



Fall-Nr.:	20-2062
Stelle:	Generalsekretariat Bau- und Umweltdepartement
Instanz:	Bau- und Umweltdepartement
Publikationsdatum:	19.01.2022
Entscheiddatum:	13.01.2022

BUDE 2022 Nr. 002

Art. 4 RPG, Art. 15 RPG, Art. 24 Abs. 2 USG, Art. 7 VRP, Art. 104 Abs. 2 PBG. Namentlich die vorgängige Teilnahme an einem Workshopverfahren verletzt die Ausstandspflicht nicht, da die betroffenen Mitglieder des Stadtrates beim Entscheid über die Einsprachen in den Ausstand getreten sind (Erw. 3.7). Weiter wurde das Mitwirkungsverfahren korrekt durchgeführt und auch die Nachbargemeinden wurden hinreichend in die Planung miteinbezogen (Erw. 4). Die vorgesehene Schwerpunktzone präjudiziert sodann die anstehende Gesamtrevision der Ortsplanung nicht und es liegt ein besonderes öffentliches Interesse am vorgezogenen Erlass des Teilzonenplans vor (Erw. 6). Weiter sind die gesetzlichen Voraussetzungen für Hochhäuser – insbesondere ein besonders geeigneter Standort – ausgewiesen (Erw. 7). Im Übrigen ergibt sich, dass die Zweckmässigkeit des Erschliessungskonzepts für das vorliegende Plangebiet hinreichend ausgewiesen ist (Erw. 8). Die Vorinstanz ist schliesslich zu Recht von der Anwendbarkeit der Immissionsgrenzwerte für den Lärmschutz ausgegangen. Ebenso ist hinreichend ausgewiesen, dass in Übereinstimmung mit dem Lärmgutachten die entsprechenden Werte im späteren Baubewilligungsverfahren eingehalten werden können (Erw. 9). // Dieser Entscheid wurde mit VerwGE B 2022/20 vom 25. Oktober 2022 bestätigt.

BUDE 2022 Nr. 2 finden Sie im angehängten PDF-Dokument.



20-2062

Entscheid Nr. 2/2022 vom 13. Januar 2022

Rekurrentin

A.____,
vertreten durch lic.iur. Markus Joos, Rechtsanwalt, Marktplatz 4,
9004 St.Gallen

gegen

Vorinstanz

Stadtrat X.____ (Gesamtentscheid vom 25. Februar 2020 bzw.
Entscheid der Bürgerschaft)

Rekursgegnerin

B.____, bestehend aus:
- C.____,
- D.____,
- E.____,
vertreten durch lic.iur. Alex Keller, Rechtsanwalt, Teufener
Strasse 11, 9001 St.Gallen

Betreff

Teilzonenplan und Ergänzungen Baureglement "Schwerpunktzone
U.____" sowie Sondernutzungsplan "U.____"



Sachverhalt

A.

Die B.____, bestehend aus C.____, D.____ und E.____, ist Eigentümerin der in Bahnhofsnähe gelegenen Grundstücke Nrn. 001, 002 und 003, Grundbuch X., in X.. Sie liegen innerhalb eines Strassengevierts, das von B.-____, K.-____ und G.____strasse gebildet wird. Zwischen den Grundstücken verläuft zudem in Süd-Nord-Richtung das an dieser Stelle hart verbaute, offene Fliessgewässer "L.____" (Grundstück Nr. 004). Die Grundstücke liegen gemäss geltendem Zonenplan der Stadt X. vom 19. Dezember 1995 in der Kernzone K5a. Das Grundstück Nr. 001 ist mit Wohn- und Gewerbebauten (Vers.-Nrn. 005 und 006), das Grundstück Nr. 003 mit einer Gewerbebaute (Vers.-Nr. 007) überbaut.

B.

a) Am 26. Februar 2018 erliess der Stadtrat X. den Teilzonenplan "Schwerpunktzone U.____", die Ergänzung des Baureglements mit Art. 4^{bis} "Schwerpunktzone U.____", den Sondernutzungsplan "U.____", den Teilstrassenplan "Umgestaltung B.____strasse-K.____strasse-G.____strasse" sowie das Wasserbauprojekt "Ausbau L.____-Abschnitt U.____". Gleichzeitig wurde das am 6. Juli 2015 beschlossene Vorgängerprojekt "Gestaltungsplan U.____ III" aufgehoben. Als Ergänzung dazu verfügte das Polizeikommando der Kantonspolizei St.Gallen am 2. März 2018 eine Erweiterung der Begegnungszone an der B.____ und K.____strasse und eine Reduktion der Höchstgeschwindigkeit auf 20 km/h sowie Einbahnverkehr auf diesen Strassenabschnitten mit entsprechenden Signalisationen.

b) Mit dem Teilzonenplan "Schwerpunktzone U.____" ist insbesondere vorgesehen, für das bisher in der Kernzone K5a gelegene Grundstück Nr. 001 (sowie geringfügige Flächen im Grenzbereich) eine Schwerpunktzone nach Art. 19 des Planungs- und Baugesetzes (sGS 731.1; abgekürzt PBG) zu schaffen. Entsprechend wurde das Baureglement der Stadt X. vom 6. Juli 2009 mit Art. 4^{bis} "Schwerpunktzone U.____" ergänzt. Demgemäss dient die Zone der verdichteten Neunutzung des strategisch bevorzugt gelegenen Entwicklungsgebiets "U.____" im Sinn der kommunalen Entwicklungsstrategie sowie der Realisierung einer Zentrumsüberbauung von hoher architektonischer und aussenräumlicher Qualität mit einer auf die Infrastruktur abgestimmten Nutzung. Zudem werden die zulässigen Nutzungen (Detailhandel, Gastgewerbe, Dienstleistung, Bildung und Wohnen) – welche der Zentrumsentwicklung dienen sollen – definiert. Schliesslich werden eine Sondernutzungsplanpflicht sowie die Regelbauvorschriften festgelegt.

c) Der Sondernutzungsplan "U.____" mit besonderen Vorschriften (besV) bezweckt insbesondere sowohl hinsichtlich der Überbauung als auch der Umgebung die Sicherung einer hohen städtebaulichen



und architektonischen bzw. freiräumlichen Qualität und einer geeigneten Mischnutzung. Er soll die Erstellung eines Hochhauses mit bis zu 65 m Höhe ermöglichen und definiert hierfür die notwendigen Anforderungen an Gestaltung, Grösse und Positionierung des Gebäudes. Weiter regelt er eine zweckmässige Parkierung und Erschliessung sowie die Ausgestaltung der Umgebung.

d) Der Teilstrassenplan mit Strassenprojekt "Umgestaltung B.___strasse-K.___strasse-G.___strasse" hat im Wesentlichen die Begradigung der K.___strasse sowie die Schaffung einer orthogonalen Struktur für die angrenzenden Grundstücke zum Gegenstand. Ebenfalls Teil des Verkehrsprojekts bildet die Erweiterung der Begegnungszone an der B.___strasse sowie K.___strasse mit einer Reduktion der Höchstgeschwindigkeit auf 20 km/h sowie Einbahnverkehr, welche mittels Verkehrsanordnungen vom Polizeikommando der Kantonspolizei verfügt wurden.

e) Schliesslich sieht das Wasserbauprojekt "Ausbau L.___-Abschnitt U.___" die Neugestaltung des rund 80 m langen Abschnitts des L.___s zwischen den Brücken G.___strasse und B.___strasse vor. Dabei bleibt insbesondere die nördliche Ufermauer bestehen, während die südliche Mauer rückgebaut und durch eine Böschung ersetzt wird. Als zusätzliche Wegverbindung wird ein Fussgängersteg erstellt.

f) Die öffentliche Auflage der genannten Planerlasse erfolgte vom 5. März bis 7. April 2018. Während der Auflagefrist erhob die A.___, vertreten durch lic.iur. Markus Joos, Rechtsanwalt, St.Gallen, Einsprache gegen den Teilzonenplan und die Ergänzung des Baureglements "Schwerpunktzone U.___" sowie den Sondernutzungsplan "U.___". Sie rügte im Wesentlichen eine Befangenheit der Mitglieder des Stadtrates, ein ungenügendes Mitwirkungsverfahren, eine unzulässige Präjudizierung der Gesamtrevision der Ortsplanung sowie fehlende Voraussetzungen für die Erstellung eines Hochhauses. Im Übrigen seien auch die Erschliessung sowie der Lärmschutznachweis ungenügend.

g) Die mit einem revidierten Verkehrsgutachten, angepasstem Planungsbericht sowie Bestätigungsschreiben zweier Nachbargemeinden ergänzten Planunterlagen wurden sodann der Einsprecherin zur Gewährung des rechtlichen Gehörs zugestellt. Die Einsprecherin nahm mit Schreiben vom 7. Januar 2019 dazu Stellung.

h) Mit Beschluss vom 28. Januar 2019 setzte der Stadtrat X. den Teilzonenplan und die Änderung des Baureglements "Schwerpunktzone U.___" sowie den Sondernutzungsplan "U.___" fest und wies die Einsprache der A.___ ab. Zur Begründung wurde insbesondere ausgeführt, neben den freiwillig in den Ausstand getretenen Stadtpräsidenten S.___ sowie Stadtrat M.___ bestünden keine weiteren Ausstandsgründe gegen die übrigen Mitglieder des Stadtrates. Das Mitwirkungsverfahren sei ordnungsgemäss durchgeführt worden, da die Bevölkerung sich sowohl zu den



konzeptionellen Vorgaben als auch zum konkreten Projekt habe äussern können. Zudem hätten die Gemeinderäte der Nachbargemeinden Q.____ und G.____ bestätigt, über das Projekt informiert gewesen zu sein und keine Einwände dagegeben zu erheben. Weiter sei eine punktuelle Anpassung des geltenden Zonenplans vorliegend zulässig, da die künftige Gesamtrevision der Ortsplanung durch die Schaffung einer Schwerpunktzone mit spezifischen Regelbauvorschriften für ein in sich geschlossenes Gebiet nicht präjudiziert werde. Auch werde durch die Planung eines Hochhauses an diesem Standort die künftige Dimensionierung der Zonen für Wohnnutzungen nicht tangiert, da einzig eine bereits bestehende Siedlungsbrache einer optimalen Nutzung zugeführt werde. Darüber hinaus sei durch den Erlass einer neurechtlichen Schwerpunktzone eine Referendumsmöglichkeit für die Bürgerschaft geschaffen worden, welche bei einer Anpassung des altrechtlichen Gestaltungsplans "U.____ III" in der bestehenden Kernzone 5a nicht bestanden hätte. Im Weiteren seien die gesetzlichen Voraussetzungen für Hochhäuser erfüllt, wobei insbesondere die Interessen der Nachbarn nicht übermässig beeinträchtigt würden. Weiter sei das Areal hinreichend erschlossen. Insbesondere seien für die geplante Nutzung des Hochhauses genügend Parkplätze vorgesehen. Weiter zeige das Verkehrsgutachten schlüssig eine ausreichenden Leistungsfähigkeit des Verkehrsnetzes auf, wobei die Verkehrssituation im Umfeld des Areals "U.____" durch die geplanten Massnahmen erheblich verbessert werde. Schliesslich werde durch den Lärmschutznachweis die Einhaltung der Immissionsgrenzwerte (IGW) nachgewiesen.

i) Der Teilzonenplan sowie die Änderung des Baureglements "Schwerpunktzone U.____" wurden vom 5. Februar bis 18. März 2019 dem fakultativen Referendum unterstellt. Das Referendum wurde nicht ergriffen.

j) Am 2. September 2019 beschloss der Stadtrat X. eine Änderung des Baureglements, wobei lediglich eine formelle Bereinigung der im Zusammenhang mit der Schwerpunktzone "U.____" geschaffenen Baubegriffe erfolgte. Eine inhaltliche Anpassung fand nicht statt.

k) Die öffentliche Auflage erfolgte vom 10. September bis 9. Oktober 2019. Während der Auflagefrist erhob die A.____ durch ihren Rechtsvertreter wiederum Einsprache gegen die Änderung des Baureglements. Sie rügte insbesondere eine Verletzung der Koordinationspflicht sowie eine funktionelle Unzuständigkeit des Stadtrates X.. Weiter sei das mit einer weiteren Verkehrszählung ergänzte neue Verkehrsgutachten unzulässig.

l) Mit Beschluss vom 9. Dezember 2019 setzte der Stadtrat X. die Änderung des Baureglements "Schwerpunktzone U.____" fest und wies die Einsprache der A.____ ab. Die geringfügige Anpassung des Baureglements habe als Änderungsaufgabe erfolgen können. Zudem befinde sich das Verfahren nach wie vor auf kommunaler Ebene,



weshalb der Stadtrat zuständig sei. Inhaltlich sei es korrekt, in der neurechtlichen Schwerpunktzone auch neurechtliche Baubegriffe zu verwenden. Schliesslich handle es sich beim Verkehrsgutachten nicht um einen rechtsverbindlichen Teil der Planerlasse, sondern um einen Nachweis dazu.

m) Der Teilzonenplan sowie die Änderung des Baureglements "Schwerpunktzone U.____" wurden vom 17. Dezember 2019 bis 27. Januar 2020 dem fakultativen Referendum unterstellt. Dieses wurde erneut nicht ergriffen.

n) Das Amt für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG) genehmigte die Pläne sowie die Nachträge des Baureglements mit Verfügung vom 19. Februar 2020. Die Stadt X. eröffnete die Beschlüsse vom 28. Januar 2019 sowie 9. Dezember 2019 sowie die Genehmigungsverfügung vom 19. Februar 2020 als Gesamtentscheid am 25. Februar 2020.

C.

Gegen diesen Gesamtentscheid erhob die A.____ durch ihren Rechtsvertreter mit Schreiben vom 10. März 2020 Rekurs beim Baudepartement (seit 1. Oktober 2021: Bau- und Umweltdepartement). Mit Rekursergänzung vom 30. April 2020 werden folgende Anträge gestellt:

- a. Der Teilzonenplan "Schwerpunktzone U.____", die Ergänzung Baureglement "Schwerpunktzone U.____", der Sondernutzungsplan "U.____" sowie die Ergänzung Baureglement "Schwerpunktzone U.____"; I. Änderung seien aufzuheben.
- b. Ziff. III/2 des Einspracheentscheides des Stadtrates X. vom 28. Januar 2019 (Nr. 2019/13) sei aufzuheben.
- c. Ziff. III/2 des Einspracheentscheides des Stadtrates X. vom 9. Dezember 2019 (Nr. 2019/165) sei aufzuheben.
- d. Ziff. 1, 2 und 3 des Genehmigungsentscheides des Amtes für Raumentwicklung und Geoinformation vom 19. Februar 2020 (Geschäft Nr. 20-861) seien aufzuheben.
- e. Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolge.

Zur Begründung wird geltend gemacht, die Mitglieder des Stadtrates seien insbesondere durch die Mitwirkung am Workshopverfahren sowie die Teilnahme an der Orientierungsveranstaltung befangen. Zudem gelte die Ausstandspflicht des Stadtpräsidenten auch für das Mitwirkungsverfahren. Weiter sei das Mitwirkungsverfahren ungenügend und nicht ergebnisoffen durchgeführt worden. In diesem Zusammenhang fehle es auch an einer ausreichenden und rechtzeitigen Anhörung der Nachbargemeinden. Zudem präjudiziere der Teilzonenplan



für ein Hochhaus in dieser Grössenordnung und an diesem Standort die künftige Gesamtrevision der Ortsplanung in unzulässiger Weise. Es fehle diesbezüglich an der notwendigen Gesamtsicht sowie an einem besonderen öffentlichen Interesse. Weiter werde damit ein bestimmter Grundeigentümer gegenüber andern stark privilegiert, was dem Rechtsgleichheitsgrundsatz zuwiderlaufe. Zudem sei für die Frage der inneren Verdichtung zwingend eine umfassende Interessenabwägung notwendig, welche nur im Rahmen einer Gesamtrevision der Ortsplanung vorgenommen werden könne. Der Teilzonenplan verstosse sodann gegen Bundesrecht, da Art. 15 des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes (SR 700; abgekürzt RPG) zu Unrecht nicht berücksichtigt worden sei. Auch der Planungsbericht sei vorliegend ungenügend und unvollständig. Da die Schaffung einer neurechtlichen Schwerpunktzone unzulässig sei, gelte dies ohne Weiteres auch für die entsprechend revidierten Bestimmungen des Baureglements. Nach Einreichung des Genehmigungsgesuchs sei es der Vorinstanz nicht mehr erlaubt gewesen, die verabschiedeten Erlasse zu ändern. Dieses Vorgehen verletze zudem das Koordinationsgebot gemäss Art. 25a RPG sowie Art. 47 der eidgenössischen Raumplanungsverordnung (SR 700.1; abgekürzt RPV). Weiter genügten die planerischen Grundlagen zum besonders geeigneten Standort und der architektonischen Gestaltung den gesetzlichen Anforderungen weder formal noch inhaltlich. Insbesondere der Planungsbericht sowie der Zusatzbericht "städtebauliche Integration/architektonische Gestaltung" vom März 2015 enthielten nur einzelne Teilaspekte des vorgeschriebenen Inhalts gemäss Gesetz und Botschaft zum PBG. Die Massstäblichkeit des Hochhauses stehe im offensichtlichen Widerspruch zur bestehenden Bebauungsstruktur und -qualität der Umgebung und es fehle namentlich an den Voraussetzungen des besonders geeigneten Standorts. Sodann verfüge das geplante Hochhaus nicht über eine hinreichende Zu- und Wegfahrt, weshalb es an einer hinreichenden strassenmässigen Erschliessung mangle. Das Verkehrsgutachten sei nicht schlüssig und die nach Erlass des Einspracheentscheids vom 28. Januar 2019 ergangenen Nachbesserungen seien unzulässig und unter Verletzung des rechtlichen Gehörs erfolgt, da sich weder die Vorinstanz noch die Genehmigungsbehörde mit der entsprechenden Stellungnahme der Einsprecherin befasst habe. Die Anpassungen hätten auch dazu geführt, dass die öffentlich aufgelegten Planungsgrundlagen nicht mehr mit denjenigen der Genehmigung übereinstimmten, was zur Aufhebung der angefochtenen Pläne führen müsse. Inhaltlich könne zur Frage der erforderlichen Autoabstellplätze für ein Hochhaus in solchem Ausmass nicht auf das entsprechende kommunale Reglement abgestellt werden. Bei Anwendung der entsprechenden Norm der Vereinigung Schweizerischer Strassenfachleute (VSS) wäre die geplante Anzahl von 170 Parkplätzen – insbesondere unter Berücksichtigung der Fläche von rund 3'600 m² publikumsintensiver Nutzungen – bei Weitem ungenügend. Art. 3 Abs. 4 besV des Sondernutzungsplans sei zudem mit übergeordnetem Recht nicht vereinbar, da sämtliche Parkplätze innerhalb des Planperimeters nachgewiesen werden müssten und nicht auf ein ungewisses Parkhaus in unmittel-



barer Nähe abgestellt werden könne. Weiter seien die im Rekursverfahren Nr. 16-1250 vom kantonalen Tiefbauamt (TBA) festgestellten Mängel im Bereich der Verloaderampe nach wie vor vorhanden. Die entsprechenden Mängel könnten auch nicht mit Verweis auf spätere privatrechtliche Verkehrsanordnungen behoben werden. Schliesslich sei auch der Lärmschutznachweis ungenügend. Da für die geplante Umzonung eine neue Erschliessung notwendig sei, gelte das Gebiet lärmschutzrechtliche als nicht erschlossen, was zur Anwendung der Planungswerte (PW) führe. Im Übrigen basiere das Lärmgutachten auf den unzutreffenden bzw. viel zu tiefen Annahmen des Verkehrsgutachtens in Bezug auf die für das Hochhaus notwendige Anzahl Parkplätze.

D.

Mit Nachtrag vom 22. Juni 2020 verfügte das AREG eine Anpassung der Erwägungen zum Gewässerschutz der Genehmigungsverfügung vom 19. Februar 2020. Mit Schreiben vom 24. Juni 2020 wurde die Anpassung der Genehmigungsverfügung der Rekurrentin zur Gewährung des rechtlichen Gehörs zugestellt.

E.

a) Mit Vernehmlassung vom 27. August 2020 beantragt die Vorinstanz, den Rekurs unter Kostenfolge abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden könne. Zur Begründung wird geltend gemacht, es bestehe aufgrund der öffentlichen Funktion der Mitglieder des Stadtrates sowie der Zuständigkeit als Planungsbehörde keine Ausstandspflicht. Der Stadtpräsident sowie ein Stadtrat seien aufgrund der Teilnahme am Workshopverfahren sowie der Betreuung des Planungsgeschäfts beim Entscheid über die Einsprache freiwillig in den Ausstand getreten. Mit der Orientierungsveranstaltung vom 31. Oktober 2017 sowie dem nachfolgenden Vorgehen sei das Mitwirkungsverfahren korrekt durchgeführt worden. Auch die Nachbargemeinden hätten bestätigt, dass sie mit dem Projekt einverstanden seien, weshalb eine unzureichende Mitwirkung nicht gegeben sei. Das im besonderen öffentlichen Interesse liegende Projekt präjudiziere sodann die Gesamtrevision der Ortsplanung nicht und beruhe auf breit abgestützten städtebaulichen und ortsplanerischen Grundlagen. Im Übrigen würden gemäss I. Nachtrag zum PBG (Art. 175a) vom 20. Mai 2020 Teilzonenpläne vor Erlass der Gesamtrevision ausdrücklich als zulässig erklärt. Der besonders geeignete Standort des Hochhauses gehe namentlich aus der Standortevaluation des Hochhauskonzepts hervor und beruhe nicht auf privaten Präferenzen. Mit dem Erlass einer Schwerpunktzone habe sodann eine demokratische Mitwirkungsmöglichkeit der Bevölkerung bestanden, was die hohe politische Akzeptanz zeige. Die Zuständigkeit für das Planverfahren habe sodann bis zur Ansetzung der Rekursfrist vom 25. Februar 2020 beim Stadtrat gelegen, weshalb eine Ergänzung des Verkehrsgutachtens ohne Weiteres zulässig gewesen sei. Die Parkplatzanzahl sei im Weiteren korrekt ermittelt worden. Aufgrund der früheren Rekursentscheide (BDE Nr. 34/2008 vom 13. Juni 2008 und BDE Nr. 18/2010 vom 16. März 2010) seien die Nutzflächen diesbezüglich zudem bewusst im Detail festgelegt worden. Bei der



nachträglichen Neuauflage des Baureglements handle es sich weiter um eine sehr geringfügige und rein formelle Anpassung der Baubegriffe ohne materielle Änderungen der Planungsgrundlagen. Ein Mitwirkungsverfahren sei dafür nicht notwendig. Es bestünden sodann keine Widersprüche zwischen den Einspracheentscheiden vom 28. Januar sowie 9. Dezember 2019. Bis zur Eröffnung des Gesamtentscheids vom 25. Februar 2020 sei das kommunale Planverfahren ohnehin nicht abgeschlossen gewesen.

b) Mit Vernehmlassung vom 14. September 2020 beantragt die Rekursgegnerin, vertreten durch lic.iur. Alex Keller, Rechtsanwalt, St.Gallen, den Rekurs unter Kostenfolge abzuweisen. Zur Begründung wird geltend gemacht, eine Verletzung der Ausstandspflicht von S.____ und M.____ könne aufgrund des Ausstands beim Entscheid über die angefochtenen Einspracheentscheide ausgeschlossen werden. Die Leitung der Informationsveranstaltungen sei unproblematisch, da dabei keine Entscheide zu fällen oder vorzubereiten seien. Das subjektive Empfinden der Rekurrentin begründe keine objektiv gerechtfertigten Zweifel an der Unbefangenheit der übrigen Mitglieder des Stadtrates. Sodann sei ein geeignetes Mitwirkungsverfahren für die Bevölkerung durchgeführt worden. Auch die Gemeinden in der Region seien insbesondere durch die langjährigen und bekannten Vorarbeiten zur infrage stehenden Nutzungsplanung rechtzeitig angehört worden. Weiter werde die anstehende Gesamtrevision der Ortsplanung durch das Projekt nicht präjudiziert. Bereits der kommunale Richtplan schliesse eine negativ präjudizierende Wirkung der Schwerpunktzone U.____ aus. An dieser bestehe sodann ein herausragendes öffentliches Interesse. Im Übrigen setze die Vorinstanz mit der konsequenten Mobilisierung innerer Nutzungsreserven den indirekten Planungsauftrag nach Art. 15 Abs. 4 Bst. b RPG um und nehme eine umfassende Interessenabwägung mit den Zielen und Grundsätzen der Raumplanung vor. Die zulässige Ergänzung des Baureglements führe ferner nicht zu Widersprüchen und halte das Koordinationsgebot ein, da namentlich eine gleichzeitige Eröffnung und einheitliche Anfechtung als Gesamtentscheid gegeben waren. Weiter seien die Voraussetzungen für Hochhäuser vorliegend eingehalten, da insbesondere ein genügendes städtebauliches Konzept, ein besonders geeigneter Standort sowie eine entsprechende architektonische Gestaltung vorhanden seien. Die hinreichende Erschliessung sei sodann rechtlich und tatsächlich sichergestellt. Auch die Zufahrt zum Plangebiet sei verkehrssicher möglich. Die langfristige Einhaltung des Zufahrtsverbots für über 10 m lange Lastwagen werde vorweg durch bauliche Massnahmen sichergestellt, wobei das konkrete Anlieferungskonzept erst im Baubewilligungsverfahren festzulegen sei. Dannzumal sei die private Zufahrt durch ein privatrechtliches Verbot einzuschränken, was durch ein öffentlich-rechtliches Signal anzuzeigen sei. Bei der Pflicht zur Erstellung von Parkplätzen gemäss PBG handle es sich weiter um eine Kann-Vorschrift. Im späteren Baubewilligungsverfahren komme voraussichtlich das entsprechende kommunale Reglement zur Anwendung, welches sowohl den Pflichtbedarf, die Reduktion sowie den Re-



alersatz regle. Inwiefern dieses Reglement auf ein Hochhaus nicht angewendet werden könne, sei nicht nachvollziehbar. Ebenso sehe die kantonale und kommunale Gesetzgebung einen Realersatz für Abstellplätze vor. Schliesslich seien auch die Vorschriften zum Lärmschutz eingehalten.

c) Mit Vernehmlassung vom 13. November 2020 führt das AREG aus, die betroffene Bevölkerung habe vor dem Erlass der Nutzungspläne auf verschiedenen Planungsebenen Gelegenheit gehabt, die Pläne zu prüfen, ihre Meinung zu äussern und Anregungen zu hinterlegen. Die entsprechenden Eingaben seien vom Stadtrat behandelt worden, wobei eine individuelle Beantwortung und Berücksichtigung der Anliegen nicht verlangt werde. Das Mitwirkungsverfahren sei somit genügend. Weiter sei mit der Revision des RPG der Fokus in der Raumplanung verstärkt auf die Innenentwicklung gelegt worden. Die bundesrechtlichen Vorgaben würden mit dem kantonalen Richtplan umgesetzt, wobei das kantonale Raumkonzept X. als eines der fünf Regionalzentren des Kantons sowie als urbaner Verdichtungsraum bezeichne. Nach Vorgaben des Richtplans sei das künftige Bevölkerungswachstum bevorzugt auf gut erschlossene und zentrale Räume zu lenken. Bei der Planung handle es sich wohl um ein grosses Projekt, welches im Kanton aber nicht als einzigartig bezeichnet werden könne. Auch eine grössere Planung präjudiziere die Gesamtrevision der Ortsplanung nicht per se. Ein besonderes öffentliches Interesse sei durch die breite konzeptionelle und planerische Abstützung klar gegeben. Weiter weise das Gemeindeportrait für die Stadt X. einen Kapazitätsindex von 9,5 % aus, was einem Flächenbedarf von 22 Hektaren entspreche. Der Bedarf an zusätzlichen Nutzungsflächen sei somit gegeben und aus Sicht des geforderten haushälterischen Umgangs mit dem Boden sei die Planung sehr zu begrüssen. Die hohe städtebauliche und architektonische Gestaltungsqualität werde sowohl vom Stadtrat als auch den Amtsstellen (AREG und Hochbauamt [HBA]) attestiert. Es handle sich zudem um einen besonders geeigneten Standort, da er an einer der städtebaulich zentralsten Stellen des Stadtkörpers, nämlich an der Kreuzung der beiden stadtpprägenden Achsen, liege. Insbesondere übernehme das Projekt eine Scharnierfunktion zwischen G. ___strasse und Bahnhofsgebiet, womit dieses an das bestehende Zentrum angeschlossen werden könne. Zusammen mit der Arealentwicklung am Bahnhof werde die Bedeutung der Stadt X. als Regionalzentrum gestärkt. Auch ein 64 m hohes Hochhaus erfülle gemäss Einschätzung des HBA die qualitativen Anforderungen in gestalterischer Hinsicht. Da es sich bei der Höhe von 50 m gemäss Hochhauskonzept 2011 um konzeptionelle Vorgaben handle, sei eine Abweichung im Rahmen der konkreten ortsplanerischen Umsetzung üblich und ohne weiteres möglich. Schliesslich seien die Erschliessung sowie der Lärmschutznachweis gemäss Einschätzung der entsprechenden Fachstellen genügend. Insgesamt sei die geforderte Rechtmässigkeit und Übereinstimmung mit den übergeordneten Planungsgrundlagen gegeben, womit die Genehmigung vom 19. Februar 2020 bestätigt werden könne.



aa) Mit Mitbericht vom 15. Oktober 2020 teilt das Amt für Umwelt (AFU) mit, das Plangebiet gelte aus lärmschutzrechtlicher Sicht als erschlossen. Entsprechend seien die IGW bei Fenstern von lärmempfindlichen Räumen einzuhalten. Gemäss Lärmgutachten sei dies mit Ausnahme eines einzigen Immissionsorts möglich. Im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens werde zu prüfen sein, ob alle erforderlichen Lärmschutzmassnahmen umgesetzt worden seien. In diesem Fall könne an dieser zentralen Lage eine kantonale Zustimmung nach Art. 31 Abs. 2 der eidgenössischen Lärmschutzverordnung (SR 814.41; abgekürzt LSV) in Aussicht gestellt werden. Abschliessend sei darauf hinzuweisen, dass das Lärmgutachten auf dem DTV (Durschnittlicher Tagesverkehr) IST-Zustand und nicht auf der im Verkehrsgutachten ermittelten Verkehrsbelastung "Projekt – Zustand 2030" basiere. Es sei jedoch davon auszugehen, dass ohnehin nicht mit gravierenden Abweichungen bei den berechneten Werten für die Immissionsorte zu rechnen sei.

bb) Mit Mitbericht vom 20. Oktober 2020 führt das TBA, Abteilung Mobilität und Planung, aus, das im Verkehrsgutachten vom 11. Oktober 2019 gewählte Verfahren entspreche dem üblichen Vorgehen und sei korrekt durchgeführt worden. Auch der Nachweis der erforderlichen Autoabstellplätze im Verkehrsgutachten werde als ausreichend erachtet. Das Parkplatzreglement der Stadt X. lehne sich stark an die Normen – welche nicht bindend seien – an und die verwendeten Grenzwerte sowie die Reduktion würden der VSS-Norm 40 281 entsprechen. Zudem könnte aufgrund der öV-Erschliessungsgüte und dem vorhandenen Modalsplit im Vergleich zum Reglement sogar eine höhere Reduktion angewendet werden. Auch diesbezüglich werde eine gewisse Reserve für die Beurteilung der Leistungsfähigkeit der massgebenden Knoten ausgewiesen. Sodann sei auch der errechnete Mehrverkehr korrekt und nachvollziehbar ermittelt worden. Die verschiedenen mitberücksichtigten Kapazitätsreserven liessen es sodann zu, allfällige Schwankungen oder Mehrverkehr (z.B. Postgebäude, Postomaten der SBB) aufzunehmen. Schliesslich sei auch die Ermittlung der Verkehrszahlen für das Lärmgutachten plausibel und nachvollziehbar. Aus Sicht Lärmschutz seien die Annahmen bezüglich Verkehrszusammensetzung (z.B. Schwerverkehrsbelastung) grosszügig im Sinn des Anwohner-schutzes getroffen worden. Mit gravierenden Abweichungen bei den berechneten Werten für die Immissionsorte sei nicht zu rechnen. Die hinreichende Erschliessung sei mit dem Verkehrsgutachten vom 11. Oktober 2019 ausreichend nachgewiesen. Mit Mitbericht vom 21. Oktober 2020 des TBA, Strasseninspektorat, wird aufgrund nicht vorhandener Planunterlagen auf die Aussagen im Amtsbericht zum Rekursverfahren Nr. 16-1250 verwiesen.

d) Mit Amtsbericht vom 18. Januar 2021 führt das HBA aus, das geplante Hochhaus stehe städtebaulich und verkehrstechnisch an der richtigen Stelle. Mit dem Sockelbau binde sich das Gebäude harmonisch in den angrenzenden Stadtkörper ein. Die konkrete



Gebäudehöhe spiele eine untergeordnete Rolle, da das Hochhaus die umliegende Bebauung ohnehin überrage und so als Landmark den Auftakt des regional bedeutenden Zentrums von X. markiere. Die architektonische Umsetzung des städtebaulichen Konzepts sei klar und schlüssig. Insgesamt sei der vorliegende Sondernutzungsplan eine einmalige Chance für die Stadt X., wobei die feine architektonische Umsetzung der herausragenden städtebaulichen Lösung insbesondere ein qualitativ hochwertiges Entwicklungspotential ermögliche.

F.

a) Das Baudepartement führte am 14. April 2021 in Anwesenheit der Verfahrensbeteiligten sowie mit Vertretern des AREG, TBA und HBA einen Augenschein durch.

b) Mit Eingabe vom 10. Mai 2021 lässt sich die Rekursgegnerin zum Augenscheinprotokoll vernehmen.

c) Mit Schreiben vom 19. Mai 2021 reichte das TBA nach Erhalt der Planunterlagen eine Ergänzung des Amtsberichts vom 21. Oktober 2020 ein. Die Beurteilung des Warenumschlags könne nicht abschliessend vorgenommen werden, wobei ein Schleppkurvennachweis für das Manöver an der Verladerampe empfohlen werde. Das vorgesehene Einbahnregime sei sinnvoll. Weiter seien die Sichtzonen momentan nicht sichergestellt, was allenfalls mit dem späteren Bauprojekt noch korrigiert werden könne.

d) Mit Eingabe vom 14. Juni 2021 lässt sich die Rekurrentin zum Augenscheinprotokoll vernehmen und reicht eine Stellungnahme zu den Ausführungen der Rekursgegnerin vom 10. Mai 2021 ein. Vorliegend könne die Zweckmässigkeitsprüfung der Erschliessung nicht genügend vorgenommen werden. Sodann sei die südseitige Erschliessung irreführend dargestellt. Der Mangel bezüglich Sichtzone könne sodann nicht im Baubewilligungsverfahren korrigiert werden. Es sei nach wie vor davon auszugehen, dass die Stellungnahme des TBA vom 24. März 2017 (Rekursverfahren Nr. 16-1250) gültig und damit die geplante Erschliessung ungenügend sei. Aufgrund der notwendigen Umzonung sowie der Erschliessungsmassnahmen (vor allem neues Verkehrsregime) seien lärmässig die PW einzuhalten.

e) Mit Eingabe vom 30. Juni 2021 reicht die Rekursgegnerin eine Stellungnahme zu den Amtsberichten von TBA und AFU ein. Obwohl mit einem Sondernutzungsplan erst eine besondere Bauweise festgelegt werde, könne mit Blick auf das Richtprojekt aufgezeigt werden, dass die Vorgaben des Lärmschutzes und der Verkehrssicherheit im anschliessenden Baubewilligungsverfahren eingehalten werden können. Mit dem ergänzten Lärmschutznachweis vom 24. Juni 2021 werde nachgewiesen, dass auch im Prognosezustand 2030 bei allen vom umliegenden Strassennetz betroffenen lärmempfindlichen Räumen die IGW eingehalten würden. Auch der vorgesehene Warenumschlag könne verkehrssicher abgewickelt werden.



f) Mit Schreiben vom 8. Juli 2021 nimmt die Vorinstanz zum ergänzten Amtsbericht Stellung. Eine genaue verkehrstechnische Überprüfung der vorgesehenen Baugrunderschliessung sei zum heutigen Zeitpunkt auf Stufe Sondernutzungsplan weder möglich noch erforderlich. Der eingereichte Schleppkurvennachweis zeige, dass ausreichend Verkehrsfläche für die Anlieferung zur Verfügung stehe. Der Erlass von konkreten Sichtzonen sei zum jetzigen Zeitpunkt verfrüht.

g) Mit Schreiben vom 22. Juli 2021 reicht das TBA eine weitere Ergänzung des Amtsberichts ein. Demnach sei der Nachweis für den Warenumsschlag nun ausreichend. Die Aussagen zu den Sichtweiten blieben jedoch unverändert. Mit E-Mail vom 16. August 2021 teilt das TBA mit, dass bisher die bei der Tiefgaragenausfahrt vorgesehene Durchgangssperre nicht beachtet worden sei. Durch den damit geänderten Beobachtungspunkt seien die aufgezeigten Sichtweiten nun ausreichend. Mit Schreiben vom 18. August 2021 weist die Rekursgegnerin ebenfalls auf diesen Punkt hin.

h) Mit Eingaben vom 10. und 27. September 2021 nimmt die Rekurrentin zu den Eingaben vom 30. Juni, 8. Juli und 18. August 2021 sowie zum Amtsbericht des TBA vom 22. Juli bzw. 16. August 2021 Stellung. Die nachträglichen Änderungen bzw. Ergänzungen der Planungsgrundlagen (ergänzender Planungsbericht vom 24. Juli 2021, Plan vom 11. Juni 2021, Umgebungsplan vom 12. August 2021 sowie E-Mail TBA vom 16. August 2021) würden gegen das Koordinationsgebot verstossen. Darauf könne nicht abgestellt werden.

i) Mit Eingabe vom 6. Oktober 2021 nimmt die Rekursgegnerin zum Schreiben der Rekurrentin vom 27. September 2021 Stellung. Die nachträglichen Amtsberichte sowie die von der Rekursgegnerin eingereichten Urkunden dienen der Sachverhaltsermittlung im Rekursverfahren und seien zu berücksichtigen.

G.

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

Erwägungen

1.

1.1 Die Zuständigkeit des Bau- und Umweltdepartementes ergibt sich aus Art. 43^{bis} des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1; abgekürzt VRP).

1.2 Die Frist- und Formerfordernisse von Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 VRP sind erfüllt. Die Rekursberechtigung ist gegeben (Art. 45 VRP). Auf den Rekurs ist einzutreten.



2.

Am 1. Oktober 2017 ist das PBG in Kraft getreten und das Baugesetz vom 6. Juni 1972 (nGS 8, 134; abgekürzt BauG) aufgehoben worden (Art. 172 Bst. a PBG). Da die vorliegenden Nutzungspläne erst nach dem Vollzugsbeginn des PBG öffentlich aufgelegt sind, gelangen somit grundsätzlich die Bestimmungen des PBG zur Anwendung, sofern sie gemäss Anhang zum Kreisschreiben "Übergangsrechtliche Bestimmungen im PBG" vom 8. März 2017 (Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2017/I/1) als unmittelbar anwendbar erklärt werden.

3.

Die Rekurrentin macht eine Verletzung der Ausstandspflicht geltend.

3.1 Art. 29 Abs. 1 der Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV) gewährleistet den Anspruch auf richtige Zusammensetzung der Entscheidbehörde. Von der entscheidenden Behörde und deren Mitgliedern wird zudem ein gewisses Mass an Unparteilichkeit, Unbefangenheit und Unvoreingenommenheit verlangt (G. STEINMANN, in: Ehrenzeller/Schindler/Schweizer/Vallender [Hrsg.], Die schweizerische Bundesverfassung, St.Galler Kommentar, 3. Aufl., Zürich 2014, N 34 zu Art. 29 BV). Die in Art. 29 BV statuierten Verfahrensgarantien gelten in allen Gerichts- sowie Verwaltungsverfahren; ihr Anwendungsbereich ist weiter als derjenige von Art. 6 Ziff. 1 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (SR 0.101; abgekürzt EMRK; HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 10. Auflage, Zürich 2020, N 829 unter Hinweis auf BGE 131 II 169).

3.2 Im Kern der Garantie der Unbefangenheit steht für Richter wie Verwaltungsbeamte, dass sie sich in Bezug auf die Beurteilung des Sachverhalts nicht bereits festgelegt haben. Bei den Anforderungen an die Unparteilichkeit von Verwaltungs- und Exekutivbehörden muss allerdings berücksichtigt werden, dass ihr Amt mit einer sachbedingten Kumulation verschiedener, insbesondere auch politischer Aufgaben einhergeht. Ist die Unbefangenheit von Verwaltungsbehörden zu beurteilen, ist deshalb immer zu berücksichtigen, dass diese zunächst ihre Verwaltungsfunktionen zu erfüllen haben und nicht Rechtsprechungsfunktionen. An ihre Unbefangenheit können deshalb nicht dieselben Anforderungen gestellt werden, wie an die Unabhängigkeit von Justizbehörden (C. REITER, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], Praxis-Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Zürich/St.Gallen 2020, Art. 7-7^{bis} N 26). Vielmehr können sie beim Erlass von Verfügungen nicht im eigentlichen Sinn als unparteilich bezeichnet werden. Sie tragen zudem eine besondere Verantwortung zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben, weshalb in diesem Bereich grundsätzlich keine Ausstandspflicht besteht (vgl. zum Ganzen VerwGE B 2020/120 vom 29. April 2021 Erw. 2.5.1; VerwGE B 2016/127 vom 23. Mai 2018 Erw. 2.3.1; je mit Hinweisen). Im verwaltungsinternen Verfahren bejaht die Rechtsprechung eine Ausstandspflicht in der Regel deshalb nur dann, wenn das betreffende Behördenmitglied ein persönliches Interesse an dem zu behandelnden



Geschäft hat (Urteil des Bundesgerichtes 1C_278/2010 vom 31. Januar 2011 Erw. 2.2). Ob eine systembedingt vorbefasste Amtsperson tatsächlich voreingenommen erscheint, entscheidet sich nach den konkreten Umständen des Einzelfalls (BGE 140 I 326 Erw. 5.2 mit Hinweisen). Bei abstrakter Betrachtung besteht der entscheidende Unterschied zwischen zulässiger und unzulässiger Vorbefassung darin, ob die vorbefasste Person erst ihre vorläufige Einschätzung zur Streitsache zum Ausdruck bringt, oder aber der Eindruck entsteht, sie habe sich über den Ausgang des Verfahrens bereits eine feste Meinung gebildet (BGE 137 I 227 Erw. 2.6.2 ff. mit Hinweisen). Zudem haben Behördenmitglieder bei Sachgeschäften, an denen sie persönlich interessiert sind, wegen objektiven Anscheins der Befangenheit in den Ausstand zu treten (STEINMANN, a.a.O., N 36 zu Art. 29 BV). Weil die Befangenheit einen inneren Gemütszustand betrifft, können nur natürliche Personen, nicht aber eine Gesamtbehörde befangen sein (CAVELTI/VÖGELI, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St.Gallen, St.Gallen 2003, N 180; B. SCHINDLER, Die Befangenheit der Verwaltung, Zürich 2002, S. 75 ff.).

3.3 Auch jede Äusserung einer Amtsperson im Vorfeld eines förmlichen Verfahrens hat den Anspruch auf gleiche und gerechte Behandlung (Art. 29 Abs. 1 BV) zu wahren. So muss der Verwaltungsentscheid in einem Prozess erfolgen, der eine ungestörte und ausgewogene Abwägung der auf dem Spiel stehenden Interessen ermöglicht. Beim informell-kooperativen Verwaltungshandeln ist die Gefahr besonders gross, dass die Interessen unbeteiligter Dritter oder der Allgemeinheit nicht angemessen berücksichtigt werden. Hat sich ein Privater mit der Verwaltung vor Einleitung des förmlichen Verfahrens über die wesentlichen Inhalte eines Vorhabens informell abgesprochen, wird sich die Behörde beim anschliessenden Entscheid – wenn auch nicht rechtlich, so doch faktisch – in der Regel an die Absprache gebunden fühlen. Bereits in einer solchen Situation haben die unbeteiligten Dritten, wie etwa die Einsprecher, regelmässig berechtigten Anlass zu befürchten, dass die vorbefasste Behörde nicht mehr imstande ist, die Einwände gegenüber dem Vorhaben mit hinreichender Offenheit und Unabhängigkeit zu prüfen. Amtspersonen haben sich bei informellen Äusserungen im Vorfeld eines Verfahrens somit eine besondere Zurückhaltung aufzuerlegen; die Stellungnahme darf in keiner Weise den Anschein erwecken, dass sich die Amtsperson in Bezug auf das anstehende Verfahren bereits festgelegt hat (BGE 140 I 326 Erw. 6.2 mit Hinweisen). Das Gleiche hat selbstverständlich auch für Äusserungen während eines laufenden Verfahrens zu gelten. Äusserungen von Behördenmitgliedern können nach verschiedenen Kriterien gewürdigt werden. Einerseits lässt sich dabei an der Bestimmtheit einer Äusserung ermesen, wie weit der Amtsträger bereits eine vorgefasste Meinung vertritt. Andererseits ist es massgebend, ob eine Ansicht sachlich oder polemisch geäussert wird (SCHINDLER, a.a.O., S. 130 f.).

3.4 Die bundesgerichtlichen Anforderungen an die Unabhängigkeit der Mitglieder einer Entscheidbehörde werden im kantonalen Recht in



Art. 7 Abs. 1 VRP konkretisiert. Danach haben Behördemitglieder sowie öffentliche Angestellte und amtlich bestellte Sachverständige die Anordnungen treffen, solche vorbereiten oder daran mitwirken von sich aus in den Ausstand zu treten:

- a. wenn sie selbst, ihre Verlobten oder Ehegatten, ihre eingetragenen Partner, ihre Verwandten und Verschwägerten bis und mit dem dritten Grade, ihre Adoptiv-, Pflege- oder Stiefeltern oder ihre Adoptiv-, Pflege- oder Stiefkinder, der eingetragene Partner eines Elternteils oder die Kinder des eingetragenen Partners an der Angelegenheit persönlich beteiligt sind; der Ausstandsgrund der Verschwägerung besteht nach Auflösung der Ehe oder der eingetragenen Partnerschaft fort;
- b. wenn sie Vertreter, Beauftragte, Angestellte oder Organe einer an der Angelegenheit beteiligten Person sind oder in der Sache Auftrag erteilt haben;
- b^{bis} wenn sie an einer Anordnung der Vorinstanz mitgewirkt haben;
- c. wenn sie aus anderen Gründen befangen erscheinen.

Der letztgenannte Ausstandsgrund verlangt nicht, dass der Betroffene tatsächlich befangen ist. Es genügt, wenn das betroffene Mitglied befangen sein könnte oder befangen erscheint (Urteil des Bundesgerichtes 1B_418/2014 vom 15. Mai 2015 Erw. 4.1 f.). Allein das persönliche Empfinden einer Partei reicht dafür nicht aus. Das Misstrauen in die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit müssen vernünftige Gründe objektiv rechtfertigen (CAVELTI/VÖGELI, a.a.O., N 191). Misstrauen in die Unparteilichkeit kann namentlich in einem bestimmten subjektiven Verhalten der betroffenen Person oder in funktionellen und organisatorischen Gegebenheiten begründet sein. Funktionelle und organisatorische Gründe werden aber nicht grundsätzlich als Ausstandsgründe anerkannt (I. HÄNER, Die Beteiligten im Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozess, Zürich 2000, N 448).

3.5 Vorliegend wurde im Zusammenhang mit dem Vorgängerprojekt "U.____ III" von August 2013 bis April 2014 ein Workshop-Verfahren unter Beteiligung des Stadtpräsidenten S.____ sowie des Stadtrates M.____ durchgeführt. Die entsprechenden Akten des Workshopverfahrens wurden der Rekurrentin nach dem Augenschein zur Einsicht zugestellt, womit dem diesbezüglichen Antrag nachgekommen wurde. Der Umstand, dass eine politische Gemeinde im Rahmen der Ortsplanung planerische Massnahmen unter Einbezug betroffener Kreise sowie Fachleute vorbereitet, stellt an sich eine gängige Konstellation dar. Ein Beizug von Gemeindevertretern in einem frühen Verfahrensstadium erscheint vor allem bei komplexen und strategisch wichtigen Bau- und Planungsprojekten, wie es vorliegend zur Diskussion steht, sinnvoll. Da das Amt von Exekutivbehörden mit einer sachbedingten Kumulation verschiedener, auch politischer, Aufgaben einhergeht



(STEINMANN, a.a.O., N 35 zu Art. 29 BV), sind Exekutivbehörden von Gemeinden nicht allein zur neutralen Rechtsanwendung oder Streitentscheidung berufen, sondern tragen zugleich eine besondere Verantwortung in der Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben (BGE 140 I 326 Erw. 5.2; Urteil des Bundesgerichtes 1C_150/2009 vom 8. September 2009 Erw. 3.5 mit Hinweisen). Gerade diese systembedingten Unzulänglichkeiten des verwaltungsinternen Verfahrens haben zur Schaffung unabhängiger richterlicher Instanzen geführt, deren Aufgabe es ist, gegebenenfalls in materieller Hinsicht korrigierend einzugreifen (VerwGE B 2013/164 und B 2013/165 vom 4. Dezember 2014 Erw. 2.3).

3.6 S.____ und M.____ haben sich mit der Teilnahme am Workshopverfahren vertieft mit der Planung sowie Projektbearbeitung befasst, zu dessen Verwirklichung die nun angefochtenen Pläne erlassen wurden. Zudem hat der Stadtpräsident insbesondere die öffentliche Informationsveranstaltung vom 31. Oktober 2017 geleitet sowie im Stadtrat (u.a. mit M.____) das anschliessende Mitwirkungsverfahren begleitet. Vorliegend ist unbestritten, dass Stadtpräsident Gut sowie Stadtrat M.____ deshalb beim Entscheid über die Einsprachen in den Ausstand getreten sind. Aufgrund der Vorbringen der Rekurrentin bleibt zu prüfen, ob damit den Ausstandspflichten Genüge getan wurde.

3.7 Das Einspracheverfahren gewährt den Betroffenen das rechtliche Gehör und stellt damit sicher, dass die verschiedenen auf dem Spiel stehenden Interessen hinreichend berücksichtigt werden. Die Einsprachen erleichtern zudem die Beurteilung, ob das Vorhaben aus Sicht der öffentlichen Interessen – etwa im Licht der raumplanungsrechtlichen Grundsätze – zweckmässig erscheint. Angesichts dieser herausragenden Bedeutung der Einsprache zur Gewährleistung des Gehörsanspruchs Dritter darf informelles Verwaltungshandeln im Vorfeld den Einspracheentscheid in keiner Weise vorwegnehmen (BGE 140 I 326 Erw. 6.2). Aufgrund der vorstehend dargelegten Umstände ist nicht von der Hand zu weisen, dass S.____ und M.____ nicht mehr mit der nötigen Unbefangenheit über die Einsprachen befinden konnten. Sie sind deshalb beim Entscheid über die Einsprachen zu Recht in den Ausstand getreten. Eine darüberhinausgehende Ausstandspflicht besteht jedoch nicht. Insbesondere muss es einem Behördenmitglied auch nach einer Teilnahme an einem Workshopverfahren möglich sein, dem gesetzlichen Informationsauftrag im Rahmen der Mitwirkung (vgl. Art. 4 Abs. 1 RPG und Art. 34 Abs. 2 PBG) nachzukommen. Gerade die durch das Workshopverfahren gewonnenen Projektkennntnisse tragen zu einer möglichst ganzheitlichen Information der Bevölkerung über die geplanten Nutzungspläne bei, zumal die Planungsbehörde diese Aufgabe auch nicht an Private auslagern darf (BDE Nr. 56/2021 vom 10. September 2021 Erw. 4.2.4). Ferner besteht auch beim Erlass der entsprechenden Nutzungspläne keine Ausstandspflicht, da dies lediglich den Auftakt zur Umsetzung des Planungsauftrags darstellt und zu diesem Zeitpunkt mögliche Einwände gegen das konkrete Vorhaben noch gar nicht bekannt sind. Dies deckt



sich namentlich auch mit der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung, wonach in einer vergleichbaren Situation lediglich die in nicht korrekter Zusammensetzung beurteilten Einsprachen erneut zu beurteilen waren und insbesondere keine Wiederholung des Auflageverfahrens verlangt wurde (VerwGE B 2015/68 vom 28. Juli 2015 Erw. 2.2 mit Hinweis auf BGE 140 I 326). Überdies ist aufgrund der Akten nicht ersichtlich, dass S.____ oder die übrigen Mitglieder des Stadtrates übermässig einseitig über das Projekt berichtet hätten oder sonst ein persönliches Interesse am Projekt bestehen würde, zumal die Rekurrentin ihre gegenteiligen Behauptungen auch nicht weiter begründet. Die blosser Teilnahme an einer Informationsveranstaltung für ein für die Planungsbehörde bedeutendes Projekt genügt dazu jedenfalls nicht. Abschliessend ist noch darauf hinzuweisen, dass sich ein Ausstandsbegehren immer gegen eine (oder mehrere) bestimmte natürliche Person(en) zu richten hat (VerwGE B 2016/127 vom 23. Mai 2018 Erw. 2.3.1; BDE Nr. 22/2021 vom 5. März 2021 Erw. 3.2 mit Hinweisen). Der Grund dafür liegt darin, dass die Befangenheit einen inneren Gemütszustand betrifft, weshalb nur natürliche Personen, nicht aber eine Gesamtbehörde befangen sein können (vgl. zum Ganzen BUDE Nr. 65/2021 vom 11. Oktober 2021 Erw. 3.2 mit Hinweisen). Soweit die Rekurrentin eine Befangenheit der Vorinstanz als Gesamtbehörde geltend macht, ist ihr zum Vornherein nicht zu folgen.

4.

Die Rekurrentin beanstandet zudem, das Mitwirkungsverfahren sei ungenügend durchgeführt worden. Diesbezüglich seien auch die betroffenen Nachbargemeinden ungenügend in den Planungsprozess einbezogen worden.

4.1 Nach Art. 34 Abs. 2 PBG i.V.m. Art. 4 Abs. 1 und 2 RPG hat die mit den Planungsaufgaben betraute Behörde die Bevölkerung über die Ziele und den Ablauf der Planungen zu unterrichten. Sie hat dafür zu sorgen, dass die Bevölkerung bei Planungen in geeigneter Weise mitwirken kann. Die Bestimmung hat zum übergeordneten Ziel, die demokratische Legitimation von Plänen zu stärken. Damit die Bevölkerung bei der Planung mitwirken kann, muss sie informiert sein. Information und Mitwirkung bilden folglich notwendigerweise eine Einheit. Art. 4 RPG enthält die Mindestanforderungen bezüglich Umfang und Ausgestaltung der Mitwirkungsrechte der Bevölkerung. Der Behörde kommt bei der Form und Art der Information der Bevölkerung ein gewisser Handlungsspielraum zu. Sie hat die Bevölkerung jedoch in einer Art zu informieren, mit welcher der von der Planung berührte Personenkreis üblicherweise erreicht wird. Denkbar sind beispielsweise Berichterstattungen in den Medien, Orientierungsveranstaltungen oder die öffentliche Auflage von Entwürfen. Information und Mitwirkung ermöglichen die notwendige Breite der Interessenabwägung, bilden eine wichtige Grundlage für den sachgerechten Planungsentscheid und tragen damit zu einer qualitativ guten Planung bei. Die Mitwirkung soll die Planungsbehörden in ihrer Aufgabe unterstützen, eine den Anforderungen des Gesetzes und den Bedürfnissen der Bevölkerung entsprechende Raumordnung zu schaffen. Sie ist damit ein Teil



der Grundlagenbeschaffung. Deshalb verlangt die Durchführung des Mitwirkungsverfahrens einen Zeitpunkt, in welchem die abschliessende Interessenabwägung noch offen ist – die Beschaffung von Grundlagen nach abgeschlossener Planung wäre wenig sinnvoll. Anregungen müssen deshalb zur Verfügung stehen und Bedenken müssen bekannt sein, wenn die Planungsvorstellungen konkretisiert und in eine bestimmte Form gegossen werden (vgl. zum Ganzen: BGE 135 II 286 Erw. 4.1 mit Hinweisen; ZAUGG/LUDWIG, Kommentar zum bernischen Baugesetz, Band 2, 4. Aufl., Bern 2013/2017, Art. 58 N 3). Damit eine sinnvolle Mitwirkung ermöglicht wird, hat die Information somit möglichst frühzeitig zu erfolgen. Nach der erfolgten Information kommt der Bevölkerung die Möglichkeit der Mitwirkung zu. Die Planungsbehörde hat die Planentwürfe zur allgemeinen Äusserung freizugeben, Vorschläge und Einwände entgegenzunehmen und sich materiell dazu zu äussern – wenn auch nicht eine individuelle Beantwortung jeder Anfrage verlangt wird (WALDMANN/HÄNNI, Handkommentar, RPG 2006, Art. 4 N 1 ff.; Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2018/IV/3; BDE Nr. 7/2020 vom 16. März 2020 Erw. 4, bestätigt durch VerwGE B 2020/58 und 72 vom 22. Oktober 2020 Erw. 4 ff.). Für untergeordnete Planänderungen ohne öffentliches Interesse kann die Mitwirkung zulässigerweise unterbleiben. Von der Planung direkt Betroffene sind in solchen Fällen auf den Rechtsmittelweg zu verweisen (vgl. dazu R. MUGGLI und AEMISEGGER/HAAG, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Baubewilligung, Rechtsschutz und Verfahren, Zürich 2020, Art. 4 N 28 und Art. 33 N 21 mit Hinweisen; Urteil des Bundesgerichtes 1C_55/2020 vom 26. November 2020 Erw. 3.; BDE Nr. 1/2021 vom 7. Januar 2021 Erw. 7.1.1). Die Durchführung des Mitwirkungsverfahrens im Sinn von Art. 4 RPG hat durch die mit den Planungsaufgaben betraute Behörde zu erfolgen und kann nicht auf Private (beispielsweise Bauherr) übertragen werden (vgl. MUGGLI, a.a.O., Art. 4 N 12).

4.2 Vorliegend hat die Vorinstanz am 31. Oktober 2017 eine öffentliche Informationsveranstaltung zum umstrittenen Planungsprojekt durchgeführt und dabei die Bevölkerung rechtzeitig auf die Mitwirkungsmöglichkeit im Sinn von Art. 4 RPG bzw. Art. 34 Abs. 2 PBG hingewiesen. In der Folge wurde die Bevölkerung eingeladen, vom 2. bis 16. November 2017 (verlängert bis 22. Dezember 2017) allfällige Begehren und Anmerkungen zum Projekt einzureichen. Schliesslich wurden die eingegangenen Rückmeldungen am 29. Januar 2018 vom Stadtrat behandelt und die Antragssteller über das Ergebnis informiert, bevor die definitiven Pläne erlassen und öffentlich aufgelegt wurden. Damit hat die Vorinstanz die vorstehend skizzierten Vorgaben aus Lehre und Rechtsprechung an ein hinreichendes Mitwirkungsverfahren eingehalten und die Antragssteller sogar freiwillig direkt über das Ergebnis des Mitwirkungsverfahrens informiert. Ein Anspruch auf Berücksichtigung der Beiträge aus der Bevölkerung besteht entgegen der Ansicht der Rekurrentin nicht. Ebenfalls sind aufgrund der Akten keine Anhaltspunkte ersichtlich, wonach die Vorinstanz höchst einseitig über das Vorhaben berichtet hätte und sämtliche Entscheide be-



reits lange zuvor festgestanden hätten. Die Mutmassungen der Rekurrentin werden diesbezüglich auch nicht weiter begründet. Insgesamt ergibt sich, dass die Anforderungen an das Mitwirkungsverfahren der Bevölkerung nach Art. 4 RPG i.V.m. Art. 34 Abs. 2 PBG vorliegend eingehalten sind. Für die I. Änderung des ergänzten Baureglements war sodann kein eigenes Mitwirkungsverfahren mehr erforderlich, weil es dabei um eine untergeordnete und redaktionelle Anpassung ohne materielle Auswirkungen ging (vgl. Erw. 5.1 f.). Ein Einbezug der Bevölkerung war dafür weder notwendig noch möglich, da gar keine inhaltliche Auseinandersetzung mit der Planungsvorlage hätte stattfinden können.

4.3 Gemäss Art. 34 Abs. 1 PBG werden nach- und nebengeordnete Planungsträger bei Erlass und Änderung von Richt- und Nutzungsplänen rechtzeitig angehört. Bei einer kommunalen Planung sind entsprechend die betroffenen Gemeinden in der Region einzubeziehen (Botschaft und Entwurf der Regierung zum Planungs- und Baugesetz vom 11. August 2015, in: ABI 2015, S. 2450).

Vorliegend haben die Gemeinderäte der betroffenen Nachbargemeinden G.____ und Q.____ mit Schreiben vom 31. August bzw. 4. September 2018 bestätigt, dass sie jederzeit über den Stand der Projektarbeiten informiert gewesen seien und keinerlei Einwände gegen das Vorhaben erheben würden. Tatsächlich basiert das geplante Hochhausvorhaben auf dem Areal "U.____" in der Stadt X. auf einer langjährigen und breit abgestützten Planung, welche mehrfach insbesondere von den lokalen Medien aufgegriffen wurde. Es ist somit durchaus nachvollziehbar, dass die Nachbargemeinden Q.____ und G.____ sowohl über die Medien als auch über die bestehenden Kontakte und den Austausch mit den entsprechenden Behörden über das fragliche Vorhaben hinreichend informiert gewesen sind. Entsprechend ist die Bestätigung der Nachbargemeinden hinsichtlich der bestehenden Information über den Stand der Projektarbeiten nachvollziehbar und ausreichend. Nachdem die Nachbargemeinden bzw. deren Gemeinderäte zudem keinerlei Einwände gegen das Projekt erhoben haben, muss davon ausgegangen werden, dass sie mit dem Vorgehen der Planungsbehörde der Stadt X. auch jederzeit einverstanden gewesen sind. Nach dem Gesagten ergibt sich, dass damit den Vorgaben von Art. 34 Abs. 1 PBG hinreichend nachgekommen wurde, zumal aufgrund der unbestimmten Regelung ein erheblicher Gestaltungsspielraum für das konkrete Vorgehen verbleibt. Damit wäre vorliegend im Übrigen auch die regionale Abstimmung im Sinn von Art. 15 Abs. 3 RPG gegeben, sofern diese Bestimmung bei Umzonungen überhaupt zur Anwendung kommen sollte (vgl. AEMISEGGER/KISSLING, in: Aemissegger/Moor/Ruch/Tschannen [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Zürich 2016, Art. 15 N 69 f. und N 88 mit Hinweisen). Darüber hinaus macht sich die Rekurrentin mit ihrem Vorbringen ohnehin lediglich für Verfahrensrechte Dritter bzw. einer Gebietskörperschaft stark. Selbst aus einer falschen Vorgehensweise könnte die Rekurrentin vorliegend nichts zu ihren Gunsten ableiten, da ihre eigenen Mitwirkungsrechte gewahrt wurden. Auf eine allfällige Verletzung von



Verfahrensrechten Dritter kann sich die Rekurrentin nicht berufen (BDE Nr. 49/2021 vom 12. Juli 2021 Erw. 4.5 mit Hinweis auf BDE 74/2020 vom 14. August 2020 Erw. 4.3.7).

5.

Weiter rügt die Rekurrentin verschiedene Punkte im Zusammenhang mit der von der Vorinstanz am 2. September 2019 erlassenen Änderung der Ergänzung des Baureglements. Diesbezüglich liege nun aufgrund des Einspracheentscheids vom 9. Dezember 2019 ein Widerspruch zum Einspracheentscheid vom 28. Januar 2019 vor.

5.1 Gemäss Einspracheentscheid vom 9. Dezember 2019 zur I. Änderung der Ergänzung des Baureglements "Schwerpunktzone U.____" (Sachverhalt, Ziff. 4 f.) hat das AREG während des Genehmigungsverfahrens darauf hingewiesen, dass in den revidierten Art. 4^{bis} und Art. 5 BauR die altrechtlichen Baubegriffe noch formell an die neuen Baubegriffe des PBG angepasst werden müssten. Entsprechend seien die zuvor in Art. 5 BauR enthaltenen Regelbauvorschriften für die Schwerpunktzone U.____ formell angepasst und inhaltlich unverändert in Art. 4^{bis} Abs. 5 BauR integriert worden. Die Anpassung wurde in der Folge öffentlich aufgelegt. Anstelle der in Art. 5 BauR vorgesehen altrechtlichen Begriffe der Gebäudehöhe und Geschoszahl wurde neu in Art. 4^{bis} Abs. 5 BauR die Gebäudehöhe mit identischen Massangaben geregelt. Zudem wurde aufgrund der Vorgabe von Art. 79 Abs. 1 PBG ein einheitlicher Grenzabstand eingeführt, welcher aufgrund der umliegenden Strassenabstände sowie des Gewässerraums und des vorgesehenen Sondernutzungsplans allerdings nicht zur Anwendung kommt. Schliesslich wurde der Begriff der "Gebäudetiefe" in "Gebäudebreite" angepasst.

5.2 Durch die rein redaktionelle Anpassung der Baubegriffe im Baureglement erfolgt somit keine qualitative oder quantitative Änderung des Teilzonenplans "Schwerpunktzone U.____" sowie der dazugehörigen Baureglementsbestimmung. Da sich zudem das Anfechtungsobjekt der beiden Einspracheentscheide vom 28. Januar und 9. Dezember 2019 unterscheidet und im Dispositiv jeweils die Einsprachen der Rekurrentin abgewiesen wurden, liegen inhaltlich keine widersprüchlichen Entscheide vor. Entgegen der Ansicht der Rekurrentin war ein (Teil-)Widerruf des Einspracheentscheids vom 28. Januar 2019 durch die Änderung des Baureglements nicht erforderlich. Der entsprechende Hinweis im Handbuch der Rechtsabteilung des Bau- und Umweltdepartementes zum neuen Planungs- und Baugesetz (S. 41, Stand 8. Februar 2021, abrufbar unter: www.sg.ch/recht/planungs-bau-umweltrecht/Planungs_und_Baugesetz/Handbuch_PBG_Rechtsabteilung.html) bezieht sich auf Fälle, in den die Genehmigung des Erlasses durch das AREG verweigert wird und in der Folge der Erlass inhaltlich angepasst werden muss. Mit dem Einspracheentscheid vom 9. Dezember 2021 wurde lediglich die geänderte Ergänzung des Baureglements festgesetzt und dadurch sinngemäss die ursprüngliche Festsetzung der Baureglementsergänzung aufgehoben. Solch untergeordnete und rein formelle Anpassungen ohne materielle



Auswirkungen können praxisgemäss auch während laufendem Genehmigungsverfahren vorgenommen werden, ohne dass die bereits erfolgte Festsetzung mit Einspracheentscheid widerrufen werden muss. Im Übrigen bildet erst die Eröffnung des Gesamtentscheids (Art. 132 f. PBG) durch die Gemeinde den Abschluss des erstinstanzlichen Verfahrens und nicht die Einreichung der Genehmigungsunterlagen beim AREG (vgl. Ablaufschema zum kommunalen Rahmennutzungsplan (Zonenplan / BauR), abrufbar unter: www.sg.ch/recht/planungs-bau-umweltrecht/Planungs_und_Baugesetz/Checklisten_Ablaeufe_Formulare/_jcr_content/Par/sgch_downloadlist/DownloadListPar/sgch_download_889927633.ocFile/Ablaufschema_Rahmennutzungsplan_Nov_2018.pdf).

5.3 Weiter liegt in diesem Zusammenhang auch keine Verletzung des Koordinationsgebots vor. Das Koordinationsgebot hat seine Grundlage in Art. 25a Abs. 1 RPG. Sofern die Errichtung oder die Änderung einer Baute oder Anlage Verfügungen mehrerer Behörden erfordert, ist eine Behörde zu bezeichnen, die für eine ausreichende Koordination sorgt. Im Hinblick auf die anzustrebende inhaltliche Widerspruchsfreiheit der mehreren Verfügungen (Art. 25a Abs. 3 RPG) legt Art. 25a Abs. 2 RPG verschiedene Koordinationsgrundsätze fest, die auch auf das Nutzungsplanverfahren sinngemäss anwendbar sind (Art. 25a Abs. 4 RPG). Die Koordinationspflicht kann allerdings nur soweit reichen, als tatsächlich ein Koordinationsbedürfnis besteht; der Umstand, dass verschiedene Verfahren ein und dieselbe Anlage betreffen, genügt für sich allein jedenfalls noch nicht für die Bejahung der Koordinationspflicht (WALDMANN/HÄNNI, a.a.O., Art. 25a N 25 mit Hinweis). Der Koordinationspflicht unterliegen diejenigen Vorschriften, bei denen untrennbar miteinander verbundene Rechtsfragen zu beurteilen sind, deren verfahrensrechtlich getrennte Behandlung zu sachlich unhaltbaren Ergebnissen führen würde (BDE Nr. 4/2015 vom 21. Januar 2015 Erw. 3.1 mit Hinweisen). Nicht jedes Verfahren, welches in einem wie auch immer gearteten Zusammenhang mit einem (Sonder-)Nutzungsplan steht, unterliegt somit der Koordinationspflicht. Inwiefern der Gesamtentscheid vorliegend in inhaltlicher, zeitlicher oder formeller Hinsicht ungenügend koordiniert sein soll, ist nicht ersichtlich und wird von der Rekurrentin auch nicht weiter begründet. Mit dem Gesamtentscheid wurden alle Teilverfügungen gleichzeitig eröffnet und mit einheitlichem Rechtsmittel versehen, sodass eine gesamthafte Anfechtung möglich war. Im Übrigen hat die Änderung des Baureglements auch keine Anpassung der Festlegungen und Hinweise des Teilzonenplans "Schwerpunktzone U.____" zur Folge.

5.4 Die Rekurrentin macht sodann einen Verstoss gegen Art. 47 RPV geltend, da die Änderung des Baureglements zwingend eine Anpassung des Planungsberichts erfordert hätte.

5.4.1 Nach Art. 47 Abs. 1 RPV ist die Behörde, welche die Nutzungspläne erlässt, verpflichtet, der kantonalen Genehmigungsbehörde (Art. 26 Abs. 1 RPG) Bericht darüber zu erstatten, wie die Nutzungspläne die Ziele und Grundsätze der Raumplanung (Art. 1 und 3 RPG),



die Anregungen aus der Bevölkerung (Art. 4 Abs. 2 RPG), die Sachpläne und Konzepte des Bundes (Art. 13 RPG) und den kantonalen Richtplan (Art. 8 RPG) berücksichtigen und wie sie den Anforderungen des übrigen Bundesrechts, insbesondere der Umweltschutzgesetzgebung, Rechnung tragen. Die Berichterstattung nach Art. 47 RPV richtet sich zwar gemäss Sachüberschrift an die kantonale Genehmigungsbehörde, um ihr die nötigen Entscheidungsgrundlagen zu liefern. Dass sie sämtlichen Parteien im Genehmigungsverfahren zur Verfügung stehen muss, ergibt sich aus dem Anspruch auf Gewährung des rechtlichen Gehörs. Im Weiteren spielt der Planungsbericht auch bei der Plananfechtung eine wichtige Rolle und ist für das Rechtsmittelverfahren und insbesondere die gerichtlichen Instanzen von Bedeutung (AEMISEGGER/KISLING, a.a.O., Vorbemerkungen zur Nutzungsplanung, N 50 ff.).

5.4.2 Gemäss Planungsbericht vom 21. Februar 2018 (revidiert: 28. November 2018) orientieren sich die Regelbauvorschriften an der Kernzone K5a. Ergänzend wird die Möglichkeit von Hochhäusern bis 65 m Gebäude-/Firsthöhe explizit vorgesehen, ohne den Bau eines Hochhauses als Zweck der Schwerpunktzone zu definieren. Entsprechend werden die Regelbauvorschriften auch nicht primär auf ein solches Vorhaben ausgerichtet (Kapitel 3, S. 17). Wie vorstehend erwähnt, hat die im Einspracheentscheid vom 9. Dezember 2019 begründete Anpassung des Baureglements an die Begriffe des PBG keine inhaltlichen Auswirkungen. Aufgrund der inhaltlichen Übereinstimmung sowie der ausführlichen Begründung im Einspracheentscheid konnte die Vorinstanz vorliegend somit zu Recht auf eine Anpassung der Begriffe "Gebäude-/Firsthöhe" durch den Begriff der "Gesamthöhe" im Planungsbericht verzichten. Der entsprechende Abschnitt im Planungsbericht widerspiegelt in diesem Punkt trotz der untergeordneten begrifflichen Unschärfe weiterhin die wesentlichen Überlegungen der Planungsbehörde.

5.5 Schliesslich bringt die Rekurrentin vor, eine Teilrevision des Baureglements sei ab Vollzugsbeginn des PBG nicht mehr zulässig.

Diese Rüge stützt sie auf eine Aussage auf S. 3 des Kreisschreibens "Übergangsrechtliche Bestimmungen im PBG" vom 8. März 2017 (Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2017/I/1). Im Zusammenhang mit der Übergangsbestimmung zum Baubewilligungsverfahren (Art. 173 PBG) wird ausgeführt, ab Vollzugsbeginn des PBG (1. Oktober 2017) seien Teilrevisionen des geltenden Baureglements grundsätzlich nicht mehr zulässig. Die Rekurrentin übersieht dabei jedoch den Verweis auf Ziff. 3 Bst. b des Kreisschreibens (S. 6). Dort wird zu den übergangsrechtlichen Bestimmungen zum Rahmennutzungsplan ausgeführt, dass Zonenplan und/oder BauR vorab zur anstehenden Gesamtrevision punktuell mit Teilzonenplänen und/oder Baureglements-Teilrevisionen an das PBG angepasst werden können, wenn dadurch die künftige Gesamtrevision der Ortsplanung nicht präjudiziert wird und am Erlass ein besonderes öffentliches Interesse be-



stehe. Konkret seien vorgezogene Anpassungen des Rahmennutzungsplans an das PBG denkbar, wenn eine Zone für öffentliche Bauten und Anlagen (Art. 18 PBG) oder eine Schwerpunktzone (Art. 19 PBG) geschaffen werden soll (vgl. Botschaft und Entwurf zum I. Nachtrag zum PBG vom 10. Dezember 2019, S. 3, veröffentlicht im kantonalen Amtsblatt am 18. Dezember 2019). Die gleichzeitige Festlegung von alt- und neurechtlichen Begriffen im Baureglement ergibt sich somit aus der Aufhebung des BauG und ist bei der Schaffung einer Schwerpunktzone aufgrund des soeben Gesagten unumgänglich. Die Zulässigkeit der vorgezogenen Schaffung einer Schwerpunktzone ist somit grundsätzlich gegeben – für das zu beurteilende Vorhaben ist sie nachfolgend (vgl. Erw. 6) zu prüfen.

6.

In materieller Hinsicht macht die Rekurrentin geltend, der Teilzonenplan sei unzulässig, da die geplante Schwerpunktzone die anstehende Gesamtrevision der Ortsplanung präjudiziere und es zudem an einem besonderen öffentlichen Interesse mangle.

6.1 Nach der Übergangsbestimmung von Art. 175 Abs. 1 PBG werden Zonenpläne und Baureglemente der politischen Gemeinden innert zehn Jahren seit Vollzugsbeginn dieses Erlasses (1. Oktober 2017) im ordentlichen Verfahren an das neue Recht angepasst. Zonenplan und/oder Baureglement können vorab zur anstehenden Gesamtrevision punktuell mit Teilzonenplänen und/oder Baureglements-Teilrevisionen an das PBG angepasst werden, wenn dadurch die künftige Gesamtrevision der Ortsplanung nicht präjudiziert wird und am Erlass ein besonderes öffentliches Interesse besteht. Weitergehende vorangehende Teilrevisionen sind ausgeschlossen, da die auf dem neuen PBG beruhende Zonierung des Gemeindegebiets und die Festlegung der zugehörigen Baumasse zwingend aus einer ortsplanerischen Gesamtbetrachtung heraus erfolgen müssen und nicht bloss auf Einzelinteressen beruhen dürfen. Nur so ist es beurteilbar, ob sich die Rahmennutzungsplanung einer Gemeinde zu einem sinnvollen Ganzen fügt oder nicht. Konkret sind vorgezogene Anpassungen des Rahmennutzungsplans an das PBG denkbar, wenn eine Zone für öffentliche Bauten und Anlagen (Art. 18 PBG) oder eine Schwerpunktzone (Art. 19 PBG) geschaffen werden soll. Im Unterschied zu den übrigen Zonenarten wird mit der Schwerpunktzone eine eigenständige neue Zonenart eingeführt, die spezifische Regelbauvorschriften für ein in sich abgeschlossenes Gebiet enthält (Art. 19 Abs. 2 Bst. a PBG) und die dementsprechend die Vorschriften für die übrigen Zonenarten nicht präjudiziert. Es handelt sich dabei in jedem Fall bereits um Teilzonenpläne bzw. Regelungen nach dem PBG (Kreisschreiben "Übergangsrechtliche Bestimmungen im PBG" vom 8. März 2017, in: Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2017/I/1; siehe auch J. FREI, in: Be-reuter/Frei/Ritter [Hrsg.], Kommentar zum Planungs- und Baugesetz des Kantons St.Gallen, Basel 2020, Art. 19 N 15).



6.2 Die Schwerpunktzone ist eine besondere Form der Bauzone nach Art. 15 RPG, nämlich eine Mischzone, die verschiedenste Nutzungen wie Wohnen, Arbeiten, Einkauf und Freizeit und öffentliche Nutzungen nebeneinander erlaubt. Sie ermöglicht auf strategisch günstig gelegenen Arealen qualitativ hochstehende bauliche Verdichtungen. Dabei ist – falls die Voraussetzungen nach Art. 104 Abs. 2 PBG erfüllt sind – insbesondere auch die Erstellung von Hochhäusern zulässig. Der Erlass einer Schwerpunktzone kommt insbesondere für brachliegende Bahnhofliegenschaften, Gewerbe- und Fabrikareale und ähnliche Entwicklungsgebiete in Frage. Die Nutzungsmöglichkeiten innerhalb einer Schwerpunktzone sollen nicht von vornherein eingeschränkt werden. Nach Art. 19 Abs. 2 Bst. a PBG sind deshalb einzig die Entwicklungsziele, die Nutzungsart sowie die Gebäudedimensionen und Abstände im Rahmennutzungsplan festzulegen. Die Nutzungsmöglichkeiten sind auf ein konkret bezeichnetes, zur Umstrukturierung bestimmtes Gebiet zugeschnitten. Es ist kaum möglich und wäre auch nicht sachgerecht, die Nutzungs- und Bauvorschriften für mehrere oder gar alle Schwerpunktzonen auf einem Gemeindegebiet einheitlich festzulegen. Vielmehr werden die zulässigen Baumasse für jede Schwerpunktzone separat festgelegt und mit dem konkreten Zweck und den Zielen der entsprechenden Schwerpunktzone abgestimmt. Die Anordnung einer Sondernutzungsplanpflicht ist i.d.R. sinnvoll (FREI, a.a.O., Art. 19 N 2, 4 f., 17 und 19). Aufgrund dieser massgeschneiderten, spezifischen Regelungen für ein eng umgrenztes Entwicklungsgebiet wird eine Präjudizierung der nachfolgenden Ortsplanungsrevision durch die vorzeitige Schaffung einer Schwerpunktzone verneint.

6.3 Im zu beurteilenden Fall ist basierend auf dem umstrittenen Teilzonenplan die Erstellung eines rund 64 m hohen Hochhauses mit ungefähr 15'000 m² Nutzfläche und maximal 170 Autoabstellplätzen an direkter Zentrums- und in unmittelbarer Nähe zum Bahnhof der Stadt X. geplant. Dafür werden in Art. 4^{bis} BauR die spezifischen für das Gebiet im Strassengeviert zwischen B.____-, G.____- und K.____strasse geltenden Regelbauvorschriften sowie eine Sondernutzungsplanpflicht festgelegt. Nach Ansicht der Rekurrentin verändert das geplante Hochhaus das Ortsbild im Zentrum massiv, wobei insbesondere die geplanten 11'000 m² Geschossfläche für Wohnnutzungen die künftige Dimensionierung der übrigen Wohnzonen in der Stadt beeinflussen. Die Rekurrentin wirft der Vorinstanz diesbezüglich eine mangelnde Gesamtsicht unter Berücksichtigung der bevorstehenden Gesamtrevision der kommunalen Rahmennutzungsplanung an das PBG und den kantonalen Richtplan vor. Insbesondere fehle eine Auseinandersetzung mit den Planungszielen und -grundsätzen nach Art. 1 und 3 RPG. Zudem sei Art. 15 Abs. 4 RPG nicht nur bei Neueinzonungen, sondern auch bei Um- und Aufzonungen anwendbar und es fehle auch an der regionalen Abstimmung der Planung nach Art. 15 Abs. 3 RPG. Schliesslich sei auch der Planungsbericht mangelhaft, weil er keine Aussagen bezüglich Teilzonenplan zu den Zielen und Grundsätzen



der Raumplanung (Art. 1 und 3 RPG), den Anregungen aus der Bevölkerung (Art. 4 Abs. 2 RPG) und der Berücksichtigung des kantonalen Richtplans (Art. 8 RPG) enthalte.

6.4 Vorliegend ist für die Frage der Präjudizierung der künftigen Ortsplanungsrevision wesentlich, dass die spezifisch für ein in sich geschlossenes Gebiet geschaffenen Bauvorschriften der Schwerpunkzone keine Auswirkungen auf die im Rahmen der Gesamtrevision der Ortsplanung zu schaffenden weiteren Bauvorschriften in den übrigen Zonen haben. Dazu kommt, dass das fragliche Gebiet bereits heute einer Mischzone zugeteilt ist und mit der Umzonung sowie der damit verbundenen Sondernutzungsplanpflicht für ein bisher unternutztes Gebiet eine raumplanungsrechtlich sinnvolle Verdichtung (vgl. Art. 1 Abs. 2 Bst. a^{bis}, und Art. 3 Abs. 3 Bst. a^{bis} RPG) ermöglicht wird. Zwar ist nicht von der Hand zu weisen, dass der Bau eines Hochhauses in dieser Grössenordnung zu einer Veränderung des Ortsbilds führt. Der Bau eines Hochhauses an diesem Standort als städtebaulicher Akzent entspricht jedoch – unabhängig von der bevorstehenden Anpassung der Rahmennutzungsplanung an das PBG – seit langem der Planungsabsicht der Stadt X.. Die geplante Schwerpunkzone auf dem Areal U.____ hat entsprechend auch keine unmittelbaren Auswirkungen auf die allfällige Erstellung weiterer Hochhäuser im Gemeindegebiet. Allein dieser Umstand führt somit in Übereinstimmung mit dem Kreisschreiben vom 8. März 2017 sowie den Materialien und der Literatur zu Art. 19 PBG nicht zu einer Präjudizierung der künftigen Ortsplanung. Dies zumindest in Bezug auf die Ausgestaltung der Regelbauvorschriften.

6.5 Weiter ist aber zu prüfen, inwiefern Art. 15 RPG auf die umstrittene Planung Anwendung findet und ob durch den angefochtenen Teilzonenplan diesbezüglich eine unzulässige Präjudizierung herbeigeführt werden könnte.

6.5.1 Die von der Vorinstanz im Einspracheentscheid vom 28. Januar 2019 getroffene Annahme, Art. 15 RPG und damit zusammenhängende Fragen des Bedarfs seien nur bei Neueinzonungen zu beachten, ist zu pauschal. Insbesondere eine Strategie der Siedlungsentwicklung nach innen – wie sie der kantonale Richtplan (vgl. Koordinationsblatt S13, S. 4) und Art. 15 Abs. 4 Bst. b RPG fordern – ist grundsätzlich auch für Um- und Aufzonungen innerhalb des bestehenden Baugebiets vorgesehen. Zwar gilt Art. 15 Abs. 4 RPG nach seinem Wortlaut nur für Neueinzonungen. Trotzdem rechtfertigt es sich auch bei einer lediglich Um- und Aufzonungen beinhaltenden Nutzungsplanrevision, die Kriterien des Abs. 4 in die Interessenabwägung miteinzubeziehen. Dies gilt jedenfalls dann, wenn Grundstücke, die beispielsweise Arbeitszonen, öffentlichen Zonen, Grün- oder Freihaltezonen zugeteilt sind, neu in grossem Ausmass einer Wohn- und Mischzone zugewiesen werden sollen. Im Rahmen der bei einer solchen Nutzungsplanänderung vorzunehmenden umfassenden Interessenabwägung (Art. 3 RPV) ist der gesamte Art. 15 RPG zu berücksichtigen. Dazu gehören neben den allgemeinen Anforderungen an die



Bauzonen (Abs. 1 bis 3) auch die Voraussetzungen des Abs. 4 (AEMISEGGER/KISSLING, a.a.O., Art. 15 N 88 mit Hinweisen; BDE Nr. 3/2019 vom 27. Juni 2019 Erw. 4.5).

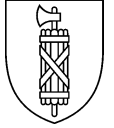
Es ist unbestritten, dass es in der Stadt X. an einem Innenentwicklungskonzept mangelt. Jedoch bestehen bezüglich der raumplanungsrechtlich gewünschten Verdichtung namentlich durch Hochhäuser sowohl für das konkrete Areal U.____ als auch darüber hinaus seit langem entsprechende planungsrechtliche bzw. konzeptionelle Grundlagen (insbesondere Hochhauskonzept und kommunaler Richtplan), welche zumindest als Auslegungshilfe mitberücksichtigt werden können. Darüber hinaus wird durch den angefochtenen Teilzonenplan keine zusätzliche Fläche einer Wohn- oder Mischzone zugewiesen. Vielmehr befindet sich das betreffende Plangebiet bereits in einer Kernzone K5a. Auch handelt es sich flächenmässig um ein beschränktes Gebiet. Weiter ist das Plangebiet – in unmittelbarer Bahnhofsnähe – äusserst zentral gelegen. Aufgrund der räumlich beschränkten Ausdehnung des Plangebiets, der vorhandenen Plangrundlagen und der bestehenden Zonierung ist es gerechtfertigt, für die vorliegende Umzonung ausnahmsweise auf das Erfordernis eines Innenentwicklungskonzepts zu verzichten. Im Rahmen der vorzunehmenden Interessenabwägung sind die raumplanungsrechtlichen Kriterien sowie die Anforderungen von Art. 15 RPG jedoch dennoch zu prüfen. Die insbesondere aufgrund der RPG-Revision 2014 sowie des geltenden kantonalen Richtplans geforderte Siedlungsentwicklung nach innen wird durch das vorliegende Vorhaben von der Planungsbehörde in qualitativer Hinsicht zielgerichtet umgesetzt. Die Vorinstanz hat diesen Prozess sowie die Auseinandersetzung mit den Zielen und Grundsätzen nach Art. 1 und 3 RPG sowohl im Planungsbericht (insb. Kapitel 2, 4, 5.2) als auch im Einspracheentscheid vom 28. Januar 2019 (Bst. B, Ziffn. 1 bis 6, 7.3) nachvollziehbar dargelegt. Das vorliegende Projekt entspricht im Wesentlichen den Zielen und Grundsätzen der Raumplanung (Art. 1 und 3 RPG), wie einer haushälterischen Bodennutzung (Art. 1 Abs. 1), der Siedlungsentwicklung nach innen (Art. 1 Abs. 2 Bst. a^{bis}), der Schaffung kompakter Siedlungen (Art. 1 Abs. 2 Bst. b), der Begrenzung der Ausdehnung von Siedlungen (Art. 3 Abs. 3), der zweckmässigen Zuordnung von Wohn- und Arbeitsgebieten an Orten, die angemessen mit dem öffentlichen Verkehr erschlossen sind (Art. 3 Abs. 3 Bst. a) und Massnahmen zur besseren Nutzung ungenügend genutzter Flächen (Art. 3 Abs. 3 Bst. a^{bis}). Vorliegend hat die Vorinstanz folglich die Vorgaben gemäss Art. 15 Abs. 4 RPG namentlich in qualitativer Hinsicht genügend berücksichtigt und auch die regionale Abstimmung (Art. 15 Abs. 3 RPG) wurde durch die Mitwirkung der Nachbargemeinden beim kommunalen Richtplan 2011 sowie bei der vorliegenden Planung (vgl. Erw. 4) gewahrt. Es ergibt sich somit, dass sich das fragliche Gebiet auch bei einer gesamthaften Betrachtung über das gesamte Gemeindegebiet weiterhin ideal für die Innenentwicklung eignet und insofern die Gesamtrevision der Ortsplanung der Stadt X. nicht präjudiziert.



6.5.2 Es bleibt zu prüfen, ob durch die geplante Umzonung der Bedarf an Bauland (Art. 15 Abs. 1 RPG) im Hinblick auf die anstehende Gesamtrevision der Ortsplanung in unzulässiger Weise präjudiziert wird.

6.5.2.1 Das Siedlungsgebiet ist im Richtplankapitel S11 wie folgt definiert: Das Siedlungsgebiet umfasst die bestehenden Bauzonen sowie das für die zukünftige Entwicklung der nächsten 20 bis 25 Jahre vorgesehene Gebiet. Das St.Galler Berechnungsmodell legt die Basis für die quantitativen Vorgaben für das Siedlungsgebiet. Das Modell stellt den erwarteten Bevölkerungszuwachs der Bauzonenkapazität gegenüber. Der Stichtag für die Berechnung der Daten für die Modellvorgaben ist der 31. Dezember 2013. Die Berechnung ergibt für jede Gemeinde einen Kapazitätsindex. Bei einem Kapazitätsindex von 0 % entspricht die vorhandene Bauzone einer Gemeinde dem voraussichtlichen Bauzonenbedarf von 25 Jahren. Ist der Wert im Minusbereich, bestehen zu grosse Flächenkapazitäten. Im positiven Bereich bedeutet dies dagegen, dass das Siedlungsgebiet um zusätzliche Flächen vergrössert werden sollte, um den Bedarf für 25 Jahre zu decken. Für die Berechnung des Siedlungsgebiets wird zusätzlich der "Spielraum" berücksichtigt. Dieser federt die Unsicherheiten der künftigen Bevölkerungs- und Siedlungsentwicklung, der Möglichkeiten zur Innenentwicklung, zur Reduktion der überdimensionierten Bauzonen und zur Marktentwicklung ab und wird für Wohn- und Mischzonen angewendet. Ist der Kapazitätsindex einer Gemeinde demnach höher als minus 2 %, kann die Gemeinde zusätzlich zur bestehenden Bauzone Siedlungsgebiet bezeichnen. Liegt der Kapazitätsindex zwischen minus 2 % und minus 6 %, entspricht die bestehende Bauzone dem Siedlungsgebiet. Ist der Kapazitätsindex hingegen kleiner als minus 6 %, muss die Gemeinde ihre Bauzone und ihr Siedlungsgebiet verkleinern.

6.5.2.2 Gemäss Art. 15 Abs. 1 RPG sind die Bauzonen so festzulegen, dass sie dem voraussichtlichen Bedarf für 15 Jahren entsprechen. Wie der Kanton das sicherstellt, muss nach Art. 8a RPG im kantonalen Richtplan festgelegt werden. Die Grösse der Bauzonen wird ebenfalls mit Hilfe des St.Galler Berechnungsmodells zur Bauzonen dimensionierung berechnet; es entspricht jenem aus dem oben erwähnten Richtplankapitel S11 (Siedlungsgebiet). Der St.Galler Richtplan regelt aber lediglich die Voraussetzungen für Neueinzonungen eingehend und legt dazu u.a. fest, dass der 15-Jahres-Bedarf an Bauzonen im Fall von Neueinzonungen nicht überschritten werden darf; der Kapazitätsindex darf bei diesen ausdrücklich nicht unter minus 2 % fallen. Dagegen wurde als Voraussetzung für Um- und Aufzonungen kein bestimmter Kapazitätsindex im Richtplan festgelegt. Im St.Galler Berechnungsmodell (Gemeindeportrait) werden Um- und Aufzonungen zwar eingegeben und wirken sich damit auf den Kapazitätsindex der Gemeinde aus. Wenn Um- und Aufzonungen in weitgehend überbauten Bauzonen und an geeigneter Lage erfolgen, ist es sachgerecht und nicht im Widerspruch zum Bundesrecht, blosse Dimensionierungsfragen hintan zu stellen und Um- und Aufzonungen vielmehr unter Be-



rücksichtigung qualitativer Kriterien, wie namentlich den Planungszielen und -grundsätzen nach Art. 1 und 3 RPG zu entscheiden (BDE Nr. 3/2019 vom 27. Juni 2019 Erw. 4.6.3.1).

6.5.2.3 Vorliegend ist zu beachten, dass auf dem Areal U.____ mit der K5a bereits bisher eine Mischzone besteht und insofern keine neuen Wohn- und Mischzonen geschaffen werden. Laut der koordinierten Stellungnahme des AREG vom 13. November 2020 zeigt das Gemeindeportrait der Stadt X. (Stand August 2017) einen Kapazitätsindex von 9.5 %. Dies entspricht rein rechnerisch einem Flächenbedarf von 22 Hektaren, was den fünftgrössten Wert aller St.Galler Gemeinden darstellt. Es besteht somit noch ein erheblicher Bedarf an zusätzlichen Wohn- und Mischzonen in der Stadt X.. Zusätzlich kommt hinzu, dass die Stadt X. gemäss kantonalem Richtplan (Raumkonzept; Koordinationsblätter R11 und S11) als urbaner Verdichtungsraum sowie als eines von fünf Regionalzentren im Kanton St.Gallen geführt wird, wobei in diesen insbesondere die Umsetzung einer qualitativ hochstehenden Siedlungsentwicklung durch verdichtete Wohn- und Mischquartiere ermöglicht sowie das Potential des Hochhausbaus stärker genutzt werden soll. Als Regionalzentrum und Teil eines urbanen Verdichtungsraums hat die Stadt X. einen wesentlichen Teil des künftigen kantonalen Bevölkerungswachstums zu tragen. Auch wenn vorliegend gemäss unbestrittener Aussage im geplanten Hochhaus Wohnraum für rund 300 Personen geschaffen werden könnte, hat dies angesichts des hohen – aus dem Kapazitätsindex abgeleiteten – Bedarfs sowie der strategisch wichtigen Stellung der Stadt X. im kantonalen Raumkonzept insgesamt nur untergeordnete Bedeutung für die künftige Ortsplanungsrevision. Weiter ist diesbezüglich zu berücksichtigen, dass auch bereits mit der heutigen Zonierung (Kernzone K5a) ein gewisser Bedarf abgedeckt werden kann und somit zum Vornherein nur die Differenz zum Bestehenden für die Kapazitätsberechnung von Bedeutung sein kann. Von einer unzulässigen Präjudizierung kann somit auch diesbezüglich keine Rede sein. Vielmehr verbleibt der Planungsbehörde auch für die anstehende Gesamtrevision der Ortsplanung noch genügend Spielraum zur Verdichtung sowie Erweiterung der bestehenden Wohn- und Mischzonen.

6.6 Nach Art. 47 Abs. 1 RPV ist die Behörde, welche die Nutzungspläne erlässt, verpflichtet, der kantonalen Genehmigungsbehörde (Art. 26 Abs. 1 RPG) Bericht darüber zu erstatten, wie die Nutzungspläne die Ziele und Grundsätze der Raumplanung (Art. 1 und 3 RPG), die Anregungen aus der Bevölkerung (Art. 4 Abs. 2 RPG), die Sachpläne und Konzepte des Bundes (Art. 13 RPG) und den kantonalen Richtplan (Art. 8 RPG) berücksichtigen und wie sie den Anforderungen des übrigen Bundesrechts, insbesondere der Umweltschutzgesetzgebung, Rechnung tragen. Einen Planungsbericht nach Art. 47 RPV braucht es bei jedem Erlass von Nutzungsplänen nach Art. 14 RPG. Darunter fallen sowohl kantonale als auch kommunale Rahmen- und Sondernutzungspläne (AEMISEGGER/KISLING, a.a.O., Vorbemerkungen zur Nutzungsplanung, N 46). Einen Planungsbericht braucht es zudem bei jeder Art von Erlass. Selbst wenn eine Planungsbehörde



nicht neu einzont, sondern eine bestehende durch eine andere Bauzone ersetzt, also umzont, ist sie gemäss Art. 47 Abs. 1 RPV verpflichtet, einen Planungsbericht zu erstellen (Urteil des Bundesgerichtes 1A.281/2005 vom 21. Juli 2006 Erw. 1.3, in: URP 2006 S. 887). Die Erstellung eines Planungsberichts ist eine zwingende Voraussetzung für die Genehmigung von Nutzungsplänen und hat mit den Vorgaben des teilrevidierten RPG zur Nutzungsplanung und Ausscheidung von Bauzonen noch an Bedeutung zugenommen (AEMISEGGER/KISSLING, a.a.O., Vorbemerkungen zur Nutzungsplanung, N 45, Botschaft Revision RPG, BBI 2010, S. 1056 ff.).

Der Rekurrentin ist darin zuzustimmen, dass der Planungsbericht vom 21. Februar 2018 bzw. 28. November 2018 in Bezug auf den Teilzonenplan tatsächlich eher rudimentär ausgefallen ist. Allerdings handelt es sich vorliegend um einen gesamthaften Planungsbericht für die aufeinander abgestimmte Nutzungsplanung für die Erstellung eines Hochhauses auf dem Areal U.____. Entsprechend können die Aussagen zur Entstehungsgeschichte sowie zum Sondernutzungsplan auch für die Beurteilung des Teilzonenplans mitberücksichtigt werden, zumal die Erstellung je eines separaten Planungsberichts bundesrechtlich nicht vorgeschrieben ist und auch nicht zweckmässig wäre. Ergänzend hat die Vorinstanz ihre Überlegungen und Abwägungen in diesem Zusammenhang im Einspracheentscheid vom 28. Januar 2019 nochmals ausführlich dargelegt. Im Planungsbericht fehlen zwar explizite Aussagen zum Mitwirkungsverfahren und den Vorgaben des kantonalen Richtplans sowie Art. 15 RPG. Allerdings hat die Vorinstanz vorliegend ein umfassendes Mitwirkungsverfahren durchgeführt (vgl. Erw. 4) und diese Punkte im Einspracheentscheid – soweit notwendig – abgehandelt. Zudem ist sowohl die Vorinstanz als auch die Rekursgegnerin nachträglich in den Stellungnahmen nochmals auf diese Thematik eingegangen. Schliesslich hat auch die kantonale Genehmigungsbehörde – an die sich der Planungsbericht in erster Linie richtet – die vorliegende Nutzungsplanänderung genehmigt und nachträglich in der Vernehmlassung nochmals begründet, inwiefern sowohl die Voraussetzungen des kantonalen Richtplans als auch die bundesrechtlichen Vorgaben vorliegend erfüllt sind. Zudem handelt es sich vorliegend nicht um eine Gesamtrevision, sondern um eine flächenmässig beschränkte Änderung der Nutzungsplanung durch die Schaffung einer Schwerpunktzone mit eigenen abgestimmten Regelbauvorschriften. Insgesamt wären allfällige Mängel damit geheilt und von einer Rückweisung der Sache an die Vorinstanz zur Überarbeitung kann abgesehen werden, da sich aus den Akten mit hinreichender Klarheit ergibt, dass die entsprechenden Anforderungen erfüllt sind (vgl. Urteil des Bundesgerichtes 1C_384/2016 vom 16. Januar 2018 Erw. 2.7).

6.7 Auch kann entgegen der Ansicht der Rekurrentin vorliegend nicht davon gesprochen werden, es fehle an einem besonderen öffentlichen Interesse am vorgezogenen Erlass des vorliegenden Teilzonenplans. Insbesondere die langjährige, mit wichtigen Zielen und Grundsätzen der Raumplanung übereinstimmende Planungsabsicht sowie



der besonders geeignete Standort (vgl. Erw. 7) zeigen deutlich auf, dass es sich vorliegend gerade nicht um ein rein privates Projekt an einem zufällig gewählten Standort handelt. Jedenfalls ist es nachvollziehbar bzw. bei nicht öffentlichen Bauten in der Regel notwendig, dass die Umsetzung einer breit abgestützten und langjährigen behördlichen Planungsabsicht durch eine private Trägerschaft erfolgt. Zudem wurden auch die städtebaulichen Aspekte in besonderer Weise mitberücksichtigt. Schliesslich entspricht die Planung im Wesentlichen auch den bundesrechtlichen Vorgaben sowie dem kantonalen und kommunalen Richtplan mit Hochhaus- und Raumkonzept. Entsprechend ist auch kein Verstoß gegen den Rechtsgleichheitsgrundsatz erkennbar.

6.8 Aus dem Gesagten folgt, dass die geplante Schwerpunktzone die bevorstehende Gesamtrevision der Ortsplanung nicht in unzulässiger Weise präjudiziert und klar ein besonderes öffentliches Interesse an der fraglichen Schwerpunktzone gegeben ist. Der Rekurs erweist sich diesbezüglich als unbegründet.

7.

Die Rekurrentin bringt sodann vor, es fehle an den gesetzlichen Voraussetzungen für Hochhäuser, insbesondere an einem besonders geeigneten Standort (Art. 104 Abs. 2 PBG).

7.1 Gemäss Art. 104 Abs. 2 PBG setzen Hochhäuser einen Sondernutzungsplan sowie ein städtebauliches Konzept, einen besonders geeigneten Standort und eine der Grösse des Bauvorhabens entsprechende architektonische Gestaltung voraus. Standort und Gestaltung berücksichtigen insbesondere die Fernwirkung sowie die Einpassung in die bestehende Siedlung und in den öffentlichen Raum. Im Unterschied zur früheren Regelung im BauG (Art. 68 f.) wird für Hochhäuser neu eine generelle Sondernutzungsplanpflicht, ein städtebauliches Konzept sowie die generelle Berücksichtigung der Fernwirkung und Einpassung in die bestehende Siedlung sowie den öffentlichen Raum vorausgesetzt (W. LOCHER, in: Bereuter/Frei/Ritter [Hrsg.], Kommentar zum Planungs- und Baugesetz des Kantons St.Gallen, Basel 2020, Art. 104 N 5). Mit Hilfe von städtebaulichen Konzepten als Teil der Ortsplanung wird die nachhaltige räumliche Entwicklung und städtebauliche Gestaltung einer Ortschaft definiert, indem durch Richt-, Nutzungs- und Sondernutzungspläne die Struktur eines Gebiets mit zunehmendem Detaillierungsgrad geplant wird. Bei städtebaulichen Konzepten handelt es sich um kommunale Planungsinstrumente, welche Auskunft über die Gestaltung eines zum Voraus definierten Gebiets nach den Grundsätzen der übergeordneten Pläne geben (VerwGE B 2012/128 und B2012/137 vom 22. Mai 2013 Erw. 6.2). Hochhäuser sind mit ihrer Umgebung nur dann verträglich, wenn der Ort, die Höhe, die Erschliessung wie auch die Gestaltung und Einordnung an ihrem Fuss städtebaulichen Mindestanforderungen entsprechen. Neben der Fernwirkung sind Standort und Gestaltung vor allem auf die bestehende Siedlung (d.h. das bisher Gebaute) und den öffentlichen Raum rund um den Hochhaussockel abzustimmen. Konkret ist



diese Verträglichkeit mit einem städtebaulichen Konzept nachzuweisen. Dementsprechend ist es auch eine zentrale Aufgabe städtischer Ortsplanungen, konzeptionelle Überlegungen für Hochhäuser anzustellen und im kommunalen Richtplan zu verankern. Städtebauliche Überlegungen und Ausführungen zum besonders geeigneten Standort haben bereits in den Planungsbericht zum Sondernutzungsplan Eingang zu finden. Ein Verweis auf den kommunalen Richtplan reicht aufgrund des nicht verbindlichen, nur wegleitenden Charakters des Richtplans nicht aus. Ein besonders geeigneter Standort ist erforderlich, da von Hochhäusern namentlich durch Abweichung von den Regelbauvorschriften tendenziell grössere Immissionen ausgehen. Insbesondere negative Immissionen, wie Entzug von Sonnenlicht durch Beschattung, bilden einen häufigen Streitpunkt im Zusammenhang mit der Erstellung von Hochhäusern. Um dieser Problematik zu begegnen, sieht Art. 104 Abs. 3 PBG ausdrücklich das Verbot der übermässigen Beeinträchtigung von Nachbarinnen und Nachbarn vor, wobei sich die übermässige Beeinträchtigung nicht auf die Auswirkungen infolge Schattenwurf (Art. 105 PBG) beschränkt (LOCHER, a.a.O., Art. 104 N 10 und 12; Handbuch der Rechtsabteilung des Bau- und Umweltdepartementes zum neuen Planungs- und Baugesetz, S. 115 f., Stand 8. Februar 2021). Die Voraussetzung des besonders geeigneten Standorts ist als unbestimmter Gesetzes- bzw. Rechtsbegriff umschrieben, der, wie bereits die Vorinstanz ausgeführt hat, von der zuständigen Behörde konkretisiert werden muss (TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Auflage, Bern 2009, §26 Rz. 25 und 28; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2020, Rz. 413 ff.). Durch unbestimmte Rechtssätze überlässt es der Gesetzgeber in gewissem Umfang den rechtsanwendenden Behörden, den Tatbestand näher zu bestimmen; der Richter oder die rechtsanwendende Behörde tun dies durch eine Auslegung bzw. Konkretisierung der unbestimmten Norm im weiteren Sinn (CAVELTI/VÖGELI, a.a.O., N 724). Der besonders geeignete Standort für ein Hochhaus ergibt sich in dreifacher Hinsicht. Zum einen ist der Standort auf die Auswirkungen auf das gesamte Ortsbild einer Gemeinde und Region sowie das Landschaftsbild zu prüfen. Zum anderen müssen die Auswirkungen auf die nähere Umgebung bezüglich der vorhandenen und möglichen Bauvolumen eines Quartiers und dessen städtebauliche Gestaltung überprüft werden. Als drittes massgebliches Kriterium sind die Auswirkungen auf die benachbarten Grundstücke zu beachten, was sich aus den Voraussetzungen einer nicht übermässigen Beeinträchtigung von Nachbarinteressen gemäss Art. 104 Abs. 3 PBG (bzw. Art. 69 Abs. 2 BauG) und der Einhaltung der Schattenregel gemäss Art. 105 PBG (bzw. Art. 69 Abs. 3 BauG) ergibt (VerwGE B 2012/128 und B 2012/137 vom 22. Mai 2013 Erw. 6.8 mit Hinweisen).

7.2 Gemäss dem vom Stadtrat X. genehmigten Planungsbericht vom 12. Juli 2010 zur Masterplanung X. setzen Hochhäuser Zeichen und unterstreichen mit ihrer Silhouette den städtischen Kontext. Im Bereich Stadtzentrum seien neue Hochhäuser deshalb vorstellbar. Mögliche Standorte werden in Nord-Süd-Richtung zwischen



N.____platz/R.____ und Überführung sowie in Ost-West-Richtung entlang der R.____strasse vorgeschlagen. Auf diese Weise würden diese wichtigen Räume durch Fernwirkung in ihrer Bedeutung zusätzlich gestützt und der städtische Charakter verstärkt. Die möglichen Standorte seien mittels Hochhauskonzept weiter zu konkretisieren und die Festlegung von Hochhausstandorten in der Ortsplanung (kommunale Richtplanung) sicherzustellen. Gemäss Übersichtsplan wird das Areal U.____ als möglicher Hochhausstandort geführt (vi act. 2, S. 14, 24 ff.). Gerade die früheren Hochhaus-Projekte auf dem Areal hätten die Notwendigkeit von entsprechenden Planungsgrundlagen gezeigt, was unter anderem zur Erstellung eines Hochhauskonzepts mit städtebaulicher Analyse geführt habe. Demnach sei als 1. Etappe vorerst die Realisierung des Hochhauses Mitte (U.____) vorgesehen, das auch als Punkthochhaus tragende städtebauliche Funktion übernehmen könne. In einer zweiten Phase empfehle sich die Realisierung eines zweiten Hochhauses, um die erwünschte zeichenhafte Portalwirkung am Bahnhof zu schaffen. Als weitere Schritte wurden namentlich die Revision der kommunalen Richtplanung sowie ein Gestaltungs- und Verkehrskonzept für den Hochhausstandort U.____ vorgesehen (Hochhauskonzept 12. Januar 2011, vi act. 3). Im kommunalen Richtplan der Stadt X. vom 12. September 2011 wurde als Beschluss S. 2.1.2 (Überbauung "U.____") die Realisierung einer Zentrumsüberbauung von hoher architektonischer und aussenräumlicher Qualität festgesetzt. Unter dem Kapitel S 5 ("Das Siedlungsgebiet strukturieren") wird ausgeführt, dass das Hochhauskonzept schrittweise umgesetzt werden soll, wobei in einer ersten Etappe die Realisierung der beiden Hochhäuser "U.____" und das Hochhaus westlich der Lokremise anzustreben sei. Die Umsetzung soll insbesondere durch einen Teilzonen- und Sondernutzungsplan erfolgen. Gemäss Ziff. 5.3 des zugehörigen Planungsberichts wurde das Konzept mit den Nachbargemeinden diskutiert und teilweise leicht geändert (vi act. 4 und 5). In der Folge wurde in den Jahren 2013 und 2014 ein Workshopverfahren "Hochhaus am N.____platz" durchgeführt, wobei das städtebauliche Konzept in einen Gestaltungsplan (U.____ III) überführt wurde (vgl. insbesondere Schlussbericht Workshopverfahren vom 16. April 2014, Beilage act. 25). Die vorliegend infrage stehende Änderung der Nutzungsordnung ist folglich das Ergebnis einer langjährigen, über mehrere Planungsinstrumente konkretisierten Planung durch die Vorinstanz.

7.3 Die vorstehenden Ausführungen zeigen, dass sich die Vorinstanz vorliegend seit Jahren vertieft auf unterschiedlicher Planungsstufe mit den Überlegungen zum besonders geeigneten Standort für das Hochhaus U.____ auseinandergesetzt hat. Entgegen den Ausführungen der Rekurrentin enthält der Planungsbericht vom 21. Februar bzw. 28. November 2018 – nebst den allgemeinen Grundlagen – Aussagen zum Städtebau (Ziffn. 2.2.1 und 2.2.2) und der Standortwahl (Ziffn. 2.1.1, 2.1.5 und 2.2.2). Ebenfalls kann in diesem Zusammenhang auf das städtebauliche Konzept der P.____ Architekten vom März 2015 / August 2017 verwiesen werden, welches als Beilage B3 in den Planungsbericht integriert ist. Darin werden insbeson-



dere die städtebauliche Integration sowie die architektonische Gestaltung des Hochhauses gestützt auf einer Analyse von Historie und Ort erläutert und anhand des Projektstands aufgezeigt. Die grundsätzlichen Überlegungen zum besonders geeigneten Standort ergeben sich vorliegend ferner aus dem detaillierten Hochhauskonzept 2011 und den konkreten Festlegungen dazu im kommunalen Richtplan 2011. Es ist nicht ersichtlich, inwiefern diese Überlegungen und die damalige Planungsabsicht der Behörde an Aktualität eingebüsst haben sollen, zumal das PBG in Bezug auf das Erfordernis des besonders geeigneten Standorts diesbezüglich keine weitergehenden Anforderungen stellt. Ferner handelt es sich vorliegend um ein vom Stadtrat genehmigtes Hochhauskonzept, welches im behördenverbindlichen kommunalen Richtplan umgesetzt wurde. Letzterer enthält konkrete Festlegungen zum Hochhausstandort. Entsprechend liegt vorliegend entgegen der Ansicht der Rekurrentin – und anders als in Erw. 6.8.1 des VerwGE B 2012/128 und B 2012/137 vom 22. Mai 2013 – eine verbindliche Planungsabsicht am fraglichen Standort vor. Weiter erfüllt der vorliegende Standort praktisch sämtliche vom Verwaltungsgericht im vorerwähnten Urteil aufgestellten positiven und negativen Kriterien für potentielle Hochhausstandorte, welche für den vorliegenden Fall ebenfalls herangezogen werden können:

Positive Aspekte

- Dynamische Orte, wie Entwicklungsgebiete, Achsen und Pole für Freizeit, Kultur, Konsum, Arbeit, besondere Wohnformen. Grössere Umstrukturierungsgebiete, die städtebaulich neu definiert werden müssen.
- Zentren ausserhalb der Altstadt.
- Umfeld von Knotenpunkten des öffentlichen Verkehrs.
- Orte im Stadtkörper, die auf Grund ihrer Bedeutung durch einen Akzent in der Stadtsilhouette markiert werden sollen.

Ausschliessende oder einschränkte Kriterien

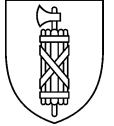
- Landschaftsschutzgebiete, Aussichtslagen, Kreten, Lagen, wo sich unerwünschte Fernwirkungen ergeben können.
- Im Allgemeinen Lagen am Siedlungsrand.
- Altstadt und Umkreis der Altstadt.
- Standorte, die von wichtigen Betrachtungspunkten aus zu störenden Überschneidungen mit der Altstadtkulisse führen könnten.
- Schützenswerte und erhaltenswerte Ensembles und Einzelobjekte sowie deren Umgebung.
- Konkurrenz mit Kirchtürmen.
- Homogene und intakte Siedlungsstrukturen.



- Isolierte Einzelstandorte, ausser bei stadträumlicher Begründung.

7.4 Auch gemäss Amtsbericht des AREG vom 13. November 2020 handelt es sich um einen besonders geeigneten Standort. Das geplante Hochhaus stehe an einer der städtebaulich zentralsten Stelle des Stadtkörpers, nämlich an der Kreuzung der beiden stadtpprägenden Achsen (Bahntrasse als Nord-Süd-Achse, Verbindung H.___-G.___ als Ost-West-Achse). Insbesondere übernehme es eine Scharnierfunktion zwischen der G.___strasse und dem aufstrebenden Bahnhofsgebiet, womit dieses an das bestehende Zentrum angeschlossen werden könne. Damit werde die Stadt X. zudem als Regionalzentrum gemäss kantonalem Raumkonzept gestärkt. Die Abweichung in der Höhe zum Hochhauskonzept von 2011 sei sodann zu relativieren, da es sich dabei um eine konzeptionelle Arbeit ohne metergenaue Vorgaben handle. Die genaue, ortsverträgliche Umsetzung sei – wie vorliegend erfolgt – im Rahmen der Erarbeitung der grundeigentümergeverbindlichen Nutzungspläne zu klären. Im Amtsbericht des Hochbauamtes vom 18. Januar 2021 wird sodann festgehalten, dass die feine architektonische Umsetzung der herausragenden städtebaulichen Lösung der Stadt X. ein enormes, qualitativ hochwertiges Entwicklungspotential ermögliche. Das geplante Hochhaus stehe richtigerweise an einer der städtebaulich zentralsten Stelle des Stadtkörpers. Unabhängig von weiteren geplanten Hochhäusern sei es auch verkehrstechnisch durch den Anschluss an den öffentlichen Verkehr (Bahnhof) am richtigen Ort geplant, wobei das Bahnhofsareal auch einen attraktiven Aussenraum bilde. Mit dem Sockelbau füge sich das Gebäude harmonisch in den angrenzenden Stadtkörper ein, weshalb die Gebäudehöhe von 50 m oder 64,5 m nur eine untergeordnete Rolle spiele. Das Hochhaus überrage die umliegende Bebauung ohnehin und markiere so als Landmark den Auftakt des regional bedeutenden Zentrums von X.. Auch die architektonische Umsetzung des städtebaulichen Konzepts sei klar und schlüssig. Sowohl bezüglich Gestaltung als auch Standort wurden die entsprechenden Ausführungen von Kantonsbaumeister Michael Fischer am Augenschein vom 14. April 2021 bestätigt. Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass noch in früheren Verfahren die Frage, ob es sich beim Plangebiet "U.___" um ein städtebaulich bedeutendes und interessantes Areal handle, unter den Beteiligten an sich unbestritten war. Es gab demnach keinen triftigen Grund, die Geeignetheit des Plangebiets als Standort für ein Hochhaus in Zweifel zu ziehen (BDE Nr. 34/2008 vom 13. Juni 2008 Erw. 4).

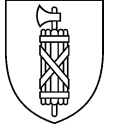
7.5 Insgesamt kann der besonders geeignete Standort für das geplante Hochhaus vorliegend aufgrund der umfassenden Grundlagen und Ausführungen der Vorinstanz klar bejaht werden. Zudem sind keine Gründe ersichtlich, von den nachvollziehbaren und präzisen Ausführungen der Fachstellen in den Amtsberichten abzuweichen, zumal die Rekurrentin insbesondere den Amtsbericht des HBA nicht konkret in Frage stellt. Der vorliegend gewählte Standort für ein Hochhaus rechtfertigt sich insbesondere deshalb, weil hier mit einem herausragenden Gebäude an einer ortsplanerisch zentralen Stelle der Auftakt zum städtischen Zentrum von X. augenfällig markiert werden kann.



Darüber hinaus liegt der Standort verkehrstechnisch mit der Bahnhofslage und dem Anschluss an das übergeordnete Strassennetz ideal. Aus den vorstehenden Ausführungen folgt, dass das Plangebiet besonders als Hochhausstandort geeignet ist, weil damit an dieser Stelle insbesondere ein städtebaulich begründeter Akzent gesetzt werden kann und die geplante Überbauung mit einem Hochhaus die städtischen Veränderungen, die Bedürfnisse und Wichtigkeit des regional bedeutsamen Zentrums X. zeitgemäss aufzunehmen vermag. Dies erfolgt, ohne dass die gewachsene städtische Umgebung und die benachbarten Grundstücke in unzulässiger Weise beeinträchtigt werden.

7.6 Auch die gegenüber dem Hochhauskonzept 2011 sowie früheren Projekten erhöhte Bauweise (64,5 m statt 50 m) kann vorliegend nicht zu einem anderen Schluss führen. Eine konkrete Höhenbeschränkung besteht jedenfalls gemäss dem behördenverbindlichen kommunalen Richtplan nicht und die Höhe widerspricht auch nicht der konkreten Nutzungsplanung. Namentlich die Vorinstanz sowie das HBA haben zudem nachvollziehbar begründet, dass für die Einfügung und architektonische Gestaltung der Höhenunterschied bloss eine untergeordnete Rolle spielt und insbesondere der Sockel gebührend Rücksicht auf die bestehende städtebauliche Situation nimmt. Auch ein der geplanten Bebauung angepasster Freiraum ist namentlich mit der Gestaltung im südlichen Planperimeter sowie der Lage beim N.____platz gegeben. Von einem offensichtlichen Widerspruch zur bestehenden Bebauungsstruktur und -qualität der Umgebung kann sodann insbesondere aufgrund des die Umgebung aufnehmenden und darauf abgestimmten Sockelbereichs des Hochhauses nicht gesprochen werden, auch wenn ein Hochhaus zwangsläufig optisch aus dem Bestehenden herausragt. Weiter ist die Fernwirkung des geplanten Hochhaus-Turms ein anerkanntes Ziel des Projekts, wobei den entsprechenden Auswirkungen auf das Orts- und Landschaftsbild sowie die Region im Allgemeinen in genügendem Mass Rechnung getragen wird. Sodann ist namentlich durch das Richtprojekt und die besonderen Vorschriften des Sondernutzungsplans eine der Grösse des Bauvorhabens entsprechende architektonische Gestaltung sichergestellt. Schliesslich liegt es zwar in der Natur eines grossen und herausragenden Gebäudes, dass verschiedene Einwohner sich mit dieser Bauform nicht identifizieren können. Diesbezüglich ist allerdings seit längerem ein zeitgeistlicher Sinneswandel erkennbar (vgl. VerwGE B 2012/128 und B 2012/137 vom 22. Mai 2013 Erw. 6.8.4.2). Dementsprechend wird der Bautyp des Hochhauses selbst im aktuellen Richtplan als besondere Art der raumplanerisch gewünschten Verdichtung erwähnt. Dies gilt in erhöhtem Mass auch für das vorliegend zu beurteilende, im kommunalen Richtplan aufgeführte, Hochhaus.

7.7 Nach dem Gesagten und in Wahrung der gebotenen Zurückhaltung gegenüber der örtlichen Planungsbehörde (vgl. für viele VerwGE B 2012/128 und B 2012/137 vom 22. Mai 2013 Erw. 6.1) ergibt sich, dass die in Art. 104 Abs. 2 PBG genannten Kriterien für ein Hochhaus im Stadtzentrum von X. insgesamt als erfüllt anzusehen sind. Folglich erweist sich der Rekurs in diesem Punkt als unbegründet.



8.

Weiter rügt die Rekurrentin eine ungenügende Erschliessung des Areals U.____.

8.1 Legt ein Sondernutzungsplan die Erschliessung (Art. 22 Abs. 2 Bst. b RPG; Art. 67 PBG) fest, muss die Zweckmässigkeit des Erschliessungskonzepts schon im Planverfahren geprüft werden (vgl. B. HEER, St.Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, Rz. 153, GVP 1995 Nr. 93 S. 217). Entscheidend ist dabei einzig, ob eine Erschliessung nach der im Plan festgelegten Art grundsätzlich möglich ist. Der Sondernutzungsplan hat eine mögliche Erschliessung aufzuzeigen und die dafür erforderlichen Räume freizuhalten. Die Prüfung, ob das zur Errichtung von Bauten und Anlagen auf Grund des Sondernutzungsplans erforderliche Land über eine für die betreffende Nutzung hinreichende Zufahrt (Art. 19 Abs. 1 RPG) bzw. über hinreichende Zu- und Wegfahrten (Art. 67 PBG) verfügt sowie die Festlegung der definitiven Anforderungen an die Erschliessung erfolgt erst im Baubewilligungsverfahren. Erst zu diesem Zeitpunkt steht für eine Baute oder Anlage das definitive Nutzungskonzept fest, das vor dem Hintergrund der planerischen Grundlagen im Hinblick auf eine genügende Erschliessung beurteilt werden kann. Es reicht somit im Rahmen der Beurteilung eines Sondernutzungsplans aus, wenn die Erschliessung des Plangebiets in öffentlich-rechtlicher Hinsicht als möglich erscheint. Ein Sondernutzungsplan müsste nur dann als un Zweckmässig bezeichnet werden, wenn sich eine in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht hinreichende Erschliessung gar nicht verwirklichen liesse (vgl. zum Ganzen: BDE Nr. 38/2011 vom 18. August 2011 Erw. 11.1; BDE Nr. 34/2008 vom 13. Juni 2008 Erw. 8.1; BDE Nr. 4/2015 vom 21. Januar 2015 Erw. 3.6.1; VerwGE B 2014/194 vom 28. Juni 2016 Erw. 3.3.2; GVP 1995 Nr. 93).

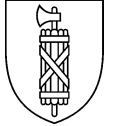
8.2 Land ist nach Art. 67 Abs. 1 Bst. a PBG strassenmässig erschlossen, wenn es über eine hinreichende Zu- und Wegfahrt verfügt. Die Zu- und Wegfahrt muss dafür tatsächlich so beschaffen sein, dass sie bau- und verkehrstechnisch der bestehenden und der geplanten Überbauung genügt, den zu erwartenden Fahrzeugen und Fussgängern sicheren Weg bietet und von den öffentlichen Diensten wie Feuerwehr, Sanität, Kehr- und Abfuhr und Schneeräumung ungehindert benützt werden kann und – sofern sie über fremdes Grundeigentum führt – rechtlich gesichert ist (HEER, a.a.O., Rz. 513).

8.3 Das Plangebiet befindet sich vorliegend in einem Geviert, welches von der B.____, der K.____ und der G.____strasse (jeweils Gemeindestrassen 1. Klasse) umschlossen ist. Gemäss Sondernutzungsplan ist dabei ab der B.____strasse eine Zufahrt zum Warenumsschlag für Lastwagen sowie ab der G.____strasse eine Ein- und Ausfahrt zur Sammelgarage vorgesehen. Die Anlieferung erfolgt oberirdisch über die nördlich gelegene Zufahrt über den Vorplatz zum Warenumschlagsplatz, wobei die Wegfahrt sodann auf die G.____strasse vorgesehen ist. Gemeindestrassen 1. Klasse dienen nach Art. 8 Abs. 1 des Strassengesetzes (sGS 732.1; abgekürzt StrG) dem örtlichen und



überörtlichen Verkehr; sie stehen dem allgemeinen Motorfahrzeugverkehr offen. Mit der Erschliessung des Plangebiets über Gemeindestrassen 1. Klasse sind die Zu- und Wegfahrt im Grundsatz rechtlich sichergestellt. Auch die tatsächliche Verkehrsanbindung des Plangebiets und damit des Hochhauses "U.____" ist grundsätzlich gegeben.

8.4 In formeller Hinsicht bringt die Rekurrentin namentlich vor, die Anpassungen an den Verkehrsgutachten bzw. die nachträglichen Verkehrszählungen seien unzulässig, weil dadurch die öffentlich aufgelegten Planungsgrundlagen nicht mehr mit den geänderten Unterlagen übereinstimmen würden. Zudem sei ihre Stellungnahme zu den nachträglichen Anpassungen des Verkehrsgutachtens unberücksichtigt geblieben und das AREG habe sich mit der hinreichenden Erschliessung in der Genehmigungsverfügung gar nicht auseinandergesetzt. Gemäss dem Verkehrsgutachten vom 21. Februar 2018 bzw. 27. November 2018 wurde am Mittwoch, 5. Juli 2017, eine Knotenstrommessung in den Spitzenstunden (17.00 bis 18.00 Uhr) an den drei relevanten Knoten (T.____-/B.____strasse, K.____-/G.____strasse und G.____-/Y.____strasse) vorgenommen, welche mittels einer Dauerzählung (14 Tage) im November 2018 validiert wurde. Im September 2019 wurde sodann erneut eine Dauerzählung über 14 Tage als Validierung von der Bauherrschaft veranlasst. Die Werte waren an den drei Messstellen tiefer als im Juli 2017, weshalb die früheren höheren Werte als Grundlage für die Leistungsfähigkeitsberechnungen verwendet wurden. Das TBA hat mit Amtsbericht vom 20. Oktober 2020 bestätigt, dass sich die gewählten Monate für eine Verkehrsmessung eignen und insgesamt die Verkehrserhebungen in ausreichendem Umfang und Detaillierungsgrad erstellt worden sind. Die nach der öffentlichen Auflage erfolgten Verkehrszählungen haben folglich lediglich der Plausibilisierung des Verkehrsgutachtens gedient und dessen Ergebnisse bestätigt. Am Einspracheentscheid vom 28. Januar 2019 sowie den öffentlich aufgelegten Plänen hat sich dadurch nichts geändert. Zudem waren sämtliche Ergebnisse zum Zeitpunkt der Genehmigung durch das AREG bekannt. Vorliegend ist deshalb nicht ersichtlich, inwiefern die nachträglichen Verkehrszählungen nicht zulässig sein sollten. Sodann sind die angepassten Gutachten jeweils vom Stadtrat zur Kenntnis genommen worden (vgl. Einspracheentscheid vom 9. Dezember 2019 Erw. 3) und die Rekurrentin konnte dazu Stellung nehmen. Da jeweils das Ergebnis des Verkehrsgutachtens bestätigt wurde, musste darauf auch nicht mehr weiter eingegangen werden. Weiter ist darauf hinzuweisen, dass die vorinstanzliche Zuständigkeit auch während des teilweise parallellaufenden Genehmigungsverfahrens weiterhin bestehen bleibt und der Devolutiveffekt erst mit der Rekurerhebung eintritt (vgl. Erw. 5.2). Vorliegend hat das AREG in der Genehmigungsverfügung vom 19. Februar 2020 die Zweckmässigkeit des Erschliessungskonzepts gestützt auf die Unterlagen und Erwägungen der Vorinstanz geprüft und sich der Ansicht der Vorinstanz angeschlossen. Eine vertiefte Prüfung der konkreten Erschliessung durch das AREG ist im Stadium des Planverfahrens weder notwendig noch möglich. Da das Einspracheverfahren sodann in den Zuständigkeitsbereich der Vorinstanz fällt (Art. 41 PBG), konnte sich das AREG folglich auch nicht



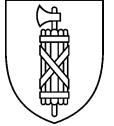
mit den einzelnen Stellungnahmen der damaligen Einsprecherin zum Verkehrsgutachten auseinandersetzen. Eine Verletzung des rechtlichen Gehörs der Rekurrentin ist diesbezüglich vorliegend weder durch die Vorinstanz noch durch das AREG begangen worden.

8.5 Inhaltlich basiert das Verkehrsgutachten nach Ansicht der Rekurrentin auf ungenügenden Grundlagen, wobei insbesondere der IST-Zustand sowie die Verkehrssituation insgesamt falsch eingeschätzt würden. Gemäss Amtsbericht TBA vom 20. Oktober 2020 wäre eine von der Rekurrentin geforderte Verkehrszählung über mehrere Monate und unter Berücksichtigung aller Jahreszeiten weder verhältnismässig noch entspräche dies der Praxis. Gemäss der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung genügt eine Messung über zwei Wochen, um aussagekräftige Daten zu erhalten (VerwGE B 2013/254 vom 28. Juli 2015 Erw. 4.3.2). Vorliegend wurde am 5. Juli 2017 eine Knotenstrommessung in den Spitzenstunden (17-18 Uhr) an den drei relevanten Knoten (T.__-/B.__strasse, K.__-/G.__strasse und G.__-/Y.__strasse) vorgenommen, welche je durch eine Dauerzählung (14 Tage) vom November 2018 sowie vom September 2019 validiert wurde. Die Leistungsfähigkeit der relevanten Knoten wurde für den IST-Zustand gemäss Norm berechnet und als Vergleichswerte für die Beurteilung der Verkehrsqualität im Projekt-Zustand (2030) verwendet. Die Verkehrsqualitätsstufen gemäss IST-Zustand bewegen sich zwischen A und B und im Projekt-Zustand (2030) zwischen A und C (ebenso in drei weiteren Szenarien). Das Verkehrsgutachten der I.__ vom 21. Februar 2018, 27. November 2018 sowie 11. Oktober 2019 kommt zum Schluss, dass bei Realisierung des Sondernutzungsplans und bei einer Umsetzung der geplanten Veränderungen des Verkehrsregimes die Leistungsfähigkeit des Verkehrsnetzes insgesamt nachgewiesen werden könne. Dies gelte sowohl für die jetzigen Annahmen bezüglich Nutzungsmix wie auch für die Extremvariante bezüglich der Nutzungen. Die Leistungsfähigkeit wäre sogar bei einer Erhöhung des areal-induzierten Verkehrs um 50 % problemlos gegeben. Das TBA hat mit Amtsbericht vom 20. Oktober 2020 sowie am Augenschein vom 14. April 2021 sodann bestätigt, dass sich die gewählten Monate für eine Verkehrsmessung eignen und insgesamt die Verkehrserhebungen in ausreichendem Umfang und Detaillierungsgrad erstellt worden sind. Es werde insbesondere gezeigt, dass auch beim Extremszenario überall mindestens die Qualitätsstufe C erreicht werde. Selbst damit würde vorliegend noch Spielraum für die Aufnahme von Mehrverkehr (z.B. durch Post oder neue Läden auf dem Gelände der SBB) bestehen. Die hinreichende Erschliessung werde mit den Gutachten nachgewiesen. Vorliegend sind keine Gründe ersichtlich, um diesbezüglich von den ausführlichen und nachvollziehbaren Aussagen im Amtsbericht sowie dem Verkehrsgutachten abzuweichen. Die Einwände der Rekurrentin erweisen sich als nicht stichhaltig. Mit den Ausführungen im Gutachten sowie dem Amtsbericht des TBA ist auf dieser Planungsstufe ausreichend dargelegt, dass selbst ein unerwartet hoher zusätzlicher Mehrverkehr durch das bestehende



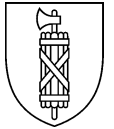
Verkehrsnetz aufgefangen werden könnte. Insgesamt ist die Zweckmässigkeit der Erschliessung in diesem Punkt ausreichend nachgewiesen.

8.6 Weiter rügt die Rekurrentin, der Parkplatznachweis sei mangelhaft und weise eine völlig ungenügende Anzahl Parkplätze aus. Diesbezüglich sei zudem Art. 3 Abs. 4 besV – der die Erstellung von Parkplätzen auf einem Nachbarareal zulasse – mit dem übergeordneten Recht nicht vereinbar. Gemäss "Nachweis Parkplatzbedarf" vom 19. Februar 2018 (Planungsbericht Anhang A8, S. 57) sind für die gemäss Art. 11 besV des Sondernutzungsplans vorgegebenen Nutzungen gestützt auf das Reglement über die Erstellung von Fahrzeugabstellplätzen und Kinderspielplätzen der Politischen Gemeinde X. vom 26. Mai 2014 (nachfolgend Parkplatzreglement) für das vorgesehene Hochhaus insgesamt 170 Parkplätze erforderlich. Dies entspricht der Höchstzahl der im Planperimeter möglichen Abstellplätze (vgl. Art. 3 Abs. 3 und Art. 11 Abs. 2 besV). Auch gemäss Verkehrsgutachten wird für die verschiedenen Szenarien von einem Bedarf von maximal 169 Abstellplätzen ausgegangen. Gemäss dem Amtsbericht des TBA vom 20. Oktober 2020 wird der Nachweis der erforderlichen Autoabstellplätze im Verkehrsgutachten als ausreichend erachtet. Die verwendeten Grenzwerte sowie die Reduktion für den hier anwendbaren Sektor "Zentrum" gemäss Parkplatzreglement würden sodann der REG Norm VSS 40 281 "Parkieren – Angebot an Parkfeldern für Personenwagen" (vgl. für Grenzwerte Ziff. 9.1 für Wohnnutzung sowie Tab. 1 für die übrigen Nutzungen sowie für die Reduktion Tab. 2 und 3) entsprechen. Aufgrund der öV-Erschliessungsgüte sowie dem vorhandenen Modalsplit wäre gemäss VSS-Norm vorliegend sogar eine höhere Reduktion möglich. Vorliegend ist nicht ersichtlich, inwiefern das Parkplatzreglement – wie im Sondernutzungsplan vorgesehen (Art. 3 Abs. 3 besV) – grundsätzlich nicht für Hochhäuser anwendbar sein sollte. Jedenfalls finden sich im Reglement keine entsprechenden Anhaltspunkte und auch die Rekurrentin bringt keine solchen vor. Selbst wenn – wie die Rekurrentin vorbringt – die VSS-Norm 40 281 anwendbar wäre, hat das TBA im Amtsbericht richtigerweise festgestellt, dass der Bedarf an Abstellplätzen auch damit nachgewiesen werden könnte. Allerdings ist zu beachten, dass für die Beurteilung der technischen Anforderungen die Normen der Vereinigung Schweizerischer Strassenfachleute (VSS) lediglich als Hilfsmittel bzw. als Richtwerte herangezogen werden können, wobei ihre Anwendung im Einzelfall dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit entsprechen muss und sie nicht ungeachtet der konkreten Verhältnisse zugrunde gelegt werden dürfen. Die VSS-Normen enthalten mithin keine bindenden Anweisungen für jeden Einzelfall im Sinn einer gesetzlichen Norm (VerwGE B 2019/215 und B 2019/217 vom 25. März 2021 Erw. 2.1 mit Hinweisen; GVP 1990 Nr. 99). Insgesamt ist somit erstellt, dass der Parkplatzbedarf von 170 Abstellplätzen korrekt nachgewiesen wurde. Im Übrigen kann die Rekurrentin aus den früheren Entscheiden des Baudepartementes zu anderen Hochhausprojekten (wenn auch mit geringerer Nutzfläche und zum Teil mehr Parkplätzen) an diesem Standort nichts zu ihren Gunsten ableiten. Einerseits war damals das

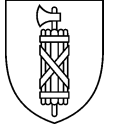


entsprechende Parkplatzreglement sowie die geltende VSS-Norm 40 281 noch gar nicht in Kraft. Andererseits wurde damals lediglich entschieden, dass durch die nicht genau bestimmbaren Nutzungen im Hochhaus die Anzahl notwendiger Abstellplätze nicht zuverlässig ermittelt werden könne (BDE Nr. 34/2008 vom 13. Juni 2008 Erw. 8.2 und BDE Nr. 18/2010 vom 16. März 2010 Erw. 4.2). Der damals feststellte Mangel wurde mittlerweile durch die konkret festgelegten Nutzungen im Sondernutzungsplan behoben (vgl. Art. 11 besV). Schliesslich bleibt noch die Zulässigkeit von Art. 3 Abs. 4 besV des Sondernutzungsplans zu prüfen, wonach im Baubewilligungsverfahren die Bereitstellung von Abstellplätzen in einer nahegelegenen öffentlichen Parkierungsanlage als Kompensation allenfalls zugelassen werden könne. Die Rekurrentin bringt zwar zu Recht vor, dass im Moment noch unklar ist, wo und in welcher Art diese Abstellplätze allenfalls erstellt werden könnten, auch wenn offenbar gemäss Vorinstanz Absichten für ein Parkhaus auf dem benachbarten Grundstück Nr. 2797 (O.____) bestehen. Bereits im Planverfahren muss mit genügender Sicherheit feststehen, dass im späteren Baubewilligungsverfahren eine genügende Anzahl Abstellplätze erstellt oder allenfalls durch Realersatz (vgl. Art. 69 Abs. 1 PBG) gesichert werden könnte. Allerdings sieht der Sondernutzungsplan vorliegend zusätzlich die Möglichkeit der Erstellung der Abstellplätze in einer unterirdischen Sammelgarage vor, wobei im Planperimeter maximal die erforderliche Anzahl von 170 Abstellplätzen erstellt werden darf (Art. 3 Abs. 1 und 3 besV). Gemäss dem unangefochten gebliebenen Nachtrag zur Genehmigung des AREG vom 22. Juni 2020 ist die Erstellung einer entsprechend grossen zweigeschossigen Tiefgarage bautechnisch möglich, wobei ein verfeinertes Konzept erstellt und den betroffenen Amtsstellen (AFU und Amt für Wasser und Energie) unterbreitet wurde. Die gewässerrechtliche Bewilligung für ein zweites Untergeschoss im Baubewilligungsverfahren kann gemäss AREG demnach in Aussicht gestellt werden, auch wenn die Realisierung mit sehr grossen bautechnischen und finanziellen Aufwendungen verbunden wäre. Sollte somit zum Zeitpunkt des Baugesuchs für das geplante Hochhaus – neben einer eingeschossigen Tiefgarage – keine Möglichkeit für die Bereitstellung von Abstellplätzen in einer nahegelegenen öffentlichen Parkierungsanlage bestehen, könnten voraussichtlich – wenn auch mit beträchtlichem Aufwand – sämtliche erforderlichen Abstellplätze in einer unterirdischen Sammelgarage bereitgestellt werden. Insgesamt ist vor diesem Hintergrund die Zweckmässigkeit des Erschliessungskonzepts im Planverfahren in genügendem Mass nachgewiesen.

8.7 Sodann rügt die Rekurrentin, die Mängel bei der Erschliessung im Bereich der geplanten Verladerampe seien weiterhin nicht behoben. Gemäss Art. 4 besV des Sondernutzungsplans sind Lastwagen bis zu einer Länge von 10 m zulässig, welche gegen Osten wegzufahren haben (Abs. 1). Der Warenumschlag der Lastwagen hat am bezeichneten Standort zu erfolgen, wobei mindestens die Manövriertfläche für Lastwagen bis 10 m Länge freizuhalten ist (Abs. 2). Die Sichtfelder auf die Fahrbahn sowie den Gehweg sind als Hinweise im Plan eingezeichnet. Gemäss dem Planungsbericht vom 21. Februar 2018

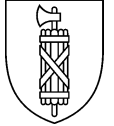


bzw. 28. November 2018 ist die Länge der anliefernden Lastwagen aufgrund der knappen Platzverhältnisse zu beschränken. Die Wegfahrt wird nach Osten vorgeschrieben, um den Verkehr möglichst direkt wieder auf übergeordnete Strassen zu führen. Die entsprechenden Verkehrsanordnungen (Fahrverbot, Beschränkung Lastwagenlänge, Rechtsabbiegeverbot) sind im Rahmen des Strassenprojekts mit den anderen Verkehrsanordnungen abgestimmt worden. Die entsprechenden Verkehrsanordnungen sind privatrechtlich über einen gerichtlichen Entscheid (Kreisgericht) zu regeln. Die Gesuchstellung wird im Rahmen der Baubewilligung dem Gesuchsteller auferlegt. Die Beschränkung auf Lastwagen mit 10 m Länge soll mit baulichen Massnahmen unterstützt werden (vgl. Ziff. 4.2.2). Weiter sind Schleppkurvennachweise vorhanden (vgl. Abb. 20 und 21, Ziff. 5.5.4). Da dem TBA die aufgelegten Pläne nicht vorgelegen haben, konnten im Amtsbericht vom 21. Oktober 2020 diesbezüglich keine verbindlichen Aussagen getroffen werden, was vom Vertreter des TBA am Augenschein vom 14. April 2021 bestätigt wurde. Mit Amtsbericht vom 19. Mai 2021 empfahl das TBA, konkrete bzw. detailliertere Schleppkurvennachweise für das Manöver an der Verladerampe einzureichen. Zudem wurden die Sichtweiten bemängelt. In der Folge hat die Rekursgegnerin gestützt auf das weiterentwickelte Richtprojekt insbesondere den vom TBA geforderten detaillierten Schleppkurvennachweis nachgereicht, welcher auch die Sichtzonen aufzeigt. Demnach könne der Warenumschlag verkehrssicher erfolgen, indem beispielsweise der Warenumschlag auf eine schräg gestellte Rampe reduziert und auf die Stütze im Bereich der auskragenden Sockelgeschosse verzichtet werde. Gemäss Ergänzung zum Amtsbericht vom 22. Juli 2021 stellt das TBA fest, dass der nachgereichte Nachweis für den Warenumschlag ausreichend aufzeigt, dass eine Anlieferung verkehrssicher möglich sei. Die Sichtzonen seien jedoch nach wie vor ungenügend. Mit E-Mail vom 16. August 2021 wurde diese Einschätzung korrigiert, da eine Durchgangssperre übersehen wurde. Dadurch ändere sich die Position des zu beobachtenden Punkts, womit die aufgezeigten Sichtweitennachweise ausreichend seien. Da im Planverfahren das konkrete Bauvorhaben noch nicht geprüft werden kann, ist auf dieser Stufe – wie erwähnt – die grundsätzliche Möglichkeit der Realisierung sowie Zweckmässigkeit des Erschliessungskonzepts zu prüfen. Vorliegend wurde aufgezeigt, dass im Bereich der Verladerampe eine hinreichende verkehrssichere Erschliessungsmöglichkeit für Lastwagen mit einer Länge von 10 m besteht. Gründe, um von den fachkundigen und plausiblen Ausführungen im Amtsbericht des TBA abzuweichen, sind nicht ersichtlich, zumal auch die Rekurrentin keine konkreten inhaltlichen Rügen vorbringt (vgl. VerwGE B 2014/194 vom 28. Juni 2016 Erw. 3.3.2). Wie nachfolgend erwähnt (vgl. Erw. 9.4.3), ermittelt die Behörde den Sachverhalt von Amtes wegen (Art. 12 VRP), weshalb die nachgereichten Unterlagen zum Erschliessungskonzept von der Rekursinstanz – soweit wesentlich – zu würdigen sind. Die nachgereichten Unterlagen ändern an den ursprünglichen Plänen und Unterlagen inhaltlich nichts, sondern konkretisieren diese, weshalb keine Verletzung des Koordinationsgebots vorliegt (vgl. Erw. 5.3). Ebenso ist es zulässig und angezeigt, dass eine Fachstelle ihren Amtsbericht bei



Bedarf korrigiert bzw. ergänzt, insbesondere, wenn neue Erkenntnisse auftauchen. Dies konnte vorliegend teilweise auch durch ein E-Mail geschehen, zumal es sich dabei lediglich um eine Korrektur eines Amtsberichts handelt und das E-Mail sämtlichen Verfahrensbeteiligten zur Wahrung des rechtlichen Gehörs zugestellt wurde. Im Übrigen ist der Amtsbericht im Rekursverfahren Nr. 16-1250 vorliegend aufgrund des geänderten Anfechtungsgegenstands nicht massgeblich, sondern es sind die projektbezogenen Ausführungen der Fachstelle zu berücksichtigen.

8.8 Schliesslich rügt die Rekurrentin in diesem Zusammenhang, es sei fraglich, ob die vorgesehene Längenbeschränkung von 10 m für Lastwagen überhaupt durchgesetzt werden könne. Zudem genüge eine diesbezügliche privatrechtliche Klärung nicht, sondern die Erschliessung sei mit planerischen bzw. öffentlich-rechtlichen Mitteln sicherzustellen. Vorliegend sollen unter anderem bauliche Massnahmen und eine entsprechende Signalisation (vgl. Planungsbericht Ziff. 4.2.2 sowie für die auf das Strassenprojekt und die übrigen Verkehrsanordnungen abgestimmte Signalisation den Signalisations- und Markierungsplan zur Umgestaltung B.___strasse / K.___strasse / G.___strasse sowie zur Erweiterung der Begegnungszone B.___strasse / K.___strasse, vi act. 17) sicherstellen, dass die Längenbeschränkung von Lastwagen (Art. 4 Abs. 1 besV) eingehalten werden. Allein die Befürchtung der Rekurrentin, die zukünftigen Betreiberinnen, welche auf eine Anlieferung mit Lastwagen angewiesen sind, würden sich nicht an die entsprechenden Verkehrsregeln und Auflagen insbesondere bezüglich Längenbeschränkung halten, rechtfertigt die Aufhebung eines Sondernutzungsplans bzw. der entsprechenden Genehmigung allein nicht. Die langfristige Einhaltung von Verkehrsregeln und zweckdienlichen Nebenbestimmungen von Bauauflagen wird jedoch (bau)polizeiliche Kontrollen bedingen. Demnach wird es an den Vollzugsbehörden bzw. der Polizei sein, den gesetzlichen Bestimmungen bzw. Auflagen falls erforderlich – zwangsweise, das heisst, verwaltungs- oder strafrechtlich – Nachachtung zu verschaffen (VerwGE B 2012/128 und B 2012/137 vom 22. Mai 2013 Erw. 8.6 mit Hinweisen). Die Rekursgegnerin weist diesbezüglich grundsätzlich zu Recht darauf hin, dass die Einhaltung des Zufahrtsverbots auch über bauliche Massnahmen sichergestellt werde, welche allerdings erst im nachfolgenden Baubewilligungsverfahren konkret ausgearbeitet werden können. Erst dann kann auch die private Zufahrt eingeschränkt werden. Da das eidgenössische Strassenverkehrsgesetz (SR 741.01; abgekürzt SVG) nur auf öffentliche Strassen anwendbar ist (Art. 1 Abs. 1), kommt dafür nur ein privatrechtliches Verbot (vgl. Art. 258 der Schweizerischen Zivilprozessordnung [SR 272; abgekürzt ZPO]) –welches durch ein öffentlich-rechtliches Signal angezeigt wird – in Frage. Dies hat die Vorinstanz im Planungsbericht entsprechend aufgezeigt (Ziff. 4.2.2). Entgegen der Ansicht der Rekurrentin wird dieser Aspekt der Erschliessung nicht von einem zivilrechtlichen Verfahren mit ungewissem Ausgang abhängig gemacht, sondern das gewählte Vorgehen erweist sich als nachvollziehbar und notwendig. Insgesamt kann auch in dieser Hinsicht die Erschliessung als



zweckmässig erachtet werden. Sodann wird auch nicht geltend gemacht, das Hochhaus sei zwingend auf die Belieferung mit Lastwagen über 10 m angewiesen.

8.9 Aus dem Gesagten folgt, dass die hinreichende Erschliessung der Baugrundstücke gemäss den vorliegenden Plänen möglich und realisierbar ist. Folglich ist die Zweckmässigkeit des Erschliessungskonzepts ausreichend nachgewiesen, weshalb dafür zu Recht die Genehmigung erteilt wurde. Der Rekurs erweist sich diesbezüglich als unbegründet und ist abzuweisen.

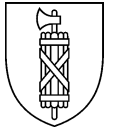
9.

Schliesslich macht die Rekurrentin geltend, der Lärmschutznachweis sei ungenügend. Aufgrund der vorgesehenen Erschliessungsmassnahmen gelte das Gebiet lärmrechtlich als nicht erschlossen, weshalb anstelle der IGW die PW massgebend seien.

9.1 In der Schwerpunktzone gelten gemäss Art. 32 Abs. 1 des Einführungsgesetzes zur eidgenössischen Umweltschutzgesetzgebung (sGS 672.1; abgekürzt EG-USG) die Belastungsgrenzwerte der Empfindlichkeitsstufe (ES) III. Davon geht zutreffend auch der Planungsbericht zum Strassenlärm (Ziff. 5.2.4) aus. Gemäss Planungsbericht ist das Plangebiet zudem erschlossen, weshalb nach Art. 31 LSV die IGW (65 dB(A) am Tag und 55 dB(A) in der Nacht) gelten würden.

9.2 Im Amtsbericht vom 15. Oktober 2020 führt das AFU aus, das Plangebiet sei zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Bundesgesetzes über den Umweltschutz (SR 814.01; abgekürzt USG) vom 1. Januar 1985 bereits überbaut gewesen. Die Kriterien gemäss Vollzugshilfe 2.0 des Cercle Bruit (abrufbar unter www.cerclebruit.ch/enforcement/2/200CB.pdf) seien bezüglich hinreichender Erschliessung erfüllt, da sämtliche Leitungen sowie eine genügende Zufahrt vorhanden seien. Die im Wesentlichen zur Erschliessung vorgesehene G.____-strasse (Gemeindestrasse 1. Klasse) habe zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des USG ebenfalls bereits bestanden. Insgesamt gelte das Plangebiet aus Sicht des Lärmschutzes als erschlossen.

9.3 Gemäss Art. 24 Abs. 2 USG sind in noch nicht vollständig erschlossenen Bauzonen grundsätzlich die PW einzuhalten. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung gilt eine Bauzone als erschlossen, wenn eine für die betreffende Nutzung hinreichende Zufahrt besteht und die erforderlichen Wasser-, Energie- sowie Abwasserleitungen so nahe heranführen, dass ein Anschluss ohne erheblichen Aufwand möglich ist (BGE 117 Ib 308 Erw. 4a). Erforderlich ist somit die vollständige, der jeweiligen Nutzungszone angepasste Erschliessung (Grob- und Feinerschliessung), bei der mehr oder weniger nur noch die Hausanschlüsse zu erstellen sind (BGE 123 II 337 Erw. 8c S. 355 f.). Das Areal U.____ liegt an zentralster Lage in der Stadt X. nahe des Bahnhofareals und wird allseits von Strassen erschlossen, die als Hauptverkehrsachsen betrachtet werden können. Das Gelände



ist verkehrsmässig erschlossen und an die kommunale Wasser-, Abwasser- und Energieversorgung angeschlossen. Insofern ist das Gebiet ausreichend erschlossen. Daran ändert nichts, dass im Zusammenhang mit der vorliegenden Planung insbesondere auch die Strassenführung optimiert und angepasst sowie verschiedene Verkehrsanordnungen getroffen werden (vgl. Sachverhalt Bst. A.d.). In Übereinstimmung mit den nachvollziehbaren Ausführungen des AFU im Amtsbericht vom 15. Oktober 2020 hat die Vorinstanz vorliegend zu Recht die IGW als massgebend erachtet. Vorliegend würde jedoch selbst eine für die geplante Überbauung notwendige Anpassung der Erschliessung nicht dazu führen, dass Art. 24 Abs. 2 USG – und damit die PW – anwendbar wäre. Gemäss neuerer bundesgerichtlicher Rechtsprechung sind die lärmrechtlichen IGW massgebend, wenn bisher genügend erschlossenes Bauland verdichtet werden soll und dafür weitere Erschliessungsarbeiten notwendig sein sollten. Eine restriktive Auslegung von Art. 24 Abs. 2 USG dränge sich auf, da der Gesetzgeber in Art. 24 Abs. 1 Satz 2 USG die raumplanungsrechtlich erwünschte Umzonung bestehender Bauzonen auch in Gebieten ermöglichen wollte, in denen die PW bereits überschritten sind. Zudem erfordere die raumplanungsrechtlich erwünschte Siedlungsentwicklung nach innen oft auch eine Anpassung der bestehenden Erschliessung. Wäre deshalb Art. 24 Abs. 2 USG anwendbar, könnten gerade Zentrumsgebiete, in denen (häufig) die PW überschritten sind, nicht weiter erschlossen und verdichtet überbaut werden (Urteil des Bundesgerichtes 1C_695/2017, 1C_696/2017, 1C_706/2017 vom 22. Februar 2019 Erw. 7.3 in: URP 2019 S. 371 ff.). Vorliegend soll unbestrittenermassen ein bisher locker überbautes und genügend erschlossenes Areal mittels Nutzungsplanung verdichtet werden.

9.4 Darüber hinaus macht die Rekurrentin geltend, der Lärmschutznachweis basiere insbesondere hinsichtlich der notwendigen Anzahl Parkplätze auf unzutreffenden Annahmen.

9.4.1 Im Planungsbericht (Ziff. 5.2.4) wird ausgeführt, dass gemäss Lärmberechnungen mit der entsprechenden Software die massgebenden IGW auf Basis der Strassenemissionen 2017 (IST-Zustand) an allen Immissionspunkten eingehalten bzw. unterschritten würden. Auch unter Berücksichtigung einer Mehrbeanspruchung (Art. 9 LSV) könne von einer Einhaltung der IGW ausgegangen werden. Der Amtsbericht des AFU vom 15. Oktober 2020 bestätigt, dass es gemäss Lärmgutachten möglich sei, die IGW bei den Fenstern von lärmempfindlichen Räumen – mit Ausnahme eines Ortes – einzuhalten. Im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens sei dann konkret zu prüfen, ob alle möglichen Lärmschutzmassnahmen umgesetzt worden seien. Falls dies der Fall sei, könne an dieser zentralen Lage auch bei Überschreiten der IGW eine kantonale Zustimmung nach Art. 31 Abs. 2 LSV in Aussicht gestellt werden. Das Lärmgutachten gemäss Planungsbericht vom 21. Februar 2018 sei korrekt und auch die Ermittlung der entsprechenden Verkehrszahlen gemäss Verkehrsgutachten (I.____) sei nachvollziehbar (vgl. Erw. 8.5). Das Lärmgutachten basiere zwar auf dem IST-Zustand und nicht auf dem im Verkehrsgutachten ebenfalls ermittelten



Projekt-Zustand 2030. Dabei sei allerdings nicht mit gravierenden Abweichungen für die Immissionsorte zu rechnen. Gemäss dem Amtsbericht des TBA, Abteilung Mobilität und Planung, vom 20. Oktober 2020 wird auch bezüglich des durch Mehrverkehr ausgelösten Lärms ausgeführt, dass die Ermittlung der Verkehrszahlen im Verkehrsgutachten plausibel und nachvollziehbar seien. Aus Sicht Lärmschutz seien die Annahmen bezüglich Verkehrszusammensetzung grosszügig im Sinn des Anwohnerschutzes getroffen worden (z.B. Schwerverkehrsbelastung). Demzufolge sei die ausgewiesene Lärmbelastung im Endzustand wohl um einiges tiefer als im Planungsbericht ausgewiesen. Zudem sei nachvollziehbar dargelegt worden, dass Art. 9 LSV eingehalten werde. Hinzu komme, dass eine Zunahme der Lärmbelastung von 1 dB(A) etwa einer Zunahme von einem Drittel des bestehenden durchschnittlichen Verkehrs entspreche. Aus den vorgenannten Gründen sei nicht mit gravierenden Abweichungen bei den berechneten Werten für die Immissionsorte zu rechnen. Die Aussagen im Planungsbericht bezüglich Lärmschutz und Mehrverkehr beruhten auf ausreichenden Grundlagen und seien plausibel.

9.4.2 Weiter hat die Rekursgegnerin mit Eingabe vom 30. Juni 2021 eine Lärmberechnung für den Prognosezustand 2030 eingereicht. Gemäss der entsprechenden Ergänzung zum Planungsbericht vom 24. Juni 2021 wird aufgezeigt, dass im Prognosezustand mit dem geplanten Verkehrsregime die IGW eingehalten werden können.

9.4.3 Gemäss Art. 12 VRP ermittelt die Behörde oder das von ihr beauftragte Verwaltungsorgan den Sachverhalt und erhebt die Beweise von Amtes wegen durch Befragen von Beteiligten, Auskunftspersonen und Zeugen, durch Beizug von Urkunden, Amtsberichten und Sachverständigen, durch Augenschein sowie auf andere geeignete Weise. Dieser Grundsatz gilt (mit Einschränkungen hinsichtlich Behauptungs- und Beweisführungslast) auch im Rechtsmittelverfahren (CAVELTI/VÖGELI, a.a.O., N 610). Nach dem Grundsatz der freien Beweiswürdigung hat die Behörde alle Beweismittel – ungeachtet ihrer Herkunft – objektiv zu prüfen und danach zu entscheiden, ob diese eine zuverlässige Beurteilung des rechtserheblichen Sachverhalts erlauben. Dabei erachtet es die Rechtsprechung als zulässig, für die Würdigung von (verwaltungs- bzw. gerichtsexternen) Sachverständigengutachten von der Richtlinie auszugehen, nicht ohne zwingende Gründe von der Einschätzung des Experten abzuweichen, dessen Aufgabe es gerade ist, seine Kenntnisse in den Dienst von Verwaltungsbehörden und Gerichten zu stellen. Eine Abweichung vom Gutachten kommt in Betracht, wenn die Glaubwürdigkeit des Gutachtens durch die Umstände ernsthaft erschüttert ist. Bestehen Zweifel an der Richtigkeit des Gutachtens, muss eine ergänzende Abklärung angeordnet werden. In der Praxis wird sodann auch amtlichen Stellungnahmen von Fachstellen, die vom Gesetzgeber als sachkundige Beurteilungsinstanzen eingesetzt wurden, ein erhöhter Beweiswert zugemessen, sofern diese den Charakter eines Gutachtens (amtliche Expertise) aufweisen (VerwGE B 2017/184 vom 13. Dezember 2018 Erw. 4.1 mit Hinweisen). Entgegen der Vorbringen der Rekurrentin in



der Eingabe vom 10. September 2021 dienen die nachgereichten Unterlagen zum Lärmschutz in erster Linie der Sachverhaltsermittlung hinsichtlich der Einwände der Rekurrentin. Insofern sind die Angaben als Beweismittel von der Rekursinstanz zu würdigen. Da sie die genehmigten Planungsgrundlagen nicht ändern, sondern lediglich deren Aussagen ergänzen bzw. untermauern, führt dies auch nicht zu inhaltlich unterschiedlichen oder widersprüchlichen Planungsgrundlagen.

9.4.4 Wie vorstehend gezeigt (Erw. 8.6) wurde die Anzahl notwendiger Parkplätze korrekt berechnet. Entgegen der Ansicht der Rekurrentin geht das Lärmgutachten diesbezüglich nicht von falschen Annahmen aus. Weiter zeigt die Ergänzung zum Planungsbericht vom 24. Juni 2021, dass auch im Prognosezustand 2030 mit dem geplanten Verkehrsregime die IGW eingehalten werden können. Aus dem Gesagten ergibt sich, dass die Fachstellen des Bau- und Umweltdepartementes (AFU und TBA) in ihren Amtsberichten zu Recht angenommen haben, dass diesbezüglich nach dem heutigen Kenntnisstand keine massgeblichen Abweichungen zu erwarten sind und sich die Vorinstanz auf korrekte und plausible Grundlagen gestützt hat. Es liegen keine Anhaltspunkte vor, um von den überzeugenden Ausführungen in den Amtsberichten abzuweichen, zumal die entsprechenden Ausführungen sowie die neu eingereichten Berechnungen von der Rekurrentin inhaltlich nicht bestritten werden. Im Übrigen ist zu beachten, dass eine eingehendere Prüfung erst im nachfolgenden Baubewilligungsverfahren erfolgt und dannzumal konkrete Lärmschutzmassnahmen verfügt werden könnten. Zum jetzigen Zeitpunkt ist im Rahmen des Planverfahrens lediglich aufzuzeigen, dass eine lärmrechtlich zulässige Überbauung möglich ist. Das Lärmgutachten erweist sich folglich als ausreichend und korrekt.

9.5 Insgesamt ist die Vorinstanz vorliegend somit zu Recht von der Anwendbarkeit der IGW im Plangebiet ausgegangen. Ebenso erweisen sich die Annahmen im Lärmgutachten als zutreffend. Der Rekurs ist in Bezug auf den Lärmschutz als unbegründet abzuweisen.

10.

Zusammenfassend ergibt sich, dass vorliegend nicht gegen die Ausstandspflichten verstossen wurde. Sodann hat die Vorinstanz das Mitwirkungsverfahren korrekt durchgeführt und auch die Nachbargemeinden hinreichend in den Planungsprozess einbezogen. Weiter erweisen sich die im Zusammenhang mit der I. Änderung des BauR erhobenen Rügen als unbegründet. In materieller Hinsicht präjudiziert der vorliegende Teilzonenplan für die Schwerpunktzone U.____ die Gesamtrevision der Ortsplanung nicht und es ist auch ein besonderes öffentliches Interesse dafür nachgewiesen. Ferner sind auch die Voraussetzungen von Art. 104 Abs. 2 PBG – insbesondere ein besonders geeigneter Standort – für den Bau von Hochhäusern vorliegend gegeben. Schliesslich liegen auch ein recht- und zweckmässiges Erschliessungskonzept für die hinreichende Erschliessung des Vorhabens sowie ein entsprechender Lärmschutznachweis vor. Der Rekurs erweist sich deshalb als unbegründet und ist abzuweisen.



11.

11.1 Nach Art. 95 Abs. 1 VRP hat in Streitigkeiten jener Beteiligte die Kosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden. Die Entscheidgebühr beträgt Fr. 3'500.– (Nr. 20.13.01 des Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung, sGS 821.5). Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend sind die amtlichen Kosten der Rekurrentin zu überbinden.

11.2 Der von der Rekurrentin am 16. März 2020 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– ist anzurechnen.

12.

Rekurrentin, Rekursgegnerin und Vorinstanz stellen ein Begehren um Ersatz der ausseramtlichen Kosten.

12.1 Im Rekursverfahren werden ausseramtliche Kosten entschädigt, soweit sie auf Grund der Sach- und Rechtslage notwendig und angemessen erscheinen (Art. 98 Abs. 2 VRP). Die ausseramtliche Entschädigung wird den am Verfahren Beteiligten nach Obsiegen und Unterliegen auferlegt (Art. 98^{bis} VRP). Die Vorschriften der Schweizerischen Zivilprozessordnung (SR 272) finden sachgemäss Anwendung (Art. 98^{ter} VRP).

12.2 Die Rekursgegnerin obsiegt mit ihren Anträgen. Da das Verfahren zudem in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht Schwierigkeiten bot, die den Beizug eines Rechtsvertreters rechtfertigen, besteht grundsätzlich Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung (Art. 98^{bis} VRP). Weil keine Kostennote vorliegt, ist die ausseramtliche Entschädigung in Anwendung von Art. 6 in Verbindung mit Art. 22 der Honorarordnung (sGS 963.75) ermessensweise auf Fr. 3'250.– festzulegen; sie ist von der Rekurrentin zu bezahlen. Da kein begründeter Antrag um Zusprechung der Mehrwertsteuer gestellt wurde, wird diese aufgrund des per 1. Januar 2019 geänderten Art. 29 HonO nicht zum Honorar hinzugerechnet.

12.3 Da die Rekurrentin mit ihren Anträgen unterliegt, hat sie von vornherein keinen Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung. Ihr Begehren ist deshalb abzuweisen.

12.4 Die Vorinstanz hat grundsätzlich keinen Anspruch auf Ersatz der ausseramtlichen Kosten (R. HIRT, Die Regelung der Kosten nach st.gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, Lachen/St.Gallen 2004, S. 176). Sie bringt keine Gründe vor, die ein Abweichen von dieser Regel rechtfertigen. Ihr Begehren ist daher abzuweisen.

Entscheid

1.

Der Rekurs der A.____, wird abgewiesen.



2.

a) Die A.____ bezahlt eine Entscheidgebühr von Fr. 3'500.–.

b) Der am 16. März 2020 von der A.____ geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– wird angerechnet.

3.

a) Das Begehren der B.____ – bestehend aus C.____, D.____, sowie E.____ – um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird gutgeheissen. Die A.____ entschädigt die Mitglieder der B.____ ausseramtlich mit insgesamt Fr. 3'250.–.

b) Das Begehren der A.____ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird abgewiesen.

c) Das Begehren der Politischen Gemeinde X. um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird abgewiesen.

Die Vorsteherin

Susanne Hartmann
Regierungsrätin