



|                           |                    |
|---------------------------|--------------------|
| <b>Fall-Nr.:</b>          | B 2014/194         |
| <b>Stelle:</b>            | Verwaltungsgericht |
| <b>Rubrik:</b>            | Verwaltungsgericht |
| <b>Publikationsdatum:</b> | 28.06.2016         |
| <b>Entscheiddatum:</b>    | 28.06.2016         |

### **Entscheid Verwaltungsgericht, 28.06.2016**

**Baurecht. Gestaltungsplan. Art. 23 und 28 BauG (sGS 731.1). Mit dem streitigen Gestaltungsplan war unter anderem auch eine (unbestritten gebliebene) Teilaufhebung des Baulinienplans innerhalb des Geltungsbereichs des Gestaltungsplans verbunden. Legt ein Sondernutzungsplan die Erschliessung (Art. 22 Abs. 2 lit. b RPG; Art. 49 Abs. 1 und 2 BauG) fest, muss die Zweckmässigkeit des Erschliessungskonzepts schon im Planverfahren geprüft werden. Eine eingehendere Prüfung ist hingegen erst im Baubewilligungsverfahren vorzunehmen und auch ein allfälliges Strassenplanverfahren kann noch im Rahmen der Baugesuchsprüfung durchgeführt werden. Die konkreten Regelungen des Gestaltungsplans erwiesen sich vorliegend als sachlich nicht begründet. Das Verwaltungsgericht kam zum Schluss, dass der Gestaltungsplan mangels ausreichender Berücksichtigung des typischen Charakters des Gebiets mit besonderem baulichem Erscheinungsbild das Ziel einer städtebaulich vorzüglichen Gestaltung nicht zu erfüllen vermöge. Nicht zu berücksichtigen bei der Beurteilung sei der Umstand, wonach sich das Plangebiet am Rand des Gebiets mit besonderem baulichem Erscheinungsbild befinde (Verwaltungsgericht, B 2014/194). Entscheid vom 28. Juni 2016**

Besetzung

Präsident Eugster; Verwaltungsrichter Linder, Heer, Bietenharder, Zindel;  
Gerichtsschreiber Schmid

Verfahrensbeteiligte



**St.Galler Gerichte**

**A.Y. und B.Y.,**

**Beschwerdeführer,**

vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. HSG Patrick M. Gründler, Gründler & Partner  
Rechtsanwälte, Kesslerstrasse 9, Postfach 717, 9001 St. Gallen,

gegen

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

**Vorinstanz,**

**C.M.,**

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

**D.L.,**

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

**Beschwerdegegner 1 und 2,**

**Politische Gemeinde St. Gallen,** Stadtrat, 9001 St. Gallen,

**Beschwerdebeteiligte,**

Gegenstand

**Gestaltungsplan X.-gasse 00**



### Das Verwaltungsgericht stellt fest:

#### A.

a. A.Y. und B.Y. sind Eigentümer des 737 m<sup>2</sup> grossen, unüberbauten Grundstücks Nr. C0001, Grundbuch St. Gallen. Es grenzt an das 146 m<sup>2</sup> grosse, mit einer Trafostation der St. Galler Stadtwerke überbaute Grundstück Nr. C0002. Beide Grundstücke grenzen im Nordwesten an die X.-gasse. Diese Gemeindestrasse 1. Klasse weist im oberen, einspurig befahrenen Teil, an welchem auch die beiden Grundstücke liegen, nur nordseits ein Trottoir auf und wird auf dieser Seite, bis auf die Höhe der erwähnten Grundstücke, von gewerblichen Bauten gesäumt. Die Grundstücke Nrn. C0001 und C0002 sowie der ganze Bereich zwischen X.-gasse und K.-strasse gehören gemäss Zonenplan der Stadt St. Gallen vom 1. November 1980 zur Wohn-Gewerbe-Zone WG4a. Der Bereich südöstlich der K.-strasse ist der Wohnzone W3 und derjenige nördlich der X.-gasse der Wohn-Gewerbe-Zone WG5 zugeteilt. Die Grundstücke zwischen K.-strasse und X.-gasse unterliegen dem Baulinienplan „Baulinien für das Gebiet zwischen X.-gasse und K.-strasse, westlich der Liegenschaft E.-strasse 03 u. östlich F.-strasse Nr. 04“ vom 12. August 1913 (Baulinienplan 1913). Dieser sieht für die Grundstücke Nr. C0001 und C0002 einen eigenen Baubereich vor, der zur X.-gasse hin einen Mindestabstand von 5 m (gemäss Abstandsmarke „a“) bis maximal 7.5 m vorschreibt. Dieselbe Abstandsmarke ist auf dem Nachbargrundstück Nr. C0005 eingezeichnet.

Die Grundstücke Nr. C0001 und C0002 liegen sodann innerhalb des Gebiets mit besonderem baulichem Erscheinungsbild „G. - westliche K.-strasse“ (EB) gemäss Zonenplan Schutzgebiete der Stadt St. Gallen vom 9. August 2002 und Art. 50 der Bauordnung vom 9. August 2002/1. Oktober 2006 (BO). Das EB erstreckt sich von der G.-treppe nach Südwesten bis zur F.-strasse und zur oberen K.-strasse. Östlich der G.-treppe liegt das Gebiet mit besonderem baulichem Erscheinungsbild „G. - J.-strasse“ (EB). Parallel zur X.-gasse und teilweise auf dem Grundstück Nr. C0001 befindet sich sodann eine geschützte Gehölzgruppe nach Art. 61 BO.



b. Aufgrund der geplanten Erstellung eines Mehrfamilienhauses auf den Grundstücken Nrn. C0001 und C0002 unter Einbezug der Trafostation leitete der Stadtrat St. Gallen mit Beschluss vom 23. August 2011 das Verfahren für den Erlass des Gestaltungsplans „X.-gasse 00“ mit besonderen Vorschriften (besV) und einer Teilaufhebung des Baulinienplans 1913 ein (act. G 12 Beilage). Innert der Auflagefrist vom 29. August bis 28. September 2011 erhoben die L. AG (damalige Eigentümerin des Grundstücks Nr. C0006) und D.L. (Eigentümer des Grundstücks Nr. C0008), Einsprache gegen den Gestaltungsplan. Nachdem er das Grundstück Nr. C0006 am 27. Oktober 2011 erworben hatte, trat C.M. in die Einsprache der L. AG ein. Nachdem mit den Beteiligten des Einspracheverfahrens am 18. Januar 2012 ein Augenschein an Ort durchgeführt worden war, reichte die Bauherrschaft am 6. Juli 2012 einen bezüglich Niveaupunkt und Attikageschoss überarbeiteten Gestaltungsplan „X.-gasse 00“ mit besV ein. Die bereinigte Fassung wurde nach zustimmendem Beschluss des Stadtrats vom 7. August 2012 öffentlich aufgelegt (act. G 12 Beilage). Die hiergegen von C.M., damals vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Markus Möhr, St. Gallen, und D.L., vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Walter Locher, St. Gallen, erhobenen Einsprachen wies der Stadtrat mit Entscheiden vom 19. Februar 2013 ab und stimmte mit Beschluss vom gleichen Datum dem Gestaltungsplan sowie der Teilaufhebung des Baulinienplans 1913 zu (act. G 10/1 Beilage 1, G 11/1 Beilage 1). Die gegen diese Einspracheentscheide erhobenen Rekurse betreffend Gestaltungsplan (act. G 10/1) sowie betreffend Gestaltungsplan und Baulinienplan (G 11/1) hiess das Baudepartement des Kantons St. Gallen, nachdem es mit den Verfahrensbeteiligten einen Augenschein durchgeführt hatte (act. G 10/30, 11/30), mit Entscheid vom 10. September 2014 gut und hob den Gestaltungsplan „X.-gasse 00“ mit besV und die Beschlüsse vom 19. September (richtig: 19. Februar) 2013 auf (act. G 2).

## B.

a. Gegen diesen Entscheid erhob Rechtsanwalt Patrick M. Gründler, St. Gallen, für A.Y. und B.Y. mit Eingabe vom 24. September 2014 Beschwerde (act. G 1). In der Beschwerdeergänzung vom 24. Oktober 2014 (act. G 6) stellte der Rechtsvertreter die Rechtsbegehren, der Entscheid sei aufzuheben und der Gestaltungsplan X.-gasse 00



## St.Galler Gerichte

sei zu genehmigen (Ziff. 1). Eventualiter sei der Entscheid aufzuheben und Art. 8 Abs. 2 besV des Gestaltungsplans wie folgt neu zu fassen: „Alle vier Gebäudefassaden haben gleichwertig in Erscheinung zu treten. Es ist eine murale Fassade zu wählen.“ Im Übrigen sei der Gestaltungsplan in unveränderter Form zu genehmigen (Ziff. 2). Unter Kosten- und Entschädigungsfolge (Ziff. 3).

**b.** In der Vernehmlassung vom 18. November 2014 beantragte die Vorinstanz Abweisung der Beschwerde. Zur Begründung verwies sie auf den angefochtenen Entscheid und nahm zusätzlich zu den Vorbringen in der Beschwerde Stellung (act. G 9). Die Beschwerdebeteiligte beantragte in der Vernehmlassung vom 8. Dezember 2014 Aufhebung des vorinstanzlichen Entscheids vom 10. September 2014 und Bestätigung des Gestaltungsplans X.-gasse 00. Zur Begründung verwies sie auf die Einspracheentscheide vom 19. Februar 2013 und die Rekursvernehmlassungen vom 13. Mai 2013 und machte ergänzende Ausführungen (act. G 16). Rechtsanwalt Dr. Walter Locher beantragte für D.L. (Beschwerdegegner 2) mit Eingabe vom 22. Januar 2015 Abweisung der Beschwerde, unter Kosten- und Entschädigungsfolge zulasten der Beschwerdeführer (act. G 23). Rechtsanwalt Dr. Kurt Steiner, St. Gallen, beantragte für C.M. (Beschwerdegegner 1) mit Eingabe vom 22. Januar 2015 Abweisung der Beschwerde, unter Kosten- und Entschädigungsfolge zulasten der Beschwerdeführer (act. G 24).

**c.** Mit Replik vom 9. Februar 2015 bestätigten die Beschwerdeführer ihren Standpunkt (act. G 27). Hierzu äusserte sich der Beschwerdegegner 2 mit Eingabe vom 24. Februar 2015 ergänzend (act. G 29).

**d.** Am 28. Juni 2016 führte das Verwaltungsgericht im Beisein der Parteien einen Augenschein im Gebiet des Überbauungsplans durch. Die Parteien verzichteten anlässlich des Augenscheins auf die Zustellung des Augenschein-Protokolls vor Erlass des Entscheids (act. G 32).

**e.** Auf die Vorbringen der Verfahrensbeteiligten in den Eingaben dieses Verfahrens und anlässlich des Augenscheins vom 28. Juni 2016 (act. G 32) wird, soweit für den Entscheid relevant, in den nachstehenden Erwägungen eingegangen.



### **Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:**

**1. (...).**

**2.**

**2.1.**

Art. 23 BauG sieht als Arten von Überbauungsplänen den Baulinienplan und den Überbauungsplan mit besV vor. Als Baulinienplan kann der Überbauungsplan die Erschliessung regeln und die Bebaubarkeit mit Hilfe von Strassen- und Baulinien, Höhenangaben und Richtungspunkten begrenzen (Art. 23 lit. a des Baugesetzes, sGS 731.1; BauG). Gestaltungspläne regeln demgegenüber detailliert Mass und Nutzung von Bauland. Sie sind Sondernutzungspläne und Teil der Nutzungsplanung. Dementsprechend hat sich die Behörde wie bei der Überbauungsplanung an die Ziele und Planungsgrundsätze nach Art. 75 BV sowie Art. 1 und 3 des Raumplanungsgesetzes (SR 700, RPG) zu halten (B. Heer, St. Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, Rz. 153). Zu den massgebenden Planungsgrundsätzen gehören namentlich der Landschafts- und Umweltschutz, die Siedlungsgestaltung und -begrenzung, die Förderung und der Schutz der Wirtschaft sowie sozialer und kultureller Werte (BGE 113 Ib 225 E. 2c; Art. 1 Abs. 2 und Art. 3 RPG).

**2.2.**

Nach Art. 28 Abs. 1 BauG kann die politische Gemeinde im Einverständnis mit den betroffenen Grundeigentümern zur Erreichung einer Gesamtüberbauung mit städtebaulich vorzüglicher Gestaltung Gestaltungspläne erstellen, welche die Überbauung einer oder mehrerer Parzellen projektmässig bis in Einzelheiten regeln. Wie im Bereich der Nutzungsplanung im Allgemeinen steht der Planungsbehörde auch bei der Gestaltungsplanung ein weitreichender Ermessensspielraum zu. Insbesondere lässt sich aus den dargelegten Planungsgrundsätzen des Bundesrechts kein Anspruch des Einzelnen auf Erlass bestimmter planerischer Massnahmen ableiten. Dagegen unterliegt die Frage des vollständigen Einbezugs der massgeblichen Einzelaspekte in die Interessenabwägung im Rahmen der Planung grundsätzlich der Rechtskontrolle (vgl. GVP 1996 Nr. 12; VerwGE B 1999/6 vom 16. März 2000). Ein Ermessens- bzw.



Beurteilungsspielraum steht der Planungsbehörde aber namentlich dort zu, wo es um die Wertung bzw. Gewichtung der einzelnen Grundsätze geht. Erst eine deutlich unsorgfältige Interessenabwägung stellt eine Rechtsverletzung dar und unterliegt der Rechtskontrolle (vgl. statt vieler P. Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 6. Aufl., Bern 2008, S. 84 ff.). Trägerin der Ortsplanung ist grundsätzlich die Politische Gemeinde (Art. 2 Abs. 1 BauG). Art. 3 Abs. 2 BauG bestimmt in diesem Zusammenhang, dass dem Staat in allen Belangen der Raumplanung die Rechts- und Ermessenskontrolle zusteht, dass er aber den nötigen Ermessensspielraum der Politischen Gemeinden bei der Orts- und Regionalplanung wahrt. Dies bedeutet, dass der Staat den kommunalen Entscheid zu respektieren hat, wenn der Plan den massgebenden Rechtsnormen entspricht und zweckmässig sowie sachgerecht ist. Nach Art. 61 Abs. 1 VRP ist das Verwaltungsgericht im Beschwerdeverfahren zur Kontrolle von Rechtsverletzungen befugt. Die Ermessenskontrolle ist ihm hingegen verwehrt (Art. 61 Abs. 1 und Abs. 2 VRP).

### 3.

#### 3.1.

Mit dem vorliegend streitigen Gestaltungsplan ist auch eine Teilaufhebung des Baulinienplans 1913 innerhalb des Geltungsbereichs des Gestaltungsplans verbunden (Art. 15 besV); letzteres mit dem Ziel, zur X.-gasse hin einen erweiterten Baubereich festlegen zu können. Allgemein gilt der Grundsatz der Planbeständigkeit, jedenfalls für Nutzungspläne, die unter der Herrschaft des Raumplanungsgesetzes (SR 700, RPG) und zur Umsetzung seiner Ziele und Grundsätze erlassen worden sind. Nutzungspläne werden deshalb nur überprüft und gegebenenfalls angepasst, wenn sich die Verhältnisse seit ihrem Erlass bzw. ihrer Genehmigung durch das Baudepartement erheblich geändert haben oder bedeutsame neue Bedürfnisse nachgewiesen sind (Art. 21 Abs. 2 RPG; Art. 32 Abs. 1 BauG; Waldmann/Hänni, Handkommentar zum Raumplanungsgesetz, Bern 2006, Rz. 12 zu Art. 21 RPG). Nach Art. 33 BauG kann der Grundeigentümer nach Ablauf von zehn Jahren seit Rechtsgültigkeit die Überprüfung von Nutzungsplänen, d.h. unter anderem auch von Überbauungsplänen (Baulinienplänen), verlangen (Abs. 1). Anspruch auf Aufhebung oder Änderung besteht, wenn die Voraussetzungen nach Art. 32 Abs. 1 dieses Gesetzes erfüllt sind (Abs. 2 lit.



a) oder der Zweck des Erlasses nicht erreicht wird und dem Grundeigentümer unzumutbare Nachteile erwachsen (Abs. 2 lit. b).

### 3.2.

Im Planungsbericht zum Gestaltungsplan vom Juli 2012 wurde unter anderem ausgeführt, dass der Strassenabstand im Baulinienplan 1913 wegen eines damals noch vorhandenen Zufahrtswegs auf 5 bis 6.5 m festgesetzt worden sei. Mit dem Wegfall dieses Wegs habe sich die Situation wesentlich geändert; der Abstand könne auf den gesetzlichen Abstand von 3 m (Art. 104 Abs. 1 lit. a des Strassengesetzes, StrG [sGS 732.1], Art. 26 Abs. 1 lit. b BO) reduziert werden. Im Sinn von Art. 33 BauG bestehe aus den genannten Gründen ein Rechtsanspruch auf eine Änderung, indem die Voraussetzungen von Art. 32 Abs. 1 BauG erfüllt seien (act. G 12/3 Beilage S. 3). Unter Hinweis auf die Vorgeschichte des Baulinienplans 1913 und den Beschluss des Regierungsrats vom 12. August 1913 (RRB 1913; act. G 2 S. 15-18 E. 4.3.1-4.3.3) kam die Vorinstanz unter anderem zum Schluss, dass zum einen auch an der nordwestlichen Ecke lediglich ein Strassenabstand von 5 m einzuhalten sei. Zum anderen sei der Stadtrat bereits zum Zeitpunkt des Erlasses des Baulinienplans damit einverstanden gewesen, dass der Abstand „a“ sich durch die Korrektur der X.-gasse bis auf 4 m verringern würde. Im Weiteren hätten offenbar auch die Baulinien auf der Nordseite der X.-gasse einen Abstand von 5 m eingehalten (vgl. RRB 1913 S. 9). Die Wegverbindung vom N.-strässchen zur X.-gasse sei damals offenbar von grossem öffentlichem Interesse gewesen, habe der Baubereich dieses doch nicht durchschneiden bzw. im Nordwesten nur unter der Bedingung der Realisierung einer alternativen Verbindung erweitert werden dürfen. Dieses Interesse sei jedoch im heutigen Zeitpunkt nicht mehr vorhanden, nachdem die Wegverbindung spätestens in den 1960er-Jahren aufgegeben worden sei. Die Interessenlage sei somit heute eine andere wie im Zeitpunkt des Erlasses des Baulinienplans (act. G 2 S. 18).

Hinsichtlich der Frage der Einschränkung der Bebaubarkeit durch den Baulinienplan legte die Vorinstanz unter anderem dar, dass das Gebot der haushälterischen Bodennutzung (mit Zulassung einer verdichteten Bauweise oder Nachverdichtung bereits überbauter Bauzonen) seit Inkrafttreten des RPG an Bedeutung gewonnen habe. Die Teilaufhebung des Baulinienplans in Verbindung mit dem Gestaltungsplan



führe zu einer Reduktion des Strassenabstands zur X.-gasse auf mindestens 3 m (bis rund 5.5 m) für Bauten und ermögliche so die Erweiterung des Baubereichs an der nordwestlichen sowie nordöstlichen Ecke. Von der Änderung betroffen sei eine zentral gelegene und gut erschlossene innerstädtische Fläche, womit ein wichtiges öffentliches Interesse an der Überprüfung der mit dem Baulinienplan verbundenen Einschränkungen bestehe. Die Teilaufhebung des Baulinienplans habe lediglich eine Verringerung des vom Baubereich einzuhaltenden Strassenabstands zur Folge, die im Wesentlichen nicht über die aktuelle gesetzliche Regelung hinausgehe und sich in tatsächlicher Hinsicht auf das übrige Plangebiet nicht massgeblich auswirken werde. Dem öffentlichen Interesse an der Gewährleistung des Langsamverkehrs sowie der Sicherung langfristiger Ausbauprojekte (neue Teilsperre der Autobahn A1 mit der X.-gasse als mögliche Zubringerin) sei ausreichend Rechnung getragen worden (act. G 18-23). Mit Bezug auf den letztgenannten Punkt verwies die Vorinstanz auf die Vernehmlassung des kantonalen Tiefbauamtes vom 21. August 2013 bzw. die Ausführungen des Tiefbauamtes am Rekurs-Augenschein und hielt fest, im Gestaltungsplan sei mit der Strassenausbaulinie eine für den Fall des Ausbaus der X.-gasse freizuhaltende Fläche ausgeschieden worden. Im Planungsbericht werde sodann explizit Bezug genommen sowohl auf die Absicht, den Anschluss „Zentrum West“ gemäss kommunaler Richtplanung umzusetzen, wie auch auf die Möglichkeit, dass die X.-gasse als Zubringerin der Autobahn A1 dienen könnte. Aus dem Einspracheentscheid sowie den Stellungnahmen der Beschwerdebeteiligten gehe hervor, dass die Sicherung eines Strassenausbaus im Hinblick auf eine allfällige Teilsperre A1 ebenso wie die Sicherung der Fussgängerverbindung über die X.-gasse im Rahmen der Interessenabwägung (zureichend) berücksichtigt worden sei. Ob die im Gestaltungsplan vorgesehene Lösung den Anforderungen an einen allfälligen Strassenausbau im konkreten Fall tatsächlich zu genügen vermöge, könne offengelassen werden. Der Entscheid darüber, ob die X.-gasse als Verkehrsverbindung mit dem Appenzellerland auszubauen sei oder als mögliche Autobahnzubringerin zur Verfügung stehen solle, falle in das Planungsermessen der Beschwerdebeteiligten und entziehe sich als politischer Entschluss der Überprüfung im vorliegenden Verfahren. Der Gestaltungsplan könne sich folglich auch dann als zweckmässig erweisen, wenn die vorgesehene Lösung den Ausbau als Zubringerstrasse doch nicht erlauben sollte (act. G 2 S. 19 ff.).



### 3.3.

#### 3.3.1.

Im vorliegenden Verfahren blieb die von der Vorinstanz bestätigte Teilaufhebung des Baulinienplans grundsätzlich unbestritten. Hiervon ist für die nachstehende Diskussion der streitigen Punkte, soweit die Teilaufhebung diese inhaltlich tangiert, auszugehen. Der Beschwerdegegner 2 bezeichnet jedoch die erwähnte vorinstanzliche Feststellung, wonach der Gestaltungsplan sich auch dann als zweckmässig erweisen könne, wenn die vorgesehene Lösung den Ausbau als Zubringerstrasse doch nicht erlauben sollte, als falsch. Selbst wenn die X.-gasse nicht als Zubringerstrasse für die Teilspanne A1 vorgesehen sei, so sei sie dennoch eine zentrale Verkehrsachse zum Appenzellerland und als solche auch regelmässig stark ausgelastet. Die X.-gasse sei die einzige Zufahrt aus Richtung Z. in die Innenstadt. Es sei daher davon auszugehen, dass in näherer Zukunft ein Ausbau der X.-gasse zu einer zweispurigen Fahrbahn ins Auge gefasst werden müsse. Aus den Plänen sei zudem ersichtlich, dass auf der Südseite hin zur X.-gasse eine Stützmauer bis zum heutigen Strassenrand vorgesehen sei. Diese Mauer rage in den Strassenraum hinein. Die Vorinstanz führe nicht aus, inwiefern die Bedingungen für die Bewilligung einer Ausnahme von den Strassenabstandsvorschriften (Art. 108 Abs. 2 StrG) vorliegen würden. Es sei in diesem Zusammenhang daran zu erinnern, dass das Gestaltungsplangebiet über die X.-gasse erschlossen werden solle. Eine Mauer, die den dreimetrigen Strassenabstand verletze, stelle auf der vielbefahrenen einspurigen X.-gasse eine Gefahr für sämtliche Verkehrsteilnehmer dar. Sie verhindere damit auch einen allfälligen künftigen zweispurigen Ausbau der X.-gasse. Aus dem Gestaltungsplan und den Beilagen gehe sodann hervor, dass die Mauer das Sichtfeld nach VSS-Norm SN 640 273a tangiere (act. G 23 S. 12 f.).

#### 3.3.2.

In diesem Zusammenhang ist zum einen von der unbestritten gebliebenen Feststellung des Tiefbauamtes in der Vernehmlassung vom 21. August 2013 auszugehen, dass das auf der südöstlichen Seite der X.-gasse vorgesehene Trottoir auf privatem Grund zu erstellen sein wird und der aktuell zur Verfügung stehende Strassenraum der X.-gasse



in keiner Weise geschmälert werden soll (act. G 10/20 Beilage). Anlässlich des im vorinstanzlichen Verfahren durchgeführten Augenscheins vermerkte sodann der Vertreter des Tiefbauamtes unter anderem, grundsätzlich sei bereits heute ein zweispuriges Befahren der X.-gasse möglich. Sollte die X.-gasse künftig als Zubringerin zur A1 dienen, so sei mit mehr Verkehr zu rechnen. Für die Fussgänger brauche es auch in diesem Fall eine Verbindung der beiden Strassenseiten (unter- oder oberirdisch). Eine solche Verbindung bleibe auch bei Ausführung des umstrittenen Projekts (Gestaltungsplan) möglich (act. G 10/31 S. 7). Vor diesem Hintergrund wird auch ein Ausbau der X.-gasse zur Aufnahme eines allfälligen künftigen Mehrverkehrs vom bzw. ins Appenzellerland - soweit ein solcher im heutigen Zeitpunkt überhaupt zur Diskussion steht - durch den Gestaltungsplan nicht verunmöglicht. Die Notwendigkeit der Sicherung eines allfälligen künftigen Strassenausbaus durch eine Planungszone (Art. 103 des Strassengesetzes, StrG; sGS 732.1) wurde denn auch nach der Lage der Akten weder von der Beschwerdebeteiligten noch von der zuständigen Fachstelle des Tiefbauamtes zur Diskussion gestellt.

Legt ein Sondernutzungsplan die Erschliessung (Art. 22 Abs. 2 lit. b RPG; Art. 49 Abs. 1 und 2 BauG) fest, muss die Zweckmässigkeit des Erschliessungskonzepts schon im Planverfahren geprüft werden (vgl. Heer, a.a.O., Rz. 153, GVP 1995 Nr. 93 S. 217). Eine eingehendere Prüfung ist hingegen erst im Baubewilligungsverfahren vorzunehmen und auch ein allfälliges Strassenplanverfahren kann noch im Rahmen der Baugesuchsprüfung durchgeführt werden (VerwGE B 2004/67 vom 25. Oktober 2004, E. 7b; [www.gerichte.sg.ch](http://www.gerichte.sg.ch)). Die im Gestaltungsplan vorgesehene Tiefgaragenzufahrt sowie die als Hinweis aufgenommene Sichtzone (Sichtfeld gemäss VSS-Norm 640 273a; vgl. Planungsbericht S. 8, act. G 12/3 Beilage) wurden vom Vertreter des Kantonalen Tiefbauamtes an dem von der Vorinstanz durchgeführten Augenschein als ausreichend und technisch realisierbar beurteilt (act. G 11/31 S. 7). Der Eigentümer des Grundstücks Nr. C0007 ist mit der Freihaltung der betroffenen Fläche (Sichtzone) einverstanden (vgl. Grunddienstbarkeitsvertrag im Anhang A zum Planungsbericht, act. G 12/3 Beilage). Die Vorinstanz wies zu Recht darauf hin, dass die Sichtzone bzw. der Eintrag der entsprechenden Grunddienstbarkeit erst im konkreten Baubewilligungsverfahren nachzuweisen ist. Sie erachtete zudem die Bedingungen für eine Ausnahmegewilligung nach Art. 108 Abs. 2 StrG für die Erstellung einer seitlichen Stützmauer als gegeben, wobei sie überdies erwog, dass die Mauer auch als



notwendiger Teil der Zufahrt betrachtet werden könne, womit sie als dem Verkehr dienende Anlage keinen Strassenabstandsvorschriften unterliege (act. G 2 S. 37 mit Hinweis auf Art. 108 Abs. 1 StrG). Nachdem die Zweckmässigkeit des Erschliessungskonzepts nicht in Frage zu stellen ist, erübrigen sich im vorliegenden Verfahren weitere Ausführungen hierzu. Im Rahmen eines allfälligen Baubewilligungsverfahrens wird die erwähnte Mauer in der Weise zu realisieren sein, dass dadurch die Verkehrssicherheit gewährleistet ist. Unter den geschilderten Umständen vermöchte die vom Beschwerdegegner 2 beantragte Einholung eines Amtsberichtes des Tiefbauamtes und der Kantonspolizei über die Sicherheit der Verkehrsführung (act. G 23 S. 13 und 14) keine zusätzlichen Erkenntnisse zur Frage der Zweckmässigkeit des Erschliessungskonzepts zu liefern. Die diesbezüglichen Beweisanträge sind daher abzulehnen.

#### 4.

##### 4.1.

Im Rahmen einer Gestaltungsplanung kann vom Zonen- und Überbauungsplan abgewichen werden (Art. 28 Abs. 1 BauG). Da die Regelbauvorschriften Bestandteil des Zonenplans sind (Art. 9 Abs. 2 BauG), kann auch von der im Baureglement festgelegten Regelbauweise einer Zone abgewichen werden, soweit sich die Abweichungen an den vorgegebenen Rahmen der Grundordnung halten (GVP 1997 Nr. 69; VerwGE B 2011/182 vom 3. Juli 2012, E. 4.1, [www.gerichte.sg.ch](http://www.gerichte.sg.ch)). Die Grenze der zulässigen Abweichungen von der Regelbauweise ergibt sich einerseits aus dem Erfordernis der städtebaulich vorzüglichen Gestaltung und dem damit verbundenen öffentlichen Interesse und andererseits aus dem Erfordernis der Wahrung berechtigter Nachbarinteressen (GVP 2003 Nr. 19). Abweichungen von der Regelbauweise einer Zone sind mit anderen Worten nur in dem Masse zulässig, als sie zur Erreichung einer Gesamtüberbauung mit vorzüglicher Gestaltung erforderlich sind und die Interessen der Nachbarn nicht erheblich beeinträchtigen. Massgebend ist dabei eine Gesamtbeurteilung der Auswirkungen einer Überbauung nach Gestaltungsplan. Bei besonderen örtlichen Verhältnissen wird die von Art. 28 Abs. 1 BauG geforderte städtebauliche Vorzüglichkeit erreicht, wenn die in Art. 1 und 3 RPG enthaltenen Planungsziele und -grundsätze soweit eingehalten werden, als dies nach den



konkreten örtlichen Verhältnissen möglich ist. Liegen keine besonderen örtlichen Verhältnisse vor, so zeichnet sich eine städtebaulich vorzügliche Gestaltung durch spezifische Vorzüge gegenüber der Regelbauweise aus; diese Vorzüge sind nach den Zielen und Grundsätzen des RPG zu bewerten (Heer, a.a.O., Rz. 154; VerwGE B 2007/81 vom 15. Oktober/5. November 2007; [www.gerichte.sg.ch](http://www.gerichte.sg.ch); GVP 2006 Nr. 123). In der Planungspraxis sind dabei die Bemühungen zur Siedlungsverdichtung von erheblicher Bedeutung; das Gebot der haushälterischen Bodennutzung erfordert eine verdichtete Bauweise (vgl. z.B. BGer 1C\_539/2011 vom 3. September 2012, E. 4.9). Mit dem Instrument der Gestaltungsplanung kann dem Anliegen nach einer inneren Verdichtung Rechnung getragen werden (vgl. VerwGE B 2007/81 vom 15. Oktober/5. November 2007 mit Hinweisen; VerwGE B 2008/197 vom 16. Juni 2009, E. 3.5.2, [www.gerichte.sg.ch](http://www.gerichte.sg.ch)).

In den im Zonenplan bezeichneten Gebieten mit besonderem baulichem Erscheinungsbild sind gemäss Art. 50 BO Bauten und Aussenräume so zu gestalten, dass der typische Gebietscharakter gewahrt bleibt und eine gute Gesamtwirkung erzielt wird. Dies gilt insbesondere für Stellung, Ausmass und Dachgestaltung der Bauten (lit. a), Fassaden- und Fenstergestaltung, die Material- und Farbwahl (lit. b) sowie die Umgebungsgestaltung (lit. c).

## 4.2.

### 4.2.1.

Die Gestaltungsplan-Grundstücke Nr. C0001 und C0002 liegen innerhalb des EB (vgl. vorstehend A.a), welches sich von der G.-treppe nach Südwesten bis zur F.-strasse und zur oberen K.-strasse erstreckt. In der verwaltungsinternen Umschreibung des EB vom Oktober 2006 wurde festgehalten, dass die steilen Nordhänge des G.-hügels nach 1880 für dichte und ausnützungsstarke Überbauungen freigegeben worden seien. Die Strassenzüge würden durch die steile Hanglage markant in Erscheinung treten. Die konsequente Anwendung eines Bebauungsmusters ergebe ein einheitliches Siedlungsbild. Die dichte stereotype Bebauung dieses Gebiets zusammen mit den anschliessenden Gebieten der K.-strasse präge das Stadtbild wesentlich. Nach 1880 sei ein einheitliches Arbeiterquartier mit aneinandergereihten drei- bis viergeschossigen



Doppelhäusern erstellt worden. Stützmauern und Treppen würden die steile Topographie unterstreichen. Es lägen klare Kubaturen von stattlicher Grösse mit flachen, kaum vorspringenden Walmdächern oder Satteldächern vor; das Fehlen von Balkonen unterstütze die kubische Wirkung (act. G 11/21 Beilage). Der Planungsbericht vom Juli 2012 hält hinsichtlich der architektonischen Gestaltung mit Hinweis auf Art. 50 BO bzw. in Interpretation dieser Bestimmung fest, dass die Bauten so zu gestalten seien, dass der typische Gebietscharakter erhalten bleibe und eine gute Gesamtwirkung erzielt werde. Wichtige Prämissen seien die gleichwertige Erscheinung aller Fassaden, stockwerkhohe Fenster, eine unregelmässige Anordnung der Fensteröffnungen und Klinkersteine in dunklen Farbtönen (act. G 12/3 Beilage S. 10). In Art. 8 besV (act. G 12/3 Beilage) wird im gleichen Sinn ausgeführt, dass Bauten und Anlagen so zu gestalten seien, dass hinsichtlich Massstäblichkeit, Formensprache, Materialwahl und Farbgebung die Einheitlichkeit gewahrt bleibe und eine vorzügliche Gesamtwirkung erzielt werde (Art. 8 Abs. 1 besV). Alle vier Gebäudefassaden hätten gleichwertig in Erscheinung zu treten. Es seien stockwerkhohe Fenster zu wählen. Die Fassadenöffnungen seien unregelmässig anzuordnen. Die Fassaden seien mit Klinkersteinen in dunklen Farbtönen zu erstellen (Art. 8 Abs. 2 besV). Im Baubewilligungsverfahren sei ein detailliertes Farb- und Materialkonzept vorzulegen (Art. 8 Abs. 3 besV). Die Bauten seien mit Flachdächern auszuführen (Art. 8 Abs. 4 besV).

### 4.2.2.

Das AREG sprach sich in der Vernehmlassung vom 26. August 2013 für eine Genehmigung des Gestaltungsplans aus. Zur Begründung verwies es hinsichtlich der städtebaulichen und architektonischen Qualität insbesondere auf den im Rahmen der Vorprüfung erstellten Bericht des Hochbauamtes, wonach das Gebiet mit besonderem baulichem Erscheinungsbild (EB), an dessen Rand sich das Baugrundstück befinde, geprägt sei durch parallel zum Hang stehende, einfache kubische Baukörper mit verputzter Fassade und Giebeldach. Unmittelbar südlich (richtig wohl: nördlich) würden grosse Bauvolumen aus neuerer Zeit das Stadtbild bestimmen. Das geplante Gebäude füge sich im städtischen Kontext gut ein (Volumen, Grösse). Die Erkervorbauten mit Balkonen seien gut in die Fassade mit Sichtsteinen integriert. Das homogene und massive Fassadenbild in Naturtönen werde begrüsst. Gemäss den besonderen



Vorschriften werde mit der Baueingabe ein detailliertes Farb- und Materialkonzept verlangt. Dieses solle auf Farb- und Materialgebung im Quartier abgestimmt sein. Die kantonale Denkmalpflege hätte zwar ein etwas weniger hohes Gebäude bevorzugt. Indes habe sie festgestellt, dass durch den Gestaltungsplan weder das Ortsbild noch ein schützenswertes Objekt beeinträchtigt werde. Im Weiteren führte das AREG aus, die geplanten Abweichungen von der Regelbauweise seien im Rahmen eines Gestaltungsplans grundsätzlich möglich. Aus städtebaulicher und wohngyienischer Sicht seien die Abweichungen des Gestaltungsplans - im Vergleich mit einer Bebauung nach geltendem Recht - nicht sehr relevant (im Bericht auf S. 4 detailliert geschildert). Die Abweichungen seien jedenfalls nicht so gravierend, dass nachbarliche Interessen wesentlich beeinträchtigt würden (act. G 11/20).

### 4.3.

#### 4.3.1.

Die Vorinstanz kam im angefochtenen Entscheid unter anderem zum Schluss, eine Begründung für die in Art. 8 besV übernommenen Prämissen und die weiteren Vorgaben fehlten im Planungsbericht. Es werde in keiner Weise dargelegt, was das EB auszeichne und wieso gerade die vier Prämissen für die Gewährleistung einer Einfügung ins EB wichtig sein sollten. Auch in den Einspracheentscheiden erfolge keine eigentliche Auseinandersetzung mit dem EB. Eine Bezugnahme auf konkrete Merkmale des EB und eine Erläuterung der im Planungsbericht aufgestellten und in die besV aufgenommenen Prämissen sei erst im Rahmen des Augenscheins durch den Vertreter des Stadtplanungsamtes erfolgt. Unklar bleibe allerdings, warum stockwerkhohe Fenster zwingend vorgeschrieben würden, zumal die übrigen Bauten im EB keine solchen aufweisen würden. Gar nicht begründet sei die Anweisung in Art. 8 besV, die Fassadenöffnungen unregelmässig anzuordnen und die Fassaden mit Klinkersteinen in dunklen Farbtönen zu erstellen. Damit werde jede andere murale Variante zum vornherein ausgeschlossen. Stattdessen hätte schlicht eine murale Fassade verlangt werden können. Ohne Begründung werde schliesslich eine unregelmässige Fensteranordnung vorgeschrieben, was dem Erscheinungsbild des EB bzw. den Bauten mit regelmässiger Fensteranordnung gänzlich widerspreche. Insgesamt ergebe sich, dass die von Art. 50 BO verlangte Rücksichtnahme auf den Gebietscharakter und



die Einfügung in das betroffene EB mit dem Gestaltungsplan nicht nachgewiesen seien bzw. dieser gegenteils zwingende Vorschriften enthalte, die den bestimmenden Merkmalen des EB klar entgegenstehen würden, ohne dass die Notwendigkeit dieser Abweichungen begründet werde (act. G 2 S. 27-31).

Im Weiteren hielt die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid fest, die Planunterlagen würden den Schluss zulassen, dass der Gestaltungsplan mit besV auf ein bereits bestehendes Bauprojekt zugeschnitten worden sei. So werde im Planungsbericht (S. 3 Ziff. 1.3) auf die aus den Beilageplänen ersichtliche Verwendung zweier unterschiedlicher, raumhoher Fenstertypen Bezug genommen. Ein Gestaltungsplan habe jedoch den Eigentümern immer noch einen angemessenen Spielraum zu belassen bzw. Bauprojekte verschiedener Ausgestaltung zuzulassen. Die Frage nach dem zulässigen Spielraum habe die Beschwerdebeteiligte nach pflichtgemäßem Ermessen zu beurteilen (Art. 2 und 4 BauG). Je höher der Konkretisierungsgrad eines Gestaltungsplans sei, umso stärker schränke er die Überbauungs- und Nutzungsmöglichkeiten ein. Je starrer die Nutzungsvorschriften seien, desto gewichtiger müsse das öffentliche Interesse daran sein. Wenn nebst den notwendigen Planungselementen auch die Dachform, der Fenstertyp, eine unregelmässige Anordnung der Fenster, die Gleichwertigkeit der Gebäudeseiten sowie Farbe und Materialisierung der Fassaden vorgeschrieben würden, würden damit ohne Begründung auch alle Varianten ausgeschlossen, wie z.B. eine regelmässige Anordnung der Fensteröffnungen, die Zulassung kleinformatiger Fenster oder eine verputzte Fassade. Hieraus ergebe sich, dass der Gestaltungsplan in der derzeitigen Form nicht recht- und zweckmässig bzw. in Bezug auf die Anforderungen von Art. 50 BO zu überarbeiten sei. Mangels ausreichender Berücksichtigung des EB erfülle der Gestaltungsplan auch das Ziel einer städtebaulich vorzüglichen Gestaltung nicht (act. G 2 S. 31 f.).

### 4.3.2.

Die Beschwerdeführer wenden hiergegen unter anderem ein, dass die Rechtsprechung, wonach Gestaltungspläne einen Gestaltungsspielraum belassen müssten, zum Schutz der betroffenen Grundeigentümer gelte. Eine Aufhebung des Gestaltungsplans wegen zu grosser Detailliertheit sei nicht gerechtfertigt, nachdem die



beteiligten Grundeigentümer mit den detaillierten Anordnungen einverstanden seien. Die im Gestaltungsplan getroffenen Anordnungen seien notwendig, um das öffentliche Interesse an einer vorzüglichen Stadtentwicklung zu wahren. Die Anforderungen der Beschwerdebeteiligten an die städtebauliche und gestalterische Qualität seien nachvollziehbar und sachlich begründet. Die Vorinstanz habe den Sachverhalt unvollständig ermittelt und anschliessend falsch gewürdigt bzw. Art. 50 BO falsch ausgelegt. Im Jahr 2009 sei die Parzelle Nr. C0006 in zwei Parzellen (Nr. C0006 und C0001) aufgeteilt worden. Der Umstand, dass die Parzelle Nr. C0001 nicht aus dem EB entlassen worden sei, dürfte wohl auf ein Versehen zurückzuführen sein. Die vom Gestaltungsplan erfassten Grundstücke hätten ihren Bezug zum EB mit der im Jahr 2009 erfolgten Abspaltung vom oberhalb liegenden Grundstück Nr. C0006 verloren. Ihre Belassung im EB stelle einen sachlich unrichtigen und übermässigen Eingriff in die Eigentumsfreiheit dar. Am Miteinbezug bestehe kein öffentliches Interesse. Die Beschwerdebeteiligte habe sodann, falls von einer Beeinflussung des Gebietscharakters des EB durch die Vorgaben des Gestaltungsplans ausgegangen werde, ganz offensichtlich das Ziel einer städtebaulich vorzüglichen Gestaltung über die Beibehaltung des typischen Gebietscharakters des EB gestellt, was mit Blick auf die Stadtentwicklung zulässig sein müsse. Weder die Aufhebung des Baulinienplans noch das Projekt Teilsparge A1 spreche gegen die Genehmigungsfähigkeit des Gestaltungsplans. Ebenso wenig seien nachbarliche Interessen beteiligt, wie im vorinstanzlichen Entscheid zutreffend ausgeführt werde (act. 6 S. 5-11).

Der Beschwerdegegner 2 hält dem unter anderem entgegen, dass gemäss Art. 50 BO der Gebietscharakter im Vordergrund stehe. Auch Gebäude in einer peripheren Lage dürften nicht derart von der Bauweise abweichen, dass der Gebietscharakter gestört werde. Der Gestaltungsplan mit den zwingend vorgeschriebenen Elementen, wie z.B. unregelmässige stockwerkhohe Fensteröffnungen, habe eine derartige Wirkung auf das Gebiet, dass die Gesamtwirkung beeinträchtigt werde. Das Argument der städtebaulichen Vorzüglichkeit rechtfertige kein Abweichen vom typischen Charakter des EB. Eine Überbauung mit städtebaulicher Vorzüglichkeit könne nur erfolgen, wenn die charakteristischen Merkmale des EB eingehalten würden (act. G 23).

Der Beschwerdegegner 1 wendet unter anderem ein, die sehr detaillierten Gestaltungsplanvorgaben (namentlich in Art. 8 Abs. 2 besV) würden dem öffentlichen



Interesse an einer städtebaulich vorzüglichen Gestaltung sowie der Charakteristik des EB widersprechen. Dieses Gebiet zeichne sich durch eine unauffällige, einfache Fassadengestaltung und regelmässig angeordnete Fensteröffnungen aus. Es stehe nicht im Ermessen der Beschwerdebeteiligten, ob sie die Vorschriften von Art. 50 BO einhalten wolle oder nicht. Die Beschwerdeführer hätten nie Schritte unternommen, um eine Entlassung ihrer Parzelle aus dem EB zu erwirken. Der Gestaltungsplan habe sich an die gestalterischen Leitplanken des EB zu halten. Es gehe nicht an, sich am baulichen Erscheinungsbild der Gebiete nördlich der X.-gasse zu orientieren. Einer Verwässerung des Gebietscharakters könne nur Einhalt geboten werden, wenn sich Grundstücke, gerade auch solche an Randlage, an den Gestaltungscharakter des EB halten würden. Dass die zwingenden Vorgaben von Art. 8 Abs. 2 besV punkto Fassadengestaltung und Fensteranordnung als Widersprüche zum Gebietscharakter zu werten seien und dafür keine nachvollziehbaren Begründungen bestehen würden, erkenne die Vorinstanz zu Recht. Im Weiteren gehe die im EB klar erkennbare hangartige Abstufung der Bauten verloren, wenn das tiefer liegende Gebäude des Gestaltungsplans die Höhe der hangaufwärtsstehenden Häuser (d.h. des MFH des Beschwerdegegners 1) erreiche. Es sei nicht ersichtlich, weshalb eine Unterschreitung des Grenzabstands und eine Überschreitung der Geschossigkeit um mindestens zwei Vollgeschosse, samt Flachdachgestaltung, aus Gründen der städtebaulich vorzüglichen Gestaltung nötig sein sollten. Die städtebaulich vorzügliche Gestaltung müsse sich am Gepräge des EB ausrichten. Ein überdimensionierter Baukubus mit Flachdach und Attika stelle keine Referenz, sondern einen Widerspruch zum baulichen Erscheinungsbild des EB dar (act. G 24).

#### 4.4.

##### 4.4.1.

Die Charakterisierung der Bebauungen im Perimeter des EB gemäss der verwaltungsinternen Umschreibung vom Oktober 2006 (vorstehende E. 4.2.1) bestätigte sich anlässlich des Augenscheins vom 28. Juni 2016. Bereits aufgrund des von der Vorinstanz durchgeführten Augenscheins wurde einerseits festgehalten, dass an der ganzen K.- und an der R.-Strasse überwiegend zu zweit zusammengebaute Wohnhäuser mit drei bis vier Vollgeschossen und stattlichem Volumen stehen (act. G



11/31 S. 3 f.). Andererseits wurde seitens des kantonalen Hochbauamtes zur Sprache gebracht, dass das EB oberhalb des Plangrundstücks durchaus heterogen mit Bauten aus den 1950er- und 1980er-Jahren (z.B. K.-strasse 09) überbaut sei (act. G 11/31 S. 10 und S. 3). Die ursprünglichen Häuser an der K.-strasse (einschliesslich obere K.-strasse) tragen niedrige Walmdächer, während die Bauten zwischen K.-strasse und R.-Strasse flache Giebeldächer bzw. einen Quergiebel oder ein steileres Satteldach (K.-strasse 010; Liegenschaft des Beschwerdegegners 1) aufweisen. Im Weiteren ergab sich hinsichtlich Anordnung, Gestaltung und Grösse der Fenster zumindest beim grösseren Teil der Bauten ein einheitliches Bild. Schliesslich weisen die meisten Bauten innerhalb des EB eine verhältnismässig strenge, schmucklose und verputzte Fassade auf; lediglich vereinzelt kommen Erker und Balkone (K.-strasse 011/012, 013/014) bzw. im Gebäude versenkte Balkone (K.-strasse 010) vor (act. G 11/31 S. 4 f.). Das Gebäude K.-strasse 09 weist demgegenüber sowohl zur K.-strasse als auch zur X.-gasse hin über die ganze Gebäudehöhe je eine Balkonvorbaute auf. Die Fassaden sind zu einem grösseren Teil in Pastell-, Grau- und Beigetönen gehalten (act. G 11/31 S. 4).

### 4.4.2.

Die Vorinstanz hält im angefochtenen Entscheid fest, dass in der Beurteilung der Verträglichkeit des umstrittenen Gestaltungsplans mit dem EB die periphere (nicht prominente), auf die X.-gasse ausgerichtete Lage der betroffenen Baufläche mit zu berücksichtigen sei. Im Weiteren räumt sie ein, dass mit den auf der Nordwest- und Nordostseite vorgesehenen Erkeranbauten der Baubereich zwar den rechteckigen Grundriss der übrigen Bauten innerhalb des EB durchbreche, dies jedoch am Rand desselben weniger stark wie bei einer Baute in der Mitte des EB wahrgenommen werde. Sodann erachtet die Vorinstanz die Beschränkung auf Flachdachbauten als mit dem EB als verträglich. Sie bestätigt im Weiteren, dass gerade von der X.-gasse aus gesehen alle Bauten des EB gross und mächtig erscheinen würden. Dem Vorwurf, dass der Gestaltungsplan einen „Klotz“ ermögliche, könne insofern nicht gefolgt werden. Nicht nachvollziehbar sei auch die Auffassung, es seien im EB keine einfachen, kubischen Baukörper zu erkennen. Entsprechend stehe auch die Vorgabe in Art. 8 Abs. 2 besV (gleichwertiges In-Erscheinungtreten aller vier Fassaden) in Einklang mit der heutigen Überbauung des EB. Ebenso könne nachvollzogen werden, dass mit Blick auf



die heutigen Wohnbedürfnisse auch stockwerkhohe Fenster zugelassen werden sollten (vorinstanzlicher Entscheid, act. G 2 S. 29 f.).

### 4.5.

#### 4.5.1.

Der streitige Gestaltungsplan liegt - wie es die Beschwerdebeteiligte formuliert (act. G 16 S. 3) - im Übergangsbereich der architektonisch unterschiedlich zu lesenden Gebiete „X.-gasse“ und „K.-strasse“. Das Gestaltungsplangebiet umfasst die Grundstücke Nrn. C0002 und C0001 unter Einbezug der Trafostation der St. Galler Stadtwerke. Unter den beteiligten Grundeigentümern wurde hinsichtlich des Gestaltungsplans eine Einigung erzielt (vgl. Planungsbericht S. 3 und 7; act. G 12/3 Beilage). Ein Gestaltungsplan trifft eine einlässliche, gestalterische Regelung der Überbauung, wobei nach Lehre und Rechtsprechung keine so konkretisierte Planung verlangt werden darf, dass für die Erarbeitung eines konkreten Bauprojekts kein oder kein wesentlicher Spielraum mehr bestehen würde (Heer, a.a.O., Rz. 152 mit Hinweis auf BGE 121 I 121 f. E. 4b, GVP 1995 Nr. 93 und ZBI 2001, S. 210 ff.). In BGE 121 I 117 ging es um einen Gestaltungsplan, mit welchem - anders als im vorliegenden Fall - unter anderem einzelne Grundeigentümer im Planungsgebiet mit dem Gestaltungsplan nicht einverstanden waren und der Regierungsrat den Gestaltungsplan wegen seines zu geringen Konkretisierungsgrades abgelehnt hatte. In dem in ZBI 2001, S. 210 ff. publizierten Entscheid bestätigte das Bundesgericht die Auffassung der dortigen Beschwerdeführer, dass der Gestaltungsplan zu unbestimmt sei.

Wenn die Grundeigentümer des Gestaltungsplangebiets, d.h. die Beschwerdeführer und die St. Galler Stadtwerke, mit präzisen gestalterischen Vorgaben einverstanden sind, besteht an sich kein Anlass, diese selbstgewählten Vorgaben nicht zuzulassen und ihnen eine offenerere, unbestimmtere Formulierung vorzuschreiben. Dies umso weniger, als es - wie die Beschwerdebeteiligte zu Recht zu bedenken gibt (act. G 16 S. 2) - um ein relativ kleines Gebiet von rund 800 m<sup>2</sup> Fläche geht, auf welchem sich - in ansprechender Form oder „städtebaulich vorzüglich“ - lediglich ein (einziger) grösserer Baukörper zweckmässig verwirklichen lässt. Überdies ist zu beachten, dass der Wortlaut von Art. 28 Abs. 1 BauG eine „projektmässige“ Regelung „bis in Einzelheiten“



erlaubt. Nach Auffassung des Bundesgerichts dürfen aufgrund eben dieser Regelung „höhere Anforderungen an die Bestimmtheit des Planinhaltes“ gestellt werden (BGE 121 I 117 E. 4c am Schluss). Andererseits ist nicht verlangt, dass ein Projektierungsspielraum für jedes einzelne Planungselement gegeben sein muss; es genügt, wenn der Plan als Ganzes mehrere Detailvarianten ermöglicht (BGE 121 I 117 E. 4c). Konkret verbleibt insofern ein angemessener Planungsspielraum, als zwar in Bezug auf Fassade, Fensteranordnung und Dachform eine verbindliche Regelung getroffen wurde, die übrigen formalen bzw. gestalterischen Aspekte jedoch im Wesentlichen offenbleiben. Das Vorliegen eines konkreten Bauprojekts, welches den Vorgaben des Gestaltungsplans entspricht, vermag letzteres nicht in Frage zu stellen, zumal sich ein Gestaltungsplan unbestritten (act. G 23 S. 3) an einem konkreten Bauprojekt orientieren darf. Zu prüfen ist jedoch, ob die getroffenen Regelungen mit Art. 50 BO und den Vorgaben des EB in Einklang zu bringen sind.

### 4.5.2.

Wie dargelegt (vorstehende E. 4.2.1) interpretiert der Planungsbericht vom Juli 2012 den Art. 50 BO hinsichtlich der architektonischen Gestaltung dahingehend, dass die Bauten so zu gestalten seien, dass der typische Gebietscharakter erhalten bleibe und eine gute Gesamtwirkung erzielt werde, wobei wichtige Prämissen die gleichwertige Erscheinung aller Fassaden, stockwerkhohe Fenster, eine unregelmässige Anordnung der Fensteröffnungen und Klinkersteine in dunklen Farbtönen seien (act. G 12/3 Beilage S. 10). Diese extensive Interpretation ist durch den Wortlaut von Art. 50 BO in Verbindung mit der verwaltungsinternen Umschreibung des EB vom Oktober 2006 (act. G 11/21 Beilage) in keiner Weise gedeckt. Dies gilt auch für die Vorgaben in den besV, wonach stockwerkhohe Fenster zu wählen, die Fassadenöffnungen unregelmässig anzuordnen, die Fassaden mit Klinkersteinen in dunklen Farbtönen zu erstellen und die Bauten mit Flachdächern auszuführen seien (Art. 8 Abs. 2 und 4 besV; act. G 12/3 Beilage). Der Umstand, dass Art. 8 besV eine unregelmässige Fensteranordnung und eine dunkle Klinkersteinfassade verlangt, widerspricht insofern den Bauten des EB, als diese grossmehrheitlich eine regelmässige Fensteranordnung und eine unauffällige Farbgebung (Pastelltöne) aufweisen. Unpassend zum EB erweist sich angesichts der im EB vorherrschenden niedrigen Walmdächer sodann auch das im Gestaltungsplan vorgesehene Flachdach. Ebenso wenig entspricht das Projekt mit den in die Fassade



integrierten Balkonen und grossen Fensteröffnungen den Bauten im EB. Mangels ausreichender Berücksichtigung des typischen Gebietscharakters (im Sinn von Art. 50 BO) des EB vermag der Gestaltungsplan das Ziel einer städtebaulich vorzüglichen Gestaltung nicht zu erfüllen.

Nicht zu berücksichtigen bei der Beurteilung ist der Umstand, wonach sich das Plangebiet am Rand des EB und überdies unmittelbar an der X.-gasse befindet. Die im Grenzgebiet des EB liegenden Bauten an der X.-gasse ermöglichen m.a.W. keine andere Wertung, da sich die Überbauung des EB nicht an Bauten ausserhalb des EB orientiert. Andernfalls würden die Vorgaben des EB in Verbindung mit Art. 50 BO bei Bauten im Grenzbereich dieses Gebiets jede Kontur und Bedeutung verlieren. Keine Bedeutung kommt somit vorliegend dem Umstand zu, dass im Bereich der X.-gasse, welcher ausserhalb des EB liegt, eine bestimmte (einheitliche) Gebäudetypologie mit regelmässiger Fensteranordnung und einheitlicher Fassadengestaltung oder ein bestimmter Gebietscharakter nicht erkennbar ist. Dies gilt auch für die Tatsache, dass das Gebiet des Gestaltungsplans keinen direkten Zugang zur K.-strasse hat und über die X.-gasse erschlossen wird (vgl. dazu auch vorstehend E. 3.2). Dem Erfordernis der guten Einfügung und Gesamtwirkung vermag der Gestaltungsplan somit entgegen der Auffassung des AREG (vorstehende E. 4.2.2) nicht zureichend Rechnung zu tragen, auch wenn es - wie die Beschwerdebeteiligte zu Recht anmerkt - beim EB nicht um ein geschütztes Ortsbild geht und „nur“ die Anforderungen des EB zu beachten sind (act. G 11/31 S. 8 unten). Die im angefochtenen Entscheid von der Vorinstanz vertretene Auffassung, wonach Abweichungen vom Erscheinungsbild des EB bzw. selbst diesem entgegengesetzte Vorgaben nicht ausgeschlossen seien und auf die Lage an der X.-gasse Bezug genommen werden dürfe (act. G 2 S. 32 f. E. 5.8 und vorstehende E. 4.4.2), trifft daher in dieser Form nicht zu. Die Vorinstanz kommt denn auch weiter unten selbst zum Schluss, dass die mit dem Gestaltungsplan zugelassenen Abweichungen vom EB „auf ein mit dem EB verträgliches Mass zu reduzieren“ seien bzw. der Gestaltungsplan gleich mehrere dem Erscheinungsbild des EB bzw. dem „typischen Gebietscharakter“ zuwiderlaufende Vorschriften enthalte (act. G 2 S. 33 E. 5.8). Letzteres bestätigte sich für das Verwaltungsgericht auch anlässlich des Augenscheins vom 28. Juni 2016.

#### 4.6.



Angesichts der geschilderten Verhältnisse kann auch der Eventualstandpunkt der Beschwerdeführer nicht gutgeheissen werden, wonach die Vorinstanz im Sinn einer milderen Massnahme statt der gänzlichen Aufhebung des Gestaltungsplans dessen bloss teilweise Aufhebung bzw. Anpassung (Verpflichtung zu einer „muralen Variante“ anstelle der dunklen Klinkerfassade) hätte beschliessen können (vgl. act. G 6 S. 11 f.), zumal sich der Gestaltungsplan in mehreren wesentlichen Punkten nicht mit Art. 50 BO bzw. dem Erscheinungsbild des EB in Einklang bringen lässt.

Die im Weiteren von den Parteien kontrovers diskutierte Frage, ob die Belassung des Grundstücks Nr. C0001 im EB einen sachlich unrichtigen und übermässigen Eingriff in die Eigentumsfreiheit darstellt (act. G 6 S. 8; act. G 9 S. 2 Ziff. 2; act. G 23 S. 5 ff.), ist im vorliegenden Verfahren insofern nicht zu beantworten, als sie nicht Streitgegenstand bildet. Auf die Frage, inwiefern die Entlassung des Grundstücks aus dem EB erforderlich erscheint, ist dementsprechend nicht einzugehen.

#### 4.7.

Die Beschwerdegegner 1 und 2 und rügen im Weiteren die Verletzung nachbarlicher Interessen aufgrund des geplanten Baus bzw. der mit dem Gestaltungsplan gewährten Vorteile (Höhe, Geschosszahl), unter anderem durch die Taxierung des obersten Geschosses als Attikageschoss im Sinn von Art. 35 BO (act. G 24; act. G 23 S. 9-11). Die Abweichungen von den Regelbauvorschriften und deren Folgen auf die benachbarten Grundstücke sind in die Interessenabwägung einzubeziehen. Angesichts der Tatsache, dass sich der Gestaltungsplan bereits aufgrund der Nichtvereinbarkeit mit Art. 50 BO nicht aufrecht erhalten lässt, kann jedoch die im vorinstanzlichen Entscheid abgehandelte (und verneinte) Frage offenbleiben, ob Beeinträchtigungen nachbarlicher Interessen vorliegen, die weiter gehen als aufgrund der Regelbauweise bzw. aufgrund der Baumöglichkeiten des bestehenden Sondernutzungsplans (vgl. act. G 2 S. 34-36; VerwGE B 2013/67 vom 4. Dezember 2014, E. 3.3.2 mit Hinweis). In gleicher Weise offenbleiben kann die (im vorinstanzlichen Entscheid ebenfalls verneinte; act. G 2 S. 38) Frage, ob der Gestaltungsplan Art. 50 lit. c BO und Art. 73 Abs. 2 BauG verletzt, wie die Beschwerdegegner 1 und 2 geltend machen (act. G 23 S. 11 f.; act. G 24 S. 14).

#### 5.



Das Verwaltungsgericht hat sich darauf zu beschränken, über die Einhaltung des Ermessensspielraums zu wachen und schreitet nur ein, wenn die Vorinstanz das ihr zustehende Ermessen überschritten oder missbraucht hat (Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, 2. A. 2003, Rz. 740). Dies bedeutet, dass das Verwaltungsgericht in eine Plangenehmigung nur eingreifen darf, wenn Rechtsnormen und -grundsätze verletzt werden. Soweit die Behörden ihr Ermessen pflichtgemäss ausgeübt haben, ist dem Verwaltungsgericht eine Kontrolle verwehrt. Es ändert einen sachlich haltbaren und zweckmässigen Entscheid selbst dann nicht ab, wenn es eine andere Lösung als ebenso zweckmässig erachtet oder sogar bevorzugen würde (vgl. statt vieler GVP 1996 Nr. 9; VerwGE B 2004/67, 72 vom 25. Oktober 2004, in: [www.gerichte.sg.ch](http://www.gerichte.sg.ch)). Vorliegend hob der vorinstanzliche Entscheid die kommunalen Entscheide vom 19. Februar 2013 (act. G 10/1 Beilage 1, G 11/1 Beilage 1) zu Recht auf, indem der Gestaltungsplan sich mit Art. 50 BO nicht in Einklang bringen lässt (vorstehende E. 4.5.2). Es besteht somit kein Anlass, diesen Entscheid zu beanstanden.

## 6.

### 6.1.

Im Sinn der vorstehenden Erwägungen ist die Beschwerde unter Bestätigung des Rekursentscheids vom 10. September 2014 abzuweisen. Dem Verfahrensausgang entsprechend gehen die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens zulasten der Beschwerdeführer (Art. 95 Abs. 1 VRP). Angemessen erscheint eine Entscheidgebühr von Fr. 4'000.-- (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12); diese ist den Beschwerdeführern aufzuerlegen, unter Verrechnung mit dem von ihnen geleisteten Kostenvorschuss.

### 6.2.

Die Beschwerdegegner 1 und 2 haben obsiegt, weshalb die Beschwerdeführer sie ausseramtlich zu entschädigen haben (Art. 98 Abs. 1 VRP in Verbindung mit Art. 98bis VRP). Ohne Kostennote wird die Entschädigung ermessensweise festgesetzt (Art. 6 und 19 der Honorarordnung für Rechtsanwälte und Rechtsagenten, sGS 963.75, HonO). Für das Beschwerdeverfahren angemessen erscheint eine Entschädigung von



je Fr. 3'000.-- zuzüglich Barauslagen von je Fr. 120.-- (4%) und Mehrwertsteuer.  
Vorinstanz und Beschwerdebeteiligte haben praxisgemäss keinen  
Entschädigungsanspruch (vgl. Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 825 ff.) und haben auch  
keinen entsprechenden Antrag gestellt.

### **Demnach erkennt das Verwaltungsgericht zu Recht:**

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
  
2. Die Beschwerdeführer bezahlen amtliche Kosten des Beschwerdeverfahrens von  
Fr. 4'000.--, unter Verrechnung mit dem von ihnen geleisteten Kostenvorschuss.
  
3. Die Beschwerdeführer entschädigen die Beschwerdegegner 1 und 2 ausseramtlich  
mit je Fr. 3'000.-- zuzüglich Barauslagen von je Fr. 120.-- und Mehrwertsteuer.

Der Präsident

Der Gerichtsschreiber

Eugster

Schmid