



Fall-Nr.:	20-934
Stelle:	Generalsekretariat Bau- und Umweltdepartement
Instanz:	Bau- und Umweltdepartement
Publikationsdatum:	30.03.2021
Entscheiddatum:	19.02.2021

BDE 2021 Nr. 15

Art. 11, 25 USG; Art. 7, 9 LSV; Art. 2, 12, 28 LRV; Art. 108, 147 PBG. Der Verzicht auf die Einholung eines verkehrstechnischen Gutachtens bei einer auf drei Jahre befristeten Bewilligung eines als "Zwischennutzung" beantragten offenen Parkplatzes mit maximal 132 Parkfeldern – wobei mit Blick auf die vorgesehene Sanierung eines benachbarten Parkhauses entweder 80 zusätzliche oder aber (während der Sanierung) 132 Ersatzparkfelder errichtet werden dürfen – ist im vorliegenden Fall gerechtfertigt. Sollte in einem späteren Zeitpunkt um eine Verlängerung der Bewilligung ersucht werden, so sind die Bewilligungsfähigkeit und entsprechend auch die Notwendigkeit eines verkehrstechnischen Gutachtens neu zu beurteilen (Erw. 4.2.2, 6 und 7.3.2). Auch auf die Einholung eines Lärmgutachtens kann vorliegend verzichtet werden, da aufgrund der konkreten Verhältnisse – insbesondere grosszügige Grundfläche, keine Punktquelle, ausreichende Distanz zu den Immissionspunkten in der umliegenden Wohnzone mit Lärmempfindlichkeitsstufe III, Hauptbeanspruchung des Parkplatzes zur Tageszeit – eine Überschreitung der Planungswerte wie auch übermässige Immissionen aufgrund von Sekundäremissionen ausgeschlossen werden können (Erw. 4.3 ff.). Verknüpfung der Bewilligung mit der Auflage, die Parkplätze lärmoptimiert anzuordnen (Erw. 4.3.1.8). Für den Parkplatz sind bezüglich des NO₂-Grenzwerts weder eine Emissionserklärung noch eine Immissionsprognose nach LRV notwendig. Es genügt die mit der Baubewilligung verknüpfte und auf den Massnahmenplan abgestützte Verpflichtung zur Bewirtschaftung des Parkplatzes (Erw. 4.3.2). // (Gegen diesen Entscheid wurde Beschwerde beim Verwaltungsgericht erhoben.)

BDE 2021 Nr. 15 finden Sie im angehängten PDF-Dokument



20-934

Entscheid Nr. 15/2021 vom 19. Februar 2021

Rekurrentin

A. ___ AG

vertreten durch Dr.iur. Walter Locher, Rechtsanwalt, Museumstrasse 35, 9004 St.Gallen

gegen

Vorinstanz

Bau- und Umweltkommission Z. ___ (Entscheid vom 13. Januar 2020)

Rekursgegnerin

B. ___ AG

vertreten durch lic.iur. Hans Rudolf Spiess und lic.iur. Marie-Theres Huser, Rechtsanwältin, Kirchenweg 5, 8034 Zürich

Betreff

Baubewilligung (Erstellen eines öffentlichen Parkplatzes als Zwischennutzung)



Sachverhalt

A.

a) Die B.____AG ist Eigentümerin der im Zentrum von Z.____ gelegenen Grundstücke Nrn. 001, 002, 003, 004 und 005, Grundbuch Z.____. Die Grundstücke gehören gemäss geltendem Zonenplan von Z.____ vom 9. März 2011 der Kernzone K5 A an. Zusammen bilden sie ein Geviert zwischen der Kantonsstrasse "N.____strasse" im Norden, der O.____strasse (Gemeindestrasse 2. Klasse) im Westen und der P.____strasse (Gemeindestrasse 3. Klasse) im Süden sowie dem im Osten angrenzenden Grundstück Nr. 006, das im Eigentum der C.____AG steht und mit einem älteren Wohnhaus überbaut ist. Die gemischt gewerblich und für Wohnzwecke genutzten Häuser auf den Grundstücken der B.____AG wurden im Jahr 2019 abgebrochen.

b) Südlich der P.____strasse und östlich der O.____strasse liegt das ebenfalls der B.____AG gehörende Grundstück Nr. 007, das vom Parkhaus H.____ (mit 286 Parkplätzen verteilt auf Parkdeck/Erdgeschoss und zwei Untergeschosse) belegt ist. Die Ein- und Ausfahrt befindet sich an der O.____strasse an der südlichen Grundstücksgrenze. Auf der gegenüberliegenden Strassenseite liegt das der A.____AG gehörende Grundstück Nr. 008. Das Grundstück Nr. 007 bildet zusammen mit zwei südlich anschliessenden Grundstücken den Perimeter des Überbauungsplans G.____ vom 28. Januar 1988, welcher die Regelung der Baulinien, der Erschliessung und der besonderen Bauweise bezweckt.

c) Die O.____strasse ist im Abschnitt zwischen der N.____strasse und der P.____strasse als Einbahnstrasse (in Nord-Süd-Richtung) signalisiert. Sie mündet südlich des Grundstücks Nr. 007 in die S.____strasse (Gemeindestrasse 2. Klasse), welche ihrerseits weiter westlich von der R.____strasse (Kantonsstrasse) abzweigt. Die R.____strasse führt bis auf Höhe der N.____strasse und zieht sich von dort aus als Q.____strasse (ebenfalls Kantonsstrasse) nach Nordosten weiter.

d) Am 21. August 2017 erliess Z.____ nebst der teilweisen Aufhebung des Überbauungsplans G.____ (Teilbereiche A und B) den Überbauungsplan J.____ mit besonderen Vorschriften, mit welchem die B.____AG zusammen mit der C.____AG die Überbauung der je in ihrem Eigentum stehenden oberwähnten Grundstücke plante. Dagegen wurde unter anderem von der A.____AG beim Baudepartement Rekurs erhoben; die entsprechenden Verfahren (Nrn. 18-3924, 18-3925 und 18-3891) wurden zwischenzeitlich mit Entscheid vom 8. Januar 2021 zufolge Widerrufs der angefochtenen Erlasse und Einspracheentscheide und damit zufolge Gegenstandslosigkeit als erledigt abgeschlossen.



B.

a) Mit Baugesuch vom 19. Dezember 2018 beantragte die B.____AG bei der Bauverwaltung Z.____ für die Grundstücke Nrn. 001, 002, 003, 004 und 005 die Baubewilligung für die "Erstellung einer Zwischennutzung des Geländes als provisorischen öffentlichen Parkplatz während der Ertüchtigung der bestehenden Tiefgarage (...; Kataster-Nr. 007)". Im Kurzbeschrieb wurde festgehalten, dass der provisorische Parkplatz nur soweit für die Öffentlichkeit in Betrieb genommen werden solle, als bestehende Parkplätze im G.____areal aufgehoben würden. Vorgängig sei eine Nutzung durch maximal 80 Dauermieter (à ca. 2,5 Fahrten pro Tag bzw. je 100 Zu- und Wegfahrten) vorgesehen. Die Zufahrt werde hauptsächlich über die N.____strasse und die Wegfahrt über die O.____strasse stattfinden. Zu den rund 1'500 Fahrten (Anwohner und Tiefgarage) kämen dadurch mit bis zu 100 Mehrfahrten weniger als 10 Prozent Mehrfahrten hinzu, die kaum hörbar seien, weshalb kein Gutachten für die Aussenlärmbelastung eingereicht werde.

b) Innert der Auflagefrist vom 19. Februar bis 4. März 2019 erhob die A.____AG, vertreten durch Dr.iur. Walter Locher, Rechtsanwalt, St.Gallen, öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Einsprache gegen das Bauvorhaben. Sie rügte insbesondere, dass die Baugesuchunterlagen – unter anderem hinsichtlich Verkehrsführung und konkreter Nutzung – unvollständig und das Vorhaben nicht beurteilbar sei.

c) Am 28. Juni 2019 erteilte das kantonale Tiefbauamt (TBA) eine strassenpolizeiliche Bewilligung nach Art. 63 des Strassengesetzes (sGS 732.1; abgekürzt StrG) für das Erstellen eines öffentlichen Parkplatzes als Zwischennutzung sowie für die Erstellung der Ein- und Ausfahrt in die Kantonsstrasse (N.____strasse). Die Bewilligung wurde auf drei Jahre befristet und gleichzeitig festgehalten, dass über eine Verlängerung auf ein entsprechendes rechtzeitiges Gesuch in Abstimmung mit dem Kantonsstrassenprojekt M.____ entschieden würde. Das Strasseninspektorat werde nach Ablauf dieser Frist, unabhängig vom Stand des Rechtsmittelverfahrens "Überbauungsplan J.____", den ordnungsgemässen Rückbau bzw. die ordnungsgemässe Schliessung der Ein- und Ausfahrt überprüfen.

d) Mit Beschluss vom 13. Januar 2020 erteilte in der Folge die Bau- und Umweltkommission Z.____ die Baubewilligung unter Auflagen und Bedingungen; die Einsprache der A.____AG wurde abgewiesen. Unter Ziff. C.2 wurde festgehalten, dass "die befristete Bewilligung (...) für drei Jahre gültig" sei. Nach Ablauf der befristeten Bewilligung sei frühzeitig bei der Bauverwaltung ein Verlängerungsgesuch einzureichen.

C.

Gegen diesen Beschluss erhob die A.____AG durch ihren Rechtsvertreter mit Schreiben vom 29. Januar 2020 Rekurs beim Baudepartement. Mit Rekursergänzung vom 27. Februar 2020 werden folgende Anträge gestellt:



1. Der Rekurs sei gutzuheissen und die mit Beschluss vom 13. Januar 2020 erteilte befristete Bewilligung sei aufzuheben.
2. Unter Kosten- und Entschädigungsfolge.

Zur Begründung wird geltend gemacht, dass die Baugesuchsunterlagen nach wie vor unvollständig seien. So fehle es zum einen an Angaben bzw. Festlegungen zur konkret vorgesehenen Nutzung des Parkplatzes. Unter anderem sei nach den Ausführungen der Rekursgegnerin von 123 zusätzlichen Parkplätzen auszugehen, was dem mit dem Überbauungsplan J.____ angestrebten Endzustand entspreche und somit bereits gegen eine "Zwischennutzung" spreche. Auch äussere sich der Beschluss nicht zur Dauer einer allfälligen Verlängerung der erteilten Bewilligung, was ebenfalls eine unbefristete Bewilligung nahelege. Zum andern fehlten Angaben zur Sanierung und Erweiterung des Parkhauses H.____. Da zwischen der beantragten Zwischennutzung, der Sanierung des Parkhauses und der geplanten Überbauung J.____ ein direkter Zusammenhang bestehe, seien die entsprechenden Verfahren nach Art. 25a des Bundesgesetzes über die Raumplanung (SR 700; abgekürzt RPG) zu koordinieren. Es sei sodann nicht nachgewiesen worden, inwiefern durch die zusätzliche Erstellung von Parkplätzen den Vorschriften von Art. 69 f. des Planungs- und Baugesetzes (sGS 731.1; abgekürzt PBG), des Parkplatzbedarfs-Reglements vom 7. Mai 2010 sowie den relevanten Vorschriften des Überbauungsplans G.____ vom 28. Januar 1988 entsprochen werde. Ebenso fehlten Angaben zur Verkehrsführung und zum erwarteten Mehrverkehr. Schliesslich seien auch keine Nachweise betreffend Einhaltung der lärmrechtlichen Planungswerte und der NO₂-Belastung vorhanden. Was die materielle Bewilligungsfähigkeit des Baugesuchs betrifft, so bestreitet die Rekurrentin vorsorglich die Einhaltung der massgeblichen Vorschriften betreffend Parkplatzbedarf sowie der anwendbaren bundesrechtlichen Umweltschutzvorschriften. Sodann seien besondere Verhältnisse, die eine Ausnahmegewilligung wie die vorliegende rechtfertigen würden, weder geltend gemacht noch nachgewiesen.

D.

a) Mit Vernehmlassung vom 23. März 2020 beantragt die Rekursgegnerin, vertreten durch lic.iur. Hans Rudolf Spiess und lic.iur. Marie-Theres Huser, Rechtsanwältin, Zürich, den Rekurs unter Kostenfolge abzuweisen. Die Vorinstanz lässt sich mit Schreiben vom 3. April 2020 vernehmen.

b) Mit Amtsbericht vom 27. Mai 2020 hält das TBA unter Bezugnahme auf die strassenpolizeiliche Bewilligung zusammenfassend fest, dass keine dauerhafte Verkehrsüberlastung zu erwarten sei und in Anbetracht der befristeten Nutzung auf ein verkehrstechnisches Gutachten verzichtet werden könne.



c) Das Amt für Umwelt (AFU) nimmt mit Amtsbericht vom 29. Juni 2020 Stellung zur Einhaltung der lärmrechtlichen Grenzwerte und zur NO₂-Belastung.

d) Die Vorinstanz verzichtet mit Schreiben vom 14. August 2020 auf eine weitere Stellungnahme. Die Rekurrentin reicht am 24. August 2020 eine Replik ein. Sie verweist unter anderem darauf, dass zwischenzeitlich für den Perimeter des Überbauungsplans J.____ ein neuer Sondernutzungsplan sowie zwei Baugesuche aufgelegt worden seien (öffentliche Auflage vom 11. bis 24. August bzw. 9. September 2020). Mit Schreiben vom 14. September 2020 kündigt die instruierende Rechtsabteilung des Baudepartementes den Beteiligten unter Abschluss des ersten Schriftenwechsels als nächsten Verfahrensschritt den Rekursentscheid an.

e) Am 17. November 2020 wird die versehentlich unterbliebene Zustellung der Vernehmlassung der Rekursgegnerin vom 23. März 2020 an die Beteiligten nachgeholt. Die Rekurrentin lässt sich dazu mit Eingabe vom 18. Dezember 2020 vernehmen. Mit Stellungnahme vom 5. Januar 2021 beantragt die Rekursgegnerin unter anderem, es sei auf die zusätzliche Rekursbegründung in der Eingabe vom 18. Dezember 2020 nicht einzutreten. Die Rekurrentin reicht hiezu am 8. Januar 2021 eine weitere Eingabe ein.

E.

Auf die Ausführungen der Verfahrensbeteiligten in den vorgenannten Eingaben wird – soweit erforderlich – in den Erwägungen eingegangen.

Erwägungen

1.

1.1 Die Zuständigkeit des Baudepartementes ergibt sich aus Art. 43^{bis} des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1; abgekürzt VRP).

1.2 Die Frist- und Formerfordernisse von Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 VRP sind erfüllt. Die Rekursberechtigung ist gegeben (Art. 45 VRP). Auf den Rekurs ist einzutreten.

2.

Am 1. Oktober 2017 ist das PBG in Kraft getreten und das Baugesetz vom 6. Juni 1972 (nGS 8, 134; abgekürzt BauG) aufgehoben worden (Art. 172 Bst. a PBG). Der erstinstanzliche Einsprache- und Baubewilligungsentscheid erging am 13. Januar 2020. Mithin sind vorliegend grundsätzlich die Bestimmungen des PBG anwendbar, sofern sie gemäss Anhang zum Kreisschreiben „Übergangsrechtliche Bestimmungen im PBG“ vom 8. März 2017 (Baudepartement SG, Juristische Mit-



teilungen 2017/I/1) als unmittelbar anwendbar erklärt werden. Im Übrigen gelangen weiterhin das Baugesetz und das entsprechende Baureglement zur Anwendung.

3.

Rekurrentin wie Rekursgegnerin stellen Verfahrensanhträge.

3.1 Die Rekurrentin wiederholt ihren bereits im Rahmen des erstinstanzlichen Verfahrens vorgebrachten Antrag, es seien sämtliche Bewilligungen und Unterlagen zur vorgesehenen Sanierung des Parkhauses H.____ zu edieren und ihr Einsicht in dieselben zu gewähren. Dies erweist sich, wie nachstehend ausgeführt wird (vgl. Erw. 4.1.4 und 5.3), für die Beurteilung des Rekurses jedoch nicht als notwendig, weshalb auf eine entsprechende Edition verzichtet wird.

3.2 Die Rekursgegnerin beantragt, es sei auf die als Novum zu qualifizierenden Vorbringen der Rekurrentin in ihrer Eingabe vom 18. Dezember 2020 (Ziffn. 2 und 3) nicht einzutreten. Sowohl die darin enthaltene Behauptung eines Zusammenhangs zwischen dem vorliegend umstrittenen Baugesuch mit dem Überbauungsplan bzw. Sondernutzungsplanverfahren J.____ als auch die Rüge der Verletzung der Koordinationspflicht nach Art. 25a RPG wurden jedoch bereits in der Rekursergänzung vom 27. Februar 2020 vorgebracht und sind somit nachfolgend zu behandeln.

4.

Die Rekurrentin rügt, die Baugesuchsunterlagen seien unvollständig. Insbesondere fehlten ausreichende Angaben und Festlegungen zur konkret vorgesehenen Nutzung auf den betroffenen Grundstücken, zur Sanierung und Erweiterung des Parkhauses H.____ sowie zur Verkehrsführung und -erzeugung. Auch enthielten die Unterlagen keine Nachweise der Einhaltung der Umweltschutzordnung.

4.1 Die Rekurrentin macht geltend, es sei offensichtlich unklar, was mit dem umstrittenen Gesuch tatsächlich geplant werde. Während die Vorinstanz von einer Zwischennutzung spreche, werde in den Amtsberichten von TBA und AFU von der dauerhaften Neuerstellung von 80 Parkplätzen ausgegangen. Auch dies sei aber unzutreffend, sei doch gestützt auf die (im Rahmen des erstinstanzlichen Verfahrens abgegebene) Stellungnahme der Rekursgegnerin vom 12. April 2019 und das darin angeführte Verkehrsgutachten vom 8. Juni 2017 davon auszugehen, dass nicht nur 80, sondern 123 zusätzliche Parkplätze neu erstellt werden sollen. Dies entspreche dem minimalen Pflichtbedarf für das Baufeld "J.____" gemäss (dem im Zeitpunkt der Rekursergänzung noch hängigen) Überbauungsplan J.____, was bereits verdeutliche, dass es sich vorliegend nicht um eine "Zwischennutzung" handle. Würden die 123 Parkplätze letztlich in das (sanierte) Parkhaus H.____ verlagert, so wäre für diese Erweiterung ein eigenständiges Baubewilligungsverfahren bzw. eine Verkehrsanordnung notwendig, wobei beides mit dem vorliegenden Verfahren zu koordinieren wäre.



Im Weiteren werde die erteilte Bewilligung in Ziff. C.2 des angefochtenen Beschlusses zwar auf drei Jahre befristet, gleichzeitig aber festgehalten, dass ein Verlängerungsgesuch eingereicht werden könne; die maximale Dauer einer Verlängerung sei aber offengelassen worden. Auch deshalb sei im Ergebnis von einer unbefristeten Bewilligung und keiner Zwischennutzung auszugehen.

4.1.1 Die Rekursgegnerin bestreitet die Unvollständigkeit der Baugesuchsunterlagen und betont, dass es sich bei der vorgesehenen Zwischennutzung um ein vom Überbauungsplan bzw. dem neu eingereichten Sondernutzungsplan J.____ unabhängiges Baugesuch handle. Die beantragten 132 Parkplätze dienten als Ersatz der heute auf den drei Geschossen des Parkhauses H.____ vorhandenen 286 Parkplätze ab dem Zeitpunkt, da dieses saniert werde. Sollte die Überbauung J.____ nach Abschluss der Sanierung des Parkhauses – nach welcher nur noch rund 130 Parkplätze auf den beiden Untergeschossen vorgesehen seien – noch nicht realisiert sein, so würden die provisorischen Parkplätze verbleiben und zusammen mit dem reduzierten Betrieb des Parkhauses noch rund 260 und somit rund 10 Prozent weniger Parkplätze als im heutigen Zustand zur Verfügung stehen (vgl. Vernehmlassung vom 23. März 2020).

4.1.2 Zum Verständnis des umstrittenen Bauvorhabens ist vorab auf das Baugesuch, vorliegend insbesondere auf das Gesuchsformular G1, abzustellen. Aus dem Kurzbeschrieb des Baugesuchs (vgl. vorstehend Bst. B.a) ergibt sich, dass die angebehrte Nutzung der Grundstücke Nrn. 002, 003, 004, 005 und 001 als Parkierungsfläche in zwei Phasen unterschieden und je unterschiedlich ausgestaltet sein soll (vgl. auch die Ausführungen der Vorinstanz in der Baubewilligung vom 13. Januar 2020, Ziff. 4.2 f.).

4.1.2.1 Zum einen wird eine "Zwischennutzung" des Geländes "während der Ertüchtigung der bestehenden Tiefgarage (...; Kataster-Nr. 007)" beantragt (im Folgenden: Phase 2). Die "Nutzung durch die Öffentlichkeit" darf dabei nur so weit erfolgen, "als bestehende Parkplätze (...) aufgehoben werden", wobei (gemäss der weiteren Angaben im Baugesuchsformular G1) die Anzahl dieser Ersatzparkplätze im Freien auf 132 beschränkt sein soll. Bestehend (auf dem Parkdeck/Erdgeschoss sowie zwei Untergeschossen des Parkhauses H.____) sind zum heutigen Zeitpunkt insgesamt 286 Parkplätze, wovon 256 Parkplätze der Öffentlichkeit und 30 Parkplätze für Dauermieter (Beschäftigte sowie Anwohnerinnen und Anwohner) zur Verfügung stehen.

Aus dem Gesagten ergibt sich zum einen, dass die während Phase 2 vorgesehene Zwischennutzung mit maximal 132 Ersatzparkplätzen im Freien nur während der allfälligen Sanierung des Parkhauses ausgeübt werden darf. Entgegen der Darstellung der Rekursgegnerin (vgl. auch die Stellungnahme vom 12. April 2019 im erstinstanzlichen Verfahren) ist gestützt auf das Baugesuch bzw. die angefochtene Baubewilligung eine zeitlich darüber hinausgehende Nutzung nicht zulässig,



auch wenn im sanierten Parkhaus nur noch 130 anstelle der heutigen 286 Parkplätze zur Verfügung stehen sollten und die Überbauung J.____ dannzumal noch nicht realisiert wäre. Zum andern folgt aus der an den Wegfall des bestehenden Angebots gebundenen Inbetriebnahme der beantragten Parkplätze, dass sich die Anzahl der heute vorhandenen Parkplätze während der Dauer der Sanierung des Parkhauses bzw. während Phase 2 sicher nicht erhöht bzw. – aufgrund der zahlenmässigen Limitierung der Ersatzparkplätze auf 132 – unter Umständen sogar reduzieren kann.

4.1.2.2 Etwas anderes gilt für die Zeit bis zum Beginn der Sanierung (im Folgenden: Phase 1). So ist gemäss Kurzbeschreibung "vorgängig" eine "Nutzung durch max. 80 Dauermieter" vorgesehen. Die Anzahl der nutzbaren Parkplätze im "erweiterten" Areal (Parkhaus und provisorischer Parkplatz) erhöht sich während Phase 1 folglich auf insgesamt 366. Dauermietern stehen dann 110 Parkplätze zur Verfügung. Sobald mit der Sanierung des Parkhauses begonnen wird, ist eine Nutzung der zusätzlichen 80 Parkplätze für Dauermieter nicht mehr zulässig bzw. eine Nutzung des "provisorisch erstellten Parkplatzes" als solcher eben nur insoweit, als wegfallende Parkplätze im Parkhaus ersetzt werden sollen (vgl. Phase 2).

4.1.3 Aus dem Baugesuch selbst ergeben sich keine Hinweise darauf, dass – wie die Rekurrentin vorbringt – die (dauernde) Erstellung von zusätzlich 123 Parkplätzen vorgesehen wäre. Diese Zahl steht nur im Zusammenhang mit dem zwischenzeitlich zurückgezogenen Überbauungsplan J.____, welcher in Art. 9 der besonderen Vorschriften (abgekürzt besV) festhielt, dass insgesamt maximal 409 Abstellplätze und folglich über das heutige Angebot hinaus die Erstellung und dauernde Nutzung von maximal 123 zusätzlichen Parkplätzen erlaubt seien. Eine Verbindung dieser Parkplätze, die gemäss Art. 9 besV in einer gemeinschaftlichen Tiefgarage erstellt werden sollten, mit den ausdrücklich als Zwischennutzung und oberirdisch auf den genannten Grundstücken bewilligten 132 Parkplätzen besteht bzw. bestand nicht, selbst wenn das Parkhaus H.____ Teil der im Rahmen der Überbauung J.____ vorgesehenen Tiefgarage werden sollte. Dasselbe gilt, soweit die Rekurrentin auf den neu aufgelegten Sondernutzungsplan J.____ samt zugehöriger Baugesuche verweist, gemäss welchen offenbar insgesamt 371 Parkplätze sowie ebenfalls eine gemeinsame Tiefgarage vorgesehen sind (vgl. auch die Stellungnahme der Rekursgegnerin vom 5. Januar 2021).

4.1.4 Die Nutzung der maximal 132 zusätzlichen oberirdischen Parkplätze in Phase 2 ist gemäss Baugesuch klar auf die Sanierungszeit begrenzt. Ist die Sanierung des Parkhauses abgeschlossen, so fällt die Bewilligung dahin. Die Erstellung und Nutzung der 80 zusätzlichen Parkplätze für Dauermieter während Phase 1 hingegen wäre grundsätzlich – da im Baugesuch der Beginn der Sanierung und damit der Wechsel zu Phase 2 offengelassen werden – zeitlich unbegrenzt möglich. Die Vorinstanz hat nun allerdings die Gültigkeit der Baubewilligung als solcher und damit sowohl die Nutzung nach Phase 1 als auch



nach Phase 2 auf (vorerst) drei Jahre befristet (vgl. dazu auch nachstehend Erw. 6). Ob die Erstellung und Nutzung der Parkplätze während dieser Zeit zulässig ist, ist eine Frage der materiellen Bewilligungsfähigkeit. Für deren Beantwortung ist das Sanierungsprogramm für das Parkhaus H.____ aber jedenfalls nicht notwendig und auf die Edition allfälliger Unterlagen, wie sie die Rekurrentin beantragt, kann verzichtet werden.

4.2 Die Rekurrentin rügt im Weiteren, dass – solange die Nutzungsart der Überbauung J.____ noch nicht abschliessend definiert sei – eine Aussage darüber, in welchem Umfang aus dem Betrieb des öffentlichen Parkplatzes als Zwischennutzung und der Erstellung von zusätzlich 123 Parkplätzen Mehrverkehr resultieren werde, schlicht nicht möglich bzw. mit nicht hinnehmbarer Unsicherheit belastet sei. Vielmehr sei vorab der IST-Zustand zu definieren. Um die allgemeine Verkehrszunahme zu berücksichtigen, sei ein Ausgangszustand festzulegen, der vorliegend um den durch den jeweiligen Betriebszustand (vor, während, nach Sanierung und bei Betrieb der Überbauung J.____) induzierten Verkehr zu ergänzen sei. Dazu aber sei vorab für die jeweiligen Zeitabschnitte zu definieren, wie viele Parkplätze zu welchem Zeitpunkt in welcher Benutzungskategorie (Kurz-, Langparkplätze, Dauervermietung, Parkplätze für Wohnungsmieter, für Beschäftigte usw.) zur Verfügung gestellt würden. Erst durch die Multiplikation der Anzahl der zur Verfügung stehenden Parkfelder mit deren jeweiligem spezifischen Verkehrspotential (SVP) – das in erster Linie von der Aufenthaltsdauer der Personen in den jeweiligen Geschäften bzw. Gebäuden abhängt, welchen die Parkplätze dienen – lasse sich der durchschnittliche tägliche Verkehr (DTV) ermitteln. Da auch im Verkehrsgutachten vom 8. Juni 2017 – das im Zusammenhang mit dem Überbauungsplan J.____ erstellt wurde und auf welches die Rekursgegnerin in ihrer Stellungnahme vom 12. April 2019 im erstinstanzlichen Verfahren verweise – nicht unterschieden werde, wie viele Parkplätze welcher Nutzungskategorie zu welchem Zeitpunkt zugerechnet würden und von welchem SVP ausgegangen werde, sei eine Prüfung der Validität dieses Gutachtens nicht möglich und dieses damit für die Frage der zu erwartenden Verkehrsmengen unbrauchbar. Im Übrigen verneine dieses aber, im Gegensatz zur Rekursgegnerin, entstehenden Mehrverkehr nicht.

4.2.1 Die Rekursgegnerin bezieht sich in ihrer Vernehmlassung vom 23. März 2020 auf die Erläuterungen bzw. die Beurteilung der E.____AG vom 9. April 2019. Darin wird festgehalten, dass die Zwischennutzung mit 80 Parkplätzen für Anwohner und Beschäftigte für das Verkehrssystem verträglich sei und das Verkehrsaufkommen vom vorhandenen Strassennetz bewältigt werden könne. Zur Begründung dieser Aussage wird in der Beurteilung der E.____AG aber wiederum auf das erwähnte Verkehrsgutachten vom 8. Juni 2017 abgestellt und ausgeführt, dass sich dieses mit der Verträglichkeit der im Überbauungsplan J.____ vorgesehenen 409 Parkplätze (wovon rund 275 öffentliche Parkplätze) bzw. des daraus fliessenden Verkehrsaufkommens auseinandersetze und nachweise, dass dieses gut in das bestehende



Strassennetz und auch in die geplante Verkehrsführung integriert werden könne. Entsprechend sei auch die vorliegend umstrittene Zwischennutzung mit höchstens 366 Parkplätzen (während Phase 1) für das Verkehrssystem verträglich und bewältigbar. Die Argumentation der E.____AG übersieht jedoch, dass im von der Rekurrentin geführten (und mittlerweile abgeschlossenen) Rekursverfahren betreffend den Überbauungsplan J.____ das entsprechend vorgesehene Verkehrsregime und unter anderem die Frage einer vollständigen Sperrung der O.____strasse im Abschnitt N.____strasse – P.____strasse gerade umstritten war (vgl. auch den Hinweis in der Rekursergänzung vom 27. Februar 2020). Bereits aus diesem Grund kann aus dem Verkehrsgutachten vom 8. Juni 2017 nicht einfach auf die verkehrliche Unbedenklichkeit der vorliegend umstrittenen Nutzung geschlossen werden. Auch das TBA hält das Gutachten in seinem Amtsbericht vom 27. Mai 2020 für die Beurteilung der Auswirkung des vorliegend umstrittenen Parkplatzes für nur bedingt anwendbar. Entsprechend ergibt sich auch aus der Beurteilung der E.____AG keine abschliessende Aussage.

4.2.2 Demgegenüber kann der Rekurrentin nicht gefolgt werden, soweit sie eine Einschätzung des aus der Zwischennutzung zu erwartenden Mehrverkehrs gestützt auf das Baugesuch für unmöglich hält. So sind hiezu wie bereits ausgeführt (Erw. 4.1.3) die mit dem Überbauungsplan bzw. Sondernutzungsplan J.____ (zusätzlich) vorgesehenen Parkplätze und deren konkrete Nutzung ohne Belang. Mehrverkehr aus der vorliegend umstrittenen Zwischennutzung erwächst sodann lediglich durch die während Phase 1 zugelassenen zusätzlichen 80 Parkplätze, da während Phase 2 der heutige Bestand an Parkierungsmöglichkeiten nicht überschritten werden darf (vgl. Erw. 4.1.2.1 f.). Dabei wird im Baugesuch selbst klar festgehalten, dass die 80 Parkplätze lediglich Dauermietern zur Verfügung gestellt werden sollen (während sich bei der Nutzung der maximal 132 Ersatzparkplätze in Phase 2 keine Änderung zu den heutigen Verkehrsverhältnissen ergibt), und dass bei einem dauervermieteten Parkplatz mit 2,5 Fahrten bzw. insgesamt mit je 100 Zu- und Wegfahrten pro Tag gerechnet werde. Das Baugesuch enthält folglich durchaus Angaben zur erwarteten Verkehrserzeugung und genügt insoweit den formellen Anforderungen. Hinsichtlich des von der Rekurrentin zusätzlich eingeforderten Verkehrsgutachtens kommt nun das TBA in seinem Amtsbericht vom 27. Mai 2020 zum Schluss, dass auf ein solches – insbesondere auch mit Blick auf die Befristung der Bewilligung – zumindest zum heutigen Zeitpunkt verzichtet werden kann; dies, obschon das TBA anders als die Rekursgegnerin in Phase 1 von einem SVP von 4 täglichen Fahrten pro Parkplatz und entsprechend einem maximalen Mehrverkehr von 320 Fahrten pro Tag ausgeht. Die im Amtsbericht des TBA enthaltenen Ausführungen und Berechnungen werden von der Rekurrentin jedoch als nicht durchwegs korrekt gerügt; die strassenpolizeiliche Bewilligung sei offenkundig auf falscher Basis ergangen. Präzisierend macht die Rekurrentin geltend, es sei von einem Mehrverkehr von mindestens 800 zusätzlichen Fahrten pro Tag und damit einem gegenüber der Einschätzung im Amtsbericht fast dreimal



höheren Verkehrsaufkommen auszugehen. Auf die Einholung eines Verkehrsgutachtens sei folglich zu Unrecht verzichtet worden, zumal entgegen der Annahme des TBA gerade keine befristete Bewilligung vorliege. Die Rekurrentin gründet ihre Berechnung auf der Annahme, dass die vorgängig nutzbaren 80 Parkplätze für Dauermieter nach der Sanierung des Parkhauses H.____ nicht ersatzlos dahinfallen, sondern vermutungsweise in das zwischenzeitlich sanierte Parkhaus integriert werden. Spätestens ab dann könne deshalb nicht mehr von einem SVP von Dauermietern gesprochen werden; vielmehr sei unter Mitberücksichtigung der im Sondernutzungsplan bereits formulierten Nutzungsdurchmischung auf ein SVP in der Grössenordnung von 10 Fahrten pro Parkplatz (SVP für Fachmärkte/Lebensmittel) und entsprechend von mindestens 800 zusätzlichen Fahrten auszugehen.

Der Argumentation der Rekurrentin kann ebensowenig gefolgt werden wie den zumindest missverständlichen Ausführungen in der rekursgegnerischen Vernehmlassung vom 23. März 2020, wonach die als Zwischennutzung bewilligten 132 Parkplätze auch nach erfolgter Sanierung des Parkhauses genutzt werden könnten, falls die Überbauung J.____ bis dahin noch nicht realisiert sein sollte. Wie bereits festgehalten (vgl. Erw. 4.1.2. f.) sind für die Bestimmung der zulässigen Nutzung die Angaben im Baugesuch in Verbindung mit der Bewilligung massgeblich und geht aus diesen klar hervor, dass die "vorgängig" nutzbaren zusätzlichen 80 Parkplätze nur für Dauermieter bestimmt sind und ihre Nutzung frühestens mit Beginn der Parkhaus-Sanierung und damit von Phase 2 bzw. – ebenso wie die Nutzung der in Phase 2 zugelassenen 132 Ersatzparkplätze – spätestens nach Ablauf der dreijährigen Bewilligungsdauer ersatzlos dahinfällt. Die Berechnung des TBA, welche auf den Baubeschrieb abstellt, sich dabei aber an der oberen Grenze der an Anwohnerinnen und Anwohner sowie Beschäftigte vermieteten Parkplätze zu erwartenden Verkehrsbewegungen orientiert, ist nachvollziehbar und das TBA folglich in seinem Amtsbericht (für Phase 1) zu Recht von einem täglichen Mehrverkehr von 320 Fahrten ausgegangen. Zwar anerkennt das TBA, dass auch diese Verkehrszunahme mit Blick auf die bereits vorhandene Belastung des umliegenden Kantonsstrassennetzes spürbar sein wird; der Verzicht auf ein neues Gutachten ist – zumindest im Rahmen des vorliegenden Bewilligungsverfahrens und mit Blick auf die begrenzte Gültigkeitsdauer der Bewilligung – jedoch nicht zu beanstanden. Sollte vor deren Ablauf tatsächlich ein Gesuch um Verlängerung eingereicht werden, so wird unter anderem auch die verkehrliche Situation wieder neu zu beurteilen sein (vgl. auch nachstehend Erw. 6 und 7.3.2).

4.3 Die Rekurrentin rügt sodann, dass Informationen zur Einhaltung des umweltrechtlichen Vorsorgeprinzips nach Art. 11 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz (SR 814.01; abgekürzt USG) fehlten. So sei offen, ob die für die Erstellung des provisorischen Parkplatzes als einer neuen ortsfesten Anlage nach Art. 2 der eidgenössischen Lärmschutz-Verordnung (SR 814.41; abgekürzt LSV) vorgeschriebenen Planungswerte eingehalten seien. Die entsprechenden Unterlagen (wie ein Lärmgutachten) seien in einem mit der Sanierung und



Erweiterung des Parkhauses H.____ zu koordinierenden Verfahren beizubringen. Ebenso enthielten die Baugesuchsunterlagen keinerlei Nachweise zur Emissionsbegrenzung, geschweige denn zu verschärften Emissionsbegrenzungen gemäss Art. 11 Abs. 3 in Verbindung mit Art. 13 und 14 USG hinsichtlich der bereits sehr hohen NO₂-Belastung des fraglichen Gebiets.

4.3.1 Bezüglich der zu erwartenden Lärmemissionen der vorgesehenen Parkplatznutzung wird im Kurzbeschrieb des Baugesuchs wie erwähnt für die 80 dauervermieteten Parkplätze ein Mehrverkehr von je rund 100 Zu- und Wegfahrten erwartet. Weiter wird festgehalten, dass die Zufahrt hauptsächlich über die N.____strasse und die Wegfahrt über die O.____strasse stattfinden solle. Dadurch kämen zu den rund 1'500 Fahrten (von Anwohnern und Tiefgarage) mit bis zu 100 Mehrfahrten weniger als 10 Prozent Mehrfahrten hinzu, die kaum hörbar seien. Aus diesem Grund werde kein Gutachten für die Aussenlärmbelastung beigelegt.

Das AFU stützt demgegenüber seine Beurteilung im Amtsbericht vom 29. Juni 2020 auf die Einschätzung des TBA vom 27. Mai 2020 und geht folglich von einem Mehrverkehr von 320 Fahrten täglich aus. Allgemein führe ein Mehrverkehr von rund 25 Prozent zu einer Erhöhung der Lärmbelastung um 1 dB(A), was gerade noch als wahrnehmbar gelte. Auch unter diesen Vorgaben kommt das AFU jedoch zum Schluss, dass vorliegend die Anforderungen der LSV deutlich erfüllt sind und entsprechend auf die Einholung eines Lärmgutachtens verzichtet werden kann.

Die Rekurrentin hält der Beurteilung des AFU ihre Kritik an der vom TBA vorgenommenen Einschätzung des Mehrverkehrs entgegen und wendet ein, es würden mit den 80 Parkplätzen – gegenüber dem jetzigen Zustand mit 286 Parkplätzen – mindestens 800 Mehrfahrten und damit mindestens 28 Prozent mehr Parkplätze bzw. Mehrverkehr generiert. Die Lärmbelastung steige damit um mindestens 1 dB(A). Damit würden aller Voraussicht nach sowohl die Immissionsgrenzwerte überschritten als auch auf der N.____strasse wahrnehmbar stärkere Lärmimmissionen resultieren. Auch sei die Einhaltung der Planungswerte nicht nachgewiesen worden. Auf die Einreichung eines Lärmschutznachweises könne deshalb nicht verzichtet werden.

4.3.1.1 Die Berechnung der Rekurrentin, welche von mindestens 28 Prozent Mehrverkehr ausgeht, geht insofern fehl, als sie zum einen die 80 Parkplätze für Dauermieter dem heutigen Bestand an öffentlich nutzbaren Parkplätzen gegenüberstellt (vgl. auch Erw. 4.2.2). Soweit zum andern die (maximal 132) Parkfelder in Phase 2 öffentlich genutzt werden dürfen, handelt es sich um Ersatzparkplätze. Mehrverkehr gegenüber dem heutigen Zustand – im Umfang von 320 Fahrten täglich – entsteht nur während Phase 1.

4.3.1.2 Beim umstrittenen Parkplatz handelt es sich um eine neue ortsfeste Anlage in einem bereits überbauten Gebiet gemäss Art. 2



LSV. Art. 11 USG sieht vor, dass Luftverunreinigungen, Lärm, Erschütterungen und Strahlen durch Massnahmen bei der Quelle begrenzt werden (Emissionsbegrenzungen; Abs. 1). Unabhängig von der bestehenden Umweltbelastung sind sodann Emissionen im Rahmen der Vorsorge so weit zu begrenzen, als dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist (Abs. 2). Neue ortsfeste Anlagen dürfen im Weiteren nur errichtet werden, wenn die durch diese Anlagen allein erzeugten Lärmimmissionen die Planungswerte in der Umgebung nicht überschreiten; die Bewilligungsbehörde kann eine Lärmprognose verlangen (Art. 25 Abs. 1 USG). Nach Art. 7 Abs. 1 LSV müssen denn auch die Lärmemissionen neuer ortsfester Anlagen nach den Anordnungen der Vollzugsbehörde so weit begrenzt werden als dies technisch und betrieblich möglich sowie wirtschaftlich tragbar ist (Bst. a) und dass die von der Anlage allein erzeugten Lärmimmissionen die Planungswerte nicht überschreiten. Ihr Betrieb darf sodann nach Art. 9 LSV nicht dazu führen, dass durch die Mehrbeanspruchung einer Verkehrsanlage die Immissionsgrenzwerte überschritten (Bst. a) oder durch die Mehrbeanspruchung einer sanierungsbedürftigen Verkehrsanlage wahrnehmbar stärkere Lärmimmissionen erzeugt werden (Bst. b).

4.3.1.3 Die Lärmimmissionen ortsfester Anlagen sind grundsätzlich anhand der vom Bundesrat festgelegten Belastungsgrenzwerte (Anhänge 3-9 LSV) zu beurteilen (Art. 40 Abs. 1 LSV). Sekundäremissionen wie der auf menschliches Verhalten zurückzuführende Lärm – welcher vorliegend insbesondere Unterhaltungen, Zurufe oder Lachen von Parkplatzbenutzerinnen und –benutzern auf dem Weg zum Fahrzeug oder beim Ein- und Aussteigen umfassen dürfte –, sind demgegenüber gesondert zu betrachten. Für diese Art von Immissionen fehlen Belastungsgrenzwerte, und es ist im Einzelfall aufgrund der Erfahrung zu entscheiden, ob eine unzumutbare Störung der Anwohner vorliegt. Anhaltspunkte sind der Charakter des Lärms, sein Zeitpunkt, die Häufigkeit, aber auch die Lärmempfindlichkeit und die Lärmvorbelastung der Zonen, in welchen die Immissionen entstehen. Zur Beurteilung der Zulässigkeit von Immissionen ist dabei – auch über Zonengrenzen hinweg – das Immissionsniveau in der vom Lärm betroffenen Zone massgebend. Abzustellen ist zudem nicht auf das subjektive Lärmempfinden einzelner Personen; vielmehr ist eine objektivierte Betrachtung unter Berücksichtigung von Personen mit erhöhter Empfindlichkeit vorzunehmen (Art. 13 Abs. 2 USG; vgl. u.a. BGE 146 II 17 Erw. 6.2; Urteil des Bundesgerichtes 1C_219/2018 vom 9. November 2018 Erw. 9.2; GVP 2005 Nr. 26 Erw. 3.c.dd). Die bundesgerichtliche Rechtsprechung lässt dabei den Beizug fachlich abgestützter privater Richtlinien als Entscheidungshilfe für eine derartige objektivierte Betrachtung zu (vgl. u.a. Urteile des Bundesgerichtes 1C_293/2017 vom 9. März 2018 Erw. 3.1.2; 1C_252/2017 vom 5. Oktober 2018 Erw. 5, 5.1).

4.3.1.4 Gemäss Art. 36 Abs. 1 LSV ermittelt die Vollzugsbehörde die Aussenlärmimmissionen ortsfester Anlagen oder ordnet deren Er-



mittlung an, wenn sie Grund zur Annahme hat, dass die massgebenden Belastungsgrenzwerte überschritten sind oder ihre Überschreitung zu erwarten ist. Bei Anlagen, für welche keine Grenzwerte bestehen, gilt dieser Grundsatz sinngemäss (VerwGE B 2015/133 vom 20. Dezember 2016 Erw. 2.2. mit Verweisen). Die Frage, ob Grund zur Annahme besteht, dass die Belastungsgrenzwerte überschritten werden, verlangt eine vorweggenommene Würdigung der Lärmsituation. Dabei dürfen gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung jedenfalls im Kontext von Art. 25 Abs. 1 USG keine hohen Anforderungen an die Wahrscheinlichkeit einer Überschreitung der Belastungsgrenzwerte gestellt werden. Es reicht bereits aus, wenn eine Überschreitung der Belastungsgrenzwerte möglich erscheint, d.h. beim aktuellen Kenntnisstand nicht ausgeschlossen werden kann. Ist dies der Fall, so ist die Behörde zur Durchführung eines Beweis- und Ermittlungsverfahrens in Form einer Lärmprognose (im Sinn von Art. 25 Abs. 2 Satz 1 USG und Art. 36 ff. LSV) verpflichtet, ohne dass ihr insoweit ein Ermessensspielraum zustünde (vgl. u.a. BGE 137 II 30 Erw. 3.4; Urteile des Bundesgerichtes 1A.180/2006 vom 9. August 2007 Erw. 5.5, 1C_534/2011 vom 29. Mai 2012 Erw. 2.4, 1C_498/2019 vom 21. Oktober 2020 Erw. 4.1; GVP 2015 Nr. 112).

4.3.1.5 Hinsichtlich der Vorgaben von Art. 9 LSV hält das AFU fest, dass die Immissionsgrenzwerte an der O.___strasse im Jahr 1990 gemäss Lärmbelastungskataster mit einem DTV von 2'260 Fahrzeugen pro 24 Stunden am Tag um 3,5 dB(A) unterschritten wurden. Nachdem stets von einer durchschnittlichen Verkehrszunahme um ein Prozent pro Jahr ausgegangen werde, liege der durchschnittliche tägliche Verkehr auf der O.___strasse heute bei schätzungsweise 2'940 Fahrzeugen in 24 Stunden, was einen Immissionspegel von 62,6 dB(A) ergebe (bei der angenommenen Verkehrsentwicklung – welche die Rekurrentin als blosse Mutmassung kritisiert – handelt es sich um einen allgemeinen Erfahrungswert, gestützt auf welchen bei wenig befahrenen Strassen sogar eher zu hohe Ergebnisse resultieren). Damit nun die Immissionsgrenzwerte neu überschritten würden, müsste der Verkehr auf der O.___strasse um etwa 75 Prozent zunehmen, d.h. um +2,4 dB(A). Bei einer heutigen Anzahl von 2'940 Fahrzeugen entspräche dies 2'200 Fahrzeugen. Durch die vorgesehene Parkieranlage bzw. die 80 zusätzlichen Parkplätze würden indessen deutlich weniger Fahrzeugbewegungen verursacht, und es sei die Anforderung von Art. 9 Abs. 1 Bst. a LSV an der O.___strasse eingehalten. Demgegenüber würden die Immissionsgrenzwerte an der N.___strasse mit einem heutigen DTV von 12'150 Fahrzeugen schon heute überschritten, womit Art. 9 Abs. 1 Bst. b LSV zur Anwendung komme. Eine Verkehrszunahme von 25 Prozent – entsprechend rund 3'000 zusätzlichen Fahrzeugbewegungen – werde durch den neuen Parkplatz aber bei weitem nicht verursacht, womit nicht von wahrnehmbar stärkeren Lärmimmissionen auszugehen und auch die Anforderung von Art. 9 Abs. 1 Bst. b LSV erfüllt sei.



4.3.1.6 In Bezug auf die Einhaltung der Planungswerte verweist das AFU auf die Schweizerische Norm SN 40 578 für Lärmimmissionen von Parkieranlagen des Schweizerischen Verbandes der Strassen- und Verkehrsfachleute (VSS), welche zur Lärmbeurteilung von Parkieranlagen mit mehr als 40 Parkfeldern angewendet wird und den gesamten Parkierungsvorgang – miteingeschlossen die Zu- und Wegfahrt, das Ein- und Ausparkierungsmanöver, das Schliessen von Autotüren und Heckklappe sowie den Startvorgang – berücksichtigt. Da die (in Phase 1 zur Verfügung stehenden) 80 Parkplätze mit 2 bis 4 Parkierungen (320 Fahrten) auf einer grosszügigen Grundfläche angeordnet seien und sich die Immissionspunkte für Wohnnutzung in der Empfindlichkeitsstufe III befinden und relativ weit entfernt seien, könne ohne Weiteres davon ausgegangen werden, dass die Anforderungen der Norm eingehalten werden.

Diese Überlegungen gelten auch für Phase 2, wenn allenfalls der ganze Parkplatz mit bis zu 132 Autos belegt sein sollte und obschon dann auch eine öffentliche Nutzung möglich sein wird. So handelt es sich, anders als bei einer Tiefgaragenzufahrt, bei der grosszügigen offenen Parkierungsfläche nicht um eine Punktquelle, welche Lärm gebündelt und möglicherweise durch Reflexion sogar verstärkt wiedergibt. Der Parkierungslärm auf dem Parkplatz verteilt sich vielmehr in alle Richtungen, was Immissionen an den zu berücksichtigenden Punkten mit Wohnnutzung bereits merklich reduziert. Der Abstand der Parkierungsfläche zur umgebenden Nutzung wird sodann im Norden, Westen und Süden durch Strassen verbreitert und direkt zum Parkplatz ausgerichtete Fassaden von Gebäuden mit Wohnnutzung sind nur im Norden und Nordosten vorhanden; im Westen steht ein Kaufhaus und im Süden liegt das heutige offene Parkdeck des Parkhauses H.____. Die Hauptbeanspruchung des Parkplatzes mit häufigem Wechsel der Parkfelder wird sodann tagsüber gegeben sein (während der Öffnungszeiten des Kaufhauses sowie der umliegenden Geschäfte). Insgesamt kann deshalb auch während Phase 2 davon ausgegangen werden, dass die Norm bzw. die Planungswerte eingehalten werden.

4.3.1.7 Auch im Rahmen der Beurteilung von nicht dem eigentlichen Parkierungsvorgang zuzuordnenden Sekundäremissionen ist von Bedeutung, dass die umstrittene Nutzung auf einer grossen offenen Fläche und in grösserer Distanz zu den (vorab in den Obergeschossen vorhandenen) umgebenden Wohnnutzungen stattfindet; Gespräche in normaler Lautstärke auf dem Parkplatz führen dort zu kaum mehr wahrnehmbaren Lärmimmissionen. Dies gilt erst recht für die Gebäude an der O.____strasse sowie südöstlich des Parkplatzes, welche keine direkt auf den Parkplatz ausgerichteten Fassaden aufweisen. Für diese Gebäude, welche dem heutigen offenen Parkdeck des Parkhauses H.____ mit rund 120 Parkfeldern unmittelbar gegenüber liegen, ist die örtliche Verschiebung der Parkieranlage vielmehr von Vorteil. Von allfälligen mit der Parkplatznutzung verbundenen Sekundäremissionen neu betroffen sind hingegen das Wohnhaus nordöstlich sowie insbesondere die Bebauung im Norden, welche bis



anhin vom bereits bestehenden offenen Parkdeck durch die zwischenzeitlich abgebrochenen Häuser auf den für die Zwischennutzung vorgesehenen Flächen abgeschirmt worden ist. Allerdings ist in diesem Bereich eine Lärmvorbelastung durch die N.____strasse gegeben und bestanden bereits bisher etwa neun Parkplätze unmittelbar an der Strasse. Von massgeblicher Bedeutung für die Beurteilung der Sekundäremissionen ist sodann, dass die umstrittene Parkierungsanlage nicht in erster Linie einem benachbarten Restaurant- oder Barbetrieb dient – was erfahrungsgemäss insbesondere zur Nachtzeit durchaus zu übermässigen Lärmimmissionen in der angrenzenden Umgebung führen kann –, sondern hauptsächlich tagsüber von Beschäftigten und Kunden der umliegenden Geschäfte und untergeordnet von Anwohnerinnen und Anwohnern genutzt werden wird. Dass Gespräche auf dem Parkplatz, auch in der Nacht, länger dauern und über normale Lautstärke hinausgehen, kann zwar nicht ausgeschlossen werden, wird aber der Ausnahmefall sein. Im Weiteren kann berücksichtigt werden, dass zumindest ein Teil des menschlichen Lärms – insbesondere Gespräche von Autofahrerinnen und –fahrern auf dem Weg zu ihrem Fahrzeug – im Quartier bereits bisher bzw. auch dann anfällt, wenn das Auto unterirdisch geparkt ist, und dass es zumindest in Phase 2 um eine Nutzung von Ersatzparkplätzen geht. Der Parkplatz wie auch die umliegenden Gebäude liegen sodann nach Art. 43 Abs. 1 Bst. b LSV i.V.m. Art. 32 des Einführungsgesetzes zur eidgenössischen Umweltschutzgesetzgebung (sGS 672.1) in einem Gebiet der Lärmempfindlichkeitsstufe III, somit in einer Zone mit geringer Lärmempfindlichkeit; mässig störende Betriebe sind zu akzeptieren (vgl. Art. 43 Abs. 1 Bst. c LSV). Insgesamt kann gestützt auf die Angaben im Baugesuch und die vorstehenden Erwägungen davon ausgegangen werden, dass die Nutzung des umstrittenen Parkplatzes auch zu keinen mehr als geringfügigen Belästigungen durch menschlichen Lärm führen wird.

4.3.1.8 Auch bei Einhaltung der massgeblichen Grenzwerte sind wie erwähnt in Nachachtung des Vorsorgeprinzips Immissionen an der Quelle zu beschränken, soweit dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist (Art. 11 Abs. 1 USG). Im Amtsbericht vom 29. Juni 2020 empfiehlt das AFU deshalb, soweit die vom Parkplatz ausgehenden Emissionen nicht nur aus Verkehrslärm, sondern unter anderem auch aus menschlichem Lärm beim Ein- und Aussteigen bestehen, die Parkierungsanlage so zu gestalten, dass die Parkplätze mit häufigem Wechsel in der Nacht möglichst weit weg von den nächsten Wohnnutzungen angeordnet werden. Die Parkplätze mit häufigem Wechsel sollten aus diesem Grund im südwestlichen und südlichen Teil des Parkplatzes vorgesehen werden. Werden die Parkplätze lärmoptimiert angeordnet, so könne umso mehr von einer Einhaltung der Planungswerte ausgegangen werden.

Die Baubewilligung kann nach Art. 147 PBG mit Auflagen und Bedingungen versehen werden, soweit diese zur Sicherstellung der Übereinstimmung des Bauvorhabens mit den massgebenden Vorschriften und Plänen erforderlich sind. Entsprechend der bisherigen Praxis zu



Art. 87 Abs. 2 BauG wird jedoch vorausgesetzt, dass nur Hindernisse von untergeordneter Bedeutung beseitigt werden (vgl. u.a. VerwGE B 2018/246 vom 8. Juli 2019 Erw. 4.1. m.w.H.; B. HEER, St.Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, N 869; ST. STAUB, in: Bereuter/Frei/Ritter [Hrsg.], Kommentar zum Planungs- und Baugesetz des Kantons St.Gallen, Basel 2020, Art. 147 N 1, 4 f.). Vorliegend erscheint die Vorgabe, Parkplätze mit häufigem Wechsel in der Nacht nach Möglichkeit im südwestlichen und südlichen Teil des Parkplatzes anzuordnen bzw. den nördlichen Bereich (d.h. Grundstück Nr. 003) nur so weit für die Parkierung freizugeben als dies aufgrund der Nachfrage bzw. des Fortschritts der Parkhaus-Sanierung erforderlich ist, sowohl sinnvoll als auch umsetzbar und wirtschaftlich tragbar. Es rechtfertigt sich deshalb, die erteilte Baubewilligung mit einer entsprechenden Auflage zu verbinden, was zulässig ist, nachdem auch ohne eine solche von der Einhaltung der lärmschutzrechtlichen Anforderungen ausgegangen werden kann und die zusätzliche Anordnung insoweit von untergeordneter Bedeutung ist.

4.3.1.9 Zusammenfassend kann in Bezug auf die lärmrechtlichen Rügen der Rekurrentin festgehalten werden, dass nach heutigem Kenntnisstand eine Überschreitung der Belastungsgrenzwerte wie auch eine übermässige Lärmbelästigung durch Sekundäremissionen ausgeschlossen werden kann. Den Ausführungen des AFU im Amtsbericht folgend, wonach praxisgemäss auf die Einreichung von Lärmschutz-Nachweisen verzichtet werden kann, wenn wie vorliegend – unter anderem gestützt auf die Grösse des Vorhabens – davon ausgegangen werden kann, dass die Anforderungen der LSV deutlich erfüllt werden, durfte – wenn auch mit anderer Begründung als seitens der Rekursgegnerin – von der Einreichung eines Lärmgutachtens abgesehen werden. In Nachachtung des Vorsorgeprinzips wird die Baubewilligung jedoch mit einer Auflage ergänzt. Im Weiteren kann allgemein darauf hingewiesen werden, dass die Bewilligung unter dem impliziten Vorbehalt einer späteren Ergänzung der baulichen wie betrieblichen Massnahmen zur Emissionsbegrenzung steht, sofern sich die vorgenommene Lärmeinschätzung nach Aufnahme der Parkplatznutzung nicht bestätigen sollte (vgl. Urteil des Bundesgerichtes 1C_498/2019 vom 21. Oktober 2020 Erw. 4.2, mit Verweis auf 1C_63/2019 vom 29. Januar 2020 Erw. 5.2; VerwGE B 2009/71 und 72 vom 18. März 2010 Erw. 5.3, mit Verweis auf R. WOLF, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, Zürich 2000, Art. 25 N 44).

4.3.2 In Bezug auf die NO₂-Belastung äussert sich das Baugesuch nicht, was nach Auffassung der Rekurrentin bereits zu mangelnder Bewilligungsfähigkeit führt. Auf die nach Art. 12 der eidgenössischen Luftreinhalte-Verordnung (SR 814.318.142.1; abgekürzt LRV) vorgeschriebene Emissionserklärung könne nicht verzichtet werden; bei den entsprechenden Ausführungen im Amtsbericht des AFU vom 29. Juni 2020 handle es sich um eine unzulässige Mutmassung. Auch sei Art. 18 LRV verletzt.



Die Rekursgegnerin hält in ihrer Vernehmlassung vom 23. März 2020 fest, dass zum einen die von der Rekurrentin angeführten Art. 13 und 14 USG die Immissionsgrenzwerte betreffen würden, welche bei einem Parkplatz offensichtlich keine Rolle spielten. Zum andern handle es sich vorliegend um ein Baugesuch für einen provisorischen Parkplatz, der keinen oder nur wenig Mehrverkehr gegenüber dem heutigen Zustand generiere. Folgte man der Argumentation der Rekurrentin, so dürften im gesamten Gebiet von Z.____ weder Neubauten erstellt noch andere Anlagen, welche Mehrverkehr zur Folge hätten, erweitert werden.

4.3.2.1 Art. 11 USG gilt auch im Bereich der Luftreinhaltung. Steht fest oder ist zu erwarten, dass die Einwirkungen unter Berücksichtigung der bestehenden Umweltbelastung schädlich oder lästig werden, so sind in einem zweiten Schritt nach Art. 11 Abs. 3 USG die Emissionsbeschränkungen zu verschärfen. Neue stationäre Anlagen im Sinn von Art. 2 LRV, wie sie der vorliegend umstrittene Parkplatz darstellt, müssen so ausgerüstet und betrieben werden, dass sie die in den Anhängen 1 bis 4 der LRV festgelegten Emissionsbegrenzungen einhalten. Sodann muss, wer eine Anlage betreibt oder errichten will, der Behörde nach Art. 12 LRV eine Emissionserklärung abgeben. Zudem kann die Behörde vom Inhaber eine Immissionsprognose verlangen, bevor eine stationäre Anlage, aus der erhebliche Emissionen zu erwarten sind, errichtet wird (Art. 28 LRV). Sowohl auf eine Emissionserklärung als auch eine Immissionsprognose kann nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung jedoch verzichtet werden, wenn vom geplanten Bauvorhaben nur geringfügige Emissionen zu erwarten sind (vgl. BGE 119 Ib 480; Urteil des Bundesgerichtes 1C_39/2017 vom 13. November 2017 Erw. 4.3).

4.3.2.2 Vorliegend sollen in Phase 2 bestehende Parkplätze ersetzt und nur in Phase 1 höchstens 80 zusätzliche Parkplätze dauervermietet werden. Die daraus fliessenden Emissionen können, wie auch das AFU im Amtsbericht vom 29. Juni 2020 feststellte, nicht als erheblich bezeichnet werden (vgl. auch das Urteil des Bundesgerichtes 1C_221/2007 vom 3. März 2008 Erw. 6.2 f. [in URP 5/2012 S. 445 f.], in welchem die Emissionen einer Tiefgarage mit 202 Parkplätzen als weit unterhalb des Niveaus von Projekten beurteilt wurden, bei welchen eine Emissionserklärung oder eine Immissionsprognose verlangt werden müsste). Folglich sind weder eine Emissionserklärung noch eine Immissionsprognose erforderlich; das Baugesuch erweist sich insoweit als vollständig. Die Rekurrentin verweist jedoch überdies auf die unbestrittenermassen insbesondere im Zentrum von Z.____ festgestellten und zum Teil massiven Überschreitungen des NO₂-Jahresmittelgrenzwerts (vgl. auch die Ausführungen im Amtsbericht des AFU vom 29. Juni 2020), zu welchen auch eine nur geringfügige Emission des vorliegenden Bauvorhabens beitragen würde. Allerdings steht auch dies einer Baubewilligung nicht entgegen. Vielmehr ist diesfalls auf den nach Art. 31 Abs. 1 LRV zu erstellenden Massnahmenplan zu verweisen, der angibt, wie in Gebieten mit übermässigen Immissionen die umweltschutzrechtlichen Ziele erreicht werden sollen.



Wird dafür eine Einschränkung der Bautätigkeit oder Nutzung angestrebt, so muss grundsätzlich die Bau- und Zonenordnung angepasst werden. Andernfalls können jedenfalls zonenkonforme Bauprojekte, von denen durchschnittliche Einwirkungen ausgehen, nicht unter Hinweis auf eine übermässige Gesamtbelastung der Luft abgelehnt werden (BGE 118 IB 26 Erw. 5.e). Wie das AFU festhält, sind auch in diesen Fällen jedoch die im Massnahmenplan vorgesehenen Massnahmen umzusetzen, wozu vorliegend unter anderem die Bewirtschaftung privater Parkplätze gehört (vgl. Massnahme Vn 22 Ziff. 3, Nachführung des Massnahmenplans Luftreinhaltung 1997, einsehbar unter: <https://www.sg.ch/umwelt-natur/umwelt/luft/luftreinhaltung>). Entsprechend verpflichtet Ziff. C.9 der angefochtenen Baubewilligung vom 13. Januar 2020 die Rekursgegnerin, die Parkplatzgebühren gleich zu gestalten wie auf dem angrenzenden Parkplatz H____. Inwieweit sich diese Anordnung, wie die Rekurrentin in der Replik vom 24. August 2020 geltend macht, nicht mit Ziff. C.13 der Baubewilligung vereinbaren lassen soll, wonach die Benützung des provisorischen Parkplatzes durch die Öffentlichkeit nur während der Ertüchtigung des Parkhauses H____ zugelassen ist und ansonsten Dauermieter zu berücksichtigen sind, ist nicht ersichtlich.

4.3.3 Das Baugesuch erweist sich nach dem Gesagten auch in Bezug auf die Vorschriften der Luftreinhaltung als vollständig und bewilligbar und die entsprechende Rüge der Rekurrentin als unbegründet.

4.4 Die Rekurrentin rügt schliesslich, die Rekursgegnerin habe nicht nachgewiesen, inwiefern durch die zusätzliche Erstellung von Parkplätzen den einschlägigen Vorschriften von Art. 69 f. PBG, des Parkplatzbedarfs-Reglements vom 7. Mai 2010 und den relevanten Vorschriften des Überbauungsplans G____ vom 28. Januar 1988 entsprochen werde. Die Vorinstanz habe folglich Art. 146 PBG und Art. 21 der Verordnung zum Planungs- und Baugesetz (sGS 731.11) verletzt, indem sie nicht geprüft habe, ob im öffentlichen Recht begründete Hindernisse einer Bewilligungserteilung entgegenstünden.

Aus dem blossen Umstand, dass in den Erwägungen der Baubewilligung keine entsprechenden Ausführungen enthalten sind, kann nicht einfach auf eine unterlassene Prüfung geschlossen werden. Die Rekurrentin begründet denn auch ihre Rüge nicht weiter. Die Art. 69 f. PBG sind aber ohnehin auf das vorliegende Bauvorhaben nicht anwendbar (vgl. Erw. 2). Die von der Zwischennutzung betroffenen Grundstücke liegen sodann ausserhalb des Überbauungsplan-Perimeters. Soweit auf sie eingetreten werden kann, ist die Rüge der Rekurrentin abzuweisen.

4.5 Zusammenfassend erweist sich das Baugesuch nach dem Gesagten als vollständig und beurteilbar und der Rekurs, soweit auf ihn eingetreten werden kann, in den entsprechenden Punkten als unbegründet.



5.

Die Rekurrentin weist im Weiteren darauf hin, dass mit dem Überbauungsplan wie auch mit dem neu aufgelegten Sondernutzungsplan J.____ eine gemeinschaftliche Parkierungslösung, d.h. eine Zusammenführung des Parkhauses H.____ mit der im Zusammenhang mit der Überbauung J.____ vorgesehenen neuen Einstellhalle, angestrebt werde. Entsprechend hänge die vorliegend umstrittene Zwischennutzung direkt mit dem Überbauungsplan- bzw. Sondernutzungsplanverfahren und den Baugesuchen und damit auch mit der Sanierung des Parkhauses H.____ zusammen. Für die Erstellung der Überbauung J.____ sei vorgängig das Parkhaus zu sanieren bzw. zu erweitern und hierfür wiederum eine zumindest partielle Schliessung notwendig, was dazu führe, dass anderweitig Ersatzparkplätze angeboten werden müssten. Mit der vorliegend umstrittenen "Zwischennutzung" werde augenscheinlich und unzulässigerweise bereits die Umsetzung des noch nicht rechtskräftigen Projekts Überbauung J.____ präjudiziert. Das vorliegende Verfahren bilde eine Voraussetzung für das Bauprojekt J.____, und es seien überdies Verfügungen verschiedener Behörden unter anderem für Verkehrsanordnungen erforderlich. Die entsprechenden Verfahren seien deshalb gemäss Art. 25a RPG zu koordinieren.

5.1 Art. 25a RPG verlangt eine ausreichende Koordination, wenn die Errichtung oder die Änderung einer Baute oder Anlage Verfügungen mehrerer Behörden erfordert (Abs. 1). Die für die Koordination verantwortliche Behörde kann die erforderlichen verfahrensleitenden Anordnungen treffen (Abs. 2 Bst. a), sorgt für eine gemeinsame öffentliche Auflage aller Gesuchsunterlagen (Abs. 2 Bst. b), holt von allen beteiligten kantonalen und eidgenössischen Behörden umfassende Stellungnahmen zum Vorhaben ein (Abs. 2 Bst. c) und sorgt für eine inhaltliche Abstimmung sowie möglichst für eine gemeinsame oder gleichzeitige Eröffnung der Verfügungen (Abs. 2 Bst. d). Die Verfügungen dürfen keine Widersprüche enthalten (Abs. 3). Die Koordinationspflicht gilt indessen nicht unbeschränkt. Sie kann nur so weit reichen, als tatsächlich ein Koordinationsbedürfnis besteht. Ein Bedürfnis ist grundsätzlich dann nachgewiesen, wenn ein Bauvorhaben ausser der eigentlichen Baubewilligung noch weitere Bewilligungen, Konzessionen, Zustimmungen oder Genehmigungen benötigt. Kann ein Projekt hingegen allein aufgrund einer Baubewilligung ausgeführt werden, so besteht kein Koordinationsbedarf, selbst wenn gleichzeitig noch weitere Massnahmen getroffen werden sollen, die eigene Bewilligungen erfordern. Allein der Umstand, dass verschiedene Verfahren ein und dieselbe Anlage betreffen, genügt für sich allein jedenfalls noch nicht für die Bejahung der Koordinationspflicht (WALDMANN/HÄNNI, Handkommentar RPG, Bern 2006, Art. 25a N 25; A. MARTI, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Baubewilligung, Rechtsschutz und Verfahren, Zürich/Basel/Genf 2020, Art. 25a N 21 ff.).



5.2 Die Vorinstanz bestreitet im angefochtenen Entscheid und in der Vernehmlassung vom 3. April 2020 den seitens der Rekurrentin geltend gemachten Koordinationsbedarf. Der vorliegend umstrittene Parkplatz stehe zwar durchaus in Zusammenhang mit der geplanten Überbauung J.____, sei aber ein eigenständiges, in sich abgeschlossenes Projekt, das auch unabhängig der Überbauung bewilligt und realisiert werden könne. Soweit für den Erlass dieser Baubewilligung, namentlich aus verkehrstechnischen Überlegungen, die Einholung mehrerer Bewilligungen notwendig gewesen sei, sei der gebotenen Koordination durch Einholung der Bewilligung der Kantonspolizei, des TBA und des AFU nachgekommen worden. Auch die Rekursgegnerin verneint einen Koordinationsbedarf. Bei der umstrittenen Zwischennutzung handle es sich um ein eigenständiges Baugesuch, das in keinem direkten Zusammenhang mit dem Sondernutzungsplanverfahren J.____ stehe, sondern einzig und allein dem Ersatz der durch die Sanierung des Parkhauses wegfallenden Parkplätze diene. Die Sanierung wiederum sei aus Sicherheits- und brandschutztechnischen Gründen erforderlich.

5.3 Die drei genannten Vorhaben – Zwischennutzung, Parkhaus-Sanierung und Überbauung J.____ – sind in tatsächlicher Hinsicht insofern miteinander verbunden, als sie zumindest teilweise dieselben Grundstücke belegen, was insbesondere ihre zeitliche Abfolge beeinflusst. Im Weiteren soll das (dannzumal allenfalls bereits sanierte) Parkhaus H.____ in eine spätere Parkierungsregelung im Rahmen der geplanten Überbauung J.____ miteinbezogen und soll mit der umstrittenen Zwischennutzung wiederum (unter anderem) während der allfälligen Sanierung des Parkhauses Ersatz für wegfallende Parkplätze gewährleistet werden. Eine Verbindung, welche die Bewilligungsfähigkeit der Zwischennutzung zwingend von der Mitberücksichtigung der beiden anderen Vorhaben abhängig machen würde, ergibt sich aus diesen Zusammenhängen jedoch nicht. So ist beispielsweise nicht massgeblich, ob unter Umständen aufgrund der Realisierung der Überbauung J.____ auf den für die Zwischennutzung vorgesehenen Grundstücken die Zwischennutzung gar nicht wie vorgesehen aufgenommen werden kann; eine für die Zwischennutzung bereits erteilte Bewilligung würde diesfalls einfach ungenutzt auslaufen. Umgekehrt endet die Zwischennutzung mit Abschluss der Sanierung des Parkhauses bzw. – vorbehältlich einer ausdrücklichen Verlängerung – spätestens mit Ablauf der dreijährigen Bewilligungsdauer; dies auch dann, wenn das Überbauungsprojekt J.____ noch nicht realisiert sein sollte. Die Sanierung des Parkhauses wiederum wirkt sich insofern auf die beantragte Zwischennutzung aus, als sie während deren dreijähriger Gültigkeitsdauer den Zeitpunkt für den Wechsel der Nutzung von Phase 1 zu Phase 2 sowie das Ende von Phase 2 vorgibt; wird jedoch gar nicht saniert oder nicht innerhalb der drei Jahre, so bleibt es während der Gültigkeitsdauer der Bewilligung einfach bei Phase 1. Entsprechend ist für die Bewilligung der umstrittenen Zwischennutzung das Vorliegen eines Sanierungsprogramms für das Parkhaus H.____ – und entsprechend dessen Edition im vorliegenden Verfahren – nicht



notwendig (vgl. auch vorstehend Erw. 4.1.4). Auch die Parkhaus-Sanierung kann im Übrigen unabhängig der künftigen Überbauung J.____ sowohl beurteilt wie auch realisiert werden, was sich die Rekursgegnerin denn auch, unter Verweis auf Sicherheitsüberlegungen (schlechter baulicher Zustand des Parkhauses, Gewährleistung der Erdbebensicherheit), zu Recht vorbehält (vgl. Vernehmlassung vom 23. März 2020). Soweit schliesslich bezogen auf das vorliegend umstrittene Bauvorhaben Bewilligungen und Stellungnahmen verschiedener Stellen notwendig waren, hat die Vorinstanz diese eingeholt und koordiniert. Die Rüge der Verletzung des Koordinationsgebots nach Art. 25a RPG ist folglich unbegründet.

6.

Die Rekurrentin beanstandet schliesslich, dass es sich bei der angefochtenen Baubewilligung – obschon eine Zwischennutzung beantragt und diese vorläufig auf drei Jahre befristet worden sei – de facto um eine unbefristete Bewilligung handle, was sich bereits aus der Formulierung von Ziff. C.2 der Baubewilligung ergebe.

Das vorliegende Baugesuch richtet sich gemäss Baubeschrieb ausdrücklich auf eine "Zwischennutzung" und enthält insofern bereits eine zeitliche Befristung, als um Bewilligung einer Nutzung "während der Ertüchtigung des Parkhauses H.____" ersucht wird. Wie vorstehend ausgeführt (vgl. Erw. 4.1.4), fehlt eine solche Befristung jedoch für die zusätzlich beantragte vorgängige Nutzung von 80 Parkplätzen für Dauermieter. Allerdings hat die Vorinstanz, im Einklang mit der strassenpolizeilichen Bewilligung vom 28. Juni 2019, die Baubewilligung insgesamt ausdrücklich auf drei Jahre befristet (Ziff. C.2. der Baubewilligung). Eine Verlängerung auf Gesuch hin bleibt zwar vorbehalten; über eine Verlängerung wäre im gegebenen Zeitpunkt aber jedenfalls neu und gestützt auf die dannzumalige Sach- und Rechtslage zu entscheiden (vgl. CHR. MÄDER, Das Baubewilligungsverfahren, Diss. Zürich, Zürich 1991, N 493); dies unabhängig davon, ob das entsprechende Gesuch noch vor oder nach Ablauf der ursprünglichen Geltungsdauer eingereicht würde). Entsprechend beeinflusst denn auch die von der Rekurrentin gerügte Formulierung in Ziff. C.2. der Bewilligung, es sei "*nach* Ablauf der Befristung frühzeitig ein Verlängerungsgesuch einzureichen", weder die befristete Gültigkeitsdauer noch die Voraussetzungen für eine Verlängerung; bei der Formulierung dürfte es sich ohnehin um einen Verschieb handeln ("*nach*" statt "*vor*").

7.

In materieller Hinsicht bezieht sich die Rekurrentin auf den Parkplatzbedarf, die Einhaltung der bundesrechtlichen Umweltschutzvorschriften und die Befristung der Baubewilligung.

7.1 Die Rekurrentin bestreitet in Bezug auf den Parkplatzbedarf vorsorglich die Einhaltung der einschlägigen Vorschriften von Art. 69 f. PBG, des Parkplatzbedarfs-Reglements vom 7. Mai 2010 und der relevanten Vorschriften des Überbauungsplans G.____ vom 28. Januar



1988, ohne dazu weitere Ausführungen zu machen. Wie bereits ausgeführt (Erw. 4.4) sind weder die Vorschriften des Überbauungsplans noch die Art. 69 f. PBG auf das vorliegend umstrittene Baugesuch anwendbar. Die Rügen der Rekurrentin sind folglich abzuweisen, soweit mangels Substantiierung überhaupt darauf eingetreten werden kann.

7.2 Auch die Einhaltung der einschlägigen Vorschriften der bundesrechtlichen Umweltschutzgesetzgebung – namentlich des USG, der LRV und der LSV – wird in der Rekursergänzung nur vorsorglich und ohne weitere Ausführungen bestritten. Soweit sich die Rekurrentin in der Replik vom 24. August 2020 zusätzlich in materieller Hinsicht zu den Ausführungen des TBA und des AFU in den jeweiligen Amtsberichten äussert, wird auf die vorstehenden Erwägungen (Erw. 4.3.1 ff., und 4.3.2 f.) verwiesen.

7.3 Die Rekurrentin wendet sodann gegen die befristete Baubewilligung ein, dass für diese als Ausnahmefall die notwendigen Voraussetzungen nicht gegeben seien. Eine Zwischennutzung sei zu bewilligen, wenn sie den Bauvorschriften entspreche und in gleicher Weise als dauerhafte Lösung bewilligungsfähig wäre. Die Rekursgegnerin liege jedoch falsch mit ihrer (in der im erstinstanzlichen Verfahren eingereichten Stellungnahme vom 12. April 2019 geäusserten) Auffassung, dass eine zeitliche Begrenzung einer Zwischennutzung dann möglich sei, wenn Bauvorschriften nicht eingehalten würden und die Erteilung einer Ausnahmegewilligung zu prüfen sei. Gleiches gelte für die Behauptung, dass je kürzer der Zeitraum der beantragten Zwischennutzung ausfalle, desto weitgehendere Ausnahmegewilligungen erteilt werden könnten. Vielmehr seien Ausnahmen nach Art. 108 PBG nur bei besonderen Umständen möglich und soweit keine öffentlichen oder nachbarlichen Interessen verletzt würden. Vorliegend seien solche Verhältnisse nicht gegeben. Die Rekursgegnerin mache auch keine Unmöglichkeit oder Unzumutbarkeit einer rechtmässigen Baubewilligung geltend. Sie gestehe aber in Ziff. 2 ihrer Stellungnahme vom 12. April 2019 indirekt selbst ein, dass die Bauvorschriften nicht eingehalten würden, andernfalls sie gar keine befristete Zwischennutzung hätte beantragen müssen. Es sei aber gerade nicht im Sinn des Gesetzgebers, auf dem Weg befristeter Bewilligungen von Zwischennutzungen ein quasi erleichtertes Baubewilligungsverfahren anzubieten, bei welchem die erforderlichen Nachweise schon gar nicht erst beizubringen seien.

7.3.1 Eine Baubewilligung wird erteilt, wenn keine im öffentlichen Recht begründeten Hindernisse vorliegen (Art. 146 PBG). Sie kann mit Auflagen und Bedingungen versehen werden, soweit diese zur Sicherstellung der Übereinstimmung des Bauvorhabens mit den massgebenden Vorschriften und Plänen erforderlich sind (Art. 147 Abs. 1 PBG). Auflagen und Bedingungen gehören zu den Nebenbestimmungen, zu welchen regelmässig auch die Befristung gezählt wird (vgl. z.B. STALDER/TSCHIRKY, in: Griffel/Liniger/Rausch/Thurnheer [Hrsg.], Fachhandbuch Öffentliches Baurecht, Zürich/Basel/Genf 2016, N 2.40; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht,



Zürich/St.Gallen 2020, 8. Aufl., N 906, 908; MÄDER, a.a.O., N 498). In Verbindung mit einer Bewilligung dienen Nebenbestimmungen dem Verhältnismässigkeitsprinzip, dies insbesondere dann, wenn eine Bewilligung andernfalls verweigert werden müsste. Dabei gilt grundsätzlich auch für Nebenbestimmungen das Gesetzmässigkeitsprinzip nach Art. 5 Abs. 1 der Bundesverfassung (SR 101). Fehlt allerdings eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage, so kann sich die Zulässigkeit von Nebenbestimmungen auch aus dem mit dem Gesetz verfolgten Zweck bzw. aus einem mit der Hauptanordnung zusammenhängenden öffentlichen Interesse ergeben (vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., N 906 f., 926; STALDER/TSCHIRKY, a.a.O., N 2.36. 5.57 f.).

7.3.2 Der Rekurrentin ist insofern beizustimmen, als es nicht im Sinn des Gesetzgebers liegt, auf dem Weg befristeter Bewilligungen von Zwischennutzungen ein quasi erleichtertes Baubewilligungsverfahren anzubieten. Auch befristete Nutzungen haben den massgeblichen Vorschriften zu entsprechen und sind grundsätzlich bewilligungsfähig, wenn sie auch unbefristet zugelassen werden könnten. Entsprechend kann von einer Befristung nicht einfach auf das Vorliegen einer Ausnahmegewilligung nach Art. 108 PBG geschlossen werden. Auch vorliegend handelt es sich, worauf auch die Vorinstanz in der Vernehmlassung vom 3. April 2020 verweist, bei der angefochtenen Baubewilligung durchaus um eine ordentliche und keine Ausnahmegewilligung. Wie bereits ausgeführt sind keine Gründe ersichtlich, welche die beantragte Zwischennutzung als nicht bewilligungsfähig erscheinen liessen. Mit der Befristung wird denn auch kein Mangel geheilt, aufgrund dessen das Bauvorhaben als rechtswidrig zu qualifizieren wäre (was wiederum das Ziel einer Auflage oder einer Bedingung wäre, während Ausnahmegewilligungen die Erstellung einer Baute oder Anlage oder deren Nutzung trotz eines weiterbestehenden Mangels erlauben); die Befristung liegt vorliegend vielmehr im Umstand begründet, dass in absehbarer Zeit tatsächliche Veränderungen bzw. Ergebnisse der laufenden Verkehrsplanung zu erwarten sind. So geht die Befristung zurück auf die seitens TBA bereits in der ersten Prüfung des Baugesuchs geäusserten Bedenken wegen der unbegrenzten Nutzungsdauer des Parkplatzes und die demzufolge erhobene Forderung, das Bauvorhaben sei zeitlich und technisch auf das Kantonsstrassenprojekt M.____ abzustimmen. Die gestützt auf Art. 63 StrG ausgestellte strassenpolizeiliche Bewilligung vom 28. Juni 2019 wurde deshalb auf drei Jahre befristet und die Möglichkeit einer Verlängerung zwar zugestanden, aber ausdrücklich unter den Vorbehalt der Abstimmung mit dem Kantonsstrassenprojekt gestellt. In Ziff. C.2. wurde eine entsprechende Befristung schliesslich auch in die angefochtene Baubewilligung vom 13. Januar 2020 aufgenommen.

Die als provisorischer Parkplatz vorgesehene Fläche liegt im Zentrum von Z.____ und angrenzend an die stark befahrene Kantonsstrasse N.____strasse sowie nahe an den Kantonsstrassen Q.____- und R.____strasse und am heute schon überlasteten Knoten X.____. An der heutigen Verkehrsführung soll sich mit dem Parkplatz nichts ändern (vgl. auch die Vernehmlassung der Rekursgegnerin vom 20. März



2020). Wie das TBA im Amtsbericht vom 27. Mai 2020 festhält, ist in dieser Hinsicht relevant, dass ein wesentlicher Anteil der Abfahrten über die S.____strasse auf die heute stark belastete R.____strasse führen könnte. Das TBA erwartet aufgrund des Mehrverkehrs, der durch die Nutzung der 80 zusätzlichen Parkplätze (während Phase 1) generiert werden dürfte, zwar keine dauerhafte Verkehrsüberlastung im Zentrum von Z.____; es ist jedoch unbestritten, dass die Belastung insbesondere (auch) des Kantonsstrassennetzes in diesem Gebiet sehr hoch ist und nach Entlastungsmöglichkeiten gesucht wird. Unter anderem haben Kanton und Z.____ bezüglich der sich stellenden verkehrsplanerischen und strassenbautechnischen Fragen das Projekt L.____ erarbeitet, auf welches sich das TBA in der zum vorliegend umstrittenen Baugesuch ergangenen strassenpolizeilichen Bewilligung vom 28. Juni 2019 bezieht. Mit der Befristung der im Übrigen grundsätzlich bewilligungsfähigen Parkplatznutzung sollte auf die bestehende Verkehrssituation und insbesondere auf die laufende kantonale Strassenplanung Rücksicht genommen werden. Die Befristung der strassenpolizeilichen Bewilligung bzw. der Baubewilligung als solcher lag folglich im öffentlichen Interesse und erlaubt für den Fall, dass um Verlängerung ersucht werden sollte, nach Ablauf der drei Jahre eine neue Einschätzung und Prüfung der verkehrlichen Situation unter Berücksichtigung auch des dannzumaligen Stands der (kantonalen) Verkehrsplanung. In diesem Sinn ist auch die Aussage im Amtsbericht des TBA zu verstehen, wonach die Befristung der Bewilligung auf drei Jahre ein mitentscheidender Umstand in der Beurteilung des Bauvorhabens darstellt, der zu erwartende Mehrverkehr jedenfalls für die befristete Dauer als tragbar beurteilt und zumindest zum heutigen Zeitpunkt auf ein verkehrstechnisches Gutachten verzichtet werden kann. Das erwähnte Projekt L.____ wurde nun zwischenzeitlich von der Bürgerschaft von Z.____ zwar verworfen. Dies ändert jedoch nichts an der bereits bestehenden Überlastung der Kantonsstrassen und dem entsprechend erkannten Handlungsbedarf; das öffentliche Interesse an der Befristung ist denn auch nach wie vor zu bejahen, und die Erteilung einer befristeten Baubewilligung im vorliegenden konkreten Einzelfall erscheint sowohl begründet als auch verhältnismässig. Im Übrigen ist die Befristung seitens der Rekursgegnerin nicht in Frage gestellt worden.

7.3.3 Die Rüge, es seien die Voraussetzungen der Ausnahmbewilligung nach Art. 108 PBG weder geprüft worden noch erfüllt, erweist sich nach dem Gesagten als unbegründet.

8.

Zusammenfassend ergibt sich, dass die beantragte Zwischennutzung zu Recht befristet bewilligt wurde und der Rekurs sich als unbegründet erweist und abgewiesen wird, soweit auf ihn eingetreten werden kann. Mit Blick auf das umweltrechtliche Vorsorgeprinzip wird die Bewilligung mit einer die tatsächliche Nutzungsanordnung präzisierenden Auflage ergänzt.



9.

9.1 Nach Art. 95 Abs. 1 VRP hat in Streitigkeiten jener Beteiligte die Kosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden. Die Entscheidgebühr beträgt Fr. 3'000.– (Nr. 20.13.01 des Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung, sGS 821.5). Die Ergänzung der Baubewilligung mit der Auflage ist von untergeordneter Bedeutung und für die Kostenverteilung nicht relevant. Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend sind die amtlichen Kosten der Rekurrentin zu überbinden.

9.2 Der von der Rekurrentin am 17. Februar 2020 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– ist anzurechnen.

10.

Rekurrentin und Rekursgegnerin stellen ein Begehren um Ersatz der ausseramtlichen Kosten.

10.1 Im Rekursverfahren werden ausseramtliche Kosten entschädigt, soweit sie auf Grund der Sach- und Rechtslage notwendig und angemessen erscheinen (Art. 98 Abs. 2 VRP). Die ausseramtliche Entschädigung wird den am Verfahren Beteiligten nach Obsiegen und Unterliegen auferlegt (Art. 98^{bis} VRP). Die Vorschriften der Schweizerischen Zivilprozessordnung (SR 272) finden sachgemäss Anwendung (Art. 98^{ter} VRP).

10.2 Die Rekursgegnerin obsiegt mit ihren Anträgen. Da das Verfahren zudem in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht Schwierigkeiten bot, die den Beizug eines Rechtsvertreters rechtfertigen, besteht grundsätzlich Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung (Art. 98^{bis} VRP). Weil keine Kostennote vorliegt, ist die ausseramtliche Entschädigung in Anwendung von Art. 6 in Verbindung mit Art. 22 der Honorarordnung (sGS 963.75) ermessensweise auf Fr. 2'750.– festzulegen; sie ist von der Rekurrentin zu bezahlen.

Weil die zu entschädigende Rekursgegnerin selber mehrwertsteuerpflichtig ist, kann sie die der Honorarrechnung ihrer Rechtsvertretung belastete Mehrwertsteuer von ihrer eigenen Steuerschuld abziehen, ohne dass ihr dadurch eine Mehrbelastung entsteht. Daher muss die Mehrwertsteuer bei der Bemessung der ausseramtlichen Entschädigung nicht zusätzlich berücksichtigt werden (R. HIRT, Die Regelung der Kosten nach st.gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, Lachen/St.Gallen 2004, S. 194).

10.3 Da die Rekurrentin mit ihren Anträgen unterliegt, hat sie von vornherein keinen Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung. Ihr Begehren ist deshalb abzuweisen.



Entscheid

1.

a) Der Rekurs der A.____AG wird im Sinn der Erwägungen abgewiesen.

b) Der Beschluss Nr. ____ der Bau- und Umweltkommission Z.____ betreffend Baugesuch Nr. ____ vom 13. Januar 2020 wird mit folgender Auflage ergänzt:

"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. 003) ist nur so weit für die Parkierung freizugeben als dies aufgrund der Nachfrage bzw. des Fortschritts der Parkhaus-Sanierung erforderlich ist."

2.

a) Die A.____AG bezahlt eine Entscheidgebühr von Fr. 3'000.–.

b) Der am 17. Februar 2020 von der A.____AG geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– wird angerechnet.

3.

a) Das Begehren der B.____AG um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird gutgeheissen. Die A.____AG entschädigt die B.____AG ausseramtlich mit Fr. 2'750.–.

b) Das Begehren der A.____AG um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird abgewiesen.

Die Vorsteherin

Susanne Hartmann
Regierungsrätin