

SG_VERWALTUNGSGERICHT B 2011/53 vom 14. Februar 2012

Sg Verwaltungsgericht, 2012-02-14, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/sg_publicationen_B_2011_53

FR: SG_VERWALTUNGSGERICHT B 2011/53 du 14 février 2012

IT: SG_VERWALTUNGSGERICHT B 2011/53 del 14 febbraio 2012

Regeste

Bau- und Planungsrecht, Art. 21 Abs. 2 RPG (SR 700) und Art. 32 Abs. 1 BauG (sGS 731.1). Erlass und Änderung von projektbezogenen Gestaltungsplänen müssen wie bei allen Nutzungsplänen planerisch begründet sein, wobei grundsätzlich eine Gesamtinteressenabwägung vorzunehmen ist. Konkret liegen keine raumplanerischen Gründe vor, weshalb die bei der letzten Planänderung reduzierte Parkplatzanzahl bereits kurze Zeit später wieder erhöht werden sollte. Die Reduktion erfolgte im Rahmen einer Gesamtbetrachtung und war das Resultat einer Würdigung sämtlicher wichtiger Faktoren. Die nachträglich gerügte Verkehrsprognose war dabei nur eine Grösse. Auch handelt es sich bei den zusätzlichen 20 Parkplätzen um keine geringfügige Planergänzung in einem untergeordneten Punkt. Es spielt daher keine Rolle, dass die illegal erstellten zusätzlichen Tiefgaragenplätze auf das ohnehin schon überlastete Verkehrsnetz der Innenstadt keinen spürbaren Einfluss haben würden (Verwaltungsgericht, B 2011/53).

Erwägungen

E. 2

Mit der Beschwerde wird verlangt, dass die H. als Nebenintervenientin am Verfahren beteiligt werde.

E. 2.1

Anstelle der im Zivilprozess vorgesehenen Haupt- bzw. Nebenintervention ist im Verwaltungsverfahren das Institut der Beiladung bekannt. Diese hat den Zweck, einen nicht beteiligten Dritten ebenfalls in das Verfahren einzubeziehen und die Rechtskraft des Entscheids auf diesen auszudehnen. Voraussetzung dafür ist, dass der Dritte zumindest indirekt vom Verfahren betroffen ist oder sein könnte. Die Beiladung ist im Gesetz nicht ausdrücklich geregelt, ist aber selbstverständlich. Als Beigeladene kommen jedoch nur jene in Frage, die sich zwar faktisch (noch) nicht an einem Verfahren beteiligt haben, kraft eigener Legitimation aber daran teilnehmen könnten und deren Einbezug aus prozessökonomischen Gründen sinnvoll erscheint (Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, St. Gallen 2003, Rz. 350 f.).

E. 2.2

Die Vorinstanz hat die Rechtsmittellegitimation der H. verneint, weshalb sie auf ihren Rekurs nicht eingetreten ist. Sowohl die H. als auch die Beschwerdeführerinnen haben den Nichteintretensentscheid ausdrücklich anerkannt. Gleichwohl verlangen sie, dass sich die H. weiterhin als Nebenintervenientin am Verfahren beteiligen könne. Nachdem bereits rechtskräftig entschieden wurde, dass die H. in der vorliegenden Streitsache selber nicht legitimiert ist, kommt sie nach dem Gesagten als Beigeladene von Vornherein nicht in

Frage. Die beantragte Beiladung der H. ist daher abzuweisen.

E. 3

Streitgegenstand ist die Frage, ob sich die massgeblichen Verhältnisse seit der letzten Änderung des Gestaltungsplans Webersbleiche mit besonderen Vorschriften im Jahr 2005 derart geändert haben, dass der Stadtrat auf das Gesuch der betroffenen Grundeigentümerinnen, mit dem diese die erneute Änderung des Gestaltungsplans Webersbleiche verlangen, hätte eintreten müssen.

E. 3.1

Nutzungspläne werden nach Art. 21 Abs. 2 des Raumplanungsgesetzes (SR 700, abgekürzt RPG) überprüft und nötigenfalls angepasst, wenn sich die Verhältnisse seit der letzten Planfestsetzung erheblich geändert haben. Art. 32 Abs. 1 BauG bildet die kantonrechtliche Ausführungsvorschrift dazu. Die Bestimmung richtet sich an die zuständige kommunale Behörde als Planungsbehörde (E. David, Ortsplanungsrecht II: Das Verfahren beim Erlass von Baureglement, Plänen und Schutzverordnungen, in: Das Nachtragsgesetz zum st. gallischen Baugesetz, Veröffentlichungen des Schweizerischen Instituts für Verwaltungskurse an der Hochschule St. Gallen, Neue Reihe Bd. 20, St. Gallen 1983, S. 108). Dabei hat der Grundeigentümer - anders als Dritte - unabhängig von der zehnjährigen Sperrfrist von Art. 33 Abs. 1 BauG einen Überprüfungs- und allenfalls Änderungsanspruch, wenn der bestehende Plan sein eigenes Grundstück betrifft oder für dieses Nutzungsbeschränkungen zur Folge hat (GVP 2010 Nr. 40 S. 99).

E. 3.2

Beim Begriff "erheblich geänderte Verhältnisse" handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff (vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2010, Rz. 427 ff.). Unbestimmte Rechtsbegriffe sind dadurch gekennzeichnet, dass die Umschreibung des Tatbestands unbestimmt ist (BGE 122 III 289 E. 3a; Tschannen/Zimmerli, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. Aufl., Bern 2005, § 26 N 25). Durch unbestimmte Rechtssätze überlässt es der Gesetzgeber in gewissem Umfang den rechtsanwendenden Behörden, den Tatbestand näher zu bestimmen; der Richter oder die rechtsanwendende Behörde tun dies durch eine Auslegung bzw. Konkretisierung der unbestimmten Norm im weiteren Sinn (vgl. Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 724). Die Auslegung wird als Rechtsfrage angesehen (BGE 119 Ib 40 E. 3b; Tschannen/Zimmerli, a.a.O., § 26 N 28), weshalb das in der Kognition grundsätzlich auf die Rechtskontrolle beschränkte Verwaltungsgericht befugt ist, die Konkretisierung bzw. Auslegung durch die Vorinstanz frei zu überprüfen (vgl. BGE 119 Ib 40 E. 3b; Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 446b; Cavelti/ Vögeli, a.a.O., Rz. 724). Allerdings gilt es zu beachten, dass das Verwaltungsgericht nicht den ganzen Bereich des Beurteilungsspielraums, der bei einem unbestimmten Rechtsbegriff gegeben ist, voll überprüfen soll, wenn die Verwaltungsbehörde zur Beurteilung der konkreten Umstände besser geeignet ist als das Gericht; dies trifft insbesondere dann zu, wenn die örtlichen Verhältnisse besonders wichtig, die aufgeworfenen Fragen technischer Natur oder die Verwaltungsbehörden den tatsächlichen Verhältnissen näherstehen oder damit vertrauter sind (vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 446c; Tschannen/Zimmerli, a.a.O., § 26 N 29).

E. 3.3

Der Gestaltungsplan ist ein Sondernutzungsplan. Damit kann die politische Gemeinde zur Erreichung einer Gesamtüberbauung mit städtebaulich vorzüglicher Gestaltung die

Überbauung einer oder mehrerer Parzellen projektmässig bis in Einzelheiten regeln, wobei im Rahmen der Grundordnung vom Zonen- oder Überbauungsplan abgewichen werden kann (Art. 28 Abs. 1 BauG, GVP 1997 Nr. 69 S. 149). Das kantonale Recht gewährleistet nach Art. 33 Abs. 3 lit. b RPG die volle Überprüfung von Nutzungsplänen durch wenigstens eine Beschwerdebehörde, zu denen auch die Überbauungspläne nach kantonalem Recht zu zählen sind. Der Anspruch umfasst neben der Rechts- und Sachverhaltskontrolle auch die Ermessenskontrolle (BGE 127 II 242; BGE 118 Ib 397). Diese Funktion ist im kantonalen Recht dem Rekursverfahren vor dem Baudepartement zugedacht (Art. 46 Abs. 1 VRP). Demgegenüber ist die Kognition des Verwaltungsgerichts bei der Überprüfung der Nutzungsplanung beschränkt. Dieses ist lediglich zur Rechtskontrolle befugt (Art. 61 Abs. 1 und 2 VRP). Es hat sich darauf zu beschränken, über die Einhaltung des Ermessensspielraums zu wachen, und schreitet nur ein, wenn die Vorinstanz das ihr zustehende Ermessen überschritten oder missbraucht hat (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 740; GVP 1996 Nr. 9 S. 22; VerwGE B 2009/111 vom 24. August 2010 E. 2. mit Hinweisen, in: www.gerichte.sg.ch).

E. 3.4

Gestaltungspläne werden - wie alle Nutzungspläne - geändert oder aufgehoben, wenn es aus wichtigen öffentlichen Interessen geboten ist, insbesondere wenn sich die Grundlagen ihres Erlasses wesentlich geändert haben oder wenn wesentliche neue Bedürfnisse nachgewiesen sind (Art. 32 Abs. 1 BauG). Eine erhebliche Änderung liegt 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 zum Beispiel tatsächliche Umstände wie etwa die Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung. Planänderungen haben stets planerisch begründet zu sein und müssen einem öffentlichen Interesse entsprechen. Wie jede Nutzungsplanung setzt deren Änderung eine umfassende Interessenabwägung voraus. Dabei darf nicht einfach an die Interessenabwägung der überholten bzw. anpassungsbedürftigen Planung angeknüpft werden. Vielmehr hat die Planänderung unter Einbezug aller raum- und umweltrelevanten Gesichtspunkte und unter Berücksichtigung der Planungsgrundsätze des RPG und der Ziele und Festlegungen des Richtplans zu erfolgen (Waldmann/Hänni, Handkommentar zum Raumplanungsgesetz, Bern 2006, Rz. 24 zu Art. 21 RPG). Dazu kommt, dass unter dem Gesichtspunkt der Rechtssicherheit umso höhere Anforderungen zu stellen sind, je neuer der abzuändernde Plan ist. Allein die gewandelte Einstellung der Bevölkerung zur Überbauung reichen hierfür nicht aus. Nötig sind gewichtige Gründe tatsächlicher oder rechtlicher Natur. Je neuer ein Plan ist, umso mehr darf mit seiner Beständigkeit gerechnet werden, und je einschneidender sich die beabsichtigte Änderung auswirkt, umso gewichtiger müssen die Gründe sein, die für die Planänderung sprechen (GVP 1999 Nr. 93 S. 220 f. mit Hinweisen). Bei der Beurteilung, ob wichtige öffentliche Interessen für eine Änderung vorliegen, ist der zuständigen kommunalen Behörde ein erheblicher Beurteilungsspielraum eingeräumt (David, a.a.O., S. 109).

E. 4

Mit der erneuten Änderung des Gestaltungsplans Webersbleiche sollen die widerrechtlich erstellten Tiefgaragenparkplätze nachträglich legalisiert werden. Die Beschwerdeführerinnen sehen ihren Anspruch auf eine Änderung darin begründet, dass sich seit der letzten Planänderung zum Einen ihre privaten Bedürfnisse geändert hätten und zum Andern darin, dass die Verkehrszahlen unter den Prognosen liegen würden, die beim

Planerlass angenommen worden seien.

E. 4.1

Die Beschwerdeführerinnen untermauern ihren Anspruch mit einem Privatgutachten, das sie bei Prof. Dr. Martin Lendi, Küsnacht, in Auftrag gegeben haben. Dieser kommt in seinem Bericht vom 8. Mai 2009 zum Schluss, dass bei Gestaltungsplänen zugunsten von projektmässigen Bauvorhaben in der Regel private Interessen dominieren würden, so dass öffentliche Interessen nicht ohne qualifizierte Gründe Vorrang haben dürften. Bei einer späteren Änderung des Gestaltungsplans müssten deshalb die relevanten privaten Interessen berücksichtigt werden. Dabei käme der Plangewährleistung angesichts der Tatsache, dass private Interessen der Projektnähe wegen überwiegen würden, keine bzw. kaum eine rechtsrelevante Bedeutung zu. Anders sehe es bezüglich der begleitenden öffentlichen Interessen aus. Hier würden auch die allgemeinen Regeln der Zulässigkeit von Planänderungen resp. der Plangewährleistungen gelten. Ergänzend zur Beantwortung der von den Beschwerdeführerinnen gestellten Expertenfragen weist der Beauftragte auf den eigentlichen Grund für die vorliegend verlangte Planänderung hin, auf die Herstellung des rechtmässigen Zustands nämlich. Dabei führt er aus, dass die nachträgliche Legalisierung der zu viel erstellten Parkplätze entweder planerisch oder mit dem Rückbau erreicht werden könne. Bestehe in der Sache selbst ein Planungsermessen oder berührten die Rechtswidrigkeiten keine oder nur untergeordnete öffentliche Interessen, dann dränge sich seiner Meinung nach auf, die besV des Gestaltungsplans anzupassen und von der Schliessung der umstrittenen Parkplätze abzusehen.

E. 4.1.1

Nach Art. 28 Abs. 1 BauG kann die politische Gemeinde zur Erreichung einer Gesamtüberbauung mit städtebaulich vorzüglicher Gestaltung mit schriftlicher Zustimmung der Grundeigentümer im Plangebiet Gestaltungspläne erlassen, welche die Überbauung projektmässig bis in Einzelheiten, beispielsweise durch Festlegung des Grundrisses, regeln. Auch wenn der Gestaltungsplan damit eine einlässliche Regelung der vorgesehenen Überbauung trifft und damit die Bodennutzung noch eingehender regelt als beispielsweise der Überbauungsplan mit besonderen Vorschriften nach Art. 23 lit. b BauG, darf er nicht derart konkret ausfallen, dass für die Erarbeitung eines Bauprojekts kein oder kein wesentlicher Spielraum mehr bleibt (B. Heer, St. Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, Rz. 152). Denn anders als die Baubewilligung nach Art. 87 BauG hat der Gestaltungsplan kein bis ins Detail festgelegtes Bauprojekt zum Inhalt, sondern erweitert einzig den rechtlichen Rahmen für eine städtebaulich vorzüglich gestaltete Überbauung. Die Grenze der zulässigen Abweichungen von der Regelbauweise ergibt sich dabei einerseits aus dem Erfordernis der städtebaulichen vorzüglichen Gestaltung und dem damit verbundenen öffentlichen Interesse, andererseits dem Erfordernis der Wahrung berechtigter Nachbarinteressen. Abweichungen sind mit anderen Worten nur in dem Masse zulässig, als sie zur Erreichung einer Gesamtüberbauung mit vorzüglicher Gestaltung nötig sind und die Interessen der Nachbarn nicht erheblich beeinträchtigen. Massgebend ist dabei eine Gesamtbeurteilung der Auswirkungen einer Überbauung nach Gestaltungsplan. Bei besonderen örtlichen Verhältnissen wird die von Art. 28 Abs. 1 BauG geforderte städtebaulich vorzügliche Gestaltung erreicht, wenn die in Art. 1 und 3 RPG enthaltenen Planungsziele und -grundsätze so weit eingehalten werden, als dies nach den konkreten örtlichen Verhältnissen möglich ist. Liegen keine besonderen örtlichen Verhältnisse vor, so zeichnet sich eine städtebaulich vorzügliche Gestaltung durch spezifische Vorzüge

gegenüber der Regelbauweise aus; diese Vorzüge sind jedoch ebenso nach den Zielen und Grundsätzen des RPG zu bewerten (Heer, a.a.O., Rz. 154).

E. 4.1.2

Das Planungsziel des Gestaltungsplans liegt somit darin, eine vorzüglich gestaltete Grossüberbauung zu ermöglichen, die im Rahmen der Regelbauweise nicht realisierbar wäre. Auch wenn dafür anders als beim Zonenplan der Anstoss für den Erlass regelmässig von der Bauherrschaft ausgeht, die im Plangebiet ein konkretes Bauvorhaben verwirklichen will, bleibt die Planhoheit selbst beim projektbezogenen Sondernutzungsplan allein bei der zuständigen Planungsbehörde. Ihre Aufgabe ist es dabei, die Interessen des Bauherrn und der betroffenen Nachbarn mit den Zielen und Planungsgrundsätzen des Raumplanungsrechts so in Übereinstimmung zu bringen, dass mit dem Plan eine städtebaulich vorzügliche Gestaltung erreicht werden kann. Der Gestaltungsplan ist also entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerinnen nicht in erster Linie dafür da, der Bauherrschaft zu ermöglichen, ihr Bauvorhaben ihren Wünschen und Bedürfnissen entsprechend zu ermöglichen. Er soll die unterschiedlichen Interessen vielmehr gleichermassen berücksichtigen. Dabei zeigt sich der projektbezogene Aspekt darin, dass im Rahmen der Grundordnung von der Regelbauweise abgewichen werden darf (GVP 1997 Nr. 69 S. 149 f.), während der öffentlich-rechtliche Charakter darin liegt, dass mit dem Plan eine im öffentlichen Interesse liegende städtebaulich vorzügliche Gestaltung erreicht werde. Dafür kann der Plan auch gegen den Willen einzelner Grundeigentümer verfügt werden, selbst wenn es dabei nötig werden sollte, dass diese dafür enteignet werden (Art. 28 Abs. 3 und 4 BauG).

E. 4.1.3

Da sich die Behörde bei der Festlegung der besonderen Bauweise im Gestaltungsplan an die Ziele und Planungsgrundsätze nach Art. 1 und Art. 3 RPG halten und eine Gesamtbeurteilung der Auswirkungen einer Überbauung nach Sondernutzungsplan machen muss, versteht es sich von selbst, dass die Planungsbehörde grundsätzlich die gleichen Überlegungen anstellen muss, wenn von dem abgewichen werden soll, was zuvor für eine städtebaulich vorzügliche Gestaltung als nötig erachtet wurde. Dabei werden wiederum sämtliche massgeblichen Interessen, die privaten, nachbarschaftlichen und öffentlichen Interessen, gleichermassen berücksichtigt (Waldmann/Hänni, a.a.O., Rz. 24 zu Art. 21 RPG).

E. 4.2

Die Beschwerdeführerinnen sehen die geänderten Verhältnisse darin begründet, dass alle ursprünglichen Eigentümer von ihrer Kaufoption Gebrauch gemacht haben und damit weniger Parkplätze für die Nutzer und Besucher des Plangebiets übrig geblieben sind, als sie sich erhofft hatten.

E. 4.2.1

Die Beschwerdeführerinnen übersehen dabei, dass das vorliegende Problem nicht darin liegt, dass zu viele private Tiefgaragenparkplätze erstellt worden sind, sondern darin, dass die maximal zulässige Parkplatzanzahl von 240 insgesamt überschritten wird. Der Entscheid dafür, dass mehr als 80 Plätze dem Quartierparking zugewiesen wurden, war eine private Entscheidung, worauf die Behörden keinen Einfluss hatten. Art. 4 besV schreibt lediglich vor, dass mindestens 80 Plätze für die Quartierbewohner zu reservieren sind.

E. 4.2.2

Im Übrigen stand von Anfang an fest, dass eine gewisse Anzahl Parkplätze an Dritte vergeben werden musste. Die entsprechenden Kaufoptionen waren Voraussetzung dafür, dass die ehemaligen Eigentümer überhaupt gewillt waren, ihre Grundstücke für die Überbauung freizugeben. Dementsprechend stand die Gesamtzahl von insgesamt 100 Kaufberechtigter schon lange fest. Auf Grund der generell hohen Nachfrage nach Parkplätzen in der Innenstadt und mit Blick auf die geltenden Mietpreise für Tiefgaragenplätze von rund Fr. 350.-- pro Monat im Zentrum - selbst im weniger zentral gelegenen Cityparking Bahnhof unter der Fachhochschule werden Abstellplätze in der Tiefgarage für Fr. 325.-- pro Monat vermietet - musste ohne weiteres damit gerechnet werden, dass auch bei einem Marktpreis von Fr. 50'000.-- pro Parkplatz alle Kaufoptionen ausgeübt werden.

E. 4.2.3

Die Beschwerdeführerinnen machen zu Recht nicht geltend, die Behörden hätten in ihnen das Vertrauen erweckt, die Parkplatzanzahl werde erhöht, wenn mehr als 80 Plätze für die Quartierbewohner eingesetzt werden müssten. Anders als bei der Planung im Hinblick auf die Neugestaltung des Marktplatzes, des Bohls und des Blumenmarktes und dem damit zusammenhängenden geplanten Parkhaus Schibenertor, wobei die Stadtbehörde mit den betroffenen Interessenverbänden einen sogenannten Parkplatz-Konsens getroffen haben, wurde im Zusammenhang mit der Überbauung Webersbleiche keine fixe Zahl öffentlich zugänglicher Parkplätze im Quartier bzw. in der Tiefgarage zugesichert. Bei der Beurteilung des Sondernutzungsplans und der Parkplatzberechnung floss im Gegenteil bereits ein, dass im Rahmen der geplanten Sanierung der nahen Poststrasse öffentliche Parkplätze ersatzlos aufgehoben werden sollten. Eine spätere Kompensation war damit nicht verbunden.

E. 4.2.4

Nebstdem, dass der Gestaltungsplan selbst keine Mindestzahl öffentlich zugänglicher Parkplätze vorschreibt, sondern bloss die Höchstzahl der insgesamt zulässigen Parkplätze im Plangebiet festlegt, stehen auch sonst in öffentlich-rechtlicher Hinsicht keine Hindernisse im Weg, die es den Privaten verunmöglichen würde, den Anteil öffentlich zugänglicher Plätze in der Tiefgarage zugunsten zusätzlicher Quartierparkplätze zu reduzieren. Die Stadt St. Gallen schreibt anders als andere Gemeinden im Kanton St. Gallen keine Pflichtparkplätze im Sinn von Art. 72 Abs. 1 BauG vor. Eine bestimmte Mindestzahl Parkplätze für Grundstücke im Plangebiet ergibt sich auch nicht aus dem Massnahmenplan Luftreinhaltung vom 1. April 1991 und 25. August 1998 (VerwGE B 2010/96 vom 14. Oktober 2010 E. 5, in: www.gerichte.sg.ch). Das Parkierreglement der Stadt St. Gallen vom 28. November 2006 (sRS 712.2) geht ebenfalls von keiner minimalen Parkplatzanzahl aus, die in einem bestimmten Stadtgebiet nicht unterschritten werden dürfte, ohne dass Kompensationsparkplätze geschaffen werden müssten. Es ordnet lediglich das Abstellen von Fahrzeugen auf öffentlichem Grund, insbesondere die örtliche und zeitliche Beschränkung und die Bewirtschaftung der entsprechenden Parkplätze.

E. 4.2.5

Die Planungsbehörde hat bereits mit Beschluss vom 27. April 1999 auf die zentrale Lage der Überbauung Webersbleiche in der Innenstadt hingewiesen und dabei die entsprechenden Vorteile einer optimalen Anbindung an den öffentlichen Verkehr und die

enge Verknüpfung mit den Geschäftszentren in der Altstadt und im Bahnhofsgelände betont. Damit war von Anfang an klar, dass das Plangebiet überwiegend mit dem öffentlichen Verkehr erschlossen bzw. zu Fuss erreicht werden sollte. Allerdings stand die definitive Nutzung damals noch nicht fest, weshalb gemäss dem ursprünglichen Art. 4 Abs. 1 besV die anfangs vorgesehene Parkplatzzahl von 270 im Rahmen des Bewilligungsverfahrens hätte reduziert werden können. Da der konkrete Nutzungsmix jedoch bereits vorher feststand, war schon vor der eigentlichen Baueingabe klar, dass die Verkaufsfläche zulasten der Büronutzung massiv erhöht werde und dass somit von einem wesentlich höheren Publikumsverkehr und einem stark erhöhten Verkehrsaufkommen ausgegangen werden musste. Gleichzeitig kam aber auch dem Hauptzugang für die Fussgänger von der St. Leonhardstrasse her via Passerelle über die Adlergasse eine neue Bedeutung zu. Die Erhöhung der Verkaufsfläche auf über 5'000 m² machte zudem zwingend eine Umweltverträglichkeitsprüfung nötig. Dies alles führte dazu, dass im lufthygienisch bereits stark belasteten Gebiet verschärfte Massnahmen im Sinn des Massnahmenplans Luftreinhaltung erlassen werden mussten. So hatte die Überarbeitung des Projekts insgesamt eine Reduktion von 30 Parkplätzen zur Folge.

E. 4.2.6

Die betroffenen Grundeigentümer haben die daraus folgende Planänderung mit der entsprechenden Parkplatzreduktion akzeptiert bzw. kein Rechtsmittel dagegen ergriffen. Die Beschwerdeführerinnen bzw. ihre direkten Rechtsvorgänger, deren Verhalten sie sich unmittelbar anrechnen lassen müssen, hätten es also im Rahmen des Planungsverfahrens in der Hand gehabt, sich gegen die Senkung der Parkplatzzahl von ursprünglich 270 auf neu 240 zu wehren. Dies wurde gemäss ihren eigenen Ausführungen aber unterlassen, damit beim Baugesuch keine Verzögerung eintrete. Der Änderungsanspruch nach Art. 21 Abs. 2 RPG und Art. 32 Abs. 1 BauG eröffnet den Grundeigentümern aber keine weitere Möglichkeit, ein vormals unterlassenes Rechtsmittel gegen eine vorhergehende Planänderung in einem späteren Zeitpunkt nachzuholen, wenn es den Betroffenen besser in das Bauprogramm passt.

E. 4.2.7

Selbst wenn für eine Planänderung grundsätzlich verlangt wird, dass sich die Verhältnisse seit der letzten Planfestsetzung erheblich verändert haben, kann eine Anpassung auch dann in Frage kommen, wenn sich die Verhältnisse schon vor der letzten Planfestsetzung geändert haben. Dies gilt aber insbesondere dann nicht, wenn die Änderungen bei der letzten Planfestsetzung umfassend in die planerische Abwägung einbezogen worden sind (Waldmann/Hänni, a.a.O., Rz. 16 zu Art. 21 RPG) bzw. wie vorliegend selbst Anlass und Gegenstand der Planänderung waren. Dazu kommt, dass eine Planung grundsätzlich auf Dauer angelegt ist und die jederzeitige, vorbehaltlose Änderung im Widerspruch zum Grundsatz der Planbeständigkeit stünde, die nicht bloss den Nutzungsinteressen der Grundeigentümer dient, sondern auch im Interesse der Behörden liegt. Diese müssen sich - wie die Privaten auch - auf eine gewisse Beständigkeit der Nutzungsplanung verlassen können, insbesondere wenn - wie vorliegend - davon die Erschliessungsplanung oder eine weitere Konkretisierung der Nutzungsordnung betroffen ist und auf Seiten der privaten Gesuchsteller einzig private Interessen im Vordergrund stehen (Waldmann/Hänni, a.a.O., Rz. 12 zu Art. 21 RPG).

E. 4.3

Die Beschwerdeführerinnen wenden sodann ein, die Annahmen der Verkehrsprognose hätten sich nicht so erfüllt, wie sie der letzten Planänderung zugrunde gelegen haben.

E. 4.3.1

Neben den erwähnten erheblich veränderten Verhältnissen kommt als Anpassungsgrund die Entdeckung eines schwerwiegenden Fehlers in der bisherigen Nutzungsplanung in Frage (Waldmann/Hänni, a.a.O., Rz. 16 zu Art. 21 RPG). Dabei ist aber zu bedenken, dass der Planerlass und konkret die Festlegung der maximal zulässigen Parkplätze im Plangebiet das Ergebnis einer sorgfältigen Gesamtbetrachtung waren, weshalb es für die erneute Erhöhung der Tiefgaragenplätze nicht ausreicht, dass sich einer der verschiedenen Faktoren verändert hat bzw. nicht den Erwartungen entspricht. Es ist vielmehr zu prüfen, ob sich die falsche Annahme im Rahmen der Gesamtbetrachtung als wesentlich erweist.

E. 4.3.2

Es ist unbestritten, dass der Verkehr, den die Tiefgarage Webersbleiche bis anhin verursachte, die angenommenen Werte nicht erreicht hat, wenn die Verkehrszählungen auch gezeigt haben, dass die Tendenz durchaus steigend ist und dass die errechneten Spitzenstunden-Verkehrsmengen in den Stosszeiten häufiger überschritten wurden als im Vorjahr. Zudem hat bereits der Umweltverträglichkeitsbericht vom 30. Juni 2004 ausgeführt, dass die Umweltauswirkungen auf Luft und Lärm anfänglich überschätzt würden, weil die hypothetischen Annahmen davon ausgingen, dass das Kaufhaus bereits im ersten Betriebsjahr voll genutzt werde. Es versteht sich aber von selbst, dass ein neues Einkaufszentrum eine gewisse Anlaufzeit benötigt, bis die Kunden das neue Angebot entdeckt und ihre Einkaufsgewohnheiten entsprechend geändert haben. Dies gilt namentlich für die neue Lebensmittelabteilung des Manor, die bis anhin in St. Gallen noch nicht vertreten war und mit ihrer grossen Frischwarenabteilung und dem Spezialitätenangebot ein Kundensegment anspricht, das bis anhin in der Innenstadt nicht Zielgruppe eines Grossisten war. Sodann macht der Stadtrat zu Recht geltend, dass die Betreiber des noch jungen Einkaufszentrums bestrebt sein werden, die Attraktivität der eingemieteten Verkaufs- und Dienstleistungsbetriebe weiter zu steigern, was ebenfalls zu steigenden Besucherzahlen mit entsprechenden Mehrfahrten in der Tiefgarage führen wird.

E. 4.3.3

Der Stadtrat seinerseits erklärt die geringeren Verkehrszahlen unter anderem damit, dass er intensiv bemüht sei, Art und Mass des Verkehrs den Bedürfnissen der Stadt als Ganzes unterzuordnen. Tatsächlich ist es seit langem das erklärte Ziel der Stadt, Verkehrsmittel wie den öffentlichen Verkehr sowie den Fahrrad- und Fussgängerverkehr gegenüber dem Individualverkehr zu fördern. Zwischenzeitlich ist dieser Auftrag verbindlich geworden, nachdem das Stimmvolk das Reglement für eine nachhaltige Verkehrsentwicklung am 7. März 2010 auf Empfehlung des Stadtparlaments angenommen hat. Das neue Reglement zielt darauf ab, den motorisierten Individualverkehr zu beschränken und darauf, dass das künftige Verkehrswachstum möglichst vollständig durch den öffentlichen Verkehr und den Langsamverkehr übernommen werde. Wenn geltend gemacht wird, dass sich die Grundlagen seit der letzten Planänderung verändert hätten, muss folglich nebst den Verkehrsbewegungen, die im Plangebiet unter den Prognosen geblieben sind, auch berücksichtigt werden, dass sich seither diese rechtlichen Rahmenbedingungen massgeblich verändert haben.

E. 4.3.4

Zu den weiteren Faktoren, die für die verlangte Planänderung und insbesondere für die gerügte Verkehrsprognose massgebend sind, gehört das übergeordnete Strassennetz. Diesbezüglich ist zu beachten, dass das innerstädtische Verkehrssystem bereits heute stark aus- und zum Teil überlastet ist. Sodann stehen im Stadtzentrum weitere verkehrstechnische Änderungen an, welche sowohl die Erschliessung des Plangebiets, als auch die Fahrtenzahlen im Plangebiet direkt beeinflussen werden. So wurde Ende des letzten Jahres die Sanierung der benachbarten Poststrasse abgeschlossen. Dabei wurden die Fahrstreifen zu Gunsten der Fussgänger verengt, Bäume gepflanzt und die meisten öffentlichen Parkplätze aufgehoben. Die ebenfalls in unmittelbarer Nähe geplante Tiefgarage Schibenertor/Marktplatz, mit der unter anderem sämtliche oberirdischen öffentlichen Parkplätze im betroffenen Bereich ersetzt werden sollen, wird nun definitiv nicht wie ursprünglich geplant mit 400, sondern höchstens mit 270 Parkplätzen bzw. - nachdem die Stimmberechtigten die Neugestaltung des zentralen Marktplatzes samt Tiefgarage im Mai 2011 abgelehnt haben - möglicherweise gar nicht gebaut, wobei diskutiert wird, die oberirdischen Parkplätze gleichwohl ersatzlos aufzuheben. Dabei werden die betroffenen Kurzparkierer auf keine anderen kostengünstige Möglichkeiten ausweichen können, weil im Stadtzentrum grundsätzlich alle öffentlich zugänglichen oberirdischen Parkplätze und sämtliche Tiefgaragenplätze bewirtschaftet werden. Daraus folgt, dass die Tiefgarage im Plangebiet so oder anders an Attraktivität gewinnen wird, was der gerügten Verkehrsprognose, die der letzten Planänderung zugrunde gelegen hat, eine neue Bedeutung verleiht.

E. 4.4

Schliesslich erachten die Beschwerdeführerinnen die Plananpassung auch deshalb als nötig, weil damit der rechtmässige Zustand wiederhergestellt werden könne. Der Umstand, dass die Parkplätze illegal erstellt worden seien, dürfe dabei keine Rolle mehr spielen, weil dieser Aspekt bereits strafrechtlich abgegolten worden sei.

E. 4.4.1

Wird eine Baute oder Anlage rechtswidrig errichtet, prüft die Baubehörde vorab, ob das Bauvorhaben nachträglich bewilligt werden kann. Ist eine nachträgliche Baubewilligung nicht möglich, gebieten es der allgemeine Vorbehalt der Rechtsordnung sowie die Grundsätze der Rechtsgleichheit und Rechtssicherheit, dass die illegale Baute oder Anlage in Anwendung von Art. 130 Abs. 2 BauG wieder entfernt oder zumindest in einen rechtmässigen Zustand abgeändert werde.

E. 4.4.2

Die grundsätzliche Rückbaupflicht schliesst nicht aus, dass eine rechtswidrig erstellte Anlage oder Baute nachträglich durch eine planerische Massnahme legalisiert wird. Eine solche Anpassung ist selbst nach einer relativ kurzen Zeit seit der Planfestsetzung möglich, sofern es sich bei der Änderung um eine geringfügige Anpassung handelt, die bestehende Nutzungsplanung dadurch lediglich in untergeordneten Punkten ergänzt wird und keine gesamthafte Überprüfung der Planung erforderlich erscheint (Waldmann/Hänni, a.a.O., Rz. 20 zu Art. 21 RPG). Voraussetzung für die Planänderung ist aber auch in diesem Fall, dass die Anpassung raumplanerisch begründet ist. Die unrechtmässig erstellte Baute oder Anlage kann mit anderen Worten nur dann nachträglich durch eine Planänderung genehmigt werden, wenn an der Beibehaltung der bisherigen Nutzungsordnung kein öffentliches Interesse mehr besteht (Waldmann/Hänni, a.a.O., Rz. 18 zu Art. 21 RPG). Ob

der Strafrichter das baurechtswidrige Verhalten zwischenzeitlich geahndet hat, ist für das Planverfahren - wie übrigens auch für das Wiederherstellungsverfahren - unbeachtlich.

E. 4.4.3

Den Beschwerdeführerinnen ist beizupflichten, dass es einem öffentlichen Interesse entspricht, Planung und Wirklichkeit bei Bedarf wieder in Übereinstimmung zu bringen (P. Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 5. Auflage, Bern 2008, S. 109). Bei der Frage, ob die illegal erstellten Parkplätze nachträglich planerisch legalisiert werden sollen, muss aber berücksichtigt werden, dass die Reduktion auf maximal 240 Tiefgaragenparkplätze Ergebnis einer umfassenden Gesamtbetrachtung war. Die Parkplatzbeschränkung bildete dabei einen wesentlichen Hauptbestandteil der letzten Planänderung, womit sich die betroffenen Grundeigentümerinnen wie gesagt einverstanden erklärt haben. Konkret sind keine raumplanerischen Gründe ersichtlich, weshalb die bei der letzten Planänderung reduzierte Parkplatzanzahl bereits kurze Zeit später wieder erhöht werden soll. Auch wirkt sich der gültige Gestaltungsplan nicht negativ auf die rechtmässigen Nutzungsmöglichkeiten der Grundstücke aus. Davon abgesehen, dass aus öffentlich-rechtlicher Sicht nichts dagegen spricht, die an die Quartierbewohner verkauften Tiefgaragenplätze auf Kosten der öffentlich zugänglichen beizubehalten, können die eigenmächtig erstellten Parkplätze wiederum als Lagerraum genutzt werden, wofür der entsprechende Platz ursprünglich vorgesehen war und auch bewilligt wurde.

E. 4.4.4

Nachdem sich gezeigt hat, dass die gültige Nutzungsplanung nach wie vor sachgerecht und die zuständige und mit den tatsächlichen Verhältnissen besonders vertraute Planungsbehörde nicht bereit ist, die Parkplatzanzahl im Plangebiet von sich aus wieder zu erhöhen, wird es an der Baubehörde sein, im Rahmen des Wiederherstellungsverfahrens über die Verhältnismässigkeit eines allfälligen Rückbaus der rechtswidrig genutzten Parkplätze bzw. ein allfälliges Nutzungsverbot zu befinden.

E. 5

Zusammenfassend ergibt sich damit, dass der Erlass und die Änderung von projektbezogenen Gestaltungsplänen wie bei allen Nutzungsplänen planerisch begründet sein müssen, wobei grundsätzlich eine Gesamtinteressenabwägung vorzunehmen ist. Konkret sind keine raumplanerischen Gründe ersichtlich, weshalb die bei der letzten Planänderung reduzierte Parkplatzanzahl bereits kurze Zeit später wieder erhöht werden müsste. Die Reduktion erfolgte im Rahmen einer Gesamtbetrachtung und war das Resultat einer Würdigung sämtlicher wichtiger Faktoren. Die nachträglich gerügte Verkehrsprognose war dabei nur eine von mehreren Grössen, weshalb die Tatsache allein, dass die Verkehrszahlen die geschätzten Höchstzahlen im Plangebiet während der ersten Betriebsjahre noch nicht erreicht haben, keinen Anspruch auf erneute Überprüfung der Tiefgaragenplätze begründen. Die weiteren tatsächlichen und rechtlichen Entwicklungen sprechen vielmehr dafür, dass die Verkehrszahlen im Plangebiet durchaus noch ansteigen werden. Sodann handelt es sich bei den illegal errichteten Parkplätzen um keine geringfügige Planergänzung in einem untergeordneten Punkt. Folglich spielt es keine Rolle, dass die zwanzig zusätzlichen Tiefgaragenplätze auf das ohnehin schon überlastete Verkehrsnetz der Innenstadt keinen spürbaren Einfluss haben würden. Der angefochtene Entscheid erweist sich damit insgesamt als rechtmässig, weshalb die Beschwerde als unbegründet abzuweisen ist.

E. 6

(...). Demnach hat das Verwaltungsgericht zu Recht erkannt: 1./ Der Antrag auf Beiladung der H. AG wird abgewiesen. 2./ Die Beschwerde wird abgewiesen. 3./ Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von Fr. 5'000.-- bezahlen die Beschwerdeführerinnen unter Anrechnung des geleisteten Kostenvorschusses von Fr. 3'000.--. 4./ Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt. V. R. W. Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: Versand dieses Entscheides an: - die Beschwerdeführerinnen (durch Rechtsanwalt Dr. R., 9001 St. Gallen) - die H. AG (durch Rechtsanwalt Dr. R., 9001 St. Gallen) - die Vorinstanz - die Beschwerdegegnerin am: Rechtsmittelbelehrung: Sofern eine Rechtsverletzung nach Art. 95 ff. BGG geltend gemacht wird, kann gegen diesen Entscheid gestützt auf Art. 82 lit. a BGG innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Schweizerischen Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde erhoben werden.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.