



Fall-Nr.: B 2022/20
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 22.12.2022
Entscheiddatum: 25.10.2022

Entscheid Verwaltungsgericht, 25.10.2022

Planungsrecht, Art. 1-3, 15 Abs. 1 und 3 f. RPG; Art. 2 f. RPV, Art. 19, 23 Abs. 1 Ingress und lit. a f., Art. 25, 104 f. PBG. Bestätigung der von der Vorinstanz bejahten Rechtmässigkeit der raumplanerischen Interessenabwägung der beschwerdegegnerischen Gemeinde, insbesondere hinsichtlich der Wahl eines besonders geeigneten Hochhausstandorts (E. 5), (Verwaltungsgericht, B 2022/20).

Entscheid vom 25. Oktober 2022

Besetzung

Abteilungspräsident Zürn; Verwaltungsrichterinnen Zindel, Reiter; Gerichtsschreiber
Bischofberger

Verfahrensbeteiligte

A. AG,

Beschwerdeführerin,

vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Markus Joos, Scheiwiler & Partner
Rechtsanwälte, Marktplatz 4, Postfach 646, 9004 St. Gallen,

gegen

Bau- und Umweltdepartement des Kantons St. Gallen, Lämmlisbrunnenstrasse 54,
9001 St. Gallen,

Vorinstanz,



St.Galler Gerichte

und

Politische Gemeinde R.____,

Beschwerdegegnerin,

sowie

B.____ AG,

Beschwerdebeteiligte,

vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Alex Keller, relevanz.legal, Teufener Strasse 11,
Postfach 1733, 9001 St. Gallen,

Gegenstand

**Teilzonenplan und Änderung zur Ergänzung Baureglement Schwerpunktzone
sowie Sondernutzungsplan D.____**

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A.

Die B.____ AG ist eigenen Angaben zufolge seit 17. Januar 2022 Eigentümerin der Parzellen Nrn. 0001, 0002 und 0003, Grundbuch R.____ (Erwerb von der C.____gesellschaft), welche mit den Wohn- und Gewerbebauten Assek.-Nr. xx1, xx2 und xx3 (Parzelle Nr. 0001) resp. xx4 (Parzelle Nr. 0003) sowie einem (öffentlichen) Parkplatz überbaut sind. Nach dem geltenden Zonenplan der Politischen Gemeinde R.____ (vom Baudepartement [nachfolgend: BD] genehmigt am 19. Dezember 1995) sind diese Grundstücke der Kernzone K5a zugewiesen. Im Übrigen befinden sie sich zusammen mit dem Grundstück Nr. 0004 im Perimeter des überbauungsplans Bahnhof Zentrum R.____ (vom BD genehmigt am 17. Mai 1974). Zwischen der Parzelle Nr. 0001 und den Grundstücken Nrn. 0002 und 0003 verläuft der H.____bach (Gemeindegewässer, Parzelle Nr. 0004, belastet mit dem Baurecht Nr. 10000). Im Nord(ost)en grenzt die Parzelle Nr. 0001 an die Bahnhof- (Gemeindestrasse erster Klasse, Parzelle Nr. 0005),



St.Galler Gerichte

im (Nord-) Westen an die J.__- (Gemeindestrasse erster Klasse, Parzelle Nrn. 0006 und 0007) und im Süd(west)en an die K.__strasse (Gemeindestrasse erster Klasse, Parzellen Nrn. 0007 und 0008). Die Grundstücke Nrn. 0002 und 0003 grenzen im (Nord-)Osten an die Bahnhofstrasse (Parzelle Nr. 0009), die Parzelle Nr. 0003 im Süd(ost)en an die K.__strasse (Parzelle Nr. 2798). Nordöstlich gegenüber der Parzelle Nr. 0002, einzig getrennt durch die Bahnhofstrasse bzw. den Bahnhofplatz, befindet sich der Bahnhof R.__ (Parzelle Nr. 0010, act. 9/24, 14, S. 1 Ziff. II/A, 18.1, 20, www.geoportal.ch).

B.

Am 2. Mai 2007 erliess der Gemeinderat R.__ auf den Parzellen Nrn. 0001, 0002, 0003 und 0004 den Gestaltungsplan D.__, mit welchem der überbauungsplan Bahnhof Zentrum R.__ hätte aufgehoben werden sollen. Mit Rekursentscheid vom 13. Juni 2008 (Verfahrensnummern 08-643, -662, -691 und -692) hob das BD diesen Erlass im Wesentlichen mangels Festlegung der erforderlichen Gewässerabstände sowie mangels Unterlagen zur Überprüfung des Dauerschattens des geplanten Hochhauses auf (vgl. E. 7.2-7.3). Mit Rekursentscheid vom 16. März 2010 (Verfahrensnummer 09-7305) hob das BD den vom Gemeinderat R.__ am 13. Juli 2009 erlassenen Gestaltungsplan D.__ mangels Festlegung der erforderlichen Gewässerabstände sowie wegen unzulässigen Dauerschattens des geplanten Hochhauses auf (vgl. E. 3.2.2-3.4, act. 9/5/2 f., ABI 2007 1628, ABI 2009 2233). Eine dagegen erhobene Beschwerde schrieb das Verwaltungsgericht mit Präsidialentscheid B 2010/93 vom 3. Mai 2010 ab.

Am 6. Juni 2015 erliess der Gemeinderat R.__ den Gestaltungsplan D.__ III sowie den Teilstrassenplan K.__- und J.__strasse und legte diese zusammen mit dem Teilzonenplan D.__ vom 12. August 2015 bis 10. September 2015 öffentlich auf. Die Bürgerschaft der Politischen Gemeinde R.__ stimmte dem Teilzonenplan D.__ III am 5. Juni 2016 zu. Gegen den Einspracheentscheid des Gemeinderates R.__ vom 15. Februar 2016 betreffend Gestaltungsplan D.__ III wurde am 4. März 2016 beim BD Rekurs erhoben (Verfahrensnummer 16-1250, ABI 2015 2015, act. 9/5/1, www.r.__-sg.ch). Eine Genehmigung des Teilzonenplans D.__ oder der Aufhebung des überbauungsplans Bahnhof Zentrum R.__ liegt nicht vor.

C.

Am 26. Februar 2018 erliess der Gemeinderat R.__ auf den Parzellen Nrn. 0001, 0002, 0003 und 0004 den Sondernutzungsplan D.__ (nachfolgend: SNP), den Teilstrassenplan K.__- und J.__strasse sowie das Wasserbauprojekt Ausbau H.__bach, Abschnitt D.__, und hob den Gestaltungsplan D.__ III auf. Der SNP bezweckt, die



Voraussetzungen für die Erstellung eines Hochhauses auf Parzelle Nr. 0001 und einer öffentlichen Parkanlage auf den Grundstücken Nrn. 0002 und 0003 zu schaffen. Während der öffentlichen Auflage dieser Sondernutzungspläne, des Strassenbauprojekts Bahnhof-/J.__-/ K.__strasse, des Teilzonenplans Schwerpunktzone D.__ (nachfolgend: TZP), welcher die Zuweisung der Parzellen Nrn. 0001 und 0004 (westlich des H.__bachs) von der Kernzone K5a zur Schwerpunktzone D.__ vorsieht, und der Ergänzung des Baureglements Schwerpunktzone D.__ vom 7. März 2018 bis 5. April 2018 gingen drei Einsprachen ein, darunter diejenige der A.__ AG (Eigentümerin der Parzelle Nr. 0011, nachfolgend: A.__ AG). Am 4. Januar 2019 nahm die A.__ AG zu den ihr von der Bauverwaltung R.__ nachgereichten Schreiben der Räte der Politischen Gemeinden T.__ und S.__ vom 31. August 2018 resp. 4. September 2018, dem revidierten Verkehrsgutachten zum SNP der E.__ AG, Zürich, vom 27. November 2018 sowie dem am 28. November 2018 revidierten Planungsbericht zur Schwerpunktzone und zum Sondernutzungsplan D.__ vom 21. Februar 2018 (nachfolgend: Bericht) Stellung. Mit Beschluss vom 28. Januar 2019 wies der Gemeinderat R.__ die Einsprache der A.__ AG, welche sich einzig gegen den TZP, die Ergänzung des Baureglements sowie den SNP richtete, ab; die Eröffnung des Entscheid wurde für einen späteren Zeitpunkt vorgesehen.

Ein fakultatives Referendum gegen den TZP und die Ergänzung Baureglement Schwerpunktzone D.__ wurde innert der vom 5. Februar 2019 bis 18. März 2018 angesetzten Frist nicht ergriffen. Am 22. Juli 2019 schrieb das Sicherheits- und Justizdepartement sodann einen gegen die von der Kantonspolizei am 2. März 2018 verfügte Erweiterung der Begegnungszone Bahnhofstrasse Ost/J.__strasse erhobenen Rekurs zufolge Rückzugs ab (act. 9/9/7 f., 10, 9/17, 24, www.r.__-sg.ch, www.zefix.ch).

D.

Am 4. Oktober 2019 erhob die A.__ AG gegen die vom 10. September 2019 bis 9. Oktober 2019 öffentlich aufgelegte Änderung zur Ergänzung des Baureglements Schwerpunktzone D.__ (nachfolgend: Änderung BauR) Einsprache. Am 21. November 2019 nahm die A.__ AG zu dem ihr am 7. November 2019 von der Bauverwaltung R.__ zugestellten revidierten Verkehrsgutachten vom 11. Oktober 2019 und zur Revision des Berichts vom 30. Oktober 2019 (nicht aktenkundig) Stellung. Mit Entscheid vom 9. Dezember 2019 wies der Gemeinderat R.__ auch die zweite Einsprache der A.__ AG ab. Nachdem das fakultative Referendum gegen die Änderung BauR innert der vom 17. Dezember 2019 bis 27. Januar 2020 angesetzten Frist nicht ergriffen worden war, eröffnete der Leiter Bau und Infrastruktur der Gemeinde R.__ der A.__ AG am 25. Februar 2020 die beiden abschlägigen Einspracheentscheide vom 28. Januar 2019 und 9. Dezember 2019 sowie die Genehmigungsverfügungen des



St.Galler Gerichte

Amtes für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG) vom 19. Februar 2020 (TZP, Änderung BauR, SNP), des Tiefbauamtes (TBA) vom 21. Juni 2019 (Teilstrassenplan K.__- und J.__strasse) und des Amtes für Wasser und Energie (AWE) vom 17. Mai 2019 (Wasserbauprojekt Ausbau H.__bach, Abschnitt D.__) als Gesamtentscheid (act. 9/9/11, 9/17/1-4, www.r.__-sg.ch).

E.

Dagegen – sowie implizit gegen die stillschweigenden Zustimmungen der Bürgerschaft von R.__ zum TZP und zur Änderung BauR – rekurrierte die A.__ AG am 10. März 2020 an das BD. Am 22. Juni 2020 widerrief das AREG die Genehmigungsverfügung vom 19. Februar 2020 insoweit, als es die Erwägungen, auf welche es im Dispositiv der Genehmigungsverfügung verwies, teilweise (in Bezug auf den Gewässerschutz) ersetzte. Mit Stellungnahme vom 13. November 2020 reichte das AREG Amtsberichte des Amtes für Umwelt (AFU) vom 15. Oktober 2020 und des TBA vom 20. Oktober 2020 ein. Am 18. Januar 2021 reichte das kantonale Hochbauamt (HBA) einen Amtsbericht ein. Am 14. April 2021 führte das BD einen Augenschein durch. Am 8. Juli 2021 reichte die Gemeinde R.__ eine Ergänzung zum Bericht vom 24. Juni 2021 sowie den Plan Umgebung mit Sichtbermen und Schleppkurven vom 11. Juni 2021 nach. Am 19. Mai 2021 und 22. Juli 2021, berichtet mit E-Mail vom 16. August 2021, verfasste das TBA weitere Amtsberichte. Am 18. August 2021 reichte die damalige Grundeigentümerin der Parzellen Nrn. 0001, 0002 und 0003 den Plan Parking/Anlieferung, Umgebung/Ausfahrten, Sichtbermen VSS 40'273a vom 12./17. August 2021 nach. Vom 1. bis 14. September 2021 lag ein Baugesuch der B.__ AG, U.__, für den Neubau des "D.__"-Hochhauses auf den Parzellen Nrn. 0001, 0002 und 0003 öffentlich auf. Mit Entscheid vom 13. Januar 2022 wies das Bau- und Umweltdepartement (BUD; bis 30. September 2021: BD) den Rekurs vom 10. März 2020 kostenfällig ab (act. 2, 9/1, 16, 21, 24, 31, 41, 43, 45 f., 9/17/2, <https://publikationen.sg.ch>).

F.

Gegen den Entscheid des Bau- und Umweltdepartement (Vorinstanz) vom 13. Januar 2022 erhob die A.__ AG (Beschwerdeführerin) durch ihren Rechtsvertreter am 28. Januar 2022 Beschwerde beim Verwaltungsgericht. Am 7. März 2022 ergänzte sie ihre Beschwerde mit einer Begründung und den Rechtsbegehren, es sei der angefochtene Entscheid unter Kosten- und Entschädigungsfolge aufzuheben. Ferner seien die Einspracheentscheide des Rates der Politischen Gemeinde R.__ (Beschwerdegegnerin) vom 28. Januar 2019 und 9. Dezember 2019, die Genehmigungsverfügung des AREG vom 19. Februar 2020, der TZP, die Änderung BauR sowie der SNP aufzuheben (act. 5). Zudem reichte sie einen Amtsbericht des



St.Galler Gerichte

TBA vom 4. November 2016 betreffend das Rekursverfahren 16-1250 ein (act. 6/1). Am 30. März 2022 beantragte die Vorinstanz, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei (act. 8). Am 19. April 2022 schloss die Beschwerdegegnerin auf Abweisung der Beschwerde (act. 11). Am 9./24. Mai 2022 – berichtet am 10. August 2022 – trug die B.__ AG (Beschwerdebeteiligte) auf kostenfällige Abweisung der Beschwerde an (act. 12, 14, 20). Am 30. Juni 2022 behielt die Beschwerdeführerin in der Sache das letzte Wort (act. 18).

Auf die Erwägungen des angefochtenen Entscheids, die Ausführungen der Verfahrensbeteiligten zur Begründung ihrer Anträge und die Akten wird, soweit wesentlich, in den Erwägungen eingegangen.

Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

1.

Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist gegeben (Art. 59^{bis} Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege; sGS 951.1, VRP). Die Beschwerdeeingabe vom 28. Januar 2022 erfolgte rechtzeitig und entspricht zusammen mit der Ergänzung vom 7. März 2022 formell und inhaltlich den gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Die Beschwerdeführerin ist als Empfängerin des angefochtenen Entscheids und Eigentümerin der in der Kernzone K5c gelegenen Parzelle Nr. 0011 zur Erhebung der Rechtsmittel berechtigt (vgl. dazu Art. 89 Abs. 1 des Bundesgesetzes über das Bundesgericht, Bundesgerichtsgesetz; SR 173.110, BGG, in Verbindung mit Art. 111 Abs. 1 BGG und Art. 33 Abs. 3 Ingress und lit. a des Bundesgesetzes über die Raumplanung, Raumplanungsgesetz; SR 700, RPG; Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP; BGE 147 II 300 E. 2.3 und VerwGE B 2014/229 vom 7. April 2017 E. 3.2 je mit Hinweisen, wonach Nutzungspläne verfahrensrechtlich den Regeln der Einzelakthanfechtung unterstellt werden). Auf die Beschwerde ist somit grundsätzlich einzutreten.

Nicht einzutreten ist auf die Beschwerde, soweit darin die Aufhebung der erstinstanzlichen Einspracheentscheide der Beschwerdegegnerin vom 28. Januar 2019 und 9. Dezember 2019 sowie der Verfügung des AREG vom 19. Februar 2020 und der diesen Entscheiden zugrundeliegenden Pläne verlangt wird (Devolutiveffekt, vgl. BGer 1C_657/2020 vom 28. Oktober 2021 E. 1 mit Hinweisen).



2.

Die Beschwerdeführerin stellt die Beweisanträge (act. 5, S. 3, 23 Ziff. II/5, IV/3.4), es sei ein Augenschein durchzuführen; es sei ein Gutachten zur Frage einzuholen, ob die Massstäblichkeit des geplanten Hochhauses in offensichtlichem Widerspruch zu der in der Umgebung gegebenen Bebauungsstruktur und -qualität stehe. Auf die beantragten Beweisvorkehren kann in antizipierter Beweiswürdigung verzichtet werden. Die mit Blick auf die nachstehend zu schildernden Gegebenheiten entscheiderelevanten tatsächlichen Verhältnisse ergeben sich aus den Verfahrensakten, insbesondere dem Augenscheinprotokoll mit Fotodokumentation vom 16. April 2021, und dem Geoportal (www.geoportal.ch, vgl. zu den nicht beweisbedürftigen notorischen Tatsachen etwa BGer 1C_582/2018 vom 23. Dezember 2019 E. 2.3 mit Hinweisen, insbesondere auf BGE 143 IV 380 E. 1.2, in: Pra 2018 Nr. 61). Bezüglich der sich hier vorab stellenden Fragen rechtlicher Natur ist nicht ersichtlich, was die beantragte, erneute Durchführung eines Augenscheins oder die Einholung eines Gutachtens an zusätzlichem Erkenntnisgewinn für das Gericht bringen würde (vgl. dazu BGer 1C_90/2020 vom 15. September 2021 E. 3.4.1 mit Hinweisen).

3.

Die Beschwerdeführerin rügt unter Berufung auf den Verwaltungsgerichtsentscheid B 2010/266 und B 2012/227 vom 22. März 2018 vorab eine Verletzung des im Bundesrecht fassenden Koordinationsgebots (act. 5, S. 4-7 Ziff. IV/1, act. 18, S. 2-4 Ziff. III/1.1, 3.1).

3.1.

Auf welche Weise die Koordination im Sinne von Art. 25a und Art. 33 Abs. 4 RPG (vgl. dazu BGer 1C_348/2019 vom 27. April 2020 E. 5.3 mit Hinweisen) zwischen dem Genehmigungs- (Art. 26 RPG) und dem Rechtsmittelentscheid (Art. 33 Abs. 2 RPG) hergestellt wird, bleibt grundsätzlich den Kantonen überlassen (Art. 25 Abs. 1 RPG). Der Genehmigungsentscheid muss aber, wie dies im Kanton St. Gallen noch unter den alten, bis 30. September 2017 gültigen (nGS 2017-049 Ziff. IV) Art. 31 des Gesetzes über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht (Baugesetz; nGS 32-47, BauG, in der Fassung vom 1. Januar 2015), den Art. 1 Abs. 1 und 2 lit. a sowie Art. 8 Abs. 1 lit. c des Gesetzes über die Verfahrenskoordination in Bausachen (nGS 34-12, VKoG) praktiziert wurde, spätestens im Rahmen des Verfahrens vor der letzten kantonalen Rechtsmittelinstanz eingeholt und in deren Beurteilung miteinbezogen werden (vgl. dazu VerwGE B 2015/19 vom 26. April 2018 E. 5 mit Hinweisen und A. Ruch, in: Aemisegger/Moor/derselbe/Tschannen [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Zürich 2016, N 20 zu Art. 26 RPG).



Seit dem 1. Oktober 2017 schreibt Art. 38 Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes (sGS 731.1, PBG, in der seit 1. Oktober 2022 gültigen Fassung vom 9. August 2022, nGS 2022-045) in Verbindung mit Art. 3 lit. c der Verordnung zum Planungs- und Baugesetz (sGS 731.11, PBV) vor, dass nunmehr das AREG – anstelle des damaligen BD (vgl. dazu noch Art. 31 Abs. 1 BauG in Verbindung mit Art. 25 lit. a^{bis} des Geschäftsreglements der Regierung und der Staatskanzlei; sGS 141.3, GeschR, in der Fassung vom 14. März 2017, nGS 2017-023) – für die Genehmigung von kommunalen Nutzungsplänen zuständig ist (vgl. dazu auch Art. 13 Abs. 2 Satz 2 des Strassengesetzes; sGS 732.1, StrG, und Art. 32 Abs. 1 des Wasserbaugesetzes, sGS 734.1, WBG, beide in der seit 1. Juli 2021 gültigen Fassung [nGS 2021-052 Ziff. IV]). Gestützt auf Art. 133 lit. f. in Verbindung mit Art. 132 Abs. 2 PBG eröffnet die politische Gemeinde den Entscheid im eigenen Zuständigkeitsbereich (vgl. dazu in Bezug auf den Planerlass Art. 7 bzw. Art. 23, Art. 41, Art. 157 Abs. 1^{bis} Ingress und lit. a PBG) zusammen mit den für sie verbindlichen, von der federführenden kantonalen Stelle koordinierten Verfügungen oder Stellungnahmen des Kantons als Gesamtentscheid. Dieser Gesamtentscheid kann beim zuständigen Departement angefochten werden, dem die federführende kantonale Stelle angehört (Art. 132 Abs. 3 Ingress und lit. a PBG, vgl. dazu auch Art. 43^{bis} Abs. 1 VRP und C. Bürgi, in: Bereuter/Frei/Ritter [Hrsg.], Kommentar zum Planungs- und Baugesetz des Kantons St. Gallen, Basel 2020, N 21 ff. zu Art. 38 PBG).

3.2.

Der von der Beschwerdeführerin angerufene Verwaltungsgerichtsentscheid B 2010/266; B 2012/227 vom 22. März 2018 erweist sich in diesem Zusammenhang als nicht einschlägig: Im Unterschied zum vorliegenden Fall lagen zum Zeitpunkt jenes Entscheids noch gar keine Genehmigungsverfügungen vor (vgl. Sachverhalt lit. D und F sowie E. 5.3.4). Zudem waren damals noch die Bestimmungen des altrechtlichen BauG bzw. des VKoG anwendbar. Im Weiteren ist nicht ersichtlich und wird von der Beschwerdeführerin zu Recht auch nicht behauptet, dass die Beschwerdegegnerin oder eine kantonale Stelle die Koordinationspflicht in den diesem Beschwerdeverfahren zugrundeliegenden erstinstanzlichen Verfahren verletzt haben sollte (vgl. dazu auch E. 5.3 des angefochtenen Entscheids, act. 2, S. 23 f.). Sämtliche diesbezüglich zu beachtenden erstinstanzlichen Entscheide bzw. Verfügungen, welche mit Gesamtentscheid vom 25. Februar 2020 eröffnet worden sind, waren zeitlich und inhaltlich koordiniert und aufeinander abgestimmt. Die Beschwerdeführerin bringt diesbezüglich lediglich vor, die Ergänzung zum Bericht vom 24. Juni 2021 sowie das geänderte Erschliessungskonzept – d.h. der Plan Umgebung mit Sichtbermen und



Schleppkurven vom 11. Juni 2021 bzw. der Plan Parking/Anlieferung, Umgebung/Ausfahrten, Sichtbermen VSS 40'273a vom 12./17. August 2021 – hätten die ursprünglich der Genehmigungsverfügung vom 19. Februar 2020 zugrunde gelegenen Pläne und Unterlagen nicht nur konkretisiert, sondern inhaltlich abgeändert. Deshalb sei die gesetzlich verlangte Koordination zwischen Rekurs- und Genehmigungsentscheid nicht mehr gewährleistet gewesen. Diesbezüglich übersieht sie, dass die (sachliche und zeitliche) Koordination zwischen Individualrechtsschutz- und Genehmigungsverfahren gemäss dem seit 1. Oktober 2017 (nGS 2017-049 Ziff. IV) in Vollzug stehenden, hier anwendbaren Recht (vgl. dazu Art. 174 PBG) nach dem Gesagten im erstinstanzlichen Nutzungsplanverfahren sicherzustellen ist, wobei dadurch gleichzeitig auch eine einheitliche Rechtsmittelinstanz geschaffen worden ist. Die Genehmigungsverfügung des AREG vom 19. Februar 2020 (act. 9/17/2/1) bildet Bestandteil des Gesamtentscheids der Beschwerdegegnerin vom 25. Februar 2020 (vgl. dazu auch act. 14, S. 2 Ziff. II/B/6) und sie ist denn auch von der Beschwerdeführerin mit Rekurs vom 10. März 2020 mitangefochten worden. Im vorinstanzlichen Rekursverfahren stand der Überprüfung und Anpassung sämtlicher im erstinstanzlichen Einsprache- und Genehmigungsverfahren vorliegenden Planungsgrundlagen im Rahmen der freien Beweiswürdigung (Art. 58 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 21 Abs. 3 VRP) durch die Vorinstanz unter Berücksichtigung von zulässigen neuen Vorbringen (Art. 58 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 19 VRP) koordinationsrechtlich mit Blick auf den Devolutiveffekt nichts im Wege. Demzufolge vermag es der Beschwerdeführerin nicht zu helfen, wenn die Planungsunterlagen im Rekursverfahren konkretisiert (vgl. dazu E. 8.7 des angefochtenen Entscheids, act. 2, S. 43 f.) bzw. ergänzt oder – ihrer Auffassung gemäss – abgeändert worden sind. Es kann in verfahrenskoordinationsrechtlicher Hinsicht keine Rede davon sein, dass der strittigen Planung dadurch im Rekursverfahren ein neues rechtliches und tatsächliches Fundament unterstellt worden wäre (anders: VerwGE B 2010/266; B 2012/227 vom 22. März 2018 E. 5.3.4). Dies umso mehr, als die Beschwerdeführerin zu Recht nicht geltend macht, die strittigen Pläne hätten wegen der nachträglich beigebrachten Unterlagen und der daraus resultierenden Konkretisierungen einer erneuten öffentlichen Auflage unterzogen werden müssen. Folglich kann der Vorinstanz in dieser Hinsicht weder eine Verletzung des Koordinationsgebots noch eine unrichtige Sachverhaltsfeststellung (vgl. dazu act. 5, S. 5 Ziff. IV/1.1) vorgeworfen werden.

4.

Weiter moniert die Beschwerdeführerin (act. 5, S. 7-19 Ziff. IV/2.1-2.5, 2.7 f., act. 18, S. 3-8 Ziff. III/1.2, 2, 3.2), es liege kein rechtsgenügender Planungsbericht vor. Der heutige Bericht entspreche im Wesentlichen demjenigen zum Gestaltungsplan D. __ III



vom 26. Juni 2015 und sei nie an die seither eingetretenen Rechtsänderungen (PBG, kantonaler Richtplan) angepasst worden.

4.1.

Der Planungsbericht im Sinne von Art. 47 der Raumplanungsverordnung (SR 700.1, RPV, vgl. dazu VerwGE B 2021/110 vom 17. Februar 2022 E. 3.1 mit Hinweisen) ist nicht Planbestandteil, sondern lediglich Entscheidungsgrundlage. Er richtet sich nur an die Genehmigungsbehörde im Sinne von Art. 26 Abs. 1 RPG (vgl. BGer 1A.281/2005 vom 21. Juli 2006 E. 1.3 mit Hinweisen, in: URP 2006, S. 887 ff.) und kann bei späteren Rechtsmittelverfahren als Auslegungshilfe hinzugezogen werden (vgl. BGer 1C_852/2013 vom 4. Dezember 2014 E. 3.1.2 mit Hinweisen). Eine allfällige Unvollständigkeit des Planungsberichts kann zwar die Nichtgenehmigung des Nutzungsplans zur Folge haben, da es ist nicht Aufgabe der Genehmigungsbehörde – geschweige jene der Rechtsmittelinstanzen – ist, von Amtes wegen aufwändige Abklärungen vorzunehmen. Diese können vielmehr davon ausgehen, die Voraussetzungen für die Genehmigung seien diesfalls nicht erfüllt. Holt aber die Genehmigungsbehörde die für notwendig erachteten Zusatzberichte ein, kann nicht mehr mit Erfolg geltend gemacht werden, der von der Gemeinde als Planungsbehörde eingereichte Planungsbericht sei unvollständig gewesen. In einem solchen Fall kann es nur mehr darum gehen, ob die Genehmigungsbehörde gestützt auf die ihr nunmehr zur Verfügung stehenden Informationen den Nutzungsplan genehmigen durfte oder nicht (vgl. dazu BGer 1C_47/2020 vom 17. Juni 2021 E. 7.3 mit Hinweis, in: BR 2021, S. 266 f., in Bezug auf Abklärungen zu Lärm- und Luftschadstoffauswirkungen, siehe dazu auch BGer 1C_164/2012 vom 30. Januar 2013 E. 5.1 ff., in: BR 2014, S. 91 f.).

4.2.

Das AREG hat den TZP, die Änderung BauR und den SNP mit Verfügung vom 19. Februar 2020, teilwiderrufen am 22. Juni 2020, genehmigt (act. 9/17/2). Dabei erachtete es den zugehörigen, am 30. Oktober 2019 revidierten (und am 24. Juni 2021 im vorinstanzlichen Rekursverfahren betreffend Strassenlärm ergänzten) Bericht implizit als vollständig. Die Vorinstanz hielt in Erwägung 6.6 des angefochtenen Entscheids (act. 2, S. 30-32) fest, der Bericht sei in Bezug auf den TZP zwar eher rudimentär ausgefallen. So fehlten explizite Aussagen zum Mitwirkungsverfahren (Art. 4 Abs. 2 RPG, Art. 34 Abs. 2 PBG), zu den Vorgaben des kantonalen Richtplans (Art. 8 ff. RPG) sowie zu Art. 15 RPG. Angesichts des beschränkten Umfangs der Nutzungsplanrevision könnten allfällige Mängel indes als geheilt betrachtet werden, da sowohl die Aussagen zur Entstehungsgeschichte sowie zum SNP im Bericht als auch die Überlegungen und Abwägungen der Beschwerdegegnerin im Einspracheentscheid



St.Galler Gerichte

vom 28. Januar 2019 und in deren Stellungnahmen, insbesondere zum Mitwirkungsverfahren, für die Beurteilung des TZP herangezogen werden könnten (vgl. dazu auch E. 5.4.2 des angefochtenen Entscheids, act. 2, S. 24). Zusätzlich habe das AREG in seiner Stellungnahme vom 13. November 2020 (act. 9/16) nochmals begründet, wieso die Voraussetzungen des kantonalen Richtplans und die erwähnten bundesrechtlichen Vorgaben erfüllt seien.

Der Vorinstanz ist beizupflichten. Unter den gegebenen Umständen kann nach dem Gesagten nicht mehr (formell) geltend gemacht werden, der von der Gemeinde als Planungsbehörde eingereichte Bericht sei unvollständig, zumal die Vorinstanz neben den vom AREG eingereichten Amtsberichten des AFU vom 15. Oktober 2020 und des TBA vom 20. Oktober 2020 (Beilagen zu act. 9/16) zusätzlich den Amtsbericht des HBA vom 18. Januar 2021 sowie diejenigen des TBA vom 19. Mai 2021 und 22. Juli 2021/16. August 2021 als Entscheidungsgrundlagen beigezogen hat (act. 9/21, 31, 43, 45). Vorliegend kann es nurmehr darum gehen, ob die Vorinstanz den Rekurs gestützt auf die ihr zur Verfügung stehenden Informationen, insbesondere hinsichtlich des Hochhausstandorts, (materiell) abweisen und damit unter anderem die Genehmigungsverfügung vom 19. Februar 2020 bestätigen durfte. Daran ändert nichts, dass gemäss der Beschwerdeführerin im Bericht, ergänzt am 24. Juni 2021 (Beilage zu act. 9/41), in Widerspruch zur nunmehrigen Änderung BauR teilweise noch altrechtliche Baubegriffe verwendet worden sind (vgl. Bericht, S. 11, 17, 19 und demgegenüber S. 21 f., 26 f., 30). Die Beschwerdeführerin legt nicht weiter dar und es ist auch nicht ersichtlich, wie sich diese Begriffsumschreibungen auf die Genehmigungsfähigkeit der strittigen Planungen hätte auswirken sollen. Dies umso weniger, als im SNP, welcher die im TZP und der Änderung BauR enthaltene Grundordnung detaillierter regelt, weder die Masse von Grenzabständen (Art. 92 PBG bzw. Art. 56 BauG) noch diejenigen von Gesamt-, Gebäude- oder Fassadenhöhen (Art. 83 f. und 86 PBG bzw. Art. 60 BauG) aufgeführt wurden, sondern stattdessen – und dies unabhängig von der jeweiligen alt- oder neurechtlichen Begriffsumschreibung – vielmehr (Pflicht-)Baulinien (vgl. dazu Art. 7 Abs. 1 der besonderen Vorschriften zum SNP [nachfolgend: besV], Bericht, S. 21 f., und Art. 29 ff. PBG) und maximale Höhenkoten (vgl. dazu Art. 7 Abs. 2 besV, allerdings ohne untere Referenzpunkte, vgl. dazu Art. 25 BauG, Hinweise in der Legende des SNP und Bericht, S. 21 f., 48) verbindlich festgelegt werden (siehe dazu auch Art. 79 Abs. 1 und 4 PBG). Dass in den vorinstanzlichen Akten der Bericht in der revidierten Fassung vom 30. Oktober 2019, welcher der Beschwerdeführerin am 7. November 2019 zugestellt worden ist (act. 9/17/1/5), fehlt, ist stossend. Auf jeden Fall hat die Vorinstanz damit ihre aus Art. 64 in Verbindung mit Art. 52 VRP fliessende Aktenüberweisungspflicht verletzt (vgl. dazu VerwGE B 2017/94 vom



28. September 2017 E. 2 mit Hinweisen). Die Beschwerdeführerin macht jedoch nicht geltend und es ist für das Gericht auch nicht ersichtlich, dass die Sachverhaltsfeststellungen im angefochtenen Entscheid deswegen in Bezug auf die sich hier stellenden Fragen unvollständig oder unrichtig sein sollten (vgl. dazu act. 5, S. 16 Ziff. IV/2.7). Entsprechend konnte denn im vorliegenden Verfahren auch davon abgesehen werden, diese – den Verfahrensbeteiligten bekannte – Fassung des Berichts nachzufordern.

5.

Des Weiteren ist nicht umstritten, dass eine Überprüfung und allfällige Anpassung des Zonenplans der Beschwerdegegnerin aus dem Jahr 1995 im Sinne von Art. 21 Abs. 2 RPG grundsätzlich angezeigt ist. Art. 175 Abs. 1 PBG schreibt auch ausdrücklich vor, dass (altrechtliche) Zonenpläne und Baureglemente der politischen Gemeinden, wie hier derjenige der Beschwerdegegnerin, innert zehn Jahren seit Vollzugsbeginn des PBG am 1. Oktober 2017 (nGS 2017-049 Ziff. IV) im ordentlichen Verfahren an das neue Recht angepasst werden müssen. Überdies stellt die Beschwerdeführerin nicht in Abrede, dass der SNP keine materiellen Änderungen des Rahmennutzungsplans, d.h. der Schwerpunktzone D.__ (SPZ CF) bewirkt (vgl. dazu Art. 23 Abs. 2 PBG und BGer 1C_348/2019 vom 27. April 2020 E. 3.4 mit Hinweis, in: BR 2020, S. 269). Hingegen vermisst sie eine umfassende Interessenabwägung (act. 5, S. 7-24 Ziff. IV/2.1-3, act. 18, S. 3-10 Ziff. III/1.2, 2, 3.2 f.).

Im Rahmen der Nutzungsplanung sind die in Betracht fallenden öffentlichen und privaten Interessen zu erfassen und im Hinblick auf die anzustrebende räumliche Entwicklung und im Licht der Ziele und Grundsätze der Raumplanung gegeneinander abzuwägen (Art. 1 und 3 RPG; Art. 2 und 3 RPV). Die verschiedenen Planungsziele und Planungsgrundsätze gemäss Art. 1 und 3 RPG bilden Entscheidungskriterien und Zielvorgaben, die keine absolute Geltung beanspruchen, sondern im Rahmen der Interessenabwägung mit und gegen andere, möglicherweise widersprechende Planungsgrundsätze und anderswo gesetzlich fixierte Zielvorschriften abgewogen werden müssen. Ob die Interessen vollständig erfasst worden sind, ist eine Rechtsfrage. Die relative Gewichtung der potenziell widerstreitenden Interessen ist jedoch weitgehend eine Ermessensfrage (vgl. BGer 1C_328/2020 vom 22. März 2022 E. 3.3.1 f.; BGer 1C_270/2019 vom 27. Februar 2020 E. 3.2; BGer 1C_398/2015 vom 9. August 2016 E. 4.2 je mit Hinweisen). Im Gegensatz zur Rekursinstanz, welche die Nutzungspläne auf ihre Recht- und Zweckmässigkeit überprüft (vgl. Art. 33 Abs. 3 lit. b RPG in Verbindung mit Art. 46 Abs. 1 VRP und BGer 1C_483/2021 vom 10. März 2022 E. 4.3.2 mit Hinweisen), ist die Kognition des Verwaltungsgerichts bei der Überprüfung der Nutzungsplanung beschränkt. Dieses ist lediglich zur



Rechtskontrolle befugt (Art. 61 Abs. 1 und 2 VRP). Es 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 (vgl. dazu VerwGE B 2015/71 vom 26. Oktober 2016 E. 5 mit Hinweisen, siehe dazu auch BGer 1C_689/2020 vom 14. Januar 2022 E. 5.3 mit Hinweisen).

5.1.

Zu untersuchen ist vorweg, ob gemäss der Beschwerdeführerin die bundesrechtlich vorgeschriebene umfassende Interessenabwägung nicht erfolgen konnte, da ein Innenentwicklungskonzept fehle und der Bedarf nach zusätzlichem Bauland nicht ermittelt worden sowie die regionale Abstimmung unterblieben sei.

Innenentwicklungskonzept

Nach Art. 8a Abs. 1 Ingress und lit. c RPG legt der Richtplan im Bereich Siedlung insbesondere fest, wie eine hochwertige Siedlungsentwicklung nach innen bewirkt wird (vgl. dazu auch Art. 1 Abs. 2 Ingress und lit. a^{bis}, Art. 15 Abs. 4 Ingress sowie lit. b und e RPG; BGer 1C_300/2020 vom 1. Dezember 2020 E. 2.5 mit Hinweisen, in: ZBI 2021, S. 630 ff., berichtet mit Urteil BGer 1G_2/2021 vom 10. Mai 2021; Art. 47 Abs. 2 RPV und BGer 1C_105/2018 vom 18. Dezember 2018 E. 4.1, in: BR 2019, S. 78). Nach der Festsetzung im Koordinationsblatt S13, Siedlungsentwicklung nach innen, des kantonalen Richtplans (Gesamtüberarbeitung, Teil 1 Siedlung, von der Regierung erlassen am 17. Januar 2017, vom Bundesrat genehmigt am 1. November 2017 [nachfolgend: KRP], S. 4) ist der Nachweis einer angemessenen Siedlungsentwicklung nach innen Voraussetzung für die Genehmigung einer Ortsplanungsrevision bzw. Beurteilungskriterium für Bauzonenerweiterungen (vgl. dazu auch die Festsetzung zu den Voraussetzungen einer Einzonung im Koordinationsblatt S12, Bauzonendimensionierung [Wohn- und Mischzonen], des KRP, S. 2 f.). Die Gemeinden legen im kommunalen Richtplan im Sinn einer "Strategie zur Siedlungsentwicklung nach innen" im Vorfeld einer Ortsplanung die Gebiete im bebauten Bestand fest (Verdichtungsschwerpunkte, Schwerpunktzonen gemäss Art. 19 PBG, Umnutzungspotentiale), welche sich für die innere Verdichtung eignen. Der KRP ist für die Behörden verbindlich (Art. 9 Abs. 1 RPG, siehe dazu auch BGE 119 Ia 362 E. 4a mit Hinweisen).

Nicht umstritten ist, dass die Beschwerdegegnerin seit der Genehmigung des KRP am



1. November 2017 keinen neuen Strategieplan für die Innenentwicklung über ihr Gemeindegebiet im kommunalen Richtplan erlassen hat. Allerdings hat sie sämtliche, gestützt auf das Hochhauskonzept der Kollektivgesellschaft sapartners Kovari + Kovari, Zürich, vom 12. Januar 2011 (act. 9/9/3 [nachfolgend: Konzept], www.zefix.ch) ermittelten möglichen Hochhausstandorte auf ihrem Gemeindegebiet bereits in ihrem Richtplan, Entwicklungskonzept Richtplan R.___, Siedlung, bereinigter Entwurf vom 28. April 2011 (www.r.__-sg.ch) festgelegt (vgl. dazu Art. 5 BauG resp. Art. 5 Abs. 1 f. und Art. 6 Abs. 3 PBG sowie Linder/von Rappard-Hirt, in: Bereuter/Frei/Ritter [Hrsg.], a.a.O., N 6 zu Art. 6 PBG). In einer ersten Etappe soll danach das Hochhaus "D.___" realisiert werden (vgl. Richtplankartei, S5 Das Siedlungsgebiet strukturieren, act. 9/9/5; zur Standortwahl: E. 5.2 hiernach). Die hierzu notwendigen nutzungsplanerischen Grundlagen für dessen Erstellung sollen mit den strittigen Planungen geschaffen werden. Die Beschwerdeführerin stellt nicht in Abrede (vgl. act. 5, S. 12 Ziff. IV/2.4), dass sich der Bautyp des Hochhauses im Grundsatz für die Siedlungsentwicklung nach innen besonders eignet (vgl. dazu VerwGE B 2012/128 und 137 vom 22. Mai 2013 E. 6.8.6.4). überdies bestehen auch keine Anhaltspunkte dafür, dass die im kommunalen Richtplan festgelegten möglichen Hochhausstandorte die Vorgaben im KRP hinsichtlich der raumplanerischen Eignung, orts- und städtebaulicher Kriterien, Anliegen des Ortsbildschutzes, der Freiraumqualität oder der sozialräumlichen Folgen (vgl. dazu Koordinationsblatt S13, S. 4) nicht berücksichtigten (vgl. dazu auch E. 5.2 hiernach). Dementsprechend kann davon ausgegangen werden, dass die Beschwerdegegnerin, soweit die Siedlungsentwicklung nach innen über den Bau von Hochhäusern und nicht mittels anderer Bauformen erfolgen soll, bereits über den erforderlichen Nachweis verfügt, welcher ihre Anstrengungen für die Mobilisierung unternutzter Flächen nachvollziehbar aufzeigt, selbst wenn dieser Nachweis in zeitlicher Hinsicht bereits vor Erlass des Teils 1 Siedlung des KRP am 17. Januar 2017 erfolgt ist. Unabhängig davon, dass mit dem TZP und der Änderung BauR gar keine flächenmässige Bauzonenerweiterung (Neueinzonung) einhergeht (blosse Um- oder Aufzonung von der Kernzone K5a in die SPZ CF, vgl. dazu BGer 1C_233/2021 vom 5. April 2022 E. 4.1, in: BVR 2022, S. 235 ff.), ist mit der Vorinstanz (vgl. dazu E. 6.5.1 des angefochtenen Entscheids, act. 2, S. 28) deswegen davon auszugehen, dass vorliegend angesichts der vorhandenen Planungsunterlagen auf das Einholen eines weitergehenden Nachweises bezüglich einer angemessenen Siedlungsentwicklung



nach innen im kommunalen Richtplan (Verdichtungsschwerpunkte, weitere Schwerpunktzonen, Umnutzungspotentiale) bei der Beschwerdegegnerin verzichtet werden durfte, ohne dadurch gegen den KRP und damit gegen Art. 15 Abs. 4 Ingress und lit. e RPG zu verstossen.

Baulandbedarf

Laut Art. 15 Abs. 1 RPG sind die Bauzonen so festzulegen, dass sie dem voraussichtlichen Bedarf für 15 Jahre entsprechen (vgl. dazu BGE 136 II 204 E. 6.4.1 mit Hinweis). Für die Berechnung der Bauzonengrösse je Gemeinde wird nach der Festsetzung (Art. 5 Abs. 2 Ingress und lit. a RPV) im Koordinationsblatt S12 Bauzonendimensionierung (Wohn- und Mischzonen, S. 1) des KRP das St. Galler Berechnungsmodell (siehe Koordinationsblatt S11 Siedlungsgebiet) mit einem Horizont von 15 Jahren verwendet (vgl. dazu Art. 8a Abs. 1 Ingress und lit. d sowie Art. 15 Abs. 5 RPG; Art. 5a und Art. 30a RPV; E. 6.5.2.1 des angefochtenen Entscheids, act. 2, S. 29). Bei einer Einzonung darf der Kapazitätsindex nicht unter -2% fallen (vgl. Koordinationsblatt S12 Bauzonendimensionierung des KRP, S. 2). Ferner schreiben Art. 15 Abs. 4 Ingress sowie lit. b RPG vor, dass Land einer Bauzone zugewiesen werden kann, wenn es auch im Fall einer konsequenten Mobilisierung der inneren Nutzungsreserven in den bestehenden Bauzonen voraussichtlich innerhalb von 15 Jahren benötigt, erschlossen und überbaut wird. Art. 15 Abs. 4 RPG ist gemäss Wortlaut auf Neueinzonungen zugeschnitten. Nach Auffassung von Aemisegger/Kissling (in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [Hrsg.], a.a.O., N 88 zu Art. 15 RPG mit Hinweis auf BGer 1C_134/2015 vom 10. Februar 2016 E. 3.1 f., in: BR 2016, S. 288 f., allerdings in Bezug auf eine Rückzonung nach Art. 15 Abs. 2 RPG) rechtfertigt es sich jedoch, auch bei einer Nutzungsplanrevision – wenn Grundstücke in der Bauzone bestätigt werden oder wenn sie eine Um- oder Aufzonung erfahren – die Kriterien des Abs. 4 miteinzubeziehen (gleicher Meinung: Vorinstanz, in: E. 6.5.1 des angefochtenen Entscheids, act. 2, S. 27 f., anders: Baurekursgericht des Kantons Zürich, in: BEZ 2022 Nr. 12 E. 4.2.1 mit Hinweis auf BEZ 2018 Nr. 23).

In Erwägung 6.5.2.1 und 6.5.2.2 des angefochtenen Entscheids (act. 2, S. 29 f.) stellte sich die Vorinstanz zunächst auf den Standpunkt, im St. Galler Berechnungsmodell (Gemeindeportrait) gemäss dem Koordinationsblatt S11 Siedlungsgebiet des KRP



würden Um- und Aufzonungen zwar eingegeben und wirkten sich damit auf den Kapazitätsindex der Gemeinde aus. Wenn Um- und Aufzonungen indes in weitgehend überbauten Bauzonen und an geeigneter Lage erfolgten, sei es sachgerecht und nicht im Widerspruch zu Bundesrecht, blosse Dimensionierungsfragen hintan zu stellen und Um- und Aufzonungen unter Berücksichtigung qualitativer Kriterien – wie namentlich den Planungszielen und -grundsätzen nach Art. 1 und 3 RPG – zu entscheiden. Wie es sich damit verhält, kann vorliegend indes dahingestellt bleiben, weil die Vorinstanz in Erwägung 6.5.2.3 des angefochtenen Entscheids (act. 2, S. 30) gestützt auf die Stellungnahme des AREG vom 13. November 2020 (act. 9/16) dennoch einlässlich begründete, weshalb ihrer Auffassung nach die Voraussetzungen von Art. 15 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 15 Abs. 4 Ingress und lit. b RPG in vorliegend zu beurteilender Angelegenheit letztlich doch erfüllt seien.

In der angeführten Stellungnahme vom 13. November 2020 prognostizierte das AREG als kantonale Fachstelle im Sinne von Art. 31 RPG, dass der Bedarf an zusätzlichen Nutzungsflächen in Wohn- und Mischzonen – rein rechnerisch von 22 Hektaren – gegeben sei. Unklar ist zwar, ob sich das Amt dabei einzig auf die Angaben im Gemeindeportrait der Beschwerdegegnerin (Stand August 2017, Beilage 1 zu act. 9/16, www.sg.ch) abstützte, welches einen Kapazitätsindex von 9.5% (Wohn- und Mischzonen), d.h. einen erwarteten Bevölkerungszuwachs von 2384 Bewohnern bis ins Jahr 2040, prognostiziert. Die Angaben im Portrait sind auf einen Planungshorizont von 25 Jahren und nicht, wie in diesem Zusammenhang an sich erforderlich, von 15 Jahren ausgerichtet. Es fragt sich daher, ob sich die Einschätzung des AREG ungeachtet des dieser zugrundeliegenden längeren Zeithorizonts vertreten lässt.

In der Kernzone K5a sind maximal fünf Geschosse sowie eine Gebäudehöhe von 18 m (plus Attikageschoss) erlaubt. Vorgaben bezüglich Gebäudelänge, Grenzabstand oder Ausnutzungsziffer bestehen nicht, stattdessen sind aber die geschlossene Bauweise sowie eine Gebäudetiefe (ausser Erdgeschosse) von 15 m vorgeschrieben (vgl. dazu Art. 15 BauG; Art. 60 BauG resp. Art. 84 PBG; Art. 5 des Baureglements der Beschwerdegegnerin, vom BD genehmigt am 6. Juli 2009, BauR). In der strittigen SPZ CF sollen gemäss der Änderung BauR neben der Sondernutzungsplanpflicht eine Gesamthöhe von 22 m – für Hochhäuser von 65 m –, ein Grenzabstand von 4 m, eine



Gebäudelänge von 55 m sowie eine Gebäudebreite von 40 m gelten (vgl. dazu Art. 82 f. und 92 PBG; Art. 4^{bis} Abs. 1 und Abs. 5 Ingress und lit. a-d Änderung BauR). Die Parteien gehen zunächst darin einig, dass der TZP und die Änderung BauR in Verbindung mit dem SNP – in den nächsten 15 Jahren – die Voraussetzungen für die Erstellung von Wohnraum für 300 Personen (11'000 m² Fläche, vgl. Art. 11 Abs. 1 Ingress und lit. a besV), abzüglich der Kapazität der bestehenden Kernzone K5a, schaffen würde (vgl. dazu auch das Richtprojekt vom 21. Februar 2018, act. 9/17/2/2). Angesichts der Zulässigkeit von fünf Vollgeschossen plus Attikageschoss – der offenbar nach wie vor gültige überbauungsplan Bahnhof Zentrum R.__ erlaubt sogar acht Vollgeschosse plus Attikageschoss – weist die bestehende Kernzone K5a auf den fraglichen, insgesamt 4'270 m² (3018 m² + 593 m² + 659 m²) grossen Parzellen Nrn. 0001, 0002 und 0003 (www.geoportal.ch) selbst unter Berücksichtigung der massgeblichen Strassen- und Gewässerabstände (vgl. dazu Art. 6 BauR und Art. 90 Abs. 1 und 2 PBG) gegenüber den umliegenden Gemeindestrassen und dem H.__bach (Parzelle Nr. 0004) bereits eine hohe Wohnraumkapazität auf (siehe zur durchschnittlichen Wohnungsgrösse [3,7 Zimmer] in der Ostschweiz von 109,6 m² auch Gebäude- und Wohnungsstatistik 2020 des Bundesamtes für Statistik vom 7. Oktober 2021, www.bfs.admin.ch), zumal diese Grundstücke auch ausschliesslich zu Wohnzwecken genutzt werden könnten. Dadurch wird die durch die SPZ CF in Verbindung mit dem SNP ermöglichte Wohnkapazität – plus 300 Personen – relativiert.

Weiter wird die Beschwerdegegnerin, wie die Vorinstanz in Erwägung 6.5.2.3 des angefochtenen Entscheids (act. 2, S. 30) zutreffend ausgeführt hat, im KRP gemäss den Koordinationsblättern R11 Raumkonzept Kanton St. Gallen (S. 9) und S11 Siedlungsgebiet (S. 2 f.) als eines von fünf Regionalzentren im Kanton St. Gallen und damit als urbaner Verdichtungsraum aufgeführt. In dieser Funktion hat die Beschwerdegegnerin einen wesentlichen Teil des künftigen kantonalen Bevölkerungswachstums in der Region zu tragen (vgl. dazu auch Regionalisierte Bevölkerungsszenarien zum Kanton St. Gallen, Wahlkreis V.__, der kantonalen Fachstelle für Statistik, publiziert am 22. Dezember 2021, www.sg.ch). Sodann liegt der Leerwohnungsbestand auf dem Hoheitsgebiet der Beschwerdegegnerin nach unbestrittenen Angaben im Einspracheentscheid vom 28. Januar 2019 (act. 9/9/10, S. 16 E. II/B/7.3f) unter dem kantonalen Durchschnitt (Stand 2018). Unter diesen



Umständen kann der Einschätzung des AREG – und damit auch derjenigen der Vorinstanz – hinsichtlich des Bedarfs an der geplanten SPZ CF (Mischzone, vgl. dazu E. 6.2 des angefochtenen Entscheids, act. 2, S. 26) im Ergebnis gefolgt werden. Dies auch deshalb, weil die Beschwerdeführerin den Bedarf hinsichtlich der übrigen neben dem Wohnen in der SPZ CF zulässigen Nutzungen (Detailhandel, Gastgewerbe, Dienstleistung, Bildung, vgl. Art. 4^{bis} Abs. 3 Änderung BauR) – gemäss SNP auf einer Fläche von 4'100 m² (vgl. Art. 11 Abs. 1 Ingress und lit. b-e besV) – nicht in Zweifel gezogen hat. Im Weiteren sind die übrigen Kriterien von Art. 15 Abs. 4 Ingress und lit. b RPG, soweit diese auf die strittige Um- oder Aufzoning überhaupt anwendbar sind, offensichtlich erfüllt: So bezweckt der TZP in erster Linie, eine bis anhin stark unternutzte Siedlungsbrache einer optimalen, dem zentralen Standort entsprechenden Nutzung zuzuführen (vgl. Einspracheentscheid der Beschwerdegegnerin vom 28. Januar 2019, S. 16 E. II/B/7.3d). Der TZP dient somit der konsequenten Mobilisierung der inneren Nutzungsreserven in den bestehenden Bauzonen. Ein Baugesuch für den Neubau des "D.__"-Hochhauses auf den vollständig erschlossenen Parzellen Nrn. 0001, 0002 und 0003 ist sodann bereits hängig (<https://publikationen.sg.ch>, siehe dazu auch Art. 15 Abs. 4 Ingress und lit. d RPG; Art. 15a RPG in Verbindung mit Art. 65 Abs. 1 PBG). Insgesamt steht der TZP weder in Widerspruch zu den Erfordernissen des KRP noch zu jenen von Art. 15 Abs. 1 und Abs. 4 Ingress sowie lit. b und e RPG. Dasselbe gilt im Übrigen unbestrittenermassen auch für die in Art. 15 Abs. 4 Ingress und lit. c und d RPG angeführten Anforderungen.

Regionale Abstimmung

Bund, Kantone und Gemeinden stimmen die für ihre raumwirksamen Aufgaben nötigen Planungen von Bundesrechts wegen aufeinander ab (Art. 2 Abs. 1 zweiter Satzteil RPG, vgl. dazu auch Art. 1 Abs. 1 Satz 2, Art. 8 Abs. 1 Ingress und lit. b sowie Art. 8a Abs. 1 Ingress und lit. a RPG; Art. 2 Abs. 1 Ingress und lit. e RPV; P. Tschannen, in: Aemisegger/Moor/Ruch/derselbe [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Richt- und Sachplanung, Interessenabwägung, Zürich 2019, N 69 ff. zu Art. 2 RPG). Die Behörden stellen fest, wie sich ihre raumwirksamen Tätigkeiten auswirken, und unterrichten einander darüber rechtzeitig (Art. 2 Abs. 2 RPV). Als zusätzliche Anforderung für die Schaffung neuer Bauzonen schreibt Art. 15 Abs. 3 RPG vor, dass Lage und Grösse der Bauzonen über die Gemeindegrenzen hinaus abzustimmen sind (vgl. dazu



St.Galler Gerichte

BGE 145 II 18 E. 3.1 mit Hinweisen, in: Pra 2019 Nr. 106). Wo diese Abstimmung über die Gemeindegrenze genau aufhört, ist nicht definiert (vgl. dazu Aemisegger/Kissling in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [Hrsg.], a.a.O., N 71 zu Art. 15 RPG). Im Kanton St. Gallen werden nach- und nebengeordnete Planungsträger bei Erlass und Änderung von Richt- und Nutzungsplänen rechtzeitig angehört (Art. 34 Abs. 1 PBG).

Nebengeordnete Planungsträger sind auf Stufe Gemeinde die umliegenden Gemeinden (vgl. C. Bürgi, in: Bereuter/Frei/Ritter [Hrsg.], a.a.O., N 4 zu Art. 34 PBG).

Im vorliegenden Fall haben die Räte der Politischen Gemeinden S.___ einerseits bzw. T.___ andererseits am 4. September 2018 bzw. 31. August 2018 (act. 9/17/1) bestätigt, dass sie über das "Hochhausprojekt D.___", d.h. den TZP samt Ergänzung Baureglement und den SNP, via Mitteilungen der Beschwerdegegnerin informiert worden seien und zu keinem Zeitpunkt dagegen Einwände erhoben hätten. Wie die Beschwerdeführerin zutreffend festgehalten hat, ist damit zwar nicht belegt, dass diese Gemeinden im Sinne von Art. 2 Abs. 2 RPV bzw. Art. 34 Abs. 2 PBG rechtzeitig darüber unterrichtet resp. dazu angehört worden sind. Falls darin eine Verletzung des rechtlichen Gehörs (Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft; SR 101, BV) resp. eine Verletzung des Mitwirkungsrechts dieser Gemeinden zu erblicken wäre, kann indes ausnahmsweise auf eine Aufhebung des angefochtenen Entscheids und die Rückweisung an die Beschwerdegegnerin zur korrekten Verfahrensabwicklung verzichtet werden, weil ein solcher Verfahrensmangel bereits in den erstinstanzlichen Verfahren geheilt worden ist (vgl. dazu VerwGE B 2015/71 vom 26. Oktober 2016 E. 4.2, allerdings in Bezug auf Art. 2 Abs. 2 BauG). Soweit sich die Beschwerdeführerin auf Art. 15 Abs. 3 RPG beruft, kann mit der Vorinstanz (vgl. E. 4.3 und 10 des angefochtenen Entscheids, act. 2, S. 21 f., 49) davon ausgegangen werden, dass die darin verankerte Abstimmung von Lage und Grösse der Bauzonen über die Gemeindegrenzen hinaus, wie die Eingaben der Politischen Gemeinden S.___ und T.___ zeigen (vgl. dazu auch die entsprechenden Gemeindeportraits [Stand August 2017, www.sg.ch], welche in der Wohn- und Mischzone einen Kapazitätsindex von 4.0% [S.___] bzw. von 3.0% [T.___] aufweisen [vgl. dazu Koordinationsblatt S11 Siedlungsgebiet des KRP, S. 3]), beachtet wurde, soweit Art. 15 Abs. 3 RPG auf die strittige, im TZP vorgesehene Um- oder Aufzonung überhaupt Anwendung findet. Die Beschwerdeführerin substantiiert denn auch nicht



weiter und es ist auch nicht erkennbar, inwiefern sich der gezogene Schluss als rechtsfehlerhaft erweisen sollte bzw. die strittigen Pläne die Siedlungsstruktur der Gemeinden S.__ und T.__ in unzulässiger Weise beeinflussen sollten. Darüber hinaus hat die Beschwerdeführerin die Auslegung der Vorinstanz im angefochtenen Entscheid (E. 4.3 und 10, act. 2, S. 21 f., 49), wonach es sich bloss bei den Politischen Gemeinden S.__ und T.__ um "umliegende Gemeinden" resp. "betroffene Nachbargemeinden" handelt, nicht beanstandet. Folglich kann offenbleiben, ob die weiter nördlich gelegenen Politischen Gemeinden W.__ und X.__, deren Hoheitsgebiete ebenfalls an dasjenige der Beschwerdegegnerin angrenzen (www.geoportal.ch), oder die angrenzenden Gemeinden im benachbarten Ausland (siehe dazu C. Bürgi, in: Bereuter/Frei/Ritter [Hrsg.], a.a.O., N 8 zu Art. 34 PBG) unterrichtet bzw. angehört hätten werden müssen.

5.2.

Sodann rügt die Beschwerdeführerin, die strittigen Planungen ordneten sich nicht in ein planerisches Gesamtkonzept ein. Des Weiteren seien weder ein städtebauliches Konzept noch ein besonders geeigneter Hochhausstandort nachgewiesen.

Einordnung in ein planerisches Gesamtkonzept

Werden Sondernutzungsplanungen im Zuge einer Gesamtrevision der kommunalen Zonenplanung vorgezogen, müssen sie sich in deren planerisches Gesamtkonzept einordnen, d.h. sie dürfen nicht ohne Bezug zur übrigen Ortsplanung erlassen werden. Der unkoordinierte Erlass von Sondernutzungsordnungen für Teile des Gemeindegebiets widerspricht der Planungspflicht von Art. 2 Abs. 1 RPG (vgl. dazu BGE 139 II 470 E. 3.4; den von der Beschwerdegegnerin zitierten BGer 1C_86/2020 vom 22. April 2021 E. 2.3; die von der Beschwerdeführerin angerufenen BGer 1C_573/2015 vom 5. Juli 2016 E. 2.2 f. und BGer 1P.14/2001 vom 5. April 2001 E. 3d, in: ZBI 2002, S. 579 ff.; VerwGE B 2015/70 vom 24. November 2016 E. 3.1 teilweise mit Hinweis[en]; Botschaft zum Nachtrag zum Planungs- und Baugesetz vom 10. Dezember 2019, S. 3 und 5). Nach dem Kreisschreiben des BD vom 8. März 2017, übergangsrechtliche Bestimmungen im PBG (in: Juristische Mitteilungen des BD 2017/I/1, S. 7 f.), können Zonenplan und/oder Baureglement vorab zur anstehenden Gesamtrevision punktuell mit Teilzonenplänen und/oder Baureglements-Teilrevisionen an das neue PBG angepasst werden, wenn dadurch die künftige Gesamtrevision der



Ortsplanung nicht präjudiziert wird und am Erlass ein besonderes öffentliches Interesse besteht (vgl. dazu auch E. 5.5 und 6.1 des angefochtenen Entscheid, act. 2, S. 24-26). Das genannte Kreisschreiben hat für das Verwaltungsgericht zwar keine bindende Wirkung. Gleichwohl weicht das Gericht von solchen Verwaltungsverordnungen nicht ab, sofern deren generell-abstrakter Gehalt eine dem individuell-konkreten Fall angepasste und gerecht werdende Auslegung der massgebenden Rechtssätze zulässt, welche diese überzeugend konkretisiert (vgl. VerwGE B 2015/19 vom 26. April 2018 E. 11.1 mit Hinweisen).

Die Vorinstanz hat im angefochtenen Entscheid (act. 2, S. 26-30, 32, 49 E. 6.2, 6.4, 6.5.1, 6.5.2.3, 6.7 f., 10) unter anderem gestützt auf die von J. Frei (in: Bereuter/derselbe/Ritter [Hrsg.], a.a.O., N 2, 4 f., 17 und 19 zu Art. 19 PBG) vertretene Meinung erwogen, es sei kaum möglich und wäre auch nicht sachgerecht, die Nutzungs- und Bauvorschriften für mehrere oder gar alle Schwerpunktzonen (Art. 19 PBG) auf einem Gemeindegebiet einheitlich festzulegen. Vielmehr würden die zulässigen Baumasse für jede Schwerpunktzone separat festgelegt und mit dem konkreten Zweck und den Zielen der entsprechenden Schwerpunktzone abgestimmt. Aufgrund der massgeschneiderten, spezifischen Regelungen der SPZ CF für ein eng umgrenztes Entwicklungsgebiet sei eine Präjudizierung der nachfolgenden Gesamtrevision der Ortsplanung der Beschwerdegegnerin durch die vorzeitige Schaffung der SPZ CF, namentlich in Bezug auf die Ausgestaltung der Regelbauvorschriften, zu verneinen. über das gesamte Gemeindegebiet betrachtet eigne sich das fragliche Gebiet, welches bereits heute einer Mischzone zugeteilt sei, ideal für die Innenentwicklung und präjudiziere die Gesamtrevision der Ortsplanung der Beschwerdegegnerin auch insofern nicht. Das Planungsvorhaben habe deswegen auch keine unmittelbaren Auswirkungen auf die allfällige Erstellung weiterer Hochhäuser auf dem Gemeindegebiet der Beschwerdegegnerin. Selbst wenn im geplanten Hochhaus Wohnraum für rund 300 Personen geschaffen werden könnte, habe dies angesichts des hohen Bedarfs sowie der strategisch wichtigen Stellung der Beschwerdegegnerin im kantonalen Raumkonzept insgesamt nur untergeordnete Bedeutung für die künftige Ortsplanungsrevision. Der Planungsbehörde verbleibe deshalb für die anstehende Gesamtrevision der Ortsplanung noch genügend Spielraum zur Verdichtung sowie Erweiterung der bestehenden Wohn- und Mischzonen. Im Weiteren entspreche die



vorliegende Planung der haushälterischen Bodennutzung, der Siedlungsentwicklung nach innen, der Schaffung kompakter Siedlungen, der Begrenzung der Ausdehnung der Siedlungen, der zweckmässigen Zuordnung von Wohn- und Arbeitsgebieten an Orten, die angemessen mit dem öffentlichen Verkehr erschlossen seien, und Massnahmen zur besseren Nutzung ungenügend genutzter Flächen. Ein besonderes öffentliches Interesse sei ebenfalls klar gegeben. Daran ändere nichts, dass die Umsetzung einer breit abgestützten und langjährigen behördlichen Planungsabsicht für eine nicht öffentliche Baute in der Regel durch eine private Trägerschaft erfolge.

Diese Ausführungen lassen grundsätzlich nicht auf rechtsfehlerhafte Ausübung des behördlichen Planungsermessens schliessen: So dienen die strittigen Planungen der Förderung der haushälterischen Nutzung des Bodens sowie der erwünschten Siedlungsentwicklung nach innen (vgl. dazu Art. 1 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 Ingress und lit. a^{bis} sowie b, Art. 3 Abs. 3 Ingress und lit. a sowie a^{bis} RPG; Art. 19 Abs. 1 sowie Art. 23 Abs. 1 Ingress und lit. a f. PBG; Bericht, S. 30). Damit ist ein "besonderes öffentliches Interesse" zu bejahen. Hinzu kommt, dass im zitierten Kreisschreiben gerade die Schaffung einer Schwerpunktzone (Art. 19 PBG), wie im TZP und der Änderung BauR vorgesehen, als denkbare vorgezogene Anpassung ausdrücklich aufgeführt und dadurch auch der darin verwendete unbestimmte Begriff "besonderes öffentliches Interesse" konkretisiert wird. Bereits daher kann – entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin – nicht mit Erfolg behauptet werden, der TZP diene der Realisierung eines ausschliesslich privaten Interesses. Da ein relativ kleines Gebiet davon betroffen ist (vgl. dazu BGer 1A.174/2003 vom 4. Mai 2004 E. 5.1 mit Hinweisen), separate Regelungen für die SPZ CF getroffen werden und, wie bereits festgehalten wurde, sowohl der Bedarf für die SPZ CF, als auch die strategisch wichtige Stellung der Beschwerdegegnerin im kantonalen Raumkonzept ausgewiesen sind (vgl. E. 5.1 hiervor), präjudizieren die strittigen Planungen die (künftig anstehende) Gesamtrevision des Rahmennutzungsplans der Beschwerdegegnerin überdies grundsätzlich nicht bzw. ordnen sich in diese ein. Daran ändert nichts, dass die Wohnzonen W2 und W3 im Zentrum nicht, wie von der Beschwerdeführerin gefordert, in den TZP miteinbezogen wurden. Allerdings begründet die Vorinstanz die Einordnung in die anstehende Gesamtrevision im Wesentlichen auch damit, dass städtebaulich ein idealer Standort vorliege, was von der Beschwerdeführerin kritisiert wird. Wie es sich



damit verhält, bleibt im Folgenden zu untersuchen.

Art. 104 Abs. 2 PBG

Die zuständige Gemeinde geniesst hinsichtlich der Regelung der Nutzungsmöglichkeiten in einer Schwerpunktzone im Sinne von Art. 19 PBG weitgehende Freiheiten; es können somit Wohn-, Arbeits- und öffentliche Nutzungen kombiniert werden. Dabei ist – falls die Voraussetzungen von Art. 104 Abs. 2 PBG erfüllt sind – insbesondere auch die Erstellung von Hochhäusern zulässig (vgl. J. Frei, in: Bereuter/derselbe/Ritter [Hrsg.], a.a.O., N 15-17 zu Art. 19 PBG). Als Hochhäuser gelten laut Art. 104 PBG Bauten, deren Gesamthöhe 30 Meter übersteigt (Abs. 1). Sie setzen einen Sondernutzungsplan (Art. 23 ff. PBG, vgl. dazu auch Art. 19 Abs. 3 PBG) – wie hier den SNP (vgl. dazu insbesondere Art. 23 Abs. 1 Ingress und lit. a f. PBG) – sowie ein städtebauliches Konzept, zudem einen besonders geeigneten Standort sowie eine der Grösse des Bauvorhabens entsprechende architektonische Gestaltung voraus. Standort und Gestaltung berücksichtigen insbesondere die Fernwirkung sowie die Einpassung in die bestehende Siedlung und in den öffentlichen Raum (Abs. 2, vgl. dazu auch Art. 3 Abs. 2 Ingress und lit. b RPG). Schutzwürdige Interesse von Nachbarinnen dürfen nicht übermässig beeinträchtigt werden (Abs. 3 in Verbindung mit Art. 105 PBG [Schattenwurf]). Städtebauliche Überlegungen (vgl. dazu auch Art. 25 Ingress und lit. b PBG) und Ausführungen zum besonders geeigneten Standort eines Hochhauses (vgl. dazu auch Art. 15 Abs. 4 Ingress und lit. a RPG) haben bereits in den Planungsbericht zum Sondernutzungsplan Eingang zu finden. Ein Verweis auf den kommunalen Richtplan reicht aufgrund des nicht verbindlichen, nur wegleitenden Charakters des kommunalen Richtplans nicht aus (vgl. W. Locher, in: Bereuter/Frei/Ritter [Hrsg.], a.a.O., N 10 zu Art. 104 PBG). Hingegen ist das Kriterium einer der Grösse des Bauvorhabens entsprechenden architektonischen Gestaltung erst im nachfolgendem Baubewilligungsverfahren zu prüfen (vgl. dazu VerwGE B 2012/128 und 137 vom 22. Mai 2013 E. 6.8.5.1 und Art. 10 besV). Dementsprechend braucht auf die diesbezüglichen Rügen der Beschwerdeführerin nicht weiter eingegangen zu werden.

Bei städtebaulichen Konzepten handelt es sich um kommunale Planungsinstrumente, welche unter Berücksichtigung eines hohen Detaillierungsgrades Auskunft über die



Gestaltung eines zum Voraus definierten Gemeindegebietes nach den Grundsätzen der übergeordneten Pläne geben. Hochhäuser sind mit ihrer Umgebung verträglich, wenn der Ort, die Höhe, die Erschliessung wie auch die Gestaltung und Einordnung an ihrem Fuss städtebaulichen Mindestanforderungen entsprechen. Neben der Fernwirkung sind Standort und Gestaltung auf die bestehende Siedlung (d.h. das bisher Gebaute) und den öffentlichen Raum rund um den Hochhaussockel abzustimmen. Da sich die Wirkung von Hochhäusern grundsätzlich auf ganze Siedlungsflächen oder zumindest grössere Bereiche derselben erstreckt, ist für die Beurteilung der Frage über die Zulässigkeit eines Hochhauses am fraglichen Standort die gesamte Siedlungssilhouette miteinzubeziehen. Entsprechend haben Hochhäuser die Struktur der Siedlung zu respektieren und zu wahren (vgl. W. Locher, in: Bereuter/Frei/Ritter [Hrsg.], a.a.O., N 8 f., 15 zu Art. 104 PBG).

Die Vorinstanz hat im angefochtenen Entscheid (act. 2, S. 32, 34-38, 49 E. 6.7, 7.2-7.7, 10) gestützt auf die Stellungnahme des AREG vom 13. November 2020 und den Amtsbericht des HBA vom 18. Januar 2021 (act. 9/16 und 21) erwogen, die Beschwerdegegnerin habe sich seit Jahren vertieft auf unterschiedlichen Planungsstufen mit den (städtebaulichen) Überlegungen zum besonders geeigneten Standort für das geplante Hochhaus auseinandergesetzt. Auch der Bericht enthalte Aussagen zum Städtebau und zur Standortwahl. Das Konzept und der kommunale Richtplan seien nach wie vor aktuell, da das PBG im Vergleich zum BauG in Bezug auf das Erfordernis des besonders geeigneten Standorts keine weitergehenden Anforderungen stelle. Das Plangebiet eigne sich besonders als Hochhausstandort, weil damit an dieser Stelle insbesondere ein städtebaulich begründeter Akzent gesetzt werden könne. Zudem vermöge die geplante Überbauung mit einem Hochhaus die städtischen Veränderungen, die Bedürfnisse und Wichtigkeit des regional bedeutsamen Zentrums R. __ zeitgemäss aufzunehmen. Das geplante Hochhaus rage zwar zwangsläufig optisch aus dem Bestehenden heraus. Seine daraus resultierende Fernwirkung sei aber gerade das Ziel dieser Planungen. Es handle sich um einen Ort im Gemeindekörper, welcher aufgrund seiner Bedeutung durch einen Akzent in der Gemeindesilhouette markiert werden solle. Das Hochhaus markiere als Landmark den Auftakt des regional bedeutenden Zentrums der Beschwerdegegnerin. Damit werde diese in ihrer Bedeutung als Regionalzentrum gestärkt. Als städtebaulicher Akzent



St.Galler Gerichte

entspreche das Hochhaus an diesem Standort – wie sich bereits dem Planungsbericht zur Masterplanung R.__ vom 12. Juli 2010, dem Konzept, dem kommunalen Richtplan vom 12. September 2011 sowie dem Schlussbericht Workshopverfahren vom 16. April 2014 unschwer entnehmen lasse (act. 9/9/2-5, act. 9/16/6) – seit vielen Jahren der Planungsabsicht der Beschwerdegegnerin. Das geplante Hochhaus käme an einer der städtebaulich zentralsten Stellen des Gemeindegkörpers der Beschwerdegegnerin zu stehen, nämlich an der Kreuzung der beiden Gemeindeprägenden Achsen. Es übernehme eine Scharnierfunktion zwischen der K.__strasse und dem Bahnhofsgebiet, wodurch letzteres an das bestehende Zentrum angeschlossen werden könne. Verkehrstechnisch sei es durch den Anschluss an den öffentlichen Verkehr in unmittelbarer Bahnhofsnähe am richtigen Ort geplant, wobei das Bahnhofsareal auch einen attraktiven Aussenraum bilde. Mit dem Sockelbau füge sich das Gebäude harmonisch in den angrenzenden Gemeindegkörper ein. Von einem offensichtlichen Widerspruch zur bestehenden Bebauungsstruktur und -qualität der Umgebung könne nicht gesprochen werden.

Im Bericht wird festgehalten, der vorliegende Standort sei sowohl in Bezug auf das Ortsbild als auch auf die Region und das Landschaftsbild des oberen Rheintals besonders geeignet (S. 26). Dies ergebe sich aus dem Konzept. Danach ist die Gemeinde R.__ zum einen durch eine Nord-Süd-Achse, die durch die Trasse der Bahn gezeichnet ist, in zwei Hälften geteilt. Zum anderen teile eine Ost-West-Achse als Verbindung von Y.__, und S.__ den Ort ebenfalls in zwei Teile. Das Kreuz, das diese zwei Achsen bildeten und die städtebaulich unterschiedlich artikuliert seien, sei eines der charakteristischen Merkmale der Gemeinde R.__ und prägende Besonderheit von deren Physiognomie. Es diene der Bestimmung der Hochhausgebiete. Im Kreuzungspunkt der Achsen befände sich der R.__ Bahnhof mit vorgelagertem Bahnhofplatz, die Bahnüberführung ("Z.__") sowie die untere Mündung der Bahnhofstrasse, der Einkaufsmeile mit regionaler Ausstrahlung. Diese Stelle sei derzeit ein städtebaulicher Schwachpunkt an prominenter Stelle und bedürfe einer städtebaulichen Neuorganisation und Aufwertung. Der vorliegend strittige Standort – im Konzept als "R.__ Mitte: Hochhaus" bezeichnet – befände sich am Eingang der zentralen Geschäftszone der Bahnhofstrasse und in unmittelbarer Nähe zum Bahn- und Bushof und sei gleichsam Dreh- und Angelpunkt an der Schnittstelle zwischen



St.Galler Gerichte

Bahnhof, Geschäftszone, Z.___, Gleisübergang und dem H.___bach. Er sei in seiner Lage und Bedeutung derzeit stark unternutzt und hinterlasse eine Lücke in der ansonsten geschlossenen Baustruktur um die Bahnhofstrasse. Ein Hochhaus an dieser Lage könne bei qualitativ hochwertiger Gestaltung insbesondere als alleinstehendes Punkthochhaus in der Gemeindemitte eine zentrale städtebauliche Rolle spielen (S. 11 und 14). Ergänzend zu diesem über das gesamte Gemeindegebiet erstellten, im kommunalen Richtplan umgesetzten (vgl. E. 5.1 hiervor) Konzept wird in der dem Bericht beigelegten Studie der F.___ AG, U.___, Städtebauliche Integration / Architektonische Gestaltung, vom März 2015, überarbeitet im August 2017 (act. 9/17/2/2 [nachfolgend: Studie], S. 20), festgehalten, das geplante Hochhaus solle an der Gemeindegrenze des gewachsenen Gemeindegrenzkörpers in der Talebene neben dem H.___bach zu stehen kommen, welche den Auftakt bzw. Endpunkt der Bahnhofstrasse als repräsentativer, baumbestandener Boulevard und zentraler Achse der Gemeinde R.___ bilde. Die Beschwerdeführerin bestreitet diese Einschätzungen der von der Planungsbehörde beigezogenen Fachleute lediglich insoweit, als sie behauptet, es liege kein grösseres Umstrukturierungsgebiet vor, welches städtebaulich neu definiert werden müsste. Dieser Einwand stösst indessen ins Leere: Wie sich dem Geoportal und der Fotodokumentation zum Rekursaugenschein vom 14. April 2021 (act. 9/24) entnehmen lässt, ist das Plangebiet als Teil des umschriebenen (grösseren) R.___ Kreuzes, wie im Konzept zutreffend festgestellt wurde, im Gegensatz zur ansonsten geschlossenen Baustruktur um die Bahnhofstrasse tatsächlich derzeit stark unternutzt. Neben den Wohn- und Gewerbebauten Assek.-Nr. xx1, xx2 und xx3 (Parzelle Nr. 0001) resp. xx4 (Parzelle Nr. 0003) werden die Grundstücke Nrn. 0001, 0002 und 0003 grösstenteils als Parkplatz genutzt. Das Anliegen, die Nutzungsreserven in dieser Siedlungsbrache zu nutzen, wiegt umso schwerer, als das fragliche Gebiet unmittelbar neben dem Bahnhof R.___ mit internationalen Zug- und Busverbindungen (vgl. Bericht, S. 40) und ca. einen Kilometer (via L.___- und M.___strasse) von der nächsten Anschlussstelle (R.___) an das Nationalstrassennetz (N13 resp. A13 St. Margrethen-Ascona) entfernt liegt (www.geoportal.ch, <https://map.geo.admin.ch>) und damit verkehrsmässig optimal erschlossen ist. Im Übrigen hat die Beschwerdeführerin die Erwägungen 8.7 und 8.8 des angefochtenen Entscheids (act. 2, S. 43-45) resp. die Amtsberichte des TBA vom 20. Oktober 2020, 19. Mai 2021 und 22. Juli 2021, berichtet mit E-Mail vom 16. August 2021, zum Warenumschlag mit



Lastwagen im Beschwerdeverfahren inhaltlich nicht mehr beanstandet. Darin wird bestätigt, dass die Erschliessung resp. Grundstückszufahrt auch diesbezüglich (rechtlich) sichergestellt sei und das geplante Hochhaus nicht zwingend auf die Belieferung durch Lastwagen mit über 10 m Länge angewiesen sei (vgl. dazu auch Bericht, S. 20, 41-43). Entgegen der Darstellung der Beschwerdeführerin kann deshalb nicht von einer problematischen bzw. unbefriedigenden und gefährlichen Anlieferung mit Lastwagen die Rede sein. Die Versorgung des Plangebiets mit Gütern und Dienstleistungen soll zudem im Haus oder in unmittelbarer Nähe sichergestellt werden. überdies befindet sich in ca. 350 m Fusswegdistanz vom Plangebiet entfernt die Schule (vgl. Bericht, S. 40). Ferner wird von der Beschwerdeführerin nicht dargetan und ist auch nicht ersichtlich, inwiefern Interessen des Landschaftsschutzes (vgl. dazu Art. 3 Abs. 2 Ingress und lit. b RPG) oder des Ortsbildschutzes gegen den vorliegenden Standort sprechen sollten, zumal sich der geplante Standort weder in der Umgebung eines Landschafts- noch Ortsbildschutzgebietes oder eines Kulturobjekts befindet (www.geoportal.ch). Auch bestehen keinerlei relevante Anhaltspunkte für eine unerwünschte Fernwirkung des Gebäudes. Unter diesen Umständen kann der Einschätzung des HBA in seinem Amtsbericht vom 15. November 2016 insgesamt beigeprüft werden, wonach von der eigentlichen Schlüsselstelle des städtebaulichen Konzepts (Beilage zu act. 9/16) auszugehen ist. Sodann sollen der Standort und die Gestaltung insofern auf die umliegende städtebauliche Situation rund um den Hochhaussockel abgestimmt werden, als mit dem geplanten niedrig gehaltenen, rund 13 m bis 14 m hohen rechteckigen Sockel zwischen dem rund 65 m hohen Turm und der umliegenden kleinteiligeren Bebauung vermittelt werden soll: Die bestehenden Gebäudefluchten entlang der Bahnhof- und K.__strasse sollen dabei vom künftigen Sockel aufgenommen und in Richtung Bahnhof weitergeführt werden, währenddessen die geplante Arkade die Aufenthaltsqualität der neuen J.__strasse als Ladenstrasse stärken soll. Auf der Ostseite Richtung Bahnhof soll das Gebäude, welches auf der West- und Ostseite je eine Hauptfassade bilde, bis auf den Boden reichen, wo ein grosszügiger Vorplatz Besucher und Bewohner empfangen. In der Gesamterscheinung sei das Gebäude ausgewogen, was insbesondere durch die gut gewählten Verhältnisse zwischen Sockel- und Turmbreite sowie von Turmbreite und Turmhöhe erzielt werde. Die gewählten Volumina seien sowohl in sich als auch in Bezug auf die benachbarte Bebauung an der Bahnhofstrasse abgestimmt (vgl. Bericht,



S. 11). Diesbezüglich bestätigte das HBA in seinem Amtsbericht vom 18. Januar 2021 (act. 9/21), mit dem Sockelbau werde das 64,5 m hohe Hochhaus harmonisch in den angrenzenden Gemeindegrenzen eingebunden. Dabei spiele eine untergeordnete Rolle, ob der Turm (gemäss Konzept, S. 21) eine (typisierte) Gebäudehöhe von 50 m oder gemäss SNP eine Gesamthöhe von 64,5 m aufweise (vgl. dazu auch Bericht, S. 10). Anhaltspunkte, welche diese Einschätzungen des fachkundigen HBA ernsthaft erschüttern könnten, bestehen nicht. Selbst wenn das geplante Hochhaus optisch bzw. hinsichtlich der Massstäblichkeit zwangsläufig aus der in der Umgebung gegebenen Bebauungsstruktur herausragen wird, ist demnach davon auszugehen, dass es die Struktur der Siedlung angemessen respektiert und wahrt und sich gemäss dem Bericht (S. 26) gut in die heterogene (vgl. dazu Fotodokumentation zum Rekursaugenschein vom 14. April 2021, act. 9/24, und Studie, S. 9-16) Umgebung einfügt. Dies umso mehr, als die umliegenden Grundstücke überwiegend der Kernzone (K5a oder K5b) und ansonsten der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen zugewiesen sind, soweit sie nicht als Bahnareal dienen (www.geoportal.ch). Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin kann jedenfalls nicht gesagt werden, das Hochhaus nehme keinerlei Rücksicht auf die bestehende städtebauliche Situation. Dies gilt namentlich auch für das der Wohnzone W3 zugewiesene Gebiet zwischen der N.__-, der O.__-, der P.__- und der Q.__strasse, welches getrennt durch die Kernzone K5b und K5c zwischen der Q.__- und Bahnhofstrasse mindestens rund 80 m vom Plangebiet entfernt liegt, sowie für die nördlich der Bahnhofstrasse gelegenen Wohn- und Geschäftshäuser, insbesondere für dasjenige auf der in der Kernzone K5c gelegenen Parzelle Nr. 0011 der Beschwerdeführerin (www.geoportal.ch).

Zu keinem anderen Schluss führt auch der Umstand, dass auf den Grundstücken Nrn. 0002 und 0003, wie die Beschwerdeführerin ins Feld geführt hat, lediglich ein kleiner Park – im Halbe von rund 900 m² – als öffentlicher Freiraum geschaffen werden soll (vgl. dazu Studie, S. 20, Art. 14 Abs. 1 besV, Bericht, S. 15, 24 und 40). Diese planerische Einbusse ist mit Blick auf den Ermessensspielraum der Planungsbehörde hinzunehmen, zumal dieser öffentliche Freiraum, welcher durch die Erstellung einer unterirdischen Sammelgarage ermöglicht werden soll (vgl. Bericht, S. 19 f.), mit dem ebenfalls öffentlich zugänglichen Bahnhofsgebiet resp. dem im SNP festgesetzten Vorplatz des Hochhauses (vgl. dazu Art. 15 besV und Bericht, S. 24) verbunden ist und



St.Galler Gerichte

auf dem Sockelgeschoss ein halböffentlicher Aussenraum geschaffen werden soll (vgl. dazu Art. 15 Abs. 2 besV, Bericht, S. 30). Überdies erlaubt der gewählte Standort, dass der H.__bach im Rahmen des genehmigten Wasserbauprojekts ostseitig zumindest teilweise auch wieder für Mensch und Tier zugänglich gemacht wird (vgl. dazu act. 9/17/3/4, Art. 16 f. besV, Bericht, S. 24 f., 40). Im Weiteren lässt sich der Gewässerschutzkarte des Kantons St. Gallen entnehmen, dass das gesamte Hoheitsgebiet der Beschwerdegegnerin, soweit es nicht einer Grundwasserschutzzone zugewiesen ist, im Gewässerschutzbereich A_u liegt (www.geoportal.ch). Insofern kommt diesem Aspekt für die Standortwahl auf dem Gemeindegebiet der Beschwerdegegnerin – trotz gegenteiliger Ansicht der Beschwerdeführerin – keine gewichtige Bedeutung zu (vgl. dazu auch Bericht, S. 43 f., Umströmnachweis vom 8. August 2014 sowie Machbarkeitsstudie 2. Untergeschoss vom 13. April 2015, act. 9/17/2/2, sowie Verfügung des AREG vom 22. Juni 2020, wonach die grundwasserschutzrechtlichen Voraussetzungen für eine gewässerschutzrechtliche Bewilligung eines zweiten Untergeschosses gemäss der Einschätzung des AFU resp. des AWE vom 2. Juni 2020 als erbracht betrachtet werden könnten, act. 9/17/2/1). Im Weiteren wurden auch die angeführten Nachweise zum Dauerschattenwurf im Bericht (S. 27-29, 55 f.) von keiner Seite in Zweifel gezogen. Daraus lässt sich schliessen, dass die benachbarten Grundstücke unter keinem Titel in unzulässiger Weise beeinträchtigt werden, zumal die Beschwerdegegnerin auch die Einhaltung der massgeblichen Strassenlärmimmissionsgrenzwerte (Prognosezustand 2030) nach den Vorgaben im Amtsbericht des AFU vom 15. Oktober 2020 (Beilage zu act. 9/16) in der Ergänzung zum Bericht vom 24. Juni 2021 (Beilage zu act. 9/41) nachgewiesen hat (vgl. dazu auch Bericht, S. 31-39, 49-54, act. 5, S. 3 Ziff. II/3). Vor diesem Hintergrund durfte die Vorinstanz gestützt auf die städtebaulichen Überlegungen der Beschwerdegegnerin im Bericht sowie auf die von ihr eingeholten Amtsberichte das Vorliegen eines besonders geeigneten Hochhausstandorts und damit (implizit) auch die Eignung im Sinne von Art. 15 Abs. 4 Ingress und lit. a RPG bejahen, ohne Recht zu verletzen. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin hat die Vorinstanz damit auch ausreichend begründet, wieso kein vergleichbarer, mindestens so geeigneter Standort auf dem Gemeindegebiet der Beschwerdegegnerin besteht; ebenso weshalb der vorliegende Standort den übrigen vier im Konzept ausgewiesenen Hochhausstandorten und damit



auch die strittigen Planungen der Gesamtrevision der Zonenplanung vorgezogen werden konnte.

5.3.

Gesamthaft betrachtet liegt keine rechtsfehlerhafte Ermessensausübung der Vorinstanz vor. Diese hat vielmehr die massgeblichen Interessen im Rahmen ihrer Interessenabwägung vollständig erfasst, gewürdigt und gewichtet. Der von ihr gezogene Schluss, die relative Gewichtung der potentiell widerstreitenden Interessen liege innerhalb des der Beschwerdeführerin zustehenden weitgehenden Ermessensspielraums, erweist sich deshalb als zutreffend. Der Beschwerde ist daher in der Sache kein Erfolg beschieden.

6.

Schliesslich hält die Beschwerdeführerin dafür (act. 5, S. 24-26 Ziff. IV/4, act. 18, S. 3 Ziff. III/1.2), die amtlichen Kosten des Rekursverfahrens hätten ihr nicht auferlegt werden dürfen und ihr sei für das Rekursverfahren eine angemessene Parteientschädigung zuzusprechen, da die Voraussetzungen für die Abweisung des Rekurses erst im Verlauf des Rekursverfahrens geschaffen worden seien.

Aus dem Gebot der Verfahrensgerechtigkeit folgt, dass jeder Beteiligte – in Abweichung vom Erfolgsprinzip (Art. 95 Abs. 1 VRP) – die Kosten nach dem Verursacherprinzip zu übernehmen hat, die durch nachträgliches Vorbringen von Begehren, Tatsachen oder Beweismitteln entstehen, sofern ihm eine rechtzeitige Geltendmachung möglich und zumutbar gewesen wäre (Art. 95 Abs. 2 Satz 2 VRP). Den Behörden kommt bei der Verlegung und Bemessung von amtlichen und ausseramtlichen Kosten ein erheblicher Ermessensspielraum zu. Die Ermessenskontrolle ist dem Verwaltungsgericht im Beschwerdeverfahren verwehrt (vgl. Art. 61 Abs. 1 und 2 VRP; VerwGE B 2022/85 vom 23. Juli 2022 E. 2.3; VerwGE B 2021/75 vom E. 2.1 je mit Hinweisen).

Wie sich den vorstehenden Erwägungen entnehmen lässt, hat die Vorinstanz den Rekurs der Beschwerdeführerin zu Recht abgewiesen. Gemessen an ihren Rechtsbegehren vom 10. März 2020 und 30. April 2020 (act. 9/1, 5 je Ziff. I) ist die Beschwerdeführerin im vorangegangenen Rekursverfahren somit vollumfänglich



unterlegen. Da sie überdies nach Vorliegen des Amtsberichts des TBA vom 22. Juli 2021, berichtet mit E-Mail vom 16. August 2021 (act. 9/43, 45), an ihrem Rekurs festhielt (vgl. dazu auch Stellungnahmen der Beschwerdeführerin vom 10. und 27. September 2021 sowie 29. Oktober 2021, act. 9/49, 51, 55), lässt sich die Kostenverlegung der Vorinstanz nicht beanstanden.

7.

Im Sinn der vorstehenden Erwägungen ist die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist. Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend hat die Beschwerdeführerin die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens zu bezahlen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidgebühr von CHF 4'500 ist angemessen (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung; sGS 941.12, GKV); sie ist mit dem von der Beschwerdeführerin geleisteten Kostenvorschuss in gleicher Höhe zu verrechnen. Der Verlegung der amtlichen Kosten entsprechend hat die Beschwerdeführerin die obsiegende Beschwerdebeteiligte, deren Rechtsvertreter keine Kostennote eingereicht hat, für das Beschwerdeverfahren ermessensweise pauschal mit CHF 3'500 zuzüglich CHF 140 Barauslagen (vier Prozent von CHF 3'500) zu entschädigen (Art. 98 Abs. 1 und 2 in Verbindung mit Art. 98^{bis} VRP; Art. 30 Ingress und lit. b Ziff. 1 sowie Art. 31 Abs. 1 und 2 des Anwaltsgesetzes; sGS 963.70, AnwG; Art. 6, Art. 22 Abs. 1 Ingress und lit. b, Art. 28^{bis} der Honorarordnung, sGS 963.5, HonO). Ein Antrag auf Mehrwertsteuerzuschlag wurde nicht gestellt (vgl. Art. 29 HonO).

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht zu Recht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.

Die Beschwerdeführerin bezahlt die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von CHF 4'500 unter Verrechnung des geleisteten Kostenvorschusses in gleicher Höhe.

3.

Die Beschwerdeführerin entschädigt die Beschwerdebeteiligte für das



Beschwerdeverfahren ausseramtlich mit CHF 3'640 (inklusive Barauslagen), ohne Mehrwertsteuer.