



Fall-Nr.:	B 2014/107 und weitere
Stelle:	Verwaltungsgericht
Rubrik:	Verwaltungsgericht
Publikationsdatum:	25.05.2016
Entscheiddatum:	25.05.2016

Entscheid Verwaltungsgericht, 25.05.2016

Planungsrecht, Erlass einer Zone für bestimmte Nutzungsarten, Art. 5 Abs. 1, Art. 26 Abs. 1, Art. 27 Abs. 1, Art. 29 Abs. 2, Art. 36 Abs. 1 und Art. 94 Abs. 1 BV, Art. 2 Abs. 1 zweiter Satzteil, Art. 19 Abs. 2, Art. 21 Abs. 2 und Art. 25a RPG, Art. 2 Abs. 3 und Art. 47 RPV, Art. 28octies, Art. 32 Abs. 1 und Art. 69bis BauG, Art. 12, Art. 16 Abs. 1, Art. 45 Abs. 1, Art. 56 Abs. 2 und Art. 57 Abs. 1 VRP. Mangels erheblich veränderten Verhältnisse ist die geplante Anpassung des Zonenplans nicht gerechtfertigt (E. 8.1 f.). Da die Differenzierung der für das betreffende Gebiet zulässigen Nutzungen im Rahmen des Zonenzwecks nicht beschränkt ist, bildet Art. 28octies BauG eine genügende gesetzliche Grundlage für die geplante ortsplanerische Nutzungsbeschränkung mittels Fahrtenzahlen. Daran ändert nichts, dass diese Nutzungsbeschränkung auch dazu dient, den Zonenplan nachträglich auf die Kapazitäten des Verkehrsnetzes abzustimmen, und dadurch allfällige Aus- oder Abzonungen verhindert werden (E. 13.1 f.), (Verwaltungsgericht, B 2014/107; B 2014/111; B 2014/116; B 2014/117; B 2014/118; B 2014/119; B 2014/120). Die gegen dieses Urteil erhobene Beschwerde ans Bundesgericht wurde mit Urteil vom 8. Dezember 2016 abgewiesen (Verfahren 1C_372/2016). Entscheid vom 25. Mai 2016

Besetzung

Präsident Eugster; Verwaltungsrichter Linder, Bietenharder; Ersatzrichter Gmünder Perrig, Somm; Gerichtsschreiber Bischofberger

Verfahrensbeteiligte



St.Galler Gerichte

A. AG,

B. AG,

Beschwerdeführerinnen 1 und 2,

beide vertreten durch Rechtsanwältin lic. iur. Iris Zindel, Schoch, Auer & Partner,
Marktplatz 4, 9004 St. Gallen,

und

C. AG,

D.D.,

E. AG,

Beschwerdeführer 3 bis 5,

alle vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Markus Joos, Marktplatz 4, Postfach 646,
9004 St. Gallen

sowie

F. AG,

G. AG,

Beschwerdeführerinnen 6 und 7,

beide vertreten durch Rechtsanwalt Dr. iur. Kurt Steiner, St. Jakobpark, Sonnenstrasse
5, Postfach 536, 9004 St. Gallen

und

H. AG,



St.Galler Gerichte

Genossenschaft I.,

K. AG,

L. AG,

M. AG,

Stiftung N.,

Beschwerdeführerinnen 8 bis 13

alle vertreten durch Rechtsanwalt Dr. iur. Walter Locher, Museumstrasse 35, Postfach 41, 9004 St. Gallen

gegen

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

Vorinstanz,

und

O. AG,

Beschwerdegegnerin,

sowie

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

Beschwerdebeteiligte

Gegenstand



Zonenplanänderung Geissberg / Altenweg: Erlass einer Zone für bestimmte Nutzungsarten gemäss Art. 28^{octies} BauG mit maximal zulässigen Fahrtenzahlen

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A.

Die Geissbergstrasse (Parzellen Nrn. W4149, W4263 und W5249, Grundbuch Bruggen) führt von der Zürcher Strasse (Parzelle Nr. W2092) ab dem Knoten Russen über den Interio-Kreisel zur Grenze der Politischen Gemeinden St. Gallen und Gaiserwald. Über den Interio-Kreisel ist sie mit der Gaiserwaldstrasse (Parzelle Nr. W4760) resp. der Bildstrasse (Parzelle Nr. W2079) und der Autobahn A1 (Parzelle Nr. W3775) verknüpft. Sie durchschneidet das Gebiet Geissberg/Altenweg, welches einerseits die Grundstücke Nrn. W2082, W2262 bis W2264, W2266 f., W2283, W2490, W2761 f., W3254, W3264, W3353, W3382, W3692, W3718, W3828, W4267, W4295, W4464 f., W4469, W4549, W4553, W4619, W4625 f., W4629, W4636, W4650, W4660 bis W4662, W4666, W4674, W4676, W4684, W4689, W4724, W4761, W4853, W4929, W4973, W5068 bis W5071, W5188 und W5221 und andererseits die Parzellen Nrn. W2275 f., W2278 bis W2281, W2455, W3305, W3347, W4265 f., W4268, W4463, W4718, W5152 und W5224 umfasst. Nach dem bisher gültigen Zonenplan der Stadt St. Gallen vom 1. November 1980 (im fraglichen Gebiet letztmals teilweise am 1. April 2006 geändert) sind die erstgenannten Grundstücke grösstenteils (Parzellen Nrn. W3692, W4267 resp. W5188 auf einer Fläche im Halte von rund 24640 m², 420 m² bzw. 10660 m²) der Gewerbe-Industrie-Zone 18 und die letztgenannten (Parzelle Nr. W2275 teilweise auf einer Fläche im Halte von rund 3630 m²) sowie die Grundstücke Nrn. W3692, W4267 resp. W5188 teilweise auf einer Fläche im Halte von rund 390 m², 40 m² bzw. 840 m² der Wohn-Gewerbe-Zone WG3 zugewiesen. Die Grundstücke Nrn. W2264, W2283 und W3692 (mit Ausnahme des der WG3 zugewiesenen Teils) im Gebiet Altenweg sind überdies mit einer Zone für bestimmte Nutzungsarten mit folgenden Beschränkungen belegt:



St.Galler Gerichte

„Zulässig sind:

a) Industrie- und Gewerbebetriebe, einschliesslich Büro- und Verwaltungsabteilungen mit höchstens 25 Fahrten (Zu- und Wegfahrten zusammen) pro ha Grundfläche während der massgebenden täglichen Spitzenstunde des übergeordneten Strassennetzes (Montag bis Samstag)

b) Verkehrsextensive Dienstleistungsbetriebe wie Büro- und Verwaltungsabteilungen ohne grossen Publikumsverkehr mit höchstens 25 Fahrten (Zu- und Wegfahrten zusammen) pro ha Grundfläche während der massgebenden täglichen Spitzenstunde des übergeordneten Strassennetzes (Montag bis Samstag)

Nicht zulässig sind:

a) Verkaufsbetriebe sowie Fachmärkte

b) Einkaufszentren

c) Verkehrsintensive Freizeitbetriebe

d) Verkehrsintensive Dienstleistungsbetriebe wie Büro- und Verwaltungsabteilungen mit grossem Publikumsverkehr“.

Diese Zone für bestimmte Nutzungsarten wurde vom Stadtparlament St. Gallen am 15. November 2005 erlassen und vom Baudepartement am 23. Februar 2006 genehmigt (in Kraft seit 1. April 2006). Zuvor hatte das Verwaltungsgericht mit Entscheid B 2001/175-177 vom 18. November 2003 einen Rekursentscheid der Regierung vom 13. November 2001 aufgehoben, soweit damit unter anderem die am 29. August 2000 vom Stadtparlament (ehemals: Grosse Gemeinderat) erlassene Einzonung der Parzellen Nrn. W2264, W2283 und W3692 vom übrigen Gemeindegebiet in die Gewerbe-Industrie-Zone 18 verweigert worden war, und die Sache an die



St.Galler Gerichte

Politische Gemeinde St. Gallen zurückgewiesen, um die damals vorgesehenen Nutzungsbestimmungen bei Bedarf zu verschärfen bzw. zu verfeinern (B 2014/111 act. 13, B 2014/119 Beilagen zu act. 12/16 und www.geoportal.ch sowie www.stadt.sg.ch).

B.

Am 13. Juni 2006 erliess der Stadtrat St. Gallen im Gebiet Geissberg/Altenwegen eine auf drei Jahre befristete Planungszone, soweit hier von Interesse, mit folgender Wirkung:

„a) Unzulässig sind verkehrsintensive Betriebe mit mehr als 25 Fahrten (Zu- und Wegfahrten zusammen) pro ha Grundfläche während der massgebenden täglichen Spitzenstunde des übergeordneten Strassennetzes (Montag bis Samstag), namentlich Verkaufsbetriebe sowie Fachmärkte, Einkaufszentren, Freizeitbetriebe sowie Dienstleistungsbetriebe mit grossem Publikumsverkehr. [...]

c) Zulässig sind neue Industrie- und Gewerbebetriebe sowie verkehrsextensive Dienstleistungsbetriebe mit höchstens 25 Fahrten (Zu- und Wegfahrten zusammen) pro ha Grundfläche während der massgebenden täglichen Spitzenstunde des übergeordneten Strassennetzes (Montag bis Samstag).“ (B 2014/107 act. 12/9/1).

C.

Am 11. November 2008 beschloss der Stadtrat St. Gallen, beim Stadtparlament den Erlass einer Zone für bestimmte Nutzungsarten im Gebiet Geissberg/Altenwegen mit folgenden Festlegungen zu beantragen:

„Zulässig sind zonengemässe Nutzungen, wenn die nachfolgenden Fahrtenzahlen (Zu- und Wegfahrten zusammen) pro ha Grundfläche nicht überschritten werden:



- a) 100 Fahrten während der abendlichen Spitzenstunde von Montag bis Freitag
- b) 25 Fahrten während der nachmittäglichen Spitzenstunde am Samstag und Sonntag

Massgebend sind die täglichen Spitzenstunden des übergeordneten Strassennetzes.“

Während der öffentlichen Auflage vom 17. November bis 17. Dezember 2008 gingen 15 Einsprachen ein, darunter diejenigen der nachfolgend unter D. aufgeführten Einsprecher. Mit Beschluss vom 28. April 2009 änderte der Stadtrat den Perimeter der Planung insofern ab, als er die in der Wohn-Gewerbe-Zone WG3 gelegenen Flächen im Gebiet Geissberg/Altenwegen davon ausnahm. Mit Beschluss vom 16. Juni 2009 wies das Stadtparlament die Zonenplanänderung an den Stadtrat zurück und wies ihn an, auf die Fahrtenbeschränkungen von Montag bis Freitag zu verzichten. Am 2. September 2010 wies die Direktion Bau und Planung der Stadt St. Gallen die nachfolgend unter D. aufgeführten Einsprecher darauf hin, dass deren Einsprachen hinfällig geworden seien (B 2014/107 act. 12/9/2-5, B 2014/107;111;117;119-120 je act. 12/9/7, B 2014/116 act. 14/8/7 und 15/8/7, B 2014/118 act. 13/9/7).

D.

Am 17. August 2010 beschloss der Stadtrat den Antrag für die überarbeitete Zonenplanänderung Geissberg/Altenwegen. Danach sollen für das gesamte Gebiet Geissberg/Altenwegen folgende Nutzungsbestimmungen gelten:

„Zulässig sind zonengemässe Nutzungen, wenn während den nachmittäglichen Spitzenstunden des übergeordneten Strassennetzes am Samstag und Sonntag 25 Fahrten (Zu- und Wegfahrten zusammen) pro ha Grundfläche nicht überschritten werden.“

Während der öffentlichen Auflage vom 30. August bis 29. September 2010 gingen 13 Einsprachen ein, darunter diejenigen der folgenden Grundeigentümer



(Grundstücksnummer/n in Klammern), Mieterinnen und übrigen Berechtigten im Gebiet Geissberg/Altenwegen: der A. AG (Stockwerkeinheiten Nrn. ... und ... bis ... des Stammgrundstücks Nr. ...) und der Q. AG (Parzelle Nr. ... sowie Stockwerkeinheiten Nrn. ... und ... des Stammgrundstücks Nr. ...), der P. AG (Stockwerkeinheit Nr. ... des Stammgrundstücks Nr. ...), von D.D. (Parzelle Nr. ...), der E. AG (Parzelle Nr. ...), der F. AG (Parzellen Nrn. ... und ...), der G. AG (Parzelle Nr. ...), der H. AG (Parzellen Nrn. ..., ... und ...), der Genossenschaft I. (Parzelle Nr. ...), der K. AG (Parzelle Nr. ...) und der L. AG resp. der M. AG und der Stiftung N. (Parzelle Nr. ...). Mit Entscheiden vom 29. September 2011 wies der Stadtrat die Einsprachen ab. Am 22. November 2011 erliess das Stadtparlament die Zonenplanänderung. In der Folge stimmte die Bürgerschaft der Stadt St. Gallen der Zonenplanänderung stillschweigend zu, indem während der Frist vom 25. November bis 27. Dezember 2011 kein fakultatives Referendum ergriffen wurde. Zu diesem Zeitpunkt waren westlich der Geissbergstrasse die Grundstücke Nrn. W2082, W4267, W3828, W5152, W5221 und W5188 auf einer Fläche im Halte von rund 18'000 m² und östlich der Geissbergstrasse die Grundstücke Nrn. W2264, W2283 und W3692 im Gebiet Altenwegen auf einer Fläche im Halte von 57'000 m² unüberbaut (B 2014/107 act. 12/5, S. 2, act. 12/9/6, 8, 12-14, act. 12/33, S. 9, B 2014/111 act. 2, S. 2, act. 7, S. 3 f., act. 12/12-367; 369; 371/je 9/8 und 12, act. 12/12-371/5, S. 2, act. 12/12-371/9/12, S. 5, Beilage zu act. 13, B 2014/116 act. 9, S. 2, act. 14/8/8 und 12, act. 15/8/8 und 12, B 2014/117 act. 7, S. 3, act. 12/9/9 und 16, B 2014/118 act. 8, S. 3, act. 13/9/8 und 13, B 2014/119; 120 je act. 7, S. 3, act. 12/9/8 und 13, www.stadt.sg.ch).

E.

Gegen den jeweiligen Einspracheentscheid vom 29. September 2011 (expediert am 3. Januar 2012) rekurrierten D.D. und die E. AG je am 17. Januar 2012, die P. AG bzw. die A. AG und die Q. AG am 18. Januar 2012 sowie die F. AG, die G. AG, die H. AG, die Genossenschaft I. bzw. die K. AG und die L. AG resp. die M. AG und die Stiftung N. am 19. Januar 2012 durch ihre jeweilige Rechtsvertretung beim Baudepartement. Die Rekurse der sieben letztgenannten juristischen Personen richteten sich ausdrücklich auch gegen den zustimmenden Entscheid der Bürgerschaft der Stadt St. Gallen. Mit



St.Galler Gerichte

Vernehmlassung vom 26. April 2012 reichte die Politische Gemeinde St. Gallen den 1. und 2. Zwischenbericht zur „Planungszone Geissbergstrasse“ der Einzelfirma Ingenieurbüro Y. (heute: Y. AG, www.zefix.ch) vom Januar bzw. September 2008 ein. Am 28. Juni 2012 liess sich das Amt für Raumentwicklung und Geoinformation AREG unter Beilage einer Stellungnahme des kantonalen Tiefbauamtes vom 13. Juni 2012 zu den Rekursen vernehmen. Am 19. Dezember 2012 reichte das kantonale Tiefbauamt eine weitere Stellungnahme und den Vorabzug der „Verkehrsstudie Geissbergstrasse/Bildstrasse“ der X. AG vom 29. Juni 2011 ein, deren definitive Fassung vom 23. August 2011 („Verkehrsstudie Geissbergstrasse-Bildstrasse“) es am 1. März 2013 nachreichte. Am 21. Dezember 2012 beteiligte das Baudepartement die O. AG als Eigentümerin des Grundstücks Nr. ... an den Rekursverfahren. Am 22. August 2013 reichte das Tiefbauamt in den Rekursverfahren 12-367/12-369/12-370 das Verkehrsgutachten „Neubau R./S. St. Gallen“ der X. AG vom 19. Dezember 2003 ein. Am 18. September 2013 beschloss der Kantonsrat das 16. Strassenbauprogramm. Darin ist die „Verkehrsstudie Geissbergstrasse-Bildstrasse“ im Anhang A: Bauvorhaben der 1. Priorität (Verwirklichung im 16. Strassenbauprogramm) unter Strassenkorrekturen enthalten. Am 26. Mai 2014 erliess das Baudepartement vier Rekursentscheide. Den Rekurs der F. AG und der G. AG wies es ab, soweit es darauf eintrat. Die übrigen Rekurse hiess es teilweise gut, soweit es darauf eintrat, und änderte den Text der Planlegende (Änderungen fett) wie folgt ab:

„Zulässig sind zonengemässe Nutzungen, wenn während den nachmittäglichen Spitzenstunden des übergeordneten Strassennetzes am Samstag **zwischen 14.00 Uhr bis 15.00 Uhr** und Sonntag **zwischen 16.00 Uhr und 17.00 Uhr** 25 Fahrten (Zu- und Wegfahrten zusammen) pro ha Grundfläche nicht überschritten werden.“ (B 2014/107 act. 2 und act. 12/1, 9, 17 und 25 f., B 2014/111 act. 2, act. 12/12-367; 369; 371/ je 1, 9, 15, 39 und 40, B 2014/116 act. 2, act. 14/1, 8 und 15, act. 15/1, 8 und 15, Beilage zu act. 13, B 2014/117 act. 2 und act. 12/1, 9 und 15, B 2014/118 act. 13/1, 9 und 15, B 2014/119; 120 je act. 12/1, 9 und 15, www.ratsinfo.sg.ch).

F.



St.Galler Gerichte

Gegen die Entscheide des Baudepartements (Vorinstanz) vom 26. Mai 2014 (expediert am 28. Mai 2014) liessen die A. AG und die B. AG (bis 3. Februar 2015: Q. AG, www.zefix.ch, Beschwerdeführerinnen 1 und 2) am 11. Juni 2014, die C. AG als Rechtsnachfolgerin der P. AG (vgl. B 2014/111 act. 7, S. 3), D.D. und die E. AG (Beschwerdeführer 3 bis 5) am 13. Juni 2014, die F. AG und die G. AG (Beschwerdeführerinnen 6 und 7) am 16. Juni 2014 sowie gleichentags die H. AG, die Genossenschaft I. bzw. die K. AG und die L. AG resp. die M. AG und die Stiftung N. (Beschwerdeführerinnen 8 bis 13) durch ihre jeweilige Rechtsvertretung Beschwerde beim Verwaltungsgericht erheben (je act. 1). Am 21. August 2014 ergänzten die Beschwerdeführerinnen 1 und 2, am 18. August 2014 die Beschwerdeführer 3 bis 5, am 26. August 2014 die Beschwerdeführerinnen 6 und 7 sowie am 27. August 2014 die Beschwerdeführerinnen 8, 9 bzw. 10 und 11 resp. 12 und 13 ihre Beschwerden mit einer Begründung und dem Rechtsbegehren, den/die jeweils angefochtenen Rekursentscheid/e unter Kosten- und Entschädigungsfolge aufzuheben. Überdies ergänzten resp. präzisierten die Beschwerdeführerinnen dieses Rechtsbegehren wie folgt: Die Beschwerdeführerinnen 1 und 2 beantragten, ihren Rekurs mitsamt Ergänzung gutzuheissen; eventualiter seien ihre Grundstücke von der Teilzonenplanänderung auszunehmen (B 2014/107 act. 7, S. 2). Die Beschwerdeführer 3 bis 5 beantragten, den angefochtenen Rekursentscheid, soweit ihre Rekurse abgewiesen worden seien, und die Einspracheentscheide vom 29. September 2011 aufzuheben und ihre Einsprachen vom 29. September 2010 gutzuheissen (B 2014/111 act. 7, S. 2). Die Beschwerdeführerinnen 6 und 7 beantragten, die Beschlüsse des Stadtrates St. Gallen vom 29. September 2011 sowie den zustimmenden Entscheid der Bürgerschaft der Stadt St. Gallen aufzuheben; eventualiter sei auf die Zonenplanänderung hinsichtlich ihrer Grundstücke zu verzichten (B 2014/116 act. 9, S. 2). Die Beschwerdeführerinnen 8 bis 13 beantragten, die jeweiligen Beschlüsse des Stadtrates vom 29. September 2011 sowie den zustimmenden Entscheid der Bürgerschaft der Stadt St. Gallen aufzuheben; eventualiter sei die Angelegenheit an den Stadtrat St. Gallen zur Durchführung des Auflageverfahrens für die von der Vorinstanz im Rekursentscheid vorgenommenen Änderungen zurückzuweisen; subeventualiter sei die Angelegenheit mit der Anweisung an den Stadtrat St. Gallen zurückzuweisen, entweder darauf zu verzichten, oder das Verfahren für die im Rekursentscheid vorgenommene Änderung zu wiederholen und dabei gleichzeitig den



St.Galler Gerichte

Geltungsbereich der neuen Vorschriften so anzupassen, dass die jeweiligen Grundstücke der Beschwerdeführerinnen 8, 9, 10 und 12 sowie die Parzellen Nrn. W2264, W2283 und W3692 (Gebiet Altenwegen), soweit diese der Gewerbe-Industrie-Zone zugeschrieben seien, aus dem Perimeter der Zonenplanänderung Geissberg/Altenwegen entlassen würden. Subsubeventualiter beantragen die Beschwerdeführerinnen 9 bis 11, die Angelegenheit sei an den Stadtrat St. Gallen mit der Anweisung zurückzuweisen, entweder darauf zu verzichten oder das Verfahren für die im Rekursentscheid vorgenommene Änderung zu wiederholen und dabei gleichzeitig die Grundstücke im Gebiet Altenwegen, soweit diese der Gewerbe-Industrie-Zone 18 zugeschrieben seien, aus dem Perimeter der Zonenplanänderung zu entlassen, und im Gegenzug das Gebiet T./U./Z. – Parzellen Nrn. W3800, W4345 und W4552 – in den Planperimeter aufzunehmen und für dieses Gebiet die gleiche Regelung wie für die Parzellen der Beschwerdeführerinnen 9 und 10 (Parzellen Nrn. 3254 und 4636) zu erlassen (B 2014/118 act. 8, S. 2, B 2014/117; 119; 120 je act. 7, S. 2).

G.

Mit Vernehmlassungen vom 9./26. September 2014 schloss die Vorinstanz und mit Stellungnahmen vom 1. Dezember 2014 die Politische Gemeinde St. Gallen (Beschwerdebeteiligte) auf Abweisung der Beschwerden. Die O. AG (Beschwerdegegnerin) verzichtete stillschweigend auf eine Vernehmlassung. Am 19. Januar 2015 liessen sich die Beschwerdeführerinnen 1 und 2, am 2. Februar 2015 die Beschwerdeführer 3 bis 5, am 22. Januar 2015 die Beschwerdeführerinnen 6 und 7 sowie am 21. Januar 2015 die Beschwerdeführerinnen 8, 9 bzw. 10 und 11 resp. 12 und 13 vernehmen (B 2014/107; 111 je act. 11, 17 und 21, B 2014/116 act. 13, 20 und 26, B 2014/118 act. 12, 18 und 22, B 2014/117; 119; 120 je act. 11, 17 und 21).

H.



Am 23. Juni 2014 genehmigte das Baudepartement die Zonenplanänderung Geissberg/Altenwegen (B 2014/111 act. 13). Mit Verfügung vom 26. August 2014 überwies das Verwaltungsgericht vier gegen die Genehmigung erhobene Rekurse zuständigkeithalber an die Regierung (B 2014/147-150). Am 15. Oktober 2014 schrieb das Departement des Innern die entsprechenden Rekursverfahren ab (B 2014/117 act. 20a). Am 22. März 2016 nahm das Stadtparlament St. Gallen das Projekt „Kantonsstrasse Nr. 44, St. Gallen, Geissberg-/Bildstrasse (1. Etappe)“ zustimmend zur Kenntnis und erteilte für den städtischen Kostenanteil von Fr. 1'003'360.-- als gebundene Ausgabe einen entsprechenden Verpflichtungskredit (www.stadt.sg.ch). Mit Schreiben vom 4. April 2016 (B 2014/117 act. 23) beantragten die Beschwerdeführerinnen 8, 9 bzw. 10 und 11 resp. 12 und 13, die Beschwerdeverfahren seien zu sistieren, soweit ihre Beschwerden nicht ohnehin gutzuheissen seien. Hierzu liessen sich die Vorinstanz am 13. April 2016 und die Beschwerdebeteiligte am 14. April 2016 jeweils mit dem Antrag vernehmen, das Sistierungsgesuch sei abzuweisen (B 2014/117 act. 26 f.). Mit Schreiben vom 25. April 2016 hielten die Beschwerdeführerinnen 8, 9 bzw. 10 und 11 resp. 12 und 13 an ihren Sistierungsbegehren fest (B 2014/117 act. 28).

Auf die Ausführungen der Verfahrensbeteiligten zur Begründung ihrer Anträge und die Akten wird, soweit erforderlich, in den Erwägungen eingegangen.

Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

1.

Da sich die vor dem Verwaltungsgericht anhängig gemachten Beschwerden (B 2014/107, B 2014/111, B 2014/116-120) auf denselben Streitgegenstand beziehen und im Wesentlichen die nämlichen Tatbestands- und Rechtsfragen aufwerfen, können sie verfahrensrechtlich vereinigt und durch einen einzigen Entscheid erledigt werden (vgl. GVP 1972 Nr. 30).

2.



Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist gegeben (Art. 59^{bis} Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, VRP). Die Beschwerdeingaben vom 11., 13. und 16. Juni 2014 (je act. 1) erfolgten rechtzeitig und erfüllen zusammen mit den Ergänzungen vom 18., 21., 24. und 27. August 2014 (B 2014/107; 111; 117; 119; 120 je act. 7, B 2014/116 act. 9, B 2014/118 act. 8) die formellen und inhaltlichen Voraussetzungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Als Adressaten der angefochtenen Entscheide sind die im Rekursverfahren (mehrheitlich) unterlegenen Beschwerdeführerinnen ohne weiteres zur Ergreifung des Rechtsmittels berechtigt (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Auf die Beschwerden ist grundsätzlich einzutreten. Nicht einzutreten ist auf die Beschwerden der Beschwerdeführerinnen 3 bis 13, soweit damit die Aufhebung der jeweiligen Einspracheentscheide der Beschwerdebeteiligten vom 29. September 2011 resp. des zustimmenden Entscheids der Bürgerschaft der Beschwerdebeteiligten beantragt wird. Diese sind durch die angefochtenen Rekursentscheide ersetzt worden bzw. gelten inhaltlich als mitangefochten (Devolutiveffekt, vgl. BGer 2C_204/2015 vom 21. Juli 2015 E. 1.2 mit Hinweis auf BGE 134 II 142 E. 1.4). Ebenfalls nicht einzutreten ist auf die Beschwerden der Beschwerdeführerinnen 1 bis 5, soweit damit in den vorliegenden Beschwerdeverfahren die Gutheissung des Rekurses der Beschwerdeführerinnen 1 und 2 vom 18. Januar 2012 resp. die Gutheissung der Einsprachen der Beschwerdeführer 3 bis 5 vom 29. September 2010 beantragt wird. Sodann ist auf die Beschwerde der Beschwerdeführer 3 bis 5 nicht einzutreten, soweit darin auf deren Stellungnahmen an die Vorinstanz vom 25. Februar 2013 und 24. Januar 2014 verwiesen wird (B 2014/111 act. 7, S. 16). Aus der Beschwerdeschrift muss ersichtlich sein, in welchen Punkten und weshalb der angefochtene Entscheid beanstandet wird (vgl. BGer 1C_150/2015 vom 12. Mai 2015 E. 2.5 mit Hinweisen). Es ist nicht Aufgabe des Verwaltungsgerichts, in vorinstanzlichen Eingaben der Beteiligten nach Gründen zu suchen, aus denen der angefochtene Entscheid unrichtig sein könnte (vgl. VerwGE B 2013/237 vom 23. Januar 2015 E. 1 mit Hinweisen, www.gerichte.sg.ch). Dasselbe gilt sachgemäss, soweit die Beschwerdebeteiligte in ihren Stellungnahmen vom 1. Dezember 2014 auf ihre Rekursvernehmlassungen verweist (B 2014/107; 111; 117; 119; 120 je act. 17, B 2014/116 act. 20, B 2014/118 act. 18). Im Weiteren ist auf die Beschwerde der Beschwerdeführerinnen 1 und 2 mangels formeller Beschwerde nicht einzutreten, soweit sie vorbringen, der mit



Rekursergänzung vom 19. März 2012 eingereichte Eventualantrag dürfe während des hängigen Verfahrens jederzeit gestellt werden, weshalb die Vorinstanz zu Unrecht nicht darauf eingetreten sei. Wie sie selbst einräumen, ist die Vorinstanz gemäss Erwägung 1.2.1 des angefochtenen Entscheids auf diesen Eventualantrag eingetreten (B 2014/107 act. 2, S. 21, und 7, S. 9). Im Übrigen ist der Sistierungsantrag der Beschwerdeführerinnen 1 und 2 nach der Zustellung der Genehmigungsverfügung durch das Verwaltungsgericht am 3. Dezember 2014 ohne weiteres gegenstandslos geworden (vgl. Art. 64 in Verbindung mit Art. 57 Abs. 1 VRP, B 2014/107 act. 7, S. 3 und 18). Dasselbe gilt angesichts des Ausgangs der Verfahren auch für die Sistierungsanträge der Beschwerdeführerinnen 8 bis 13 (B 2014/117; 119; 120 je act. 23, B 2014/118 act. 24).

3.

Soweit die Beschwerdeführerinnen 3 bis 13 einen Augenschein verlangen (B 2014/111 act. 7, S. 6 und 13, B 2014/116 act. 9, S. 3, B 2014/117; 119; 120 je act. 7, S. 4 bzw. 3, B 2014/118 act. 8, S. 4), ist festzuhalten, dass sich die vorliegend entscheidenden tatsächlichen Verhältnisse aus den Verfahrensakten und dem öffentlich zugänglichen Geoportal (www.geoportal.ch) ergeben. Auf die Durchführung eines Augenscheins durch das Gericht kann verzichtet werden. Aus demselben Grund kann davon abgesehen werden, die von den Beschwerdeführern 3 bis 5 beantragten Gutachten hinsichtlich der „Spitzenstundenzeiten“ und der Erschliessung der Parzelle Nr. W4650 (B 2014/111 act. 7, S. 12 f.) bzw. den von der Beschwerdeführerin 9 beantragten Amtsbericht des Amtes für öffentlichen Verkehr (B 2014/118 act. 8, S. 36) einzuholen.

4.

Unbegründet ist der Einwand der Beschwerdeführer 3 bis 5, die Vorinstanz habe sich mit ihren Rügen hinsichtlich der Verletzung von Art. 69^{bis} des Gesetzes über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht (Baugesetz; sGS 731.1, BauG) sowie des kantonalen Richtplans und betreffend die fehlenden Entscheidungsgrundlagen nicht bzw. „nicht wirklich“ auseinandergesetzt (B 2014/111 act. 7, S. 3 f. und 14, act. 21, S. 4 f.). Offensichtlich setzte sich die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid mit den Rügen hinsichtlich der mangelhaften Sachverhaltsfeststellung resp. der Verletzung von Art.



69^{bis} BauG auseinander (B 2014/111 act. 2, S. 23-27 und 30 f.). Sodann war sie nicht gehalten, sich mit allen Parteistandpunkten einlässlich auseinanderzusetzen und jedes einzelne Vorbringen, insbesondere dasjenige der Verletzung des kantonalen Richtplans, ausdrücklich zu widerlegen (vgl. Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, SR 101, BV, Art. 58 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 24 Abs. 1 lit. a VRP, BGE 140 II 262 E. 6.2 mit Hinweis). Im Übrigen äusserte sie sich in ihrer Vernehmlassung vom 9. September 2014 nachträglich auch zur geltend gemachten Verletzung des kantonalen Richtplans (B 2014/111 act. 11, S. 3). Aus demselben Grund erweisen sich die Vorbringen der Beschwerdeführerinnen 1 und 2 als unbegründet, die Vorinstanz habe ihre Rügen betreffend die Aufhebung der strengeren Fahrtenbeschränkungen im Gebiet Altenwegen und die Verletzung von Art. 69^{bis} BauG ausgeblendet, zumal ihnen die Vorinstanz die Legitimation hinsichtlich des Gebiets Altenwegen absprach (vgl. E. 6 hiernach, B 2014/107 act. 2, S. 21, act. 7, S. 6 und 14, act. 21, S. 3).

5.

Weiter erweisen sich die nachfolgenden Rügen der Beschwerdeführerinnen 8 bis 13 als unbegründet:

5.1.

Soweit sie (B 2014/117; 119; 120 je act. 7, S. 8 bzw. 8 f. resp. 7 f., je act. 21, S. 2 f., B 2014/118 act. 8, S. 9, act. 22, S. 2 f.) vorbringen, die Vorinstanz habe ihre Rekurse zu Unrecht in einem Entscheid beurteilt, ist angesichts des nahezu identischen Wortlauts ihrer Rekursergänzungen vom 22./23./28./29. Februar 2012 (B 2014/117; 119; 120 je act. 12/5, B 2014/118 act. 13/5) in keiner Weise ersichtlich noch rechtsgenügend dargetan, welchen Rechtsnachteil, insbesondere welche negativen prozessualen Konsequenzen, sie durch dieses Vorgehen erlitten hätten. Die Vereinigung dient der Prozessökonomie, was nur im Interesse der Beschwerdeführerinnen 8 bis 13 sein kann (vgl. Bertschi/Plüss, in: A. Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, Zürich 2014, Vorbemerkungen zu §§ 4-31 N 50 ff., siehe auch Art. 125 lit. c der Schweizerischen Zivilprozessordnung,



Zivilprozessordnung; SR 272, ZPO, und N. J. Frei, in: Hausheer/Walter [Hrsg.], Berner Kommentar, Schweizerische Zivilprozessordnung, Bern 2012, Art. 125 N 15 ff.).

5.2.

Soweit sie der Vorinstanz vorwerfen, sie hätte eine „Besprechung“ mit den zuständigen Fachpersonen des städtischen und des kantonalen Tiefbauamtes durchführen müssen (B 2014/117; 119; 120 je act. 7, S. 6 bzw. 7 und 9 f. resp. 6 und 8 f., B 2014/118 act. 8, S. 7 und 10 f.), ist festzuhalten, dass weder ersichtlich noch dargetan ist, welche neuen entscheiderelevanten Erkenntnisse, die sich nicht bereits aus den Akten ergeben, durch eine solche mündliche Anhörung hätten gewonnen werden können, zumal im Zeitpunkt der angefochtenen Entscheide noch kein konkretes Strassenbauprojekt zum Ausbau der Geissbergstrasse vorlag (vgl. Vorlage Stadtparlament vom 23. Februar 2016, www.stadt.sg.ch). Die Vorinstanz, welche keine richterliche Behörde ist, konnte deshalb in antizipierter Beweiswürdigung auf eine mündliche Anhörung verzichten, ohne Art. 6 Ziff. 1 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (SR 0.101, EMRK), Art. 29 Abs. 2 und Art. 30 Abs. 3 BV, Art. 12 Abs. 1, Art. 15 Abs. 2 und Art. 55 Abs. 1 VRP zu verletzen (vgl. VerwGE B 2012/216 vom 22. Mai 2013 E. 2.1 mit Hinweisen, insbesondere auf BGE 134 I 140 E. 5.3 mit Hinweisen, VerwGE B 2012/91 und B 2013/132 vom 8. November 2013 E. 3.2 sowie VerwGE B 2014/182 vom 27. April/25. Mai 2016, E. 3.1, je mit Hinweisen, www.gerichte.sg.ch). Auch war sie nicht verpflichtet, den Verzicht einlässlich zu begründen (vgl. Art. 58 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 24 Abs. 1 lit. a VRP und BGE 140 II 262 E. 6.2 mit Hinweis auf BGE 136 I 229 E. 5.2). überdies ist nicht ersichtlich und wird nicht weiter dargetan, inwiefern die Vorinstanz zu einem Verständigungsversuch verpflichtet gewesen wäre (vgl. Art. 54 VRP).

5.3.

Soweit sie die Ansicht vertreten (B 2014/117; 119; 120 je act. 7, S. 4 resp. 4 f., B 2014/118 act. 8, S. 5), die Vorinstanz wäre verpflichtet gewesen, die Begründung des Verwaltungsgerichtsentscheides B 2001/175-177 vom 18. November 2003 im Sachverhalt des angefochtenen Entscheides auszugsweise wiederzugeben (B 2014/119 Beilagen zu act. 12/16 und act. 2, S. 5). Die Vorinstanz ging davon aus,



dass diese Begründung nicht entscheiderelevant sei, weshalb sie nicht verpflichtet war, sie als Sachverhaltselement anzuführen (vgl. Art. 58 Abs. 1 VRP in Verbindung mit Art. 24 Abs. 1 lit. a VRP und Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen – dargestellt an den Verfahren vor dem Verwaltungsgericht, 2. Aufl. 2003, N 587). Dasselbe gilt, soweit die Beschwerdeführerinnen 1 und 2 einwenden, der Sachverhalt sei bezüglich der Rückweisung des Verwaltungsgerichts im Jahr 2003, der Vorlage des Stadtrates an das Stadtparlament vom 29. September 2011 sowie der Zwischenberichte aus dem Jahr 2008 und der Verkehrsstudie aus dem Jahr 2011 unvollständig (B 2014/107 act. 7, S. 6-8, act. 12/9/12, S. 6).

5.4.

Soweit sie monieren, die Vorinstanz habe sich auf einen unveröffentlichten Rekursentscheid vom 5. Dezember 2011 gestützt, ohne ihnen von dieser neuen Begründung Kenntnis und Gelegenheit zur Stellungnahme einzuräumen (B 2014/117; 119, 120 je act. 7, S. 9 resp. 10, B 2014/118 act. 8, S. 10), da sie vorgängig zum Rekursentscheid keinen Antrag auf Einsicht in frühere, unveröffentlichte Rekursentscheide in ähnlich gelagerten Fällen gestellt haben (vgl. hierzu Kölz/Häner/Bertschi, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, Zürich 2013, N 496). Der Vorinstanz kann diesbezüglich keine Verletzung von Art. 29 Abs. 2 BV oder Art. 15 Abs. 2 VRP vorgeworfen werden, da daraus keine Pflicht zur Vorinformation der Parteien über die vorgesehene Entscheidungsbegründung abgeleitet werden kann.

5.5.

Soweit sie rügen (2014/117; 119; 120 je act. 7, S. 13 f. resp. 14 f. bzw. 12 f., B 2014/118 act. 8, S. 14), die Vorinstanz habe den angefochtenen Entscheid kompetenzwidrig auf Grundlagen und Erkenntnisse abgestützt, die im Zeitpunkt des Entscheides der Beschwerdebeteiligten noch gar nicht vorgelegen hätten. Im Rekursverfahren sind neue Tatsachen bis zum Zeitpunkt des Entscheides zu berücksichtigen (vgl. Art. 58 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 21 Abs. 1 VRP, Art. 46 Abs. 3 VRP und GVP 2008 Nr. 105).

5.6.



Soweit sie geltend machen, ihnen sei der Beschluss der Bürgerschaft der Beschwerdebeteiligte am 5. Januar 2012 ohne die Gutachten bzw. Fachberichte, die die Grundlage für den erstinstanzlichen Entscheid bildeten, eröffnet worden (B 2014/117; 119; 120 je act. 7, S. 5, B 2014/118 act. 8, S. 6), ist festzuhalten, dass eine dadurch allfällig verursachte Verletzung des Gehörsanspruchs nach Art. 29 Abs. 2 BV und Art. 15 Abs. 2 VRP im Rekursverfahren ausnahmsweise geheilt werden konnte, da die Vorinstanz, welche mit umfassender Kognition entschieden hat (Art. 46 VRP), ihnen die Zwischenberichte zur „Planungszone Geissbergstrasse“ des Ingenieurbüros Y. vom Januar bzw. September 2008 am 9. Juli 2012 zur Vernehmlassung zugestellt hat (B 2014/117; 119; 120 je act. 12/16, B 2014/118 act. 13/16) und die Rückweisung der Sache an die Beschwerdebeteiligte in dieser Hinsicht zu einem formalistischen Leerlauf und damit zu unnötigen Verzögerungen geführt hätte (vgl. VerwGE B 2013/37 vom 11. März 2014 E. 2.1 ff., www.gerichte.sg.ch, sowie BGer 1C_96/2014 vom 5. Mai 2014 E. 2.5 je mit Hinweisen).

6.

Die Beschwerdeführerinnen 1 und 2 sowie 6 bis 13 machen sodann geltend (B 2014/107 act. 7, S. 9-11, B 2014/116 act. 9, S. 4 f., B 2014/117; 119; 120 je act. 7, S. 10-12 resp. 11 f. bzw. 10 f., je act. 21, S. 4, B 2014/118 act. 8, S. 11 f., act. 22, S. 4), die Vorinstanz habe ihre Legitimation zu Unrecht teilweise verneint.

6.1.

Laut Art. 45 Abs. 1 VRP ist zum Rekurs berechtigt, wer an der Änderung oder Aufhebung der Verfügung oder des Entscheids ein eigenes schutzwürdiges Interesse dartut. Aus Art. 111 Abs. 1 des Bundesgesetzes über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz; SR 173.110, BGG) und Art. 33 Abs. 3 lit. a des Bundesgesetzes über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, SR 700, RPG) ergibt sich, dass die Legitimation im kantonalen Verfahren gegen Verfügungen betreffend die Raumplanung mindestens im gleichen Umfang wie für die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht gewährleistet sein muss. Verlangt wird neben der formellen Beschwer, dass der Beschwerdeführer über eine spezifische Beziehungsnähe zur Streitsache verfügt und einen praktischen Nutzen aus der



Ablehnung oder Änderung des angefochtenen Entscheids zieht (vgl. BGE 141 II 50 E. 2.1 f. mit Hinweisen). Eine rügespezifische Beurteilung der Legitimation ist unzulässig (vgl. VerwGE B 2013/153 vom 24. März 2015 mit Hinweis auf BGE 137 II 30 E. 2.3, www.gerichte.sg.ch).

6.2.

Die Vorinstanz ging in den angefochtenen Entscheiden (je act. 2, B 2014/107 S. 20 f., B 2014/116 S. 21 f., B 2014/117, S. 25 f.) offenbar selbst davon aus, dass die formelle Beschwer und die besondere Beziehungsnähe der Beschwerdeführerinnen 1 und 2 sowie 6 bis 13 im Rekursverfahren gegeben waren. Indessen erachtete sie sie als nicht legitimiert, soweit sich deren Rügen nicht auf deren eigene Grundstücke beschränkten resp. sie mittelbar die Teilzonenplanänderung Altenwegen aus dem Jahr 2006 anfochten. Damit scheint die Vorinstanz von einer rügebezogenen Beurteilung der Legitimation auszugehen. Dieser Argumentation kann nicht gefolgt werden. Mit ihrer rügespezifischen Beurteilung vermengt die Vorinstanz Rekurslegitimation und Rekursgründe. Würden die Beschwerdeführerinnen 1 und 2 sowie 6 bis 13 mit einer ihrer Rügen durchdringen, wäre der Teilzonenplan Geissberg/Altenwegen aufzuheben oder zu ändern. Das Vorliegen eines praktischen Nutzens und damit die Rekursberechtigung der Beschwerdeführerinnen 1 und 2 sowie 6 bis 13 ist somit unabhängig davon, ob sich die Rügen auf die unmittelbare Umgebung ihrer Grundstücke oder auf den Planungssperimeter an sich beziehen, zu bejahen. Dies gilt im Übrigen auch, soweit die Beschwerdeführerinnen 1 und 2 sowie 6 bis 13 die Teilzonenplanänderung Altenwegen aus dem Jahr 2006 „mittelbar“, d.h. akzessorisch, anfechten. Die Vorinstanz ist zu Unrecht teilweise nicht auf die Rekurse der Beschwerdeführerinnen 1 und 2 sowie 6 bis 13 eingetreten.

7.

Berechtigt ist zudem der Einwand der Beschwerdeführerinnen 1 und 2, in Erwägung 6.6.1 des angefochtenen Entscheides (B 2014/107 act. 2, S. 30) werde tatsachenwidrig festgehalten, dass im Gebiet Altenwegen zusätzliche Massnahmen erlassen würden. Die Vorinstanz anerkennt in ihrer Vernehmlassung vom 26. September 2014 (B 2014/107 act. 11, S. 2), dass die gewählte Formulierung missverständlich ist und mit



dem Ausdruck „zusätzlich“ nicht „strengere“ Massnahmen im Gebiet Altenwegen, sondern beschränkende Bestimmungen im daran angrenzenden Gebiet gemeint sind. Diese Korrektur bleibt indessen ohne Einfluss auf den Rechtsspruch des angefochtenen Entscheids (vgl. hierzu VerwGE B 2015/68 vom 28. Juli 2015 E. 1 mit Hinweisen, www.gerichte.sg.ch, GVP 2001 Nr. 52 E. 1c, Art. 27 f. u. Art. 93^{quater} ff. VRP).

8.

Die Beschwerdeführerinnen 1 und 2 sowie 6 bis 13 rügen darüber hinaus, der Zonenplan im Gebiet Geissberg/Altenwegen sei erst im Jahr 2006 geändert worden. Insgesamt seien die Bauzonen im Gebiet Altenwegen um ungefähr 57'000 m² vergrössert worden, was ein erhebliches Mehrverkehrspotential mit sich gebracht habe. Zur gleichen Zeit seien auch verkehrsentensive Grosseinrichtungen errichtet worden. Die Verkehrszunahme, insbesondere infolge der Einzonung und wegen des Baus von verkehrsentensiven Einrichtungen, sei bereits bei der letzten Zonenplanänderung im Jahr 2006 absehbar gewesen. Wesentlich veränderte Verhältnisse lägen nicht vor (B 2014/107 act. 7, S. 18-20, B 2014/116 act. 9, S. 6-12, und act. 26, S. 4 f., B 2014/117; 119; 120 je act. 7, S. 16-20 und 33 bzw. 17-21 und 34 resp. 15-19 und 32, B 2014/118 act. 8, S. 17-20 und 34).

8.1.

Die Raumplanung kann ihren Zweck nur erfüllen, wenn sie eine gewisse Beständigkeit aufweist. Vor Ablauf des Planungshorizonts von 15 Jahren (vgl. Art. 15 lit. b RPG, GVP 2014 Nr. 90 E. 2.1.4) werden Nutzungspläne nach Art. 21 Abs. 2 RPG und Art. 32 Abs. 1 BauG nur überprüft und nötigenfalls angepasst, wenn sich die Verhältnisse seit der letzten Planfestsetzung in tatsächlicher oder rechtlicher Hinsicht erheblich geändert haben (vgl. VerwGE B 2009/160 vom 11. Mai 2010 E. 3.2.2, www.gerichte.sg.ch). Beim Begriff „erheblich geänderte Verhältnisse“ gemäss Art. 21 Abs. 2 RPG bzw. Art. 32 Abs. 1 BauG handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff. Die Auslegung der unbestimmten Rechtsnorm wird als Rechtsfrage angesehen, weshalb das grundsätzlich auf die Rechtskontrolle beschränkte Verwaltungsgericht (Art. 61 Abs. 1 und 2 VRP) befugt ist, die Konkretisierung bzw. Auslegung durch die Vorinstanz frei zu



überprüfen, wobei es sich bei der Beurteilung der konkreten Umstände zurückhält (vgl. VerwGE B 2011/182 vom 3. Juli 2012 E. 4.5, www.gerichte.sg.ch, und VerwGE B 2009/111 vom 24. August 2010, in: GVP 2010 Nr. 40 E. 7). Ob die Anpassung eines Nutzungsplans bei Vorliegen veränderter Verhältnisse gerechtfertigt ist, beurteilt sich sodann aufgrund einer Interessenabwägung. Dabei ist auf der einen Seite die Notwendigkeit einer gewissen Stabilität nutzungsplanerischer Festlegungen zu beachten, auf der anderen Seite das Interesse, die Pläne an eingetretene Veränderungen anzupassen. Zu berücksichtigen sind insbesondere die bisherige Geltungsdauer des Nutzungsplans, das Ausmass seiner Realisierung und Konkretisierung, das Gewicht des Änderungsgrundes, der Umfang der beabsichtigten Planänderung und das öffentliche Interesse daran (vgl. BGE 140 II 25 E. 3.1 und BGer 1C_143/2014 vom 23. Februar 2015 E. 3.1 je mit Hinweisen). Je neuer ein Plan ist, umso mehr darf mit seiner Beständigkeit gerechnet werden, und je einschneidender sich die beabsichtigte Änderung auswirkt, umso gewichtiger müssen die Gründe sein, die für die Planänderung sprechen (vgl. VerwGE B 2011/53 vom 14. Februar 2012 E. 3.4 mit Hinweis, www.gerichte.sg.ch). Bei der Beurteilung, ob wichtige öffentliche Interessen für eine Änderung vorliegen, ist der zuständigen kommunalen Behörde ein erheblicher Beurteilungsspielraum zu belassen (vgl. Art. 2 Abs. 3 RPG, Art. 2 Abs. 1 BauG, und VerwGE B 2014/90 vom 22. Januar 2016 E. 4.1, VerwGE B 2014/78 vom 17. Dezember 2015 E. 2.3, sowie VerwGE B 2009/111 vom 24. August 2010 E. 4.2, je mit Hinweisen, www.gerichte.sg.ch). Bei der Ermittlung der massgebenden Dauer des Bestandes des Nutzungsplans ist, sofern der Plan unangefochten blieb, auf die Genehmigung durch die kantonale Behörde (Art. 26 RPG) und nicht auf den kommunalen Planbeschluss abzustellen (vgl. Waldmann/Hänni, Raumplanungsgesetz, Bern 2006, Art. 21 N 20).

8.2.

Der Zonenplan der Stadt St. Gallen stammt aus dem Jahr 1980. Im Gebiet Geissberg/Altenwegen wurde er letztmals im Jahr 2006 (vom Baudepartement am 23. Februar 2006 genehmigt) teilweise geändert. Das Gebiet Altenwegen (Parzellen Nrn. W2264, W2283 und W3692) sowie der Weiler Altenwegen (Parzellen Nrn. W2275 f., W2278-W2280, W3347 W3350, W4268, W5224) östlich der Geissbergstrasse wurden vom übrigen Gemeindegebiet in die Gewerbe-Industrie-Zone 18 resp. die Wohn-



Gewerbe-Zone WG3 eingezont. Zudem wurde das Gebiet Altenwegen mit einer Fahrtenbeschränkung belegt (www.geoportal.ch, www.stadt.sg.ch, B 2014/119 Beilagen zu act. 12/16). Am 22. November 2011 erliess die Beschwerdebeteiligte die strittige Zonenplanänderung (B 2014/107 act. 12/9/14). Sie erfolgte damit fünf Jahre und neun Monate nach der Genehmigung der Einzonung im Gebiet/Weiler Altenwegen am 23. Februar 2006 und somit nach Ablauf eines Drittels des Planungshorizonts von 15 Jahren. Es ist daher zunächst zu entscheiden, ob erheblich geänderte Verhältnisse vorliegen.

Gemäss der Vernehmlassung der Beschwerdebeteiligten vom 1. Dezember 2014 (B 2014/116 act. 20, S. 3) sollen die bestehenden, im Vergleich zur strittigen Zonenplanänderung wesentlich strengeren (vgl. Vorlage Stadtparlament vom 29. September 2011, S. 8, B 2014/107 act. 12/9/12) Fahrtenbeschränkungen im Gebiet Altenwegen –höchstens 25 Fahrten (Zu- und Wegfahrten zusammen) pro ha Grundfläche während der massgebenden täglichen Spitzenstunde des übergeordneten Strassennetzes von Montag bis Samstag – mit der strittigen Zonenplanänderung durch Fahrtenbeschränkungen nur am Wochenende ersetzt werden, um die gewünschte Ansiedlung von verkehrsextensiven Betrieben zu unterstützen, welche bisher aufgrund der strengen Fahrtenbeschränkung unterblieben sei. Auch werde dadurch eine einheitliche Regelung im gesamten Gebiet Geissberg/Altenwegen geschaffen, welches erschliessungsmässig eine Einheit bilde. Inwiefern diese Darlegungen beweisen sollen, dass sich die für die Planfestsetzung massgeblichen Verhältnisse erheblich geändert haben, ist nicht ersichtlich. Auch die bestehenden Fahrtenbeschränkungen im Gebiet Altenwegen bezwecken die Verhinderung von verkehrsintensiven Dienstleistungsbetrieben im Einkaufs- und Freizeitbereich (vgl. Vorlage Stadtparlament vom 29. September 2005, S. 13, www.stadt.sg.ch) und die Ansiedlung von verkehrsextensiven Betrieben. Abgesehen davon bezieht sich dieses Argument nicht auf veränderte tatsächliche oder rechtliche Verhältnisse, sondern auf eine gewandelte Einstellung der Planungsbehörde hinsichtlich der Wünschbarkeit einer bestimmten Nutzung. Sodann waren die strengen Fahrtenbeschränkungen Bedingung für die Einzonung im Jahr 2006. Wegen der schon damals bestehenden Verkehrsproblematik wurden die am 29. August 2000 vom damaligen Grossen Gemeinderat erlassenen Fahrtenbeschränkungen im Nachgang zum Verwaltungsgerichtsentscheid vom 18. November 2003 nach Durchführung von Messungen im Gebiet westlich der



Geissbergstrasse (vgl. Vorlage Stadtparlament vom 29. September 2005, S. 13, www.stadt.sg.ch) vom Stadtparlament am 15. November 2005 verschärft, um das Gebiet Altenwegen überhaupt einzonen zu können. Die vorgesehene Lockerung dieser verschärften Fahrtenbeschränkungen läuft daher den Schlussfolgerungen des Verwaltungsgerichts im Entscheid vom 18. November 2003 diametral zuwider, wonach von einer vergleichsweise niedrigen Anzahl von Arbeitsplätzen je Hektar auszugehen sei, da die Beschwerdebeteiligte gewillt sei, die bereits mit der Zonenzuteilung erlassenen Nutzungsbestimmungen gemäss Art. 28^{octies} BauG bei Bedarf noch zu verschärfen (vgl. VerwGE B 2001/175-177 vom 18. November 2003 E. 2d/gg). Im Weiteren verzichtete die Beschwerdebeteiligte damals darauf, die verschärften Fahrtenbeschränkungen im gesamten Gebiet Geissberg/Altenwegen zu erlassen, obschon ihr nach eigenen Angaben (vgl. Rekursvernehmlassung vom 26. April 2012, B 2014/107 act. 12/9, S. 3) bereits vor Erlass der Einzonung im Gebiet Altenwegen die zukünftige Entwicklung im Gebiet Geissberg/Altenwegen hin zu verkehrintensiven Nutzungen bekannt resp. diese in die damalige Planung eingeflossen war. Auch lagen ihr bereits im Jahr 2004 Berechnungen zur künftigen Verkehrsentwicklung auf der Geissbergstrasse vor, welche gemäss dem ersten Zwischenbericht des Ingenieurbüros Y. vom Januar 2008 (B 2014/107 Beilage zu act. 12/9) mit den im Jahr 2007 gezählten Belastungen sehr gut übereinstimmen. Nach dem zweiten Zwischenbericht und dem Amtsbericht des kantonalen Tiefbauamtes vom 19. Dezember 2012 (B 2014/107 act. 12/25) konnte die im Jahr 2007 bestehende Überlastung der Geissbergstrasse und der relevanten Knoten mit Eröffnung des ausgebauten Autobahnanschlusses St. Gallen-Winkeln vermindert, jedoch nicht beseitigt werden. Entgegen der Meinung der Vorinstanz in den angefochtenen Entscheiden (vgl. je act. 2 B 2014/107 S. 28 f., B 2014/116 S. 29, B 2014/117 S. 32) ist damit auch hinsichtlich der Verkehrsüberlastung auf der Geissbergstrasse nicht von erheblich geänderten Verhältnissen – vor oder nach der Einzonung im Jahr 2006 – auszugehen. Selbst unter Berücksichtigung der Vorgeschichte der Einzonung im Jahr 2006 (vgl. hierzu BGer 1A.162/2002; 1P. 392/2002 vom 10. Dezember 2002 E. 5.3.1 f.) liegen keine tatsächlich geänderten Verhältnisse vor. Die Tatsache, dass die Grundstücke im Gebiet Altenwegen bisher nicht überbaut worden sind, sowie die Absicht der Beschwerdebeteiligten, für das gesamte Gebiet Geissberg/Altenwegen eine einheitliche Fahrtenregelung zu schaffen, vermögen nach fünf Jahren und neun Monaten eine Änderung des – zwischenzeitlich



allerdings seit über zehn Jahren – rechtskräftigen Plans allein nicht zu begründen, zumal es sich beim Gebiet Altenwegen (57'000 m² unüberbaute Fläche) im Vergleich zum restlichen, von der strittigen Zonenplanänderung betroffenen Gebiet westlich der Geissbergstrasse (zum Zeitpunkt des Erlasses der Zonenplanänderung 18'000 m² unüberbaute Fläche) nicht um ein untergeordnetes Gebiet handelt, da es den wesentlichen Anteil der künftigen Verkehrszunahmen generieren wird (vgl. hierzu VerwGE B 2007/130 vom 12. Februar 2008 E. 2.3.4, www.gerichte.sg.ch). Keinen anderen Schluss lassen überdies die von der Vorinstanz im angefochtenen Entscheid angestellten Berechnungen zu, gemäss welchen die Verkehrszahlen im Gebiet Geissberg/Altenwegen selbst dann zunehmen, wenn das Gebiet Altenwegen nicht berücksichtigt wird (je act. 2 B 2014/107; 116 S. 29 f., B 2014/117 S. 31 f.). Dies ist kein Beleg für erheblich geänderte Verhältnisse, sondern stellt einen Grund dar, den Perimeter der strittigen Zonenplanänderung zu ändern und das Gebiet Altenwegen davon auszunehmen. Im Weiteren lässt sich aus der Revision von Art. 28^{octies} BauG im Jahr 2009 nicht auf erheblich veränderte Verhältnisse in rechtlicher Hinsicht schliessen, da das Gebiet Altenwegen, soweit es im Jahr 2006 mit Fahrtenbeschränkungen belegt wurde, der Gewerbe-Industrie-Zone zugewiesen war (vgl. nGS 32-21 und ABI 2008 S. 2219). Darüber hinaus ist weder ersichtlich noch dargetan, dass ein Planungsfehler vorliegt. Gesamthaft betrachtet liegen weder rechtlich noch tatsächlich gewichtige Gründe vor, die eine Zonenplanänderung nach so kurzer Zeit rechtfertigen würden. Das Fehlen von erheblich geänderten Verhältnissen lässt sich auch nicht mit Verweis auf das Planungsermessen der Beschwerdebeteiligten „heilen“ (vgl. je act. 2 B 2014/107 S. 30, B 2014/116 S. 31, B 2014/117 S. 33), da es sich dabei um eine Rechts- und nicht um eine Ermessensfrage handelt. Bei dieser Ausgangslage erübrigt sich die Prüfung, ob die strittige Zonenplanänderung im öffentlichen Interesse liegt. Auch braucht, insbesondere mit Blick auf den Planperimeter, nicht weiter geprüft zu werden, ob die strittige Planung verhältnismässig und mit dem Grundsatz der Rechtsgleichheit vereinbar (B 2014/107 act. 7, S. 6 f., 21-23, act. 21, S. 3-5, B 2014/111 act. 7, S. 5-7 und 12, act. 21, S. 4-6, B 2014/116 act. 9, S. 11 f. und 14-20, act. 26, S. 5 f., B 2014/117; 119; 120 je act. 7, S. 24-34 resp. 25-35 resp. 23-33, je act. 21, S. 4 f., B 2014/118 act. 8, S. 25-36, act. 22, S. 4 f.) oder widersprüchlich begründet ist (B 2014/107 act. 7, S. 20 f., act. 21, S. 5-7) und in krassem Widerspruch zu Art. 1 Abs. 2 lit. a^{bis}, Art. 3 Abs. 3 lit. a^{bis} sowie Art. 15 RPG steht (B 2014/107 act. 7, S. 14-16). Die



Beschwerden der Beschwerdeführerinnen 1 und 2 sowie 6 bis 13 sind gutzuheissen und die angefochtenen Entscheide aufzuheben. Nachdem der von den Beschwerdeführern 3 bis 5 angefochtene Rekursentscheid (B 2014/111 act. 2) auf derselben Zonenplanänderung basiert, ist er ebenfalls aufzuheben und die Beschwerde der Beschwerdeführer 3 bis 5 gutzuheissen, auch wenn diese die Verletzung der Planbeständigkeit nicht gerügt haben (vgl. hierzu den unveröffentlichten VerwGE B 2013/164 vom 4. Dezember 2014 E. 2; Hinweis in VerwGE B 2013/166 vom 4. Dezember 2014, www.gerichte.sg.ch). Damit sind aufgrund des Devolutiveffektes (vgl. vorne E.2) auch der Beschluss der Beschwerdebeteiligten vom 17. August 2010, die Einspracheentscheide der Beschwerdebeteiligten vom 29. September 2011, der Erlass des Stadtparlaments der Beschwerdebeteiligten vom 22. November 2011 und der zustimmende Entscheid der Bürgerschaft der Beschwerdebeteiligten zur Zonenplanänderung Geissberg/Altenwegen aufgehoben.

In Anbetracht der zeitlichen Verhältnisse und der Tragweite der strittigen Zonenplanänderung ist aus verfahrensökonomischen Gründen nachfolgend dennoch auf die weiteren Einwände der Beschwerdeführerinnen einzugehen.

9.

Die Beschwerdeführerinnen bemängeln zunächst, der angefochtene Entscheid gründe auf einem unrichtig und unvollständig festgestellten Sachverhalt. Es fehle eine fachtechnische Grundlage, welche den Sachverhalt bei Rechtskraft der Zonenplanänderung korrekt und nachvollziehbar abbilde und aus welcher sich die Eignung und die Notwendigkeit der verfügbaren Höchstfahrtanzahlen ergebe (B 2014/107 act. 7, S. 6-9 und 15 f., B 2014/111 act. 7, S. 4-7, act. 21, S. 4-6, B 2014/116 act. 9, S. 3-5, 9 f., 12 und 15, act. 26, S. 2-5, B 2014/117; 119; 120 je act. 7, S. 8 f. und 12-14 bzw. 15 resp. 8 und 11-14, je act. 21, S. 3 und 5, B 2014/118 act. 8, S. 9 f. und 12-15, act. 22, S. 3 und 5).

9.1.

Vorab ist festzuhalten, dass sich in den Akten kein Planungsbericht im Sinne von Art. 47 der Raumplanungsverordnung (SR 700.1, RPV) findet (vgl. hierzu BGer



St.Galler Gerichte

1C_852/2013 vom 4. Dezember 2014 E. 3.1.2, BGer 1C_492/2011 vom 23. Februar 2012 E. 5 und R. Muggli, in: Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft BUWAL [heute: Bundesamt für Umwelt BAFU] und Bundesamt für Raumentwicklung ARE [Hrsg.], Der Umweltteil des Planungsberichts nach Art. 47 der Raumplanungsverordnung, Umwelt-Materialien Nr. 179, Bern 2005, S. 30, www.aren.admin.ch, sowie H. Aemisegger / F.M. Robert, Sachverhaltsfeststellung und Sachverhaltsüberprüfung, in: AJP 9/2015, S. 1223 ff, S. 1229). Indessen entsprechen die Vorlagen an das Stadtparlament vom 28. April 2009 und 29. September 2011 zusammen mit den Zwischenberichten des Ingenieurbüros Y. vom Januar/September 2008 (B 2014/107 act. 12/9/4 und 12, Beilagen zu act. 12/9) inhaltlich einem Planungsbericht gemäss Art. 47 RPV. Sie enthalten die zum Verständnis der streitbetreffenen Planung notwendigen Angaben (vgl. Erwägung 9.4 hiernach). Eine Verletzung von Art. 47 RPV ist zu verneinen und wird von den Beschwerdeführerinnen denn auch nicht geltend gemacht.

9.2.

Die Rekursinstanz ermittelt den Sachverhalt und erhebt die Beweise von Amtes wegen, wobei vorbehältlich der Wahrung des öffentlichen Interesses nur die von den Beteiligten angebotenen und die leicht zugänglichen Beweise über erhebliche Tatsachen aufzunehmen sind (Art. 57 Abs. 1 VRP in Verbindung mit Art. 12 VRP). Unrichtig ist ein Sachverhalt festgestellt, wenn aus den vorhandenen Beweismaterialien unrichtige Schlüsse gezogen werden, insbesondere indem der Sachverhalt falsch oder aktenwidrig festgestellt wird oder indem Beweise unrichtig gewürdigt werden. Unvollständig ist die Sachverhaltsfeststellung, wenn entscheidrelevante Umstände nicht oder nicht ausreichend abgeklärt wurden (vgl. Cavelti/Vögeli, a.a.O., N 587). Annahmen über das künftige Verkehrsaufkommen sind erfahrungsgemäss mit beträchtlichen Unsicherheiten behaftet. Die Verkehrsentwicklung hängt stark von wirtschaftlichen, demographischen sowie von verkehrs- und umweltpolitischen Gegebenheiten ab. Verkehrsprognosen entziehen sich dergestalt weitgehend der Kritik, solange sich die getroffenen Annahmen nicht als offensichtlich und erheblich unrichtig und damit unbrauchbar erweisen (vgl. BGE 126 II 522 E. 14 mit Hinweisen).

9.3.



Der erste Zwischenbericht des Ingenieurbüros Y. vom Januar 2008 (B 2014/107 Beilagen zu act. 12/9) enthält zunächst einen Vergleich von Messwerten vom Oktober 2006 bis März 2007 im Gebiet Geissberg/Altenwegen und der „Modellprognose 2004“ ohne Einbezug des öffentlichen Verkehrs (vgl. S. 7-9, vgl. hierzu auch Verkehrsgutachten „Neubau R./S. St. Gallen“ der X. AG vom 19. Dezember 2003, B 2014/111 act. 12/12-367; 369; 370/40, S. 12-14, S. 17-19). Weiter wird darin anhand von Erfahrungswerten betreffend die werktäglichen Abendspitzenstunden (ASP) von bestehenden Einkaufszentren in der Schweiz festgestellt, dass bei verkehrsintensiven Einkaufszentren ein Zusammenhang zwischen Verkehrsaufkommen und Arealfläche besteht und das Verkehrsaufkommen abhängig von der Verkehrslage ist. Sodann wird der mit der Planungszone vom 13. Juni 2006 (vgl. B 2014/107 act. 12/9/1) erlassene Schwellenwert von 25 Fahrzeugen pro Stunde und Hektare während der ASP mit den Verkehrsaufkommen von bestehenden Betrieben im Gebiet Geissberg/Altenwegen verglichen (vgl. S. 4, 9-11). Ferner werden die ASP-Werte der bestehenden Betriebe unterteilt in fünf Gebiete aufgeführt („Modell 2007“). Diesen Werten gegenübergestellt werden einerseits die Summe der „Modell 2007“-Werte und der potentiellen Werte der unüberbauten Flächen im Gebiet Geissberg/Altenwegen unter Annahme einer Fahrtenbeschränkung von 25 Fz/h und ha während der ASP sowie andererseits die Werte gemäss dem „Modell 2010“, welches offenbar im Rahmen der Revision des kommunalen Richtplans erarbeitet wurde (vgl. S. 13 f.). überdies wird eine Prognose hinsichtlich der Auswirkungen von zusätzlichen Nutzungen (Stadion/R.) auf die Verkehrsbelastung der Geissbergstrasse unter Berücksichtigung der Fahrtenbeschränkung von 25 Fz/h und ha während der ASP im Gebiet Geissberg/Altenwegen angestellt (vgl. S. 15 f.). Im zweiten Zwischenbericht vom September 2008 wird zunächst der damalige Verkehrszustand (ASP im Sommer 2008) mit demjenigen aus den Jahren 2006/2007 verglichen (S. 6-8). Ausserdem wird darin eine Prognose über die Auswirkungen der Fahrtenbeschränkungen von 25, 50 oder 100 Fz/h und ha während der ASP auf die Verkehrsfrequenzen unter Berücksichtigung von zusätzlichen Belastungen (U./R./Potentialgebiete) angestellt (S. 5, 8-10). Weiter werden Leistungsnachweise am Knoten Russen und am Interio-Kreisel unter Berücksichtigung der drei Fahrtenbeschränkungen und des durch die künftige Siedlungsentwicklung zu erwartenden Verkehrsaufkommens erstellt (S. 11). Zusätzlich werden diese Leistungsnachweise mit Blick auf mögliche Angebotserweiterungen ergänzt (S. 13 f.).



St.Galler Gerichte

Auch wird darin aufgezeigt, welche Betriebe im Gebiet Geissberg/Altenwegen welche Anzahl Fahrten (ASP) generieren (S. 19).

Auf Antrag der Vorinstanz hat das kantonale Tiefbauamt am 13. Juni 2012 und 19. Dezember 2012 Amtsberichte verfasst (B 2014/107 act. 12/17 und 25). Im zweiten Amtsbericht vom 19. Dezember 2012 werden die Sachverhaltsfeststellungen in den Zwischenberichten des Ingenieurbüros Y. durch die kantonale Fachstelle überprüft. Hierfür hat das Tiefbauamt im Frühjahr/Sommer 2011 im fraglichen Gebiet eine Verkehrszählung durch die X. AG veranlasst (vgl. Verkehrsstudie der X. AG vom 23. August 2011, S. 13 f., B 2014/107 act. 12/33). Ausserdem hat es die in den Zwischenberichten aufgeführten Ausbauvarianten am Knoten Russen und am Interio-Kreisel anhand des Variantenstudiums in der Verkehrsstudie der X. AG vom 29. Juni/ 23. August 2011 (B 2014/107 act. 12/25 und 33, S. 18-31) untersucht. Nach Angaben der kantonalen Fachstelle hat die Verkehrszählung im Jahr 2011 gezeigt, dass die Überlastung der Geissbergstrasse und der relevanten Knoten zwar mit Eröffnung des ausgebauten Autobahnanschlusses St. Gallen-Winkeln vermindert worden sei. Eine Überlastung auf tieferem Niveau bleibe dennoch bestehen (vgl. hierzu auch die Verkehrszählung 2014, www.stadt.sg.ch). Der Knoten Russen sei – ohne Ausbau – selbst bei einer Fahrtenbeschränkung auf 25 Fz/h und ha im Gebiet Geissberg/ Altenwegen überlastet. Der Interio-Kreisel funktioniere noch. Die Möglichkeiten für einen Ausbau der neuralgischen Knoten, insbesondere des Knotens Russen, seien begrenzt, zumal der öffentliche Verkehr zu bevorzugen sei. In der Leistungsbetrachtung zum Knoten Russen im zweiten Zwischenbericht (S. 13 f.) sei der Aspekt der Bevorzugung des öffentlichen Verkehrs ausgeklammert worden. Dementsprechend würden die Leistungsreserven ein falsches Bild – zu hohe Leistungsreserven – zeigen. Auch seien bei der Betrachtung der Ausbauvarianten beim Knoten Russen die Nachbarknoten ausgeblendet worden. Leistungssteigerungen an einzelnen Punkten würden zwangsläufig zur Verschärfung der Situation an benachbarten Punkten führen. Insgesamt würde ein ungebremstes Wachstum die durch die geplanten Umbauten gewonnene Stabilisierung wieder zunichtemachen. Bei jeglicher Erhöhung der Fahrtenzahl werde die Situation an den neuralgischen Punkten verschärft, zumal die im Jahr 2006 im Gebiet Altenwegen gemachte Einzonung zu einer weiteren Verkehrsbelastung führe. Ohne die vorgesehene Beschränkung des Verkehrsaufkommens auf 25 Fz/h und ha während der nachmittäglichen



Spitzenstunden an den Wochenenden könne der flüssige Verkehrsablauf auf der Geissbergstrasse nicht sichergestellt werden. Eine solche Fahrtenbeschränkung verhindere die Erstellung von verkehrsintensiven Nutzungen und gewährleiste die Ansiedlung von Gewerbe mit wenig Verkehrsaufkommen.

9.4.

Aus den Amtsberichten des Tiefbauamtes geht hervor, dass die Zwischenberichte des Ingenieurbüros Y., soweit die darin getroffenen Annahmen durch die Messungen des Tiefbauamtes aus dem Jahr 2011 und wegen der Bevorzugung des öffentlichen Verkehrs nicht widerlegt sind, brauchbare Angaben enthalten, die eine Beurteilung der mutmasslichen Verkehrsentwicklung auf der Geissbergstrasse unter Berücksichtigung von Strassenausbauten und Fahrtenbeschränkungen von 25/50/100 Fz/h und ha während der ASP erlauben. Weiter ergibt sich daraus, dass die in den Zwischenberichten enthaltenen Verkehrsprognosen, welche sich auf die ASP von Montag bis Freitag beziehen, auf die nachmittäglichen Samstags- und Sonntagsspitzenstunden übertragen werden können. Diesen Einschätzungen der kantonalen Fachstelle ist nichts entgegenzuhalten, zumal gemäss der Verkehrsstudie X. AG vom 28. August 2011 das Verkehrsaufkommen während der Samstagsspitzenstunden dasjenige während der ASP teilweise übertreffen kann (B 2014/107 act. 12/33, S. 14) und der Ausgangspunkt von 25 Fhz/h und ha während der ASP – und nicht während der nachmittäglichen Spitzenstunden am Wochenende – in den Zwischenberichten (vgl. S. 4 resp. 5 und 9 f.) zur Verhinderung von verkehrsintensiven Nutzungen nicht gegen die Fahrtenbeschränkungen am Wochenende, sondern für weitergehende, auch werktags gültige Fahrtenbeschränkungen sprechen würde, was die Vorinstanz in ihrer Vernehmlassung vom 26. September 2014 im Fall B 2014/107 zutreffend festgehalten hat (act. 11, S. 2). Indem sich die Vorinstanz zur Feststellung des entscheiderelevanten Sachverhalts auf diese Zwischen- und Amtsberichte stützte, kann ihr keine rechtsfehlerhafte unvollständige oder unrichtige Sachverhaltsabklärung vorgeworfen werden. Die getroffene Annahme, wonach ein weiteres Siedlungswachstum im Gebiet Geissberg/ Altenwegen, insbesondere auf den unüberbauten „Potentialflächen“, trotz weiterer Strassenausbauten ohne Beschränkungen des Verkehrs während der Spitzenstunden auf 25 Fz/h und ha an den Wochenenden eine Überlastung der Geissbergstrasse,



namentlich am Knoten Russen, erwarten lässt, erweist sich nicht als offensichtlich und erheblich unrichtig und damit nicht als unbrauchbar. Bei dieser Sachlage erübrigten sich weitergehende Berechnungen, namentlich solche für Leistungsnachweise ohne die angefochtene Fahrtenbeschränkung. Die Bezeichnung als „Zwischenbericht“ vermag daran nichts zu ändern. Die vorliegenden Berichte lassen eine Beurteilung zu (vgl. hierzu die Vernehmlassung der Beschwerdebeteiligten vom 1. Dezember 2014, B 2014/111 act. 17, S. 2). Ferner wird die Überprüfung der Sachverhaltsfeststellungen in den Zwischenberichten durch das Tiefbauamt dadurch nicht verfälscht, dass in der Verkehrsstudie der X. AG (vgl. S. 9 und 36) auf Fahrtenbeschränkungen von 25 Fz/h und ha nur samstags im Gebiet Geissberg/Altenwegen abgestellt und darin offenbar auch das Siedlungserweiterungsgebiet „Geissberg“ gemäss dem Zwischenergebnis S1.2c im Richtplan der Stadt St. Gallen (www.stadt.sg.ch) in die Verkehrsprognose miteinbezogen wird. Das Tiefbauamt stützte sich nur insoweit auf diese Studie, als es feststellte, die Möglichkeiten eines Ausbaus an den neuralgischen Knoten seien begrenzt (S. 3 f. des Amtsberichts). Hinsichtlich der Überprüfung der prognostizierten Verkehrsentwicklung in den Zwischenberichten, welche durch die Annahme eines grösseren Einzugsgebiets und von Fahrtenbeschränkungen lediglich am Samstag hätte beeinflusst werden können, stützte es sich, soweit aus dem Amtsbericht vom 19. Dezember 2012 ersichtlich, lediglich auf die Verkehrszählungen aus dem Jahr 2011. Im Weiteren beruht der im Rahmen des 16. Strassenbauprogramms geplante Ausbau der Geissbergstrasse nach Angaben der Vorinstanz, in deren Zuständigkeitsbereich die Projektierung dieser Ausbauten fällt (vgl. Art. 36 f. des Strassengesetzes, sGS 732.1, StrG, und Art. 25 lit. a des Geschäftsreglements der Regierung und der Staatskanzlei, sGS 141.3, GeschR), ausschliesslich auf den Empfehlungen in der „Verkehrsstudie Geissbergstrasse-Bildstrasse“ der X. AG (vgl. vorinstanzliche Vernehmlassungen vom 9./26. September 2014, B 2014/107 act. 11, S. 2, B 2014/111 act. 11, S. 3, B 2014/116 act. 13, S. 2, B 2014/117; 119; 120 je act. 11, S. 2 f., B 2014/118 act. 12, S. 2 f.). Entgegen der Meinung der Beschwerdeführerinnen hat die Vorinstanz durch den Beizug dieser Verkehrsstudie und den gestützt auf deren Variantenstudium verfassten Amtsbericht des kantonalen Tiefbauamtes vom 19. Dezember 2012 die Auswirkungen der im Rahmen des 16. Strassenbauprogramms geplanten Strassenausbauten („Bestvarianten“) auf die Verkehrsentwicklung auf der Geissbergstrasse im angefochtenen Entscheid, soweit wesentlich, berücksichtigt. In diesem



Zusammenhang kann der Vorinstanz– entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerinnen 6 bis 13 (B 2014/117; 119; 120 je act. 7, S. 9 bzw. 10, act. 21, S. 3, und act. 28 Ziff. 2 f., B 2014/116 act. 26, S. 3, B 2014/118 act. 8, S. 10, act. 22, S. 3, act. 29 Ziff. 2 f.) – auch keine Verletzung der Verfahrenskordinationspflicht im Sinne von Art. 25a RPG (vgl. zum Geltungsbereich der Koordinationspflicht: Art. 25a Abs. 4 RPG und Art. 1 des Gesetzes über die Verfahrenskoordination in Bausachen, sGS 731.2, VKoG) und des rechtlichen Gehörs vorgeworfen werden. Dies umso mehr, als im Zeitpunkt der angefochtenen Entscheide noch kein Projekt vorlag (vgl. Vorlage Stadtparlament vom 23. Februar 2016, www.stadt.sg.ch). Die Vorinstanz war daher auch nicht verpflichtet, die Rekursverfahren zu sistieren (vgl. zur Sistierung: VerwGE B 2013/181 vom 19. August 2014 E. 2.1, www.gerichte.sg.ch). Im Übrigen lässt sich anhand der vorliegenden Akten nicht beurteilen, ob der seit dem Jahr 2006 unterbliebene weitere Wandel zu verkehrsintensiven Nutzungen auf eine Sättigung oder auf die am 13. Juni 2006 erlassenen Planungszone und die strittige Teilzonenplanänderung (B 2014/107 act. 12/9/1) zurückzuführen ist.

10.

Die Beschwerdeführerinnen 6 und 7 beanstanden weiter (B 2014/116 act. 9, S. 5 f., act. 26, S. 4), die Vorinstanz habe die Modellprognose 2004 nicht ediert.

Bei der „Modellprognose 2004“, auf welche im ersten Zwischenbericht vom Januar 2008 (B 2014/107 Beilagen zu act. 12/9, S. 7 f.) verwiesen wird und auf welcher damit die vorliegend strittige Zonenplanänderung sowie mutmasslich die Einzonung im Gebiet Altenwegen aus dem Jahr 2006 beruht, handelt es sich – entgegen der Auffassung der Beschwerdebeteiligten (B 2014/116 act. 14/25 und 15/25, je S. 2) – offensichtlich nicht um ein verwaltungsinternes Aktenstück, welches ausschliesslich der internen Meinungsbildung dient (vgl. VerwGE B 2014/80 vom 27. November 2015 E. 3.2.3 mit Hinweis auf BGer 1C_159/2014 vom 10. Oktober 2014 E. 4.3, www.gerichte.sg.ch). Daran ändert nichts, dass sich der entscheidrelevante Sachverhalt, soweit ersichtlich, bereits aus den Zwischenberichten des Ingenieurbüros Y. vom Januar/September 2008 und den Amtsberichten des Tiefbauamtes vom 13. Juni 2012 und 19. Dezember 2012 ergibt (vgl. E. 9.4 hiervor) und die Voraussetzungen für eine akzessorische Überprüfung der Einzonung im Gebiet



St.Galler Gerichte

Altenwegen vorliegend offensichtlich nicht erfüllt sind (vgl. hierzu VerwGE B 2013/199 vom 25. August 2015 E. 6.2.1 mit Hinweis auf VerwGE B 2013/49 vom 8. Juli 2014 E. 4.2.2, www.gerichte.sg.ch). Dasselbe würde im Übrigen auch für das im ersten Zwischenbericht (S. 13 f.) erwähnte „Modell 2010“ und den in der Verkehrsstudie der X. AG vom 23. August 2011 (B 2014/107 act. 12/33, S. 37) erwähnten, undatierten Schlussbericht „Entwicklung St. Gallen West“ gelten. Welche Rechtsfolgen sich daraus ergeben, kann indessen offen bleiben, da die Beschwerden ohnehin gutzuheissen sind. Zu erwähnen bleibt, dass die Vorinstanz ursprünglich beabsichtigte (B 2014/116 act. 14/35 f. und 15/35 f.), die „Modellprognose 2004“ den Beschwerdeführerinnen 6 und 7 zur Wahrung des Anspruchs auf rechtliches Gehörs (Art. 29 Abs. 2 BV und Art. 16 Abs. 1 VRP) zu edieren.

11.

Die Beschwerdeführerinnen 1 bis 5 und 8 bis 13 stellen sich überdies auf den Standpunkt, die Vorinstanz habe gar keine Kompetenz, die streitige kommunale Regelung und damit den Streitgegenstand im Rekursverfahren zu ändern (B 2014/107 act. 7, S. 17 f., B 2014/111 act. 7, S. 2 f. und 10-12, act. 21, S. 3 f., B 2014/117; 119; 120 je act. 7, S. 7, 10 und 14-16 resp. 7 f., 10 f. und 15-17 bzw. 7, 9 f. und 14 f., je act. 21, S. 4 f., B 2014/118 act. 8, S. 8, 11 und 15 f., act. 22, S. 4 f.).

11.1.

Die Vorinstanz hat die streitbetroffene Fahrtenbeschränkung insofern eingeschränkt, als nur Fahrten während der Spitzenstunden **zwischen 14 und 15 Uhr** am Samstag und **zwischen 16 und 17 Uhr** am Sonntag darunter fallen sollen. Damit ging sie nicht über die Anträge der Beschwerdeführerinnen 1 bis 5 und 8 bis 13 im Rekursverfahren hinaus, welche auf Aufhebung des Planungserlasses lauteten. Eine Besserstellung (reformatio in melius) liegt nicht vor (vgl. hierzu Art. 56 Abs. 1 VRP, GVP 1987 Nr. 43 und A. Griffel, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, Zürich 2014, § 27 N 7 und 10). Zu prüfen ist, ob die Vorinstanz verpflichtet gewesen wäre, die Sache an die Beschwerdebeteiligte zurückzuweisen.

11.2.



Die Rückweisung der Sache an die Vorinstanz nach Art. 56 Abs. 2 VRP drängt sich vor allem dann auf, wenn eine wesentliche Ergänzung der Beweisgrundlagen notwendig ist und wenn sonst der Rechtsweg um die einzige, mit vollem Nachprüfungsrecht ausgestattete Instanz verkürzt würde (vgl. GVP 1982 Nr. 78 E. 2a). Im Kanton St. Gallen ist die politische Gemeinde im Rahmen von Verfassung, Gesetz und übergeordneter Planung Planungsbehörde (Art. 2 Abs. 1 und Art. 4 f. BauG). Das dabei ausgeübte Ermessen hat gestützt auf allgemeine Rechtsprinzipien zweckmässig und angemessen zu erfolgen. Nach Art. 33 Abs. 3 lit. b RPG gewährleistet das kantonale Recht die volle Überprüfung von Nutzungsplänen durch wenigstens eine Beschwerdebehörde. Der Anspruch umfasst neben der Rechts- und Sachverhaltskontrolle auch die Ermessenskontrolle. Diese Funktion kommt im Rahmen des Rekursverfahrens dem dafür zuständigen Departement zu (Art. 46 Abs. 1 VRP), welches den nötigen Ermessensspielraum der Planungsbehörde bei der Orts- und Regionalplanung wahrt (Art. 3 Abs. 2 zweiter Satz BauG und Art. 2 Abs. 3 RPG). Weder die Rechtsmittel- noch die Genehmigungsinstanz darf das eigene Ermessen anstelle desjenigen der Gemeinde setzen. Die politische Gemeinde darf nicht verpflichtet werden, eine rechtskonforme und zweckmässige Planungsmassnahme aufzuheben und an deren Stelle eine andere, nicht zweckmässigere Lösung umzusetzen. Die kantonalen Behörden können jedoch im Rahmen der Zweckmässigkeitsprüfung nicht erst einschreiten, wenn die Lösung der Gemeinde ohne sachliche Gründe getroffen wurde und schlechthin unhaltbar ist. Vielmehr dürfen sie die Ortsplanung korrigieren, wenn sie sich aufgrund überkommener öffentlicher Interessen als unzweckmässig erweist oder wenn sie den begleitenden Grundsätzen und Zielen der Raumplanung nicht entspricht oder diesen unzureichend Rechnung trägt (vgl. VerwGE B 2012/3 vom 8. November 2013 E. 5.1 mit Hinweisen, www.gerichte.sg.ch).

11.3.

Mit der Abänderung der strittigen Zonenvorschrift bezweckte die Vorinstanz die ihrer Ansicht nach zu unbestimmte Norm mit der Rechtssicherheit in Einklang zu bringen. Damit setzte sie nicht ihr eigenes Ermessen anstelle desjenigen der Beschwerdebeteiligten, sondern beschränkte sich darauf, die strittige Zonenplanänderung im Rahmen der Rechts- und nicht der Zweckmässigkeitskontrolle zu präzisieren. Zu einem solchen Vorgehen war sie ohne weiteres befugt, ohne in den



Zuständigkeitsbereich oder die Gemeindeautonomie der Beschwerdebeteiligten einzugreifen. Von einer weitgehenden materiellen Änderung des Planungserlasses kann keine Rede sein, zumal die von den Beschwerdeführerinnen 1 bis 5 und 8 bis 13 insinuierte „flexible Lösung“ nach dem Willen der Beschwerdebeteiligten die Festlegung der Spitzenstundenzeiten mitumfasste (vgl. die Vernehmlassungen der Beschwerdebeteiligten vom 1. Dezember 2014, B 2014/107; 111; 117; 119; 120 je act. 17, S. 4, 3, resp. 2 f., B 2014/118 act. 18, S. 2 f.). Bei der Präzisierung stützte sich die Vorinstanz auf die in der Vorlage an das Stadtparlament vom 29. September 2011 (B 2014/107 act. 12/9/12, S. 9) deklarierten nachmittäglichen Spitzenstunden zwischen 14 und 15 Uhr am Samstag und zwischen 16 und 17 Uhr am Sonntag (vgl. je act. 2, B 2014/107 S. 26 f., B 2014/111 S. 31 f., B 2014/117 S. 43 f.), welche die Beschwerdebeteiligte in ihren Stellungnahmen vom 1. Dezember 2014 (B 2014/107 act. 17, S. 4, B 2014/111 act. 17, S. 3, B 2014/117; 119; 120 je act. 17, S. 2 f., B 2014/118 act. 18, S. 2 f.) anhand der Auswertung der Verkehrszahlen des Jahres 2013 bestätigte. Da die Beschwerdebeteiligte zusammen mit dem kantonalen Tiefbauamt laufend Verkehrsmessungen auf der Geissbergstrasse durchführt (www.stadt.sg.ch, www.verkehrszahlen.sg.ch) und keine Anhaltspunkte dafür bestehen, dass ihre Angaben nicht auf diesen objektiven Messwerten beruhen, durfte die Vorinstanz, ohne in Willkür (Art. 9 BV) zu verfallen, auf die Angaben der Beschwerdebeteiligten abstellen, selbst wenn die Spitzenstundenbelastungen an Samstagen gemäss der Verkehrsstudie der X. AG vom 23. August 2011 (B 2014/107 act. 12/33, S. 14) je nach Verkehrsbeziehung im Zeitbereich von 14 bis 18 Uhr auftreten und unregelmässiger als eine Abendspitzenstunde sein können und es – entgegen der Ansicht der Vorinstanz (B 2014/111 act. 11, S. 2) – nicht Sache des Verwaltungsgerichts ist, den Sachverhalt in diesem Punkt erstinstanzlich zu ergänzen. Darüber hinaus handelt es sich bei der Frage, ob die streitbetroffene Nutzungsbeschränkung genügend bestimmt ist, um eine Rechtsfrage, welche das Verwaltungsgericht mit voller Kognition überprüft (vgl. Art. 61 VRP sowie E. 14 hiernach). Insofern wurde der Rechtsmittelweg durch das Vorgehen der Vorinstanz nicht verkürzt. Bei dieser Ausgangslage war die Vorinstanz nicht verpflichtet, die Sache an die Beschwerdebeteiligte zurückzuweisen, zumal die Beschwerdebeteiligte mit den vorgenommenen Präzisierungen ausdrücklich einverstanden war (vgl. Vernehmlassungen vom 1. Dezember 2014, B 2014/107; 111; 117; 119; 120 je act. 17, S. 4 resp. 3 bzw. 2 f., B 2014/118 act. 18, S. 2 f.). Im Übrigen



stand den Beschwerdeführerinnen 1 bis 5 und 8 bis 13 gestützt auf Art. 15 Abs. 2 VRP und Art. 29 Abs. 2 BV kein Anspruch auf Anhörung zu, da sie durch die Präzisierung der Zonenplanänderung nicht schlechtergestellt wurden.

12.

Unbegründet ist ferner der Einwand der Beschwerdeführerinnen 1 und 2, der Zonenplan genüge nicht als Grundlage für einen Grundrechtseingriff wie den vorliegenden, da er nicht gemäss Art. 36 Abs. 1 BV als Gesetz qualifiziert werden könne (B 2014/107 act. 7, S. 12). Das Erfordernis der Gesetzesform ist durch Art. 14 ff. RPG und Art. 6 ff. BauG, insbesondere Art. 28^{octies} BauG (vgl. E. 13 hiernach), erfüllt.

13.

Die Beschwerdeführerinnen vertreten sodann die Auffassung, Art. 28^{octies} BauG biete keine gesetzliche Grundlage für den Erlass der strittigen Fahrtenbeschränkungen. Überdies bestehe in Art. 69^{bis} BauG bereits ein gesetzliches Instrumentarium, um unerwünschte Auswirkungen von Anlagen, welche erheblichen Verkehr induzierten, zu erfassen. Art. 28^{octies} BauG sei nicht zusätzlich anwendbar. Sodann sei die Teilzonenplanänderung nicht mit den Ortsplanungsinstrumenten gemäss Art. 4 ff. BauG vereinbar (B 2014/107 act. 7, S. 13 f., B 2014/111 act. 7, S. 8-10 und 13, B 2014/116 act. 9, S. 13 f., B 2014/117; 119; 120 je act. 7, S. 20-24 bzw. 21-25 resp. 19-23, B 2014/118 act. 8, S. 20-25).

13.1.

Die strittige Zonenplanänderung stellt zweifellos einen Eingriff in die verfassungsrechtlich garantierte Eigentums- und Wirtschaftsfreiheit (Art. 26 Abs. 1, Art. 27 Abs. 1, Art. 94 Abs. 1 BV) dar. Sie wäre nur zulässig, wenn sie auf einer gesetzlichen Grundlage beruht (Art. 36 Abs. 1 BV). Art. 28^{octies} BauG, auf welchen sich die Beschwerdebeteiligte und die Vorinstanz berufen, lautet wie folgt:

„Art. 28^{octies} Zonen für bestimmte Nutzungsarten



Fällt die Zuweisung eines Gebietes zu einer Zone nur für bestimmte Nutzungen in Betracht, kann die politische Gemeinde im Zonenplan für das betreffende Gebiet die zulässigen Nutzungen im Rahmen des Zonenzwecks festlegen.“

In der Botschaft zum III. Nachtragsgesetz zum Baugesetz vom 11. Oktober 1994 (ABI 1994 S. 2247 ff., S. 2258 f.) wurde der Erlass von Art. 28^{octies} BauG damit begründet, dass auf die Ausscheidung einer Bauzone ohne die Möglichkeit, im Zonenplan für das betreffende Gebiet die zulässigen Nutzungen im Rahmen des Zonenzwecks einschränkend festzulegen (bspw. Ausscheidung einer Gewerbe-Industrie-Zone für die Errichtung einer Gärtnerei oder Sägerei), unter Umständen verzichtet werden müsste, womit berechtigten Anliegen nicht Rechnung getragen werden könnte (vgl. H. Hess, in: Das III. Nachtragsgesetz zum st. gallischen Baugesetz, St. Gallen 1997, S. 16 f.). Anlässlich der Totalrevision des Wasserbaugesetzes wurde Art. 28^{octies} BauG dahingehend angepasst, als die Befugnis, die zulässigen Nutzungen festzulegen, auf sämtliche Zonenarten ausgedehnt wurde. In der Botschaft zum Wasserbaugesetz vom 22. April/14. Mai 2008 wurde dazu festgehalten, dass diese Möglichkeit von Nutzen sein könne, wenn ortsplanerische Gründe eine Differenzierung erforderten (vgl. ABI 2008 S. 2175 ff., S. 2219, www.ratsinfo.sg.ch, und VerwGE B 2010/289 vom 6. Juli 2011 E. 2.2.2.3, www.gerichte.sg.ch). Aus den Materialien, worin lediglich beispielhaft gewerbliche Nutzungen aufgezählt werden, ergeben sich demnach keine Anhaltspunkte für einen abschliessenden Katalog von bestimmten Nutzungsarten innerhalb des jeweiligen Zonenzwecks. Hinsichtlich der vorgesehenen Fahrtenbeschränkungen ist somit weder von einer Lücke im Gesetz noch von einem qualifizierten Schweigen auszugehen (vgl. hierzu BGE 138 II 1 E. 4.2). Vielmehr ist auf den Wortlaut der Bestimmung abzustellen. Wie die Vorinstanz in den angefochtenen Entscheiden (je act. 2, B 2014/107 S. 24 f., B 2014/111 S. 30 f., B 2014/116 S. 33, B 2014/117 S. 41 f.) nachvollziehbar erwog, spricht Art. 28^{octies} BauG allgemein von „bestimmten Nutzungsarten“. Auch gemäss dem Wortlaut ist die Differenzierung der für das betreffende Gebiet zulässigen Nutzungen im Rahmen des Zonenzwecks somit nicht beschränkt. Im Übrigen schliesst Art. 28^{octies} BauG nicht aus, den Zonenzweck in einem bestimmten Gebiet nachträglich einzuschränken (vgl. ABI 2008 S. 2219).

13.2.



St.Galler Gerichte

Gemäss der Vorlage an das Stadtparlament vom 29. September 2011 (B 2014/107 act. 12/9/12, S. 7 f.) sollen die Fahrtenbeschränkungen im Zonenplan erlassen werden, um im Gebiet Geissberg/Altenwegen verkehrsreiche Nutzungen auszuschliessen und die künftige Entwicklung auf Produktions- und Dienstleistungsbetriebe mit weniger Verkehrsfolgen zu konzentrieren. Durch die Beschränkung der Fahrtenzahlen am Wochenende soll nicht in erster Linie der Verkehr verringert, sondern es sollen hauptsächlich Einkaufszentren, Fachmärkte und Freizeitanlagen ausgeschlossen werden. Dabei soll die Definition der verkehrsextensiven zulässigen Nutzungen und der verkehrsintensiven unzulässigen Nutzungen über die Fahrtenzahl erfolgen, die von den jeweiligen Vorhaben verursacht wird. Zulässig sollen nurmehr diejenigen Nutzungen sein, welche während den nachmittäglichen Spitzenstunden des übergeordneten Strassennetzes am Samstag zwischen 14 und 15 Uhr und am Sonntag zwischen 16 und 17 Uhr nicht mehr als 25 Fahrten (Zu- und Wegfahrten zusammen) pro ha Grundfläche generieren. Gemäss dem Amtsbericht des Tiefbauamtes vom 13. Juni 2012 geht mit dieser Beschränkung eine Differenzierung nach verkehrsintensiven resp. –extensiven Nutzungen einher (B 2014/107 act. 9/17, S. 2). Mit anderen Worten wird der Zonenzweck mit dieser Fahrtenbeschränkung aus ortsplanerischen Gründen nach Nutzungsarten differenziert, auch wenn die Begriffe „verkehrsintensive bzw. –extensive Nutzungen“ in der Zonenvorschrift nicht ausdrücklich enthalten sind und darin auf die Auflistungen von (un)zulässigen Betrieben verzichtet wird. Es sollen nicht mehr alle Arten von in der Wohn-Gewerbe- resp. Gewerbe-Industrie-Zone zulässigen Nutzungen, sondern nurmehr verkehrsextensive Nutzungen zulässig sein. Im Weiteren lassen sich die Fahrtenzahlen etwa anhand der Parkplatzzahl, der Verkaufsfläche oder von Vergleichswerten (vgl. etwa die Angaben in den Zwischenberichten des Ingenieurbüros Y. vom Januar/September 2008, S. 10 f. resp. S. 19, B 2014/107 Beilagen zu act. 12/9) im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens von Fachleuten mittels Prognosen ohne weiteres bestimmen. Art. 28^{octies} BauG bildet demnach gemäss Art. 36 Abs. 1 BV eine genügende gesetzliche Grundlage für die von der Beschwerdebeteiligten geplante ortsplanerische Nutzungsbeschränkung mittels Fahrtenzahlen (vgl. bereits VerwGE B 2001/175-177 vom 18. November 2003 E. 2d/gg). Daran ändert nichts, dass diese Nutzungsbeschränkung auch dazu dient, den Zonenplan nachträglich auf die Kapazitäten des Verkehrsnetzes abzustimmen, und dadurch allfällige Aus- oder Abzonungen im Gebiet Geissberg/Altenwegen verhindert werden. Weiter schliesst



Art. 69^{bis} BauG, welcher erhöhte Standort- und Erschliessungsanforderungen sowie eine überbauungs- resp. Gestaltungsplanpflicht für Bauten und Anlagen mit überörtlicher Bedeutung vorschreibt (vgl. Art. 3 Abs. 3 lit. a, b und d RPG und VerwGE B 2003/24 vom 26. August 2003 E. 5c auszugsweise in: Juristische Mitteilungen des Baudepartements 2003/III Nr. 23, siehe auch Koordinationsblatt IV 32 des kantonalen Richtplans, www.sg.ch, B. Heer, St. Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, N 701, N. Eichbaum, Raumplanungs- und umweltrechtliche Problemfelder beim Bau von Einkaufszentren und Fachmärkten, S. 182, B. Heer, Materielles Baupolizeirecht II und Baubewilligungsverfahren, in: Das Nachtragsgesetz zum st. gallischen Baugesetz, St. Gallen 1983, S. 189 ff., und ABI 1980 S. 1404 und 1414 f.), nicht aus, dass mit der strittigen Zonenplanänderung Nutzungsbeschränkungen in Form von Fahrtenbeschränkungen auch für Bauten und Anlagen ohne überörtlichen Bedeutung erlassen werden. Solche kleineren oder mittleren Vorhaben können nach den zutreffenden Ausführungen der Beschwerdebeteiligten in der Vorlage an das Stadtparlament vom 29. September 2011 (B 2014/107 act. 12/9/12, S. 5) in der Summe hinsichtlich der Verkehrsbelastung unter Umständen vergleichbare oder gravierendere Folgen haben als ein einzelnes überörtliches Projekt. Ferner ermöglicht es Art. 28^{octies} BauG, die zulässigen Nutzungen im Rahmen des Zonenzwecks unmittelbar im Zonenplan selber – und nicht nur durch überbauungs- oder Gestaltungspläne – festzulegen (vgl. ABI 1994 S. 2259). Die vorgesehene Regelung ist deshalb mit der Systematik des Planungsrechts nach Art. 4 ff. BauG vereinbar. Sodann wird durch die vorliegende Nutzungsbeschränkung keine unzulässige im kantonalen Gesetz nicht vorgesehene Nutzungsart eingeführt oder die bestehende Wohn-Gewerbe- bzw. Gewerbe-Industrie-Zone im Gebiet Geissberg/Altenwegen „faktisch“ umgezont. Vielmehr handelt es sich, wie bereits ausgeführt, um eine Differenzierung innerhalb der Wohn-Gewerbe- resp. Gewerbe-Industrie-Zone (vgl. hierzu sachgemäss VerwGE B 2009/97; 100 vom 24. Februar 2010 E. 2.4.1 ff. www.gerichte.sg.ch). Deren Einführung im kommunalen Rahmennutzungsplan gestützt auf Art. 28^{octies} BauG bedarf keiner zusätzlichen Grundlage im kantonalen BauG. Mit der Einführung der Markierungslinien, welche unabhängig von den jeweiligen Zonenvorschriften eine weitgehende Lockerung der ordentlichen Abstandsvorschriften erlauben (Art. 24^{bis} Abs. 2 BauG), oder der überbauungs- oder Gestaltungsplanpflicht (Art. 69 Abs. 5 und Art. 69^{bis} Abs. 2 BauG) und damit der Einführung eines zusätzlichen Verfahrens kann



sie nicht gleichgesetzt werden, selbst wenn sie erhebliche Eingriffe in die Eigentums- und Wirtschaftsfreiheit zur Folge haben kann.

14.

Die Beschwerdeführerinnen 1 bis 5 und 8 bis 13 sind des Weiteren der Meinung, die angefochtene Planungsmassnahme sei derart unbestimmt, dass sie mit den Grundsätzen der Rechts- und Planungssicherheit nicht vereinbar sei und grösste Probleme im Vollzug zu erwarten seien. Ferner sei das Fahrtenzahlkriterium nicht Gegenstand der gültigen Baubewilligungen gewesen. Die Festsetzung einer Fahrtenzahl für einen bestehenden Betrieb stelle eine unzulässige Rückwirkung dar (B 2014/107 act. 7, S 16 f., act. 21, S. 6, B 2014/111 act. 7, S. 10, B 2014/117; 119; 120 je act. 7, S. 29 f. resp. 28 f., je act. 21, S. 6, B 2014/118 act. 8, S. 30, act. 22, S. 6).

14.1.

Das Gesetz muss so präzise formuliert sein, dass der Bürger sein Verhalten danach einrichten und die Folgen eines bestimmten Verhaltens mit einem den Umständen entsprechenden Grad an Gewissheit erkennen kann (vgl. BGE 141 I 201 E. 4.6 mit Hinweis auf BGE 109 Ia 273 E. 4d und BGE 138 IV 13 E. 4.1 mit Hinweisen). Das so zum Ausdruck gebrachte Legalitätsprinzip ist als zentraler Grundsatz des öffentlichen Rechts in Art. 5 Abs. 1 und Art. 36 Abs. 1 BV sowie Art. 5 Abs. 1 und Art. 8 Abs. 1 der Verfassung des Kantons St. Gallen (sGS 111.1, KV) verankert. Auf kommunaler Ebene bildet der Gesetzesvorbehalt erst dann eine effektive rechtsstaatliche Garantie, wenn die belastenden kommunalen Normen nicht unnötigerweise wesentliche Wertungen und Entscheidungen dem Gemeinde- resp. Stadtrat als Gesetzesanwender überlassen. Die optimale Bestimmtheit der Regelung in einem kommunalen Reglement richtet sich nach dem jeweiligen Zusammenhang und erfordert eine Abwägung aller massgebenden Gesichtspunkte (vgl. A. Baumann, Aargauisches Gemeinderecht, Zürich 2005, S. 127 f., und T. Nüssle, Demokratie in der Nutzungsplanung und Grenzen für informale Absprachen, Zürich 2005, S. 60 f.).

14.2.



Unter Berücksichtigung der von der Vorinstanz vorgenommenen Präzisierung lautet die strittige Zonenvorschrift wie folgt:

„Zulässig sind zonengemässe Nutzungen, wenn während den nachmittäglichen Spitzenstunden des übergeordneten Strassennetzes am Samstag zwischen 14.00 Uhr bis 15.00 Uhr und Sonntag zwischen 16.00 Uhr und 17.00 Uhr 25 Fahrten (Zu- und Wegfahrten zusammen) pro ha Grundfläche nicht überschritten werden.“

Zunächst wurde die massgebliche Geltungsdauer des Passus „nachmittäglichen Spitzenstunden des übergeordneten Strassennetzes“ durch die Vorinstanz auf die Zeit von 14 und 15 Uhr bzw. 16 und 17 Uhr klar eingegrenzt. Daran ändert nichts, dass die Spitzenstunden auf einem bestimmten Abschnitt des Kantons- und Nationalstrassennetzes nach Ansicht der Beschwerdeführerinnen 8 bis 13 nicht gleich sein müssen und der Ausdruck „übergeordnetes Strassennetz“ auslegungsbedürftig ist. Weiter ist die Bezeichnung „(Zu- und Wegfahrten zusammen)“ nicht interpretationsbedürftig. Klarerweise muss es sich dabei um die Summe der Zu- und Wegfahrten handeln, selbst wenn dadurch nicht sämtliche Zufahrten zur gleich grossen Zahl an Wegfahrten führen müssen. Insofern ist die strittige Zonenvorschrift genügend bestimmt. Ausser Acht gelassen hat die Vorinstanz indessen, dass der Ausdruck „Grundfläche“ im Baugesetz und in der Bauordnung der Stadt St. Gallen (sRS 731.1, BO) in Bezug auf Gebäude bereits verwendet wird (vgl. Art. 64 Abs. 1 BauG und Art. 30 Abs. 1 BO). Ob sie dementsprechend verpflichtet gewesen wäre, den Begriff „Grundfläche“ im Interesse der Rechtssicherheit gemäss dem Willen des kommunalen Gesetzgebers (vgl. Vorlage Stadtparlament vom 29. September 2011, S. 9, B 2014/107 act. 12/9/12) durch denjenigen der „anrechenbaren Parzellenfläche“ (vgl. Art. 61 Abs. 1 und 3, Art. 63^{bis} Abs. 1 und 3 sowie Art. 64 Abs. 1 und 2 BauG) zu ersetzen, kann indessen offen gelassen werden, da die Beschwerden ohnehin gutzuheissen sind. Ansonsten hat die Vorinstanz in Erwägung 6.4.1 des angefochtenen Entscheides im Verfahren B 2014/116 mit Recht festgehalten, dass es die selbstverständliche Folge einer jeden Zonenplanänderung sei, dass die neuen Regelungen auf unter altem Recht begründete Bauten und Anlagen, die unter neuem Recht andauern, angewendet würden (act. 2, S. 35). Von einer unzulässigen Rückwirkung kann keine Rede sein, zumal keine Hinweise vorliegen, dass durch die vorliegende Rückanknüpfung in



wohlerworbene Rechte eingegriffen oder diese mit dem Vertrauensschutz kollidieren würde (vgl. hierzu BGE 133 II 97 E. 4.1 mit Hinweisen).

15.

Soweit die Beschwerdeführerinnen 1 bis 5 die Meinung vertreten, die Beschwerdebeteiligte versuche ihre Erschliessungspflicht zu umgehen (B 2014/107 act. 7, S. 21, B 2014/111 act. 7, S. 6), ist festzuhalten, dass sich die Erschliessung grundsätzlich nach den Nutzungsplänen zu richten hat und nicht umgekehrt (vgl. BGE 116 Ia 221 E. 4a). Die Nutzungspläne bestimmen die Art der Bodennutzung, und die Erschliessungspläne stellen insbesondere für die Bauzonen ein Element dieser Planung dar. Die Erschliessung dient somit der Verwirklichung der Planung (vgl. BGE 127 I 103 E. 7d). Inwiefern die Beschwerdebeteiligte wegen der beabsichtigten Zonenplanänderung ihrer Erschliessungspflicht nach Art. 19 Abs. 2 RPG und Art. 50 Abs. 1 BauG nicht nachkommen sollte, wird durch keinerlei Fakten oder Anhaltspunkte erhärtet.

16.

Die Beschwerdeführerinnen 6 und 7 bringen im Weiteren vor, die Beschwerdebeteiligte habe ihre Pflicht verletzt, ihre Planung auf diejenige der Politischen Gemeinde Gaiserwald abzustimmen (B 2014/116 act. 9, S. 15 f., act. 26, S. 3 f.).

Laut Art. 2 Abs. 1 BauG ist die Ortsplanung Sache der politischen Gemeinde. Nach Art. 2 Abs. 1 zweiter Satzteil RPG stimmen die Gemeinden die für ihre raumwirksamen Aufgaben nötigen Planungen aufeinander ab (vgl. hierzu Art. 35 ff. BauG und Art. 5 des Planungsreglements der Stadt St. Gallen, sRS 731.4). Diese Pflicht erschöpft sich darin, gegenseitige Behinderungen und Widersprüche zwischen Planungen für benachbarte Gebiete zu vermeiden (vgl. Art. 2 Abs. 3 RPV und BGE 114 Ia 466 E. 1b). Im konkreten Fall ist nicht erkennbar und wird von den Beschwerdeführerinnen 6 und 7 auch nicht weiter dargetan, inwiefern die strittige Nutzungsbeschränkung im Widerspruch zum Zonenplan der Politischen Gemeinde Gaiserwald stehen oder diese behindern würde, selbst wenn das direkt an die Gemeindegrenze anschliessende Gewerbe- und Industriegebiet in Abtwil in die verkehrliche Gesamtbetrachtung



einzu beziehen ist (vgl. hierzu die Messungen und das Variantenstudium in der Verkehrsstudie der X. AG vom 23. August 2011, B 2014/107 act. 12/33, S. 13 f. und 18-31). Der Beschwerdebeteiligten kann keine Verletzung ihrer Planungspflicht angelastet werden.

17.

Schliesslich erweist sich der Einwand der Beschwerdeführer 3 bis 5, die strittige Zonenplanänderung verstosse gegen die Vorgaben des kantonalen Richtplans (B 2014/111 act. 7, S. 14, act. 21, S. 4 f.), als unbegründet. Das Gebiet Geissberg/Altenwegen ist im Richtplan nicht als Positivstandort für publikumsintensive Einrichtungen festgesetzt (vgl. Koordinationsblatt IV 32, S. 4 f., www.sg.ch).

18.

Gemäss den vorstehenden Erwägungen sind die Beschwerden gutzuheissen, soweit darauf eingetreten wird, und die angefochtenen Entscheide aufzuheben. Da die Beschwerdegegnerin sowohl in den Rekurs- als auch in den Beschwerdeverfahren stillschweigend auf eine Vernehmlassung und eigene Rechtsbegehren verzichtet hat, ist sie nicht mehr als Beteiligte im Sinne von Art. 95 Abs. 1 VRP zu betrachten, weshalb ihr keine Kosten auferlegt werden (vgl. VerwGE B 2013/199 vom 25. August 2015 E. 7, www.gerichte.sg.ch, Cavelti/Vögeli, a.a.O., N 767 und R. Hirt, Die Regelung der Kosten nach st. gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, Lachen/St. Gallen 2004, S. 81 f.). Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend gehen die amtlichen Kosten der Rekurs- und Beschwerdeverfahren zulasten der Beschwerdebeteiligten (Art. 95 Abs. 1 VRP). Für die zehn Rekursverfahren (12-376, 12-367; 369; 371, 12-415; 417, 12-418; 419; 420; 421) hat die Vorinstanz den Parteien insgesamt Fr. 20'500.-- auferlegt (je act. 2, S. 36, 37 f., 39 f. resp. 47 f.). Für die sieben Beschwerdeverfahren erscheint eine Entscheidegebühr von insgesamt Fr. 10'500.-- angemessen (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12). Auf die Erhebung wird verzichtet (Art. 95 Abs. 3 VRP). Der Beschwerdeführerin 1 sowie den Beschwerdeführerinnen 3 bis 9 sowie 11 und 13 ist der in den jeweiligen Rekursverfahren geleistete Kostenvorschuss von je Fr. 1000.-- zurückzuerstatten. Folgende in den jeweiligen Beschwerdeverfahren geleisteten Kostenvorschüsse werden zurückerstattet:



St.Galler Gerichte

Beschwerdeführerinnen 1 und 2	Fr. 4000.--
Beschwerdeführer 3 bis 5	je Fr. 1500.--
Beschwerdeführerinnen 6 und 7	je Fr. 1500.--
Beschwerdeführerinnen 8 und 9	je Fr. 1500.--
Beschwerdeführerinnen 10 und 11	Fr. 1500.--
Beschwerdeführerinnen 12 und 13	Fr. 1500.--

Die Beschwerdeführerinnen haben grossmehrheitlich obsiegt, weshalb die Beschwerdebeteteiligte sie für die Rekurs- und Beschwerdeverfahren ausseramtlich zu entschädigen hat (Art. 98 Abs. 1 VRP in Verbindung mit Art. 98^{bis} VRP). Ohne Kostennote wird die Entschädigung ermessensweise festgesetzt (Art. 6 der Honorarordnung für Rechtsanwälte und Rechtsagenten, sGS 963.75, HonO). Unter Berücksichtigung der massgebenden Faktoren (vgl. Art. 31 Abs. 1 des Anwaltsgesetzes, sGS 963.70, AnwG, sowie Art. 19, Art. 22 Abs. 1 lit. a und b HonO und Art. 28^{bis} Abs. 1 HonO) und des Umstands, dass die jeweilige Rechtsvertretung mehrere Parteien vertritt (vgl. 17 HonO analog), hat die Beschwerdebeteteiligte die Beschwerdeführerinnen für die sieben Beschwerde- (B 2014/107; 111; 116; 117-120) und zehn Rekursverfahren (12-367; 369; 371; 376; 415; 417-421), wie folgt ausseramtlich zu entschädigen:

Beschwerdeführerinnen 1 und 2	je Fr. 4000.-- (total: Fr. 8000.--) zuzüglich 4 % Barauslagen
Beschwerdeführer 3 und 5	je Fr. 2670.-- (total Beschwerdeführer 3 bis 5: Fr. 8000.--) zuzüglich 4 % Barauslagen



St.Galler Gerichte

Beschwerdeführer 4 Fr. 2670.-- zuzüglich 4 % Barauslagen und
Mehrwertsteuer

Beschwerdeführerinnen 6 und 7 je Fr. 4000.-- (total: Fr. 8000.--) zuzüglich 4 %
Barauslagen

Beschwerdeführerinnen 9 bis 12 je Fr. 1330.-- (total Beschwerdeführerinnen 8 bis 13:
Fr. 8000.--) zuzüglich 4 % Barauslagen

Beschwerdeführerinnen 8 und 13 je Fr. 1340.-- zuzüglich 4 % Barauslagen und
Mehrwertsteuer

Weil die zu entschädigenden Beschwerdeführerinnen 1 bis 3, 5 bis 7 sowie 9 bis 12 selber mehrwertsteuerpflichtig sind (www.uid.admin.ch), können sie die der Honorarrechnung ihres jeweiligen Anwalts belastete Mehrwertsteuer von ihrer eigenen Steuerschuld abziehen, ohne dass ihnen dadurch eine Mehrbelastung entsteht. Die Mehrwertsteuer muss bei der Bemessung der ausseramtlichen Entschädigung daher nicht zusätzlich berücksichtigt werden (vgl. VerwGE B 2015/273 vom 27. April 2016 E. 4.3 mit Hinweis auf VerwGE B 2013/206 vom 3. Dezember 2013 E. 3, www.gerichte.sg.ch, und R. Hirt, a.a.O., S. 194). Beim Beschwerdeführer 4 sowie bei den Beschwerdeführerinnen 8 und 13 wird die Mehrwertsteuer dazu gerechnet (Art. 29 HonO).

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht zu Recht:

1.

Die Beschwerdeverfahren B 2014/107, B 2014/111 sowie B 2014/116 bis B 2014/120 werden vereinigt.



2.

Die Beschwerden werden gutgeheissen, soweit darauf eingetreten wird, und die angefochtenen Entscheide aufgehoben. Damit sind auch der Beschluss der Beschwerdebeteiligten vom 17. August 2010, die Einspracheentscheide der Beschwerdebeteiligten vom 29. September 2011, der Erlass des Stadtparlaments der Beschwerdebeteiligten vom 22. November 2011 und der zustimmende Entscheid der Bürgerschaft der Beschwerdebeteiligten zur Zonenplanänderung Geissberg/ Altenwegen aufgehoben.

3.

Die amtlichen Kosten der Rekurs- und Beschwerdeverfahren von insgesamt Fr. 31'000.-- werden der Beschwerdebeteiligten auferlegt; auf die Erhebung wird verzichtet. Der Beschwerdeführerin 1 sowie den Beschwerdeführerinnen 3 bis 9 sowie 11 und 13 wird der in den jeweiligen Rekursverfahren geleistete Kostenvorschuss von je Fr. 1000.-- zurückerstattet. Den Beschwerdeführerinnen 1 und 2 werden der im Beschwerdeverfahren geleistete Kostenvorschuss von Fr. 4000.--, den Beschwerdeführerinnen 10 und 11 resp. 12 und 13 derjenige von Fr. 1500.-- und den Beschwerdeführerinnen 3 bis 9 die Kostenvorschüsse von je Fr. 1500.-- zurückerstattet.

4.

Die Beschwerdebeteiligte hat die Beschwerdeführerinnen 1 und 2, die Beschwerdeführer 3 bis 5, die Beschwerdeführerinnen 6 und 7 sowie die Beschwerdeführerinnen 8 bis 13 für die Rekurs- und Beschwerdeverfahren im Sinne der Erwägungen ausseramtlich mit jeweils Fr. 8000.-- zuzüglich vier Prozent Barauslagen zu entschädigen, beim Beschwerdeführer 4 sowie bei den Beschwerdeführerinnen 8 und 13 zuzüglich Mehrwertsteuer.

Publikationsplattform

St.Galler Gerichte



Der Präsident

Der Gerichtsschreiber

Eugster

Bischofberger