



Fall-Nr.:	18-1478 / 18-1509 / 18-1550 / 18-1636 / 18-6370 / 18-6564 / 18-6716 / 18-6738 / 18-6857
Stelle:	Generalsekretariat Bau- und Umweltdepartement
Instanz:	Bau- und Umweltdepartement
Publikationsdatum:	07.07.2020
Entscheiddatum:	23.06.2020

BDE 2020 Nr. 56

Art. 11, 13, 17, 18 und 19 UVPV, Art. 4 Abs. 1, 21 Abs. 2 und 25a RPG, Art. 39 f. StrG. Im Verfahren der Anfechtung einer noch nicht rechtskräftigen Baubewilligung ist bei unterbliebener oder unvollständiger Umweltverträglichkeitsprüfung vom Grundsatz der Aufhebung der Bewilligung auszugehen, sofern aufgrund der vorliegenden Informationen die Bewilligungsfähigkeit nicht erstellt ist; im Planverfahren dagegen ist es möglich, nur den den Planerlass betreffenden Einspracheentscheid aufzuheben und die Angelegenheit zur nachträglichen Prüfung und zum Entscheid über die Umweltverträglichkeit an die Vorinstanz zurückzuweisen (Erw. 4). Liegen seit dem Genehmigungsdatum der Gesamtrevision einer Ortsplanung und dem Erlass eines nachfolgenden Teilzonenplans nur gerade drei Jahre, handelt es sich aus raumplanerischer Sicht noch um eine sehr neue Ortsplanung, weshalb das Interesse an ihrer Beständigkeit von vornherein sehr hoch zu gewichten ist (Erw. 5). Wenn die betroffene Bevölkerung vor dem Erlass eines Nutzungsplans keinerlei Gelegenheit hatte, diesen zu prüfen, ihre Meinung zu äussern, Anregungen zu hinterlegen sowie eine Antwort der Planungsbehörde darauf zu erhalten, hat es die Planungsbehörde versäumt, ein Mitwirkungsverfahren durchzuführen, das den bundesrechtlichen Anforderungen genügt (Erw. 6). Der Strassenbau beruht im Kanton St.Gallen auf einem Nutzungsplan im Sinn von Art. 14 Abs. 1 RPG, dem sogenannten "Teilstrassenplan", der die zugrundliegende Zone überlagert. Ein Strassenbauprojekt ("Teilstrassenplan") hat insbesondere einen Situationsplan, den Landbedarf für die dauernde und vorübergehende Beanspruchung des Bodens, allfällige Baulinien und die "Einteilung von Gemeindestrassen" zu enthalten. Die "Einteilung von Gemeindestrassen", in der Praxis regelmässig als "Klassierung" bezeichnet, stellt damit (neben Bauprojekt, Landbedarf und Baulinien) bloss einen – in der Regel nicht eigenständigen – Teilbereich des Teilstrassenplans dar. Folglich ist die Klassierung bzw. Öffentlicherklärung einer noch nicht vorhandenen Verkehrsanlage nicht möglich, weil die Klassierung stets an ein



Strassenbauprojekt anschliesst bzw. Folge desselben ist, nicht jedoch umgekehrt (Erw. 7). Hat ein für die Erschliessung eines Planperimeters erforderliches Strassenbauprojekt unmittelbare Auswirkungen auf den Perimeter oder sonstige Festlegungen eines Sondernutzungsplans, sind die beiden Nutzungspläne sowohl materiell als auch formell zwingend miteinander zu koordinieren (Erw. 8.8). // (Gegen diesen Entscheid wurde Beschwerde beim Verwaltungsgericht erhoben.)

BDE 2020 Nr. 56 finden Sie im angehängten PDF-Dokument



18-1478/18-1509/18-1550/18-1636/18-6370/18-6564/18-6716/18-6738/18-6857

Entscheid Nr. 56/2020 vom 23. Juni 2020

Rekurrent 1

A.____

Rekurrentin 2

B.____

vertreten durch Dr. Felix Huber, Rechtsanwalt, Mühlebachstrasse 38,
8008 Zürich

Rekurrentin 3

C.____ bestehend aus:

vertreten durch lic.iur. Marcel Landolt, Rechtsanwalt, Molkereistrasse 1, 8645 Jona

Rekurrentin 4

D.____

vertreten durch Dr. Christoph Bürgi, Rechtsanwalt, Blumenbergplatz 1, 9000 St.Gallen

Rekurrentin 5

E.____

vertreten durch M.A.HSG Linus Hofmann, Rechtsanwalt, Lattenhofweg 4, 8645 Y.____

gegen

Vorinstanz

Z.____ (Einspracheentscheid des Z.____ vom 19. Februar 2018 bzw. Entscheid der Bürgerschaft vom 23. September 2018)

Rekursgegnerin 1
(in Bezug auf alle Rekurse)

F.____ bestehend aus G.____ und H.____

vertreten durch lic.oec.HSG Thomas Frey, Rechtsanwalt, Oberer Graben 16, 9001 St.Gallen

Rekursgegnerin 2
(in Bezug auf die Rekurse
gegen den Teilzonenplan)

I.____

Betreff

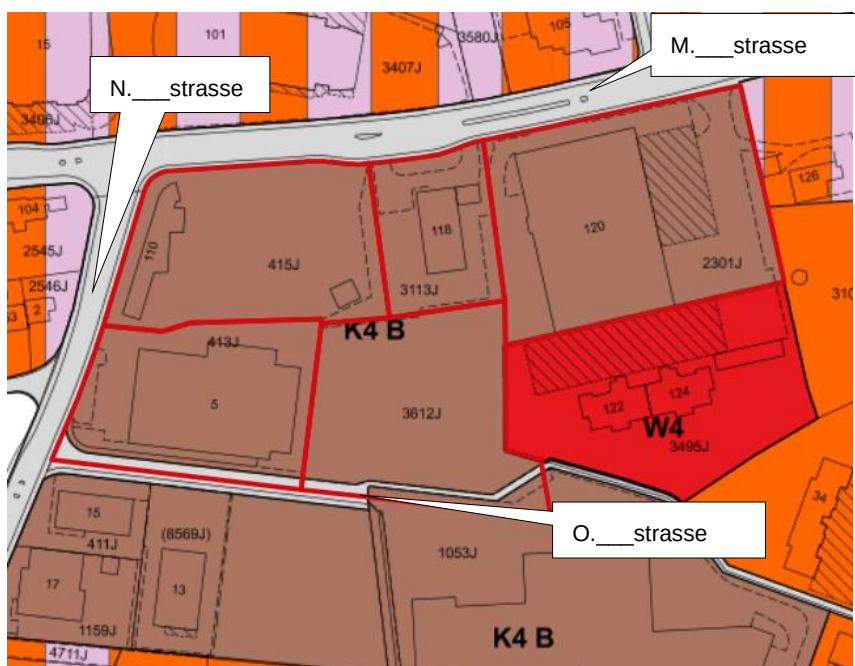
Teilzonenplan "K.____"
Gestaltungsplan "K.____" mit besonderen Vorschriften
Teilstrassenplan "Gestaltungsplan K.____"
Änderung Überbauungsplan "J.____"
Umweltverträglichkeitsbericht "Gestaltungsplan K.____"



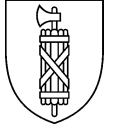
Sachverhalt

A.

a) Die F.____, X.____, ist Eigentümerin der Grundstücke Nrn. 001, 002, 003 und 004, alle Grundbuch Y.____. Die I.____, W.____, ist Eigentümerin des Grundstücks Nr. 005. Die Grundstücke sind nach dem geltenden Zonenplan der Stadt Y.____ vom 9. März 2011 der viergeschossigen Kernzone (K4B) zugeteilt. Sie liegen zwischen M.____strasse (Kantonsstrasse), N.____strasse (Gemeindestrasse 1. Klasse) und O.____strasse (Gemeindestrasse 2. Klasse).



b) Auf Grundstück Nr. 003 befindet sich das K.____ 1 (u.a. mit einem L.____-Markt im Untergeschoss und einem Möbelgeschäft in den Obergeschossen). Das Grundstück Nr. 002 ist mit einem dreigeschossigen Gebäude der P.____, V.____, überbaut, in dem heute einzig der "Kabelkeller" und Teile des Erdgeschosses noch genutzt sind, und auf Grundstück Nr. 001 befindet sich eine Autowaschstrasse. Südlich dieser Grundstücke besteht auf dem Grundstück Nr. 004 ein grosser asphaltierter Parkplatz und unmittelbar westlich davon, auf Grundstück Nr. 005, ein Q.____-Markt. Südlich des Parkplatzes, auf Grundstück Nr. 006, befindet sich das K.____ 2, in dem u.a. ein Baumarkt und ein Gartencenter betrieben werden. Zwischen dem K.____ 1 und dem K.____ 2 liegt das der Wohnzone für viergeschossige Bauten zugeteilte Grundstück Nr. 007, das mit dem elfgeschossigen "R.____-Hochhaus" aus den 1960er-Jahren überbaut ist. Das Grundstück Nr. 007 und das nördlich angrenzende Grundstück Nr. 003, auf dem sich das K.____ 1 befindet, liegen innerhalb des Perimeters des Überbauungsplans "J.____" vom 15. August 1971.



c) Der Rechtsvorgänger der F.____ und die Stadt Y.____ vereinbarten im Sommer des Jahrs 2011 für die Grundstücke Nrn. 001, 002, 003 und 004 ein Sondernutzungsplanverfahren durchzuführen, um das K.____1 zu ersetzen und das gesamte Areal aufzuwerten. In der Folge wurde unter Beizug der Stadtbildkommission ein Studienwettbewerb durchgeführt, aus dem das Projekt "S.____" als Sieger hervorging. Das Siegerprojekt wurde anschliessend weiterentwickelt und zu einem "Richtprojekt" ausgearbeitet. Weil dieses Projekt die Erstellung von Gebäuden mit acht Vollgeschossen vorsah, wurde für seine Umsetzung nicht nur ein Gestaltungsplan erarbeitet, sondern gleichzeitig auch ein Teilzonenplan, der das Gestaltungsplangebiet der höchstmöglichen (fünfgeschossigen) Bauklasse (K5A) zuteilte, welche die Zonenordnung von Y.____ kennt. Um den Teilzonenplanperimeter zweckmässig abgrenzen zu können, wurde in diesen – im Unterschied zum Gestaltungsplanperimeter – auch das Grundstück Nr. 005 der I.____ einbezogen.

d) In der Folge liess die Planungsbehörde die verschiedenen Erlasse beim Amt für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG) vorprüfen. Mit Bericht vom 29. November 2013 teilte das AREG mit, dass es keine Einwände gegen den Teilzonenplan habe, sofern dieser mit einem Gestaltungsplan gekoppelt werde; zudem gewährleiste der Gestaltungsplanentwurf nach Ansicht des Hochbauamtes (HBA) im Grundsatz eine städtebaulich vorzügliche Gesamtüberbauung. Allerdings wiesen der Gestaltungsplan und die zugehörigen besonderen Vorschriften erhebliche Mängel auf, weshalb sie umfassend überarbeitet werden müssten. Eine Genehmigung für den Gestaltungsplan in dieser Form könne nicht in Aussicht gestellt werden. Hinzu komme, dass gemäss dem vorliegenden Verkehrsgutachten Ausbauten am Strassennetz unumgänglich seien; die Genehmigung von Teilzonen-, Gestaltungs- und Teilstrassenplan setze somit zusätzlich ein genehmigungsfähiges Strassenprojekt voraus.

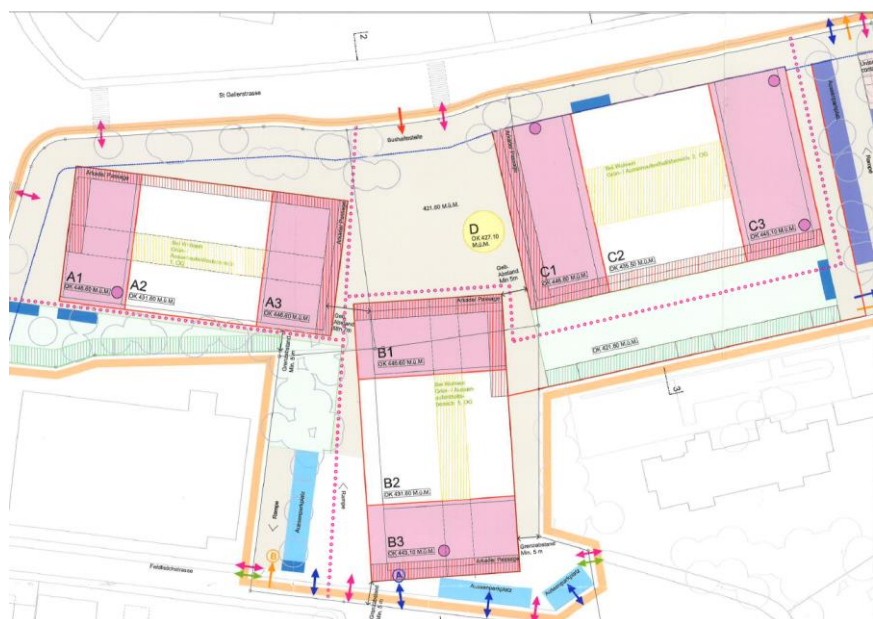
e) Die Erlasse wurden daraufhin überarbeitet, aber keiner weiteren Vorprüfung mehr unterzogen. Weil im Gestaltungsplangebiet gemäss Richtprojekt ein Einkaufszentrum mit einer Verkaufsfläche von mehr als 7'500 m² vorgesehen war und das Vorhaben deshalb vom Z.____ gemäss Ziff. 80.5 des Anhangs der eidgenössischen Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung (SR 814.011; abgekürzt UVPV) als UVP-pflichtig beurteilt wurde, wurde am 28. Januar 2014 durch die T.____ ein Umweltverträglichkeitsbericht (UVB) erstellt.

B.

a) Am 3. März 2014 erliess der Z.____ den Teilzonenplan "K.____" (im Folgenden Teilzonenplan). Gemäss Plan sollen die Grundstücke Nrn. 005, 001, 002, 003 und 004 mit einer Gesamtfläche von 21'970 m² von der K4B in die K5A umgezont werden. Gemäss Ziff. 2 des Planungsberichts zum Teilzonenplan vom 27. Februar 2014 soll der Zonenplan nur deswegen geändert werden, um den Gestaltungsplan erlassen zu können; "die Zonierung sei mit dem Bauprojekt bzw. dem Gestaltungsplan verknüpft". Das Grundstück

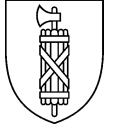
Nr. 005 der I.____ werde nur deshalb zusätzlich in den Erlass einbezogen, um eine zweckmässige Zonenabgrenzung zu erreichen.

b) Ebenfalls am 3. März 2014 erliess der Z.____ für die Grundstücke Nrn. 001, 002, 003 und 004 mit einer Gesamtfläche von 17'809 m² den Gestaltungsplan "K.____" (im Folgenden Gestaltungsplan) mit besonderen Vorschriften (besV). Gemäss Erlass sind im Plangebiet u.a. drei Baubereiche mit jeweils zwei achtgeschossigen Wohn- und Gewerbebauten (A1 und A3, B1 und B3 sowie C1 und C3) vorgesehen. Weiter ist die Zufahrt zur mehrgeschossigen Tiefgarage über die N.____strasse geplant.



Ausschnitt Gestaltungsplan "K.____"

Nach Art. 3 besV bezweckt der Gestaltungsplan das mit Juryentscheid vom 29. November 2012 gewählte Projektkonzept "S.____" baurechtlich zu sichern und dessen Umsetzung zu gewährleisten. Es soll ein Siedlungsschwerpunkt mit publikumsintensiven Einrichtungen realisiert werden, dessen städtebauliche, architektonische und landschaftsarchitektonische Qualität besonders hochstehend ist. Weiter soll die Regelung der Erschliessung und Parkierung gewährleistet und ein attraktives und durchmischtes Quartierzentrum mit einem breiten Angebot von unterschiedlichen Gewerbeflächen und Wohnungsgrundrissen angestrebt werden. Art. 4 besV sieht für das Plangebiet eine Ausnützungsziffer (AZ) von 1,68 oder maximal 30'000 m² vor. Nach Art. 5 Abs. 2 besV dürfen davon höchstens 2'500 m² als kundenintensive Nutzungen verwirklicht werden. Die gewerbliche Nutzung, insbesondere jene mit hohem Publikumsverkehr, ist nach Art. 5 Abs. 1 besV in den Untergeschossen, Erdgeschossen und teilweise in den ersten Obergeschossen anzuordnen. Die erforderlichen Abstellplätze für Personenwagen sind, mit Ausnahme der im Gestaltungsplan dargestellten (oberirdischen) Parkierungsflächen, in der



unterirdischen Tiefgarage anzuordnen (Art. 12 Abs. 2 besV). Die Anlieferung der Lastwagen ist dabei im zweiten Untergeschoss anzuordnen und durch die Tiefgaragenzu- und -wegfahrt zu erschliessen (Art. 13 Abs. 1 besV).

c) Weiter erliess der Z.____ am 3. März 2014 auch den Teilstrassenplan "Gestaltungsplan K.____" (im Folgenden Teilstrassenplan). Mit diesem sollen das spätere Erstellen von Gemeindewegen erster und zweiter Klasse in Nord-Süd- sowie West-Ost-Richtung durch das Plangebiet und die Verlängerung der bestehenden N.____strasse um rund 20 m nach Osten gesichert werden.

d) Am 3. März 2014 erliess der Z.____ zudem die Änderung des Überbauungsplans "J.____" mit besV (im Folgenden Änderung Überbauungsplan). Gemäss Erlass ist vorgesehen, das neu im Gestaltungsplan liegende und mit dem K.____1 überbaute Grundstück Nr. 003 aus dem Perimeter des geltenden Überbauungsplans zu entlassen und dessen besV für den im Planperimeter verbleibenden Grundstücksteil u.a. so anzupassen, dass die AZ von 0,66 auf 0,99 erhöht wird.

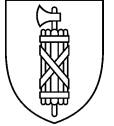
e) Schliesslich beschloss der Z.____ am 3. März 2014 auch, den "zur Genehmigung" vorliegenden UVB, aus dem sich ergebe, dass sämtliche Umweltvorschriften mit dem Gestaltungsplan eingehalten werden könnten, öffentlich aufzulegen. Zur Begründung der UVP-Pflicht führte der Stadtrat aus, im Planperimeter sei ein Einkaufszentrum mit einer Verkaufsfläche von mehr als 7'500 m² vorgesehen, womit das Vorhaben UVP-pflichtig sei.

C.

a) Teilzonen-, Gestaltungs-, Teilstrassen-, Änderung Überbauungsplan und UVB lagen vom 25. März bis 23. April 2014 öffentlich auf. Innert Auflagefrist erhoben u.a. B.____, Nussbaumen, vertreten durch Dr. Felix Huber, Rechtsanwalt, Zürich, die C.____, vertreten durch lic.iur. Marcel Landolt, Rechtsanwalt, Jona, die D.____, Zürich, vertreten durch Dr. Christoph Bürgi, Rechtsanwalt, St.Gallen, und A.____ Einsprachen gegen sämtliche Erlasse beim Z.____. Weiter erhob die E.____, T.____, vertreten durch M.A.HSG Linus Hofmann, Rechtsanwalt, Y.____, Einsprache gegen den Teilzonenplan.

b) In der Folge führte die Planungsbehörde Augenscheine und Einspracheverhandlungen durch.

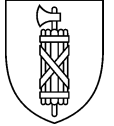
c) Weil das Verkehrskonzept der U.____, vom 23. Juli 2013 (im Folgenden 1. Verkehrsgutachten), auf dem auch der UVB beruhte, für die Projektrealisierung einen Ausbau des Knotens "M.____strasse/N.____strasse" verlangte, wurde durch das kantonale Tiefbauamt (TBA) ein Strassenprojekt erarbeitet, das einen Ausbau des Strassenknotens vorsah. Gegen den von der Politischen Gemeinde Y.____ für dieses Projekt zu leistenden Finanzbeitrag wurde im



Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens nach Art. 35 des Strassen-gesetzes (sGS 732.1; abgekürzt StrG) das Referendum ergriffen. Am 19. März 2017 fand in Y.____ eine Volksabstimmung statt, anlässlich derer das vom Kanton vorgesehene Kantonsstrassenprojekt "M.____strasse" von den Stimmberechtigten abgelehnt wurde.

d) Die Einspracheverhandlungen und die Ablehnung des Knoten-ausbaus M.____strasse/N.____strasse führten in weiterer Folge zu Anpassungen am Gestaltungsplan, den besV, dem Planungsbericht und dem dem UVB zugrundeliegenden 1. Verkehrsgutachten. Die Änderungen betrafen einerseits die vorgesehenen Zufahrten ins Plangebiet und andererseits eine teilweise Überdachung des zwischen den Baubereichen A, B und C vorgesehenen Platzes. Am 4. September 2017 erliess der Z.____ diese "1. Teiländerung des Gestaltungsplans K.____ mit besonderen Vorschriften". Die Änderungen am Gestaltungsplan, den besV und dem Planungsbericht lagen vom 26. Oktober bis 24. November 2017 öffentlich auf. Innert Auflagefrist erhoben wiederum die C.____ und die D.____, beide durch ihre jeweiligen Rechtsvertreter, sowie A.____ jeweils separate Einsprachen beim Z.____.

e) Mit separaten Beschlüssen vom 19. Februar 2018 wies der Z.____ sämtliche Einsprachen gegen Teilzonen-, Gestaltungs-, Teilstrassen- und Änderung Überbauungsplan ab. Zur Begründung wurde u.a. geltend gemacht, die Zonenplanänderung sei aus öffentlichen Interessen geboten, um an diesem Ort – wie im kommunalen Richtplan vorgesehen – einen neuen Siedlungsschwerpunkt mit verdichteter Nutzung verwirklichen zu können. Der Planperimeter sei zweckmässig abgegrenzt, weil er ein geschlossenes, von bestehenden Strassen umgrenztes Gebiet beschlage. Eine Ausdehnung des Planperimeters Richtung Süden, über die N.____strasse hinaus, mache planerisch keinen Sinn. Das Vorhaben mit kundenintensiven Verkaufsflächen von 2'500 m² und übrigen Verkaufsflächen von 5'500 m² sei offensichtlich UVP-pflichtig. Massgebliches Verfahren für die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) sei das Gestaltungsplanverfahren, weshalb von der Grundeigentümerin auch ein UVB eingereicht worden sei. Entgegen den Ausführungen in einzelnen Einsprachen hätten sich dessen Grundlagen während der Dauer der Einspracheverfahren nicht verändert; er sei weiterhin aktuell und habe deshalb auch nicht angepasst werden müssen. Zwar basiere der UVB noch auf dem 1. Verkehrsgutachten, welches inzwischen durch das verkehrstechnische Gutachten der U2.____, Schlussbericht vom 12. Juli 2017 (im Folgenden 2. Verkehrsgutachten), abgelöst und im Rahmen der Auflage der "1. Teiländerung des Gestaltungsplans K.____ mit besonderen Vorschriften" öffentlich bekannt gemacht worden sei. Aus dem neuen, 2. Verkehrsgutachten ergebe sich, dass die Zunahme des Verkehrs – entgegen der ersten Annahme – nur noch marginal ausfalle und die Erschliessung damit weiterhin gegeben sei; folglich stehe die geplante Erschliessung des Plangebiets der Genehmigung des Gestaltungsplans nicht entgegen. Der Gestaltungsplan habe auch keine materielle Zonenplanänderung zur Folge, weil die AZ lediglich 1,68 betrage und damit der AZ der K4B (einschliesslich 20 %-Bonus) entspreche. Er stelle vielmehr eine



städtebaulich vorzüglich gestaltete Gesamtüberbauung sicher und führe nicht zu einer erheblichen Beeinträchtigung der Nachbarinteressen. Es würden – entgegen der Ansicht der Einsprecher – keine Hochhäuser mit über 25 m Höhe geplant. Ob die im Gestaltungsplan angegebene Höhenkote im Bereich des geplanten Platzes zwischen den Baubereichen A, B und C stimme oder nicht, sei dafür nicht entscheidend. Massgebend sei einzig, dass die Gebäudehöhe der sechs achtgeschossigen Bauten im Rahmen des Baugesuchs nur höchstens 25 m ab Niveaupunkt betragen dürfe, wie es in der Vereinbarung zwischen der Planungsbehörde und der Rekursgegnerin 1 bestimmt worden sei. Aus dem "Schallschutznachweis nach LSV" der U3.____, vom 18. September 2013 (im Folgenden Schallschutznachweis) ergebe sich zwar, dass an Teilen der geplanten westlichen und nördlichen Gebäudefassaden die Immissionsgrenzwerte um bis zu höchstens 4 dB(A) überschritten seien. Dieser Umstand verwundere angesichts der hohen Verkehrsbelastung der M.____strasse aber nicht weiter; ihm werde im nachfolgenden Baubewilligungsverfahren noch Beachtung geschenkt werden müssen. Mit den im UVB und im Schallschutznachweis aufgezeigten Massnahmen könnten die umweltschutzrechtlichen Bestimmungen jedenfalls eingehalten werden.

f) Der Teilzonenplan wurde vom 6. März bis 16. April 2018 dem fakultativen Referendum unterstellt. Weil dieses ergriffen wurde, fand am 23. September 2018 eine Volksabstimmung statt, anlässlich derer der Teilzonenplan mit 4'491 Ja- gegen 3'342 Nein-Stimmen angenommen wurde. Mit Schreiben vom 1. Oktober 2018 gab der Z.____ den Einsprechern von der Zustimmung der Bürgerschaft Kenntnis und eröffnete ihnen die Rekursfrist von vierzehn Tagen.

D.

a)

aa) Gegen den Beschluss vom 19. Februar 2018 in Sachen Gestaltungs-, Teilstrassen- und Änderung Überbauungsplan erhob A.____ (im Folgenden Rekurrent 1) am 12. März 2018 Rekurs (Nr. 18-1478) beim Baudepartement mit den Anträgen:

1. Der Beschluss des Stadtrates Y.____ vom 19. Februar 2018 (Beschluss Nr. 2018-87) sei in den Ziffern b) 3-5 aufzuheben und der Gestaltungsplan mit besonderen Vorschriften K.____, der Teilstrassenplan Gestaltungsplan K.____, die Änderung des Überbauungsplanes J.____ und der Umweltverträglichkeitsbericht Gestaltungsplan K.____ seien nicht zu genehmigen bzw. aufzuheben.
2. Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolge zulasten der Rekursgegner und/oder der Vorinstanz (zzgl. Mehrwertsteuer).

bb) Der Rekurrent 1 erhob am 3. Oktober 2018 auch gegen den Entscheid der Bürgerschaft vom 23. September 2018 und damit gegen



den Teilzonenplan Rekurs (Nr. 18-6370) beim Baudepartement mit den Anträgen:

1. Der Beschluss des Stadtrates Y.____ vom 19. Februar 2018 (Beschluss Nr. 2018-87) sei in der Ziffer a) 1 aufzuheben und der Teilzonenplan K.____ sei nicht zu genehmigen bzw. aufzuheben.
2. Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolge zulasten der Rekursgegner und/oder der Vorinstanz (zzgl. Mehrwertsteuer).

cc) In der beide Rekursverfahren umfassenden Rekursergänzung vom 20. November 2018 wird zur Begründung geltend gemacht, es lägen keine wesentlich geänderten Verhältnisse vor. Das Plangebiet sei erst im Jahr 2011 umgezont worden, weshalb es nicht zulässig sei, für dieses nur drei Jahre später bereits wieder einen neuen Teilzonenplan zu erlassen. Der Gestaltungsplan bewirke eine unzulässige materielle Zonenplanänderung, wenn in der K5A plötzlich Bauten mit bis zu 30 m Höhe erstellt werden dürften. Die vorgesehene Überbauung beeinträchtige die Nachbarinteressen massiv; sie habe insbesondere negative Auswirkungen auf Wohnhygiene und -qualität, Lärmentwicklung, Aussicht und Verkehrssicherheit. Das Plangebiet sei schon heute über die bestehenden Strassen ungenügend erschlossen; das zusätzlich zu erwartende Verkehrsaufkommen könne vom bestehenden Strassennetz nicht auch noch aufgenommen werden. Im 1. Verkehrsgutachten sei man im Endzustand von einem zu erwartenden Mehrverkehr von 32 % ausgegangen, im 2. Verkehrsgutachten werde dieser Wert ohne Begründung auf nur mehr 2,1 % reduziert. Eine nachvollziehbare Berechnung der künftigen Parkplätze fehle zudem, was es unmöglich mache, den künftigen Verkehr aus dem Plangebiet abzuschätzen. Gemäss Schallschutznachweis könnten die Immissionsgrenzwerte an den Nordfassaden der Bauten im Plangebiet nicht eingehalten werden. Auch die Änderung des Überbauungsplans sei unrechtmässig; dieser sei im Jahr 1971 erlassen worden, um innerhalb des Plangebiets die Ausnützung zu verteilen. Neben einem elfgeschossigen Hochhaus im südlichen Teil des Plangebiets habe man zu Kompensationszwecken auch einen nur zweigeschossig überbaubaren nördlichen Gebietsteil ausgeschieden. Genau dieser Teil mit Mindernutzung solle nun aus dem Perimeter des Überbauungsplans J.____ entlassen, neu der K5A zugeteilt, anschliessend mit dem Gestaltungsplan überlagert und dann achtgeschossig überbaut werden.

b)

aa) Gegen den Beschluss vom 19. Februar 2018 in Sachen Gestaltungsplan erhob B.____ durch ihren Vertreter (im Folgenden Rekurrentin 2) am 13. März 2018 Rekurs (Nr. 18-1509) beim Baudepartement mit den Anträgen:

1. Es sei auf den Gestaltungsplan K.____ zu verzichten;
2. es sei ein Augenschein durchzuführen;



3. alles unter Kosten- und Entschädigungsfolge zulasten der Rekursgegner.

Zur Begründung wird ausgeführt, der Gestaltungsplan führe zu einer materiellen Zonenplanänderung, weil er massiv von der Grundordnung abweiche. Er stelle auch keine städtebaulich vorzügliche Gesamtüberbauung sicher, sondern solle einzig der Realisierung eines überdimensionierten, die Nachbarinteressen nicht berücksichtigenden Vorhabens dienen. Die Überbauung weise zu geringe Gebäudeabstände auf und habe zudem übermässige Beschattung und Lärm zur Folge. Weiter seien das Erschliessungskonzept, mit der Fahrrampe unmittelbar westlich des Grundstücks der Rekurrentin, und die Erschliessung insgesamt ungenügend.

bb) Die Rekurrentin 2 erhob am 22. Oktober 2018 durch ihren Vertreter auch gegen den Entscheid der Bürgerschaft vom 23. September 2018 und damit gegen den Teilzonenplan Rekurs (Nr. 18-6857) beim Baudepartement mit den Anträgen:

1. Es sei die Genehmigung des Teilzonenplans K.____ durch die Stimmberechtigten mittels Referendumsabstimmung vom 23. September 2018 aufzuheben;
2. alles unter Kosten- und Entschädigungsfolge zulasten der Rekursgegnerin.

Zur Begründung wird vorgebracht, es lägen keine wesentlich geänderten Verhältnisse vor, die eine Planänderung rechtfertigten. Das Plangebiet sei erst im Jahr 2011 umgezont worden, weshalb es nicht zulässig sei, für dieses nur drei Jahre später bereits wieder einen neuen Teilzonenplan zu erlassen. Die umliegenden Grundstücke befänden sich alle in dreigeschossigen Zonenarten; folglich sei die Zuteilung des Plangebiets zu einer fünfgeschossigen Zone von vornherein planerisch unzweckmässig.

c)

aa) Gegen den Beschluss vom 19. Februar 2018 in Sachen Gestaltungs-, Teilstrassen- und Änderung Überbauungsplan erhob die C.____ durch ihren Vertreter (im Folgenden Rekurrentin 3) am 14. März 2018 Rekurs (Nr. 18-1550) beim Baudepartement mit den Anträgen:

1. Der Beschluss des Stadtrates Y.____ vom 19. Februar 2018 (Beschluss Nr. 2018-87) sei in den Ziffern b) 3-5 aufzuheben und der Gestaltungsplan mit besonderen Vorschriften K.____, der Teilstrassenplan Gestaltungsplan K.____, die Änderung des Überbauungsplanes J.____ und der Umweltverträglichkeitsbericht Gestaltungsplan K.____ seien nicht zu genehmigen bzw. aufzuheben.



2. Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolge zulasten der Rekursgegner und/oder der Vorinstanz (zzgl. Mehrwertsteuer).

bb) Die Rekurrentin 3 erhob am 11. Oktober 2018 auch gegen den Entscheid der Bürgerschaft vom 23. September 2018 und damit gegen den Teilzonenplan Rekurs (Nr. 18-6564) beim Baudepartement mit den Anträgen:

1. Der Beschluss des Stadtrates Y.____ vom 19. Februar 2018 (Beschluss Nr. 2018-87) sei in der Ziffer a) 1 aufzuheben und der Teilzonenplan K.____ sei nicht zu genehmigen bzw. aufzuheben.
2. Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolge zulasten der Rekursgegner und/oder der Vorinstanz (zzgl. Mehrwertsteuer).

cc) In der beide Rekursverfahren umfassenden Rekursergänzung vom 20. November 2018 wird zur Begründung geltend gemacht, es lägen keine wesentlich geänderten Verhältnisse vor. Das Plangebiet sei erst im Jahr 2011 umgezont worden, weshalb es nicht zulässig sei, für dieses nur drei Jahre später bereits wieder einen neuen Teilzonenplan zu erlassen. Rund um das Plangebiet gebe es nur dreigeschossige Bauten; es sei daher nicht einsehbar, weshalb das Plangebiet der K5A zugeschrieben werden solle. Die geplanten Bauten würden sich nicht in die Umgebung einfügen. Der Gestaltungsplan stelle keine städtebaulich vorzügliche Überbauung sicher, sondern bewirke vielmehr eine materielle Zonenplanänderung, weil in der K5A bis zu 30 m hohe Bauten erstellt werden könnten; der Erlass nehme zudem keine Rücksicht auf die Nachbarinteressen. Im Weiteren seien die Erschliessung des Plangebiets, der Teilstrassenplan und das Verkehrskonzept ungenügend, die Lärmvorschriften würden nicht eingehalten und auch die Voraussetzungen für die Änderung des Überbauungsplans J.____ seien nicht gegeben.

d)

aa) Gegen den Beschluss vom 19. Februar 2018 in Sachen Gestaltungs-, Teilstrassen- und Änderung Überbauungsplan erhob die D.____ durch ihren Vertreter (im Folgenden Rekurrentin 4) am 14. März 2018 Rekurs (Nr. 18-1636) beim Baudepartement.

bb) Die Rekurrentin 4 erhob am 16. Oktober 2018 auch gegen den Entscheid der Bürgerschaft vom 23. September 2018 und damit gegen den Teilzonenplan Rekurs (Nr. 18-6738) beim Baudepartement.

cc) In der beide Rekursverfahren umfassenden Rekursergänzung vom 20. November 2018 werden folgende Anträge gestellt:

1. Der Einspracheentscheid des Stadtrates Y.____ vom 19. Februar 2018 (Versand 27. Februar 2018/1. Oktober 2018) sei aufzuheben.



2. Die folgenden, vom Z.____ am 3. März 2014 genehmigten Erlasse seien aufzuheben:
 - Teilzonenplan K.____
 - Gestaltungsplan K.____
 - Änderung Überbauungsplan J.____
 - Teilstrassenplan zum Gestaltungsplan K.____
3. Unter Kosten- und Entschädigungsfolge.

Zur Begründung wird geltend gemacht, die Rekurrentin sei Eigentümerin des Grundstücks Nr. 006 und damit gemäss Dienstbarkeitsvertrag berechtigt, das gesamte heutige Parkplatz-Grundstück Nr. 004 uneingeschränkt mit zu benützen. Als Dienstbarkeitsberechtigte habe die Rekurrentin eine miteigentumsähnliche Rechtsposition, die derjenigen eines Baurechtsberechtigten ähnlich sei; folglich hätte sie dem Gestaltungsplan unterschriftlich zustimmen müssen. Nachdem diese Zustimmung nicht vorliege, könne der Gestaltungsplan von vornherein nicht genehmigt und umgesetzt werden. Ein Erlass, der infolge entgegenstehender Dienstbarkeiten nicht umsetzbar sei, sei planerisch unzweckmässig. Im Weiteren werde die heutige Erschliessung durch das Vorhaben erheblich intensiviert; es seien mehr Parkplätze erforderlich als vorgesehen.

e) Am 16. Oktober 2018 erhob die E.____ durch ihren Vertreter (im Folgenden Rekurrentin 5) gegen den Entscheid der Bürgerschaft vom 23. September 2018 und damit gegen den Teilzonenplan Rekurs (Nr. 18-6716) beim Baudepartement mit den Anträgen:

1. Der Teilzonenplan K.____ sei aufzuheben.
2. Der Beschluss der Bürgerschaft der Politischen Gemeinde Y.____ vom 23.09.2018 betreffend Teilzonenplan K.____ sei aufzuheben.
3. Der Beschluss Nr. 2018-82 vom 19. Februar 2018 des Stadtrates Y.____ sei aufzuheben.
4. Eventualiter sei der Teilzonenplan K.____ zur Überarbeitung zurückzuweisen.
5. Unter Kosten- und Entschädigungsfolge (zzgl. MWST und Spesen).

Zur Begründung wird ausgeführt, die Abgrenzung des Teilzonenplanperimeters sei unzweckmässig. Aus ortsplanerischer Sicht dränge sich der Einbezug des Grundstücks Nr. 008 der Rekurrentin in das Plangebiet auf, weil dieses ebenfalls gross sei (13'465 m²) und sich als Sied-



lungsschwerpunkt eigne. Das 2. Verkehrsgutachten sei unglaublich und werde bestritten; das Plangebiet sei nicht hinreichend erschlossen. Es sei erst im Jahr 2011 umgezont worden. Wenn nun nur drei Jahre später bereits wieder ein neuer Teilzonenplan aufgelegt werde, verletzte das den Grundsatz der Planbeständigkeit, zumal keine wesentlich geänderten Verhältnisse vorlägen.

E.

a) In ihren Vernehmlassungen vom 4. Februar 2019 bringt die Vorinstanz – ohne Antragstellung – zu acht der neun Rekurse vor, das Plangebiet präsentiere sich heute von einer wenig anspruchsvollen Seite. Es habe den Charakter eines Vorstadtbereichs, sei vorwiegend von oberirdischen Autoabstellplätzen geprägt und biete wenig Anreize. Neu solle das Quartier durch den Erlass des Gestaltungsplans ein eigenes Zentrum erhalten und dadurch an Attraktivität und Lebensqualität gewinnen. Die deshalb nötige Zonenplananpassung trage dem raumplanerischen Kernanliegen der Verdichtung Rechnung; die Umzonung sei somit zweckmässig und sachgerecht. Es sei einzelnen Rekurrenten zuzustimmen, dass sich das geplante Vorhaben weniger an der direkten Umgebung orientiere; es beanspruche im Gegenteil gewollt eine gewisse Sonderstellung, weil es einen neuen Siedlungsschwerpunkt schaffen solle. Es würden jedoch keine 30 m hohen Bauten ermöglicht; im Planungsbericht zum Gestaltungsplan vom 22. Januar 2014, S. 10, Ziff. 2.1, sei festgehalten, dass die Gebäudehöhe höchstens 25 m ab Niveaupunkt bzw. 16 m ab Höhe der M.____strasse betragen dürfe. Zum Verkehrskonzept wird ausgeführt, es seien im Lauf des Verfahrens vier verschiedene Verkehrsgutachten erstellt worden, die teilweise auf unterschiedlichen Ausgangslagen und Fragestellungen beruhten. Die inzwischen erwartete, nur mehr reduzierte Verkehrsbelastung resultiere daraus, dass zum einen die im Plangebiet vorgesehene kundenintensive Verkaufsfläche erheblich verringert und zum anderen der Wert der Grundbelastung aufgrund neuer Verkehrszahlen nach unten korrigiert worden sei. Weiter belege der Schallschutznachweis, dass im Baubewilligungsverfahren die lärm-schutzrechtlichen Vorgaben erfüllt werden könnten.

Einzig in Bezug auf das Rekursverfahren Nr. 18-6738 der Rekurrentin 4 beantragt die Vorinstanz, auf den Rekurs nicht einzutreten, weil die von der Rekurrentin eingereichte Begründung nur den Gestaltungs-, nicht aber den Teilzonenplan betreffe.

b) In ihren Vernehmlassungen vom 26. Februar 2019 beantragt die Rekursgegnerin 1, vertreten durch lic.oec.HSG Thomas Frey, Rechtsanwalt, St.Gallen, die Rekurse

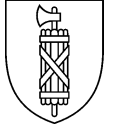
- Nrn. 18-1478 und 18-6370 des Rekurrenten 1,
- Nrn. 18-1509 und 18-6857 der Rekurrentin 2,
- Nrn. 18-1550 und 18-6564 der Rekurrentin 3,



- Nrn. 18-1636 und 18-6738 der Rekurrentin 4 sowie
- Nr. 18-6716 der Rekurrentin 5
- unter Kostenfolge abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei.

Mit praktisch gleichlautenden Ausführungen wird hinsichtlich der Rekurse der Rekurrenten 1 und 3 geltend gemacht, der Rekurrent 1 und die Rekurrentin 3 seien in den Verfahren Nrn. 18-1478 und 18-6370 sowie 18-6564 nicht rekursberechtigt, weil ihnen die räumliche Nähe zum Plangebiet fehle; im Verfahren Nr. 18-1550 anerkennt die Rekursgegnerin 1 – wohl versehentlich – die Rekursberechtigung der Rekurrentin 3 dagegen ausdrücklich als gegeben. In formeller Hinsicht beantragt die Rekursgegnerin 1 weiter – genauso wie bereits die Vorinstanz –, auf Rekurs Nr. 18-6738 der Rekurrentin 4 nicht einzutreten, weil die von der Rekurrentin eingereichte Begründung nur den Gestaltungs-, nicht aber den Teilzonenplan betreffe. Aus dem gleichen Grund verlangt sie auch, auf den Rekurs Nr. 18-1636 der Rekurrentin 4 nicht einzutreten, soweit darin die Aufhebung des Teilstrassenplans und die Aufhebung der Änderung des Überbauungsplans beantragt werde.

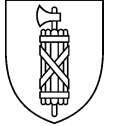
In materieller Hinsicht wird hinsichtlich aller neun Rekurse zusammenfassend ausgeführt, die Bürgerschaft der Stadt Y.____ habe am 23. September 2018 zugunsten der Teilzonenplanänderung entschieden. Gestützt auf diesen Entscheid des Souveräns sei die Nutzungsordnung nun eben zu revidieren, auch wenn diese nur gerade drei Jahre zuvor erlassen worden sei. Nachdem sie zudem nur ein beschränktes Gebiet betreffe und der Planperimeter auch zweckmässig abgegrenzt sei, greife das Argument der Planbeständigkeit nicht. Die Vorinstanz sei davon ausgegangen, dass eine Umzonung erfolgen müsse, damit der gleichzeitig erlassene Gestaltungsplan nicht zu einer materiellen Zonenplanänderung führe. Die Rekursgegnerin 1 sei der Ansicht, dass eine solche Aufzonung nicht zwingend erforderlich gewesen wäre, weil der Gestaltungsplan ohnehin nur höhere Häuser zulasse, was mittels Sondernutzungsplan auch in der geltenden K4B zulässig gewesen wäre. Der Gestaltungsplan sei auch inhaltlich nicht zu beanstanden. Eine vorgängige schriftliche Zustimmung der bloss dienstbarkeitsberechtigten Rekurrentin 4 zum Plan sei nicht notwendig gewesen. Das geplante Vorhaben entspreche den Vorgaben des kantonalen Richtplans, der innerhalb des Planperimeters ausdrücklich publikumsintensive Nutzungen vorsehe. Bei der geplanten Verwirklichung von 170 Wohnungen, kundenintensiven Verkaufsflächen von 2'500 m² und übrigen Verkaufsflächen von weiteren 5'500 m² sei diese Anforderung offensichtlich erfüllt; das Bauvorhaben sei damit von überörtlicher Bedeutung. Trotzdem nehme der umstrittene Gestaltungsplan auf die Interessen der Nachbarn gebührend Rücksicht. Namentlich schaffe er ausgedehnte Freiräume zwischen den geplanten achtgeschossigen Bauten. Es treffe auch nicht zu, dass 30 m hohe



Gebäude vorgesehen seien; schliesslich seien die maximal zulässigen Dachkoten im Gestaltungsplan verbindlich festgelegt. Die Erschliessung des Plangebiets sei ausreichend und es gebe kein Verkehrsproblem, weil im Plangebiet genügend Parkmöglichkeiten geschaffen würden und das bestehende Strassennetz hinreichend leistungsfähig sei. Die umstrittene Überbauung werde auch lärmässig nicht zu beanstanden sein; die Prüfung, ob die Lärmgrenzwerte eingehalten seien, werde allerdings erst im Baubewilligungsverfahren zu erfolgen haben.

c) In seinen Vernehmlassungen vom 26. Juni 2019 zu den neun Rekursen führt das AREG aus, die umstrittene Quartierentwicklung sei planerisch sowohl im kommunalen als auch im kantonalen Richtplan abgestützt. Der kantonale Richtplan bezeichne das Gebiet als Standort für publikumsintensive Einrichtungen (Koordinationsblatt S 42). Solche Standorte dienten der Stärkung und dem Erhalt der Ortskerne, sie stellten die Grundversorgung sicher und seien für die Standortattraktivität des Kantons von zentraler Bedeutung. Der kommunale Richtplan (Koordinationsblatt S 2.5) gebe ebenfalls eine Verdichtung im Bereich K.____ behördenbegleitend vor; namentlich sollten dort die Zentrumsfunktion gestärkt und der öffentliche Raum aufgewertet werden. Aus diesen Punkten ergebe sich – auch aus kantonaler Sicht – grundsätzlich ein wesentliches öffentliches Interesse am Erlass des Teilzonen- und Gestaltungsplans. Bei der Frage der Planbeständigkeit des noch neuen Zonenplans sei u.a. das Ausmass der beabsichtigten planerischen Änderungen zu berücksichtigen. Je einschneidender sich eine Änderung auswirke, desto stärker sei das Interesse der Nachbarn an der Beständigkeit des Plans zu gewichten. Mit der Zonenplanänderung erfolge eine Aufzoning um eine Bauklasse (K4B in K5A), was bedeute, dass ein Vollgeschoss mehr erstellt werden dürfe und die Gebäudehöhe um 1 m und die Firsthöhe um 5 m angehoben würden. Diese Änderungen seien aus Sicht des AREG für sich allein nicht erheblich. Zusammen mit dem Gestaltungsplan sei die geplante Änderung aber auch nicht unbedeutend; sie habe doch eine gewisse Grösse und die geplante Innenentwicklung zur Zentrumsbildung strahle auf die Umgebung aus. Zentrumsbildungen von dieser Grösse könnten bezüglich Dimension bzw. Bauvolumen jedoch nicht zum Vornherein genau spezifiziert werden. Dazu sei regelmässig eine Entwicklungsplanung erforderlich, die aufzeige, wie eine städtebaulich vorzügliche Umsetzung aussehe. Zudem müsse auch der Grundeigentümer einen solchen Prozess mittragen, da sonst die Realisierungswahrscheinlichkeit zu klein wäre. Für die nun im umstrittenen Gestaltungsplan als städtebaulich vorzüglich befundenen Dimensionen der geplanten Überbauung sei eine Umzoning des Gebiets erforderlich und auch akzeptierbar.

Teilzonen- und Gestaltungsplan seien am 29. November 2013 vorgeprüft worden. Insbesondere der Gestaltungsplan habe damals den formellen und materiellen Anforderungen deutlich nicht genügt. Die Vorinstanz habe den Erlass in der Folge zwar überarbeitet. Der Gestaltungsplan und seine besV seien aber nach wie vor unklar und des-



halb nicht abschliessend beurteilbar. Eine Genehmigung könne derzeit auch deshalb nicht in Aussicht gestellt werden, weil das TBA im Mitbericht vom 6. Juni 2019 die Auffassung vertrete, die hinreichende Erschliessung des Plangebiets sei aufgrund der vorliegenden Unterlagen und der bislang durchgeführten Verfahren noch nicht gegeben.

d) Das TBA kommt im Mitbericht vom 6. Juni 2019 zusammengefasst zum Ergebnis, dass die vorliegenden Verkehrsgrundlagen klar aufzeigten, dass die vorgesehenen planerischen Entwicklungen auf der bestehenden Verkehrsinfrastruktur nicht funktionierten. Der aus dem zu erwartenden Mehrverkehr resultierende Rückstau könne von der Linksabbiegespur der M.____strasse (Ost) in die N.____strasse nicht aufgefangen werden und es sei deshalb mit starken Störungen zwischen dem Linksabbiege- und dem Geradeaus-Fahstreifen auf der M.____strasse zu rechnen. Um die geplanten Entwicklungen realisieren zu können, müsse die bestehende Strasseninfrastruktur vorgängig ausgebaut werden. Ohne Ausbau der Strasseninfrastruktur bringe die umstrittene Planung eine Verschlechterung der Verkehrssituation am Knoten M.____strasse/N.____strasse mit sich.

F.

In der Folge erhielten die Verfahrensbeteiligten die Möglichkeit, zu den eingegangenen Vernehmlassungen Stellung zu nehmen.

a)

aa) Der Rekurrent 1 verlangt mit Eingabe vom 28. August 2019 u.a., beim Entscheid über die neun Rekurse habe sich das Baudepartement auch an seinem eigenen Entscheid in Sachen "Rekurse X2.____strasse, Y.____" (BDE Nr. 2/2019 vom 25. Januar 2019), zu orientieren. Im Weiteren rügt er eine Verletzung der Mitwirkungsgrundsätze, weil die Nachbarschaft in die umstrittene Planung vor dem Jahr 2014 nie einbezogen worden sei. Die Zahlen in den verschiedenen Verkehrsgutachten seien geschönt, es solle deshalb eine Oberexpertise eingeholt werden. Zudem habe die Bürgerschaft das Kantonsstrassenprojekt "M.____strasse" abgelehnt. Die Planungsbehörde wolle das aber offenbar nicht wahrhaben, weil sie das abgelehnte Projekt nun im Rahmen der Gesamtabstimmung "Stadtraum" im November 2019 nochmals unverändert der Bürgerschaft zur Abstimmung unterbreite.

bb) Der Vertreter der Rekurrentin 3 verweist mit Schreiben vom 30. August 2019 bezüglich der Frage der Planbeständigkeit ebenfalls auf die Erwägungen des Baudepartementes in BDE Nr. 2/2019 vom 25. Januar 2019 und sieht deshalb die umstrittene Umzonung des Plangebiets als unmöglich an. Zudem bestätige der Mitbericht des TBA, dass es an der hinreichenden Erschliessung des Plangebiets fehle.

cc) Der Vertreter der Rekurrentin 4 bringt mit Eingabe vom 30. August 2019 ebenfalls vor, aufgrund der Vernehmlassung des AREG und des Mitberichts des TBA sei erstellt, dass der



Gestaltungsplan nicht abschliessend beurteilbar und deshalb nicht genehmigungsfähig sei und die vorhandene Strasseninfrastruktur für die Erschliessung des Plangebiets nicht ausreiche. Nachdem alle angefochtenen Erlasse zusammengehört, müsse ein koordinierter Rekursentscheid auch sämtliche Erlasse gemeinsam aufheben.

b) Die Vorinstanz macht mit Stellungnahme vom 28. August 2019 zu den Rekursen im Wesentlichen geltend, sie habe – zusammen mit dem TBA – das Projekt "Stadtraum" entwickelt. Das Konzept sei der Bevölkerung im Rahmen einer öffentlichen Veranstaltung im März 2018 vorgestellt worden. Das Projekt verfolge die Ziele, den öffentlichen Verkehr (öV) zu bevorzugen, das Angebot des Langsamverkehrs zu verbessern, die Sicherheit für die Verkehrsteilnehmer zu erhöhen und die bestehende Infrastruktur zu sanieren. Durch dieses Projekt werde nun die vom TBA verlangte Koordination und Gesamtbetrachtung der Verkehrssituation sichergestellt. Entgegen der Ansicht des TBA reiche aber die bestehende Strasseninfrastruktur für die hinreichende Erschliessung des Plangebiets heute schon aus und sie könnte mit einer angepassten Steuerung der Lichtsignalanlagen auf der M.____strasse sogar noch verbessert werden.

c) Die Rekursgegnerin 1 bringt mit Stellungnahme vom 30. August 2019 zu den Rekursen vor, dem TBA müsse spätestens seit Erlass des kantonalen Richtplans bekannt sein, dass sich im Bereich des Knotens M.____strasse/N.____strasse ein Standort für publikumsintensive Nutzungen befinde. Selbst wenn nun aber das TBA seine Erschliessungspflicht vernachlässigt habe, dürfe sich das nicht zum Nachteil der Rekursgegnerin 1 auswirken. Die im Mitbericht geäusserte Ansicht des TBA, die vorgesehenen planerischen Entwicklungen funktionierten auf der bestehenden Verkehrsinfrastruktur nicht, treffe allerdings ohnehin nicht zu. Im vorliegend einzig massgebenden Verkehrsgutachten der U2.____ vom 14. Dezember 2017, "Zusammenstellung Verkehrsgrundlagen K.____, Schlussbericht" (im Folgenden 3. Verkehrsgutachten), das auch dem TBA bekannt sei, kämen die Gutachter zum Ergebnis, dass am Knoten M.____strasse/N.____strasse auch unter Berücksichtigung der geplanten Überbauung überall mindestens die Verkehrsqualitätsstufe "D" gewährleistet sei, was für die Erschliessung ausreiche. Nur einzelne Kritikpunkte im Mitbericht des TBA seien zutreffend, im vorliegenden Planverfahren allerdings nicht weiter zu beachten, weil diese erst im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens bereinigt werden müssten.

G.

In der Folge erhielten AREG und TBA nochmals Gelegenheit, sich zu den eingegangenen Repliken der Beteiligten zu äussern.

a) Das AREG reicht am 24. Oktober 2019 eine Vernehmlassung ein.



b) Im Mitbericht vom 2. Oktober 2019 weist das TBA darauf hin, dass sich der Kanton seiner Erschliessungspflicht bewusst sei und intensiv an einer Lösung der Kapazitätsengpässe in Y.____ arbeite. Deshalb sei auch ein Kantonsstrassenprojekt für den Knoten M.____strasse/N.____strasse vom TBA erarbeitet, von der Bürgerschaft der Stadt Y.____ an der Volksabstimmung vom 19. März 2017 jedoch abgelehnt worden. Ein weiteres Projekt "Stadtraum" werde der Bürgerschaft von Y.____ noch im November 2019 zur Abstimmung unterbreitet. Das TBA sehe es im Übrigen als seine Pflicht an, darauf hinzuweisen, falls Bauten und Anlagen, die nach einem Sondernutzungsplan grundsätzlich zulässig wären, die Verkehrssicherheit beeinträchtigten; schliesslich müsse ein Planerlass in der Folge ja auch baulich umsetzbar sein. Vorliegend beziehe das 3. Verkehrsgutachten die noch zu erwartenden baulichen Entwicklungen südlich des umstrittenen Plangebiets, die unvermeidlich ebenfalls verkehrliche Auswirkungen auf die N.____strasse zur Folge hätten, nicht mehr mit ein. Im Studienauftrag für das Projekt "Stadtraum" vom 5. Januar 2012, das in Zusammenarbeit mit dem TBA ausgearbeitet worden sei, und im 1. Verkehrsgutachten sei dieser zusätzlich zu erwartende Verkehr noch berücksichtigt und auf seiner Basis auch das Ausbauprojekt für den Knoten M.____strasse/N.____strasse ausgearbeitet worden, welches inzwischen von der Bürgerschaft von Y.____ aber abgelehnt worden sei. Wären nebst der Reduktion der kundenintensiven Verkaufsflächen im Plangebiet auf 2'500 m² und der damit verbundenen, grosszügig geschätzten Verkehrsreduktion die weiteren, ursprünglichen Parameter im 3. Verkehrsgutachten beibehalten worden, sei ein Ausbau des Knotens M.____strasse/N.____strasse nach wie vor unausweichlich. Das TBA weist weiter darauf hin, dass das 3. Verkehrsgutachten ihm zwar zur Kenntnis, aber nie zur Beurteilung vorgelegt worden sei. Dies wahrscheinlich deshalb, weil sich das TBA von Beginn weg äusserst kritisch zu diesem 3. Verkehrsgutachten gestellt habe. Nebst anderen, nicht überprüften Aussagen im Gutachten, halte das TBA nochmals fest, dass eine Steuerungsanpassung der Lichtsignalanlage am Einzelknoten M.____strasse/N.____strasse nicht umsetzbar sei. Es handle sich um ein Liniendosierungssystem; alle Knotensteuerungsgeräte auf der ganzen Strasse kommunizierten miteinander und stellten einen geregelten Verkehrsfluss auf der gesamten Achse sicher. Der vorgeschlagene Eingriff in die Steuerung eines Einzelknotens würde unweigerlich zu Störungseffekten an mehreren anderen Knoten auf der M.____strasse führen.

H.

Mit Eingabe vom 22. November 2019 teilt die Vorinstanz mit, dass die Stimmbürger von Y.____ anlässlich der Volksabstimmung vom 17. November 2019 auch das Strassenprojekt "Stadtraum" abgelehnt hätten. Folglich liege für die in den Rekursverfahren umstrittenen Strassen weiter kein Ausbauprojekt vor. Trotzdem halte man an der in den Einspracheentscheiden vertretenen Auffassung fest, dass die Erschliessung des umstrittenen Plangebiets bereits heute gegeben sei.



I.

a) Der Rekurrent 1 reicht am 20. September und 28. November 2019, der Vertreter der Rekurrentin 4 am 29. November 2019 und der Vertreter der Rekursgegnerin 1 am 29. November 2019 jeweils eine weitere Eingabe ein.

b) Mit Eingabe vom 19. Dezember 2019 teilt der Vertreter der Rekursgegnerin 1 der Rechtsabteilung mit, dass diese für den inzwischen verstorbenen Hans Nef, X.____, in die Rekursverfahren eintrete und keine Verzögerung bei der Behandlung der Rekurse wünsche.

J.

a) Mit Schreiben vom 20. Mai 2020 ersucht der Vertreter der Rekursgegnerin 1 um eine Sistierung der Rekursverfahren.

b) Zu diesem Sistierungsgesuch nehmen die Rekurrentin 3 mit Eingabe vom 26. Mai 2020, Rekurrent 1 und Rekurrentin 5 am 27. Mai 2020 sowie Rekurrentin 4 am 8. Juni 2020 Stellung. Von der Rekurrentin 2 und der Vorinstanz gingen zum Sistierungsbegehren keine Stellungnahmen ein.

Erwägungen

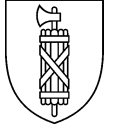
1.

1.1 Die neun Rekursverfahren stehen im gleichen sachlichen Zusammenhang. Sie werfen dieselben Sachverhalts- und Rechtsfragen auf. Es ist somit zweckmässig, sie verfahrensrechtlich zu vereinigen und durch einen einzigen Entscheid zu erledigen (GVP 1972 Nr. 30).

1.2 Die Zuständigkeit des Baudepartementes ergibt sich aus Art. 43^{bis} des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1; abgekürzt VRP).

1.3 Die Fristerfordernisse von Art. 47 Abs. 1 VRP sind erfüllt.

1.4 Die Vorinstanz beantragt in ihrer Vernehmlassung vom 4. Februar 2019, auf den Rekurs Nr. 18-6738 der Rekurrentin 4 gegen den Teilzonenplan sei nicht einzutreten, weil sich die von der Rekurrentin 4 eingereichte Rekursbegründung nur mit dem Gestaltungs-, nicht aber mit dem Teilzonenplan befasse. Die Rekursgegnerin 1 beantragt mit Vernehmlassung vom 26. Februar 2019 ebenfalls, auf den Rekurs Nr. 18-6738 der Rekurrentin 4 gegen den Teilzonenplan sei mangels Begründung nicht einzutreten; aus dem gleichen Grund verlangt sie, auch auf den Rekurs Nr. 18-1636 der Rekurrentin 4 nicht einzutreten, soweit darin die Aufhebung des Teilstrassenplans und die Aufhebung der Änderung des Überbauungsplans beantragt werde.



1.4.1 Nach Art. 48 Abs. 1 VRP trifft den Rekurrenten eine Begründungspflicht. An die Qualität und die Ausgestaltung der Rekursbegründung dürfen zwar keine grossen Anforderungen gestellt werden. Nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtes ist von einer Rekursbegründung aber zu erwarten, dass sie sich mit dem angefochtenen Entscheid auseinandersetzt. Eine Begründung ist deshalb nur dann als ausreichend zu werten, wenn Argumente vorgebracht werden, nach denen ein Entscheid oder eine Verfügung auf einer fehlerhaften Sachverhaltsfeststellung oder Rechtsanwendung beruht. Wenn sich die Vorbringen demgegenüber nicht auf den angefochtenen Entscheid bzw. dessen Motive beziehen, genügt die Begründung den Anforderungen nicht (CAVELTI/VÖGELI, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St.Gallen, St.Gallen 2003, Rz. 921 f.). Entsprechend hat sich ein Rekurs zumindest in den Grundzügen zu den tatsächlichen und rechtlichen Mängeln des angefochtenen Entscheids zu äussern (GVP 2011 Nr. 110; BDE Nr. 5/2013 vom 31. Januar 2013 Erw. 1.3).

1.4.2 Der Vertreter der Rekurrentin 4 beantragt in seiner Rekursbegründung vom 20. November 2018 die Aufhebung aller von der Vorinstanz am 4. März 2014 beschlossenen Planerlasse. In der Rekursbegründung beschäftigt er sich indessen tatsächlich einzig mit dem Gestaltungsplan, den er angesichts der seines Erachtens fehlenden Zustimmung der Rekurrentin 4 und infolge entgegenstehender Dienstbarkeiten als nicht umsetzbar und damit als planerisch unzweckmässig betrachtet. Im Weiteren beanstandet er aber auch die Erschliessung des Plangebiets, die durch das gemäss Gestaltungsplan zulässige Vorhaben erheblich intensiviert werde, und die zu geringe Anzahl vorgesehener Parkplätze. In seiner Eingabe vom 30. August 2019 führt der Vertreter der Rekurrentin 4 weiter aus, aufgrund der Vernehmlassung des AREG und des Mitberichts des TBA sei nun erstellt, dass der Gestaltungsplan nicht abschliessend beurteilbar und deshalb nicht genehmigungsfähig sei und zudem auch die vorhandene Strasseninfrastruktur für die Erschliessung des Plangebiets nicht ausreiche. In Bezug auf die ihm von der Vorinstanz und der Rekursgegnerin 1 in deren Vernehmlassungen vorgeworfene mangelhafte Rekursbegründung bringt er vor, nachdem alle angefochtenen Erlasse zusammengehörten, müsse ein koordinierter Rekursentscheid auch sämtliche Erlasse gemeinsam aufheben; folglich brauche es nicht zu jedem einzelnen Planerlass eine separate Rekursbegründung. Dieser Argumentation des Vertreters der Rekurrentin 4 ist beizupflichten. Aus der im Sachverhalt dargestellten Entstehungsgeschichte der angefochtenen Planerlasse ergibt sich zweifelsfrei, dass alle aufgelegten Pläne zusammen eine untrennbare Einheit bilden. Wenn also der Gestaltungsplan als eigentlicher Auslöser aller vorliegend zu beurteilenden Planverfahren aufgehoben werden müsste, folgten die anderen angefochtenen Erlasse automatisch seinem Schicksal. Somit ist es nicht zu beanstanden, wenn sich die Rekurrentin 4 in ihrer Rekursbegründung nur mit dem Haupterlass, dem Gestaltungsplan als solchem, beschäftigt, neben dessen Aufhebung aber – wenn auch ohne eigenständige Begründung – auch diejenige der anderen Planerlasse begehrt.



1.4.3 Die Formerfordernisse von Art. 48 VRP sind damit ebenfalls gegeben.

1.5 Im Weiteren ist die Rekursberechtigung umstritten. Die Rekursgegnerin 1 ist der Auffassung, Rekurrent 1 und Rekurrentin 3 seien aufgrund ihrer fehlenden räumlichen Nähe zum Plangebiet nicht rekursberechtigt. Die betroffenen Rekurrenten machen demgegenüber geltend, bei einem Abstand zum Plangebiet von unter 100 m sei die Legitimation von Nachbarn grundsätzlich immer zu bejahen. Nachdem sie zudem direkte Sichtverbindung zum Plangebiet hätten und die dort vorgesehene überdimensionierte Überbauung erheblich mehr Verkehr auf der M.____strasse und damit auch Lärm für ihre Grundstücke generiere, seien sie von den umstrittenen Erlassen mehr betroffen als Dritte.

1.5.1 Nach Art. 45 Abs. 1 VRP ist zur Erhebung eines Rekurses berechtigt, wer an der Änderung oder Aufhebung der Verfügung oder des Entscheids ein eigenes schutzwürdiges Interesse dartut. Schutzwürdig ist es, wenn der Betroffene rechtlich geschützte Interessen geltend macht oder wenn eine Verfügung oder ein Entscheid seine tatsächliche Interessenlage mehr berührt als irgendeinen Dritten oder die Allgemeinheit (GEISSER/ZOGG, in: Rizvi/Schindler/Cavelti, Praxiskommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Zürich/St.Gallen 2020, Art. 45 N 12, CAVELTI/VÖGELI, a.a.O., Rz. 390 mit Hinweisen). Nicht entscheidwesentlich ist, ob der Beschwerdeführer zum Baugrundstück direkten Sichtkontakt hat (VerwGE B 2009/25 vom 15. Oktober 2009 Erw. 1.2, VerwGE B 2009/219 vom 24. August 2010 Erw. 3.2.2). Das schutzwürdige Interesse besteht im praktischen Nutzen, den ein erfolgreich geführtes Rechtsmittel dem Betroffenen in seiner rechtlichen oder tatsächlichen Situation einträgt, bzw. in der Abwendung materieller, ideeller oder sonstiger Nachteile, den ein Bestand der angefochtenen Verfügung oder des Entscheids mit sich bringen würde (GEISSER/ZOGG, a.a.O., Art. 45 N 12, CAVELTI/VÖGELI, a.a.O., Rz. 391; Urteil des Bundesgerichtes 1C_236/2010 vom 16. Juli 2010 Erw. 1.3 ff.).

1.5.2 Ein wesentliches Kriterium für die Beurteilung der Beschwerdebefugnis eines Nachbarn ist die räumliche Nähe seines Grundstücks zum umstrittenen Bauvorhaben. Die räumliche Beziehung ist insbesondere dann gegeben, wenn sie eine Beeinträchtigung des Nachbargrundstücks nicht ausschliesst (CAVELTI/VÖGELI, a.a.O., Rz. 414). Das Beschwerderecht wird grundsätzlich anerkannt, wenn die Liegenschaft des Nachbarn unmittelbar an das Baugrundstück angrenzt oder allenfalls nur durch einen Verkehrsträger davon getrennt wird. Dies gilt grundsätzlich auch bei Nachbarn bis im Abstand von etwa 100 m; bei grösseren Entfernungen muss eine Beeinträchtigung aufgrund der konkreten Gegebenheiten glaubhaft gemacht werden (BGE 140 II 214 Erw. 2.3; GEISSER/ZOGG, a.a.O., Art. 45 N 22). Daneben wird eine besondere Betroffenheit in Fällen bejaht, in denen von einer Anlage aus mit Sicherheit oder mit grosser Wahrscheinlichkeit Immissionen auf



Nachbargrundstücke ausgehen oder die Anlage einen besonderen Gefahrenherd darstellt und die Anwohner dabei einem besonderen Risiko ausgesetzt sind (Urteil des Bundesgerichtes 1C_40/2010 vom 9. März 2010 Erw. 2.3 mit Hinweisen, Urteil des Bundesgerichtes 1C_340/2007 vom 28. Januar 2008 Erw. 2.2 mit Hinweisen). Bei diesen Abstandsangaben handelt es sich allerdings um keine verbindlichen absoluten Werte. Es ist vielmehr eine Würdigung aller rechtlich erheblichen Sachverhaltselemente vorzunehmen.

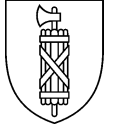
1.5.3 Vorliegend haben der Rekurrent 1 und die Rekurrentin 3 keinen direkten Anstoss an das Plangebiet. Das Grundstück Nr. 009 der Rekurrentin 3 liegt – getrennt durch den M2.____weg, Drittgrundstücke in der Grösse einer weiteren Bautiefe und die M.____strasse – allerdings nur etwa 60 m nördlich des Plangebiets. Die Stockwerkeigentumseinheit des Rekurrenten 1 befindet sich ebenfalls auf dem Grundstück der Rekurrentin 3 und damit nicht viel weiter vom Plangebiet entfernt. Rekurrent 1 und Rekurrentin 3 verfügen damit aufgrund der Nähe ihres Grundstücks bzw. der Stockwerkeigentumseinheit zum Plangebiet und des Umstands, dass diese an der vom Mehrverkehr aus dem Plangebiet betroffenen M.____strasse liegen, über die für die Bejahung der Rekursberechtigung erforderliche räumlich enge Beziehung; sie sind durch die geplanten Bauten unmittelbar und in höherem Ausmass als die Allgemeinheit in eigenen Interessen betroffen. Ihre Rekurslegitimation ist damit – entgegen der Ansicht der Rekursgegnerin 1 – gegeben.

1.6 Die Rekursberechtigung der Rekurrentinnen 2, 4 und 5 ist unbestritten; somit ist im Folgenden auf alle neun Rekurse einzutreten.

2.

Mit Schreiben vom 20. Mai 2020 ersucht der Vertreter der Rekursgegnerin 1 um eine Sistierung der Rekursverfahren, weil er die Mitteilung erhalten habe, dass das TBA den Knoten M.____strasse/N.____strasse nochmals überprüfen und ein reduziertes Strassenprojekt erarbeiten werde. Zudem werde immer noch versucht, mit den verschiedenen Rekurrenten bzw. Rekurrentinnen eine einvernehmliche Lösung zu erzielen. Während die Rekurrentin 5 dem Sistierungsgesuch mit Eingabe vom 27. Mai 2020 zustimmt, wenden sich der Rekurrent 1 und die Rekurrentinnen 3 und 4 mit Schreiben vom 26. und 27. Mai bzw. 8. Juni 2020 ausdrücklich gegen eine Sistierung der Rekursverfahren.

2.1 Die Sistierung bedeutet eine Abweichung vom Grundsatz einer möglichst beförderlichen Erledigung des Verfahrens und bedarf daher einer Rechtfertigung. Eine Sistierung ist anzuordnen, wenn sie gesetzlich vorgeschrieben oder wenn ein anderes Verfahren anhängig ist, dessen Ausgang von präjudizieller Bedeutung ist. Zulässig ist die Verfahrenssistierung ausserdem, wenn sie aus gewichtigen Gründen geboten erscheint und ihr keine überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstehen (CAVELTI/VÖGELI, a.a.O., Rz. 1093).



2.2 Eine Sistierung ist somit u.a. dann begründet, wenn das Ergebnis des Verfahrens von jenem eines anderen Verfahrens abhängt oder wenn ein enger sachlicher Zusammenhang zu einem anderen Verfahren besteht. In den vorliegend zu beurteilenden Rekursen stellen sich eine Vielzahl an unterschiedlichen Rechtsfragen. Die Leistungsfähigkeit des umstrittenen Knotens M.____strasse/N.____strasse ist zwar eine davon, aber diese Frage ist – wie die folgenden Erwägungen zeigen werden – nicht von entscheidender Bedeutung für den Ausgang der Rekursverfahren. Nachdem sich auch die Mehrzahl der Rekurrenten ausdrücklich gegen eine Sistierung wenden und nichts von angeblichen Vergleichsverhandlungen mit der Rekursgegnerin 1 wissen, ist kein Grund ersichtlich, der eine Sistierung der Rekursverfahren rechtfertigt. Das Begehren um Sistierung ist deshalb anzuweisen.

3.

Am 1. Oktober 2017 ist das Planungs- und Baugesetz (sGS 731.1; abgekürzt PBG) in Kraft getreten und das Baugesetz vom 6. Juni 1972 (nGS 8, 134; abgekürzt BauG) aufgehoben worden (Art. 172 Bst. a PBG). Gemäss Art. 174 PBG wird indessen auf Nutzungspläne, die wie die vorliegenden bereits bei Vollzugsbeginn des PBG nach Art. 29 BauG öffentlich aufgelegt sind, das bisherige Recht – mithin Baugesetz und kommunales Baureglement – weiter angewendet.

4.

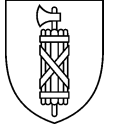
Nach Art. 46 Abs. 1 VRP können mit Rekurs alle Mängel der angefochtenen Verfügung oder des angefochtenen Entscheids geltend gemacht werden, besonders die Unzuständigkeit der erlassenden Behörde, der Verstoß gegen wesentliche Form- und Verfahrensvorschriften, die unrichtige oder unvollständige Feststellung des Sachverhalts sowie die Rechtswidrigkeit und die Unangemessenheit des Inhalts der Verfügung oder des Entscheids. Für das Rekursverfahren gilt aufgrund dieser Bestimmung grundsätzlich das Rügeprinzip, gleichzeitig folgt aus Art. 46 Abs. 1 VRP aber auch eine umfassende Überprüfungsbefugnis und -pflicht der Rekursinstanz. In allen vorliegend zu beurteilenden Rekursen wird die Umweltverträglichkeit des nach den angefochtenen Planerlassen zulässigen Bauvorhabens, insbesondere bezüglich Lärm, Erschliessung und Grundwasser, (zumindest sinngemäss) bestritten.

4.1 Gemäss Art. 10a Abs. 1 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz (SR 814.01; abgekürzt USG) prüft eine Behörde, bevor sie über die Planung, Errichtung oder Änderung von Anlagen entscheidet, möglichst frühzeitig die Umweltverträglichkeit. Wer eine Anlage, die der UVP untersteht, planen, errichten oder ändern will, muss der zuständigen Behörde einen UVB unterbreiten. Dieser bildet die Grundlage der UVP (Art. 10b Abs. 1 USG). Der Bericht enthält alle Angaben, die zur Prüfung des Vorhabens nach den Vorschriften über den Schutz der Umwelt nötig sind. Er wird nach den Richtlinien der Umweltschutzfachstellen erstellt (Art. 10b Abs. 2 USG). Zur Vorbereitung des Berichts wird eine Voruntersuchung durchgeführt. Werden in der Vorun-



tersuchung die Auswirkungen auf die Umwelt und die Umweltschutzmassnahmen abschliessend ermittelt, so gelten die Ergebnisse der Voruntersuchung als Bericht (Art. 10b Abs. 3 USG). Die zuständige Behörde kann Auskünfte oder ergänzende Abklärungen verlangen. Sie kann Gutachten erstellen lassen; vorher gibt sie den Interessierten Gelegenheit zur Stellungnahme (Art. 10b Abs. 4 USG). Die Umweltschutzfachstellen beurteilen die Voruntersuchung und den Bericht und beantragen der für den Entscheid zuständigen Behörde die zu treffenden Massnahmen (Art. 10c Abs. 1 USG). Der Bericht und die Ergebnisse der UVP können von jedermann eingesehen werden, soweit nicht überwiegende private oder öffentliche Interessen die Geheimhaltung erfordern (Art. 10d Abs. 1 USG).

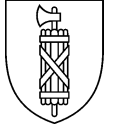
4.2 In Ausführung dieser bundesgesetzlichen Vorgaben ist gemäss Art. 1 UVPV die Errichtung neuer Anlagen, die im Anhang der Verordnung aufgeführt sind, der UVP nach Art. 10a USG (Prüfung) unterstellt. Bei der Prüfung wird nach Art. 3 Abs. 1 UVPV festgestellt, ob das Projekt den Vorschriften über den Schutz der Umwelt entspricht. Dazu gehören das USG und die Vorschriften, die den Natur- und Heimatschutz, den Landschaftsschutz, den Gewässerschutz, die Walderhaltung, die Jagd, die Fischerei und die Gentechnik betreffen. Gemäss Art. 3 Abs. 2 UVPV bildet das Ergebnis der Prüfung eine Grundlage für den Entscheid über die Bewilligung, Genehmigung oder Konzessionierung des Vorhabens im massgeblichen Verfahren (Art. 5 UVPV) sowie für weitere Bewilligungen zum Schutz der Umwelt (Art. 21 UVPV). Nach Art. 5 Abs. 1 UVPV wird die Prüfung von der Behörde durchgeführt, die im Rahmen eines Bewilligungs-, Genehmigungs- oder Konzessionsverfahrens über das Projekt entscheidet (zuständige Behörde). Soweit – wie vorliegend – das massgebliche Verfahren im Anhang nicht bestimmt ist, wird es durch das kantonale Recht bezeichnet. Die Kantone wählen dasjenige Verfahren, das eine frühzeitige und umfassende Prüfung ermöglicht. Sehen die Kantone für bestimmte Anlagen eine Sondernutzungsplanung (Detailnutzungsplanung) vor, gilt diese als massgebliches Verfahren, wenn sie eine umfassende Prüfung ermöglicht (Art. 5 Abs. 3 UVPV). Nach Art. 7 UVPV muss, wer eine Anlage errichten oder ändern will, die nach dieser Verordnung geprüft werden muss, bei der Projektierung einen UVB über die Auswirkungen der Anlage auf die Umwelt (Bericht) erstellen. Der Gesuchsteller erarbeitet eine Voruntersuchung, die aufzeigt, welche Auswirkungen der Anlage die Umwelt voraussichtlich belasten können (Art. 8 Abs. 1 Bst. a UVPV) und ein Pflichtenheft, das aufzeigt, welche Umweltauswirkungen der Anlage im Bericht untersucht werden müssen, und das die vorgesehenen Untersuchungsmethoden sowie den örtlichen und zeitlichen Rahmen für die Untersuchungen nennt (Art. 8 Abs. 1 Bst. b UVPV). Der Gesuchsteller legt der zuständigen Behörde Voruntersuchung und Pflichtenheft vor. Diese leitet die Unterlagen an die Umweltschutzfachstelle (gemäss Art. 12 UVPV) weiter, welche dazu Stellung nimmt und den Gesuchsteller berät (Art. 8 Abs. 2 UVPV). Werden in der Voruntersuchung die Auswirkungen des Vorhabens auf die Umwelt und die Umweltschutzmassnahmen abschliessend ermittelt und dargestellt, so gilt die Voruntersuchung als Bericht



(Art. 8a Abs. 1 UVPV). Der Gesuchsteller muss den Bericht zusammen mit den Unterlagen bei der Einleitung des massgeblichen Verfahrens der zuständigen Behörde einreichen (Art. 11 UVPV). Gemäss Art. 13 Abs. 1 UVPV untersucht die Umweltschutzfachstelle anhand der Richtlinien, ob die für die Prüfung erforderlichen Angaben im Bericht vollständig und richtig sind. Stellt sie Mängel fest, so beantragt sie der zuständigen Behörde, vom Gesuchsteller ergänzende Abklärungen zu verlangen oder Experten beizuziehen (Art. 13 Abs. 2 UVPV). Sie beurteilt, ob die geplante Anlage den Vorschriften über den Schutz der Umwelt (Art. 3 UVPV) entspricht (Art. 13 Abs. 3 UVPV). Anschliessend teilt die Umweltschutzfachstelle das Ergebnis ihrer Beurteilung der zuständigen Behörde mit; wenn nötig beantragt sie Auflagen und Bedingungen (Art. 13 Abs. 4 UVPV). Nach Art. 17 UVPV stützt sich die zuständige Behörde bei der Prüfung u.a. auf den Bericht (Bst. a), die Beurteilung des Berichts durch die Umweltschutzfachstelle (Bst. c) und die Anträge der Umweltschutzfachstelle (Bst. d), Ergebnisse allfälliger eigener oder von Experten durchgeführter Abklärungen (Bst. e) und allfällige Stellungnahmen von weiteren Personen, Kommissionen, Organisationen oder Behörden, soweit sie als Grundlage für die Prüfung dienen (Bst. f). Die zuständige Behörde prüft, ob das Vorhaben den Vorschriften über den Schutz der Umwelt (Art. 3 UVPV) entspricht (Art. 18 Abs. 1 UVPV). Entspricht das Projekt diesen Vorschriften nicht, so klärt sie ab, ob es mit Auflagen oder Bedingungen bewilligt werden kann (Art. 18 Abs. 2 UVPV). Nach Art. 19 UVPV berücksichtigt die zuständige Behörde die Ergebnisse der Prüfung bei ihrem Entscheid über das Gesuch im massgeblichen Verfahren. Nach Art. 20 Abs. 1 UVPV gibt die zuständige Behörde bekannt, wo der Bericht, die Beurteilung der Umweltschutzfachstelle, die Ergebnisse einer allfälligen Anhörung des BAFU sowie der Entscheid, soweit er die Ergebnisse der Prüfung betrifft, eingesehen werden können. Diese Unterlagen können während 30 Tagen eingesehen werden (Art. 20 Abs. 2 UVPV).

4.3 Nach Art. 2 Abs. 2 des Einführungsgesetzes zur eidgenössischen Umweltschutzgesetzgebung (sGS 672.1; abgekürzt EG-USG) vollzieht die kantonale Umweltschutzfachstelle die eidgenössische Umweltschutzgesetzgebung, soweit keine besonderen Vorschriften gelten. Das Amt für Umwelt (AFU) ist gemäss Art. 1 der Verordnung zum Einführungsgesetz zur eidgenössischen Umweltschutzgesetzgebung (sGS 672.11; abgekürzt V zum EG-USG) die kantonale Umweltschutzfachstelle. Das AFU holt vor Abgabe der Gesamtbeurteilung die Stellungnahme anderer kantonomer Stellen ein, welche die Vorschriften über den Schutz der Umwelt vollziehen (Art. 11 Abs. 1 V zum EG-USG).

4.4 Nach dem Anhang zur UVPV unterstehen namentlich Einkaufszentren und Fachmärkte mit einer Verkaufsfläche von mehr als 7'500 m² (Ziff. 80.5 Anhang UVPV) der UVP-Pflicht. Vorliegend ist unbestritten, dass das im Gestaltungsplanperimeter vorgesehene Bauvorhaben UVP-pflichtig ist, weshalb von der Rekursgegnerin 1 auch



die Erstellung eines UVB veranlasst wurde. Nachdem mit dem angefochtenen Gestaltungsplan ein Sondernutzungsplan vorliegt, hat die Vorinstanz in den Einspracheentscheiden vom 19. Februar 2018 das Gestaltungsplanverfahren zu Recht als das für die UVP massgebliche Verfahren im Sinn von Art. 5 Abs. 3 UVPV bestimmt. Folglich ist die Vorinstanz nach Art. 15, 16 Abs. 1 und 19 EG-USG auch für die Prüfung der Umweltverträglichkeit im Gestaltungsplanverfahren und deren Bekanntmachung im kantonalen Amtsblatt und im amtlichen Publikationsorgan der politischen Gemeinde zuständig.

4.5 Im UVB vom 28. Januar 2014 wird unter Ziff. 1.3 ausgeführt, dass – weil das Projekt erst bis zur Stufe Richtprojekt/Gestaltungsplan entwickelt worden sei – noch nicht alle Auswirkungen im Detail untersucht worden seien. Für die Umweltbereiche Luft und Lärm seien mit der kantonalen Umweltschutzfachstelle Telefonate zur Klärung des Untersuchungsrahmens geführt worden. Der UVB sei als abschliessende Voruntersuchung nach Art. 10b Abs. 3 USG und damit als UVB zu verstehen. Die Vorinstanz fasste am 3. März 2014 – zusammen mit dem Erlass der angefochtenen Nutzungspläne – den Beschluss, den "zur Genehmigung" vorliegenden UVB, aus dem sich ergebe, dass sämtliche Umweltvorschriften mit dem Gestaltungsplan eingehalten werden könnten, öffentlich aufzulegen.

4.6 Dieses Vorgehen der Rekursgegnerin 1 und der Vorinstanz vermag den gesetzlichen Anforderungen an den Ablauf einer UVP nicht annähernd zu genügen. Zwar trifft es zu, dass – wenn in der Voruntersuchung die Auswirkungen auf die Umwelt und die Umweltschutzmassnahmen abschliessend ermittelt werden – die Ergebnisse der Voruntersuchung als Bericht gelten können (Art. 10b Abs. 3 USG und Art. 8a Abs. 1 UVPV). Dieser Bericht wurde aber zum einen von der Rekursgegnerin 1 ohne Beizug der kantonalen Umweltschutzfachstelle erstellt und allein der Vorinstanz übermittelt. Diese wiederum unterliess es bis heute, den Bericht an die kantonale Umweltschutzfachstelle weiterzuleiten, weshalb letztere bisher nicht beurteilen konnte, ob die für die Prüfung erforderlichen Angaben im Bericht vollständig und richtig sind, und ob die geplanten Anlagen den Vorschriften über den Schutz der Umwelt entsprechen (Art. 13 Abs. 3 UVPV). Weil die kantonale Umweltschutzfachstelle noch keine Prüfung vornehmen konnte, war sie auch nicht in der Lage, ihre Beurteilung der Vorinstanz mitzuteilen, wie das nach Art. 13 Abs. 4 UVPV geboten gewesen wäre. In der Folge unterliess es die Vorinstanz weiter, den UVB während des Einspracheverfahrens zu prüfen und über die Umweltverträglichkeit zu entscheiden. Der (ungeprüfte) UVB wurde einzig gemeinsam mit den angefochtenen Erlassen vom 25. März bis 23. April 2014 öffentlich aufgelegt, ein Entscheid über die Umweltverträglichkeit unterblieb in der Folge allerdings. Die Vorinstanz begnügte sich als Abschluss des Einspracheverfahrens damit, über die Einsprachen zu entscheiden, die zwingend gebotene UVP dagegen ging offenbar völlig vergessen. Somit ergibt sich abschliessend, dass das gemäss angefochtenem Gestaltungsplan mögliche Vorhaben zwar unbestritten



UVP-pflichtig ist, die Prüfung des UVB und der Entscheid über die Umweltverträglichkeit im massbeglichen Verfahren jedoch unterblieben sind. Folglich hat die Vorinstanz in schwerwiegender Weise gegen die Verfahrensbestimmungen für die UVP verstossen.

4.7 Bei unterbliebener oder unvollständiger bzw. fehlerhafter UVP ist im Verfahren der Anfechtung einer (noch nicht rechtskräftigen) Bewilligung vom Grundsatz der Aufhebung der Bewilligung auszugehen, sofern aufgrund der vorliegenden Informationen die Bewilligungsfähigkeit nicht erstellt ist (Urteil des Bundesgerichtes 1C_291/2018 vom 3. Juli 2019 Erw. 7). Im Planverfahren ist es bei unterbliebener oder unvollständiger bzw. fehlerhafter UVP dagegen möglich, nur den den Planerlass betreffenden Einspracheentscheid aufzuheben und die Angelegenheit zur nachträglichen Prüfung und zum Entscheid über die Umweltverträglichkeit an die Vorinstanz zurückzuweisen. Dieses Vorgehen ist indessen in der vorliegend zu beurteilenden Streitsache nicht praktikabel, weil die angefochtenen Erlasse – wie die nachfolgenden Erwägungen zeigen – an einer Vielzahl von weiteren Mängeln leiden und deshalb allesamt aufgehoben werden müssen.

5.

Alle Rekurrenten rügen, mit dem Erlass des Teilzonenplans, nur rund drei Jahre nach der letzten Gesamtrevision der Ortsplanung, werde gegen den Grundsatz der Planbeständigkeit verstossen. Die Vorinstanz macht demgegenüber geltend, die geplante Zonenplanänderung liege im öffentlichen Interesse, weil die gewünschte städtebauliche Aufwertung im Gebiet ohne die Aufzonung nicht realisiert werden könne. Ergänzend erblickt die Rekursgegnerin 1 geänderte Verhältnisse im inzwischen geänderten Volkswillen, der sich aus dem Bürgerschaftsentscheid vom 23. September 2018 ergebe. Das AREG ist der Ansicht, der kommunale Richtplan gebe eine Verdichtung im Bereich K.____ behördenbegleitend vor. Zentrumsbildungen dieser Grösse könnten bezüglich Bauvolumen nicht zum Vornherein genau geplant werden. Dazu sei regelmässig eine Entwicklungsplanung erforderlich, die aufzeige, wie eine städtebaulich vorzügliche Umsetzung aussehe. Nachdem diese nun vorliege, sei die Umzonung des Gebiets nicht zu beanstanden.

5.1 Nach Art. 21 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (SR 700; abgekürzt RPG) werden Nutzungspläne überprüft und nötigenfalls angepasst, wenn sich die Verhältnisse erheblich geändert haben. Ein Zonenplan kann seinen Zweck nur erfüllen, wenn er eine gewisse Beständigkeit aufweist. Andererseits sind Pläne änderbar, weil dem Grundeigentümer kein Anspruch auf dauernden Verbleib seines Lands in derselben Zone zukommt und Planung und Wirklichkeit bei Bedarf in Übereinstimmung gebracht werden müssen. Für die Frage, ob die Änderung der Verhältnisse erheblich ist und damit ein öffentliches Interesse an der Planänderung besteht, bedarf es einer Interessenabwägung unter Berücksichtigung u.a. der Geltungsdauer des anzupassenden Zonenplans, seines



Inhalts, des Ausmasses der beabsichtigten Änderung und deren Begründung. Je neuer ein Zonenplan ist, desto mehr darf mit seiner Beständigkeit gerechnet werden, und je einschneidender sich die beabsichtigte Änderung auswirkt, umso gewichtiger müssen die Gründe sein, die für die Planänderung sprechen (Urteil des Bundesgerichtes 1C_1/2009 vom 27. Juli 2009 Erw. 2.1 mit Hinweisen).

5.2 Nach Ablauf des Planungshorizonts, der für Bauzonen 15 Jahre beträgt (Art. 15 Bst. b RPG), sind Zonenpläne grundsätzlich einer Überprüfung zu unterziehen und nötigenfalls anzupassen. Im Rahmen dieser Gesamtrevision können auch veränderte politische Vorstellungen zum Ausdruck kommen. Je näher eine Planungsrevision dieser Frist kommt, desto geringer ist deshalb das Vertrauen auf die Beständigkeit des Plans, und umso eher können auch geänderte Anschauungen und Absichten der Planungsorgane als zulässige Begründung für eine Revision berücksichtigt werden (Urteile des Bundesgerichtes 1C_534/2012 vom 16. Juli 2013 Erw. 2.3.1 und 1C_306/2010 vom 2. Dezember 2010 Erw. 2.1; BDE Nr. 2/2019 vom 25. Januar 2019 Erw. 4). Für eine Planänderung ist es nötig, dass die geltende Zonenordnung in erheblichem Mass den gewandelten öffentlichen Interessen nicht mehr entspricht. Erhebliche Veränderungen nach Art. 21 Abs. 2 RPG liegen vor, wenn das Gemeinwesen nach der allgemeinen Erfahrung andere Festlegungen getroffen hätte, sofern die geänderten Verhältnisse zur Zeit der Ausarbeitung der Nutzungsplanung massgeblich gewesen wären. Dazu gehören insbesondere tatsächliche Umstände, wie etwa die Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung. Keinen wichtigen Grund für eine Planrevision stellt grundsätzlich die Änderung des politischen Willens bzw. des Volkswillens dar (WALDMANN/HÄNNI, Handkommentar Raumplanungsgesetz, Bern 2006, Art. 21 N 20 mit Hinweis; BDE Nr. 12/2015 vom 16. Februar 2015 Erw. 4.1.1, BDE Nr. 2/2019 vom 25. Januar 2019 Erw. 4). Planänderungen haben stets planerisch begründet zu sein und müssen einem öffentlichen Interesse entsprechen. Allein etwa die Änderung der Eigentumsverhältnisse oder ein seit der Planfestsetzung entstandenes privates Interesse gilt nicht als wesentliche Veränderung der Verhältnisse (Urteil des Bundesgerichtes 1A.167/2002 und 1P.425/2002 vom 14. Januar 2003 Erw. 3.7.2).

5.3 Im Rahmen der Gemeindefusion fand eine Gesamtrevision der Ortsplanung statt; diese wurde am 9. März 2011 vom Baudepartement genehmigt. Es handelt sich somit beim Zonenplan der Gemeinde Y.____ aus raumplanerischer Sicht sogar heute noch um einen neuen Plan (BDE Nr. 54/2019 vom 10. September 2019 Erw. 6.7). Der vorliegend umstrittene Teilzonenplan wurde jedoch bereits am 3. März 2014 erlassen. Seit der Genehmigung der Gesamtrevision von Y.____ und dem Erlass des vorliegend umstrittenen Teilzonenplans vergingen also nur gerade drei Jahre, weshalb das Interesse an der Beständigkeit des Plans von vornherein sehr hoch zu gewichten ist (BDE Nr. 2/2019 vom 25. Januar 2019 Erw. 4).



5.4 Hinzu kommt, dass das gesamte Gebiet um das K.____ (südlich der M.____strasse) nach dem früher geltenden Zonenplan der Gemeinde Y.____ vom 24. März 1997 noch der Gewerbe-Industriezone (GI) zugewiesen war. Bereits in dem der Gesamtrevision zugrundeliegenden kommunalen Richtplan vom 18. Januar 2010, Teil Siedlung, Kap. S 2.5, wurde der Bereich beim K.____ als künftiges Verdichtungsgebiet bezeichnet. Als Ziele für diesen Bereich wurden u.a. formuliert, das Gebiet städtebaulich aufzuwerten und einen attraktiven Einkaufsschwerpunkt und Begegnungsraum zu schaffen. Um die planerischen Voraussetzungen für diese Richtplanvorgabe zu schaffen, wurde das Gebiet beim K.____ bereits im Rahmen der Gesamtrevision von der GI in die K4B umgezont. Gemäss Planungsbericht vom 18. Januar 2010, Ziff. 3.3.4, wurde die neue K4B nur deshalb geschaffen, um eine besonders auf die Bedürfnisse der baulichen Aufwertung und Verdichtung im Bereich K.____ abgestimmte Spezialzone verwirklichen zu können. Der Planungsbericht, Ziff. 3.7.1, sah weiter vor, die publikumsintensiven Einrichtungen in den Zentrumsgebieten von Z.____ und in beschränktem Mass auch beim K.____ zu konzentrieren. Beim K.____ sollten die publikumsintensiven Nutzungen in einem Sondernutzungsplan auf 2'500 m² Verkaufsfläche begrenzt werden. Unter diesen Umständen sind die Ausführungen der Vorinstanz, der Rekursgegnerin 1 und des AREG, es müsse zur Ermöglichung der gewünschten städtebaulichen Aufwertung bereits drei Jahre nach der Gesamtrevision der Ortsplanung wieder eine Umzonung im Gebiet des K.____s durchgeführt werden, nicht überzeugend. Die Umzonung im Jahr 2011 von der GI in die K4B erfolgte ja ausdrücklich mit dem Ziel, das Gebiet städtebaulich aufwerten und einen attraktiven Einkaufsschwerpunkt schaffen zu können; auch sah der Richtplan (Kap. S 2.5) als "Richtplanbeschluss" bereits damals den Erlass eines zusätzlichen Sondernutzungsplans für das Gebiet vor. Unter diesen Umständen liegt inzwischen zwar offenbar eine Änderung des politischen Willens und des Volkswillens vor, weil es nun in diesem Gebiet möglich sein soll, höher zu bauen als es noch im Rahmen der Gesamtrevision vorgesehen war; beides stellt aber nach dem oben Ausgeführten gerade keinen ausreichenden Grund dar, der eine Zonenplanänderung nach so kurzer Zeit rechtfertigt. Die Rekurse gegen den Teilzonenplan sind bereits deshalb gutzuheissen und der zustimmende Entscheid der Bürgerschaft der Stadt Y.____ vom 23. September 2018 sowie die diesbezüglichen Einspracheentscheide der Vorinstanz vom 19. Februar 2018 sind aufzuheben.

6.

Der Rekurrent 1 rügt eine Verletzung der Mitwirkungsgrundsätze, weil die Nachbarschaft in die umstrittene Planung vor dem Jahr 2014 nie einbezogen worden sei.

6.1 Nach Art. 4 Abs. 1 RPG haben die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden die Bevölkerung über Ziele und Ablauf der Planungen nach diesem Gesetz zu unterrichten und dafür zu sorgen, dass die Bevölkerung bei Planungen in geeigneter Weise mitwirken kann



(Art. 4 Abs. 2 RPG). Als bundesrechtliches Minimum wird den Behörden abverlangt, aus der Bevölkerung "Vorschläge entgegenzunehmen, Planentwürfe zu allgemeiner Ansichtsausserung freizugeben und in beiden Fällen Vorschläge und Einwände materiell zu beantworten" (WALDMANN/HÄNNI, a.a.O., Art. 4 N 3 mit Hinweis auf BGE 111 Ia 168).

6.2 Aus dem Planungsbericht zum Gestaltungsplan vom 22. Januar 2014, Ziff. 5.1, ergibt sich, dass die Ergebnisse des Wettbewerbs im Swisscom-Gebäude, auf dem innerhalb des Plangebiets liegenden Grundstücks Nr. 002, ausgestellt und öffentlich zugänglich gewesen seien. Zudem sei das Siegerprojekt in verschiedenen Zeitungen veröffentlicht worden. Weiter wird im Planungsbericht ausgeführt, die Anrainer seien "während dem Planungsprozess angemessen zu informieren." Aus dem für die "1. Teiländerung des Gestaltungsplans K.____ mit besonderen Vorschriften" revidierten Planungsbericht vom 22. Juni 2017, Ziff. 5.1, ergibt sich, dass am 19. März 2014 – also nach dem Erlass der angefochtenen Pläne durch die Vorinstanz – eine öffentliche Informationsveranstaltung durchgeführt worden sei. Eine eigentliche Mitwirkung der Bevölkerung am Planungsprozess – die vor dem Erlassbeschluss von Nutzungsplänen stattzufinden hat (BDE Nr. 1/2019 vom 28. Januar 2019 Erw. 2.6, Nr. 8/2019 vom 25. Februar 2019 Erw. 2.2.1, Nr. 7/2020 vom 16. März 2020 Erw. 4) – hat aber sowohl gemäss Planungsbericht als auch nach den eingereichten Vorakten nicht stattgefunden. Die betroffene Bevölkerung hatte somit vor dem Erlass der angefochtenen Nutzungspläne keinerlei Gelegenheit, diese zu prüfen, ihre Meinung zu äussern und Anregungen zu hinterlegen sowie eine Antwort der Planungsbehörde darauf zu erhalten. Die Vorinstanz hat es damit versäumt, ein Mitwirkungsverfahren durchzuführen, das den Anforderungen von Art. 4 RPG genügt. Nachdem das Mitwirkungsverfahren vor dem Erlassbeschluss eines Nutzungsplans und dessen öffentlicher Auflage stattzufinden hat, ergibt sich, dass es auch nicht möglich ist, nur die die Planerlasse betreffenden Einspracheentscheide aufzuheben und die Angelegenheit zur nachträglichen Durchführung des Mitwirkungsverfahrens an die Vorinstanz zurückzuweisen (BDE Nr. 1/2019 vom 28. Januar 2019 Erw. 2.6). Stattdessen sind gesamthaft alle Rekurse gegen die angefochtenen Erlasse gutzuheissen und diese sowie die Einspracheentscheide der Vorinstanz vom 19. Februar 2018 aufzuheben.

7.

Einzelne Rekurrenten verlangen auch die Aufhebung des Teilstrassenplans.

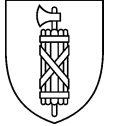
7.1 Der angefochtene Teilstrassenplan soll das spätere Erstellen von Gemeindewegen erster und zweiter Klasse in Nord-Süd- sowie West-Ost-Richtung durch das Plangebiet und die Verlängerung der bestehenden O.____strasse um rund 20 m nach Osten sichern. Der Teilstrassenplan enthält einzig die Klassierung der zu verlängernden Strasse und der zu erstellenden neuen Wege. Der tatsächliche Ausbau der – auf diese Weise vorab klassierten – Strassenverlängerung



und der Wege soll gemäss Rekursgegnerin 1 erst im Rahmen des Baubewilligungsverfahren öffentlich aufgelegt werden.

7.2 Obwohl es sich auch bei öffentlichen Strassen und Wegen um Anlagen im Sinn von Art. 78 Abs. 1 BauG handelt, bedarf ihre Erstellung oder Änderung keiner baupolizeilichen Bewilligung. Vielmehr ersetzt nach Art. 39 Abs. 1 StrG das Planverfahren das Baubewilligungsverfahren. Der Strassenbau beruht damit auf einem Nutzungsplan im Sinn von Art. 14 Abs. 1 RPG, dem sogenannten "Teilstrassenplan", der die zugrundliegende Zone (Grundordnung) überlagert (VerwGE B 2018/235 vom 21. November 2019 Erw. 3.3). Gemäss Art. 40 StrG hat ein solches Strassenbauprojekt ("Teilstrassenplan") insbesondere einen Situationsplan (Bst. a), den Landbedarf für die dauernde und vorübergehende Beanspruchung des Bodens (Bst. b), allfällige Baulinien (Bst. c) und die "Einteilung von Gemeindestrassen" (Bst. d) zu enthalten (P. SCHÖNENBERGER, in: G. Germann (Hrsg.), Kurzkomentar zum st.gallischen Strassengesetz, St.Gallen 1989, S. 85 ff.). Neben dem Situationsplan nach Art. 40 Bst. a StrG hat der Teilstrassenplan selbstverständlich auch sämtliche anderen Pläne zu beinhalten, die für den Bau der Strasse und das kantonale Genehmigungsverfahren (Art. 13 Abs. 2 StrG) erforderlich sind. Bei einem Strassenbauprojekt sind das neben dem Situationsplan regelmässig auch Längen- und Querprofile sowie Pläne zur Entwässerung und zur Fundation (BDE Nr. 1/2019 vom 28. Januar 2019 Erw. 6), zur Beleuchtung, allfällig erforderliche Sichtzonen und der technische Bericht.

7.3 Die "Einteilung von Gemeindestrassen", in der Praxis regelmässig als "Klassierung" bezeichnet, stellt damit (neben Bauprojekt, Landbedarf und Baulinien) bloss einen – in der Regel nicht eigenständigen – Teilbereich des Teilstrassenplans dar. Eigenständige Bedeutung kommt dem Plan "Einteilung von Gemeindestrassen" bzw. der Klassierung nur für den Fall zu, dass eine bereits bestehende Verkehrsanlage (Strasse oder Weg) nachträglich von einer privaten zu einer öffentlichen Anlage im Sinn von Art. 8 und 9 StrG erklärt oder eine bereits öffentlich gewidmete Anlage aufgrund ihrer geänderten Funktion (bei Strassen) bzw. der geänderten Unterhaltszuständigkeit (bei Wegen) einer höheren oder tieferen Strassen- oder Wegklasse zugeteilt wird. Dagegen ist die Klassierung bzw. Öffentlicherklärung einer noch nicht vorhandenen Verkehrsanlage nicht möglich, weil die Klassierung stets an ein Strassenbauprojekt anschliesst bzw. Folge desselben ist, nicht jedoch umgekehrt. Zuerst muss stets im Planverfahren nach Art. 39 ff. StrG die Recht- und Zweckmässigkeit eines Strassen- oder Wegbauprojekts beurteilt werden. Stehen der Genehmigung des Nutzungsplans keine Hindernisse entgegen, ist anschliessend (gleichzeitig) auch die Strassen- oder Wegeinteilung vorzunehmen. Eine planerisch verbindliche "Sicherung" des Raumbedarfs für das erst künftig zu erlassende beabsichtigte Strassen- oder Wegbauprojekt mittels blosser Klassierung ist dagegen nicht möglich, weil ohne konkretes Projekt auch nicht über die Notwendigkeit und damit über die



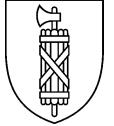
Rechtmässigkeit der Anlage befunden werden kann (BDE Nr. 7/2020 vom 16. März 2020 Erw. 3).

7.4 Vorliegend wurde nun aber – entgegen Art. 40 StrG – nur der die Einteilung der Strassen- und Wegklassierungen beinhaltende "Klassierungs"-Plan erlassen und dem öffentlichen Auflageverfahren unterstellt. Der für die Erstellung der künftigen Strassenverlängerung und der Wege notwendige Teilstrassenplan fehlt. Dieses Vorgehen widerspricht der ausdrücklichen gesetzlichen Bestimmung von Art. 40 StrG. Die öffentliche Auflage eines bloss die "Einteilung von Gemeindestrassen" beinhaltenden Plans stellt – zumindest sofern die zu klassierende Verkehrsanlage (Strasse oder Weg) noch nicht tatsächlich besteht – nach der Praxis des Baudepartementes einen schweren Verfahrensmangel dar und führt stets zur Aufhebung des angefochtenen Planerlasses (vgl. dazu BDE Nr. 7/2020 vom 16. März 2020 Erw. 3 und die ebenfalls die Stadt Y.____ betreffenden BDE Nr. 54/2013 vom 9. September 2013 Erw. 8.2 und Nr. 1/2019 vom 28. Januar 2019 Erw. 6). Folglich sind auch der umstrittene "Teilstrassenplan" sowie die diesen betreffenden Einspracheentscheide der Vorinstanz vom 19. Februar 2018 aufzuheben.

8.

Die Rekurrenten sind weiter geschlossen der Ansicht, die vorgesehene Überbauung sei über das bestehende Strassennetz, namentlich über M.____-, N.____- und O.____strasse, nicht hinreichend erschlossen, weil diese Strassen schon heute überlastet seien und keinen zusätzlichen Verkehr mehr aufnehmen könnten. Das TBA kommt ebenfalls zum Ergebnis, dass die vorgesehenen planerischen Entwicklungen auf der bestehenden Verkehrsinfrastruktur nicht funktionierten. Um diese realisieren zu können, müssten die bestehenden Strassen (Kantons- und Gemeindestrassen) vorgängig ausgebaut werden. Ohne Ausbau der Strasseninfrastruktur bringe die umstrittene Planung eine Verschlechterung der Verkehrssituation am Knoten M.____strasse/N.____strasse mit sich. Vorinstanz und Rekursgegnerin 1 sind dagegen der Ansicht, im 3. Verkehrsgutachten werde aufgezeigt, dass am Knoten M.____strasse/N.____strasse auch unter Berücksichtigung der geplanten Überbauung überall mindestens die Verkehrsqualitätsstufe "D" gewährleistet sei, was für eine hinreichende Erschliessung ausreiche.

8.1 Das Verkehrsgutachten 1 beschreibt (in den Abschnitten Ausgangslage und Aufgabenstellung) die N.____strasse, die in die M.____strasse mündet, als eine Sammelstrasse für ein grösseres Gebiet mit verschiedenen Nutzungen (Wohnen, Industrie und Gewerbe). Entwicklungspotenzial bestehe neben dem K.____, namentlich in den südlich davon gelegenen Gebieten. Das Verkehrsgutachten beschäftige sich deshalb auftragsgemäss neben der geplanten Erschliessung des K.____s auch mit den weiteren geplanten Nutzungen in einem grösseren Untersuchungsperimeter (dem sogenannten "Endzustand"), der das Gebiet südlich des K.____s mitumfasste. Im Abschnitt "Auswirkun-



gen auf das Strassennetz" (Kap. "Ausbau K.____", Ziff. 6.1.2, in Verbindung mit "Fazit", Kap. 6.1.3) des Verkehrsgutachtens 1 wird ausgeführt, die Verkehrsqualität des Knotens M.____strasse/N.____strasse sei – mit Ausnahme einer zwingend nötigen zusätzlichen Rechtsabbiegespur in die N.____strasse – ohne sonstige Spuranpassungen auf der M.____strasse ausreichend, solange nur das K.____ gebaut werde. Im Abschnitt "Auswirkungen auf das Strassennetz" (Kap. "Fazit", Ziff. 6.1.3) wird weiter erklärt, dass der Knoten M.____strasse/N.____strasse dann zwingend weiter ausgebaut werden müsse, wenn die bauliche Entwicklung im gesamten Untersuchungsperimeter realisiert würde. Diesfalls sei neben der Rechtsabbiegespur in die N.____strasse auch eine separate Busspur in Richtung Stadtzentrum erforderlich. Für den Knoten N.____strasse/O.____strasse kommt das Verkehrsgutachten 1 im Abschnitt "Auswirkungen auf das Strassennetz" (Kap. "Fazit", Ziff. 6.2.3) – ohne Beurteilung der Variante, dass nur das K.____ gebaut wird – zum Ergebnis, dieser müsse für den Endzustand zwingend zu einem Kreisell umgebaut werden.

8.2 Im UVB vom 28. Januar 2014 wird auf S. 2 (Zusammenfassung) ausgeführt, das Plangebiet sei über die N.____- und die O.____strasse erschlossen. Es seien 366 Parkplätze geplant; der induzierte Verkehr nehme gegenüber heute um gut 70 % zu. Im Kap. 4.2 (Erschliessung) wird unter Bezugnahme auf das Verkehrsgutachten 1 dargestellt, dass der Knoten M.____strasse/N.____strasse eine kritische Verkehrsqualität erreichen werde. Ohne bauliche und betriebliche Anpassungen bestehe Rückstaugefahr auf der Kantonsstrasse; dadurch würde der Busverkehr behindert. In Bezug auf den Knoten N.____strasse/O.____strasse zeigten die Untersuchungen, dass der erwartete Mehrverkehr nur durch eine Kreiselösung bewältigt werden könne. Im Kap. 10 (Massnahmenübersicht) sieht der UVB deshalb für den Bereich "Erschliessung/Verkehr" den Ausbau des Knotens M.____strasse/N.____strasse (durch den Kanton) und den Ausbau des Knotens N.____strasse/O.____strasse (durch die Gemeinde) vor. Der Planungsbericht zum Gestaltungsplan vom 22. Januar 2014 stellt in Kap. 4.4 (Erschliessung) ebenfalls auf diese Aussagen im Verkehrsgutachten 1 und im UVB ab.

Weil das Verkehrsgutachten 1 und der UVB einen Ausbau des Knotens M.____strasse/N.____strasse verlangten, wurde durch das TBA ein entsprechendes Kantonsstrassenprojekt vorbereitet. Dieses Strassenprojekt bzw. der von der Politischen Gemeinde Y.____ dafür zu leistende Finanzbeitrag wurde jedoch am 19. März 2017 von den Stimmberechtigten von Y.____ an einer Volksabstimmung abgelehnt.

8.3 In der Folge wurde deshalb das Verkehrsgutachten 1 überarbeitet. Das Verkehrsgutachten 2 beschreibt im Abschnitt "Aufgabenstellung", dass die Erschliessung des geplanten K.____s nun unabhängig der weiteren Siedlungsentwicklung an der N.____strasse geprüft und der Fokus dabei nur mehr auf die Leistungsfähigkeit des Knotens M.____strasse/N.____strasse gelegt worden sei; zudem sei die Grundbelastung der Strassen anhand neuer Verkehrsdaten neu abgeschätzt



worden. Im Abschnitt "Fazit" (Ziff. 4) kommt das Verkehrsgutachten 2 zum Schluss, der Knoten M.___strasse/N.___strasse könne mit einer angepassten Steuerung der Lichtsignalanlage die zu erwartende Verkehrszunahme verarbeiten. Zwischen dem Zustand ohne Projekt und jenem mit Projekt K.___ gebe es nur geringe Unterschiede, da die Zunahme der Knotenbelastung nach neuer Berechnung nur noch gering ausfalle. Die auftretenden Rückstaus könnten jedoch von den beiden Linksabbiegespuren, M.___strasse (Ost) in N.___strasse bzw. N.___strasse in M.___strasse (West), nicht aufgefangen werden. Namentlich der Linksabbieger auf der M.___strasse (Ost) sei bereits heute kritisch und könne den Rückstau nicht aufnehmen. Es sei mit starken Interaktionen zwischen der Linksabbiegespur und dem Geradeaus-Fahrstreifen zu rechnen, die zu einer Behinderung der geradeaus fahrenden Verkehrsteilnehmer führten. Durch den Bau des K.___s verschärfe sich dieses Problem noch zusätzlich.

8.4 Dieses überarbeitete Verkehrsgutachten 2 führte u.a. dazu, dass im Rahmen der "1. Teiländerung des Gestaltungsplans K.___ mit besonderen Vorschriften" auch ein geänderter Planungsbericht öffentlich aufgelegt wurde. Dessen Kap. 4.4 (Erschliessung), das bislang vom Ausbau des Knotens M.___strasse/N.___strasse und dem Ausbau des Knotens N.___strasse/O.___strasse zu einem Kreisels ausgegangen war, wurde dabei komplett gestrichen. Neu verweist Kap. 4.4 nur mehr auf das dem überarbeiteten Planungsbericht als Anhang beiliegende Verkehrsgutachten 2. Der UVB vom 28. Januar 2014 (der auf dem Verkehrsgutachten 1 beruht) wurde im Rahmen dieser Änderungsaufgabe nicht angepasst und auch nicht mehr öffentlich aufgelegt.

8.5 Die dargestellten Abklärungen machen deutlich, dass das Plangebiet des K.___s – entgegen der Ansicht der Vorinstanz und der Rekursgegnerin 1 – heute und (ohne Ausbau) auch in Zukunft über keine hinreichende Erschliessung verfügt. Obwohl im Lauf des Verfahrens die zu erwartende Verkehrsbelastung aus dem Plangebiet selbst und aus der Umgebung (durch Neuberechnungen und eine Verkleinerung des Beurteilungssperimeters) erheblich reduziert wurde, ergibt sich aus den Verkehrsgutachten 1 und 2, dass der Knoten M.___strasse/N.___strasse heute nicht über einen genügenden Ausbau verfügt, um den zu erwartenden Mehrverkehr abwickeln zu können. Im E-Mail vom 14. Dezember 2017 der U2.___ an Stadtrat XY.___ (Akten Vorinstanz, act. 05 [Verkehrsgutachten], Anhang zum Verkehrsgutachten 3 [act. 05.05]) ergibt sich sogar ausdrücklich, dass selbst nach Auffassung der Gutachterin der Linksabbieger auf der M.___strasse (Ost) übersättigt sei und Wartezeiten von über 100 Sekunden (Verkehrsqualitätsstufe F = "völlig ungenügend") aufweise. Der Stauraum auf diesem Linksabbieger sei deshalb nach wie vor nicht ausreichend. Diese Beurteilung verwundert nicht weiter, nachdem die Vorinstanz schon in ihrem eigenen kommunalen Richtplan vom 18. Januar 2010, Teil Siedlung, Kap. S 2.5, ausführte, dass im Bereich K.___ die Gesamterschliessung für das (damals im Jahr 2010) bestehende Verkehrsaufkommen nur knapp genügend sei und diese



für die Entwicklung des dort vorgesehenen Einkaufsschwerpunkts gesamthaft neu gelöst werden müsse. Die Rückstauproblematik am Knoten M.____strasse/N.____strasse kann gemäss Mitbericht des TBA vom 2. Oktober 2019 – entgegen den Ausführungen in den Verkehrsgutachten 2 und 3 – auch nicht durch eine blossige Steuerungsanpassung der Lichtsignalanlage gelöst werden, weil auf der Achse ein Liniendosierungssystem installiert ist. Alle Knotensteuerungsgeräte auf der ganzen Achse kommunizieren miteinander und stellen einen geregelten Verkehrsfluss auf der gesamten Strasse sicher. Ein Eingriff in die Steuerung am Knoten M.____strasse/N.____strasse würde unweigerlich zu Störungseffekten an mehreren anderen Knoten auf der M.____strasse führen.

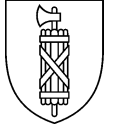
8.6 Einzelne Rekurrenten verlangen in Bezug auf die umstrittene Erschliessung nach einem Obergutachten, weil sie die Zahlen in den drei vorliegenden Verkehrsgutachten als geschönt und nicht nachvollziehbar betrachten. Ein solches Obergutachten macht indessen vorliegend keinen Sinn, weil aufgrund der besV zum Gestaltungsplan die geplanten Nutzungen viel zu unbestimmt sind und überdies auch die Parkplatzzahl im Plangebiet nicht verbindlich festgelegt wurde. Eine Expertise machte nur dann Sinn, wenn das Verkehrsaufkommen zum und vom Plangebiet zumindest annähernd abschätzbar wäre. In den Vorakten finden sich aber keine auf verbindlichen Zahlen beruhenden und damit überprüfbaren Angaben über den zu erwartenden Verkehr vom und zum Plangebiet. Zwar gehen Vorinstanz, Rekursgegnerin 1 und Verkehrsgutachterin stets davon aus, im Plangebiet würden künftig 366 Parkplätze erstellt. Diese Zahl ergibt sich jedoch weder aus dem Gestaltungsplan noch aus seinen besV; gleichzeitig gehen die Genannten von kundenintensiven Verkaufsflächen von 2'500 m², übrigen Verkaufsflächen von 5'500 m² und Wohn- und Büroflächen von 22'000 m² im Plangebiet aus. Art. 4 besV sieht für das Plangebiet jedoch lediglich eine AZ von maximal 30'000 m² vor, wovon nach Art. 5 Abs. 2 besV höchstens 2'500 m² als kundenintensive Nutzungen verwirklicht werden dürfen. Weitere Konkretisierungen der künftigen Nutzungen im Plangebiet enthalten die verbindlichen Elemente des umstrittenen Erlasses nicht. Somit ergibt sich, dass die bisherigen Gutachten offenbar allesamt nur vom Richtprojekt ausgehen, welches gemäss Art. 1 Abs. 2 besV indessen bloss als Hinweis zu verstehen ist und lediglich informativen Charakter hat bzw. nach – dem damit in Widerspruch stehenden – Art. 2 Bst. b besV wenigstens begleitend sein soll. So oder anders ist im Gestaltungsplan und den besV jedenfalls nicht verbindlich festgelegt, wieviel übrige Verkaufsflächen insgesamt realisiert werden dürfen, womit auch das daraus resultierende Verkehrsaufkommen nicht abschätzbar ist. Gleiches gilt für die Parkplatzzahl. In Art. 12 besV wird bezüglich der künftigen Anzahl an Parkplätzen im Plangebiet einzig bestimmt, dass für deren Berechnung das rechtskräftige "Parkplatzbedarfs-Reglement der Stadt Y.____" und dabei der "Gabelwert Mitte" zwischen reduziertem und maximalem Parkplatzbedarf gelte. Auch aus dieser Bestimmung kann nicht verbindlich abgeleitet werden, es dürften höchstens 366 Parkplätze im Plangebiet erstellt werden. Diese Umschreibungen in den



besV sind keine Festlegungen und reichen bei weitem nicht aus, die künftigen Nutzungen im Plangebiet verbindlich zu bestimmen, das daraus resultierende Verkehrsaufkommen zu berechnen und dessen Auswirkungen auf die bestehende Erschliessung zu beurteilen. Folglich kann auch kein Auftrag für ein weiteres Verkehrsgutachten formuliert werden, was mit anderen Worten bedeutet, dass alle drei vorliegenden Verkehrsgutachten auf bloss unverbindlichen Zahlenangaben bezüglich der zu erwartenden Nutzungen und Parkplätze beruhen. Die Gutachten haben damit – abgesehen von der Beschreibung des Ausgangszustands im Gebiet – keine Aussagekraft in Bezug auf die zu beurteilende Streitsache.

8.7 Weiter erstaunt bezüglich der in den Gutachten verwendeten Verkehrsdaten, wie Vorinstanz und Rekursgegnerin 1 im Rahmen der Überarbeitung des Verkehrsgutachtens 1 plötzlich die Aufgabenstellung ändern und für das zu erwartende Verkehrsaufkommen auf der N.___strasse nicht mehr auf die weitere Siedlungsentwicklung südlich des K.___s abstellen konnten, obwohl dieses Gebiet künftig über die N.___strasse in die M.___strasse erschlossen werden muss. Der Einwand der Rekursgegnerin 1, aus einem Urteil des Bundesgerichtes (1C_667/2017 vom 18. Juni 2018 Erw. 2.4 mit Hinweisen) ergebe sich, dass die Baubehörde im Rahmen ihres Ermessens die hinreichende strassenmässige Erschliessung eines Bauprojekts bundesrechtskonform gestützt auf die konkrete und vorhersehbare Entwicklung in absehbarer Zeit beurteilen dürfe, ohne einen hypothetischen Erschliessungsbedarf weiterer Grundstücke berücksichtigen zu müssen, ist wenig überzeugend. Die Rekursgegnerin 1 übersieht dabei zweierlei. Zum einen handelt es sich vorliegend bezüglich des ursprünglich noch im Verkehrsgutachten 1 geprüften "Endzustands" nicht um einen bloss hypothetischen Erschliessungsbedarf weiterer Grundstücke. Diese Grundstücke liegen allesamt südlich des Plangebiets. Sie sind im Wesentlichen der Bauzone zugewiesen, ihre Überbauung ist damit schon heute jederzeit möglich und die Erschliessung hat auch zwingend über die N.___strasse zum Knoten M.___strasse/N.___strasse zu erfolgen; damit ist die bauliche Entwicklung sehr wohl vorhersehbar und der Erschliessungsbedarf im Gegensatz zum erwähnten Urteil des Bundesgerichtes durchaus aktuell. Zum anderen bezog sich der genannte Entscheid des Bundesgerichtes auf ein Baubewilligungsverfahren. Vorliegend zu beurteilen sind indessen verschiedene miteinander zusammenhängende Nutzungsplanverfahren, die den Planungszielen und -grundsätzen von Art. 1 und 3 RPG zu entsprechen haben, und im Rahmen derer von der Planungsbehörde eine Gesamtinteressenabwägung im Sinn von Art. 3 der eidgenössischen Raumplanungsverordnung (SR 700.1) vorzunehmen ist. Mithin ist der Beurteilungswinkel im Planverfahren von vornherein ein ganz anderer und viel weiterer als in einem blossen Baubewilligungsverfahren.

8.8 Nachdem also das umstrittene Plangebiet ohne den Ausbau der Knoten M.___strasse/N.___strasse und N.___strasse/O.___strasse sogar für die noch nicht verbindlich definierten Nutzungen im Plangebiet über keine hinreichende Erschliessung verfügt, stellt sich die



Frage, ob es genügt – wie die Rekursgegnerin 1 geltend macht –, dass die hinreichende Erschliessung erst zusammen mit dem Baubewilligungsverfahren realisiert wird.

8.8.1 Legt ein Sondernutzungsplan die Erschliessung fest, muss die Zweckmässigkeit des Erschliessungskonzepts schon im Planverfahren geprüft werden (B. HEER, St.Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, Rz. 153, GVP 1995 Nr. 93). Eine eingehendere Prüfung ist hingegen erst im Baubewilligungsverfahren vorzunehmen und auch ein allfälliges Strassenplanverfahren kann noch im Rahmen der Baugesuchsprüfung durchgeführt werden (VerwGE B 2011/182 vom 3. Juli 2012 Erw. 5.3 mit Hinweisen). Eine Einschränkung findet dieser Grundsatz allerdings für den Fall, dass zwischen dem Sondernutzungsplanverfahren und dem Strassenplanverfahren Koordinationsbedarf besteht.

8.8.2 Das Koordinationsgebot hat seine Grundlage in Art. 25a Abs. 1 RPG. Sofern die Errichtung oder die Änderung einer Baute oder Anlage Verfügungen mehrerer Behörden erfordert, ist eine Behörde zu bezeichnen, die für eine ausreichende Koordination sorgt. Im Hinblick auf die anzustrebende inhaltliche Widerspruchsfreiheit der mehreren Verfügungen (Art. 25a Abs. 3 RPG) legt Art. 25a Abs. 2 RPG verschiedene Koordinationsgrundsätze fest, die auch auf das Nutzungsplanverfahren sinngemäss anwendbar sind (Art. 25a Abs. 4 RPG). Die Koordinationspflicht kann allerdings nur soweit reichen, als tatsächlich ein Koordinationsbedürfnis besteht; der Umstand, dass verschiedene Verfahren ein und dieselbe Anlage betreffen, genügt für sich allein jedenfalls noch nicht für die Bejahung der Koordinationspflicht (WALDMANN/HÄNNI, a.a.O., Art. 25a N 25 mit Hinweis). Der Koordinationspflicht unterliegen diejenigen Vorschriften, bei denen untrennbar miteinander verbundene Rechtsfragen zu beurteilen sind, deren verfahrensrechtlich getrennte Behandlung zu sachlich unhaltbaren Ergebnissen führen würde (BDE Nr. 4/2015 vom 21. Januar 2015 Erw. 3.1 mit Hinweisen). Nicht jedes Verfahren, welches in einem wie auch immer gearteten Zusammenhang mit einem (Sonder-)Nutzungsplan steht, unterliegt somit der Koordinationspflicht.

8.8.3 Vorliegend fällt in Betracht, dass das am 19. März 2017 von den Stimmbürgern abgelehnte Kantonsstrassenprojekt "M.____strasse" einen Kantonsstrassenausbau vorsah, der den Erlass des angefochtenen Gestaltungsplans erheblich beeinflusst hätte. Vom Ausbau der M.____- und der N.____strasse im besagten Knotenbereich wären die im Gestaltungsplan festgelegten ober- und unterirdischen Baubereiche massgeblich betroffen gewesen. Teile der unterirdischen Tiefgarage wären sowohl unter der Kantons- als auch unter der Gemeindestrasse zu liegen gekommen; zudem hätten die Baubereiche A und C nur mehr einen sehr geringen Kantonsstrassenabstand eingehalten, was sich wiederum negativ auf die Einhaltung der Lärmgrenzwerte ausgewirkt hätte. Bei dieser Ausgangslage wären also Gestaltungsplan und Erschliessungsprojekt zwingend miteinander zu koordinieren gewesen; der Gestaltungsplanperimeter und die Lage zumindest der



Baubereiche A und C hätten aufgrund des Strassenprojekts angepasst werden müssen. Die Vorinstanz hat deshalb gegen die ihr obliegende Koordinationspflicht verstossen, indem sie – neben den angefochtenen Planerlassen – nicht auch für die gleichzeitige öffentliche Auflage des Kantonsstrassenprojekts (und allenfalls sogar des Gemeindestrassenprojekts) gesorgt hat. Um widersprechende Entscheide zu vermeiden und das Kantonsstrassenprojekt nicht zu präjudizieren, wäre dieses sowohl materiell wie auch formell mit den angefochtenen Nutzungsplänen zu koordinieren gewesen (BDE Nr. 1/2019 vom 28. Januar 2019 Erw. 8.4).

9.

Bei diesem Ergebnis – alle angefochtenen Nutzungspläne sind aus verschiedenen Gründen ohnehin bereits aufzuheben – wäre es an sich nicht notwendig, auch noch auf den Gestaltungsplan und dessen besV einzugehen. Aus verfahrensökonomischen Gründen scheint es jedoch angezeigt, wenigstens die wesentlichsten Mängel dieses Erlasses summarisch aufzuzeigen:

9.1 Der Gestaltungsplan beschränkt sich im Wesentlichen auf die Festlegung der Baubereiche, der zulässigen Gebäudehöhen und verschiedener Zugänge sowie Zu- und Wegfahrten in und aus dem Plangebiet. Damit weist der Gestaltungsplan einen aussergewöhnlich geringen Detaillierungsgrad auf und hat eher den Charakter eines blossen Überbauungsplans im Sinn von Art. 23 Bst. b BauG. Seine bauliche Umsetzung würde deshalb mit Sicherheit grosse Probleme bereiten, zumal wesentliche Elemente, wie die Arkaden/Passagen, das Ausmass und die Situierung der Tiefgarage, die Tiefgaragenerschliessung, der Aufenthalts- und Zirkulationsbereich sowie die Parkplätze als bloss unverbindliche Hinweise im Gestaltungsplan eingezeichnet sind. Gleiches trifft für die geplanten öffentlichen Wegverbindungen durch das Plangebiet zu (Richtungspunkte), deren Verlauf nicht einmal dem angefochtenen Teilstrassenplan entspricht.

9.2 Auch die zugehörigen besV weisen nur einen sehr rudimentären Charakter auf. Beachtet man, dass ein Gestaltungsplan nach Art. 28 Abs. 1 BauG eine Gesamtüberbauung mit städtebaulich vorzüglicher Gestaltung sicherzustellen hat, verwundert es, dass weder Plan noch besV neben der Lage und Ausdehnung der Baubereiche verbindliche Vorschriften bezüglich Bauästhetik und Architektur enthalten. Und dies, obwohl nach Art. 3 besV der Erlass eine städtebaulich, architektonisch und landschaftsarchitektonisch besonders hochstehende Qualität der Überbauung und Aussenraumgestaltung sicherstellen will. Das HBA anerkannte zwar bereits in seinem Mitbericht vom 26. November 2013 zur Vorprüfung des AREG das Vorliegen einer städtebaulich vorzüglichen Gesamtüberbauung, stützte sich bei dieser Beurteilung aber in erster Linie auf das unverbindliche und damit nicht repräsentative Richtprojekt ab. Das HBA erwähnte dabei namentlich die geschickte Gliederung der Baukörper in niedrige, flächige Sockelbauten mit darüber liegenden, hohen und schlanken



Wohnscheiben, die innenliegenden Loggias, den Verzicht auf vorgehängte, versetzte Balkone sowie das Wechselspiel von geschlossenen und offenen Fassadenteilen mit dem muralen Fassadenausdruck der Bauten als ausgesprochen positive Elemente. Alle diese Elemente lassen sich indessen nur aus dem Richtprojekt ablesen. Die verbindlichen besV enthalten keine Anforderungen an die Gesamtüberbauung, die diese Beurteilung rechtfertigten. Im Gegenteil lässt beispielsweise Art. 7 Abs. 4 besV über die Fassaden und sogar über die Baubereiche hinaus vorstehende Erker und Balkone ausdrücklich zu. Loggien, wie auch Arkaden, werden nicht verbindlich vorgegeben, die Höhe der Sockelgeschosse nicht geregelt, geschweige denn beschränkt, und die Art der Materialisierung und Farbgebung der Fassaden soll auch erst im Baubewilligungsverfahren bestimmt werden.

9.3 Gestaltungsplan und besV verwenden Begriffe, wie etwa "Mantelbaulinie" oder "provisorische Baulinie", die das kantonale Recht nicht kennt. Diese wären nicht genehmigungsfähig und müssten im Genehmigungsverfahren durch andere Begriffsbezeichnungen ersetzt werden.

9.4 Der Gestaltungsplan weist zudem Widersprüche auf. Im Situationsplan ist die Ausdehnung der Untergeschosse – mit Ausnahme einer "Mantelbaulinie" für ein sichtbares Untergeschoss östlich und südlich des Baubereichs C – nicht verbindlich festgelegt. Gemäss den drei Querschnitten des Gestaltungsplans, in denen ebenfalls die genannte Mantelbaulinie eingezeichnet ist, sollen die Untergeschosse aber offenbar auch ausserhalb der eigentlichen Baubereiche liegen und sogar unter der "provisorischen Baulinie" bis an die N.____strasse und knapp an die M.____strasse reichen.

Die Gebäudeabstandsregelung ist ebenfalls unklar. Der Abstand zwischen den Baubereichen A3 und B1 beträgt gemäss den eingezeichneten "Mantelbaulinien" nur gerade 4,5 m, gemäss (allerdings nicht verbindlichem) schriftlichem Planeintrag soll dort der Abstand aber mindestens 7 m betragen, wobei der eingezeichnete Abstandspfeil sogar eine Länge von etwa 11 m aufweist. Ähnliches trifft auch für den Abstand zwischen den Baubereichen B1 und C1 zu. Dort beträgt der Gebäudeabstand gemäss den eingezeichneten "Mantelbaulinien" 6 m, gemäss (nicht verbindlichem) Planeintrag soll dort der Abstand aber auf mindestens 5 m reduziert werden können, wobei der eingezeichnete Abstandspfeil selbst eine Länge von wiederum 6 m aufweist.

Auch die besV sind widersprüchlich. In Art. 1 Abs. 2 besV werden die "Beilagepläne" als begleitend bezeichnet, obwohl überhaupt keine Beilagepläne zum Gestaltungsplan existieren. Nach Art. 1 Abs. 2 besV gelten weiter "alle übrigen Planelemente, wie Richtprojekt und Planungsbericht, als Hinweise und haben informativen Charakter." Im Gegensatz dazu erhebt Art. 2 Bst. b besV den Planungsbericht mit dem Richtprojekt zu "wegleitenden" Unterlagen.



9.5 Der Gestaltungsplan legt die maximalzulässige Gebäudehöhe für die Baubereiche A1, A3, B1 und C3 verbindlich auf jeweils 446,60 m ü.M. fest. Die Höhe des bestehenden Trottoirs an der M.____strasse ist – wenn auch nur als Hinweis – in den Querschnitten 2-2 und 3-3 mit jeweils 421,60 m ü.M. angegeben; diese Höhe ist aufgrund der verschiedenen Eingaben der Beteiligten unbestritten. Die maximal zulässige Höhe der Bauten in den Baubereichen A1, A3, B1 und C3 kann somit, gemessen ab Niveau des Trottoirs an der M.____strasse, 25 m betragen. Unter den Beteiligten ist weiter unbestritten, dass das gewachsene Terrain südlich der M.____strasse in Richtung Süden abfällt; sowohl die N.____strasse als auch die innerhalb des Plangebiets liegende "UV.____-Rampe" steigen zur M.____strasse hin an. Berücksichtigt man weiter, dass die Niveaupunkte der Baubereiche A, B1 und C mindestens 30 m südlich der M.____strasse liegen, ist offensichtlich, dass sich die Niveaupunkte der Baubereiche A1, A3, B1 und C3 deutlich unter dem Niveau des Trottoirs an der M.____strasse, also von 421,60 m ü.M. befinden. Folglich lässt der Gestaltungsplan – entgegen der Ansicht der Vorinstanz und der Rekursgegnerin 1 – klar Hochhäuser nach Art. 69 BauG zu, womit für die Bemessung der Gebäude- und Grenzabstände nach Art. 69 Abs. 3 BauG der Dauerschatten massgebend gewesen wäre; dieser wurde beim Erlass des Gestaltungsplans indessen nicht beachtet.

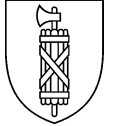
9.6 Unter Erw. 7.7 wurde zudem bereits aufgezeigt, dass die besV auch ungenügend sind, weil aus ihnen nicht verbindlich hervorgeht, wie viele Parkplätze im Plangebiet erstellt werden dürfen bzw. müssen, und die Bestimmungen auch nicht ausreichen, um die künftigen Nutzungen im Plangebiet verbindlich bestimmen zu können.

10.

Zusammenfassend ergibt sich somit, dass alle angefochtenen Erlasse (Teilzonen-, Gestaltungs-, Teilstrassen- und Änderung Überbauungsplan) unter gleichzeitiger Aufhebung des zustimmenden Entscheids der Bürgerschaft vom 23. September 2018 und der Einspracheentscheide des Stadtrates Y.____ vom 19. Februar 2018 aufzuheben sind. Die neun Rekurse erweisen sich als begründet und sind im Sinn der Erwägungen gutzuheissen.

11.

11.1 Nach Art. 95 Abs. 1 VRP hat in Streitigkeiten jener Beteiligte die Kosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden. Nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtes unterscheiden sich Bauprozesse, an denen Bauherr und Baueinsprecher mit einem direkten Interesse am Prozessausgang teilnehmen, grundsätzlich nicht von den Verfahren vor Zivilgerichten. Die Prozesskosten werden deshalb in diesen Fällen jeweils in der Regel nicht dem Gemeinwesen, sondern den beteiligten Privaten auferlegt (VerwGE vom 16. November 1998 i.S. E.D.). Indessen ist zu beachten, dass das Erfolgsprinzip in gewissen, vom Gesetz ausdrücklich geregelten Fällen durch das Verursacherprinzip durchbrochen wird (VerwGE vom 17. August 1999 i.S. H.S.). So gehen unter anderem Kosten, die ein



Verfahrensbeteiligter durch Verletzung wesentlicher Verfahrensvorschriften verursacht hat, unabhängig vom Prozessausgang zu dessen Lasten (Art. 95 Abs. 2 VRP). Im massgeblichen Verfahren über die Umweltverträglichkeit nicht materiell zu entscheiden, sondern nur über die Einsprachen gegen die Planerlasse zu befinden, kommt einer Verletzung elementarer Verfahrensvorschriften gleich. Es rechtfertigt sich allein schon deshalb, die amtlichen Kosten der Politischen Gemeinde Y.____ aufzuerlegen und – wie es in solchen Fällen der Praxis des Baudepartementes entspricht (BDE Nr. 57/2018 vom 28. November 2018 Erw. 3.1; BDE Nr. 55/2019 vom 23. September 2019 Erw. 6.1 mit Hinweisen) – auf die Erhebung nicht zu verzichten. Die Höhe der Entscheidgebühr in Rekursverfahren richtet sich nach Nr. 20.13.01 des Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung (sGS 821.5) und beträgt zwischen Fr. 200.– und Fr. 5'000.–. In ausserordentlichen Fällen können die Gebühren bis auf das Doppelte des Höchstansatzes festgesetzt werden. Dies insbesondere für besonders schwierige und umfangreiche Geschäfte (Art. 12 Abs. 1 Ziff. 1 der Verwaltungsgebührenverordnung [sGS 821.1] i.V.m. Art. 5 der Verordnung über die Bearbeitung von Rekursverfahren vor den Departementen [sGS 951.11]). Vorliegend waren insgesamt neun Rekurse zu behandeln. Die Entscheidgebühr beträgt je Rekursverfahren Fr. 1'000.–, insgesamt also Fr. 9'000.–.

11.2 Die in den Verfahren Nrn. 18-1478 und 18-6370 von der AB.____ am 13. November 2018 für den Rekurrenten 1 geleisteten Kostenvorschüsse von je Fr. 1'000.– sind zurück zu erstatten.

11.3 Die in den Verfahren Nrn. 18-1509 und 18-6857 von der Rekurrentin 2 am 31. Oktober und 1. November 2018 geleisteten Kostenvorschüsse von je Fr. 1'000.– sind zurück zu erstatten.

11.4 Die in den Verfahren Nrn. 18-1550 und 18-6564 von der Rekurrentin 3 am 30. Oktober und 5. November 2018 geleisteten Kostenvorschüsse von je Fr. 1'000.– sind zurück zu erstatten.

11.5 Die in den Verfahren Nrn. 18-1636 und 18-6738 vom Vertreter der Rekurrentin 4 am 16. November 2018 geleisteten Kostenvorschüsse von je Fr. 1'000.– sind zurück zu erstatten.

11.6 Der im Verfahren Nr. 18-6716 von der Rekurrentin 5 am 19. Oktober 2018 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'000.– ist zurück zu erstatten.

12.

Alle Rekurrenten und die Rekursgegnerin 1 stellen Begehren um Ersatz der ausseramtlichen Kosten.

12.1 Im Rekursverfahren werden ausseramtliche Kosten entschädigt, soweit sie auf Grund der Sach- und Rechtslage notwendig und angemessen erscheinen (Art. 98 Abs. 2 VRP). Die ausseramtliche Entschä-



digung wird den am Verfahren Beteiligten nach Obsiegen und Unterliegen auferlegt (Art. 98^{bis} VRP). Die Vorschriften der Schweizerischen Zivilprozessordnung (SR 272) finden sachgemäss Anwendung (Art. 98^{ter} VRP).

12.2 Der Rekurrent 1 obsiegt zwar mit seinen Anträgen in den Verfahren Nrn. 18-1478 und 18-6370. Nicht anwaltlich vertretene Verfahrensbeteiligte haben jedoch grundsätzlich mangels eines besonderen Aufwands keinen Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung (Art. 98^{ter} VRP in Verbindung mit Art. 95 Abs. 3 Bst. c ZPO; vgl. dazu und zum Folgenden: VerwGE B 2013/178 vom 12. Februar 2014 Erw. 4.3 ff., zusammengefasst in: Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2014/I/6). Dass ihnen gleichwohl ersatzfähige Kosten für Umtriebe erwachsen, ist ungewöhnlich und bedarf deshalb einer besonderen Begründung. Nachdem der Rekurrent 1 keine solche Begründung vorbringt, besteht auch kein Anspruch auf Umtriebsentschädigung. Seine Begehren um Ersatz der ausseramtlichen Kosten sind daher abzuweisen.

12.3 Die Rekurrentinnen 2, 3, 4 und 5 sind dagegen anwaltlich vertreten und obsiegen mit ihren Anträgen. Da die Verfahren in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht Schwierigkeiten boten, die den Beizug eines Rechtsvertreters rechtfertigen, besteht für sie Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung (Art. 98^{bis} VRP). Weil keine Kostennoten vorliegen, sind die ausseramtlichen Entschädigungen in Anwendung von Art. 6 in Verbindung mit Art. 22 der Honorarordnung (sGS 963.75) ermessensweise folgendermassen festzulegen:

12.3.1 Die Rekurrentin 2 ist für die Verfahren Nrn. 18-1509 und 18-6857 mit insgesamt Fr. 4'500.– (zuzüglich Mehrwertsteuer) zu entschädigen; die ausseramtliche Entschädigung ist von der Politischen Gemeinde Y.____ zu bezahlen.

12.3.2 Die Rekurrentin 3 ist für die Verfahren Nrn. 18-1550 und 18-6564 mit insgesamt Fr. 4'500.– (zuzüglich Mehrwertsteuer) zu entschädigen; die ausseramtliche Entschädigung ist von der Politischen Gemeinde Y.____ zu bezahlen.

12.3.3 Die Rekurrentin 4 ist für die Verfahren Nrn. 18-1636 und 18-6738 mit insgesamt Fr. 4'500.– zu entschädigen; die ausseramtliche Entschädigung ist von der Politischen Gemeinde Y.____ zu bezahlen. Weil die zu entschädigende Rekurrentin 4 selber mehrwertsteuerpflichtig ist, kann sie die der Honorarrechnung ihres Anwalts belastete Mehrwertsteuer von ihrer eigenen Steuerschuld abziehen, ohne dass ihr dadurch eine Mehrbelastung entsteht. Daher muss die Mehrwertsteuer bei der Bemessung der ausseramtlichen Entschädigung nicht zusätzlich berücksichtigt werden (R. HIRT, Die Regelung der Kosten nach st.gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, Lachen/St.Gallen 2004, S. 194).



12.3.4 Die Rekurrentin 5 ist für das Verfahren Nr. 18-6716 mit insgesamt Fr. 2'750.– zu entschädigen; die ausseramtliche Entschädigung ist von der Politischen Gemeinde Y.____ zu bezahlen. Weil die zu entschädigende Rekurrentin 5 selber mehrwertsteuerpflichtig ist, muss die Mehrwertsteuer bei der Bemessung der ausseramtlichen Entschädigung nicht zusätzlich berücksichtigt werden.

12.4 Da die Rekursgegnerin 1 mit ihren Anträgen in allen Rekursen unterliegt, hat sie von vornherein keinen Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung. Ihre Begehren sind deshalb abzuweisen.

Entscheid

1.

a) Die Rekurse (Verfahrens-Nrn. 18-1478 und 18-6370) von A.____, VW.____, werden im Sinn der Erwägungen gutgeheissen.

b) Die Rekurse (Verfahrens-Nrn. 18-1509 und 18-6857) von B.____, VX.____, werden im Sinn der Erwägungen gutgeheissen.

c) Die Rekurse (Verfahrens- Nrn. 18-1550 und 18-6564) der C.____, VY.____, werden im Sinn der Erwägungen gutgeheissen.

d) Die Rekurse (Verfahrens-Nrn. 18-1636 und 18-6738) der D.____, VZ.____, werden im Sinn der Erwägungen gutgeheissen.

e) Der Rekurs (Verfahrens-Nr. 18-6716) der E.____, T.____, wird im Sinn der Erwägungen gutgeheissen.

2.

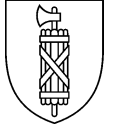
Der Teilzonenplan "K.____", der Gestaltungsplan "K.____" mit besonderen Vorschriften, der Teilstrassenplan "Gestaltungsplan K.____" und die Änderung Überbauungsplan "J.____", alle vom Z.____ erlassen am 3. März 2014, die Einspracheentscheide des Stadtrates Y.____ vom 19. Februar 2018 sowie der Entscheid der Bürgerschaft vom 23. September 2018 werden aufgehoben.

3.

a) Die Politische Gemeinde Y.____ bezahlt eine Entscheidgebühr von insgesamt Fr. 9'000.–.

b) Die am 13. November 2018 von der AB.____ in den Verfahren Nrn. 18-1478 und 18-6370 geleisteten Kostenvorschüsse von je Fr. 1'000.– werden zurückerstattet.

c) Die am 31. Oktober und 1. November 2018 von B.____ in den Verfahren Nrn. 18-1509 und 18-6857 geleisteten Kostenvorschüsse von je Fr. 1'000.– werden zurückerstattet.



d) Die am 30. Oktober und 5. November 2018 von der C.____ in den Verfahren Nrn. 18-1550 und 18-6564 geleisteten Kostenvorschüsse von je Fr. 1'000.– werden zurückerstattet.

e) Die am 16. November 2018 von Dr. Christoph Bürgi, St.Gallen, in den Verfahren Nrn. 18-1636 und 18-6738 geleisteten Kostenvorschüsse von je Fr. 1'000.– werden zurückerstattet.

f) Der am 19. Oktober 2018 von der E.____ im Verfahren Nr. 18-6716 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'000.– wird zurückerstattet.

4.

a) Die Begehren von A.____ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten in den Verfahren Nrn. 18-1478 und 18-6370 werden abgewiesen.

b) Die Begehren von B.____ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten in den Verfahren Nrn. 18-1509 und 18-6857 werden gutgeheissen. Die Politische Gemeinde Y.____ entschädigt B.____ ausseramtlich für die beiden Verfahren mit insgesamt Fr. 4'500.– (zuzüglich Mehrwertsteuer).

c) Die Begehren der C.____ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten in den Verfahren Nrn. 18-1550 und 18-6564 werden gutgeheissen. Die Politische Gemeinde Y.____ entschädigt die C.____ ausseramtlich für die beiden Verfahren mit insgesamt Fr. 4'500.– (zuzüglich Mehrwertsteuer).

d) Die Begehren der D.____ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten in den Verfahren Nrn. 18-1636 und 18-6738 werden gutgeheissen. Die Politische Gemeinde Y.____ entschädigt die D.____ ausseramtlich für die beiden Verfahren mit insgesamt Fr. 4'500.–.

e) Das Begehren der E.____ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten im Verfahren Nr. 18-6716 wird gutgeheissen. Die Politische Gemeinde Y.____ entschädigt die E.____ ausseramtlich mit Fr. 2'750.–.

Die Vorsteherin

Susanne Hartmann
Regierungsrätin