



Fall-Nr.: B 2013/232, B 2013/267
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 11.02.2020
Entscheiddatum: 16.04.2014

Urteil Verwaltungsgericht, 16.04.2014

Bau- und Planungsrecht, Koordinationspflicht; Art. 25a RPG (SR 700), Art. 1 ff. VKoG (sGS 731.2). Kann ein Strassenbauprojekt nur bewilligt werden, wenn feststeht, dass die entsprechenden, ebenfalls angefochtenen Verkehrsanordnungen gleichermassen umgesetzt werden können, sind die verkehrspolizeilichen Massnahmen nicht bloss Folge des Projekts, sondern präjudizieren dieses vielmehr. Mithin besteht ein Koordinationsbedarf zwischen dem Strassenbauprojekt, dem Teilstrassenplan und den entsprechenden Verkehrsanordnungen. Die verkehrspolizeilichen Massen müssen deshalb gleichzeitig bzw. zusammen mit dem Projekt und dem Teilstrassenplan überprüft werden (Verwaltungsgericht, B 2013/232 und B 2013/267).

Urteil vom 16. April 2014

Anwesend: Präsident lic. iur. B. Eugster; Verwaltungsrichter lic. iur. A. Linder, Dr. B. Heer, lic. iur. A. Rufener, Dr. S. Bietenharder-Künzle; Gerichtsschreiber lic. iur. S. Schärer

In Sachen

X. AG, Zürich

Beschwerdeführerin,

vertreten durch Rechtsanwältin lic.iur. Iris Zindel, Marktplatz 4, 9004 St. Gallen,

gegen



St.Galler Gerichte

Baudepartement des Kantons St. Gallen, Lämmlisbrunnenstrasse 54, 9001 St. Gallen,

Vorinstanz,

und

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

Beschwerdegegnerin,

betreffend

Teilstrassenplan und Strassenbauprojekt im Gebiet Vadianstrasse/Kornhausstrasse
und Genehmigung Teilstrassenplan "Neugestaltung Vadianplatz"

hat das Verwaltungsgericht festgestellt:

1./ a) Die X. AG, Zürich, ist Eigentümerin der Grundstücke Nrn. C3632, C3847 und C3631, Grundbuch St. Gallen Centrum. Die drei Liegenschaften (St. Leonhard-Strasse 31, Kornhausstrasse 18 und Vadianstrasse 22) sind in geschlossener Bauweise erstellt und bilden zusammen mit weiteren Gebäuden ein Geviert. Dieses wird im Norden von der St. Leonhard Strasse, im Osten von der Kornhausstrasse und im Süden von der Vadianstrasse (alles Gemeindestrassen 1. Klasse) sowie im Westen von der Gutenbergstrasse (Gemeindeweg 1. Klasse) umschlossen. Der Häuserblock wird zudem über den Innenhof via einen Durchgang im westlichen Nachbargebäude Vadianstrasse 24 zur Vadianstrasse hin erschlossen.

Auf der gegenüberliegenden Seite der Vadianstrasse befindet sich das Einkaufszentrum Neumarkt 4, an das westlich der so genannte Vadianplatz anschliesst.

b) Das Parlament der Politischen Gemeinde St. Gallen hiess am 17. Januar 2012 das überarbeitete Projekt für die Neugestaltung des Vadianplatzes und den entsprechenden Kredit gut. Das Referendum gegen den Beschluss betreffend das Projekt wurde nicht ergriffen. Am 20. März 2012 erliess der Stadtrat den zugehörigen Teilstrassenplan. Das Projekt sieht unter anderem vor, die Verkehrsfläche für



St.Galler Gerichte

Motorfahrzeuge auf der Vadianstrasse zwischen Kornhaus- und Gutenbergstrasse auf eine Breite von 5 m zu verschmälern. Stattdessen sollen der Gehwegbereich auf der Nordseite der Strasse auf etwa 5,2 m verbreitert und die heutigen Parkplätze aufgehoben werden. Auf der Kornhausstrasse sind eine Fussgängerinsel und eine Velofurt geplant, wobei eine Fahrspur aufgehoben werden soll. Mit dem Teilstrassenplan werden heute noch unklassierte Flächen zwischen der gewidmeten Strassenfläche und der Gebäudefassade des Einkaufszentrums Neumarkt 4 (Parz.-Nr. C3082) sowie der Vadianplatz (Parz.-Nr. C4710) klassiert.

c) Mit Beschluss vom 27. März 2012 verfügte der Stadtrat entsprechende Verkehrsanordnungen, Signalisations- und Markierungsmassnahmen. Diese verkehrspolizeilichen Massnahmen beinhalten unter anderem auf der Vadianstrasse eine teilweise Einbahnregelung für den Verkehr. Demnach ist vorgesehen, dass nur noch von Osten her über die Kornhausstrasse in die Vadianstrasse bis zur Tiefgaragenzufahrt Neumarkt gefahren werden kann. Die Wegfahrt aus der Tiefgarage erfolgt westwärts über die Vadianstrasse. Von Westen her darf die Vadianstrasse bloss noch bis zur Tiefgaragenzufahrt befahren werden. Die Zufahrt für die Belieferung der Liegenschaften an der Vadianstrasse zwischen Kornhausstrasse und Tiefgaragenzufahrt wird künftig ebenfalls nur noch von der östlich verlaufenden Kornhausstrasse her möglich sein, wobei die Wegfahrt nicht mehr über die öffentliche Strasse, sondern über ein privates Grundstück auf der Rückseite des Neumarktes 1 und 2 erfolgen kann. Die entsprechenden Rechte sind im Personaldienstbarkeitsvertrag (Fahrwegrecht) zu Gunsten der Politischen Gemeinde St. Gallen vom 26. Juni 2012 festgelegt.

B./ Gegen diese Verkehrsanordnungen erhob die X. AG am 16. April 2012 Rekurs beim Sicherheits- und Justizdepartement. Dieses sistierte das Rekursverfahren am 3. Mai 2012 vorläufig bis zum rechtskräftigen Verfahrensausgang der baulichen und strassenrechtlichen Gegebenheiten.

C./ Während der Auflagefrist erhob die X. AG am 2. Mai 2012 gegen das Strassenbauprojekt und den Teilstrassenplan Einsprache beim Stadtrat. Dieser wies die Einsprache am 7. August 2012 im Wesentlichen ab, wogegen die Einsprecherin am 22. August 2012 beim Baudepartement des Kantons St. Gallen Rekurs erhob. Das



St.Galler Gerichte

Baudepartement hiess den Rekurs am 9. Oktober 2013 insofern gut, als es festhielt, dass die Erschliessung aller drei Grundstücke der Rekurrentin entweder mit einer Anpassung der bereits errichteten Personaldienstbarkeit oder mit einem entsprechenden Teilstrassenplan sicherzustellen sei. Darüber hinaus wies es den Rekurs ab, soweit es darauf eintrat.

D./ Gegen den Entscheid des Baudepartements erhob die Rekurrentin am 25. Oktober 2013 Beschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen, wobei sie unter anderem den Verfahrensantrag stellt, die Streitsache sei kostenpflichtig an die Vorinstanz zurückzuweisen und diese habe ein mit dem vor dem Sicherheits- und Justizdepartement hängigen Rekurs betreffend Verkehrsanordnungen koordiniertes Verfahren durchzuführen.

E./ Das Baudepartement beantragt mit Vernehmlassung vom 25. November 2013, die Beschwerde abzuweisen. Gleichzeitig reichte es die Genehmigungsverfügung vom 25. November 2013 betreffend Teilstrassenplan "Neugestaltung Vadianplatz" ein.

F./ Die Direktion Bau und Planung der Stadt St. Gallen beantragt mit Eingabe vom 11. Dezember 2013, die Beschwerde abzuweisen, den Verfahrensantrag abzuweisen und das Beschwerdeverfahren fortzusetzen. Dabei stellt sie klar, dass entgegen der tatsächlichen Ausführungen im Rekursentscheid nicht die nördlich der Vadianstrasse gelegene private Fläche neu gewidmet und klassiert werden soll, sondern der südlich davon gelegene Bereich.

G./ Statt - wie aufgefordert - allenfalls zu den Vernehmlassungen Stellung zu nehmen, focht die Beschwerdeführerin am 23. Dezember 2013 auch die Genehmigungsverfügung beim Verwaltungsgericht an (B 2013/267). Das Baudepartement beantragt am 20. Januar 2014, auf diese Beschwerde unter Kostenfolge nicht einzutreten. Die Direktion Bau und Planung der Stadt St. Gallen ihrerseits beantragt mit Vernehmlassung vom 10. Februar 2014, auf die Beschwerde nicht einzutreten bzw. diese abzuweisen.

H./ Auf die übrigen Ausführungen der Verfahrensbeteiligten wird - soweit erforderlich - in den Erwägungen eingegangen.



Darüber wird in Erwägung gezogen:

1. Die Sachurteilsvoraussetzungen werden von Amtes wegen geprüft.

1.1. Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist gegeben (Art. 59bis Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, abgekürzt VRP). Die Beschwerdeverfahren B 2013/232 und B 2013/267 betreffen den gleichen Streitgegenstand, wobei sie die gleichen Tatbestands- und zum Teil die gleichen Rechtsfragen aufwerfen. Nachdem der Schriftenwechsel bei beiden Verfahren soweit durchgeführt worden ist, dass die hier zu beurteilende Teilfrage der Koordinationspflicht in der Hauptsache zum Einen und die Genehmigungsfähigkeit des Strassen- bzw. Nutzungsplans zum Anderen beurteilt werden kann, rechtfertigt es sich, die beiden Beschwerden in einem einzigen Entscheid zu behandeln.

1.2. Die Beschwerdeeingaben sind rechtzeitig erfolgt und erfüllen die formellen Voraussetzungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 VRP).

1.3. Betreffend die Beschwerde gegen den Rekursentscheid des Baudepartements ist die Beschwerdeführerin als Adressatin des angefochtenen Entscheids ohne Weiteres zur Ergreifung des Rechtsmittels berechtigt (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP).

1.4. Einer speziellen Prüfung bedarf ihre Legitimation hinsichtlich der Genehmigungsverfügung vom 25. November 2013, die das Baudepartement bzw. der Leiter Tiefbauamt mit dessen Ermächtigung erlassen hat (Art. 13 Abs. 2 des Strassengesetzes [sGS 732.1] in Verbindung mit Anhang 6 der Ermächtigungsverordnung [sGS 141.41]).

1.4.1. Gemäss Art. 26 Abs. 2 des Raumplanungsgesetzes (SR 700, abgekürzt RPG) ist die Genehmigungsbehörde verpflichtet, die Nutzungspläne auf ihre Übereinstimmung mit den Richtplänen und dem Bundesrecht zu prüfen (Waldmann/Hänni, Kommentar zum Raumplanungsgesetz, Bern 2006, N 12 und 14 zu Art. 26 RPG). Weitere Genehmigungsvoraussetzungen sind vorbehalten. So ist im Kanton St. Gallen der Nutzungsplan auch auf seine Zweckmässigkeit oder Angemessenheit hin zu prüfen (Art. 3 Abs. 2 des Baugesetzes, sGS 731.1, abgekürzt BauG). Dabei ist zu



berücksichtigen, dass die im Rahmen des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes vorzunehmende Eignungsprüfung zur Rechtskontrolle gehört und daher von Bundesrechts wegen vorzunehmen ist. In Berücksichtigung von Art. 2 Abs. 3 RPG und der Gemeindeautonomie belässt es die Genehmigungsbehörde dabei beim Ermessen der Planungsbehörde und schreitet nur ein, wenn sich die Lösung auf Grund überkommener öffentlicher Interessen als unzweckmässig erweist, wenn diese den begleitenden Grundsätzen und Zielen der Raumplanung nicht entspricht oder ihnen unzureichend Rechnung trägt (Waldmann/Hänni, a.a.O., N 15 zu Art. 26 RPG). Die Genehmigung ist Gültigkeitserfordernis (Art. 26 Abs. 3 RPG).

1.4.2. Der grundsätzlich anfechtbare Genehmigungsentscheid der kantonalen Behörde eröffnet keine Möglichkeit, das (während des Auflageverfahrens verpasste) Rechtsmittel gegen den Planerlass nachzuholen. Erteilt die kantonale Genehmigungsbehörde die Genehmigung vollständig, so ändert sich dadurch inhaltlich nichts mehr am gemeindlichen Planerlass. Das Genehmigungsverfahren ist dem allgemeinen Rechtsmittelverfahren nachgeordnet, weshalb die Genehmigung regelmässig erst nach Abschluss sämtlicher gegen den Erlass der Gemeinde gerichteten Anfechtungsverfahren erfolgt. Zu diesem Zeitpunkt sind für den einzelnen Planbetroffenen die verwaltungsinternen Rechtsmittelverfahren abgeschlossen. Durch Ablauf der Rechtsmittelfristen ist die entsprechende Rechtsmittelberechtigung deshalb verwirkt (B. Heer, St. Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, N 265; GVP 1997 Nr. 14, S. 34).

1.4.3. Wurde der Nutzungsplan bereits im verwaltungsinternen Rechtsmittelverfahren auf seine Recht- und Zweckmässigkeit hin überprüft, findet im Genehmigungsverfahren keine nochmalige summarische Prüfung durch die Genehmigungsbehörde mehr statt. Dem Genehmigungsbeschluss kommt in diesem Fall keine eigenständige Bedeutung mehr zu, weshalb er auch nicht mehr separat angefochten werden müsste oder könnte (vgl. VerwGE B 2010/246 und 250 sowie B 2011/38 bis 40 vom 15. Dezember 2011 E. 1.2., VerwGE B 2012/91 und B 2013/132 vom 8. November 2013 E. 2, beide abrufbar unter www.gerichte.sg.ch). Weil die formelle Genehmigung für die Gültigkeit des Nutzungsplans aber trotzdem nötig bleibt, verlangt das Verwaltungsgericht im Fall der verwaltungsinternen Bestätigung, dass dieser auch noch genehmigt werde, ansonsten es grundsätzlich nicht über die Beschwerde entscheidet (Heer, a.a.O., N 226 und 987).



1.4.4. Vorliegend liegt der Nutzungsplan selbst im Streit und wurde von der Rekursinstanz bereits auf seine Recht- und Zweckmässigkeit hin überprüft. Nach dem Gesagten teilt die Genehmigungsverfügung deshalb das rechtliche Schicksal des genehmigten Planerlasses, weshalb sie nicht mehr separat angefochten werden kann. Sollte das Gericht den Nutzungsplan aufheben, fiel auch deren Genehmigung ohne Weiteres dahin. Mithin fehlt es der Beschwerdeführerin an einem schutzwürdigen Interesse, die Genehmigungsverfügung separat anfechten zu können (und zu müssen), weshalb auf ihre diesbezügliche Beschwerde nicht eingetreten werden kann.

1.5. Nach dem Gesagten ist auf die Beschwerde im Verfahren B 2013/232, nicht aber auf jene im Verfahren B 2013/267 einzutreten.

2. Die Beschwerdeführerin beantragt, das Verfahren zunächst auf die Frage der unterlassenen Koordination der Verfahren betreffend Teilstrassenplan, Strassenbauprojekt und Verkehrsanordnungen zu beschränken.

2.1. Der Koordinationsgrundsatz ist in Art. 25a RPG verankert. Nach Art. 25a Abs. 3 RPG sollen die Verfügungen keine Widersprüche enthalten. Koordiniert muss auch werden, wenn für die verschiedenen Bewilligungen nur eine Behörde zuständig ist. Die Natur der zu koordinierenden Bewilligungen - namentlich wenn es sich um raumplanungs- bzw. umweltschutzrechtliche oder um gewerbepolizeiliche Verfügungen handelt - ist dabei unerheblich (Waldmann/Hänni, a.a.O., N 22 zu Art. 25a RPG). Im kantonalen Recht ist der Koordinationsgrundsatz im Gesetz über die Verfahrenskoordination in Bausachen (sGS 731.2, abgekürzt VKoG) umgesetzt. Die Koordination bezweckt die inhaltliche und zeitliche Abstimmung von Verfügungen und die zügige Abwicklung der Verfahren (Art. 2 VKoG).

2.2. Die Koordinationspflicht setzt demnach voraus, dass zwischen den anzuwendenden Vorschriften ein enger sachlicher Zusammenhang besteht, womit diese Vorschriften nicht getrennt und unabhängig voneinander beurteilt werden dürfen, ansonsten die gesonderte Behandlung sachlich zu unhaltbaren Ergebnissen führen könnte (vgl. P. Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 5. Auflage, Bern 2008, S. 458). Spezialbewilligungen von untergeordneter Bedeutung, die separat erteilt werden können, fallen dagegen nicht unter die Koordinationspflicht. Das ist dann



der Fall, wenn eindeutig feststeht, dass die Bewilligungen mit den übrigen Entscheiden nicht abgestimmt werden müssen, die Rechte des Baugesuchstellers und der Drittbetroffenen nicht tangiert werden und soweit die Abtrennung auf Grund des kantonalen Rechts zulässig ist (A. Baumann in: Baumann/van den Bergh/Gossweiler/Hauptli/Sommerhalder Forestier [Hrsg.], Kommentar zum Baugesetz des Kantons Aargau, Bern 2013, N 6 f. zu § 64 BauG/AG mit Hinweis; VerwGE B 2004/157 vom 2. Dezember 2004 E. 3. mit Hinweisen, abrufbar unter: www.gerichte.sg.ch).

2.3. Die genannten Grundsätze gelten gemäss Art. 25a Abs. 4 RPG für das Nutzungsplanverfahren sinngemäss. Auch das VKoG wird bei Verfahren zum Erlass oder zur Änderung von Sondernutzungsplänen sachgemäss angewendet, wenn die Bewilligung einer Baute oder Anlage die Mitwirkung von Stellen des Staats erfordert (Art. 1 lit. a VKoG; vgl. Heer, a.a.O., Rz. 980). Der Staat wirkt bei Sondernutzungsplänen insofern mit, als diese Planerlasse ohne Genehmigung durch den Kanton keine Gültigkeit erlangen können. Für eine sinngemässe Anwendung auf das Nutzungsplanverfahren eignet sich Art. 25a Abs. 1 RPG, wonach eine für die Koordination zuständige Behörde bezeichnet werden soll. Dabei wird regelmässig das Nutzungsplanverfahren zum Leitverfahren bestimmt, weil dieses eine umfassende Prüfung ermöglicht (Waldmann/Hänni, a.a.O., N 75 zu Art. 25a RPG). Ebenfalls analog anwendbar sind die Vorschriften bezüglich verfahrensmässiger und inhaltlicher Abstimmung, namentlich bei der Publikation, beim Einholen von Stellungnahmen und bei der gemeinsamen oder gleichzeitigen Entscheideröffnung. Hängen alle Verfahren voneinander ab, ohne dass die Möglichkeit besteht, eines davon vorzuziehen, entspräche es dem Koordinationsgrundsatz am besten, alle Entscheide gemeinsam zu eröffnen und für sie ein einheitliches Rechtsmittel vorzusehen (Waldmann/Hänni, a.a.O., N 74 und 76 zu Art. 25a RPG).

2.4. Die Aufgaben der für die Koordination zuständigen Behörde legt Art. 5 VKoG fest. Die federführende Stelle des Staates entscheidet insbesondere bei Widersprüchen von Entscheiden und Stellungnahmen der mitwirkenden Stellen des Staates (Art. 5 lit. c VKoG). Haben Stellen des Staates eine umfassende Interessenabwägung vorzunehmen und bestehen Widersprüche zu mitwirkenden Stellen, entscheidet die Regierung, wenn die Stellen des Staates verschiedenen Departementen angehören. In den übrigen



Fällen entscheidet das Departement, dem die federführende Stelle des Staates angehört (Art. 7 Abs. 1 VKoG).

2.5. Das VKoG enthält auch Vorschriften zum Rechtsschutz. Nach Art. 33 Abs. 4 RPG sind von Bundesrechts wegen einheitliche Rechtsmittelinstanzen für alle zu koordinierenden Verfahren vorgeschrieben. Rechtsmittelinstanz ist das Verwaltungsgericht, wenn die Regierung oder das Departement als Schiedsstelle entschieden oder am Vorhaben mitgewirkt hat (Art. 8 Abs. 1 lit. a VKoG), die Regierung, wenn staatliche Stellen eine umfassende Interessenabwägung vorzunehmen haben und Regierung oder Departement nicht als Schiedsstelle entschieden hat (Art. 8 Abs. 1 lit. b VKoG), und in den übrigen Fällen das Departement, dem die federführende Stelle des Staates angehört (Art. 8 Abs. 1 lit. c VKoG). Für einen innerkommunalen Rechtsmittelweg besteht kein Platz mehr. Gesamtentscheide sind deshalb an sich direkt an die kantonale Rechtsmittelinstanz weiterziehbar (vgl. dazu Heer, a.a.O., N 986). Die Koordinationsgrundsätze schreiben den Kantonen an sich kein besonderes Verfahren vor. Nötig ist aber zumindest, dass die umfassende Prüfung durch eine einzige Rechtsmittelinstanz erfolgt. So erachtete das Bundesgericht die Voraussetzung der hinreichenden Koordination hinsichtlich der Baubewilligungen einer Schiessanlage, die sich über mehrere Gemeinden im Kanton St. Gallen erstreckte, als erfüllt, obgleich für die verschiedenen Bewilligungen und Verfügungen kein einheitlicher Rechtsmittelweg vorgegeben war, nachdem im Rekursverfahren die gesamte Angelegenheit von der gleichen Behörde - konkret der Regierung - koordiniert beurteilt worden war (BGer 1A.183/2001 vom 18. September 2002 E. 4.3).

2.6. Vorliegend verneinte die Vorinstanz eine Koordinationspflicht deshalb, weil die verkehrspolizeilichen Massnahmen ihrer Meinung nach bloss Folge, nicht aber Voraussetzung des zu überprüfenden Strassenbauprojekts und Teilstrassenplans seien.

2.6.1. In anderen Fällen mag dies zutreffen, insbesondere im Umkehrfall, wenn bereits umgesetzte geänderte verkehrspolizeiliche Massnahmen erst nachträglich mit baulichen Massnahmen nachvollzogen werden sollen. Konkret soll mit dem Strassenbauprojekt aber der Fussgängerbereich auf Kosten der Fahrbahn für den Motorverkehr erheblich verbreitert werden, wobei das Baudepartement selbst ausführt,



dass der verbleibende Fahrstreifen von 5 m (nur) dank der vorgesehenen Einbahnregelung ausreichen werde (angefochtener Entscheid E. 4.3.). Damit besteht grundsätzlich die Gefahr, dass der Teilstrassenplan und das Strassenbauprojekt rechtskräftig und umgesetzt werden, ohne dass feststeht, ob die dafür erforderlichen Signalisationen ebenfalls angebracht werden können. Wie erwähnt liegen die Verkehrsanordnungen aber ihrerseits im Streit und werden erst noch auf ihre Recht- und Zweckmässigkeit hin überprüft werden müssen. Ohne die für das vorliegende Strassenbauprojekt vorausgesetzte Einbahnregelung stünde die hinreichende Erschliessung der Liegenschaften der Beschwerdeführerin aber in Frage, weil die Verschmälerung der Fahrbahnbreite zwingend eine Einbahnregelung bedingt. In diesem Sinn hat auch seinerseits der Stadtrat im Beschluss Nr. 4849 vom 7. August 2012 (E. 1. b und 3. b) ausdrücklich festgehalten, dass das angefochtene Strassenprojekt mit seinen baulichen und gestalterischen Massnahmen zusammen mit dem geplanten Verkehrsregime ein Gesamtkonzept bilde.

2.6.2. Nach dem Gesagten kann das vorliegende Projekt - so wie bewilligt - nur realisiert werden, wenn feststeht, dass die entsprechenden, ebenfalls angefochtenen Verkehrsanordnungen gleichermassen umgesetzt werden können. Damit sind die verkehrspolizeilichen Massnahmen nicht bloss Folge des Projekts, sondern präjudizieren dieses vielmehr, weshalb sie auch gleichzeitig bzw. zusammen mit dem Projekt und dem Teilstrassenplan überprüft werden müssen. Der Koordinationsbedarf zwischen dem Strassenbauprojekt, dem Teilstrassenplan und den entsprechenden Verkehrsanordnungen ist damit ausgewiesen.

2.7. Nach dem Gesagten ist es nötig, dass die gesamte Angelegenheit spätestens im Rahmen des Rekursverfahrens koordiniert überprüft werden kann, wofür an sich ein einheitlicher Rechtsmittelweg nötig wäre. Dem stehen aber die gesetzlich unterschiedlich organisierten Zuständigkeitsregelungen der drei vorliegenden Verfahren entgegen. Somit stellt sich als Nächstes die Frage, wie das Strassenbauprojekt, der Teilstrassenplan und die Verkehrsanordnungen gleichwohl gesamthaft überprüft werden können.

2.7.1. Rekursinstanz in Strassenbausachen ist das Baudepartement (Art. 43bis lit. a VRP in Verbindung mit Art. 25 Abs. 1 lit. a des Geschäftsreglements der Regierung und



der Staatskanzlei; sGS 141.3), wobei in solchen Fällen regelmässig das Tiefbauamt rekursbearbeitende Abteilung ist. Alsdann werden Teilstrassenpläne ebenfalls durch das Baudepartement bzw. in Ermächtigung durch den Leiter Rechtsdienst Tiefbauamt genehmigt. Konkret erfolgte die Genehmigung unter Vorbehalt der Rechtskraft des diesem Teilstrassenplan zu Grunde liegenden Strassenbauvorhabens, jedoch ohne die ebenfalls erforderlichen Verkehrsanordnungen zu erwähnen (Ziff. 1 der Genehmigungsverfügung vom 25. November 2013). Schliesslich ist bei Strassenbauvorhaben gemäss Ziff. 2.5. des Anhangs 1 der Verordnung über Verfahrenskoordination und Fristen in Bausachen (sGS 731.21) ebenfalls das Tiefbauamt des Baudepartements federführende Stelle. Diese Bestimmung kann hier zwar nicht direkt angewendet werden. Gleichwohl ist sie aber Indiz dafür, dass bei Angelegenheiten, bei denen die Strassenraumgestaltung im Vordergrund steht, dem Baudepartement auch auf Rekursstufe die führende Stellung zukommen soll. Es erscheint somit sachgerecht, dass die auf Rekursstufe notwendige materielle Koordination durch das Baudepartement vorgenommen wird.

2.7.2. Aus dem Gesagten folgt, dass das Baudepartement die drei Verfahren als gesamthafte Angelegenheit beurteilen soll. Dafür ist es nötig, dass auch das Rekursverfahren beim Sicherheits- und Justizdepartement betreffend Verkehrsanordnungen vorangetrieben und dessen Entscheid entweder in Form einer Art "Zustimmungsverfügung" im Entscheid des Baudepartements integriert oder zumindest inhaltlich abgesprochen zusammen mit demjenigen des Baudepartements eröffnet wird, damit im Beschwerdefall das Verwaltungsgericht die zusammenhängenden Entscheide gesamthaft überprüfen kann. Eine solche materielle Koordination auf Verwaltungsstufe ist nun aber nicht mehr möglich, nachdem das Strassenbauprojekt und der Teilstrassenplan bereits beim Verwaltungsgericht anhängig sind, während das Verfahren betreffend die Verkehrsanordnungen beim Sicherheits- und Justizdepartement immer noch sistiert ist. Mit Blick auf die vorstehenden Erwägungen genügt es dem Koordinationsprinzip aber nicht, wenn erst das Verwaltungsgericht, das in seiner Kognition beschränkt ist (Art. 61 Abs. 1 und 2 VRP), das Strassenbauprojekt, den Teilstrassenplan und die Verkehrsanordnungen koordiniert überprüft. Deshalb kommt für das beim Sicherheits- und Justizdepartement noch hängige Verfahren auch keine Sprungbeschwerde nach Art. 43ter VRP in Frage. Es wird stattdessen an der Vorinstanz sein, eine koordinierte Beurteilung der drei



St.Galler Gerichte

inhaltlich zusammenhängenden und sich gegenseitig bedingenden Verfahren nachzuholen.

3. Zusammenfassend ergibt sich, dass die Beschwerde gegen den Entscheid betreffend Teilstrassenplan und Strassenbauprojekt im Gebiet Vadianstrasse/Kornhausstrasse gutzuheissen, der entsprechende Entscheid aufzuheben und zur koordinierten Beurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen ist. Auf die Beschwerde gegen die Genehmigungsverfügung betreffend Teilstrassenplan Neugestaltung Vadianplatz ist demgegenüber mangels Legitimation der Beschwerdeführerin nicht einzutreten.

4. In Streitigkeiten hat jener Beteiligte die amtlichen Kosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden (Art. 95 Abs. 1 VRP).

Die Beschwerdeführerin obsiegt im Verfahren VerwGE B 2013/232, das Verfahren VerwGE B 2013/267 endet dagegen mit einem Nichteintretensentscheid. Im letzteren Fall ist die Beschwerdeführerin damit als unterliegend zu betrachten (R. Hirt, Die Regelung der Kosten nach st. gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, Diss. St. Gallen 2004, S. 100). Diesem Verfahrensausgang entsprechend hat die Beschwerdeführerin somit teilweise obsiegt. Es rechtfertigt sich daher, dass sie die amtlichen Kosten zu einem Viertel und die Beschwerdegegnerin zu drei Vierteln bezahlt. Angemessen erscheint eine Entscheidegebühr von insgesamt Fr. 3'000.-- (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12). Der Anteil der Beschwerdeführerin von Fr. 750.-- ist mit dem geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 3'000.-- im Verfahren B 2013/232 zu verrechnen und dieser im Mehrbetrag von Fr. 2'250.-- zurückzuerstatten. Auf die Erhebung des Kostenanteils der Beschwerdegegnerin wird verzichtet (Art. 95 Abs. 3 VRP).

5. Die ausseramtliche Entschädigung wird den am Verfahren Beteiligten nach Obsiegen und Unterliegen auferlegt (Art. 98bis VRP).

Ohne Kostennote wird die Entschädigung nach Ermessen festgelegt (Art. 6 der Honorarordnung für Rechtsanwälte und Rechtsagenten, sGS 963.75, abgekürzt HonO). Angemessen für das Beschwerdeverfahren erscheint vorliegend eine Entschädigung



St.Galler Gerichte

von Fr. 2'000.-- inklusive Barauslagen, nachdem sich der Streitgegenstand im Wesentlichen auf die Frage der Koordination beschränkt hat. Unterliegen bzw. obsiegen die Beteiligten in unterschiedlichem Mass, wird die Entschädigung - entgegen den vorinstanzlichen Erwägungen (Ziff. 8) - der mehrheitlich obsiegenden Partei mit der Differenz der Bruchteile multipliziert, für die beide Parteien kostenpflichtig werden (Hirt, a.a.O., S. 183). Die Beschwerdegegnerin hat die Beschwerdeführerin demnach mit Fr. 1'000.-- ausseramtlich zu entschädigen. Die Mehrwertsteuer wird grundsätzlich dazu gerechnet (Art. 29 HonO). Da die Beschwerdeführerin aber selber mehrwertsteuerpflichtig ist, kann sie die der Honorarrechnung ihrer Anwältin belastete Mehrwertsteuer als Vorsteuer in Abzug bringen. Daher muss die Mehrwertsteuer bei der Bemessung der ausseramtlichen Entschädigung nicht zusätzlich berücksichtigt werden (Hirt, a.a.O., S. 194). Die Vorinstanz hat grundsätzlich keinen Entschädigungsanspruch (Hirt, a.a.O., S. 176). Die Beschwerdegegnerin hat aus dem gleichen Grund zu Recht keine geltend gemacht.

Demnach hat das Verwaltungsgericht

zu Recht erkannt:

- 1./ Die Beschwerdeverfahren B 2013/232 und B 2013/267 werden vereinigt.
- 2./ Die Beschwerde im Verfahren B 2013/232 betreffend Teilstrassenplan und Strassenbauprojekt im Gebiet Vadianstrasse/Kornhausstrasse wird gutgeheissen, der angefochtene Entscheid des Baudepartements vom 9. Oktober 2013 aufgehoben und die Streitsache zur koordinierten Behandlung im Sinn der Erwägungen an die Vorinstanz zurückgewiesen.
- 3./ Auf die Beschwerde im Verfahren B 2013/267 betreffend Genehmigung des Teilstrassenplans "Neugestaltung Vadianplatz" wird nicht eingetreten.
- 4./ Die amtlichen Kosten für die beiden Beschwerdeverfahren von insgesamt Fr. 3'000.-- bezahlt die Beschwerdeführerin zu einem Viertel und die Beschwerdegegnerin zu drei Vierteln. Der Kostenanteil der Beschwerdeführerin von Fr. 750.-- wird mit dem geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 3'000.-- verrechnet; der



St.Galler Gerichte

Mehrbetrag von Fr. 2'250.-- wird zurückerstattet. Auf die Erhebung des Kostenanteils der Beschwerdegegnerin wird verzichtet.

5./ Die Beschwerdegegnerin entschädigt die Beschwerdeführerin mit Fr. 1'000.-- ohne Mehrwertsteuer.

V. R. W.

Der Präsident:

Der Gerichtsschreiber:

lic. iur. Beda Eugster

lic. iur. Stephan Schärer