



Fall-Nr.: B 2012/128, B 2012/137
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 12.02.2020
Entscheiddatum: 22.05.2013

Urteil Verwaltungsgericht, 22.05.2013

Ausstandspflicht, Art. 7 lit. b VRP (sGS 951.1); Zonenkonformität, Art. 18 BauG (sGS 731.1), Schattenregel für Hochhäuser (Art. 69 Abs. 2 BauG). Der Stadtpräsident, Verwaltungsratspräsident der Genossenschaft Olma Messen St. Gallen, hätte beim Entscheid über die Einsprache betreffend "Olma Kongress- und Konferenzgebäude mit Hotel" in den Ausstand treten müssen. Die dem Plan zu Grunde liegende Überbauung widerspricht dem Zweck der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen, womit der Gestaltungsplan rechtswidrig ist. Zudem verletzt das geplante Hochhaus die Schattenregelung nach Baugesetz (Verwaltungsgericht, B 2012/128, B 2012/137).

Urteil vom 22. Mai 2013

Anwesend: Vizepräsident lic. iur. A. Linder; Verwaltungsrichter Dr. B. Heer, lic. iur. A. Rufener; Ersatzrichter lic. iur. D. Gmünder Perrig, Dr. W. Engeler; Gerichtsschreiber lic. iur. S. Schärer

In Sachen

Politische Gemeinde St. Gallen, vertreten durch den Stadtrat, 9001 St. Gallen,

Beschwerdeführerin 1,

und

Genossenschaft Olma Messen St. Gallen, Splügenstrasse 12, 9008 St. Gallen,



St.Galler Gerichte

Beschwerdeführerin 2,

vertreten durch Rechtsanwalt lic.oec. Thomas Frey, Rorschacher Strasse 107, 9000 St. Gallen,

gegen

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

Vorinstanz,

und

S. AG, 9000 St. Gallen,

Beschwerdegegnerin 1,

vertreten durch Rechtsanwalt lic.iur. Titus Bossart, Schmiedgasse 28, Postfach 546, 9004 St. Gallen,

und

K., 9000 St. Gallen,

Beschwerdegegnerin 2,

vertreten durch Rechtsanwalt lic.iur. Louis Fiabane,

Scheffelstrasse 2, 9000 St. Gallen,

betreffend

Gestaltungsplan "Olma Kongress- und Konferenzgebäude mit Hotel" samt Strassenprojekte St. Jakob-Strasse und Jägerstrasse

hat das Verwaltungsgericht festgestellt:



St.Galler Gerichte

A./ a) Die Politische Gemeinde St. Gallen ist Eigentümerin des 3'296 m² grossen Grundstücks Nr. C3979, Grundbuch St. Gallen. Gemäss Zonenplan der Stadt St. Gallen vom 1. November 1980 (von nachfolgenden Zonenplanänderungen wurde das Grundstück nicht betroffen) ist es der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen zugeteilt. Zu Gunsten der Genossenschaft Olma Messen St. Gallen besteht ein unentgeltliches selbstständiges und dauerndes Baurecht (Nr. 4'669). Der Baurechtsnehmerin wird damit bis zum Jahr 2062 die Befugnis eingeräumt, auf dem Baugrundstück alle im Rahmen ihrer Bedürfnisse notwendigen ober- und unterirdischen Bauten und Anlagen zu erstellen, beizubehalten und zu erneuern, das belastete Grundstück für alle Zwecke zu nutzen, die im Rahmen ihrer Statuten liegen, und darauf sämtliche anderen Aktivitäten auszuüben, die in der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen zulässig sind. Seit dem Brand der ehemaligen Degustationshalle 7 im Jahr 2000 wird das Grundstück in erster Linie als Parkplatz genutzt.

b) Das Baugrundstück, das südwestlich gegenüber dem Haupteingang des Olma-Messeareals liegt, wird nordöstlich von der Jägerstrasse, Gemeindestrasse 2. Klasse, und südöstlich von der Sonnenstrasse, Kantonsstrasse und Zubringer zur Autobahneinfahrt St. Fiden, begrenzt. Die restlichen überbauten Nachbarparzellen liegen in der Wohn-Gewerbezone WG4a.

c) Nach verschiedenen Vorabklärungen schrieb die Genossenschaft Olma Messen St. Gallen im Jahr 2008 einen zweistufigen anonymen Studienwettbewerb zur Erarbeitung eines Projekts für ein Kongress- und Konferenzgebäude mit Hotel auf dem unternutzten Grundstück aus. Das Beurteilungsgremium empfahl in der Folge vier Beiträge bzw. in seinem abschliessenden Bericht vom 23. November 2009 den aus der Weiterentwicklung der Studienaufträge hervorgegangenen Beitrag "Corner Field" (www.hn-architekten.ch) zur Weiterbearbeitung.

B./ a) Mit Beschluss vom 12. Oktober 2010 beauftragte der Stadtrat die Direktion Bau und Planung, den zwischenzeitlich auf der Basis des Projekts "Corner Field" erarbeiteten Gestaltungsplan "Olma Kongress- und Konferenzgebäude mit Hotel" öffentlich aufzulegen. Mit dem Neubauprojekt "Conference Center 6" soll auf dem Grundstück der ehemaligen Degustationshalle 7 ein durchgehender, etwa 20 m hoher Sockelbau, der die Traufhöhe der umliegenden Gebäude übernimmt, und ein darauf



St.Galler Gerichte

aufgesetzter Turm von weiteren 40 m bzw. insgesamt 60 m erstellt werden. Der Gestaltungsplan lag in der Folge zusammen mit den Ausführungsprojekten betreffend die Sanierung der angrenzenden Jägerstrasse und der weiter nördlich vom Baugrundstück liegenden St. Jakob-Strasse öffentlich auf. Während der einmonatigen Auflagefrist gingen verschiedene Einsprachen gegen den Gestaltungsplan und die Strassenbauprojekte ein. Der Stadtrat wies am 24. Mai 2011 sämtliche Einsprachen ab und stellte gleichentags dem Stadtparlament Antrag, den Gestaltungsplan zu erlassen. Dieses erliess den Plan samt besonderen Vorschriften mit Beschluss vom 5. Juli 2011. Die Einspracheentscheide wurden den Einsprechern am darauffolgenden Tag zugestellt.

b) Gegen den Einspracheentscheid vom 24. Mai 2011 liessen die Einsprecher rechtzeitig beim Baudepartement des Kantons St. Gallen Rekurs erheben. Die koordinierte Vernehmlassung des Amtes für Raumentwicklung und Geoinformation des Kantons St. Gallen datiert vom 3. Januar 2012. Am 14. Februar 2012 führte die instruierende Rechtsabteilung der Rekursinstanz einen Augenschein an Ort und Stelle durch und holte in der Folge zu konkreten verkehrs- und erschliessungstechnischen Fragen beim Tiefbauamt des Kantons St. Gallen einen Amtsbericht ein. Am 7. Juni 2012 hiess das Baudepartement die Rekurse gut und hob die Einspracheentscheide sowie den Gestaltungsplan kostenpflichtig auf. Den Entscheid begründete die Rekursinstanz unter anderem damit, dass der Stadtpräsident wegen seiner Doppelrolle als Verwaltungsratspräsident der Genossenschaft Olma Messen in den Ausstand hätte treten müssen, dass der vorliegende Standort für ein Hochhaus nicht geeignet und die Erschliessung des geplanten Zentrums mangelhaft sei.

c./ Gegen den abweisenden Entscheid erhoben am 19. Juni 2012 bzw. 25. Juni 2012 die Politische Gemeinde St. Gallen und die Genossenschaft Olma Messen St. Gallen beim Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen Beschwerde. Mit Beschwerdeergänzung vom 28. August 2012 bzw. 29. August 2012 beantragen sie, den Rekursentscheid kostenpflichtig aufzuheben und den Gestaltungsplan, die Ausführungsprojekte sowie die Einspracheentscheide zu bestätigen. Die Stadt beantragt zudem, den Gestaltungsplan eventuell mit der Auflage zu bestätigen, dass im Rahmen des weiteren Bewilligungsverfahrens Vorkehrungen getroffen werden, dass während der Sperrung der Sonnenstrasse keine Fahrzeuge von mehr als 11 m Länge



St.Galler Gerichte

von Norden her in die Jägerstrasse einfahren können und dass keine gleichzeitigen Anlieferungen stattfinden bzw. solche ohne Beanspruchung der Jägerstrasse zum Manövrieren bewältigt werden. Ihrer Ansicht nach hatte die Vorinstanz zu Unrecht Rechtsverletzungen festgestellt. Offen gelassene Fragen hätte sie verneinen müssen.

D./ Die Vorinstanz beantragt mit Vernehmlassung vom 19. September 2012, die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Unter anderem moniert sie, dass die Planbehörde und die Bauherrin erst im Beschwerdeverfahren und damit verspätet einen Bericht betreffend die Erschliessung nachgereicht hätten.

E./ Zwei weitere Einsprecher und Rekurrenten teilten am 18. Oktober 2012 mit, dass sie sich an den beiden Beschwerdeverfahren nicht beteiligen werden.

F./ a) Der Stadtrat bestreitet mit Eingabe vom 16. Oktober 2012 unter anderem, dass mit dem nachgereichten Gutachten vom 21. August 2012 der Streitgegenstand erweitert worden sei. Diese weitere Eingabe sei vielmehr nötig geworden, weil die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid von einer falschen Verkehrsführung während der Sperre der Sonnenstrasse ausgegangen sei. Mit dem nachgereichten Gutachten werde einzig die im vorinstanzlichen Verfahren umstrittene Frage der Erschliessung geklärt.

b) Auch die Genossenschaft Olma Messen St. Gallen verneint mit Eingabe vom 22. Oktober 2012, dass es sich mit dem nachgereichten Fachbericht zur Erschliessung um eine unzulässige Erweiterung des Streitgegenstands handle. Der Bericht sei deshalb unerlässlich geworden, weil die Vorinstanz ihrerseits ohne Einbezug der Verfahrensbeteiligten einen Amtsbericht eingeholt habe, sich in der Folge aber mit keinem Wort mit dem darauf von den Parteien eingeholten Fachbericht auseinandergesetzt habe. Dazu komme, dass die Vorinstanz mit ihren detaillierten Fragen an die Fachstelle insbesondere bezüglich Signalisation etc. eine Konkretisierung verlangt habe, die den Rahmen eines Sondernutzungsplans sprengte. Ihnen sei demnach gar nichts anderes übrig geblieben, als dazu ebenfalls einen detaillierten Bericht einzureichen.

G./ a) K., St. Gallen, beantragt mit Beschwerdeantwort vom 26. November 2012, die Beschwerden kostenpflichtig abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei.



St.Galler Gerichte

b) Die Vernehmlassung der S. AG, St. Gallen, datiert vom 26. November 2012. Sie beantragt, auf die Beschwerde der Politischen Gemeinde St. Gallen nicht einzutreten bzw. die Beschwerden abzuweisen sowie den angefochtenen Entscheid zu bestätigen und den Gestaltungsplan und die Ausführungsprojekte aufzuheben. Eventuell sei die Angelegenheit zur Neubeurteilung zurückzuweisen. Alles habe unter Kostenfolge zu erfolgen.

H./ a) Der Stadtrat replizierte mit Eingabe vom 22. Januar 2012 und bestreitet, dass es sich beim nachgereichten Verkehrsgutachten vom 21. August 2012 um ein unzulässiges Novum handle. Damit werde einzig aufgezeigt, wie es sich mit der Erschliessung und der Verkehrsführung, die seit der Projekteinleitung unverändert angedacht sei, tatsächlich verhalte. Weiter verweist er auf einen zwischenzeitlichen Beschluss des Stadtparlaments zum neuen Richtplan vom 4. Dezember 2012 zur Errichtung von Hochhäusern in der Stadt St. Gallen. Daraus folge, dass der immer wieder erwähnten internen Hochhausstudie aus dem Jahr 2006 nicht einmal Richtplancharakter zukomme.

b) Die Replik der Genossenschaft Olma Messen St. Gallen datiert vom 23. Januar 2013. Auch sie betont, dass das Zusatzgutachten zur verkehrstechnischen Beurteilung vom 2. Juni 2010 und 4. Oktober 2010 kein echtes, sondern ein unechtes Novum sei, weshalb es berücksichtigt werden müsse. Auf eine weitere Stellungnahme zum parallelen Beschwerdeverfahren des Stadtrates verzichtet sie mit separatem Schreiben vom 23. Januar 2013.

I./ a) Die Politische Gemeinde St. Gallen verzichtete mit Schreiben vom 6. Februar 2013 auf eine Eingabe zur Replik der Genossenschaft Olma Messen St. Gallen.

b) Die Genossenschaft Olma Messen St. Gallen verzichtete ihrerseits mit dem Schreiben vom 8. Februar 2013 auf eine Stellungnahme.

J. a) Die S. AG duplizierte am 11. Februar 2013.

b) K. verzichtete am 11. Februar 2013 auf eine Duplik.

K./ Auf die weiteren Vorbringen der Beteiligten wird, soweit wesentlich, in den nachfolgenden



Erwägungen eingegangen.

Darüber wird in Erwägung gezogen:

1. Die Sachurteilsvoraussetzungen werden von Amtes wegen geprüft:

1.1. Das Verwaltungsgericht ist gemäss Art. 59bis Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1, abgekürzt VRP) zur Behandlung der gegen einen Entscheid des Baudepartementes erhobenen Beschwerde zuständig. Die Beschwerdeverfahren B 2012/128 und B 2012/137 betreffen den gleichen Streitgegenstand, wobei sie die gleichen Tatbestands- und zum Teil die gleichen Rechtsfragen aufwerfen. Es rechtfertigt sich daher, die zwei Beschwerden in einem einzigen Entscheid zu behandeln.

1.2. Die Beschwerdeführerinnen 1 und 2 sind Adressatinnen des abschlägigen Entscheids und somit zur Beschwerdeerhebung legitimiert (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP).

1.3. Die Beschwerdefrist beträgt vierzehn Tage (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 VRP). Dabei handelt es sich um eine gesetzliche Frist, deren Nichtbeachtung Verwirkungsfolge hat (Art. 64 in Verbindung mit Art. 30 Abs. 1 VRP und Art. 144 Abs. 1 der Schweizerischen Zivilprozessordnung [SR 272] und Art. 30bis VRP). Eine gültige Beschwerde setzt einen Antrag, eine Darstellung des Sachverhalts sowie eine Begründung voraus; sie ist zudem zu unterzeichnen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 48 Abs. 1 VRP). Fehlt es an einem dieser Elemente, wird der Beschwerdeführer zur Ergänzung aufgefordert (Art. 48 Abs. 2 VRP).

1.3.1. Nach dem Gesagten kann sich ein Beschwerdeführer zunächst darauf beschränken, innert der Rechtsmittelfrist Beschwerde zu erheben (Art. 64 in Verbindung mit Art. 48 VRP). Dazu genügt die ausdrückliche oder sinngemässe Erklärung, dass der vorinstanzliche Entscheid angefochten wird (VerwGE B 2012/71 vom 1. Mai 2012 E. 1.2., abrufbar unter: www.gerichte.sg.ch; Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, 2. Auflage, Rz. 911 mit Hinweis).



1.3.2. Die Beschwerdeführerin 1 hat - wie die Beschwerdegegnerin 1 zu Recht einwendet - nicht ausdrücklich Beschwerde erhoben. Aus der Eingabe vom 19. Juni 2012 kann aber dennoch zweifelsfrei geschlossen werden, dass der Stadtrat damit für die Politische Gemeinde St. Gallen Beschwerde erheben wollte. So spricht er im Antrag vom "angefochtenen" Entscheid und verlangt eine Nachfrist zur Antragstellung und Einreichung der vollständigen Beschwerdebegründung. Dazu kommt, dass er darauf vertrauen durfte, dass die Eingabe sinngemäss als Beschwerdeerklärung entgegengenommen worden sei, nachdem der Gerichtspräsident noch während laufender Beschwerdefrist Frist zur Ergänzung der Beschwerde hinsichtlich der Darstellung des Sachverhalts und der Begründung angesetzt hatte (zur Vertrauensbetätigung bzw. Unterlassung einer nötigen Disposition auf Grund einer behördlichen Auskunft siehe z.B. Wiederkehr/Richli, Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts, Band I, Bern 2012, N 2079). Die Beschwerdeerklärung der Beschwerdeführerin 1 ist demnach als gültig zu erachten.

1.3.3. Die Beschwerdeerklärungen und -ergänzungen erfolgten rechtzeitig.

1.4. Darüber hinaus entsprechen die Beschwerden formal und inhaltlich den gesetzlichen Bestimmungen. Auf die Beschwerden ist damit einzutreten. Nicht einzugehen ist auf die Anträge der Beschwerdegegnerin 1, soweit diese nebst der Bestätigung des vorinstanzlichen Entscheids zusätzlich um Aufhebung des Gestaltungsplans und der damit zusammenhängenden Ausführungsprojekte nachsucht. Diese sind durch den angefochtenen Entscheid ersetzt, gelten aber inhaltlich als mitangefochten (sogenannter Devolutiveffekt; BGer 1C_458/2012 vom 27. Februar 2013 E. 1 mit Hinweis auf BGE 134 II 142 E. 1.4 S. 144).

1.5. Strittig ist, ob der erst im Beschwerdeverfahren eingereichte Bericht der BR-P Partner AG, St. Gallen, betreffend "Detaillierung zu verkehrlichen Erschliessungsfragen in Bezug auf Zustand mit Sperrung Sonnenstrasse und Anlieferung" vom 21. August 2012 zu berücksichtigen ist oder nicht.

1.5.1. Von neuen Vorbringen oder Noven spricht man, wenn bei Einleitung oder während eines Beschwerdeverfahrens im Vergleich zum vorinstanzlichen Verfahren ein neuer Standpunkt in Bezug auf das Rechtsbegehren, die Tatsachen und Beweismittel



oder die rechtliche Begründung eingenommen wird. Weil die Erweiterung des Streitgegenstands oder eine Beschwerdeergänzung nach Ablauf der Rechtsmittelfrist nicht zulässig sind, sind neue Begehren, die mehr oder anderes beantragen, und den Streitgegenstand entsprechend ausweiten, im Beschwerdeverfahren grundsätzlich nicht zulässig. Im bundesrechtlichen Verwaltungsverfahren sind auf Grund der Untersuchungsmaxime sowohl unechte (bisher bekannte) als auch echte (bisher noch unbekannt) tatsächliche Noven erlaubt. Auch neue Beweismittel können jederzeit nachgereicht werden. Die Beschwerdeinstanz bzw. das Bundesverwaltungsgericht legt dem Entscheid denjenigen Sachverhalt zu Grunde, der sich im Zeitpunkt der Entscheidung verwirklicht hat und entsprechend bewiesen ist. Auch rechtliche Noven sind jederzeit zulässig, zumal die Beschwerdeinstanz die Gesetze von Amtes wegen anzuwenden hat und an die Begründung der Begehren nicht gebunden ist. Bringen Parteien neue Tatsachenbehauptungen oder neue Rechtsstandpunkte erst später in das Verfahren ein, ist diesem Gebaren allenfalls in der Kostenregelung Rechnung zu tragen. Bei Rechtsänderungen bestimmt sich die Anwendbarkeit der neuen Bestimmungen nach der entsprechenden intertemporalen Regelung (Seethaler/Bochsler in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg]: Praxiskommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, Zürich/Basel/Genf 2009, N 77 ff. zu Art. 52 VwVG).

1.5.2. Vor Bundesgericht ist das Vorbringen neuer Tatsachen und Beweismittel grundsätzlich unzulässig. Sie dürfen nur so weit geltend gemacht werden, als erst der Entscheid der Vorinstanz dazu Anlass gibt (Art. 99 Abs. 1 des Bundesgerichtsgesetzes, SR 173.110, abgekürzt BGG). Neue Begehren sind unzulässig (Art. 99 Abs. 2 BGG). Vorgebracht werden dürfen aber alle für die Anfechtung des Entscheids bedeutsamen Umstände. Auch Tatsachen, die gewisse formell-rechtliche Mängel zur Folge haben und mit denen nicht zu rechnen war, dürfen dem Gericht vorgelegt werden. Geltend gemacht werden dürfen schliesslich auch tatsächliche Vorbringen, die erst auf Grund einer neuen überraschenden rechtlichen Argumentation der Vorinstanz rechtserheblich wurden. Unzulässig sind demgegenüber Tatsachenbehauptungen, die der Beschwerdeführer im vorinstanzlichen Verfahren nicht vorgebracht hatte. Auch das Vorbringen von Fakten, die erst nach dem angefochtenen Entscheid entstanden sind, ist unzulässig; sie werden vom Bundesgericht nicht berücksichtigt. Solche Tatsachen können allenfalls Grund für eine Wiedererwägung durch die ursprünglich verfügende Behörde bilden. Im Beschwerdeverfahren gilt allgemein der Grundsatz der



Rechtsanwendung von Amtes wegen. Damit sind die Rechtsmittelinstanzen nicht an die von den Parteien vorgetragene Begründung der Rechtsbegehren gebunden (Art. 105 Abs. 1 BGG). Neue rechtliche Argumente können deshalb in allen Verfahren, auch erst vor Bundesgericht, vorgebracht werden. Zu beachten ist aber im Hinblick auf alle Noven, dass ihre Geltendmachung umgehend erfolgen muss, andernfalls kann ein Verstoss gegen den Grundsatz von Treu und Glauben vorliegen (Art. 5 Abs. 3 der Bundesverfassung [SR 101, abgekürzt BV]; Kiener/Rütsche/Kuhn, Öffentliches Verfahrensrecht, Zürich/St. Gallen 2012, Rz. 1514 ff. und 1518).

1.5.3. Auch im kantonalen Beschwerdeverfahren sind nach Art. 61 Abs. 3 VRP - anders als im Rekursverfahren gemäss Art. 46 Abs. 3 VRP - neue Begehren unzulässig. Davon abgesehen, dass keine neuen Anträge mehr gestellt werden dürfen, tritt das Verwaltungsgericht - anders als auf unechte Noven - auf echte Noven grundsätzlich nicht mehr ein. Da seine Kognition auf die Rechtskontrolle beschränkt ist, erachtet sich das Verwaltungsgericht an das bestimmte, sich aus den Rechtsbegehren ergebende tatsächliche Fundament gebunden. Dies führt dazu, dass im Beschwerdeverfahren bei einer unrichtigen oder unvollständigen Sachverhaltsfeststellung durch die Vorinstanz grundsätzlich eine Rückweisung der Angelegenheit erfolgt. Anders liegt der Fall, wenn vorab in Baustreitigkeiten der Gesuchsteller im Verlauf des Rekurs- oder Beschwerdeverfahrens gewisse Zugeständnisse macht bzw. das Bauprojekt abändert. Auch wenn darin eine Änderung des Klagefundaments liegt, rechtfertigt sich deren Berücksichtigung, wenn es sich dabei um eine geringfügige Änderung handelt, die keine neuen Prüfungen in bautechnischer oder baurechtlicher Hinsicht erfordert. Alsdann ergibt sich eine Einschränkung des Novenverbots aus Art. 6 Ziff. 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention (SR 0.101, abgekürzt EMRK). Soweit die Vorinstanz des Verwaltungsgerichts keine richterliche Behörde ist, hat das Verwaltungsgericht mit voller Kognition zu entscheiden bzw. auch echte Noven zu berücksichtigen (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 644 f.). Dies gilt insbesondere im Ausländerrecht, wenn ein Dauerrechtsverhältnis betroffen ist (VerwGE B 2012/20 vom 3. Juli 2012 E. 1, abrufbar unter: www.gerichte.sg.ch). In den übrigen Fällen führt eine Änderung des Streitgegenstands im Beschwerdeverfahren regelmässig zu einer Rückweisung und Neuurteilung der Angelegenheit durch die verfügende oder die Vorinstanz. Das gilt jedenfalls dann, wenn sich einer mit voller Kognition ausgestatteten Vorinstanz infolge neuer Tatsachen ein erheblicher Ermessensspielraum eröffnet. Von



einer Rückweisung kann daher abgesehen werden, wenn die dem vorinstanzlichen Entscheid zu Grunde liegende Ermessensbetätigung auch unter Berücksichtigung der neuen Tatsachen keine Ermessensüberschreitung bzw. keinen -missbrauch darstellt. Zulässig sind neue tatsächliche Vorbringen ferner, wenn sie durch den angefochtenen Rekursentscheid notwendig geworden sind (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 646).

1.5.4. Die instrierende Rechtsabteilung der Vorinstanz hat anlässlich ihrer vorläufigen Beurteilung der Rekursaussichten am Augenschein vom 14. Februar 2012 geäußert, dass die vorgesehene Erschliessung wegen der Grösse des Kongresszentrums und des Hotels nicht ausreichend und damit unzweckmässig sei. Auf Grund der eingegangenen Stellungnahmen zum Augenscheinprotokoll holte sie am 6. März 2012 beim Tiefbauamt einen Amtsbericht zu verschiedenen Fragen betreffend die Erschliessungs- und Anlieferungssituation ein. Dieses kam in seiner Stellungnahme vom 20. März 2012 zum Schluss, dass die dargestellte Situation der Anlieferung mit den eingezeichneten Schleppkurven unvollständig und nicht in allen Details korrekt sei. Anliefern und Wenden mit einem 11 m langen Fahrzeug sei nur möglich, wenn der Platz durch kein weiteres Fahrzeug belegt sei. Aus verkehrstechnischer Sicht könnten grössere Fahrzeuge und Fahrzeugkombinationen signaltechnisch ausgeschlossen werden. Die Sonnenstrasse werde pro Jahr während circa 40 Tagen gesperrt, insbesondere während der Olma, der Offa und wenn der Zirkus Knie in St. Gallen gastiere. Während dieser Zeit müsse ein längeres Fahrzeug im Bereich des Knotens Jägerstrasse/Sonnenstrasse wenden, was höchstens frühmorgens tolerierbar sei. Die Beschwerdeführerin 2 reichte zu den dem Tiefbauamt gestellten Fragen am 5. April 2012 ihrerseits eine Stellungnahme des Ingenieurbüros Nagel+Steiner vom 2. April 2012 ein, wonach die eingegebene Darstellung der Anlieferungsmanöver zwar insofern unvollständig sei, als damit nur die Zufahrt eines Lastwagens von 11 m aus Richtung Norden und die Wegfahrt in Richtung Süden dargestellt sei. In den Details sei sie aber richtig. Auch der Amtsbericht zeige, dass ein Wendemanöver möglich sei. Während der Sperrzeiten werde die Jägerstrasse als Einbahnstrasse mit Fahrrichtung zur St. Jakob-Strasse betrieben. Die Zufahrt sei schon heute ausserhalb der Publikumszeiten über die Notkerstrasse organisiert. Analog könne die Zulieferung für das geplante Kongresszentrum geregelt bzw. den Betreibern könnten entsprechende Auflagen gemacht werden. Es müsse also gar nicht geprüft werden, ob ein Lastwagen während der Sperrzeiten wenden könne.



St.Galler Gerichte

1.5.5. Die Erschliessung war demnach bereits im vorinstanzlichen Verfahren eines der umstrittenen Themen, mit dem sich die Rekursinstanz auseinandergesetzt hat. Dabei war auch bereits bekannt, dass es während der Messen bzw. wenn die Sonnenstrasse gesperrt ist, ein spezielles Anlieferungskonzept gebe. Damit hat sich die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid aber nicht weiter befasst und auch nicht abgeklärt, wie dieses konkret ausgestaltet ist. Legt ein Sondernutzungsplan die Erschliessung fest, muss einzig - aber immerhin - die Zweckmässigkeit des Erschliessungskonzepts geprüft werden (B. Heer, St. Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, Rz. 153; GVP 1995 Nr. 93 S. 217). Die Vorinstanz klärte die geltend gemachte Regelung während des Messebetriebs nicht weiter ab und ging stattdessen ohne weitere Prüfung der Auswirkungen dieser speziellen Regelung auf die Erschliessung davon aus, dass der Gestaltungsplan hinsichtlich der Erschliessung nicht zweckmässig bzw. unvollständig sei. Den Beschwerdeführerinnen musste es demnach möglich sein, die Schlussfolgerung der Rekursbehörde substantiiert zu entkräften und aufzuzeigen, wie die Zulieferung dazumal im Bewilligungsverfahren tatsächlich geregelt werde, damit das Baugrundstück über eine nutzungsentsprechende hinreichende Zu- und Wegfahrt im Sinn von Art. 49 lit. a des Baugesetzes (sGS 731.1, abgekürzt BauG) verfüge. Der mit der Beschwerdebegründung eingereichte Fachbericht der BR-P Partner AG vom 21. August 2012 ist demnach in die gerichtliche Überprüfung einzubeziehen.

1.6. Die Beschwerdegegnerin 1 wehrt sich dagegen, dass der Beschwerdeführerin 2 nach einer letztmaligen Fristerstreckung die Frist zur Replik telephonisch um weitere zwei Tage erstreckt worden ist. Eine nochmalige Fristerstreckung war unter diesen Umständen zwar tatsächlich nicht konsequent, einen Grund, weshalb die anschliessend rechtzeitig erfolgte Eingabe nicht berücksichtigt werden sollte, gibt es aber gleichwohl nicht. Die Beschwerdegegnerin 1 macht nicht geltend, inwiefern sie selbst durch das Entgegenkommen der Verfahrensleitung der Beschwerdeführerin 2 gegenüber in ihrer Rechtsstellung berührt sein sollte. Einzig vorstellbare Konstellation wäre, dass ihr in gleicher Situation verwehrt worden wäre, ebenfalls eine Eingabe nachzureichen und sie sich deshalb unter Umständen auf den Grundsatz der Gleichbehandlung berufen könnte. Dies ist vorliegend aber nicht der Fall. Aus dem Gesagten folgt, dass die gerügte Eingabe zu berücksichtigen ist.

2. Die Verfahrensbeteiligten verlangen verschiedentlich einen Augenschein und zahlreiche Expertisen.



2.1. Der Augenschein ist die unmittelbare sinnliche Wahrnehmung von Tatsachen durch die entscheidende Instanz. Er dient dem besseren Verständnis des Sachverhalts. Der Amtsbericht ist die Auskunft einer Behörde oder Amtsstelle über bestimmte Tatsachen oder Verhältnisse, über welche diese auf Grund ihrer Tätigkeit besondere Sachkunde besitzt. Ein Sachverständigengutachten ist der Befund zu Tatsachen, erteilt durch Personen, die darüber besonders sachkundig sind. Ob ein Augenschein durchzuführen oder ein Amtsbericht bzw. eine Expertise einzuholen ist, entscheidet die urteilende Instanz nach pflichtgemäsem Ermessen. Unbestrittene Tatsachen brauchen nicht durch einen Augenschein überprüft zu werden, sofern eine Nachprüfung nicht durch öffentliche Interessen geboten ist. Das Gleiche gilt für die Einholung eines Amtsberichts oder den Beizug eines Sachverständigen, wenn das Gericht über genügend eigene Sachkunde verfügt und die Einholung bzw. der Beizug nicht gesetzlich vorgeschrieben ist. Nötig kann der Beizug insbesondere bei Fragen der Naturwissenschaften, der Technik oder der Medizin werden. In Schätzungssachen beispielsweise verzichtet das Verwaltungsgericht regelmässig auf die Einholung eines Gutachtens bzw. den Beizug eines Sachverständigen, da solche Entscheide nur wegen unrichtiger Tatsachenfeststellung oder Rechtsanwendung angefochten werden können, nicht aber wegen Unangemessenheit (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 966 und 974 ff.).

2.2. Die entscheidenden tatsächlichen Verhältnisse ergeben sich vorliegend vollständig aus dem Planungsbericht samt Beilageplänen, den zahlreichen Fotografien, den übrigen Verfahrensakten sowie dem öffentlich zugänglichen Geoportal (www.geoportal.ch). Dazu kommt, dass die geltend gemachten Tatsachen, zu denen mehrfach ein Augenschein beantragt wurde, entweder unbestritten bzw. auch vor Ort nicht erkennbar sind, weil die mit dem Gestaltungsplan zu ermöglichende Überbauung nicht visiert werden muss und konkret auch nicht ist. Dass eine Begehung der allseits bekannten Örtlichkeit konkret nichts zum besseren Verständnis der Parteivorbringen bzw. des geplanten Standorts und seiner Umgebung beitragen kann, zeigt sich auch darin, dass das Tatsächliche im Augenscheinprotokoll der Vorinstanz praktisch keinen Niederschlag gefunden hat. Dort wird dazu lediglich in zwei kurzen Sätzen festgehalten, dass das Gelände von Nordwesten her in Richtung Sonnenstrasse leicht abfallend und dass das unmittelbar nordöstlich der Grenze des Plangebiets entlang führende Trottoir knapp 1 m breit sei. Die anschliessend protokollierten Voten der Verfahrensbeteiligten bzw. der beigezogenen Fachleute und der Verfahrensführerin



enthalten ausnahmslos unbestrittene Tatsachen bzw. rechtliche Würdigungen. Die beantragten Verkehrs- und Lärmgutachten sind im nachfolgenden Baubewilligungsverfahren einzuholen, wenn klar ist, wie das Bauvorhaben konkret ausgestaltet werden soll, wie sich nachfolgend zeigen wird. Ob das Plangebiet sich für die Überbauung und die vorgesehene Nutzung eignet, zeigt sich ebenfalls an Hand der im Recht liegenden Unterlagen. Dass die erforderlichen Belastungsgrenzwerte des Strassenverkehrslärms eingehalten werden können, wird anhand einer Grobschätzung im Planungsbericht aufgezeigt. Konkret wird deren Einhaltung und die Beachtung des Vorsorgeprinzips im Bewilligungsverfahren nachzuweisen sein. Das Gleiche gilt für die Lärmemissionen der erforderlichen Haustechnikanlagen.

2.3. Aus dem Gesagten folgt, dass eine weitere Beweiserhebung unnötig ist. Auf die Durchführung eines nochmaligen Augenscheins durch das Gericht bzw. die Einholung weiterer Amtsberichte und gerichtlicher Expertisen kann verzichtet werden.

3. Die Beschwerdeführerinnen rügen den Entscheid der Vorinstanz zunächst, weil diese zum Schluss gekommen ist, Stadtpräsident Thomas Scheitlin hätte beim Beschluss über die Einsprachen gegen den Gestaltungsplan "Olma Kongress- und Konferenzgebäude mit Hotel" in den Ausstand treten müssen. Zudem hätte sie die Frage, ob die damalige Stadträtin Elisabeth Beéry befangen gewesen sei, ihrer Meinung nach nicht offen lassen dürfen, sondern verneinen müssen.

3.1. Die Olma Messen St. Gallen ist eine Genossenschaft des Privatrechts, die Messen, Ausstellungen, Kongresse, Versammlungen organisiert bzw. die Infrastruktur dafür bietet. Als Mitglieder werden nur juristische Personen des öffentlichen und privaten Rechts aufgenommen. Von den zur Zeit bestehenden 77 Mitgliedern sind deren neun der öffentlichen Hand (Stadt St. Gallen, die Ostschweizer Kantone St. Gallen, Thurgau, beide Appenzell, Glarus, Graubünden und Schaffhausen sowie das Fürstentum Liechtenstein) zuzurechnen, 23 stammen aus dem Bereich Banken, 26 aus der Landwirtschaft, neun aus Gewerbe und Industrie und zehn weitere aus dem Bereich Versicherung und Diverse. Die Genossenschaft weist drei Geschäftsbereiche auf, die Eigenmessen (etwa die OLMA, OFFA sowie Tier & Technik), die Gastmessen sowie das Kongress- und Eventgeschäft zur Betreuung von Veranstaltungen wie Kongressen, Events, Kulturanlässen sowie Vermietungen allgemeiner Art.



3.1.1. Die Rekursinstanz sieht die Befangenheit des Stadtpräsidenten darin, dass dieser trotz seiner Funktion als Verwaltungsratspräsident der Genossenschaft Olma Messen St. Gallen gleichzeitig als Mitglied des Stadtrats beim Entscheid über die Einsprachen gegen den vorliegenden Gestaltungsplan mitgewirkt hat. Die Bedeutung der Doppelrolle der Stadträtin, die als Vorsteherin der Direktion Bau und Planung in die Beurteilungsgremien eingebunden war und auf Grund ihres Stimmrechts nicht nur Einfluss auf die Auswahl, sondern auch auf die inhaltliche Weiterentwicklung des umstrittenen Projekts hatte, liess sie wie gesagt offen. Immerhin gab sie zu bedenken, die Stadträtin sei beim nachmaligen Entscheid über die Einsprachen gegen den Gestaltungsplan, der die notwendige Voraussetzung für dessen Realisierung war, möglicherweise gedanklich nicht so unbeeinflusst gewesen, wie es für einen offenen Ausgang des Einspracheverfahrens geboten gewesen wäre.

3.1.2. Die Beschwerdeführerinnen bestreiten die festgestellte Befangenheit deshalb, weil keine Verfügung, sondern ein erstinstanzliches Planverfahren Streitgegenstand sei. Folglich habe die Beschlussfassung des umstrittenen Gestaltungsplans gar nicht beim Stadtrat, sondern beim Stadtparlament gelegen. Das Einspracheverfahren könne daher von vornherein zu keiner unabhängigen Überprüfung führen. Insbesondere die Beschwerdeführerin 2 ist der Meinung, dass der Stadtrat den Einspracheentscheid lediglich im Sinne des Vollzugs des Planerlasses erlasse bzw. eröffne. Davon abgesehen bestünde für Mitglieder einer Verwaltungsbehörde, die kein persönliches Interesse an der Sache hätten, ohnehin kein Grund, in den Ausstand zu treten, wenn bei einem Geschäft öffentliche Interessen des Gemeinwesens berührt seien. Dass der Zweck des dem Sondernutzungsplan zu Grunde liegenden Bauvorhabens im öffentlichen Interesse liege, zeige sich schon darin, dass die Vorinstanz das Bauvorhaben in der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen als rechtmässig beurteilt habe. Es sei der statutarische Zweck der Genossenschaft, Dienstleistungen für Messen, Tagungen, Kongresse und andere Veranstaltungen im öffentlichen Interesse der Ostschweiz zu erbringen. Der Stadtpräsident und die ehemalige Direktorin Bau und Planung hätten in den Vorverfahren folglich nur die Interessen der Stadt und der Öffentlichkeit vertreten, nicht aber ihre eigenen. Die Beschwerdeführerin 2 moniert zudem, dass es gegen Treu und Glauben verstosse, wenn Einwände gegen die Zusammensetzung des Spruchkörpers erst im Rechtsmittelverfahren erhoben würden. Wie dieser ordentlicherweise zusammengesetzt sei, könne dem publizierten



Staatskalender entnommen werden. Ein allfälliges Ausstandsbegehren müsse deshalb bereits im Einspracheverfahren im Voraus gestellt werden. Würde es erst im Rekursverfahren gestellt, sei das Begehren verspätet.

3.1.3. Die Vorinstanz ihrerseits verweist darauf, dass sie die Verletzung der Ausstandsvorschriften nur bezüglich der Einspracheentscheide des Stadtrats geprüft und letztlich bejaht habe. Die kantonalen Ausstandsbestimmungen würden wesentliche Ähnlichkeiten mit der privatrechtlichen Doppelvertretung aufweisen, die an sich verpönt sei. Im öffentlichen Recht, wo die Behörde den betroffenen Privaten hoheitlich übergeordnet gegenübertrete, müsse das umso mehr gelten.

3.1.4. Die Beschwerdegegnerinnen betonen ebenfalls, die kantonale Regelung würde über die bundesrechtlichen Mindestgarantien hinaus gehen, weshalb die Ausstandspflicht der involvierten Stadträte auch ohne persönliche Interessen gegeben sei. Dem Stadtpräsidenten unterstellt die Beschwerdegegnerin 1 allerdings auch solche. Als oberstes Organ der Genossenschaft habe er sich vehement für das Projekt eingesetzt, womit es in seinem Fall wesentlich auch um sein Prestige und seine Anerkennung im präsierten Gremium und in der Öffentlichkeit gegangen sei. Folglich habe er auch ein persönliches Interesse daran, dass das von ihm unterstützte Projekt beschlossen werde.

3.2. Art. 6 EMRK garantiert das Recht auf ein faires Verfahren. Das Gericht bzw. der justizförmige Körper muss demnach unabhängig und unparteiisch urteilen und auch äusserlich den Anschein der Unabhängigkeit wahren (Meyer-Ladewig, EMRK-Handkommentar, 3. Auflage, Baden-Baden 2011, S.138). Nebstdem hat der Einzelne nach Art. 30 Abs. 1 BV Anspruch darauf, dass seine Sache von einem durch Gesetz geschaffenen, zuständigen, unabhängigen und unparteiischen Gericht ohne Einwirken sachfremder Umstände entschieden wird. Dieser Anspruch ist verletzt, wenn bei einem Richter - objektiv betrachtet - Gegebenheiten vorliegen, die den Anschein der Befangenheit und der Gefahr der Voreingenommenheit begründen. Solche Umstände können entweder in einem bestimmten Verhalten des betreffenden Richters oder in gewissen äusseren Gegebenheiten funktioneller und organisatorischer Natur begründet sein (BGE 133 I 1 E. 6.2 mit Hinweisen).



3.3. Für nichtgerichtliche Behörden enthält Art 29 Abs. 1 BV eine ähnliche Garantie. Die Rechtsprechung zur Unabhängigkeit und Unparteilichkeit von Gerichtsbehörden kann jedoch nicht ohne Weiteres auf erstinstanzliche Verwaltungsverfahren übertragen werden. Vielmehr müssen die Anforderungen an die Unparteilichkeit von Verwaltungs- und Exekutivbehörden unter Berücksichtigung ihrer gesetzlich vorgegebenen Funktion und Organisation ermittelt werden. Bei Exekutivbehörden ist dabei zu berücksichtigen, dass ihr Amt mit einer sachbedingten Kumulation verschiedener, auch politischer, Aufgaben einhergeht (G. Steinmann, in: Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 2. Aufl. 2008, Rz. 18 zu Art. 29 BV). Im verwaltungsinternen Verfahren bejaht das Bundesgericht eine Ausstandspflicht in der Regel deshalb nur dann, wenn das betreffende Behördenmitglied oder der Beamte ein persönliches Interesse an dem zu behandelnden Geschäft hat. Indessen ist in jedem Fall eine Beurteilung aller konkreten Umstände nötig. Auch in der Literatur wird daran festgehalten, dass sich ein Ausstandsbegehren immer gegen eine (oder mehrere) natürliche Personen zu richten hat, nicht aber gegen eine Gesamtbehörde (B. Schindler, Die Befangenheit der Verwaltung, Diss. Zürich 2002, S. 75 f.). Eine Ausstandspflicht besteht demnach dann, wenn der Amtsträger selbst Partei des Verfahrens ist oder ein persönliches Interesse am Verfahrensgegenstand hat und insoweit in "eigener Sache" entscheiden würde (Schindler, a.a.O., S. 98 ff.; BGer 1C_278/2010 vom 31. Januar 2011 E. 2.2).

3.4. Behördenmitglieder, Beamte, öffentliche Angestellte und amtlich bestellte Sachverständige haben gegebenenfalls von sich aus in den Ausstand zu treten (Art. 7 Abs. 1 VRP). Besonders schwere Fälle, insbesondere wenn erhebliche persönliche Interessen berührt sind, führen zu einem von Amtes wegen zu berücksichtigenden Nichtigkeitsgrund (Merkli/Aeschlimann/Herzog, Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Bern, Bern 1997, N 4 zu Art. 9 VRPG). Ansonsten ist der unter Verletzung von Ausstandsgründen zustande gekommene Entscheid bloss anfechtbar. In besonders leichten Fällen kann ein Mangel im Rechtsmittelverfahren geheilt werden, wenn der Rechtsmittelinstanz dieselbe Prüfungsbefugnis wie der Vorinstanz zukommt (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 178 mit Hinweis). Haben die Verfahrensbeteiligten auf die Geltendmachung von Ausstandsgründen verzichtet, tritt nach Treu und Glauben von Vornherein weder Nichtigkeit noch Anfechtbarkeit ein. Ein solcher Verzicht hat allerdings ausdrücklich zu erfolgen (Kölz/Bosshart/Röhl,



Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. Auflage, Zürich 1999, N 7 zu § 5a). Ein Ausstandsbegehren ist nicht Voraussetzung für den Ausstand (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 177). Folglich kann von den Verfahrensbeteiligten nicht verlangt werden, den Staatskalender oder die im Internet publizierten Organigramme vorgängig zu konsultieren und zu prüfen, ob ein Kollegialbehördenmitglied oder ein Sachbearbeiter, der im Rahmen der Vorbereitung oder der Ausfertigung des Verwaltungsakts Verantwortung übernimmt, befangen sein könnte. Dieser hat nach Art. 7 Abs. 1 VRP im Gegenteil von sich aus in den Ausstand zu treten, weshalb eine entsprechende Unterlassung auch noch im nachfolgenden Rechtsmittelverfahren gerügt werden können muss. Ein möglicher Ausstandsgrund muss somit nicht bereits vorab im Einspracheverfahren geltend gemacht werden, sondern könnte - allenfalls unter Kostenfolge - noch im Beschwerdeverfahren gerügt werden, selbst wenn eine entsprechende Rüge im vorinstanzlichen Verfahren versäumt wurde (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 196).

3.5. Der Stadtrat kann in Anwendung von Art. 2 Abs. 1 der Bauordnung der Stadt St. Gallen vom 9. August 2002/ 23. Februar 2006 (sRS 731.1) den Erlass von Sonderbauvorschriften dem Stadtparlament überlassen, wenn diese - wie vorliegend - von grösserer städtebaulicher Bedeutung sind. Weder die Gemeindeordnung (sRS 111.1) noch das Geschäftsreglement des Stadtparlaments (sRS 151.1) eröffnet dem Parlament jedoch die Möglichkeit, auch über die Einsprachen zu entscheiden. Als Rechtsmittelinstanz amtet demnach auch bei Anwendung von Art. 2 Abs. 1 BO weiterhin der Stadtrat, was sich indirekt auch aus dem Geschäftsreglement des Stadtrats (Art. 1 lit. f, sRS 173.1) ergibt. Die Vorbringen der Beschwerdeführerinnen sind deshalb insofern richtig zu stellen, als der Stadtrat in Planungssachen nicht blosses Vollzugsorgan des Parlaments ist und diesem Antrag stellt, sondern seine Kompetenz beim Erlass von Sonderbauvorschriften einzig bei Angelegenheiten von grösserer städtebaulicher Bedeutung dem Parlament überlässt. Über Einsprachen entscheidet der Stadtrat in eigener Kompetenz vorab, wobei er seinen Beschluss erst nach dem Erlass der Sonderbauvorschriften eröffnet. Heisst er die Einsprache gut, ändert er den Planentwurf gegebenenfalls ab und legt ihn allenfalls nochmals auf. Ändert dagegen das Parlament die Vorlage im Sinn der Einsprache, passt der Stadtrat seinen Beschluss entsprechend an, bevor er eröffnet wird. Daraus folgt, dass die beiden Verfahren zwar zusammenhängen, gleichwohl aber nicht vom selben



Entscheidungsträger entschieden werden. Mit den Einsprachen bzw. den einzelnen Vorbringen der Einsprecher setzt sich zumindest formell einzig der Stadtrat auseinander. Es kann mithin nicht gesagt werden, dass die einzelnen Stadträte deshalb nicht als befangen gelten können, weil das Parlament über den Sondernutzungsplan - aber eben nur über diesen - befindet.

3.6. Ein Ausstandsgrund liegt nach den kantonalen Bestimmungen vor, wenn der Betroffene persönlich berührt ist (Art. 7 Abs. 1 lit. a VRP), wenn dieser Vertreter, Beauftragter, Angestellter oder Organ einer an der Angelegenheit beteiligten Person ist oder in der Sache Auftrag erteilt hat (Art. 7 Abs. 1 lit. b VRP) oder aus anderen Gründen (Art. 7 Abs. 1 lit. c VRP) befangen erscheint. Sowohl hinsichtlich der Bedeutung des Begriffs "Befangenheit" als Generalklausel als auch hinsichtlich der Frage der Vorbefassung lehnt sich das Verwaltungsgericht eng an die Rechtsprechung des Bundesgerichts an (VerwGE B 2011/152 vom 24. Januar 2013 E. 5.2.1., abrufbar unter: www.gerichte.sg.ch; Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 192 f.).

3.6.1. Zu berücksichtigen ist indessen, dass Verwaltungsbehörden nicht nur zur neutralen Rechtsanwendung berufen sind, sondern insbesondere öffentliche Aufgaben zu erfüllen haben. Aus diesem Grund ist die Behörde oftmals Partei und gleichzeitig in eine Verwaltungsorganisation eingebunden. Beim Erlass von Verfügungen können Verwaltungsbehörden deshalb nicht im eigentlichen Sinn als unparteiisch bezeichnet werden (G. Steinmann, in: St. Galler Kommentar zu Art. 29 BV, 2. Aufl., Zürich/St. Gallen 2008, Rz. 18 zu Art. 29 mit Hinweis auf BGE 124 I 274 E. 3e). Dies zeigt sich insbesondere beim Erlass eines Gestaltungsplans. Diesem liegt das Planungsziel zu Grunde, dass damit eine vorzüglich gestaltete Überbauung ermöglicht werde, 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 (VerwGE B 2011/53 vom 14. Februar 2012 E. 4.1.2., abrufbar unter: www.gerichte.sg.ch). 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 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; VerwGE B 2011/53 vom 14. Februar 2012 4.1.2., abrufbar unter: www.gerichte.sg.ch).

3.6.2. Bei der Wahrung öffentlicher Interessen besteht demnach grundsätzlich keine Ausstandspflicht. Nehmen Personen in ihrer Funktion als Behördenmitglieder in einer bestimmten Angelegenheit öffentliche Interessen wahr, liegt folglich auch kein Ausstandsgrund vor. Aus diesem Grund bleibt die Planungsbehörde genauso zuständig, wenn die Planungsmassnahme ein eigenes Grundstück betrifft, wie wenn eine politische Gemeinde als Baubehörde ein eigenes Baugesuch behandeln muss (VerwGE B 2010/96 vom 14. Oktober 2010 E. 3.1.3., VerwGE B 2011/182 vom 3. Juli 2012 E. 3.3.f. mit Hinweisen, beide abrufbar unter: www.gerichte.sg.ch). In solchen Fällen wird im Kanton St. Gallen die Zuständigkeit zur Erteilung der Baubewilligung nicht an eine kantonale Behörde übertragen. Auch übt die Rekursinstanz ihr Ermessen nicht anstelle der örtlichen Planungsbehörde aus (VerwGE B 2011/182 vom 3. Juli 2012, E. 3.4., abrufbar unter: www.gerichte.sg.ch). Allein die Tatsache, dass das Grundstück der Politischen Gemeinde St. Gallen gehört, begründet also keinen Ausstandsgrund. Aus dem Gesagten folgt, dass der Stadträtin Elisabeth Beéry keine unzulässige Befangenheit vorgeworfen werden kann, bloss weil sie in ihrer Funktion als Vorsteherin der Direktion Bau und Planung und darauf als Vertreterin der Planungsbehörde Einsitz in den Beurteilungsgremien bezüglich der Erarbeitung der Vorprojekte hatte.

3.7. Einer vertiefteren Betrachtung bedarf dagegen die Rolle von Thomas Scheitlin, der als Stadtpräsident Behördenmitglied und als Verwaltungspräsident der Genossenschaft Olma Messen St. Gallen gleichzeitig Organ dieser Gesellschaft ist.



St.Galler Gerichte

3.7.1. Die politische Gemeinde St. Gallen verfolgt zumindest teilweise öffentliche Interessen, indem sie das der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen zugeteilte Grundstück der Genossenschaft Olma Messen St. Gallen im Baurecht überlassen hat, die ihrerseits eine Tätigkeit ausübt, die zumindest zum Teil im öffentlichen Interesse liegt und öffentliche Bedürfnisse befriedigt (zur Zonenkonformität der geplanten Nutzung siehe weiter hinten). Gemäss Handelsregisterauszug bezweckt die Genossenschaft, im öffentlichen Interesse der Ostschweiz die Durchführung der OLMA Schweizer Messe für Landwirtschaft und Ernährung sowie weiterer Messen aller Art, die Organisation von Tagungen, Kongressen und Veranstaltungen, die Vermietung der eigenen Infrastruktur für Veranstaltungen aller Art durchzuführen und jegliche Dienstleistungen im Zusammenhang mit Messen, Tagungen, Kongressen und anderen Veranstaltungen zu erbringen (www.afhn.sg.ch). In der Genossenschaft Olma Messen St. Gallen haben sich sodann mehrere Gemeinwesen und Private als Mitglieder zur Besorgung einer öffentlichen Aufgabe zusammengeschlossen. Alsdann ist statutarisch festgelegt, dass die Politische Gemeinde St. Gallen zwei, der Kanton St. Gallen einen Vertreter in den Verwaltungsrat der Genossenschaft abordnet. Damit handelt es sich um eine gemischtwirtschaftliche Unternehmung, wobei die Verbindung von Gewinnerzielung und Gemeinwohlziel im Unternehmenszweck typisch ist (D. Gsponer, Die Zone für öffentliche Bauten und Anlagen, Diss. Zürich 2000, S. 44). In dieser Sichtweise dient der angefochtene Gestaltungsplan den öffentlichen Interessen.

3.7.2. Ein Behördenmitglied hat wie gesagt von Gesetzes wegen in den Ausstand zu treten, wenn es Organ einer an der Angelegenheit beteiligten Person ist. Die kantonale Regelung gemäss Art. 7 Abs. 1 lit. b VRP geht damit weiter als die bundesrechtliche. Dies ist insofern unproblematisch, als der Anspruch auf Beurteilung einer Angelegenheit durch eine unbefangene und unparteiliche Behörde prozessualer Natur ist und damit grundsätzlich in die Regelungsbefugnis der Kantone fällt, zumindest soweit, als es sich wie vorliegend um ein Verfahren vor einer kantonalen Behörde handelt (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 173). Somit hat der Stadtpräsident, Abgeordneter der Stadt St. Gallen in den Verwaltungsrat der Genossenschaft Olma Messen St. Gallen, bei Geschäften, welche die Genossenschaft betreffen, unabhängig von einem allfälligen persönlichen Interesse gemäss Art. 7 Abs. 1 lit. a VRP in den Ausstand zu treten. Wegen des klaren Wortlauts von Art. 7 Abs. 1 lit. b VRP ist dem so, auch wenn der Stadtpräsident nicht in den Ausstand treten müsste, wenn die Stadt der



St.Galler Gerichte

Genossenschaft kein Baurecht gegeben und sie das Grundstück selbst als Grundeigentümerin und Bauherrin überbauen würde bzw. den Gestaltungsplan selbst initiiert hätte.

3.7.3. Die Beschwerdeführerinnen 1 und 2 verweisen in diesem Zusammenhang auf den - allerdings kritisierten - Entscheid des Bundesgerichts BGE 103 Ib 134. Darin wird festgestellt, dass grundsätzlich keine Ausstandspflicht bestehe, wenn ein Behördenmitglied, welches das Gemeinwesen zugleich in einem öffentlichen oder gemischtwirtschaftlichen Unternehmen vertrete, an Entscheiden mitwirke, welche die Interessen des Unternehmens berühren könnten (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 180 mit Hinweis auf die kritischen Lehrmeinungen zu BGE 103 Ib 134). Diesem Bundesgerichtsentscheid lag eine Verfügung des Veterinäramts des Kantons St. Gallen vom 29. Oktober 1975 bzw. ein Beschwerdeentscheid der Regierung des Kantons St. Gallen vom 22. Juni 1976 zu Grunde. Jener Fall lag in Bezug auf den Sachverhalt aber insofern anders, als der Kantonstierarzt von der Verfügung gegen den betroffenen Schweinemastbetrieb selber nicht direkt betroffen war. Das Bundesgericht bestätigte seinen Entscheid betreffend den Kanton St. Gallen in BGE 107 Ia 135 E. 2b nochmals, als es die Frage beurteilen musste, ob zwei Zürcher Regierungsräte in einem Rechtsmittelverfahren befangen seien, das auch ein Elektrizitätswerk betraf, bei dem sie von Amtes wegen Mitglieder des Verwaltungsrats waren (Kiener/Rütsche/Kuhn, Öffentliches Verfahrensrecht, Zürich/St. Gallen 2012, Rz. 523 f.). Dieser Entscheid ist für den vorliegend jedoch ebenfalls nicht einschlägig, da dort auf Art. 10 Abs. 1 lit. a VwVG bzw. das persönliche Interesse am Ausgang des Verfahrens Bezug genommen wird, während Art. 7 Abs. 1 lit. b VRP den Ausstand unabhängig davon allein wegen der nahen Beziehung zu Beteiligten bzw. zum Streitgegenstand vorschreibt.

3.7.4. Benjamin Schindler kommt sodann unabhängig von Art. 7 Abs. 1 lit. b VRP zum Schluss, dass Doppelrollen grundsätzlich problematisch seien. Nach ihm hat ein solcher Doppelfunktionär zumindest dann in den Ausstand zu treten, wenn er insoweit vorbefasst ist, als er sich bereits - wie vorliegend - im Führungsorgan des Unternehmens mit derselben Angelegenheit zu befassen hatte und dabei eine ähnliche oder qualitativ gleiche Frage zu beurteilen war (Schindler, a.a.O., S. 174 f.). Dazu kommt, dass sich ein Behördenmitglied, auch wenn es sich bei diesem um einen vom Gemeinwesen nach Art. 926 des Obligationenrechts (SR 220, abgekürzt OR)



abgeordneten Interessenvertreter handelt, womit es dank institutioneller Absicherungen einem allfälligen Interessenkonflikt grundsätzlich nicht ausgesetzt wäre, wegen seiner Mitgliedschaft im Exekutivorgan der betroffenen Gesellschaft gleichwohl mit dieser identifiziert. Dies gilt insbesondere in Fällen wie dem vorliegenden, wo der abgeordnete Vertreter das Exekutivorgan der Gesellschaft präsidiert. In einer solchen Konstellation ist die Gefahr einer Befangenheit stark erhöht, weshalb an deren Nachweis im Einzelfall keine hohen Anforderungen mehr gestellt werden müssen (a.a.O., S. 179).

3.7.5. Aus dem Gesagten folgt, dass beim Beschluss über die Einsprachen zwar nicht die damalige Stadträtin, jedoch der Stadtpräsident als befangen erscheint bzw. beim Entscheid über die Einsprachen gegen den Sondernutzungsplan in den Ausstand hätte treten müssen. Da der Anspruch auf Einhaltung der Ausstandsregeln formeller Natur ist, ist der Entscheid, der in Verletzung dieser Bestimmungen zustande gekommen ist, im Anfechtungsfall ohne materielle Prüfung aufzuheben.

In Anbetracht der Tragweite, der Bedeutung und des Umfangs des geplanten Bauvorhabens und mit Blick darauf, dass sich die gleichen bzw. ähnliche Rechtsfragen erneut stellen werden, wenn der Stadtrat in korrekter Zusammensetzung über die Einsprachen befinden wird, rechtfertigt es sich, den vorliegenden Sondernutzungsplan auch hinsichtlich der anderen formellen und materiellen Einwände zu überprüfen, wie es die Vorinstanz auch getan hat.

4. Die Beschwerdeführerin 2 stellt im Beschwerdeverfahren wiederum die Einsprache- und Rekurslegitimation der Beschwerdegegnerin 2 in Frage. Sie bestreitet insbesondere die notwendige Beziehungsnähe zur Streitsache.

4.1. Zur Einsprache bzw. zur Erhebung des Rekurses oder der Beschwerde ist berechtigt, wer ein eigenes schutzwürdiges Interesse dartut (Art. 83 Abs. 2 BauG und Art. 45 Abs. 1 VRP).

4.1.1. Schutzwürdig ist das Interesse dann, wenn der Betroffene rechtlich geschützte Interessen geltend macht oder wenn eine Verfügung oder ein Entscheid seine tatsächliche Interessenlage mehr berührt als diejenige irgendeines Dritten oder der Allgemeinheit. Das schutzwürdige Interesse besteht im "praktischen Nutzen", den ein



erfolgreich geführtes Rechtsmittel dem Betroffenen in seiner rechtlichen oder tatsächlichen Situation einträgt, bzw. in der Abwendung materieller, ideeller oder sonstiger Nachteile, die ein Bestand der angefochtenen Verfügung oder des Entscheids mit sich bringen würde (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 39).

4.1.2. Das Rechtsschutzinteresse musste nach bisheriger Praxis hinsichtlich aller Gründe, die der Rekurrent oder Beschwerdeführer vorbringt, gegeben sein und geprüft werden (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 394; Heer, a.a.O., Rz. 934 f. mit weiteren Hinweisen; GVP 2006 Nr. 32 E. 4 b S. 128). Neu muss das Anfechtungsinteresse nicht mehr mit dem Interesse übereinstimmen, das durch die von der beschwerdeführenden Person als verletzt bezeichneten Normen geschützt wird, wenn eine besondere Beziehungsnähe in räumlicher Hinsicht vorliegt (BR 3/2011 S. 154 f. mit Hinweis und Anmerkung). Demnach können Nachbarn verlangen, dass ein Bauvorhaben im Lichte all jener Rechtssätze überprüft wird, die sich rechtlich oder tatsächlich in dem Sinne auf ihre Stellung auswirken, dass ihnen im Fall ihres Obsiegens ein praktischer Nutzen entsteht (BGer 1C_236/2010 vom 16. Juli 2010 E. 1.4). So spielt es zum Beispiel bei der Rüge der mangelhaften Erschliessung keine Rolle mehr, ob das Grundstück des Einsprechers bzw. Beschwerdeführers über die gleiche Strasse erschlossen wird wie das Baugrundstück. Eine hinreichende Erschliessung im Sinne von Art. 19 des Raumplanungsgesetzes (SR 700, abgekürzt RPG) ist Voraussetzung für die Erteilung einer Baubewilligung (Art. 22 Abs. 2 lit. b RPG). Ist die Erschliessung ungenügend, muss die Baubewilligung verweigert werden. Der konkrete praktische Nutzen des Nachbarn besteht darin, dass das Bauvorhaben nicht wie geplant verwirklicht werden kann, wenn er mit seiner Rüge durchdringt (BGer 1C_37/2011 vom 14. April 2011 E. 2.3.3 mit Hinweisen). Das im bundesgerichtlichen Verfahren massgebende Kriterium für die Legitimation des Nachbarn in Bausachen, dass für diesen im Fall des Obsiegens ein praktischer Nutzen entstehen muss, gilt auch im kantonalen Verfahren (ZBI 11/2011 S. 602). Nicht zulässig ist hingegen das Vorbringen von Beschwerdegründen, mit denen einzig ein allgemeines öffentliches Interesse an der richtigen Anwendung des Rechts verfolgt wird, ohne dass dem Rechtsuchenden im Falle des Obsiegens ein Vorteil entsteht (BGer 1C_203/2012 vom 18. Januar 2013 E. 1.2 mit Hinweisen).

4.1.3. Die strikte Trennung zwischen Beschwerdebefugnis und Beschwerdegründen ändert nichts daran, dass die Stellung als Bewohner oder Grundeigentümer in einem



bestimmten Gebiet bzw. in der Nachbarschaft oder das allgemeine Interesse an der Einhaltung der Rechtsordnung allein kein schutzwürdiges Interesse an der Anfechtung einer Baubewilligung oder Zonenplanänderung begründen. Soweit einzig die Wahrung öffentlicher Interessen in Frage steht, sind dazu wie gesagt die zuständigen Behörden berufen (Heer, a.a.O., N 236). Nachbarn sind bei der Rechtsmittelführung nur dann zugelassen, wenn eine enge räumliche Beziehung zum Baugrundstück oder Plangebiet gegeben ist und sie direkt und in höherem Mass als irgendjemand in den eigenen Interessen beeinträchtigt werden bzw. die festgesetzte Nutzung sich nachteilig auf ihr eigenes Grundstück auswirken kann. Ob und inwiefern dies der Fall ist, hängt zum einen vom Abstand zwischen den Grundstücken, zum anderen von der Art und Intensität der befürchteten Auswirkungen ab (BGE 121 II 171 E. 2b, BGE 1C_119/2007 vom 13. November 2008 E. 1.2). Das Gleiche gilt für das Vorbringen von Beschwerdegründen, mit denen einzig ein allgemeines öffentliches Interesse an der richtigen Anwendung des Rechts verfolgt wird, ohne dass dem Beschwerdeführer im Falle des Obsiegens ein Vorteil entsteht. Das Element des praktischen tatsächlichen Nutzens bildet somit ein wichtiges Eintretenskriterium, mit welchem ein "Ausufern" der Beschwerdemöglichkeiten verhindert werden kann (BGE 137 II 30 E. 2.2.3).

4.1.4. Eine enge räumliche Beziehung des Nachbargrundstücks wird dann bejaht, wenn eine örtliche Nähe zur Bauparzelle besteht, die eine Beeinträchtigung des Nachbargrundstücks nicht ausschliesst (Cavelti/Vögeli, a.a.O., N 414). Auf abstrakt bestimmte Distanzwerte kommt es dabei nicht an (BGE 136 II 281 E. 2.3.1. mit Hinweisen). Das Beschwerderecht wird in der Regel anerkannt, wenn der Bau oder Betrieb einer projektierten Anlage mit Sicherheit oder grosser Wahrscheinlichkeit zu Immissionen führt und der Beschwerdeführer durch diese - seien es Lärm-, Staub-, Erschütterungs-, Licht- oder andere Einwirkungen - betroffen wird. Sind solche Beeinträchtigungen zu erwarten, ändert auch der Umstand, dass eine grosse Anzahl von Personen davon betroffen ist, nichts an der Beschwerdebefugnis. So hat das Bundesgericht schon erkannt, dass bei grossflächigen Immissionen ein sehr weiter Kreis Betroffener zur Beschwerdeführung legitimiert sein kann, zum Beispiel die Anwohner eines Flughafens einschliesslich jener, die in der Verlängerung der Flugpisten wohnen, oder all jene Personen, die von Schiesslärm betroffen sind, wenn sie den Lärm deutlich hören können und dadurch in ihrer Ruhe gestört werden. In dicht besiedelten Gebieten kann somit grundsätzlich sehr vielen Personen die



Beschwerdeberechtigung zukommen, ohne dass eine unzulässige Popularbeschwerde vorliegt. Wird die Einsprachebefugnis aus Immissionen des Zubringerverkehrs abgeleitet, müssen diese deutlich wahrnehmbar sein, damit daraus eine Berechtigung abgeleitet werden kann. Ist dies der Fall, können wiederum viele Personen einspracheberechtigt sein, selbst solche, die beispielsweise ungefähr einen Kilometer vor der Einfahrt in ein Kiesgrubengelände wohnen, wenn während 40 bis 50 Jahren durchschnittlich mit 120 Hin- und Rückfahrten pro Tag zu rechnen ist. Entscheidend sind nicht einzelne Kriterien wie Distanz oder Sichtverbindung zum Vorhaben. Die Legitimationsvoraussetzungen werden vielmehr in einer Gesamtwürdigung an Hand der im konkreten Fall vorliegenden tatsächlichen Verhältnisse geprüft (VerwGE B 2010/233 vom 15. Dezember 2011 E. 3.4.1. mit Hinweis).

4.1.5. Der Nachweis der besonderen Beziehungsnähe ist nur dann nicht nötig, wenn der Einsprecher behauptet, das Bauvorhaben verletze die Norm einer Schutzverordnung, in deren Schutzbereich sich auch seine Liegenschaft befindet. Schutzverordnungen verfolgen Ziele, die ausschliesslich im öffentlichen Interesse liegen (VerwGE B 2009/25 vom 15. Oktober 2009 E. 1.4., in: www.gerichte.sg.ch).

4.2. Konkret stossen das Plangebiet und die Liegenschaft Parz.-Nr. C 1550 der Beschwerdegegnerin 2 an der St. Jakob-Strasse nicht aneinander, und am Grund der Bauparzelle besteht wegen der dazwischenliegenden Überbauung kein Sichtkontakt. Da die Grundstücke aber lediglich rund 25 m auseinanderliegen, das Sockelgeschoss die Traufhöhe der umliegenden Gebäude übernimmt und der Turm über 60 m in die Luft ragen soll, wird das Olma-Hochhaus vom Grundstück der Beschwerdegegnerin 2 und umgekehrt ihres von verschiedenen Hotelzimmern und der Skylounge des geplanten Conference Centers 6 aus ohne weiteres einsehbar sein. Dazu kommt, dass das Grundstück der Beschwerdegegnerin 2 - zwar bloss kurze Zeit und das auch nur im Sommer - vom Turm beschattet wird. Damit ist die für die Einspracheberechtigung notwendige, in räumlicher Hinsicht besondere Beziehungsnähe ohne weiteres gegeben. Ob das geplante Zentrum darüber hinaus einen wahrnehmbaren Mehrverkehr generiere, muss unter diesen Umständen nicht geprüft werden. Die Beschwerdegegnerin 2 war somit ohne Weiteres berechtigt, gegen den aufgelegten Gestaltungsplan Einsprache zu erheben. Der Stadtrat und die Vorinstanz sind damit zu Recht auf die Einsprache bzw. den Rekurs der Beschwerdegegnerin 2 eingetreten.



4.3. I. und M., beide St. Gallen, weitere Einsprecher und Rekurrenten, erklärten mit Schreiben vom 18. Oktober 2012 ausdrücklich, dass sie sich an den beiden Beschwerdeverfahren nicht beteiligen werden. Nachbarn ist es im Planungs- und Baubewilligungsverfahren anders als der Bauherrschaft und der Vorinstanz unbenommen, von einer weiteren Teilnahme im nachfolgenden Rechtsmittelverfahren Abstand zu nehmen. Erklären diese privaten Verfahrensbeteiligten ausdrücklich ihr Desinteresse, werden sie nicht bloss von der Kostentragungspflicht entbunden, darüber hinaus verzichten sie auch auf ihre Beteiligtenstellung und erhalten demzufolge grundsätzlich auch keinen Beschwerdeentscheid zugestellt (vgl. dazu Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 780, R. Hirt, Die Regelung der Kosten nach st. gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, Diss., St. Gallen 2004, S. 81 ff.). Anders läge die Sache einzig, wenn der Ausgang des Verfahrens Auswirkungen auf die Kostenfolge des vorinstanzlichen Rekursverfahrens hätte (Hirt, a.a.O., S. 103).

5. Zentrale Bauvoraussetzung ist, dass Bauten und Anlagen dem Zweck der Nutzungszone entsprechen (Art. 22 Abs. 2 lit. a RPG). Die Zonenkonformität zeigt sich an Hand des Nutzungsplans und der zugehörigen Nutzungsvorschriften. Der Zweck der Nutzungszonen ergibt sich dabei abstrakt aus der Umschreibung der Zonenarten (Art. 11 ff. BauG). Die Zonenkonformität im Sinne des Bundesrechts setzt einen funktionalen Zusammenhang zwischen Bauvorhaben und Zonenzweck voraus (vgl. GVP 2000 Nr. 17; Heer, a.a.O., Rz. 360). Die Beurteilung, ob ein Bauvorhaben dem Zweck der Zone entspricht, beurteilt sich, insbesondere auch auf das zulässige Immissionsmass bezogen, rein abstrakt, das heisst losgelöst von den konkreten Verhältnissen und Einwirkungen in der Nachbarschaft (VerwGE B 2009/71 und 72 vom 18. März 2010 E. 3.1. mit Hinweis, abrufbar unter: www.gerichte.sg.ch).

5.1. Die zonenmässige Grundordnung kann mit Sondernutzungsplänen weitergeführt und differenziert werden (Waldmann/Hänni, Handkommentar zum Raumplanungsgesetz, Bern 2006, N 13 zu Art. 14 RPG). Während mit einem Überbauungsplan mit besonderen Vorschriften von den allgemeinen Zonenvorschriften nur insoweit abgewichen werden kann, als damit die Zweckbestimmung der Zone gewahrt bleibt (Art. 23 lit. b BauG), ermöglicht der Gestaltungsplan, mit Zustimmung aller bzw. einer qualifizierten Mehrheit der Grundeigentümer, vom Zonenplan abzuweichen (Art. 28 Abs. 1 und 2 BauG). Dies ist jedenfalls soweit möglich, als sich



die Abweichungen an den vorgegebenen Rahmen der Grundordnung halten. Nicht zulässig wären demnach Gestaltungspläne, die für ein grösseres Gebiet insgesamt eine Überbauung anstreben, die nur in einer anderen Zonenart oder in einer höheren Bauklasse statthaft wären (GVP 1997 Nr. 69 S. 149 f.). Das Bundesgericht hat kürzlich in einem Entscheid den Kanton St. Gallen betreffend unter Hinweis auf Waldmann/Hänni (a.a.O., N 13 zu Art. 14 RPG) ausgeführt, dass ein Sondernutzungsplan, der für ein grösseres Gebiet insgesamt eine Überbauung ermögliche, die ansonsten nur in einer anderen Zonenart oder in einer höheren Bauklasse möglich sei, besonders begründet sein müsse (BGer 1C_429/2012 vom 15. April 2013 E. 6.2 f.). Damit wird aber der St. Galler Gesetzgebung insofern nicht Rechnung getragen, als nach der kantonalen Regelung Sondernutzungspläne zwar wie sämtliche Planerlasse öffentlich aufgelegt werden müssen (Art. 29 Abs. 1 BauG), anders als der Zonenplan und das Baureglement aber nicht dem fakultativen Referendum unterstehen (Art. 30 Abs. 1 BauG). Aus diesem Grund kann im Kanton St. Gallen mit einem Sondernutzungsplan vom Zonenzweck nicht abgewichen werden. Abweichungen von der Regelbauweise sind nur innerhalb des durch die Zonenart vorgegebenen Rahmens der Grundordnung möglich. Dies gilt nicht nur für Überbauungspläne mit besonderen Vorschriften, wie es in Art. 23 lit. b BauG ausdrücklich festgehalten ist, sondern auch für Gestaltungspläne. Im Kanton St. Gallen haben sich Sondernutzungspläne, die nicht dem fakultativen Referendum unterstehen, generell an die Grenze der materiellen Zonenplanänderung zu halten, ansonsten die Referendumpflicht für den Zonenplan und das Baureglement nach Art. 30 Abs. 1 BauG umgangen und damit verletzt würde (GVP 2003 Nr. 19 S. 73; VerwGE B 2011/53 vom 14. Februar 2012 E. 3.3. und 4.1.2.; VerwGE B 2011/182 vom 3. Juli 2012 E. 4.1. und 5.5.1. VerwGE B 2009/111 vom 24. August 2010 E. 4, alle abrufbar unter: www.gerichte.sg.ch).

5.2. Konkret soll in der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen eine Überbauung mit einem Hochhaus mit Kongress- und Konferenzräumen samt Foyer für 700 bis 1'100 Personen, 158 Hotelzimmern und einer Skylounge im 15. Obergeschoss für spezielle Anlässe bzw. einem multifunktionalen Event- und Seminarraum der Olma Messen realisiert werden. Das Hotel soll von der Hotelkette Holiday Inn betrieben werden.

5.2.1. Die Vorinstanz ist im angefochtenen Entscheid zum Schluss gekommen, dass die Förderung des Kongress- und Konferenztourismus im öffentlichen Interesse liege,



St.Galler Gerichte

weshalb der diesem Zweck dienende Neubau zonenkonform sei. Die im gleichen Gebäude geplante Hotelnutzung erweise sich dabei als der Hauptnutzung funktional zudienende und flächenmässig untergeordnete Nebennutzung, womit sie ebenfalls als zonenkonform gelte.

5.2.2. Die Beschwerdegegnerinnen bestreiten diese Beurteilung. Weder die Durchführung von verschiedenartigen Konferenzen und Kongressen, noch der Betrieb eines Hotels sei eine öffentliche Aufgabe. Über das ganze Jahr gerechnet erweise sich die zonenwidrige Hotelnutzung als überwiegend, auch wenn der Hotelbetrieb weniger Fläche beanspruche als die Kongressnutzung. Die Beschwerdegegnerin 1 bestreitet jedoch auch letzteres. Die Tiefgarage mit ihren 99 Parkplätzen müsse zwingend überwiegend dem Hotel und nicht den Kongressräumen zugeteilt werden. Das Gleiche gelte für das Treppenhaus und die Liftanlage. Das Hotel beanspruche schliesslich von den 17 oberirdischen Geschossen zehn Stockwerke. Es gehe deshalb nicht an, dass diese Flächen für die Erschliessung ebenfalls mehrheitlich der Kongressnutzung zugerechnet würden.

5.2.3. Zonen für öffentliche Bauten und Anlagen sind nach Art. 18 BauG für bestehende und künftige öffentliche Bauten und Anlagen bestimmt. Entsprechend dem Zonenzweck müssen Bauten oder Anlagen, damit sie sich in der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen als zonenkonform erweisen, im öffentlichen Interesse liegen und öffentliche Bedürfnisse befriedigen. Sie haben der Allgemeinheit zu dienen und nicht nur einem privilegierten, bestimmt eingegrenzten Personenkreis. Öffentliche Bauten und Anlagen dienen dem Gemeinwesen unmittelbar durch ihren Gebrauchswert als Verwaltungsvermögen oder als Sachen im Gemeingebrauch, wie Verwaltungsgebäude, Schulhäuser, Spitäler, Gefängnisse oder Asylunterkünfte. Bauten und Anlagen im öffentlichen Interesse helfen im weiteren Sinn Aufgaben des modernen Leistungs- und Sozialstaats wahrzunehmen. Dazu gehören Park- oder Sportanlagen wie Schwimmbäder, Tennisplätze, ein Pfadihaus oder Alterswohnungen (Waldmann/Hänni, a.a.O., Rz. 50 zu Art. 3 RPG).

5.2.4. Private Bauten mit beschränktem oder geschlossenem Benützerkreis widersprechen demnach dem Zonenzweck und fallen als öffentliche Bauten oder Anlagen grundsätzlich ausser Betracht. Die Praxis lässt allerdings private



Nebennutzungen einer öffentlichen Anlage zu, sofern sie betriebsnotwendig sind oder sonst mit letzterer in einem unmittelbaren sachlichen Zusammenhang stehen. Als zonenwidrig wurde dagegen ein Einkaufszentrum befunden, das als Nebenbetrieb für eine Kunsteisbahn geplant wurde, für welche die Zone für öffentliche Bauten und Anlagen ursprünglich errichtet worden war (Waldmann/Hänni, a.a.O., Rz. 49 zu Art. 22 RPG). Nebenanlagen müssen dem Betrieb der öffentlichen Hauptnutzung dienen, wie zum Beispiel ein Personalrestaurant einer Klinik. In diesem Fall steht dem Zonenzweck nicht entgegen, dass in der Spitalmensa neben dem Spitalpersonal und Patienten auch Besucher bewirtet werden, zumal konkret die beschränkten Öffnungszeiten bis 19 Uhr zum Einen und der Andrang zu den Hauptmahlzeiten durch das Spitalpersonal zum Anderen keine zufriedenstellende Verpflegung von anderen Personen zulies. Das Gesagte gilt jedenfalls solange, als die private Nebennutzung keine eigenständige Bedeutung erlangt. Wann die Grenze erreicht ist, hängt von verschiedenen Faktoren im Einzelfall ab. Ausschlaggebend können das Ausmass der Immissionen oder das Grössenverhältnis der von der Nebennutzung beanspruchten Fläche zur Zone für öffentliche Bauten und Anlagen in ihrer Gesamtheit sein (D. Gsponer, Die Zone für öffentliche Bauten und Anlagen, Diss. Zürich 2000, S. 128).

5.2.5. Eine Nutzung bzw. ein Bauvorhaben entspricht nicht nur dann der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen, wenn die Baute oder Anlage im Eigentum des Gemeinwesens steht. Vielmehr ist auch eine private Trägerschaft denkbar (Heer, a.a.O., Rz. 387; VerwGE B 2006/32 vom 8. Juni 2006 E. 3.a, abrufbar unter: www.gerichte.sg.ch; Gsponer, a.a.O., S. 39 ff. und S. 44 ff.). Für die Frage der Zonenkonformität ist weder die eigentümliche Zugehörigkeit der Sache noch die Grösse ihres Benutzerkreises, sondern allein ihre Zweckbestimmung massgebend. Somit ist auch eine Baute mit einem beschränkten Benutzerkreis in dieser Zone zulässig, sofern sie im Dienst einer öffentlichen Aufgabe steht. Aus diesem Grund kann eine Schulsportanlage neben Unterrichtszwecken auch noch für gewisse Zeit ausschliesslich für die Mitglieder eines privaten Vereins zur Verfügung stehen. Ebenfalls möglich in der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen sind Altersheime, auch wenn in dieser Institution wesensmässig einzelne Nutzniesser zeitweilig die Sache in ausschliesslicher Weise nutzen können (Gsponer, a.a.O., S. 28). Das Gleiche gilt beispielsweise für Schrebergärten, obgleich sie nicht für alle zugänglich sind (Waldmann/Hänni, a.a.O., Rz. 50 zu Art. 3 RPG).



5.3. Bei Tagungen und Kongressen handelt es sich um Zusammenkünfte von Personen, die in einem speziellen Themenbereich arbeiten. Beide Begriffe werden häufig synonym verwendet; Kongresse sind mehrtägige Veranstaltungen mit zahlreichen Teilnehmern, während die Tagung dem Namen entsprechend meist eintägig ist und einen kleineren Teilnehmerkreis hat. Solche Veranstaltungen werden vornehmlich zu Aus- und Fortbildungszwecken und zum Wissensaustausch durchgeführt, womit der Nutzungszweck im öffentlichen Interesse liegt. Daran ändert nichts, dass solche Anlässe auch von privaten Veranstaltern durchgeführt und die Konferenzräume somit hin und wieder auch zu rein privaten Zwecken gebucht werden. Insgesamt sind Kongresshäuser wie Kultureinrichtungen, Theater und Konzerthäuser auf Grund ihrer Bestimmung auf ein breites Publikum ausgerichtet und allen öffentlich zugänglich. Damit entsprechen sie dem Zweck der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen, wie dies auch für Mehrzweckhallen gilt, die verschiedensten Zwecken, von Sportveranstaltungen bis hin zu Gemeindeversammlungen, Kongressen und rein privaten Anlässen dienstbar sind (vgl. Gsponer, a.a.O., S. 72).

5.4. Unbestritten ist, dass ein eigentlicher Hotellerie-Betrieb in der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen zonenwidrig ist.

5.4.1. Nach Art. 2 der besonderen Vorschriften zum vorliegenden Gestaltungsplan (nachfolgend: besV) bezweckt dieser die Realisierung einer städtebaulich und architektonisch vorzüglichen Lösung für ein Kongress- und Konferenzgebäude der Olma Messen St. Gallen mit ergänzender Hotelnutzung. Es fragt sich also, ob sich die an sich zonenfremde Hotelnutzung im vorliegenden Fall gemessen an den konkreten Umständen im Rahmen eines Gestaltungsplans begründen lässt. Gemäss Beilageplänen, die Bestandteil des Gestaltungsplans bilden (Art. 1 Abs. 2 besV), soll das Eingangsgeschoss dem gemeinsamen Zugang von Kongress, Konferenz sowie Hotelbetrieb dienen, die oberen Geschosse des Sockelbaus beinhalten die Räume für den Kongress- und Konferenzbetrieb sowie einige Büros der Olma Messen. Im Turm sind die Hotelzimmer einschliesslich Nebenräumen untergebracht, im obersten, überhöhten Geschoss befindet sich die Sky-Lounge. Gemäss Nutzungsflächennachweis im Planungsbericht sind von den insgesamt gut 16'470 m² Nutzfläche 5'857 m² eindeutig der Kongress- und Konferenznutzung durch die Olma Genossenschaft sowie 4'776 m² der Alleinnutzung durch den Hotelbetrieb zuzuweisen.



St.Galler Gerichte

Nach Verteilung der nicht eindeutig einer der beiden Nutzungen zurechenbaren Flächen von 5'834 m² – die Flächen in der Tiefgarage sowie die Zugänge und Erschliessungsanlagen – im Verhältnis der Alleinnutzungen ergibt sich, dass die Kongress- und Konferenznutzung rund 55 Prozent der verfügbaren Nutzflächen belegt, womit der Hotelnutzung ein Anteil von knapp 45 Prozent angerechnet werden muss. Damit halten sich die beiden Nutzungen flächenmässig etwa die Waage. Auf die beantragte Expertise betreffend Nutzungsflächennachweis kann somit verzichtet werden, weil es keine Rolle spielt, ob der Hotelnutzung tatsächlich nur rund die Hälfte oder allenfalls etwas mehr von der nicht eindeutig zuzuweisenden Fläche angerechnet werden muss.

5.4.2. Die Beschwerdegegnerin 1 rügt, die vorgesehene Hotelbetreiberin sei an sich schon ungeeignet dafür, den Bedarf von Kongressteilnehmern abzudecken, weil im Konferenztourismus im internationalen Vergleich Viersternhotels die einzig übliche Kategorie seien. Die Einschätzung der Nachfrage nach Hotelzimmern durch Kongressteilnehmer und die Bereitstellung des entsprechenden Angebots ist alleinige Sache der Projektantin. Es ist nicht Sache des Gerichts, diesen unternehmerischen Entscheid zu überprüfen.

5.4.3. Das Verwaltungsgericht hat in einem ähnlichen Fall entschieden, dass das Tagungshotel des Weiterbildungszentrums Holzweid in der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen zulässig sei (VerwGE B 2006/32 vom 8. Juni 2006 E. 3 b aa, abrufbar unter: www.gerichte.sg.ch). Es erwog dabei, dass der Hotellerie-Betrieb auf dem Campusgelände deshalb einer zulässigen öffentlichen Nebennutzung entspreche, weil es sich hier um eine reine Nebeneinrichtung des Weiterbildungszentrums handle und der Hotellerie damit in Bezug auf die universitären Kernaufgaben eine bloss zudienende Funktion zukomme.

Der entscheidende Unterschied zum geplanten Hotel auf dem Olma-Areal besteht darin, dass ersteres nur im Zusammenhang mit dem Bildungsangebot der Universität und des Weiterbildungszentrums gebucht werden kann. Auf dem Campusgelände können einzig Besucher einer Veranstaltung der Universität St. Gallen übernachten, nicht aber Dritte (www.unisg.ch/de/Weiterbildung/ZentrumUndUnterkunft). Dementsprechend ist auch das Tagungshotel der Universität einzig auf Teilnehmer



solcher Weiterbildungsveranstaltungen zugeschnitten. Dies zeigt sich unter anderem darin, dass in diesem Hotel bewusst auf ein Fernsehgerät in den Zimmern verzichtet wurde, damit sich die Weiterbildungsteilnehmer am Abend in der Lounge im Eingangsbereich des Gebäudes treffen, wo Gedanken ausgetauscht und Kontakte gepflegt werden sollen (www.unisg.ch/de/Weiterbildung/ZentrumUndUnterkunft/Uebernachten/Zimmerpreise).

5.4.4. Aus dem Gesagten folgt, dass das Hotellerie-Angebot des Weiterbildungszentrums Holzweid mit dem auf dem Olma-Gelände geplanten Hotel nicht vergleichbar ist. Das Urteil vom 8. Juni 2006 betreffend Erweiterung des Zentrums um das Campus-Gebäude kann somit für den vorliegenden Fall nicht als Präjudiz herangezogen werden. Anders als beim Hotel auf dem Campusgelände können die 158 Hotelzimmer im Conference Center 6 wie bei jedem Hotel von jedermann, insbesondere auch von Gästen ausserhalb des Kongress- und Messebetriebs der Genossenschaft Olma Messen gebucht werden. Dies ist auch nötig, ansonsten das für St. Galler Verhältnisse grosse Hotel einzig im Zusammenhang mit dem Messe- und Konferenzbetrieb von vornherein nicht wirtschaftlich betrieben werden könnte. Im Jahr 2012 beispielsweise fanden auf dem Olma-Gelände total 13 Messen statt, davon neun Eigenveranstaltungen und vier Gastmessen und etwa 100 weitere Veranstaltungen wie Kongresse, Versammlungen und Konzerte. Dazu kam der zusammen mit der Stadt St. Gallen durchgeführte Energiekongress für nachhaltige Produktion und Nutzung von Energie. Turnusgemäss fehlten zwar einige grosse Medizinkongresse, namentlich der internationale Brustkrebskongress (Bilanz-Medienorientierung der Olma Messen St. Gallen vom 21. März 2013, www.olma-messen.ch). Letzterer hat in diesem Jahr aber ohnehin vorderhand zum letzten Mal in St. Gallen stattgefunden. Gemäss Aussage des Präsidenten der Stiftung St. Gallen Oncology Conferences liegt der Grund dafür in erster Linie in den fehlenden Hotelzimmern in der Region (www.nzz.ch/aktuell/schweiz/brustkrebskongress-2015-in-wien-statt-in-st-gallen-1.17656860), wobei dieses Problem mit dem Olma-Hotel allein noch nicht gelöst wäre.

Allein mit Hotelgästen aus dem Messe- und Konferenzbereich könnte das geplante Hotel mit 158 Zimmern folglich nicht während des ganzen Jahres betrieben werden. Das Olma-Hotel müsste über das ganze Jahr gesehen vielmehr zu einem wesentlichen



Teil von Gästen ausserhalb des Messe- und Kongressbetriebs frequentiert werden, womit bei der vorliegenden Hotellerie anders als beim Tagungshotel auf dem Campusgelände von keiner untergeordneten Nebennutzung gesprochen werden kann. Damit handelt es sich um ein ganz gewöhnliches Hotel, das von seiner Nutzungsart, seiner Grösse und seinen Immissionen her in eine Wohn-Gewerbe-, Kern-, oder allenfalls Kurzzone gehört (Art. 10 BauG). Daran vermag auch nichts zu ändern, dass das Hotel für die Genossenschaft Olma Messen St. Gallen beim angestrebten Ausbau der Sparte Congressevents nützlich oder sogar zwingend erforderlich ist.

5.4.5. Aus dem Gesagten folgt, dass sich das dem umstrittenen Gestaltungsplan zugrunde liegende Bauvorhaben wegen der vorgesehenen eigenständigen Hotellerie insgesamt als nicht zonenkonform erweist.

6. Der angefochtene Gestaltungsplan bildet die planerische Grundlage und Voraussetzung für die bauliche Realisierung des Conference Centers 6 als Hochhaus im Sinn von Art. 69 Abs. 1 BauG. Bei der Parzellenfläche von 3'296,3 m² und einer geplanten anrechenbaren Bruttogeschossfläche von 10'215 m² ergibt sich eine Ausnützungsziffer von 3,1. Der Gebäudekomplex soll drei Unter-, ein Erd- und 16 Obergeschosse (inklusive oberstes Geschoss für die Technik der Sky-Lounge) aufweisen bzw. über 60 m hoch werden. Als solches darf es ausserhalb von Industriezonen nur auf Grund von Überbauungs- oder Gestaltungsplänen bewilligt werden (Art. 69 Abs. 5 BauG). Konkret liegt ein Gestaltungsplan vor.

6.1. Nach Art. 33 Abs. 3 lit. b RPG gewährleistet das kantonale Recht die volle Überprüfung von Nutzungsplänen durch wenigstens eine Beschwerdebehörde. Der Anspruch umfasst neben der Rechts- und Sachverhaltskontrolle auch die Ermessensüberprüfung (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). Hält sich die politische Gemeinde an die erwähnten Schranken, wahrt dieses den nötigen Ermessensspielraum der Planungsbehörde bei der Orts- und Regionalplanung (Art. 3 Abs. 2 BauG). Demgegenüber ist die Kognition des Verwaltungsgerichts bei der Überprüfung der Nutzungsplanung beschränkt, und es ist lediglich zur Rechtskontrolle befugt (Art. 61 Abs. 1 und 2 VRP). Liegt ein Entscheid noch innerhalb des Ermessensspielraums bzw. wurden die Verfassungsprinzipien



sowie der Sinn und Zweck der gesetzlichen Ordnung beachtet, ist noch keine Rechtsverletzung gegeben, selbst wenn das Ermessen unzweckmässig gehandhabt wurde (VerwGE B 2010/227 und 228 vom 6. Juli 2011 E. 3.1., abrufbar unter: www.gerichte.sg.ch).

6.2. 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 (Heer, a.a.O., 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.

6.2.1. Da die Vorschriften der Regelbauweise nach Art. 9 Abs. 1 BauG Bestandteil der Zonenordnung sind, kann wie in Erwägung 5.1. bereits gesagt von der in der Bauordnung enthaltenen Regelbauweise einer bestimmten Zone abgewichen werden. Die Grenze der zulässigen Abweichungen ergibt sich dabei einerseits aus dem Erfordernis der städtebaulich 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.

6.2.2. 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, zeichnet sich eine städtebaulich vorzügliche Gestaltung durch spezifische Vorzüge gegenüber der Regelbauweise aus; diese Vorzüge sind ebenso nach den Zielen und Grundsätzen des RPG zu bewerten (VerwGE B 2011/53 vom 14. Februar 2012 E. 4.1.1., abrufbar unter: www.gerichte.sg.ch). Beim Bau eines Hochhauses ist im Speziellen zu beachten, dass der Standort dafür besonders geeignet sein muss. Weiter wird verlangt, dass die architektonische Gestaltung der Grösse des Bauvorhabens entspricht (Art. 69 Abs. 1 BauG). Die dritte Voraussetzung bei Hochhäusern, dass die Interessen der Nachbarn nicht übermässig beeinträchtigt werden dürfen, konkretisiert sich insbesondere in der Schattenregelung gemäss Art. 69 Abs. 3 BauG.

6.3. Die Voraussetzung des besonders geeigneten Standorts ist als unbestimmter Gesetzes- bzw. Rechtsbegriff umschrieben, der, wie bereits die Vorinstanz ausgeführt hat, von der zuständigen Behörde konkretisiert werden muss (Tschannen/Zimmerli/Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Auflage, Bern 2009, §26 Rz. 25 und 28; Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2010, Rz. 428c). 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 (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 724). Die Auslegung wird als Rechtsfrage angesehen, weshalb das in der Kognition grundsätzlich auf die Rechtskontrolle beschränkte Verwaltungsgericht befugt ist, die Konkretisierung bzw. Auslegung durch die Vorinstanz frei zu überprüfen. Dabei beachtet das Verwaltungsgericht, dass es 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 näher stehen oder damit vertrauter sind (VerwGE B 2011/53 vom 14. Februar 2012 E. 3.2. mit Hinweisen, abrufbar unter: www.gerichte.sg.ch).

6.4. Die Planungsbehörde weist in Ziff. 8 ihres Planungsberichts zum Gestaltungsplan darauf hin, dass die Studie "Hochhausstandorte & Entwicklungsgebiete" den



vorliegenden Standort nicht erwähne. Ihrer Ansicht nach ist dies aber insofern auch nicht von Belang, als diese Studie bloss eine Planungsgrundlage für die Verwaltung darstelle und keinerlei Verbindlichkeit für die weitergehende Planung auf höherer Stufe habe, wozu die Sondernutzungspläne gehörten. Der ausgewählte Standort rechtfertige sich für den Bau eines Hochhauses auf Grund der überörtlichen Bedeutung der Olma Messen allgemein und eines Kongress- und Konferenzgebäudes im Speziellen. Betrieblich könne dieses eigenständig als öffentliches Gebäude funktionieren, aber auch im Zusammenspiel mit den anderen Faszilitäten der Messe. Der Neubau sei daher ein eigentlicher Hybrid. Unter Ziffer 8 des Planungsberichts wird die städtebauliche Positionierung und Einpassung aufgezeigt, die an Hand eines Planausschnitts weiter visualisiert werden. Demnach steht der Neubau eigenständig im Quartier ausserhalb des Messe-Areals, allerdings so, dass sich die beiden Eingänge direkt gegenüber befinden, womit sie zusammen gelesen werden können. Damit nehme die Lage des Turms axial Bezug auf einen künftigen Messeboulevard, wobei dieser gleichzeitig in der Ausrichtung Bezug auf die Geometrie des Stadtquartiers nehme. Sodann wird der Voraussetzung einer der Grösse des Bauvorhabens entsprechenden architektonischen Gestaltung nach Meinung der Planungsbehörde mit der öffentlichen Ausschreibung der Architekturleistung und mit einem differenzierten Studienverfahren Rechnung getragen. Gegenüber der heutigen Brache an innerstädtischer Lage stelle das Vorhaben gesamthaft eine Aufwertung dar, wobei die nachbarlichen Interessen nicht übermässig beeinträchtigt würden.

6.4.1. Im Einsprachebeschluss vom 24. Mai 2011 übernimmt der Stadtrat diese Argumentation weitgehend. Zusätzlich führt er aus, der Gebäudekomplex berücksichtige die Nachbarhäuser insofern, als die Sockelbaute deren Gebäudehöhen übernehme und den hofartigen Charakter der Blockrandbebauung zur Geltung bringe. Eine Beeinträchtigung namentlich des Schutzobjekts Hadwig-Schulhaus durch das Hochhaus liege nicht vor. Dieses liege von der Sonnenstrasse zurückversetzt und werde durch mehrere Bäume abgetrennt. Im Rekursverfahren verweist er bezüglich Einpassung darauf, dass dem besonderen Bauvorhaben und Standort mit dem Wettbewerbsverfahren Rechnung getragen worden sei. Anlässlich des Rekursaugenscheins vom 14. Februar 2012 bekräftigt er, das Sockelgeschoss nehme mit der Anpassung an die Traufhöhe der angrenzenden Gebäude genügend Rücksicht auf das angrenzende geschützte Ortsbild des Museumquartiers und die umliegenden



geschützten Objekte. Wegen der weiten Abstände und des Baumbestands vor dem Hadwig-Schulhaus gebe es keinen direkten Zusammenhang zum Hochhaus und damit auch keine Beeinträchtigung des Schutzgegenstands.

6.4.2. Im Beschwerdeverfahren räumt der Stadtrat ein, dass die Anforderungen nach Art. 69 Abs. 2 BauG einlässlicher hätten begründet werden können. Die Gründe für den Erlass des Gestaltungsplans seien aber ausreichend ausgeführt worden, so dass sich die Einsprecher damit sachgerecht hätten auseinandersetzen können. Bereits in der Vorlage werde der vorgesehene Standpunkt direkt beim Anschluss der Stadtautobahn als wichtiger Brennpunkt bezeichnet. Im Einspracheentscheid sei erörtert worden, dass der Gebäudekomplex Rücksicht auf die Nachbarhäuser nehme und dass das Hochhaus mit Blick auf die überörtliche Bedeutung des Messebetriebs am Standort der ehemaligen Halle 7 gerechtfertigt sei. Allein die Tatsache, dass sich in der Umgebung Schutzobjekte befänden, spreche nicht grundsätzlich gegen ein Hochhaus, wie die Standorte anderer Hochhäuser in der Stadt St. Gallen zeigten.

6.5. Das Amt für Raumentwicklung und Geoinformation hält in seiner Vernehmlassung vom 3. Januar 2012 fest, dass das von der Bauherrschaft in enger Abstimmung mit der Stadt verfolgte Überbauungskonzept eine von verschiedenen Lösungsmöglichkeiten für den Ausbau und die Stärkung der Messeinfrastruktur darstelle. Dabei sei unerheblich, dass auch andere Varianten möglich und aus Sicht von Dritten gar vorteilhafter gewesen wären. Die notwendigen Qualitäten für einen Gestaltungsplan seien vorhanden und der Standort für ein Hochhaus sei geeignet. Auf Grund der Präsenz und Bedeutung des Gebäudes seien die städtebaulichen und architektonischen Anforderungen hoch, vorliegend aber erfüllt. Namentlich der rund 60 m hohe Turm sei städtebaulich richtig gesetzt, er schliesse das Geviert markant ab. Das Gebäude werde den Ort prägen und dem Areal der Olma Messen einen starken Auftritt verleihen. Leider sei der Komplex nicht in die weitläufige Blockrandbebauung eingebunden, womit grössere Baulücken bestehen blieben.

6.6. Trotz dieser Fachmeinung seines eigenen Amtes entschied das Baudepartement, dass mit der vorgesehenen Überbauung Art. 69 Abs. 2 BauG verletzt sei. Die unberücksichtigt gebliebene Hochhausstudie von Januar 2006 sei zwar tatsächlich nicht direkt anwendbar, gleichwohl hätte aber eine Geeignetheitsprüfung des Standorts



für ein Hochhaus stattfinden müssen. Die im Rahmen der Hochhausstudie erarbeiteten Kriterien seien deshalb gleichwohl insofern massgebend, als sie nicht nur Ausdruck davon seien, dass die Vorinstanz den Konkretisierungsbedarf des unbestimmten Rechtsbegriffs der Standorteignung erkannt habe, sondern auch deshalb, weil sie auch ein taugliches Instrument zur rechtsgleichen Umsetzung von Art. 69 Abs. 2 BauG seien. Die Planungsbehörde und der Stadtrat wären deshalb gehalten gewesen, das vorliegende Projekt an Hand solcher Kriterien zu prüfen. Eigene Überlegungen bezüglich Standort stelle der Stadtrat aber lediglich in betrieblicher Hinsicht an, indem er ausführe, dass der Neubau im Zusammenspiel mit den übrigen Bauten der Messe dennoch eigenständig als öffentliches Gebäude funktionieren könne. Dieser Vorteil komme auf Grund der unmittelbaren Nähe indessen jedem im Plangebiet erstellten Kongress- und Konferenzgebäude zu, unabhängig davon, ob es als Hochhaus erstellt werde oder nicht. Das zur Begründung herangezogene Kriterium sei daher nicht geeignet, die besondere Eignung des Plangebiets speziell für ein Hochhaus zu begründen. Gleiches gelte für die vom Stadtrat angeführte überörtliche Bedeutung der Genossenschaft Olma. Ungeprüft sei namentlich geblieben, dass Hochhäuser in der Umgebung von schützens- und erhaltenswerten Ensembles und Einzelobjekten als grundsätzlich nicht geeignet erachtet würden. Indem die Vorinstanz die Voraussetzung des geeigneten Standorts in Abweichung der von ihr selbst im Rahmen der Hochhausstudie erarbeiteten Kriterien und ohne Auseinandersetzung mit den dagegen vorgebrachten Einwänden bejaht habe, dies allerdings auf Grund von nicht stichhaltigen Gründen, sei sie der ihr obliegenden Konkretisierungspflicht nicht nachgekommen und habe dadurch Art. 69 Abs. 2 BauG verletzt.

6.7. Die Beschwerdeführerinnen bringen dagegen vor, die Rekursbehörde hätte selber einen Entscheid in der Sache treffen bzw. entscheiden müssen, ob der gewählte Standort für ein Hochhaus besonders geeignet sei, statt einfach festzuhalten, dass der Gestaltungsplan bzw. der Einspracheentscheid nicht stichhaltig begründet seien.

6.7.1. Nach Art. 24 Abs. 1 lit. a VRP sollen Verfügungen und Entscheide die Tatsachen, die Vorschriften und die Gründe enthalten, auf die sie sich stützen. Der aus Art. 29 Abs. 2 BV fliessende Anspruch auf rechtliches Gehör gebietet es, dass dem Betroffenen die tatsächlichen Grundlagen, die Rechtsnormen und die Gründe genannt werden, die zu einem ihn betreffenden Entscheid geführt haben.



6.7.2. Für das kantonale Verfahren werden vom Bundesgericht keine allzu hohen Anforderungen an die Begründungspflicht gestellt (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 1054). Der Anspruch auf Befassung mit den rechtserheblichen Fragen bedeutet daher nicht, dass im Entscheid der verfügenden Behörde alle tatbeständlichen Behauptungen und rechtlichen Einwände sowie alle sonstigen Vorbringen und Überlegungen, die im Zusammenhang mit dem Entscheid angestellt wurden, wiedergegeben werden müssen. Die Begründung kann sich auf jene Gesichtspunkte beschränken, die von der Behörde willkürfrei als wesentlich betrachtet werden. Diese verfassungsmässige Begründungspflicht ist daher grundsätzlich erfüllt, wenn dem Betroffenen ermöglicht wird, sich über die Tragweite des Entscheids Rechenschaft zu geben und allenfalls in voller Kenntnis der Gründe ein Rechtsmittel zu ergreifen (M. Albertini, Der verfassungsmässige Anspruch auf rechtliches Gehör im Verwaltungsverfahren des modernen Staates, Diss. Bern 2000, S. 403 f.). Die grundrechtliche Gehörsgarantie verleiht indes keinen Anspruch auf einen sachlich richtigen Entscheid. Hat die Behörde etwa den Sachverhalt falsch festgestellt, die Beweise falsch gewürdigt oder sich in der Rechtsanwendung geirrt, liegt keine Gehörsverletzung, sondern eine Verletzung des materiellen Rechts vor (Albertini, a.a.O., S. 405).

6.7.3. Die Planungsbehörde und der Stadtrat haben im Planungsbericht bzw. Einsprachebeschluss darauf Bezug genommen, dass der gewählte Standort nicht dem Hochhauskonzept entspreche und ausgeführt, warum sie den gewählten Standort für ein Hochhaus gleichwohl als besonders geeignet erachten, wenn auch nach der Meinung der Vorinstanz zu Unrecht bzw. mit nicht stichhaltigen Gründen. Demgegenüber hatten auch die Rekurrenten konkret vorgebracht, weshalb sich der vorliegende Standortwahl ihrer Meinung nach nicht eigne. Folglich hätte sich die Vorinstanz ihrerseits materiell mit der Geeignetheit des Standorts auseinandersetzen müssen, wie die Beschwerdeführerinnen zu Recht geltend machen. Nachdem selbst ihre eigene Fachstelle beantragt hat, dass die Rekurse aus städtebaulicher Sicht abzuweisen seien und die Genehmigung des Plans in Aussicht gestellt hat, hätte sie die ihrer Ansicht nach massgeblichen Kriterien der Standortwahl prüfen und diesbezüglich einen Sachentscheid treffen müssen. Damit steht die Frage einer Rückweisung der Streitsache an die Vorinstanz im Raum. Da es bei der Auslegung der besonderen Geeignetheit der Standortwahl aber um eine Rechtsfrage handelt, die im Kognitionsbereich des Verwaltungsgerichts liegt, rechtfertigt es sich aus



St.Galler Gerichte

verfahrensökonomischen Gründen, dass das Gericht die getroffene Standortwahl seinerseits überprüft, auch wenn die Vorinstanz in diesem Punkt selber keinen Sachentscheid getroffen hat. Dies ist vorliegend möglich, weil sämtliche Verfahrensbeteiligten zu den entscheidenden Kriterien Stellung genommen haben, wie nachfolgend zu zeigen ist.

6.8. Der besonders geeignete Standort für ein Hochhaus ergibt sich in dreifacher Hinsicht. Zum Einen ist der Standort auf die Auswirkungen auf das gesamte Ortsbild einer Gemeinde und Region sowie das Landschaftsbild zu prüfen. Zum Anderen müssen die Auswirkungen auf die nähere Umgebung bezüglich der vorhandenen und möglichen Bauvolumen eines Quartiers und dessen städtebauliche Gestaltung überprüft werden. Als drittes massgebliches Kriterium sind die Auswirkungen auf die benachbarten Grundstücke zu beachten, was sich aus den Voraussetzungen einer nicht übermässigen Beeinträchtigung von Nachbarinteressen gemäss Art. 69 Abs. 2 BauG und der Einhaltung der Schattenregel gemäss Art. 69 Abs. 3 BauG ergibt (M. Zemp, Kommentar zum Baugesetz des Kantons St. Gallen vom 6. Juni 1972, St. Gallen 1980, S. 284).

6.8.1. Bei der Hochhausstudie handelt es sich um eine Konzeptarbeit der Verwaltung, die den gleichen Stellenwert wie zahlreiche andere Arbeitsgrundlagen der städtischen Fachleute, so etwa die Freiraumkonzepte und Quartierstudien, hat. Es handelt sich dabei nicht um Beschlüsse des Stadtparlaments oder des Stadtrats. Solche Untersuchungen sind daher nicht immer in sich kongruente, widerspruchsfreie Konzepte, sie können durchaus Differenzen oder Konflikte aufzeigen und sichtbar machen. Als reine Planungsgrundlagen haben sie keinerlei Verbindlichkeit für weitergehende Planungen auf höherer Stufe. Die Studie stellt primär eine Vorarbeit für die kommende Richtplanung dar, wobei sie Grundlage für die weitere Behandlung des Richtplanthemas "Städtische Entwicklungsschwerpunkte" ist (Antwort zur Interpellation vom 21. Mai 2007; stadt.sg.ch -> [verwaltung/politik](#) -> [demokratie und politik](#) -> [stadtparlament](#) -> [mitglieder](#) -> Michael Keller). Allein die Tatsache, dass das vorliegende Plangebiet im Leitplan des Konzepts Hochhausstandorte & Entwicklungsgebiete vom Januar 2006 nicht enthalten ist, spricht daher nicht grundsätzlich gegen ein Hochhaus am gewählten Standort.



6.8.2. Der Richtplan der Stadt St. Gallen (www.stadt.sg.ch -> Raum/Umwelt -> Stadtplanung -> Richtplanung) verweist auf die jüngste Gesamtrevision der Bauordnung und die Revision des Zonenplans, die wesentlich unter der Zielsetzung der inneren Verdichtung und der optimalen Nutzung der inneren Reserven erfolgt ist. Die Verdichtung mit Hochhäusern gilt dabei als spezielle Form einer angestrebten Siedlungsverdichtung. Der Richtplan führt weiter aus, dass die Verdichtungsform mit Hochhäusern in neuer Zeit wieder an Bedeutung gewonnen habe, wobei diese auf gesamtstädtisch gültigen Leitlinien basieren sollen. Die spezifische Stadtlandschaft von St. Gallen und die für die Lesbarkeit der Stadt ausschlaggebenden Kriterien wie Topographie, die Silhouettenwirkung durch Kirchtürme sowie Brücken würden dabei die städtebauliche Grundlage bieten. Das vorliegende Plangebiet befindet sich zwar nicht in einem potentiellen Verdichtungsgebiet. Der Richtplan zählt neben der Fachhochschule, dem Bundesverwaltungsgericht, dem Kantonsspital und dem Achslengut aber auch ausdrücklich das Olma Kongress- und Seminarzentrum auf.

6.8.3. In diesem Zusammenhang können die Kriterien der Hochhausstrategie vom Januar 2006 zumindest als Auslegungshilfe für die allgemeinen Kriterien (Verträglichkeit mit dem Ortsbild einer Gemeinde und Region und dem Landschaftsbild und Auswirkungen auf die nähere Umgebung bezüglich der vorhandenen und möglichen Bauvolumina eines Quartiers und dessen städtebaulichen Gestaltung) herangezogen werden. Motive und Begründungen für potentielle Hochhausstandorte ergeben sich demnach aus folgenden Ansätzen:

- Dynamische Orte, wie Entwicklungsgebiete, Achsen und Pole für Freizeit, Kultur, Konsum, Arbeit, besondere Wohnformen. Grössere Umstrukturierungsgebiete, die städtebaulich neu definiert werden müssen.
- Zentren ausserhalb der Altstadt.
- Umfeld von Knotenpunkten des öffentlichen Verkehrs.
- Orte im Stadtkörper, die auf Grund ihrer Bedeutung durch einen Akzent in der Stadtsilhouette markiert werden sollen.



St.Galler Gerichte

Ausschliessend oder einschränkend auf Hochhausentwicklungen wirken sich folgende Kriterien aus:

- Landschaftsschutzgebiete, Aussichtslagen, Kreten, Lagen, wo sich unerwünschte Fernwirkungen ergeben können.
- Im Allgemeinen Lagen am Siedlungsrand.
- Altstadt und Umkreis der Altstadt.
- Standorte, die von wichtigen Betrachtungspunkten aus zu störenden Überschneidungen mit der Altstadtkulisse führen könnten.
- Schützenswerte und erhaltenswerte Ensembles und Einzelobjekte sowie deren Umgebung.
- Konkurrenz mit Kirchtürmen.
- Homogene und intakte Siedlungsstrukturen.
- Isolierte Einzelstandorte, ausser bei stadträumlicher Begründung.

6.8.4. In Wahrung der gebotenen Zurückhaltung gegenüber der örtlichen Planungsbehörde, die sich die Rekursbehörde auch schon aufzuerlegen hatte (VerwGE 2011/182 vom 3. Juli 2012 E. 3.4. mit Hinweis, abrufbar unter: www.gerichte.sg.ch) erweisen sich die genannten positiven Kriterien für ein Hochhaus anstelle der ehemaligen Halle 7 im Stadtzentrum, aber ausserhalb der Altstadt, als begründet und erfüllt.

6.8.4.1. Wie aus der Vorlage des Stadtparlaments vom 24. Mai 2011 hervorgeht, wurde der besonderen städtebaulichen Bedeutung des Olma Kongress- und Konferenzgebäudes mit Hotel insofern Rechnung getragen, als das Projekt im offenen Verfahren mit einem anonymen Wettbewerb unter Fachleuten aus den Olma-Kantonen und unter einigen eingeladenen Architekturbüros mit anschliessendem Studienauftrag ausgeschrieben wurde. Aus den daraus eingereichten Projekten gingen vier



St.Galler Gerichte

Generalplanerteams hervor, aus deren Arbeiten das Beurteilungsgremium - worin die Stadt durch ihre dafür zuständige Stadträtin vertreten war - dem Verwaltungsrat der Olma Messen St. Gallen ein Projekt vorschlug, dem dieser in der Folge zustimmte.

6.8.4.2. Der vorliegend gewählte Standort für ein Hochhaus rechtfertigt sich deshalb, weil hier mit einem herausragenden Gebäude der bedeutendste Messestandort der Ostschweiz in deren Zentrum augenfällig markiert werden kann. Ein Hochhaus soll sich nicht bloss äusserlich in die Umgebung einpassen, sondern auch einen inneren, thematischen Bezug zum Standort und zum Quartier haben, in welchem es steht und aus welchem es optisch zwangsläufig herausragt. Zwar liegt es in der Natur eines grossen und herausragenden Gebäudes, dass verschiedene Stadtbewohner und insbesondere auch Anwohner sich mit dieser in den letzten Jahrzehnten insbesondere in der Stadt St. Gallen verpönten Bauform nicht identifizieren können. Wie die vor kurzem errichteten Hochhaustürme des Bundesverwaltungsgerichts und der regional verankerten Fachhochschule aber gezeigt haben, ist diesbezüglich ein breit abgestützter zeitgeistlicher Sinneswandel eingetreten. Dementsprechend wird der Bautyp des Hochhauses selbst im aktuellen Richtplan als besondere Art der raumplanerisch gewünschten Verdichtung erwähnt. Dies gilt insbesondere für das vorliegend zu beurteilende, im Richtplan namentlich aufgeführte Hochhaus. Dieser Bautyp hat im vorliegenden Kontext den Vorteil, dass die sich gegenseitig bedingenden Nutzungen des Kongress- und Konferenzbetriebs und der Hotellerie im gleichen Gebäudekomplex integriert werden können.

6.8.5. Hinsichtlich der Negativstandortkriterien stehen vorliegend mit Ausnahme der Anforderungen, dass Hochhäuser keine schützenswerte und erhaltenswerte Ensembles und Einzelobjekte sowie deren Umgebung bzw. homogene und intakte Siedlungsstrukturen stören sollen, keine Prüfsteine zur Debatte. Nach Ansicht der Beschwerdegegnerinnen erweist sich die Planungsparzelle für den Bau eines Hochhauses deshalb als ungeeignet, weil insbesondere das geschützte Museumsquartier und die geschützten Einzelobjekte ein Hochhaus in ihrer Nähe nicht vertragen würden. Dieses wirke wie eine Bombe im gewachsenen Quartier, nehme keine Rücksicht auf den Bestand, bezeichne keinen wichtigen Ort der Stadtentwicklung und werde auch nicht durch ein Netzwerk weiterer Vertikaldominanten ausgeglichen.



Die Auswirkungen auf die nähere Quartierumgebung seien in keiner Phase des Planerlasses geprüft worden.

6.8.5.1. Die städtebauliche und architektonische Integration in das Quartier und die Bearbeitung des architektonischen Ausdrucks waren bereits im Wettbewerbsverfahren ein massgebliches Beurteilungskriterium. Alsdann erweist sich die stadtinterne Vernehmlassung der städtischen Denkmalpflege insofern als nicht stichhaltig, als sie davon ausging, mit dem Hochhaus werde eine städtebaulich an sich unbedeutende Strassenkreuzung akzentuiert. Das Hochhaus ist im Gegenteil ein wichtiger Faktor dafür, dass dem heute mehr oder weniger brachliegenden und unternutzten Vorland des Haupteingangs der Olma Messen eine dem Standort angemessene Bedeutung verliehen wird, wie aus dem Richtplan hervorgeht. Gemäss diesem bzw. der Karte "Freiraum" ist die heute tatsächlich wenig bedeutsame Kreuzung als neu zu schaffender öffentlicher Platz ausgeschieden, der den Zwischenraum zwischen dem Haupteingang der Olma Messen und dem Hochhaus des Kongresszentrums als Messeboulevard verbinden soll. Dass das Hochhaus dabei den quartierüblichen Massstab sprengt, ist planerisch gewollt. Als Mangel erweist sich dabei, dass die vor rund 100 Jahren begonnene Blockrandbebauung mit dem geplanten Hochhaus nicht fortgeführt werden kann, weshalb die bereits vorhandene hohe Brandmauer der nördlichen Nachbarliegenschaft mit Kletterpflanzen kaschiert werden soll. Diese planerische Einbusse ist jedoch mit Blick auf den Ermessensspielraum der Planungsbehörde, der im Rechtsmittelverfahren zu wahren ist, hinzunehmen, zumal im Rahmen eines Sondernutzungsplans von der geschlossenen Bauweise gemäss Art. 14 ff. BO ohne Weiteres abgewichen werden kann. Das Gleiche gilt hinsichtlich der nachträglichen Änderung, dass auf den Flachdächern Anlagen zur Sonnenenergienutzung möglich sein sollen, was die Beschwerdegegnerin 1 ebenfalls rügt. Die architektonische Gestaltung von Gebäude und Freiraum ist im nachfolgenden Baubewilligungsverfahren zu klären.

6.8.5.2. Schutzgegenstände liegen keine im Plangebiet. Einer näheren Betrachtung bedarf indes der Umgebungsschutz benachbarter Schutzobjekte. Auf der gegenüberliegenden südlichen Seite der Sonnenstrasse befindet sich das Museumsquartier, das als schützenswertes Ortsbild im Sinn von Art. 47 ff. BO ausgeschieden ist. In diesem Quartier sind die bestehenden Bauten zu erhalten, soweit



St.Galler Gerichte

sie mit besonderer Verfügung unter Schutz gestellt worden sind. Neu- und Umbauten sowie Veränderungen im Aussenraum müssen sich hier besonders gut einordnen. Im Grenzbereich zum geschützten Ortsbild sind Bauten und Aussenräume so zu gestalten, dass dieses nicht beeinträchtigt wird. Als Grenzbereich gelten die umschliessenden Strassenzüge (Art. 51 BO). Das Museumsquartier liegt zudem im Baumschutzperimeter. Das südöstliche an das Plangebiet angrenzende Quartier ist als Gebiet mit besonderem baulichem Erscheinungsbild ausgeschieden. Nach Art. 50 BO ist hier einzig der typische Gebietscharakter zu wahren und eine gute Gesamtwirkung zu erzielen.

6.8.5.3. Mit dem Umgebungsschutz, der, von Art. 51 BO abgesehen, in erster Linie die baulichen Veränderungen in der Umgebung von geschützten Baudenkmalern regelt, soll der Wert, die Eigenart und die Wirkung des geschützten Denkmals gewahrt werden. Der Umgebungsschutz bedeutet kein allgemeines Bauverbot. Vermögen bauliche Vorkehrungen ein Baudenkmal in seiner Wirkung jedoch zu beeinträchtigen, kann deren Erstellung untersagt oder die Beeinträchtigung mit Auflagen und Bedingungen verhindert werden. Die Rücksichtnahme ist jedoch nicht so umfassend, dass sich bauliche Änderungen im Umfeld von Baudenkmalern nach den strengen Massstäben der Denkmalpflege zu richten haben (W. Engeler, Das Baudenkmal im schweizerischen Recht, Diss., Zürich/St. Gallen 2008, S. 160 f.).

6.8.5.4. Am unmittelbarsten betroffen vom geplanten Kongress- und Konferenzgebäude ist das Hadwig-Schulhaus in der nordöstlichsten Ecke des Museumsquartiers direkt gegenüber dem Plangebiet. Das öffentliche Gebäude ist im Planungsbericht in einer Vogelperspektive und in Ansichten fotografisch dokumentiert. Während es vom Hotelturm überragt wird, überragt es seinerseits den ausladenden Sockelbau des Kongress- und Konferenzgebäudes. Gemäss Inventarblatt der Stadt St. Gallen ist der Schulhausbau auf Grund seiner ausgefallenen Architektur und deren Qualität, seines städtebaulichen Situationswertes sowie als Gebäude bedeutender Schweizer Architekten schützenswert. Der öffentliche Bau zeichnet sich durch Stilelemente der deutschen Renaissance und des Jugendstils aus und wird durch seine überdimensionierten Proportionen geprägt, die durch die riesigen Giebelflächen noch gesteigert werden. Wie das geplante Hochhaus ist er seinerseits ein markanter Eckpfeiler, der das Museumsquartier abschliesst. Durch seine Mächtigkeit und seine



zurückversetzte Positionierung inmitten einer weitläufigen Parzelle vermag das Schulhaus im Kontext mit dem neuen Conference Center 6 Stand zu halten. Zusätzlich wird es durch den städtischen Autobahnzubringer und die Kreuzung der Sonnen- und Jägerstrasse klar vom Plangebiet abgetrennt. Diese Trennung wird von mächtigen Bäumen verstärkt, welche das Schulhaus einfassen und gegenüber dem nordseitigen Plangebiet förmlich abschirmen.

6.8.5.5. Das eben Gesagte gilt gleichermassen für das geschützte Ortsbild des Museumsquartiers. Dieses hauptsächlich in der späteren zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts erbaute Quartier präsentiert sich heute noch weitgehend als homogenes, in sich geschlossenes und von der Sonnenstrasse abgewendetes Wohnquartier mit zahlreichen Schulen und Kulturbauten. Mit dem nördlichen Quartier auf der Nordseite der Sonnenstrasse steht es in keinem Dialog, wie sich aus der Vogelschau von Google Map klar zeigt. Das wuchtige Hadwig-Schulhaus mit seinem weiten freien Umschwung, der westlich daran anschliessende neuzeitliche Bau des Spelterini-Schulhauses und der unüberbaut gebliebene grossflächige Spelteriniplatz, der heute als Parkplatz genutzt wird, schliessen das Museumsquartier ab und grenzen dieses vom Plangebiet klar ab. Eine Beeinträchtigung durch das geplante Hochhaus liegt nicht vor.

6.8.5.6. Das andere betroffene Schutzgebäude, das Mehrfamilienhaus Sonnenstrasse 27, das im Planungsbericht ebenfalls photographisch dokumentiert wird, wird hauptsächlich als städtebaulicher Zeitzeuge bzw. als Relikt einer grösseren, nicht ausgeführten Randbebauung geschützt. Für seinen Schutz spricht zudem seine architektonische Qualität. Das mit diesem im Jahr 1907 zusammengebaute Wohnhaus wurde bereits in den 20er Jahren wieder abgerissen. Das geschützte hochrechteckige, freistehende und viergeschossige Wohnhaus lässt sich in seinem Schutzbereich somit von vornherein durch kein anderes Gebäude in seiner unmittelbaren Nachbarschaft beeinträchtigen, da es von Beginn weg nicht als eigenständiges Gebäude konzipiert war.

6.8.5.7. Aus dem Gesagten folgt, dass das als Parkplatz zwischengenutzte Grundstück, direkt gegenüber dem Haupteingang der Olma Messen St. Gallen gelegen, die Voraussetzungen für einen Hochhausstandort unter dem Aspekt seiner



Auswirkungen auf das gesamte Ortsbild der Stadt und hinsichtlich seiner näheren Umgebung zu erfüllen vermag.

6.8.6. Das dritte Merkmal des Begriffs "besonders geeigneter Standort" liegt in den Auswirkungen auf die benachbarten Grundstücke. Entscheidend ist dabei, ob die Überbauung mit einem Hochhaus die Nachbarinteressen übermässig beeinträchtigt und insbesondere, ob damit die gesetzliche Schattenregelung eingehalten werden kann. Die Beschwerdegegnerin 1 macht in diesem Zusammenhang eine Verletzung des Gebäudeabstands geltend und rügt, ihre Liegenschaft St. Jakob-Strasse 54 werde durch das geplante Hochhaus gesetzwidrig beschattet.

6.8.6.1. Für die Bemessung der Gebäude- und Grenzabstände bei Hochhäusern (nicht aber für hohe Häuser im Sinn von Art. 68 BauG) ist nach Art. 69 Abs. 3 BauG der auf die umliegenden Gebäude und Parzellen fallende Dauerschatten massgebend, der am mittleren Sommertag nicht mehr als drei Stunden und am mittleren Wintertag nicht mehr als zwei Stunden betragen darf. Der Dauerschatten wird durch ein Schattendiagramm ermittelt. In jenem Bereich des Nachbargrundstücks, in dem auf Grund der Grenzabstandsvorschriften kein Gebäude erstellt werden darf, ist eine Beschattung zulässig (Heer, a.a.O., Rz. 699).

6.8.6.2. Die Vorinstanz entschied, Art. 69 Abs. 3 BauG lege das Mass an Beschattung fest, das der Nachbar in dem durch Grenzabstandsvorschriften ohnehin von jeglicher Bebauung freizuhaltenen Bereich in jedem Fall hinzunehmen habe. Die in Art. 69 Abs. 3 BauG für Hochhäuser aufgestellte Schattenregelung sei auf Grund ihrer systematischen Stellung als zu den Regelbauvorschriften gehörig zu qualifizieren, weshalb von ihr nach Abwägung der betroffenen Interessen im Rahmen eines Sondernutzungsplans auch abgewichen werden könne. Dabei gelte, dass eine gegenüber der Regelbauweise gleichwertige Beeinträchtigung zu dulden sei. Für den vorliegenden Fall bedeute dies, dass der Sockelbau für die Bemessung der Grenz- und Gebäudeabstände ausser Acht bleiben könne, wenn dieser keine grössere Beeinträchtigung verursache als nach Regelbauvorschriften hinzunehmen wäre.

6.8.6.3. Ein Hochhaus bedingt in andern als Industriezonen einen Sondernutzungsplan. Für Gebäude über 25 m Höhe bzw. mit mehr als acht Vollgeschossen verlangt der



Gesetzgeber zudem, dass die umliegenden Liegenschaften nicht vom sogenannten Dauerschatten betroffen werden. Folglich kann mit einem Überbauungs- oder Gestaltungsplan nicht auch noch von der gesetzlichen Regelung der Dauerschattenregelung abgewichen werden. Die zusätzliche Einschränkung durch die Schattenregelung ist zwar eine Konkretisierung des Mehrhöhenzuschlags gemäss Art. 66 BauG. Hochhäuser im Sinn von Art. 69 BauG sind aber von vornherein nur auf Grund eines Sondernutzungsplans möglich. Das zusätzliche Erfordernis hinsichtlich Beschattung bzw. die entsprechende Privilegierung der Nachbarliegenschaften, dass das Hochhaus gegenüber diesen einen entsprechend grösseren Abstand einhalten muss, gilt denn auch nur für Gebäude über 25 m bzw. mit mehr als acht Vollgeschossen. Selbst bei höheren Häusern im Sinn von Art. 68 BauG, Häusern mit 20 m bis 25 m Gebäudehöhe oder mit sechs bis acht Vollgeschossen also, ist die zusätzliche Schattenregelung unbeachtlich, obgleich auch für diese die Pflicht des Erlasses eines Sondernutzungsplans gilt. Ebenfalls nicht zur analogen Anwendung kommt die Regelung des Dauerschattens bei einer Überbauung mit Gebäuden unter 20 m bzw. bis fünf Vollgeschossen, die aber im Rahmen eines Gestaltungsplans abweichend von der Regelbauweise erstellt werden (VerwGE B 2008/197 vom 16. Juni 2009 E. 3.5.4., abrufbar unter: www.gerichte.sg.ch).

6.8.6.4. Aus dem Gesagten folgt, dass sonderbaurechtlich nicht von der zwei- bzw. drei Stunden-Schattenregelung gemäss Art. 69 Abs. 3 BauG abgewichen werden kann. Massgebend ist diese aber nur insofern, als das Hochhaus die umliegenden Liegenschaften mit dem Teil über 25 m bzw. ab dem achten Vollgeschoss beschattet. Wäre dagegen die Beschattung des ganzen Hochhauses massgebend, also auch des Gebäudeteils, der die angrenzenden Grundstücke nicht mehr beschattet, als dies nach Regelbauweise der Fall wäre, könnte zwar umso mehr Boden von einer Überbauung freigehalten werden, umso höher dieses gebaut würde. Dem steht aber der Grundsatz der haushälterischen Bodennutzung gegenüber, dass bereits überbautes Gebiet weiter verdichtet werden soll. Insbesondere in städtischen Zentrumsanlagen überwiegt dabei das raumplanerische Interesse an der inneren Verdichtung, wofür sich der Bautyp des Hochhauses im Grundsatz besonders eignet. Aus städtebaulicher Sicht sollen Hochhäuser denn auch nicht auf dem freien Feld bzw. am Siedlungsrand, sondern - ausserhalb der Altstadt - inmitten städtischer Zentren errichtet werden, wie es bereits in der Hochhausstrategie der Stadt St. Gallen festgehalten ist. Zentral gelegene



städtische Quartiere sind aber naturgemäss schon weitgehend überbaut. Wären somit Hochhäuser im Sinn von Art. 69 BauG gegenüber allen anderen Gebäuden auch für den Gebäudeteil, der im Bereich der Regelbauvorschriften liegt, mit einem Mehrhöhen- bzw. Grenzabstandszuschlag zu benachteiligen, wären sie von wenigen Ausnahmen abgesehen - aufgegebene Bahnareale und Fabrikareale etwa -, kaum mehr realisierbar. Sofern ein Hochhaus die reglementarische Höhe überschreitet, wird den nachbarlichen Interessen mit der Regelung des Dauerschattens am mittleren Sommer- und Wintertag ausreichend Rechnung getragen.

6.8.7. Der Gestaltungsplan "Olma Kongress- und Konferenzgebäude mit Hotel" sieht einen Sockelbau mit einer Gebäudehöhe von 20 m vor. Damit liegt dieser in der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen, wo die Gebäudehöhe nicht beschränkt wird, hinsichtlich seiner Höhe im Rahmen der Regelbauvorschriften und kann folglich ohne Sondernutzungsvorschriften erstellt werden. Die Beschwerdegegnerin 1 rügt allerdings, der Sockelbau sei nicht 20 m, sondern 21 m hoch.

6.8.7.1. Das Gelände des Plangebiets war dereinst abfallend und nicht flach wie heute. Die Planungsbehörde hat die Gebäudehöhe daher korrekt an Hand des Niveaupunktes auf dem ursprünglich gewachsenen und nicht des heute gestalteten Bodens ermittelt (Art. 60 BauG), wie die Beschwerdegegnerin 1 verlangt. Im Kanton St. Gallen wird der massgebliche gewachsene Boden grundsätzlich an Hand des noch feststellbaren natürlich gewachsenen Geländes bestimmt und nicht auf Grund des künstlich geschaffenen im Zeitpunkt der Baueingabe (VerwGE B 2011/77 vom 20. März 2012 E. 4.3., abrufbar unter: www.gerichte.sg.ch).

6.8.7.2. Das ursprünglich massgebliche Gelände ist vorliegend an Hand des umliegenden Geländes bzw. auf Grund alter Karten zweifelsfrei nachvollziehbar. Zum Einen ist die bauliche Entwicklung in der Stadt St. Gallen sehr gut dokumentiert (www.stadt.sg.ch -> historische Karten, vgl. etwa die Zuberkarte aus dem Jahr 1828 und die nachfolgenden Landkarten). Aus diesen Unterlagen geht klar hervor, dass das Gelände des Plangebiets ursprünglich vom höher stehenden Gebäude der Beschwerdegegnerin 1 nach Süden gleichmässig abfallend war, wie es in der entsprechenden schematischen Darstellung im Planungsbericht aufgezeigt wird. Zum anderen konnte diese Feststellung auch von der Vorinstanz anlässlich ihres



Augenscheins festgestellt werden. Wie sich aus den Fotos in den Akten und der Orthofoto aus dem öffentlich zugänglichen Geoportal bzw. aus der Vogelschau auf Google zeigt, ergibt sich der natürliche, nach Süden gleichmässig abfallende Geländeverlauf augenscheinlich an Hand der im gleichen Rahmen abfallenden Jägerstrasse, die unmittelbar ans Plangebiet stösst. Auf die beantragte Expertisierung des Niveaupunkts kann daher verzichtet werden. Die Gebäudehöhe des Sockelbaus erweist sich mit 20 m als richtig ermittelt.

6.8.8. In nordwestlicher Richtung hält der Sockelbau gegenüber dem Grundstück der Beschwerdegegnerin 1 einen Grenzabstand von 5 m ein. Damit ist der gemäss Art. 13 Abs. 2 in Verbindung mit dem Anhang (Tabelle zu Art. 13 BauO) gegenüber dem in der Wohn-Gewerbezone WG4a liegenden Nachbargrundstück reglementarisch vorgeschriebene Grenzabstand gewahrt. Die Beschwerdegegnerin 1 rügt allerdings, dass mit dem minimal gewährten Abstand der Gebäudeabstand verletzt werde, weil das Hochhaus den fehlenden Meter des grossen Grenzabstands ihres eigenen Gebäudes nicht übernehme.

6.8.8.1. Konkret lässt die Beschwerdegegnerin 1 geltend machen, der nach Art. 13 Abs. 2 BO verlangte Abstand von 15 m (Summe des grossen Grenzabstands in der Zone WG4a von 10 m und des kleinen Grenzabstands von 5 m) werde um 1 m unterschritten. Der grosse Grenzabstand bezieht sich nach Art. 23 Abs. 2 BO auf die am stärksten nach Süden oder Westen gerichtete Längsfassade, auf allen übrigen Seiten ist der kleine Grenzabstand massgebend. Beim Gebäude der Beschwerdegegnerin 1 handelt es sich um einen Teil einer vor etwa 100 Jahren angefangenen Blockrandbebauung, die mit ihrer Längsfassade nordseitig auf die St. Jakobstrasse ausgerichtet ist. Südlich ist der Gebäudekomplex mehrfach strukturiert und mit verschiedenen abstehenden Gebäudeteilen abgesetzt. Der ganze östliche Bereich der Südseite ist als fensterlose Brandmauer gestaltet. Ob es sich dabei ebenfalls um eine Längsseite im Sinn des Gesetzes handelt, kann offen gelassen werden, weil mit einem Sondernutzungsplan ohnehin vom Gebäudeabstand abgewichen werden kann (Art. 57 Abs. 2 BauG). Steht wie vorliegend auf dem Nachbargrundstück ein Gebäude mit einem geringeren als dem geltenden Grenzabstand, kann anstelle des Gebäudeabstands zudem auch bloss der Grenzabstand eingehalten werden (Art. 57 Abs. 3 BauG). Wichtige Interessen, die einer



entsprechenden Verkürzung entgegenstehen, sind hier keine ersichtlich, da die Beschattung durch den Sockelbau - wie bereits gesagt - der eines Gebäudes nach Regelbauvorschrift entspricht. Der Sockelbau, der als Flachdachbau gestaltet ist, nimmt dabei die Traufhöhen der umliegenden Bauten auf, womit er von diesen, allesamt Gebäude mit Schrägdächern und hohen Dachgeschossen, mehrheitlich überragt wird, wie sich in den Beilageskizzen zum Gestaltungsplan zeigt.

6.8.8.2. Die Beschwerdegegnerin 1 rügt schliesslich, ihre Liegenschaft werde allein durch den aus dem Sockelbau ragenden Turm übermässig beschattet. Aus den Schattendiagrammen geht zum Einen hervor, dass der Dreistundenschatten ihre Liegenschaft an einem mittleren Sommertag bloss im südlichsten Teil innerhalb des Grenzabstands streift, wo diese ohnehin nicht bebaubar ist. Im Winter fällt der Zweistundenschatten allerdings auch auf einen Teil der Blockrandbebauung bzw. die fensterlose Brandmauer des Gebäudeteils St. Jakob-Strasse 64 (Planungsbericht vom 4. Oktober 2010, Anhang 3). Diese ist bzw. war darauf angelegt, dass das Nachbargebäude in geschlossener Bauweise direkt daran angebaut wird. Demnach wäre dieser Gebäudeteil grundsätzlich nicht in den Schutzbereich der Dauerschattenregelung gemäss Art. 69 Abs. 3 BauG gefallen. Mit dem vorliegenden Sondernutzungsplan wurde jedoch gerade von der geschlossenen Bauweise abgewichen; es gilt offene Bauweise im Rahmen der Sonderbauvorschriften. Somit kann in Bezug auf die Schattenregelung nicht wiederum auf die aufgehobene geschlossene Bauweise zurückgegriffen werden. Das wäre widersprüchlich und würde Art. 69 Abs. 3 BauG verletzen. Ob in der betroffenen Fassade des Nachbarhauses derzeit Fenster bestehen oder nicht, spielt dabei keine Rolle. Die gesetzliche Schattenregelung besteht unabhängig von der Art der Überbauung auf dem Nachbargrundstück. Dies gilt umso mehr, als dank der vorliegenden Sondernutzungsregelung in der betroffenen Brandmauer möglicherweise neu auch Fenster eingebaut werden.

6.9. Aus den vorstehenden Ausführungen folgt, dass das Plangebiet besonders als Hochhausstandort geeignet ist, weil damit an dieser Stelle ein städtebaulich begründeter Akzent gesetzt werden kann und die geplante Überbauung mit einem Hochhaus die städtischen Veränderungen, die Bedürfnisse und Wichtigkeit der regional bedeutsamen Olma Messen St. Gallen zeitgemäss aufzunehmen vermag. Dies erfolgt,



ohne dass die gewachsene städtische Umgebung und die benachbarten Schutzgegenstände sowie die nachbarlichen Interessen der angrenzenden Grundstücke beeinträchtigt werden. Durch den Sockelbau werden die Nachbarliegenschaften beschattet, wie sie vergleichbar auch von einem Gebäude ohne Sondernutzungsplan beschattet würden, was von den Nachbarn hinzunehmen ist. Der Turm allein beeinträchtigt die nördliche Nachbarliegenschaft der Beschwerdegegnerin 1 am mittleren Wintertag aber übermässig, was eine Verletzung von Art. 69 Abs. 3 BauG darstellt. Naturgemäss sprengt der Hochhauskomplex zwar den quartierüblichen Massstab. Dies ist aber in der bereits bestehenden Zonierung des Plangebiets als Zone für öffentliche Bauten und Anlagen so angelegt. Diese Zone ist generell auf grosse Bauvolumen und eine intensive Nutzung ausgelegt. Das dabei am ehesten gefährdete benachbarte Hadwig-Schulhaus wird durch das in einen Sockelbau und Hochhausturm abgestufte Conference Center 6 weder abgewertet noch beeinträchtigt, sondern vermag auf Grund seiner eigenen Mächtigkeit und seiner zurückversetzten und prägnanten Einbettung in das Quartier sowie der klaren Abtrennung durch die geschützten Bäume und den städtischen Autobahnzubringer gleichwohl zu bestehen. Alsdann erweist sich die Überbauung insofern als städtebaulich vorzüglich, als damit unter Beachtung der raumplanerischen Grundsätze und Ziele die zu erweiternde Nutzung im Kongress- und Konferenzbereich mit integrierter Hotelnutzung unmittelbar vis-à-vis des Hauptgeländes des Olma-Messegeländes nur mit einem Hochhaus bzw. mit einer Überbauung mit hoher Ausnützung realisiert werden kann, was ohne die vorliegenden Abweichungen gegenüber der Regelbauweise nicht möglich wäre.

7. Die Beschwerdegegnerin 1 macht übermässigen Lärm durch den Betrieb des Kongress- und Konferenzgebäudes geltend und verlangt in diesem Zusammenhang die Rückweisung der Streitsache an die Vorinstanz bzw. die Einholung eines Lärmgutachtens.

7.1. Die Beschwerdegegnerin 1 wendet zu Recht ein, dass im angefochtenen Entscheid ihre diesbezüglichen Einwände nicht abgehandelt worden sind. Wie bereits gesagt, kann sich die Begründung eines Entscheids aber auf jene Gesichtspunkte beschränken, die von der Behörde willkürfrei als wesentlich betrachtet werden, solange es den Betroffenen dabei gleichwohl möglich bleibt, sich über die Tragweite des



Entscheids Rechenschaft zu geben und allenfalls in voller Kenntnis der Gründe ein Rechtsmittel zu ergreifen.

7.2. Die Vorinstanz hat die Gutheissung der Rekurse ausführlich begründet und die Einspracheentscheide sowie den Planerlass hinsichtlich ihrer Erwägungen folgerichtig aufgehoben. Demnach war es nicht nötig, dass sie sich mit jeder einzelnen weiteren tatbestandlichen Behauptung bzw. mit jedem rechtlichen Einwand sowie allen sonstigen Vorbringen und Überlegungen, welche die Rekurrenten im Zusammenhang mit dem Entscheid angestellt haben, ebenfalls noch befasste. Daran ändert nichts, dass sie aus verfahrensökonomischen Gründen über die Begründung ihres Entscheids hinaus weitere ausgesuchte Einwände der Einsprecher materiell abgehandelt hat, namentlich die gerügte Zonenkonformität und die beanstandeten Grenz- und Gebäudeabstände für Hochhäuser nach Art. 69 Abs. 3 BauG. Nachdem sie die angefochtenen Verfügungen und den Erlass bereits aus anderen Gründen aufgehoben hatte, musste sie sich mit den Einwänden betreffend übermässigem Lärm nicht ebenfalls auseinandersetzen.

7.3. Von diesem formellen Aspekt abgesehen, ist der Einwand betreffend Lärm vorliegend aber auch zu verneinen. Die gerügte Entsorgung hat nach Art. 10 besV für die gewerblichen Betriebe und den Warenumsatz grundsätzlich im Gebäudeinneren zu erfolgen. Bei allfälligen Aussenstandorten ist dafür zu sorgen, dass die Stellen abgeschirmt werden. Die genauen Standorte und die entsprechende Ausgestaltung der lärmigen Anlagen haben dabei erst im Baubewilligungsverfahren zu erfolgen. Das Gleiche gilt für die Energiezuführung (Art. 11 besV), die Kühlung und Anlieferung. Erst im nachfolgenden baupolizeilichen Verfahren ist nachzuweisen, dass die massgeblichen Grenzwerte eingehalten werden und aufzuzeigen, wie das umweltschutzrechtliche Vorsorgeprinzip gewahrt bleibt. Im Sondernutzungsplan werden lediglich die für diese Nutzungen vorgesehenen Baubereiche festgelegt, nicht aber deren konkrete Ausgestaltung. Dass diese im Plan so gewählt sind, dass die Einhaltung der massgeblichen Bestimmungen von vornherein nicht eingehalten und der Plan deshalb unzweckmässig wäre, ist nicht erkenn- bzw. nicht nachvollziehbar, auch wenn verständlich ist, dass Nachbarn möglichst keine potentiellen Lärmquellen auf der ihnen zugewandten Seite platziert haben möchten. Der Einwand, ein Bauvorhaben nach dem angefochtenen Gestaltungsplan könne die



umweltschutzrechtlichen Bestimmungen grundsätzlich nicht einhalten, erweist sich damit als unbegründet. Auf die Einholung entsprechender Lärmgutachten bereits im Planverfahren ist unter diesen Umständen zu verzichten.

8. Legt ein Überbauungs- oder Gestaltungsplan die Erschliessung fest, muss die Zweckmässigkeit des Erschliessungskonzepts bereits im Planverfahren geprüft werden (Heer, a.a.O., Rz. 153).

8.1. Die Vorinstanz ist zum Schluss gekommen, bezüglich Anlieferung lasse sich eine für Fussgänger im Eingangsbereich des Messeareals gefahrlose und damit genügende Erschliessung nicht durchgehend sicherstellen, weshalb sich der Gestaltungsplan als unzweckmässig erweise. Mangels genügender Abklärung der verkehrlichen Auswirkungen lasse sich die Zweckmässigkeit des Erschliessungskonzepts als Ganzes und damit die Frage, ob das Plangrundstück im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens die Anforderungen einer hinreichenden strassenmässigen Erschliessung wird erfüllen können, nicht abschliessend beurteilen.

8.2. Land ist nach Art. 49 Abs. 2 lit. a BauG erschlossen, wenn es über eine hinreichende Zu- und Wegfahrt verfügt. Die Zu- und Wegfahrt muss dafür tatsächlich so beschaffen sein, dass sie bau- und verkehrstechnisch der bestehenden und der geplanten Überbauung genügt, den zu erwartenden Fahrzeugen und Fussgängern sicheren Weg bietet und von den öffentlichen Diensten wie Feuerwehr, Sanität, Kehrlichtabfuhr und Schneeräumung ungehindert benützt werden kann und – sofern sie über fremdes Grundeigentum führt – rechtlich gesichert ist (Heer, a.a.O., Rz. 513).

8.3. Das Plangebiet liegt nordwestlich im Verzweigungsbereich der südöstlich gelegenen Sonnen- und nordöstlich gelegenen Jägerstrasse. Die verkehrsmässige Erschliessung des Kongress- und Konferenzzentrums samt Hotel soll über die Jägerstrasse, Gemeindestrasse 2. Klasse, erfolgen. Dabei sind gegenüber dem Haupteingang des Messeareals die Hotelvorfahrt einschliesslich der Publikumseingänge für Kongress- und Konferenznutzung und der Zugang zum Hotel sowie etwas weiter nördlich die Tiefgarageneinfahrt vorgesehen. Die Anlieferung erfolgt oberirdisch über den rückwärtig nordwestlich des Gebäudekomplexes geplanten Platz. Mit der Erschliessung der Überbauung über eine Gemeindestrasse 2. Klasse, die dem



allgemeinen Motorfahrzeugverkehr offensteht und damit öffentlich ist (Art. 8 Abs. 1 des Strassengesetzes [sGS 731.1., abgekürzt StrG] in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 StrG), erweisen sich die Zu- und Wegfahrten rechtlich als sichergestellt. Auch die tatsächliche Verkehrsanbindung des Gestaltungsplangebiets und damit des Kongress- und Konferenzzentrums ist grundsätzlich gegeben.

8.4. Die Vorinstanz hat im Anschluss an den Rekursaugenschein eigene weitere Abklärungen zu den Anlieferungsmöglichkeiten getroffen. In diesem Zusammenhang antwortete das nochmals angefragte Tiefbauamt am 20. März 2012, die Problematik mit der Anlieferung könne signalisationstechnisch entschärft werden. Ungelöst bleibe, dass nicht zwei Fahrzeuge gleichzeitig anliefern könnten. Die Sperrung der Sonnenstrasse während den grossen Messen bzw. wenn der Zirkus Knie in St. Gallen gastiere, verschärfe das Problem zusätzlich. Die Beschwerdeführerin 2 bestritt diese nachträglich eingeholte Stellungnahme des Tiefbauamts mit einer ihrerseits eingeholten Fachmeinung. Diese kam zum Schluss, das Tiefbauamt sei von einem falschen Sachverhalt ausgegangen. Bei korrekter Betrachtungsweise sei die geplante Erschliessung durchwegs möglich.

8.5. Nachdem die Vorinstanz sich mit diesem Einwand nicht weiter auseinandergesetzt hat und gleichwohl zum Schluss gelangt ist, die Zweckmässigkeit der Erschliessung insbesondere während den Sperrzeiten lasse sich auf Grund der vorhandenen Unterlagen nicht beurteilen bzw. die mutmassliche Belieferung mit über 11 m langen Lastwagen sei ohne Gefährdung anderer Verkehrsteilnehmer nicht möglich, ist sie ihrer Untersuchungspflicht gemäss Art. 12 VRP nicht genügend nachgekommen. Das öffentliche Interesse am vorliegenden Gestaltungsplan hätte es aber bedingt, dass sie die Möglichkeit der Erschliessung klärt bzw. sich mit dem Einwand, dass entgegen den aufgestellten Mutmassungen keine über 11 m langen Lastwagen zur Belieferung eingesetzt würden, auseinandersetzt (vgl. Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 613). Letztere könnte ohne Weiteres mit einer entsprechenden Bauauflage sichergestellt werden, zumal die ursprüngliche Idee, im geplanten Gebäudekomplex ebenfalls Messen zu veranstalten, mit dem vorliegenden Plan nicht weiterverfolgt wird.

8.6. Kongresse und Konferenzen sowie der Betrieb eines Hotels sind nicht zwingend auf die Belieferung mit über 11 m langen Fahrzeugen angewiesen. Allein die



Befürchtung, die Betreiberinnen des Kongresszentrums und des Hotels sowie deren Lieferanten würden sich nicht an die entsprechenden Verkehrsregeln und Auflagen halten, dass das Conference Center 6 bloss mit Lastwagen mit einer maximalen Länge von 11 m beliefert werden dürfe, rechtfertigt die Aufhebung des Sondernutzungsplans bzw. der entsprechenden Genehmigung allein nicht. Die langfristige Einhaltung von Verkehrsregeln und zweckdienlicher Nebenbestimmungen von Bauauflagen wird jedoch (bau)polizeiliche Kontrollen bedingen. Demnach wird es an den Vollzugsbehörden bzw. der Polizei sein, den gesetzlichen Bestimmungen bzw. Auflagen - falls erforderlich - zwangsweise, das heisst verwaltungs- oder strafrechtlich, Nachachtung zu verschaffen, was in letzter Konsequenz den Widerruf der Baubewilligung zur Folge haben kann (VerwGE B 2012/143 vom 22. Januar 2013 E. 4.3.3. mit Hinweisen, abrufbar unter: www.gerichte.sg.ch).

8.7. In diesem Zusammenhang verweist die Beschwerdeführerin 1 in der Beschwerdeergänzung vom 28. August 2012 darauf, dass im innerstädtischen Bereich auch andere vergleichbare Betriebe wie das Einstein Kongresszentrum oder das Hotel Radisson Blu mit Casino, beide ebenfalls im Stadtzentrum gelegen, mit ähnlich beengten Erschliessungsverhältnissen umgehen mussten. Dass in der Innenstadt mit ihren eng überbauten Quartieren, die oft mit zahlreichen Mehrfachnutzungen überlagert sind, hinsichtlich der Erschliessung keine komfortablen Verhältnisse herrschen, versteht sich von selbst. Folglich müssen hier regelmässig situativ angepasste Lösungen gefunden werden. Andernfalls könnten verschiedene Geschäfte in der Altstadt und im übrigen Stadtzentrum, die ebenfalls nicht standardmässig mit den üblichen Sattelschleppern und Lastwagen mit mehr als 11 m Länge beliefert werden können, nicht existieren. Im Einzelfall gefundene Lösungen für eine rechtskonforme Erschliessung können aber nicht auf andere Standorte übertragen werden. Folglich kann auf den beantragten Augenschein des Einsteinkongresses am Rande der Altstadt St. Gallen und die Befragung dessen Direktors als Zeugen verzichtet werden.

8.8. Mit dem Fachbericht der BR-P Partner AG vom 21. August 2012 zeigen die Beschwerdeführerinnen auf, dass die Knoten bei gesperrter Sonnenstrasse sogar leistungsfähiger sind als im Zustand ohne Sperre. Alsdann plausibilisieren sie an Hand von zahlreichen skizzierten Schleppkurven, dass eine konfliktfreie Anlieferung mit vertretbarem Manövrieraufwand für die Fahrzeuglenker ausserhalb des Strassenraums



St.Galler Gerichte

möglich ist. Folglich besteht auch für die Wegfahrt der Berufsfeuerwehr von ihrem Stützpunkt an der Notkerstrasse im Vergleich zum Ist-Zustand keine Beeinträchtigung. Der Umstand, dass die Jägerstrasse während den gesperrten Zeiten durch grosse Menschenansammlungen versperrt und deshalb zeitweise nur erschwert befahrbar ist, wird vom genügend grossen Stauraum auf der St. Jakob-Strasse und den vorhandenen Leistungsreserven aufgefangen. Die konkrete Anlieferungsvariante sodann wird im Baubewilligungsverfahren zu wählen und überprüfen sein. Auch eine eingehendere Prüfung des Erschliessungskonzepts ist erst im Baubewilligungsverfahren vorzunehmen, wobei selbst ein allenfalls notwendiges Strassenplanverfahren noch im Rahmen der Baugesuchsprüfung durchgeführt werden kann (VerwGE B 2007/81 vom 15. Oktober/5. November 2007 E. 4.2., abrufbar unter: www.gerichte.sg.ch).

8.9. Aus dem Gesagten folgt, dass auf Grund des angefochtenen Gestaltungsplans eine rechtskonforme strassenverkehrsmässige Anlieferung möglich ist. Als blosser Kongress- und Konferenzräume konzipiert, werden diese samt den ihnen vorgelagerten Prefunktionsräumen (Foyers) mit keinen Ausstellermedien ausgerüstet. Externe Materialanlieferungen werden ebenfalls nicht nötig sein, da die Konferenzräume vollständig mit der nötigen Technik inklusiv der gesamten Kongresstechnik permanent ausgerüstet werden sollen. Dies macht wechselnde Montagen und Installationen von zusätzlicher Bühnen- und Kongresstechnik überflüssig. Falls gleichwohl Material mit längeren Lastwagen angeliefert werden sollte, könnten diese auf dem Messegelände auf eigene, 7 m lange Lieferwagen der Olma Messen umgeladen werden. Die Betreiber des Conference Centers 6 werden dafür verantwortlich sein, dass dies entsprechend durchgeführt wird. Hinsichtlich der Zu- und Wegfahrten haben die Olma Messen St. Gallen zusammen mit der Stadtpolizei ein Anlieferungskonzept mit festgelegten Zeiten während des Publikumsverkehrs zwischen 7.30 Uhr bis 9.00 Uhr und ausnahmsweise abends von 18.00 Uhr bis 18.15 Uhr festgelegt, das sich bewährt hat. Dieses Konzept kann ebenso für die Anlieferungen zum Conference Center 6 übernommen werden. Konkret wird aber auch dieses erst im nachfolgenden Baubewilligungsverfahren festzulegen sein.

9. Zusammengefasst ergibt sich, dass nicht Stadträtin Elisabeth Beéry, aber Stadtpräsident Thomas Scheitlin beim Einspracheentscheid in den Ausstand hätte



treten müssen. Alsdann erweist sich der angefochtene Gestaltungsplan "Olma Kongress- und Konferenzgebäude mit Hotel" insofern als rechtswidrig, als die dem Plan zu Grunde liegende Überbauung dem Zweck der geltenden Zone widerspricht. Das Hochhaus verletzt zudem die Schattenregelung gemäss Art. 69 Abs. 3 BauG. Die Beschwerden erweisen sich demzufolge als unbegründet, weshalb sie abzuweisen sind.

10. In Streitigkeiten hat jener Beteiligte die Kosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden (Art. 95 Abs. 1 VRP). Dem Verfahrensausgang entsprechend sind die amtlichen Kosten der Beschwerdeverfahren von den Beschwerdeführerinnen 1 und 2 je zur Hälfte zu bezahlen. Angemessen erscheint eine Entscheidegebühr von insgesamt Fr. 12'000.-- (Art. 13 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12). Auf die Erhebung des Kostenanteils der Beschwerdeführerin 1 ist zu verzichten (Art. 95 Abs. 3 VRP). Der von der Beschwerdeführerin 2 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 4'000.-- ist anzurechnen.

11. Die Parteientschädigungen werden entsprechend nach Obsiegen und Unterliegen auferlegt (Art. 98bis VRP).

11.1. Der Vertreter der Beschwerdegegnerin 1 weist in seinen beiden Kostennoten vom 23. April 2013 je ein Pauschalhonorar von Fr. 7'500.-- plus vier Prozent Barauslagen aus. Das geltend gemachte Honorar ist grundsätzlich tarifkonform und angemessen (Art. 22 Abs. 1 lit. b und Art. 28bis der Honorarordnung für Rechtsanwälte und Rechtsagenten, sGS 963.75, abgekürzt HonO). Mit Blick darauf, dass den beiden Verfahren aber der gleiche Sachverhalt zu Grunde liegt und sich in beiden Verfahren praktisch die gleichen Rechtsfragen gestellt haben, rechtfertigt es sich, die Entschädigung für das zweite Verfahren zu halbieren und sodann die Summe der gesamten Entschädigung den beiden Beschwerdeführerinnen je zur Hälfte aufzuerlegen. Hinsichtlich der Mehrwertsteuer gilt, dass die Beschwerdegegnerin 1 selber steuerpflichtig ist, weshalb sie die der Honorarrechnung ihres Anwalts belastete Mehrwertsteuer von ihrer eigenen Steuerschuld abziehen kann, ohne dass ihr dadurch eine Mehrbelastung entsteht. Die Mehrwertsteuer muss bei der Bemessung der ausseramtlichen Entschädigung daher nicht zusätzlich berücksichtigt werden (vgl. R. Hirt, die Regelung der Kosten nach st. gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz,



St.Galler Gerichte

Lachen/St. Gallen 2004, S. 194). Die Beschwerdeführerinnen 1 und 2 haben die Beschwerdegegnerin 1 somit gesamthaft mit Fr. 11'700.-- bzw. je zur Hälfte mit Fr. 5'850.-- (inkl. Barauslagen, ohne MWSt) zu entschädigen.

11.2. Der Rechtsvertreter der Beschwerdegegnerin 2 hat keine Kostennote eingereicht. Mit Blick auf Art. 19 und 22 Abs. 1 lit. b HonO erachtet das Gericht eine Entschädigung von Fr. 8'000.-- (inkl. Barauslagen, zuzüglich Mehrwertsteuer [Art. 28bis Abs. 1 und Art. 29 HonO]) für die Beschwerdeverfahren als angemessen. Die Beschwerdeführerinnen 1 und 2 haben sie somit je zur Hälfte bzw. mit je Fr. 4'000.-- zu entschädigen.

Demnach hat das Verwaltungsgericht

zu Recht erkannt:

1./ Die Verfahren B 2012/128 und B 2012/137 werden vereinigt.

2./ Die Beschwerden werden abgewiesen.

3./ Die amtlichen Kosten der Beschwerdeverfahren von gesamthaft Fr. 12'000.-- werden den Beschwerdeführerinnen 1 und 2 je zur Hälfte auferlegt. Auf die Erhebung des Kostenanteils der Beschwerdeführerin 1 wird verzichtet. Der von der Beschwerdeführerin 2 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 4'000.-- wird angerechnet.

4./ a) Die Beschwerdeführerinnen 1 und 2 entschädigen die Beschwerdegegnerin 1 gesamthaft mit Fr. 11'700.-- bzw. je zur Hälfte mit Fr. 5'850.-- (inkl. Barauslagen, ohne MWSt).

b) Die Beschwerdeführerinnen 1 und 2 entschädigen die Beschwerdegegnerin 2 gesamthaft mit Fr. 8'000.-- bzw. je zur Hälfte mit Fr. 4'000.-- (inkl. Barauslagen, zuzüglich MWSt).

V. R. W.

Der Vizepräsident:

Der Gerichtsschreiber:



St.Galler Gerichte

Versand dieses Entscheides an:

- die Beschwerdeführerin 1
- die Beschwerdeführerin 2 (durch Rechtsanwalt lic. oec. Thomas Frey)
- die Vorinstanz
- die Beschwerdegegnerin 1 (durch Rechtsanwalt lic. iur. Titus Bossart, 9004 St. Gallen)
- die Beschwerdegegnerin 2 (durch Rechtsanwalt lic. iur. Louis Fiabane, 9000 St. Gallen)

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.