



Fall-Nr.: B 2013/212, B 2013/213
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 07.02.2020
Entscheiddatum: 19.02.2015

Entscheid Verwaltungsgericht, 19.02.2015

Entscheid Verwaltungsgericht, 19.02.2015 Bau- und Planungsrecht, Zonenkonformität von Tiefgaragenzugängen in der Grünzone, Art. 22 Abs. 1 lit. a RPG in Verbindung mit Art. 17 Abs. 1 und 2 BauG. In Grünzonen im Sinne von Art. 17 Abs. 1 lit. a und b BauG gelten die erleichterten Zulässigkeitsvoraussetzungen für unterirdische Bauten und Anlagen gemäss Art. 17 Abs. 2 BauG auch für zugehörige oberirdische Bauten oder Anlagen von Tiefgaragen wie namentlich Zufahrten, Lifte und Treppen (E. 4.3.), (Verwaltungsgericht, B 2013/212 und B 2013/213).

Entscheid vom 19. Februar 2015

Besetzung

Präsident Eugster; Verwaltungsrichter Linder, Heer, Rufener, Bietenharder;
Gerichtsschreiber Bischofberger

Verfahrensbeteiligte

City Parking St. Gallen AG, Oberer Graben 14, 9001 St. Gallen, **Beschwerdeführerin 1**,

vertreten durch Rechtsanwalt Dr. iur. Elmar M. Jud, Oberer Graben 14, 9001 St. Gallen,

und

Politische Gemeinde St. Gallen, vertreten durch den Stadtrat, 9001 St. Gallen,
Beschwerdeführerin 2,

gegen



St.Galler Gerichte

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

und

X.Y., Beschwerdegegner,

Gegenstand

Baubewilligung

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A. Die Politische Gemeinde St. Gallen ist Eigentümerin des Grundstücks Nr. C0956, Grundbuch St. Gallen, Kreis Centrum, auf welchem sich die Parkanlage "Unterer Brühl" sowie ein Teil der Museumstrasse, Gemeindestrasse 2. Klasse, befindet (B 2013/212 act. 9/4/2/1). Unter der Parkanlage betreibt die City Parking St. Gallen AG, St. Gallen, die Tiefgarage Brühltor. Gemäss dem Teilzonenplan der Stadt St. Gallen ist das Grundstück Nr. C0956 im Bereich der Parkanlage und der Museumstrasse der Grünzone A zugewiesen.

B. Am 3. Dezember 2004 bewilligte die damalige Baupolizeikommission der Stadt St. Gallen eine Erweiterung der Tiefgarage Brühltor um 231 Parkplätze unter anderem mit der Auflage, dass spätestens bei Inbetriebnahme der Tiefgarage zumindest auf der Südwestseite eine behindertengerechte Erschliessung (Liftnlage) vorhanden sein müsse und dafür innert 60 Tagen ab Rechtskraft der Baubewilligung ein Nachweis in Form eines Korrekturgesuchs zu erbringen sei (B 2013/212 act. 9/4/1).

C. Am 18. Januar 2013 reichte die City Parking St. Gallen AG ein Baugesuch für den Abbruch der bestehenden Treppenanlage bei der Tonhalle und den Neubau einer Treppen- sowie einer Liftnlage zur Tiefgarage auf der Museumstrasse vor dem Grundstück Nr. C0000 von X.Y. ein (B 2013/212 act. 9/4/2/21). Während des Anzeige- und Auflageverfahrens vom 28. Januar bis 12. Februar 2013 erhob X.Y. Einsprache. Diese Einsprache wies die Baubewilligungskommission der Stadt St. Gallen mit Verfügung vom 22. März 2013 (B 2013/212 act. 9/4/2/3) ab, soweit sie darauf eintrat,



St.Galler Gerichte

und erteilte die Baubewilligung für den Abbruch der bestehenden Treppe sowie den Neubau der Treppen- und Liftanlage insbesondere unter der Auflage, vor Baubeginn eine Konzession für die Beanspruchung des öffentlichen Grundes einzuholen.

D. Mit Eingabe vom 22. April 2013 liess X.Y. dagegen Rekurs beim Baudepartement erheben (B 2013/212 act. 9/1). Nach Durchführung eines Augenscheins am 21. August 2013 (B 2013/212 act. 9/9) hiess das Baudepartement den Rekurs mit Entscheid vom 23. September 2013 gut und hob die angefochtene Verfügung der Stadt St. Gallen auf.

E. Gegen diesen Rekursentscheid erhoben die City Parking St. Gallen AG (Beschwerdeführerin 1) am 4. Oktober 2013 (B 2013/212 act. 1) und die Politische Gemeinde St. Gallen (Beschwerdeführerin 2) am 7. Oktober 2013 (B 2013/213 act. 1) beim Verwaltungsgericht Beschwerde. Beide beantragten, der angefochtene Rekursentscheid sei unter Kosten- und Entschädigungsfolge zu Lasten des Beschwerdegegners aufzuheben und die nachgesuchte Baubewilligung zu erteilen. Am 29. resp. 31. Oktober 2013 ergänzten die Beschwerdeführerin 2 und die Beschwerdeführerin 1 (je act. 5) ihre Beschwerden mit Begründungen.

F. Mit Stellungnahmen vom 13. November 2013 schloss das Baudepartement (Vorinstanz) auf Abweisung der Beschwerden (B 2013/212 act. 8; B 2013/213 act. 7). Am 17. Dezember 2013 liess sich die Beschwerdeführerin 2 vernehmen und beantragte, die Verfahren B 2013/212 und B 2013/213 seien zu vereinigen (B 2013/212 act. 17). Mit Beschwerdeantworten vom 10. Januar 2014 (B 2013/212 act. 18; B 2013/213 act. 14) beantragte X.Y. (Beschwerdegegner) die kostenpflichtige Abweisung der Beschwerden, soweit auf die Beschwerde der Beschwerdeführerin 2 überhaupt einzutreten sei. Mit Replik vom 18. Februar 2014 bestätigte die Beschwerdeführerin 2 ihre Anträge und Ausführungen (B 2013/213 act. 20).

Auf die Vorbringen der Parteien in den Schriftenwechseln wird, soweit rechtserheblich, in den nachstehenden Erwägungen eingegangen.

Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

1.



Da sich die vor dem Verwaltungsgericht anhängig gemachten Beschwerden (B 2013/212 und B 2013/213) auf denselben Streitgegenstand beziehen und die nämlichen Tatbestands- und Rechtsfragen aufwerfen, können sie verfahrensrechtlich vereinigt und durch einen einzigen Entscheid erledigt werden (vgl. GVP 1972 Nr. 30).

2.

Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichtes ist gegeben (Art. 59^{bis} Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege [sGS 951.1, VRP]). Die Beschwerdeeingaben vom 4. und 7. Oktober 2013 (je act. 1) erfolgten rechtzeitig und erfüllen zusammen mit den Ergänzungen vom 29. und 31. Oktober 2013 (je act. 5) die formellen Voraussetzungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Als Adressatin des Rekursentscheids ist die Beschwerdeführerin 1 ohne weiteres zur Ergreifung des Rechtsmittels berechtigt (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Demgegenüber ist die Beschwerdeberechtigung der Beschwerdeführerin 2 fraglich. Der Beschwerdegegner macht hierzu geltend, die Beschwerdeführerin 2 habe ihre Legitimation mit keinem Wort begründet. Diese sei von Amtes wegen zu prüfen.

Nach Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 2 VRP steht der zuständigen Behörde einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft das Beschwerderecht zur Wahrung öffentlicher Interessen zu. Nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts ist eine politische Gemeinde zur Beschwerde legitimiert, wenn sie durch Setzung eigener Verwaltungsakte lokale öffentliche Interessen zu wahren hat, insbesondere in Bausachen (vgl. CAVELTI/VÖGELI, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, 2. Aufl. 2003, N 450 ff.). Diese Voraussetzung ist im vorliegenden Fall erfüllt, da die Beschwerdeführerin 2 den Standpunkt vertritt, der Neubau der Treppen- und Liftanlage sei in der Grünzone A bewilligungsfähig und die Vorinstanz habe zu Unrecht einen Widerspruch zum kantonalen Recht angenommen. Die Beschwerdeführerin 2 ist somit bereits aus diesem Grund zur Beschwerdeführung berechtigt. Im Weiteren ist die Beschwerdeführerin 2 auch als Grundeigentümerin der Bauparzelle Nr. C0956 wie ein Privater zur Beschwerde berechtigt (Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Auf die Beschwerde der Beschwerdeführerin 2 ist daher ebenfalls einzutreten.

3.



Soweit die Beschwerdeführerin 1 einen Augenschein verlangt (B 2013/212 act. 5), ist festzuhalten, dass sich die entscheidenden tatsächlichen Verhältnisse vorliegend vollständig aus den Baugesuchsunterlagen (B 2013/212 act. 9/4/2), dem Augenscheinprotokoll vom 22. August 2013 (B 2013/212 act. 9/9), den übrigen Verfahrensakten sowie dem öffentlich zugänglichen Geoportal (www.geoportal.ch) ergeben. Auf die Durchführung eines Augenscheins durch das Gericht kann deshalb verzichtet werden.

4.

Im Mittelpunkt der Auseinandersetzung steht vorliegend die Zonenkonformität der geplanten Treppen- und Liftanlage in der Grünzone A.

Die Beschwerdeführerinnen lassen hierzu vorbringen, die Grünzone sei gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung Baugebiet, weshalb nicht einzusehen sei, warum der fragliche behindertengerechte Zugang zur bewilligten Tiefgarage im Baugebiet nicht zulässig sei. Die am 3. Dezember 2004 bewilligte unterirdische Parkhauserweiterung habe auch verschiedene damit verbundene Hochbauteile (Entlüftungskamin, Fussgängerausgang Ost und neue überdachte Ausfahrt auf die Torstrasse) umfasst. Alle drei direkt mit der Parkhauserweiterung in funktionalem Zusammenhang stehenden Hochbauten würden sich in der Grünzone A befinden. Zudem habe die Stadt St. Gallen im Rahmen der Erneuerung der Brühltor-Passage auf der Museumstrasse einen Lift und eine WC-Anlage in der Grünzone A bewilligt. Im Weiteren diene die geplante Ersatzbaute für den aufzuhebenden Aufgang bei der Tonhalle, welche zusätzlich einen Lift beinhalte, neben dem Zugang zur Tiefgarage auch der Parkanlage selber bzw. deren Besucher. Viele Parkhausbesucher würden sich entweder in die Parkanlage "Unterer Brühl" oder in den Stadtpark und die Museen begeben, weshalb es sich um eine zwingend notwendige Erschliessungsanlage sowohl der rechtmässig erstellten Tiefgarage als auch der Parkanlage und nicht um eine Baute, die zum Selbstzweck erstellt werde, handle. Der Treppenaufgang samt Liftanlage sei deshalb keine eigenständige Baute, sondern bilde Bestandteil der unterirdischen Tiefgarage. Eine solche Erschliessungsanlage sei gleichermassen zonenkonform wie die unterirdische Hauptbaute. Dies gelte umso mehr, als die Vorinstanz selber einfache Gebäulichkeiten für Fussballfelder in der Grünzone A als zonenkonform betrachte und



St.Galler Gerichte

die strittigen Anlagen punkto Höhe und Grundfläche um vieles kleiner seien als andere in der Grünzone A zulässige selbständige Bauten und Anlagen. Jede andere Beurteilung würde dazu führen, dass zwar unterirdische Parkhäuser in der Grünzone A gebaut, jedoch die Erschliessungsanlagen wie Treppen oder Lifte ausserhalb der Grünzone erstellt werden müssten. Dies sei weder sinnvoll noch rechtlich begründet und an vielen Standorten gar nicht möglich, weil dann lange Zu- und Weggänge unterirdisch in benachbarte Zonen erstellt werden müssten. Dies könne nicht der Absicht des Gesetzgebers entsprechen. Auch aus der Tatsache, dass vorliegend andere Zugänge zur Tiefgarage in anderen Zonen liegen würden, könne nicht auf die Unzulässigkeit der vorliegend strittigen Treppen- und Liftanlage geschlossen werden. Im Übrigen führe keiner der zwei bestehenden Lifte bis ins zweite Untergeschoss der Tiefgarage. Sodann habe sich die Vorinstanz nicht mit der Frage auseinandergesetzt, ob eine öffentliche Strasse, die eine Grünzone durchquere, überhaupt Bestandteil der Grünzone sei. Bezüglich der Frage der Bebaubarkeit würde öffentlicher Strassenraum innerhalb einer Grünzone nicht gleich behandelt werden können wie die Grünflächen selber. Mithin seien die Bauvorschriften der Grünzone für Bauten auf öffentlichen Strassen überhaupt nicht anwendbar. Treppen- und Liftanlagen auf öffentlichem Strassenraum würden Bestandteil der Strasse bilden. Des Weiteren sei das Kultur- und Museumsquartier in den vergangenen Jahren aufgewertet worden und werde noch an Attraktivität zunehmen. Damit würden die Benutzungsfrequenzen der Parkgarage auch an den weniger stark belegten Wochenenden steigen, womit der Bedarf für einen weiteren behindertengerechten Zugang auf der Ostseite offensichtlich ausgewiesen sei. Demgegenüber vertreten die Vorinstanz in ihren Stellungnahmen vom 13. November 2013 und der Beschwerdegegner in seinen Eingaben vom 10. Januar 2014 die Ansicht, bei einer Grünzone handle es sich grundsätzlich um eine Bauverbotszone. Oberirdische Bauten und Anlagen seien darin lediglich zulässig, wenn der Zonenzweck sie erfordere. Die Grünzone A bezwecke nicht die Errichtung bzw. Erschliessung einer Tiefgarage, sondern die Erhaltung und Schaffung von Sport-, Park- und Erholungsanlagen. Das Bauvorhaben sei deshalb in der Grünzone A zonenfremd. Diesbezüglich spiele auch der Bedarf an einem weiteren Zugang zur Tiefgarage keine Rolle. Ein solcher Bedarf wäre höchstens im Rahmen der Erteilung einer Ausnahmegewilligung von Bedeutung, welche die Baubewilligungskommission der Stadt St. Gallen jedoch nicht geprüft habe. Zwingende Gründe für eine



Ausnahmebewilligung seien ohnehin nicht ersichtlich, da der Lift auch auf dem Areal des Stadttheaters erstellt werden könnte, welches in der Zone für öffentliche Bauten liege. Auch würden Rollstuhlfahrer, welche mit dem Auto in die Tiefgarage fahren könnten, die knapp 100 m von der 2004 gebauten Liftanlage zum Theater problemlos schaffen.

4.1.

Zunächst ist zu entscheiden, ob die geplante Treppen- und Liftanlage von der Beschwerdeführerin 2 zu Recht nach Art. 22 Abs. 1 RPG in Verbindung mit Art. 78 ff. des Gesetzes über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht (Baugesetz; sGS 731.1, BauG) unter Anwendung der Bauvorschriften der Grünzone A beurteilt worden ist, wovon die Vorinstanz ausgeht, oder ob sie als Strassenprojekt gemäss Art. 39 ff. des Strassengesetzes (sGS 732.1, StrG) hätte behandelt werden müssen.

Für den Strassenbau wird das Planverfahren durchgeführt. Es ersetzt das Baubewilligungsverfahren (Art. 39 Abs. 1 StrG). Laut Art. 1 Abs. 1 StrG gilt das Strassengesetz für öffentliche Strassen. öffentlich sind Strassen, wenn sie dem Gemeingebrauch gewidmet sind. Auch Wege, die abseits von öffentlichen Strassen liegen und nicht dem Motorfahrzeugverkehr dienen, sind Strassen im Sinne des StrG, soweit keine besonderen Bestimmungen gelten (Art. 1 Abs. 2 und Art. 2 Abs. 2 StrG). Zur öffentlichen Strasse gehören nach Art. 3 StrG die Verkehrsflächen und die ihr dienenden Anlagen. Massgebend für die Beurteilung der Frage, was zu einer Strasse gehört, ist die Funktion. Alle Anlagen, die in einem unmittelbaren Zusammenhang mit der Strasse erstellt bzw. betrieben werden oder Bestand haben, gehören zur Strasse. Als Bestandteile der Strasse gelten namentlich Strassenkörper mit sämtlichen Kunstbauten wie Treppen sowie Schutzbauten wie Unter- und Überführungen für Fussgänger und Radfahrer (vgl. G. GERMANN, Kurzkommentar zum st. gallischen Strassengesetz vom 12. Juni 1988, St. Gallen 1989, N 1 ff. zu Art. 3).

Die geplante Treppen- und Liftanlage auf der Museumstrasse, Gemeindestrasse 2. Klasse, liegt gemäss dem Teilzonenplan der Stadt St. Gallen in der Grünzone A. Sie führt zur Tiefgarage "Brühltor", welche von der privatrechtlichen City Parking St. Gallen AG betrieben wird. Dementsprechend ist nicht umstritten, dass es sich dabei um eine



bleibende Baute und Anlage im Sinne von Art. 24 Abs. 2 StrG in Verbindung mit Art. 32 Abs. 1 der Bauordnung der Stadt St. Gallen (sRS 731.1, BO) handelt, welche eine Sondernutzung begründet und damit nach Art. 24 Abs. 1 StrG einer Konzession bedarf. Von einer Unterführung oder einer Treppe, welche dem Gemeingebrauch und nicht ausschliesslich privaten Zwecken dient, kann deshalb vorliegend keine Rede sein. Folglich kann die fragliche Treppen- und Liftanlage nicht als Kunst- oder Schutzbaute oder als Nebenanlage für den Betrieb der Museumstrasse und damit als Bestandteil dieser öffentlichen Strasse angesehen werden. Vielmehr steht diese Anlage nur in mittelbarem Zusammenhang mit der Museumstrasse. Bei dieser Sachlage ist nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz davon ausging, dass die Beschwerdeführerin 2 die Bewilligungsfähigkeit der projektierten Treppen- und Liftanlage zu Recht nicht im Planverfahren nach dem Strassengesetz, sondern im Baubewilligungsverfahren gemäss Art. 22 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, SR 700, RPG) in Verbindung mit Art. 78 ff. BauG beurteilte. Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin 1 sind damit im vorliegenden Fall die Bauvorschriften der Grünzone A einschlägig.

4.2.

Es ist daher weiter zu prüfen, ob die streitbetroffene Treppen- und Liftanlage in der Grünzone A zonenkonform ist.

Zentrale Bauvoraussetzung ist, dass Bauten und Anlagen dem Zweck der Nutzungszone entsprechen (Art. 22 Abs. 2 lit. a RPG). Der Zweck der Nutzungszonen ergibt sich abstrakt aus der Umschreibung der Zonenarten (Art. 11 ff. BauG). Die Zonenkonformität im Sinne des Bundesrechts setzt dabei einen funktionalen Zusammenhang zwischen Bauvorhaben und Zonenzweck voraus (vgl. VerwGE B 2012/128; B 2012/137 vom 22. Mai 2013 E. 5, in: GVP 2013 Nr. 18). Grünzonen sind keine Bauzonen gemäss Art. 15 RPG, sondern Spezialzonen im Sinne von Art. 18 Abs. 1 RPG. Sie umfassen nach Art. 17 Abs. 1 BauG Gebiete, die nicht überbaut werden dürfen. Dennoch ist nicht jede Bautätigkeit ausgeschlossen. Zugelassen sind nach Art. 17 Abs. 2 BauG oberirdische Bauten und Anlagen, soweit der Zweck der Zone sie erfordert. Den Bauten muss zudienende Funktion zukommen; sie dürfen nicht Hauptzweck bilden. Unterirdische Bauten sind in den Fällen von Art. 17 Abs. 1 lit. a und



b BauG erlaubt, wenn der Zweck der Zone nicht beeinträchtigt wird. Ist die Zonenkonformität zu bejahen, bedarf es keiner Ausnahmegewilligung nach Art. 24 RPG (vgl. B. HEER, St. Gallisches Planungs- und Baurecht, Bern 2003, N 384 f.). Grünzonen dienen nach Art. 17 Abs. 1 BauG der Freihaltung von Flächen vor Überbauung, insbesondere zwecks Gliederung des Siedlungsgebietes (lit. a), der Erhaltung und Schaffung von Sport-, Park- und Erholungsanlagen (lit. b), der Erhaltung von Schutzgegenständen nach Art. 98 BauG (lit. c) und der Sicherung von Grundwasserschutzzonen oder Grundwasserschutzzonen (lit. d). Nach Art. 17 Abs. 1 lit. b BauG in Verbindung mit Art. 59 Abs. 1 lit. b BO wurden die Grünzonen A zur Erhaltung und Schaffung von Sport-, Park- und Erholungsanlagen festgesetzt. Auf Parzelle Nr. C0956 wird damit die planerische Grundlage für die Erhaltung und Schaffung der öffentlich zugänglichen Parkanlage "Unterer Brühl" geschaffen.

4.3.

Nicht umstritten ist im vorliegenden Fall, dass es sich bei der Grünzone A, welcher das Grundstück Nr. C0956 im Bereich der Parkanlage "Unterer Brühl" und der Museumstrasse zugewiesen ist, um eine Spezialzone handelt, welche innerhalb der Bauzonen ausgeschieden worden ist, die bestehende Tiefgarage "Brühltor" als unterirdische Bauteile in der Grünzone A zulässig und die geplante Treppen- und Liftanlage zur Tiefgarage nur teilweise unterirdisch ist. Mit anderen Worten weisen diese Zugänge zur Tiefgarage unbestrittenermassen auch oberirdische Bauteile (Liftturm und Brüstung) auf. Zu entscheiden ist, ob diese oberirdischen Bauteile der Zugänge gleich zu behandeln sind wie unterirdische Bauten.

Die oberirdischen Bauteile der fraglichen Treppen- und Liftanlage dienen zweifellos der Erschliessung der Tiefgarage und sind deshalb, wie die Beschwerdeführerinnen zu Recht ausführen, funktionell Bestandteile der Tiefgarage und werden nicht zum Selbstzweck erstellt. Die heute geltende Fassung von Art. 17 Abs. 2 BauG geht auf einen Antrag der vorberatenden Kommission des Grossen Rates vom 21. August 1995 zurück (vgl. Protokoll vom 17. Juli 1995 zur fünften Sitzung der grossrätlichen Kommission vom 26. Juni 1995, S. 138), welchem der Grosse Rat anlässlich des III. Nachtragsgesetzes zum Baugesetz vom 21. Februar 1996 zustimmte (vgl. Protokoll des Grossen Rates vom 27. September 1995, Nr. 777/9 f., S. 3183 f.). Der Gesetzgeber



beabsichtigte, für unterirdische Parkieranlagen in den Grünzonen gemäss Art. 17 Abs. 1 lit. a und b BauG erleichterte Zulässigkeitsvoraussetzungen gegenüber oberirdischen Bauten und Anlagen zu schaffen (vgl. den Bericht der vorberatenden Kommission vom 21. August 1995, Ziff. 3.2.). Müssten die zur Tiefgarage zugehörigen oberirdischen Bauteile, wie hier der Liftturm und die Brüstung, gemäss der Auffassung der Vorinstanz nach den Bestimmungen für oberirdische Bauten beurteilt werden, könnten sie in Grünzonen gar nicht erstellt werden. Sie dienen weder der Gliederung des Siedlungsgebietes noch der Erhaltung und Schaffung von Sport-, Park- und Erholungsanlagen und sind deshalb für den Zonenzweck nach Art. 17 Abs. 1 lit. a und b BauG unter keinen Umständen erforderlich. Eine solch restriktive Auslegung von Art. 17 Abs. 2 BauG ist daher ungerechtfertigt. Wenn der Gesetzgeber erleichterte Voraussetzungen explizit für Tiefgaragen beschliesst, so widerspricht es dem Sinn des Gesetzes, zugehörige oberirdische Bauten oder Anlagen von unterirdischen Parkgaragen wie namentlich Zufahrten, Lifte und Treppen den strengen Regeln für oberirdische Bauten zu unterstellen. Nach dem Gesagten bleibt zu prüfen, ob der geplante Liftturm und die Brüstung die Erhaltung und Schaffung der Parkanlage "Unterer Brühl" beeinträchtigen.

Wie die Beschwerdeführerinnen zu Recht vorbringen, weisen der Liftturm (Glaskonstruktion) und die Brüstung (Sichtbeton) eine vergleichsweise geringe Höhe (3.50 m resp. 1.00 m) und Grundfläche (5.80 m² bzw. 3.66 m²) auf (vgl. B 2013/212 act. 9/4/2/1 und 2). Wie die bestehende Fluchttreppe befinden sie sich sodann am Rand der Grünzone A auf der Museumstrasse. Geplant ist kein zusätzlicher Zugang zur Tiefgarage, sondern eine Ersatzbaute für die bestehende Treppe neben der Tonhalle. Bei dieser Sachlage kann zweifelsfrei nicht von einer Beeinträchtigung der Parkanlage "Unterer Brühl" gesprochen werden. Vielmehr erweisen sich die geplanten Bauten zufolge ihres unmittelbaren funktionalen Zusammenhangs mit der Tiefgarage in der Grünzone A klar als zonenkonform. Es braucht deshalb nicht weiter geprüft zu werden, ob sich ein Anspruch auf Realisierung dieser Treppen- und Liftanlage aus einer Ausnahmesituation, der Bestandes- und Erweiterungsgarantie, dem Behindertengleichstellungsgesetz oder dem verfassungsmässig verbürgten Gleichheitsgrundsatz ableiten lässt.

5.



Soweit die Vorinstanz und der Beschwerdegegner erst in ihren Vernehmlassungen vom 13. November 2013 bzw. 10. Januar 2014 (B 2013/212 act. 8 und 18; B 2013/213 act. 7 und 14) zu den Beschwerden weiter die Ansicht vertreten, die Konzession für die Sondernutzung der Museumstrasse hätte gleichzeitig mit der Baubewilligung erteilt und eröffnet werden müssen, steht der Berücksichtigung dieser Einwendungen insofern ein Eintretenshindernis entgegen, als sie innert der Rechtsmittelfrist nicht selbständig Beschwerde erhoben haben und das VRP die Anschlussbeschwerde nach Ablauf der Beschwerdefrist nicht kennt (vgl. VerwGE B 2013/175 vom 21. Oktober 2014 E. 2.5, www.gerichte.sg.ch). Implizit wird damit nämlich eine Dispositivpräzisierung - Rückweisung der Sache zur korrekten Verfahrensabwicklung an die Beschwerdeführerin 2 - beantragt.

6.

Unbehelflich bleibt ferner die Rüge des Beschwerdegegners in seiner Beschwerdeantwort vom 10. Januar 2014 (B 2013/2012 act. 18), die Baute könne nicht bewilligt werden, weil sie nicht so eingegeben worden sei, wie sie später gebaut werden solle. Massstab für die Beurteilung des vorliegend strittigen Bauvorhabens kann kein hypothetischer Missbrauch der Baubewilligung sein.

7.

Gemäss den vorstehenden Erwägungen sind die Beschwerden gutzuheissen und der angefochtene Entscheid aufzuheben. Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend gehen die amtlichen Kosten der Beschwerdeverfahren und des Rekursverfahrens zulasten des Beschwerdegegners (Art. 95 Abs. 1 VRP). Für das Rekursverfahren hat die Vorinstanz den Parteien eine Verfahrensgebühr von Fr. 3500.-- auferlegt. Für die Beschwerdeverfahren erscheint eine Entscheidgebühr von insgesamt Fr. 4000.-- angemessen (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12). Der Beschwerdegegner hat amtliche Kosten von insgesamt Fr. 7500.-- zu bezahlen. Der im Rekursverfahren geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1000.-- wird angerechnet. Der Beschwerdeführerin 1 wird der geleistete Kostenvorschuss von Fr. 3000.-- zurückerstattet.



Die Beschwerdeführerin 1 hat obsiegt, weshalb der Beschwerdegegner sie grundsätzlich antragsgemäss ausseramtlich zu entschädigen hat (Art. 98 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 98^{bis} VRP). Da der Rechtsvertreter der Beschwerdeführerin 1 als Organ der letzteren in eigener Sache tätig war, ist die Entschädigung nicht nach Art. 22 Abs. 1 lit. b der Honorarordnung für Rechtsanwälte (sGS 963.75, HonO) zu bemessen, sondern es wäre lediglich eine Umtriebsentschädigung zuzusprechen (Art. 98^{ter} VRP in Verbindung mit Art. 95 Abs. 3 lit. c der Schweizerischen Zivilprozessordnung [SR 272, ZPO], vgl. hierzu GVP 2012 Nr. 47). Für die geltend gemachte Entschädigung ist der Gesuchsteller beweispflichtig (Cavelti/Vögeli, a.a.O., N 841). Mangels entsprechender Angaben über den getätigten (erheblichen) Aufwand und die übrigen Voraussetzungen für eine Umtriebsentschädigung (vgl. VerwGE B 2013/178 vom 12. Februar 2014, www.gerichte.sg.ch) kann der Beschwerdeführerin 1 keine Entschädigung zugesprochen werden. Der Beschwerdeführerin 2 steht kein Kostenersatz zu (R. Hirt, Die Regelung der Kosten nach st. gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, S. 176).

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht zu Recht:

1.

Die Beschwerdeverfahren (B 2013/212 und B 2013/213) werden vereinigt.

2.

Die Beschwerden werden gutgeheissen und der angefochtene Entscheid wird aufgehoben.

3.

Die amtlichen Kosten der Beschwerdeverfahren von Fr. 4000.-- und des Rekursverfahrens von Fr. 3500.--, insgesamt also Fr. 7500.--, bezahlt der Beschwerdegegner. Der im Rekursverfahren geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1000.-- wird angerechnet. Der Beschwerdeführerin 1 wird der geleistete Kostenvorschuss von Fr. 3000.-- zurückerstattet.

4.

Publikationsplattform

St.Galler Gerichte



Ausseramtliche Entschädigungen sind nicht zuzusprechen.

Der Präsident

Der Gerichtsschreiber

Eugster

Bischofberger