



Fall-Nr.:	23-6945, 23-6962, 23-6963
Stelle:	Generalsekretariat Bau- und Umweltdepartement
Instanz:	Bau- und Umweltdepartement
Publikationsdatum:	20.05.2025
Entscheiddatum:	24.02.2025

BUDE 2025 Nr. 013

Planungsrecht, Art. 72 Abs. 1 BauG, Art.36a GSchG, Art. 38a GSchG, Art. 7 Abs. 2 NHG, Art. 25 PBG, Art. 34 PBG, Art. 175 Abs. 1 PBG, Art. 176 Abs. 1 PBG, Art. 25a RPG, Art. 32 StrG und Art. 7 Abs. 1 VRP. Die angefochtene Gesamtplanung hat die Erstellung eines Alters- und Pflegeheims zum Gegenstand. Sie besteht insbesondere aus einem Sondernutzungsplan nach Art. 25 PBG, zwei Strassenprojekten und dem Verzicht auf die Festlegung des Gewässerraums. Der Vorinstanz wie auch den kantonalen Fachbehörden kann keine Verletzung der Ausstandspflichten vorgeworfen werden (Erw. 4). Das durchgeführte Mitwirkungsverfahren ist genausowenig zu beanstanden (Erw. 5) wie die Tatsache, dass die Bauvolumen nicht visiert wurden (Erw. 6). Eine Koordinationspflicht zwischen dem Sondernutzungsplan und den Pflegeplätzen gemäss Pflegeliste ist zu verneinen (Erw. 7). Das Gleiche gilt für die behauptete Finanzierungsstrategie der Rekursgegnerin, welche auf die Umzonung des Altersheims «U.____» zielen soll (Erw. 8). Entgegen der rekurrentischen Auffassung ist auch keine Umzonung der ehemaligen Verkehrsfläche im Planperimeter notwendig (Erw. 9). Eine präjudizierende Wirkung auf die anstehende Revision des Rahmennutzungsplans ist nicht ersichtlich (Erw. 10). Die Standortwahl ist nicht zu beanstanden (Erw. 12). Eine obligatorische Begutachtungspflicht durch die eidgenössische Kommission besteht im vorliegenden Fall nicht, da kein Ortsbild von nationaler Bedeutung betroffen ist (Erw. 13). Der Sondernutzungsplan trägt zudem dem Ortsbild gemäss Kantonsinventar, der Schutzverordnung wie auch dem geltenden ex-lege-Schutz Rechnung (Erw. 14). Die vorgesehenen Abweichungen von der Regelbauweise bezwecken zudem eine Überbauung von hoher städtebaulicher und architektonischer Qualität und beeinträchtigen die nachbarlichen Interessen nicht in übermässiger Weise (Erw. 15). Auch liegt keine materielle Zonenplanänderung vor (Erw. 16). Mit dem Verzicht auf Besucherparkplätze nutzt die Vorinstanz den ihr zustehenden Entscheidungsspielraum, um eine nachhaltige Entwicklung zu unterstützen (Erw. 17). Die Tatsache, dass die geplante Tiefgarage für Bewohnerinnen



und Bewohner sowie Angestellte unter dem mittleren Grundwasserspiegel zu liegen kommt, wurde von der Vorinstanz wie auch der Genehmigungsbehörde angemessen berücksichtigt (Erw. 18). Die rekurrentischen Rügen betreffend Sondernutzungsplan nach Art. 25 PBG erweisen sich somit insgesamt als unbegründet (Erw. 19). Das Gleiche gilt für die angefochtenen Strassenprojekte (Erw. 20). Entgegen den rekurrentischen Rügen ist es auch nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz im konkreten Einzelfall auf die Festlegung des Gewässerraums verzichtet hat (Erw. 21). Abweisung der Rekurse. // (Gegen diesen Entscheid wurde Beschwerde beim Verwaltungsgericht erhoben.)

BUDE 2025 Nr. 13 finden Sie im angehängten PDF-Dokument.



23-6945/23-6962/23-6963

Entscheid Nr. 13/2025 vom 24. Februar 2025

Rekurrenten

A. ____

B. ____ **AG**

beide vertreten durch lic.iur. Urs Pfister, Rechtsanwalt,
Bischofszellerstrasse 53, 9200 Z. ____

gegen

Vorinstanz

Stadtrat Z. ____ (Gesamtentscheide vom 6. September 2023)

Rekursgegnerin

C. ____ **AG**

Betreff

- Sondernutzungsplan D. ____ strasse-E. ____ strasse
- Teilaufhebung Baulinienplan «Korrektion der E. ____ strasse» vom 29. Januar 1909
- Teilaufhebung Überbauungsplan «F. ____ » vom 15. Oktober 1912
- Teilstrassenplan Knoten E. ____ strasse/G. ____ strasse
- Teilstrassenplan H. ____ weg
- Sondernutzungsplan I. ____ bach, Abschnitt J. ____ bis K. ____ bach, Verzicht Festlegung Gewässerraum



Sachverhalt

A.

a) Die Kirchgemeinde Z.____ ist Eigentümerin von Grundstück Nr. 001, Grundbuch Z.____. Das Grundstück liegt gemäss geltendem Zonenplan der Politischen Gemeinde Z.____ vom 25. Februar 1980 in der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen (ZöBA). Vormals war das Grundstück mit der im Jahr 1890 errichteten L.____kirche überbaut. Diese wurde im Jahr 1972 abgebrochen und durch das heutige «M.____zentrum» ersetzt. Dieses wird von der Kirchgemeinde Z.____ betrieben und stellt Räumlichkeiten für verschiedene Veranstaltungen der Kirche und darüberhinaus zur Verfügung. Das Grundstück grenzt im Norden, Osten und Westen an eine Strasse; Nördlich verläuft die E.____strasse (Gemeindestrasse 1. Klasse), östlich die G.____strasse (Gemeindestrasse 2. Klasse) und westlich die D.____strasse (Gemeindestrasse 1. Klasse). Im Süden, auf Grundstück Nr. 002 und ebenfalls der ZöBA zugewiesen, befindet sich das Primarschulhaus «H.____». Südlich des Grundstücks Nr. 002 verläuft die N.____strasse (Gemeindestrasse 2. Klasse), so dass die aus den Grundstücken Nrn. 001 und 002 bestehende ZöBA von vier Strassen umschlossen ist. Nördlich, südlich und westlich der ZöBA liegen Kernzonen für dreigeschossige Bauten (K3). Die Gebiete östlich der ZöBA sind der Wohn-Gewerbezone für drei (WG3) sowie viergeschossige Bauten (WG4) und der ZöBA zugewiesen.

b) Gemäss der gültigen Schutzverordnung der Politischen Gemeinde Z.____ vom 9. Dezember 1982 (abgekürzt SchutzV) liegt das beschriebene Gebiet ausserhalb des Ortsbildschutzgebiets des Ortskerns. Als Kulturobjekte geschützt sind die beiden Nachbargebäude auf den Grundstücken Nrn. 003 und 004/005. Ebenfalls in der SchutzV verzeichnet ist die Baumallee entlang der D.____strasse. Im Jahr 2018 wurde das kommunale Inventar der Ortsbilder und Kulturobjekte überarbeitet. Das nicht genehmigte Inventar dient als Grundlage für die Revision der SchutzV (im Folgenden: revSchutzV). Die revSchutzV sieht im Umfeld des beschriebenen Gebiets verschiedene Anpassungen vor. Die Gebäude auf den Grundstücken Nrn. 006, 007 und 008 (D.____strasse 2, 4 und 15) sollen neu zusätzlich als Kulturschutzobjekte von kantonaler Bedeutung aufgenommen werden. Zudem soll das Ortsbildschutzgebiet in östlicher Richtung erweitert werden. Vom 30. Mai bis 28. Juni 2024 erfolgte die öffentliche Auflage der revSchutzV. Derzeit läuft das Einspracheverfahren.

c) Durch das Gebiet verlaufen sodann verschiedene Gewässer. Unter der G.____strasse verläuft der eingedolte I.____bach. Dieser entwässert das Gebiet I.____/J.____, welches rund 800 m nördlich des Grundstücks Nr. 001 liegt. Der Bach verläuft grossmehrheitlich eingedolt. Lediglich im Bereich des O.____weihers auf einer Länge von rund 100 m wird er offen geführt. Beim O.____weiher wird der Bach unter die G.____strasse eindolt und verläuft unter dieser auf einer Länge von rund 450 m bis zum K.____bach. Dabei quert der Bach



unterirdisch die P.___strasse (Gemeindestrasse 1. Klasse), die Q.___strasse (Kantonsstrasse) und die E.___strasse. Zwischen der P.___strasse und der Q.___strasse mündet sodann der eingedolte R.___bach in den I.___bach. Der R.___bach entwässert die östlich liegende Anhöhe R.___. Wiederum östlich der Anhöhe verläuft, mehrheitlich in Nordsüd-Richtung, der S.___bach. Dieser verläuft bis zur P.___strasse teilweise offen und ab da eingedolt bis zum K.___bach. Der K.___bach, in welchen die beschriebenen Gewässer einmünden, verläuft mehrheitlich offen, aber hart verbaut in Ostwest-Richtung.

B.

a) Die gemeinnützige Aktiengesellschaft C.___ AG ist mehrheitlich im Besitz der Politischen Gemeinde Z.___. Die Nachbargemeinden Za.___, Zb.___, Zc.___ und Zd.___ sind ebenfalls an ihr beteiligt. In Zusammenhang mit der Gesellschaftsgründung gaben die Stimmberechtigten der beteiligten Gemeinden der C.___ AG im Jahre 2013 den Auftrag, an einem zentralen Ort in Z.___ ein neues Alters- und Pflegeheim mit 90 bis 100 Betten zu erstellen. Zudem sollen auch Wohnungen für betreutes Wohnen angeboten werden (Urnenabstimmung vom 3. März 2013 in der Politischen Gemeinde Z.___; Bürgerversammlungen vom 18. März 2013 der Politischen Gemeinde Zd.___, vom 25. März 2013 der Politischen Gemeinden Za.___ und Zb.___ sowie vom 12. April 2013 der Politischen Gemeinde Zc.___). Der Neubau soll als Ersatz für die in die Jahre gekommenen Alters- und Pflegeheime «T.___» und «U.___» dienen. Das «T.___» liegt rund 2 km westlich des Stadtzentrums von Z.___ in der Landwirtschaftszone. Das Alters- und Pflegeheime «U.___» liegt rund 600 m nordöstlich des Stadtzentrums in der ZöBA.

b) Zur Evaluation des idealen Standorts des neuen Alters- und Pflegeheims hat der Verwaltungsrat der C.___ AG dreizehn mögliche Areale geprüft und das Grundstück Nr. 001 als idealen Standort beurteilt. Gemäss Bericht vom 13. November 2013 beurteilten die Vertreter der Politischen Gemeinde und der C.___ AG das Areal des M.___zentrums als geeignetsten Standort.

c) Die Kirchgemeinde Z.___ beschloss als Grundeigentümerin am 2. November 2014 an einer ausserordentlichen Gemeindeversammlung die Abgabe des Areals im Baurecht an die C.___ AG.

d) In den Jahren 2014 und 2015 wurde im Auftrag der C.___ AG ein anonymer Projektwettbewerb durchgeführt. Neben dem Perimeter für den Projektwettbewerb (Grundstück Nr. 001) wurde das Gelände des H.___schulhauses (Grundstück Nr. 002) als Ideenteil in den Wettbewerb integriert. Unter den 70 eingegangenen Projekten empfahl das Preisgericht das Projekt «Oa.___» zur Weiterbearbeitung.



e) Das Siegerprojekt wurde in der Folge weiterentwickelt und als Richtprojekt für den Sondernutzungsplan ausformuliert. Eine erste Gesamtplanung zur Umsetzung des Alters- und Pflegezentrums wurde vom Stadtrat Z.____ aufgrund des Rekursverfahrens Nr. 17-6386 vor dem Baudepartement (seit 1. Oktober 2021: Bau- und Umweltdepartement) widerrufen. Dies vor dem Hintergrund, dass der im Gestaltungsplan festgelegte Baubereich innerhalb des übergangsrechtlichen Gewässerraums des eingedolten I.____bachs lag. Die zweite Gesamtplanung hob das Baudepartement im Jahr 2020 aufgrund des fehlenden Mitwirkungsverfahrens auf (BDE Nr. 7/2020 vom 16. März 2020 und VerwGE B 2020/58 vom 22. Oktober 2020). Die beiden Rekursverfahren wurden jeweils von A.____ und der B.____ AG angestrebt. A.____ ist Eigentümer der Grundstücke Nrn. 008 und 009 an der D.____strasse direkt gegenüber des M.____zentrums. Die B.____ AG ist Eigentümerin des Grundstücks Nr. 010 an der E.____strasse ebenfalls direkt gegenüber des M.____zentrums.

f) Weil sich die Realisierung des neuen Alters- und Pflegezentrums stark verzögerte, wurde – wegen der notwendig gewordenen Aufhebung des Altersheims «T.____» – das zweite Altersheim «U.____» mit einem Provisorium ausgebaut. Der Finanzierung dieser Übergangslösung stimmte die Bürgerschaft der Stadt Z.____ in der Volksabstimmung vom 8. März 2020 zu.

C.

a) Im Jahr 2021 wurde die Planung wiederaufgenommen. Der Stadtrat Z.____ beriet an der Sitzung vom 3. März 2022 die Gesamtplanung zum Projekt und gab sie für die öffentliche Mitwirkung frei. Zeitgleich reichte der Stadtrat dem Amt für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG) die Sache zur Vorprüfung ein.

b) Das öffentliche Mitwirkungsverfahren dauerte vom 22. April bis 27. Mai 2022. Die eingebrachten Punkte wurden in einem Mitwirkungsbericht zusammengefasst und teilweise in den Projekten umgesetzt.

c) Mit Schreiben vom 27. Mai 2022 eröffnete das AREG dem Stadtrat das Ergebnis der Vorprüfung.

d) Der Stadtrat hat die Gesamtplanung zum Projekt an der Sitzung vom 15. September 2022 erlassen. Die Gesamtplanung besteht aus den nachfolgenden Plänen:

- Sondernutzungsplan D.____strasse-E.____strasse,
 - Teilstrassenplan Knoten E.____strasse/G.____strasse,
 - Teilstrassenplan H.____weg,
- sowie nachfolgenden Planänderungen
- Teilaufhebung Baulinienplan «Korrektion der E.____strasse» vom 29. Januar 1909 und
 - Teilaufhebung Überbauungsplan «F.____» vom 15. Oktober 1912.



aa) Der Sondernutzungsplan D.___strasse-E.___strasse (im Folgenden: SNP DES) bildet das Kernelement und soll die Erstellung eines Alters- und Pflegeheims samt Wohnungen für betreutes Wohnen ermöglichen. Dabei soll eine auf das Ortsbild Rücksicht nehmende und zentrumsgerichtete Bebauung mit einer hochwertigen Aussenraumgestaltung entstehen. Die Erschliessung und Parkierung soll ebenfalls geregelt werden (vgl. Art. 2 der besonderen Vorschriften zum SNP DES [abgekürzt besV DES]). Im Geltungsbereich dürfen nur Nutzungen erstellt werden, welche dem Zweck eines Alterszentrums sowie dem Gesundheitswesen dienen. Beispielsweise ein Pflegezentrum, Wohnungen für betreutes Wohnen und Nutzungen, die mit diesen im Zusammenhang stehen. Zusätzlich sind auch Drittnutzungen für die öffentliche Hand, für gemeinnützige Zwecke und soziale Institutionen zulässig (Art. 3 besV DES). Der SNP DES sieht zwei Hauptbauten (Baubereiche B) vor, welche mit einem Zwischenbau (Baubereich A) verbunden sind (Art. 8 ff. besV DES). Der westliche, auf die D.___strasse orientierte, Baubereich B erstreckt sich in Nordsüdrichtung fast über das ganze Grundstück Nr. 001. Der östliche Baubereich B ist dagegen auf die E.___ - und G.___strasse ausgerichtet und erstreckt sich nur etwas über die Hälfte des Grundstücks. Die motorisierte Erschliessung des Plangebiets erfolgt über die nördliche E.___strasse. Eingerahmt vom Zwischenbau A und den beiden Baubereichen B soll die Anlieferung samt Wendepplatz zu liegen kommen. Die Ein- und Ausfahrt zur Tiefgarage erfolgt im östlichen Baubereich B über die E.___strasse (vgl. Art. 4 besV DES). Sodann sind von Norden über die E.___strasse Gebäudezugänge zum östlichen Baubereich B vorgesehen (Art. 6 besV DES). Der Gebäudezugang zum westlichen Baubereich B ist dagegen auf die D.___strasse ausgerichtet (Art. 6 besV DES), wo auch ein Aussenraum mit öffentlichem Charakter entstehen soll (Art. 15 besV DES). Die Freifläche im südöstlichen Bereich des Planperimeters ist für eine allgemeine Umgebungsfläche vorgesehen (Art. 14 besV DES). Die Umsetzung des SNP DES erfordert weitere koordinierte Pläne bzw. Plananpassungen. So müssen die bestehenden Baulinien innerhalb des Planungsgebiets aufgehoben werden. Hierzu erliess der Stadtrat Z.___ die Teilaufhebung Baulinienplan «Korrektion der E.___strasse» vom 29. Januar 1909 sowie die Teilaufhebung Überbauungsplan «F.___» vom 15. Oktober 1912.

bb) Für die Realisierung der Umgebungsgestaltung und der Zufahrt zur Tiefgarage müssen zudem drei öffentliche Parkplätze entlang der E.___strasse aufgehoben werden. Die Parkplätze befinden sich im Bereich des Knotens E.___strasse/G.___strasse, so dass eine Einengung entsteht. Direkt südlich der Parkplätze befinden sich mehrere Sträucher und Bäume. Die Parkplätze und die Sträucher verhindern im heutigen Zustand eine gerade Linienführung des Trottoirs, weshalb dieses derzeit in einem Knick über das Grundstück Nr. 001 führt. Mit dem Teilstrassenplan Knoten E.___strasse/G.___strasse (im Folgenden: TSP EGS) sollen die Parkplätze und Sträucher einer geradlinigen Trottoirführung weichen. Die deshalb nicht mehr benötigte Strassenklassierung auf Grundstück Nr. 001 soll entwidmet werden.



cc) Der bereits bestehende H.___weg (Gemeindeweg 1. Klasse), welcher den Friedhof mit der D.___strasse verbindet, soll zudem im Rahmen der Gesamtplanung bis an die G.___strasse verlängert werden. Der geplante Fussweg soll zwischen dem geplanten Alters- und Pflegeheim und dem H.___schulhaus verlaufen. Hierzu erliess der Stadtrat Z.___ den Teilstrassenplan H.___weg (im Folgenden: TSP H.___weg).

dd) Zumal – wie bereits oben beschrieben – der I.___bach eingedolt östlich des Plangebiets im Strassenkörper der G.___strasse verläuft, verzichtete der Stadtrat Z.___ mit dem Sondernutzungsplan I.___bach im Abschnitt J.___ bis K.___bach auf die Festlegung des Gewässerraums (im Folgenden: SNP I.___bach). Dieser Plan wurde im Gegensatz zu den oben unter Bst. C.d) beschriebenen Planakten bereits vom 15. November bis zum 17. Dezember 2021 dem Mitwirkungsverfahren unterstellt und am 31. März 2022 vom Stadtrat erlassen.

e) Der SNP I.___bach lag vom 19. April bis 18. Mai 2022 öffentlich auf. Innert der Auflagefrist erhoben A.___ und die B.___ AG, wie bereits in den vorangehenden Verfahren vertreten durch lic.iur. Urs Pfister, Rechtsanwalt, Z.___, Einsprache gegen den Verzicht auf die Festlegung des Gewässerraums.

f) Die Auflage der übrigen Gesamtplanung (vgl. oben Bst. C.d) erfolgte vom 11. Oktober bis 9. November 2022. Während der Auflagefrist erhoben A.___ und die B.___ AG durch ihren Rechtsvertreter ebenfalls Einsprache.

g) Mit Beschluss vom 18. August 2022 setzte der Stadtrat Z.___ den SNP I.___bach fest und wies die Einsprache von A.___ und der B.___ AG ab.

h) Das AREG genehmigte den SNP I.___bach mit Verfügung vom 27. Februar 2023.

i) Mit Beschluss vom 30. März 2023 bestätigte der Stadtrat Z.___ die Planungsunterlagen zur Gesamtplanung (vgl. oben Bst. C.d) und wies die Einsprachen von A.___ und der B.___ AG ab.

j) Mit separaten Verfügungen vom 12. Mai 2023 genehmigte das Tiefbauamt (TBA) die TSP EGS und H.___weg.

k) Mit Verfügung vom 28. August 2023 genehmigte das AREG den SNP DES sowie die Teilaufhebung der überholten Baulinien- und Überbauungspläne.

l) Mit Schreiben vom 6. September 2023 eröffnete der Stadtrat Z.___ dem Rechtsvertreter von A.___ und der B.___ AG die nachfolgenden Gesamtentscheide:



- SNP DES samt Teilaufhebung bestehender Baulinien- und Überbauungspläne und dazugehöriger Genehmigungsverfügung des AREG vom 28. August 2023.
- TSP EGS und H.____weg samt den dazugehörigen Genehmigungsverfügungen des TBA vom 12. Mai 2023.
- Einspracheentscheid SNP DES, Änderungen Baulinienplan und Überbauungsplan und Teilstrassenpläne vom 30. März 2023.
- SNP I.____bach samt dazugehöriger Genehmigungsverfügung des AREG vom 27. Februar 2023.
- Einspracheentscheid SNP I.____bach vom 18. August 2022.

D.

a) Gegen die Gesamtentscheide erhoben A.____ und die B.____ AG durch ihren Rechtsvertreter mit separaten Schreiben vom 22. September 2023 Rekurs beim Bau- und Umweltsdepartement. Der Rekurs betreffend Gesamtentscheid SNP DES wurde unter der Verfahrensnummer 23-6945 eingeschrieben, derjenige betreffend die TSP EGS und H.____weg unter der Nummer 23-6962 und derjenige betreffend SNP I.____bach unter 23-6963.

b) Mit Rekursergänzung vom 16. November 2023 werden im Rekurs Nr. 23-6945 betreffend SNP DES folgende Anträge gestellt:

1. Der Einspracheentscheid des Stadtrates Z.____ vom 30. März 2023 i.S. Sondernutzungsplan DES und Änderungen des Baulinienplans «Korrektion der E.____strasse» vom 29. Januar 1909 und des Überbauungsplans «F.____» vom 15. Oktober 1912 sei aufzuheben;

dementsprechend sei auch der Festsetzungsentscheid für die vorgenannten Erlasse aufzuheben, auf den Erlass des SNP DES und auf die Änderungen der beiden altrechtlichen Überbauungspläne sei zu verzichten.

2. Die Genehmigung des Amtes für Raumentwicklung und Geoinformation des Kantons St.Gallen vom 28. August 2023 für den Sondernutzungsplan DES, für die Änderung des Baulinienplans «Korrektion der E.____strasse» vom 29. Januar 1909 und für die Änderung des Überbauungsplans «F.____» vom 15. Oktober 1912 sei aufzuheben.
3. [Verfahrensrechtlicher Antrag]
4. Unter Kosten- und Entschädigungsfolge.

Zur Begründung wird geltend gemacht, die Vorinstanz habe die Regeln über den Ausstand verletzt, da der Stadtrat in eigener Sache entschieden habe. Die öffentliche Auflage sei unvollständig gewesen, da die



Anzahl der geplanten Pflegeheimplätze nicht Verfahrensgegenstand gewesen sei. Zudem sei das Vorhaben zu Unrecht nicht visiert worden. Weiter beanstanden die Rekurrenten das durchgeführte Mitwirkungsverfahren. So habe die Bevölkerung beispielsweise weder bei der Definition des Raumprogramms noch des Leistungsangebots mitwirken dürfen. Der SNP DES bewirke im Bereich des Knotens E.___strasse / G.___strasse aufgrund der Aufhebung der Klassierung eine materielle Zonenplanänderung. Entsprechend habe das Vorhaben – insbesondere auch wegen seiner grossen Dimensionierung – eine präjudizierende Wirkung auf die anstehende Ortsplanungsrevision. Der gewählte Standort sei sodann für ein Alters- und Pflegeheim unpassend. Die Abweichungen von der Regelbauweise seien zu gross und die erforderliche architektonische und städtebauliche Qualität nicht gegeben. Auch sei die im SNP DES vorgesehene Anzahl an Parkplätzen ungenügend. Der SNP DES wirke sich überdies präjudizierend auf die Gesamtrevision der SchutzV aus und missachte das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung (ISOS). Entsprechend sei das Vorhaben von der Eidgenössischen Natur- und Heimatschutzkommission (ENHK) begutachten zu lassen.

c) Im Rekurs Nr. 23-6962 betreffend TSP EGS und H.___weg werden mit Rekursergänzung vom 14. November 2023 folgende Anträge gestellt:

1. Der Einspracheentscheid des Stadtrates Z.___ vom 30. März 2023 sei aufzuheben, soweit mit diesem der Teilstrassenplan mit Strassenprojekt «H.___weg» (D.___strasse bis G.___strasse) und der Teilstrassenplan mit Strassenprojekt «Knoten E.___strasse/G.___strasse» festgelegt und die dagegen erhobenen Einsprachen von A.___ und der B.___ AG abgewiesen wurden;

auf den Teilstrassenplan mit Strassenprojekt «H.___weg» und auf den Teilstrassenplan mit Strassenprojekt «Knoten E.___strasse/G.___strasse» sei zu verzichten.
2. Die Genehmigung des Tiefbauamtes des Kantons St.Gallen vom 12. Mai 2023 für den Teilstrassenplan mit Strassenprojekt «H.___weg» (D.___strasse bis G.___strasse) sei aufzuheben.
3. Die Genehmigung des Tiefbauamtes des Kantons St.Gallen vom 12. Mai 2023 für den Teilstrassenplan mit Strassenprojekt «Knoten E.___strasse/G.___strasse» sei aufzuheben.
4. [Verfahrensrechtliche Anträge]
5. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen.



Die Rekurrenten machen geltend, dass die beiden Strassenprojekte nicht den strassengesetzlichen Vorschriften entsprechen würden. Die Recht- und Zweckmässigkeit des TSP EGS und des TSP H.___weg könne, aufgrund der sehr engen Verknüpfung mit den künftigen, detaillierten Bauvorschriften, erst beurteilt werden, wenn die neue Regelung – gemeint SNP DES – rechtskräftig sei. Entsprechend beantragen die Rekurrenten die Sistierung des Rekurses betreffend der TSP EGS und H.___weg.

d) Im Rekurs Nr. 23-6963 betreffend SNP I.___bach zieht die B.___ AG ihren Rekurs zurück, A.___ hält jedoch daran fest und stellt mit Rekursergänzung vom 15. November 2023 folgende Anträge:

1. Der Einsprache- und Festsetzungsentscheid des Stadtrates Z.___ vom 18. August 2022 i.S. Sondernutzungsplan I.___bach, Abschnitt J.___ – K.___bach (Verzicht auf Offenlegung, Verzicht auf Festlegung Gewässerraum), sei aufzuheben;

dementsprechend sei der Sondernutzungsplan I.___bach, Abschnitt J.___ – K.___bach (Verzicht auf Offenlegung, Verzicht auf Festlegung Gewässerraum), im Sinn der nachfolgenden Ausführungen an den Stadtrat Z.___ zur nochmaligen Prüfung zurückzuweisen.

2. Die Genehmigung des Amtes für Raumentwicklung und Geoinformation des Kantons St.Gallen vom 27. Februar 2023 für den Sondernutzungsplan I.___bach, Abschnitt J.___ – K.___bach (Verzicht auf Offenlegung, Verzicht auf Festlegung Gewässerraum) sei aufzuheben.
3. [Verfahrensrechtlicher Antrag]
4. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen.

Der Rekurrent macht zusammenfassend geltend, die Vorinstanz habe keine gesamtheitliche Betrachtung vorgenommen, da der I.___bach noch weitere Gebiete entwässere. Das Wasser des R.___bachs, der die östlich liegende Anhöhe R.___ entwässere, münde ebenfalls in den I.___bach. Entsprechend hätte die Vorinstanz auch den R.___bach in die Beurteilung mit einbeziehen müssen. Zumal mit dem SNP DES sodann eine komplette Neuüberbauung geplant sei, könne in diese Neuüberbauung auch ein offener Gewässerlauf integriert werden.

E.

a) Mit Vernehmlassung vom 25. Januar 2024 beantragt die Vorinstanz, den Rekurs Nr. 23-6945 (SNP DES) unter Kostenfolge abzuweisen. Zur Begründung wird unter anderem geltend gemacht, die Einwände der Rekurrenten betreffend Ausstandspflicht sowie Visierungspflicht seien bereits mit Rekursentscheid BDE Nr. 7/2020 vom



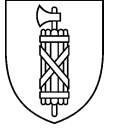
16. März 2020 verneint worden. Die Pflegeheimliste und die Anzahl der Pflegeplätze – welche die Rekurrenten einem Mitwirkungs- bzw. Rechtsmittelverfahren unterstellt haben wollen –, seien sodann im bundes- und kantonalrechtlichen Gesundheitsrecht geregelt und hätten keinen rechtlichen Zusammenhang zum Planungs- und Baurecht.

b) Mit weiterer Vernehmlassung vom 25. Januar 2024 beantragt die Vorinstanz, den Rekurs Nr. 23-6962 (TSP EGS und H.__weg) unter Kostenfolge abzuweisen. Die beiden TSP würden einen Bestandteil der Planungsunterlagen bilden, welche der Stadtrat am 15. September 2022 koordiniert erlassen, mit Einspracheentscheid vom 20. März 2023 behandelt und als Gesamtentscheid mit den kantonalen Genehmigungen eröffnet habe. Demnach seien die Rekursverfahren ebenfalls koordiniert zu behandeln. Gründe für eine Sistierung seien nicht ersichtlich.

c) Mit weiterer Vernehmlassung vom 25. Januar 2024 beantragt die Vorinstanz, den Rekurs Nr. 23-6963 (SNP I.__bach) unter Kostenfolge abzuweisen. Eine Öffnung des I.__bachs würde bedeuten, dass die G.__strasse aufgehoben werden müsste. Dies sei angesichts deren Bedeutung nicht denkbar und widerspreche dem überwiegenden öffentlichen Interesse an der Erhaltung dieser wichtigen Erschliessungsachse.

d) Mit gemeinsamer Vernehmlassung vom 26. Januar 2024 beantragt die Rekursgegnerin alle drei Rekurse unter Kostenfolge abzuweisen. Abgesehen von einigen Anmerkungen zur Vorgeschichte verweist die Rekursgegnerin auf die angefochtenen Einspracheentscheide sowie auf die Rekursvernehmlassungen der Vorinstanz.

e) Mit koordinierter Vernehmlassung vom 15. März 2024 äussert sich das AREG als Genehmigungsbehörde zu den Rekursen Nrn. 23-6945 (SNP DES) und 23-6963 (SNP I.__bach). Dabei zog es Mitberichte der kantonalen Denkmalpflege (KDP), des kantonalen Hochbauamtes (HBA), des kantonalen Amtes für Wasser und Energie (AWE), des kantonalen Amtes für Natur, Jagd und Fischerei (ANJF) und des TBA bei. Zudem übermittelt das AREG die Vernehmlassung des TBA, welches sich als Genehmigungsbehörde zu den TSP EGS und H.__weg im Rekurs Nr. 23-6962 äusserte. Das AREG bestreitet die im Rekurs Nr. 23-6945 (SNP DES) vorgebrachte Rüge der unvollständigen Mitwirkung sowie der materiellen Zonenplanänderung. Soweit die Rekurrenten die hohe städtebauliche und architektonische Qualität in Frage stellen, könne ihnen ebenfalls nicht gefolgt werden. Das HBA habe die Qualität des Projekts bereits im Genehmigungsverfahren beurteilt und für gut befunden. Im beigelegten Mitbericht vom 14. März 2024 bestätige das HBA erneut die hervorragende städtebauliche und architektonische Qualität. Wie der Mitbericht der KDP vom 4. März 2024 bestätige sei das Vorhaben mit dem ISOS verträglich und ein Gutachten der ENHK nicht erforderlich. Auch bestätige die Abteilung Mobilität und Planung (MUP) des TBA im Mitbericht, dass die vorgesehene Anzahl an Parkplätzen ausreichend sei. Hinsichtlich Rekurs



Nr. 23-6963 (SNP I.____bach) verweist das AREG bzw. das AWE darauf, dass – wie ein Vorprojekt aus dem Jahr 2019 zeige – ein Einleiten des R.____bachs in den S.____bach aus Sicht der Kosten und Ökologie die ideale Lösung darstelle. Der R.____bach sei daher im angefochtenen SNP I.____bach zu Recht nicht mitumfasst worden. Zum Rekurs Nr. 23-6963 (TSP EGS und H.____weg) nimmt das TBA als Genehmigungsbehörde mit Schreiben vom 8. März 2024 Stellung. Es hält fest, dass weder zum Strassenprojekt noch zur Klassierung konkrete Rügen vorgebracht worden seien. Entsprechende Ausführungen seien daher nicht möglich.

f) Mit Schreiben vom 15. Mai 2024 nehmen die Rekurrenten zu den eingegangenen Vernehmlassungen im Rekurs Nr. 23-6945 Stellung. Es wird geltend gemacht, die Rekursgegnerin verfüge über kein Eigenkapital für die Finanzierung des Neubaus. Eine Finanzierung sei nur möglich, wenn die Rekursgegnerin das in ihrem Eigentum stehende Altersheim «U.____» veräussere. Das Grundstück sei jedoch der ZöBA zugewiesen, weshalb vor der Veräusserung eine Umzonung stattfinden müsse. Diese Umzonung müsse aufgrund des engen sachlichen Zusammenhangs mit den im vorliegenden Rekurs befindlichen Planerlassen koordiniert werden. Weiter wiederholen die Rekurrenten ihre Kritik hinsichtlich der städtebaulichen und architektonischen Qualität und reichen hierzu ein Architekturmodell ein. Schliesslich beanstanden die Rekurrenten, dass die beteiligten Amtsstellen keine Vorakten eingereicht hätten.

g) Mit Schreiben vom 15. Mai 2024 nehmen die Rekurrenten auch im Rekurs Nr. 23-6962 Stellung und wiederholen, dass kein öffentliches Interesse für die geplante Änderung der Strasse bestünde.

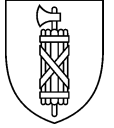
h) Mit Schreiben vom 15. Mai 2024 äussert sich der Rekurrent im Rekurs Nr. 23-6963 zu den erhaltenen Vernehmlassungen und bringt vor, dass eine Offenlegung des I.____bachs zumindest auf gewissen Abschnitten möglich sei. Weiter rügt der Rekurrent die Vollständigkeit der von der Vorinstanz und der Genehmigungsbehörde zugestellten Vorakten.

F.

a) Das Bau- und Umweltsdepartement führte am 22. August 2024 in Anwesenheit der Verfahrensbeteiligten sowie Vertreterinnen und Vertretern des AREG, HBA, KDP und TBA einen Augenschein durch.

b) Mit Eingabe vom 11. September 2024 reicht das AREG die Vorprüfungsberichte betreffend SNP DES vom 27. Mai 2022 sowie denjenigen betreffend SNP I.____bach vom 8. März 2022 nach.

c) Mit Schreiben vom 18. September 2024 teilt das TBA mit, dass betreffend den strittigen TSP keine weiteren Vorakten vorhanden seien.



- d)** Mit Schreiben vom 19. September 2024 unterbreiten die Rekurrenten einen Lösungsvorschlag zur einvernehmlichen Streitbeilegung.
- e)** Mit Schreiben vom 31. Oktober bzw. 7. November 2024 lehnen Vorinstanz sowie Rekursgegnerin den rekurrentischen Lösungsvorschlag ab.
- f)** Mit Schreiben vom 9. Dezember 2024 nehmen die Rekurrenten zum Augenscheinprotokoll sowie den erhaltenen Vernehmlassungen Stellung.
- g)** Mit Schreiben vom 9. Januar 2025 nimmt die Vorinstanz Stellung und teilt mit, dass der ursprünglich am 24. Mai 2017 erlassene Teilzonenplan U.____strasse (im Folgenden: TZP U.____strasse) mit Beschluss vom 15. August 2024 widerrufen worden sei. Der TZP U.____strasse sah die Umzonung des nicht mehr benötigten Alters- und Pflegeheims «U.____» von der ZöBA in die Wohnzone 3 (W3) vor.
- h)** Mit Schreiben vom 23. Januar 2025 nehmen die Rekurrenten zum Widerruf des TZP U.____strasse Stellung.

G.

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

Erwägungen

1.

1.1 Die drei Rekursverfahren stehen im gleichen sachlichen Zusammenhang. Sie werfen teilweise 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} des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1; abgekürzt VRP).

1.3 Mit Schreiben vom 15. November 2023 wurde der Rekurs Nr. 23-6963 (SNP I.____bach) von der B.____ AG zurückgezogen. Mithin ist der Rekurs Nr. 23-6963 in Bezug auf die B.____ AG zufolge Rückzugs abzuschreiben. Von A.____ wird der Rekurs Nr. 23-6963 indessen aufrechterhalten.

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 die vorliegenden Nutzungspläne erst nach dem Vollzugsbeginn des PBG öffentlich aufgelegt sind, gelangen somit grundsätzlich die Bestimmungen des PBG zur Anwendung, sofern sie gemäss Anhang zum Kreisschreiben «Übergangsrechtliche Bestimmungen im PBG» vom 8. März 2017 (Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2017/I/1, im Folgenden: «Kreisschreiben Übergangsrecht») als unmittelbar anwendbar erklärt werden.

3.

Die Rekurrenten stellen in allen drei Rekursen verschiedene verfahrensrechtliche Anträge.

Die Rekurrenten haben auch ohne Anordnung eines zweiten Schriftenwechsels von ihrem Replikrecht mehrfach Gebrauch gemacht. Ihr Anspruch auf rechtliches Gehör ist somit gewahrt. Ein Augenschein vor Ort wurde antragsgemäss durchgeführt. Die Vorakten zum SNP DES wurden von der Vorinstanz und dem AREG eingereicht. Die vom AREG eingereichten Vorakten bestehen aus den Vorprüfungsberichten zum SNP DES und dem SNP I.____bach. Inwiefern die eingereichten Vorakten unvollständig sein sollen, ist nicht ersichtlich. Zumal das AREG als federführende kantonale Stelle für die Koordination zuständig ist (Art. 132 PBG i.V.m. Art. 20 und Anhang 2 Ziff. 1.2 der Verordnung zum Planungs- und Baugesetz [sGS 731.11; abgekürzt PBV]), ist nicht ersichtlich und wird auch nicht dargelegt, weshalb bei den übrigen kantonalen Stellen ebenfalls Editionen vorzunehmen seien. Namentlich auch deshalb nicht, weil die massgeblichen Stellen im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens sowie am Augenschein mitgewirkt haben. Vor dem Hintergrund der rekurrentischen Ausführungen ist aber auch nicht ersichtlich, inwiefern für die Beurteilung des TSP bzw. des Rekurses weitere Vorakten erforderlich wären. Daher kann auf die Edition allfälliger Vorprüfungsberichte verzichtet werden. Wenn auch Akten grundsätzlich vollständig einzureichen sind, so ist die Verletzung einer wesentlichen Form- oder Verfahrensvorschrift erst anzunehmen, wenn der Rekursbehörde Akten vorenthalten werden, welche für die Entscheidungsfindung relevant sein können. Anhaltspunkte dafür bestehen vorliegend nicht. Auch auf die beantragte Edition diverser weiterer Akten (Akten zum neuen kommunalen Richtplan, Akten zur laufenden Gesamtrevision Schutzverordnung, Akten zur laufenden Gesamtrevision Baureglement/Zonenplan, Akten zur Beteiligung der Stadt Z.____ [und Drittgemeinden] an der Rekursgegnerin) kann verzichtet werden. Zum einen sind die Planungsentwürfe, um deren Edition ersucht wird, im Internet veröffentlicht. Zum anderen ist aus der Edition, namentlich der aktienrechtlichen Beteiligung an der Rekursgegnerin, kein Erkenntnisgewinn zu erwarten.

4.

Die Rekurrenten bringen vor, die Vorinstanz hätte in den Ausstand treten müssen. Sinngemäss wird zudem geltend gemacht, die beteiligten kantonalen Fachstellen bzw. Fachleute seien aufgrund mehrfacher Vorbefassung befangen.



4.1 Art. 7 Abs. 1 VRP bestimmt, dass Behördenmitglieder sowie öffentliche Angestellte und amtlich bestellte Sachverständige von sich aus in den Ausstand zu treten haben, wenn sie oder eine ihnen nahestehende Person an der Angelegenheit persönlich beteiligt sind (Bst. a), wenn sie Vertreter, Beauftragte, Angestellte oder Organe einer an der Angelegenheit beteiligten Person sind oder in der Sache Auftrag erteilt haben (Bst. b), wenn sie bei einer Anordnung der Vorinstanz mitgewirkt haben (Bst. b^{bis}) oder wenn sie «aus anderen Gründen» befangen erscheinen (Bst. c). Bei Art. 7 Abs. 1 Bst. c VRP handelt es sich um einen Auffangtatbestand, der alle Fälle abdeckt, die von den voranstehenden Bestimmungen und Spezialgesetzen nicht erfasst werden (C. REITER, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], Praxiskommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Zürich/St.Gallen 2020, Art. 47 N 24). Bei Verfahren vor Verwaltungsbehörden ist stets dem Umstand Rechnung zu tragen, dass diese im Gegensatz zu den gerichtlichen Instanzen nicht nur zur neutralen Rechtsanwendung und Streitentscheidung berufen sind, sondern vor allem öffentliche Aufgaben erfüllen und in eine hierarchische Verwaltungsorganisation eingebunden sind. Mitglieder von Verwaltungsbehörden müssen daher im Allgemeinen nur dann von sich aus in den Ausstand treten, wenn sie an der zu behandelnden Sache ein eigenes, persönliches Interesse haben; nimmt ein Behördenmitglied jedoch öffentliche Interessen wahr, so besteht grundsätzlich keine Ausstandspflicht (VerwGE B 2020/120 vom 22. Februar 2021 Erw. 2.5.1).

4.2 Soweit die Rekurrenten zunächst nicht – wie es zur Begründung der Rüge der Verletzung der Ausstandsvorschriften praxismässig erforderlich wäre – einer einzelnen konkreten Person, sondern in pauschaler und unzulässiger Weise der Vorinstanz als Gesamtbehörde Befangenheit vorwerfen, stösst ihre Rüge von vornherein ins Leere (vgl. dazu VerwGE B 2021/210 vom 19. April 2022 Erw. 3 mit weiteren Hinweisen). Der Einwand der Rekurrenten ist aber auch – wie bereits in BDE Nr. 7/2020 vom 16. März 2020 Erw. 2 (vgl. oben Bst. B.e) abgehandelt – aus nachfolgenden Gründen unbehelflich:

4.2.1 Die Politische Gemeinde Z.____ bzw. der Stadtrat und die Baukommission Z.____ sind von Gesetzes wegen für die Ortsplanung, die örtliche Baupolizei und den Vollzug des Baureglements zuständig (Art. 1 Abs. 1 und Art. 135 PBG; Art. 3 des Baureglements der Politischen Gemeinde Z.____ vom 30. Mai 1994 [abgekürzt BauR]). Der Rat ist das oberste Leitungs- und Verwaltungsorgan einer Gemeinde (Art. 89 und Art. 137 Abs. 1 des Gemeindegesetzes [sGS 151.2]). Art. 28 des Sozialhilfegesetzes (sGS 381.1; abgekürzt SHG) bestimmt sodann, dass die Politische Gemeinde für ein bedarfsgerechtes Angebot an Plätzen in stationären Einrichtungen zur Betreuung und Pflege von Betagten sorgt. Diese öffentliche Aufgabe kann sie gemeinsam mit anderen Politischen Gemeinden erfüllen oder mit Leistungsvereinbarung an die Ortsgemeinde oder an private Institutionen übertragen. Es ist sowohl gesetzlich zugewiesene öffentliche Aufgabe der Politischen Gemeinde Z.____ für ein bedarfsgerechtes Angebot an Plätzen in stationären Einrichtungen zur Betreuung und



Pflege von Betagten zu sorgen, als auch im Rahmen der Ortsplanung Sondernutzungs- und Teilstrassenpläne zu erlassen. Dabei nehmen die Mitglieder des Stadtrates keine persönlichen, sondern ausschliesslich öffentliche Interessen wahr. Das öffentliche Interesse daran besteht unabhängig davon, ob es daneben andere private Alters- und Pflegeheime gibt. Ebenfalls keine Rolle spielt, dass die Politische Gemeinde Z.____ Eigentümerin eines kleinen Teils des Plangebiets ist. Die Mitglieder des Stadtrates selbst sind nämlich weder dinglich noch obligatorisch am betroffenen Teilstück berechtigt.

4.2.2 Soweit die Rekurrenten die Befangenheiten der involvierten kantonalen Fachstellen bzw. Fachleute rügen, kann ihnen ebenfalls nicht gefolgt werden. Im Kern der Garantie der Unbefangenheit steht für Richter wie für Verwaltungsbeamte, dass sie sich in Bezug auf die Beurteilung des Sachverhalts nicht bereits festgelegt haben, wobei die für Gerichte geltenden Anforderungen nicht unbesehen auf das Verwaltungsverfahren übertragen werden können. Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung ist vielmehr zu berücksichtigen, dass beispielsweise Mehrfachbefassungen gerade im verwaltungsinternen Verfahren systemimmanent sein können (BGE 140 I 326 Erw. 5.2). Ob eine systembedingt vorbefasste Amtsperson tatsächlich voreingenommen erscheint, beurteilt sich nach den konkreten Umständen des Einzelfalls, d.h. nach Verfahrensart, Funktion oder Streitgegenstand des betreffenden Verfahrens (BGE 140 I 326 Erw. 5.2; Entscheid des Bundesgerichtes 1C_100/2012 vom 16. Oktober 2012 Erw. 2.2; GVP 2013 Nr. 47). Es ist weder ersichtlich noch von den Rekurrenten konkret dargelegt, inwiefern die in diesem Fall beteiligten Fachstellen oder Fachleute über die systembedingte Vorbefassung hinaus befangen sein sollten.

4.3 Nach den obigen Ausführungen ist eine Verletzung der Ausstandsvorschriften somit zu verneinen. Die Rüge erweist sich als unbegründet.

5.

Die Rekurrenten beanstanden das betreffend dem SNP DES durchgeführte Mitwirkungsverfahren.

5.1 Die Pflicht, ein Mitwirkungsverfahren im Sinn von Art. 4 des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes (SR 700; abgekürzt RPG) und Art. 34 PBG durchzuführen, richtet sich an die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden. Diese haben dafür zu sorgen, dass die Bevölkerung bei Planungen in geeigneter Weise mitwirken kann. Die Bestimmung hat somit zum übergeordneten Ziel, die demokratische Legitimation von Plänen zu stärken. Damit die Bevölkerung bei der Planung mitwirken kann, muss sie genügend informiert sein. Information und Mitwirkung bilden folglich notwendigerweise eine Einheit. Art. 4 RPG enthält Mindestanforderungen bezüglich Umfang und Ausgestaltung der Mitwirkungsrechte der Bevölkerung. Der Behörde kommt bei der Form und Art der Information der Bevölkerung ein gewisser Hand-



lungsspielraum 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 (BDE Nr. 7/2020 vom 16. März 2020 Erw. 4.1 mit Hinweisen, bestätigt durch VerwGE B 2020/58 und B 2020/72 vom 22. Oktober 2020 Erw. 4; BDE Nr. 56/2021 vom 10. September 2021 Erw. 4.2 mit Hinweisen). Den zuständigen Behörden steht bei der Anwendung von Art. 4 RPG und Art. 34 PBG ein weiter Handlungsspielraum zu. Als Mindestgarantie fordert Art. 4 RPG, dass die Planungsbehörden neben der Freigabe der Entwürfe zur allgemeinen Ansichtsäusserung Vorschläge und Einwände nicht nur entgegennehmen, sondern auch materiell beantworten. Es genügt allerdings, wenn sich die Behörden materiell mit den Vorschlägen und Einwänden befassen; eine individuelle Beantwortung wird nicht verlangt (Urteil des Bundesgerichtes 1C_100/2019 vom 16. Mai 2019 Erw. 4.3 mit weiteren Hinweisen).

5.2 Es ist unbestritten, dass ein Mitwirkungsverfahren durchgeführt worden ist. Die Bevölkerung von Z. ___ wurde im Rahmen des elektronischen Mitwirkungsverfahrens vom 22. April bis 27. Mai 2022 über das Projekt informiert und konnte sich dabei zum Projekt äussern. Der Mitwirkungsbericht ist in Anhang A5 des Planungsberichts enthalten. Die Rekurrenten rügen jedoch, dass die Bevölkerung nicht wirklich mitwirken konnte, da die Entscheide intern längst gefallen seien. So habe die Bevölkerung etwa nicht bei der Definition des Raumprogramms, der Festlegung des Standorts, der Wettbewerbsausschreibung sowie der Wettbewerbsbeurteilung mitwirken können.

5.3 Die Mitwirkung im Sinn von Art. 4 RPG stellt eine Einflussmöglichkeit dar, die von den Instrumenten der direkten Demokratie und des Rechtsschutzes zu unterscheiden ist. Sie gehört wie das Vernehmlassungsverfahren zu jenen institutionellen Formen, die keine rechtliche Bindung, sondern bloss politische Einflussnahme bewirken. Das von der Vorinstanz durchgeführte Mitwirkungsverfahren ermöglichte die politische Einflussnahme, indem das geplante Gesamtprojekt der Bevölkerung unterbreitet wurde. Hierbei handelte es sich nicht um eine bloss formale Anhörung, wie es die Rekurrenten behaupten. Zum einen stammen die unbelegten Aussagen, wonach am Projekt nichts geändert werde, von den Verwaltungsräten der Rekursgegnerin und nicht von der Vorinstanz, welche Planungsbehörde ist. Zum anderen erliess die Vorinstanz die strittigen Pläne erst nach Durchführung des Mitwirkungsverfahrens und somit in Kenntnis des Ergebnisses, was den Anforderungen an eine Mitwirkung grundsätzlich genügt. Es ist nicht notwendig, dass die Bevölkerung bei der Erarbeitung jeglicher



Planungsgrundlagen mitwirken kann. Die Ortsplanung ist Aufgabe der Vorinstanz (Art. 3 Abs. 1 BauR). Die rekurrentische Auffassung der Mitwirkung würde einer Änderung dieser Zuständigkeit gleichkommen. Die Rüge erweist sich als unbegründet.

6.

Die Rekurrenten rügen, das gemäss dem SNP DES geplante Bauvolumen hätte mittels Visieren im Gelände ausgesteckt werden müssen.

6.1 Das Anzeige- und Auflageverfahren für den Erlass eines Sondernutzungsplans ist in Art. 41 PBG geregelt. Demgemäss werden Sondernutzungspläne unter Eröffnung einer Einsprachefrist von 30 Tagen öffentlich aufgelegt. Die amtliche Bekanntmachung erfolgt auch im kantonalen Amtsblatt. Bei Sondernutzungsplänen werden die Eigentümerinnen und Eigentümer von Grundstücken im Plangebiet sowie die Anstösser (Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer, die nicht mehr als 30 Meter vom Plangebiet entfernt sind) schriftlich benachrichtigt (Art. 41 Abs. 2 PBG). Eine Visierpflicht ist demgegenüber im kantonalen Recht – wie bereits in BDE Nr. 7/2020 vom 16. März 2020 Erw. 5 ausgeführt – nicht vorgesehen. Auch das geltende BauR der Politischen Gemeinde Z.____ sieht keine entsprechende Pflicht vor.

6.2 Bei Sondernutzungsplänen besteht somit keine allgemeine Pflicht zur Visierung – unabhängig davon, wie detailliert ein Sondernutzungsplan ist. Zutreffend ist, dass gemäss Art. 23 Abs. 3 des Baureglements der Politischen Gemeinde Ze.____ vom 17. August 2009 (Stand 9. Januar 2013) die Bau- und Umweltkommission bei Sondernutzungsplänen die Visierung verlangen kann. Einerseits handelt es sich dabei jedoch nur um ein mögliches Instrument und keine allgemeine Visierpflicht, andererseits kann eine Bestimmung eines Baureglements einer anderen Politischen Gemeinde im zu beurteilenden Planverfahren in der Politischen Gemeinde Z.____ ohnehin keine Rolle spielen. Die Rüge erweist sich als unbegründet.

7.

Die Rekurrenten beanstanden die Anzahl der Pflegeheimplätze, auf deren Grundlage das Gesamtprojekt basiere.

7.1 Wie bereits ausgeführt, hat die Politische Gemeinde für ein bedarfsgerechtes Angebot an Plätzen in stationären Einrichtungen zur Betreuung und Pflege von Betagten zu sorgen (Art. 28 Abs. 1 SHG). Die Politische Gemeinde erstellt gestützt auf die Bedarfsermittlung eine Angebotsplanung für stationäre Einrichtungen zur Betreuung und Pflege von Betagten und passt sie periodisch an (Art. 29 Abs. 1 SHG). In der Angebotsplanung werden Art, Grösse, Leistungsumfang und Einzugsgebiet der stationären Einrichtungen festgelegt (Art. 29 Abs. 2 SHG). Die Regierung legt dabei Planungsrichtwerte für Plätze in stationären Einrichtungen zur Betreuung und Pflege von Betagten sowie



für Plätze in Sterbehospiz-Einrichtungen fest (Art. 29 Abs. 3 SHG). Damit sich die Krankenversicherungen und die öffentliche Hand auch an den Pflegekosten beteiligen, muss eine Einrichtung in die kantonale Pflegeheimliste aufgenommen und somit zugelassen sein (Art. 39 Abs. 1 Bst. e in Verbindung mit Abs. 3 des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung [SR 832.10; abgekürzt KVG]). Auch wenn das kantonale Recht Planungskompetenzen an die Gemeinden delegiert, wird der Kanton aufgrund dieser bundesrechtlichen Vorgabe des KVG nicht aus seiner Verantwortung entlassen. Der Zweck von Spital- und Pflegeheimlisten besteht darin, die Planung zu koordinieren und Überkapazitäten abzubauen (Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes C-1893/2012 vom 3. März 2014 Erw. 4.3).

7.2 Gestützt auf die genannte KVG-Bestimmung erliess die Regierung des Kantons St.Gallen am 20. November 2011 die Pflegeheimliste (Regierungsbeschluss über die Pflegeheimliste [sGS 381.181; im Folgenden: Pflegeheimliste]). Nach der aktuellen Pflegeheimliste (Stand 8. Januar 2025) stehen in Z.____ insgesamt 290 Pflegeplätze zur Verfügung, wovon dem Alters- und Pflegeheim «U.____» 117 Pflegeplätze zugewiesen sind. Die vorliegend strittige Gesamtplanung, mit welcher das Alters- und Pflegeheim «U.____» ersetzt werden soll, sieht im Neubau ebenfalls 117 Pflegeplätze vor. Die Rekurrenten vertreten die Ansicht, die Festlegung der 117 Plätze gemäss Pflegeheimliste hätte mit der vorliegend strittigen Gesamtplanung zum Bau des Alters- und Pflegeheims koordiniert werden müssen. Die Koordinationspflicht, auf welche sich die Rekurrenten stützen, ist in Art. 25a RPG statuiert. Die Koordinationspflicht setzt voraus, dass zwischen den anzuwendenden Vorschriften ein enger sachlicher Zusammenhang besteht, womit diese Vorschriften nicht getrennt und unabhängig voneinander beurteilt werden dürfen, ansonsten die gesonderte Behandlung sachlich zu unhaltbaren Ergebnissen führen könnte (BUDE Nr. 52/2024 vom 11. Juni 2024 Erw. 3.1). Ein solcher enger sachliche Zusammenhang ist vorliegend nicht ersichtlich. Zum einen handelt es sich bei der Pflegeheimliste – wie die Vorinstanz im Einspracheentscheid zu Recht festhielt – weder um einen planungs- noch einen baurechtlichen Gesichtspunkt. Zum anderen sind Dritte gar nicht berechtigt, die Pflegeheimliste anzufechten (Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes C-5301/2010 vom 2. April 2012 Erw. 4.2 ff). Ungeachtet dessen vermögen die Rekurrenten mit ihren pauschalen Behauptungen den in der Pflegeheimliste ausgewiesenen Bedarf ohnehin nicht in Abrede zu stellen. Das Departement des Innern des Kantons St.Gallen hält im Planungsbericht Betreuung und Pflege von Betagten im Kanton St.Gallen vom 29. November 2022 (von der Regierung genehmigt am 6. Dezember 2022 [RRB 2022/879], im Folgenden: «Planungsbericht Betreuung und Pflege») ausdrücklich fest, dass aufgrund der demografischen Entwicklung der Bedarf an stationären Pflegeheimplätzen bis in Jahr 2040 weiter steigen werde (S. 18).

7.3 Die rekurrentischen Rügen betreffend Verletzung der Koordinationspflicht wie auch der Anzahl Pflegeplätze gemäss Pflegeheimliste erweisen sich als unbegründet.



8.

Die Rekurrenten rügen, die Rekursgegnerin könne das Vorhaben nur finanzieren, indem das Grundstück des zu ersetzenden Pflegeheims «U.____» in die Wohnzone umgezont und gewinnbringend verkauft werde. Die für die Finanzierung notwendige Umzonung sei deshalb mit der vorliegend strittigen Gesamtplanung zu koordinieren.

Die Finanzierung eines Projekts betrifft die wirtschaftliche Realisierbarkeit und ist keine planungsrechtliche Voraussetzung. Die von den Rekurrenten aufgeworfene Frage liegt somit ausserhalb des Verfahrensgegenstands, weshalb hierauf nicht einzutreten ist. Soweit die Rekurrenten im gleichen Zusammenhang eine Verletzung des Koordinationsgebots rügen, kann ihnen ohnehin nicht gefolgt werden. Sollte die Finanzierungsstrategie der Rekursgegnerin tatsächlich darin bestehen, das Grundstück des Altersheims «U.____» nach einer Umzonung zu verkaufen, lässt sich hieraus kein enger sachlicher Zusammenhang im Sinn des planungsrechtlichen Koordinationsgebots herleiten. Die Frage, ob das Gebiet des Altersheims «U.____» umgezont wird oder nicht, hat auf die planungsrechtliche Rechtmässigkeit des strittigen SNP DES keinen Einfluss. Die Rüge erweist sich als unbegründet.

9.

Die Rekurrenten rügen, es sei zusätzlich eine Zonenplanänderung erforderlich, da ein Teil des Planperimeters SNP DES nicht der ZöBA zugewiesen sei.

9.1 Die rekurrentischen Ausführungen beziehen sich auf die Fläche von 48 m², welche mit dem TSP EGS aus der Klassierung entlassen werden soll. Im geltenden Zonenplan ist diese Fläche weiss markiert und gemäss Legende mit dem Hinweis «Verkehrsfläche» versehen. Die Rekurrenten vertreten deshalb die Auffassung, die fragliche Fläche sei nicht der ZöBA zugeschrieben, weshalb für die Umsetzung der strittigen Gesamtplanung auch eine Zonenplanänderung erforderlich sei.

9.2 In den Nutzungsplänen erscheinen die Verkehrsflächen in der Regel als weisse Flächen. Dies bedeutet aber nicht unbedingt, dass diese Flächen keiner Zone zugewiesen sind. Vielmehr überlagern die Verkehrsflächen die darunterliegende Grundordnung (vgl. P. TSCHANNEN/F. MÖSCHING, Bauen auf Bahnarealen, in: VLP-ASPAN, Raum & Umwelt, November Nr. 6/09, S. 9). Öffentliche Strassen basieren auf Teilstrassenplänen gemäss Strassengesetz (sGS 732.1; abgekürzt StrG). Hierbei handelt es sich um (Sonder-)Nutzungspläne im Sinn von Art. 14 Abs. 1 RPG, welche die zugrundeliegende Zone (BUDE Nr. 56/2024 vom 27. Juni 2024 Erw. 2.1) überlagern. Wird, wie vorliegend, eine Strassenklassierung (teilweise) aufgehoben, so lebt die darunterliegende Grundordnung wieder auf. In der Regel dürfte es keine Schwierigkeiten bereiten, die darunterliegende Zone (vorfrageweise) festzustellen. Die vorliegend strittige Fläche liegt mitten in der Bauzone und ist so klein, dass sie aus planerischen Gründen einer



bestehenden Zone zugehören muss. Auch ist klar, dass die Fläche ein Teil, der von vier Strassen umschlossenen, ZöBA sein muss. Eine andere Auffassung würde eine planerisch verfehlte «Nutzungsinsel» darstellen. Eine Umzonung ist daher nicht notwendig. Die Rüge erweist sich somit als unbegründet.

10.

Die Rekurrenten rügen, die strittige Gesamtplanung habe präjudizielle Bedeutung für die anstehende Gesamtrevision der Ortsplanung.

10.1 Grundsätzlich hat sich der Sondernutzungsplan am Rahmenutzungsplan 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/KISSLING, 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).

10.2 Gemäss Art. 175 Abs. 1 PBG sind Zonenpläne und Baureglemente der Politischen Gemeinden innert zehn Jahren seit Vollzugsbeginn dieses Erlasses (d.h. bis 31. September 2027) im ordentlichen Verfahren an das neue Recht anzupassen. Baudenkmäler und archäologische Denkmäler sind von Gesetzes wegen geschützt, bis entweder ein Schutzinventar nach PBG vorliegt oder eine Schutzverordnung 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», «Kantonale Planung», «Richtplanung») 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 KDP ist frühzeitig in das Verfahren einzubeziehen.

10.3 Das gültige BauR datiert vom 30. Mai 1994, der Zonenplan vom 25. Februar 1980 und die SchutzV vom 9. Dezember 1982. Somit hat die Politische Gemeinde Z.____ ihre Rahmennutzungsplanung bestehend aus Zonenplan und Baureglement bis 31. September 2027 an das neue Recht anzupassen (Art. 175 Abs. 1 PBG). Zumal die SchutzV deutlich älter als 15 Jahre ist, gilt in der Politischen Gemeinde Z.____ der ex-lege-Schutz gemäss Art. 176 Abs. 2 PBG. Die Vorinstanz hat die Revision der Ortsplanung bereits angestossen. Die nicht mehr aktuelle Richtplanung aus dem Jahre 2000 wurde gesamt-revidiert. Als Grundlage dienten das Stadtentwicklungskonzept 2016 und das Leitbild Z.____. Zudem wurde eine Innenentwicklungsstrategie erarbeitet, welche auf einer umfassenden Quartieranalyse aus dem Jahr 2018 basiert. Der Stadtrat hat die neue Richtplanung entworfen und Mitte 2023 dem Parlament zur Beratung und zum Erlass überwiesen. Die im März 2024 erlassene Richtplanung dient als Grundlage für die weitere Ortsplanungsrevision (abrufbar unter www.stadtz.____.ch) Sodann lag vom 30. Mai bis 28. Juni 2024 die revidierte SchutzV öffentlich auf (Publ.-Nr.: 00.123.456). Der neue Rahmennutzungsplan, bestehend aus Zonenplan und Baureglement, wurde vom 22. August bis 31. Oktober bzw. 30. November 2024 dem Mitwirkungsverfahren unterstellt (abrufbar unter www.stadtz.____.ch)

10.4 Soweit die Rekurrenten vorbringen, vor dem Erlass des umstrittenen Sondernutzungsplans hätten mit Blick auf das PBG und das ISOS zuerst der Rahmennutzungsplan sowie die SchutzV revidiert werden müssen, kann ihnen 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 Baureglement, solange der kommunale Rahmennutzungsplan nicht an das neue Recht angepasst ist (vgl. Kreisschreiben Übergangsrecht, S. 12). 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 eines Sondernutzungsplans keine unzulässige Präjudizierung der anstehenden Ortsplanung. Das PBG schreibt lediglich vor, dass die Rahmennutzungspläne grundsätzlich innert zehn Jahren seit Vollzugsbeginn des PBG an dieses anzupassen sind (vgl. Art. 175 Abs. 1 PBG). Eine präjudizierende Wirkung kann auch nicht aus dem Umstand hergeleitet werden, dass aufgrund von Art. 79 Abs. 1 PBG neu in allen



Zonen – und somit auch für die ZöBA – minimale Regelbauvorschriften geregelt sein müssen. Art. 79 Abs. 1 PBG erfordert zuerst die Umsetzung im kommunalen Recht, weshalb diesem auch keine Vorwirkung zugesprochen werden kann (Anhang zum Kreisschreiben Übergangsrecht). Die Anpassung einer allfälligen SchutzV an das neue Recht oder der erstmalige Erlass einer SchutzV ist demgegenüber nicht vorgeschrieben. Folge einer fehlenden oder nicht mehr aktuellen SchutzV ist jedoch, dass allfällige Schutzobjekte von Gesetzes wegen geschützt sind (ex-lege-Schutz). Eine vorgängige Revision der SchutzV ist – auch wenn diese bereits älter ist – für den Erlass eines Sondernutzungsplans nicht notwendig. Zudem wurden die Vorgaben des ISOS in die Interessenabwägung miteinbezogen (vgl. unten Erw. 13). Die Rüge, der strittige SNP DES habe präjudizierende Wirkung, ist unbegründet. Entsprechend ist auch das von den Rekurrenten gestellte Sistierungsbegehren (Ziff. 3 der Rechtsbegehren betreffend SNP DES) abzuweisen.

11.

Im vorliegenden Rekursverfahren ist vor allem der Erlass eines Sondernutzungsplans strittig, mit welchem in Abweichung von den Regelbauvorschriften ein Alters- und Pflegeheim samt Wohnungen für betreutes Wohnen realisiert werden soll.

11.1 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 und Entwurf der Regierung zum Planungs- und Baugesetz vom 11. August 2015, ABI 2015, S. 2445 [nachfolgend Botschaft PBG]; Anhang zum Kreisschreiben Übergangsrecht). 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 gemäss Art. 1 und 3 RPG. Es sind aber auch Interessen zu berücksichtigen, die in Spezialgesetzen – etwa 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).

11.2 Beim Sondernutzungsplan gemäss PBG handelt es sich um einen Nutzungsplan im Sinn von Art. 14 RPG, welcher gemäss Art. 26 Abs. 1 RPG von der zuständigen kantonalen Behörde genehmigt werden muss. Art. 38 Abs. 1 PBG (i.V.m. Art. 3 Abs. 1 Bst. c PBV) kon-

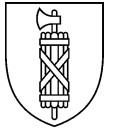


kreterisiert hierzu, dass das AREG die Erlasse auf Rechtmässigkeit sowie auf deren Übereinstimmung mit der kantonalen Richtplanung und der Sachplanung des Bundes zu prüfen hat. Die Genehmigung ist ein Instrument der Aufsicht des Kantons über die Nutzungsplanung, insbesondere, wenn die Gemeinden die Pläne erlassen. Sie ist mehr als blosser Kontrolle; die Genehmigung ist selbst ein Akt der Nutzungsplanung und als solcher ein Mittel der Koordination. Die Genehmigung ist durch die kantonale Stelle dementsprechend zu begründen (BUDE Nr. 58/2022 vom 14. Juli 2022 Erw. 5.3 ff.). Inwiefern die Genehmigungsverfügung des AREG diesen Erfordernissen nicht gerecht werden sollte, legen die Rekurrenten in ihrer pauschalen Andeutung am Augenschein nicht dar. Es ist auch nicht ersichtlich, waren doch die Rekurrenten ohne Weiteres in der Lage die Genehmigungsverfügung mitanzufechten und den Rekurs entsprechend zu begründen.

11.3 Der strittige SNP DES bezweckt die Erstellung eines Alters- und Pflegeheims mit Wohnungen für betreutes Wohnen (Art. 2 Abs. 1 Bst. a besV DES). Im Geltungsbereich des SNP DES dürfen nur Nutzungen erstellt werden, welche dem Zweck eines Alterszentrums sowie dem Gesundheitswesen dienen. Beispielsweise ein Pflegezentrum, Wohnungen für betreutes Wohnen und Nutzungen, die mit diesen im Zusammenhang stehen. Zusätzlich sind auch Drittnutzungen für die öffentliche Hand, für gemeinnützige Zwecke und soziale Institutionen zulässig (Art. 3 besV DES). Zu den öffentlichen Aufgaben des modernen Leistungs- und Sozialstaats gehört – wie auch aus Art. 28 SHG hervorgeht – insbesondere die Altersversorgung. Neben Alters- und Pflegeheimen erfüllen nach heutigem Verständnis auch Alterswohnungen diese Aufgabe und zwar selbst dann, wenn sie in keinem direkten Kontext zu einem bestimmten Alters- oder Pflegeheim stehen. Nicht erforderlich ist, dass die Baute oder Anlage im Eigentum des Gemeinwesens steht, sondern es ist auch eine private Trägerschaft denkbar (Urteil des Verwaltungsgerichtes B 2016/82 vom 7. April 2017 Erw. 3.1; D. GSPONER, Die Zone für öffentliche Bauten und Anlagen, Diss. Zürich 2000, S. 80; Urteile des Bundesgerichtes 1C_497/2020, 1C_507/2020 vom 27. Juni 2022 Erw. 7.3.2). Die älter werdende Bevölkerung und der damit verbundene demografische Wandel löst zudem eine vermehrte Nachfrage nach entsprechenden Angeboten aus. Hinzu kommt, dass in der Politischen Gemeinde Z.____ das bisherige Altersheim «T.____» geschlossen wurde und die Bewohnerinnen und Bewohner in Provisorien einquartiert werden mussten. Somit dient der Erlass des strittigen SNP einem gewichtigen wie auch dringlichen öffentlichen Interesse. Die rekurrentische Rüge, die Erstellung von Alterswohnungen sowie die anderen möglichen Nutzungen wie etwa Tagesstrukturen für Betagte oder Schüler lägen nicht im öffentlichen Interesse, erweist sich somit als unbegründet.

12. Die Rekurrenten bringen vor, der Standort sei für ein Alters- und Pflegeheim falsch gewählt.

12.1 Zu prüfen ist, ob der gewählte Standort den Planungszielen und Grundsätzen nach Art. 1 und 3 RPG standhält. Nach Art. 1 Abs. 1 RPG



sorgen Bund, Kantone und Gemeinden dafür, dass der Boden haus-
hälterisch 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 Lebens-
grundlagen wie Boden, Luft, Wasser, Wald und die Landschaft zu
schützen (Bst. a); die Siedlungsentwicklung nach innen zu lenken, un-
ter Berücksichtigung einer angemessenen Wohnqualität (Bst. a^{bis});
kompakte Siedlungen zu schaffen (Bst. b); die räumlichen Vorausset-
zungen für die Wirtschaft zu schaffen und zu erhalten (Bst. b^{bis}). Die
Landschaft ist nach Art. 3 Abs. 2 RPG zu schonen; insbesondere sol-
len Siedlungen, Bauten und Anlagen sich in die Landschaft einordnen
(Bst. a). Nach Art. 3 Abs. 3 RPG sind die Siedlungen nach den Bedürf-
nissen der Bevölkerung zu gestalten und in ihrer Ausdehnung zu be-
grenzen, insbesondere sollen; Wohn- und Arbeitsgebiete einander
zweckmässig zugeordnet und durch das öffentliche Verkehrsnetz er-
schlossen sein (Bst. a); Massnahmen zur besseren Nutzung der
brachliegenden oder ungenügend genutzten Flächen in Bauzonen und
der Möglichkeiten zur Verdichtung der Siedlungsfläche getroffen wer-
den (Bst. a^{bis}); Wohngebiete vor schädlichen und lästigen Einwirkun-
gen wie Luftverschmutzung, Lärm und Erschütterungen möglichst ver-
schont werden (Bst. b); Rad- und Fusswege erhalten und geschaffen
werden (Bst. c); günstige Voraussetzungen für die Versorgung mit Gü-
tern und Dienstleistungen sichergestellt werden (Bst. d) und Siedlun-
gen möglichst viele Grünflächen und Bäume enthalten (Bst. e). In
Art. 3 Abs. 4 RPG werden besondere Planungsgrundsätze für öffentli-
che Bauten und Anlagen statuiert, welche zu den landschafts- und
siedlungsbezogenen allgemeinen Grundsätzen hinzutreten
(TSCHANNEN, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [Hrsg.], Praxis-
kommentar RPG: Richt- und Sachplanung, Interessenabwägung, Zü-
rich/Basel/Genf 2019, Art. 3 N 75). Demnach sollen für die öffentlichen
oder im öffentlichen Interesse liegenden Bauten und Anlagen sachge-
rechte Standorte bestimmt werden (Abs. 4). Bei der Standortwahl sind
die regionalen Bedürfnisse zu berücksichtigen und störende Ungleich-
heiten abzubauen (Bst. a). Einrichtungen wie Schulen, Freizeitanlagen
oder öffentliche Dienste sollen für die Bevölkerung gut erreichbar sein
(Bst. b). Schliesslich sollen die nachteiligen Auswirkungen auf die na-
türlichen Lebensgrundlagen, die Bevölkerung und die Wirtschaft ver-
mieden oder gesamthaft gering gehalten werden (Bst. c).

12.2 Der kantonale Richtplan zeigt mit dem Raumkonzept eine
Gesamtschau der künftigen räumlichen Ordnung des Kantons St.Gal-
len. 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 Ver-
kehr (öV) erschlossene Dörfer zu lenken. Weiter gibt der Richtplan vor,
dass Siedlungen in sich zukunftstauglich zu gestalten sind. Neue An-
sprüche an die Siedlungsgestaltung ergeben sich neben anhaltendem
wirtschaftlichen Strukturwandel aus zukünftigen Entwicklungen hin-



sichtlich Demografie (vor allem Alterung der Gesellschaft) sowie Klimawandel (Klimaschutz/Naturgefahren, urbane Wärmeinseln usw.). Siedlungsentwicklung nach innen kann aber auch bewirken, dass der Raum für öffentliche Einrichtungen an zentralen Lagen knapp wird, diese an die Siedlungsränder verdrängt werden mit entsprechendem Druck auf die Kulturlandschaft. Hierbei gilt: Je publikumsintensiver die öffentlichen Einrichtungen, desto zentraler sollten diese gelegen sein (Koordinationsblatt R11, S. 4).

12.3 Die vorinstanzliche Standortwahl für den geplanten Zweck ist vor dem Hintergrund des kantonalen Richtplans nicht zu beanstanden. Die Stadt Z.____ ist gemäss Richtplankarte dem Raumtyp «urbaner Verdichtungsraum» zugeordnet und hat damit den entsprechenden Teil des künftigen kantonalen Bevölkerungswachstums zu übernehmen. Der Planperimeter liegt gemäss Richtplankarte im definitiven Siedlungsgebiet. Das Siedlungsgebiet wird in Wohn- und Mischnutzung, Arbeitsnutzung und sonstige Nutzung aufgegliedert. Der strittige Planperimeter wird der sonstigen Nutzung zugewiesen. Die sonstige Nutzung dient unter anderem Bauten und Anlagen, die – wie etwa ein Alters- und Pflegeheim – im öffentlichen Interesse liegen. Die umliegenden Flächen sind dagegen für die Wohn- und Mischnutzung vorgesehen. Mit der vorgenommenen Standortwahl wird das zentral gelegene Siedlungsgebiet von Z.____ zukunftsstauglich gestaltet, indem es die demografische Herausforderung frühzeitig aufnimmt. Der Planperimeter liegt sodann in Fusswegdistanz zum Bahnhof Z.____. Gemäss der Karte «öV-Güteklassen und Haltestellen CH» (Geoportal.ch) liegt der Planperimeter in der Klasse A (sehr gute Erschliessung). Gemäss der Karte «Rollender Langsamverkehr Bedeutung Kt SG» befinden sich in der Nähe des Planperimeters auch Velowege von kantonalen Bedeutung. Die Karte «Strassenklassierung» zeigt zudem, dass der Planperimeter auch strassenmässig gut erschlossen ist. Insgesamt handelt es sich somit um eine Standortwahl, die dem kantonalen Richtplan entspricht.

12.4 Wo und inwiefern die Verdichtung sowie Entwicklung innerhalb des Gemeindegebiets detailliert erfolgen soll, ergibt sich aus dem kommunalen Richtplan der Stadt Z.____ aus dem Jahr 2024 (abrufbar unter www.stadtz.____.ch). Die Richtplankarte «Nutzung und Gestaltung, Teil Süd» vom 19. März 2024 sieht für den Planperimeter – wie der geltende Zonenplan – ein Gebiet für öffentliche Bauten und Anlagen vor. Die umliegenden Gebiete sollen mehrheitlich den Kerngebieten zugewiesen werden. Insoweit stimmt die Standortwahl auch mit dem neuen Richtplan ohne Weiteres überein. Insgesamt kann festgehalten werden, dass vor dem Hintergrund der kantonalen sowie kommunalen Richtplanung wie auch der geltenden Planungsgrundsätzen – insbesondere jenen für im öffentlichen Interesse liegende Bauten und Anlagen gemäss Art. 3 Abs. 4 RPG – eine sachgerechte Standortwahl vorgenommen worden ist. Die rekurrentischen Rügen vermögen weder die Standortwahl noch die Planungsgrenzung in Frage zu stellen. In ihren Ausführungen beanstanden sie, dass am geplanten Standort zu wenig Grünflächen und Aussenräume für Demenzzranke



beständen. Diese essenziellen Grünflächen und Aussenräume seien am bisherigen Standort «T.____» verfügbar, weshalb auch jener Standort der Richtige sei. Mit ihrer Argumentation scheinen die Rekurrenten zu verkennen, dass das Altersheim «T.____» in der Landwirtschaftszone und somit ausserhalb der Bauzone liegt. Bereits deshalb wäre dieser Standort falsch, widerspricht er doch diametral den Planungszielen und -grundsätzen von Art. 1 und 3 RPG. Entsprechend wurde der Standort «T.____» in der Standortevaluation im Jahr 2013 negativ bewertet. Ob der Standort «T.____» tatsächlich – wie die Rekurrenten behaupten – in eine ZöBA umgezogen werden könnte, liegt ausserhalb des Verfahrensgegenstands. Nichtsdestotrotz verfügt der gewählte Standort abgesehen von den geplanten Aussenräumen über zusätzliche Grün- und Aussenräume, befindet sich doch der M.____park in unmittelbarer Nähe. Auch das Argument, am geplanten Standort befänden sich – anders als beim Standort «T.____» – keine Reserveflächen für zukünftige Erweiterungen, verfängt nicht. Sollte dereinst entgegen der bisherigen Argumentation der Rekurrenten aufgrund des demografischen Wandels ein zusätzlicher Mehrbedarf notwendig sein, so ist nicht gesagt, dass dieser am geplanten Standort gedeckt werden muss. Vielmehr sind in diesem Fall – neben möglichen Aufstockungen oder Erweiterungen im Planperimeter wie es in der Standortevaluation geprüft wurde – auch andere Alternativen zu prüfen. Die blosser Freihaltung von Reserveflächen ist mit den Planungszielen und -grundsätzen jedenfalls nicht vereinbar. Schliesslich ist zu berücksichtigen, dass sich das Altersheim «T.____» abseits jeglicher Verkehrsinfrastruktur sowie Zentralität befindet. Dabei ist die soziale Teilhabe ein wichtiger Faktor für das Wohlbefinden und die Lebensqualität älterer Menschen sowie Voraussetzung für ein menschenwürdiges Dasein (Planungsbericht Betreuung und Pflege, a.a.O., S. 10). Ebenfalls unbegründet ist die rekurrentische Rüge, dass bei der Standortwahl lediglich Standorte auf dem Gebiet der Politischen Gemeinde Z.____ geprüft wurden. Zum einen gaben die Stimmberechtigten der beteiligten Politischen Gemeinden der Rekursgegnerin im Jahre 2013 ausdrücklich den Auftrag, an einem zentralen Ort in Z.____ ein neues Pflegeheim zu erstellen (vgl. oben Bst. B.a). Zum anderen ist es auch aus raumplanungsrechtlichen Gründen naheliegend, das gemeinsame Pflegeheim der beteiligten Gemeinden in der verkehrstechnisch gut erschlossenen Stadt Z.____ zu planen. Inwieweit die detailliert vorgenommene Standortevaluation aus dem Jahr 2013 zwischenzeitlich überholt sein sollte, wird nicht dargetan und ist auch nicht ersichtlich. Die Rügen erweisen sich als unbegründet. Auf die Einholung eines Gutachtens beim Schweizer Raumplanungsverband «EspaceSuisse» kann in antizipierter Beweiswürdigung verzichtet werden. Ohnehin obliegt die Prüfung der rekurrentischen Rügen der Rekursinstanz und nicht dem Raumplanungsverband.

13.

Die Rekurrenten rügen weiter, die Gesamtplanung widerspreche dem ISOS. Zumal das ISOS direkt anwendbar sei, bedürfe es auch einer Begutachtung durch die eidgenössische Kommission.



13.1 Der Bund, seine Anstalten und Betriebe sowie die Kantone sorgen bei der Erfüllung der Bundesaufgaben dafür, dass das heimatliche Landschafts- und Ortsbild, geschichtliche Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmäler geschont werden und, wo das allgemeine Interesse an ihnen überwiegt, ungeschmälert erhalten bleiben (Art. 3 Abs. 1 des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz [SR 451; abgekürzt NHG]). Beim heimatlichen Landschafts- und Ortsbild, den geschichtlichen Stätten sowie den Natur- und Kulturdenkmälern werden Objekte von nationaler Bedeutung und solche von regionaler und lokaler Bedeutung unterschieden (Art. 4 NHG). Der Bundesrat erstellt nach Anhören der Kantone Inventare von Objekten von nationaler Bedeutung (Art. 5 Abs. 1 NHG). 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 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, und der Nachteil mit Ersatzmassnahmen ausgeglichen werden kann, so dass der Zustand des Objekts insgesamt nicht verschlechtert wird (BGE 127 II 273 Erw. 4c mit Hinweisen). Kann ein Inventarobjekt im Sinn von Art. 5 NHG erheblich beeinträchtigt werden oder stellen sich in diesem Zusammenhang grundsätzliche Fragen, so hat die Entscheidbehörde ein Gutachten der eidgenössischen Kommission einzuholen (Art. 7 Abs. 2 NHG); 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.). Ob ein Gutachten eingeholt werden muss, entscheidet – sofern der Kanton zuständig ist – die kantonale Fachstelle (Art. 7 Abs. 1 NHG)

13.2 Im Rahmen der Gesamtplanung wird mit dem SNP I. ___bach auf die Festlegung des Gewässerraums verzichtet. Zudem kommt ein Teil des Gebäudes unter dem mittleren Grundwasserspiegel zu liegen. Der Gewässerschutz gehört zu den Bundesaufgaben im Sinn von Art. 2 NHG (BGE 139 II 271 Erw. 9.2; Urteil des Bundesgerichtes 1C_265/2022 vom 24. April 2023 Erw. 3.2), weshalb die Anwendbarkeit des ISOS zu bejahen ist. Das ISOS umfasst nur Objekte von nationaler Bedeutung. Sie sind im Anhang zur Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (SR 451.12; abgekürzt VISOS) aufgeführt. Die Ortsbilder von regionaler und lokaler Bedeutung wurden im Rahmen der Erstinventarisierung ebenfalls anhand der ISOS-Methode aufgenommen, sind aber nicht Teil des Bun-



desinventars. Die Ortsbildaufnahme zum verstädterten Dorf Z.____ datiert vom Dezember 1989 (im Folgenden: ISOS-Ortsbildaufnahme) und ist nicht im Anhang 1 zum VISOS gelistet. Demnach handelt es sich nicht um ein Ortsbild von nationaler Bedeutung. Gemäss der auf der Internetseite des Bundesamtes für Kultur (BAK) abrufbaren Liste, wird es lediglich als Ortsbild von regionaler Bedeutung eingestuft (abrufbar unter www.bak.admin.ch, «Baukultur», «ISOS und Ortsbildschutz», «Ortsbildaufnahmen»). Dementsprechend kommt dem Ortsbild der Stadt Z.____ nicht die Rechtswirkung von Art. 6 NHG zu, da wiederum nur Objekte von nationaler Bedeutung ungeschmälert zu erhalten sind. Eine obligatorische Beurteilung durch die eidgenössische Kommission entfällt ebenfalls, da dies nur Objekte von nationaler Bedeutung betrifft (Art. 7 Abs. 2 NHG). Immerhin ist aber das Ortsbild von Z.____ zu schonen (Art. 3 Abs. 1 NHG), da diese Pflicht unabhängig von der Bedeutung des Objekts besteht (Art. 3 Abs. 3 NHG). Die Berücksichtigung ergibt sich auch aus dem kantonalen Recht. Wie bereits ausgeführt gilt in der Politischen Gemeinde Z.____ für Baudenkmäler der ex-lege-Schutz gemäss Art. 176 Abs. 2 PBG. Gemäss kantonalem Richtplan 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. Zumal das Ortsbild des verstädterten Dorfs Z.____ als kantonal schutzwürdig festgesetzt worden ist (sog. Kantonsinventar), ist daher die ISOS-Ortsbildaufnahme als Entscheidungsgrundlage zu berücksichtigen (Koordinationsblatt S31, S. 6). Die rekurrentische Rüge der (obligatorischen) Begutachtungspflicht durch die eidgenössischen Kommissionen erweist sich jedoch als unbegründet.

14.

Die Rekurrenten rügen, der SNP DES sei mit dem Ortsbild gemäss Kantonsinventar (sprich der ISOS-Ortsbildaufnahme), der SchutzV wie auch dem geltenden ex-lege-Schutz nicht zu vereinbaren.

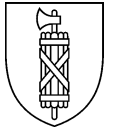
14.1 Der Planperimeter liegt gemäss ISOS-Ortsbildaufnahme in der Umgebungszone II (U-Zo II) mit der Benennung «Freiraum, Rasen und Bäume, mit öffentlichen Bauten und Anlagen». Die U-Zo II ist der Aufnahmekategorie «ab» (unerlässlicher bzw. empfindlicher Teil des Ortsbilds) zugewiesen, wobei dem Ortsbildteil in Bezug auf das Ortsbildganze eine hohe Bedeutung («X») zugemessen wird. Entsprechend weist die U-Zo II das Erhaltungsziel «a» (Erhalten der Beschaffenheit als Kulturland oder Freifläche; die für das Ortsbild wesentliche Vegetation und Altbauten bewahren, störende Veränderungen beseitigen) auf. Innerhalb der U-Zo II wird auf das Einzelelement Nr. 0.0.3 hingewiesen (Schulhaus H.____, A.20.Jh., in den 80er-Jahren renoviert). Das M.____zentrum wird mit Einzelelement Nr. 0.0.4 als störend vermerkt (Quartiertreff M.____heim, 70/80er-Jahre, gestaffelter, klobiger Baukörper in Freiraum). Westlich an die U-Zo II grenzt das Gebiet 0.2 (G 0.2) mit Erhaltungsziel A (Substanzerhaltung). Nördlich der U-



Zo II liegt die Baugruppe 4.1 (B 4.1) mit Erhaltungsziel A (Substanzerhaltung). Südöstlich befindet sich schliesslich das Gebiet 5 (G 5), welches sich als Gewerbe- und Industriequartier auszeichnet und dem das Erhaltungsziel C (Erhalten des Charakters) zugewiesen wird. Die in den Klammern angegebene Beschreibung der Aufnahmemethode, Bedeutung sowie des Erhaltungsziels ist den «Erläuterungen zum ISOS» des BAK entnommen (abrufbar unter www.bak.admin.ch, «Baukultur», «ISOS und Ortsbildschutz», «Das ISOS in Kürze», «ISOS-Methode» [im Folgenden: ISOS-Erläuterungen]).

14.2 Wie bereits ausgeführt, datiert die derzeit gültige SchutzV vom 9. Dezember 1982. Gemäss dieser befindet sich der Planperimeter nicht im Ortsbildschutzgebiet. In unmittelbarer Umgebung befinden sich jedoch geschützte Kulturobjekte (Grundstücke Nrn. 003 und 004/005). Gemäss Art. 6 SchutzV sind die Zerstörung geschützter Einzelobjekte sowie schwerwiegende Eingriffe in deren Substanz untersagt. Sodann kommt den Einzelobjekten ein Umgebungsschutz zu (Art. 4 SchutzV). Ebenfalls in der SchutzV verzeichnet ist die Baumallee entlang der D.___strasse. Gemäss Art. 12 SchutzV sind die Naturobjekte zu erhalten (vgl. zum Ganzen die Plandarstellung oben Bst. A.b)). Die veraltete SchutzV der Politischen Gemeinde Z.___ wurde revidiert und im Jahr 2024 öffentlich aufgelegt. Grundlage für die Überarbeitung bildet unter anderem das aktualisierte Inventar der Ortsbilder und Kulturobjekte (im Folgenden: «Kulturinventar», abrufbar unter www.mitwirken.stadtz.___.ch). Gemäss der überarbeiteten, aber noch nicht genehmigten revSchutzV soll im fraglichen Gebiet der Ortsbildschutz (Substanzschutz national/kantonal [OS A]) in östliche Richtung erweitert werden, so dass ein Teil des Perimeters SNP DES im OS A zu liegen käme. Die Gebäude auf den Grundstücken Nrn. 006 (D.___strasse 2), 008 (D.___strasse 4) und 003 (D.___strasse 8) sollen als Kulturschutzobjekte von kantonalen Bedeutung geschützt werden; Die Gebäude auf den Grundstücken Nrn. 011 (Q.___strasse 66), 007 (D.___strasse 15) und 004/005 (G.___strasse 8/10) als Kulturschutzobjekte von lokaler Bedeutung. Sodann soll die Baumreihe entlang der D.___-, N.___- und G.___strasse geschützt werden. Eine besondere Schutzwürdigkeit des Gebäudes auf Grundstück Nr. 009 ist basierend auf dem aktualisierten Kulturinventar, den Vernehmlassungen der KDP wie auch den fehlenden substantiierten Ausführungen der Rekurrenten nicht ersichtlich.

14.3 Der Planungsbericht vom 15. Dezember 2022 setzt sich mit den denkmalpflegerischen Gegebenheiten auseinander. So verweist der Bericht in Zusammenhang mit dem Kantonsinventar (bzw. der ISOS-Ortsbildaufnahme) auf die ISOS-Erläuterungen, wo geeignete Massnahmen für Umgebungszonen mit Erhaltungsziel «a» vorgeschlagen werden; dazu gehören: (1) Verständnis der Öffentlichkeit wecken; (2) Bedeutung der Beschaffenheit im Detail abklären, z. B. durch Bauinventar; (3) geeignete Nutzungszuweisung suchen; (4) Auszonen und als Freihaltegebiet bezeichnen; (5) spezielle, an die Umgebung angepasste Zonenvorschriften erlassen; (6) Gestaltungsplanobligatorium



einführen; (7) Einzelbäume oder Baumgruppen und Hecken unter Schutz stellen. Die Bedeutung der U-Zo II wurde im Rahmen der Revision der SchutzV abgeklärt (vgl. Ziff. 2 der geeigneten Massnahmen). Das Gebiet war bereits im Zeitpunkt der ISOS-Ortsbildaufnahme überbaut, so dass eine Auszonung an dieser zentralen Lage für die nicht besondere (Rest)Freifläche nicht in Frage kommt (vgl. Fussnote 18 der ISOS-Erläuterungen, wonach Auszonungen lediglich bei «allerwertvollsten Bereichen» zu prüfen sind). Entsprechend weisen der gültige Zonenplan, der überarbeitete Richtplan sowie der angedachte Zonenplan in jenem Bereich weiterhin in Einklang mit der bisherigen Benennung der U-Zo II («Freiraum, Rasen und Bäume, mit öffentlichen Bauten und Anlagen») eine ZöBA aus (vgl. Ziffn. 3 und 4 der geeigneten Massnahmen). Mit dem Abbruch des bestehenden Gebäudes (M.___zentrum), welches in der ISOS-Ortsbildaufnahme als störend vermerkt ist, und dem Bau eines städtebaulich und architektonisch eingepassten Alters- und Pflegezentrums wird die Situation architektonisch und städtebaulich verbessert (vgl. unten Erw. 15). Der SNP DES nimmt sodann das gemäss ISOS-Erläuterungen empfohlene Gestaltungsplanobligatorium vorweg (vgl. Ziff. 6 der geeigneten Massnahmen). Damit können diverse Vorschriften zur Gestaltung der Bauten und Anlagen sowie der Freiräume gemacht werden, damit die bestehenden Qualitäten erhalten bleiben oder sogar verbessert werden (vgl. Ziff. 5 der geeigneten Massnahmen). Die bestehende Baumreihe entlang der D.___strasse steht zudem bereits heute unter Schutz und wird erhalten bleiben (vgl. Ziff. 7 der geeigneten Massnahmen). Durch den geplanten H.___weg wird der verbliebene Freiraum ebenfalls aufgewertet und erlebbar gemacht. Es ist der Vorinstanz sowie der Genehmigungsbehörde bzw. der KDP zu folgen, dass der strittige SNP DES den Anliegen des Kantonsinventars Rechnung trägt.

14.4 Näher zu betrachten ist die Vereinbarkeit mit dem Ortsbildschutz mit Substanzschutz (OS A), wie es die revSchutzV vorsieht. Die revSchutzV ist zwar noch nicht rechtskräftig, dennoch ist eine Präjudizierung zu vermeiden. Der Perimeter SNP DES tangiert im Westen das zukünftige Ortsbildschutzgebiet. Gemäss Art. 5 Abs. 1 revSchutzV sind im OS A alle siedlungsgeschichtlich bedeutenden Bauten, Anlagen und Freiräume in ihrer schutzwürdigen, äusseren Substanz und Erscheinung zu pflegen und zu erhalten. Dazu gehören im besonderen auch Gärten, Mauern, Einfriedungen und Bodenbeläge. Fassaden- und Dachsanierungen sind mit authentischen Materialien auszuführen (Abs. 2). Neu- und Umbauten sind mit besonderer Sorgfalt zu gestalten und in das Orts- und Strassenbild einzupassen (Abs. 3). Als Beurteilungskriterien gelten insbesondere: Bst. a) Standort und Orientierung, Bst. b) Bauvolumen und Proportionen, Bst. c) Fassadengliederung, Bst. d) Dachform und -gestaltung, Bst. e) Materialwahl und Farbgebung, f) Umfang von Terrainveränderungen und Böschungssicherungen, g) Gestaltung von Mauern und Einfriedungen, h) Art und Ausführung von Belägen. Das schützenswerte Ortsbild entlang der D.___strasse wird im aktuellen Kulturinventar (S. 10) wie folgt beschrieben:



Das schützenswerte Ortsbild D.___strasse beginnt auf der Nordseite der Q.___strasse und erstreckt sich von dort nach Süden. An der oberen D.___strasse sind es die Bauten auf der Ostseite, die zu diesem Ortsbild gehören (angrenzend dazu das schützenswerte Ortsbild Z.___ Kern). Leider hat das Ortsbild in diesem Bereich durch den 1972 erfolgten Abbruch der L.___kapelle einen entscheidenden Verlust hinnehmen müssen. Das anschliessende H.___schulhaus vermittelt aber wieder einen festen Bezugspunkt, und das auch einzeln schützenswerte Haus D.___strasse 15 mit seinem auffälligen Fassadenturm setzt einen entscheidenden Akzent. Letzteres wird gefolgt vom Haus Nr. 17, das über eine bemerkenswert schöne Eingangssituation verfügt. Den südöstlichen Abschluss des Ortsbildschutzgebiets D.___strasse macht das an die F.___strasse angrenzende Nr. 21, das mit seinem portikusähnlichen Eingang und der namengebenden Efeuwand der mittleren D.___strasse ganz eigenes Gepräge gibt.

14.5 Zumal das heutige M.___zentrum nicht im geplanten Ortsbildschutzgebiet liegt und es sich ohnehin nicht um eine siedlungsgeschichtlich bedeutende Baute oder Freiraum handelt, ist Art. 5 Abs. 1 revSchutzV gewahrt. Schwieriger erscheint, ob sich das geplante Volumen – wie von Art. 5 Abs. 3 revSchutzV verlangt – in das Orts- und Strassenbild einpasst. In der Umgebung des Plangebiets befinden sich mehrere stattliche bürgerliche Wohnbauten aus der Jahrhundertwende sowie grossvolumige Mehrfamilienhäuser aus der Zeit nach dem Jahr 1970. Entsprechend der hier gültigen Bauzonen sind grössere Baukörper anzutreffen, die zwischen drei und vier Vollgeschosse mit zusätzlichen Dachgeschossen aufweisen. Im östlich anschliessenden Gebiet des früheren Industriearials ist in der Zwischenzeit die Wohnüberbauung V.___park mit vier-, fünf- und siebenvollgeschossigen Gebäuden entstanden. Eine weitgehende, besonders kleine Massstäblichkeit ist östlich der D.___strasse somit nicht anzutreffen. Zwar hält das aktuelle Kulturinventar fest, dass an der oberen D.___strasse insbesondere die Bauten auf der Ostseite (recte: Westseite) zum Ortsbild gehören. Die Ostseite der D.___strasse habe jedoch durch den Abbruch der L.___kirche im Jahr 1972 einen entscheidenden Verlust erfahren. Am Augenschein zeigte sich sodann, dass der Verlust durch die am Anfang der 2010er-Jahren fertiggestellten Wohn- und Geschäftsräumlichkeiten (Vers.-Nrn. 1234 bis 5678) auf Grundstück Nr. 010 manifestiert wurde. Dies zeigt sich auch deutlich im von den Rekurrenten eingereichten Architekturmodell. Sodann sind Gebäude mit halböffentlicher Nutzung an der Bahnhofstasse insgesamt historisch verbürgt (M.___zentrum bzw. vormals die L.___kirche, H.___schulhaus etc.). Auch diese Gebäude unterscheiden sich bezüglich Volumetrie und Setzung von der historischen Wohnbebauung. Bereits vor diesem Hintergrund erscheint ein grösseres Volumen im Plangebiet mit dem Ortsbildschutz vereinbar. Hinzu kommt, dass das Bauvolumen des neuen Alters- und Pflegeheims aus dem Raumbedarf bzw. aus der zu erfüllenden öffentlichen Funktion resultiert. Um den



beschriebenen öffentlichen Bedarf abzudecken, handelt es sich naturgemäß um ein grosses Volumen. Es ist die Auffassung der Vorinstanz, der Genehmigungsbehörde wie auch der Fachstelle zu teilen, wonach der Ortsbildschutz entlang der oberen D.____strasse – ob gestützt auf den ex-lege-Schutz, Art. 3 NHG oder hinsichtlich einer möglichen Präjudizierung der revSchutzV – dem strittigen SNP nicht entgegensteht. Der rekurrentische Antrag auf Einholung eines fakultativen Gutachtens bei den eidgenössischen Kommissionen ist abzuweisen. Es ist nicht ersichtlich und wird nicht dargetan, inwiefern ein «wichtiger Fall» gemäss Art. 8 NHG vorliegt. Die rekurrentische Rüge erweist sich als unbegründet.

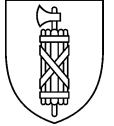
14.6 Weiter zu prüfen ist, ob das von den Rekurrenten gerügte Volumen die Einzelschutzobjekte beeinträchtigt. Es ist unbestritten, dass die Gebäude auf den Grundstücken Nrn. 011 (Q.____strasse 66), 006 (D.____strasse 2), 008 (D.____strasse 4), 003 (D.____strasse 8), 007 (D.____strasse 15) sowie 004/005 (G.____strasse 8/10) geschützt sind, sei es durch die SchutzV oder den ex-lege-Schutz. Im SNP DES wird der Erhalt der Baudenkmäler nicht in Frage gestellt, so dass den wichtigen Anliegen nach Art. 6 SchutzV bzw. dem ex-lege-Schutz Rechnung getragen wird. Der Schutz von Baudenkmälern schliesst gemäss Art. 99 PBG auch einen eigentlichen Umgebungsschutz mit ein. Der Schutz eines Baudenkmals wirkt sich im Einzelfall derart auf seine Umgebung aus, als dort vorgesehene (bauliche) Massnahmen sich nicht unmittelbar beeinträchtigend auf das Schutzobjekt auswirken dürfen. Der konkrete Umfang der zu beachtenden Umgebung ist dabei im Einzelfall zu bestimmen (vgl. KAISER/MANSER, in: Ehrenzeller/Engeler [Hrsg.], Handbuch Heimatschutzrecht, Zürich/St.Gallen 2020, § 6 N 28). Der Umfang des Schutzes muss eine zeitgemässe Nutzung und Anpassung des Objekts und seiner Umgebung ermöglichen (J. BEREUTER, in: Bereuter/Frei/Ritter [Hrsg.], Kommentar zum Planungs- und Baugesetz des Kantons St.Gallen, Basel 2020, Art. 122 N 8). Eine Beeinträchtigung im Sinn von Art. 99 Abs. 1 PBG liegt vor, wenn ein Schutzobjekt durch Veränderungen in seiner Umgebung in jenen Bereichen, die es einzigartig oder charakteristisch machen und aufgrund derer es unter Schutz gestellt wurde, in erheblicher bzw. umfangreicher Weise beeinträchtigt wird. Dagegen liegt keine solche Beeinträchtigung vor, wenn ein Schutzobjekt in seiner geschützten Beschaffenheit und Wirkung durch Veränderungen innerhalb seines Wirkungskreises nur unerheblich eingeschränkt wird (vgl. W. ENGELER, in: Ehrenzeller/Engeler [Hrsg.], Handbuch Heimatschutzrecht, Zürich/St.Gallen 2020, § 7 N 176; Urteil des Bundesgerichtes 1C_26/2016 vom 16. November 2016 Erw. 3.3). Der Wirkungskreis ist dabei nicht aus einer ästhetischen Sichtweise zu beurteilen. Geschützt werden soll vielmehr der originäre Standort eines Baudenkmals in seiner historisch-baulichen sowie naturräumlichen Ausprägung (Teil des Eigenwerts) wie auch die historisch-räumliche Prägung durch das Schutzobjekt selbst (sog. Lagewert; W. ENGELER, Das Baudenkmal im schweizerischen Recht, Zürich/St.Gallen 2008, S. 161).



14.7 Bereits aufgrund der grossen Distanz zum Bauvolumen ist der Umgebungsschutz der Einzelschutzobjekte auf den Grundstücken Nrn. 011 (Q.___strasse 66) und 007 (D.___strasse 15) gewährt. Das Schutzobjekt auf den Grundstücken Nrn. 004/005 (G.___strasse 8/10) befindet sich direkt gegenüber dem Plangebiet, jedoch springen die Baufelder in jenem Bereich deutlich zurück. Auch diesbezüglich ist der Umgebungsschutz gewährt. Näher zu beurteilen ist der Umgebungsschutz der Einzelschutzobjekte, welche westlich der D.___strasse liegen. Dieser dürfte bei den Grundstücken Nrn. 006 (D.___strasse 2) und 008 (D.___strasse 4) bereits aufgrund des Lagewerts nicht beeinträchtigt werden. Das Grundstück Nr. 006 (D.___strasse 2) liegt nördlich der E.___strasse in der Nähe des Knotens D.___strasse/E.___strasse. Diese räumliche Lage verhindert, dass das Schutzobjekt und das geplante Alters- und Pflegeheim historisch-baulich im gleichen Kontext gelesen werden. Ähnlich verhält es sich mit dem Schutzobjekt auf Grundstück Nr. 008 (D.___strasse 4), da es ebenfalls am Knoten der D.___strasse/E.___strasse liegt und die Baufelder nicht direkt gegenüber dem Schutzobjekt, sondern diagonal zu diesem situiert sind. Kritischer präsentiert sich dagegen die Situation beim kantonal schutzwürdigen Gebäude auf Grundstück Nr. 003, da das geplante Alters- und Pflegeheim direkt gegenüber zu liegen kommt. Damit besteht die Gefahr, dass die deutlich höhere Fassade des Alters- und Pflegeheims optisch die Wirkung der Villa beeinträchtigt und so negativ auf den Standort der Villa einwirkt bzw. dessen Lagewert schmälert. Die KDP, als zuständige Fachstelle, ist jedoch der Auffassung, dass durch eine gestaffelte Höhe und die Aufgliederung des Baukörpers in verschiedene Flügel versucht wurde, das Volumen soweit wie möglich aufzulösen. Die geschickt platzierten Rücksprünge würden einerseits städtebauliche Aussenräume bilden, andererseits den genannten Schutzobjekten einen angemessenen Respektabstand zugestehen. Die Auffassung der KDP ist – auch mit Blick auf das von den Rekurrenten eingereichte Architekturmodell – nicht zu beanstanden. Durch den Strassenfreiraum erfolgt bereits eine deutliche Abgrenzung zwischen der Umgebung des Schutzobjekts und dem zukünftigen Alters- und Pflegeheim. Zudem wird durch die geschützte Baumreihe bzw. die im SNP DES vorgesehene Ersatzpflanzung entlang der D.___strasse (Art. 16 besV DES) die ortsbildprägende Begrünung beibehalten und der unterschiedliche räumliche Kontext akzentuiert. Im Bereich der Villa springt das Baufeld zudem um rund 6 m zurück, sodass zwischen den beiden Fassaden ein Abstand von rund 24 m sichergestellt ist. Aufgrund des Gesagten ist die Auffassung der Vorinstanz, der Genehmigungsbehörde wie auch der Fachstelle zu teilen, wonach der Einzelschutz bzw. der Umgebungsschutz der Kulturobjekte – ob gestützt auf den ex-lege-Schutz oder hinsichtlich einer möglichen Präjudizierung der revSchutzV – dem strittigen SNP DES nicht entgegenstehen. Die Rüge erweist sich als unbegründet.

15.

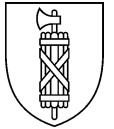
Die Rekurrenten bestreiten weiter, dass der strittige SNP DES eine Überbauung von hoher städtebaulicher und architektonischer Qualität gewährleiste.



15.1 Nachfolgend ist näher zu prüfen, ob die im SNP DES vorgesehenen Abweichungen von der Regelbauweise auch 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 (Art. 1 und 3 RPG) 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, in: Bereuter/Frei/Ritter [Hrsg.], Kommentar zum Planungs- und Baugesetz des Kantons St.Gallen, Basel 2020, Art. 25 N 7 f. mit weiteren Hinweisen).

15.2 Das vom SNP DES erfasste Gebiet liegt in der ZöBA. Das BauR legt für die ZöBA lediglich die Lärmempfindlichkeitsstufe II (Art. 5 Abs. 1 Bst. a BauR) und den Strassenabstand (Art. 13 BauR) fest. Weitere Regelbauvorschriften, namentlich über die Dimensionierung der Bauten, fehlen. Eine solche offen gehaltene Bauvorschrift ist – wie das Bundesgericht mit Urteil 1C_449/2015 vom 25. Februar 2016 bestätigte – grundsätzlich zulässig, weil die öffentlichen Nutzungsarten sehr unterschiedlich sein können (z.B. Schulhaus, Spital, Kehrrichtverbrennungsanlage, Alters- und Pflegeheim usw.). Als wesentliche Elemente zur Bestimmung des baupolizeilichen Rahmens sind in solchen Fällen daher die Bauvorschriften heranzuziehen, die in den benachbarten Zonen zu berücksichtigen sind. Im Weiteren ist auf die baulichen Charakteristiken im Quartier abzustellen (VerwGE B 2015/277, B 2015/280 vom 28. März 2017 Erw. 6.6.4).

15.3 Das Gebiet südlich des Planperimeters ist ebenfalls der ZöBA zugewiesen und mit dem H.____schulhaus überbaut. Die ZöBA wird von Strassen umschlossen. Die Gebiete nördlich, südlich und westlich der Strassen sind der K3 zugewiesen. Östlich der Strasse befindet sich (von Nord nach Süd aufgelistet) eine WG3, eine ZöBA sowie eine WG4. In der nachfolgenden Tabelle sind die Regelbauvorschriften der angrenzenden Zonen gemäss Art. 22 BauR dargestellt:



	K3	WG3	WG4
Zahl der Vollgeschosse, höchstens	3 4 ⁹⁾	3	4
Ausnutzungsziffer, höchstens	0,9 ⁹⁾	0,65 0,8 ³⁾	0,8 1,0 ³⁾
Grosser Grenzabstand, mindestens	-	10 m	12 m
Kleiner Grenzabstand, mindestens	4 m ¹²⁾	5 m	6 m
Ausbau des Untergeschosses	beschränkt ⁴⁾	beschränkt ⁴⁾	beschränkt ⁴⁾
Gebäudehöhe maximal	13 m ⁸⁾	10,2 m 11,2 m ³⁾	13 m 14 m ³⁾
Firsthöhe, maximal	17 m ⁸⁾	14,2 m 15,2 m ³⁾	17 m 18 m ³⁾
Gebäuelänge, maximal	45 m	45 m	45 m
Gebäudetiefe, maximal	20 m ¹⁵⁾ 14 m ¹⁵⁺¹⁶⁾	20 m ¹⁵⁾ 14 m ¹⁵⁺¹⁶⁾	20 m ¹⁵⁾ 14 m ¹⁵⁺¹⁶⁾

[...]

3) anrechenbarer Gewerbeanteil mindestens 25 %

4) Ausbau der ganzen Untergeschossfläche zulässig, jedoch nur für gewerbliche Zwecke

[...]

8) vorbehalten bleibt Art. 25 Abs. 1 und 2 BauR

9) Die Ausnutzung ist nicht beschränkt, sofern der ständige Gewerbeanteil mindestens 25 % und maximal 75 % der anrechenbaren Geschossfläche beträgt

[...]

12) gilt allseitig

15) grössere Gebäudetiefe für architektonisch und grundrisslich besonders sorgfältig gestaltete Bauten, wenn zudem die landschaftliche und bauliche Umgebung nicht beeinträchtigt wird

16) bei reinen Wohnbauten.

Hinsichtlich der K3 gilt es der Vollständigkeit halber festzuhalten, dass neue Hauptbauten in der Kernzone vier Vollgeschosse und ein zusätzliches Dachgeschoss aufweisen dürfen, sofern eine solche Baute zu einer Verbesserung des Gesamtbilds beiträgt. Das Gleiche gilt für die Überschreitung der zulässigen Gebäuelänge und -tiefe (Art. 25 BauR).

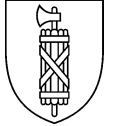
15.4 Die maximalen Dimensionen der oberirdischen Bebauung werden im SNP DES mit Baulinien und Höhenkoten festgelegt. Der SNP DES sieht zwei Bauvolumen (Baubereich B) vor, welche über einen Zwischenbau (Baubereich A) verbunden sind. Für den Zwischenbau (Baubereich A) gilt eine maximale Kote Oberkant fertig Dachrand von 644,8 m.ü.M. In den Baubereichen B gilt eine maximale Kote von 654,00 m.ü.M. Die sich daraus ergebenden Gebäudehöhen liegen bei 10 m für den Zwischenbau respektive 16,20 m für den Hauptbau. Gemäss Richtprojekt weisen die Hauptvolumen fünf Vollgeschosse auf, der Zwischenbau deren drei. Das Hauptvolumen (Baubereich B) steht an der D.____strasse und weist eine längliche Form in Nord-Süd-Richtung auf. Das kleinere Bauvolumen (ebenfalls Baubereich B) weist dagegen eher die Form einer Punktbaute auf und liegt im Nordosten des Planperimeters. Der Zwischenbau (Baubereich A) liegt östlich des Hauptbauvolumens (Baubereich B) und verbindet dieses mit der



Punktbaute (Baubereich B). Dadurch, dass der Zwischenbau von der Nordfassade der Baubereiche B an der E.___strasse zurückversetzt ist, spannt sich gegenüber der Strasse ein Hofraum auf. Aufgrund der Platzierung und Form der Baubereiche entsteht im südöstlichen Bereich des Planperimeters ein grosszügiger Freiraum. Das Hauptbauvolumen an der D.___strasse weist insgesamt eine Gebäudelänge von rund 56 m auf, wobei die Fassade auf einer Länge von 24,4 m um etwa 6 m vom Strassenraum zurückspringt. Der Abstand zur D.___strasse beträgt 6 bzw. 12 m. Gegen Norden misst die Gebäudelänge rund 70 m. Diese wird jedoch durch den auf einer Länge von 25 m zurückspringenden Zwischentrakt bzw. zurückgesetzte Fassaden der Baubereiche optisch unterbrochen. Gegen Osten beträgt die Gebäudelänge über alles rund 52 m, wobei die optisch in Erscheinung tretende Punktbaute nur rund 29 m misst. Der Abstand der Punktbaute zur G.___strasse beträgt 5 m. Von Süden her betrachtet weist das Gebäude eine Länge von rund 67 m auf, wobei lediglich auf einer Länge von rund 25 m die Fassade in Erscheinung tritt, darüber hinaus ist die Fassade um rund 21,5 bzw. 25 m zurückversetzt. Auf der Länge von 25 m weist der Abstand zwischen der Südfassade und der Grenze zum südlichen Grundstück Nr. 002 lediglich 2 m auf; zum geplanten H.___weg auf Grundstück Nr. 002 3 m. Der Gebäudeabstand zwischen dem möglichen Neubau und dem H.___schulhaus beträgt 8 m.

15.5 Der Strassenabstand gegenüber Gemeindestrassen 1. und 2. Klasse beträgt gemäss Art. 13 Abs. 1 Bst. c BauR 4 m, so dass der SNP DES die Abstände gegenüber der E.___-, G.___- sowie D.___strasse einhält. Der Wegabstand beträgt gemäss Bst. e der gleichen Bestimmung 3 m, so dass auch dieser gegenüber dem geplanten H.___weg gewahrt ist. Zumal in der ZöBA keine Grenzabstände vorgeschrieben sind, ist gegenüber dem H.___schulhaus grundsätzlich auch kein baureglementarischer Gebäudeabstand einzuhalten (Art. 12 BauR). Mit 8 m hält der SNP DES aber den für die K3 geltenden Gebäudeabstand ein (Art. 12 BauR i.V.m. Art. 22 BauR) und wahrt auch den Brandschutzabstand (abrufbar unter: sg.heureka.ch, «Fachthemen», «Baulicher Brandschutz», «Brandschutzabstände, Tragwerke und Brandabschnitte»). Problematischer – und daran stören sich die Rekurrenten im Besonderen – erweisen sich die Bauvolumen. Die nachfolgende Tabelle legt die Abweichung im Vergleich zu den umliegenden Zonen dar:

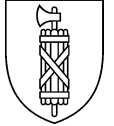
	K3	WG3	SNP
Zahl der Vollgeschosse, höchstens	3 4 ⁸⁾	3	5
Ausnutzungsziffer, höchstens	0,9 ⁹⁾	0,65 0,8 ³⁾	unbekannt
Ausbau des Untergeschosses	beschränkt ⁴⁾	beschränkt ⁴⁾	beschränkt
Gebäudehöhe maximal	13 m ⁸⁾	10,2 m 11,2 m ³⁾	16,2 m
Firsthöhe, maximal	17 m ⁸⁾	14,2 m 15,2 m ³⁾	16,2 m
Gebäudelänge, maximal	45 m	45 m	70 m
Gebäudetiefe, maximal	20 m ¹⁵⁾ 14 m ¹⁵⁺¹⁶⁾	20 m ¹⁵⁾ 14 m ¹⁵⁺¹⁶⁾	56 m



15.6 Die Tabelle zeigt, dass der SNP DES ein bzw. zwei Geschosse mehr ermöglicht als die angrenzenden Zonen. Dabei ist jedoch relativierend zu berücksichtigen, dass in der K3 auch vier Vollgeschosse und ein zusätzliches Dachgeschoss zulässig sind, sofern eine solche Baute zu einer Verbesserung des Gesamtbilds beiträgt (Art. 22 Fn 4 i.V.m. Art. 25 Abs. 2 BauR). Die Gebäudehöhen werden in den Baubereichen B ebenfalls deutlich überschritten, jedoch wird die Firsthöhe zumindest im Vergleich zur K3 um 0,8 m unterschritten. Die grösste Abweichung liegt wohl bei der Gebäudelänge und Gebäudetiefe. Die in der K3, WG3 und WG4 zulässige Gebäudelänge von 45 m wird mit 70 m deutlich überschritten. Das Gleiche gilt für die Gebäudetiefe. Der SNP DES weist eine Gebäudetiefe von 56 m aus, was mehr als dem Doppelten der umliegenden Zonen entspricht.

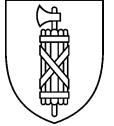
15.7 Das Bundesgericht beurteilte mit Urteil 1C_234/2012 vom 29. August 2012 ein in der ZöBA der Politischen Gemeinde Arosa geplantes Alters- und Pflegeheim. Das BauR von Arosa sah für die ZöBA ebenfalls keine Regelbauvorschriften vor. Das Bundesgericht erwog, dass die vorgesehene Gebäudelänge von 61 m und die geplante Gebäudehöhe von 16 m die in der angrenzenden Dorfzone geltenden Vorschriften (Gebäudelänge von höchstens 50 m und Gebäudehöhe von maximal 14 m) angemessen berücksichtige. Hinsichtlich der Wohnzone W2 mit der maximal zulässigen Länge von 20 m nehme das geplante Pflegeheim ebenfalls ausreichend Rücksicht (Erw. 4.5.3). Vor diesem Hintergrund relativieren sich die Abweichungen des strittigen SNP DES. Insbesondere wenn noch berücksichtigt wird, dass das Bundesgericht im genannten Fall eine Baubewilligung und nicht eine Sondernutzungsplanung zu beurteilen hatte.

15.8 Um den unterschiedlichen Ansprüchen von öffentlichen Bauten und Anlagen Rechnung zu tragen, ist es notwendig von den Regelbauweisen in anderen Zonen abzuweichen. Aus diesem Grund wird in der ZöBA auf die Festsetzung von Regelbauvorschriften verzichtet (GSPONER, a.a.O., S. 129). Die hohen funktionalen und räumlichen Anforderungen eines Alters- und Pflegeheims mit 117 Plätzen und Alterswohnungen erfordern eine entsprechend grosse Volumetrie. Soweit die Rekurrenten den Bedarf von Pflegeplätzen und Alterswohnungen und damit auch die notwendige Volumetrie in Abrede stellen, sind sie – wie bereits oben unter Erw. 7 abgehandelt – nicht zu hören. Der SNP DES stellt sicher, dass das Bauvolumen an zentraler Lage (Art. 3 Abs. 4 Bst. b RPG) konzentriert wird. Dadurch wird die Siedlungsentwicklung nach innen gelenkt (Art. 1 Abs. 2 Bst. a^{bis} RPG) und eine kompakte Siedlung geschaffen (Art. 1 Abs. 2 Bst. b RPG). Kompakte Siedlungen zeichnen sich durch geringe Distanzen zwischen Wohnen, Arbeit, Versorgung, Dienstleistung und Freizeit aus. Sie bilden die notwendige Voraussetzung für eine nachhaltigere Mobilität. Sie ermöglichen eine bessere Auslastung der Infrastrukturen und bremsen ausserdem die Zersiedlung (TSCHANNEN, a.a.O., Art. 1 N 32). Zu kompakten Siedlungen gehören auch Möglichkeiten und Dienstleistungen für altersgerechtes Wohnen, wodurch auch die soziale und demografische Durchmischung gefördert wird. Eine öffentliche Baute darf gross



sein, da es so ihre Bedeutung unterstreicht (vgl. GSPONER, a.a.O., S.133). Die Abweichung in der Geschossigkeit stellt sicher, dass das notwendige Bauvolumen bei haushälterischem Landverbrauch an zentraler Lage erstellt werden (vertikale Verdichtung). Die Abweichung in der Geschossigkeit reagiert auf das Schulhaus, das die ähnliche Höhe hat. Hinzu kommt, dass am fraglichen Ort mit der L.___kirche und dem M.___zentrum bereits bisher grossvolumige öffentliche Bauten standen. Die räumlichen Auswirkungen der geplanten Verdichtung werden durch die Form der Baubereiche sowie die Höhe des Zwischenbaus gemindert. Die Anordnung der Baubereiche ist von besonderem Vorteil, haben doch im Projektwettbewerb immerhin die ersten drei Projekte eine im Kern ähnliche Platzierung der Volumen gewählt. Zugleich werden so begrünte Hofsituation und Freiräume aufgespannt (Art. 3 Abs. 3 Bst. e RPG). Insbesondere der grosse Freiraum im Südosten trägt zur Begrünung der Siedlung bei. Indem er gegenüber dem Pausenplatz platziert ist, entsteht so ein sehr grosszügiger Freiraum. Das Volumen wird durch die geschützte Baumreihe entlang der D.___strasse kaschiert, was wiederum zu begrünter Siedlung führt. Zusammen mit den möglichen Dachterrassen auf dem Zwischenbau sowie den begrünten Flachdächern (Art. 11 Abs. 1 und 5 besV DES) entstehen an zentraler Lage trotz verdichteter Bauweise insgesamt grosszügige Frei-, Grün- und Aussenräume. Durch die verschiedenen Eingänge und Aussenräume entsteht ein komplexes Gebäude, dessen Struktur eine differenzierte Wahrnehmung und Interpretation ermöglicht. Die Wegführung zwischen Schulhaus und Altersheim stellt zudem nicht nur die Erreichbarkeit sicher, sondern trägt zur Belebung bei. Es fördert die Integration des Altersheims in das städtische Umfeld, was soziale Interaktion und die Einbindung der Bewohnerinnen und Bewohner in die Nachbarschaft erleichtert. In architektonischer Hinsicht nimmt der SNP DES ebenfalls Bezug auf die Umgebung und stellt trotz des grösseren Volumens eine Integration in diese sicher. Der Massivbau wird als Lochfassade ausgebildet und erhält mittels eines mineralischen Kratzputzes die gewünschte Homogenität (Art. 10 besV DES). Insgesamt handelt es sich deshalb entgegen der rekurrentischen Ansicht um eine Überbauung von hoher städtebaulicher und architektonischer Qualität.

15.9 Indem die Gebäude namentlich hinsichtlich Geschossigkeit, Gebäudehöhe und Gebäudelänge von den umliegenden Zonen abweichen, sind insbesondere hier die nachbarlichen Interessen näher zu prüfen. Gegenüber der E.___strasse relativiert sich aufgrund des zurückversetzten Zwischenbaus (Baubereich A) die Überschreitung der Gebäudelänge. In jenem Bereich, welcher den Nachbargrundstücken näherkommt, dürften nach Regelbauweise der Kernzone auch Gebäudelängen von 45 m errichtet werden. Der SNP DES sieht aber nur zwei Gebäudeteile von 25 m bzw. 16 m vor, die lediglich den minimalen Strassenabstand einhalten. Darüber hinaus springt das Gebäude bzw. der Zwischenbau auf knapp 20 m zurück. Obwohl der SNP eine Gebäudelänge etwa 70 m zulässt, ist die Situierung so gewählt, dass die Gebäudelänge gegenüber der E.___strasse weniger in Erscheinung tritt als eine Regelüberbauung. Auch gegenüber der D.___strasse wird



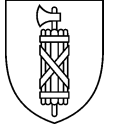
die Gebäudelänge der angrenzenden K3 mit 57 m um 12 m überschreiten. Hier gilt es gestützt auf das Bundesgerichtsurteil 1C_234/2012 vom 29. August 2012 festzuhalten, dass eine solche Überschreitung möglicherweise bereits im Rahmen einer Baubewilligung zulässig sein könnte (vgl. oben Erw. 15.7). Hierdurch wird deutlich, dass die Abweichung im Rahmen des SNP DES nicht als aussergewöhnlich oder übermässig einzustufen ist. Zudem mildern die zusätzlich zurückspringende Fassade und die geplanten Aussenräume die optische und physische Wirkung der Baukörper auf die Nachbarschaft ab. Es lässt sich feststellen, dass die Überschreitung der Gebäudelänge im Rahmen des strittigen SNP die nachbarlichen Interessen nicht übermässig beeinträchtigen wird. Der SNP DES weicht sodann hinsichtlich Geschossigkeit und Gebäudehöhe von den umliegenden Zonen ab. Der SNP DES ermöglicht fünf Vollgeschosse, wobei in der K3 grundsätzlich deren drei zulässig sind. Diese Abweichung ist jedoch differenziert zu betrachten. So erlaubt die K3 auch vier Vollgeschosse samt Dachgeschoss, sofern dadurch das städtebauliche Gesamtbild verbessert wird. Die im SNP vorgesehene Mehrgeschossigkeit orientiert sich an der Höhe des bestehenden H.____schulhauses und wird durch die öffentliche Nutzung der Baubereiche zusätzlich gerechtfertigt. Hinzu kommt, dass der Gebäudeabstand zu den umliegenden Wohnbauten etwa das Doppelte der baureglementarisch vorgeschriebenen Mindestabstände beträgt (Art. 12 i.V.m. Art. 22 BauR), was eine deutliche Reduktion der potenziellen Beeinträchtigung sicherstellt. Unter Berücksichtigung dieser Punkte, einschliesslich der aufgelockerten Gestaltung, der grosszügigen Aussenräume und der Einhaltung angemessener Abstände, kann eine übermässige Beeinträchtigung der nachbarlichen Interessen trotz Mehrhöhe und Mehrgeschossigkeit verneint werden.

15.10 Damit ergibt sich, dass die Abweichungen von der Regelbauweise zwecks einer Überbauung von hoher städtebaulicher und architektonischer Qualität gerechtfertigt sind und die nachbarlichen Interessen nicht übermässig beeinträchtigt werden. Die Rüge erweist sich als unbegründet.

16.

Zu prüfen bleibt, ob der SNP DES – wie die Rekurrenten geltend machen – eine materielle Zonenplanänderung darstellt.

16.1 Abweichungen von der Regelbauweise durch Sondernutzungspläne sind nur soweit zulässig, als diese nicht zu einer materiellen Zonenplanänderung führen (GVP 2003 Nr. 19). Andernfalls unterliegen solche Sondernutzungspläne – gleich wie Rahmennutzungspläne – dem fakultativen Referendum (Art. 36 Abs. 1 Bst. c PBG). Welche Abweichungen von den Regelbauvorschriften materiell zu einer Zonenplanänderung führen, kann nicht generell, sondern bloss an Hand konkreter Umstände im Einzelfall bestimmt werden. So beurteilte das Verwaltungsgericht zum Beispiel zwei drei- bzw. viergeschossige Bauten von knapp 80 m und 100 m Länge in einer Wohnzone W2 mit einer erlaubten Gebäudelänge von 36 m noch als zonenkonform, wobei das



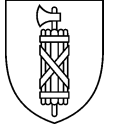
Gericht aber darauf hinwies, dass von der vom Sondernutzungsplan erfassten Fläche von 12'520 m² lediglich 3'100 m² zur Überbauung vorgesehen seien (VerwGE B 2008/124 vom 24. März 2009 Erw. 5.1 mit Hinweisen). Das Verwaltungsgericht hat sodann in einem in GVP 2003 Nr. 19 teilweise veröffentlichten Urteil vom 26. Juni 2003 entschieden, in einer dreigeschossigen Bauzone sei die Errichtung von vier- bzw. fünfgeschossigen Bauten mit Attikageschoss auf einer Teilfläche des Überbauungsplans mit den Planungsgrundsätzen vereinbar, weshalb von keiner schleichenden Zonenplanänderung gesprochen werden könne. Im Urteil B 2011/182 vom 3. Juli 2012 führte das Verwaltungsgericht aus, es liege in der Natur der Sache, dass eine verdichtete Bauweise Abweichungen von der Regelbauweise bedinge. Dementsprechend sei es zulässig, die Gebäudemasse und die Geschossigkeit innerhalb eines Plangebiets entsprechend den jeweiligen konkreten Verhältnissen differenziert zu regeln. Die Konzentration auf wenige Bauten habe konkret eine verdichtete Überbauung entlang zweier Erschliessungsstränge zur Folge. Dadurch würden beachtliche Freiräume zwischen den Bauten geschaffen, womit dem städtebaulichen Ansatz «Verdichtung zu Gunsten grosszügiger Freiflächen» optimal Rechnung getragen werde (Erw. 5.5.5; zum Ganzen vgl. auch VerwGE B 2013/166 vom 4. Dezember 2014 Erw. 4.5).

16.2 Für die Beurteilung der städtebaulichen und architektonischen Qualität sowie der möglichen Beeinträchtigung der nachbarlichen Interessen wurden die Regelbauvorschriften der umliegenden Zonen als Referenz herangezogen. Dies ist erforderlich, da die vorliegende ZöBA bewusst keine eigenen Regelbauvorschriften festlegt, um den spezifischen Anforderungen öffentlicher Bauten und Anlagen gerecht zu werden. Der Verzicht auf feste Regelbauweisen in der ZöBA ist daher sachlich begründet (vgl. GSPONER, a.a.O., S. 129). Vor diesem Hintergrund liegt keine materielle Zonenplanänderung vor. Die im SNP DES vorgesehenen Abweichungen orientieren sich an den Besonderheiten der ZöBA und ermöglichen keine Überbauung, die nicht auch im Rahmen der ZöBA zulässig wäre. Die Rüge erweist sich als unbegründet.

17.

Die Rekurrenten monieren, dass im Projekt zu wenig Parkplätze vorgesehen seien.

17.1 Nachdem die Bestimmungen von Art. 69 f. PBG betreffend die Erstellung von Abstellplätzen nicht direkt anwendbar sind und deshalb in diesem Verfahren nicht zur Anwendung kommen, ist für die Frage der Parkplatzerstellungspflicht auf die Bestimmungen des BauG abzustellen. Nach Art. 72 Abs. 1 BauG kann die Bauherrschaft bei Neuerstellung, Zweckänderung oder Erweiterung von Bauten und Anlagen zur Schaffung von Abstellflächen für Motorfahrzeuge verpflichtet werden, soweit die örtlichen Verhältnisse es zulassen und die Kosten zumutbar sind. Die Erstellung von Abstellflächen kann nach Art. 72^{bis} Abs. 1 BauG untersagt oder beschränkt werden, wenn: a) die Benützung den Verkehr erheblich stört; b) die Baute oder die Anlage oder

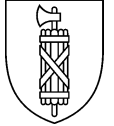


die Benützung Schutzgegenstände nach Art. 98 dieses Gesetzes beeinträchtigt; c) Grünflächen nach Art. 75^{bis} dieses Gesetzes zu erhalten sind; d) Erhaltung oder Förderung von Wohngebieten es erfordert.

17.2 Das BauR enthält keine Bestimmungen für Pflichtparkplätze bei öffentlichen Nutzungen, weshalb die Vorinstanz die Normblätter des Schweizerischen Verbands der Strassen- und Verkehrsfachleute (VSS) beizog. Die bundesgerichtliche Rechtsprechung anerkennt die VSS-Normen in ständiger Rechtsprechung aber nicht als Ersatz für eine gesetzliche Grundlage, sondern lediglich als Hilfsmittel für die Prüfung der sich bei der Abklärung des öffentlichen Interesses stellenden Frage, ob eine bestimmte Anlage den Anforderungen der Verkehrssicherheit genügt. Weil es sich dabei nur um Richtlinien handelt, deren Anwendung im Einzelfall vor den allgemeinen Rechtsgrundsätzen standhalten muss, dürfen diese nicht schematisch und unbesehen der konkreten Verhältnisse zur Anwendung gebracht werden (VerwGE B 2018/246 vom 8. Juli 2019 Erw. 5.2 mit Hinweisen).

17.3 Im Planungsbericht wird in Anhang A2 die Parkplatzberechnung nach der VSS-Norm SN 40 281 (Parkieren – Angebot an Parkfeldern für Personenwagen, im Folgenden: «VSS 40 281») ausgewiesen. Demnach sind beim Normalfall «Wohnen» für Bewohner pro Wohnung ein Parkplatz zu erstellen. Zusätzlich sind 10 % der Bewohner-Parkplätze als Besucher-Parkplätze vorzusehen (Ziff. 9.1 VSS 40 281). Für Spezialfälle wie Alterswohnungen, Studentenwohnungen usw. kann jedoch von tieferen Richtwerten ausgegangen werden (Ziff. 9.2 VSS 40 281). Für die übrigen Nutzungen, welche vom Normalfall «Wohnen» nicht abgedeckt sind, sieht Ziff. 10 VSS 40 281 ein besonderes Vorgehen vor. Das zu erstellende Parkfelder-Angebot richtet sich nach der Art der Nutzung, deren Kenngrössen und dem Standort-Typ (Erreichbarkeit mit dem Langsamverkehr und mit dem öffentlichen Verkehr). Ausgehend von den in der Tabelle 1 angegebenen Richtwerten für das spezifische Parkfelder-Angebot werden unter Berücksichtigung des Standort-Typs (Tabelle 2) die Gabelwerte für das minimal und das maximal erforderliche Parkfelder-Angebot mit den in der Tabelle 3 angegebenen Prozentwerten geschätzt (Ziff. 10.1 VSS 40 281 zu übrige Nutzungen). Die Tabelle 1 nimmt bei Alters- und Pflegeheimen die Bezugseinheit «Betten». Die Richtwerte betragen für Personal pro Bett 0,5 Parkplätze und für Besucher 0,3 Parkplätze. Die Tabelle 2 unterscheidet fünf Standorttypen (A, B, C, D und E). Die Zuordnung der Standorttypen erfolgt nach Abgrenzung des Einzugsgebiets, der Abschätzung des Langsamverkehrs und der Erreichbarkeit des Standorts mit dem öV (Ziff. 10. 2 VSS 40 281). Den unterschiedlichen Standorttypen sind Prozentwerte zugewiesen, welche das minimal und das maximal erforderliche Parkfelder-Angebot ausweisen.

17.4 Gemäss Art. 5 Abs. 1 besV DES sind in der vorgesehenen Tiefgarage 42 bis 44 Autoabstellplätze für Bewohnerinnen und Bewohner sowie Angestellte zu erstellen. Für Besucherinnen und Besucher müssen nach Abs. 5 der gleichen Bestimmung jedoch keine Abstellplätze erstellt werden. Die Vorinstanz begründet den möglichen Verzicht auf

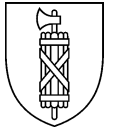


Besucherparkplätze mit der sehr guten Anbindung an den öV sowie dem Umstand, dass sich im erweiterten Gebiet rund 220 öffentliche Abstellplätze befänden. Die Parkplatzberechnung ermittelt für das geplante Projekt die Anforderungen für das Alters- und Pflegeheim sowie das betreute Wohnen separat. Es wurde dabei von 98 Pflegebetten und 35 Alterswohnungen ausgegangen. Ausgehend von der Art der Nutzung nach Ziffn. 9 (Normalfall Wohnen) und 10 (übrige Nutzungen) VSS 40 281 ergeben sich folgende Richtwerte:

	Ansatz	Richtwerte
98 Pflegebetten		
Personal	0,5 pro Bett	49 PP
Besucher	0,3 pro Bett	0 (statt 29,4 PP)
35 Alterswohnungen		
Bewohner	1 pro Wohnung	35 PP
<i>Reduktion aufgrund Ziff. 9.2 um 25 %</i>		-8,75
Besucher	10% der Bewohner- parkplätze	3,5 PP
Richtwert total		78,75 PP

Die Reduktion der Parkplätze für die Alterswohnungen ist in Ziff. 9.2 VSS 40 281 ausdrücklich vorgesehen und nicht zu beanstanden. Bei den Standorttypen geht die Parkplatzberechnung davon aus, dass der Anteil Langsamverkehr am gesamten erzeugten Personenverkehr zwischen 25 bis 50 % ausmacht. Unter zusätzlicher Berücksichtigung der sehr guten Erschliessung mit dem öV (vgl. oben Erw. 12.3) erfolgt gemäss VSS 40 281 die Zuordnung zum Standorttypen B. Gemäss diesem beträgt das Parkplatzangebot minimal 40 % und maximal 60 % der Richtwerte. Ausgehend vom oben dargelegten Zwischentotal ergeben sich so minimal 31,5 und maximal 47,25 Parkplätze. Die Fachstelle MuP des TBA erachtet die Parkplatzberechnung als nachvollzieh- und mit der VSS-Norm vereinbar. Warum dem nicht so sein soll ist nicht ersichtlich und wird von den Rekurrenten auch nicht dargelegt. Die von der Vorinstanz in Art. 5 Abs. 1 besV DES festgelegten 42 bis 44 Autoabstellplätze für Bewohnerinnen und Bewohner sowie Angestellte bewegen sich im oberen Bereich von dem was die VSS-Norm erfordert. Die festgelegte Anzahl trägt auch der erforderlichen Minimalanzahl Rechnung, sofern statt den 98 Betten gemäss Berechnung die 117 Pflegeplätze gemäss Pflegeliste erstellt werden sollten. In diesem Fall betrüge das erforderliche Minimum 35,3 Parkplätze.

17.5 Die Rekurrenten beanstanden insbesondere den Verzicht auf Besucherparkplätze des Pflegeheims. Dem ist entgegenzuhalten, dass gemäss Ziff. 10.4 VSS 40 281 in sehr gut mit dem ÖV erschlossenen Stadtzentren (Citybereiche), in Altstadtbereichen mit schützenswertem Ortsbild und an anderen bezüglich der Anordnung von Parkfeldern empfindlichen Standorten von den in der Tabelle 3 ange-



gebenen Werten gegen unten abgewichen, evtl. ganz auf die Anordnung von Parkfeldern verzichtet werden kann. Entsprechende Ausnahmeregelungen sind jedoch in den kommunalen planungsrechtlichen Erlassen vorzusehen. Der vorliegend strittige Verzicht erfüllt die Voraussetzungen. Das Alters- und Pflegeheim liegt im Zentrumsbereich und ist sehr gut erschlossen. In unmittelbarer Nähe (150 m) an der Q.____strasse befindet sich eine Bushaltestelle, wo zwei Buslinien mit einem 10 Minuten-Takt bedient werden. Das Alters- und Pflegezentrum liegt rund 425 m vom Bahnhof Z.____ entfernt. Am Bahnhof halten diverse Züge (IC, IR, S-Bahn). Ausserdem stehen am Bahnhof Z.____ auch weitere Buslinien zur Verfügung. Aufgrund dieser sehr guten Erreichbarkeit liegt das Plangebiet in der ÖV-Gütekategorie A (sehr gute Erschliessung). Auch wurde der Verzicht auf Besucherparkplätze – wie in Ziff. 10.4 VSS 40 281 vorausgesetzt – in einem planungsrechtlichen Erlass geregelt. Angesichts der zentralen Lage und der bestehenden Infrastruktur verfolgt die Vorinstanz eine bewusste Mobilitäts politik, die den Fokus auf nachhaltige Verkehrsmittel legt. Mit dem Verzicht auf die Erstellung zusätzlicher Besucherparkplätze wird der öV gestärkt und der motorisierte Individualverkehr (MIV) gezielt reduziert. Dies entspricht nicht nur den Zielen einer umweltfreundlichen und ressourcenschonenden Verkehrspolitik, sondern trägt auch dazu bei, den öffentlichen Raum effizienter zu nutzen und langfristig ein städtebaulich ausgewogenes Verkehrskonzept zu fördern. Insoweit trägt der Verzicht auf Besucherparkplätze – soweit er als Abweichung von der Regelbauvorschriften verstanden wird – zur städtebaulichen Qualität im Sinn von Art. 25 PBG bei. Die Gemeinde nutzt somit den ihr zustehenden Entscheidungsspielraum, um eine nachhaltige Entwicklung zu fördern. Dies ist vor dem Hintergrund der Gemeindeautonomie sowie Art. 72^{bis} Abs. 1 Bst. a und b BauG nicht zu beanstanden. Die Einholung eines Verkehrskonzepts ist hierfür nicht notwendig und der entsprechende Verfahrens Antrag abzuweisen. Die Rüge erweist sich als unbegründet.

18.

Die Rekurrenten bringen im Zusammenhang mit der zu erstellenden Tiefgarage weiter pauschal vor, dass die geplante Baute unter dem mittleren Grundwasserspiegel zu liegen komme und deshalb eine Ausnahmegenehmigung notwendig sei.

Gemäss der Gewässerschutzkarte befindet sich der Planperimeter im Gewässerschutzbereich A_u, welcher dem Schutz nutzbarer unterirdischer Gewässer dient (Art. 29 Abs. 1 Bst. a sowie Anhang 4 Ziff. 111 der eidgenössischen Gewässerschutzverordnung [SR 814.201; abgekürzt GSchV]). Im Gewässerschutzbereich A_u dürfen keine Anlagen erstellt werden, die unter dem mittleren Grundwasserspiegel liegen. Die Behörde kann jedoch Ausnahmen bewilligen, soweit die Durchflusskapazität des Grundwassers gegenüber dem unbeeinflussten Zustand um höchstens zehn Prozent vermindert wird (Anhang 4 Ziff. 211 Abs. 2 GSchV). Wie aus dem Planungsbericht vom 15. Dezember 2022 hervorgeht, kommt die Unterkante des projektierten Gebäude-



körpers unterhalb des mittleren Grundwasserspiegels zu liegen. Aufgrund der Rückmeldung gemäss Vorprüfungsbericht des AREG vom 27. Mai 2022 hat die Vorinstanz den erforderlichen Umströmungsnachweis überarbeitet und um eine Interessensabwägung ergänzt. Die aktualisierten Angaben und damit auch das geplante Bauvorhaben unter dem mittleren Grundwasserspiegel wurden im nachfolgenden Genehmigungsverfahren vom AREG ohne weitere Einwände gutgeheissen. Dies ist koordinationsrechtlich nicht zu beanstanden. Die Intensität der Prüfung, wie stark sich die strittige Sondernutzungsplanung auf die Umwelt auswirkt, hängt vom Detaillierungsgrad des Plans ab. Erfolgt die Planfestsetzung mit Blick auf ein konkretes und bereits detailliert ausgearbeitetes, anschliessend bloss noch umzusetzendes Projekt, muss die Behörde bereits in diesem Stadium prüfen, ob das Projekt in Übereinstimmung mit den bundesrechtlichen Anforderungen an den Umweltschutz realisiert werden kann (Urteile des Bundesgerichtes 1C_489/2019 vom 1. Dezember 2020 Erw. 3.1.2; 1C_366/2017 vom 21. November 2018 Erw. 3.1). Die Projektierungstiefe muss dabei für die einzelnen Phasen nur so weit gehen, wie es für die jeweiligen Entscheide notwendig ist. Die Koordinationspflicht will die Grenzen zwischen den einzelnen Rechts- und Sachgebieten überwinden, nicht aber zwischen den einzelnen Bewilligungsphasen (Urteil des Bundesgerichtes 1C_47/2020 vom 17.06.2021 Erw. 5.3.2). So ist nicht ersichtlich und wird auch nicht geltend gemacht, inwieweit sich das AREG als Genehmigungsbehörde kein umfassendes Bild hätte machen können, um den Sondernutzungsplan genehmigen zu können. Die Erteilung einer Ausnahmegewilligung im Rahmen des Sondernutzungsplanverfahrens erübrigt sich. Eine solche könnte noch immer im Baubewilligungsverfahren erteilt werden. Die rekurrentische Rüge erweist sich als unbegründet.

19.

Als Zwischenfazit zum Rekurs Nr. 23-6945 betreffend SNP DES ist festzuhalten, dass der Vorinstanz, deren Mitgliedern wie auch den kantonalen Fachbehörden keine Verletzung der Ausstandspflichten vorgeworfen werden kann. Das durchgeführte Mitwirkungsverfahren ist genausowenig zu beanstanden wie die Tatsache, dass die Bauvolumen nicht visiert wurden. Eine Koordinationspflicht zwischen dem SNP DES und den Pflegeplätzen gemäss Pflegeliste ist zu verneinen. Das Gleiche gilt für die behauptete Finanzierungsstrategie der Rekursgegnerin, welche auf die Umzonung des Altersheims «U.____» zielen soll. Entgegen der rekurrentischen Auffassung ist auch keine Umzonung der ehemaligen Verkehrsfläche im Planperimeter SNP DES notwendig. Eine präjudizierende Wirkung des strittigen SNP DES auf die anstehende Revision des Rahmennutzungsplans ist nicht ersichtlich. Eine obligatorische Begutachtungspflicht durch die eidgenössische Kommission besteht im vorliegenden Fall nicht, da kein Ortsbild von nationaler Bedeutung betroffen ist. Der SNP DES trägt zudem dem Ortsbild gemäss Kantonsinventar (sprich der ISOS-Ortsbildaufnahme), der SchutzV wie auch dem geltenden ex-lege-Schutz Rechnung. Die vorgesehenen Abweichungen von der Regel-



bauweise bezwecken zudem eine Überbauung von hoher städtebaulicher und architektonischer Qualität und beeinträchtigen die nachbarlichen Interessen nicht in übermässiger Weise. Auch liegt keine materielle Zonenplanänderung vor. Mit dem Verzicht auf Besucherparkplätze nutzt die Vorinstanz den ihr zustehenden Entscheidungsspielraum, um eine nachhaltige Entwicklung zu unterstützen. Die Tatsache, dass die geplante Tiefgarage für Bewohnerinnen und Bewohner sowie Angestellte unter dem mittleren Grundwasserspiegel zu liegen kommt, wurde von der Vorinstanz wie auch der Genehmigungsbehörde angemessen berücksichtigt. Die rekurrentischen Rügen betreffend SNP DES erweisen sich somit insgesamt als unbegründet. Entsprechend besteht auch ein öffentliches Interesse die überholten Baulinienpläne aus dem Anfang des 20. Jahrhunderts teilaufzuheben. Der Rekurs Nr. 23-6945 erweist somit als unbegründet und ist abzuweisen.

20.

Die Rekurrenten rügen im Rekurs Nr. 23-6962, für den Erlass der TSP EGS und H.____weg bestünde kein öffentliches Interesse.

20.1 Vorweg ist festzuhalten, dass aufgrund der Abweisung des Rekurses betreffend SNP DES die Begründung für den rekurrentischen Sistierungsantrag im Verfahren Nr. 23-6962 (Ziff. 4a des Rechtsbehrens) dahinfällt und daher abzuweisen ist. Wie oben bereits ausgeführt, setzt der Erlass von Sondernutzungsplänen grundsätzlich ein öffentliches Interesse voraus. Bei Teilstrassenplänen gemäss StrG handelt es sich ebenfalls um Sondernutzungspläne im Sinne des RPG (VerwGE B 2022/185 und 189 vom 6. Juli 2023 Erw. 4.2.4, mit Hinweisen). Darüber hinaus konkretisiert Art. 32 StrG die Voraussetzungen für den Bau von Strassen. Demnach werden Strassen gebaut, wenn es eines der nachfolgenden Kriterien erfordert: die Zweckbestimmung (Bst. a), die Verkehrssicherheit (Bst. b), das Verkehrsaufkommen (Bst. c) oder der Schutz der schwächeren Verkehrsteilnehmer, insbesondere von Fussgängern, Radfahrern und Behinderten (Bst. d), die Interessen des öffentlichen Verkehrs (Bst. e) oder der Umweltschutz (Bst. f.).

20.2 Wie eingehend dargelegt, liegt der SNP DES im öffentlichen Interesse. Zumal die TSP EGS und H.____weg unter anderem für die Realisierung des SNP DES bzw. zur Erfüllung der raumplanungsrechtlichen Ziele notwendig sind, kann ein öffentliches Interesse nicht in Abrede gestellt werden. So dient etwa der TSP H.____weg massgebend dem Langsamverkehr und damit der verkehrssarmen Erschliessung. Darüber hinaus entstehen durch die Wegführung öffentliche Räume die Begegnungen und den sozialen Austausch in der Umgebung des geplanten Alters- und Pflegeheims ermöglichen. Hinsichtlich des TSP EGS hielt das TBA am Augenschein zudem fest, dass die bestehende Einengung für den derzeitigen Rechtsvortritt zu schmal dimensioniert sei. Insoweit sei eine Verbreiterung wie sie der TSP EGS vorsehe zwingend. Somit liegen die strittigen TSP im öffentlichen Interesse, sei es aufgrund des SNP DES oder aber auch der Voraussetzungen nach Art. 32 StrG. Weitere Einwände, warum die Pläne nicht



den Vorschriften des StrG entsprechen würden, werden nicht geltend gemacht und sind auch nicht ersichtlich. Die Rügen im Rekurs Nr. 23-6962 erweisen sich daher als unbegründet.

21.

Die Rekurrenten rügen im Rekurs Nr. 23-6963, beim I.____bach hätte nicht auf die Festlegung des Gewässerraums verzichtet werden dürfen.

21.1 Soweit die Rekurrenten der Vorinstanz vorab vorwerfen, sie habe zu Unrecht auf die Durchführung eines Augenscheins verzichtet, sind sie nicht zu hören. Wie die nachfolgenden Ausführungen zeigen, ergeben sich die entscheidenden tatsächlichen Verhältnisse vorliegend vollständig aus den Verfahrensakten sowie dem öffentlich zugänglichen Geoportal (www.geoportal.ch).

21.2 Die vorliegend interessierenden Art. 36a (Gewässerraum) und 38a (Revitalisierung von Gewässern) des eidgenössischen Gewässerschutzgesetzes (SR 814.20; abgekürzt GSchG) wurden mit der Gesetzesrevision des Jahres 2011 in das GSchG eingefügt. Art. 36a Abs. 1 GSchG verpflichtet demnach die Kantone, den Raumbedarf der oberirdischen Gewässer festzulegen, der erforderlich ist für die Gewährleistung der natürlichen Funktionen der Gewässer (Bst. a), des Schutzes vor Hochwasser (Bst. b) und für die Gewässernutzung (Bst. c). Den erforderlichen Raumbedarf von Fliessgewässern hat der Bundesrat in Wahrung des Auftrags gemäss Art. 36a Abs. 2 GSchG in der GSchV konkretisiert. In Art. 41a Abs. 2 GSchV werden die minimalen Breiten des Gewässerraums für Gebiete ausserhalb von Biotopen nationaler Bedeutung usw. (vgl. Abs. 1 der gleichen Bestimmung) festgelegt. Die Abs. 3 bis 5 regeln weiter, unter welchen Voraussetzungen die Breite des Gewässerraums erhöht werden muss, sie angepasst oder auf die Festlegung eines Gewässerraums verzichtet werden kann. Solange der Gewässerraum nicht festgelegt wurde, gilt gemäss den Übergangsbestimmungen zum GSchG beidseitig ein Übergangsrechtlicher Gewässerraum von 8 m ab der bestehenden Gerinnesohle (Abs. 2 Bst. a der Übergangsbestimmungen der GSchV zur Änderung vom 4. Mai 2011). Im Kanton St.Gallen ist die Festlegung der Gewässerräume an die Politischen Gemeinden delegiert worden (Art. 90 Abs. 1 PBG).

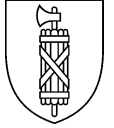
21.3 Der I.____bach entspringt nördlich des Zentrums von Z.____, im Gebiet I.____. Er verläuft auf seiner ganzen Länge von 700 m fast komplett eingedolt. Einzig auf dem Grundstück Nr. 012 mit dem O.____weiher wird er rund 100 m offen geführt. Ab dem Einlaufbauwerk auf dem Grundstück Nr. 012 bis zum Auslaufbauwerk beim K.____bach verläuft der I.____bach auf einer Länge von rund 450 m unter der G.____strasse und quert mit dieser die Q.____strasse sowie die E.____strasse. Die Gebiete beidseits der G.____strasse sind der W3, WG3, ZöBA und der K3 zugewiesen und grossmehrheitlich überbaut. Da der Gewässerraum des I.____bachs noch nicht festgelegt ist, gilt der Übergangsrechtliche



Gewässerabstand. Aufgrund der dichten Bebauung und der Bedeutung der G.____strasse, beschloss die Vorinstanz auf die Festlegung des Gewässerraums zu verzichten.

21.4 Nachfolgend ist somit zu prüfen, ob der vorinstanzliche Verzicht den Voraussetzungen von Art. 41a Abs. 5 Bst. b GSchV genügt. Demnach kann auf die Festlegung des Gewässerraums verzichtet werden, wenn das Gewässer eingedolt ist und dem Verzicht keine überwiegenden Interessen entgegenstehen. Überwiegende Interessen, die eine Festlegung erfordern können, sind unter anderem: Hochwasserschutz, Natur- und Landschaftsschutz (Möglichkeit von Aufwertungs- und Revitalisierungsmassnahmen) / ökologische Bedeutung als Lebensraum, Gewässernutzung, Gewässerunterhalt inkl. technischem Zugang, Interesse an einem öffentlichen Zugang der Bevölkerung zum Gewässer (AREG, Gewässerraum im Kanton St.Gallen, Arbeitshilfe, Stand Mai 2022, Ziff. 3.6.2, abrufbar unter www.sg.ch, «Bauen», «Raumentwicklung», «Ortsplanung», «Sachthemen», «Arbeitshilfe Gewässerraum»). Der Verzicht steht im Ermessen der zuständigen Behörde. Dieses Ermessen hat die Behörde indes pflichtgemäss auszuüben. Neben dem übergeordneten Recht hat sie insbesondere den systematischen Zusammenhang sowie Sinn und Zweck der anzuwendenden Bestimmung zu beachten. Ob die zuständige Behörde die in Betracht fallenden öffentlichen und privaten Interessen vollständig ermittelte, ist eine Rechtsfrage. Die relative Gewichtung der potenziell widerstreitenden Interessen ist hingegen weitgehend eine Ermessensfrage (Urteil des Bundesgerichtes 1C_522/2022 vom 25. März 2024 Erw. 6.1 ff.).

21.5 Beim I.____bach handelt es sich um ein eingedoltes Gewässer, weshalb insofern die erste Voraussetzung von Art. 41a Abs. 5 Bst. b GSchV erfüllt ist. Wie aus dem Planungsbericht vom 10. März 2022 hervorgeht, bleibt der technische Zugang zur Eindolung wie bis anhin über die G.____strasse gewährleistet. Ein allfälliger späterer Ersatz oder, falls notwendig, eine Vergrösserung der Eindolung I.____bach, bleibe möglich. Diese Einschätzung ist nicht zu beanstanden und blieb im Verfahren auch unbestritten. Hinsichtlich der Hochwasserproblematik hält der Planungsbericht fest, dass vorgesehen sei, den R.____bach vom I.____bach abzuhängen und in den S.____bach überzuleiten. Mit dieser Umlegung werde eine Entlastung des I.____bachs erreicht. Diese Entlastung wirke sich im Bereich Q.____strasse bis K.____bach aus, wodurch das Schluckvermögen der Eindolung in diesem Bereich annähernd genügen dürfte. Der Bereich Q.____strasse bis J.____ müsse jedoch auf einen Durchmesser von ca. 1,70 / 0.94 m analog unterem Bereich vergrössert werden. Somit besteht kein gewichtiges öffentliches Interesse, den I.____bach aus Hochwasserschutzgründen offen zu legen und hierfür einen Gewässerraum sicherzustellen. Auch kann der Vorinstanz keine fehlende Gesamtwürdigung vorgeworfen werden, da der R.____bach mitberücksichtigt wurde.



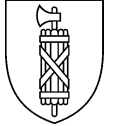
21.6 Näher zu prüfen ist jedoch, ob beim I.____bach – wie die Rekurrenten behaupten – eine Ausdolungspflicht besteht. Fliessgewässer dürfen grundsätzlich nicht überdeckt oder eingedolt werden (Art. 38 GSchG). Die genannte Bestimmung statuiert jedoch keine Ausdolungspflicht, d.h. keine Verpflichtung zur Offenlegung und Renaturierung bereits eingedolter Gewässer (Ch. FRITZSCHE, in: Hettich/Jansen/Norer [Hrsg.], Kommentar zum Gewässerschutzgesetz und zum Wasserbaugesetz, Zürich 2016, Art. 38 N 8). Immerhin haben die Kantone gemäss Art. 38a Abs. 1 GSchG aber für Revitalisierungen zu sorgen. Die Revitalisierung ist die Wiederherstellung der natürlichen Funktionen eines verbauten, korrigierten, überdeckten oder eingedolten oberirdischen Gewässers mit baulichen Massnahmen. Derartige Revitalisierungen stellen eine ökologische und landschaftliche Aufwertung der Gewässer und deren Gewässerräume dar (Ch. FRITZSCHE, a.a.O., Art. 38a N 5). Bei der Revitalisierung sind der Nutzen für die Natur und die Landschaft sowie die wirtschaftlichen Auswirkungen, die sich aus der Revitalisierung ergeben, zu berücksichtigen (Art. 38a Abs. 1 GSchG). Der Nutzen einer Revitalisierung und deren wirtschaftliche Folgen müssen dabei in einem ausgewogenen Verhältnis stehen. Dies steht in Einklang mit dem Sinn und Zweck der Ausnahmebewilligungen gemäss Art. 38 Abs. 2 Bst. e GSchG. So kann die Behörde für den Ersatz bestehender Eindolungen und Überdeckungen Ausnahmen bewilligen, sofern eine offene Wasserführung nicht möglich ist oder für die landwirtschaftliche Nutzung erhebliche Nachteile mit sich bringt. Mit der Formulierung «nicht möglich» meint das Gesetz nicht eine absolute Unmöglichkeit. Die Formulierung «nicht möglich» ist vielmehr so zu interpretieren, dass eine Offenlegung mit einem vernünftigen Kosten-Nutzen-Verhältnis nicht möglich erscheint. In diesem Sinn kann auf die offene Wasserführung jeweils verzichtet werden, wo die räumlichen Verhältnisse eine offene Bachführung verunmöglichen oder unzumutbar erschweren. Unterschiedliche topografische Verhältnisse und die unterschiedlich dichte Besiedlung verlangen differenzierte Lösungen. Stark verbaute Gewässerabschnitte, deren Revitalisierung unverhältnismässige Kosten im Vergleich zum ökologischen und landschaftlichen Nutzen generieren würde, müssen daher nicht revitalisiert werden (Ch. FRITZSCHE, a.a.O., Art. 38 N 16 ff).

21.7 Der Kanton St.Gallen hat die Planung der Revitalisierung von Fliessgewässern per Ende Dezember 2014 beim Bund eingereicht, dieser hat sie im August 2015 genehmigt. Die strategische Revitalisierungsplanung basiert auf einer GIS-Analyse, die unter anderem den ökomorphologischen Zustand der Uferbereiche und den Gewässerzustand, die Bebauungssituation und die landschaftliche Bedeutung berücksichtigt. Die Resultate wurden im Anschluss plausibilisiert und es wurden Vorrangstrecken von Uferabschnitten, Bächen und Flüssen mit hoher und mittlerer Priorität ausgeschieden. Diese Vorrangstrecken sind als Karte im Geoportal abrufbar; die zugehörigen Berichte sind auf der Internetseite des Kantons abrufbar (www.sg.ch, «Umwelt & Natur», «Wasser», «Flüsse & Bäche», «Revitalisierungen»). Die strategische Revitalisierungsplanung weist für den I.____bach (Routennr. 013) kein Revitalisierungspotenzial aus. Das Gleiche gilt für den



einmündenden R.____bach (Routennr. 014). Lediglich hinsichtlich des K.____bachs, in welchen der I.____bach einmündet, besteht ein mittleres Potenzial (Routennr. 015). In Einklang hierzu hält das Amt für Natur, Jagd und Fischerei (ANJF) im Genehmigungsentscheid des AREG vom 27. Februar 2023 fest, dass das Gewässersystem des I.____bachs einen wenig geeigneten Lebensraum für aquatische oder semiaquatische Lebewesen bietet. Weder der I.____bach, noch der O.____weiher sowie der angrenzende Abschnitt des K.____bachs würden momentan einen geeigneten Lebensraum für die im Unterlauf des K.____bachs lebenden Fische oder für Populationen anderer prioritärer Tier- oder Pflanzenarten darstellen. Mit einer abschnittswisen Offenlegung im Bereich des Perimeters SNP DES liesse sich zwar eine punktuelle Lebensraumaufwertung bewerkstelligen. Allerdings wären deren Vorteile gering, weil sowohl Ein- und Auslaufbauwerke zwischen aufgewertem und eingedoltem Bereich sowie auch die restlichen eingedolten Abschnitte den Lebensraum I.____bach deutlich schmälerten. Aufgrund der geringen Lebensraumqualität sowie der fehlenden Perspektiven für eine nachhaltige Aufwertung derselben, erachte das ANJF den Verzicht auf die Festlegung des Gewässerraums I.____bach als nachvollziehbar. Vor diesem Hintergrund ist das Ausdolungs- und Revitalisierungspotenzial des I.____bachs insgesamt sowie auch punktuell auf dem Abschnitt des strittigen SNP DES als klein zu bezeichnen. Gründe, um von dieser Fachmeinung abzuweichen sind nicht ersichtlich und werden von den Rekurrenten auch nicht vorgebracht.

21.8 Auch ein geringes Potenzial zur Ausdolung und Revitalisierung begründet grundsätzlich ein öffentliches Interesse. Die Vorinstanz ist jedoch der Auffassung, dass der Erhalt der G.____strasse sowie die Bebaubarkeit der Umgebung höher zu gewichten seien. Da der Bach vollständig unter der Strasse verlaufe, würde eine Ausdolung den Verlust der Strasse nach sich ziehen. Die G.____strasse erschliesse verschiedene Quartiere und erfülle innerhalb des Siedlungsgebiets eine Durchgangsfunktion. Entsprechend ihrer wichtigen Funktion sei die G.____strasse auch als Gemeindestrasse 1. bzw. 2. Klasse klassiert. Die Rekurrenten stellen jedoch ein öffentliches Interesse am Erhalt der Strasse in Abrede. Sie bringen vor, die G.____strasse sei für den MIV äusserst unattraktiv ausgestaltet und deshalb überflüssig. Entsprechend gäbe es auch kein Interesse am Erhalt der Strasse. Die Argumentation der Rekurrenten greift jedoch zu kurz, da sie die Funktion von Strassen einseitig auf den MIV reduziert. Zwar dienen Strassen primär der Mobilität, doch umfasst dies nicht ausschliesslich den MIV. Auch der öffentliche Verkehr sowie der Langsamverkehr – wie Fussgänger und Radfahrer – nutzen Strassen als zentrale Verkehrswege. Darüber hinaus haben Strassen eine wesentliche Rolle als öffentliche Räume, die über ihre reine Verkehrsfunktion hinausgehen. Sie tragen zur Gestaltung von Siedlungen bei, indem sie Orte der Begegnung, des sozialen Austauschs und der städtebaulichen Struktur schaffen. Zumal die G.____strasse auch als verkehrsberuhigte Strasse zentral gelegene Quartiere erschliesst, ist die hohe Gewichtung des öffentlichen Interesses am Erhalt der Strasse nicht zu beanstanden. Den Ausführungen der Rekurrenten zu einer möglichen Verlegung des

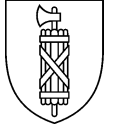


Bachs mit einer Offenlegung neben der Strasse kann ebenfalls nicht gefolgt werden. Die Gebiete östlich und westlich der G.____strasse sind hochklassigen Zonen zugewiesen, befinden sich in einem zu verdichtenden Gebiet und sind bereits grossmehrheitlich bis an die Strasse heran überbaut. Eine Verlegung des Bachs ist unter diesen Bedingungen als wenig realistisch einzustufen. Ebenfalls wenig realistisch erscheint es, den Bach bei der Kreuzung E.____-/G.____strasse auszudolen, auf dem Planperimeter DES SNP offen zu führen, um ihn anschliessend wieder über eine Eindolung unter die G.____strasse einzuleiten. Selbst wenn dies technisch möglich wäre, gilt es zu berücksichtigen, dass der Perimeter SNP DES in Nord-Süd-Ausrichtung lediglich rund 60 m misst. Diese 60 m könnten aber nicht komplett der offenen Bachführung dienen, da in jenem Bereich auch Ein- und Auslaufwerke zu erstellen wären. Zudem wären auf der ganzen Strecke aufgrund der östlich liegenden Strasse harte Bachverbauungen notwendig. Auch westlich wären wohl harte und damit wenig naturnahe Verbauungen notwendig. Unter Berücksichtigung der zusätzlich erforderlichen Gewässerräumen wäre die Bebaubarkeit der fraglichen ZöBA sicherlich sehr eingeschränkt. Angesichts des geringen ökologischen Mehrwerts einer solchen punktuellen Ausdolung ist es nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz im Rahmen ihres Ermessens dem Erhalt der Strasse sowie der Bebaubarkeit der betroffenen Gebiete den Vorrang eingeräumt hat. Das Gleiche gilt auch für den Abschnitt Merkur- bis Fabrikstrasse, wo die Rekurrenten einen un bebauten Korridor erblicken möchten. Soweit die Rekurrenten eine unzulässige Präjudizierung geltend machen, da der R.____bach zwangsläufig das Schicksal des I.____bachs teilen müsse, kann ihnen nicht gefolgt werden. Die Vorinstanz beabsichtigt den R.____bach dereinst in den S.____bach umzuleiten. Wie ein Blick auf die Karte offenbart, liegt der bereits offenliegende Teil des R.____bachs deutlich näher am S.____bach als am I.____bach. In jenem Bereich wird auch der S.____bach bereits offen geführt. Es ist daher ohne Weiteres möglich den R.____bach trotz bzw. gerade wegen der zukünftigen Umleitung in den S.____bach zumindest teilweise offenzulegen. Aus dem angeführten Fall aus der Politischen Gemeinde Zf.____, wo angeblich ein Bach auf 30 m offen geführt werden soll, können die Rekurrenten ebenfalls nichts zu ihren Gunsten ableiten. Zum einen stellt der Verzicht auf die Festlegung des Gewässerraums, wie bereits erwähnt, eine Ermessensentscheidung dar, sodass eine von den Rekurrenten behauptete rechtsungleiche Behandlung durch eine andere Politische Gemeinde ohnehin fehlt geht. Zum anderen ist der betreffende Plan noch gar nicht genehmigt.

21.9 In Anbetracht der dargelegten Umstände ist es somit nicht zu beanstanden und mit Art. 41a Abs. 5 Bst. b GSchV vereinbar, dass die Vorinstanz auf die Festlegung des Gewässerraums verzichtet hat. Die rekurrentischen Rügen im Rekurs Nr. 23-6963 erweisen sich als unbegründet.

22.

Zusammenfassend ergibt sich, dass sich die angefochtene Gesamtplanung zur Realisierung des Alters- und Pflegeheims (vgl. oben



Bst. C.d) samt dem Verzicht auf die Festlegung des Gewässerraums als rechtmässig erweist. Die Rekurse Nrn. 23-6945, 23-6962 und 23-6963 sind deshalb unbegründet und abzuweisen.

23.

23.1 Nach Art. 95 Abs. 1 VRP hat in Streitigkeiten jener Beteiligte die Kosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden. Die Entscheidegebühr beträgt insgesamt Fr. 6'600.–. Hierbei entfallen Fr. 3'000.– auf den Rekurs Nr. 23-6945, und je Fr. 1'800.– auf die Rekurse Nrn. 23-6962 und 23-6963 (Nr. 20.13.01 des Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung, sGS 821.5). Dem Ausgang der Verfahren entsprechend haben die Rekurrenten die amtlichen Kosten der Rekursverfahren Nrn. 23-6945 und 23-6962 unter solidarischer Haftung zu bezahlen (Art. 96^{bis} VRP). Die amtlichen Kosten des Rekursverfahrens Nr. 23-6963 sind aufgrund des zwischenzeitigen Rechtsmittelrückzugs der B.____ AG dem verbliebenen Rekurrenten zu überbinden.

23.2 Die drei vom Rekurrenten A.____ in den drei Verfahren am 3. Oktober 2023 geleisteten Kostenvorschüsse von je Fr. 1'800.– sind entsprechend anzurechnen bzw. zu verrechnen.

24.

Die Rekurrenten, die Rekursgegnerin sowie die Vorinstanz stellen je ein Begehren um Ersatz der ausseramtlichen Kosten.

24.1 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; abgekürzt ZPO) finden sachgemäss Anwendung (Art. 98^{ter} VRP). Nicht anwaltlich vertretene Verfahrensbeteiligte haben grundsätzlich mangels eines besonderen Aufwands keinen Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung (Art. 98^{ter} VRP in Verbindung mit Art. 95 Abs. 3 Bst. c ZPO). Dass ihnen gleichwohl ersatzfähige Kosten für Umtriebe erwachsen, ist ungewöhnlich und bedarf deshalb einer besonderen Begründung. Eine Umtriebsentschädigung erfolgt somit nur ausnahmsweise, insbesondere wenn es sich um eine komplizierte Sache mit hohem Streitwert handelt, wenn der getätigte Aufwand erheblich ist und zwischen dem betrieblichen Aufwand und dem Ergebnis der Interessenwahrung ein vernünftiges Verhältnis besteht. Nicht anwaltlich vertretenen Personen spricht das Bau- und Umweltsdepartement lediglich eine Umtriebsentschädigung ohne Bezugnahme auf den Anwalts- oder einen anderen Branchentarif zu, und zwar praxismässig in der Höhe von Fr. 300.– bis Fr. 500.– (vgl. VerwGE B 2013/178 vom 12. Februar 2014 Erw. 4.3 ff. und 5 ff., zusammengefasst in: Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2014/I/6).



24.2 Die Rekursgegnerin obsiegt in allen drei Verfahren mit ihren Anträgen. Sie ist jedoch nicht anwaltlich vertreten und der Aufwand für das Rekursverfahren übersteigt – wie ihre Eingaben zeigen – das übliche Mass nicht. Sodann fehlt es vorliegend an einer Begründung, weshalb gleichwohl ersatzfähige Kosten entstanden wären. Vor diesem Hintergrund hat die Rekursgegnerin vorliegend keinen Anspruch auf eine Umtriebsentschädigung. Ihre Begehren um Ersatz der ausseramtlichen Kosten sind abzuweisen.

24.3 Da die Rekurrenten mit ihren Anträgen unterliegen, haben sie von vornherein keinen Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung. Ihre Begehren sind deshalb abzuweisen.

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

Entscheid

1.

a) Der Rekurs Nr. 23-6945 von A.____ und der B.____ AG wird abgewiesen.

b) Der Rekurs Nr. 23-6962 von A.____ und der B.____ AG wird abgewiesen.

c) Der Rekurs Nr. 23-6963 wird, soweit er von der B.____ AG erhoben worden ist, zufolge Rückzug abgeschrieben.

d) Soweit der Rekurs Nr. 23-6963 von A.____ erhoben worden ist, wird er abgewiesen.

2.

a) A.____ und der B.____ AG wird im Rekurs Nr. 23-6945 unter solidarischer Haftung eine Entscheidgebühr von Fr. 3'000.– auferlegt.

b) Der am 3. Oktober 2023 von A.____ im Rekurs Nr. 23-6945 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– wird angerechnet.

c) A.____ und der B.____ AG wird im Rekurs Nr. 23-6962 unter solidarischer Haftung eine Entscheidgebühr von Fr. 1'800.– auferlegt und mit dem am 3. Oktober 2023 von A.____ geleisteten Kostenvorschuss in gleicher Höhe verrechnet.



d) A.____ wird im Rekurs Nr. 23-6963 eine Entscheidungsbüher von Fr. 1'800.– auferlegt und mit dem am 3. Oktober 2023 von A.____ geleisteten Kostenvorschuss in gleicher Höhe verrechnet.

3.

a) Die Begehren von A.____ und der B.____ AG um Ersatz der ausseramtlichen Kosten in den Rekursen Nrn. 23-6945, 23-6962 und 23-6963 werden abgewiesen.

b) Die Begehren der C.____ AG um Ersatz der ausseramtlichen Kosten in den Rekursen Nrn. 23-6945, 23-6962 und 23-6963 werden abgewiesen.

c) Die Begehren der Politischen Gemeinde Z.____ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten in den Rekursen Nrn. 23-6945, 23-6962 und 23-6963 werden abgewiesen.

Die Vorsteherin

Susanne Hartmann
Regierungspräsidentin