



**Fall-Nr.:** B 2011/145  
**Stelle:** Verwaltungsgericht  
**Rubrik:** Verwaltungsgericht  
**Publikationsdatum:** 12.04.2012  
**Entscheiddatum:** 12.04.2012

### **Urteil Verwaltungsgericht, 12.04.2012**

**Umweltrecht, Art. 44a und Art. 12 Abs. 1 lit. c USG (SR 814.01). Der Parkiertarif eines geplanten Einkaufszentrums von Fr. -.50/Stunde ist zwar nicht hinreichend lenkungswirksam, erweist sich aber aus Gründen der Lastengleichheit und der zusätzlich verfügbaren Fahrtenzahlbeschränkung dennoch als rechtmässig. Zur Festsetzung einer Gebühr für Mitarbeiterparkplätze besteht keine gesetzliche Grundlage (Verwaltungsgericht, B 2011/145).**

Anwesend: Präsident Prof. Dr. U. Cavelti; Verwaltungsrichter Dr. B. Heer, lic. iur. A. Rufener, Dr. S. Bietenharder-Künzle; Ersatzrichter Dr. W. Engeler; Gerichtsschreiber Dr. M. Looser

---

In Sachen

Verkehrsclub der Schweiz, Aarberggasse 61, Postfach, 3002 Bern,

Beschwerdeführer,

vertreten durch den Verkehrsclub der Schweiz, Sektion St. Gallen-Appenzell, 9004 St. Gallen,

zusätzlich vertreten durch Rechtsanwalt J. D.,

gegen



Baudepartement des Kantons St. Gallen, Lämmli brunnenstrasse 54, 9001 St. Gallen,

Vorinstanz,

und

H. AG,

Beschwerdegegnerin,

vertreten durch Rechtsanwalt lic.iur. U. P.,

und

Politische Gemeinde M., vertreten durch den Gemeinderat,

betreffend

Überbauungsplan "E."

### **hat das Verwaltungsgericht festgestellt:**

A./ Die H. AG ist Eigentümerin der Grundstücke Nrn. X und Y im Industriegebiet A. in M. Für das ca. 6.6 ha grosse Areal projektierte die Eigentümerin die Gesamtüberbauung "E.". Vorgesehen ist, die vier "Nutzungstypen" Gewerbe, Verkauf, Dienstleistungen und Wohnen an einem Ort so zu bündeln, dass eine Nutzungskonzentration mit hoher Dichte entsteht. Insgesamt sollen acht Baufelder



## St.Galler Gerichte

entstehen, und zwar als Sockelbauten mit peripheren, turm- und riegelförmigen Aufbauten. Letztere können je nach Bedarf als Büro- oder als Wohnraum genutzt werden. Im Endausbau wird eine Geschossfläche von 105'000 m<sup>2</sup> erreicht, wovon maximal 25'000 m<sup>2</sup> dem Verkauf dienen sollen.

Gemäss Zonenplan der Gemeinde M. vom 4. September 1991 befinden sich die Grundstücke Nrn. X und Y in der Industriezone. Der kantonale Richtplan weist das Gebiet als wirtschaftliches Schwerpunktgebiet der Klasse A (Eignung für direkte kantonale Standortpromotion), als Entwicklungsschwerpunkt sowie als K-Standort aus.

B./ Mit Beschluss vom 2. Juni 2009 schuf der Gemeinderat der politischen Gemeinde M. die raumplanerischen Voraussetzungen für die geplante Überbauung. Durch den Teilzonenplan "E." wurden die Grundstücke Nrn. X, Y und Z neu der Kernzone K5 zugewiesen. Ferner erliess der Gemeinderat die beiden nach dem Projekt benannten Überbauungs- und Teilstrassenpläne.

C./ Gegen den Überbauungsplan "E." und den ihm zugrunde liegenden Umweltverträglichkeitsbericht liess der Verkehrs-Club der Schweiz, vertreten durch die Sektion St. Gallen-Appenzell (nachfolgend VCS), mit Eingabe vom 9. Juli 2009 und deren Ergänzung vom 17. August 2009 Einsprache erheben.

Mit Entscheid vom 1. Februar 2010 wies der Gemeinderat der politischen Gemeinde M. die Einsprache ab, stellte die Umweltverträglichkeit des Überbauungsplans fest und erliess diesen definitiv.

D./ Hiergegen erhob der VCS am 19. Februar 2010 Rekurs an das Baudepartement. Er beantragte hauptsächlich, die Parkplatzzahl sei zu verringern, die Parkplatzbewirtschaftung sei anzupassen und der Langsamverkehr sei durch verschiedene Massnahmen zu fördern. Das Baudepartement hiess den Rekurs mit Entscheid vom 17. Juni 2011 teilweise gut, soweit es darauf eingetreten war. Durchgedrungen war der Rekurrent unter anderem mit gewissen Rügen hinsichtlich der Parkplatzbewirtschaftung. Das Baudepartement entschied, Art. 7 der besonderen Vorschriften des Überbauungsplanes (nachfolgend besV) sei durch folgende Bestimmungen zu ergänzen resp. anzupassen:



## St.Galler Gerichte

1. Sämtliche Kundenparkplätze sind entgeltlich zu bewirtschaften.
2. Aufgrund der grenznahen Lage und der Konkurrenzsituation zum Einkaufszentrum "Rheinpark" ist der Parkiertarif bei Fr. -.50/Stunde anzusetzen und (auch für die Folgestunden) flexibel auszugestalten.
3. Das Entgelt für die Parkierung darf nicht selektiv an die Leistenden zurückerstattet werden.
4. Für die Bewirtschaftung der Parkplätze ist ein System einzusetzen, das jederzeit betriebssicher und manipulationsresistent ist.

Entgegen dem Antrag des VCS hatte das Baudepartement jedoch darauf verzichtet, die Parkiergebühr auf mindestens Fr. 1.-- pro Stunde zu erhöhen. Mangels gesetzlicher Grundlage wurde dem Begehren, für die Mitarbeiterparkplätze sei ein Entgelt von monatlich mindestens Fr. 40.-- festzulegen, ebenfalls nicht stattgegeben. Das Baudepartement liess es bei der Vorschrift von Art. 7 Abs. 1 besV bewenden, wonach diese Parkplätze entgeltlich zu bewirtschaften seien.

E./ Dagegen liess der VCS durch seinen Rechtsvertreter mit Eingabe vom 4. Juli 2011 und deren Ergänzung vom 23. August 2011 Beschwerde beim Verwaltungsgericht erheben. Er beantragt, der Rekursentscheid sei teilweise aufzuheben, unter Kosten- und Entschädigungsfolge für das Rekurs- und das Beschwerdeverfahren. Zusätzlich sei Art. 7 besV wie folgt zu ändern resp. zu ergänzen:

1. Für die Kundenparkplätze gilt ein Minimaltarif von Fr. 1.--/Stunde, wobei für die erste angefangene Stunde der volle Stundenansatz zu entrichten ist (Art. 7 Abs. 2).
2. Für die Mitarbeiterparkplätze gilt ein Minimaltarif von Fr. 40.--/Monat. Für Teilzeitangestellte mit einem Arbeitspensum von höchstens 50% reduziert sich der Minimaltarif auf Fr. 20.-- im Monat (Art. 7, neuer Absatz).

F./ Das Baudepartement beantragt in seiner Vernehmlassung vom 12. September 2011 die Abweisung der Beschwerde. Die politische Gemeinde M. liess sich am 28. September 2011 vernehmen. Sie stellt ebenfalls Antrag auf Abweisung der



Beschwerde. Gleiches gilt für die H. AG, die am 3. Oktober 2011 zur Beschwerde Stellung bezog.

Auf die Begründungen der Verfahrensbeteiligten sowie auf die Ausführungen im angefochtenen Entscheid wird, soweit erforderlich, in den folgenden Erwägungen eingegangen.

### **Darüber wird in Erwägung gezogen:**

1. (...).

Für die Beurteilung des umstrittenen Bauvorhabens war eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen. Der VCS zählt zu den gesamtschweizerischen Organisationen, die im Sinne von Art. 55 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz (SR 814, abgekürzt USG) in solchen Fällen beschwerdeberechtigt sind (vgl. Anhang Ziff. 20 der Verordnung über die Bezeichnung der im Bereich des Umweltschutzes sowie des Natur- und Heimatschutzes beschwerdeberechtigten Organisationen, SR 814.076). Der VCS ist in Anwendung dieser Bestimmungen in Verbindung mit den massgeblichen Verfahrensbestimmungen des kantonalen Rechts zur Ergreifung des Rechtsmittels legitimiert (Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Die Beschwerdeeingabe vom 4. Juli 2011 und deren Ergänzung vom 23. August 2011 entsprechen zeitlich, formal und inhaltlich den gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP).

Damit sind die Sachurteilsvoraussetzungen erfüllt. Auf die Beschwerde ist einzutreten.

2. In der Sache ist in erster Linie umstritten, wie hoch die Parkiergebühr für die Kundenparkplätze sein soll. Bewilligt worden ist ein Tarif von stündlich Fr. -.50, welchen der Beschwerdeführer auf Fr. 1.-- erhöht haben will.

2.1. Unbestritten ist, dass sich die geplante Anlage in einem lufthygienisch stark belasteten Gebiet befindet. Das Amt für Umwelt hat am 11. November 2009



festgestellt, dass der massgebliche Immissionsgrenzwert für NO<sub>2</sub>-Immissionen von 30 µg/m<sup>3</sup> in der Region M., besonders entlang der Autobahn und der anderen Hauptverkehrsachsen, teilweise deutlich überschritten wird. Der Passivsammler an der N-Strasse in M. wies für das Jahr 2008 einen Jahresmittelwert von 40 µg/m<sup>3</sup> NO<sub>2</sub> aus.

Das Bauvorhaben wurde von den Bewilligungsbehörden zusätzlich als überdurchschnittlicher Emittent eingestuft. Im Vollausbau generiere die Überbauung ca. 11% der NO<sub>2</sub>-Gesamtverkehrsemissionen in der engeren Umgebung. Gesamthaft trage es mit 2.3 µg/m<sup>3</sup> resp. 1 µg/m<sup>3</sup> zur NO<sub>2</sub>-Gesamtbelastung in der engsten bzw. engeren Umgebung bei.

Damit ist einerseits erstellt, dass die Luftbelastung insgesamt als übermässig bezeichnet werden muss und daher verschärfte emissionsbegrenzende Massnahmen zu ergreifen sind (vgl. Art. 11 Abs. 3 USG). Andererseits liegt ebenfalls auf der Hand, dass die übermässige Luftbelastung nicht allein auf die geplante Überbauung zurückzuführen ist. In solchen Fällen sind die erforderlichen Emissionsbegrenzungen nicht isoliert zu verfügen, sondern durch einen Massnahmenplan gemäss Art. 44a USG und Art. 31 ff. der Luftreinhalte-Verordnung (SR 814.318.142.1, abgekürzt LRV) zu koordinieren (vgl. Art. 9 Abs. 4 LRV). Der Massnahmenplan ist eine behördenverbindliche Verwaltungsverordnung und stellt an sich keine gesetzliche Grundlage für behördliche Interventionen gegenüber Privaten dar. Dennoch können darin Massnahmen unterschieden werden, die unmittelbar angeordnet werden können, und solche, für welche die rechtlichen Grundlagen noch zu schaffen sind. Zusätzlich können Massnahmen direkt gestützt auf eidgenössisches Recht erlassen werden, wenn sie als Verkehrs- oder Betriebsvorschriften im Sinn von Art. 12 Abs. 1 lit. c USG anerkannt sind (vgl. BGE 131 II 470 E. 4.1 mit Hinweisen; 125 II 129 E. 7b; 124 II 272 E. 4).

2.2. Wie die Vorinstanz zutreffend ausgeführt hat, sieht der kantonale Massnahmenplan (Massnahmenplan nach Luftreinhalte-Verordnung, Nachführung 1997, Regierungsratsbeschluss vom 25. August 1998, abrufbar unter [www.umwelt.sg.ch](http://www.umwelt.sg.ch), nachfolgend Massnahmenplan) unter der Rubrik "Verkehr, Vn 22 - Parkraumpolitik auf privatem Grund" Massnahmen zur Bewirtschaftung von Kundenparkplätzen vor. Nach Ziff. 3 der Massnahme Vn 22 wirken die Gemeinden darauf hin, dass Betreiber von



## St.Galler Gerichte

Anlagen mit hohem Kundenverkehrspotential (z. B. Einkaufs-, Sport- und Freizeitzentren) eine Bewirtschaftung der Parkplätze einführen sowie einen (verbesserten) Anschluss an den öffentlichen Verkehr anstreben. Diese Formulierung ist zu unbestimmt, als dass gestützt darauf konkrete Massnahmen verfügt werden könnten. Eine entsprechende Ausführungsbestimmung existiert vorliegend nicht.

Die Vorinstanz und die Parteien gehen in Übereinstimmung mit der bundesgerichtlichen Rechtsprechung davon aus, dass die Erhebung von Parkergebühren für die Kundenparkplätze eines Einkaufszentrums als betriebliche Massnahme im Sinn von Art. 12 Abs. 1 lit. c USG verfügt werden kann. Voraussetzung ist, dass ein hinreichend enger Zusammenhang zum Betrieb der Anlage besteht und dass die Parkplatzbewirtschaftung die Emissionen an der Quelle zu verringern vermag. An die gesetzliche Grundlage werden, zumal die Gebühr das Verhältnis zwischen Anlagebetreiber und -nutzern beschlägt, nicht dieselben strengen Anforderungen gestellt wie bei einer öffentlichen Abgabe (zum Ganzen vgl. BGE 125 II 129 E. 8.d; VerwGE B 2003/24 vom 26. August 2003 E. 3.d).

2.3. Der Beschwerdeführer verweist zur Begründung seines Antrages, die Parkiergebühr sei auf Fr. 1.--/Stunde festzusetzen, auf die Rechtsprechung des Bundesgerichts. Dieses habe in zwei neueren Entscheidungen (1A.125/2005 vom 21. September 2005 und 1C\_412/2008 vom 24. März 2009) auf die Studie "Parkplatzbewirtschaftung bei publikumsintensiven Einrichtungen - Auswirkungen" verwiesen und erkannt, dass die Gebühr für einen Parkplatz mindestens Fr. 2.-- betragen müsse, damit eine hinreichende Lenkungswirkung zur Emissionsbegrenzung eintrete. Angesichts dessen sei ein Tarif von Fr. -.50/Stunde völlig unzureichend. Andererseits sei ein Tarif von Fr. 2.-- im Kanton St. Gallen noch nie verwirklicht worden. Für andere neu bewilligte Anlagen sei aber jeweils immerhin Fr. 1.-- festgesetzt worden. Die vorgenommene Differenzierung zugunsten der geplanten Überbauung, wie sie im Rekursentscheid mit der Nähe zum gebührenfreien Ausland und den umgebenden öffentlichen und privaten Parkplätzen begründet worden sei, entfalte im Wesentlichen ein falsches Signal und könne zu einem missliebigen Präzedenzfall für andere neue Anlagen, gerade auch im Kantonsinnern, werden. Weiter sei erforderlich, dass für die erste angefangene Stunde der volle Stundensatz zu entrichten sei. Dies müsse in den besV bestimmter formuliert werden.



2.3.1. Die Vorinstanz hält dagegen, dass ein Tarif von Fr. -.50/Stunde durchaus eine Lenkungswirkung entfalte, indem lokale Mehrbelastungen vermieden werden könnten. Dass auch niedrigere, unter dem Betrag von Fr. 2.-- liegende Gebühren die gewünschte Wirkung entfalten könnten, anerkenne der Beschwerdeführer durch seinen ebenfalls tiefer liegenden Antrag gleich selbst. Für die Gebührenhöhe sei zudem nicht nur die Lenkungswirkung beachtlich, vielmehr sei eine Gesamtabwägung angezeigt. Diese habe insbesondere die Situation der direkten Konkurrenten und die Folgen - zu denken sei an Ausweich- und Suchverkehr - zu berücksichtigen. So sei im vorliegenden Fall entscheidend, dass im Einkaufszentrum "R.", das ca. 600 m von der geplanten Überbauung entfernt liege und zugleich in direkter Konkurrenz zum geplanten Verkaufsangebot stehe, ein Tarif von Fr. -.50/Stunde gelte. Gleiches sei auch für die Park+Rail-Parkplätze des nahegelegenen Bahnhofes M. angeordnet worden. Der beantragte Tarif bewirke daher eine nicht hinzunehmende Ungleichbehandlung, die nicht nur der Wirtschaftsfreiheit, sondern auch dem Umweltschutz zuwiderlaufe. Dies, weil es zwangsläufig zu unerwünschten Verkehrsverlagerungen kommen würde. Eine Parkiergebühr von Fr. -.50/Stunde erweise sich demgegenüber als sachgerecht und zweckmässig.

2.3.2. Die Beschwerdegegnerin macht zunächst geltend, die für die Überbauung vorgesehenen Emissionsbegrenzungen beruhten auf dem nachfolgend wiedergegebenen vierstufigen Konzept:

1. Beschränkung der Parkplatzzahl;
2. Erhebung von Grundgebühren für die Parkplatzbenützung;
3. Beschränkung der Fahrtenzahl und damit der Fahrten pro Parkplatz;
4. Erhebung von Zusatzgebühren für die Parkplatzbenützung, soweit dies zur Verhinderung eines Überschreitens der Fahrtenzahlbeschränkung notwendig ist.

Sie betont weiter, dass die dritte Stufe - entgegen der Ansicht des Beschwerdeführers - eine einschneidende emissionsbegrenzende Massnahme darstelle. Gerade darin liege der Unterschied zu den in der Beschwerdeschrift zitierten Bundesgerichtsentscheiden. Diesen seien lediglich Massnahmen der Stufen 1 und 2 zugrunde gelegen. Im



Zusammenspiel seien aber die für die Überbauung "E." verhängten Begrenzungsmassnahmen deutlich effektiver. Die Grundgebühr müsse daher dem vierstufigen System adäquat angepasst sein. Weiter wird - wie von der Vorinstanz - auf die Konkurrenzsituation mit dem "R.", den P+R-Parkplätzen sowie auf das benachbarte Ausland hingewiesen. Daraus leitet die Beschwerdegegnerin mit Verweis auf die Gleichbehandlung der Gewerbetreibenden ab, dass die Grundgebühr nicht mehr als Fr. -.50 pro Stunde betragen dürfe.

2.3.3. Die Beschwerdebeteiligte macht in ihrer Stellungnahme vom 3. Oktober 2011 ebenfalls auf die Tarifregelung im Einkaufszentrum "R." aufmerksam. Zudem weist sie darauf hin, dass ein einheitlicher Tarif in der Gemeinde wünschbar sei und auch in ihrem Ermessen liegen müsse. Andernfalls sei mit vermeidbarem Suchverkehr zu rechnen und überdies damit, dass das Park+Rail-Konzept nicht mehr im bisherigen Umfang nachgefragt werde.

2.4. Diese Vorbringen gilt es im Folgenden einer rechtlichen Würdigung zu unterziehen.

2.4.1. Zu berücksichtigen ist zunächst, dass das Verwaltungsgericht - als richterliche Instanz - weder Oberplanungsbehörde noch Aufsichtsinstanz in Umweltschutzbelangen ist. Planungsbehörde im Kanton St. Gallen ist die politische Gemeinde (Art. 2 Abs. 1 und Art. 4 f. des Baugesetzes, sGS 731.1). Das ihr dabei eingeräumte Ermessen hat sie gestützt auf allgemeine Rechtsprinzipien zweckmässig und angemessen auszuüben (Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, 2. Aufl., St. Gallen 2003, Rz. 740). Das kantonale Recht hat gemäss Art. 33 Abs. 3 lit. b des Bundesgesetzes über die Raumplanung (SR 700) die volle Überprüfung der Planung durch mindestens eine Beschwerdebehörde zu gewährleisten, einschliesslich der Rechts-, Sachverhalts- und Angemessenheitskontrolle (vgl. Waldmann/Hänni, Handkommentar Raumplanungsgesetz, Bern 2006, N 64 zu Art. 33). Diese Rolle nimmt das Baudepartement im Rahmen des Rekursverfahrens ein (Art. 46 Abs. 1 VRP; zum Ganzen vgl. GVP 2010 Nr. 36 E. 4.2.3).

Demgegenüber ist die verwaltungsgerichtliche Prüfungskompetenz gemäss Art. 61 VRP auf Rechtsverletzungen, wozu auch Ermessensfehler und -missbrauch gehören, sowie auf die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen



Sachverhalts beschränkt. Die Überprüfung der Angemessenheit einer Entscheidung bleibt dem Verwaltungsgericht verwehrt (vgl. z.B. VerwGE B 2011/211 vom 20. März 2012 E. 4.2, abrufbar unter [www.gerichte.sg.ch](http://www.gerichte.sg.ch)). Rechtmässig ist ein Entscheid selbst dann, wenn das Ermessen zwar unzweckmässig gehandhabt wurde, die Verfassungsprinzipien sowie der Sinn und Zweck der Ordnung jedoch gewahrt blieben (GVP 2010 Nr. 36 E. 4.2.3. mit Hinweis).

2.4.2. Nach unten ist der Ermessensspielraum der Planungsbehörden bei der Festlegung der Gebührenhöhe dadurch begrenzt, dass die Gebühr ihrer Höhe nach geeignet sein muss, um mit einer Verminderung der Fahrtenzahl zum Ziel einer geringeren Luftbelastung beizutragen. Ob dies zutrifft, ist im Zusammenhang mit den übrigen Massnahmen zur Emissionsbegrenzung zu beurteilen (VerwGE ZH VB. 2004.00361 vom 26. Januar 2005 E. 7.1; VB.2007.00091 vom 7. November 2007 E. 3.2.1, beide abrufbar unter [www.vgrzh.ch](http://www.vgrzh.ch)).

Was die obere Grenze anbelangt, gilt zunächst, dass verschärfte Emissionsbegrenzungen grundsätzlich unabhängig von ihrer wirtschaftlichen Tragweite angeordnet werden können (BGE 124 II 272 E. 3.d.cc; 120 Ib 436 E. 3.b;). Das entbindet jedoch nicht von der Voraussetzung, dass ein angemessenes Verhältnis zwischen dem Nutzen der Massnahme und der Schwere der damit einhergehenden Nachteile zu wahren ist (Schrade/Loretan, Kommentar USG, 2. Aufl., Zürich 1998, N 43a zu Art. 11). Im vorliegenden Fall wären die wirtschaftlichen Interessen des Anlagebetreibers dann beeinträchtigt, wenn seine potentiellen Kunden inländische Einkaufszentren mit günstigeren oder gebührenfreien Parkmöglichkeiten aufsuchen würden. Zusätzlich zu beachten ist in diesem Zusammenhang der verfassungsmässige Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 der Bundesverfassung, SR 101). Auch dieser gilt nicht absolut, lässt er doch zu, aus Gründen des Umweltschutzes bestimmte umweltverträgliche Verfahren oder Produkte zu begünstigen. Zu vermeiden sind aber spürbare Wettbewerbsverzerrungen, was eine Abwägung der Interessen notwendig macht. Insbesondere widerspricht es dem aus der Wirtschaftsfreiheit abgeleiteten Grundsatz der Gleichbehandlung direkter Konkurrenten, Emissionsbegrenzungsmaßnahmen allein bei neuen Anlagen anzuordnen und bestehende davon auszunehmen. Aus diesem Grund wurden von der Rechtsprechung auch tiefe, für sich keine wirksame Begrenzung des motorisierten Individualverkehrs



bewirkende Parkiergebühren zugelassen. Zu beachten ist hierbei, dass die von höheren Gebühren erwartete Reduktion der Fahrtenzahl ohnehin nur bei deren flächendeckender Einführung zu erwarten ist, während bei lediglich punktueller Einführung oder Erhöhung der Umsteigeeffekt auf den öffentlichen oder Langsamverkehr gering bleiben dürfte (VerwGE ZH, VB.2007.00091 vom 7. November 2007 E. 3.2.1).

2.4.3. Dieser Befund trifft auch für den vorliegenden Fall zu. Zwar ist die verfügte Gebühr von Fr. -.50/Stunde nicht hinreichend lenkungswirksam, was allerdings für die vom Beschwerdeführer beantragte Verdoppelung auf Fr. 1.-- ebenfalls gelten muss. Indessen hat die Baubehörde im Rahmen ihres Ermessensspielraums (BGE 131 II 81 E. 6.6) und unter dem Blickwinkel der Lastengleichheit sehr wohl berücksichtigen dürfen, dass in anderen Einkaufszentren in der näheren Umgebung ebenfalls lediglich eine Gebühr in gleicher Höhe geschuldet ist. Zu denken ist dabei vornehmlich an den 600m entfernten "R." und die Park+Rail-Parkplätze beim Bahnhof M. Hinzu kommt, dass die emissionsbegrenzenden Massnahmen der geplanten Überbauung einem vierstufigen Konzept folgen. Darin ist vorgesehen, dass sich die Parkiergebühr erhöht, wenn die bewilligte Fahrtenzahl überschritten wird, und zwar soweit, bis die entsprechende Reduktion eintritt. Diese Flexibilität ist durchaus geeignet, das geforderte Gleichgewicht zwischen den umweltrechtlich gebotenen Restriktionen und der Gleichbehandlung der direkten Konkurrenten herzustellen. Dazu ist aber zwingend notwendig, dass die vorgesehene Erhöhung des Tarifs bei erfüllten Voraussetzungen auch tatsächlich durchgesetzt wird. Die entsprechende Kontrolle obliegt der Bewilligungsbehörde.

Unbeachtet muss allerdings die Konkurrenz des angrenzenden Auslandes bleiben. Die strukturellen Nachteile ihrer Standortwahl hat sich die Beschwerdegegnerin selbst zuzuschreiben. Das Umweltrecht ist als nationales Recht aus Gründen der Rechtsgleichheit überall mit gleichen Massstäben anzuwenden.

2.4.4. Unter Berücksichtigung dieser Umstände und angesichts des in dieser Frage bestehenden Ermessensspielraums (vgl. BGer 1A.189/2004 vom 3. Dezember 2004 E. 6.6) erweist sich die von der Vorinstanz festgesetzte Mindestgebühr von Fr. -.50 pro Stunde als rechtlich vertretbar. Anzumerken bleibt, dass es ungeachtet des - im



Ergebnis diesbezüglich als "zahnlos" zu bezeichnenden - Massnahmenplans nicht Sache der rechtsanwendenden Behörden sein kann, bei der Bewilligung von Neuanlagen im Einzelfall hinreichend lenkungswirksame Gebühren durchzusetzen und damit die Gefahr eines Missverhältnisses zu bestehenden Anlagen zu schaffen, für die in der Vergangenheit keine oder wesentlich tiefere Parkgebühren vorgeschrieben wurden. Die flächendeckende Einführung hinreichend lenkungswirksamer Gebühren erfordert vielmehr eine einwandfreie gesetzliche Grundlage, die eine Parkraumbewirtschaftung auch für bestehende Anlagen vorsieht (vgl. VerwGE ZH VB. 2007.00091 vom 7. November 2007 E. 3.2.2)

2.5. Weiter beantragt der Beschwerdeführer sinngemäss, für die erste angefangene Stunde sei der volle Stundenansatz zu entrichten. Dies gehe aus der bestehenden Formulierung von Art. 7 Abs. 2 besV eigentlich bereits hervor, zumindest wenn man sie gleich interpretiere wie die im "R." geltende. Verlangt wird eine klarere Formulierung.

Dass für die erste Stunde der volle Stundentarif zu entrichten ist, ist unbestritten. Die gewählte Formulierung ist folglich dementsprechend zu verstehen. Auf eine Präzisierung kann verzichtet werden.

3. Der zweite strittige Punkt betrifft die Frage, wie die Bewirtschaftung der Mitarbeiterparkplätze auszugestalten ist.

3.1. Unbestritten ist zunächst, dass diese Massnahme in den Anwendungsbereich des kantonalen Massnahmenplans fällt (vgl. dazu oben Erw. 2.1.). Einschlägig ist auch hier die Massnahme "Vn 22 - Parkraumpolitik auf privatem Grund", deren Ziff. 1 und 2 wie folgt lauten:

Der Staat sowie Gemeinden mit einer erheblichen Anzahl Beschäftigtenparkplätzen erlassen bis Ende 1999 Vorschriften zur Bewirtschaftung dieser Parkplätze. Führt die Bewirtschaftung der Beschäftigtenparkplätze zu einem Ausweichen auf Parkplätze auf öffentlichem Grund, sind auch die Parkplätze auf öffentlichem Grund zu bewirtschaften (Ziff. 1).

Die Gemeinden wirken darauf hin, dass Privatbetriebe ihrer Beschäftigtenparkplätze bewirtschaften (Ziff. 2).



3.2. Unbestritten ist ferner, dass die Mitarbeiterparkplätze zu bewirtschaften sind. Der Überbauungsplan schreibt dies in Art. 7 Abs. 1 besV vor. Der Beschwerdeführer beantragt darüber hinaus, dass die Parkiergebühr für diese Parkplätze auf monatlich mindestens Fr. 40.-- festzulegen sei. Teilzeitangestellten mit einem Pensum von maximal 50% sei ein Tarif von mindestens Fr. 20.-- aufzuerlegen.

3.2.1. Zur Begründung bringt der Beschwerdeführer hauptsächlich vor, ohne Angaben zum Tarif sei die Bestimmung von Art. 7 Abs. 1 besV nutzlos, da dessen konkrete Ausgestaltung dem Belieben der Beschwerdegegnerin anheimgestellt werde.

Der Vorinstanz stimmt der Beschwerdeführer insofern zu, als er anerkennt, dass sich die Anordnung einer solchen Gebühr im Unterschied zu den bewirtschafteten Kundenparkplätzen nicht direkt auf Art. 12 Abs. 1 lit. c USG abstützen lasse. Es handle sich um eine im Massnahmenplan vorgesehene Emissionsbeschränkung, für welche die gesetzlichen Grundlagen erst noch zu schaffen seien (Art. 44a Abs. 2 USG). In Ermangelung eines generell-abstrakten Erlasses müsse dies auch durch Anordnung in Überbauungs- und Gestaltungsplänen möglich sein. Ferner könne die Anordnung des Tarifs in Anwendung der Regel "in maiore minus" direkt auf Art. 72bis BauG gestützt werden.

3.2.2. Die Vorinstanz führt dazu im angefochtenen Entscheid sowie in der Vernehmlassung vom 12. September 2011 aus, die zur Anordnung eines Mindesttarifs notwendige gesetzliche Grundlage sei nicht vorhanden. Insbesondere könne der angerufene Art. 72bis BauG nicht dazu dienen. Die im Überbauungsplan statuierte Bewirtschaftungspflicht genüge den Anforderungen des kantonalen Massnahmenplans.

3.2.3. Zum gleichen Ergebnis gelangt die Beschwerdegegnerin, allerdings verweist sie auf eine andere Begründung. Entscheidend sei die gesamthaft erzielte Emissionsbegrenzung. Die Fahrten der Mitarbeitenden würden durch das Parkingsystem erfasst und seien somit Teil der insgesamt beschränkten Fahrtenzahl. Es liege im Interesse der künftigen Arbeitgeber, das plafonierte Fahrtenkontingent nicht durch Mitarbeiterfahrten zu belasten. Selbst wenn eine gesetzliche Grundlage bestehen



würde, sei die Anordnung eines Tarifs unnötig, unzweckmässig und damit unverhältnismässig.

3.3. Zu entscheiden ist, ob zur Anordnung eines betragsmässig festgelegten Tarifs für die Mitarbeiterparkplätze eine gesetzliche Grundlage besteht.

3.3.1. Der Beschwerdeführer macht zunächst geltend, die strittige, im Massnahmenplan vorgesehene emissionsbegrenzende Massnahme sei im vorliegenden Planungsverfahren direkt zu anzuordnen.

Der Massnahmenplan bezeichnet Massnahmen, die unmittelbar angeordnet werden und solche, für welche die rechtlichen Grundlagen noch zu schaffen sind (Art. 44a Abs. 2 USG). Eine direkte Anordnung von Massnahmen kommt regelmässig nur in Frage, wenn diese inhaltlich genügend bestimmt und unbedingt sind. Das ist bei den Ziff. 1 und 2 der Massnahme Vn 22 nicht der Fall. Es handelt sich um Anweisungen an den Gesetzgeber, die rechtlichen Voraussetzungen für Vorschriften zur Bewirtschaftung von Mitarbeiterparkplätzen zu schaffen. Ziff. 2 ist so zu verstehen, dass die Gemeinden im Planungs- oder Bewilligungsverfahren den zu schaffenden gesetzlichen Bestimmungen zur Anwendung verhelfen.

Die Vorschriften zur Bewirtschaftung der Beschäftigtenparkplätze sollten bis Ende 1999 geschaffen werden. Trotz nach wie vor überschrittener Immissionsgrenzwerte ist bislang keine entsprechende kantonale gesetzliche Grundlage geschaffen worden. Die Untätigkeit des Gesetzgebers hinsichtlich koordiniertem Vorgehen ist allerdings unter Berücksichtigung der Lastengleichheit grundsätzlich nicht im Einzelfall zu korrigieren.

3.3.2. Das Bundesgericht hat jedoch mehrfach festgehalten, dass die Koordinationsfunktion des Massnahmenplans nicht überdehnt werden dürfe. Die Versäumnisse im kantonalen Umsetzungsprozess dürften das bundesrechtliche Emissionsbegrenzungskonzept nicht ausser Kraft setzen (vgl. BGE 125 II 129 E. 7b; 131 II 103 E. 3.2.3). Ebenfalls wurde entschieden, dass Art. 12 Abs. 1 lit. c USG, der in solchen Fällen regelmässig als rechtliche Grundlage für Verkehrs- und Betriebsvorschriften gedient hatte, nicht als gesetzliche Grundlage für die Einführung einer Bewirtschaftungspflicht für Mitarbeiterparkplätze herangezogen werden könne



(BGE 119 Ib 480 E. 7c; 123 II 337 E. 7b). Damit kann nur gemeint sein, dass bewirtschaftete Mitarbeiterparkplätze eben gerade nicht zum bundesrechtlichen Emissionsbegrenzungskonzept gehören, dessen Bestand - unabhängig von der kantonalen Umsetzung - durch unmittelbar gestützt auf das USG verordnete Massnahmen zu schützen ist.

Diese Praxis ist von der Lehre aus überzeugenden Gründen kritisiert worden. In ähnlich gelagerten Fällen hatte das Bundesgericht nämlich erkannt, dass der Verkehr, sofern er durch eine Anlage in erheblichem Umfang erzeugt werde, dieser zuzurechnen und daher zu beschränken sei (vgl. Schrade/Loretan, a.a.O., N 29 zu Art. 12 USG mit Hinweisen). Die entsprechenden Massnahmen gelten als Betriebsvorschriften im Sinne von Art. 12 Abs. 1 lit. c USG (vgl. Erw. 2.1). Es sei nicht einsichtig, warum dies für die Bewirtschaftung von Mitarbeiterparkplätzen nicht gelten solle. Auch diese Massnahme bewirke eine Begrenzung des durch die Anlage ausgelösten Individualverkehrs resp. seine Verlagerung auf öffentliche Verkehrsmittel. Von einer Praxisänderung des Bundesgerichts ist indessen trotz dieser berechtigten Kritik nicht auszugehen.

3.3.3. Was die Argumentation des Beschwerdeführers betrifft, die Tarifierung könne gestützt auf Art. 72bis BauG erlassen werden, so ist dieser eine Absage zu erteilen. Der angerufene Gesetzesartikel ist im Zusammenhang mit Art. 72 BauG zu verstehen, welcher im Wesentlichen die Pflicht des Bauherrn umschreibt, unter gewissen Voraussetzungen Abstellplätze auf privatem Grund zu schaffen. Art. 72bis BauG bildet das Gegenstück dazu, indem er die Erstellung von solchen Plätzen unter anderem bei erheblicher Störung des Verkehrs verbietet (Abs. 1 lit. a; vgl. B. Heer, St. Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, Rz. 715). Die primäre Stossrichtung dieser Norm ist demnach keine umweltrechtliche, sondern sie betrifft die Verkehrsplanung. Deshalb würde der Normgehalt in unzulässiger Weise strapaziert, wenn man gestützt darauf emissionsbegrenzende Massnahmen verfügen würde.

4. Zusammenfassend ergibt sich, dass die Beschwerde abzuweisen ist. Die Vorinstanz hat mit ihrem Entscheid, den Parkiertarif für die Kundenparkplätze auf Fr. -.50/Stunde festzusetzen, keine Rechtsverletzung begangen. Sie durfte berücksichtigen, dass in der näheren Umgebung der geplanten Überbauung keine höheren Gebühren verlangt werden. Ebenfalls abzuweisen ist das Begehren hinsichtlich der



Bewirtschaftungspflicht für die Mitarbeiterparkplätze. Dass die dafür notwendigen gesetzlichen Grundlagen trotz der seit dem Jahr 1999 abgelaufenen Frist noch nicht geschaffen worden sind ist zwar unbefriedigend, ändert aber nichts am Ergebnis, dass die zur Einführung solcher Gebühren notwendigen rechtlichen Grundlagen fehlen.

5. (...).

Ausseramtliche Kosten sind dem im Beschwerdeverfahren unterlegenen Beschwerdeführer nicht zu entschädigen (Art. 98 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 98bis VRP). Die Beschwerdebeteiligte hat keinen Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 829). Hingegen kommt ein solcher Anspruch der Beschwerdegegnerin zu (Art. 98bis VRP). Deren Rechtsvertreter hat keine Kostennote eingereicht. Folglich ist die Entschädigung nach Ermessen festzusetzen. Das Gericht erachtet eine Entschädigung von Fr. 2'000.-- (zzgl. MwSt) für das Beschwerdeverfahren als angemessen (Art. 22 Abs. 1 lit. b der Honorarordnung für Rechtsanwälte und Rechtsagenten, sGS 963.75).

### **Demnach hat das Verwaltungsgericht**

#### **zu Recht erkannt:**

1./ Die Beschwerde wird abgewiesen.

2./ Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von Fr. 3'500.-- bezahlt der Beschwerdeführer unter Verrechnung mit dem in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss.

3./ Der Beschwerdeführer wird verpflichtet, die Beschwerdegegnerin mit Fr. 2'000.-- ausseramtlich zu entschädigen.



V.      R.      W.

Der Präsident:

Der Gerichtsschreiber:

Versand dieses Entscheides an:

- den Beschwerdeführer (durch Rechtsanwalt lic. iur. J. D.)
- die Vorinstanz
- die Beschwerdegegnerin (durch Rechtsanwalt lic. iur. U. P.)
- die Beschwerdebeteiligte

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.