



Fall-Nr.: B 2004/67, B 2004/72
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 17.02.2020
Entscheiddatum: 25.10.2004

Entscheid Verwaltungsgericht, 25.10.2004

Baurecht, Art. 22 ff. und Art. 28 BauG (sGS 731.1). Überbauungs-, Gestaltungs- und Teilstrassenplan \"Einstein Kongress\". Massnahmenpläne sind beim Erlass von Sondernutzungsplänen beachtlich. Gehen von der geplanten Anlage bloss durchschnittliche Emissionen aus, ist eine rechtssatzmässige Festlegung der im Massnahmenplan vorgesehenen Massnahmen erforderlich. Bei überdurchschnittlichen Emissionen ist hingegen die einzelfallweise Anordnung von im Massnahmenplan vorgesehenen Massnahmen zulässig (Verwaltungsgericht, B 2004/67, 72).

Urteil vom 25. Oktober 2004

Anwesend: Präsident Dr. U. Cavelti; Verwaltungsrichter lic. iur. A. Linder, Dr. B. Heer, lic. iur. A. Rufener; Ersatzrichterin lic. iur. D. Gmünder Perrig; Gerichtsschreiberin Dr. R. Hirt

In Sachen

F.S.,

Beschwerdeführer I,

und

Quartierverein G.,

vertreten durch die Vorstandsmitglieder P.B. und D.S.



St.Galler Gerichte

Hausgenossenschaft A.S.,

vertreten durch den Präsidenten R.H.

E. und R.D.S.

D.G. und J.T.,

G.S.,

Beschwerdeführer II,

alle vertreten durch Rechtsanwalt J.,

gegen

Baudepartement des Kantons St. Gallen,

Lämmlibrunnenstrasse 54, 9001 St. Gallen,

Vorinstanz,

und

A. AG,

Beschwerdegegnerin,

vertreten durch Rechtsanwalt L.,

sowie

Politische Gemeinde St. Gallen,

vertreten durch den Stadtrat, 9001 St. Gallen,

Beschwerdebeteiligte,



betreffend

Überbauungs- und Gestaltungsplan "Einstein Kongress" und Teilstrassenplan "Einstein Kongress"

A./ Mit Beschluss vom 1. Oktober 2002 leitete der Stadtrat der Stadt St. Gallen das Verfahren für den Erlass des Überbauungs- und Gestaltungsplans "Einstein Kongress" (abgekürzt Überbauungs- und Gestaltungsplan) mit besonderen Vorschriften (abgekürzt besV) sowie des Teilstrassenplans "Einstein Kongress" (abgekürzt Teilstrassenplan) ein. Der Perimeter des Gestaltungsplans umfasst das Gebiet zwischen Wassergasse, Berneggstrasse, Kapellenstrasse und Kapellentreppe. Die darin gelegenen Parzellen Nrn. C556 bis C563, Grundbuch St. Gallen, stehen im Eigentum der A. AG, St. Gallen. Sie sind nach dem Zonenplan der Stadt St. Gallen vom 1. November 1980 der Wohn-Gewerbe-Zone, Bauklasse 5a (abgekürzt WG5a) zugeteilt und sollen mit einem Kongresszentrum (Hauptbaute K) überbaut werden. Die Parzelle Nr. C2886 und der westliche Teil der Parzelle Nr. C1767, die ebenfalls im Eigentum der A. AG stehen und südlich der Kapellenstrasse liegen, bilden den Perimeter des Überbauungsplans. Auf der Parzelle Nr. C1767, die ebenfalls in der WG5a liegt, soll das Hotel Einstein erweitert werden (Hauptbaute E). Auf der Parzelle C2886, die in der Wohn-Gewerbe-Zone, Bauklasse 4a, (abgekürzt WG4a) liegt, soll eine Hauptbaute H (Büronutzung) erstellt werden. Ausserdem ist die Errichtung einer Tiefgarage mit 250 Parkplätzen mit Ein- und Ausfahrt ab der Wassergasse und einer Tiefgarage mit 35 Parkplätzen mit Ein- und Ausfahrt ab der Kapellenstrasse vorgesehen. Der Teilstrassenplan regelt die Aufhebung des östlichen Teils des Kapellenweges, der in diesem Bereich überbaut werden soll, Korrekturen an der Wassergasse, der Berneggstrasse und der Kapellenstrasse sowie die Verlängerung der Kapellentreppe bis zur Kapellenstrasse.

Der Überbauungs- und Gestaltungsplan lag vom 7. Oktober bis 6. November 2002 öffentlich auf. In den Teilstrassenplan konnte vom 14. Oktober bis 13. November 2002 Einsicht genommen werden.

Innert der Auflagefrist erhoben unter R.E. und F.S. gemeinsam Einsprache mit dem Antrag, der Überbauungs- und Gestaltungsplan sowie der Teilstrassenplan seien



St.Galler Gerichte

aufzuheben. R.E. und F.S. sind Miteigentümer der Liegenschaft Oberer Graben 42 und Eigentümer bzw. Mieter von neun Parkplätzen in der Umgebung, wovon sich vier auf dem städtischen Grundstück Nr. C71 nördlich der Wassergasse befinden.

Sodann erhoben der Quartierverein G., die Hausgenossenschaft A.S. sowie verschiedene Anwohnerinnen und Anwohner der Häuser Oberer Graben 45 und 46 sowie Gallusstrasse 40 und 43 gemeinsam Einsprache gegen die aufgelegten Pläne. Sie beantragten, der Überbauungs- und Gestaltungsplan sei in der vorliegenden Form nicht zu bewilligen, eventualiter im Sinne der Erwägungen zu überarbeiten.

Mit den Beschlüssen Nr. 2870 und 2871 vom 4. Februar 2003 wies der Stadtrat die Einsprachen ab. Der Grosse Gemeinderat der Stadt St. Gallen hiess den Erlass des Überbauungs- und Gestaltungsplans mit besonderen Vorschriften mit Beschluss vom 25. März 2003 gut. Die Einspracheentscheide wurden den Einsprechern am 26. März 2003 eröffnet.

B./ R.E. und F.S. erhoben am 9. April 2003 gegen den Beschluss Nr. 2870 Rekurs beim Baudepartement. Sie beantragten die Aufhebung des Einspracheentscheides und die Rückweisung der Streitsache zur Durchführung einer Gesamtrevision des Überbauungs-, Gestaltungs- und Teilstrassenplans sowie der Gewährung der Verfahrensrechte der Einsprecher, unter Kosten- und Entschädigungsfolge. Die Rekurrenten rügten eine Verletzung des rechtlichen Gehörs, da auf die Durchführung eines Augenscheins verzichtet und ihnen nicht in alle entscheiderelevanten Akten Einsicht gewährt sowie Gelegenheit zur Stellungnahme eingeräumt worden sei. Ausserdem stelle die an der Wassergasse gelegene Ein- und Ausfahrt der Tiefgarage ein Verkehrssicherheitsrisiko dar. Die Kombination von Gestaltungs- und Überbauungsplan sei unzulässig und das Kongresszentrum stelle aufgrund der massiven Überlänge, der Überhöhe und der Nichteinhaltung der Strassenabstände eine unzulässige Abweichung von der Regelbauweise dar, die nicht als städtebaulich vorzüglich bezeichnet werden könne. Schliesslich müsse eine Umweltverträglichkeitsprüfung (abgekürzt UVP) durchgeführt werden und die Prüfung der Lärm- und Luftimmissionen sei im Planverfahren vorzunehmen.



Am 10. April 2003 erhoben der Quartierverein G., die Hausgenossenschaft A.S. sowie verschiedene Anwohnerinnen und Anwohner gegen den Beschluss Nr. 2871 Rekurs beim Baudepartement. Sie beantragten die Aufhebung des angefochtenen Stadtratsbeschlusses und die Abweisung des Überbauungs- und Gestaltungsplans. Eventualiter wurde die Rückweisung zur Überarbeitung verlangt. Zur Begründung wurde im wesentlichen geltend gemacht, die Aufteilung in einen Überbauungs- und Gestaltungsplan erweise sich als mit der Zielsetzung der Regelungen über die Sonderbauvorschriften nicht vereinbar. Die für die Erschliessung über eine separat zu erstellende Verbindung von der Gartenstrasse mit Unterquerung der Wassergasse notwendigen Flächen und die nördlich des Gestaltungsplangebiets gelegenen städtischen Parzellen Nrn. C71 und C72 seien zwingend in den Planperimeter einzubeziehen. Es sei eine UVP durchzuführen und gestützt auf verbindliche Nutzungszuweisungen der vorgesehenen Parkplätze eine Verkehrsprognose zu erstellen. Die Ein- und Ausfahrt der Tiefgarage über die Wassergasse erweise sich als mit den Zielen des Wohnschutzes und der Erhaltung der Lebensqualität in der Innenstadt unvereinbar, weshalb eine direkte Erschliessung über die Gartenstrasse vorzusehen sei. Die massive Erweiterung des Parkplatzangebotes verstosse gegen den Massnahmenplan Luftreinhaltung. Die Bauherrschaft habe den Nachweis zu erbringen, dass die zusätzlich belasteten Routen den Zusatzverkehr ohne Verschlechterung der Erschliessungsqualität aufnehmen könnten. Die besonderen Vorschriften seien so zu überarbeiten, dass ein rechtlich ausreichender Ersatz für die in der südlichen Altstadt verbliebenen öffentlichen Parkplätze dauerhaft garantiert werde. Durch die überdimensionierte Baute werde die Besonnung der gegenüberliegenden Liegenschaften massiv und über das zulässige Mass hinaus eingeschränkt.

Mit Beschluss Nr. 3497 vom 11. Juni 2003 wies der Stadtrat die Einsprache von R.E. und F.S. gegen den Teilstrassenplan ab. Zur Begründung wurde ausgeführt, die Abweisung der Einsprache im Beschluss Nr. 2870 vom 4. Februar 2003 habe sowohl für das Überbauungs- und Gestaltungsplanprojekt als auch für das Teilstrassenprojekt gegolten. Letzteres habe jedoch formell im Einspracheentscheid keinen Niederschlag gefunden und werde deshalb nachgeholt.

Gegen den Beschluss Nr. 3497 erhoben R.E. und F.S. am 30. Juni 2003 Rekurs beim Baudepartement. Sie beantragten die Aufhebung des Einspracheentscheids, unter Kosten- und Entschädigungsfolge.



St.Galler Gerichte

Das Baudepartement entschied in der Angelegenheit am 15. April 2004. Die Rekurse von R.E. und F.S. wurden abgewiesen, soweit darauf eingetreten wurde (Ziff. 1). Der Rekurs des Quartiervereins G., der Hausgenossenschaft A.S. sowie verschiedener Anwohnerinnen und Anwohner wurde abgewiesen, soweit darauf eingetreten wurde (Ziff. 2). Art. 4 Abs. 1 Satz 3 besV wurde folgendermassen präzisiert: "Zusätzlich sind maximal fünfzehn oberirdische Kurzparkplätze oder Standplätze für Taxis und Cars zulässig" (Ziff. 3). Die amtlichen Kosten des Rekursverfahrens wurden R.E. und F.S. dem Quartierverein G., der Hausgenossenschaft A.S. sowie den beteiligten Anwohnerinnen und Anwohnern auferlegt (Ziff. 4 und 5). R.E. und F.S. der Quartierverein G., die Hausgenossenschaft A.S. sowie die beteiligten Anwohnerinnen und Anwohner wurden zur Leistung von ausseramtlichen Entschädigungen an die A. AG verpflichtet (Ziff. 6 und 7). Die Politische Gemeinde St. Gallen wurde zur Leistung von Entschädigungen an R.E. und F.S. den Quartierverein G., die Hausgenossenschaft A.S. und die beteiligten Anwohnerinnen und Anwohner verpflichtet (Ziff. 8 und 9). Das Baudepartement erwog im wesentlichen, auf die Rekurse sei mangels Legitimation nicht einzutreten, soweit geltend gemacht werde, die Aufteilung in einen Überbauungs- und Gestaltungsplan sei unzulässig und die Parzellen Nrn. C71 und C72 seien in das Plangebiet einzubeziehen. Im weiteren stellte das Baudepartement fest, dass die Politische Gemeinde St. Gallen das rechtliche Gehör der Rekurrenten verletzt habe, indem sie bei ihrem Entscheid auf den verkehrstechnischen Bericht vom 20. August 2002 abgestellt habe, ohne den Rekurrenten vorgängig Gelegenheit zur Stellungnahme zum Bericht gegeben zu haben. Der Mangel sei indes im Rekursverfahren, wo den Rekurrenten vollumfänglich Akteneinsicht gewährt worden sei, geheilt worden. In materieller Hinsicht erwog das Baudepartement, dass auf eine UVP verzichtet werden könne, da die Anzahl Parkplätze auf maximal 300 beschränkt sei. Um dies sicherzustellen, sei allerdings Art. 4 Abs. 1 Satz 3 besV dahingehend zu präzisieren, dass zusätzlich maximal 15 oberirdische Kurzparkplätze zulässig seien. Nachdem gemäss Beschluss des Stadtrates vom 7. Oktober 2003 auf der Wassergasse eine Begegnungszone mit einer Geschwindigkeitsbeschränkung von 20 km/h eingeführt werden solle, sei aus Sicht der Verkehrssicherheit eine Erschliessung der Tiefgarage ab der Wassergasse entgegen der Auffassung der Rekurrenten möglich. Im Baubewilligungsverfahren werde zu prüfen sein, ob die Voraussetzungen für die Bewilligung der Ein- und Ausfahrt gegeben seien. Im weiteren ergebe sich aufgrund



St.Galler Gerichte

des schlüssigen verkehrstechnischen Berichts, der vom Tiefbauamt als richtig und vollständig erachtet worden sei, dass die im Überbauungs- und Gestaltungsplan vorgesehene Erschliessung auch in bezug auf das Verkehrsaufkommen möglich sei. Die detaillierten Abklärungen seien im Baubewilligungsverfahren zu treffen, wo den Erfordernissen einer sicheren und flüssigen Verkehrsabwicklung Rechnung zu tragen sein werde. Unter diesen Umständen bestehe kein Anlass zur Prüfung einer möglichen Erschliessung mit einem Tunnel ab der Gartenstrasse. Aus den Vernehmlassungen des Amtes für Umweltschutz vom 31. Juli und 20. Oktober 2003 ergebe sich, dass bei einem zu erwartenden Mehrverkehr von 922 Fahrten pro Tag die Zunahme der Lärmimmissionen knapp nicht wahrnehmbar sei. Eine gesicherte Prognose sei allerdings heute insbesondere auch mit Blick auf die vor kurzem eingeführte Begegnungszone mit Tempo 20 im Bereich Gallusstrasse/Gallusplatz in bezug auf die Lärmbelastung nicht möglich, weshalb weitere Abklärungen im Baubewilligungsverfahren getroffen werden müssten. Der Massnahmenplan nach Luftreinhalteverordnung vom 25. August 1998 stelle keine hinreichende gesetzliche Grundlage für eine Plafonierung von Parkplätzen dar, da vorliegend die zu beurteilende Parkierungsanlage auf privatem Grund realisiert werde. Schliesslich seien die von den Rekurrenten beanstandeten Abweichungen von der Regelbauweise zur Erreichung einer Gesamtüberbauung mit städtebaulich vorzüglicher Gestaltung erforderlich. Die Auswirkungen der Gebäudelänge und -tiefe auf die Interessen der einzelnen Nachbarn seien nicht erheblich. Die gegenüber der Regelbauweise zusätzliche Verschlechterung der Besonnung der Liegenschaften am Oberen Graben 46 und an der Gallusstrasse 43 seien ebenfalls nicht übermässig. Beachte man die besonderen innerstädtischen Verhältnisse, könne nicht von einer erheblichen Beeinträchtigung der Interessen der Rekurrenten gesprochen werden. Die öffentlichen Interessen an der Verwirklichung des Kongresszentrums würden deshalb die Privatinteressen der Rekurrenten überwiegen.

C./ Gegen den Entscheid des Baudepartements vom 15. April 2004 erhoben R.E. und F.S. mit Eingabe vom 3. Mai 2004 Beschwerde beim Verwaltungsgericht. In der Beschwerdeergänzung vom 26. Mai 2004 beantragen sie die Aufhebung des angefochtenen Entscheids und den Schutz ihrer Rekurse sowie die Verweigerung der Genehmigung für die angefochtenen Pläne (Ziff. 1). Eventuell sei die Angelegenheit zur Neubeurteilung an die Vorinstanz (Stadtrat oder Baudepartement) zurückzuweisen (Ziff. 2). In jedem Fall seien die Ziff. 4 und 5 des angefochtenen Entscheids aufzuheben, die



amtlichen Kosten des Verfahrens vor Baudepartement vollumfänglich den Beschwerdegegnern zu überbinden und die Beschwerdeführer für das Rekursverfahren angemessen zu entschädigen (Ziff. 3), unter Kosten- und Entschädigungsfolge. In formeller Hinsicht rügen R.E. und F.S. eine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör sowie des Grundsatzes der Waffengleichheit, da ihnen gemäss Feststellung des Baudepartements im Einspracheverfahren nicht Gelegenheit zur Stellungnahme zu wesentlichen Verfahrensakten gegeben und zu Unrecht auf die Durchführung eines Augenscheins verzichtet worden sei. In materieller Hinsicht wird geltend gemacht, die Bauherrschaft habe den Nachweis einer städtebaulich vorzüglichen Überbauung nicht erbracht, zumal sich die kantonalen Baufachbehörden im Vorprüfungs- und Vernehmlassungsverfahren mehrfach sehr kritisch zum riesigen Volumen im heiklen städtebaulichen Umfeld geäussert hätten. Die gewährten Abweichungen von der Regelbauweise würden übergeordnetes Recht verletzen und seien unverhältnismässig. Im weiteren erweise sich die Kombination von Gestaltungs- und Überbauungsplan als unzulässig. Die Vorinstanz sei auf dieses Argument im Rekursverfahren nicht eingetreten, was eine Rechtsverweigerung darstelle. Sodann sei eine UVP erforderlich, da das Volumen des Parkhauses wesentlich mehr als 285 Plätze ermögliche. Es müsse ein neues verkehrstechnisches Gutachten auf der Grundlage der neu eingeführten Begegnungszone eingeholt werden. Ein Zusatzgutachten sei ausserdem notwendig, weil im bei den Akten liegenden Gutachten von falschen Annahmen ausgegangen worden sei. In bezug auf die zu erwartenden Lärmimmissionen erweise sich die Verweisung der Vorinstanz auf das Baubewilligungsverfahren als nicht sachgerecht und könne nicht akzeptiert werden. Schliesslich seien sie vom Baudepartement für das Rekursverfahren zu Unrecht mit Kosten belastet worden. Zusätzliche Voraussetzungen für die Genehmigung des Überbauungs- und Gestaltungsplans seien erst im Rekursverfahren zustande gekommen. Die Rekurse seien deshalb gerechtfertigt und nötig gewesen.

Gegen den Entscheid des Baudepartements vom 15. April 2004 erhoben mit Eingabe vom 4. Mai 2004 auch der Quartierverein G., die Hausgenossenschaft A.S., E. und R.D.S., D.G. und J.T. sowie G.S. Beschwerde beim Verwaltungsgericht. Sie beantragen in der Beschwerdeergänzung vom 2. Juni 2004 die Aufhebung des angefochtenen Entscheids sowie des Beschlusses des Stadtrates vom 4. Februar 2003 (Ziff. 1). Dem Überbauungs- und Gestaltungsplan "Einstein Kongress" sei die Genehmigung zu



St.Galler Gerichte

verweigern bzw. er sei aufzuheben und zur Überarbeitung zurückzuweisen (Ziff. 2), unter Kosten- und Entschädigungsfolge. Zur Begründung wird im wesentlichen geltend gemacht, im Einspracheverfahren sei das rechtliche Gehör der Beschwerdeführer verletzt worden, indem ihnen nicht sämtliche relevanten Akten zur Einsicht zugestellt worden seien. Dieser Verfahrensmangel habe entgegen der Auffassung der Vorinstanz im Rekursverfahren nicht geheilt werden können. In materieller Hinsicht wird beanstandet, dass durch die in den besV festgehaltene Anzahl von 285 Parkplätzen der Massnahmenplan Luftreinhaltung verletzt werde. Im weiteren seien die Grundlagen im Zusammenhang mit der Schätzung der zusätzlichen Fahrten pro Tag nicht zutreffend und eine verbindliche Nutzungsordnung der Parkplätze fehlerhaft. Die Erschliessung der Parkgarage über die Wassergasse sei nicht zweckmässig. Um dem Massnahmenplan Luftreinhaltung genügen zu können, sei in den besV sicherzustellen, dass im Gegenzug zur Bewilligung von 28 öffentlich zugänglichen Parkplätzen die heute bestehende Anzahl öffentlicher Parkplätze in der südlichen Altstadt aufgehoben werde. Es sei unzulässig, die Einhaltung der Lärmschutzvorschriften erst im Baubewilligungsverfahren überprüfen zu wollen. Im weiteren verfüge das Bauvorhaben nicht über eine hinreichende Zu- und Wegfahrt und das Erfordernis einer sicheren und flüssigen Verkehrsabwicklung sei nicht erfüllt, da die bereits heute bestehenden Verkehrsprobleme durch den Zusatzverkehr noch verstärkt würden. Es sei unzulässig, die Prüfung der Frage, ob eine sichere und flüssige Verkehrsabwicklung gewährleistet sei, auf das Baubewilligungsverfahren zu verschieben. Sodann sei die Lage des Niveaupunktes nicht bekannt und damit die Ermittlung der exakten Überschreitung der nach Regelbauweise zulässigen Gebäudehöhe unmöglich. Die Plangrundlagen seien deshalb unvollständig. Es bestehe eine erhebliche und damit übermässige Beeinträchtigung der geschützten Interessen der Anwohner der Liegenschaft Oberer Graben 46. Ausserdem liege keine städtebaulich vorzügliche Gestaltung vor, und die im Vorprüfungsverfahren von den Fachstellen als zwingend notwendig erachteten Änderungen seien nicht vorgenommen worden. Schliesslich hätte die Vorinstanz die Entscheidgebühren sowie die ausseramtliche Entschädigung zufolge teilweisen Obsiegens abweichend verlegen müssen.

Mit zwei getrennten Eingaben vom 24. Juni 2004 nahm die A. AG zu den beiden Beschwerden Stellung. Sie beantragt die Abweisung der Beschwerden, soweit darauf einzutreten sei, unter Kosten- und Entschädigungsfolge zulasten der jeweiligen



St.Galler Gerichte

Beschwerdeführer. Ebenso beantragen die Politische Gemeinde St. Gallen und das Baudepartement in den Vernehmlassungen vom 22. bzw. 24. Juni 2004 die Abweisung der Beschwerden.

Das Verwaltungsgericht hat vorgängig seines Entscheids einen Augenschein an Ort und Stelle durchgeführt. Die Verfahrensbeteiligten wurden dazu eingeladen und erhielten Gelegenheit zur Stellungnahme.

Darüber wird in Erwägung gezogen:

1./ Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist gegeben (Art. 59bis Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, abgekürzt VRP).

Die Beschwerdeführer I und II sind, soweit sie mit ihren Anträgen im Rekursverfahren unterlegen sind, zur Ergreifung der Beschwerde legitimiert (Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Hingegen kann auf die Beschwerden insoweit mangels Legitimation nicht eingetreten werden, als die Beschwerdeführer I und II integral die Aufhebung des Rekursentscheids des Baudepartements vom 15. April 2004 verlangen und der angefochtene Entscheid ausschliesslich die jeweils andere Partei betrifft.

Im übrigen erfüllen die Beschwerdeerhebungen vom 3. bzw. 4. Mai 2004 sowie deren Ergänzungen vom 26. Mai bzw. 2. Juni 2004 die gesetzlichen Anforderungen an die Beschwerdeführung in zeitlicher, formaler und inhaltlicher Hinsicht (Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Auf die Beschwerden ist unter dem erwähnten Vorbehalt einzutreten.

Beide Beschwerden richten sich gegen denselben Entscheid des Baudepartements. Das Anfechtungsobjekt ist folglich dasselbe, und es besteht ein enger Sachzusammenhang. Es rechtfertigt sich daher, die beiden Beschwerden in demselben Entscheid zu behandeln.

2./ a) In formeller Hinsicht beanstanden die Beschwerdeführer I wie auch die Beschwerdeführer II eine Verletzung ihres Anspruchs auf rechtliches Gehör, indem ihnen im Einspracheverfahren wesentliche Verfahrensakten vorenthalten worden seien.



St.Galler Gerichte

Die Beschwerdeführer I rügen zusätzlich den Verzicht auf die Durchführung eines Augenscheins.

b) Der Anspruch auf rechtliches Gehör (vgl. Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, SR 101, abgekürzt BV; Art. 15 f. VRP) ist das Recht der Privaten, in einem vor einer Verwaltungs- oder Justizbehörde geführten Verfahren mit ihren Begehren angehört zu werden, Einblick in die Akten zu erhalten und zu den für die Entscheidung wesentlichen Punkten Stellung nehmen zu können (Häfelin/Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl., Zürich 2002, Rz. 1672; Art. 15 f. VRP). Der Gehörsanspruch ist formeller Natur und führt bei einer Verletzung grundsätzlich zur Aufhebung des betreffenden Entscheides (kritisch: H. Seiler, Abschied von der formellen Natur des rechtlichen Gehörs, in: SJZ 2004, S. 377 ff.). Eine Heilung des Mangels im Rechtsmittelverfahren wird aber in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung als zulässig erachtet, wenn die Rechtsmittelinstanz über die gleiche Kognition verfügt wie die Vorinstanz und wenn dem Betroffenen die gleichen Mitwirkungsrechte zustehen. Im Kanton St. Gallen gilt die gleiche Praxis (Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, St. Gallen 2003, Rz. 990 mit Hinweisen auf die bundesgerichtliche und kantonale Rechtsprechung).

Vorliegend steht fest, dass der Stadtrat den Einspracheentscheid fällte, ohne den Beschwerdeführern vorgängig Einsicht in den eingeholten verkehrstechnischen Bericht des Ingenieurbüros Nagel + Steiner GmbH vom 20. August 2002 gewährt und Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben zu haben. Das Baudepartement ist in dieser Hinsicht zu Recht von einer Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör der Beschwerdeführer ausgegangen. Nachdem vorliegend die unterbliebene Anhörung im Rekursverfahren nachgeholt worden ist und das Baudepartement mit derselben Kognition wie der Stadtrat entschieden hat, ist es mit Blick auf die beschriebene bundesgerichtliche Rechtsprechung auch nicht zu beanstanden, wenn die Vorinstanz von einer Heilung des Verfahrensmangels ausgegangen ist. Dies gilt ebenfalls in bezug auf die im Einspracheverfahren abgegebenen Stellungnahmen von kantonalen Fachstellen, die den Beschwerdeführern ebenfalls nachträglich zur Einsicht- und Stellungnahme zugestellt worden sind. Die Beschwerdeführer legen nicht dar, welche



St.Galler Gerichte

konkreten Nachteile ihnen aus der Heilung der festgestellten Gehörsverletzung erwachsen sein sollen.

c) Der Augenschein ist die unmittelbar sinnliche Wahrnehmung von Tatsachen durch die entscheidende Instanz. Er dient der Klärung von streitigen Tatsachen bzw. dem besseren Verständnis des Sachverhalts. Ob ein Augenschein durchzuführen ist, liegt im pflichtgemässen Ermessen der urteilenden Instanz (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 966).

Wie die Vorinstanz zutreffend festgestellt hat, haben die Beschwerdeführer I die Durchführung eines Augenscheins im Einspracheverfahren nur zum Beweis ihrer Legitimation beantragt. Nachdem diese vom Stadtrat bejaht worden ist, erübrigte sich ein Augenschein in dieser Hinsicht. Inwiefern die Durchführung eines Augenscheins aus anderen Gründen zwingend notwendig gewesen wäre, legen die Beschwerdeführer I nicht dar. Da die Beschwerdebeteiligte ausserdem mit den örtlichen Verhältnissen vertraut ist, kann unter diesen Umständen im Verzicht auf einen Lokaltermin keine Verletzung ihres pflichtgemässen Ermessens erblickt werden.

d) Aus dem Gesagten folgt, dass sich die Beschwerden als unbegründet erweisen, soweit eine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör geltend gemacht wird. Gleiches gilt in bezug auf die von den Beschwerdeführern I vorgebrachte Rüge der Verletzung der Waffengleichheit nach Art. 6 Ziff. 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention (SR 0.101); der Schutzbereich dieser Bestimmung geht im vorliegenden Zusammenhang nicht über Art. 29 Abs. 2 BV bzw. Art. 15 f. VRP hinaus.

3./ a) Im weiteren rügen die Beschwerdeführer I die Aufteilung des Planungsgebietes in einen Überbauungs- und Gestaltungsplan. Zum einen hätte das angrenzende Gebiet miteinbezogen werden müssen, da der nicht aufgehobene Teil des bestehenden Baulinienplanes und des Überbauungsplans keine brauchbare Regelung mehr bieten würden. Zum andern erweise sich das Sondernutzungsplangebiet für die Aufteilung in einen Überbauungs- und Gestaltungsplan als zu klein. Die Tiefgarage des Kongresszentrums reiche vom Gestaltungsplangebiet in das Überbauungsplangebiet hinein. Die Vorinstanz habe sich zu dieser bereits im Rekurs vorgebrachten Argumentation nicht geäussert, was eine Rechtsverweigerung darstelle.



b) Der Einwand der Beschwerdeführer I, die Kombination von Überbauungs- und Gestaltungsplan erweise sich als unzulässig, ist nicht nachvollziehbar. Überbauungs- und Gestaltungspläne sind Sondernutzungspläne (vgl. Art. 22 ff. und Art. 28 des Gesetzes über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht, sGS 731.1, abgekürzt BauG), für welche die gleichen verfahrensrechtlichen Voraussetzungen gelten (Art. 29 ff. BauG). Beide Planarten ermöglichen unter den entsprechenden Voraussetzungen eine von den Regelbauvorschriften abweichende Überbauung (vgl. Art. 23 lit. b und Art. 28 Abs. 1 BauG). Dabei regelt der Gestaltungsplan die Bodennutzung eingehender als der Überbauungsplan, weshalb im Gestaltungsplan zumindest jene Punkte geregelt werden müssen, welche Gegenstand eines Überbauungsplans sein können (B. Heer, St. Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, Rz. 152). Da Überbauungs- und Gestaltungsplan somit in verfahrensrechtlicher Hinsicht gleich zu behandeln sind und sich in materieller Hinsicht im wesentlichen nur in bezug auf den Detaillierungsgrad unterscheiden, spricht grundsätzlich nichts dagegen, wenn die beiden Planarten miteinander verbunden werden. Daran vermag im zu beurteilenden Fall auch der Hinweis der Beschwerdeführer I auf die Kleinräumigkeit des Projektes nichts zu ändern. Überbauungspläne haben sich auf ein engeres, bestimmt umgrenztes Gebiet zu beziehen (Art. 22 Abs. 1 BauG), und Gestaltungspläne können entsprechend dem Wortlaut von Art. 28 Abs. 1 BauG ohne weiteres nur eine einzige Parzelle umfassen. Diese Voraussetzungen erfüllt das Plangebiet vorliegend.

Als unbegründet erweist sich im weiteren die Rüge, die Begrenzung des Plangebietes sei nicht sachgerecht erfolgt. Dies gilt namentlich bezüglich des Einwands, es müssten zusätzliche Grundstücke für die Realisierung der Zufahrt zur Tiefgarage über eine separat zu erstellende Verbindung von der Gartenstrasse mit Unterquerung der Wassergasse in das Plangebiet einbezogen werden. Wie die nachfolgenden Ausführungen zeigen (vgl. Erw. 7), ist die Erschliessung der Tiefgarage über die Wassergasse möglich. Ob für die im bestehenden Baulinien- und Überbauungsplan verbleibenden Grundstücke gegebenenfalls eine separate Lösung zu treffen ist, muss nicht im vorliegenden Verfahren entschieden werden. Eine Ausdehnung des Plangebietes ist deshalb nicht notwendig.

An der Sache vorbei geht schliesslich der Einwand der Beschwerdeführer I, die Vorinstanz habe das Verbot der Rechtsverweigerung verletzt, indem sie auf die Frage



der Aufteilung des Plangebiets in einen Überbauungs- und Gestaltungsplan nicht eingegangen sei. Eine Rechtsverweigerung liegt vor, wenn eine Gerichts- oder Verwaltungsbehörde untätig bleibt, obschon sie zum Tätigwerden verpflichtet wäre (Häfelin/Müller, a.a.O., Rz. 1657). Diese Voraussetzung ist vorliegend nicht gegeben, nachdem die Vorinstanz lediglich eine materielle Auseinandersetzung mit der Frage der Kombination von Überbauungs- und Gestaltungsplan unter Hinweis auf die mangelnde Legitimation der Beschwerdeführer I abgelehnt hat. Eine allfällige Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör wäre sodann im Beschwerdeverfahren geheilt worden, nachdem sich das Verwaltungsgericht in den vorstehenden Ausführungen mit dem Einwand der Beschwerdeführer I auseinandergesetzt hat und es sich dabei um eine Rechtsfrage handelt, welche das Verwaltungsgericht mit voller Kognition überprüft (vgl. Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 732).

4./ a) Die Beschwerdeführer I vertreten im weiteren die Auffassung, es müsse eine UVP durchgeführt werden, weil die geplante Tiefgarage für weit mehr als 285 Parkplätze Raum biete.

b) Gemäss Art. 9 Abs. 1 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz (SR 814.01, abgekürzt USG) prüft eine Behörde die Umweltverträglichkeit, bevor sie über die Planung, Errichtung oder Änderung von Anlagen entscheidet, welche die Umwelt erheblich belasten können. Gemäss Ziff. 11.4 des Anhangs zur Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung (SR 814.01, abgekürzt UVPV) unterliegen Parkhäuser und -plätze für mehr als 300 Motorwagen der Umweltverträglichkeitsprüfung.

Unter Berücksichtigung der von der Vorinstanz angeordneten Präzisierung bestimmt Art. 4 Abs. 1 besV, dass innerhalb des Plangebiets maximal 285 Dauerparkplätze erstellt werden dürfen. Sie sind in unterirdischen/gedeckten Sammelgaragen anzuordnen. Zusätzlich sind maximal 15 oberirdische Kurzparkplätze oder Standplätze für Taxis und Cars zulässig.

c) Art. 4 Abs. 1 besV beschränkt nach dem Gesagten die maximale Anzahl unter- und oberirdischer Parkplätze auf 300. Diese Vorgabe ist verbindlich und darf nicht überschritten werden. Nachdem indes eine UVP-Pflicht, wie vorstehend dargelegt, erst bei mehr als 300 Parkplätzen besteht, sind vorliegend die Voraussetzungen für die



Durchführung einer UVP nicht erfüllt. Ob die Tiefgarage allenfalls Platz für mehr Parkplätze bietet, spielt unter diesen Umständen keine Rolle. Offenbleiben kann sodann die von den Beschwerdeführern I in diesem Zusammenhang aufgeworfene Frage, ob und wie weit die Kurzparkplätze und die Vorfahrt für Taxis und Cars zu mehr Immissionen führen als Dauerparkplätze. Ziff. 11.4 des Anhangs zur UVPV stellt nicht auf die Immissionen, sondern auf die Anzahl Parkplätze ab. Die Beschwerde erweist sich somit auch in dieser Hinsicht als unbegründet.

5./ a) Die Beschwerdeführer I machen im weiteren geltend, das Baudepartement habe seine Kompetenzen sowie das rechtliche Gehör der Beteiligten verletzt, indem es in Ziff. 3 des Dispositivs des angefochtenen Entscheids in bezug auf Art. 4 Abs. 1 besV eine Ergänzung vorgenommen habe.

b) Die Rekursinstanz entscheidet gemäss Art. 56 Abs. 1 VRP ohne Bindung an die Anträge der Beteiligten. Bei der Ergänzung in Art. 4 Abs. 1 Satz 3 besV handelt es sich lediglich um eine Präzisierung und damit um einen Nebenpunkt. Die Ergänzung von Art. 4 Abs. 1 besV hätte folglich als Auflage verfügt werden können (vgl. A. Ruch, in: Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Zürich 1999, N 17 zu Art. 26). Aber auch die von der Vorinstanz vorgenommene direkte Präzisierung im Dispositiv des angefochtenen Entscheids, welche sich im Ergebnis nicht von der Anordnung einer Auflage unterscheidet, erweist sich als zulässig.

c) Im weiteren liegt auch keine Verletzung des rechtlichen Gehörs vor, da die zulässige Anzahl Parkplätze von den Parteien bereits vorgängig während des Rekursverfahrens thematisiert worden war und die Beschwerdegegnerin zugesichert hat, dass nicht mehr als 15 oberirdische Parkplätze geplant seien. Ausserdem liegt die von der Vorinstanz angeordnete Präzisierung im Interesse der Beschwerdeführer I. Unter diesen Umständen kann offenbleiben, ob ohne die von der Vorinstanz angeordnete Ergänzung von Art. 4 Abs. 1 besV mehr als 300 Parkplätze hätten realisiert werden dürfen, wie die Beschwerdeführer I geltend machen.

6./ a) Im weiteren rügen die Beschwerdeführer I und II, die Vorinstanz habe zu Unrecht auf den verkehrstechnischen Bericht vom 20. August 2002 abgestellt. Die Beschwerdeführer I machen im wesentlichen geltend, der Bericht berücksichtige die



nach der Erstellung des Berichts im Bereich der Verkehrsberuhigung getroffenen Massnahmen nicht und gehe deshalb von unzutreffenden Annahmen aus. Die Beschwerdeführer II bemängeln, die zu erwartende Nutzung der Parkplätze werde wegen der fehlenden verbindlichen Zuordnung von der im Bericht angenommenen Nutzung abweichen. Weiter kritisieren sie die zugrundegelegte Herkunftsverteilung des Verkehrs.

b) Das kantonale Tiefbauamt hat in der Stellungnahme vom 17. Oktober 2003 einlässlich zum verkehrstechnischen Bericht und den darin getroffenen Annahmen und Berechnungen Stellung genommen. Es kommt dabei zum Schluss, dass der verkehrstechnische Bericht richtig und vollständig ist. Namentlich wurde die im Bericht gewählte Herkunftsverteilung des Verkehrs als sinnvoll und sachgerecht beurteilt (vgl. Vernehmlassung des Tiefbauamtes vom 17. Oktober 2003, S. 7 B.1.7). Gleiches gilt für die Zuteilung der Parkplätze zu den einzelnen Nutzungen, welche das Ergebnis der Berechnungen nach der VSS-Norm 640 290 ist (vgl. Stellungnahme des Tiefbauamtes vom 20. Oktober 2003, S. 5 Ziff. B.1.2). Die Annahme, die zu erwartende Nutzung der Parkplätze werde von der angenommenen abweichen, entbehrt unter diesen Umständen einer sachlichen Grundlage. Die Rüge der Beschwerdeführer II erweist sich deshalb als unbegründet.

c) Hinsichtlich des Einwands der Beschwerdeführer I, die zwischenzeitlich getroffenen verkehrstechnischen Massnahmen seien zu Unrecht nicht berücksichtigt worden, ist anzunehmen, dass die Einführung einer Begegnungszone verkehrsberuhigende Wirkung hat; jedenfalls aber ist nicht davon auszugehen, dass infolge der Massnahme die Gesamtfahrtenzahl steigen wird. Soweit geltend gemacht wird, die geschaffene Begegnungszone sei untauglich, ist auf die Beschwerde nicht einzutreten. Wie bereits die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid ausgeführt hat, hätte gegen diese Verkehrsanordnungen Rekurs beim Justiz- und Polizeidepartement erhoben werden können. Somit erweist sich die Beschwerde der Beschwerdeführer I in diesem Punkt als unbegründet.

7./ a) Im weiteren kritisieren sowohl die Beschwerdeführer I als auch die Beschwerdeführer II die Erschliessung der Tiefgarage von der Wassergasse her. Nach Auffassung der Beschwerdeführer I liegt keine hinreichende Erschliessung der



Tiefgarage vor, weil die verkehrspolizeiliche Sicherheit nicht gewährleistet sei. Die Beschwerdeführer II machen geltend, das Bauvorhaben verfüge nicht über eine hinreichende Zu- und Wegfahrt im Sinne von Art. 49 Abs. 2 lit. a BauG. Ausserdem sei wegen der eingeschränkten Sichtweite bei der geplanten Ein- und Ausfahrt der Tiefgarage eine gesicherte Geschwindigkeitsreduktion zwingende Erschliessungsvoraussetzung.

b) Bauten und Anlagen dürfen nur auf erschlossenem Land errichtet oder geändert werden (Art. 22 Abs. 2 lit. b des Bundesgesetzes über die Raumplanung, SR 700, abgekürzt RPG; Art. 49 Abs. 1 BauG). Erschlossenes Land setzt unter anderem eine hinreichende Zu- und Wegfahrt voraus (Art. 49 Abs. 2 lit. a BauG). Legt ein Sondernutzungsplan die Erschliessung fest, so muss die Zweckmässigkeit des Erschliessungskonzepts schon im Planverfahren geprüft werden (vgl. Heer, a.a.O., Rz. 153). Eine eingehendere Prüfung ist hingegen im Baubewilligungsverfahren vorzunehmen.

c) Der Stellungnahme des Tiefbauamtes vom 4. Juli 2003 kann entnommen werden, dass die im Bereich der Erschliessung der Tiefgarage geforderte Sichtweite von 20 bis 35 m auf der Wassergasse eingehalten werden kann, wenn im Plangebiet Tempo 30 km/h eingeführt wird. Im fraglichen Gebiet ist die Begegnungszone mit Tempo 20 km/h bereits rechtskräftig verfügt. Die Einwendungen der Beschwerdeführer I und II hinsichtlich der verkehrssicheren Erschliessung der Tiefgarage erweisen sich somit als unbegründet. Dies gilt auch hinsichtlich der Rüge der Beschwerdeführer I, die Einführung einer Begegnungszone an der Wassergasse lasse sich nicht mit dem Sinn und Zweck der Begegnungszone vereinbaren. Wesentlich ist im vorliegenden Zusammenhang, dass an der Wassergasse anstelle der Begegnungszone auch eine Temporeduktion auf 30 km/h hätte angeordnet werden können.

d) Die Erschliessung über die Gartenstrasse, welche gemäss Art. 3 Abs. 4 besV zu einem späteren Zeitpunkt über eine separat erstellte Verbindung mit Unterquerung der Wassergasse erstellt werden kann, bildet, wie die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid zutreffend ausgeführt hat, nicht Gegenstand des vorliegenden Überbauungs- und Gestaltungsplanverfahrens. Wie dargelegt, erweist sich die



Erschliessung über die Wassergasse als grundsätzlich möglich, weshalb kein Anlass zur Prüfung von Alternativen besteht.

8./ a) Die Beschwerdeführer II rügen, das Erfordernis einer sicheren und flüssigen Verkehrsabwicklung gemäss Art. 71 BauG sei nicht erfüllt, da die heute bestehenden Verkehrsprobleme durch den Zusatzverkehr noch verstärkt würden.

b) Gemäss Art. 71 BauG ist bei der Errichtung von Bauten und Anlagen mit grösserem Benützerkreis den Erfordernissen einer sicheren und flüssigen Verkehrsabwicklung Rechnung zu tragen. Auch hier ist den Anforderungen im Sondernutzungsplanverfahren Genüge getan, wenn feststeht, dass eine Verkehrsführung grundsätzlich möglich ist.

c) Dem verkehrstechnischen Bericht vom 20. August 2002 kann entnommen werden, dass der zusätzliche Verkehr aus dem Kongresszentrum zu keinen nennenswerten Einbussen an der Verkehrsqualität im umliegenden Strassennetz führt. Stärkere Verkehrsbelastungen sind aber am Knoten Kornhausplatz und an der Kreuzung Davidstrasse/Geltenwilenstrasse zu erwarten. Entsprechend dem Bericht kann am Knoten Davidstrasse/Geltenwilenstrasse die erforderliche Reserve durch den Bau einer Lichtsignalanlage gewährleistet werden. Die stärkere Verkehrsbelastung am Kornhausplatz könnte beispielsweise durch den Bau eines fünfarmigen Kreisels bewältigt werden. In der Stellungnahme des Tiefbauamtes vom 4. Juli 2003 wird ausdrücklich festgehalten, dass Einbussen hinsichtlich des Verkehrsflusses am Knoten Davidstrasse/Geltenwilenstrasse und Kornhausplatz vertretbar seien. Unter diesen Umständen ist den Anforderungen von Art. 71 BauG im Sondernutzungsplanverfahren Genüge getan. Die konkrete Umsetzung wird Gegenstand des Baubewilligungsverfahrens sein.

9./ a) Die Beschwerdeführer I wie auch die Beschwerdeführer II rügen im weiteren, die Vorinstanz habe in bezug auf die Einhaltung der Lärmschutzvorschriften zu Unrecht auf das Baubewilligungsverfahren verwiesen. Es sei für die Lärmprognose ohne weitere Abklärungen auf den verkehrstechnischen Bericht abgestellt worden, obwohl aufgrund des Berichts eine Erhöhung der Lärmimmissionen an der Schwelle zur Wahrnehmbarkeit zu erwarten sei und der Lärmgrenzwert an einigen Stellen nur knapp eingehalten werde.



St.Galler Gerichte

b) Nach Art. 9 der Lärmschutzverordnung (SR 814.41, abgekürzt LSV) darf der Betrieb neuer oder wesentlich geänderter ortsfester Anlagen nicht dazu führen, dass durch die Mehrbeanspruchung einer Verkehrsanlage die Immissionsgrenzwerte überschritten werden (lit. a) oder durch die Mehrbeanspruchung einer sanierungsbedürftigen Verkehrsanlage wahrnehmbar stärkere Lärmimmissionen erzeugt werden (lit. b).

Das Plangebiet und seine Umgebung sind der Empfindlichkeitsstufe III zugeteilt (Art. 43 f. LSV und Art. 6 Abs. 1 des Grossratsbeschlusses über den Lärmschutz, sGS 672.43). Gemäss Anhang 3 Ziff. 2 LSV gilt am Tag ein Immissionsgrenzwert von 65 dB(A) und in der Nacht ein solcher von 55 dB(A).

c) Der verkehrstechnische Bericht geht von einem zu erwartenden Mehrverkehr von 922 Fahrten pro Tag aus. Das Tiefbauamt erachtet diese Zahl, die einem Mehrverkehr im fraglichen Bereich von rund einem Viertel entspricht, in der Vernehmlassung vom 17. Oktober 2003 als realistisch. Gemäss der Vernehmlassung des Amtes für Umweltschutz vom 31. Juli und 20. Oktober 2003 ist ausgehend von einem Mehrverkehr von 922 Fahrten pro Tag die erwartete Zunahme der Lärmimmissionen noch knapp nicht wahrnehmbar. Erfolgt eine Steigerung der Fahrzeugzahlen um einen Viertel, erhöhen sich die Lärmimmissionen gemäss der Feststellung des Amtes für Umweltschutz um rund 1 dB(A). Zusätzliche Lärmimmissionen sind indes erst ab einer Zunahme von 1 bis 2 dB(A) wahrnehmbar. Gründe, die es rechtfertigen würden, von der Annahme im verkehrstechnischen Bericht und den Einschätzungen des Amtes für Umweltschutz und des Tiefbauamtes abzuweichen, sind nicht ersichtlich. Hinzu kommt, dass die Einführung der Begegnungszone im Bereich des Plangebietes entsprechend den Äusserungen der Vertreterin des Amtes für Umweltschutz am Augenschein vom 11. August 2003 eine Reduzierung der Lärmbelastung bewirkt. Vor diesem Hintergrund ist davon auszugehen, dass im heutigen Zeitpunkt die Anforderungen des Projektes in lärmässiger Hinsicht erfüllt sind. Weitere Abklärungen im Rahmen des Sondernutzungsplanverfahrens sind nicht notwendig. Die Beschwerden erweisen sich in dieser Hinsicht als unbegründet.

10./ a) Im weiteren beanstanden beide Beschwerdeführer, das Projekt verletze die massgeblichen Bestimmungen über die Luftreinhaltung. Die Beschwerdeführer I machen geltend, eine Plafonierung der öffentlichen Parkplätze sei entgegen der



Auffassung der Vorinstanz ohne weiteres möglich, da ein grosser Teil des beanspruchten Landes den Beschwerdebeteiligten gehöre und das geplante Projekt das nach der Regelbauweise zulässige Volumen um ein Mehrfaches überschreite. Die Beschwerdeführer II rügen, die Anzahl Parkplätze, die durch den Überbauungs- und Gestaltungsplan ermöglicht würden, verletzen den Massnahmenplan nach Luftreinhalte-Verordnung vom 25. August 1998 (Nachführung 97, abgekürzt Massnahmenplan). Um dem Massnahmenplan genügen zu können, müsse in den besV sichergestellt werden, dass im Gegenzug zur Bewilligung der vorgesehenen 28 öffentlichen Parkplätze die heute bestehenden öffentlichen Parkplätze in der südlichen Altstadt in gleicher Anzahl aufgehoben würden.

b) Das geplante Bauvorhaben mitsamt den unterirdischen Parkplätzen stellt eine neue stationäre Anlage im Sinne von Art. 2 Abs. 1 lit. a und d der Luftreinhalte-Verordnung (SR 814.318.142.1, abgekürzt LRV) dar; die oberirdischen Parkplätze und Zufahrten sind Verkehrsanlagen nach Art. 2 Abs. 3 LRV. Insgesamt stellt das Vorhaben eine einheitliche Anlage im Sinne von Art. 7 Abs. 7 USG dar, deren Einwirkungen gesamthaft beurteilt werden müssen. Dabei sind alle Emissionen zu berücksichtigen, die durch die bestimmungsgemässe Nutzung der Anlage verursacht werden; hierzu zählen insbesondere die von den Besuchern, Beschäftigten und Bewohnern verursachten Verkehrsemissionen. Die Emissionen sind im Rahmen der Vorsorge so weit zu begrenzen, als dies technisch und betrieblich möglich sowie wirtschaftlich tragbar ist (Art. 11 Abs. 2 USG, Art. 18 LRV). Die Emissionsbegrenzungen werden verschärft, wenn feststeht oder zu erwarten ist, dass die Einwirkungen unter Berücksichtigung der bestehenden Umweltbelastung schädlich oder lästig werden (Art. 11 Abs. 3 USG). Steht fest oder ist zu erwarten, dass übermässige Luftverunreinigungen auftreten, und werden diese nicht durch eine einzelne Anlage verursacht, so erstellt die Behörde einen Plan der Massnahmen, die zur Verminderung oder Beseitigung der übermässigen Immissionen nötig sind (Massnahmenplan; Art. 44a Abs. 1 USG, Art. 31 LRV). Der Massnahmenplan gibt die Quellen der Emissionen an, die für die Entstehung der übermässigen Gesamtbelastung verantwortlich sind, und bezeichnet die Massnahmen zur Verhinderung und Beseitigung der übermässigen Immissionen (Art. 32 LRV). Der Massnahmenplan stellt keine gesetzliche Grundlage im eigentlichen Sinn dar. Er ist indessen behördenverbindlich und verpflichtet kantonale Stellen und Gemeindebehörden, im Rahmen ihrer Zuständigkeiten und im dafür



vorgesehenen Verfahren die vorgesehenen Massnahmen zu realisieren (Art. 44a Abs. 2 USG; Heer, a.a.O., Rz. 826). Insbesondere sind Massnahmenpläne beim Erlass von Sondernutzungsplänen beachtlich (vgl. BGE 123 II 346, wonach Planungserlasse sogar auf Massnahmenpläne, die in Ausarbeitung sind, abgestimmt werden müssen). Der Einwand der Beschwerdegegnerin, wonach die Verletzung des Massnahmenplans keine Rechtsverletzung im Sinne von Art. 61 Abs. 1 VRP darstelle, erweist sich somit als unzutreffend.

c) Gemäss Vn 22 Ziff. 5 des Massnahmenplans haben die Gemeinden ihre kommunalen Erlasse zur Regelung der Zahl der privaten Fahrzeugabstellplätze zu überarbeiten. Dabei soll die Anzahl der erforderlichen Abstellplätze im Sinne der aktuellen VSS-Norm 640 290 festgelegt werden. Die entsprechenden Bestimmungen sind bis spätestens 2002 zu überarbeiten.

Nachdem die Beschwerdebeteiligte nicht über einen Erlass zur Regelung der Zahl der privaten Fahrzeugabstellplätze verfügt, ist vorliegend entsprechend dem Verweis in Vn 22 Ziff. 5 des Massnahmenplans in bezug auf die Frage der Anzahl der erforderlichen Abstellplätze auf die VSS-Norm 640 290 abzustellen.

d) Die VSS-Norm 640 290 befasst sich neben der Berechnung des Grenzbedarfs an Parkfeldern auch mit der Festlegung des Angebots. Insbesondere sind die Anzahl und Nutzung der Parkfelder auf den öffentlich und zeitlich verfügbaren Anteil an Reserve der Leistungsfähigkeit bzw. die Belastbarkeit des Strassennetzes abzustimmen (vgl. D. Hinweise zur Festlegung des Angebots, 15. Belastbarkeit des

Strassennetzes). Im weiteren bestimmt die VSS-Norm 640 290, dass im Zusammenhang mit der Festlegung des Parkplatzangebots insbesondere die Immissionsgrenzwerte der Luftreinhaltung und des Lärmschutzes relevant sind und unter Umständen eine Änderung der vorgesehenen Bodennutzung bedingen können. Für grössere Parkierungsanlagen sind spezielle Untersuchungen über die Auswirkung auf die Umwelt erforderlich. Übersteigt die Gesamtbelastung die Belastbarkeit der Umwelt, sind Massnahmen zu prüfen (D. Hinweise zur Festlegung des Angebots, 16. Belastbarkeit der Umwelt). Daraus ergibt sich, dass die VSS-Norm 640 290 und damit



indirekt auch der Massnahmenplan eine Reduktion der Parkplätze als mögliche emissionsmindernde Massnahme vorsieht.

e) Bezüglich der Belastbarkeit des Strassennetzes wird im verkehrstechnischen Bericht gestützt auf die VSS-Norm 640 290 ausgeführt, dass der zusätzlich zu erwartende Verkehr aus dem Kongresszentrum zu keinen nennenswerten Einbussen an der Verkehrsqualität im umliegenden Strassennetz führt (vgl. S. 20, Ziff. 12. Massnahmen und Fazit). Diese Feststellung ist, wie bereits an anderer Stelle dargelegt worden ist (vgl. Erw. 8), nicht zu beanstanden, weshalb in dieser Hinsicht kein Verstoß gegen den Massnahmenplan vorliegt.

f) Neben der Belastbarkeit des Strassennetzes ist, wie vorstehend ausgeführt worden ist, bei der Festlegung des Parkplatzangebots auch die Einhaltung der Immissionsvorschriften der Luftreinhaltung zu prüfen. Der angefochtene Entscheid und die Vernehmlassung des Amtes für Umweltschutz vom 31. Juli 2003 äussern sich lediglich unter dem Gesichtspunkt von Vn 21 des Massnahmenplans zur Luftreinhaltung. Eine Verletzung der Vorschriften über die Luftreinhaltung wird ausgeschlossen mit dem Argument, dass der Massnahmenplan keine hinreichende gesetzliche Grundlage für eine Plafonierung von öffentlich zugänglichen Parkplätzen darstelle. Wesentlich ist indes vorliegend die Vn 22 Ziff. 5, welche, wie dargelegt, durch den Verweis auf die VSS-Norm 640 290 die Möglichkeit der Beschränkung von Parkfeldern auf privatem Grund vorsieht.

g) Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung stellt Art. 11 Abs. 3 USG grundsätzlich eine gesetzliche Grundlage für die Anordnung der im Massnahmenplan enthaltenen Massnahmen dar, sofern es sich um Emissionsbegrenzungen im Sinne von Art. 12 USG handelt; eine weitere kantonale oder kommunale Rechtsgrundlage ist daher nicht unbedingt erforderlich. Hiervon geht auch Art. 44a Abs. 2 USG aus, wonach die Massnahmenpläne Massnahmen unterscheiden, die unmittelbar angeordnet werden können, und solche, für welche die rechtlichen Grundlagen noch zu schaffen sind. Allerdings kann in gewissen Fällen eine rechtssatzmässige Festlegung geboten sein, z.B. aus Gründen der Rechtssicherheit und der Rechtsgleichheit (BGE 124 II 280). Dies trifft nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung dann zu, wenn von der geplanten Anlage bloss durchschnittliche Emissionen ausgehen. Die



Abgrenzung zwischen durchschnittlichen und überdurchschnittlichen Emissionen kann nicht abstrakt nach absoluten Zahlen oder Prozenten getroffen werden, sondern nur mit Blick auf die betreffende Nutzungszone: Gehen von einer Anlage lediglich die Emissionen aus, die typischerweise mit Anlagen dieser Zonen verbunden sind, erfordern die Grundsätze der Koordination, der Lastengleichheit und der Rechtssicherheit eine rechtssatzmässige Festsetzung der Massnahmen. Handelt es sich dagegen um ein Vorhaben, dessen Emissionen über den "Zonendurchschnitt" hinausgehen, wird weder das Rechtsgleichheitsgebot noch das Prinzip der Lastengleichheit in Frage gestellt. In diesem Fall ist auch bei Neuanlagen die einzelfallweise Anordnung von im Massnahmenplan vorgesehenen Massnahmen zulässig (vgl. BGE 124 II 282).

h) Vorliegend wurde nicht geklärt, ob eine Beschränkung des geplanten Parkplatzangebots aufgrund der bestehenden Luftbelastung überhaupt notwendig ist und ob es sich beim umstrittenen Projekt um ein Bauvorhaben mit durchschnittlichen oder überdurchschnittlichen Emissionen im Sinne der bundesgerichtlichen Rechtsprechung handelt. Dementsprechend ist unklar, ob vorliegend die im Massnahmenplan vorgesehene Möglichkeit der Beschränkung des Park-raums gegebenenfalls einzelfallweise gestützt auf Art. 11 Abs. 3 USG angeordnet werden kann oder ob gegebenenfalls die Emissionsbegrenzung durch den Massnahmenplan zu koordinieren ist. Letzteres würde den in Vn 22 Ziff. 5 des Massnahmenplans vorgeschriebenen Erlass einer allgemeinen Regelung der Zahl der privaten Fahrzeugabstellplätze bedingen. Der Entscheid, ob es sich vorliegend um eine Anlage mit durchschnittlichen oder überdurchschnittlichen Emissionen handelt, bedingt, dass Messungen in bezug auf die bestehende Luftbelastung vorgenommen und Berechnungen hinsichtlich der mit der geplanten Nutzung einhergehenden Belastungen angestellt werden. Gleiches gilt für die Prüfung – je nachdem einzelfallweise oder gestützt auf ein entsprechendes Reglement, ob eine Beschränkung des geplanten Parkplatzangebots überhaupt notwendig ist. Eine allfällige Beschränkung des Parkraums müsste in jedem Fall unter dem Blickwinkel der Verhältnismässigkeit und der Rechtsgleichheit geprüft werden.

i) Aus dem Gesagten folgt, dass die angefochtenen Entscheide im Sinne dieser Erwägung in teilweiser Gutheis-sung der Beschwerden aufzuheben sind. Die



Streitsache ist an die Beschwerdebeteiligte zur ergänzenden Feststellung des Sachverhalts und entsprechenden Prüfung der Einhaltung der massgeblichen Vorschriften über die Luftreinhaltung zurückzuweisen. Die Prüfung des Einwands der Beschwerdeführer II, wonach im Gegenzug zur Bewilligung der vorgesehenen 28 öffentlichen Parkplätze in der Altstadt bestehende Parkplätze aufgehoben werden müssten, erübrigt sich unter diesen Umständen.

11./ a) Sowohl die Beschwerdeführer I als auch die Beschwerdeführer II beanstanden, dass das mit dem Gestaltungsplan ermöglichte Projekt die Voraussetzungen an eine städtebaulich vorzügliche Gestaltung im Sinne von Art. 28 BauG nicht erfülle. Die Beschwerdeführer I rügen eine Verletzung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes, indem der Gestaltungsplan unverhältnismässige Abweichungen von der Regelbauweise zulasse. Das geplante Projekt sei nur in einer höheren Bauklasse möglich und das Mass der Abweichung verletze die Nachbarinteressen. Auch die Beschwerdeführer II sind der Meinung, dass die Abweichungen von der Regelbauweise die nachbarlichen Interessen erheblich beeinträchtigen würden. Namentlich wird eine Verschlechterung der Besonnung für die Bewohner der Liegenschaft am Oberen Graben 46 geltend gemacht.

b) Zur Erreichung einer Gesamtüberbauung mit städtebaulich vorzüglicher Gestaltung kann die politische Gemeinde mit schriftlicher Zustimmung der Grundeigentümer im Plangebiet Gestaltungspläne erstellen, welche die Überbauung einer oder mehrerer Parzellen projektmässig bis in Einzelheiten, beispielsweise durch Festlegung des Grundrisses, regeln. Dabei kann vom Zonen- und Überbauungsplan abgewichen werden (Art. 28 Abs. 1 BauG).

aa) Das Verwaltungsgericht ist nach Verfassung und Gesetz zur Rechtskontrolle befugt (Art. 80bis Abs. 2 der Kantonsverfassung, sGS 111.1; Art. 61 Abs. 1 VRP); eine Ermessenskontrolle gegenüber den Verwaltungsbehörden steht ihm dagegen nicht zu. Dies bedeutet, dass es den Ermessensspielraum der Verwaltungsbehörden zu respektieren hat. Das Verwaltungsgericht darf daher in einem Planerlassverfahren nur eingreifen, wenn Rechtsnormen und -grundsätze verletzt werden. Soweit es um die Ausübung des pflichtgemässen Ermessens geht, ist ihm eine Korrektur hingegen verwehrt. Das Verwaltungsgericht ändert einen sachlich haltbaren und zweckmässigen



Planungsentscheid selbst dann nicht ab, wenn es eine Lösung als ebenso zweckmässig erachtet oder sogar bevorzugen würde (vgl. GVP 1996 Nr. 9; VerwGE vom 17. November 1997 i.S. P.M. und andere, VerwGE vom 16. März 2000 i.S. M.W.).

bb) Trägerin der Ortsplanung ist grundsätzlich die politische Gemeinde (Art. 2 Abs. 1 BauG; vgl. J. Wissmann, Das Nutzungsplanverfahren nach st. gallischem Recht, Diss. Zürich 1988, S. 220 mit Hinweis auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung; BGE 122 I 122). Art. 3 Abs. 2 BauG bestimmt jedoch, dass dem Staat in allen Belangen der Raumplanung die Rechts- und Ermessenskontrolle zusteht, dass er aber den nötigen Ermessensspielraum der politischen Gemeinde bei der Orts- und Regionalplanung wahrt. Dies bedeutet, dass der Staat den kommunalen Entscheid zu respektieren hat, wenn er den massgebenden Rechtsnormen entspricht und wenn er zweckmässig sowie sachgerecht ist.

cc) Gestaltungspläne sind Teil der Nutzungsplanung. Zu beachten sind deshalb vorab die Grundprinzipien der Raumplanung. Diese ergeben sich aus Art. 75 BV sowie aus Art. 1, 3 und 14 ff. RPG. Nach der genannten Verfassungsnorm stellt der Bund Grundsätze für eine der zweckmässigen und haushälterischen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedelung des Landes dienende Raumplanung auf. Zu den Planungsgrundsätzen gehören namentlich der Landschafts- und Umweltschutz, die Siedlungsgestaltung und -begrenzung, die Förderung und der Schutz der Wirtschaft sowie sozialer und kultureller Werte (Art. 1 Abs. 2 und Art. 3 RPG).

dd) Wie im Bereich der Nutzungsplanung im allgemeinen steht der Planungsbehörde auch bei der Gestaltungsplanung ein weitreichender Ermessensspielraum zu. Insbesondere lässt sich aus den dargelegten Planungsgrundsätzen des Bundesrechts und des kantonalen Rechts kein Anspruch des Einzelnen auf Erlass bestimmter planerischer Massnahmen ableiten. Dagegen unterliegt die Frage des vollständigen Einbezugs der massgeblichen Einzelaspekte in die Interessenabwägung im Rahmen der Planung grundsätzlich der Rechtskontrolle (VerwGE vom 16. März 2000 i.S. M.W.; vgl. GVP 1996 Nr. 12). Ein Ermessens- bzw. Beurteilungsspielraum steht der Planungsbehörde aber dort zu, wo es um die Wertung bzw. Gewichtung der einzelnen Grundsätze geht. Erst eine deutlich unsorgfältige Interessenabwägung stellt eine Rechtsverletzung dar und unterliegt der Rechtskontrolle.



ee) Die Grenze der zulässigen Abweichungen von der Regelbauweise ergibt sich einerseits aus dem Erfordernis der städtebaulich vorzüglichen Gestaltung und dem damit verbundenen öffentlichen Interesse, andererseits dem Erfordernis der Wahrung berechtigter Nachbarinteressen. Abweichungen von der Regelbauweise einer Zone sind mit anderen Worten nur in dem Mass zulässig, als sie zur Erreichung einer Gesamtüberbauung mit vorzüglicher Gestaltung erforderlich sind und die Interessen der Nachbarn nicht erheblich beeinträchtigen. Massgebend ist dabei eine Gesamtbeurteilung der Auswirkungen einer Überbauung nach Gestaltungsplan. Bei besonderen örtlichen Verhältnissen wird die von Art. 28 Abs. 1 BauG geforderte städtebaulich vorzügliche Gestaltung erreicht, wenn die in Art. 1 und 3 RPG enthaltenen Planungsziele und -grundsätze soweit eingehalten werden, als dies nach den konkreten örtlichen Verhältnissen möglich ist. Liegen keine besonderen örtlichen Verhältnisse vor, so zeichnet sich eine städtebaulich vorzügliche Gestaltung durch spezifische Vorzüge gegenüber der Regelbauweise aus; diese Vorzüge sind jedoch ebenso nach den Zielen und Grundsätzen des RPG zu bewerten (Heer, a.a.O., Rz. 154).

c) Gemäss Art. 5 besV legt die Grundfläche für die Hauptbaute K Lage und Stellung sowie maximale horizontale Ausdehnung des Kongressgebäudes fest. Die maximale Höhenausdehnung innerhalb der Grundfläche K wird mittels einer Höhenkote (in m.ü.M.) im Plan festgelegt. Darüber hinaus sind Brüstungen bis maximal 1 m gestattet (Art. 5 Abs. 1 besV). Der Baubereich Attikageschoss umschreibt die maximale Ausdehnung eines Attikageschosses über der festgelegten Gebäudehöhe für die Hauptbauten innerhalb der Grundfläche K. Die maximal zulässige Gebäudehöhe ist mittels Höhenkote im Plan (in m.ü.M.) festgelegt (Art. 6 besV). Das Erdgeschoss auf dem Niveau der Wassergasse ist entlang der im Plan bezeichneten Baulinie Erdgeschoss innerhalb der Grundfläche K hinter dieser Linie zurückzusetzen. Pfeiler dürfen zwecks Realisierung einer Arkade entlang der Abgrenzung der Grundfläche erstellt werden (Art. 7 besV). Alle Bauten und Anlagen sind architektonisch so zu gestalten, dass hinsichtlich Massstäblichkeit, Formensprache, Gliederung, Materialwahl und Farbgebung die Einheitlichkeit der gesamten Überbauung gewahrt und eine gute Eingliederung in die Umgebung erzielt wird (Art. 12 Abs. 1 besV). Bauten und Anlagen innerhalb der Umgrenzung des Gestaltungsplans haben den Anforderungen an eine Gesamtüberbauung mit städtebaulich vorzüglicher Gestaltung zu genügen. Das für



St.Galler Gerichte

eine überzeugende architektonische Qualität der Überbauung massgebende Gestaltungsmerkmal ist insbesondere die harmonische Einbindung der Neubauten in den bestehenden Kontext. Die Gestaltung der Neubauten wird von folgenden Elementen geprägt: schlichte Fassadengestaltung mit muralem Charakter ohne Balkone, rhythmische Fenstereinteilungen und eine skelettartige Bauweise mit Stützen (Art. 12 Abs. 2 besV).

d) Vorliegend ist insofern von besonderen örtlichen Verhältnissen auszugehen, als sich der Standort des Kongresszentrums am südwestlichen Altstadtrand befindet. Wie bereits im angefochtenen Entscheid ausgeführt wird, wird die Bautypologie im Plangebiet wesentlich durch die Topographie geprägt. Während das ansteigende Gelände südlich der Kapellenstrasse vornehmlich mit Einzelbauten überbaut wurde, wurden in der Ebene nördlich der Wassergasse hauptsächlich Blockrandbebauungen erstellt. Entsprechend den vorstehenden Ausführungen ist somit die von Art. 28 Abs. 1 BauG geforderte städtebaulich vorzügliche Gestaltung gegeben, wenn die in Art. 1 und 3 RPG enthaltenen Planungsziele und -grundsätze soweit eingehalten werden, als dies nach den konkreten örtlichen Verhältnissen möglich ist.

Vorliegend knüpft das Hauptgebäude in der Typologie an die Blockrandbebauung an, wie sie insbesondere nördlich der Wassergasse üblich ist. Dieser Umstand wurde von den Beschwerdeführern namentlich auch am Augenschein verschiedentlich kritisiert. Indes hat der Vertreter der Beschwerdebeteiligten zu Recht auf die Sonderstellung hingewiesen, die das geplante Kongresszentrum aufgrund seiner Lage einnimmt. Zum einen kann das Gebäude nicht eindeutig dem Hang oder Tal zugeordnet werden. Zum andern ist nachvollziehbar, wenn durch den prägnanten Bau die bestehende Ecksituation architektonisch betont werden soll. Im weiteren ist zu berücksichtigen, dass es auch südlich der Wassergasse Gebäude gibt, welche die Typologie der Blockrandbebauung aufnehmen. Dies trifft namentlich auf das Hotel Einstein mit dem angebauten ehemaligen Kindergärtnerinnenseminar zu. Schliesslich wird durch die verdichtete Bauweise dem Gebot der haushälterischen Nutzung des Bodens Rechnung getragen, und der Bau des Kongresszentrums entspricht mit seiner gemischten Nutzung und der Möglichkeit zur Schaffung von Arbeitsplätzen einem öffentlichen Bedürfnis, wie die Abstimmung vom 4. März 2001 betreffend den Verkauf des Bodens durch die Beschwerdebeteiligte an die Beschwerdegegnerin gezeigt hat. Insofern



genügt das Projekt den in Art. 1 und 3 RPG festgeschriebenen Planungszielen und –grundsätzen.

e) Ob die Abwägung der Gesamtinteressen ohne Rechtsverletzung vorgenommen wurde, beurteilt sich vorab anhand der Abweichungen von der Regelbauweise.

aa) Gemäss der im Gestaltungsplan festgelegten Grundfläche der Hauptbaute K beträgt die maximal zulässige Gebäudelänge 80 m und die maximal zulässige Gebäudetiefe 23 m. Gemäss der Tabelle zu Art. 67 der Bauordnung der Stadt St. Gallen vom 1. November 1980 (sRS 731.1, abgekürzt BO) ist nach Regelbauweise in der WG5a, wo sich die Hauptbaute K befindet, eine Gebäudelänge von 40 m zulässig (vgl. ebenso die Tabelle zu Art. 13 des noch nicht rechtskräftigen Genehmigungsexemplars der Bauordnung der Stadt St. Gallen gemäss Beschluss des Grossen Gemeinderates vom 29. August 2000, abgekürzt nBO). Die zulässige Gebäudetiefe beträgt 14 m (Art. 32 Abs. 3 BO; vgl. Tabelle zu Art. 13 nBO).

Im Zusammenhang mit der Gebäudelänge und -tiefe fällt in Betracht, dass die Bauten in der Umgebung des Planungsgebiets häufig in geschlossener Bauweise erstellt wurden und die nach Regelbauweise zulässige Gebäudelänge und -tiefe vielerorts überschritten werden. Dies wurde anlässlich der Begehung vor Ort deutlich und geht auch aus dem von der Beschwerdegegnerin eingereichten Plan sowie dem am Augenschein besichtigten Modell hervor. Zudem weist der bestehende Gebäudekomplex gegenüber der Berneggstrasse bereits eine vergleichbare Gebäudetiefe auf.

bb) Die maximal zulässige Gebäudehöhe der Hauptbaute K (ohne Attikageschoss und Eckturm) beträgt gemäss Gestaltungsplan 19,3 bzw. 19,6 m ab der Wassergasse gerechnet. An der Kapellenstrasse resultiert eine Gebäudehöhe von 12,6 bzw. 16,3 m. Die nach Regelbauweise zulässige Gebäudehöhe gemessen ab dem Niveau (vgl. Art. 22 BO; Art. 20 nBO; Art. 60 BauG) beträgt 18 m (Tabelle zu Art. 67 BO; Tabelle zu Art. 13 nBO).

Nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts sind bezogen auf die geltende Bauordnung der Stadt St. Gallen Attikageschosse grundsätzlich weder an die



Geschosszahl noch an die Gebäudehöhe anzurechnen (VerwGE vom 26. Juni 2003 i.S. Politische Gemeinde St. Gallen). Wird der Niveaupunkt auf der Höhe der Wassergasse angenommen, was für die Beschwerdeführer am günstigsten ist, wird die zulässige Gebäudehöhe somit um maximal 1,6 m überschritten. Zusätzlich sind noch Brüstungen von 1 m zulässig. Die in der Zone WG5a zulässige Geschosszahl von fünf Geschossen hält die Hauptbaute K ein.

cc) Das Attikageschoss und der Eckturm widersprechen Art. 28 BO, wonach Attikageschosse eine Höhe von 3 m nicht überschreiten dürfen. Ausserdem liegt das Attikageschoss nicht innerhalb einer Linie, die unter 45 Grad zur Horizontalen durch die Schnittlinie zwischen Fassadenflucht und Dachhaut verläuft. Immerhin sieht Art. 36 nBO in dieser Hinsicht insofern eine grosszügigere Regelung vor, als dass der 45-Grad-Winkel nur noch gegenüber der Längsfassade einzuhalten ist (Abs. 1); eine gänzlich abweichende Situierung ist zulässig, wenn eine gute Gesamtwirkung erzielt wird und keine nachbarlichen Interessen beeinträchtigt werden (Abs. 2).

dd) Eine Gesamtbetrachtung ergibt, dass die Auswirkungen der Gebäudelänge und -tiefe die Interessen der Nachbarn nicht erheblich beeinträchtigen. Die Beeinträchtigungen, die durch Abweichungen von der nach Regelbauweise zulässigen Gebäudehöhe und der Gestaltung des Attikageschosses herrühren, fallen zwar mehr ins Gewicht, sind aber ebenfalls nicht übermässig. Dies gilt insbesondere auch hinsichtlich der Besonnung der Liegenschaft am Oberen Graben 46; in der Innenstadt herrschen bezüglich des Sonneneinfalls häufig nicht optimale Verhältnisse. Hinzu kommt, dass in bezug auf den Aussenraum mit der Rückversetzung des Kongresszentrums gegenüber der gegenwärtigen Situation gar eine Verbesserung erreicht wird. Den Vorinstanzen kann unter diesen Umständen keine Rechtsverletzung vorgeworfen werden, wenn sie die öffentlichen Interessen an der Verwirklichung des Kongresszentrums stärker gewichtet haben als die Privatinteressen der Beschwerdeführer. Daran vermag auch der Hinweis der Beschwerdeführer auf die teils kritischen Äusserungen der kantonalen Fachbehörden im Rahmen des Vorprüfungsverfahrens nichts zu ändern. Wesentlich ist, dass sämtliche im Rahmen des Rekursverfahrens abgegebenen Stellungnahmen keine zwingenden Einwände gegen die Planerlasse enthalten.



12./ a) Schliesslich beanstanden sowohl die Beschwerdeführer I als auch die Beschwerdeführer II den vorinstanzlichen Kostenentscheid. Die Beschwerdeführer I machen geltend, zusätzliche Voraussetzungen für die Genehmigung des Gestaltungsplans wie die Einführung der Begegnungszone und die Präzisierung von Art. 4 Abs. 1 besV seien erst im Rekursverfahren zustande gekommen, weshalb die Rekurse gerechtfertigt gewesen seien. Sie hätten deshalb für das Rekursverfahren Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung und die amtlichen Kosten seien vollumfänglich der Beschwerdegegnerin aufzuerlegen. Die Beschwerdeführer II stellen sich auf den Standpunkt, selbst wenn der Einspracheentscheid rechtmässig gewesen wäre, so hätte das Baudepartement mit Blick auf die Ergänzung von Art. 4 Abs. 1 besV die Entscheidgebür sowie die ausseramtliche Entschädigung zufolge teilweisen Obsiegens abweichend verlegen müssen.

b) Gemäss Art. 95 Abs. 1 und Art. 98bis VRP sind die amtlichen und ausseramtlichen Kosten den Beteiligten grundsätzlich nach Massgabe des Obsiegens und Unterliegens aufzuerlegen. Daneben kommt unter bestimmten Voraussetzungen gestützt auf Art. 95 Abs. 2 und Art. 98bis VRP in Verbindung mit Art. 265 der Zivilprozessordnung (sGS 961.2, abgekürzt ZPO) aber auch die Kostenverlegung nach dem Verursacherprinzip in Frage. Dies kann insbesondere bei einer Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör der Fall sein. Nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts wirkt sich eine geheilte Gehörsverletzung in jedem Fall kostenmässig in demjenigen Verfahren aus, in dem der Mangel behoben worden ist. Erweist sich das Rechtsmittel in der Sache als unbegründet, sind den Betroffenen für das materielle Unterliegen nur anteilmässig amtliche Kosten aufzuerlegen, weil der Weiterzug insoweit berechtigt war, als er der Beseitigung des Verfahrensfehlers gedient hat (R. Hirt, Die Regelung der Kosten nach st. gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, Diss. St. Gallen 2004, S. 90 f. mit weiteren Hinweisen). Wird dabei von einem mehrheitlichen Obsiegen der von der Gehörsverletzung betroffenen Partei ausgegangen, besteht auch Anspruch auf ausseramtliche Entschädigung (Hirt, a.a.O., S. 183 f.). Generell kommt den Behörden bei der Verlegung der amtlichen und ausseramtlichen Kosten ein weiter Ermessensspielraum zu (Hirt, a.a.O., S. 72 und 173).

c) Das Baudepartement hat im angefochtenen Entscheid erwogen, die Präzisierung von Art. 4 Abs. 1 besV rechtfertige keine teilweise Gutheissung der Rekurse. Die amtlichen



Kosten des Rekursverfahrens wurden in der Folge den Beschwerdeführern I und II auferlegt; daneben wurden die Beschwerdeführer I und II auch zur Leistung einer ausseramtlichen Entschädigung für das Rekursverfahren an die Beschwerdegegnerin verpflichtet. Gleichzeitig wurde ihnen mit Blick auf die festgestellte Verletzung des rechtlichen Gehörs für das Rekursverfahren eine ausseramtliche Entschädigung zu Lasten der Beschwerdebeteiligten zugesprochen.

d) Mit Blick auf den grossen Ermessensspielraum bei der Kostenverlegung ist es nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts grundsätzlich zulässig, wenn ein geringfügiger Teilerfolg der Parteien kostenmässig keinen Niederschlag findet (vgl. in bezug auf die ausseramtlichen Kosten: Hirt, a.a.O., S. 184). Da es sich bei der Präzisierung von Art. 4 Abs. 1 besV lediglich um einen Nebenpunkt handelt und offenbleiben kann, ob die Parkplätze auch ohne diese Ergänzung hätten bewilligt werden können, kann der Vorinstanz somit keine Rechtsverletzung vorgeworfen werden, wenn sie diesen Umstand kostenmässig nicht berücksichtigt hat. In dieser Hinsicht erweisen sich die Beschwerden als unbegründet.

e) Die festgestellte Verletzung des Gehörsanspruchs im Einspracheverfahren hat die Vorinstanz lediglich in bezug auf die ausseramtlichen Kosten berücksichtigt. Nach der beschriebenen Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts wäre hingegen eine Gehörsverletzung in erster Linie bei den amtlichen Kosten zu beachten. Ob auch eine anteilmässige Entschädigung zu gewähren ist, hängt gemäss der Praxis des Verwaltungsgerichts davon ab, ob die betroffene Partei mehrheitlich obsiegt hat. Vorliegend wirkt sich die getroffene Lösung indes im Ergebnis nicht zu Lasten der Beschwerdeführer aus. Den Beschwerdeführern wurden zwar die amtlichen Kosten des Rekursverfahrens von Fr. 4'000.-- bzw. Fr. 3'000.-- vollumfänglich auferlegt, dafür wurden ihnen Entschädigungen von Fr. 1'000.-- bzw. Fr. 2'000.-- (zuzügl. MwSt) gewährt. Vor diesem Hintergrund kann der Vorinstanz auch in diesem Zusammenhang keine Ermessensverletzung vorgeworfen werden.

13./ Zusammenfassend steht somit fest, dass die Beschwerden der Beschwerdeführer I und II insofern teilweise gutzuheissen sind, als der vorinstanzliche Entscheid vom 15. April 2004 sowie die Beschlüsse der Beschwerdebeteiligten vom 4. Februar 2003 aufzuheben sind und die Streitsache zur Prüfung der einschlägigen Vorgaben der



Luftreinhaltung an die Vorinstanz zurückzuweisen ist. Im übrigen sind die Beschwerden als unbegründet abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist. Dies gilt namentlich auch hinsichtlich des Teilstrassenplans, der von den Beschwerdeführern zum einen nicht hinreichend begründet angefochten wurde und zum andern von der teilweisen Gutheissung der Beschwerden nicht betroffen ist.

14./ Angesichts des Verfahrensausgangs ist es gerechtfertigt, die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens den Beschwerdeführern I und II zu je zwei Fünfteln und der Beschwerdegegnerin zu einem Fünftel aufzuerlegen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidegebühr von Fr. 8'000.-- ist angemessen (Ziff. 382 des Gerichtskostentarifs, sGS 941.12). Die Anteile der Beschwerdeführer I und II von je Fr. 3'200.-- sind mit den einbezahlten Kostenvorschüssen von je Fr. 4'000.-- zu verrechnen. Die Restbeträge von je Fr. 800.-- sind den Beschwerdeführern I und II zurückzuerstatten.

Nachdem die Beschwerdegegnerin mit ihren Anträgen mehrheitlich durchgedrungen ist, hat sie für das Beschwerdeverfahren Anspruch auf ausseramtliche Entschädigung (Art. 98 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 98bis VRP; Hirt, a.a.O., S. 183 f.). Da der Rechtsvertreter der Beschwerdegegnerin keine Honorarnote eingereicht hat, ist das Honorar nach Ermessen festzusetzen (Art. 6 der Honorarordnung für Rechtsanwälte und Rechtsagenten, sGS 963.75, abgekürzt HonO). Ausgehend von einem Obsiegen zu vier Fünfteln ist eine Entschädigung von Fr. 3'600.-- (zuzügl. MwSt) angemessen (Art. 22 Abs. 1 lit. c in Verbindung mit Art. 19 HonO). Dementsprechend haben die Beschwerdeführer I und die Beschwerdeführer II die Beschwerdegegnerin mit je Fr. 1'800.-- (zuzügl. MwSt) ausseramtlich zu entschädigen. Die Beschwerdeführer I und II haften für ihren Anteil je solidarisch (Art. 98bis VRP in Verbindung mit Art. 271 ZPO).

Demnach hat das Verwaltungsgericht zu Recht erkannt:

1./ Die Beschwerden werden teilweise gutgeheissen und der Entscheid des Baudepartements vom 15. April 2004 sowie die Beschlüsse des Stadtrates der Politischen Gemeinde St. Gallen vom 4. Februar 2003 werden im Sinne der Erwägung 10 aufgehoben. Die Streitsache wird zur Ergänzung des Sachverhalts und Prüfung der Einhaltung der massgebenden Vorschriften über die Luftreinhaltung an die Politische



St.Galler Gerichte

Gemeinde St. Gallen zurückgewiesen. Im übrigen werden die Beschwerden abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2./ Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von insgesamt Fr. 8'000.-- werden den Beschwerdeführern I und II zu je zwei Fünfteln und der Beschwerdegegnerin zu einem Fünftel auferlegt. Die Anteile der Beschwerdeführer I und II von je Fr. 3'200.-- werden mit den einbezahlten Kostenvorschüssen von je Fr. 4'000.-- verrechnet. Die Restbeträge von je Fr. 800.-- werden den Beschwerdeführern I und II zurückerstattet.

3./ Die Beschwerdeführer I und II haben die Beschwerdegegnerin für das Beschwerdeverfahren mit je Fr. 1'800.-- (zuzügl. MwSt) ausseramtlich zu entschädigen. Die Beschwerdeführer I und II haften für ihre Anteile je solidarisch.

V. R. W.

Der Präsident: Die Gerichtsschreiberin:

Zustellung dieses Entscheides an:

- die Beschwerdeführer I
- die Beschwerdeführer II (durch Rechtsanwalt J.)
- die Vorinstanz
- die Beschwerdegegnerin (durch Rechtsanwalt L.)
- die Beschwerdebeteiligte

am:

Rechtsmittel:

Soweit eine Verletzung von Bundesrecht geltend gemacht wird, kann gegen diesen Entscheid innert dreissig Tagen seit der Eröffnung Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Schweizerischen Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, eingereicht werden.