprüft, ob der Stadtrat das Vorliegen eines öffentlichen Interesses an der geplanten, sich auf die Parzelle C 1831 erstreckenden Änderung und Ergänzung des Überbauungsplanes zu Recht bejaht hat. Sie führt in E. 3c ihres Entscheides aus, der geltende Überbauungsplan sehe entlang der Felsenstrasse einen durchgehenden Gebäudekomplex vor, der sich bis zur Parzelle C 1831 erstrecke und durch eine quer zum Hang stehende, mit dem Gebäude auf Parzelle C 3980 zusammengebaute Baute abgeschlossen werden solle. Eine derartige, quer zum Hang stehende Baute sei aber weder im Überbauungsplangebiet noch in dessen Umgebung realisiert worden. Es sei nicht zu beanstanden, dass der Stadtrat ein frei und längs zum Hang stehendes Gebäude als dieser städtebaulichen Situation besser entsprechend erachtet habe. Ein freistehendes Gebäude ermögliche bessere Belichtungs- und Besonnungsverhältnisse. Auf Grund dieser Überlegungen kam die Vorinstanz zum Schluss, ein öffentliches Interesse an der geplanten Revision des Überbauungsplanes "Haldenstrasse-Felsenstrasse" sei gegeben.

Zugleich kam die Vorinstanz zum Schluss, der Stadtrat habe das öffentliche Interesse an einer Überbauungsplanänderung in Bezug auf die im Eigentum des Beschwerdeführers stehenden Parzellen C 3227, C 3228, C 3230 und C 3231 zu Recht verneint. Sie führte aus, die Parzellen C 3227 und C 3228 seien gemäss dem Überbauungsplan überbaut, wobei der westliche Teil der Parzelle C 3228 noch um ein



Satteldach aufgestockt werden könne. Die kleinräumige Parzellenstruktur lasse eine andere Lage und Stellung der Bauten kaum zu; dies gelte insbesondere auch für die Parzellen C 3230 und C 3231, die im übrigen gemäss Überbauungsplan mit einem Neubau überbaut werden könnten. Ein wichtiges öffentliches Interesse an einer Gesamtüberbauung liege angesichts der kleinräumigen Parzellenstruktur und der städtebaulichen Situation nicht vor; zudem sei die Eigentümerschaft zu heterogen, um ein solches Projekt realisieren zu können.

aa) Den Ausführungen der Vorinstanz ist zumindest im Ergebnis soweit zuzustimmen, als sie das Vorliegen eines öffentlichen Interesses an der Änderung des Überbauungsplanes in Bezug auf die Parzelle C 1831 bejahte. Im heutigen Zustand bildet diese Parzelle eine unerwünschte Baulücke, die dem raumplanerischen Bedürfnis nach innerstädtischer Verdichtung zuwiderläuft. Die fragliche Parzelle selbst konnte seit dem Erlass des Überbauungsplanes nicht neu bebaut werden. Diese Tatsache legt den Schluss nahe, dass der geltende Überbauungsplan den Bedürfnissen für diese Parzelle nicht entspricht. Eine längs dem Hang stehende Baute, wie sie gemäss geplanter Änderung auf der Parzelle C 1831 vorgesehen ist, fügt sich zudem gut in die im und über den Planperimeter hinaus vorhandene Bausubstanz ein. Soweit die Vorinstanz in diesem Punkt nicht ihr eigenes Ermessen an dasjenige des Stadtrates gesetzt hat, liegt kein rechtswidriges Nichtausüben von Ermessen vor.

bb) Soweit die Vorinstanz jedoch zum Schluss gelangte, der Stadtrat habe das Vorliegen eines öffentlichen Interesses an einer die Parzelle C 1831 übergreifenden Planrevision zu Recht verneint, entspringt dieses Ergebnis, wie der Beschwerdeführer zu Recht geltend macht, einer zu punktuellen, nicht allen wesentlichen Elementen des Sachverhaltes Rechnung tragenden Betrachtung. Der Stadtrat, als Planungsbehörde zur umfassenden, den Anforderungen von Art. 32 BauG gerecht werdenden Überprüfung verpflichtet, verwies in seiner Begründung im wesentlichen auf den status quo, auf die bestehende Bebauung, auf die Kleinräumigkeit der Parzellen, die keine oder höchstens unwesentliche bauliche Erweiterungen zuliessen, sowie auf die Tatsache, dass zur Zeit keine konkreten Bauprojekte vorlägen. Damit wird verkannt, dass Planung nicht reaktiv auf konkrete Bauprojekte hin zu betreiben ist, sondern die längerfristige Grundlage für die Entwicklung des Plangebietes darstellen soll. Nicht in Betracht gezogen hat der Stadtrat sodann die unbefriedigende bauliche Situation der



St.Galler Gerichte

mittleren Gebäudereihe, von der sich das Gericht anlässlich des Augenscheins einen unmittelbaren Eindruck verschaffen konnte. So stehen auf den Parzellen C 3230, C 3231 und C 3980 baufällige Gebäude, dasjenige auf der Parzelle C 3980 wird zudem überhaupt nicht genutzt. Die ehemals auf den Parzellen C 3121 und C 3122 stehenden Bauten wurden abgerissen und sind bis heute nicht durch neue Gebäude ersetzt worden. Die Tatsache, dass in dieser Gebäudereihe in den letzten 40 Jahren keine Neubauten realisiert wurden und erst jetzt ein Bauprojekt für ein einzelnes Gebäude vorliegt, stellt ein gewichtiges Indiz für die Unzweckmässigkeit des geltenden Überbauungsplanes dar. Dieser wurde übrigens zu einer Zeit erlassen, bevor das Raumplanungsgesetz und das Baugesetz in Kraft traten.

Die dargestellte bauliche Situation sowie die im folgenden unter Ziff. 3 d) hienach beschriebene Erschliessungssituation erfordern eine Prüfung des Gesamtkonzeptes, jedenfalls aber des Überbauungskonzeptes der mittleren Gebäudereihe sowie der Gebäudereihe entlang der Felsenstrasse. Dabei besteht kein Grund, nicht auch die vom Beschwerdeführer aufgezeigte Bebauungsstruktur zu prüfen, welche eine Verbindung der innen liegenden Grundstücke mit den Grundstücken entlang der Felsenstrasse vorsieht, zumal sich die Eigentumsverhältnisse seit dem Erlass des Überbauungsplanes geändert haben und der Beschwerdeführer nunmehr Eigentümer von insgesamt vier der Parzellen innerhalb des Planperimeters ist. Der Stadtrat hat damit nicht alle wesentlichen Sachverhaltselemente in die von ihm vorzunehmende umfassende Interessenabwägung einbezogen.

d) Die Vorinstanz hat zudem insbesondere der Erschliessungssituation im Haldenhof nicht genügend Beachtung geschenkt. Die Aufgabe von Überbauungs- und Gestaltungsplänen ist es unter anderem auch, die Erschliessung im von ihrem Perimeter erfassten Gebiet zu regeln. Legt ein Sondernutzungsplan die Erschliessung fest, so muss zumindest deren Zweckmässigkeit bereits im Planverfahren geprüft werden (vgl. GVP 1995 Nr. 93).

Land ist gemäss Art. 19 Abs. 1 RPG erschlossen, wenn die für die betreffende Nutzung hinreichende Zufahrt besteht, gemäss Art. 49 Abs. 2 lit. a BauG, wenn es über hinreichende Zu- und Wegfahrten verfügt. Bei der Beurteilung, ob eine hinreichende Erschliessung gegeben ist, sind die örtlichen Gegebenheiten von massgeblicher



Bedeutung. Vor allem die Anlage und die Zweckbestimmung der Gebäude, denen die Zufahrt dient, sind in Betracht zu ziehen (GVP 1995 Nr. 93). In einer Wohn-Gewerbe-Zone liegt eine genügende Erschliessung dementsprechend nur vor, wenn neben der Zufahrt für öffentliche Rettungsdienste (Sanität, Feuerwehr) auch die Zufahrt für den mit der Wohn- und Gewerbenutzung verbundenen Verkehr gewährleistet ist. In Bezug auf die gewerbliche Nutzung sind auch Bedürfnisse wie Güterumschlag, Parkplätze für Kunden oder Zugänglichkeit mit Lieferwagen zu berücksichtigen. Voraussetzung für eine hinreichende Erschliessung ist sodann, dass die Zufahrten auch rechtlich gesichert sind (Heer, a.a.O., Rz. 513; A. Jomini, in: Aemisegger/Kuttler/Moor/Ruch [Hrsg.], a.a.O., Art. 19 N 23).

aa) Als öffentliche Strasse im Sinne des Strassengesetzes (sGS 732.1, abgekürzt StrG) ist lediglich das Haldenhofsträsschen klassifiziert (Gemeindestrasse dritter Klasse nach Art. 8 Abs. 3 StrG), welches den Haldenhof mit der Wassergasse verbindet. Die Zufahrten zu den einzelnen Parzellen im Haldenhof sind dagegen nicht als öffentliche Strassen dem Gemeingebrauch gewidmet, sondern lediglich über eine Vielzahl von gegenseitig eingeräumten privatrechtlichen Wegrechten aus dem Jahr 1925 gesichert. Gemäss Grunddienstbarkeitsvertrag vom 27. Oktober 1925 darf die Wegstrecke westlich des Mittelgebäudes (C 3230, C 3231) nur von den Eigentümern der Parzellen C 1831, C 3230, C 3231 befahren werden. Zum Zweck des ungehinderten Verkehrs müssen die Zufahrten gemäss Vertrag immer frei und offen gehalten werden.

Land für Erschliessungsanlagen ist in erster Linie mit planerischen Mitteln sicherzustellen, wobei aber privatrechtliche Regelungen nicht schlechthin ausgeschlossen sind (BGE 114 Ia 342 f.; 121 I 69 f.). Solche fallen indes nur bei eng begrenzten und überschaubaren Verhältnissen in Betracht, wo nur die Erschliessung einzelner Parzellen in Frage steht (GVP 2000 Nr. 18). Im Haldenhof werden dagegen zehn überbaute Grundstücke mittels privatrechtlicher Dienstbarkeiten erschlossen. Diese Wegrechte stammen zudem aus einer Zeit, in der das Verkehrsaufkommen einem Vergleich mit dem heutigen Zustand nicht standhält. Das von der Beschwerdegegnerin geplante Projekt sieht acht Wohnungen vor, was bezüglich des Verkehrsaufkommens eine erhebliche Mehrbelastung zur Folge hat. Daran ändert das Urteil des Kantonsgerichts vom 11. September 1998 i.S. C. nichts. Dieses hatte lediglich die Mehrbelastung eines einzelnen Dienstbarkeitsbelasteten zum Gegenstand.



St.Galler Gerichte

Selbst wenn in der Stadt St. Gallen eine privatrechtliche Erschliessung in ähnlich gelagerten Verhältnissen nicht aussergewöhnlich ist, wie am Augenschein von der Beschwerdebeteiligten ausgeführt wurde, so muss doch aufgrund der konkreten örtlichen Verhältnisse eine ausschliesslich privatrechtlich geregelte Zufahrtsberechtigung im Haldenhof unter Berücksichtigung der geplanten Erstellung von acht zusätzlichen Wohnungen als ungenügende Erschliessung im Sinne von Art. 19 Abs. 1 RPG und Art. 49 Abs. 2 lit. a BauG betrachtet werden. Unter den gegebenen Verhältnissen ruft die Erstellung von acht zusätzlichen Wohnungen nach einer öffentlich-rechtlichen Erschliessungslösung.

bb) Die Erschliessungssituation des Haldenhofs ist zudem in tatsächlicher Hinsicht unzweckmässig. Das Gericht konnte sich anlässlich des Augenscheins von den engen Zufahrtsverhältnissen überzeugen. Der Abstand zwischen den der Felsenstrasse entlang stehenden Gebäuden auf den Parzellen C 1831, C 3228, C 3227 und den Gebäuden im Hof (Parzellen C 3230, C 3231) beträgt stellenweise weniger als 6 Meter. Dasselbe gilt für den Abstand der Hofgebäude zu den Gebäuden entlang der Haldenstrasse. Die Raumverhältnisse lassen praktisch keinerlei Abstellmöglichkeiten zu Parkier- oder Umschlagzwecken im Hof zu. Dies erschwert die gewerbliche Nutzung der Hofgebäude. Von den ungünstigen Er-

schliessungsverhältnissen zeugt neben der Tatsache, dass

in der mittleren Gebäudereihe seit Erlass des Überbauungsplanes keine Neubauten realisiert werden konnten, auch der Umstand, dass das Gebäude auf der Parzelle C 3980 in einem sehr schlechten Zustand ist und die ehemaligen Gebäude auf den Parzellen C 3121 und C 3122 abgebrochen und bis heute nicht durch Neubauten ersetzt wurden. Die Tatsache, dass sich auch die mittlere Gebäudezeile seit Jahren in einem schlechten baulichen Zustand befindet und in den letzten vierzig Jahren unter dem geltenden Überbauungsplan keine Neubauten erstellt wurden, hätte der Vorinstanz Zweifel an der Zweckmässigkeit des geltenden Erschliessungskonzepts und Anlass zu einer genaueren Prüfung anderer Erschliessungsmöglichkeiten geben müssen.



Dies gilt umso mehr, als sich die Erschliessungssituation wie erwähnt aufgrund der zusätzlichen Zu- und Wegfahrten noch verschärfen wird, sollte ein den Plänen der Beschwerdegegnerin entsprechendes Gebäude mit Garagen oder Abstellplätzen auf der Parzelle C 1831 realisiert werden und die Raumverhältnisse im Haldenhof mit den neuen Markierungslinien für den Baubereich A noch enger werden.

Entgegen den Ausführungen des Vertreters der Beschwerdegegnerin anlässlich des Augenscheins würde die Errichtung der geplanten Baute mit oberirdischen Parkplätzen auf der Parzelle C 1831 zudem die zukünftige Erschliessung im Haldenhof weitgehend präjudizieren. Es ist nicht gesichert, dass die Eigentümer dieses Gebäudes in einem späteren Zeitpunkt zur Umsetzung eines anderen Erschliessungskonzepts freiwillig Hand bieten würden und angesichts der Bestandesgarantie dürfte sich eine alternative Lösung kaum hoheitlich durchsetzen lassen.

cc) In Anbetracht dieser Ausgangslage hätte die

Vorinstanz bzw. der Stadtrat das bestehende Erschliessungskonzept prüfen und einer Änderung unterziehen müssen. Namentlich wäre, je nach Überbauungskonzept, abzuklären gewesen, ob die Anordnung der Parkplätze im Plangebiet in einer gemeinsamen Tiefgarage in den Überbauungsplan hätte aufgenommen werden müssen. Die besV zum geänderten Überbauungsplan sehen diesbezüglich lediglich vor, dass 8 der 9 zulässigen Parkplätze für das Gebäude auf der Parzelle C 1831 in einer Garage zu errichten sind. Sie legen damit nicht fest, wo die Garagen anzuordnen sind, lassen also auch ein den Plänen der Beschwerdegegnerin entsprechendes, die zukünftige Erschliessung wie oben ausgeführt weitgehend präjudizierendes Gebäude mit oberirdischen Garagen auf der Parzelle C 1831 zu. Sollte sich jedoch eine gemeinsame Tiefgarage als zweckmässig erweisen, so ist diese zwingend bereits im revidierten Überbauungsplan vorzusehen.

e) Hinzu kommt, dass westlich an das Planperimetergebiet eine Brache angrenzt. Im Rahmen einer Überprüfung des Planes ist daher auch in Betracht zu ziehen, ob allenfalls eine Erweiterung zweckmässig ist.



f) Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen gelangt das Verwaltungsgericht zum Schluss, dass aufgrund des Alters des Planes, der seit Inkrafttreten des Plans unterbliebenen baulichen Entwicklung, des erheblichen baulichen Sanierungsbedarfs mehrerer im Plangebiet befindlicher Bauten sowie der den heute geltenden Bestimmungen widersprechenden Erschliessungssituation die Vorinstanz die Streitsache an den Stadtrat zur umfassenden Feststellung und Würdigung des Sachverhalts und zur gesamthaften Überprüfung des Überbauungsplanes hätte zurückweisen müssen. Indem sie dies unterlassen und den Entscheid des Stadtrates geschützt hat, verletzte sie den Anspruch des Beschwerdeführers auf Überprüfung des Überbauungsplanes nach Art. 33 Abs. 1 BauG.

4./ Der Beschwerdeführer macht zudem zu Recht geltend, die geplante Änderung und Ergänzung des Überbauungsplanes verletze die Rechtsgleichheit (Art. 8 Abs. 1 der Bundesverfassung, SR 101), soweit die Traufhöhe auf dem westlichen Teil der Parzelle C 3228 bei 702 m.ü.M. belassen werde. Die Rechtsgleichheit ist u.a. dann verletzt, wenn rechtliche Unterscheidungen getroffen werden, für die keine sachlichen, vernünftigen Gründe vorliegen (vgl. statt vieler BGE 127 I 192).

Tatsächlich sind keine vernünftige Gründe für die wesentlich unterschiedlichen Traufhöhen der Parzellen C 1831 (706 m.ü.M. für Vollgeschosse und 709 m.ü.M. für ein Attikageschoss) und C 3228 westlicher Teil (702 m.ü.M., mit blosser Möglichkeit eines zusätzlichen Steildaches mit einer Firsthöhe von 707 m.ü.M.) gemäss geändertem Überbauungsplan ersichtlich. Wie der Beschwerdeführer zu Recht ausführt, mochte diese Stufung der Traufhöhen unter dem dem geltenden Überbauungsplan zugrunde liegenden Konzept eines sockelmässig mit tieferen Nebengebäuden verbundenen Hauptbaus auf Parzelle C 1831 Sinn ergeben. Wird mit der geplanten Änderung dieses Konzept aufgegeben, die Möglichkeit einer sockelmässigen Verbindung mit der Baute auf dem Grundstück C 3980 aufgehoben und zudem die Längsorientierung der Gebäudezeile entlang der Felsenstrasse stärker betont, so besteht an einer solchen Stufung kein Interesse mehr. Im Gegenteil sprechen ästhetische Gründe, aber auch das Interesse an einer dichteren Bebauung für eine Angleichung der Traufhöhen, wie sie bereits im Zusammenhang mit dem 1995 gescheiterten Gestaltungsplan vorgesehen war. Die Planungsbehörde betreibt damit auch keine "Planung auf Vorrat", wie die Beschwerdegegnerin in ihrer Vernehmlassung geltend macht. Vielmehr ist



St.Galler Gerichte

Planung stets vorausschauend zu betreiben. Sie soll - wie an anderer Stelle bereits erwähnt - die Grundlage für die Planung und Realisierung von Bauten und Anlagen bilden, nicht jedoch reaktiv und den aktuellen Bedürfnissen hinterher hinkend für jedes geplante Projekt aufs Neue angepasst werden.

5./ Aus den vorstehenden Ausführungen ergibt sich, dass die Beschwerde gutzuheissen ist. Die Entscheide der

Vorinstanz und des Stadtrates sind aufzuheben und die Sache ist gestützt auf Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 56 Abs. 2 VRP zur Neubeurteilung im Sinne der Erwägungen und zur neuen Entscheidung an den Stadtrat zurückzuweisen.

Bei diesem Verfahrensausgang sind die amtlichen Kosten des Verfahrens je zur Hälfte der Beschwerdegegnerin und der Beschwerdebeteiligten aufzuerlegen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Da letztere als Eigentümerin der Parzelle C 1831 auch eigene finanzielle Interessen vertritt, ist auf die Erhebung der Kosten nicht zu verzichten (Art. 95 Abs. 3 VRP). Eine Entscheidegebühr von Fr. 3'000.-- ist angemessen (Ziff. 382 Gerichtskostentarif, sGS 941.12). Dem Beschwerdeführer ist der Kostenvorschuss von Fr. 3'000.-- zurückzuerstatten.

Die amtlichen Kosten des Rekursverfahrens von Fr. 2'000.-- sind analog der Kostenverlegung im Beschwerdeverfahren der Beschwerdegegnerin und der Beschwerdebeteiligten je zur Hälfte aufzuerlegen.

Der Beschwerdeführer hat Anspruch auf Ersatz der ausseramtlichen Kosten für das Rekurs- und Beschwerdeverfahren (Art. 98 Abs. 1 und 2 sowie Art. 98bis VRP). Eine Entschädigung von Fr. 5'000.-- zuzügl. MWSt ist für beide Verfahren angemessen (Art. 22 Abs. 1 lit. a und c der Honorarordnung für Rechtsanwälte und Rechtsagenten, sGS 963.75). Sie ist von der Beschwerdegegnerin und der Beschwerdebeteiligten je hälftig zu tragen.

Demnach hat das Verwaltungsgericht zu Recht erkannt:

1./ Die Beschwerde wird gutgeheissen. Der Entscheid des Stadtrates vom 17. Dezember 2002 und der Rekursentscheid des Baudepartements vom 23. Juni 2004



St.Galler Gerichte

werden aufgehoben und die Streitsache wird zur Neuurteilung im Sinne der Erwägungen und zur neuen Entscheidung an den Stadtrat zurückgewiesen.

2./ Die Beschwerdegegnerin und die Beschwerdebeteiligte bezahlen die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von Fr. 3'000.-- je zur Hälfte. Dem Beschwerdeführer wird der Kostenvorschuss von Fr. 3'000.-- zurückerstattet.

3./ Die Beschwerdegegnerin und die Beschwerdebeteiligte bezahlen die amtlichen Kosten des Rekursverfahrens von Fr. 2'000.-- je zur Hälfte.

4./ Die Beschwerdegegnerin und die Beschwerdebeteiligte entschädigen den Beschwerdeführer mit je Fr. 2'500.-- zuzügl. MWSt für dessen ausseramtliche Kosten im Rekurs- und Beschwerdeverfahren.

V. R. W.

Die Vizepräsidentin: Der Gerichtsschreiber:

Zustellung dieses Entscheides an:

- den Beschwerdeführer (durch Rechtsanwalt lic. iur. X.)
- die Vorinstanz
- die Beschwerdegegnerin (durch Rechtsanwalt lic. iur. Y.)
- die Beschwerdebeteiligte

am:



Planungs- und Baurecht, Anspruch auf Ueberprüfung eines Ueberbauungsplans, Art. 33 Abs. 1 BauG (sGS 731.1). Das Unterlassen der gesamthaften Prüfung eines Ueberbauungsplans verletzte aufgrund des Alters des Plans, der seither unterbliebenen baulichen Entwicklung, des erheblichen Sanierungsbedarfs von Bauten im Plangebiet und der konkreten Erschliessungssituation den Anspruch eines Grundeigentümers im Plangebiet auf gesamthafte Ueberprüfung des Plans (Verwaltungsgericht, B 2004/110).

Urteil vom 4. März 2005

Anwesend: Vizepräsidentin Dr. E. Oesch-Frischkopf; Verwaltungsrichter lic. iur. A. Linder, Dr. B. Heer, lic. iur. A. Rufener; Ersatzrichterin lic. iur. D. Gmünder Perrig; Gerichtsschreiber lic. iur. Th. Vögeli

In Sachen

M.K.,

Beschwerdeführer,

vertreten durch Rechtsanwalt X.,

gegen

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

Vorinstanz,

und

Wohnbaugenossenschaft H.,



St.Galler Gerichte

Beschwerdegegnerin,

vertreten durch Rechtsanwalt Y.,

und

Politische Gemeinde St. Gallen, vertreten durch den Stadtrat, 9001 St. Gallen,

Beschwerdebeteiligte,

betreffend

Änderung Überbauungsplan "Haldenstrasse-Felsenstrasse"

hat das Verwaltungsgericht festgestellt:

A./ M.K. ist Eigentümer der Grundstücke Felsenstrasse 60/62 sowie Haldenhof 2/4 in der Stadt St. Gallen (Parzellen C 3227, C 3228, C 3230, C 3231). Diese Parzellen befinden sich in der Wohn-Gewerbe-Zone, Bauklasse 4a, und zudem im Geltungsbereich des Überbauungsplanes "Haldenstrasse-Felsenstrasse" vom 29. März 1961. Dieser Überbauungsplan legt für die von ihm erfassten, zwischen der Haldenstrasse und der Felsenstrasse, westlich des Gallusweges liegenden und in drei Reihen angeordneten Grundstücke Baulinien im Sinn von Markierungslinien fest und enthält Bestimmungen über die zulässigen Traufhöhen.

B./ Am 25. April 1995 stimmte der Stadtrat der Stadt St. Gallen einer Änderung des Überbauungsplanes "Haldenstrasse-Felsenstrasse" und dessen Ergänzung grundsätzlich zu und beauftragte die Bauverwaltung mit der Planaufgabe. Die geplante Änderung erstreckte sich auf die Parzellen C 1831, C 3228 und C 3980. Im wesentlichen wurden für die Parzelle C 1831 neue Markierungslinien unter Aufhebung der bisherigen, teilweise auf Parzelle C 3980 übergreifenden Markierungslinien vorgesehen. Die neuen Markierungslinien hätten ein 30 Meter langes Gebäude, das bis unmittelbar an den Grenzpunkt der benachbarten, ausserhalb des Überbauungsplanperimeters liegenden Parzelle C 1839 grenzt, zugelassen, während zuvor ein Grenzabstand von 5 Metern vorgesehen war. Für den durch die neuen



Markierungslinien abgegrenzten Baubereich auf Parzelle C 1831 waren zudem besondere Vorschriften (besV) vorgesehen. Schliesslich wurden die Traufhöhen für die Parzelle C 1831 sowie für den westlichen Teil der Parzelle C 3228 auf 708,7 m.ü.M erhöht. Nachdem eine Einsprache gegen das Projekt zurückgezogen worden war, beschloss der Stadtrat am 30. November 1995 die Änderung und Ergänzung des Überbauungsplanes. Diese wurde am 9. Februar 1996 vom Baudepartement genehmigt. Auf den Rekurs gegen ein abgelehntes Wiederaufnahmebegehren eines betroffenen Grundeigentümers hin hob das Baudepartement am 20. August 2001 den Beschluss des Stadtrates betreffend Änderung und Ergänzung des Überbauungsplanes vom 30. November 1995 jedoch auf und wies die Sache zur Wiederholung des Verfahrens an den Stadtrat zurück. Zugleich widerrief es seine Genehmigung vom 9. Februar 1996.

C. a) Mit Beschluss vom 12. Februar 2002 stimmte der Stadtrat einer gegenüber dem Projekt von 1995 überarbeiteten Änderung und Ergänzung des Überbauungsplanes zu und beauftragte die Bauverwaltung mit der Planaufgabe. Die geplante Änderung betrifft im wesentlichen nur die im Eigentum der Stadt stehende Parzelle C 1831. Die von der Parzelle C 1831 auf das Grundstück C 3980 übergreifenden Markierungslinien sollen aufgehoben werden, so dass neu ein Mindestabstand von 4 Metern zum Gebäude auf der Parzelle C 3980 eingehalten werden muss, während nach geltendem Überbauungsplan ein Zusammenbau der Gebäude möglich ist. Die Markierungslinien auf Parzelle C 1831 grenzen neu den sogenannten Baubereich A ab, für den ausserdem besV erlassen wurden. In diesem Baubereich A ist ein längs zum Hang orientiertes, maximal 26,5 Meter langes Gebäude zulässig. Im Weiteren sieht der neue Überbauungsplan für den Baubereich A eine Erhöhung der Traufhöhen von bisher 704,5 m.ü.M. für den westlichen Teil und von 699,5 m.ü.M. für den östlichen Teil auf 706 m.ü.M. für Vollgeschosse und auf 709 m.ü.M. für ein Attikageschoss vor. Östlich an den Baubereich A schliesst sich gemäss geändertem Überbauungsplan ein maximal 5 Meter tiefer Gebäudesockel mit einer Oberkante von nur noch 698 m.ü.M. gegenüber 699,5 m.ü.M. nach geltendem Überbauungsplan an. Im Baubereich A beabsichtigt die Wohnbaugenossenschaft H., welche von der Stadt St. Gallen ein Baurecht für die Parzelle C 1831 eingeräumt erhalten hat, ein freistehendes Wohngebäude mit acht Wohnungen zu errichten.



b) Die Änderung und Ergänzung des Überbauungsplanes lag vom 26. Februar bis zum 27. März 2002 öffentlich auf. Innert der Auflagefrist erhob unter anderen M.K. Einsprache. Er machte geltend, die vorgesehene Änderung sei allein auf das geplante Projekt auf der stadteigenen Parzelle ausgerichtet. Der Stadtrat habe keine Gesamtbetrachtung vorgenommen und damit die Rechtsgleichheit sowie Art. 32 und Art. 33 BauG verletzt. Er stellte die Anträge, die angefochtene Änderung sei aufzuheben und die Sache an die Bauverwaltung/Stadtplanung zu einer Gesamtrevision zurückzuweisen.

c) Mit Beschluss vom 17. Dezember 2002 wies der Stadtrat die Einsprache von M.K. ab. Der Grosse Gemeinderat stimmte der Änderung und Ergänzung des Überbauungsplanes mit Entscheid vom 14. Januar 2003 zu. In der Folge wurde der abweisende Einspracheentscheid am 17. Februar 2003 eröffnet. Der Stadtrat bejahte das Vorliegen eines öffentlichen Interesses an der geplanten Revision. Diese diene dazu, ein den heutigen Bedürfnissen und Anschauungen entsprechendes Bauvorhaben zu verwirklichen, ohne den mit dem Überbauungsplan angestrebten Zweck zu beeinträchtigen. Die Voraussetzungen für eine Gesamtrevision des Überbauungsplanes seien dagegen nicht erfüllt. Mit Ausnahme der Parzellen C 1831, C 3121 und C 3122 seien alle Grundstücke im Überbauungsplangebiet überbaut; die kleinräumige Parzellenstruktur lasse auf den überbauten Grundstücken keine oder höchstens noch unwesentliche bauliche Erweiterungen zu. Ebenfalls sei nichts bekannt über aktuelle oder einigermaßen konkrete Bauprojekte.

D./ Mit Eingaben vom 3. und 17. März 2003 legte M.K. Rekurs beim Baudepartement ein. Er beantragte, der angefochtene Einspracheentscheid sei aufzuheben und die Sache zur Durchführung einer Gesamtrevision des Überbauungsplanes an den Stadtrat zurückzuweisen.

Mit Entscheid vom 23. Juni 2004 wies das Baudepartement den Rekurs von M.K. ab, soweit es darauf eintrat. Es bejahte das Vorliegen eines wichtigen öffentlichen Interesses an der geplanten Änderung und Ergänzung des geltenden Zonenplanes und verneinte ein solches in Bezug auf eine über die Parzelle C 1831 hinausgreifende Revision. Der Rekurrent könne sein Grundstück im übrigen nutzen, weshalb ihm aus



dem status quo keine unzumutbaren Nachteile erwachsen würden. Zudem liege für das Plangebiet eine zumindest zweckmässige, mögliche Erschliessung vor.

E./ Am 8. Juli 2004 reichte M.K. beim Verwaltungsgericht Beschwerde ein mit den Anträgen, der Rekursentscheid des Baudepartementes sei aufzuheben und die Streitsache zur Neuurteilung an die Vorinstanz, evtl. an den Stadtrat St. Gallen zurückzuweisen, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen.

Zur Begründung führt M.K. im wesentlichen aus, der Entscheid der Vorinstanz verletze sowohl den von Amtes wegen zu beachtenden Art. 32 Abs. 1 des Baugesetzes (sGS 731.1, abgekürzt BauG), wonach Überbauungspläne bei wesentlicher Änderung der Grundlagen oder der Bedürfnisse diesen anzupassen seien, als auch seinen persönlichen Anspruch auf Überprüfung und Änderung des Überbauungsplanes gemäss Art. 33 Abs. 2 BauG. Zunächst habe die Vorinstanz die Prüfung, ob eine Gesamtrevision des Überbauungsplanes notwendig sei, nicht für alle Parzellen im Perimeter des Überbauungsplanes, sondern nur in Bezug auf die Parzellen des Beschwerdeführers vorgenommen und damit Art. 32 Abs. 1 BauG verletzt (Ziff. 1). Die Stadt St. Gallen sei sodann als Eigentümerin der Liegenschaft C 1831 nicht unbefangen und habe im Einspracheverfahren vornehmlich ihre eigenen Interessen vertreten. Die Vorinstanz habe sich deshalb zu Unrecht im Rekursverfahren Zurückhaltung bei der Ermessenskontrolle des Einspracheentscheides auferlegt und damit Art. 33 Abs. 3 lit. b des Raumplanungsgesetzes (SR 700, abgekürzt RPG) sowie Art. 6 der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (SR 0.101, abgekürzt EMRK) verletzt (Ziff. 2). Die Vorinstanz habe im weiteren die tatsächlichen Verhältnisse willkürlich gewürdigt, namentlich habe sie nicht berücksichtigt, dass die mittlere Gebäudezeile im Überbauungsplanperimeter erheblichen Bedarf nach einer Revision des Planes aufweise. Ihre eigenen Interessen verfolgend habe die Stadt den Überbauungsplan allein auf die Bedürfnisse der Parzelle C 1831 zugeschnitten und damit eine gesamtheitliche Lösung für das ganze Überbauungsplangebiet zum Vornherein verhindert, obwohl eine solche wünschenswert und möglich sei. Durch dieses Vorgehen hätten die Stadt und die Vorinstanz, die den Einspracheentscheid geschützt habe, zugleich die Rechtsgleichheit verletzt (Ziff. 3/4). Zu Unrecht habe die Vorinstanz sodann den Überbauungsplan nicht wegen mangelnder Erschliessung aufgehoben (Ziff. 5). Schliesslich macht der



St.Galler Gerichte

Beschwerdeführer geltend, der Überbauungsplan in der Fassung vom 29. März 1961 entspreche nicht mehr den rechtlichen Anforderungen, weshalb er auch aus diesem Grund gesamthaft hätte überarbeitet werden müssen (Ziff. 6).

In seiner Stellungnahme vom 1. Oktober 2004 beantragt das Baudepartement, die Beschwerde von M.K. sei abzuweisen. Ebenso beantragt der Stadtrat in seiner Vernehmlassung vom 26. Oktober 2004, die Beschwerde sei vollumfänglich abzuweisen. Ablehnend lässt sich schliesslich auch die Wohnbaugenossenschaft H. vernehmen, die die Abweisung der Beschwerde unter Kosten- und Entschädigungsfolgen anträgt.

Auf die übrigen Elemente des Sachverhaltes und die Argumente der Verfahrensbeteiligten wird im folgenden, soweit erforderlich, eingegangen.

Vor seiner Entscheidung hat das Verwaltungsgericht einen Augenschein an Ort und Stelle durchgeführt. Die Verfahrensbeteiligten wurden dazu eingeladen und erhielten Gelegenheit zur Stellungnahme.

Darüber wird in Erwägung gezogen:

1./ Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ergibt sich aus Art. 59bis Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1, abgekürzt VRP). Der Beschwerdeführer ist zur Beschwerdeerhebung legitimiert (Art. 64 Abs. 1 VRP in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Die Beschwerdeeingabe vom 8. Juli 2004 und deren Ergänzung vom 10. September 2004 erfüllen die zeitlichen, formalen und inhaltlichen Voraussetzungen (Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Auf die Beschwerde ist deshalb einzutreten.

2./ a) Der Beschwerdeführer macht geltend, das Baudepartement habe sich in der Ermessenskontrolle zu Unrecht zugunsten der Gemeindeautonomie Zurückhaltung auferlegt. In einer Situation wie der vorliegenden, in der die Stadt St. Gallen als Eigentümerin einer im Planperimeter gelegenen und von der Änderung und Ergänzung des Überbauungsplanes direkt betroffenen Parzelle im Planungsverfahren eigene Interessen verfolge, sei eine derartige Zurückhaltung nicht zulässig und verletze seinen



Anspruch auf umfassende und uneingeschränkte Rechts- und Ermessenskontrolle, der sich aus Art. 33 Abs. 3 lit. b RPG und aus Art. 6 Ziff. 1 EMRK ergebe.

b) Gemäss Art. 33 Abs. 3 lit. b 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). Die Pflicht zur vollen Überprüfung schliesst indessen nicht aus, dass sich die Beschwerdeinstanz in Achtung der Gemeindeautonomie (Art. 3 Abs. 2 BauG) und des Grundsatzes der Schonung nachgeordneter Planungsträger (Art. 2 Abs. 3 RPG) eine gewisse Zurückhaltung bei der Ermessensausübung auferlegt (BGE 115 Ia 8). Im Gegenteil darf die Rechtsmittelinstanz auch in Anwendung von Art. 33 Abs. 3 lit. b RPG nicht ihr Ermessen an dasjenige der Gemeinde setzen und damit zur Planungsbehörde werden (BGE 109 Ib 125). Wohl aber hat sie nicht nur zu prüfen, ob die den Plan festsetzende Behörde das ihr zustehende Ermessen überschritten oder missbraucht, mithin eine Rechtsverletzung begangen hat. Zu prüfen ist vielmehr ebenso, ob das Planungsermessen richtig und zweckmässig ausgeübt worden ist. Die mit voller Kognition betraute Behörde hat einzuschreiten, wenn sich die angefochtene Planfestsetzung als unzweckmässig oder unangemessen erweist. Andererseits hat der Staat den kommunalen Entscheid zu respektieren, wenn er den massgebenden Rechtsnormen und Planungsgrundsätzen entspricht und wenn er zweckmässig und sachgerecht ist (B. Heer, St. Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, Rz. 68; vgl. Aemisegger/Haag, in: Aemisegger/Kuttler/Moor/ Ruch [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung [Loseblatt], Zürich 1999, Art. 33 N 56).

c) Dass die Politische Gemeinde St. Gallen im vorliegenden Fall Eigentümerin des von der strittigen Änderung und Ergänzung am wesentlichsten betroffenen Grundstückes ist, vermag an der Tatsache, dass sie die mit der nötigen Sachnähe ausgestattete Planungsträgerin ist, nichts zu ändern. Das Gesetz sieht keine Ausnahme von der Funktion als Planungsbehörde vor, wenn Grundstücke der Gemeinde betroffen werden. Deshalb hat sich die Rekursinstanz auch in diesem Fall zu Recht Zurückhaltung im beschriebenen Sinn auferlegt. Trotz der angezeigten Zurückhaltung ist die



Rekursinstanz aber gehalten, den Entscheid der Planungsbehörde aufzuheben, wenn sie feststellt, dass sich diese bei der Ausübung ihres Ermessens von sachfremden, allein ihren eigenen Interessen dienenden Überlegungen leiten liess.

Im übrigen verschafft Art. 6 Abs. 1 EMRK keinen Anspruch auf eine Überprüfung des Ermessens (BGE 123 I 90; BGE 115 Ia 189 ff.).

Damit erweist sich die Rüge der Verletzung von Art. 33 Abs. 3 lit. b RPG und von Art. 6 Abs. 1 EMRK als unbegründet.

3./ Der Überbauungsplan ist ein Sondernutzungsplan. Er kann für ein engeres, bestimmt umgrenztes Gebiet, wie für ein Quartier, die Erschliessung und die besondere Bauweise ordnen (Art. 22 Abs. 1 BauG). Er besteht aus einer planlichen Darstellung und den dazugehörenden Bauvorschriften (Art. 22 Abs. 2 BauG). Als Überbauungsplan mit besondern Vorschriften kann er gemäss Art. 23 lit. b BauG die besondere Bauweise, vor allem hinsichtlich der Baumasse und der Ausnützungsziffern, regeln (vgl. Heer, a.a.O., Rz. 143 ff. und Anhang 3).

a) Gemäss Art. 32 Abs. 1 BauG werden Überbauungspläne von Amtes wegen 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. Der Grundeigentümer kann nach Ablauf von zehn Jahren seit Rechtsgültigkeit die Überprüfung von Überbauungsplänen verlangen (Art. 33 Abs. 1 BauG). Gemäss Art. 33 Abs. 2 BauG hat er Anspruch auf Aufhebung oder Änderung des Planes, 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 Planes nicht erreicht wird und dem Grundeigentümer unzumutbare Nachteile erwachsen (lit. b).

b) Art. 32 Abs. 1 BauG führt den Grundsatz von Art. 21 Abs. 2 RPG näher aus, wonach Nutzungspläne überprüft werden, wenn sich die Verhältnisse erheblich geändert haben. 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 (GVP 1999 Nr. 93). Art. 33 Abs. 2 BauG räumt dem Grundeigentümer einen rechtlich durchsetzbaren Änderungsanspruch ein. Nach lit. a kann sich der Grundeigentümer auf alle Gründe für eine Änderung oder Aufhebung im Sinne von Art. 32 Abs. 1 BauG berufen. Die zuständige Gemeindebehörde hat beim Entscheid einen erheblichen Beurteilungsspielraum (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 183, S. 114; GVP 2001 Nr. 93).

Prüft die zuständige Gemeindebehörde auf das Gesuch eines Grundeigentümers hin, ob sich ein Anspruch auf Aufhebung oder Änderung des Überbauungsplanes aus wichtigen öffentlichen Interessen ergibt (Art. 33 Abs. 2 lit. a BauG), so hat sie dabei dieselbe Betrachtungsweise zu Grunde zu legen, die sie bei einer von Amtes wegen vorzunehmenden Änderung gemäss Art. 32 Abs. 1 BauG einnimmt. Die Planungsbehörde muss somit eine Gesamtbetrachtung anstellen, 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. Aus diesem Grund muss es dem betroffenen Grundeigentümer möglich sein, der Planungsbehörde die Interessenlage nicht nur bezüglich seines eigenen Grundstücks darzulegen, sondern sie grundsätzlich auf alle von einer allfälligen Planänderung tangierten privaten und öffentlichen Interessen (David, a.a.O., S. 114) aufmerksam zu machen. Ein persönlicher Rechtsanspruch des Grundeigentümers gemäss Art. 33 Abs. 2 lit. a BauG ergibt sich indessen nur, soweit die Überprüfung die Aufhebung des Planes oder Änderungen desselben nahe legt, die auch die Interessen des Grundeigentümers berühren.

Seit dem Erlass des geltenden Überbauungsplanes "Haldenstrasse-Felsenstrasse" vom 29. März 1961 sind über vierzig Jahre verstrichen. Der Beschwerdeführer hat damit anerkanntermassen Anspruch auf Überprüfung des Überbauungsplanes (Art. 33 Abs. 1 BauG).



c) Die Vorinstanz hat zunächst die Frage geprüft, ob der Stadtrat das Vorliegen eines öffentlichen Interesses an der geplanten, sich auf die Parzelle C 1831 erstreckenden Änderung und Ergänzung des Überbauungsplanes zu Recht bejaht hat. Sie führt in E. 3c ihres Entscheides aus, der geltende Überbauungsplan sehe entlang der Felsenstrasse einen durchgehenden Gebäudekomplex vor, der sich bis zur Parzelle C 1831 erstrecke und durch eine quer zum Hang stehende, mit dem Gebäude auf Parzelle C 3980 zusammengebaute Baute abgeschlossen werden solle. Eine derartige, quer zum Hang stehende Baute sei aber weder im Überbauungsplangebiet noch in dessen Umgebung realisiert worden. Es sei nicht zu beanstanden, dass der Stadtrat ein frei und längs zum Hang stehendes Gebäude als dieser städtebaulichen Situation besser entsprechend erachtet habe. Ein freistehendes Gebäude ermögliche bessere Belichtungs- und Besonnungsverhältnisse. Auf Grund dieser Überlegungen kam die Vorinstanz zum Schluss, ein öffentliches Interesse an der geplanten Revision des Überbauungsplanes "Haldenstrasse-Felsenstrasse" sei gegeben.

Zugleich kam die Vorinstanz zum Schluss, der Stadtrat habe das öffentliche Interesse an einer Überbauungsplanänderung in Bezug auf die im Eigentum des Beschwerdeführers stehenden Parzellen C 3227, C 3228, C 3230 und C 3231 zu Recht verneint. Sie führte aus, die Parzellen C 3227 und C 3228 seien gemäss dem Überbauungsplan überbaut, wobei der westliche Teil der Parzelle C 3228 noch um ein Satteldach aufgestockt werden könne. Die kleinräumige Parzellenstruktur lasse eine andere Lage und Stellung der Bauten kaum zu; dies gelte insbesondere auch für die Parzellen C 3230 und C 3231, die im übrigen gemäss Überbauungsplan mit einem Neubau überbaut werden könnten. Ein wichtiges öffentliches Interesse an einer Gesamtüberbauung liege angesichts der kleinräumigen Parzellenstruktur und der städtebaulichen Situation nicht vor; zudem sei die Eigentümerschaft zu heterogen, um ein solches Projekt realisieren zu können.

aa) Den Ausführungen der Vorinstanz ist zumindest im Ergebnis soweit zuzustimmen, als sie das Vorliegen eines öffentlichen Interesses an der Änderung des Überbauungsplanes in Bezug auf die Parzelle C 1831 bejahte. Im heutigen Zustand bildet diese Parzelle eine unerwünschte Baulücke, die dem raumplanerischen Bedürfnis nach innerstädtischer Verdichtung zuwiderläuft. Die fragliche Parzelle selbst konnte seit dem Erlass des Überbauungsplanes nicht neu bebaut werden. Diese Tatsache legt den



Schluss nahe, dass der geltende Überbauungsplan den Bedürfnissen für diese Parzelle nicht entspricht. Eine längs dem Hang stehende Baute, wie sie gemäss geplanter Änderung auf der Parzelle C 1831 vorgesehen ist, fügt sich zudem gut in die im und über den Planperimeter hinaus vorhandene Bausubstanz ein. Soweit die Vorinstanz in diesem Punkt nicht ihr eigenes Ermessen an dasjenige des Stadtrates gesetzt hat, liegt kein rechtswidriges Nichtausüben von Ermessen vor.

bb) Soweit die Vorinstanz jedoch zum Schluss gelangte, der Stadtrat habe das Vorliegen eines öffentlichen Interesses an einer die Parzelle C 1831 übergreifenden Planrevision zu Recht verneint, entspringt dieses Ergebnis, wie der Beschwerdeführer zu Recht geltend macht, einer zu punktuellen, nicht allen wesentlichen Elementen des Sachverhaltes Rechnung tragenden Betrachtung. Der Stadtrat, als Planungsbehörde zur umfassenden, den Anforderungen von Art. 32 BauG gerecht werdenden Überprüfung verpflichtet, verwies in seiner Begründung im wesentlichen auf den status quo, auf die bestehende Bebauung, auf die Kleinräumigkeit der Parzellen, die keine oder höchstens unwesentliche bauliche Erweiterungen zulassen, sowie auf die Tatsache, dass zur Zeit keine konkreten Bauprojekte vorlägen. Damit wird verkannt, dass Planung nicht reaktiv auf konkrete Bauprojekte hin zu betreiben ist, sondern die längerfristige Grundlage für die Entwicklung des Plangebietes darstellen soll. Nicht in Betracht gezogen hat der Stadtrat sodann die unbefriedigende bauliche Situation der mittleren Gebäudereihe, von der sich das Gericht anlässlich des Augenscheins einen unmittelbaren Eindruck verschaffen konnte. So stehen auf den Parzellen C 3230, C 3231 und C 3980 baufällige Gebäude, dasjenige auf der Parzelle C 3980 wird zudem überhaupt nicht genutzt. Die ehemals auf den Parzellen C 3121 und C 3122 stehenden Bauten wurden abgerissen und sind bis heute nicht durch neue Gebäude ersetzt worden. Die Tatsache, dass in dieser Gebäudereihe in den letzten 40 Jahren keine Neubauten realisiert wurden und erst jetzt ein Bauprojekt für ein einzelnes Gebäude vorliegt, stellt ein gewichtiges Indiz für die Unzweckmässigkeit des geltenden Überbauungsplanes dar. Dieser wurde übrigens zu einer Zeit erlassen, bevor das Raumplanungsgesetz und das Baugesetz in Kraft traten.

Die dargestellte bauliche Situation sowie die im folgenden unter Ziff. 3 d) hienach beschriebene Erschliessungssituation erfordern eine Prüfung des Gesamtkonzeptes, jedenfalls aber des Überbauungskonzeptes der mittleren Gebäudereihe sowie der



Gebäudereihe entlang der Felsenstrasse. Dabei besteht kein Grund, nicht auch die vom Beschwerdeführer aufgezeigte Bebauungsstruktur zu prüfen, welche eine Verbindung der innen liegenden Grundstücke mit den Grundstücken entlang der Felsenstrasse vorsieht, zumal sich die Eigentumsverhältnisse seit dem Erlass des Überbauungsplanes geändert haben und der Beschwerdeführer nunmehr Eigentümer von insgesamt vier der Parzellen innerhalb des Planperimeters ist. Der Stadtrat hat damit nicht alle wesentlichen Sachverhaltselemente in die von ihm vorzunehmende umfassende Interessenabwägung einbezogen.

d) Die Vorinstanz hat zudem insbesondere der Erschliessungssituation im Haldenhof nicht genügend Beachtung geschenkt. Die Aufgabe von Überbauungs- und Gestaltungsplänen ist es unter anderem auch, die Erschliessung im von ihrem Perimeter erfassten Gebiet zu regeln. Legt ein Sondernutzungsplan die Erschliessung fest, so muss zumindest deren Zweckmässigkeit bereits im Planverfahren geprüft werden (vgl. GVP 1995 Nr. 93).

Land ist gemäss Art. 19 Abs. 1 RPG erschlossen, wenn die für die betreffende Nutzung hinreichende Zufahrt besteht, gemäss Art. 49 Abs. 2 lit. a BauG, wenn es über hinreichende Zu- und Wegfahrten verfügt. Bei der Beurteilung, ob eine hinreichende Erschliessung gegeben ist, sind die örtlichen Gegebenheiten von massgeblicher Bedeutung. Vor allem die Anlage und die Zweckbestimmung der Gebäude, denen die Zufahrt dient, sind in Betracht zu ziehen (GVP 1995 Nr. 93). In einer Wohn-Gewerbe-Zone liegt eine genügende Erschliessung dementsprechend nur vor, wenn neben der Zufahrt für öffentliche Rettungsdienste (Sanität, Feuerwehr) auch die Zufahrt für den mit der Wohn- und Gewerbenutzung verbundenen Verkehr gewährleistet ist. In Bezug auf die gewerbliche Nutzung sind auch Bedürfnisse wie Güterumschlag, Parkplätze für Kunden oder Zugänglichkeit mit Lieferwagen zu berücksichtigen. Voraussetzung für eine hinreichende Erschliessung ist sodann, dass die Zufahrten auch rechtlich gesichert sind (Heer, a.a.O., Rz. 513; A. Jomini, in: Aemisegger/Kuttler/Moor/Ruch [Hrsg.], a.a.O., Art. 19 N 23).

aa) Als öffentliche Strasse im Sinne des Strassengesetzes (sGS 732.1, abgekürzt StrG) ist lediglich das Haldenhofsträsschen klassifiziert (Gemeindestrasse dritter Klasse nach Art. 8 Abs. 3 StrG), welches den Haldenhof mit der Wassergasse verbindet. Die



Zufahrten zu den einzelnen Parzellen im Haldenhof sind dagegen nicht als öffentliche Strassen dem Gemeingebrauch gewidmet, sondern lediglich über eine Vielzahl von gegenseitig eingeräumten privatrechtlichen Wegrechten aus dem Jahr 1925 gesichert. Gemäss Grunddienstbarkeitsvertrag vom 27. Oktober 1925 darf die Wegstrecke westlich des Mittelgebäudes (C 3230, C 3231) nur von den Eigentümern der Parzellen C 1831, C 3230, C 3231 befahren werden. Zum Zweck des ungehinderten Verkehrs müssen die Zufahrten gemäss Vertrag immer frei und offen gehalten werden.

Land für Erschliessungsanlagen ist in erster Linie mit planerischen Mitteln sicherzustellen, wobei aber privatrechtliche Regelungen nicht schlechthin ausgeschlossen sind (BGE 114 Ia 342 f.; 121 I 69 f.). Solche fallen indes nur bei eng begrenzten und überschaubaren Verhältnissen in Betracht, wo nur die Erschliessung einzelner Parzellen in Frage steht (GVP 2000 Nr. 18). Im Haldenhof werden dagegen zehn überbaute Grundstücke mittels privatrechtlicher Dienstbarkeiten erschlossen. Diese Wegrechte stammen zudem aus einer Zeit, in der das Verkehrsaufkommen einem Vergleich mit dem heutigen Zustand nicht standhält. Das von der Beschwerdegegnerin geplante Projekt sieht acht Wohnungen vor, was bezüglich des Verkehrsaufkommens eine erhebliche Mehrbelastung zur Folge hat. Daran ändert das Urteil des Kantonsgerichts vom 11. September 1998 i.S. C. nichts. Dieses hatte lediglich die Mehrbelastung eines einzelnen Dienstbarkeitsbelasteten zum Gegenstand. Selbst wenn in der Stadt St. Gallen eine privatrechtliche Erschliessung in ähnlich gelagerten Verhältnissen nicht aussergewöhnlich ist, wie am Augenschein von der Beschwerdebeteiligten ausgeführt wurde, so muss doch aufgrund der konkreten örtlichen Verhältnisse eine ausschliesslich privatrechtlich geregelte Zufahrtsberechtigung im Haldenhof unter Berücksichtigung der geplanten Erstellung von acht zusätzlichen Wohnungen als ungenügende Erschliessung im Sinne von Art. 19 Abs. 1 RPG und Art. 49 Abs. 2 lit. a BauG betrachtet werden. Unter den gegebenen Verhältnissen ruft die Erstellung von acht zusätzlichen Wohnungen nach einer öffentlich-rechtlichen Erschliessungslösung.

bb) Die Erschliessungssituation des Haldenhofs ist zudem in tatsächlicher Hinsicht unzweckmässig. Das Gericht konnte sich anlässlich des Augenscheins von den engen Zufahrtsverhältnissen überzeugen. Der Abstand zwischen den der Felsenstrasse entlang stehenden Gebäuden auf den Parzellen C 1831, C 3228, C 3227 und den



St.Galler Gerichte

Gebäuden im Hof (Parzellen C 3230, C 3231) beträgt stellenweise weniger als 6 Meter. Dasselbe gilt für den Abstand der Hofgebäude zu den Gebäuden entlang der Haldenstrasse. Die Raumverhältnisse lassen praktisch keinerlei Abstellmöglichkeiten zu Parkier- oder Umschlagzwecken im Hof zu. Dies erschwert die gewerbliche Nutzung der Hofgebäude. Von den ungünstigen Er-

schliessungsverhältnissen zeugt neben der Tatsache, dass

in der mittleren Gebäudereihe seit Erlass des Überbauungsplanes keine Neubauten realisiert werden konnten, auch der Umstand, dass das Gebäude auf der Parzelle C 3980 in einem sehr schlechten Zustand ist und die ehemaligen Gebäude auf den Parzellen C 3121 und C 3122 abgebrochen und bis heute nicht durch Neubauten ersetzt wurden. Die Tatsache, dass sich auch die mittlere Gebäudezeile seit Jahren in einem schlechten baulichen Zustand befindet und in den letzten vierzig Jahren unter dem geltenden Überbauungsplan keine Neubauten erstellt wurden, hätte der Vorinstanz Zweifel an der Zweckmässigkeit des geltenden Erschliessungskonzepts und Anlass zu einer genaueren Prüfung anderer Erschliessungsmöglichkeiten geben müssen.

Dies gilt umso mehr, als sich die Erschliessungssituation wie erwähnt aufgrund der zusätzlichen Zu- und Wegfahrten noch verschärfen wird, sollte ein den Plänen der Beschwerdegegnerin entsprechendes Gebäude mit Garagen oder Abstellplätzen auf der Parzelle C 1831 realisiert werden und die Raumverhältnisse im Haldenhof mit den neuen Markierungslinien für den Baubereich A noch enger werden.

Entgegen den Ausführungen des Vertreters der Beschwerdegegnerin anlässlich des Augenscheins würde die Errichtung der geplanten Baute mit oberirdischen Parkplätzen auf der Parzelle C 1831 zudem die zukünftige Erschliessung im Haldenhof weitgehend präjudizieren. Es ist nicht gesichert, dass die Eigentümer dieses Gebäudes in einem späteren Zeitpunkt zur Umsetzung eines anderen Erschliessungskonzepts freiwillig Hand bieten würden und angesichts der Bestandesgarantie dürfte sich eine alternative Lösung kaum hoheitlich durchsetzen lassen.

cc) In Anbetracht dieser Ausgangslage hätte die



Vorinstanz bzw. der Stadtrat das bestehende Erschliessungskonzept prüfen und einer Änderung unterziehen müssen. Namentlich wäre, je nach Überbauungskonzept, abzuklären gewesen, ob die Anordnung der Parkplätze im Plangebiet in einer gemeinsamen Tiefgarage in den Überbauungsplan hätte aufgenommen werden müssen. Die besV zum geänderten Überbauungsplan sehen diesbezüglich lediglich vor, dass 8 der 9 zulässigen Parkplätze für das Gebäude auf der Parzelle C 1831 in einer Garage zu errichten sind. Sie legen damit nicht fest, wo die Garagen anzuordnen sind, lassen also auch ein den Plänen der Beschwerdegegnerin entsprechendes, die zukünftige Erschliessung wie oben ausgeführt weitgehend präjudizierendes Gebäude mit oberirdischen Garagen auf der Parzelle C 1831 zu. Sollte sich jedoch eine gemeinsame Tiefgarage als zweckmässig erweisen, so ist diese zwingend bereits im revidierten Überbauungsplan vorzusehen.

e) Hinzu kommt, dass westlich an das Planperimetergebiet eine Brache angrenzt. Im Rahmen einer Überprüfung des Planes ist daher auch in Betracht zu ziehen, ob allenfalls eine Erweiterung zweckmässig ist.

f) Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen gelangt das Verwaltungsgericht zum Schluss, dass aufgrund des Alters des Planes, der seit Inkrafttreten des Plans unterbliebenen baulichen Entwicklung, des erheblichen baulichen Sanierungsbedarfs mehrerer im Plangebiet befindlicher Bauten sowie der den heute geltenden Bestimmungen widersprechenden Erschliessungssituation die Vorinstanz die Streitsache an den Stadtrat zur umfassenden Feststellung und Würdigung des Sachverhalts und zur gesamthaften Überprüfung des Überbauungsplanes hätte zurückweisen müssen. Indem sie dies unterlassen und den Entscheid des Stadtrates geschützt hat, verletzte sie den Anspruch des Beschwerdeführers auf Überprüfung des Überbauungsplanes nach Art. 33 Abs. 1 BauG.

4./ Der Beschwerdeführer macht zudem zu Recht geltend, die geplante Änderung und Ergänzung des Überbauungsplanes verletze die Rechtsgleichheit (Art. 8 Abs. 1 der Bundesverfassung, SR 101), soweit die Traufhöhe auf dem westlichen Teil der Parzelle C 3228 bei 702 m.ü.M. belassen werde. Die Rechtsgleichheit ist u.a. dann verletzt, wenn rechtliche Unterscheidungen getroffen werden, für die keine sachlichen, vernünftigen Gründe vorliegen (vgl. statt vieler BGE 127 I 192).



Tatsächlich sind keine vernünftige Gründe für die wesentlich unterschiedlichen Traufhöhen der Parzellen C 1831 (706 m.ü.M. für Vollgeschosse und 709 m.ü.M. für ein Attikageschoss) und C 3228 westlicher Teil (702 m.ü.M., mit blosser Möglichkeit eines zusätzlichen Steildaches mit einer Firsthöhe von 707 m.ü.M.) gemäss geändertem Überbauungsplan ersichtlich. Wie der Beschwerdeführer zu Recht ausführt, mochte diese Stufung der Traufhöhen unter dem dem geltenden Überbauungsplan zugrunde liegenden Konzept eines sockelmässig mit tieferen Nebengebäuden verbundenen Hauptbaus auf Parzelle C 1831 Sinn ergeben. Wird mit der geplanten Änderung dieses Konzept aufgegeben, die Möglichkeit einer sockelmässigen Verbindung mit der Baute auf dem Grundstück C 3980 aufgehoben und zudem die Längsorientierung der Gebäudezeile entlang der Felsenstrasse stärker betont, so besteht an einer solchen Stufung kein Interesse mehr. Im Gegenteil sprechen ästhetische Gründe, aber auch das Interesse an einer dichteren Bebauung für eine Angleichung der Traufhöhen, wie sie bereits im Zusammenhang mit dem 1995 gescheiterten Gestaltungsplan vorgesehen war. Die Planungsbehörde betreibt damit auch keine "Planung auf Vorrat", wie die Beschwerdegegnerin in ihrer Vernehmlassung geltend macht. Vielmehr ist Planung stets vorausschauend zu betreiben. Sie soll - wie an anderer Stelle bereits erwähnt - die Grundlage für die Planung und Realisierung von Bauten und Anlagen bilden, nicht jedoch reaktiv und den aktuellen Bedürfnissen hinterher hinkend für jedes geplante Projekt aufs Neue angepasst werden.

5./ Aus den vorstehenden Ausführungen ergibt sich, dass die Beschwerde gutzuheissen ist. Die Entscheide der

Vorinstanz und des Stadtrates sind aufzuheben und die Sache ist gestützt auf Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 56 Abs. 2 VRP zur Neuurteilung im Sinne der Erwägungen und zur neuen Entscheidung an den Stadtrat zurückzuweisen.

Bei diesem Verfahrensausgang sind die amtlichen Kosten des Verfahrens je zur Hälfte der Beschwerdegegnerin und der Beschwerdebeteiligten aufzuerlegen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Da letztere als Eigentümerin der Parzelle C 1831 auch eigene finanzielle Interessen vertritt, ist auf die Erhebung der Kosten nicht zu verzichten (Art. 95 Abs. 3 VRP). Eine Entscheidegebühr von Fr. 3'000.-- ist angemessen (Ziff. 382



St.Galler Gerichte

Gerichtskostentarif, sGS 941.12). Dem Beschwerdeführer ist der Kostenvorschuss von Fr. 3'000.-- zurückzuerstatten.

Die amtlichen Kosten des Rekursverfahrens von Fr. 2'000.-- sind analog der Kostenverlegung im Beschwerdeverfahren der Beschwerdegegnerin und der Beschwerdebeteiligten je zur Hälfte aufzuerlegen.

Der Beschwerdeführer hat Anspruch auf Ersatz der ausseramtlichen Kosten für das Rekurs- und Beschwerdeverfahren (Art. 98 Abs. 1 und 2 sowie Art. 98bis VRP). Eine Entschädigung von Fr. 5'000.-- zuzügl. MWSt ist für beide Verfahren angemessen (Art. 22 Abs. 1 lit. a und c der Honorarordnung für Rechtsanwälte und Rechtsagenten, sGS 963.75). Sie ist von der Beschwerdegegnerin und der Beschwerdebeteiligten je hälftig zu tragen.

Demnach hat das Verwaltungsgericht zu Recht erkannt:

1./ Die Beschwerde wird gutgeheissen. Der Entscheid des Stadtrates vom 17. Dezember 2002 und der Rekursentscheid des Baudepartements vom 23. Juni 2004 werden aufgehoben und die Streitsache wird zur Neu Beurteilung im Sinne der Erwägungen und zur neuen Entscheidung an den Stadtrat zurückgewiesen.

2./ Die Beschwerdegegnerin und die Beschwerdebeteiligte bezahlen die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von Fr. 3'000.-- je zur Hälfte. Dem Beschwerdeführer wird der Kostenvorschuss von Fr. 3'000.-- zurückerstattet.

3./ Die Beschwerdegegnerin und die Beschwerdebeteiligte bezahlen die amtlichen Kosten des Rekursverfahrens von Fr. 2'000.-- je zur Hälfte.

4./ Die Beschwerdegegnerin und die Beschwerdebeteiligte entschädigen den Beschwerdeführer mit je Fr. 2'500.-- zuzügl. MWSt für dessen ausseramtliche Kosten im Rekurs- und Beschwerdeverfahren.

V. R. W.

Die Vizepräsidentin: Der Gerichtsschreiber:



Zustellung dieses Entscheides an:

- den Beschwerdeführer (durch Rechtsanwalt lic. iur. X.)
- die Vorinstanz
- die Beschwerdegegnerin (durch Rechtsanwalt lic. iur. Y.)
- die Beschwerdebeteiligte

am: