



Fall-Nr.:	B 2021/49
Stelle:	Verwaltungsgericht
Rubrik:	Verwaltungsgericht
Publikationsdatum:	01.07.2022
Entscheiddatum:	14.02.2022

Entscheid Verwaltungsgericht, 14.02.2022

Baurecht, Baubewilligung, Inhalt Baugesuch, Immissionsschutz, Vorsorgeprinzip; Art. 137 PBG (sGS 731.1) in Verbindung mit Art. 21 PBV (sGS 761.11), Art. 1 Abs. 2 USG (SR 814.01), Art. 11 Abs. 2 USG (SR 814.01), Art. 12 USG, Art. 25 USG, Art. 7 Abs. 1 LSV (SR), Art. 9 LSV, Art. 36 Abs. 1 LSV, Art. 12 LRV, Art. 28 LRV, 25a RPG (SR 700). Die Beschwerdeführerin ersuchte um Aufhebung des vorinstanzlichen Entscheids und um Aufhebung der Baubewilligung für das Erstellen eines öffentlichen Parkplatzes auf einem derzeit unbebauten Grundstück als Zwischennutzung. Das Verwaltungsgericht erachtete das Baugesuch als vollständig und den Sachverhalt als hinreichend abgeklärt. Die Bauherrschaft bestimme mit ihrem Baugesuch, ob und in welchem Umfang ein baubewilligungspflichtiger Sachverhalt bewilligt werden solle; auf ihre Angaben und geäusserten Absichten (z.B. zur Nutzung und zum Betrieb) im Gesuch habe sie sich behaften zu lassen. Nach den insofern klaren Angaben im Baugesuch beschränke sich die beabsichtigte Zwischennutzung als provisorischer Parkplatz zeitlich längstens bis zum Ende der Sanierungsarbeiten des bestehenden Parkhauses (und nicht bis zur Realisierung der geplanten Überbauung des streitbetroffenen Grundstücks). Zusätzlich sei die Bewilligung von den Behörden auf drei Jahre befristet worden. Angesichts der zutreffenden Beurteilung durch die Fachbehörde und der konkreten Umstände habe die Vorinstanz eine massgebliche Überschreitung der anwendbaren Belastungswerte nach heutigem Kenntnisstand ausschliessen dürfen, weshalb auf das Einholen einer Lärmprognose, aber auch auf eine Immissionsprognose und Emissionserklärung nach LRV habe verzichtet werden dürfen. Ferner beurteilte das Verwaltungsgericht es als zulässig, u.a. wegen der Befristung der Bewilligung auf drei Jahre auf das Einholen eines Verkehrsgutachtens zu verzichten. Die von der Vorinstanz bejahrte materielle Bewilligungsfähigkeit, namentlich die Einhaltung der umweltschutzrechtlichen Vorschriften, hat das Verwaltungsgericht bestätigt. Ferner hielt es fest, dass keine Verletzung des Grundsatzes der Einheit des



Bauentscheids und des Koordinationsgebots vorliege. Bestätigung des vorinstanzlichen Entscheids (Verwaltungsgericht, B 2021/49).

Entscheid vom 14. Februar 2022

Besetzung

Abteilungspräsident Eugster; Verwaltungsrichterin Reiter, Verwaltungsrichter Zogg;
Gerichtsschreiber Huber

Verfahrensbeteiligte

A.__ AG,

Beschwerdeführerin,

vertreten durch Rechtsanwalt Dr. iur. Walter Locher, Locher Kobler Stadelmann,
Museumstrasse 35, Postfach 41, 9004 St. Gallen,

gegen

Bau- und Umweltdepartement des Kantons St. Gallen, Lämmli brunnenstrasse 54,
9001 St. Gallen,

Vorinstanz,

Q.__ AG,

Beschwerdegegnerin,

vertreten durch SPIESS+PARTNER AG Büro für Baurecht, Rechtsanwältin lic. iur.
Marie-Theres Huser, Kirchenweg 5, 8034 Zürich,

Politische Gemeinde X.__,

Beschwerdebeteiligte,



Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A.

A.a.

Die im Stadtzentrum von X.___ liegenden Grundstücke Nrn. 0000__, 0001__, 0002__, 0003__ und 0004__, alle Grundbuch X.___, sind im Eigentum der Q.___ AG. Diese Grundstücke bilden zusammen ein Viereck, an das im Osten das Grundstück Nr. 0005__ grenzt. Dieses gehört der E.___. Im Süden wird das Geviert begrenzt durch die M.___-strasse (Gemeindestrasse 3. Klasse), im Westen durch die T.___-strasse (Gemeindestrasse 2. Klasse) und im Norden durch die N.___-strasse (Kantonsstrasse KS XX__), die ihrerseits in die (Untere/Obere) B.___-strasse (Kantonsstrasse KS YY__ bzw. KS ZZ__) mündet und als R.___-strasse (Gemeindestrasse 2. Klasse) weiter Richtung Westen führt (vgl. Geoportal, Karte "Verkehr/Strassen und Wege Gde SG/ Strassenklassierung Gde", einsehbar unter: www.geoportal.ch). Die T.___-strasse mündet im Norden in die N.___-strasse und im Süden in die G.___-strasse. Sie quert dabei die M.___-strasse, welche von Osten ab der K.___-strasse nach Westen in die Kantonsstrasse KS YY__ (Untere B.___-strasse) führt. Das Befahren der M.___-strasse ist ab der Kreuzung mit der T.___-strasse sowohl in östlicher wie auch westlicher Richtung für Motorwagen und Motorräder mit Ausnahme für Zubringer verboten (Google Maps/ Streetview [www.google.ch/maps], Aufnahme September 2013). Der nördliche Abschnitt der T.___-strasse ist ab der Kreuzung mit der M.___-strasse in die N.___-strasse als Einbahnstrasse signalisiert (ausgenommen Fahrräder [vgl. Google Maps/Streetview, a.a.O.]), d.h. das Befahren dieses Abschnitts ist für Motorwagen nur ab der N.___-strasse in Nord-Südrichtung zulässig. Der südliche Abschnitt der T.___-strasse darf zwischen der Kreuzung mit der M.___-strasse und der Einmündung in die G.___-strasse in beide Richtungen befahren werden (vgl. Google Maps/Streetview, a.a.O.).

A.b.

Die Grundstücke Nrn. 0000__, 0001__, 0002__, 0003__ und 0004__ sind derzeit unbebaut, nachdem im Jahr 2019 die sich darauf befindlichen Gebäude abgebrochen wurden (vgl. act. 2 der Gerichtsakten [nachfolgend act. G], Entscheid Nr. 15/2021 des Baudepartements vom 19. Februar 2021 Ziffer A/a S. 2). Im Westen des vorstehend umschriebenen Gevierts befindet sich anschliessend zur T.___-strasse das Grundstück Nr. 0006__, auf dem ein Warenhaus (M.___) steht. Südlich der genannten Grundstücke befindet sich über der M.___-strasse das ebenfalls im Eigentum der Q.___ AG stehende Grundstück Nr. 0007__. Darauf befindet sich ein oberirdischer Parkplatz sowie darunter liegend eine unterirdische zweigeschossige Tiefgarage (Parkhaus T.___) mit



gesamthaft 286 Parkplätzen, die (auch) dem Warenhaus M.__ dienen. Die Einfahrt in das Parkhaus T.__ erfolgt über die T.__-strasse an der südlichen Grundstücksgrenze von Grundstück Nr. 0007__. Die Ausfahrt aus dem Parkhaus in die T.__-strasse befindet sich an der nördlichen Grenze von Grundstück Nr. 0007__. Dort befindet sich auch der Zugang zum Parkhaus für die Fussgänger. Vis-à-vis der Parkhauseinfahrt befindet sich das Grundstück Nr. 0008__. Eigentümer dieses Grundstücks ist die A.__ AG. Planerisch sind gemäss Zonenplan der Stadt X.__ vom 9. März 2011 sowohl die Grundstücke Nrn. 0000__, 0001__, 0002__, 0003__, 0004__ sowie 0005__ als auch die Grundstücke Nrn. 0009__ (Warenhaus M.__) sowie 0010__ (Parkhaus T.__) der Kernzone K5 A zugewiesen (vgl. Geoportal, a.a.O., Karte "ÖREB Zonenplan SG" mit Link zu ÖREBlex). Die westlich der T.__-strasse und südlich der M.__-strasse liegenden Grundstücke, darunter GS Nr. 0008__, befinden sich in der Kernzone K3 A (vgl. Geoportal, a.a.O., Karte "ÖREB Zonenplan SG" mit Link zu ÖREBlex).

(...Situationsplan mit Beschriftung ...)

(Quelle Bilddarstellung: Geoportal, Karte "Ortsplan Gde")

B.

Ein vom Stadtrat X.__ am 21. August 2017 erlassener Überbauungsplan "Y.__" wurde von diesem später widerrufen. Der widerrufenen Überbauungsplan "Y.__" sah nebst der teilweisen Aufhebung des bestehenden rechtskräftigen Überbauungsplans T.__-areal (vgl. Geoportal, a.a.O., Karte "Raumplanung, Raumentwicklung/ÖREB Sondernutzungspläne SG" mit Link auf ÖREBlex) die Bebauung der Grundstücke Nrn. 0000__, 0007__, 0001__, 0005__, 0002__, 0003__, 0004__ mit Wohn- und Gewerbebauten und einer gemeinsamen Tiefgarage (Parkhaus T.__ und neue Tiefgarage Neuüberbauung) vor. In der Folge schrieb das Baudepartement am 8. Januar 2021 die gegen dieses Planungsinstrument bei ihm erhobenen Rekurse als gegenstandslos ab (vgl. act. G 2 Ziffer A/d S. 3; nicht aktenmässig belegt). Gemäss öffentlich zugänglichen Informationen und aktenkundigen Bau- bzw. Planungsanzeigen wurde vom 11. August bis 9. September 2020 ein neues Planungsinstrument (Sondernutzungsplan "Y.__" mit besonderen Vorschriften) gleichzeitig mit den Baugesuchen "Neubau Gewerbe- und Wohnüberbauung F.__" sowie "Ersatzneubau Gewerbe- und Wohnhaus GS Nr. 0005__" nach neuem Planungs- und Baugesetz (sGS 731.1, PBG, in Vollzug seit 1. Oktober 2017) aufgelegt (vgl. Beilagen 4 bis 6 zu act. 16



der vorinstanzlichen Akten [nachfolgend vi.-act.]; vgl. auch Bericht auf dem Online-Portal Z.__ vom 10. August 2020, einsehbar unter: www. ... /; siehe auch: www.ch).

C.

C.a.

Mit Datum vom 19. Dezember 2019 reichte die Q.__ AG ein Baugesuch ein für eine Zwischennutzung auf den Grundstücken Nrn. 0000__, 0001__, 0002__, 0003__ und 0004__ (act. 1 der Akten der Bau- und Umweltkommission X.__ [nachfolgend gde.-act]). Die dem Gesuch beigelegten Pläne (Situationsplan 1:200, Katasterplan 1:500 und Plan 1:250) sind bezeichnet als "Provisorischer Parkplatz" (gde.-act. 2 Beilagen bzw. act. 27 Beilagen). Gemäss Planunterlagen ist auf dem Geviert die Befestigung der Oberfläche (Asphalt), die Umzäunung des Geländes mit einem provisorischen Zaun mit Holzbohlen, die Anordnung von 132 Parkplätzen (davon 2 Behindertenparkplätze), das Erstellen von zehn acht Meter hohen Beleuchtungskandelabern sowie die Entwässerung des Platzes geplant. Die mit einer Barrierenanlage versehene Ein- und Ausfahrt zu den Parkplätzen soll im südwestlichen Bereich des Gebiets ab dem nördlichen Abschnitt der T.__-strasse erfolgen. Im Weiteren sind zwei Stellplätze für Einkaufswagen beabsichtigt. Laut Wortlaut des Kurzbeschriebs im Baugesuchsformular (gde.-act. 1 S. 1) beinhaltet das Gesuch die "Erstellung einer Zwischennutzung des Geländes als provisorischer öffentlicher Parkplatz während der Ertüchtigung der bestehenden Tiefgarage auf dem heutigen T.__-areal (Kataster Nr. 0007__). Der provisorische Parkplatz darf nur soweit für die Öffentlichkeit in Betrieb genommen werden, als bestehende Parkplätze im T.__-areal aufgehoben werden. Vorgängig ist die Nutzung durch max. 80 Dauermieter (à ca. 2,5 Fahrten pro Tag = 100 Zu- und 100 Wegfahrten) vorgesehen. Die Zufahrt wird hauptsächlich über die N.__-strasse und die Wegfahrt über die T.__-strasse stattfinden. Dadurch kommen zu den ca. 1'500 Fahrten (Anwohner und Tiefgarage) mit bis zu 100 Mehrfahrten weniger als 10% Mehrfahrten hinzu und sind kaum hörbar. Aus diesem Grund wird kein Gutachten für die Aussenlärmbelastung beigelegt."

C.b.

Innert der Auflagefrist erhob die A.__ AG, vertreten durch Rechtsanwalt Dr. iur. Walter Locher, St. Gallen, Einsprache (gde.-act. 5 und 7). Am 11. Juni 2019 erteilten das Amt



St.Galler Gerichte

für Umwelt, am 26. Juni 2019 die Kantonspolizei und am 28. Juni 2019 das Tiefbauamt die notwendigen kantonalen Bewilligungen (Verfügung über altlastenrechtliche Massnahmen, Verfügung über Verkehrsbeschränkungen, strassenpolizeiliche Bewilligung für Ein- und Ausfahrt) unter Auflagen und Bedingungen (gde.-act. 22, 23 und 24). Die strassenbaupolizeiliche Bewilligung (gde.-act. 24) wurde auf drei Jahre befristet und u.a. mit der Auflage versehen, dass über eine Verlängerung auf ein entsprechendes rechtzeitiges Gesuch in Abstimmung mit dem Kantonsstrassenprojekt X.__ "SRG S.__-strasse – N.__-strasse – 0011__" entschieden werde. Das Strasseninspektorat werde nach Ablauf dieser Frist, unabhängig vom Stand des Rechtsmittelverfahrens "Überbauungsplan Y.__ mit besonderen Vorschriften", den ordnungsgemässen Rückbau bzw. die ordnungsgemässe Schliessung der Ein- und Ausfahrt überprüfen (gde.-act. 24 Entscheidziffer 2). Mit Beschluss vom 13. Januar 2020 wies die Bau- und Umweltkommission X.__ die Einsprache ab und erteilte dem Vorhaben die Bewilligung unter verschiedenen Bedingungen und Auflagen (gde.-act. 27). Sie hielt u.a. fest, dass die befristete Bewilligung für drei Jahre gültig sei. Nach Ablauf der befristeten Bewilligung sei frühzeitig bei der Bauverwaltung ein Verlängerungsgesuch einzureichen (gde.-act. 27 Ziffer C.2). Der Beschluss wurde zusammen mit den kantonalen Verfügungen als Gesamtentscheid am 15. Januar 2020 eröffnet. Dagegen reichte die A.__ AG durch ihren Rechtsvertreter am 29. Januar 2020 Rekurs (vi.-act. 1) beim damaligen Baudepartement (heute: Bau- und Umweltdepartement; vgl. XV. Nachtragsgesetz zum Geschäftsreglement der Regierung und der Staatskanzlei vom 29. Juni 2021; nGS 2021-066; in Vollzug ab 1. Oktober 2021) ein. Sie liess beantragen, es sei der Rekurs gutzuheissen und die mit Beschluss vom 13. Januar 2020 erteilte befristete Bewilligung sei aufzuheben, unter Kosten- und Entschädigungsfolge (vi.-act. 3). Das Baudepartement holte in der Folge beim Tiefbauamt und dem Amt für Umwelt je einen Amtsbericht ein (vgl. vi.-act. 11 und 13). Am 19. Februar 2021 wies das Baudepartement den Rekurs ab (act. G 2). Es ergänzte den Beschluss der Bau- und Umweltkommission X.__ mit folgender Auflage: "Parkplätze mit häufigem Wechsel in der Nacht sind nach Möglichkeit im südwestlichen und südlichen Teil des Parkplatzes anzuordnen bzw. der nördliche Bereich (d.h. Grundstück Nr. 0002__) ist nur so weit für die Parkierung freizugeben als dies aufgrund der Nachfrage bzw. des Fortschritts der Parkhaus-Sanierung erforderlich ist" (act. G 2 Dispositivziffer 1.b).



D.

D.a.

Mit Eingabe vom 5. März 2021 (act. G 1) erhob die A.__ AG (Beschwerdeführerin) durch ihren Rechtsvertreter Dr. iur. Walter Locher, St.Gallen, Beschwerde gegen den Entscheid des Baudepartements (Vorinstanz) vom 19. Februar 2021. Am 26. April 2021 ergänzte sie ihre Beschwerde mit einer Begründung (act. G 5). Sie stellt den Antrag, den Entscheid des Baudepartements aufzuheben und die Baubewilligung für die Erstellung eines öffentlichen Parkplatzes zu verweigern, unter Kosten- und Entschädigungsfolge zzgl. 7,7% MwSt.

D.b.

Die Vorinstanz schloss am 14. Mai 2021 auf Abweisung der Beschwerde (act. G 7). Die Q.__ AG (Beschwerdegegnerin), vertreten durch Rechtsanwältin Marie-Theres Huser, Zürich, nahm mit Schreiben vom 19. Mai 2021 Stellung zur Beschwerde mit dem Antrag, die Beschwerde sei abzuweisen und der Entscheid des Stadtrats X.__ (bzw. der Bau- und Umweltkommission X.__) vom 13. Januar 2020 sowie der Entscheid der Baudirektion (richtig: Baudepartement) vom 19. Februar 2021 sei zu bestätigen; alles unter Kosten- und Entschädigungsfolge zulasten der Beschwerdeführerin (act. G 10). Die Bau- und Umweltkommission X.__ antwortete mit Eingabe vom 25. Juni 2021 auf die Beschwerde (act. G 14). Sie beantragt, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit auf sie eingetreten werden könne, unter Kosten- und Entschädigungsfolge zulasten der Rekurrenten (recte: Beschwerdeführerin). In ihrer Replik vom 18. August 2021 hielt die Beschwerdeführerin an ihrem Standpunkt fest. Mit Eingabe vom 26. August 2021 (act. G 18) verzichtete die Beschwerdegegnerin auf eine Duplik, während die Vorinstanz und die Beschwerdebeteiligte stillschweigend darauf verzichteten.

D.c.

Auf die Erwägungen des angefochtenen Entscheids und die Ausführungen der Verfahrensbeteiligten zur Begründung ihrer Anträge sowie die Akten wird, soweit wesentlich, in den Erwägungen eingegangen.



Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

1.

Das Verwaltungsgericht ist zum Entscheid in der Sache zuständig (Art. 59^{bis} Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, VRP). Die Beschwerdeführerin ist als Adressatin, deren Begehren mit dem angefochtenen Entscheid abgewiesen wurden, zur Beschwerdeerhebung befugt (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Die Beschwerde wurde rechtzeitig erhoben und entspricht zusammen mit der Beschwerdeergänzung formal und inhaltlich den gesetzlichen Voraussetzungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Auf die Beschwerde ist einzutreten.

2.

Die Beschwerdeführerin beanstandet in mehrerlei Hinsicht, dass die Baugesuchsunterlagen unvollständig und mangelhaft seien. In diesem Zusammenhang wirft sie der Vorinstanz verschiedentlich vor, den Sachverhalt unrichtig und unvollständig festgestellt zu haben.

2.1.

Gemäss Art. 137 PBG werden Baugesuche sowie Gesuche um Erlass von weiteren für die Ausführung des Bauvorhabens notwendigen Verfügungen der Baubehörde eingereicht, auf deren Gebiet die Baute oder Anlage errichtet werden soll. Die dazugehörige Verordnung zum Planungs- und Baugesetz (sGS 731.11, PBV) enthält nähere Vorschriften über die notwendigen Unterlagen, die Form des Gesuchs und die Prüfungsmodalitäten desselben. Danach verwenden Gesuchstellende für das Baugesuch das Formular des Bau- und Umweltsdepartementes (Art. 21 Abs. 1 Satz 1 PBV). Das Baugesuch muss die für die Beurteilung notwendigen Unterlagen wie Situationsplan, Grundriss, Ansichten, Schnitte und Kanalisationspläne enthalten (Art. 21 Abs. 1 Satz 2 PBV). Es wird von der Bauherrschaft und den Grundeigentümerinnen oder Grundeigentümern unterzeichnet (Art. 21 Abs. 1 Satz 3 PBV). Die Bewilligungsbehörden sind berechtigt, weitere für die Beurteilung erforderliche Unterlagen einzufordern (Art. 21 Abs. 2 PBV). Dazu können z.B. statische Berechnungen, Verkehrsgutachten, Modelle und Betriebskonzepte gehören (M. Möhr in: Bereuter/Frei/Ritter [Hrsg.], Kommentar zum Planungs- und Baugesetz des Kantons St. Gallen, Basel 2020, N 6 zu Art. 137 PBG mit Hinweis auf B. Heer, St. Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, Rz. 883 ff.). Unvollständige Gesuche werden zur Ergänzung oder Verbesserung zurückgewiesen (Art. 21 Abs. 3 Satz 1 PBV). Unterbleibt die Verbesserung innert der angesetzten Frist, tritt die Bewilligungsbehörde auf das



Gesuch nicht ein (Art. 21 Abs. 3 Satz 2 PBV). Zusätzlich enthält das Baureglement der Stadt X. vom 9. März 2011/9. Januar 2013 (BauR) in Art. 23 weitergehende und präzisierende Vorgaben (wie Plan-Massstab, Art und Form der Pläne, Anzahl einzureichende Unterlagen, farbliche Darstellung usw.).

2.2.

Nach dem Dispositionsprinzip ist die Baubehörde an die Begehren des Bauherrn gebunden (BGer 1C_350/2014 vom 13. Oktober 2015 E. 2.5, in: ZBI 117/2016 S. 269). Die Bauherrschaft bestimmt mit ihrem Baugesuch, ob und in welchem Umfang ein baubewilligungspflichtiger Sachverhalt bewilligt werden soll (vgl. VerwGE B 2016/224 vom 5. Dezember 2018 E. 2.3; Ch. Mäder, Das Baubewilligungsverfahren, Zürich 1991, Rz. 115; Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl. 2020, Rz. 985 f.). Auf seine Angaben und geäusserten Absichten (z.B. zur Nutzung und zum Betrieb) im Gesuch hat sich der Gesuchsteller behaften zu lassen (vgl. Ch. Mäder, a.a.O., Rz. 248). Entsprechend hat er auch die Folgen von Unklarheiten im Gesuch zu tragen (vgl. BGer 1P.728/2006 vom 16. Februar 2007 E. 2 betreffend unklarem Planinhalt).

2.3.

Die Behörde oder das von ihr beauftragte Verwaltungsorgan ermittelt den Sachverhalt und erhebt die Beweise von Amtes wegen durch Befragen von Beteiligten, Auskunftspersonen und Zeugen, durch Beizug von Urkunden, Amtsberichten und Sachverständigen, durch Augenschein sowie auf andere geeignete Weise. Sind zur Wahrung des öffentlichen Interesses keine besonderen Erhebungen nötig, so sind nur die von den Beteiligten angebotenen und die leicht zugänglichen Beweise über erhebliche Tatsachen aufzunehmen (Art. 12 Abs. 1 und 2 VRP).

Unrichtig ist ein Sachverhalt festgestellt, wenn aus den vorhandenen Beweismaterialien unrichtige Schlüsse gezogen werden, insbesondere indem der Sachverhalt falsch oder aktenwidrig festgestellt wird oder indem Beweise unrichtig gewürdigt werden (vgl. VerwGE B 2018/248 vom 14. März 2019 E. 3.1 mit Hinweisen). Unvollständig ist die Sachverhaltsfestlegung, wenn entscheidrelevante Umstände nicht oder nicht ausreichend abgeklärt wurden (Looser/Looser-Herzog, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Praxiskommentar, Zürich/St. Gallen 2020, N 14 zu Art. 46 VRP; Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, 2. Aufl. 2003, Rz. 587).

Der Grundsatz der freien Beweiswürdigung (vgl. Art. 21 Abs. 3 VRP) bedeutet unter anderem, dass die Behörde frei darüber befindet, ob anhand der vorhandenen



Beweismittel eine Tatsache nach dem gesetzlich geforderten Beweismass als bewiesen gilt oder ob die Behörde weitere Beweise erheben muss (vgl. z.B. VerwGE B 2017/98 vom 9. Mai 2018 E. 3.1). Wenn eine Behörde zum Schluss kommt, dass eine Tatsache bereits genügend bewiesen ist und die Abnahme zusätzlicher Beweismittel nichts an der Überzeugung der Behörde ändern könnte, kann sie auf deren Abnahme verzichten, ohne den Untersuchungsgrundsatz zu unterlaufen oder das rechtliche Gehör der betroffenen Partei zu verletzen (VerwGE B 2019/123 vom 28. Mai 2020 E. 5.4.2 mit Hinweisen auf VerwGE B 2017/98 vom 9. Mai 2018 E. 3.1 bezüglich freier Beweiswürdigung sowie BGE 134 I 140 E. 5.3 und 131 I 153 E. 3 bezüglich antizipierter Beweiswürdigung).

3.

Die Beschwerdeführerin bringt zunächst vor, es sei unklar, um welche konkrete zeitliche Nutzung ersucht und welche konkrete zeitliche Nutzung bewilligt worden sei. Es fehlten zentrale Unterlagen. Das Bauvorhaben, welches als „Zwischennutzung“ bezeichnet werde, beabsichtige die Erstellung von öffentlichen Parkplätzen, wobei die Bezeichnung „Zwischennutzung“ bereits implizieren würde, dass die Nutzung auf eine klar umgrenzte Zeitspanne beschränkt sei. Den Baugesuchsunterlagen lasse sich jedoch eine solche klar umgrenzte Zeitspanne nicht entnehmen, weshalb sie unvollständig seien. Wie die Vorinstanz in ihrem Entscheid dann zumindest auch für den Wechsel von Phase 1 (= Zeitspanne von der Erstellung des Parkplatzes bis zum Beginn der Sanierung der Tiefgarage) zu Phase 2 (= Zeitraum während der Bauarbeiten zur Sanierung der Tiefgarage) eingestehen müsse, wäre die Erstellung und Nutzung der achtzig zusätzlichen Parkplätze für Dauermieter während Phase 1 grundsätzlich zeitlich unbegrenzt möglich, da der Wechsel von Phase 1 und Phase 2 nicht definiert worden sei. Anstatt die erforderlichen weiteren Gesuchsunterlagen gemäss Art. 21 Abs. 2 PBV nachzufordern oder das Baugesuch gemäss Art. 21 Abs. 3 PBV zur Ergänzung oder Verbesserung zurückzuweisen, hätten sich sowohl die Vorinstanz 2 als auch in der Folge die Vorinstanz 1 über weite Teile ihrer Entscheide zu Spekulationen hinreissen lassen, welche Anzahl Parkplätze zu den einzelnen Zeitpunkten letztlich zur Verfügung stehen würden. Die diesbezüglich umfangreichen Ausführungen bewiesen folglich, dass die Baugesuchsunterlagen diesbezüglich keine klare Aussage machten und daher mangelhaft seien. Die Konkretisierung der zulässigen Nutzung wie auch die Beschränkung der Anzahl Parkplätze auf die jeweiligen Zeitpunkte sei jedoch nicht eine Frage der Auslegung, sondern insbesondere, wenn es um eine Zwischennutzung gehe, absolut zentraler Inhalt der Baugesuchsunterlagen. Diese Angaben lägen aber eben gerade nicht vor. Insgesamt äusserten sich die Baugesuchsunterlagen in keiner Weise zum konkreten Betrieb des Parkplatzes, was gerade unter Berücksichtigung der Abhängigkeit des vorliegenden Projektes von der Sanierung und Erweiterung der



Tiefgarage "T.__" aber absolut zentral wäre. Diese Abhängigkeit werde durch die vorinstanzlich verfügte zusätzliche Auflage nochmals deutlicher, weshalb ein Betriebskonzept für die konkrete Nutzung der Parkplätze unentbehrlich sei. Dass bereits der Entscheid der Beschwerdebeteiligten, nämlich die Baubewilligung vom 13. Januar 2020, von einem unrichtigen Sachverhalt ausgegangen sei, ergebe sich sodann aus der Gegenüberstellung der Erwägungen des Beschlusses vom 13. Januar 2020 mit den Ausführungen der Rechtsvertreterin der Beschwerdegegnerin vom 23. März 2020. Während die Beschwerdebeteiligte in ihrem Beschluss von folgender Annahme ausgegangen sei: „Zudem fallen die achtzig Parkplätze für die Dauermieter aus der ersten Etappe mit der zweiten Etappe wieder ersatzlos dahin.“, habe die Bauherrschaft im Rahmen der Stellungnahme ihrer Rechtsvertreterin am 23. März 2020 deklariert "In einer dritten Phase werden die provisorischen Parkplätze mit der Realisierung des Y.__s verschwinden und durch die dannzumal bewilligten Parkplätze im Untergeschoss des Y.__s ersetzt werden. Sollte nach Abschluss der Sanierung und Ertüchtigung der Tiefgarage das Projekt 'Y.__' immer noch nicht realisiert werden können, würden die provisorischen Parkplätze verbleiben (...)." Gemeint seien – so die Beschwerdeführerin weiter – damit aber nicht nur die achtzig Parkplätze der vermeintlich 1. Phase, sondern sämtliche der zu erstellenden 132 Parkplätze.

3.1.

Der Beschwerdeführerin ist zuzustimmen, dass insbesondere mit Blick auf die im Einsprache- und Rekursverfahren gemachten Äusserungen der Beschwerdegegnerin zur Nutzung nach Abschluss der Sanierung des Parkhauses T.__ bis zur Neuüberbauung "Y.__" (sog. 3. Phase gemäss Ausdrucksweise der Beschwerdegegnerin) eine gewisse Unklarheit in Bezug auf ihr eigenes Baugesuch und ihre Nutzungsabsichten entsteht (vgl. Stellungnahme vom 12. April 2019 [gde.-act. 11] Ziffer 4.3 S. 5 und Stellungnahme vom 23. März 2020 [vi-act. 5] Ziffer 1.1.1 S. 6 sowie Ziffer 2.3. S. 10). Im Baugesuchsformular hat die Beschwerdegegnerin das dort enthaltene und vorgesehene Kästchen "Zwischennutzung" angekreuzt (vgl. gde.-act. 1). Der Begriff der Zwischennutzung ist im PBG jedoch nicht definiert und es bestehen auch keine gesetzlichen Regelungen hierfür. Zwischennutzungen bezeichnen in der Regel den *temporären* Gebrauch eines Raums, einer Baute oder Anlage in der Zeit zwischen einer *aufgegebenen* und einer *zukünftigen* Nutzung (M. Möhr, in: Bereuter/Frei/Ritter [Hrsg.], a.a.O., N 6 zu Art. 137 PBG mit Verweis auf E. Jeanneret, in: Inforum, VLP-ASPAN [Hrsg.; heute: espace suisse], Februar 1/2018, S. 12 ff.). Bezogen auf die streitbetroffenen Grundstücke betrifft dies naheliegender Weise den Zeitraum zwischen dem – zwischenzeitlich erfolgten – Abbruch der dort bestehenden Gebäude (und der damit verbundenen Aufgabe der Nutzung) und der daselbst sowie



auf Grundstück Nr. 0007__ vorgesehenen Neuüberbauung "Y.__". Für diesen Zeitraum ist die gesuchsgegenständliche Zwischennutzung beabsichtigt. Die beabsichtigte Nutzung für diese Zeitspanne umfasst nach den verbindlichen Angaben in den Baugesuchsunterlagen (s. dazu oben Sachverhalt lit. C.a) konkret das Erstellen von 132 provisorischen Parkplätzen für die Zeit vor dem Beginn der Sanierungsarbeiten am Parkhaus T.__ (beschränkt auf maximal achtzig Dauerparkplätze) und *während* der Sanierung des Parkhauses (Anzahl der öffentlichen Parkplätze abhängig von der Anzahl zufolge Bauarbeiten aufgehobener Parkplätze im Parkhaus T.__). Nach den insofern klaren Angaben im Baugesuch beschränkt sich die beabsichtigte Nutzung als provisorischer Parkplatz zeitlich längstens bis zum Ende der Sanierungsarbeiten. Die ersuchte Nutzung ist demnach gegenüber dem Zeitraum der Zwischennutzung zusätzlich begrenzt. Insofern widerspricht die Beschwerdegegnerin ihrem eigenen Gesuch, wenn sie im Rahmen des Einsprache- und Rekursverfahrens vortragen lässt, nach Abschluss der Sanierungs- und Ertüchtigungsarbeiten könne der Parkplatz mit achtzig Dauerparkplätzen (Einspracheverfahren) bzw. 132 Parkplätzen (Rekursverfahren) (zulässigerweise) weiterhin genutzt werden, falls bis dann die Überbauung "Y.__" (und damit die Überbauung der streitgegenständlichen Grundstücke) noch nicht realisiert werden könne bzw. realisiert sein sollte. Solches ist offenkundig nicht Inhalt des Gesuchs und setzte deshalb eine Projektänderung bzw. ein neues Gesuch voraus. Deshalb – und trotz der diesbezüglich ungenau formulierten Auflage im Beschluss der Beschwerdeberechtigten (gde.-act. 27 Ziffer C.13, zitiert unten in E. 5.2) – ist nicht zu beanstanden, wenn die Vorinstanz annahm, dass gestützt auf das Baugesuch bzw. die angefochtene Baubewilligung eine zeitlich über die Sanierungsarbeiten hinausgehende Nutzung nicht zulässig sei, auch wenn im sanierten Parkhaus nur noch 130 anstelle der heutigen 286 Parkplätze zur Verfügung stehen sollten und die Überbauung Y.__ dazumal noch nicht realisiert wäre (act. G 2 E. 4.1.2.1).

3.2.

Die für die Dauer massgeblichen Zeitpunkte (Beginn der Überbauung Y.__ bzw. Beginn und Ende der Sanierungsarbeiten) stellen ungewisse Ereignisse dar, weshalb – wie die Beschwerdeführerin zu Recht vorbringt – die zeitliche Nutzungsdauer insofern unbestimmt ist. Allerdings befristete das zuständige Tiefbauamt/Abteilung Strasseninspektorat seine strassenpolizeiliche Ein-/Ausfahrtsbewilligung auf drei Jahre (s. oben Sachverhalt lit. C.b). In Übereinstimmung damit befristete auch die Baubehörde ihre kommunale Bewilligung auf drei Jahre (s. oben Sachverhalt lit. C.b). Insofern schadet die zeitlich unbestimmt definierte Dauer der Zwischennutzung gemäss Baugesuch nicht (mehr), weil die zeitliche Geltung nun nicht mehr von



St.Galler Gerichte

ungewissen Ereignissen (Bedingungen) abhängig ist, sondern durch eine genaue Zeitspanne festgelegt ist (vgl. Stadler/Tschirky, in: Griffel/Liniger/Rausch/Turnherr, a.a.O., Rz. 2.48; Ch. Mäder, a.a.O. Rz. 451), ungeachtet dessen, ob innerhalb dieses Zeitraums die Sanierung des Parkhauses realisiert und die angedachten Kurzzeitparkplätze tatsächlich genutzt werden.

Nicht bestritten, auch nicht von der Beschwerdegegnerin, die zudem weder Rekurs noch Beschwerde gegen die Befristung erhob, ist im Weiteren die Rechtmässigkeit der verfügten Befristung. Hintergrund dieser genauen zeitlichen Begrenzung ist gemäss den nachvollziehbaren Erwägungen im angefochtenen Entscheid, dass ein wesentlicher Anteil der Abfahrten aus dem neuen Parkplatz über die G.__-strasse auf die heute stark belastete Untere B.__-strasse führen könnte. Das Tiefbauamt erwartet aufgrund des Mehrverkehrs, der durch die Nutzung der achtzig zusätzlichen Parkplätze (während Phase 1) generiert werden dürfte, zwar keine dauerhafte Verkehrsüberlastung im Zentrum von X.__; es sei jedoch unbestritten, dass die Belastung insbesondere (auch) des Kantonsstrassennetzes in diesem Gebiet sehr hoch sei und nach Entlastungsmöglichkeiten gesucht werde. Unter anderem hätten Kanton und Stadt bezüglich der sich stellenden verkehrsplanerischen und strassenbautechnischen Fragen ein Projekt erarbeitet, auf welches sich das Tiefbauamt in der zum vorliegend umstrittenen Baugesuch ergangenen strassenpolizeilichen Bewilligung vom 28. Juni 2019 beziehe. Mit der Befristung solle auf die bestehende Verkehrssituation und insbesondere auf die laufende kantonale Strassenplanung Rücksicht genommen werden (vgl. act. G 2 E. 7.3.2 S. 25), wobei der Umstand, dass das erwähnte Projekt vor der Bürgerschaft scheiterte, nichts an der bereits bestehenden hohen Belastung (die Vorinstanz spricht an dieser Stelle wohl fälschlicherweise von Überbelastung) der Kantonsstrasse und dem entsprechend erkannten Handlungsbedarf ändere (vgl. act. G 2 E. 7.3.2 a.E. S. 26).

3.3.

Die Beschwerdeführerin beanstandet im Zusammenhang mit der Befristung ferner, dass entgegen der Annahme des Tiefbauamtes, der Vorinstanz und der Beschwerdebeteiligten die erteilte Bewilligung de facto unbefristet sei (act. G 5). Gemäss Beschluss vom 13. Januar 2020 könne nach Ablauf der Bewilligungsdauer bzw. nach drei Jahren ein Verlängerungsgesuch eingereicht werden. Unklar sei in diesem Zusammenhang nicht nur, für welche weitere Zeitdauer eine Verlängerung gewährt würde (maximale Dauer der Nutzung inkl. Verlängerung bzw. Dauer der Verlängerung), sondern auch, wie viel Zeit zwischen Ablauf der dreijährigen Bewilligungsdauer und dem Tag der Neueinreichung eines Verlängerungsgesuches



verstreichen dürfe, sodass noch von einer Verlängerung der erteilten Bewilligung gesprochen würde. Ferner führe die Möglichkeit, dass erst nach Ablauf der ordentlichen Bewilligungsdauer ein Gesuch um Verlängerung eingereicht werden könne, naturgemäss dazu, dass entweder die Verlängerung bereits telquel als „bewilligt“ gelte oder aber dass zwischen Ablauf der ordentlichen Bewilligungsdauer und ordentlicher Bewilligung eines Verlängerungsgesuchs ein unbewilligter und damit unrechtmässiger Zustand von nicht definierter Länge entstehe. Die Beschwerdeführerin wiederholt damit teilweise die Rügen, die sie bereits im vorinstanzlichen Verfahren vorgebracht hatte (vi.-act. 3, Ziffern IV/1/a/i S. 5 f. und IV/1/c S. 14). Im Wesentlichen kann deshalb auf die zutreffenden Erwägungen im vorinstanzlichen Entscheid (act. G2 E. 6 und 7.3.1.f) verwiesen werden, insbesondere auf die Ausführungen betreffend die Formulierung, es könne *nach* Ablauf der Frist ein Verlängerungsgesuch gestellt werden. Dabei dürfte es sich – wie schon die Vorinstanz annahm (act. G 2 E. 6) und worauf die Beschwerdebeteiligte im Beschwerdeverfahren hinwies (vgl. act. G 14 Ziffer C.1 S. 2) – um einen Verschrieb handeln, endet doch eine befristete Bewilligung mit Fristablauf und fällt sie von selbst, d.h. ohne behördliche Anordnung, dahin (Stadler/Tschirky, in: Griffel/Liniger/Rausch/Turnherr, a.a.O., Rz. 2.48; Ch. Mäder, a.a.O. Rz. 451; BGer 1A. 289/2004 vom 7. Juni 2004 E. 2.1.2 mit Hinweisen). Ein Verlängerungsgesuch *nach* Ablauf der Frist ist begrifflich somit gar nicht möglich. Vielmehr liegt es im eigenen Interesse der Beschwerdegegnerin sich – gegebenenfalls – frühzeitig um eine Verlängerung zu bemühen, wofür ein Baugesuchsverfahren durchzuführen sein wird, wo sich im Übrigen die Beschwerdeführerin einbringen können. Aus dem (unglücklich bzw. falsch formulierten) Hinweis im Entscheid der Beschwerdebeteiligten auf die Möglichkeit, ein Verlängerungsgesuch einzureichen, lässt sich darüber hinaus kein Anspruch der Beschwerdegegnerin auf voraussetzungslose und unbeschränkte Verlängerung der kommunalen Bewilligung ableiten (vgl. dazu auch BGer 1C_535/2012 vom 4. September 2013 E. 3.2 mit Hinweisen; s. auch BGer 1A.277/1999 vom 25. Mai 2000 E. 7). Das trifft ebenso bzw. umso mehr auf die vom Strasseninspektorat verfügte Befristung der strassenbaupolizeilichen Bewilligung zu. Die strassenbaupolizeiliche Bewilligung vermag allein schon mit Blick auf den vorstehend geschilderten Grund für die Befristung (E. 2.3.3 hiervor) bei der Beschwerdegegnerin nicht mit Grund die Erwartung zu wecken, dass die Bewilligung auf rechtzeitig gestelltes Gesuch hin nach Ablauf der Frist ohne weiteres verlängert werde. Dagegen spricht überdies der Wortlaut der Befristung selbst, wonach das Strasseninspektorat über die Verlängerung in Abstimmung mit dem (allerdings nach aktuellem Stand gescheiterten) Kantonsstrassenprojekt X.___ entscheiden und es den ordnungsgemässen Rückbau bzw. die ordnungsgemässe Schliessung der Ein- und Ausfahrt unabhängig vom Stand des Rechtsmittelverfahrens "Überbauungsplan Y.___ mit besonderen Vorschriften" (bzw.



nach dessen Rückzug des Rechtsmittelverfahrens des neu aufgelegten Überbauungsplans) überprüfen werde. Zwar ist damit eine Verlängerung nicht völlig ausgeschlossen, die Erteilung einer Verlängerung wird aber auch nicht vorbehaltlos in Aussicht gestellt. Es liegt demnach keine unbefristete Bewilligung vor; sowohl die Bewilligung der Stadt als auch des Strasseninspektorats erfolgten offenkundig befristet. Die diesbezüglichen Einwände der Beschwerdeführerin sind aus diesem Grund unbehelflich. Auch war das Einverlangen eines Verkehrsgutachtens im Zeitpunkt der Bewilligungserteilung unter diesen Umständen nicht geboten. Es ist nicht zu bemängeln, dass das Strasseninspektorat wegen der befristeten Erteilung der Bewilligung und weil nach seiner Einschätzung trotz des Mehrverkehrs keine Überlastung des Kantonsstrassennetzes zu erwarten ist, auf das Beibringen eines Verkehrsgutachtens seitens der Beschwerdegegnerin im Zeitpunkt der Bewilligungserteilung verzichtete, weshalb auch kein unvollständiges Baugesuch vorliegt. Der im Beschwerdeverfahren gestellte Antrag auf Edition bzw. Einholung eines Verkehrsgutachtens ist aus dem gleichen Grund abzulehnen.

3.4.

Entgegen der Behauptung der Beschwerdeführerin ergeben sich im Übrigen die konkreten Nutzungsabsichten und die Anzahl Parkplätze mit genügender Klarheit aus den Unterlagen. So ist während der Sanierung des Parkhauses T.__ die Anzahl der Parkplätze auf den streitbetroffenen Grundstücken auf maximal 132 Plätze beschränkt. Nach den Angaben im Baugesuch dürfen diese nur soweit für die Öffentlichkeit in Betrieb genommen und genutzt werden, als Parkplätze infolge der geplanten Sanierungsarbeiten im Parkhaus T.__ wegfallen. Weiter nimmt die Beschwerdegegnerin an, dass das Parkhaus T.__ nach der Sanierung voraussichtlich statt der heutigen Anzahl von 286 Parkplätzen maximal nur noch über 130 Autoabstellplätze verfügen wird. Die Feststellung der Vorinstanz, dass sich die Anzahl der heute vorhandenen Parkplätze während der Dauer der Sanierung des Parkhauses (d.h. während Phase 2) sicher nicht erhöht bzw. – aufgrund der zahlenmässigen Limitierung der Ersatzparkplätze auf 132 – unter Umständen sogar reduzieren kann (act. G 2 E.), trifft somit zu. Gleichfalls folgt aus dem Baugesuch klarerweise, dass vor der Sanierung maximal achtzig Dauerparkplätze vorgesehen sind, womit sich während der Phase 1 infolgedessen die Anzahl zulässiger Parkplätze zusätzlich zu den bestehenden 286 Parkplätzen im Parkhaus um maximal diese achtzig Dauerparkplätze erhöht. Wenn die Beschwerdebeteiligte und die Vorinstanz, aber auch die Fachbehörden, ihrer Beurteilung der Bewilligungsfähigkeit diese Angaben aus dem Baugesuch zu Grunde legen, ist dies offenkundig nicht zu beanstanden und entspricht den Angaben im Baugesuch. Es liegt somit in dieser Hinsicht keine unrichtige oder unvollständige



Sachverhaltsfeststellung vor. Die diesbezügliche Rüge der Beschwerdeführerin ist unbegründet, und auf das im Beschwerdeverfahren beantragte Einholen eines Betriebskonzepts kann verzichtet werden.

Soweit die Beschwerdeführerin in diesem Kontext rügt, es fehle an der Sicherstellung der betrieblichen Nutzung (vgl. act. G 2 Ziffer 1/iii/ S. 13 [implizit betreffend Anzahl der öffentlichen Parkplätze während Phase 2] und Ziffer 1/iii S. 13 [ausdrücklich betreffend Dauerparkplätze während Phase 1]), ist festzuhalten, dass die Beschwerdegegnerin als Gesuchstellerin an ihr eigenes Gesuch gebunden (s. oben E. 2) und in erster Linie selbst verantwortlich ist, den Parkplatz nach dem bewilligten Gesuch zu erstellen und zu betreiben. Der Baubehörde bleibt selbstverständlich unbenommen bzw. sie ist unter Umständen sogar dazu verpflichtet (bspw. aufgrund von Anzeigen Dritter), den Betrieb des Parkplatzes nach Inbetriebnahme zu kontrollieren und bei einem festgestellten Verstoss gegen die Bewilligung nach Art. 159 f. PBG vorzugehen. Danebst ist – wie die Vorinstanz und die Beschwerdebeteiligten in ihren Vernehmlassungen im Beschwerdeverfahren vorbringen (vgl. act. G 12 und 14 lit. C/1 S. 3) – mindestens nicht ausgeschlossen, dass der praktische Ablauf der mit der Sanierung beginnenden 2. Phase sowie deren Sicherstellung auch noch im Rahmen der Bewilligung der Parkhaus-Sanierung, die sowohl in Bezug auf das "Ob" als auch auf das "Wie" und (wohl) auch auf das "Wann" derzeit noch offen ist, geregelt werden kann.

Nicht beigeplichtet werden kann der Beschwerdeführerin, soweit sie geltend macht, das Strasseninspektorat gehe fälschlicherweise von einem täglichen Verkehrsaufkommen für die achtzig Parkplätze von rund vier Fahrten pro Parkplatz (= 320 Fahrten) aus statt von mindestens zehn Fahrten pro Parkplatz für die maximal möglichen 132 Kurzzeitparkplätze (vgl. act. G 5 Ziffer 1/ii S. 11). Die Beschwerdeführerin übersieht, dass nach dem bisher Gesagten nur in der Phase 1 ein Mehrverkehr (d.h. zusätzlich zu den bestehenden 286 Parkplätzen im Parkhaus T.__) im Umfang der achtzig Dauerparkplätze generiert wird, während in Phase 2 gerade kein Mehrverkehr entsteht, weil die auf der neu projektierten Parkierungsanlage betriebenen Parkfelder mit den während der Sanierung wegfallenden Parkplätzen im Parkhaus T.__ aufgewogen werden. Insofern werden zu keinem Zeitpunkt die maximal 132 Autoparkplätze *zusätzlich* zum Parkhaus T.__ als Kurzzeitparkplätze genutzt. Damit ist insofern der diesbezüglichen Argumentation der Beschwerdeführerin der Boden entzogen. Ein spezifisches Verkehrspotenzial (SVP; definiert als Anzahl Fahrten pro Parkplatz und Tag) von vier Fahrten pro Parkfeld für Besucher und Anwohner als Grundlage für die Prognose der Verkehrszunahme erweist sich zudem nicht als offensichtlich und erheblich unrichtig, sondern erscheint dem Gericht für Parkplätze für



Beschäftigte und Anwohner plausibel. Jedenfalls in Bezug auf das zusätzliche Verkehrsaufkommen besteht deshalb kein Anlass, die vom Strasseninspektorat als Fachbehörde angenommenen Fahrtenzahlen in Zweifel zu ziehen.

4.

Streitig ist weiter, ob die strittige Zwischennutzung den bundesrechtlichen Anforderungen an den Lärmschutz entspricht.

4.1.

Die Beschwerdeführerin macht unter diesem Gesichtspunkt geltend, die Vorinstanz habe wie bereits die Beschwerdebeteiligte den Umstand völlig unberücksichtigt gelassen, dass sich die Lärmsituation von unterirdischen Parkplätzen gegenüber oberirdischen Parkplätzen von der gleichen Anzahl massgeblich unterscheide. Dieses Versäumnis habe die Vorinstanz zu korrigieren versucht, indem sie eine spezifische Anordnung der Parkplätze als Auflage verfügt habe. Damit wären aber die seitens der Beschwerdeführerin in diesem Zusammenhang im Rekursverfahren vorgebrachten Rügen (namentlich unvollständige Feststellung des Sachverhaltes durch die Vorinstanz 2, fehlende Nachweise gemäss USG, etc.) gutzuheissen gewesen (act. G 5 Ziffer IV/1/ii S. 12). Die Vorinstanz habe sich auf Art. 36 Abs. 1 der Lärmschutz-Verordnung (SR 814.41, LSV) gestützt und behauptet, die nähere Prüfung der lärmschutzrechtlichen Situation sei nur erforderlich, wenn Grund zur Annahme bestehe, dass die massgebenden Belastungsgrenzwerte überschritten würden. Dabei verkenne sie, dass Art. 36 LSV vorliegend nicht anwendbar sei und sich ausschliesslich auf bestehende ortsfeste Anlagen beziehe. Indem die Vorinstanz dann gestützt auf Art. 11 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz (SR 814.01, USG) eine zusätzliche, bisher im Verfahren nicht thematisierte Auflage verfügt habe, wonach die Parkplätze mit häufigem Wechsel in der Nacht möglichst weit weg von den Wohnnutzungen anzuordnen sind, anerkenne sie zumindest die Notwendigkeit der Nachachtung des Vorsorgeprinzips. Damit hätte sie einerseits den Rekurs der Beschwerdeführerin diesbezüglich gutheissen müssen und aber andererseits diese Parkplätze eben gerade nicht im südwestlichen und südlichen Teil des Parkplatzes, sondern in grösstmöglicher Entfernung zur Liegenschaft der Beschwerdeführerin (Grundstück Nr. 0008__) im Norden (sprich Grundstück Nr. 0002__) anordnen lassen müssen. Sie habe, nachdem sich die Auflage negativ auf die Beschwerdeführerin auswirke und diese vorgängig nicht angehört worden sei, nicht nur das rechtliche Gehör gemäss Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung (SR 101, BV) verletzt, sondern sie hätte darüber hinaus zudem auch spezifizieren müssen, welche Parkplätze (Anzahl, etc.) sie als „mit einem häufigen Wechsel“ verbunden qualifiziere. Die von der Vorinstanz verfügte Auflage sei in sich



unvollständig und widerspreche in ihrer derzeitigen Ausgestaltung geradezu Art. 11 USG; darüber hinaus sei sie völlig kontraproduktiv. Der vorinstanzliche, angefochtene Entscheid verletze folglich Bundesrecht, indem er Art. 11 USG i.V.m. Art. 7 Abs. 1 LSV komplett die Anwendung versage. Soweit die Vorinstanz dann in der Folge auf Grundlage der Annahme eines deutlich zu tiefen SVP bzw. dem daraus unrichtig festgestellten zu erwartenden Mehrverkehr wahrnehmbar stärkere Lärmimmissionen verneine, werde auf das bisher Gesagte verwiesen. Die Vorinstanz habe damit die massgeblichen lärmschutzrechtlichen Normen, namentlich Art. 11 USG, Art. 7 und Art. 9 LSV, aber auch Art. 36 LSV unrichtig angewendet und folglich Bundesrecht verletzt. Es werde daher erneut beantragt, ein Lärmgutachten betreffend die Einhaltung der Planungswerte auf Basis von 132 zusätzlichen Parkplätzen auf den Grundstücken Nrn. 0000__, 0001__, 0002__, 0003__ und 0004__ einzuholen (act. G 5 Ziffer IV/4/iv S. 14 f.).

4.2.

Bei der projektierten Parkierungsanlage handelt es sich unbestrittenermassen um eine neue ortsfeste Anlage. Emissionen einer neuen Anlage sind im Rahmen der Vorsorge so weit zu begrenzen, wie dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist (Art. 1 Abs. 2 und Art. 11 Abs. 2 USG sowie Art. 7 Abs. 1 lit. a LSV). Gemäss Art. 25 Abs. 1 USG und Art. 7 Abs. 1 lit. b LSV dürfen neue ortsfeste Anlagen nur errichtet werden, wenn die durch diese Anlagen allein erzeugten Lärmimmissionen die Planungswerte in der Umgebung nicht überschreiten.

Überdies darf der Betrieb neuer oder wesentlich geänderter ortsfester Anlagen gemäss Art. 9 LSV nicht dazu führen, dass durch die Mehrbeanspruchung einer Verkehrsanlage die Immissionsgrenzwerte überschritten werden (lit. a) oder durch die Beanspruchung einer sanierungsbedürftigen Verkehrsanlage wahrnehmbar stärkere Lärmimmissionen erzeugt werden (lit. b).

Die Bewilligungsbehörde kann eine Lärmprognose verlangen (Art. 25 Abs. 1 Satz 2 USG). Laut Art. 36 Abs. 1 LSV ermittelt die Vollzugsbehörde die Aussenlärmimmissionen ortsfester Anlagen oder ordnet deren Ermittlung an, wenn sie Grund zur Annahme hat, dass die massgebenden Belastungsgrenzwerte überschritten sind oder ihre Überschreitung zu erwarten ist. Gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist die Behörde zur Durchführung eines Beweis- und Ermittlungsverfahrens verpflichtet, ohne dass ihr insoweit noch ein Ermessensspielraum zusteht, wenn Grund zur Annahme besteht, dass die Belastungsgrenzwerte überschritten werden. Dabei dürfen keine hohen Anforderungen



an die Wahrscheinlichkeit einer Überschreitung der Planungswerte gestellt werden. Setzt die Erteilung der Baubewilligung eine positive Prognose zur Einhaltung der Planungswerte voraus, so sind weitere Ermittlungen in Form einer Lärmprognose (im Sinn von Art. 25 Abs. 1 Satz 2 und Art. 36 ff. LSV) schon dann geboten, wenn eine Überschreitung der Planungswerte möglich erscheint bzw. beim aktuellen Kenntnisstand nicht ausgeschlossen werden kann (BGer 1C_114/2014 vom 13. November 2014 E. 2.5 mit Hinweis auf BGE 137 II 30 E. 3.4; vgl. auch B. Wagner Pfeifer, Umweltrecht, Allgemeine Grundlagen, Zürich/St.Gallen 2017, Rz. 468 und 488 mit Hinweisen).

Massgeblich sind vorliegend die Belastungsgrenzwerte für Industrie- und Gewerbelärm hinsichtlich der Parkierungsanlage (Anh. 6 Ziff. 1 Abs. 1 lit. d sowie Ziff. 2 LSV) sowie für Strassenverkehrslärm (Anh. 3 LSV) für die Empfindlichkeitsstufen (ES) III (gemäss Zonenplan der Stadt X.__ mit Zuweisung der ES für die Zentrums- und Kernzone; vgl. geoportal, a.a.O., Karte "ÖREB Zonenplan SG" bzw. Karte "ÖREB Lärmempfindlichkeitsstufe Kt").

4.3.

Das Amt für Umwelt als Fachbehörde begründete im Rekursverfahren einlässlich, weshalb hinsichtlich des Strassenverkehrslärms für die achtzig zusätzlichen Dauerparkplätze die massgeblichen Immissionsgrenzwerte an der T.__-strasse nach Art. 9 Abs. 1 lit. a LSV bei weitem eingehalten sowie weshalb an der N.__-strasse nicht von stärkeren Lärmimmissionen auszugehen sei und dort deshalb die Anforderungen gemäss Art. 9 Abs. 1 lit. b LSV erfüllt seien (vi.-act. 13 Ziffer 4 lit. b und c). Sodann verwies das Amt für Umwelt für den Lärm der Parkierungsanlage auf die für die Beurteilung der Immissionen hier wenigstens als Richtlinie heranzuziehende Schweizer Norm (SN) 40 578 ("Lärmimmissionen von Parkierungsanlagen, Berechnung der Immissionen") des Verbandes der Schweizerischen Strassen- und Verkehrsfachleute (VSS). Es hielt fest, dass ohne weiteres davon auszugehen sei, dass die Anforderungen der Norm eingehalten werden, weil die Parkplätze mit zwei bis vier Parkierungen (320 Fahrten) auf einer grosszügigen Grundfläche angeordnet seien und sich die Immissionspunkte für Wohnnutzungen in der ES III befänden und relativ weit entfernt seien (vi.-act. 13 Ziffer 5). Ergänzend dazu führte die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid aus, dass diese Überlegungen auch für die Phase 2 gälten, wenn allenfalls der ganze Parkplatz mit bis zu 132 Autos belegt sein sollte, und dass die Norm bzw. die Planungswerte auch für diesen Fall eingehalten seien (act. G 2 E. 4.3.1.6 S. 16). Darüber hinaus zogen das Amt für Umwelt und die Vorinstanz auch den auf menschliches Verhalten zurückführenden Lärm (Sekundärmissionen) wie etwa



Unterhaltungen, Zurufe oder Lachen in ihre Überlegungen mit ein. Die Vorinstanz beurteilte die Sekundärimmissionen wegen der grossen Parkierungsfläche und der Distanz zu den Wohnräumen bzw. der Lärmvorbelastung als kaum wahrnehmbar.

In Anbetracht der massgeblichen Planungswerte für Industrie- und Gewerbelärm in der ES III (Anh. 6 Ziff. 2 LSV) von 60 dB(A) für den Tag bzw. 50 dB(A) für die Nacht und mit Blick auf die VSS-Norm 40 578, namentlich Beispiel G (Parkierungsanlage mit Mehrfachnutzung; lit. G S. 25 f. für eine offene Parkierungsanlage mit 55 Plätzen mit Einkaufs- und Besucherverkehr) sowie Beispiel H (Parkierungsanlage mit mehreren Teilflächen für eine offene Parkierungsanlage für Freizeitaktivitäten mit 255 Plätzen; lit. H S. 28 ff.), erscheint der Befund des Amtes für Umwelt für die Parkierungsanlage mit achtzig Dauerparkplätze, aber auch die Beurteilung der Vorinstanz für die 132 Kurzzeitparkplätze nachvollziehbar. Gegenstand dieser lärmässigen Begutachtung bildete offenkundig und zu Recht die geplante Parkierungsanlage als neue ortsfeste oberirdische Anlage. Es liegen keine Anhaltspunkte vor, dass das Amt für Umwelt bzw. die Vorinstanz den Umstand, dass eine offene Parkierungsanlage zu bewerten ist, unberücksichtigt gelassen hätten, ansonsten die Ausführungen des Amtes und der Vorinstanz zu den offensichtlich nur im Freien ins Gewicht fallenden Sekundärimmissionen entbehrlich gewesen wären. Überzeugend ist sodann die Beurteilung des Strassenverkehrslärms im Fachbericht des Amtes für Umwelt. Dabei durfte die zuständige Fachbehörde – wie schon dargelegt (E. 3.4 letzter Absatz hiervor) und anders als die Beschwerdeführerin meint – für die Lärmbewertung des Strassenverkehrs auf das vom Strasseninspektorat festgestellte erwartete Verkehrsaufkommen für die achtzig Dauerparkplätze abstellen; irrelevant hinsichtlich des Strassenlärms sind demgegenüber die Kurzzeitparkplätze, weil diese wegen der Kompensation keinen Mehrverkehr – und damit auch keine zusätzlichen Verkehrsimmissionen – erwarten lassen. Weitere Punkte, die gegen die vom Amt für Umwelt und von der Vorinstanz angestellten Überlegungen zum Verkehrslärm sprechen, bringt die Beschwerdeführerin nicht vor; solche sind auch nicht ersichtlich.

Angesichts der zutreffenden Beurteilung durch die Fachbehörde, der relativ geringen Anzahl zusätzlicher Parkplätze, der kaum wahrnehmbaren Erhöhung des durch die Anlage verursachten Verkehrslärms, der räumlich grosszügig gestalteten Parkierungsanlage und der gegebenen Entfernungen zwischen der Lärmquelle und den Immissionsorten sowie der unbestrittenen Empfindlichkeitsstufe III an den Immissionsorten durfte die Vorinstanz eine massgebliche Überschreitung der anwendbaren Belastungswerte nach heutigem Kenntnisstand ausschliessen. Folglich durfte sie auch unter zutreffender Berücksichtigung von Art. 25 Abs. 1 USG und Art. 36



LSV und der dazu ergangenen Rechtsprechung (vgl. dazu das zitierte Bundesgerichtsurteil BGer 1C_114/2014 vom 13. November 2014 E. 2.5; B. Wagner Pfeifer, a.a.O., Rz 488) auf weitere Abklärungen verzichten. Weder sind die tatsächlichen Feststellungen der Vorinstanz unvollständig noch versties diese im Sinn einer Gehörsverletzung gegen den Anspruch der Beschwerdeführerin auf weitere Beweisabnahme (wie das Einholen eines Lärmgutachtens). Entsprechend ist auch der im Beschwerdeverfahren erneut gestellte Antrag auf Edition eines Lärmgutachtens abzuweisen.

4.4.

Die von einer neuen Anlage erzeugten Emissionen unterstehen wie dargelegt dem Vorsorgeprinzip (oben E. 4.2). Der Vorsorgegrundsatz gemäss Art. 11 Abs. 2 USG gilt auch für Verkehrsimmissionen, welche durch die bestimmungsgemässe Nutzung einer Anlage auf öffentlichen Verkehrsanlagen verursacht werden und deshalb der Anlage zuzurechnen sind (vgl. BGer 1C_10/2011 vom 28. September 2011 E. 4.1, in: URP 2012 S. 19). Emissionsbegrenzungen umfassen unter anderem Bau- und Ausrüstungsvorschriften sowie Verkehrs- und Betriebsvorschriften (Art. 12 Abs. 1 lit. b und c USG). Sind die Planungswerte eingehalten, sind zusätzliche emissionsbegrenzende Massnahmen nur dann wirtschaftlich tragbar und verhältnismässig, wenn mit geringem Aufwand eine wesentliche Emissionsreduktion erreicht werden kann. Bei der Vorsorge im Rahmen von Art. 11 Abs. 2 USG erweist sich grundsätzlich lediglich eine umweltrechtliche Optimierung des aufgelegten Projekts, nicht aber eine alternative Neuplanung mit neuen Auswirkungen für Dritte als verhältnismässig (vgl. VerwGE B 2019/77, B 2019/78 vom 1. Februar 2020 [vom Bundesgericht geschützt mit BGer 1C_174/2020 vom 5. Mai 2020] E. 8.3 mit Hinweis auf BGer 1C_219/2018 vom 9. November 2018 E. 9.4 mit Hinweisen sowie BGE 124 II 517 E. 5d mit Hinweis).

Allein aus dem Umstand, dass die Vorinstanz nur hinsichtlich der Sekundärimmissionen gestützt auf das Vorsorgeprinzip emissionsbegrenzende Massnahmen verfügte, lässt sich nicht schliessen, dass der Entscheid auch sonst dem Vorsorgegrundsatz komplett die Anwendung versagt. Vielmehr ergibt sich daraus, dass weder die Fachbehörde noch die Vorinstanz Anlass hatten, im Sinn des Vorsorgegrundsatzes weitergehende Massnahmen zu fordern. Nebst der verfügten Verlagerung der Parkplätze und der Parkplatzbewirtschaftung sind denn auch nicht leicht weitere zumutbare Betriebsbeschränkungen oder bauliche Massnahmen denkbar, die eine wesentliche Emissionsreduktion erwarten liessen. Sodann erweist sich die vorinstanzlich angeordnete Auflage (vgl. für deren Wortlaut oben Sachverhalt



lit. C/b a.E.) auch als tauglich: Angrenzend zum südwestlichen bzw. südlichen Baugebiet befinden sich keine Gebäude mit lärmempfindlichen Räumen (vgl. dazu Art. 2 Abs. 6 LSV) bzw. liegen diese (Gebäude Vers.-Nr. 0012__ auf Grundstück Nr. 0013__; Gebäude Vers.-Nr. 0014__ auf Grundstück Nr. 0015__) in grösserer Entfernung von der Parkierungsanlage als das angrenzende Wohngebäude Vers.-Nr. 0016__ auf Grundstück Nr. 0005__ im Nordosten. Das Gebäude der Beschwerdeführerin selbst ist zudem ein Gewerbegebäude ohne Wohnnutzung (vgl. Eidg. Gebäude- und Wohnungsregister, einsehbar unter: www.housing-stat.ch oder über Link im Geoportal, Karte "Amtliche Vermessung" Information zu Grundstück Nr. 0008__, Allgemein, Gebäude, Mehr, GWR-Auszug). Für Räume in Betrieben, in denen sich Personen regelmässig während längerer Zeit aufhalten, gelten gegenüber Räumen in Wohnungen um 5 dB(A) höhere Planungs- und Immissionsgrenzwerte (vgl. Art. 42 LSV). Die auflagenweise verfügte Verlagerung der "Parkplätze mit häufigem Wechsel in der Nacht" nach Süden bzw. Südwesten widerspricht demnach gerade nicht dem Vorsorgeprinzip, sondern stellt im Gegenteil eine wirksame emissionsreduzierende Massnahme dar. Die Auflage erweist sich auch als genügend bestimmt. Wie die Vorinstanz in ihrer Beschwerdeantwort ergänzend erläutert (vgl. act. G 7 Ziffer 1/3 S. 2), sind unter Parkplätzen "mit häufigem Wechsel", wie im Übrigen schon der Wortlaut und der Kontext der Auflage nahelegt, Parkplätze zu verstehen, die im Gegensatz zu Parkplätzen für Dauermieter (Anwohner und Beschäftigte) allgemein der Öffentlichkeit bzw. den Kunden der umliegenden Geschäfte zur Verfügung stehen. Die Vorinstanz ordnete diese Auflage im Übrigen von Amtes wegen in Nachachtung des Vorsorgeprinzips und auf Empfehlung des Amtes für Umwelt an, nicht aber als Folge der im Rekurs geltend gemachten Rügen (unrichtige Feststellung des Sachverhalts, fehlende Nachweise gemäss USG). Folglich ist nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz den Rekurs nicht teilweise guthiess, wie die Beschwerdeführerin bemängelt. Die Rügen der Beschwerdeführerin sind unbegründet.

4.5.

Soweit die Beschwerdeführerin eine Verletzung des rechtlichen Gehörs rügt, ist schon fraglich, ob die verfügte Auflage für die Beschwerdeführerin überhaupt eine belastende Anordnung darstellt (vgl. dazu die Ausführungen der Vorinstanz in ihrer Beschwerdeantwort [act. G 7 Ziffer II/3 S. 2]), deren Erlass hätte angekündigt und deren Inhalt ihr nach Art. 15 Abs. 2 VRP vorgängig zur Stellungnahme hätte unterbreitet werden müssen. Entscheidend ist aber ohnehin, dass schon das Amt für Umwelt in seinem Fachbericht, welcher der Beschwerdeführerin aktenkundig zur Stellungnahme zugestellt wurde, eine entsprechende Massnahme beinahe wortgleich angeregt hat (vi. act. 13 Ziffer 5 Absatz 2). Die Beschwerdeführerin wehrte sich in ihrer Replik nicht



gegen diese Empfehlung des Amts für Umwelt (vi.-act. 16). Unter den gegebenen Umständen bestand für die Vorinstanz keine Veranlassung, vor Erlass einer entsprechenden Auflage die Beschwerdeführerin nochmals ausdrücklich dazu anzuhören. Eine Gehörsverletzung liegt nicht vor.

5.

Ferner vertritt die Beschwerdeführerin die Ansicht, dass die Vorinstanz die Vorschriften der Luftreinhalte-Verordnung (SR 814.318.142.1, LRV) verletzt habe. Namentlich habe sie es unterlassen, die erforderlichen Nachweise einzufordern.

5.1.

Gemäss Art. 12 Abs. 1 LRV muss, wer eine Anlage betreibt oder errichten will, die Luftverunreinigungen verursacht, der Behörde Auskunft über die Art und Menge der Emissionen (lit. a), den Ort, die Höhe und den zeitlichen Verlauf des Ausstosses (lit. b) sowie weitere Bedingungen des Ausstosses, die für die Beurteilung der Emissionen nötig sind (lit. c) erteilen (Emissionserklärung). Ferner kann die Behörde vom Inhaber eine Immissionsprognose verlangen, bevor eine stationäre Anlage oder eine Verkehrsanlage, aus der erhebliche Emissionen zu erwarten sind, errichtet oder saniert wird (Art. 28 Abs. 1 LRV). Die Prognose muss angeben, welche Immissionen in welchen Gebieten, in welchem Umfang und mit welcher Häufigkeit zu erwarten sind (Art. 28 Abs. 2 LRV). Gemäss Art. 28 Abs. 3 LRV sind in der Prognose die Art und Menge der Emissionen sowie die Ausbreitungsbedingungen und die Berechnungsmethoden anzugeben. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung kann auf eine Emissionserklärung bzw. Immissionsprognose verzichtet werden, wenn vom geplanten Bauvorhaben nur geringfügige Emissionen zu erwarten sind (vgl. BGer 1C_39/2017 vom 13. November 2017 E. 4.3 mit Hinweis auf BGE 119 Ib 480 S. 492 E. 8 sowie BGer 1C_221/2007, 1C_223/2007 vom 3. März 2008 E. 6.3, in: URP 2008 825).

5.2.

Gestützt auf die Einschätzung des Amts für Umwelt (vgl. vi.-act. 13 Ziffern 6 f.) kam die Vorinstanz zum Ergebnis, dass die aus den zusätzlichen achtzig Parkplätzen zu erwartenden Emissionen nicht als erheblich bezeichnet werden könnten, weshalb weder eine Immissionsprognose noch eine Emissionserklärung erforderlich sei; in Bezug auf die Stickstoffdioxidbelastung in Gebieten mit übermässigen Immissionen verwies die Vorinstanz auf den Massnahmenplan nach Luftreinhalte-Verordnung (Nachführung 1997, Massnahme Vn 22, Parkraumpolitik auf privatem Grund, Ziffer 3; einsehbar unter: www.sg.ch/umwelt-natur/umwelt/Vollzughilfsmittel/Luftreinhaltungsgemeinde/vollzug-des-massnahmenplans-luftreinhaltung), dessen Anforderungen mit der auflagenweise verfügbaren Parkplatzbewirtschaftungspflicht erfüllt



St.Galler Gerichte

seien (act. G2 E. 4.3.2.2). Die Beschwerdeführerin bestreitet die nach Ansicht des Gerichts nachvollziehbare Einschätzung der Vorinstanz nicht substantiiert. Insbesondere kann der Vorinstanz – wie schon dargetan – hinsichtlich Baugesuchsinhalt und Verkehrsaufkommen keine unrichtige oder unvollständige Sachverhaltsfeststellung vorgeworfen werden. Soweit sich die Beschwerdeführerin im Zusammenhang mit der Luftreinhalte-Problematik auf eine angeblich falsche Sachverhaltsfeststellung beruft, kann ihr nicht gefolgt werden.

Soweit die Beschwerdeführerin geltend macht, dass der M.__-parkplatz über keine Dauermietparkplätze verfüge, weshalb die in der 1. Phase vergebenen Parkplätze (Dauermietparkplätze) von vornherein nicht gleich bewirtschaftet werden könnten und sich die von der Beschwerdebeteiligten verfügten Auflagen sich deshalb widersprechen würden, ist festzuhalten: Die Beschwerdebeteiligte verfügte einerseits auflagenweise, dass die Parkplatzgebühren gleich zu gestalten sind wie auf dem angrenzenden M.__-parkplatz (vgl. Beschluss der Beschwerdebeteiligten Ziffer C.9; gde-act. 27) und andererseits, dass die Benutzung des provisorischen Parkplatzes durch die Öffentlichkeit nur während der Ertüchtigung des M.__-platzes zugelassen ist; ansonsten sind Dauermieter zu berücksichtigen (Beschluss der Beschwerdebeteiligten Ziffer C.13; gde.-act. 27). Ein Widerspruch ist darin nicht erkennbar. Das eine schliesst das andere nicht aus. Das gilt auch unter der von der Beschwerdeführerin behaupteten Annahme, dass im Parkhaus T.__ (d.h. dem M.__-parkplatz) derzeit keine Dauermietplätze vergeben sind, womit es dort an einer gültigen Parkplatzbewirtschaftung für Dauermietparkplätze fehlt, die auf der neu erstellten Parkierungsanlage auflagegemäss übernommen werden und Geltung beanspruchen könnte. Selbst wenn die Annahme der Beschwerdeführerin zutreffen würde, wäre dies zudem mit Blick auf die mit der Bewirtschaftungspflicht verbundene und beabsichtigte Lenkungswirkung vertretbar (vgl. BGE 125 II 129 E. 8 f. allgemein zur Parkplatzbewirtschaftung im Sinn einer emissionsbegrenzenden Betriebsvorschrift nach Art. 12 Abs. 1 lit. c LSV; vgl. auch BGer 2C_109/2017 vom 3. Juli 2018 E. 5.6.2 allgemein und E. 5.6.4 betreffend Dauerparkieren sowie BGer 1C_412/2008 vom 24. März 2008 E. 3.3).

6.

Weiter ist die Beschwerdeführerin der Ansicht, dass der Entscheid der Vorinstanzen den Koordinationsgrundsatz verletze, weil sich das vorliegende Bauvorhaben ohne Koordination mit dem Sanierungsvorhaben des Parkhauses T.__ nicht gesamtheitlich beurteilen lasse. Damit spricht die Beschwerdeführerin den Grundsatz der Einheit des Bauentscheids an, mit dem eine einheitliche Beurteilung eines baurechtlichen Sachverhalts sichergestellt werden soll. Das bundesrechtliche Koordinationsgebot von



Art. 25a des Raumplanungsgesetzes (SR 700, RPG) verlangt, dass ein geplantes Bauvorhaben in einem einzigen und einheitlichen Bewilligungsverfahren geprüft wird (BGer 1C_615/2017 vom 12. Oktober 2018 E. 2.5 mit Hinweisen; vgl. auch S. Staub in: Bereuter/Frei/Ritter [Hrsg.], Kommentar zum Planungs- und Baugesetz des Kantons St. Gallen, a.a.O., N 5 f. zu Art. 147 PBG mit Hinweis auf GVP 1979 Nr. 8; vgl. auch VerwGE B 2018/246 vom 8. Juli 2019 E. 4.1 und VerwGE B 2014/100 vom 27. April 2016 E. 7.1 je mit Hinweisen). Das Erfordernis einer gesamtheitlichen Beurteilung lässt die teilweise Bewilligung einer Baute oder Überbauung nur zu, wenn der bewilligte Teil unabhängig vom nicht bewilligten Teil beurteilt werden kann. Demnach kann die Aufteilung einer Baubewilligung in mehrere Zwischen- oder Teilverfügungen gegen den Grundsatz der Einheit des Bauentscheids mit umfassender Interessenabwägung und das Gebot der materiellen Koordination gemäss Art. 25a RPG verstossen, wenn sich einzelne Aspekte oder Anlagenteile nicht sinnvoll isoliert beurteilen lassen, sondern eine Gesamtschau verlangen (BGer 1C_348/2019 vom 27. April 2020 E. 5.3 mit Hinweisen).

Vorliegend spricht nichts dagegen, die umstrittene Zwischennutzung als eigenständiges Gesuch isoliert zu bewilligen. Als neue Einzelanlage hält sie für sich selbst die rechtlichen Bewilligungsvoraussetzungen ein, was insbesondere für die vorgängige Nutzung als Dauermietparkplatz bedeutsam ist. Insofern ist keine gesamtheitliche Betrachtung notwendig. Dass der Betrieb der Ersatzparkplätze in Abhängigkeit von der Sanierung als nutzungsauslösendes Ereignis steht, ist ebenso wenig von Bedeutung. Falls der Sanierung des Parkhauses T.___ aus umweltrechtlichen oder anderen Gründen keine Bewilligung oder eine solche nur beschränkt erteilt werden könnte, hätte dies nämlich einzig zur Folge, dass die angedachte Nutzung als Ersatzstandort für die während der Sanierung wegfallenden Parkplätze überhaupt nicht oder nicht im vollen Umfang aufgenommen werden könnte. Im Übrigen hindert die Erteilung der Bewilligung für die Ersatzparkplätze im aktuellen Zeitpunkt nicht, dass im Rahmen des Bewilligungsverfahrens für die Sanierung eine umweltrechtliche Gesamtschau unter Einbezug der bewilligten Zwischennutzung durchgeführt wird. Die Beschwerde ist auch in diesem Punkt unbegründet; ein Beizug der Verfahrensakten betreffend die Sanierung des Parkhauses T.___ erübrigt sich, sofern solche überhaupt vorhanden sind.

7.

Im Sinn der vorstehenden Erwägungen ist die Beschwerde abzuweisen. Dem Verfahrensausgang entsprechend sind die amtlichen Kosten der Beschwerdeführerin aufzuerlegen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidgebühr von CHF 3'500 ist angemessen (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12, GKV). Sie ist



mit dem geleisteten Kostenvorschuss von CHF 3'500 zu verrechnen.

Der Verlegung der amtlichen Kosten entsprechend hat die Beschwerdeführerin die obsiegende Beschwerdegegnerin, deren Rechtsvertreter keine Kostennote eingereicht hat, für das Beschwerdeverfahren ermessensweise pauschal mit insgesamt CHF 3'000 zuzüglich CHF 120 Barauslagen (vier Prozent von CHF 3'000) zu entschädigen (Art. 98 Abs. 1 und 2 in Verbindung mit Art. 98^{bis} VRP; Art. 98^{ter} VRP in Verbindung mit Art. 106 Abs. 3 der Schweizerischen Zivilprozessordnung, Zivilprozessordnung; SR 272, ZPO, Art. 30 Ingress und lit. b Ziff. 1 sowie Art. 31 Abs. 1 und 2 des Anwaltsgesetzes; sGS 963.70, AnwG; Art. 6, Art. 22 Abs. 1 Ingress und lit. b, Art. 28^{bis} der Honorarordnung, sGS 963.5, HonO). Ein Antrag auf Mehrwertsteuerzuschlag wurde – zurecht – nicht gestellt (vgl. Art. 29 HonO).

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht auf dem Zirkulationsweg zu Recht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von CHF 3'500 bezahlt die Beschwerdeführerin unter Verrechnung des von ihr geleisteten Kostenvorschusses in der Höhe von CHF 3'500.

3.

Die Beschwerdeführerin entschädigt die Beschwerdegegnerin für das Beschwerdeverfahren ausseramtlich mit insgesamt CHF 3'120 (inklusive Barauslagen), ohne Mehrwertsteuer.