

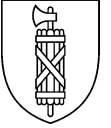


Fall-Nr.:	18-3039
Stelle:	Generalsekretariat Bau- und Umweltdepartement
Instanz:	Bau- und Umweltdepartement
Publikationsdatum:	24.03.2020
Entscheiddatum:	10.03.2020

BDE 2020 Nr. 17

Art. 28 BauG, Art. 37 GSchG, Art. 14 f. WBG. Aus den Unterlagen zum Gestaltungsplan lässt sich der Niveaupunkt und somit die Abweichung von der Regelbauweise in Bezug auf die Gebäudehöhe nachvollziehbar ableiten (Erw. 3.2). Der Gestaltungsplan ermöglicht eine Gesamtüberbauung mit städtebaulich vorzüglicher Gestaltung und beeinträchtigt die Interessen der Nachbarn nicht übermässig (Erw. 4.7 f.). Zudem liegt keine materielle Zonenplanänderung vor (Erw. 5). Schliesslich erweist sich auch das Wasserbauprojekt als recht- und zweckmässig. Insbesondere wurde der Perimeter für das Projekt zweckmässig ausgeschieden, weshalb keine Koordination mit der späteren Sanierung des Unterlaufs notwendig ist (Erw. 6 f.).

BDE 2020 Nr. 17 finden Sie im angehängten PDF-Dokument



18-3039

Entscheid Nr. 17/2020 vom 10. März 2020

Rekurrenten

A.____,
B.____,
beide vertreten durch lic.iur. Markus Joos, Rechtsanwalt, Markt-
platz 4, 9004 St.Gallen

gegen

Vorinstanz

Stadtrat Z. (Einspracheentscheid vom 4. April 2018)

Betreff

Gestaltungsplan C.____ und Wasserbauprojekt D.____



Sachverhalt

A.

Die Politische Gemeinde Z.____ ist Eigentümerin von Grundstück Nr. 001, Grundbuch Z.____, an der H.____ Strasse in Z.____. Das rund 11'700 m² grosse unüberbaute Grundstück liegt gemäss geltendem Zonenplan der Stadt Z.____ mit dem nordwestlichen Teil in der Wohnzone W2 und mit dem südöstlichen Teil in der Grünzone Freihaltung (GF). Es liegt am nordöstlichen Siedlungsrand der Stadt Z.____ im Gebiet E.____. Durch das Grundstück verläuft zudem der heute eingedolte D.____. Über den südlich des Grundstücks verlaufenden G.____weg (Gemeindestrasse 3. Klasse) gelangt man in den östlich angrenzenden H.____wald, welcher Teil des Naherholungsgebiets E.____/F.____ bildet. Nördlich befindet sich – getrennt durch Grundstück Nr. 002 sowie einen Teil von Grundstück Nr. 003 – gemäss Zonenplan vom 9. August 2002 ein Landschaftsschutzgebiet nach Art. 60 der Bauordnung (abgekürzt BO) der Stadt Z.____. Die Umgebung ist im Westen zur Hauptsache mit Reiheneinfamilienhäusern sowie zweigeschossigen Mehrfamilienhäusern und im Südwesten mit riegelartigen viergeschossigen Mehrfamilienhäusern überbaut. Das Gelände fällt im Bereich von Grundstück Nr. 001 gegen Süden und zu Beginn auch gegen Südosten leicht ab, wobei es zum H.____wald wieder leicht ansteigt. Das Grundstück wird über die H.____ Strasse (Gemeindestrasse 2. Klasse) erschlossen, wobei sich etwas mehr als 100 m entfernt eine Bushaltestelle (Endstation E.____) befindet.

B.

a) Am 27. September 2012 erliess der Stadtrat Z.____ den Gestaltungsplan C.____ mit besonderen Vorschriften (abgekürzt besV). Mit dem Gestaltungsplan soll die Verwirklichung eines Überbauungsprojekts für das Grundstück Nr. 001 ermöglicht werden, welches als erstprämiertes Projekt aus einem von der Stadt im Jahr 2011 durchgeführten Projektwettbewerb hervorging. Vorgesehen sind vier, hinsichtlich Volumen (Gebäudelänge, -breite und -höhe) und Gliederung differenzierte Baukörper mit insgesamt elf Reiheneinfamilienhäusern und fünfzehn Geschosswohnungen, welche quer zur H.____ Strasse angelegt sind. Sämtliche Bauten weisen zwei Vollgeschosse sowie teilweise Bereiche für ein drittens Vollgeschoss auf. Neben einigen oberirdischen Besucherparkplätzen und Veloabstellplätzen werden sämtliche Abstellplätze in einer über die H.____ Strasse erschlossenen Tiefgarage angeordnet.

Ebenfalls am 27. September 2012 erliess der Stadtrat Z.____ das Wasserbauprojekt D.____. Damit soll als zentrales Element der Freiraumgestaltung im Zusammenhang mit dem Bauvorhaben der D.____, welcher als naturnaher Wiesenbach gestaltet und ökologisch aufgewertet werden soll, im südlich angrenzenden Bereich der Grünzone Freihaltung und entlang des G.____wegs offengelegt werden. Zu diesem Zweck und zur Gewährleistung der Hochwassersicherheit sind ver-



schiedene Massnahmen sowie eine punktuelle Anpassung des Geländes vorgesehen. So ist unter anderem eine Anpassung des angrenzenden Terrains von Grundstück Nr. 003 geplant, damit bei Starkregenereignissen aus Nordosten zufließendes Oberflächenwasser in den offenen Bach gelangen kann.

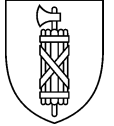
b) Die gemeinsame öffentliche Auflage erfolgte vom 8. Oktober bis 7. November 2012. Während der Auflagefrist erhoben die Miteigentümer des nordöstlich des Plangebiets gelegenen Baurechtsgrundstücks Nr. 004, A.____ und B.____, beide Z.____, vertreten durch lic.iur. Markus Joos, Rechtsanwalt, Z.____, Einsprache gegen den Gestaltungsplan C.____ sowie das Wasserbauprojekt D.____. Sie rügten in Bezug auf den Gestaltungsplan im Wesentlichen unvollständige bzw. ungenaue Planunterlagen, fehlende Voraussetzungen für den Erlass eines Gestaltungsplans sowie eine materielle Zonenplanänderung. Schliesslich befürchteten die Einsprecher durch die Überbauung sowie die Offenlegung des D.____ nachteilige Auswirkungen auf den Wasserhaushalt und die Wasserführung auf ihrem Grundstück.

c) Mit Beschluss vom 4. April 2018 wies der Stadtrat Z.____ die Einsprache von A.____ und B.____ ab. Zur Begründung wurde im Wesentlichen geltend gemacht, der Gestaltungsplan sei das Ergebnis einer umfassenden Interessenabwägung und stelle die Umsetzung eines mittels Wettbewerb ermittelten Siegerprojekts dar. Der Plan trage zum einen der besonderen Lage am Siedlungsrand Rechnung und zum anderen füge sich die geplante Überbauung gut in das bestehende Orts-, Quartier- und Landschaftsbild ein. Eine massvolle Nutzungsverdichtung könne an diesem Standort gut mit der geforderten städtebaulichen Vorzüglichkeit in Einklang gebracht werden und entspreche zudem dem Grundsatz einer häuslicherischen Bodennutzung. Der Gestaltungsplan führe zudem nicht zu einer unzumutbaren Beeinträchtigung nachbarlicher Interessen und die Abweichungen von der Regelbauweise seien zulässig und bedeuten keine materielle Zonenplanänderung. Die Überbauung des Gebiets sowie die Offenlegung des D.____ führten darüber hinaus insbesondere für die Einsprecher zu einer Verbesserung der aktuellen Hangwasserproblematik. Schliesslich könne auch im Bereich der Einleitung des neuen offenen Bachs in den bestehenden Meteorwasserkanal nicht von einer Gefahrunumlagerung gesprochen werden.

C.

Gegen diesen Beschluss erhoben A.____ und B.____ durch ihren Rechtsvertreter mit Schreiben vom 7. Mai 2018 Rekurs beim Baudepartement. Mit Rekursergänzung vom 29. Mai 2018 werden die Aufhebung des Einspracheentscheids, des Gestaltungsplans sowie des Wasserbauprojekts unter Kostenfolge beantragt.

Zur Begründung wird geltend gemacht, durch den Verzicht auf die Festlegung der Niveaupunkte seien die Abweichungen von der Regelbauweise in Bezug auf die Gebäudehöhe nicht überprüfbar und zudem

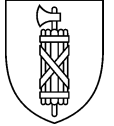


seien der Plan "Längs- und Querschnitte" sowie das Modellfoto im Planungsbericht fehlerhaft. Weiter ergebe sich aus den Abweichungen von der Regelbauweise eine viel zu hohe Ausnützung. Insbesondere gehe sowohl die vertikale wie auch die horizontale Ausdehnung der Bebauung weit über die Regelbauvorschriften der W2 hinaus. Zudem werde der Gewässerverlauf zugunsten einer höheren Ausnützung verändert, was Art. 37 Abs. 2 des Bundesgesetzes über den Schutz der Gewässer (SR 814.20; abgekürzt GSchG) widerspreche. Insgesamt überschreite der Plan die Grenze zur materiellen Zonenplanänderung und widerspreche auch den Zielen der Zonenplanrevision aus dem Jahr 2000. Darüber hinaus fehle es an einem überwiegenden öffentlichen Interesse an einer städtebaulich vorzüglichen Gestaltung, da der Gestaltungsplan dem Ziel der Schaffung einer zweckmässigen Bauzonengrenze gemäss Zonenplanrevision aus dem Jahr 2000 widerspreche. Die Vorinstanz gewichte zudem die privaten Interessen der Grundeigentümerin sowie das raumplanerische Interesse an einer haushälterischen Bodennutzung zu hoch und vernachlässige damit öffentliche Interessen wie den Landschaftsschutz, die Erhaltung von naturnahen Landschaften und Erholungsräumen sowie den Grundsatz der Schonung der Landschaft. Dazu würden die Interessen der Rekurrenten durch die übermässige Überbauung hinsichtlich Aussicht und Beschattung in unzumutbarer Weise beeinträchtigt. Weiter seien die Abklärungen betreffend Hochwasserschutz ungenügend und es sei unklar, ob durch die geplante Überbauung eine Mehrgefährdung entstehen könnte. Das Wasserbauprojekt erfülle die gesetzlichen Anforderungen nicht und müsste zwingend im Rahmen eines Gesamtprojekts zusammen mit der Sanierung des Unterlaufs realisiert werden.

D.

a) Mit Vernehmlassung vom 21. Juni 2018 beantragt die Vorinstanz den Rekurs abzuweisen. Zur Begründung wird geltend gemacht, das fragliche Plangebiet eigne sich aufgrund seiner Grösse und der gut erschlossenen Lage in einem typischen Wohnquartier besonders gut für eine Gesamtüberbauung mit Nutzungsverdichtung und biete sich für dieses wichtige raumplanerische und städtebauliche Ziel geradezu an. Zudem sei eine ökologische Aufwertung mittels Bachoffenlegung zweckmässigerweise zusammen mit einem konkreten Bauprojekt zu planen, weshalb eine Koordination mit zusätzlichen Wasserbauprojekten auch aus zeitlichen Überlegungen nicht verlangt werden könne. Die Koordinationspflicht könne nicht derart weit gehen, dass eine etappenweise Planung und Projektierung von Bachprojekten verunmöglicht werde. Weiter sei der Gestaltungsplan das Ergebnis einer umfassenden Abwägung sämtlicher – auch nachbarlicher – Interessen, weshalb eine übermässige Beeinträchtigung der Rekurrenten nicht ersichtlich sei. Schliesslich zeige auch ein Vergleich mit einem Projekt nach Regelbauweise, dass eine wesentliche Mehrbelastung des Grundstücks der Rekurrenten durch den Gestaltungsplan ausgeschlossen werden könne.

b) Mit Vernehmlassung vom 20. August 2018 führt das Amt für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG) aus, die bemängelten



Unterlagen seien trotz weniger Abweichungen als hinreichend zu beurteilen. Weiter seien die Abweichungen von der Regelbauweise gesamthaft als zulässig zu betrachten, da insbesondere auch eine gewisse Kompensation stattfinde. Eine erhebliche Beeinträchtigung der nachbarlichen Interessen liege offensichtlich nicht vor, zumal das Gelände vom rekurrentischen Grundstück Nr. 002 her gesehen deutlich abfalle. Vorliegend habe die Planungsbehörde das wichtige raumplanungsrechtliche Ziel einer hochwertigen Innenentwicklung vorbildlich umgesetzt, zumal die Stadt Z.____ als Hauptzentrum einen wesentlichen Teil des künftigen kantonalen Bevölkerungswachstums zu tragen habe. Schliesslich werde vorliegend ein qualitativ hochwertiger Übergang zwischen Siedlung und Landschaft insbesondere durch die Offenlegung des D.____ sowie die Bestimmung von Art. 14 besV verbunden mit einer städtebaulich und architektonisch vorzüglichen Überbauung mit angemessener Dichte geschaffen.

c) Im Mitbericht vom 14. August 2018 führt das Amt für Wasser und Energie (AWE), Abteilung Wasserbau, aus, das Projekt könne aus wasserbaulicher Sicht bewilligt werden. Die im Projekt der G.____, Z.____, vom 12. September 2012 gewählten Dimensionierungswassermengen seien bereits überprüft und als plausibel erachtet worden. Der beschränkten Abflusskapazität im Unterlauf und der künftig durch die Überbauung erhöhten Abflussbeiwerte sei mit einer entsprechend dimensionierten Retentionsanlage Rechnung getragen worden. Das vorgesehene erhöhte Retentionsvolumen führe eher zu einer leichten Verbesserung bzw. Reduktion der Eintretenswahrscheinlichkeit einer Überlastung im Unterlauf. Die vorgesehenen Massnahmen im Planperimeter beeinträchtigten die laufende Projektierung sowie allfällige Varianten im Bereich des Unterlaufs des D.____ nicht, weshalb der Ausbau des Unterlaufs unabhängig vom diesem Projekt erfolgen könne und von diesem auch nicht erschwert werde. Schliesslich führe das Vorhaben zu keiner Verschlechterung der Hochwassersituation für das rekurrentische Grundstück Nr. 002.

d) Mit Mitbericht vom 14. August 2018 führt das AWE, Abteilung Naturgefahren, aus, es sei davon auszugehen, dass nach Ausführung des Bachprojekts die geplanten Gebäude nicht mehr von einer Gefährdung betroffen seien. Bei einem Überlaufen (Überlastfall) unterhalb der Überbauung werde durch die geplante Retention, die Objektschutzmauer an der Tiefgarageneinfahrt sowie die zusätzlichen Optimierungen die Eintretenswahrscheinlichkeit gegenüber heute leicht reduziert. Da bei der Gefahrenanalyse immer das gesamte topographische Einzugsgebiet in die Ermittlung der Wassermengen eingerechnet werde, habe die Bachöffnung keine Verschlechterung in Bezug auf die massgebende Wassermenge zur Folge. Schliesslich sei das Grundstück der Rekurrenten auch nach der Bachoffenlegung nicht von einer Gefährdung betroffen. Die geplante Geländemodellierung am Anfang des Bachprojekts Sorge für einen Abfluss des Oberflächenwassers in die neue Bachöffnung.



E.

Das Baudepartement führte am 9. November 2018 in Anwesenheit der Verfahrensbeteiligten sowie eines Vertreters des AREG und je eines Vertreters der Abteilungen Naturgefahren und Wasserbau des AWE einen Augenschein durch. Dabei wurde unter anderem – abgesehen von der Reihenhaussiedlung zwischen H.____- und K.____strasse – eine heterogene Überbauung des umliegenden Gebiets festgestellt.

F.

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

Erwägungen

1.

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

1.2 Die Frist- und Formerfordernisse von Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 VRP sind erfüllt. Die Rekursberechtigung ist gegeben (Art. 45 VRP). Auf den Rekurs ist einzutreten.

2.

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

3.

Die Rekurrenten machen geltend, die vertikalen Abweichungen von der Regelbauweise seien ohne Festlegung des Niveaupunkts nicht nachvollziehbar. Im Übrigen seien die Unterlagen teilweise fehlerhaft.

3.1 Aus den Festlegungen des Gestaltungsplans ergeben sich die massgeblichen Höhenkoten sowohl für den Fussboden Oberkante Erdgeschoss als auch für die maximale Gebäudehöhe jeder Bebauungsreihe (vgl. Art. 8 besV). Im Beilageplan "Höhenlinien gewachsenes Terrain" (vi act. 16) werden zudem die Höhenlinien des gewachsenen Terrains mit einer Äquidistanz von 0,25 m ausgewiesen. Gemäss Ziff. 3.2 des Planungsberichts vom August 2012 (vi act. 16) betragen die Abweichungen der Gebäudehöhe von der Regelbauweise (7,5 m) bei den zweigeschossigen Gebäudeteilen bis zu 0,5 m (6,8 m – 8 m) und bei den dreigeschossigen Gebäudeteilen 2,5 m bis 3,75 m (10 m – 11,25 m).



3.2 Für die Festlegung der Gebäudehöhe ist – wie die Rekurrenten zu Recht vorbringen – die Ermittlung des Niveaupunkts erforderlich (Art. 20 BO). Allerdings kann die endgültige Höhe und Lage des Niveaupunkts erst im nachfolgenden Baubewilligungsverfahren festgelegt werden, weshalb im Planverfahren eine nachvollziehbare und ungefähre Festlegung des Niveaupunkts zur Ermittlung der Abweichungen von der Regelbauweise genügen muss. Aus dem inhaltlich nicht umstrittenen Beilageplan "Höhenlinien gewachsenes Terrain" lässt sich mittels Festlegung des Schwerpunkts des kleinsten um die Baubereiche gelegten Rechtecks die ungefähre Lage der Niveaupunkte ermitteln. Aufgrund der geringen Distanz zwischen den einzelnen Höhenkurven ist sodann auch die Höhenlage des jeweiligen Niveaupunkts einfach bestimmbar. Daraus ergeben sich folgende (ungefähre) Gebäudehöhen:

	Niveaupunkt (m.ü.M.)	Höhenkote Gebäude- höhe (m.ü.M.)	Gebäudehöhe (m)
Haus 1	682,60	689,70 (2 VG) 692,80 (3 VG)	7,10 10,20
Haus 2	683,40	691,30 (2 VG) 694,50 (3 VG)	7,90 11,10
Haus 3	685,00	692,90 (2 VG) 696,00 (3 VG)	7,90 11,00
Haus 4	686,85	694,50 (2 VG) 697,70 (3 VG)	7,65 10,95

Daraus ergibt sich, dass sich aus den öffentlich aufgelegenen Plänen die Gebäudehöhe mit genügender Genauigkeit ermitteln lässt und die von der Vorinstanz ausgewiesenen Abweichungen bezüglich Höhe plausibel und nachvollziehbar sind. Auf die Festlegung des Niveaupunkts konnte entsprechend verzichtet werden, zumal dieser im Planverfahren ohnehin nicht mit absoluter Genauigkeit bestimmt werden kann. Entgegen der Ansicht der Rekurrenten kann folglich nicht von ungenauen oder unvollständigen Plänen gesprochen werden.

3.3 Daran ändern insbesondere auch der teilweise von den Vorgaben gemäss Gestaltungsplan abweichende Längsschnitt A-A sowie das Modellfoto im Planungsbericht nichts. Dabei handelt es sich um untergeordnete Mängel, welche eine Aufhebung des angefochtenen Entscheids sowie des Gestaltungsplans nicht rechtfertigen. Verbindlich sind in erster Linie die Festlegungen gemäss Plan mit den dazugehörigen besonderen Vorschriften. Aus diesen ergeben sich insbesondere auch die möglichen Dimensionen der geplanten Überbauung. Die weiteren Pläne sowie Fotos gemäss Planungsbericht sind demgegenüber bloss richtungsgebend. Insgesamt konnten die Auswirkungen des Gestaltungsplans von den Betroffenen trotz der vorgebrachten Mängel ohne weiteres beurteilt werden. Der Rekurs ist diesbezüglich abzuweisen.



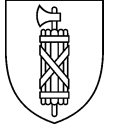
4.

Die Rekurrenten beanstanden zudem, der Gestaltungsplan sei unrechtmässig und müsse aufgehoben werden. Umstritten ist somit eine ortsplanerische Massnahme.

4.1 Gemäss Art. 4 BauG stellt die politische Gemeinde durch die Ortsplanung die zweckmässige Nutzung des Bodens sowie die geordnete Besiedlung und die bauliche Entwicklung des Gemeindegebiets sicher. Sie entspricht damit auf Gemeindestufe den aus Art. 75 der Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV) sowie Art. 1, 3 und 14 ff. des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes (SR 700; abgekürzt RPG) fliessenden Grundprinzipien der Raumplanung. Diese obliegt gemäss Art. 75 Abs. 1 BV den Kantonen und dient der zweckmässigen und haushälterischen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes.

Nach Art. 1 Abs. 2 RPG unterstützen Bund, Kantone und Gemeinden mit Massnahmen der Raumplanung unter anderem die Bestrebungen, die natürlichen Lebensgrundlagen wie Boden, Luft, Wasser, Wald und die Landschaft zu schützen (Bst. a), die Siedlungsentwicklung – unter Berücksichtigung einer angemessenen Wohnqualität – nach innen zu lenken (Bst. a^{bis}) und kompakte Siedlungen (Bst. b) sowie die räumlichen Voraussetzungen für die Wirtschaft zu schaffen und zu erhalten (Bst. b^{bis}). Zu den Planungsgrundsätzen nach Art. 3 RPG gehören namentlich die Schonung der Landschaft, die Begrenzung der Siedlungen sowie deren Gestaltung nach den Bedürfnissen der Bevölkerung und die Bestimmung sachgerechter Standorte für die öffentlichen und im öffentlichen Interesse liegenden Bauten und Anlagen. Unter anderem sollen nach Art. 3 RPG Siedlungen, Bauten und Anlagen sich in die Landschaft einordnen (Abs. 2 Bst. b), Wohn- und Arbeitsgebiete einander zweckmässig zugeordnet sein und schwergewichtig an Orten geplant werden, die auch mit dem öffentlichen Verkehr angemessen erschlossen sind (Abs. 3 Bst. a), Massnahmen getroffen werden zur besseren Nutzung der brachliegenden oder ungenügend genutzten Flächen in Bauzonen und der Möglichkeiten zur Verdichtung der Siedlungsfläche (Abs. 3 Bst. a^{bis}), Wohngebiete vor schädlichen und lästigen Einwirkungen wie Luftverschmutzung, Lärm und Erschütterung möglichst verschont (Abs. 3 Bst. b) und Rad- und Fusswege erhalten und geschaffen werden (Abs. 3 Bst. c), günstige Voraussetzungen für die Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen sichergestellt sein (Abs. 3 Bst. d) und Siedlungen viele Grünflächen und Bäume enthalten (Abs. 3 Bst. e).

4.2 Der Überbauungsplan kann für ein engeres, bestimmt umgrenztes Gebiet, wie für ein Quartier, die Erschliessung und die besondere Bauweise ordnen (Art. 22 Abs. 1 BauG). Als Überbauungsplan mit besonderen Vorschriften kann ein Überbauungsplan die besondere Bauweise, vor allem hinsichtlich der Baumasse und der Ausnützungsziffer regeln. Unter Beibehaltung der Zweckbestimmung der Zone kann von den allgemeinen Zonenvorschriften abgewichen werden (Art. 23



Abs. 1 Bst. b BauG). Durch einen Überbauungsplan darf eine Mehrausnutzung gewährt werden, wenn ein besseres Projekt als nach zonengemässer Überbauung verwirklicht wird, die Grösse des Grundstücks dies rechtfertigt und die Interessen der Nachbarn nicht erheblich beeinträchtigt werden (Art. 27 BauG). Der Gestaltungsplan wiederum regelt in einem noch detaillierteren Mass die Nutzung von Bauland. So kann die politische Gemeinde zur Erreichung einer Gesamtüberbauung mit städtebaulich vorzüglicher Gestaltung mit schriftlicher Zustimmung der Grundeigentümer Gestaltungspläne erstellen, welche die Überbauung einer oder mehrerer Parzellen projektmässig bis in Einzelheiten, beispielsweise durch Festlegung des Grundrisses, regeln; dabei kann vom Zonen- oder Überbauungsplan abgewichen werden (Art. 28 Abs. 1 BauG). Weil die Vorschriften der Regelbauweise nach Art. 9 Abs. 1 BauG Bestandteil des Zonenplans sind, kann auch von der in der Bauordnung enthaltenen Regelbauweise einer bestimmten Zone abgewichen werden (GVP 1997 Nr. 69, S. 149 mit Hinweisen). Insbesondere darf auch von der im Zonenplan festgelegten Geschosshöhe grundsätzlich abgewichen werden, wobei jedoch die Grenze der materiellen Zonenplanänderung nicht überschritten werden darf (GVP 2003 Nr. 19).

4.3 Überbauungs- und Gestaltungspläne gehören als Sondernutzungspläne zu den Nutzungsplänen im Sinn von Art. 14 Abs. 1 RPG, welche die zulässige Nutzung des Bodens ordnen und für das Grundeigentum unmittelbar verbindlich sind. Wird für ein bestimmtes Gebiet die besondere Bauweise durch Überbauungs- oder Gestaltungsplan festgelegt, so hat sich die Behörde auch hierbei an die Ziele und Planungsgrundsätze nach Art. 1 und 3 RPG zu halten. Im Rahmen der Nutzungsplanung sind die in Betracht fallenden öffentlichen und privaten Interessen zu erfassen und im Hinblick auf die anzustrebende räumliche Entwicklung und im Licht der Ziele und Grundsätze der Raumplanung – die oft im Widerspruch zueinander stehen – gegeneinander abzuwägen (Art. 2 und 3 der eidgenössischen Raumplanungsverordnung [SR 700.1; abgekürzt RPV]; AEMISEGGER/KISSLING, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Zürich/Basel/Genf 2016, Vorbemerkungen zur Nutzungsplanung, N 10 ff. und N 59 ff.; WALDMANN/HÄNNI, Handkommentar, RPG 2006, Art. 3 N 3 f.; GVP 1995 Nr. 93, GVP 2005 Nr. 24 Erw. 3e.bb). Ob die Interessen vollständig erfasst worden sind, ist Rechtsfrage. Die Wertung und Gewichtung der einzelnen Grundsätze fällt hingegen in den Ermessens- bzw. Beurteilungsspielraum der Planungsbehörden (u.a. Urteil des Bundesgerichtes 1C_534/2012 vom 16. Juli 2013 Erw. 2.3.2; GVP 2005 Nr. 24 Erw. 3c; WALDMANN/HÄNNI, a.a.O., Art. 3 N 5).

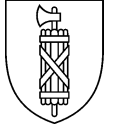
4.4 Nach Art. 3 Abs. 2 BauG stehen dem Staat in allen Belangen der Raumplanung und des öffentlichen Baurechts die Rechts- und die Ermessenskontrolle zu. Der Staat wahrt mithin den nötigen Ermessensspielraum der politischen Gemeinde bei der Ortsplanung. Daraus ergibt sich einerseits eine Einschränkung der Ermessenskontrolle, andererseits eine Betonung der Gemeindeautonomie. Wohl hat die



Rechtsmittelbehörde das Recht und die Pflicht, planerische Erlasse der Gemeinden auf ihre Recht- und Zweckmässigkeit hin zu überprüfen; sie darf sich dabei nicht mit einer blossen Willkürprüfung begnügen. Bei der Überprüfung der Zweckmässigkeit hat sie sich jedoch Zurückhaltung aufzuerlegen; sie darf ihr Ermessen nicht ohne stichhaltige Begründung an die Stelle desjenigen der Gemeinde setzen. Es ist Sache der Gemeinde, unter mehreren verfügbaren zweckmässigen Lösungen zu wählen (H. HESS, Ortsplanungsrecht I, in: Das Nachtragsgesetz zum st.gallischen Baugesetz, Veröffentlichungen des Schweizerischen Instituts für Verwaltungskurse an der Hochschule St.Gallen, St.Gallen 1983, S. 25 mit Hinweisen). Wie erwähnt können die kantonalen Behörden bei ihrer Zweckmässigkeitskontrolle nicht erst dann einschreiten, wenn die Lösung der Gemeinde willkürlich, mithin ohne sachliche Gründe getroffen wurde und schlechthin unhaltbar ist. Sie haben die Ortsplanung vielmehr zu korrigieren, wenn sie sich aufgrund überkommener öffentlicher Interessen als unzweckmässig erweist oder wenn sie den begleitenden Grundsätzen und Zielen der Raumplanung nicht entspricht oder unzureichend Rechnung trägt (B. HEER, St.Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, Rz. 67 f. mit Hinweisen; GVP 2005 Nr. 24 Erw. 3a; GVP 2006 Nr. 123 Erw. 5f.).

4.5 Beim Erlass eines Gestaltungsplans sind auch die Baumöglichkeiten nach der Regelbauweise zu berücksichtigen. Die Grenze der zulässigen Abweichungen von der Regelbauweise ergibt sich einerseits aus dem Erfordernis der städtebaulich vorzüglichen Gestaltung und dem damit verbundenen öffentlichen Interesse, andererseits aus dem Erfordernis der Wahrung berechtigter Nachbarinteressen. Abweichungen von der Regelbauweise einer Zone sind mit anderen Worten nur in dem Mass zulässig, als sie zur Erreichung einer Gesamtüberbauung mit städtebaulich vorzüglicher Gestaltung erforderlich sind und die Interessen der Nachbarn nicht erheblich beeinträchtigen. Massgebend ist dabei eine Gesamtbeurteilung der Auswirkungen einer Überbauung nach Gestaltungsplan. Ob Nachbarn gesamthaft gesehen in ihren geschützten Interessen übermässig beeinträchtigt werden, ist entscheidend. Es kommt nicht darauf an, ob sie nur in einzelnen Punkten ohne Berücksichtigung der ihnen in anderer Beziehung erwachsenden Vorteile nachteilig berührt werden. In jedem Fall haben Nachbarn insoweit Beeinträchtigungen durch einen Gestaltungsplan zu dulden, als diese nicht weiter gehen als nach Regelbauweise. Es ist daher notwendig, vorerst zu prüfen, ob und inwieweit ein Gestaltungsplan bezüglich der nachbarlichen Beziehungen über das Mass der nach Regelbauweise zulässigen Auswirkungen hinaus geht. Nur soweit eine Mehrbeeinträchtigung erfolgt, ist zu prüfen, ob sie das zumutbare Mass überschreitet. Eine gegenüber der Regelbauweise gleichwertige Beeinträchtigung haben die Nachbarn zu dulden (GVP 1995 Nr. 93, S. 218 mit Hinweis).

4.6 Das vom Gestaltungsplangebiet H.____ Strasse erfasste Gebiet liegt grösstenteils in der W2, im Übrigen in der GF. Nach der Tabelle zu Art. 13 Abs. 1 BO sind in der W2 Bauten mit zwei (Voll-)Geschossen, einer Gebäudehöhe von 7,5 m und einer Gebäudelänge von 36

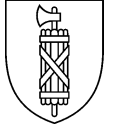


m zulässig, der kleine Grenzabstand beträgt mindestens 5 m, der grosse Grenzabstand mindestens 10 m. Der Strassenabstand gegenüber Gemeindestrassen 2. Klasse beträgt 3 m (Art. 26 Abs. 1 Bst. b BO). Attikageschosse dürfen nach Art. 35 Abs. 1 BO eine Höhe von 3 m nicht überschreiten und keine Dachaufbauten aufweisen; sie müssen gegenüber den Längsseiten unter einer Linie von 45° zurückgesetzt sein. Eine abweichende Situierung ist zulässig, wenn eine gute Gesamtwirkung erzielt wird und keine nachbarlichen Interessen entgegenstehen (Art. 35 Abs. 2 BO).

Der Gestaltungsplan C.____ sieht in Abweichung von der Regelbauweise vier gestaffelte Baukörper mit zwei und drei Vollgeschossen vor. Ein Attika- bzw. Dachgeschoss ist gemäss Art. 8 besV nicht zulässig. Die Gebäudehöhe beträgt gemäss Planungsbericht bei den Gebäudeteilen mit zwei Vollgeschossen 6,8 m bis 8 m und bei den Gebäudeteilen mit drei Vollgeschossen 10 m bis 11,25 m. Die Gebäudelänge beträgt maximal 41,5 m, wobei der Baubereich 2 eine maximale Gebäudelänge von 34,5 m aufweist. Die Gebäudetiefe beträgt 19 m, wobei die einzelnen Gebäudeteile die reglementarische Gebäudetiefe von 14 m nur minimal überschreiten (14,2 m). Der Gebäudeabstand der Baubereiche (ohne Neben-/Anbauten) beträgt rund 9,5 m, wobei aufgrund der Staffelung der Gebäudeteile vielfach grössere Abstände bestehen.

4.7 Zu prüfen ist, ob die nach dem Gestaltungsplan mögliche Überbauung städtebaulich vorzüglich ist und ob die Abweichungen von der Regelbauweise dadurch gerechtfertigt sind.

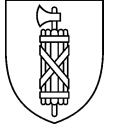
Das Gestaltungsplangebiet umfasst mit dem Grundstück Nr. 001 eine Baulandreserve, die einerseits im gut erschlossenen städtischen Gebiet und andererseits in unmittelbarer Nähe zu einem Naherholungsgebiet liegt. Aufgrund dieser bevorzugten Wohnlage liegt die optimale Nutzung der Fläche mit einer erhöhten Anforderungen genügenden Überbauung im öffentlichen Interesse. Für den Gestaltungsplan wurde ein Projektwettbewerb durchgeführt, was zusammen mit den Überarbeitungen zu einer qualitativ hochwertigen Gestaltung führt. Vorgesehen sind vier quer zur H.____ Strasse liegende, volumetrisch stark gegliederte und differenziert gestaltete Baukörper, welche trotz der hohen Dichte fließende Freiräume sowie eine Durchlässigkeit zu den angrenzenden Grünräumen gewährleisten sollen. Die wesentlichen Qualitätspunkte sind unter anderem eine haushälterische Bodennutzung, die Einpassung in das heterogene städtebauliche Umfeld, der gelungene Übergang Stadt – Landschaft, eine Wohnungstypologie mit grosser Vielfalt bei gleichzeitig einheitlichem äusseren Erscheinungsbild mit hoher innenräumlicher Architekturqualität sowie einer Minimierung der Erschliessungsflächen für den motorisierten Verkehr (vgl. Planungsbericht, S. 11). Vorgesehen sind elf Reiheneinfamilienhäuser und 15 grosszügige Geschosswohnungen. Die gemeinsame Erschliessung erfolgt über die unterirdische Sammelgarage (Art. 3 besV). Besucherparkplätze sind vor den Bebauungsreihen 1 und 3 entlang der H.____ Strasse vorgesehen, womit das Gestaltungsplangebiet möglichst verkehrsfrei gehalten werden kann (vgl. Art. 6 besV).



Zudem wird der D.____ offengelegt und somit auf natürliche Art und Weise in die differenzierte Aussenraumgestaltung einbezogen (vgl. Art. 14 besV).

Das dem Gestaltungsplan zu Grunde liegende Konzept setzt den anerkannten städtebaulichen Ansatz der Verdichtung konsequent um, trägt dabei aber auch der baulichen und landschaftlichen Umgebung sowie der Lage am Siedlungsrand Rechnung. Dass eine Verdichtung Abweichungen von der Regelbauweise zwingend erfordert, liegt auf der Hand. In vertikaler Richtung beschränkt sich die Verdichtung auf die Zulassung eines zusätzlichen Vollgeschosses auf ungefähr der Hälfte der Fläche der Baubereiche und liegt damit im untersten Bereich möglicher vertikaler Verdichtungslösungen. Durch den gleichzeitigen Verzicht auf ein Attika- oder Dachgeschoss auf der ganzen bebaubaren Fläche wird die höhenmässige Erscheinung der Baukörper nur unwesentlich verändert und in Teilen gegenüber der Regelbauweise sogar reduziert. In horizontaler Richtung ist demgegenüber einzuräumen, dass namentlich die Gebäudelänge sowie -tiefe gesamthaft ebenfalls leicht erhöht werden. Auch die Gebäudeabstände innerhalb der Bebauungsreihen werden leicht reduziert und betragen zwischen den Hauptbauten teilweise etwas weniger als 10 m. Allerdings wird dies aufgrund des gewählten Ansatzes der Staffelung der Gebäudeteile optisch weniger wahrgenommen, wobei die einzelnen Gebäudeteile die maximal zulässige Gebäudetiefe nur minimal überschreiten und dadurch auch die Gebäudeabstände teilweise grösser ausfallen. Dazu kommt, dass die Gebäudetiefe nach Regelbauweise überschritten werden darf, soweit eine gute Eingliederung in die natürliche und bauliche Umgebung gewährleistet bleibt und die Besonnungs- und Belichtungsverhältnisse nicht ungenügend werden (Art. 22 BO). Trotz der städtebaulich erwünschten und im öffentlichen Interesse liegenden Verdichtung (vgl. VerwGE B 2008/195 vom 16. Juni 2009 Erw. 3.5.2 und VerwGE B 2007/81 vom 15. Oktober/5. November 2007 Erw. 4.1), die eine Herabsetzung der Gebäudeabstände erfordert, bleibt eine gute Besonnung und Belichtung der Wohnungen insbesondere auch durch die Höhenstaffelung gewährleistet. Zu berücksichtigen ist zudem, dass die Baubereiche den minimalen Strassenabstand praktisch an sämtlichen Stellen überschreiten und auch gegen Südwesten und Nordosten grosszügige Abstände bestehen.

Gemäss der Vorlage zur Zonenplanänderung E.____/H.____ Strasse vom 3. Juli 2000 sollte im Gebiet E.____ an der H.____ Strasse eine bisherige Reservefläche teilweise für den zweigeschossigen Wohnungsbau, d.h. für Einfamilien- oder Reihenhäuser eingezont werden. Die Abgrenzung der neuen Bauzone und der Grünzone gegen das nordöstlich anschliessende Landwirtschaftsgebiet entspreche der Siedlungsbegrenzung durch die bestehende Überbauung, womit eine zweckmässige Bauzonengrenze festgelegt werde. Es mag daher zutreffen, dass der fragliche Gestaltungsplan der Stossrichtung der Zonenplanrevision nicht eins zu eins entspricht. Entgegen der Ansicht der Rekurrenten kann daraus allerdings nicht geschlossen werden, es fehle deshalb an einem öffentlichen Interesse an einer städtebaulich



vorzüglichen Gestaltung. Seit der fraglichen Referendumsabstimmung sind bis zur Auflage des Gestaltungsplans rund 12 Jahre und bis heute beinahe 20 Jahre vergangen. Auch wenn sich an der tatsächlichen Situation seither in diesem Gebiet wenig bis nichts verändert haben sollte, haben sich die ortsplanerischen und städtebaulichen Anforderungen insbesondere aufgrund der RPG-Revision 2014 erheblich geändert. Seither ist das raumplanerische Interesse an einer haushälterischen Bodennutzung in seiner Bedeutung weiter gestiegen und insbesondere die Stadt Z.____ ist aufgrund seiner Zentrumsfunktion ("urbaner Verdichtungsraum") auf eine qualitativ hochstehende Siedlungsverdichtung für urbanes Wohnen angewiesen, um aufgrund der Bodenverknappung in den Zentren einem höheren Bauzonenbedarf entgegenzuwirken (vgl. Raumkonzept Kanton St.Gallen vom November 2017, Richtplanblatt R11, S. 8 ff., www.sg.ch/content/dam/sgch/bauen/raumentwicklung/richtplanung/raumentwicklungsstrategie/R11%20Raumkonzept%20Kt.SG.pdf). Zudem ist der Planungsbehörde zu attestieren, dass ein bewusster Umgang mit dem Übergang zwischen dem Siedlungsgebiet und dem Landwirtschaftsgebiet bzw. dem Wald insbesondere durch die besonderen Bestimmungen zur Bachoffenlegung (Art. 14 besV) sowie der hohen Qualität der Überbauung stattgefunden hat. Wie sich am Augenschein gezeigt hat, fügt sich die geplante Überbauung zudem gut in das heterogene Quartier ein und nimmt aufgrund seiner Ausrichtung und der Staffelung auch Elemente der bestehenden Reihenhaussiedlung nördlich der H.____ Strasse auf. Zusammen mit den viergeschossigen Bauten im Südwesten und der topografischen Lage an einem leichten Südosthang ermöglicht der Gestaltungsplan eine zweckmässige Abgrenzung des Siedlungsgebiets. Im Übrigen wird das rund 40 m nordöstlich gelegene Landschaftsschutzgebiet durch den Gestaltungsplan nicht beeinträchtigt, zumal dazwischen beidseits der H.____ - und K.____ strasse bereits eine Überbauung – darunter das rekurrentische Wohnhaus sowie mehrere Mehrfamilienhäuser – besteht.

Entgegen der Ansicht der Rekurrenten trägt die mit dem Gestaltungsplan zu ermöglichende Überbauung den Zielen und Grundsätzen der Raumplanung (Art. 1 und 3 RPG) in hervorragender Weise Rechnung. Insbesondere wird damit eine haushälterische Nutzung des Bodens (Art. 1 Abs. 1 RPG) und eine hochwertige Innenentwicklung (Art. 1 Abs. 2 Bst. a^{bis} RPG) erreicht. Ausserdem wird eine wohnliche und kompakte Siedlung mit naturnahem Grünraum geschaffen, welche auch mit dem öffentlichen Verkehr angemessen erschlossen ist (Art. 1 Abs. 2 Bst. b, Art. 3 Abs. 3 Bst. a und e RPG). Schliesslich ordnen sich die Bauten gut in die Landschaft ein (Art. 3 Abs. 2 Bst. b RPG). Der Einwand einer Vernachlässigung der Interessen des Landschaftsschutzes sowie der Erhaltung von naturnahen Landschaften und Erholungsräumen trifft nicht zu. Weder in Bezug auf das Landschaftsschutzgebiet noch mit Blick auf die bestehende Bebauungssituation ist von der geplanten Überbauung eine solche Wirkung zu erwarten. Vielmehr führt die Anordnung und Staffelung der Überbauung zusammen mit der Offenlegung des D.____ zu einem gelungenen Abschluss des



Siedlungsgebiets sowie attraktiv strukturierten, fliessenden Freiräumen, welche die Durchlässigkeit zu den angrenzenden Grünräumen gewährleisten. Insgesamt erfüllt der Gestaltungsplan die Anforderungen einer städtebaulich vorzüglichen Gestaltung.

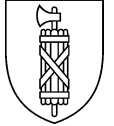
4.8 Eine übermässige Beeinträchtigung der nachbarlichen Interessen ist durch die mit dem Gestaltungsplan ermöglichte Überbauung nicht gegeben. Der nördliche Baukörper hält gegenüber dem Grundstück Nr. 004 der Rekurrenten im zweigeschossigen Bereich einen Mindestabstand von rund 9 m, im dreigeschossigen Bereich von rund 10 m ein. Das Wohnhaus liegt zudem über 25 m vom dreigeschossigen Gebäudeteil entfernt. Die teilweise Überschreitung der Gebäudehöhe sowie die geringe Mehrlänge werden dadurch mehr als ausgeglichen, zumal im Vergleich eine Überbauung nach Regelbauweise (36 m langes und 7,5 m hohes Gebäude mit Satteldach oder versetztem Attika im Abstand von 5 m) für die Nachbarn deutlich einschneidender wäre. Eine erhebliche zusätzliche Beschattung kann vor diesem Hintergrund sowie der am Augenschein ersichtlichen erhöhten Stellung des rekurrentischen Grundstücks ausgeschlossen werden, weshalb auf die Einholung eines Schattendiagramms verzichtet werden kann. Hinzu kommt, dass der Grenzbereich des rekurrentischen Grundstücks zumindest zum Zeitpunkt des Augenscheins dicht bestockt war, was zumindest die behauptete Beeinträchtigung der Aussicht sowie den Entzug von Licht weiter relativiert. Ob die reglementarischen Voraussetzungen für eine Überschreitung der Gebäudetiefe vorliegen (Art. 22 Abs. 3 BO), ist unter diesem Gesichtspunkt nicht relevant, da die Nachbarn davon nicht betroffen sind und allfällige Überschreitungen der Gebäudetiefen im Gestaltungsplan berücksichtigt sind.

4.9 Zusammenfassend ergibt sich, dass der Gestaltungsplan C.____ eine Gesamtüberbauung mit städtebaulich vorzüglicher Gestaltung ermöglicht, die Abweichungen von der Regelbauweise dadurch gerechtfertigt sind und die nachbarlichen Interessen nicht übermässig beeinträchtigt werden.

5.

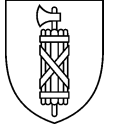
Weiter rügen die Rekurrenten, das Vorhaben führe zu einer materiellen Zonenplanänderung.

5.1 Abweichungen von der Regelbauweise durch Überbauungs- oder Gestaltungspläne sind nur soweit zulässig, als diese nicht zu einer materiellen Zonenplanänderung führen (GVP 2003 Nr. 19). Die Frage, unter welchen Voraussetzungen Abweichungen von Regelbauvorschriften materiell als Zonenplanänderung zu qualifizieren sind, kann nicht generell beantwortet werden. Sie ist anhand der konkreten Umstände im Einzelfall zu beurteilen (VerwGE B 2008/124 vom 24. März 2009 Erw. 5.1 mit Hinweisen). Im unveröffentlichten Urteil B 2008/124 vom 24. März 2009 kam das Verwaltungsgericht zum Schluss, die Zulassung von zwei drei- bzw. viergeschossigen Bauten von 79,5 und 98,5 m Länge in einer Wohnzone W2 mit einer erlaubten



Gebäudelänge von 36 m habe materiell keine Zonenplanänderung zur Folge. Hierbei berücksichtigte das Verwaltungsgericht, dass von der vom Gestaltungsplan erfassten Fläche von 12'520 m² lediglich 3'100 m² zur Überbauung vorgesehen waren. Das Verwaltungsgericht hat sodann in einem in GVP 2003 Nr. 19 teilweise veröffentlichten Urteil vom 26. Juni 2003 entschieden, in einer dreigeschossigen Bauzone sei die Errichtung von vier- bzw. fünfgeschossigen Bauten mit Attikageschoss auf einer Teilfläche des Überbauungsplans mit den Planungsgrundsätzen vereinbar, weshalb von keiner schleichenden Zonenplanänderung gesprochen werden könne. Im Urteil B 2011/182 vom 3. Juli 2012 führte das Verwaltungsgericht aus, es liege in der Natur der Sache, dass eine verdichtete Bauweise Abweichungen von der Regelbauweise bedinge. Dementsprechend sei es zulässig, die Gebäudemasse und die Geschossigkeit innerhalb eines Plangebiets entsprechend den jeweiligen konkreten Verhältnissen differenziert zu regeln. Die Konzentration auf wenige Bauten habe konkret eine verdichtete Überbauung entlang zweier Erschliessungsstränge zur Folge. Dadurch würden beachtliche Freiräume zwischen den Bauten geschaffen, womit dem städtebaulichen Ansatz "Verdichtung zu Gunsten grosszügiger Freiflächen" optimal Rechnung getragen werde (Erw. 5.5.5; zum Ganzen vgl. auch VerwGE B 2013/166 vom 4. Dezember 2014 Erw. 4.5).

5.2 Mit Bezug auf die Frage, ob im gegebenen Fall eine materielle Zonenplanänderung vorliegt, fällt einerseits in Betracht, dass der Gestaltungsplan auf etwa der Hälfte der bebaubaren Fläche ein drittes Vollgeschoss anstelle eines Attikageschosses bzw. eines Dachgeschosses mit Steildach gestattet und bei drei von vier Baubereichen die Gebäudelänge um wenige Meter überschritten wird. Andererseits weist der Gestaltungsplan gegenüber den angrenzenden Liegenschaften sowie der Strasse erhöhte Abstände auf. Im Übrigen lassen sich im Verbot von Dach- und Attikageschossen auf den zweigeschossigen Gebäudeteilen sowie den eingeschränkten Nutzungsmöglichkeiten (vgl. Art. 10 und 13 besV) weitere Kompensationen bzw. Unternutzungen feststellen. Darüber hinaus trifft die Behauptung der Rekurrenten nicht zu, dass die im Planungsbericht errechnete Ausnützungsziffer von 0,73 zu einer Mehrausnutzung führt. Auch wenn derartige Berechnungen vorliegend fehlen, wurde in früheren Urteilen zu Gestaltungsplänen im Gebiet der Stadt Z.____ festgestellt, dass in der W2 nach Regelbauweise auch eine Überbauung mit einer Ausnützungsziffer von 0,9 oder mehr erstellt werden könnte (VerwGE B 2008/124 vom 24. März 2008 Erw. 5.6). In einem die vergleichbare Wohnzone W3 betreffenden Entscheid hat zudem das Baudepartement festgestellt, dass die im Planungsbericht errechnete Ausnützungsziffer von 0,77 durch eine Überbauung nach Regelbauweise ohne weiteres erreicht oder gar übertroffen werden könnte (BDE Nr. 37/2010 vom 2. Juli 2010 Erw. 5.2). Ein Vergleich mit Gemeinden, welche eine Ausnützungsziffer kennen, ist im Übrigen wenig aussagekräftig, da die Stadt Z.____ als Hauptzentrum des Kantons nicht mit diesen vergleichbar ist und aufgrund des Fehlens einer Ausnützungsziffer sich die Dichte einer



Überbauung durch die primären Bauvorschriften wie Abstände, Geschosszahl sowie Gebäudelänge und -breite ergibt. Insgesamt ermöglicht der umstrittene Gestaltungsplan somit eine Überbauung mit massvollen Abweichungen von der Regelbauweise in angemessener Dichte an einer gut erschlossenen Lage, welche auch den Aspekten der besonderen Lage am Siedlungsübergang und dem Wald, der unterschiedlichen Bebauungsstruktur im Quartier sowie der Revitalisierung und dem Hochwasserschutz Rechnung trägt. Es trifft zwar zu, dass die Abweichungen von der Regelbauweise sich praktisch auf den gesamten Teil des in der W2 gelegenen Plangebiets beziehen. Angesichts der vorgenannten Umstände sowie im Kontext der umliegenden grossräumigen Zonierung in der W2 sowie der W4 im Süden erscheint die Überbauung des betroffenen Gebiets im Sinne einer massvollen und qualitativ hochwertigen Verdichtung als angemessen. Schliesslich ist vorliegend entgegen der Ansicht der Rekurrenten die Verlegung des eingedolten D.____ im Rahmen der Bachoffenlegung zulässig, da dadurch eine sinnvolle Überbauung ermöglicht und der Zustands des Bachs verbessert wird (vgl. FRITZSCHE, in: Hettich/Jansen/Norer (Hrsg.), Kommentar zum Gewässerschutzgesetz und zum Wasserbaugesetz, Zürich/Basel/Genf 2016, N 29, 32 und 35 zu Art. 37 GSchG). Zudem geht davon auch kein massgeblicher Einfluss auf die Ausnützung der Überbauung aus. Schliesslich ist zu erwähnen, dass vorliegend ausschliesslich eine zonenkonforme Wohnnutzung realisiert werden soll. Über das gesamte Areal betrachtet erfolgt damit eine differenzierte, nur teilweise von der Geschosszahl der W2 abweichende Überbauung in angemessener Dichte. Aus diesen Gründen ist daher das Vorliegen einer materiellen Zonenplanänderung zu verneinen.

6.

Die Rekurrenten machen in Bezug auf das Wasserbauprojekt zudem geltend, es sei von einer Verschlechterung der Hochwassersituation auszugehen. Das Wasserbauprojekt sei deshalb zwingend mit der Sanierung des Unterlaufs zu koordinieren.

6.1 Das Wasserbauprojekt hat namentlich die Öffnung und Verlegung des zur Zeit eingedolten D.____ zum Gegenstand und steht im Zusammenhang mit dem Gestaltungsplan C.____ auf Grundstück Nr. 001. Der D.____ soll im Projektperimeter geöffnet, zum Siedlungsrand verlegt, als naturnaher Wiesenbach gestaltet und ökologisch aufgewertet werden. Um der Hochwasserproblematik zu begegnen, sind eine entsprechend dimensionierte Retentionsanlage, eine Objektschutzmauer an der geplanten Tiefgarageneinfahrt, Geländemodellierungen sowie weitere Massnahmen vorgesehen (vgl. Technischer Bericht der G.____ vom 12. September 2012 sowie Stellungnahme vom 13. März 2013, vi act. 8 und 15).

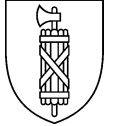
6.2 Gemäss Gefahrenkarte des Kantons St.Gallen liegt ein Teil des Plangebiets auf Grundstück Nr. 001 bezüglich Hochwasser im Bereich einer mittleren Gefährdung (blau). Gemäss Amtsbericht der Abteilung



Naturgefahren des AWE vom 14. August 2018 betragen die Intensitäten sowohl beim 30-jährlichen wie auch beim 300-jährlichen Hochwasser lediglich max. 25 cm (bei max. 1 m/s Fließgeschwindigkeiten).

6.3 Vorliegend ist unbestritten, dass die Abflusskapazitäten im Unterlauf des D.____ im Bereich H.____ ungenügend sind (vgl. z.B. Technischer Bericht der G.____ vom 12. September 2012, S. 8). Umstritten ist demgegenüber, ob die Bachoffenlegung und die geplante Überbauung zu einer Verschlechterung in Bezug auf die Hochwassersituation führen und die Sanierung des Unterlaufs deshalb zwingend zusammen mit dem vorliegenden Wasserbauprojekt hätte vorgenommen werden müssen.

Es trifft zu, dass die geplante Offenlegung des D.____ im Zusammenhang mit der geplanten Überbauung aufgrund der übergeordneten Gesetzgebung (u.a. Art. 38 f. GSchG) angezeigt und dabei insbesondere den Aspekten des Hochwasserschutzes sowie der Wiederherstellung naturnaher Gewässer Rechnung zu tragen ist. Die Offenlegung hat sodann eine wichtige Bedeutung für die Umgebungsgestaltung nach Gestaltungsplan, weshalb die beiden Vorhaben von der Vorinstanz zu Recht koordiniert behandelt wurden. Gemäss dem ausführlichen und schlüssigen Amtsbericht der zuständigen Fachstelle (Abteilung Wasserbau, AWE) vom 14. August 2018 wurde der beschränkten Abflusskapazität im Unterlauf und der durch die Überbauung erhöhten Abflussbeiwerte mit einer entsprechend dimensionierten Retentionsanlage Rechnung getragen. Da diese im Gegensatz zur bisherigen Situation an der unterliegenden Eindolung ($z = 5$) auf ein Ereignis $z = 10$ sowie mit einem Sicherheitsfaktor von 1,5 dimensioniert wurde, könne mit dem vorgesehenen Retentionsvolumen eher von einer leichten Reduktion der Eintretenswahrscheinlichkeit einer Überlastung im Unterlauf ausgegangen werden. Zudem präjudiziere das vorliegende Projekt die Ausbaumöglichkeit des Unterlaufs im Bereich der H.____ Strasse nicht. Sodann bestätigt die Abteilung Naturgefahren des AWE mit Blick auf die Ausführungen der Projektverfasserin, dass die Gefahrensituation unterhalb der Überbauung in etwa gleich bleibe und die Eintretenswahrscheinlichkeit eines Überlastfalls leicht reduziert werde. Aufgrund des zutreffend festgelegten Schutzziels (100-jährliches Ereignis) und des geplanten neuen Terrains sei in Bezug auf die Gefahrenkarte zudem davon auszugehen, dass die geplanten Gebäude inskünftig gar nicht mehr von einer Gefährdung betroffen sein werden. Schliesslich sei zu berücksichtigen, dass bei der Gefahrenanalyse immer das gesamte topographische Einzugsgebiet in die Ermittlung der Wassermengen eingerechnet werde. Aus diesem Grund ändere sich auch durch die geplante Überbauung sowie die Bachoffenlegung die massgebende Wassermenge in Bezug auf die Gefahrenanalyse nicht (Amtsbericht Abteilung Naturgefahren, AWE, vom 14. August 2018, S. 2). Darüber hinaus haben die beiden Vertreter des AWE anlässlich des Augenscheins vom 9. November 2018 bestätigt, dass das Projekt von der Vorinstanz sorgfältig geplant worden sei und durch das Wasserbauprojekt eine Verbesserung der heutigen Situation erwartet werden könne. Aufgrund des ausführlichen technischen



Berichts sowie der Bestätigung der zuständigen Fachstellen des Kantons können vorliegend der Vorinstanz keine ungenügenden Abklärungen vorgeworfen werden. Zudem trifft es entgegen den Behauptungen der Rekurrenten nicht zu, dass sich die Situation bezüglich Hochwasserproblematik durch das Wasserbauprojekt verschlechtert. Im Gegenteil kann gemäss den Ausführungen der zuständigen Fachstellen mit den getroffenen umfangreichen Massnahmen der Hochwasserschutz gar verbessert werden. Darüber hinaus hat das vorliegende Bachprojekt keinen Einfluss auf die geplante anschliessende Sanierung des Unterlaufs des D.____. Die Verlegung und Offenlegung im Bereich des Gestaltungsplanperimeters und die Sanierung bzw. der Ausbau des Unterlaufs des D.____ bedingen sich somit nicht gegenseitig, sondern können unabhängig voneinander geplant werden. Für eine Etappierung lagen somit trotz der bekannten Probleme im Unterlauf hinreichende sachliche Gründe vor. Ein solches Vorgehen drängt sich zudem auf, da andernfalls Bauprojekte entlang eines verbauten bzw. eingedolten Bachs kaum mehr möglich wären. Die Pflicht zur Koordination kann nicht soweit gehen, dass die Realisierung eines koordinierten Projekts (Gestaltungsplan mit ökologischer Aufwertung durch Bachoffenlegung) von weiteren Wasserbauprojekten am betroffenen Gewässer abhängig gemacht wird. Zumindest dann, wenn – wie vorliegend – die bestehende Situation nicht verschlechtert und allfällige spätere sachgerechte Lösungen nicht verunmöglicht werden und somit auch kein Koordinationsbedarf vorliegt (vgl. VerwGE B 2011/152 vom 24. Januar 2013 Erw. 4). Weiter ist auch ein Konflikt mit den Grundsätzen nach Art. 14 sowie Art. 15 des Wasserbaugesetzes (sGS 734.1; abgekürzt WBG) nicht ersichtlich. Entgegen den Vorbringen der Rekurrenten sind die Voraussetzungen für eine Bewilligung des Vorhabens gemäss Art. 15 Abs. 2 WBG gegeben und auch die wasserbaulichen Grundsätze nach Art. 14 WBG werden hinreichend beachtet. Die Rekurrenten verkennen, dass für eine Bewilligung nicht nur die Voraussetzungen von Art. 15 Abs. 1 WBG massgebend sind und dass sämtliche wasserbaulichen Grundsätze nach Art. 14 WBG miteinbezogen werden müssen. Insgesamt ergibt sich, dass das Wasserbauprojekt die Hochwassersituation eher verbessert, der Perimeter für das Projekt zweckmässig ausgeschieden wurde und deshalb keine Koordination mit der späteren Sanierung des Unterlaufs des D.____ notwendig ist.

7.

Die Rekurrenten machen sodann geltend, die Veränderung des Gewässerverlaufs sei unbegründet und deshalb unzulässig. Dazu kann grundsätzlich auf das oben Gesagte (Erw. 5.2) verwiesen werden. Die Verlegung und Offenlegung des eingedolten D.____ entlang des Siedlungsrandes ist vorliegend aufgrund der Überbauung begründet und verbessert insbesondere die Situation des verbauten Gewässers im Sinn von Art. 37 Abs. 1 Bst. c GSchG. Da von der geplanten Überbauung keine unzulässige Mehrausnützung ausgeht und nach dem vorstehend Gesagten im Wesentlichen andere Gründe für die Verlegung massgeblich sind, ist überdies nicht erkennbar und wird von den Rekurrenten nicht weiter substantiiert, weshalb eine Veränderung des



Gewässerverlaufs an dieser Stelle nicht zulässig sein sollte. Der Rekurs erweist sich auch diesbezüglich als unbegründet.

8.

Zusammenfassend ergibt sich, dass der Gestaltungsplan C.____ keine materielle Zonenplanänderung bewirkt und eine städtebaulich vorzügliche Gestaltung ermöglicht. Sodann berücksichtigt der vorliegende Gestaltungsplan die nachbarlichen Interessen angemessen und führt nicht zu einer übermässigen Beeinträchtigung derselben. Auch das Wasserbauprojekt D.____ erweist sich als recht- und zweckmässig. Der Rekurs ist unbegründet und deshalb abzuweisen.

9.

9.1 Nach Art. 95 Abs. 1 VRP hat in Streitigkeiten jener Beteiligte die Kosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden. Die Entscheidgebühr beträgt Fr. 3'500.– (Nr. 20.13.01 des Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung, sGS 821.5). Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend haben die Rekurrenten die amtlichen Kosten unter solidarischer Haftung zu bezahlen (Art. 96^{bis} VRP).

9.2 Der von den Rekurrenten am 28. Mai 2018 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'000.– wird angerechnet.

10.

Die Rekurrenten stellen ein Begehren um Ersatz der ausseramtlichen Kosten.

10.1 Im Rekursverfahren werden ausseramtliche Kosten entschädigt, soweit sie auf Grund der Sach- und Rechtslage notwendig und angemessen erscheinen (Art. 98 Abs. 2 VRP). Die ausseramtliche Entschädigung wird den am Verfahren Beteiligten nach Obsiegen und Unterliegen auferlegt (Art. 98^{bis} VRP). Die Vorschriften der Schweizerischen Zivilprozessordnung (SR 272) finden sachgemäss Anwendung (Art. 98^{ter} VRP).

10.2 Da die Rekurrenten mit ihren Anträgen unterliegen, haben sie von vornherein keinen Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung. Ihr Begehren ist deshalb abzuweisen.

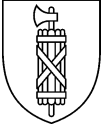
Entscheid

1.

Der Rekurs von A.____ und B.____, beide Z.____, wird abgewiesen.

2.

a) A.____ und B.____ bezahlen unter solidarischer Haftung eine Entscheidgebühr von Fr. 3'500.–.



b) Der am 28. Mai 2018 von B.____ geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'000.– wird angerechnet.

3.

Das Begehren von A.____ und B.____ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird abgewiesen.

Der Vorsteher

Marc Mächler
Regierungsrat