



Fall-Nr.:	21-9384, 22-2047, 22-9347
Stelle:	Generalsekretariat Bau- und Umweltdepartement
Instanz:	Bau- und Umweltdepartement
Publikationsdatum:	16.08.2023
Entscheiddatum:	07.07.2023

BUDE 2023 Nr. 064

Allg. Verwaltungsrecht, Planungsrecht, Umweltrecht, Art. 7 VRP, Art. 25 und 34 Abs. 2 PBG, Art. 2, 4 und 25a RPG, Art. 11 Abs. 2 USG. Die zuständigen Behörden handelten insbesondere bei der Erarbeitung des vorliegend umstrittenen Sondernutzungsplans im Rahmen ihres gesetzlichen Auftrags, welcher auch eine gewisse systembedingte Beratungsfunktion umfasst. Eine ausstandsbegründende Vorbefassung liegt deshalb nicht vor. Weiter ist nicht ersichtlich, inwiefern ein persönliches Interesse der beteiligten Personen am umstrittenen Geschäft bestehen sollte (Erw. 3). Eine erhebliche Beeinträchtigung eines Inventarobjekts ist zu verneinen und es stellen sich auch keine Grundsatzfragen in denkmalpflegerischer Hinsicht, weshalb kein Gutachten der ENHK/EDK erforderlich ist (Erw. 6). Die im Sondernutzungsplan vorgesehenen Abweichungen von der Regelbauweise (insbesondere Erhöhung der Gebäudelänge um rund die Hälfte) sind zur Erreichung einer Überbauung von hoher städtebaulicher und architektonischer Qualität gerechtfertigt und auf die nachbarlichen Interessen wird gebührend Rücksicht genommen (Erw. 12). Der Erlass eines Sondernutzungsplans vor der Gesamtrevision der Ortsplanung ist zulässig und muss nicht mit dieser koordiniert werden. Eine unzulässige Präjudizierung der anstehenden Ortsplanungsrevision liegt nicht vor. Auch eine vorgängige Umsetzung des ISOS ist nicht notwendig. Schliesslich ist aufgrund der untergeordneten Abweichungen von der Grundnutzungsordnung auch die in Art. 2 Abs. 1 RPG statuierte Planungspflicht gewahrt. Konkret ist der fragliche Sondernutzungsplan mit den Vorgaben des Ortsbildschutzgebiets und des ISOS vereinbar (Erw. 13). Die geplante Dachlandschaft zur Aussennutzung widerspricht dem Vorsorgeprinzip sodann nicht und die Einholung eines Lärmschutznachweises ist aufgrund der konkreten örtlichen Verhältnisse nicht erforderlich (Erw. 16). Abweisung der Rekurse.

BUDE 2023 Nr. 64 finden Sie im angehängten PDF-Dokument.



21-9384/22-2047/22-9347

Entscheid Nr. 64/2023 vom 7. Juli 2023

Rekurrentin

A.____,
vertreten durch lic.iur. Urs Pfister, Rechtsanwalt,
Bischofszellerstrasse 53, 9200 Gossau

gegen

Vorinstanz

Stadtrat X.____ (Gesamtentscheid vom 11. Mai 2021 sowie
Baubewilligungen und Einspracheentscheide vom 8. März 2022 und
6. Dezember 2022)

Rekursgegnerin

B.____,
vertreten durch Dr.iur. Benedikt Fässler, Rechtsanwalt,
Teufenerstrasse 3, 9001 St.Gallen

Betreff

Sondernutzungsplan A.____strasse / Baubewilligung (Abbruch
Gebäude, Neubau Wohn- und Geschäftshaus mit Tiefgarage,
Wärmepumpe mit 12 Erdsonden) / Projektänderung (Anpassung
Grundriss UG, zwei zusätzliche Parkplätze)



Sachverhalt

A.

a) Die B.____ ist Eigentümerin der Grundstücke Nrn. 001 und 002, Grundbuch X.____, an der A.____strasse in X.____. Die Grundstücke liegen gemäss geltendem Zonenplan der Stadt X.____ vom 5. September 1983 mehrheitlich in der Wohn-Gewerbezone WG3, westlich entlang der A.____strasse in der ersten Bautiefe in der Wohnzone W3 sowie mit einem schmalen Streifen im südlichen Bereich im übrigen Gemeindegebiet (üG). Das Grundstück Nr. 002 ist mit einem historischen Gebäude (Vers.-Nr. 003), welches als Schutzobjekt gemäss Verzeichnis der geschützten Bauten, Bäume und Strassenräume mit Vorgartenbestand der Stadt X.____ vom 5. September 1983 (nachfolgend SchV) bezeichnet ist, überbaut. Das Grundstück Nr. 001 ist mit mehreren Gewerbebauten (Vers.-Nrn. 004, 005, 006, 007 und 008) überbaut.

Die Grundstücke befinden sich am südöstlichen Rand der X.____er Altstadt (Kernzone) zwischen der südlich verlaufenden Eisenbahnstrecke und den Gebäuden an der nördlich verlaufenden B.____strasse. Im Osten wird das Geviert durch das grossräumige Gemeindezentrum begrenzt. Die Gebäude entlang der A.____strasse liegen gemäss SchV zudem im Ortsbildschutzgebiet. Überdies besitzt X.____ gemäss Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (abgekürzt ISOS) ein Ortsbild von nationaler Bedeutung. Das genannte Gebiet liegt im ISOS-Gebiet 2, welches mit dem Erhaltungsziel A bezeichnet ist.

B.

a) Mit Baugesuch vom 14. August 2020 beantragte die B.____ beim Stadtrat X.____ die Baubewilligung für den Abbruch der Gebäude Vers.-Nrn. 005, 006, 007 und 008 sowie den Teilabbruch von Gebäude Vers.-Nr. 004 und die Erstellung eines Wohn- und Geschäftshauses mit Tiefgarage und Wärmepumpe mit 12 Erdsonden. Das Bauvorhaben basiert auf dem Sondernutzungsplan A.____strasse, welcher die Realisierung einer auf den ortsbaulichen Kontext abgestimmten besonderen Überbauung bezweckt. Der Neubau wird als eine zurückgesetzte Gartenarchitektur in den historischen Gärten der Stadthäuser entlang der A.____strasse verstanden.

b) Am 1. September 2020 erliess der Stadtrat X.____ den Sondernutzungsplan A.____strasse mit besonderen Vorschriften (besV). Mit dem Erlass soll die Überbauung mit drei Gebäudekörpern (Grundflächen A – C), welche mittels gemeinsamer Terrassen verbunden sind, ermöglicht werden. Vorgesehen sind ein Untergeschoss und drei Vollgeschosse mit insgesamt 18 Wohnungen und acht Gewerberäumen.

c) Die öffentliche Auflage des Sondernutzungsplans A.____strasse erfolgte vom 10. September bis 9. Oktober 2020. Während der Auflagefrist erhob A.____, vertreten durch lic.iur. Urs Pfister, Rechtsanwalt,



Gossau, Einsprache gegen den Sondernutzungsplan A.____strasse. Sie rügte im Wesentlichen eine fehlende städtebauliche und architektonische Qualität, die Unvereinbarkeit der Dachgestaltung mit dem ISOS sowie eine fehlende Gesamtkoordination in Sachen Ortsplanung. In privatrechtlicher Hinsicht wird hauptsächlich eine Verletzung von Art. 684 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (SR 210; abgekürzt ZGB) gerügt. Schliesslich wurde beantragt, die Sache aus Befangenheitsgründen an die Baubehörde einer anderen Gemeinde zu überweisen.

d) Innert der Auflagefrist vom 10. September bis 9. Oktober 2020 erhob A.____, wiederum vertreten durch ihren Rechtsvertreter, ebenfalls Einsprache gegen das gleichzeitig koordiniert aufgelegene Bauvorhaben. Sie rügte im Wesentlichen eine schlechte Wohnhygiene sowie die Verletzung verschiedener Bauvorschriften. Sodann füge sich das Bauvorhaben keineswegs gut in das Ortsbild ein. Schliesslich wurde wiederum eine Verletzung von Art. 684 ZGB geltend gemacht. Mit späterer Eingabe wurde sodann der Antrag gestellt, die Angelegenheit sei aufgrund einer Vorbefassung an die Entscheidbehörde einer anderen Gemeinde zu überweisen.

e) Mit Beschluss vom 11. Mai 2021 setzte der Stadtrat X.____ den Sondernutzungsplan A.____strasse fest und wies die öffentlich-rechtliche Einsprache ab. Ebenfalls abgewiesen wurde der Antrag auf Überweisung des Verfahrens an eine andere Gemeinde. Auf die Einsprache nach Art. 684 ZGB wurde nicht eingetreten, da dafür nur im Baubewilligungsverfahren eine gesetzliche Grundlage bestehe. Insgesamt ermögliche der Sondernutzungsplan A.____strasse im Kontext der historischen Bebauung und Umgebung eine moderate Nutzungserhöhung von hoher städtebaulicher und architektonischer Qualität, unter Beibehaltung und Berücksichtigung der Schutzobjekte. Mit dem Sondernutzungsplan soll ein bis anhin temporär genutztes Gebiet einer Neuüberbauung mit neuer Nutzung zugeführt werden, was der ortsplannerischen Zielsetzung der Stadt X.____ entspreche. Schliesslich sei der Erlass eines Sondernutzungsplans auch vor der Anpassung des Rahmennutzungsplans an das neue Recht zulässig.

f) Das Amt für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG) genehmigte den Plan mit Verfügung vom 24. September 2021. Der Gemeinderat eröffnete den Beschluss vom 11. Mai 2021 sowie die Genehmigungsverfügung vom 24. September 2021 als Gesamtentscheid am 1. Oktober 2021.

C.

Gegen diesen Beschluss erhob A.____ durch ihren Rechtsvertreter mit Schreiben vom 16. Oktober 2021 Rekurs beim Bau- und Umweltdepartement (im Folgenden Rekurs 1; Verfahren Nr. 21-9384). Mit Rekursergänzung vom 25. November 2021 werden folgende Anträge gestellt:



1. Der Gesamtentscheid des Stadtrates X.____ vom 11. Mai 2021 (Nr. 154/2021), beinhaltend den Festsetzungs- und Einspracheentscheid, mit welchem der Sondernutzungsplan A.____strasse (Areal 1'000 m²), Parz. Nrn. 001, 002, erlassen bzw. festgesetzt wurde, sei wegen Verletzung öffentlich-rechtlicher Vorschriften aufzuheben;
2. Die Genehmigungsverfügung des AREG vom 24. September 2021 i.S. Sondernutzungsplan A.____strasse (Areal 1'000 m²), Parz. Nrn. 001, 002 (Geschäft Nr. 21-4932), sei wegen Verletzung öffentlich-rechtlicher Vorschriften aufzuheben;
3. Der Gesamtentscheid des Stadtrates X.____ vom 11. Mai 2021 (Nr. 154/2021), beinhaltend den Festsetzungs- und Einspracheentscheid, mit welchem der Sondernutzungsplan A.____strasse (Areal 1'000 m²), Parz. Nrn. 001, 002, erlassen bzw. festgesetzt wurde, sei wegen Verletzung von Art. 684 ZGB aufzuheben;
4. Die Genehmigungsverfügung des AREG vom 24. September 2021 i.S. Sondernutzungsplan A.____strasse (Areal 1'000 m²), Parz. Nrn. 001, 002 (Geschäft Nr. 21-4932), sei wegen Verletzung von Art. 684 ZGB aufzuheben;

Dementsprechend sei auf den Sondernutzungsplan A.____strasse (Areal 1'000 m²), Parz. Nrn. 001, 002, zu verzichten;

5. Eventualantrag: Der Gesamtentscheid des Stadtrates X.____ vom 11. Mai 2021 (Nr. 154/2021), beinhaltend den Festsetzungs- und Einspracheentscheid, sowie die Genehmigungsverfügung des AREG vom 24. September 2021 (Geschäft Nr. 21-4932) i.S. Sondernutzungsplan A.____strasse (Areal 1'000 m²), Parz. 001, 002, seien aufzuheben;

Die Angelegenheit sei an die Vorinstanzen zurückzuweisen zur Überarbeitung des Sondernutzungsplans im Sinn der Ausführungen gemäss Abschnitt III/D.

6. Der Rekurrentin sei für das Einspracheverfahren eine ausseramtliche Entschädigung von CHF 2'500.00, zuzüglich 4 % Barauslagen, zuzüglich 7.7 % MWSt. zuzusprechen, unabhängig vom Ausgang des vorliegenden Rekursverfahrens in der Sache.
7. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen für das Rekursverfahren, unabhängig vom Ausgang des vorliegenden Rekursverfahrens in der Sache.

Zur Begründung wird geltend gemacht, die Vorschriften über den Ausstand seien nicht eingehalten. Weiter sei über die enteignungsrechtliche Einsprache (Enteignung von Nachbarrechten gemäss Art. 684



ZGB) nicht entschieden worden. Sodann seien auch die Abweichungen von der Regelbauweise zu gross und die erforderliche architektonische und städtebauliche Qualität nicht gegeben. Der Sondernutzungsplan A.____strasse wirke sich überdies präjudizierend auf die Gesamtrevision der SchV aus und missachte das ISOS. Schliesslich seien auch die wohnhygienischen Anforderungen nicht eingehalten.

D.

a) Mit Vernehmlassung vom 14. Dezember 2021 beantragt die Vorinstanz, den Rekurs 1 abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Zur Begründung wird geltend gemacht, die Rekurrentin lege nicht dar, welche Behördenmitglieder konkret befangen sein sollten und welches persönliche Interesse gegeben sein soll. Das nicht begründete Begehren habe somit ohne Weiteres abgewiesen werden können. Weiter könnten in enteignungsrechtlicher Hinsicht höchstens von öffentlichen Werken ausgehende Einwirkungen massgeblich sein. Solche lägen hier klarerweise nicht vor, weshalb ein entsprechendes Verfahren gar nicht Verfahrensgegenstand habe sein können.

b) Mit Vernehmlassung vom 21. Dezember 2021 beantragt die Rekursgegnerin, vertreten durch Dr.iur. Benedikt Fässler, Rechtsanwalt, St.Gallen, den Rekurs 1 unter Kostenfolge abzuweisen. Zur Begründung wird geltend gemacht, es liege keine Verletzung der Ausstandspflicht vor, da es sich um eine systembedingte Vorbefassung bzw. Wahrung von öffentlichen Interessen handle. Ein Wettbewerbsverfahren habe sodann nicht stattgefunden. Weiter komme die Zuständigkeitsregelung nach Art. 7^{bis} des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1; abgekürzt VRP) nur bei dem Entscheid über die Ausstandspflicht einer konkreten Person zur Anwendung. Im Nutzungsplanverfahren bestehe sodann keine Möglichkeit einer privatrechtlichen Immissionseinsprache. Es bestehe von vornherein kein privatrechtlicher Abwehrenspruch, welcher enteignet werden müsste. Es sei deshalb zu Recht kein separater Entscheid über die Enteignung von Nachbarrechten gefällt worden. Die hohe städtebauliche und architektonische Qualität sei aufgrund der gebotenen Gesamtbetrachtung ohne Weiteres gegeben und auch die Abweichungen von der Regelbauweise lägen im zulässigen Rahmen. Weiter sei eine Anpassung bestehender Schutzverordnungen an das neue Recht nicht notwendig, da dieses diesbezüglich keine neuen materiellen Bestimmungen enthalte. Eine allfällige Gesamtrevision der SchV werde durch den Sondernutzungsplan zudem nicht präjudiziert. Im Übrigen sei der Sondernutzungsplan mit dem Ortsbildschutz sowie den Vorgaben des ISOS vereinbar und stelle in dieser Hinsicht eine Aufwertung gegenüber dem heutigen Zustand dar. Eine Verletzung von wohnhygienischen Vorschriften sei schliesslich nicht ersichtlich.

c) Mit Vernehmlassung vom 3. März 2022 führt das AREG zum Rekurs 1 aus, das Projekt beabsichtige die beiden Wohnhäuser an der A.____strasse inklusive grosszügigem Umschwung zu erhalten. An Stelle der Gewerbebauten im östlichen Bereich sei neu ein zusammenhängender L-förmiger Wohn-Atelier-/Gewerbekomplex mit drei



Vollgeschossen und einer Tiefgarage geplant. Mit dem Sondernutzungsplan werde die städtebauliche Setzung der Gebäude, die Gestaltung der Bauten und Aussenräume sowie die Erschliessung gesichert. Es sei nicht ersichtlich, aus welchen Gründen die Ausstandspflicht verletzt worden sein könnte, da die kantonalen Fachstellen im Vorfeld im üblichen Rahmen beigezogen wurden. Bereits im Jahr 2017 sei ein erstes Planungsverfahren der Stadt für das Geviert zwischen A.___strasse und dem C.___hof eingeleitet worden. Im Jahr 2019 habe die Grundeigentümerin ein neues Konzept auf Basis des rechtskräftigen Zonenplans entwickelt, welches im November 2019 zur Vorprüfung beim AREG eingereicht wurde. Wie üblich seien die kantonalen Fachstellen (Amt für Umwelt [AFU], Amt für Wasser und Energie, KDP, Archäologie und Amt für öffentlicher Verkehr) zur Stellungnahme eingeladen worden und es sei auch eine Beurteilung der Fachkommission Städtebau eingeholt worden. Mit dem Sondernutzungsplan werde insbesondere nur in wenigen Bestimmungen (insbesondere Gebäudelänge sowie Ausnützung) von der Regelbauweise abgewichen und es würden auch qualitative Aspekte geregelt. Als Kompensation werde namentlich auf ein Dach- bzw. Attikageschoss verzichtet. Die Abweichungen lägen insgesamt im zulässigen Rahmen und eine unzulässige Beeinträchtigung der Nachbarschaft bzw. des Ortsbilds liege nicht vor. Es handle sich insgesamt um ein sorgfältiges Projekt an bestens erschlossener Lage und dieses ermögliche zeitgemässes Wohnen und Arbeiten im Zentrum von X.___. Die Erneuerung erfolge bewusst von der geschützten Bauzeile entlang der A.___strasse in zweiter Bautiefe. Der Sondernutzungsplan ermögliche eine qualitative Innenentwicklung am richtigen Ort. Die architektonischen und städtebaulichen Anforderungen seien nachvollziehbar begründet und auch von der Fachkommission Städtebau bestätigt worden. Aufgrund des Alters der Schutzvorschriften und des damit verbundenen ex-lege-Schutzes sei eine differenzierte Auseinandersetzung mit den Belangen des Ortsbildschutzes bzw. des ISOS notwendig. Die Gesamtrevision der Schutzverordnung werde mit dem Sondernutzungsplan nicht präjudiziert. Die Planungsbehörde habe im Rahmen der Gesamtinteressenabwägung die Schutzvorgaben hinreichend berücksichtigt und nachvollziehbar begründet. Die KDP habe festgestellt, dass das ISOS vorliegend nicht beeinträchtigt werde. Die bereits mit der Genehmigungsverfügung vom 24. September 2021 festgestellte Rechtmässigkeit und Übereinstimmung mit den übergeordneten Planungsgrundlagen könne bestätigt werden.

d) Mit Amtsbericht vom 6. April 2022 führt das Hochbauamt (HBA) zum Rekurs 1 zusammenfassend aus, der Sondernutzungsplan stelle eine hohe städtebauliche und architektonische Qualität sicher und auch die Anforderungen betreffend Wohnhygiene (insbesondere Belichtung) seien erfüllt. Die entsprechenden Qualitäten gelte es in der Realisierung weiter zu sichern.



E.

Mit Beschluss vom 8. März 2022 erteilte der Stadtrat X.____ die Baubewilligung unter Bedingungen und Auflagen und wies die Einsprachen von A.____ ab. Ebenfalls abgewiesen wurden das Ausstandsbegehren sowie das Begehren um Ersatz der ausseramtlichen Kosten. Die Baubewilligung wurde unter dem Vorbehalt erteilt, dass der Sondernutzungsplan A.____strasse rechtskräftig erlassen und vom Stadtrat in Vollzug gesetzt werde. Andernfalls falle die Baubewilligung ersatzlos dahin. Dem Neubau wurde insgesamt eine hervorragende Gestaltung und Integration in das Stadtbild attestiert. Die gemäss Sondernutzungsplan geforderten Qualitäten würden sodann anhand der Planunterlagen umfassend nachgewiesen. Zusammenfassend werde festgehalten, dass die Bestandesbaute (Vers.-Nr. 009) im Ortsbildschutzgebiet von den nachträglich erfolgten östlichen Anbauten befreit und dadurch in seiner solitären Bedeutung gestärkt werde, was zur Aufwertung des Ortsbilds beitrage. Die Einfügung in das Ortsbild sei damit nachgewiesen. Sodann würden die Erhaltungsziele des ISOS durch die geplante Überbauung nicht beeinträchtigt.

F.

Gegen diesen Beschluss erhob A.____ durch ihren Rechtsvertreter mit Schreiben vom 24. März 2022 Rekurs beim Bau- und Umweltdepartement (im Folgenden Rekurs 2; Verfahren Nr. 22-2047). Mit Rekursergänzung vom 16. April 2022 werden folgende Anträge gestellt:

1. Der Bau- und Einspracheentscheid des Stadtrates X.____ vom 17. März 2022 (Nr. 92/2022) für das Baugesuch Nr. 2020-112 sei, mit Einschluss aller kommunalen und kantonalen Teilverfügungen, wegen Verletzung öffentlich-rechtlicher Vorschriften aufzuheben;

dementsprechend sei das Baugesuch Nr. 2020-112 wegen Verletzung öffentlich-rechtlicher Vorschriften abzuweisen;
2. Der Bau- und Einspracheentscheid des Stadtrates X.____ vom 17. März 2022 (Nr. 92/2022) für das Baugesuch Nr. 2020-112 sei, mit Einschluss aller kommunalen und kantonalen Teilverfügungen, wegen Verletzung von Art. 684 ZGB aufzuheben;

dementsprechend sei das Baugesuch Nr. 2020-112 wegen Verletzung von Art. 684 ZGB abzuweisen;
3. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Rekursgegnerin.

Zur Begründung wird in formeller Hinsicht geltend gemacht, die Vorschriften über den Ausstand seien nicht eingehalten. Weiter sei aufgrund der gewässerschutzrechtlichen Ausnahmegewilligung eine Bundesaufgabe betroffen, weshalb im Bereich des ISOS vorgängig ein Gutachten der eidgenössischen Kommission einzuholen gewesen wäre. Sodann fehle eine Verfügung der Denkmalpflege des Kantons



(KDP). Die vorhandenen Stellungnahmen der KDP bezögen sich so dann gar nicht auf das fragliche Bauvorhaben. Schliesslich sei die Beurteilung des Bauvorhabens anhand von noch nicht rechtsgültigen Bauvorschriften (besV des Sondernutzungsplans A.____strasse) vorgenommen worden. In materieller Hinsicht wird vorgebracht, dass keine hinreichende Erschliessung vorliege, da einerseits zu wenig Abstellplätze vorhanden seien und andererseits eine Klassierung der Erschliessungsstrasse notwendig gewesen wäre. Weiter widerspreche es dem umweltschutzrechtlichen Vorsorgeprinzip, wenn auf den Dächern der Neubauten eine «Party-Zone» erstellt werde. Ohnehin fehle der dafür notwendige Lärmschutznachweis. Im Übrigen widerspreche das Bauvorhaben sämtlichen wohnhygienischen Massstäben und verletze die Ortsbildschutzvorschriften, die Gebäudelänge, den Mehrlängenzuschlag, die Ausnützungsziffer sowie den Gebäude- und Strassenabstand. Insbesondere aufgrund der übermässigen Dichte sowie der Nichteinhaltung der umweltschutzrechtlichen Vorschriften verursache das Bauvorhaben übermässige Immissionen.

G.

a) Mit Vernehmlassung vom 11. Mai 2022 beantragt die Rekursgegnerin durch ihren Rechtsvertreter, den Rekurs 2 unter Kostenfolge abzuweisen. Zur Begründung wird geltend gemacht, es läge keine Verletzung der Ausstandspflicht vor. Weiter habe die KDP mehrfach dargelegt, dass der Sondernutzungsplan die Erhaltungsziele des ISOS nicht beeinträchtige, sondern dieser eine Aufwertung des Gebiets darstelle. Da keine Beeinträchtigung eines Schutzobjekts von nationaler oder kantonaler Bedeutung vorliege, sei auch keine Verfügung der KDP notwendig gewesen. Weiter habe sowohl die kantonale Fachkommission Städtebau als auch die kommunale Stadtbildkommission dem Bauvorhaben eine hervorragende Gestaltung und hohe städtebauliche und architektonische Qualität attestiert. Da keine erhebliche Beeinträchtigung eines nationalen Ortsbilds drohe, sei auch keine Begutachtung durch die eidgenössischen Kommissionen notwendig. Da sich das Bauvorhaben ausserhalb des Ortsbildschutzgebiets befinde, sei die entsprechende Baureglementsbestimmung nicht anwendbar. Dennoch füge sich das Bauvorhaben auch nach Einschätzung sämtlicher Fachstellen besonders gut ein. Ferner könnten Plan- und Baubewilligungsverfahren praxisgemäss parallel geführt werden und entsprechend stehe die Baubewilligung unter dem Vorbehalt des rechtskräftigen Sondernutzungsplans. Im Übrigen sei auch die Erschliessung hinreichend und die Leistung einer Ersatzabgabe zulässig. Die Lärmimmissionen bewegten sich sodann unterhalb der lärmschutzrechtlichen Relevanz, weshalb auch kein Lärmschutznachweis erforderlich sei. Schliesslich sei auch die Wohnhygiene gegeben und das Bauvorhaben entspreche den Vorgaben des Sondernutzungsplans. Eine Verletzung von Art. 684 ZGB sei ebenfalls nicht ersichtlich.

b) Mit Vernehmlassung vom 16. Mai 2022 beantragt die Vorinstanz, den Rekurs 2 abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Zur Begründung wird geltend gemacht, die Behörden hätten bei der



Behandlung des Bauvorhabens bloss ihre gesetzlich zugewiesenen Pflichten wahrgenommen und es seien keine konkreten Ausstandsgründe gegen einzelne Personen genannt worden, weshalb keine Verletzung der Ausstandspflicht gegeben sei. Weiter obliege der Entscheid über eine Begutachtung einer eidgenössischen Kommission der kantonalen Fachstelle (KDP), welche dargetan habe, dass eine solche aufgrund der fehlenden Beeinträchtigung eines Schutzobjekts nicht erforderlich sei. Da sich das Bauvorhaben am Sondernutzungsplan orientiere, zielten die Rügen zu den Regelbauvorschriften an der Sache vorbei. Weiter sei auch die hinreichende Erschliessung gegeben und es entspreche der zeitgemässen Auslegung, wenn insbesondere im zentrumsnahen Gebiet die Anzahl Parkplätze möglichst reduziert werde. Lärmimmissionen, welche beim bestimmungsgemässen Gebrauch von Wohnbauten entstehen, seien sodann von vornherein nicht übermässig. Schliesslich werde nicht dargelegt, inwiefern durch das Bauvorhaben übermässige Einwirkungen im Sinn von Art. 684 ZGB auf das Grundstück der Rekurrentin entstehen sollten.

c) Mit Amtsbericht vom 28. Juli 2022 führt die KDP zum Rekurs 2 aus, das geplante Bauvorhaben füge sich in seiner äusseren Erscheinungsform, Massstäblichkeit, Fassadengestaltung und Materialwahl gut ein und sei deshalb nicht als Beeinträchtigung des Ortsbilds zu beurteilen. Die Einzelschutzobjekte in der Umgebung würden sodann ebenfalls nicht beeinträchtigt, sondern – gerade in Bezug auf das Kulturobjekt 49 (A.____strasse 19) – wesentlich aufgewertet. Zusammenfassend verletze die geplante Überbauung den Grundsatz der ungeschmälernten Erhaltung gemäss ISOS nicht und führe aus denkmalpflegerischer Sicht weder zu einer Beeinträchtigung der Schutzziele des Ortsbilds noch der Umgebung der Einzelschutzobjekte. Eine Begutachtung durch die eidgenössischen Kommissionen sei aufgrund der fehlenden Beeinträchtigung sodann nicht erforderlich.

H.

a) Das Bau- und Umweltdepartement führte am 19. September 2022 in Anwesenheit der Verfahrensbeteiligten, einer Vertreterin des AREG und der KDP sowie eines Vertreters des HBA einen Augenschein durch. Dabei machte der Vertreter der Rekurrentin unter anderem geltend, es fehle an einer Ausnahmegewilligung gemäss Energiegesetz, da der geforderte Anteil Eigenenergie nicht produziert werden könne. Schliesslich wies die Rekursgegnerin darauf hin, dass im Bereich der Einfahrt eine Grenzänderung erfolge, damit für die Erschliessung kein Drittgrundstück in Anspruch genommen werden müsse.

b) Mit Eingabe vom 26. September 2022 lässt sich die Rekursgegnerin zum Augenscheinprotokoll vernehmen und teilt mit, dass für die Erstellung von zwei zusätzlichen Parkplätzen in der Tiefgarage ein Korrektorgesuch beim Stadtrat X.____ eingereicht werde.



c) Mit Eingabe vom 13. Oktober 2022 reicht das AREG eine Präzisierung zum Augenscheinprotokoll ein.

d) Mit Eingabe vom 5. Dezember 2022 lässt sich die Rekurrentin zum Augenscheinprotokoll vernehmen und nimmt bezüglich Rekurs 1 und den Vorakten sowie den Eingaben der übrigen Verfahrensbeteiligten Stellung. Zum Augenschein hält sie insbesondere fest, dass die ortsbildprägenden Bauten keine Flachdächer aufweisen würden, einzelne Fragen von den Fachleuten nicht beantwortet worden seien und die fragliche Fläche kein Hinterhof, sondern bezogen auf die Bahnlinie eine Hauptseite des Teilgebiets 2 gemäss ISOS sei. Weiter wird im Wesentlichen ausgeführt, die Vorakten seien unvollständig und teilweise würden sämtliche Vorakten von kantonalen Stellen fehlen, obwohl deren Edition ausdrücklich beantragt worden sei. Weiter sei erst im August 2020 ein Mitwirkungsverfahren durchgeführt worden, obwohl die wesentlichen Eckdaten des Sondernutzungsplans bereits Ende 2019 bzw. Anfang 2020 festgelegt worden seien. Zudem habe der Stadtrat X.____ den Sondernutzungsplan bereits drei Tage nach Ablauf der Frist zur Mitwirkung erlassen. Weiter äussere sich das AREG insbesondere nicht zu den Fragen der wesentlichen Abweichungen gegenüber der ortsüblichen Bebauung sowie der Notwendigkeit der Besonderheiten für die Überbauung von hoher städtebaulicher und architektonischer Qualität. Weiter verletzte das AREG die Vorgaben des kantonalen Richtplans, wenn es Änderungen von Bauvorschriften in Ortsbildern von nationaler Bedeutung zulasse, für welche das ISOS noch nicht umgesetzt sei. Sodann fehle im Amtsbericht der KDP (gleich wie in den Stellungnahmen) jede Beurteilung der Abweichungen gegenüber der ortsüblichen Bebauung und auch am Augenschein sei dazu nichts ausgeführt worden. Im Übrigen habe der Stadtrat X.____ mehrere Teiländerungen der Bauvorschriften ohne die längst überfällige Gesamtrevision der Ortsplanung vorgenommen, was eine unzulässige «Salami-Taktik» darstelle. Ohnehin handle es sich um eine Grundsatzfrage, ob in einem ISOS-Gebiet mit Erhaltungsziel A ein solches Bauvorhaben zugelassen werden könne, weshalb ein Gutachten der Eidgenössischen Kommission für Denkmalpflege (EDK) bzw. der Eidgenössischen Natur- und Heimatkommission (ENHK) hätte eingeholt werden müssen.

e) Mit Eingabe vom 6. Dezember 2022 nimmt die Rekurrentin zudem zum Rekurs 2 Stellung und bringt unter anderem vor, durch die Projektänderung bzw. das Korrekturgesuch sei der angefochtene Entscheid rechtswidrig. Weiter ergäben sich aus den Vorakten der Baubewilligungsbehörde weitere Belege für eine Verletzung des rechtlichen Gehörs sowie eine Vorbefassung, da sich die Stadtbildkommission bereits am 14. Oktober 2020 eingehend und verbindlich im positiven Sinn zum streitigen Projekt geäussert habe, bevor das Anzeigend- und Auflageverfahren durchgeführt und die Einsprachen bekannt waren. Weiter fehle in der Vernehmlassung der KDP wiederum jegliche Beurteilung der Abweichungen gegenüber der ortsüblichen Bebauung und es wäre namentlich eine Begutachtung durch die ENHK/EDK notwendig gewesen.



- f)** Mit interner Post reicht das Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA) am 22. Dezember 2022 Vorakten ein.
- g)** Mit Schreiben vom 19. Januar 2023 reicht sodann auch das AFU weitere Vorakten ein.
- h)** Mit Schreiben vom 27. Januar 2023 teilt das AREG bezüglich Vorakten mit, man habe im Rahmen der bei Planerlassen üblichen Koordination sämtliche Fachstellen via Koordinationstool zur Stellungnahme eingeladen und daraufhin zu Händen der Planungsbehörde einen konsolidierten Vorprüfungsbericht erstellt. Die entsprechenden Rückmeldungen seien im Vorprüfungsbericht integriert oder lägen diesem als Beilage bei. Weitere verfahrensrelevante Unterlagen lägen nicht vor. Im Genehmigungsverfahren seien sodann keine weiteren Fachstellen beigezogen worden.
- i)** Mit Schreiben vom 8. Februar 2023 teilt die KDP mit, dass über die bereits dem Dossier beiliegenden Stellungnahmen hinaus keine weiteren Akten vorhanden seien. Überdies wird ergänzend erwähnt, das Gebäude füge sich auch mit Flachdach genügend in das Ortsbild ein und führe zu keiner Beeinträchtigung desselben.
- j)** Mit E-Mail vom 13. Februar 2023 teilt das HBA mit, dass keine Vorakten zu den Rekursverfahren vorhanden seien.
- k)** Mit Schreiben vom 16. Februar 2023 wurden der Rekurrentin weitere Stellungnahmen der beteiligten Fachstellen sowie zusätzlich eingereichte Vorakten zugestellt.
- l)** Mit Eingabe vom 6. März 2023 bringt die Rekurrentin hinsichtlich Rekurs 1 vor, es sei eigenartig, dass angeblich keine weiteren Unterlagen vorhanden seien. Weiter bestreite das AREG die Richtigkeit der Einwendungen der Rekurrentin offenbar nicht. Sodann werde mit der vorliegenden «Salami-Taktik» die umfassende Planungspflicht gemäss Art. 2 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (SR 700; abgekürzt RPG) verletzt.
- m)** Mit Eingabe vom 7. März 2023 nimmt die Rekurrentin zum Schreiben der KDP vom 8. Februar 2023 Stellung und bringt vor, es sei befremdlich, wenn nachträglich von einem nicht am Augenschein anwesenden Mitglied der KDP eine Begründung zur Frage des Flachdachs nachgereicht werde. Entsprechend sei die Eingabe entweder aus dem Recht zu weisen oder der Augenschein zur Wahrung des rechtlichen Gehörs zu wiederholen. Zudem reiche eine genügende Einfügung nicht, sondern es sei eine gute Einfügung notwendig, weshalb insbesondere das Erfordernis der hohen städtebaulichen und architektonischen Qualität nicht erfüllt sei.
- l.**
- a)** Für das Korrektorgesuch zur Erstellung von zwei zusätzlichen Parkplätzen in der Tiefgarage wurde das vereinfachte Verfahren



durchgeführt. Mit Eingabe vom 31. Oktober 2022 erhob A.____ durch ihren Rechtsvertreter auch dagegen öffentlich-rechtliche sowie privat-rechtliche Einsprache.

b) Die Vorinstanz wies die Einsprachen mit Beschluss vom 6. Dezember 2022 ab, soweit darauf eingetreten wurde und bewilligte das Korrekturgesuch unter Auflagen.

J.

Gegen diesen Beschluss erhob A.____ durch ihren Rechtsvertreter mit Schreiben vom 29. Dezember 2022 Rekurs beim Bau- und Umweltdepartement (im Folgenden Rekurs 3; Verfahren Nr. 22-9347). Mit Rekursergänzung vom 10. Februar 2023 werden folgende Anträge gestellt:

1. Der Bau- und Einspracheentscheid des Stadtrates X.____ vom 6. Dezember 2022 für das Baugesuch Nr. 2020-112.1 sei, mit Einschluss aller allfälligen kommunalen und kantonalen Teilverfügungen, wegen Verletzung öffentlich-rechtlicher Vorschriften aufzuheben;
2. Auf das Baugesuch Nr. 2020-112.1 sei wegen Verletzung öffentlich-rechtlicher Vorschriften nicht einzutreten, eventualiter sei dieses abzuweisen;
3. Verfahrensrechtlicher Antrag: Das Rekursverfahren Nr. 22-9347 betreffend das Baugesuch Nr. 2020-112.1 sei zu sistieren,
 - bis das Verfahren i.S. Sondernutzungsplan «A.____strasse (Areal 1'000 m²), Parz. Nr. 001, 002» rechtskräftig abgeschlossen ist; und
 - bis über das Baugesuch Nr. 2020-112 rechtskräftig entschieden wurde.
4. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Rekursgegnerin.

Zur Begründung wird geltend gemacht, es sei zu Unrecht das vereinfachte Verfahren durchgeführt worden. Weiter sei das Korrekturgesuch zu Unrecht vom Stadtrat behandelt worden, weil die Verfahrenshoheit für das Baugesuch durch den Rekurs gegen das Hauptgesuch beim Bau- und Umweltdepartement liege. Ohnehin sei die Einreichung eines Korrekturgesuchs als blosser Teiländerung eines Baugesuchs nicht möglich. Im Übrigen verletze das Bauvorhaben verschiedene Regelbauvorschriften und die Anwendung der Sonderbauvorschriften gemäss Sondernutzungsplan A.____strasse sei noch gar nicht möglich gewesen.

K.

a) Die Vorinstanz beantragt mit Vernehmlassung vom 28. Februar 2023, den Rekurs 3 abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Zur



Begründung wird vorgebracht, mit dem vereinfachten Verfahren seien die Verfahrensrechte der Rekurrentin vollumfänglich gewahrt worden und eine Berufung auf Verfahrensrechte Dritter sei unzulässig. Das Korrekturgesuch ersetze das ursprüngliche Baugesuch sodann im geänderten Teil, weshalb der Stadtrat wiederum für die Beurteilung zuständig sei. Das entsprechende Vorgehen sei zulässig und entspreche gängiger Praxis. Da die Rügen betreffend Verletzung der Regelbauvorschriften am Verfahrensgegenstand vorbezielten, sei darauf zu Recht nicht eingetreten worden.

b) Mit Vernehmlassung vom 9. März 2023 beantragt die Rekursgegnerin, den Sistierungsantrag sowie den Rekurs 3 unter Kostenfolgen abzuweisen. Zur Begründung wird vorgebracht, ein erneuter Augenschein sei nicht notwendig und das Verfahren sei nicht zu sistieren. Sodann seien von der Realisierung zweier zusätzlicher Parkplätze in der Tiefgarage keine Interessen Dritter betroffen, weshalb das vereinfachte Verfahren zu Recht durchgeführt worden sei. Die Rekurrentin sei aufgrund der damit zusammenhängenden Rüge im Rekurs 2 in das Verfahren einbezogen worden. Im Weiteren sei es Praxis, dass während eines Rekursverfahrens ein Korrekturgesuch bei der Baubewilligungsbehörde eingereicht werden könne. Sowohl das Grundbaugesuch als auch die Projektänderung entsprächen dem Sondernutzungsplan A. ___strasse mit besV, weshalb Abweichungen von den Regelbauvorschriften in der Natur der Sache lägen. Man könne schliesslich gemäss ständiger Praxis ein Planverfahren für einen Sondernutzungsplan und ein Baubewilligungsverfahren ohne Weiteres parallel führen.

L.

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

Erwägungen

1.

1.1 Die Rekursverfahren stehen im gleichen sachlichen Zusammenhang. Sie werfen dieselben Sachverhalts- und Rechtsfragen auf. Es ist somit zweckmässig, sie verfahrensrechtlich zu vereinigen und durch einen einzigen Entscheid zu erledigen (VerwGE B 2015/96 und B 2015/97 vom 26. Oktober 2016 Erw. 1; GVP 1972 Nr. 30).

1.2 Die Zuständigkeit des Bau- und Umweltdepartementes ergibt sich aus Art. 43^{bis} VRP.

1.3 Die Frist- und Formerfordernisse von Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 VRP sind erfüllt. Die Rekursberechtigung ist gegeben (Art. 45 VRP). Auf die Rekurse 1-3 ist einzutreten, soweit der Rekurs 2 aufgrund des Korrekturgesuchs nicht gegenstandslos geworden ist und soweit nicht



auf einzelne Rügen zu den Rekursen 1-3 aufgrund nachfolgender Erwägungen nicht eingetreten werden kann.

2.

Am 1. Oktober 2017 ist das Planungs- und Baugesetz (sGS 731.1; abgekürzt PBG) in Kraft getreten und das Baugesetz vom 6. Juni 1972 (nGS 8, 134; abgekürzt BauG) aufgehoben worden (Art. 172 Bst. a PBG). Da der vorliegende Nutzungsplan erst nach dem Vollzugsbeginn des PBG öffentlich aufgelegt ist und auch die erstinstanzlichen Baubewilligungs- und Einspracheentscheide erst danach ergingen, 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. Im Übrigen gelangen weiterhin das Baugesetz und das entsprechende Baureglement zur Anwendung.

3.

Die Rekurrentin macht in den Rekursen 1 und 2 eine Verletzung der Ausstandspflicht sowie insbesondere einen fehlerhaften Entscheid über den Ausstand 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 Unabhängigkeit verlangt (STEINMANN/SCHINDLER/WYSS, in: Ehrenzeller/Egli/Hettich/Hongler/Schindler/Schmid/Schweizer [Hrsg.], Kommentar zur Schweizerischen Bundesverfassung, 4. Aufl., Zürich/St.Gallen 2023, N 47 zu Art. 29). Wegen fehlender Unabhängigkeit können Mitglieder von gerichtlichen und von Verwaltungsbehörden unter anderem dann abgelehnt werden, wenn Umstände vorliegen, die nach objektiven Gesichtspunkten geeignet sind, den Anschein der Befangenheit zu erwecken (BGE 127 I 198). Die in Art. 29 BV statuierten Verfahrensgarantien gelten in allen Gerichts- sowie Verwaltungsverfahren; ihr Anwendungsbereich ist weiter als derjenige von Art. 6 Ziff. 1 der Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (SR 0.101; abgekürzt EMRK; HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 10. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2020, N 829 unter Hinweis auf BGE 131 II 169).

3.2 Die bundesgerichtlichen Anforderungen an die Unabhängigkeit der Mitglieder einer Entscheidbehörde werden im kantonalen Recht in Art. 7 Abs. 1 VRP konkretisiert. Danach haben Behördenmitglieder 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 Ver-



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

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

b^{bis}) wenn sie bei einer Anordnung einer Vorinstanz mitgewirkt haben;

c) wenn sie aus anderen Gründen befangen erscheinen.

3.3 Durch die Ausstandsvorschriften soll vermieden werden, dass Mitglieder, die voreingenommen sind oder so erscheinen, an einem Entscheid mitwirken. Ein strikter Nachweis ist nicht erforderlich – es genügt die Glaubhaftmachung. Auf rein individuelle – subjektive – Eindrücke eines Verfahrensbeteiligten darf nicht abgestellt werden. Vielmehr sind nur die objektiv festgestellten Umstände zu berücksichtigen (VerwGE B 2017/115 vom 26. Oktober 2017 Erw. 2.3 mit Hinweisen).

3.4 Bei Verfahren vor Verwaltungsbehörden ist dem Umstand Rechnung zu tragen, dass diese im Gegensatz zu den gerichtlichen Instanzen nicht nur zur neutralen Rechtsanwendung und Streitentscheidung berufen sind, sondern auch weitere öffentliche Aufgaben erfüllen und öffentliche Interessen wahren sowie in eine Verwaltungsorganisation eingebunden sind. Ist die Unbefangenheit von Verwaltungsbehörden zu beurteilen, ist immer zu berücksichtigen, dass diese zunächst hauptsächlich ihre Verwaltungsfunktionen zu erfüllen haben und nicht Rechtsprechungsfunktionen. An ihre Unbefangenheit können deshalb nicht dieselben Anforderungen gestellt werden, wie an die Unabhängigkeit von Justizbehörden (C. REITER, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], Praxiskommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Zürich/St.Gallen 2020, Art. 7-7^{bis} N 26). Vielmehr können sie beim Erlass von Verfügungen teilweise nicht im eigentlichen Sinn als unparteilich bezeichnet werden. 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. Bei der Wahrnehmung öffentlicher Interessen besteht indes keine generelle Ausstandspflicht. So können beispielsweise Gemeindevertreter an Baubewilligungsverfahren mitwirken, die Bauprojekte der Gemeinde selber betreffen (REITER, a.a.O., Art. 7-7^{bis} N28; STEINMANN/SCHINDLER/WYSS, a.a.O., N 47 ff. zu Art. 29 unter Hinweis auf BGE 125 I 119; Urteil des Bundesgerichtes 1C_278/2010 vom 31. Januar 2011; VerwGE B 2020/59 vom 19. Januar 2021 Erw. 2.2.1).



3.5 Die Rekurrentin hat im vorinstanzlichen Verfahren den Antrag gestellt, die Angelegenheit der Entscheidbehörde einer anderen Gemeinde zu übergeben, da gemäss Darstellung der Rekursgegnerin bei der Planerarbeitung und -erstellung alle massgebenden Mitglieder der Behörden und der Verwaltung der Stadt X.____ mitgewirkt hätten. Damit macht die Rekurrentin sinngemäss die Befangenheit bzw. Vorbefassung des gesamten Stadtrates, der Stadtbildkommission sowie der Mitarbeitenden der Abteilung Bau und Planung geltend. Ein Ausstandsbegehren hat sich jedoch immer gegen eine (oder mehrere) bestimmte natürliche Person(en) zu richten (VerwGE B 2016/127 vom 23. Mai 2018 Erw. 2.3.1; Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2016/III/7). Der Grund dafür liegt darin, dass die Befangenheit einen inneren Gemütszustand betrifft, weshalb nur natürliche Personen, nicht aber eine Gesamtbehörde befangen sein können (vgl. BDE Nr. 30/2020 vom 21. April 2020 Erw. 3.4 mit Hinweisen). Ein Anspruch auf Ausstand einer Gesamtbehörde lässt sich denn auch weder aus Art. 29 Abs. 1 BV noch aus Art. 7 Abs. 1 VRP herleiten (Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2009/II/5). Jedenfalls legt die Rekurrentin nicht dar, inwiefern einzelne oder mehrere konkret bezeichnete Behörden- und/oder Verwaltungsmitglieder der Stadt X.____ befangen sein sollten. Die zuständigen Behörden und Verwaltungsabteilungen handelten sodann im Rahmen ihres gesetzlichen Auftrags, welcher eine gewisse systembedingte Vorbefassung und Beratungsfunktion umfasst. Insbesondere als Planungsbehörde war die Vorinstanz zwingend in die Erarbeitung des vorliegend umstrittenen Sondernutzungsplans eingebunden (vgl. Art. 1 PBG i.V.m. Art. 3 Abs. 1 des Baureglementes der Stadt X.____ vom 20. April 2000 [nachfolgend BauR]). Sodann bereitet das Bauamt die Geschäfte des Stadtrates vor (Art. 3 Abs. 2 BauR). Weiter ernennt der Stadtrat eine Stadtbildkommission, welche Fragen der Stadtbildgestaltung begutachtet (Art. 3 Abs. 3 BauR). Es gehört deshalb zum üblichen Planungsprozess, dass namentlich auch die Stadtbildkommission bei Fragen der Stadtbildgestaltung hinzugezogen wird und ein geplantes Vorhaben ungeachtet allfälliger Einwendungen im Einspracheverfahren begutachtet. Eine ausstands begründende Vorbefassung liegt deswegen jedenfalls nicht vor. Auch eine Verletzung des rechtlichen Gehörs ist diesbezüglich zu verneinen, da der Stadtbildkommission insbesondere keinerlei Entscheidbefugnis zukommt. Weiter legt die Rekurrentin nicht dar, inwiefern ein persönliches Interesse einer beteiligten natürlichen Person an den umstrittenen Geschäften bestehen sollte. Die Vorinstanz hat eine Vorbefassung und/oder den Anschein der Befangenheit vorliegend somit zu Recht verneint. Zu prüfen bleibt noch, ob der Entscheid über den Ausstand korrekt erfolgt ist.

3.6 Tritt eine Person nicht von sich aus in den Ausstand, haben die nach Art. 7^{bis} Abs. 1 VRP bestimmten Funktionsträger bzw. Organe über eine Ausstandsstreitigkeit zu befinden. Beim Mitglied einer Kollegialbehörde sind dies die übrigen Mitglieder in Abwesenheit des Betroffenen (Art. 7^{bis} Abs. 1 Bst. a VRP) und in den übrigen Fällen die Aufsichtsinstanz (Art. 7^{bis} Abs. 1 Bst. e VRP). Richtet sich ein Ausstandsbegehren gleichzeitig gegen mehrere Personen, muss das



Begehren gegen jede einzelne Person geprüft und entschieden werden, wobei ein Mitglied, dessen Ausstand beantragt wird, später nicht über den Ausstand eines anderen Mitglieds aus gleichem Grund befinden darf (REITER, a.a.O., Art. 7-7^{bis} N 34). Wie sich insbesondere aus dem Wortlaut ("Es entscheiden Anstände über die Ausstandspflicht: von Mitgliedern einer Kollegialbehörde die Gesamtbehörde in Abwesenheit des Betroffenen"; Art. 7^{bis} Abs. 1 Bst. a VRP) sowie dem Sinn und Zweck der Bestimmung ergibt, kommt das entsprechende Vorgehen nur zur Anwendung, wenn über den Ausstand von konkret betroffenen Personen zu entscheiden ist. Andernfalls könnte mit von vornherein unzulässigen Begehren gegen eine Gesamtbehörde oder weitere nicht konkret bzw. allgemein bezeichnete natürliche Personen eine missliebige Entscheidbehörde ohne Weiteres umgangen werden, da diesfalls in den meisten Fällen eine Ersatzbehörde eingesetzt werden müsste (vgl. BUDE Nr. 8/2022 vom 1. Februar 2022 Erw. 2.7). Vorliegend ist folglich nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz das Begehren der Rekurrentin abgewiesen und die Angelegenheit selbst behandelt hat. Da sich das (unbegründete) Ausstandsbegehren einzig auf die Mitglieder der Behörden und Verwaltung der Stadt X.____ bezog, mussten bezüglich das AREG sowie die übrigen kantonalen Fachstellen vorliegend gar nicht formell über den Ausstand entschieden werden, zumal auch die kantonalen Stellen lediglich ihre gesetzlichen Aufgaben im Rahmen des Vorprüfungs-, Genehmigungs- und Baubewilligungsverfahrens wahrgenommen haben. Selbst wenn sich das Ausstandsbegehren sinngemäss auch auf die kantonalen Behörden und Ämter bezogen haben sollte, wäre das Begehren zu unspezifisch und nicht gegen bestimmte Personen gerichtet. Überdies ist nicht ersichtlich und wird auch nicht geltend gemacht, inwiefern eine der am Verfahren beteiligten Personen auf kantonaler oder kommunaler Ebene ein persönliches Interesse an der vorliegenden Angelegenheit haben sollte.

3.7 Weiter behauptet die Rekurrentin in diesem Zusammenhang, die Vorakten (insbesondere diejenigen des AREG) seien unvollständig. Da die Rekursgegnerin gemäss eigenen Angaben mit sämtlichen Stellen ein «Team» bilden würde, sei es unerklärlich, dass aufgrund der Akten offenbar keine Sitzungen oder Besprechungen untereinander stattgefunden hätten. Vorliegend wurden dem Rechtsvertreter der Rekurrentin im Rekurs 1 die Akten (mitsamt den entsprechenden Vorakten) am 20. September 2022 sowie die Stellungnahme der Amtsstellen (mit allfälligen Vorakten) zum Editionsbegehren der Rekurrentin in den Rekursen 1 und 2 am 16. Februar 2023 zugestellt. Dabei haben die betroffenen Amtsstellen und insbesondere das AREG bestätigt und nachvollziehbar dargelegt, dass keine weiteren Vorakten vorhanden seien. Aus den Akten sowie der Rückmeldung des AREG geht entgegen der Ansicht der Rekurrentin nicht hervor, dass während des Planungsprozesses keinerlei Sitzungen und Besprechungen mit der Rekursgegnerin stattgefunden hätten. Ersichtlich ist einzig, dass zumindest in den massgeblichen Akten des Vorprüfungs- und Genehmigungsverfahrens keine Gesprächs- und Sitzungsprotokolle oder



Aktennotizen dazu vorhanden sind. Aufgrund der gesetzlich vorgesehenen Aufgaben und Zuständigkeiten sowie der damit einhergehenden Beratungsfunktion der betroffenen Ämter wären entsprechende Gespräche zwischen den Beteiligten vorliegend ohne Weiteres möglich und üblich, ohne das dazu in jedem Fall Protokolle oder Ähnliches angelegt werden müssten. Jedenfalls kann auch aus den Ausführungen der betroffenen Ämter und der Genehmigungsbehörde entgegen der Ansicht der Rekurrentin keine ausstandsbezügliche Vorbefassung abgeleitet werden.

3.8 Nach dem vorstehend Gesagten sind folglich sämtliche Vorbringend der Rekurrentin in Bezug auf die Ausstandsregeln unbegründet und der Rekurs diesbezüglich abzuweisen.

4.

Weiter bemängelt die Rekurrentin in Rekurs 1 das Mitwirkungsverfahren. Der zeitliche Ablauf stimme nicht, da das Verfahren erst durchgeführt worden sei, als alles längst entschieden gewesen sei. Dies zeige sich auch daran, dass die Vorinstanz bereits drei Tage nach Ablauf der Mitwirkungsfrist den Sondernutzungsplan genehmigt und die öffentliche Auflage beschlossen habe.

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 Ansichtsäusserung 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).

4.2 Vorliegend hat die Vorinstanz den umstrittenen Sondernutzungsplan mit Beschluss vom 30. Juni 2020 dem Mitwirkungsverfahren unterstellt. Die Aufwertung des betroffenen Gebiets sei bereits im Stadtentwicklungskonzept (STEK) strategisch angedacht worden und später hätten Informationsveranstaltungen für die Betroffenen stattgefunden. Die Bevölkerung konnte sich in der Folge vom 6. bis 27. August 2020 zur Planung äussern. Am 26. August 2020 reichte die Rekurrentin im Mitwirkungsverfahren eine Stellungnahme ein, wonach der geplante Neubau insbesondere in wohnhygienischer Hinsicht sowie in Bezug auf die geplante Dachgestaltung nicht überzeuge. Im Beschluss vom 1. September 2020 setzte sich die Vorinstanz unter anderem mit der Eingabe der Rekurrentin im Mitwirkungsverfahren (weitere Stellungnahmen gingen im Mitwirkungsverfahren nicht ein) auseinander und genehmigte den Sondernutzungsplan A. ___strasse. Dieser wurde vom 10. September bis 9. Oktober 2020 öffentlich aufgelegt. Damit hat die Vorinstanz die Vorgaben aus Lehre und Rechtsprechung an ein hinreichendes Mitwirkungsverfahren eingehalten. Ein Anspruch auf Berücksichtigung der Beiträge aus der Bevölkerung besteht nicht. Auch in zeitlicher Hinsicht ist das Vorgehen der Vorinstanz nicht zu beanstanden. Auch wenn erste Planungsabsichten bereits im Jahr 2019 stattgefunden haben, wurde zuerst sinnvollerweise das Vorprüfungsverfahren durchgeführt, welches mit Zustellung des Vorprüfungsberichts des AREG am 16. März 2020 abgeschlossen wurde. Danach wurden die Empfehlungen geprüft und weitere Anpassungen vorgenommen und rund drei Monate später das Mitwirkungsverfahren eingeleitet. Da die einzige (kurze) Stellungnahme im Mitwirkungsverfahren von der Rekurrentin erfolgte und keine konkret zu prüfenden Vorschläge gemacht wurden, ist auch der bereits drei Werktage nach Ablauf der Mitwirkungsfrist erfolgte Erlass des Sondernutzungsplans



durch die Vorinstanz nicht zu beanstanden. Massgebend ist, dass das Mitwirkungsverfahren zumindest vor der öffentlichen Auflage erfolgt. Da sich die Vorinstanz darüber hinaus mit den wenigen konkret vorgebrachten Einwänden im Mitwirkungsverfahren auseinandergesetzt hat, kann auch nicht behauptet werden, die abschliessende Interessenabwägung sei bereits erfolgt gewesen. Insgesamt ergibt sich, dass die Anforderungen an das Mitwirkungsverfahren eingehalten sind. Ausserdem wurden jedenfalls zumindest die Mitwirkungsrechte der Rekurrentin ausreichend gewährleistet; auf die Verletzung von Verfahrensvorschriften Dritter kann sie sich ohnehin nicht berufen (BDE Nr. 49/2021 vom 12. Juli 2021 Erw. 4.4 f. sowie BUDE Nr. 104/2022 vom 2. Dezember 2022 Erw. 4.3.2). Der Rekurs 1 erweist sich diesbezüglich als unbegründet.

5.

Die Rekurrentin beanstandet im Rekurs 1 zudem den fehlenden Entscheid über die enteignungsrechtliche Einsprache nach Art. 684 ZGB.

5.1 Die Rekurrentin übersieht zunächst, dass Art. 154 PBG nur im Baubewilligungsverfahren, nicht aber im Planverfahren Anwendung findet, weshalb ihre privatrechtlichen Einwendungen im Rekurs 1 unbeachtlich sind (vgl. BUDE Nr. 46/2023 vom 25. April 2023 Erw. 9). Die Vorinstanz ist demnach im Verfahren bezüglich Sondernutzungsplan A. ___strasse zu Recht nicht auf die entsprechende privatrechtliche Einsprache nach Art. 684 ZGB eingetreten.

5.2 Ebenso besteht im Rahmen eines Sondernutzungsplanverfahrens nach PBG – anders als im Planverfahren nach Strassengesetz (sGS 732.1; abgekürzt StrG) oder Wasserbaugesetz (sGS 734.1; abgekürzt WBG) – kein Raum, gleichzeitig über eine allfällige Zulässigkeit der Enteignung von Nachbarrechten zu entscheiden. Da eine enteignungsrechtliche Einsprache bereits mangels gesetzlicher Grundlage nicht Gegenstand des Einspracheverfahrens nach PBG sein kann, ist die Vorinstanz zu Recht nicht auf die entsprechenden Vorbringen der Rekurrentin eingetreten. Zwar können grundsätzlich auch Nachbarrechte enteignet werden (vgl. Art. 8 Abs. 1 Bst. b des Enteignungsgesetzes [sGS 735.1; abgekürzt EntG]). Allerdings kommt diese Bestimmung in erster Linie zur Anwendung, wenn übermässige Einwirkungen von einem öffentlichen Werk (z.B. öffentliche Strasse) ausgehen und deshalb die zivilrechtlichen Abwehransprüche der Nachbarn in der Regel nicht bzw. nicht voll durchgesetzt werden können und deshalb vom Gemeinwesen enteignet werden müssen (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl., Zürich/St.Gallen 2020, Rz. 2384 ff.). Wenn überhaupt könnte überdies erst nach Erstellung der Überbauung ein separates Enteignungsverfahren eingeleitet werden (vgl. VerwGE B 2017/17 vom 28. Juni 2018). Da vorliegend ein privates Grundstück betroffen ist und der fragliche Sondernutzungsplan insbesondere die Grundlage privater Bautätigkeit darstellt, müssen vorliegend keine privaten Nachbarrechte enteignet werden. Die privaten Abwehrrechte gemäss Art. 684 ZGB können



weiterhin im nachfolgenden Baubewilligungsverfahren geltend gemacht werden. Die Rekurrentin hat im Baubewilligungsverfahren alsdann auch privatrechtliche Einsprache nach Art. 684 ZGB erhoben. Die diesbezüglichen Einwände sind in Erw. 19 nachfolgend abzuhandeln.

5.3 Folglich hat die Vorinstanz der Rekurrentin zu Recht auch keine ausseramtliche Entschädigung nach Art. 48 EntG zugesprochen, weshalb auch der entsprechende Antrag um Zusprechung einer ausseramtlichen Entschädigung für das Einspracheverfahren abzuweisen ist. Ebenso ist dieser Umstand bei der Verlegung der ausseramtlichen Kosten im vorliegenden Rekursverfahren unbeachtlich. Soweit die Rekurrentin in Rekurs 1 auch in materieller Hinsicht übermässige Einwirkungen im Sinn von Art. 684 ZGB geltend macht (worauf zumindest die Anträge hindeuten), ist aufgrund des vorstehend Gesagten an dieser Stelle nicht weiter darauf einzugehen.

6.

Sodann macht die Rekurrentin in Rekurs 2 geltend, es hätte ein Gutachten der ENHK bzw. EDK eingeholt werden müssen.

6.1 Durch die Aufnahme eines Objekts von nationaler Bedeutung in ein Inventar des Bundes wird dargetan, dass es in besonderem Masse die ungeschmälerte Erhaltung, jedenfalls unter Einbezug von Wiederherstellungs- oder angemessenen Ersatzmassnahmen die grösstmögliche Schonung verdient (Art. 6 Abs. 1 des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz [SR 451; abgekürzt NHG]). Ein Abweichen von der ungeschmälerten Erhaltung im Sinn der Inventare darf bei Erfüllung einer Bundesaufgabe nur in Erwägung gezogen werden, wenn ihr bestimmte gleich- oder höherwertige Interessen von ebenfalls nationaler Bedeutung entgegenstehen (Art. 6 Abs. 2 NHG). Nach der Rechtsprechung führt allerdings nicht jeder Eingriff im Sinn von Art. 6 NHG zu einem Abweichen vom Gebot der ungeschmälerten Erhaltung: Eingriffe, die eine geringfügige Beeinträchtigung eines Objekts bewirken, werden als zulässig erachtet, wenn sie sich durch ein Interesse rechtfertigen lassen, dass gewichtiger als das Interesse am Schutz des Objekts ist (vgl. BGE 127 II 273 Erw. 4c mit Hinweisen), und der Nachteil mit Ersatzmassnahmen ausgeglichen werden kann, so dass der Zustand des Objekts insgesamt nicht verschlechtert wird. Kann ein Inventarobjekt erheblich beeinträchtigt werden oder stellen sich in diesem Zusammenhang grundsätzliche Fragen, so hat die Entscheidbehörde ein Gutachten der eidgenössischen Kommission nach Art. 7 Abs. 2 NHG einzuholen; diese gibt im Gutachten an, ob das Objekt ungeschmälert zu erhalten oder wie es zu schonen ist (vgl. Urteil des Bundesgerichtes 1C_217/2018 vom 11. April 2019 Erw. 4.2 f.). Das Kriterium der «erheblichen Beeinträchtigung» in Art. 7 Abs. 2 NHG bezieht sich auf die in der Bedeutung der Objekte verankerten bzw. auf die in den Inventarblättern aufgeführten objektspezifischen Schutzziele. Könnte bei der Erfüllung einer Bundesaufgabe der natürliche oder kulturelle Wert eines Objekts beeinträchtigt werden – könnte also



gerade das geschädigt werden, was das Objekt so einzigartig oder typisch macht, dass ihm nationale Bedeutung und verstärkter Schutz zuerkannt wurde – dann ist ein Gutachten zu erstellen, und zwar unabhängig davon, ob ein Abweichen von der ungeschmälernten Erhaltung droht oder nicht. Zur Beurteilung der Frage, ob ein Gutachten zu erstellen ist oder nicht, dürfte eine Differenzierung dienlich sein, die sich orientiert an der Unterscheidung zwischen a) Eingriffen, die zu einer blossen Veränderung, die keine Schutzziele tangiert, führen würde, und b) solchen, die Beeinträchtigungen ohne bzw. mit Abweichen von der ungeschmälernten Erhaltung eines Objekts zur Folge hätten. In letzteren Fällen wäre ein Gutachten obligatorisch, wobei die Routinegeschäfte durch die Fachstelle beurteilt würden. Bei einer blossen Veränderung entsteht hingegen keine Gutachtenspflicht. Grundsätzlich sind an das Kriterium der erheblichen Beeinträchtigung geringe Anforderungen zu stellen. Es ist immer dann erfüllt, wenn eine Beeinträchtigung der Schutzziele nicht mit Sicherheit ausgeschlossen werden kann (J. LEIMBACHER, in: Keller/Zufferey/Fahrländer [Hrsg.], Kommentar NHG, Zürich 2019, N 5 f. zu Art. 7). Die Beurteilung, ob ein Gutachten einzuholen ist, obliegt der kantonalen Fachstelle nach Art. 25 Abs. 2 NHG, vorliegend also der KDP (vgl. Art. 10 Abs. 1 Bst. d der Verordnung zum Planungs- und Baugesetz [sGS 731.11; abgekürzt PBV]).

6.2 Vorliegend ist unstrittig, dass durch die notwendige gewässerschutzrechtliche Bewilligung nach Art. 19 Abs. 2 des Bundesgesetzes über den Schutz der Gewässer (SR 814.20; abgekürzt GSchG) eine Bundesaufgabe vorliegt. Im Rahmen des vorangehenden Planverfahrens hat sich die KDP positiv zum Gesamtprojekt geäussert und festgestellt, dass aus denkmalpflegerischer Sicht eine Aufwertung des Gebiets erfolge und die gemäss Sondernutzungsplan geplante Überbauung die Erhaltungsziele des ISOS nicht beeinträchtige (vgl. Stellungnahmen KDP vom 5. Februar 2020 und 31. August 2021). Bei der kantonalen Beurteilung vom 17. Februar 2022 des Baugesuchs hat die KDP sodann mitgeteilt, dass die Stellungnahmen gleichwohl für das vorliegende Baugesuch gelten würden. Damit hat die zuständige kantonale Fachstelle im vorinstanzlichen Verfahren hinreichend dargetan, dass die Einholung eines Gutachtens einer eidgenössischen Kommission nicht erforderlich war. Diese Ansicht bestätigt auch der ausführlich und sorgfältig begründete Amtsbericht der KDP vom 28. Juli 2022. Darin werden insbesondere die Schutzziele sowie der Schutzzumfang der betroffenen Objekte ausführlich dargelegt und in Bezug auf die geplante Überbauung gewürdigt. Dabei kam die Fachstelle zum Schluss, das Vorhaben führe aus denkmalpflegerischer Sicht weder zu einer Beeinträchtigung der Schutzziele des Ortsbilds noch der Umgebung der geschützten Einzelobjekte. Es dürfte vielmehr sogar von einer Aufwertung des betroffenen Gebiets gesprochen werden. Da folglich keine erhebliche Beeinträchtigung eines Inventarobjekts drohe und sich keine grundsätzlichen Fragen stellten, sei eine Begutachtung durch die eidgenössischen Kommissionen nicht erforderlich.



6.3 Die vorliegenden Äusserungen der Fachstelle sind sachlich einwandfrei begründet und legen ausführlich dar, dass die Einholung eines (weiteren) Gutachtens auf Bundesebene nicht notwendig war. Daran ändern auch die erst am Augenschein und danach vorgebrachten Einwände der Rekurrentin bezüglich Flachdach und Dachgestaltung nichts. Die genannten Elemente sind bereits im Sondernutzungsplan angelegt und damit bereits in dessen Beurteilung durch die Denkmalpflege eingeflossen. Erst recht bekannt war die konkrete Ausgestaltung des Dachs im Rahmen der Erstellung des Amtsberichts, was die kantonale Fachstelle im Rahmen der Gesamtwürdigung der geplanten Überbauung klarerweise mitberücksichtigt hat. Dass die Dachgestaltung in denkmalpflegerischer Hinsicht als unproblematisch angesehen wurde und deshalb nicht ausdrücklich Erwähnung fand, zeigen gerade auch die ergänzenden Hinweise zur Verträglichkeit des Flachdachbaus mit dem Ortsbild in der Stellungnahme der KDP vom 8. Februar 2023, welche im Wesentlichen vom interimistischen Leiter und langjährigen Mitarbeiter der KDP, Y.____, erstellt wurde. Eine Verletzung des rechtlichen Gehörs liegt dabei entgegen der Ansicht der Rekurrentin nicht vor. Und auch eine Wiederholung des Augenscheins ist offenkundig deswegen nicht erforderlich (von den hinreichenden Ortskenntnissen auch des neu zuständigen interimistischen Leiters der KDP kann ohne Weiteres ausgegangen werden), zumal sich die Rekurrentin zu den Hinweisen der KDP hinreichend und mehrfach äussern konnte. Insgesamt ergibt sich folglich, dass eine erhebliche Beeinträchtigung im Sinn von Art. 7 Abs. 2 NHG zu verneinen ist und sich auch keine Grundsatzfragen in denkmalpflegerischer Hinsicht stellen. Vorliegend genügt die Beurteilung der kantonalen Fachstelle. Die Vorinstanz hat deshalb zu Recht kein Gutachten der ENHK bzw. EDK eingeholt.

7.

Weiter macht die Rekurrentin in Rekurs 2 geltend, es fehle an einer Verfügung der Denkmalpflege.

7.1 Kommt die KDP im Rahmen der Beurteilung eines Baugesuchs zum Ergebnis, dass keine Beeinträchtigung eines Schutzgegenstands von kantonaler oder nationaler Bedeutung vorliegt, stellt diese Beurteilung für sich allein noch keine Teilverfügung dar, die im Rahmen eines Gesamtentscheids zu eröffnen (gewesen) wäre. Nach dem klaren Wortlaut von Art. 122 Abs. 3 PBG trifft letzteres nur für die eigentliche Zustimmungsverfügung der KDP zu; nur diese ist folglich auch Teil des Gesamtentscheids der Baubewilligungsbehörde (Handbuch der Rechtsabteilung des Baudepartementes zum PBG, St.Gallen, Stand 17. Januar 2020, Bemerkungen zu Art. 122). Die blosser Beurteilung der KDP dagegen, ein Baugesuch führe nicht zu einer Beeinträchtigung eines Schutzgegenstands von kantonaler oder nationaler Bedeutung, stellt lediglich eine Stellungnahme dar (vgl. BDE Nr. 33/2020 vom 5. Mai 2020 Erw. 4.4).



7.2 Wie oben ausgeführt (Erw. 6.2), führt das Bauvorhaben gemäss der Beurteilung der KDP zu keiner Beeinträchtigung eines Schutzobjekts von nationaler oder kantonaler Bedeutung. Eine Zustimmungsverfügung nach Art. 122 Abs. 3 PBG war deshalb – soweit eine Beeinträchtigung zu Recht vereint wurde (vgl. dazu nachfolgende Erw. 13.5.4) – nicht erforderlich.

8.

Die Rekurrentin macht in den Rekursen 2 und 3 sodann geltend, es könne nicht über ein Baugesuch entschieden werden, bevor der damit zusammenhängende Sondernutzungsplan rechtskräftig sei. Die Rekurrentin übersieht, dass gemäss ständiger Praxis die gleichzeitige bzw. parallele Behandlung eines Sondernutzungsplans und eines Baugesuchs koordinationsrechtlich unproblematisch und möglich ist (Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2010/II/5; BDE Nr. 57/2009 vom 9. November 2009 Erw. 2.1.3 mit Hinweisen). Zudem hält auch die Botschaft zum PBG fest, dass es der Bauherrschaft freistehe, das kombinierte Verfahren nach Art. 24 PBG zu wählen oder aber die Baubewilligung und den Sondernutzungsplan als zwei parallele Verfahren zu führen (vgl. Botschaft und Entwurf der Regierung zum Planungs- und Baugesetz vom 11. August 2015, in: ABI 2015 S. 2445 [nachfolgend Botschaft PBG]; siehe auch B. DEILLON, in: Breuter/Frei/Ritter [Hrsg.], Kommentar zum Planungs- und Baugesetz des Kantons St.Gallen, Basel 2020, Art. 24 N 7). Korrekterweise hat die Vorinstanz deshalb die Baubewilligung mit dem Vorbehalt versehen, dass der Sondernutzungsplan A.____strasse rechtskräftig erlassen und vom Stadtrat in Vollzug gesetzt werde. Andernfalls falle die Bewilligung ersatzlos dahin (vgl. Ziff. 3 des Beschlusses in der bau- und planungsrechtlichen Verfügung der Vorinstanz vom 8. März 2022). Der Einwand der Rekurrentin zielt folglich an der Sache vorbei.

9.

Weiter rügt die Rekurrentin in Rekurs 3 eine falsche Verfahrensart.

9.1 Vorliegend wurde für die Projektänderung, d.h. die Erstellung von zwei zusätzlichen Parkplätzen in der geplanten Tiefgarage, das vereinfachte Verfahren nach Art. 140 PBG gewählt. Dieses ist insbesondere vorgesehen, wenn Bauten und Anlagen keine Interessen Dritter oder die Interessen von nur wenigen einspracheberechtigten Personen berühren. Das Baugesuch wird den einspracheberechtigten Personen, die dem Baugesuch nicht zugestimmt haben, mit eingeschriebenem Brief unter Eröffnung einer Einsprachefrist von 14 Tagen bekanntgegeben (Art. 141 Abs. 1 PBG).

9.2 Das Baugesuch für die Projektänderung (Korrekturgesuch) wurde der Rekurrentin insbesondere aufgrund der entsprechenden Rüge in Rekurs 2 bekannt gegeben. Es wird vorliegend auch nicht bestritten, dass die Verfahrensrechte der Rekurrentin gewahrt worden wären. Allerdings verlangt die Rekurrentin den Nachweis der Vorinstanz, dass alle Dritten, die gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichtes vorliegend zu einer Baueinsprache legitimiert wären,



in das Verfahren miteinbezogen worden seien. Wie die Vorinstanz zu Recht vorbringt, kann sich die Rekurrentin gemäss ständiger Praxis nicht auf die Verletzung Verfahrensrechte Dritter berufen (vgl. BUDE Nr. 99/2022 vom 9. November 2022 Erw. 3.3 sowie BDE Nr. 49/2021 vom 12. Juli 2021 Erw. 4, jeweils mit Hinweisen). Darüber hinaus ist ohnehin nicht ersichtlich und wird auch nicht geltend gemacht, inwiefern durch die Erstellung von zwei zusätzlichen unterirdischen Parkplätzen im vorliegenden Fall die Interessen Dritter berührt sein könnten. Das von der Rekurrentin geforderte Vorgehen (Nachweis bezüglich sämtlicher Dritter [Grundeigentümer, Pächter, Mieter usw.] im Umkreis von 100 m) würde sodann das im PBG ausdrücklich vorgesehene vereinfachte Verfahren ad absurdum führen. Der Rekurs 3 erweist sich diesbezüglich als unbegründet.

10.

Sodann bringt die Rekurrentin in Rekurs 3 vor, der Stadtrat sei nicht für die Behandlung des Korrekturgesuchs zuständig. Im Übrigen sei die Einreichung eines Korrekturgesuchs während eines hängigen Rekursverfahrens nicht möglich.

10.1 Für das gleiche Grundstück können gleichzeitig mehrere Baugesuche eingereicht werden. Es steht dem Bauherrn dabei frei, welches der bewilligten Projekte er verwirklichen will. Das Korrekturbaugesuch demgegenüber ersetzt bzw. ergänzt das ursprüngliche Baugesuch in den geänderten Punkten. Mit der Bewilligung der Korrektur wird die ursprüngliche Bewilligung im geänderten Teil ersetzt. In diesem Fall kann der Bauherr bloss noch das bewilligte Projekt gemäss bewilligtem Korrekturgesuch realisieren. Ein Korrekturbaugesuch zur Verbesserung von Punkten, die mit den öffentlich-rechtlichen baurechtlichen Bestimmungen nicht im Einklang stehen, ist zulässig und entspricht gängiger Praxis (vgl. z.B. VerwGE B 2020/120 vom 29. April 2021 Erw. 3.3.2; BUDE Nr. 80/2021 vom 7. Dezember 2021 Erw. 4.1; Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2016/I/6).

10.2 Nach dem vorstehend Gesagten war die Vorinstanz für die erstinstanzliche Beurteilung des im Baubewilligungsverfahren zulässigen Korrekturgesuchs ohne Weiteres zuständig. Die Vorbringen der Rekurrentin erweisen sich als nicht stichhaltig und zielen an der Sache vorbei. Der Rekurs ist diesbezüglich abzuweisen.

11.

11.1 Die Rekurrentin beantragt auch in Rekurs 3 die Durchführung eines Augenscheins. Da sich die entscheidungswesentlichen Tatsachen vollständig aus den Verfahrensakten ergeben und bereits am 19. September 2022 ein Augenschein vor Ort stattgefunden hat, kann auf die Durchführung eines weiteren Augenscheins für das Korrekturgesuch in Rekurs 3 – zumal dafür die tatsächlichen Verhältnisse ohnehin nicht massgebend sind – ohne Weiteres verzichtet werden.



11.2 Die Rekurrentin beantragt sodann, den Rekurs 3 zu sistieren, bis über den Sondernutzungsplan A.____strasse und das streitige Baugesuch rechtskräftig entschieden ist. Die Sistierung bedeutet eine Abweichung vom Grundsatz einer möglichst beförderlichen Erledigung des Verfahrens und bedarf daher einer Rechtfertigung. Eine Sistierung ist anzuordnen, wenn sie gesetzlich vorgeschrieben oder wenn ein anderes Verfahren anhängig ist, dessen Ausgang von präjudizieller Bedeutung ist. Zulässig ist die Verfahrenssistierung ausserdem, wenn sie aus gewichtigen Gründen geboten erscheint und ihr keine überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstehen (CAVELTI/VÖGELI, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St.Gallen, St.Gallen 2003, 2. Aufl., N 1093). Nachdem vorliegend – wie oben ausgeführt (Erw. 8 und Erw. 10) – der Sondernutzungsplan gleichzeitig mit dem Baugesuch behandelt werden kann und das Korrektorgesuch sachlogisch zusammen mit dem Hauptbaugesuch beurteilt werden muss, besteht vorliegend kein Raum für eine Sistierung, weshalb der entsprechende Antrag von vornherein abzuweisen ist (vgl. auch Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2016//6). Auch die übrigen verfahrensrechtlichen Anträge – soweit sie nicht bereits erfüllt wurden – sind abzuweisen.

12.

In materieller Hinsicht macht die Rekurrentin bezüglich Sondernutzungsplan (Rekurs 1) zu weitgehende Abweichungen von der Regelbauweise sowie insgesamt eine Verletzung von Art. 25 PBG geltend.

12.1 Die Bestimmungen zur besonderen Bauweise nach Art. 25 PBG sind direkt anwendbar und lösen die bisherigen Vorschriften zu den Überbauungs- und Gestaltungsplänen gemäss BauG ab (Botschaft PBG, a.a.O., S. 2445). Nach Art. 25 PBG kann mit dem Sondernutzungsplan in Abweichung vom Rahmennutzungsplan eine besondere Bauweise festgelegt werden (Bst. a) sowie im Interesse einer Überbauung von hoher städtebaulicher und architektonischer Qualität eine höhere bauliche Nutzung zugelassen werden (Bst. b). Der Erlass von Sondernutzungsplänen, die Abweichungen von der im Rahmennutzungsplan festgelegten planerischen Grundordnung enthalten, setzt grundsätzlich ein öffentliches Interesse voraus (Botschaft PBG, a.a.O., S. 2445). Hierbei sind die verschiedenen und auch häufig gegensätzlichen Ziele und Interessen gegeneinander abzuwägen. Die Grundlage für diese Interessenabwägung bilden primär die Ziele und Grundsätze von Art. 1 und 3 RPG. Es sind aber auch Interessen zu berücksichtigen, die in Spezialgesetzen oder -verordnungen (z.B. Schutzverordnungen) enthalten sind oder sich aus den gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklungen ergeben. Erforderlich ist eine umfassende Abwägung und Abstimmung aller wesentlichen Gesichtspunkte (BGE 114 Ia 369).

12.2 Nach Art. 1 Abs. 1 RPG sorgen Bund, Kantone und Gemeinden dafür, dass der Boden haushälterisch genutzt und das Baugebiet vom Nichtbaugebiet getrennt wird. Sie unterstützen nach Art. 1 Abs. 2 RPG mit Massnahmen der Raumplanung unter anderem Bestrebungen, die



natürlichen Lebensgrundlagen wie Boden, Luft, Wasser, Wald und die Landschaft zu schützen (Bst. a); die Siedlungsentwicklung nach innen zu lenken, unter Berücksichtigung einer angemessenen Wohnqualität (Bst. a^{bis}); kompakte Siedlungen zu schaffen (Bst. b); die räumlichen Voraussetzungen für die Wirtschaft zu schaffen und zu erhalten (Bst. b^{bis}). Die Landschaft ist nach Art. 3 Abs. 2 RPG zu schonen; insbesondere sollen Siedlungen, Bauten und Anlagen sich in die Landschaft einordnen (Bst. a). Nach Art. 3 Abs. 3 RPG sind die Siedlungen nach den Bedürfnissen der Bevölkerung zu gestalten und in ihrer Ausdehnung zu begrenzen, insbesondere sollen Wohn- und Arbeitsgebiete einander zweckmässig zugeordnet und durch das öffentliche Verkehrsnetz erschlossen sein (Bst. a); Massnahmen zur besseren Nutzung der brachliegenden oder ungenügend genutzten Flächen in Bauzonen und der Möglichkeiten zur Verdichtung der Siedlungsfläche getroffen werden (Bst. a^{bis}); Wohngebiete vor schädlichen und lästigen Einwirkungen wie Luftverschmutzung, Lärm und Erschütterungen möglichst verschont werden (Bst. b); Rad- und Fusswege erhalten und geschaffen werden (Bst. c); günstige Voraussetzungen für die Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen sichergestellt werden (Bst. d) und Siedlungen möglichst viele Grünflächen und Bäume enthalten (Bst. e).

12.3 Der kantonale Richtplan zeigt mit dem Raumkonzept eine Gesamtschau der künftigen räumlichen Ordnung des Kantons St.Gallen. Er ist der strategische Orientierungsrahmen für die Koordination der raumwirksamen Tätigkeiten und er fördert die Zusammenarbeit über räumliche, sektorielle und institutionelle Grenzen hinweg. Die Entwicklung von Wohnen und Arbeiten ist gemäss Richtplan vorab auf Zentren, urbane Verdichtungsräume und gut mit dem öffentlichen Verkehr (öV) erschlossene Dörfer zu lenken. Entsprechend ist der Anteil des Wachstums gemäss den Raumtypen zu verteilen. Das zusätzliche Bevölkerungswachstum soll zu 65 % im urbanen Verdichtungsraum, zu 33 % in der Landschaft mit kompakten Siedlungen und zu 2 % in der Kultur- und Agrarlandschaft stattfinden (Koordinationsblatt R11). Die Stadt X.____ ist gemäss Richtplankarte dem Raumtyp «urbaner Verdichtungsraum» zugeordnet und hat damit den entsprechenden Teil des künftigen kantonalen Bevölkerungswachstums zu übernehmen.

12.4 Mit dem umstrittenen Sondernutzungsplan soll sichergestellt werden, dass keine undifferenzierte Überbauung des Plangebiets nach Regelbauweise erfolgt. Gemäss Art. 2 besV (Zweckartikel) will der Sondernutzungsplan einerseits die zweckmässige Erschliessung und Parkierung im Plangebiet regeln. Andererseits ist die Realisierung einer auf den ortsbaulichen Kontext abgestimmten besonderen Überbauung mit einer erhöhten Gebäudelänge mit abweichender Anordnung der Nutzungsdichte beabsichtigt. Weiter will der Erlass die Entwicklungsmöglichkeiten für die historischen Gartenanlagen sowie einen angemessenen Freiraum der historischen Punktbauten entlang der A.____strasse sichern.



12.5 Nachfolgend ist näher zu prüfen, ob die mit dem Sondernutzungsplan vorgesehenen Abweichungen von der Regelbauweise eine höhere Überbauungsqualität im Sinn von Art. 25 PBG bewerkstelligen. Diese Qualitätssteigerung ist dann zu bejahen, wenn die auf der Grundlage des abweichenden Sondernutzungsplans vorgesehene Überbauung den bundesrechtlichen Planungszielen und -grundsätzen besser entspricht als dies bei Einhaltung der Regelbauvorschriften der Fall wäre. Für Sondernutzungspläne, die eine gegenüber der Regelbauweise höhere bauliche Nutzung zulassen, ist zudem vorausgesetzt, dass damit eine Überbauung von hoher städte- bzw. ortsbaulicher und architektonischer Qualität erreicht werden kann. Ob dies der Fall ist, geht über reine Ästhetikfragen hinaus. Im Rahmen der Beurteilung der städte- bzw. ortsbaulichen und architektonischen Qualität sind nebst den gestalterisch-ästhetischen auch die im konkreten Einzelfall und bezogen auf die Umgebung sich stellenden bau- und verkehrstechnischen Fragestellungen sowie die gebührende Rücksichtnahme auf die betroffenen nachbarlichen Interessen zu prüfen und zu berücksichtigen. Diesen Anforderungen an die städte- bzw. ortsbauliche und architektonische Qualität ist ein umso höheres Gewicht beizumessen, je grösser die Abweichungen vom Rahmennutzungsplan sind (Botschaft PBG, a.a.O., S. 2445). Das ist darum gerechtfertigt, weil die von Bundesrechts wegen anzustrebende Verdichtung der Siedlungsfläche (Art. 3 Abs. 3 Bst. a RPG) umso eher gelingen kann, wenn die zusätzliche bauliche Dichte von einer dieser angepassten Qualität ausgeglichen wird (B. DEILLON, a.a.O., Art. 25 N 7 f. mit weiteren Hinweisen).

12.6 Das vom vorliegend zu beurteilenden Sondernutzungsplan erfasste Gebiet liegt zur Hauptsache in der WG3 sowie teilweise in der W3. Gemäss Art. 8 BauR (Tabelle der Regelbauweise) sind in der WG3 sowie der W3 Bauten mit drei Vollgeschossen zulässig. Als Vollgeschoss zählt jedes Stockwerk, das weder als Untergeschoss noch als Dachgeschoss gilt (Art. 27 Abs. 1 BauR). Als Dachgeschosse gelten unter anderem Attikageschosse, welche allseits um mindestens die Geschosshöhe zurückgesetzt sind (Art. 27 Abs. 4 BauR). Die Gebäudehöhe ist auf 10 m bzw. 11 m, die Firsthöhe auf 14 bzw. 15 m beschränkt. Der kleine Grenzabstand beträgt mindestens 5 m bzw. 4 m, der grosse Grenzabstand mindestens 7,50 m bzw. 6 m, die Gebäudelänge höchstens 40 m. Es besteht zudem ein Mehrlängenzuschlag nach Art. 8 i.V.m. Art. 26 Abs. 2 BauR. Bei Überschreitung einer Gebäudelänge von 20 m sind die zonengemässen Grenzabstände um einen Fünftel der Mehrlänge zu vergrössern, im Maximum um 6 m bzw. 3 m, wobei Anbauten nicht angerechnet werden.

12.7 In Abweichung von der Regelbauweise lässt der Sondernutzungsplan in den als «Baubereich Terrassenfläche» sowie «Baubereich Dachterrassenfläche» bezeichneten Bereichen eine Gebäudelänge von 59,3 m zu. Nach Art. 6 Abs. 1 besV bestimmen die «Grundflächen A-C» sowie der «Baubereich Terrassenfläche» die maximal zulässige horizontale Ausdehnung der Hauptbaute, wobei der Mehr-



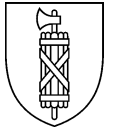
längenzuschlag bei der Bestimmung der Abstände entfällt. Die zulässige Gebäudehöhe wird durch die im Plan bezeichnete Höhenbestimmung in m.ü.M. bestimmt. Ein eigentliches Dach- bzw. Attikageschoss entfällt. Schliesslich ist die zulässige Nutzung innerhalb der «Grundflächen A-C» über die im Plan definierten Volumen geregelt, wobei ein minimaler Gewerbeanteil von 200 m² realisiert werden muss. Im Vergleich zur Regelbauweise sind die Nutzungsanteile verschoben, wobei die maximal zulässige Ausnützungsziffer in der WG3 eingehalten ist. Gemäss Art. 3 Abs. 4 besV sind die Parkfelder für die Bewohnerinnen und Bewohner sowie Besucherinnen und Besucher unterirdisch anzuordnen. Oberirdisch ist lediglich ein behindertengerechter Parkplatz zulässig. Gemäss Art. 8 Abs. 1 besV ist der Neubau gut zu gestalten. Sodann sind Baugesuche mit Materialisierung und Bemusterung durch die Stadtbildkommission zu beurteilen. Die Fassade ist zwingend in Teilen zu begrünen (Art. 8 Abs. 3 besV). Über der Dachfläche sind untergeordnete Dachaufbauten und Pergolen gestattet. Cheminéés mit einer Grundfläche von max. 1,5 m x 1,5 m dürfen das Höhenmass von 5 m gemessen ab Oberkante der Dachfläche nicht überschreiten (Art. 9 Abs. 1 besV). Gemäss Art. 9 Abs. 2 besV ist die Dachfläche sodann gut zu gestalten und als Aussenraum für Bewohnerinnen und Bewohner nutzbar zu machen und für den Aufenthalt attraktiv zu gestalten, wobei der Situationsplan «Vorprojekt Freiraum» richtungsweisenden Charakter hat.

12.8 Durch den Sondernutzungsplan kann eine unternutzte Fläche in der Bauzone massvoll verdichtet werden (Art. 3 Abs. 3 Bst. a^{bis} RPG). Der sich aus drei über das Dach und eine offene Erschliessungsstruktur verbundene Gebäudeteilen zusammensetzende L-förmige Baukörper bildet sodann insbesondere gegenüber den fünfgeschossigen Gebäuden an der B. strasse 11 und 13 einen gelungenen städtebaulichen Eingriff und bildet einen innerstädtischen Hof, wodurch unter anderem der Eindruck einer kompakten Siedlung entsteht (Art. 1 Abs. 2 Bst. b RPG). Die Parkierung erfolgt sodann unterirdisch, wodurch möglichst viele Grünflächen erhalten und Wohngebiete vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen möglichst verschont werden können (Art. 3 Abs. 3 Bst. b RPG). Der zurückversetzte Neubau nimmt sich bewusst gegenüber den historischen Punktbauten entlang der Mariabergstrasse zurück und lässt grosszügig Raum gegenüber den vorhandenen historischen Gartenanlagen. Die Nutzung des Dachs als Aufenthaltsbereich ist Voraussetzung für die hochwertige und einheitliche Umgebungsgestaltung und gewährleistet überdies eine hohe Wohnqualität. Zudem ermöglicht sie die Realisierung grosszügiger Garten- und Freiraumflächen. Insgesamt wird mit der Setzung des Baukörpers sowie durch die besV sichergestellt, dass eine Siedlung mit viel Grünflächen entsteht (Art. 3 Abs. 3 Bst. e RPG). Im Übrigen entsteht attraktiver Wohn- und Arbeitsraum im auch mit dem öffentlichen Verkehr bestens erschlossenen Zentrumsgebiet (Art. 1 Abs. 2 Bst. a^{bis} und Art. 3 Abs. 3 Bst. a RPG). Schliesslich wird durch die zurückhaltende Höhe und Geschossigkeit, den durchgehenden Traufhöhen sowie den begrünnten Fassadenabschnitten eine sehr gute Einordnung in das Orts- und Landschaftsbild gewährleistet (Art. 3 Abs. 2



Bst. b RPG). Eine Verdichtung nach innen unter gleichzeitiger Sicherstellung einer kompakten Siedlung mit genügend Grünflächen und dem nötigen Abstand zu den historischen Bauten in der ersten Baureihe erfordert am vorliegenden Standort einen kompakten und in Teilen längeren Baukörper. Wesentlich sind demgegenüber die beschränkte Höhe und der Verzicht auf ein Attikageschoss. Insgesamt ermöglicht der Sondernutzungsplan eine Überbauung, die den bundesrechtlichen Planungszielen und -grundsätzen in hohem Mass Rechnung trägt.

12.9 Die Rekurrentin bemängelt insbesondere Abweichungen in Bezug auf die Gebäudelänge, Abstände, bauliche Nutzung sowie Dachlandschaft (Flachdach mit Pergolen und Cheminées) als übermässig. Vorliegend kann die maximal zulässige Gebäudelänge zwar um rund 50 Prozent von 40 m auf 59,3 m erhöht werden. Zu beachten ist jedoch, dass die einzelnen Baukörper (Grundflächen A-C) je für sich die Gebäudelänge nach Regelbauweise zum Teil deutlich unterschreiten und nur der dazwischenliegende offene Erschliessungsbereich (Baubereich Terrassenfläche) sowie die Dachfläche (Baubereich Dachterrassenfläche) die erhöhte Gebäudelänge bewirken, wodurch der Gebäudekörper an sich – zusammen mit der teilweise begrünten Fassade – eine gewisse Leichtigkeit ausstrahlt und insgesamt keine kompakte geschlossene Fassade auf ganzer Länge entsteht. Kompensiert wird diese Überlänge in erster Linie mit dem Verzicht auf ein nach Regelbauweise mögliches Dach- bzw. Attikageschoss, was insbesondere auch für die Situierung und Einfügung in das Ortsbild wesentlich ist und überdies den nachbarlichen Interessen zu Gute kommt. Um eine kompakte Bauweise mit möglichst grossen Freiräumen zu ermöglichen, ist sodann bezüglich Abstände auch der Wegfall des Mehrlängenzuschlags ohne Weiteres im Sinn einer städtebaulich und architektonisch gewünschten Qualität vertretbar. Auch wird die Nutzungsdichte insgesamt nur unwesentlich erhöht und die Nutzungsanteile sind etwas verschoben, was ebenfalls aus raumplanerischer Sicht geboten ist. Bezüglich der Dachfläche und den Kaminen an sich liegt keine Abweichung von der Regelbauweise vor. Die Möblierung der Dachfläche mit Pergolen und Cheminées trägt sodann im Rahmen des Gesamtkonzepts zu attraktiven Wohnformen bei und ermöglicht die Freihaltung wertvoller Freiräume mit Bezug zu und Respekt vor den historischen Gärten entlang der A.___strasse. Auch ein Flachdach wäre gemäss Regelbauweise grundsätzlich möglich, was Beispiele im massgeblichen Gebiet zeigen (vgl. B.___strasse 13a [Vers.-Nr. 010], Gemeindezentrum [Vers.-Nr. 011] oder auch das im angrenzenden ISOS-Gebiet 5 liegende Geschäftshaus [Vers.-Nr. 012] der Rekurrentin, welches zumindest ein Attikageschoss mit umlaufender Terrasse aufweist). Ebenso fügt sich ein Flachdach gemäss den fachkundigen und nachvollziehbaren Aussagen der KDP hinreichend gut ein (vgl. insb. Stellungnahmen vom 8. Februar 2023 und 28. Juli 2022). Insgesamt kann damit der Einschätzung der Vorinstanz gefolgt werden, wonach die Abweichungen massvoll ausgefallen sind und im zulässigen Rahmen liegen.



12.10 Weiter spricht die Rekurrentin insbesondere der vorgesehenen Dachgestaltung die notwendige Qualität in städtebaulicher und architektonischer Hinsicht ab. Diesbezüglich hat bereits die KDP in der Stellungnahme vom 5. Februar 2020 angemerkt, dass mit dem gewählten Ansatz eine qualitätsvolle städtebauliche Weiterentwicklung verbunden sei. Ebenfalls hat die Stadtbildkommission dem Projekt eine gute Einfügung sowie sorgfältige Gestaltung attestiert. Die kantonale Fachkommission Städtebau hat sich im Rahmen der Vorprüfung dieser Einschätzung ebenfalls angeschlossen und darauf hingewiesen, dass die zurückgenommene Höhe sowie der Verzicht auf ein Attikageschoss diesbezüglich wesentlich seien. Im Rekursverfahren haben sodann die KDP und insbesondere das HBA die für eine höhere bauliche Nutzung geforderte architektonische und städtebauliche Qualität bestätigt. Gemäss dem Amtsbericht des HBA vom 6. April 2022 orientieren sich die drei Baukörper an der ursprünglichen Körnung im Gebiet und nehmen durch die Zusammenfassung zu einer Grossform auch Bezug zu den Nachbargebäuden mit grösserem Fussabdruck. Mit der Situierung in der zweiten Bautiefe entstehe ein grosszügiger Abstand zum Schutzobjekt. Ebenfalls zu begrüssen sei die geplante Erschliessung bzw. Anordnung der Einfahrt zur Tiefgarage. Insgesamt überzeuge die ortsbauliche Idee bzw. der städtebauliche Eingriff und auch eine gute Einordnung werde gewährleistet. Durch die nutzbar gemachte Dachfläche würden weitere attraktive Aussenräume geschaffen und die Dachgestaltung mit den begrünter Pergolen sowie den Cheminées schaffe im Zusammenhang mit der Architektur ein starkes identitätsstiftendes Element. Schliesslich sei auch eine gute Wohnhygiene gewährleistet. Gesamthaft überzeuge die vorliegende Planung trotz Abweichungen von der Regelbauweise und weise die geforderte hohe städtebauliche und architektonische Qualität auf. Die vielfältigen Fachmeinungen sind überzeugend begründet und Gründe für eine Abweichung davon sind keine auszumachen. Die Rekurrentin übersieht, dass für die entsprechende Beurteilung eine umfassende Abwägung und Abstimmung aller wesentlichen Gesichtspunkte notwendig ist und für die Qualität nicht einzelne Abweichungen an sich massgebend sind. Jedenfalls ist vorliegend hinreichend dargetan, dass mit dem vorgesehenen Sondernutzungsplan die geforderte städtebauliche und architektonische Qualität gewährleistet werden kann. Auch die um rund 50 Prozent erhöhte Gebäudelänge erweist sich vor dem Hintergrund des vorstehend Gesagten keineswegs als übermässig. Ebenfalls ändert die geplante Dachgestaltung nichts an der vorhandenen Qualität bzw. trägt im Rahmen des Gesamtkonzepts gerade dazu bei.

12.11 Der kommunalen Planungsbehörde (Art. 1 Abs. 1 PBG) kommt bei der Festsetzung von Sondernutzungsplänen und insbesondere bei der Beurteilung, ob mit dem Plan eine bessere städtebauliche und architektonische Lösung erzielt wird, eine besondere Entscheidungs- und Ermessensfreiheit zu. Beruht der kommunale Entscheid auf einer vertretbaren Würdigung der massgebenden Umstände, so hat ihn die Rekursinstanz zu respektieren. Sie darf trotz umfassender Überprüfungsbefugnis nur einschreiten, wenn die Würdigung der kommunalen Behörde sachlich nicht mehr vertretbar ist oder dem übergeordneten

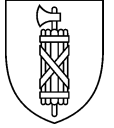


Recht widerspricht, und sie kann eine vertretbare Würdigung nicht einfach durch ihre eigene ersetzen (Urteil des Bundesgerichtes 1C_130/2014, 1C_150/2014 vom 6. Januar 2015 Erw. 2.2; BUDE Nr. 12/2022 vom 11. Februar 2022 Erw. 7.5; BUDE Nr. 46/2023 vom 25. April 2023 Erw. 7.7.5). Der Entscheid der Vorinstanz, den angefochtenen Sondernutzungsplan zur Überbauung des rückwärtigen Bereichs des Plangebiets gutzuheissen, beruht auf einer vertretbaren Würdigung der massgebenden Umstände und ist – wie die verschiedenen Stellungnahmen sowie deren Bestätigung am Augenschein deutlich machten – namentlich im Hinblick auf die historischen Häuser in der geschützten Häuserzeile entlang der A.____strasse nachvollziehbar und überzeugend. Die gegenteilige Ansicht der Rekurrentin vermag dagegen nicht anzukommen.

12.12 Schliesslich ist zu prüfen, ob der Erlass gebührend Rücksicht auf die nachbarlichen Interessen nimmt.

Vorstehend wurde erläutert, dass die Erhöhung der Gebäudelänge im Plangebiet zusammen mit der Nutzbarmachung der Dachfläche aus ortsbaulichen und denkmalpflegerischen Überlegungen wünschenswert und sogar erforderlich ist. Die Grenzabstände werden sodann bis auf den Wegfall des Mehrlängenzuschlags nicht verringert, wobei das Grundstück der Rekurrentin rund 60 m südlich auf der anderen Seite der Gleisanlagen und der S.____strasse vom Plangebiet entfernt liegt. Im Weiteren bestimmt Art. 3 Abs. 4 besV, dass die Parkierung in der Tiefgarage zu erfolgen hat. Einzig ein behindertengerechter Parkplatz ist oberirdisch anzuordnen. Der Erlass begrenzt damit die Flächen, die oberirdisch für Parkierungszwecke und Fahrmanöver genutzt werden können, stark. Er verlagert diese Flächen weitestgehend in das für die Nachbarn nicht sichtbare Untergeschoss und vermindert damit einerseits Lärmimmissionen und schafft andererseits zusätzliche Frei- und Grünflächen in unmittelbarer Umgebung anstelle der bisherigen Gewerbebauten und Parkierungsanlagen. Durch die Nutzung des Dachs als Aufenthaltsbereich entstehen zwar einerseits in diesem Bereich gewisse in Wohngebieten übliche Immissionen (Lärm, Rauch etc.). Andererseits entfallen entsprechend die an dieser Stelle unerwünschten individuell gestalteten Aussenbereiche in der Nähe zu den historischen Gärten und Punktbauten entlang der A.____strasse. Sodann weist die geplante Überbauung auch keine Balkone oder Ähnliches auf, was im Vergleich zu einer «gewöhnlichen» Wohnüberbauung ebenfalls zu einer Reduktion von entsprechenden Immissionen führt. Aufgrund der Distanz, der Lage sowie der sorgfältigen Gestaltung ist nicht ersichtlich, inwiefern die Interessen der Nachbarn und insbesondere der Rekurrentin übermässig beeinträchtigt sein sollten. Eine übermässige Beeinträchtigung der nachbarlichen Interessen ist mit dem Sondernutzungsplan folglich nicht verbunden.

12.13 Damit ergibt sich, dass die Abweichungen von der Regelbauweise zur Erreichung einer Überbauung von hoher städtebaulicher



und architektonischer Qualität gerechtfertigt sind und die nachbarlichen Interessen nicht übermässig beeinträchtigt werden. Der Rekurs 1 erweist sich diesbezüglich als unbegründet.

13.

Die Rekurrentin macht in Rekurs 1 geltend, der umstrittene Sondernutzungsplan verstosse gegen das planungsrechtliche Koordinationsprinzip. Mit Blick auf das PBG sowie das ISOS sei die Vorinstanz verpflichtet, eine Gesamtrevision von Zonenplan, BauR und SchV vorzunehmen. Es sei rechtswidrig, in einem ISOS-Gebiet mit Erhaltungsziel A ein solches Gebäude zuzulassen, ohne gleichzeitig die Belange der SchV neu zu beurteilen und dabei das ISOS umzusetzen. Der Abbruch verschiedener Gebäude für die Erstellung eines Neubaus habe präjudizielle Bedeutung für die Gesamtrevision der Ortsplanung.

13.1 Grundsätzlich hat sich der Sondernutzungsplan am Rahmennutzungsplan zu orientieren. Er soll diesen präzisieren und ergänzen. In einem gewissen Rahmen darf er vom Rahmennutzungsplan abweichen. Er darf ihm aber nicht grundsätzlich widersprechen. Die Abweichungen dürfen nicht dazu führen, dass die planerisch und demokratisch abgestützte Grundordnung ihres Sinngehalts entleert wird. Dies gilt namentlich, wenn die Exekutive den Sondernutzungsplan erlässt. Das Bundesgericht hat in der Vergangenheit immer wieder Sondernutzungsplänen die Zustimmung verweigert, wenn diese zu stark von der Grundordnung abgewichen sind (siehe z.B. Urteile des Bundesgerichtes 1C_800/2013 vom 29. April 2014 und 1P.270/2005 vom 26. September 2005). Es tat dies mit der Begründung, dass es Aufgabe der Rahmennutzungsplanung sei, aus gesamtheitlicher Sicht die zulässigen Nutzungen zu definieren. Sondernutzungspläne, welche die Grundordnung in wesentlichen Teilen ausser Kraft setzen, sind unzulässig (AEMISEGGER/KISLING, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Zürich/Basel/Genf 2016, Vorbemerkungen zur Nutzungsplanung N 76 ff.). Die in Art. 2 Abs. 1 RPG statuierte Planungspflicht verlangt, dass die Grundordnung überprüft wird, wenn sich für Teilgebiete erhebliche Abweichungen von der bisherigen Grundordnung aufdrängen. Weiter verlangt diese Bestimmung, dass der planerische Stufenbau eingehalten wird, was bei wesentlichen Abweichungen nicht mehr der Fall ist, da sich der Sondernutzungsplan nicht mehr im Rechtsrahmen bewegt, den ihm die hierarchisch übergeordnete Grundordnung vorgibt (vgl. Urteil des Bundesgerichtes 1C_398/2021 vom 8. November 2022 Erw. 3.3 mit Hinweisen).

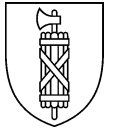
13.2 Gemäss Art. 175 Abs. 1 PBG sind Zonenpläne und Baureglements der politischen Gemeinden innert zehn Jahren seit Vollzugsbeginn dieses Erlasses (d.h. bis 31. September 2027) im ordentlichen Verfahren an das neue Recht anzupassen. Schutzinventare werden innert 15 Jahren seit Vollzugsbeginn dieses Gesetzes (d.h. bis 31. September 2032) erlassen oder an das neue Recht angepasst (Art. 176 Abs. 1 PBG). Baudenkmäler und archäologische Denkmäler sind von Gesetzes wegen geschützt, bis entweder ein Schutzinventar



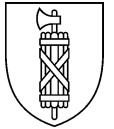
nach PBG vorliegt oder eine SchV besteht, die nicht älter als 15 Jahre ist (sog. ex-lege-Schutz, Art. 176 Abs. 2 PBG). Gemäss kantonalem Richtplan (Koordinationsblatt S 31 «Schützenswerte Ortsbilder»; abrufbar unter: ww.sg.ch/bauen/raumentwicklung/kantonaleplanung/richtplanung.html) ziehen Kanton und Gemeinden bei der Erfüllung ihrer eigenen raumwirksamen Aufgaben in den im Richtplan bezeichneten schützenswerten Ortsbildern von nationaler und kantonaler Bedeutung und deren Umgebung das ISOS und das Kantonsinventar systematisch als Entscheidungsgrundlage bei, wenn eine umfassende Interessenabwägung erforderlich ist. Sie berücksichtigen dabei in ihren Interessenabwägungen die vom ISOS und Kantonsinventar festgelegten Erhaltungsziele und überprüfen zudem raumwirksame Vorhaben auf mögliche Zielkonflikte mit diesen. Die kantonale Denkmalpflege ist frühzeitig in das Verfahren einzubeziehen. Mit Massnahmen der Ortsplanung stellen die Gemeinden den Schutz der Ortsbilder von nationaler und kantonaler Bedeutung parzellenscharf und grundeigentümerverbindlich innert zehn Jahren ab Genehmigung der Richtplan-Anpassung 12 (genehmigt am 5. März 2013) durch den Bundesrat sicher (d.h. bis 5. März 2023).

13.3 Vorliegend ist unbestritten, dass aufgrund des Alters der Schutzvorschriften (5. September 1983 und 20. Januar 1995 [Zonenplan und SchV] bzw. 20. April 2000 [BauR mit Schutzvorschriften]) für Baudenkmäler ein ex-lege-Schutz (Art. 176 Abs. 2 PBG) gilt. Die Vorinstanz verfügt über ein STEK und ein Siedlungskonzept. Mit dem STEK soll unter anderem das Wohnen in der Innenstadt attraktiver gestaltet und verbessert werden. Im Siedlungskonzept wird für das Geviert A.____ die Siedlungserneuerung mit respektvoller Integration in den historischen Kontext mit optimaler Dichte, gebietstypischer offener Bauweise und Verdeutlichung der Ausserraumqualitäten definiert. Bezüglich der Gesamtrevision der Ortsplanung möchte der Stadtrat im Jahr 2023 diese vorantreiben und in einem ersten Schritt die Richtplanung soweit abschliessen, dass dazu das öffentliche Mitwirkungsverfahren und die Anhörung beim Kanton stattfinden kann. Für den auf dem Richtplan basierenden Rahmennutzungsplan (Zonenplan und BauR) sowie die SchV braucht es – nebst der Mitwirkung – eine öffentliche Auflage und teilweise Referendumsverfahren. Diese möchte der Stadtrat ebenfalls zügig vorbereiten, damit möglichst rasch klare Grundlagen gestützt auf das PBG bestehen.

13.4 Soweit die Rekurrentin vorbringt, vor dem Erlass des umstrittenen Sondernutzungsplan hätten mit Blick auf das PBG und ISOS zuerst der Rahmennutzungsplan sowie die Schutzverordnung revidiert werden müssen, kann ihr nicht gefolgt werden. Ab Inkrafttreten des PBG müssen neue Sondernutzungspläne nach den Verfahrensvorschriften des PBG erlassen werden. Inhaltlich basieren sie jedoch weiterhin auf dem derzeit noch gültigen Zonenplan und BauR, solange der kommunale Rahmennutzungsplan nicht an das neue Recht angepasst ist (vgl. Kreisschreiben «Übergangsrechtliche Bestimmungen im PBG» vom 8. März 2017, S. 12; Baudepartement SG, Juristische Mit-



teilungen 2017/I/1). Da die Vorgaben zum Erlass von Sondernutzungsplänen nach PBG entsprechend direkt anwendbar sind (d.h. eine Anpassung der Rahmennutzungspläne an das PBG nicht notwendig ist), ist der Erlass eines Sondernutzungsplans vor der Gesamtrevision der Ortsplanung grundsätzlich ohne Weiteres möglich. Auch ergibt sich durch den Erlass des Sondernutzungsplans keine unzulässige Präjudizierung der anstehenden Ortsplanung. Das PBG schreibt lediglich vor, dass die Rahmennutzungspläne (d.h. Zonenplan und BauR) grundsätzlich innert 10 Jahren seit Vollzugsbeginn des PBG an dieses anzupassen sind (vgl. Art. 175 Abs. 1 PBG). Die Anpassung einer allfälligen SchV an das neue Recht oder der erstmalige Erlass einer SchV ist demgegenüber nicht vorgeschrieben. Folge einer fehlenden oder nicht mehr aktuellen SchV ist jedoch, dass allfällige Schutzobjekte von Gesetzes wegen geschützt sind (ex-lege-Schutz; Art. 176 Abs. 2 PBG). Eine vorgängige Revision der SchV – auch wenn diese bereits älter ist – ist folglich für den Erlass eines Sondernutzungsplans nicht notwendig. Ebenfalls muss vor Erlass eines Sondernutzungsplans das ISOS nicht zwingend umgesetzt sein, zumal die vom Richtplan vorgegebene Frist erst kürzlich abgelaufen ist. Zudem ist der fragliche Sondernutzungsplan bereits vor längerer Zeit erlassen worden und die Vorgaben des ISOS wurden in die Interessenabwägung miteinbezogen, was massgebend ist (vgl. Erw. 5.2 f.). Das Gleiche gilt für die Vorgaben des Ortsbildschutzes, welche ebenfalls in den Erlass des Sondernutzungsplans eingeflossen sind. Ob der fragliche Sondernutzungsplan im konkreten Fall mit den entsprechenden Vorgaben kompatibel ist, wird nachfolgend geprüft (vgl. Erw. 13.5). Im Übrigen hat die konkrete Umsetzung des ISOS sowie der Erlass der SchV im gesamten Gemeindegebiet aus einer Gesamtsicht zu erfolgen, wie das die Vorinstanz entsprechend auch plant (vgl. Erw. 13.3). Gerade mit Blick auf das von der Rekurrentin angesprochene Urteil des Bundesgerichtes in Sachen Mels (1C_459/2020 vom 27. Oktober 2020) ist eine bloss teilweise Umsetzung des ISOS mittels Teilrevision von Zonenplan, Baureglement und SchV im historischen Dorfzentrum problematisch. Im Gegensatz zu diesem Urteil geht es vorliegend um einen am Rande der Altstadt und ausserhalb des heutigen Ortsbildschutzgebiets liegenden Sondernutzungsplan, welcher für ein kleineres, in sich geschlossenes Gebiet spezifische Vorschriften im Hinblick auf eine besondere Bauweise und hohe städtebauliche und architektonische Qualität aufstellt. Die beiden Fälle sind folglich weder vom Sachverhalt her noch inhaltlich miteinander vergleichbar. Der vorliegende Sondernutzungsplan kann sodann auch nicht mit dem Bundesgerichtsurteil in Sachen Samedan (1C_398/2021) vom 8. November 2022 verglichen werden. Im Gegensatz zum vorliegenden Projekt, welches im Wesentlichen einzig die Gebäudelänge aus städtebaulicher und architektonischer Sicht teilweise um knapp 50 Prozent überschreitet und ein relativ kleines Gebiet betrifft, handelt es sich im Fall Samedan um ein bedeutend umfangreicheres Gebiet direkt am Bahnhof mit wesentlich massiveren Abweichungen (u.a. Verdoppelung und Verdreifachung der Gebäudelänge). Da im vorliegenden Fall gestützt auf das kantonale Recht (Art. 23 ff. PBG) keine erheblichen Abweichungen von der Grundnutzungsordnung vorliegen, ist auch die in



Art. 2 Abs. 1 RPG statuierte Planungspflicht nicht verletzt. Zudem ist der vorliegende Sondernutzungsplan mit der übergeordneten kommunalen Planung (insbesondere STEK und Siedlungskonzept) vereinbar. Im Weiteren besteht kein Zusammenhang zwischen dem Sondernutzungsplan A.____strasse und den von der Rekurrentin in X.____ erwähnten Projekten (Entwicklung R.____, Z.____ usw.). Diese Vorhaben sind überdies nicht miteinander vergleichbar und wurden auch nicht koordiniert mit dem vorliegenden Plan aufgelegt und sind somit unabhängig voneinander zu beurteilen. Gegenstand des vorliegenden Verfahrens bildet einzig der Sondernutzungsplan A.____strasse sowie das darauf basierende, koordiniert aufgelegene Bauvorhaben. Ein enger sachlicher Zusammenhang zwischen dem vorliegenden Sondernutzungsplan und der Gesamtrevision der Ortsplanung liegt nicht vor, weshalb auch eine entsprechende Koordination im Sinn von Art. 25a RPG nicht notwendig war und ist. Schliesslich ist zu erwähnen, dass vorliegend eine umfassende Interessenabwägung aufgrund der raumplanungsrechtlichen Vorgaben möglich war und auch vorgenommen wurde.

13.5 Zu prüfen bleibt, ob der umstrittene Sondernutzungsplan mit den konkreten Vorgaben bezüglich Ortsbildschutzgebiet und ISOS vereinbar ist. Die Rekurrentin macht diesbezüglich geltend, das geplante Vorhaben füge sich nicht gut in das Ortsbild ein und missachte das ISOS.

13.5.1 Art. 5 Abs. 1 NHG sieht vor, dass der Bundesrat für Schutzobjekte von nationaler Bedeutung Schutzinventare erlässt. Für den Schutz der Ortsbilder von nationaler Bedeutung hat der Bundesrat den Inventarisierungsauftrag durch den Erlass der Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (SR 451.12; abgekürzt VISOS) erfüllt. Der inzwischen mehrfach ergänzte und revidierte Anhang zur VISOS enthält heute rund 1'200 nach Kantonen gegliederte Ortsbilder von nationaler Bedeutung.

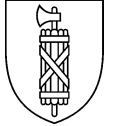
13.5.2 Gemäss Anhang zur VISOS besitzt X.____ ein Ortsbild von nationaler Bedeutung. Die betroffenen Gebäude gehören zum ISOS-Gebiet 2, welches mit dem höchsten Erhaltungsziel A (Substanzerhalt) bezeichnet ist. Gemäss Beschreibung im ISOS zum betroffenen Gebiet (Ortserweiterungen unterhalb des Bahneinschnitts) handelt es sich bei der mit dem Zentrum verbundenen Ortserweiterung heute um ein Mischgebiet aus stattlichen Wohnbauten, Geschäftshäusern und einzelnen Wohnblöcken. Den bürgerlichen Charakter unterstützen stattliche Bauten aus den Anfängen des 20. Jahrhunderts an der Burgstrasse und an der unteren A.____strasse. Das Amtshaus, ein dreigeschossiger Barockbau sowie weitere benachbarte Bürgerhäuser liegen direkt an der Strasse. Baumbestandene Gartenanlagen betonen ihre Solitärstellung. Als Empfehlungen führt das ISOS unter anderem auf, dass Baulücken, die heute mehrheitlich als Parkplätze dienen, mit städtebaulich befriedigenden Neubauten zu schliessen seien, um den räumlichen Zusammenhang wiederherzustellen. Sodann



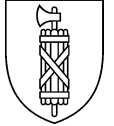
seien in den zentrumsnahen Wohnquartieren die ursprünglichen Vorgärten wiederherzustellen und der wertvolle Grün- und Baumbestand zu pflegen und schützen (siehe Inventarblätter zum ISOS X.____, abrufbar unter: www.sg.ch/kultur/denkmalpflege/Ortsbildschutz-ISOS/isos.html).

13.5.3 Gemäss SchV befindet sich der westliche Teil der Grundstück Nrn. 001 und 002 in der ersten Häuserzeile entlang der A.____strasse im Ortsbildschutzgebiet. Darüber hinaus handelt es sich beim Gebäude (Vers.-Nr. 003) im Plangebiet um ein geschütztes Kulturobjekt von kantonaler Bedeutung. Gemäss Art. 17 Abs. 1 BauR sind die im Verzeichnis der geschützten Bauten und Bäume bezeichneten Ortsbildschutzgebiete in ihrer äusseren Erscheinungsform zu erhalten, soweit nicht andere öffentliche Interessen überwiegen. Neubauten haben sich bezüglich Massstäblichkeit, Fassadengestaltung und Materialwahl besonders gut einzufügen. Wo es für die Wahrung des Ortsbilds von Bedeutung ist, sind die Höhen und Abstände der zu ersetzenden Bauten in Abweichung von den Regelbauvorschriften zu übernehmen (Art. 17 Abs. 2 BauR). Freiräume, die das Ortsbild oder einzelne Bauten prägen, sind zu erhalten (Art. 17 Abs. 5 BauR). Die Baubereiche des Sondernutzungsplans A.____strasse befinden sich ausserhalb des Ortsbildschutzgebiets.

13.5.4 Bereits im Rahmen der Vorprüfung (Art. 35 PBG) hat die KDP mit Stellungnahme vom 5. Februar 2020 festgehalten, dass die Planung des Wohn- und Gewerbekomplexes zwar einen grösseren zusammenhängenden Fussabdruck als die ursprüngliche Weiterführung der Körnung in diesem Gebiet beinhalte. Allerdings nehme sich das Vorhaben mit den aufgelösten und amorphen Fassaden sowie deren begrünter kaskadenartigen Terrassierungen gegenüber den umliegenden punktuellen Bebauungen zurück. Die Längsseite des L-förmigen Gebäudes sei parallel zu den Bahngleisen positioniert und die winkelförmigen Fassadenseiten würden wiederum eine Hofsituation bilden. Aus denkmalpflegerischer Sicht sei – abgesehen von der Zurücknahme des Gebäudes – auch dessen Höhe für eine gelungene Einfügung entscheidend. Es werde nicht nur die gründliche Auseinandersetzung mit der historischen Stadtentwicklung begrüsst, sondern im vorliegenden Entwurf werde auch ein positiver Ansatz für eine qualitätsvolle städtebauliche Weiterentwicklung gesehen. Auch der Planungsbericht setzt sich insbesondere ausführlich mit den Vorgaben des ISOS auseinander und stellt fest, dass die charakteristischen Punktbauten und Gärten entlang der A.____strasse erhalten blieben. Das Gebiet werde aus der Typologie der umliegenden Bauten und primär aus der Gartenanlage der Bauten entlang der A.____strasse entwickelt. Der flache Neubau lege sich ohne Konkurrenzierung der Punktbauten in den Rückraum und bilde so eine Art «Innengartengebäude», welches zudem einen Bezug zum C.____hof herstelle. Mit dem geplanten Fussabdruck der Bebauung inmitten einer dichten innerstädtischen Situation biete es sich an, die fragmentierten Gärten zu reaktivieren, zu vereinen und dadurch aufzuwerten. Insbesondere der vergrösserte Abstand zu den Schutzgegenständen rechtfertige die



Umsetzung auch aus denkmalpflegerischer Sicht (S. 9 f.). Auch die Stadtbildkommission hat dem Vorhaben eine gute Einfügung zugesprochen (vgl. vi act. 3 zu Rekurs 2). Dieser Einschätzung hat sich die kantonale Kommission Städtebau am 28. Januar 2020 angeschlossen und empfohlen, insbesondere die beschränkende Geschossigkeit bzw. Gebäudehöhe, der Verzicht auf ein Attikageschoss sowie die durchgehenden Traufhöhen als Eckwerte im Sondernutzungsplan zu sichern (Beilage 1a in act. 12 zu Rekurs 1). Mit Stellungnahme vom 31. August 2021 hat die KDP im Weiteren bestätigt, dass die Erhaltungsziele im ISOS nicht beeinträchtigt würden und dass das Gesamtprojekt aus denkmalpflegerischer Sicht eine Aufwertung des Gebiets darstelle (bestätigt mit Stellungnahme vom 9. Februar 2022 zum Rekurs 1). Schliesslich hat sich insbesondere die KDP im Rahmen der Rekursvernehmlassung vom 28. Juli 2022 detailliert mit den Erhaltungszielen des ISOS auseinandergesetzt und festgehalten, die abzubrechenden Bauten würden stark von den Kulturobjekten entlang der A.___strasse abfallen und würden aus denkmalpflegerischer Sicht keine das Ortsbild unterstützende Qualität bieten, sondern dieses vielmehr beeinträchtigen. Die im ISOS beschriebenen Punktbauten entlang der Strassen würden demgegenüber als wertvoller Teil des Ortsbildes angesehen. Durch den Neubau erhalte das heute heterogene, unternutzte Geviert an bester städtischer Lage eine Aufwertung, die auch für das geschützte Ortsbild und die Kulturobjekte vorteilhaft sei. Auch die historischen Gärten würden dadurch aufgewertet. Der kompakte Baukörper füge sich bezüglich Massstäblichkeit, Fassadengestaltung und Materialwahl gut in das Ortsbild ein. Insgesamt liege keine Beeinträchtigung des Ortsbilds vor. Auch die Umgebung der Schutzobjekte werde nicht beeinträchtigt, sondern im Gegenteil wesentlich aufgewertet. Im Übrigen sei auch der Grundsatz der ungeschmälernten Erhaltung nach Art. 6 Abs. 2 NHG nicht verletzt. Weder die Schutzziele des Ortsbildschutzgebiets noch des ISOS würden verletzt. Im Nachgang zum Augenschein wurde sodann nochmals bestätigt, dass sich das Gebäude genügend in das Ortsbild einfüge und zu keiner Beeinträchtigung desselben führe (vgl. act. 12 und act. 37 in Rekurs 2). Dieser fundierten Einschätzung der zuständigen Fachstellen kann vorbehaltlos gefolgt werden, was sich auch am Augenschein vom 19. September 2022 bestätigt hat. Die charakteristische Überbauung mit den historischen Punktbauten und Gärten in der ersten Bautiefe entlang der A.___strasse bleibt erhalten und wird aufgewertet, indem der geplante Neubau in den rückwärtigen Raum gesetzt und die störenden Gebäudeteile dadurch ersetzt werden. Ebenso wird mit einem gelungenen städtebaulichen Eingriff Bezug zum C.___hof und den weiteren Grünräumen im Gebiet genommen sowie ein hofartiger Abschluss zu den höheren Gebäuden an der B.___strasse hergestellt. Das für das Ortsbild massgebende Gebiet befindet sich an diesem Ort in Übereinstimmung mit der bisherigen Planung offenkundig einzig entlang der A.___strasse. Entgegen der Ansicht der Rekurrentin ändert daran nichts, dass der Neubau gegenüber der Bahnlinie eine Hauptseite im ISOS-Gebiet 2 darstellt, da diesbezüglich keine wesentlichen Elemente eines Schutzgebiets betroffen sind. Ebenso ergibt sich entgegen der Kritik der Rekurrentin aus dem Kontext und vor dem



Hintergrund der zahlreichen Stellungnahmen, dass sich das Vorhaben nach Einschätzung der KDP nicht bloss «hinreichend», sondern «hinreichend gut», d.h. «besonders gut» im Sinn von Art. 17 BauR (soweit dies aufgrund der Lage ausserhalb des Ortsbildschutzgebiets überhaupt erforderlich ist) in das ISOS-Gebiet 2 einfügt. Ebenso wurde zu Recht darauf hingewiesen und hat sich vor Ort bestätigt, dass im Gebiet bereits Flachdachbauten vorhanden sind. Da sich der geplante Neubau ausserhalb des Ortsbildschutzgebiets befindet, spielt es so dann auch keine Rolle, dass die das Ortsbild prägenden Bauten keine Flachdächer aufweisen. Wie gezeigt, ist wesentlich, dass keine Schutzziele des ISOS verletzt werden und das geschützte Ortsbild nicht beeinträchtigt wird (vgl. Erw. 6.1 ff.). Dies ist vorliegend gewährleistet, weshalb sich die Rüge als unbegründet erweist.

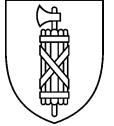
13.6 Zusammenfassend ist festzuhalten, dass dem Sondernutzungsplan weder der kantonale Richtplan noch die kommunalen Planungsinstrumente entgegenstehen. Auch präjudiziert der fragliche Sondernutzungsplan die noch ausstehende Umsetzung des ISOS sowie die Ortsplanungsrevision nicht, weshalb auch eine Verletzung der Planungspflicht gemäss Art. 2 Abs. 1 RPG ausgeschlossen werden kann. Schliesslich trägt der Sondernutzungsplan dem Ortsbildschutzgebiet, den geschützten Kulturobjekten sowie den Vorgaben des ISOS ausreichend Rechnung.

13.7 Soweit die Rekurrentin auch in Rekurs 2 geltend macht, das Bauvorhaben füge sich nicht gut in das Ortsbild ein, kann grundsätzlich auf das vorstehend Gesagte (Erw. 13.5.4) verwiesen werden. Überdies ergeben sich wesentliche gestalterische Elemente (insbesondere Ausmass und geplantes Flachdach bzw. Dachterrasse) bereits aus dem Sondernutzungsplan, weshalb im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens nur beschränkt Raum für eine entsprechende Prüfung besteht. Das Bauvorhaben befindet sich zudem ausserhalb des Ortsbildschutzgebiets und eine hervorragende Integration in das Stadtbild sowie die Vereinbarkeit mit dem ISOS wurden von sämtlichen massgeblichen Stellen bestätigt. Auf diese Rüge ist folglich nicht weiter einzugehen.

14.

Die Rekurrentin rügt in den Rekursen 1 und 2 im Übrigen eine mangelhafte Wohnhygiene. Bereits der Sondernutzungsplan sei aufgrund der darin angelegten schlauchartigen Wohnungsgrundrisse mit Fenstern lediglich auf den Schmalseiten in wohngygienischer Hinsicht unsinnig und deshalb rechtswidrig. Die Wohnhygiene sei deshalb entgegen der Ansicht der Vorinstanz bereits im Planverfahren zu beurteilen. Ebenso zeige sich im Baubewilligungsverfahren, dass die in südlicher Ausrichtung gegen die Eisenbahnlinie gerichteten Wohnungen mit schlauchförmiger Raumaufteilung aus wohngygienischen Gründen unzulässig seien.

14.1 Im angefochtenen Entscheid vom 11. Mai 2021 führt die Vorinstanz aus, die Wohnungsgrundrisse seien nicht Bestandteil der

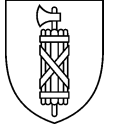


Festlegungen des Sondernutzungsplans, weshalb diese Frage erst im Baubewilligungsverfahren zu beurteilen sei. Nachdem die offene Erschliessung über die Terrassenflächen durchgängige Grundrisse von Fassade zu Fassade und damit eine optimale Belichtung und Besonnung ermögliche, entspreche der Sondernutzungsplan ohne Weiteres den Zielen und Grundsätzen der Raumplanungsgesetzgebung. Die Rekursgegnerin weist ebenfalls darauf hin, dass der Sondernutzungsplan keine Vorgaben zur Wohnhygiene mache und die Grundrisse deshalb im Baubewilligungsverfahren zu prüfen seien. Gemäss den begleitenden Beilageplänen (Art. 1 Abs. 3 besV) seien längliche, in Nord-Süd- und Ost-West-Richtung verlaufende Grundrisse vorgesehen. Die offene Erschliessung über die Terrassenfläche ermögliche durchgängige Grundrisse von Fassade zu Fassade mit Gartenbezug und eine optimale Besonnung und Belichtung durch grossflächige Fenster. Die Problematik der häufig dunklen und trostlosen Korridore entfalle.

14.2 Die Festlegungen des Sondernutzungsplans (besV) regeln die Wohnhygiene oder die Gebäudegrundrisse nicht ausdrücklich. Lediglich aus den begleitenden Beilageplänen sind längliche Wohnungsgrundrisse ersichtlich. Es trifft deshalb zu, dass die Frage der Wohnhygiene erst im Baubewilligungsverfahren abschliessend geklärt werden kann. Jedenfalls hat die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid unter anderem dargelegt, dass das Bebauungs- und Nutzungskonzept gemäss Sondernutzungsplan den Zielen und Grundsätzen der Raumplanungsgesetzgebung entspreche. Die Rekurrentin hat demgegenüber mit dem Verweis auf die Akten nicht hinreichend dargelegt, weshalb die Frage der Wohnhygiene bereits im Sondernutzungsplanverfahren abschliessend hätte geprüft werden müssen. Ohnehin sind vorliegend die Erfordernisse an die Wohnhygiene eingehalten. Diesbezüglich ist insbesondere auf den ausführlich begründeten Amtsbericht des HBA zum Sondernutzungsplan bzw. Richtprojekt hinzuweisen. Der damalige Kantonsbaumeister sowie ein weiterer Architekt haben darin schlüssig aufgezeigt, dass gemäss der organisatorischen Grundstruktur alle Wohnungen zweiseitig belichtet würden und aufgrund der geplanten Massnahmen (Raumhöhe, Ausbildung Galerie, Befensterung bzw. Verglasungen) trotz grösserer Bautiefe eine gute Belichtung gewährleistet werden kann. Insgesamt könnten die Anforderungen betreffend Wohnhygiene gut erfüllt werden. Es ist nicht ersichtlich, inwiefern die wohngygenischen Anforderungen mit dem vorliegenden Sondernutzungsplan sowie der darauf gestützten Bebauung nicht eingehalten würden. Die Rekurse 1 und 2 erweisen sich diesbezüglich als unbegründet.

15.

In Rekurs 2 macht die Rekurrentin sodann eine nicht hinreichende Erschliessung geltend. In Bezug auf die gerügte Anzahl der Parkplätze ist zu berücksichtigen, dass die Rekursgegnerin mittels Korrekturgesuch den bestehenden Mangel behob und zwei zusätzliche Parkplätze in der Tiefgarage schuf. Somit hat die Rekursgegnerin die Rüge in Rekurs 2 anerkannt. Mit Bewilligung des Korrekturgesuchs wurde der



Einspracheentscheid bzw. der Rekurs 2 im Zusammenhang mit der ursprünglichen Bewilligung somit insofern gegenstandslos, als die Rekursgegnerin während des Rekursverfahrens das Korrekturbaugesuch stellte, in dem sie die Anliegen der Rekurrentin teilweise berücksichtigte bzw. anerkannte (vgl. VerwGE B 2014/48 vom 28. Juli 2015, in: Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2016/I/6). Soweit die Rekurrentin zudem eine fehlende Klassierung der Zufahrt rügt, ist der Rekurs ebenfalls gegenstandslos bzw. unbegründet. Ursprünglich war für die Erschliessung des Bauvorhabens auch eine Inanspruchnahme des Grundstücks Nr. 002 vorgesehen. Während der Rekursverfahren nahm die Rekursgegnerin in diesem Bereich jedoch eine Grenzbereinigung vor und zwar dahingehend, dass die Erschliessung nun ausschliesslich über das Baugrundstück erfolgt. Weil nun somit für die Erschliessung kein Drittgrundstück mehr in Anspruch genommen werden muss, erübrigt sich für die Frage der rechtlichen Sicherstellung der Erschliessung auch eine Klassierung der fraglichen Zufahrt (vgl. BDE 27/2021 vom 22. April 2021 Erw. 7.2 mit Hinweisen). Das Baugrundstück sowie das Bauvorhaben sind von der A.____strasse her hinreichend erschlossen. Auf Fragen im Zusammenhang mit der Erschliessung ist vorliegend mangels ausreichender Begründung ohnehin nicht weiter einzugehen. Die Gegenstandslosigkeit ist entsprechend bei den Kostenfolgen in Rekurs 2 zu berücksichtigen.

16.

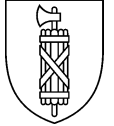
Die Rekurrentin rügt in Rekurs 2 sodann die geplante Dachgestaltung (insbesondere 15 Cheminées mit dazugehörigen Lounges) widerspreche dem umweltrechtlichen Vorsorgeprinzip. Es fehle sodann der Lärmschutznachweis.

16.1 Bei der geplanten Dachfläche auf Grundstück Nr. 001 handelt es sich um eine ortsfeste Anlage im Sinn von Art. 7 Abs. 7 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz (SR 814.01; abgekürzt USG) und Art. 2 Abs. 1 der eidgenössischen Lärmschutz-Verordnung (SR 814.41; abgekürzt LSV). Bei Geräuschen, welche von sich im Garten bzw. Aussenbereich von Wohnräumen aufhaltenden Personen stammen, handelt es sich um sogenannten Alltagslärm, für welchen die LSV keine unmittelbar anwendbaren Belastungsgrenzwerte kennt. Die Anlage hat den Anforderungen von Art. 25 USG und Art. 7 Abs. 1 Bst. b LSV zu genügen, d.h. mangels unmittelbar anwendbarer Planungswerte ist ein Immissionsniveau einzuhalten, bei welchem nach richterlicher Beurteilung höchstens geringfügige Störungen auftreten. Bei der Beurteilung, ob im Einzelfall eine unzumutbare Störung vorliegt, sind der Charakter des Lärms, Zeitpunkt und Häufigkeit seines Auftretens sowie die Lärmempfindlichkeit bzw. Lärmvorbelastung zu berücksichtigen. Dabei ist nicht auf das subjektive Lärmempfinden einzelner Personen abzustellen, sondern eine objektivierte Betrachtung vorzunehmen, unter Berücksichtigung auch von Personen mit erhöhter Empfindlichkeit (vgl. zum Ganzen VerwG B 2019/77 und B 2019/78 vom 11. Februar 2020 Erw. 8.1 mit Hinweisen).



16.2 Die Rekurrentin befürchtet in erster Linie erhöhte Lärmimmissionen durch auf dem Dach grillierende und Party machende Bewohnerinnen und Bewohner. Gemäss dem Baugesuch ist ein Neubau mit insgesamt 18 Wohnungen und acht Gewerberäumen geplant. Die Dachterrasse soll als Garten- und Aufenthaltsbereich ausgestaltet werden. Dies entspricht den Vorgaben des Sondernutzungsplans A. ___strasse, wonach über der Dachfläche untergeordnete Dachaufbauten und Pergolen sowie Cheminées mit einer maximalen Höhe von 5 m gestattet sind. Die Dachfläche ist gut zu gestalten und als Aussenraum für die Bewohnerinnen und Bewohner nutzbar zu machen (Art. 9 besV; vgl. Situation Vorprojekt Dachaufsicht vom 26. Mai 2020). Der Rekurrentin kann insofern gefolgt werden, dass durch die vorgesehene Dachgestaltung mit gewissen Gesprächen und Geräuschen von sich auf der entsprechenden Fläche aufhaltenden Personen zu rechnen ist. Sie lässt jedoch ausser Acht, dass selbst in reinen Wohnzonen kein absoluter Anspruch auf Ruhe besteht. Mehr als geringfügige Störungen entstehen durch den Aufenthalt von Personen in Aussenbereichen üblicherweise nicht, zumal es sich um gängige Nutzungen handelt. Zudem liegt das geplante Bauvorhaben hauptsächlich in der Wohn-Gewerbezone (Empfindlichkeitsstufe III) und die nähere Umgebung erweist sich als nicht sonderlich lärmempfindlich, zumal sich sowohl das Baugrundstück als auch das Grundstück der Rekurrentin direkt an der Bahnlinie und übergeordneten Strassen befinden. Im Weiteren befinden sich in näherer Umgebung insbesondere das Gemeindezentrum, eine grössere Schulanlage sowie einige kleinere Geschäfte und Betriebe. Dazu kommt, dass der Aussenbereich ohnehin nicht ganzjährig und hauptsächlich nur bei guter Witterung genutzt werden kann. Darüber hinaus ist der Bereich ausdrücklich Bewohnerinnen und Bewohnern der Liegenschaft vorbehalten. Da es sich zudem nicht um typische Familienwohnungen handelt, ist überdies nicht mit einer Vielzahl von spielenden Kindern zu rechnen. Insgesamt dürfte sich der zu erwartende Lärm vor dem Hintergrund der konkreten Situation und der örtlichen Gegebenheiten im Bagatellbereich bewegen. Jedenfalls ist nicht mit mehr als geringfügigen Störungen zu rechnen. Weder der Charakter solchen Lärms noch die zu erwartende Häufigkeit lassen vor dem Hintergrund der Lärmvorbelastung sowie der Lärmempfindlichkeit im betroffenen Gebiet auf unzumutbare Störungen schliessen. Da die vorgesehenen Cheminées die Dachfläche um rund 5 m überragen, sind auch die Anforderungen an die Mindesthöhe von Kaminen mehr als eingehalten, was zudem bezüglich Geruchs- und Rauchimmissionen für die Rekurrentin durch den erhöht anfallenden Ausstoss vorteilhaft ist.

16.3 Die von einer neuen Anlage erzeugten Emissionen sind im Rahmen der Vorsorge soweit zu begrenzen, als dies technisch und betrieblich möglich sowie wirtschaftlich tragbar ist (Art. 1 Abs. 2 und Art. 11 Abs. 2 USG sowie Art. 7 Abs. 1 Bst. a LSV). Sind die Planungswerte eingehalten, sind zusätzliche emissionsbegrenzende Massnahmen nur dann verhältnismässig, wenn mit geringem Aufwand eine wesentliche Emissionsreduktion erreicht werden kann. Bei der Vorsorge im Rahmen von Art. 11 Abs. 2 USG erweist sich grundsätzlich lediglich



eine umweltrechtliche Optimierung des aufgelegten Projekts, nicht aber eine alternative Neuplanung mit neuen Auswirkungen auf Dritte als verhältnismässig (VerwGE B 2019/77 und B 2019/78 vom 11. Februar 2020 Erw. 8.3 mit Hinweisen; VerwGE B 2010/227 und B 2010/228 vom 6. Juli 2011 Erw. 7.9.2). Vorliegend ist bei den zu erwartenden geringen und ortsüblichen Einwirkungen nicht erkennbar, welche vorsorglichen Massnahmen mit verhältnismässigem Aufwand zu einer wesentlichen Emissionsreduktion führen könnten. Die Rekurrentin belässt es denn auch bei einer grundsätzlichen Kritik und macht selbst keine entsprechenden Vorschläge. Das Vorsorgeprinzip gemäss Art. 11 Abs. 2 USG ist vorliegend eingehalten. Die Einholung eines Lärmschutznachweises (Lärmprognose) im Sinn von Art. 36 ff. LSV ist bei diesen für die Wohnnutzung üblichen Aussenlärmimmissionen und vor dem Hintergrund der konkreten örtlichen Verhältnisse nicht erforderlich.

16.4 Insgesamt ergibt sich, dass die geplante Dachlandschaft unter umweltschutzrechtlichen Gesichtspunkten nicht zu beanstanden ist und auch das Vorsorgeprinzip eingehalten ist. Der Rekurs 2 erweist sich diesbezüglich als unbegründet und ist abzuweisen.

17.

Sodann macht die Rekurrentin in den Rekursen 2 und 3 verschiedene Verletzungen der Regelbauvorschriften geltend.

17.1 Sondernutzungspläne haben im Allgemeinen den Zweck, die im Rahmennutzungsplan enthaltene planungs- und baurechtliche Grundordnung in bestimmten Teilräumen zu ergänzen, weiter zu verfeinern oder abzuändern bzw. gewisse planerische oder baurechtliche Teilaspekte der Grundordnung zu regeln (vgl. DEILLON, a.a.O., Art. 23 N 1 sowie Art. 25 N 1). Gemäss Art. 2 der besonderen Vorschriften (besV) des Sondernutzungsplans A.____strasse bezweckt dieser unter anderem die Realisierung einer auf den ortsbaulichen Kontext abgestimmten besonderen Überbauung mit einer erhöhten Gebäudelänge sowie eine abweichende Anordnung der Nutzungsdichte. In Art. 6 besV werden sodann unter anderem die Baubereiche bestimmt, welche die maximal zulässige horizontale Ausdehnung der Hauptbauten in Abweichung zu den Vorgaben der Regelbauweise bezüglich der Gebäudelänge sowie der Grenz- und Gebäudeabstände festlegen. Abweichungen von der Regelbauweise liegen mithin – wie auch die Rekursgegnerin zu Recht vorbringt – in der Natur eines Sondernutzungsplans. Im den Sondernutzungsplan umsetzenden Baubewilligungsverfahren können nur noch solche Rügen vorgebracht werden, welche sich aus Abweichungen zu den vorangegangenen Planungsgrundlagen ergeben (vgl. BUDE Nr. 38/2022 vom 2. Mai 2022 Erw. 3.3).

17.2 Die Rekurrentin setzt sich vorliegend in keiner Art und Weise mit allfälligen Abweichungen des Baugesuchs zum zugrundeliegenden Sondernutzungsplan A.____strasse auseinander, sondern zählt einzig eine Reihe von Abweichungen von den Regelbauvorschriften auf, ohne sich auf den Sondernutzungsplan zu beziehen. Dies genügt nach



dem vorstehend Gesagten eindeutig nicht, weshalb darauf in den Rekursen 2 und 3 nicht weiter einzugehen ist (vgl. zur Begründungspflicht u.a. VerwGE B 2021/34 vom 17. März 2022 Erw. 4). Auch in Rekurs 3 werden lediglich dieselben Rügen wiederholt, welche sich zudem nicht einmal auf den Gegenstand des Korrekturgesuchs (Abstellplätze) beziehen. Die Vorinstanz ist deshalb darauf zu Recht nicht eingetreten, weshalb der Rekurs 3 diesbezüglich abzuweisen ist.

18.

Die Rekurrentin bringt in Rekurs 2 zudem vor, es fehle eine Ausnahmegewilligung gemäss Energiegesetz (sGS 741.1; abgekürzt EnG) für den Verzicht auf die Eigenstromerzeugung.

18.1 Gemäss Art. 5b Abs. 1 EnG erzeugen Neubauten einen Teil der von ihnen benötigten Elektrizität selber oder haben einen gewichteten Energiebedarf für Heizung, Warmwasser, Lüftung und Klimatisierung, der um 5 kWh je m² beheizte Fläche und Jahr verringert ist. Hauseigentümerinnen und Hauseigentümer, die auf die Eigenstromerzeugung oder die Verringerung des gewichteten Energiebedarfs verzichten, entrichten dem Kanton eine Ersatzabgabe. Der geöffnete Betrag dient der Erstellung von Fotovoltaikanlagen auf privaten oder öffentlichen Gebäuden (Art. 5c Abs. 1 EnG). Gemäss der Baubewilligung vom 8. März 2022 soll für die Eigenstromerzeugung mittels PV-Anlage eine Ersatzabgabe geleistet werden. Die eingereichten und in den Vorakten vorhandenen Unterlagen zur Energiegesetzgebung erfüllten gemäss Bestätigung der Kopitsis Bauphysik AG, Wohlen, sowie von Andreas Haltiner (siehe insbesondere Formulare EN 103 und 104) vom 17. Dezember 2021 die Anforderungen der Energiegesetzgebung. Der Energienachweis konnte folglich bewilligt werden.

18.2 Nach dem vorstehend Gesagten kann somit nicht die Rede davon sein, dass eine Ausnahmegewilligung für den Verzicht auf die Eigenstromerzeugung fehle. Eine Ausnahmegewilligung ist aufgrund des klaren gesetzlichen Wortlauts gar nicht erforderlich. Ausnahmen nach EnG beziehen sich auf eine gänzliche Befreiung von den Vorgaben nach Art. 5b EnG. Die wahlweise Leistung einer Ersatzabgabe ist ohne Weiteres zulässig (vgl. Art. 5b EnG i.V.m. Art. 4d und Art. 4e der Energieverordnung [sGS 741.11; abgekürzt EnV]). Der Rekurs 2 erweist sich auch in dieser Hinsicht als unbegründet, soweit er überhaupt hinreichend begründet ist.

19.

Schliesslich macht die Rekurrentin in Rekurs 2 übermässige Einwirkungen gemäss Art. 684 ZGB geltend.

19.1 Nach Art. 684 Abs. 1 ZGB ist jedermann verpflichtet, bei der Ausübung seines Eigentums, namentlich beim Betrieb eines Gewerbes auf seinem Grundstück, sich aller übermässiger Einwirkungen auf das Eigentum der Nachbarn zu enthalten; verboten sind insbesondere alle schädlichen und nach Lage und Beschaffenheit der Grundstücke oder nach Ortsgebrauch nicht gerechtfertigten Einwirkungen durch



Luftverunreinigung, üblen Geruch, Lärm, Schall, Erschütterung, Strahlung oder durch den Entzug von Besonnung oder Tageslicht (Art. 684 Abs. 2 ZGB). Der von Art. 684 ZGB privatrechtlich geregelte sowie der öffentlich-rechtliche Immissionsschutz stehen zwar grundsätzlich selbständig nebeneinander, dennoch bestehen zwischen den beiden Regelungen Berührungspunkte und Überschneidungen. Insbesondere wenn das nach Lage, Beschaffenheit und Ortsgebrauch gerechtfertigte und zu dulden Mass von Einwirkungen zu ermitteln ist (Art. 684 Abs. 2 ZGB), können öffentlich-rechtliche Vorschriften, insbesondere Bau- und Zonenvorschriften, Normen betreffend Lärmschutz, Luftreinhaltung, Strahlen und Erschütterung eine Rolle spielen. Die rechtsanwendenden Behörden haben in diesem Sinn auf eine Harmonisierung des Immissionsschutzes hinzuwirken (VerwGE B 2014/130 vom 27. November 2015 Erw. 4.2.3 mit Hinweisen). Wird das Vorliegen einer übermässigen Einwirkung im Sinn von Art. 684 ZGB mit dem Argument verneint, das Bauvorhaben entspreche den massgebenden öffentlich-rechtlichen Normen, und handelt es sich dabei um Vorschriften, die im Rahmen einer detaillierten, den Zielen und Planungsgrundsätzen des Raumplanungsrechts entsprechenden Bau- und Zonenordnung erlassen worden sind, bedeutet dies in aller Regel keine Verletzung von (zivilem) Bundesrecht (BGE 138 III 49 Erw. 4.4.2 mit Hinweis auf BGE 132 III 49 Erw. 2.2 und 129 III 161 [Die Praxis 7/2012 S. 515 f. Erw. 4.4.2]).

19.2 Nachdem vorliegend bereits die Bestimmungen des öffentlich-rechtlichen Immissionsschutzes als eingehalten beurteilt werden (vgl. Erw. 16), muss dies zumindest bezüglich der Lärmimmissionen grundsätzlich erst recht unter privatrechtlichen Aspekten gelten, geht die privatrechtliche Regelung doch lediglich vom Durchschnittsmenschen aus, wohingegen der öffentlich-rechtliche Immissionsschutz von Personengruppen mit erhöhter Empfindlichkeit ausgeht. Übermässige Einwirkungen auf das Eigentum der Rekurrentin im Sinn von Art. 684 ZGB sind deshalb nicht zu erwarten, zumal diese Vorbringen auch nicht näher begründet werden. Wie zudem bereits aufgezeigt wurde, stehen dem Bauvorhaben keine öffentlich-rechtlichen Vorschriften entgegen. Bei der bemängelten Nutzung der Dachfläche der geplanten Überbauung handelt es sich zudem um eine in einer Wohn- und Gewerbezone üblichen Nutzung. Übermässige Einwirkungen im Sinn von Art. 684 ZGB entstehen durch den Aufenthalt von Personen und beispielsweise Grillieren üblicherweise nicht, zumal diese Nutzungen auch näher an der Grenze erlaubt wären und das Grundstück der Rekurrentin über 60 m davon entfernt ist. Darüber hinaus ist die Dachfläche grösstenteils offen gestaltet und es sind lediglich Pergolen, welche in der Regel keinen eigentlichen Witterungsschutz bieten, zugelassen. Hinzu kommt, dass zwischen der fraglichen Dachfläche und dem Wohnhaus der Rekurrentin die stark frequentierte Bahnlinie X.____-Y.____ sowie mehrere Gemeindestrassen 2. Klasse (A.____-, O.____- und S.____strasse) liegen. Die Rekurrentin bringt darüber hinaus nichts vor, weshalb das Bauvorhaben gleichwohl zu übermässigen Immissionen auf ihrem Grundstück führen sollte. Aus dem Gesagten ergibt



sich, dass insbesondere die bewilligte Dachfläche zu keinen übermässigen Immissionen auf das Grundstück der Rekurrentin im Sinn von Art. 684 ZGB führt. Der Rekurs ist diesbezüglich abzuweisen.

20.

20.1 Zusammenfassend ergibt sich, dass keine Verletzung der Ausstandsregeln vorliegt und zu Recht über die enteignungsrechtliche Einsprache nicht entschieden wurde. Sodann hält der Sondernutzungsplan die Vorgaben von Art. 25 PBG ein und verletzt die Planungspflicht sowie Koordinationsgrundsätze nicht. Schliesslich sind auch die wohnhygienischen Vorgaben eingehalten. Der Rekurs 1 erweist sich deshalb als unbegründet und ist abzuweisen, soweit darauf eingetreten wird.

20.2 Im Weiteren ergibt sich, dass der Rekurs 2 durch das Korrekturgesuch teilweise gegenstandslos geworden ist, indem insbesondere die gerügte Erschliessung angepasst wurde. Im Übrigen ist der Rekurs 2 unbegründet und deshalb abzuweisen, soweit darauf eingetreten wird. Der Rekurs 3 ist gesamthaft unbegründet und folglich abzuweisen, soweit darauf eingetreten wird.

21.

21.1 Nach Art. 95 Abs. 1 VRP hat in Streitigkeiten jener Beteiligte die Kosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden. Die Entscheidgebühr für den Rekurs 1 beträgt Fr. 3'250.– (Nr. 20.13.01 des Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung, sGS 821.5; abgekürzt GebT). Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend sind die amtlichen Kosten der Rekurrentin zu überbinden.

21.2 Die Entscheidgebühr für den Rekurs 2 beträgt ebenfalls Fr. 3'250.– (Nr. 20.13.01 GebT). Zu berücksichtigen ist, dass die Rekursgegnerin die teilweise Gegenstandslosigkeit des Rekurses 2 verursacht hat. Der Rekurs wurde folglich zu Recht erhoben, weshalb – nach der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung (siehe VerwGE B 2020/120 vom 29. April 2021 (Erw. 3.3.2) – die amtlichen Kosten der Rekursgegnerin zu überbinden sind.

21.3 Die Entscheidgebühr für den Rekurs 3 beträgt Fr. 1'500.– (Nr. 20.13.01 GebT). Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend sind die amtlichen Kosten der Rekurrentin zu überbinden.

21.4 Der von der Rekurrentin am 10. November 2021 im Rekurs 1 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– ist an die Verfahrenskosten in Rekurs 1 anzurechnen.

21.5 Der von der U. ___ am 4. April 2022 im Rekurs 2 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– ist zurückzuerstatten.



21.6 Der von I.____ am 10. Januar 2023 im Rekurs 3 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– ist mit den Verfahrenskosten zu verrechnen und im darüberhinausgehenden Betrag (Fr. 300.–) zurückzuerstatten.

22.

Rekurrentin und Rekursgegnerin stellen in sämtlichen Rekursverfahren ein Begehren um Ersatz der ausseramtlichen Kosten.

22.1 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).

22.2 Die Rekursgegnerin obsiegt mit ihren Anträgen in den Rekursverfahren 1 und 3. Da die Verfahren zudem in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht Schwierigkeiten boten, 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; abgekürzt HonO) für Rekurs 1 ermessensweise auf Fr. 3'250.– festzulegen; für das Rekursverfahren 3 ist eine ausseramtliche Entschädigung in Höhe von Fr. 1'800.– angezeigt. Die ausseramtlichen Entschädigungen sind von der Rekurrentin zu bezahlen.

Weil die zu entschädigende Rekursgegnerin selber mehrwertsteuerpflichtig ist, kann sie die der Honorarrechnung ihres Anwalts belastete Mehrwertsteuer von ihrer eigenen Steuerschuld abziehen, ohne dass ihr dadurch eine Mehrbelastung entsteht. Daher muss die Mehrwertsteuer bei der Bemessung der ausseramtlichen Entschädigung nicht zusätzlich berücksichtigt werden (R. Hirt, Die Regelung der Kosten nach st.gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, Lachen/St.Gallen 2004, S. 194). Überdies wurde kein begründeter Antrag um Zusprechung der Mehrwertsteuer gestellt (vgl. Art. 29 HonO).

22.3 Der Rekurs 2 wäre demgegenüber ohne Einreichung eines Korrekturgesuchs gutgeheissen worden, weshalb die Rekursgegnerin kostenpflichtig wird. 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). Wie von der Rekurrentin beantragt, ist die ausseramtliche Entschädigung in Anwendung von Art. 6 in Verbindung mit Art. 22 HonO auf Fr. 3'250.– zuzüglich 4 Prozent Barauslagen (Fr. 130.–), insgesamt Fr. 3'380.– (zuzüglich Mehrwertsteuer) festzulegen; sie ist von der Rekursgegnerin zu bezahlen.



22.4 Da die Rekurrentin mit ihren Anträgen in den Rekursen 1 und 3 unterliegt, hat sie von vornherein keinen Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung. Ihre Begehren in diesen beiden Rekursverfahren sind deshalb abzuweisen.

22.5 Die Rekursgegnerin ihrerseits unterliegt mit ihren Anträgen in Rekurs 2 bzw. hat die teilweise Gegenstandslosigkeit von Rekurs 2 verursacht. Entsprechend hat sie von vornherein keinen Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung. Ihr Begehren in Rekurs 2 ist deshalb abzuweisen.

Entscheid

1.

a) Der Rekurs Nr. 21-9384 von A.____ wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.

b) Der Rekurs Nr. 22-2047 von A.____ wird abgewiesen, soweit er nicht gegenstandslos geworden ist und darauf eingetreten wird.

c) Der Rekurs Nr. 22-9347 von A.____ wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.

2.

a) A.____ wird in Rekurs Nr. 21-9384 eine Entscheidgebühr von Fr. 3'250.– auferlegt.

b) Der am 10. November 2021 von A.____ geleistete Kostenvorschuss in Rekurs Nr. 21-9384 von Fr. 1'800.– wird angerechnet.

c) Der B.____ wird in Rekurs Nr. 22-2047 eine Entscheidgebühr von Fr. 3'250.– auferlegt.

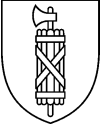
d) Der am 4. April 2022 von der U.____ geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– in Rekurs Nr. 22-2047 wird zurückerstattet.

e) A.____ wird in Rekurs Nr. 22-9347 eine Entscheidgebühr von Fr. 1'500.– auferlegt.

f) Der am 1. Januar 2023 von I.____ geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– in Rekurs Nr. 22-9347 wird verrechnet und im darüberhinausgehenden Betrag (Fr. 300.–) zurückerstattet.

3.

a) Die Begehren der B.____ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten in den Rekursen Nrn. 21-9384 und 22-9347 werden gutgeheissen. A.____ entschädigt die B.____ für das Rekursverfahren Nr. 21-9384 ausseramtlich mit Fr. 3'250.– und für das Rekursverfahren Nr. 22-9347 ausseramtlich mit Fr. 1'800.–.



- b)** Das Begehren von A.____ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten in Rekurs Nr. 22-2047 wird gutgeheissen. Die B.____ entschädigt A.____ ausseramtlich mit Fr. 3'380.– zuzüglich Mehrwertsteuer.
- c)** Die Begehren von A.____ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten in den Rekursen Nrn. 21-9384 und 22-9347 werden abgewiesen.
- d)** Das Begehren der B.____ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten in Rekurs Nr. 22-2047 wird abgewiesen.

Die Vorsteherin

Susanne Hartmann
Regierungsrätin