Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1A.291/2004
1P.723/2004
1P.727/2004 /ggs

Urteil vom 13. Mai 2005
I. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Féraud, Präsident,
Bundesrichter Aemisegger, Reeb,
Gerichtsschreiber Haag.

Parteien
1A.291/2004, 1P.723/2004
A._____,
B._____,
Beschwerdeführer,

1P.727/2004
Ehepaar C._____,
D._____,
E._____,
F._____,
Beschwerdeführer, alle vier vertreten durch Rechtsanwalt Peter Jans,

gegen

G._____ AG, Beschwerdegegnerin, vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Walter Locher,
Politische Gemeinde St. Gallen, 9001 St. Gallen, vertreten durch den Stadtrat St. Gallen, 9001 St. Gallen,
Baudepartement des Kantons St. Gallen, Lämmlisbrunnenstrasse 54, 9001 St. Gallen,
Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen, Spisergasse 41, 9001 St. Gallen.
Gegenstand
Überbauungs- und Gestaltungsplan "Einstein Kongress" und Teilstrassenplan "Einstein Kongress",

Verwaltungsgerichtsbeschwerde (1A.291/2004) und staatsrechtliche Beschwerden (1P.723/2004 und 1P.727/2004) gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons St. Gallen vom 25. Oktober 2004.

Sachverhalt:
A.
Mit Beschluss vom 1. Oktober 2002 leitete der Stadtrat St. Gallen das Verfahren für den Erlass des Überbauungs- und Gestaltungsplans "Einstein Kongress" mit besonderen Vorschriften (besV) sowie des Teilstrassenplans "Einstein Kongress" ein. Der Perimeter des Gestaltungsplans umfasst die Parzellen Nrn. C556 bis C563, Grundbuch St. Gallen, welche der G._____ AG gehören. Der Gestaltungsplan sieht die Überbauung der Parzellen mit einem Kongresszentrum (Hauptbaute K) zwischen der Wassergasse und der Kapellenstrasse vor. Die Parzelle Nr. C2886 und der westliche Teil der Parzelle Nr. C1767, die ebenfalls im Eigentum der G._____ AG stehen und südlich der Kapellenstrasse liegen, bilden den Perimeter des Überbauungsplans. Auf der Parzelle Nr. C1767 soll das Hotel Einstein erweitert werden (Hauptbaute E). Auf der Parzelle C2886 soll ein Bürogebäude (Hauptbaute H) erstellt werden. Ausserdem ist die Errichtung einer Tiefgarage mit 250 Parkplätzen mit Ein- und Ausfahrt ab der Wassergasse und einer Tiefgarage mit 35 Parkplätzen mit Ein- und Ausfahrt ab der

Kapellenstrasse vorgesehen. Der Teilstrassenplan regelt die Aufhebung des östlichen Teils des Kapellenwegs, der in diesem Bereich überbaut werden soll, sowie Korrekturen an der
Wassergasse, der Berneggstrasse und der Kapellenstrasse und die Verlängerung der Kapellentreppe bis zur Kapellenstrasse.
B.
Der Überbauungs- und Gestaltungsplan lag vom 7. Oktober bis 6. November 2002 öffentlich auf. In den Teilstrassenplan konnte vom 14. Oktober bis 13. November 2002 Einsicht genommen werden. Innert der Auflagefrist erhoben unter anderem A._____ und B._____ sowie das Ehepaar C._____ und weitere Nachbarn Einsprachen, welche der Stadtrat St. Gallen am 4. Februar 2003 abwies. Der Grosse Gemeinderat der Stadt St. Gallen hiess den Erlass des Überbauungs- und Gestaltungsplans mit besonderen Vorschriften mit Beschluss vom 25. März 2003 gut.

Gegen die Abweisung ihrer Einsprachen gelangten die unterlegenen Einsprecher an das Baudepartement des Kantons St. Gallen, welches die Rekurse mit Entscheid vom 15. April 2004 abwies, soweit es auf die Rechtsmittel eintrat.
Die von den Rekurrenten gegen den Entscheid des Baudepartements erhobenen Beschwerden hiess das Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen mit Urteil vom 25. Oktober 2004 teilweise gut. Es hob den Entscheid des Baudepartements vom 15. April 2004 und die Beschlüsse des Stadtrates St. Gallen vom 4. Februar 2003 im Sinne der Erwägungen auf und wies die Sache zur Ergänzung des Sachverhalts und zur Prüfung der Einhaltung der massgebenden Vorschriften über die Luftreinhaltung an die Politische Gemeinde St. Gallen zurück.
C.
Gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts vom 25. Oktober 2004 führen A._____ und B._____ beim Bundesgericht Verwaltungsgerichtsbeschwerde und staatsrechtliche Beschwerde. Das Ehepaar C._____ sowie weitere Nachbarn haben gegen dasselbe Urteil eine staatsrechtliche Beschwerde eingereicht.

Die G._____ AG beantragt die Abweisung der Beschwerden, soweit darauf eingetreten werden könne. Die Stadt St. Gallen und das Baudepartement schliessen auf Abweisung der Beschwerden, und das Verwaltungsgericht beantragt deren Abweisung, soweit darauf einzutreten sei.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
Alle Beschwerdeführer beantragen die Vereinigung ihrer Beschwerden. Diesem Antrag kann entsprochen werden, da sich die Beschwerden gegen denselben Entscheid des Verwaltungsgerichts richten und im Wesentlichen identische Rechtsfragen aufwerfen.
2.
2.1 Überbauungs- und Gestaltungspläne unterliegen als (Sonder-) Nutzungspläne gemäss Art. 34 Abs. 3 des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (RPG, Raumplanungsgesetz; SR 700) grundsätzlich der staatsrechtlichen Beschwerde. Soweit diese Pläne allerdings auf Bundesverwaltungsrecht, insbesondere auf eidgenössisches Raumplanungs- und Umweltschutzrecht gestützte projektbezogene Anordnungen enthalten, die als Verfügungen im Sinne von Art. 5 VwVG i.V.m. Art. 97 OG zu betrachten sind, lässt das Bundesgericht nach nunmehr gefestigter Rechtsprechung eine Anfechtung im verwaltungsgerichtlichen Beschwerdeverfahren zu. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde kann ebenfalls gegen gemischtrechtliche Verfügungen gerichtet werden, soweit Anordnungen in Frage stehen, die auf unselbständigem kantonalem Ausführungsrecht zum Bundesrecht beruhen oder in Anwendung übrigen kantonalen Rechts ergangen sind, das einen hinreichend engen Sachzusammenhang mit der zu beurteilenden Frage des Bundesverwaltungsrechts aufweist. Soweit dagegen dem angefochtenen Entscheid selbständiges kantonales Recht ohne den genannten Sachzusammenhang zum Bundesrecht zugrunde liegt, steht ausschliesslich die staatsrechtliche Beschwerde zur Verfügung (vgl. BGE 114 Ib 344
E. 1; 121 II 72 E. 1 mit Hinweisen; 123 II 231 E. 2 S. 234, 127 II 238 nicht publ. E. 1a).
2.2 Umstritten sind hier insbesondere bau- und planungsrechtliche Fragen wie die Zonenkonformität der Bauten, die Verletzung von Regelbauvorschriften, die Abweichung von der Regelbauweise und die Beeinträchtigung nachbarlicher Interessen, die gestalterische Qualität und die Abgrenzung der Planperimeter sowie verfahrensrechtliche Fragen im Zusammenhang mit dem vorliegenden Planungsverfahren. Zudem wird das Fehlen

einer Umweltverträglichkeitsprüfung in Bezug auf die nach der beanstandeten Planung zulässigen Parkplätze gerügt. Das Verwaltungsgericht hat im angefochtenen Entscheid die Frage der UVP-Pflicht verneint und ist den bau- und planungsrechtlichen Einwänden der Beschwerdeführer nicht gefolgt. Indessen hat es die bei ihm erhobenen Beschwerden teilweise gutgeheissen und die Sache zur Ergänzung des Sachverhalts und zur Prüfung der Einhaltung der massgebenden Vorschriften über die Luftreinhaltung an die Politische Gemeinde St. Gallen zurückgewiesen.
2.3 In Bezug auf die UVP-Pflicht für die Parkplätze hat das Verwaltungsgericht einen letztinstanzlichen Teilentscheid getroffen, welcher sich auf Bundesumweltschutzrecht stützt und damit nach Art. 97 ff. OG i.V.m. Art. 5 VwVG der Verwaltungsgerichtsbeschwerde unterliegt. Soweit sich der angefochtene Entscheid im Übrigen zu den Fragen der Luftreinhaltung auf direkt anwendbares Bundesrecht stützt, führte die verwaltungsgerichtliche Prüfung zu einer Rückweisung der Angelegenheit an die zuständigen Behörden. Dieser Teil des angefochtenen Entscheids wird von den Beschwerdeführern nicht beanstandet, so dass sich das Bundesgericht damit nicht zu befassen hat. Im Rahmen der Verwaltungsgerichtsbeschwerde stellt sich somit zunächst lediglich die Frage der UVP-Pflicht für die in den umstrittenen Plänen vorgesehenen Parkplätze.
2.4 Das Hauptgewicht der vorliegenden Beschwerden liegt bei den in E. 2.2 erwähnten bau- und planungsrechtlichen sowie verfahrensrechtlichen Rügen. Diese sind nach der erwähnten Rechtsprechung nur dann im Verfahren der Verwaltungsgerichtsbeschwerde zu prüfen, wenn sie einen hinreichend engen Sachzusammenhang mit der in der Verwaltungsgerichtsbeschwerde zu behandelnden Frage der Verletzung von Bundesverwaltungsrecht aufweisen. Die erwähnten Rügen der Beschwerdeführer betreffen hier zwar dasselbe Projekt, welchen auch die umstrittenen Parkplätze dienen sollen; sie beziehen sich jedoch auf das gesamte Vorhaben und stehen nicht in einem engen Sachzusammenhang mit der Frage der UVP-Pflicht für die Parkplätze. Es besteht somit kein Grund, die bau- und planungsrechtlichen sowie verfahrensrechtlichen Rügen der Beschwerdeführer, welche ausschliesslich die Auslegung und Anwendung von kantonalem und kommunalem Recht betreffen, im Rahmen der Verwaltungsgerichtsbeschwerde zu behandeln. Zu prüfen ist somit, ob diesbezüglich die staatsrechtliche Beschwerde zur Verfügung steht.
2.5 Der angefochtene Entscheid des Verwaltungsgerichts, mit welchem das Verfahren an die Politische Gemeinde St. Gallen zurückgewiesen wurde, ist ein letztinstanzlicher kantonaler Zwischenentscheid, der das Planungsverfahren nicht abschliesst.
2.5.1 Nach Art. 87 Abs. 2 OG - in der seit dem 1. März 2000 geltenden Fassung (AS 2000 417) - ist gegen selbständig eröffnete Vor- und Zwischenentscheide, von den in Art. 87 Abs. 1 OG genannten Ausnahmefällen abgesehen, die staatsrechtliche Beschwerde zulässig, wenn sie einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil bewirken können. Ist die staatsrechtliche Beschwerde in diesem Sinne nicht zulässig oder wurde von ihr kein Gebrauch gemacht, so können die betreffenden Vor- und Zwischenentscheide nach Art. 87 Abs. 3 OG durch Beschwerde gegen den Endentscheid angefochten werden.
2.5.2 Als Zwischenentscheide im Sinne von Art. 87 Abs. 2 OG gelten jene Entscheide, die das Verfahren nicht abschliessen, sondern bloss einen Schritt auf dem Weg zum Endentscheid darstellen. Rückweisungsentscheide oberer kantonaler Instanzen an untere sind nach ständiger Rechtsprechung als Zwischenentscheide zu betrachten (BGE 122 I 39 E. 1a/aa S. 41; 117 Ia 251 E. 1a S. 253, 396 E. 1 S. 398). Art. 87 Abs. 2 OG führt in seiner heutigen Fassung in Fällen der vorliegenden Art nicht zu einer Änderung der bisherigen Rechtsprechung. Nach der Rechtsprechung gelten letztinstanzliche kantonale Urteile, in welchen über Teile eines Bauvorhabens entschieden wird, die aber gewisse Fragen noch offen lassen, als Zwischenentscheide im Sinne des heutigen Art. 87 Abs. 2 OG. Dies selbst in Fällen, in welchen bestimmte baurechtliche Fragen endgültig, unter Umständen sogar mit Wirkung gegenüber Dritten, beurteilt werden (vgl. Urteile des Bundesgerichts vom 6. Januar 1987 in ZBl 89/1988, S. 84 ff. E. 1a, und vom 9. September 1992 in ZBl 95/1994, S. 66 E. 1d, je mit Hinweisen; nicht publizierte Urteile des Bundesgerichts 1P.530/1992 vom 7. Dezember 1992 und 1P.652/1997 vom 8. Dezember 1997). Staatsrechtliche Beschwerden gegen Entscheide über
Nutzungspläne sind im Übrigen grundsätzlich unzulässig, wenn die Plangenehmigung gemäss Art. 26 Abs. 1 RPG noch aussteht (BGE 116 Ia 221 E. 1e S. 226; 118 Ia 165 E. 2a S. 168; 120 Ia 19 E. 2a; nicht publiziertes Urteil des Bundesgerichts 1P.233/1994 vom 12. Dezember 1994).

Die Beschwerdeführer nennen keine nicht wieder gutzumachenden Nachteile rechtlicher Natur, die sich für sie aus der Behandlung ihrer Rügen nach Abschluss des kantonalen Planungsverfahrens ergeben könnten. Es sind denn auch keine entsprechenden nicht wieder gutzumachenden Nachteile ersichtlich. Insbesondere haben

auch die von den Beschwerdeführern gerügten Mängel des Verfahrens für sie keine entsprechenden Nachteile zur Folge. Auf die staatsrechtliche Beschwerde kann somit nicht eingetreten werden.
3.
Nach den Ausführungen in E. 2.3 hiervor, ist im Rahmen der Verwaltungsgerichtsbeschwerde zu prüfen, ob der Verzicht auf eine Umweltverträglichkeitsprüfung für die vorgesehenen Parkplätze mit dem einschlägigen Bundesrecht vereinbar ist. In diesem Punkt hat das Verwaltungsgericht einen Teilentscheid getroffen, der mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde anfechtbar ist (BGE 130 II 321 E. 1 S. 324; 120 Ib 97 E. 1b S. 99, je mit Hinweisen). Die übrigen formellen Voraussetzungen der Verwaltungsgerichtsbeschwerde sind erfüllt und geben zu keinen weiteren Erörterungen Anlass.
3.1 Die Beschwerdeführer hatten bereits im verwaltungsgerichtlichen Verfahren beanstandet, dass für die Parkplätze keine Umweltverträglichkeitsprüfung durchgeführt worden sei, nachdem das Vorhaben für weit mehr als 285 Parkplätze Raum biete. Das Verwaltungsgericht hat gestützt auf Art. 9 des Bundesgesetzes vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz (USG; SR 814.01) und Ziff. 11.4 des Anhangs zur Verordnung vom 19. Oktober 1988 über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPV; SR 814.11) entschieden, es müsse nur eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchgeführt werden, wenn mehr als 300 Parkplätze errichtet würden. Art. 4 Abs. 1 besV beschränke mit den vom Baudepartement vorgenommenen Präzisierungen die Zahl der Dauerparkplätze auf 285. Zusätzlich seien maximal 15 oberirdische Kurzparkplätze oder Standplätze für Taxis und Cars zulässig. Somit seien vorliegend die Voraussetzungen für die Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung nicht erfüllt. Ob die Tiefgarage allenfalls Raum für mehr Parkplätze biete, spiele unter diesen Umständen keine Rolle.
3.2 Die Beschwerdeführer wenden ein, ein Grossteil der Parkplätze werde bewirtschaftet werden und zumindest teilweise der Öffentlichkeit zur Verfügung stehen. Es sei in sachlicher Hinsicht ungeklärt, wie viele Autos tatsächlich in der Tiefgarage abgestellt werden könnten. Eine Expertise werde zweifellos zeigen, dass der Raum für mehr als 300 Autos ausreiche und die geplante Anlage nur dann wirtschaftlich betrieben werden könne, wenn die Flächen als Parkraum genutzt würden. Das Bundesgericht sei in seiner bisherigen Rechtsprechung zwar nicht von der nutzbaren Parkplatzmenge ausgegangen, sondern von der Parkplatzzahl, die in den Plänen angegeben sei. Bestehe allerdings wie hier eine markante Diskrepanz zwischen Nutzungsmöglichkeit und angegebener Parkplatzzahl, so müsse von der Nutzungsmöglichkeit ausgegangen werden.
3.3 Das Bundesgericht hat sich mit der hier aufgeworfenen Fragestellung in BGE 117 Ib 135 E. 3b S. 144 auseinandergesetzt und entschieden, dass für die Beurteilung der UVP-Pflicht auf die konkrete Anzahl der vorgesehenen Parkplätze abzustellen ist. Wollte die Bauherrschaft mehr als die zulässigen 300 Parkplätze errichten, so müsste sie dazu ein entsprechendes Gesuch stellen, was umgehend die UVP-Pflicht für die ganze Parkierungsanlage auslösen würde (vgl. BGE 117 Ib 135 E. 3c S. 145). Es bestehen keine Hinweise, dass diese Regel im vorliegenden Fall nicht angewendet würde, und es besteht auch kein Anlass, von der bisherigen Rechtsprechung abzuweichen. Der angefochtene Entscheid erweist sich somit nicht als bundesrechtswidrig.
4.
Zusammenfassend ergibt sich, dass auf die staatsrechtlichen Beschwerden nicht eingetreten werden kann und die Verwaltungsgerichtsbeschwerde abzuweisen ist. Bei diesem Ausgang des bundesgerichtlichen Verfahrens sind die Gerichtskosten den Beschwerdeführern aufzuerlegen (Art. 156 Abs. 1 OG). Diese haben die G._____ AG angemessen zu entschädigen (Art. 159 Abs. 2 und 5 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:
1.
Auf die staatsrechtlichen Beschwerden wird nicht eingetreten, und die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird abgewiesen.
2.
Die Gerichtsgebühr von Fr. 3'000.– wird den Beschwerdeführern unter solidarischer Haftbarkeit auferlegt.
3.
Die Beschwerdeführer haben die Beschwerdegegnerin für das bundesgerichtliche Verfahren mit Fr. 2'000.– zu entschädigen.
4.
Dieses Urteil wird den Parteien, der Politischen Gemeinde St. Gallen, sowie dem Baudepartement und dem Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 13. Mai 2005
Im Namen der I. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: