



Fall-Nr.: B 2013/225, B 2013/226, B 2013/229
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 11.06.2014
Entscheiddatum: 11.06.2014

Urteil Verwaltungsgericht, 11.06.2014

Bau- und Planungsrecht, Gestaltungsplan, Art. 28 BauG (sGS 731.1). Die sonderbaurechtlich vorgesehenen Besucherparkplätze stehen allen Besuchern im Plangebiet offen und nicht bloss den Besuchern der betroffenen Grundstücke (Verwaltungsgericht, B 2013/225, B 2013/226, B 2013/229).

Urteil vom 11. Juni 2014

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

In Sachen

X.Y., St. Gallen,

Beschwerdeführer 1,

K. und R.Z., St. Gallen,

Beschwerdeführer 2,

alle vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Walter Locher, Museumstrasse 35, Postfach 41, 9004 St. Gallen,

und



St.Galler Gerichte

A.T., St. Gallen,

Beschwerdeführer 3,

vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Christoph Bürgi, Blumenbergplatz 1, 9000 St. Gallen,

gegen

Baudepartement des Kantons St. Gallen, Lämmli Brunnenstrasse 54, 9001 St. Gallen,

Vorinstanz,

und

Politische Gemeinde St. Gallen, vertreten durch die Baubewilligungskommission,
Neugasse 3, 9004 St. Gallen,

Beschwerdebeteiligte,

betreffend

Umnutzung Besucherparkplätze zu privaten Zwecken

hat das Verwaltungsgericht festgestellt:

1./ a) K. und R.Z., X.Y. und A.T., alle St. Gallen, sind je Eigentümer der 523 m², 472 m² und 469 m² grossen Grundstücke Nrn. F6144, F6145 und F6146, alle Grundbuch St. Gallen Ost (St. Fiden) sowie je zweier Tiefgaragenplätze und eines Abstellraums auf der gemeinschaftlichen Parzelle Nr. F6134. Die Grundstücke sind Teil einer Gesamtüberbauung, die im Ortsteil St. Georgen liegt. Gemäss Zonenplan der Stadt St. Gallen vom 6. November 2001 ist diese der Wohnzone W2a zugeteilt. Massgeblich ist der Gestaltungsplan mit besonderen Vorschriften (abgekürzt BesV) "Kammelenberg Ost II" vom 14. September 2005 samt den richtungsweisenden Beilageplänen (Art. 1 Abs. 3 BesV). Das Plangebiet war ursprünglich identisch mit der Parzelle Nr. F6134. Nach der Abparzellierung beinhaltet das Plangebiet zusätzlich die zehn Grundstücke Nrn. F6144 bis F6153. Heute besteht das Stammgrundstück Nr. F6134 noch aus den



St.Galler Gerichte

internen Erschliessungsanlagen, dem nicht klassierten Fussweg zwischen der nördlichen Kammelenberg- und der südlichen Tutilostrasse, beides Gemeindestrassen 2. Klasse, sowie der Tiefgarage samt den Abstellräumen.

b) Art. 3 BesV regelt die Erschliessung, Art. 4 BesV die Parkierung der Überbauung "Kammelenberg Ost II". Demnach sind die Parkierungsmöglichkeiten auf die unterirdische Parkgarage beschränkt. Oberirdisch sind einzig - an gut zugänglichen Stellen innerhalb des bezeichneten Mehrzweckbereichs entlang der Kammelenbergstrasse - maximal drei Besucherparkplätze erlaubt. Der Mehrzweckbereich dient nach Art. 3 Abs. 2 BesV verschiedenen Nutzungen wie den Hauszugängen, den Zugängen zur Parkgarage und der Ein- und Ausfahrt zur Tiefgarage, den Licht-, Belüftungs- und Ausstiegsschächten, den Besucherparkplätzen und Bepflanzungen. Für den Mehrzweckbereich gilt ein besonderes Gestaltungsgebot.

c) Die Baubehörde bewilligte am 13. Oktober 2006 die entsprechend dem Gestaltungsplan in drei Baureihen vorgesehene Überbauung mit zehn Einfamilienhäusern mit Bedingungen und Auflagen. Da für die geplanten drei Besucherparkplätze keine dauerhafte Markierung vorgesehen war, verlangte sie gemäss Auflage Ziff. IV/54 ein Korrektorgesuch. Die Bauherrin reichte dieses im Mai 2008 nach. Demnach waren im Mehrzweckbereich südlich entlang der Kammelenbergstrasse bzw. nördlich der Häuser auf den Grundstücken Nrn. F6144 und F. 6145 je ein Besucherparkplatz längs zur Strasse vorgesehen. Der dritte Besucherparkplatz war an der Ostseite des Hauses auf dem Grundstück Nr. F6146 platziert. Die Parkierungsflächen sollten als Schotterrasen gestaltet werden. Die Baubehörde bewilligte den Korrekturplan am 18. Juni 2008.

d) An der Schlusskontrolle vom 15. September 2011 stellte das Amt für Baubewilligungen fest, dass statt der drei zulässigen und bewilligten Besucherparkplätze fünf Abstellplätze erstellt worden waren. Derjenige auf Parz.-Nr. F6144 war zudem mit einer Parkverbotstafel ausgeschildert. Auf dem Grundstück Nr. F6145 waren statt des bewilligten Besucherparkplatzes zwei Abstellplätze realisiert worden, die nach Auskunft des Grundeigentümers ebenfalls nur privat genutzt werden sollten. Auf dem Grundstück Nr. F6146 fand sich anstelle des auf der Ostseite des Hauses bewilligten Parkplatzes ein Sitzplatz. Dafür waren auf der Nordseite zwei



Parkplätze errichtet worden, die nach Auskunft des Grundeigentümers allgemein zur Verfügung stehen sollten. Ebenfalls abweichend von der Baubewilligung waren die Abstellplätze statt mit Schotterrasen mit Sickerverbundsteinen versehen. Der noch freie Mehrzweckbereich war unterschiedlich mit Thuja, Buchs und einer Kirschlorbeerhecke bepflanzt und zum Teil mit ortsuntypischen weissen Steinen eingekiest.

B./ a) Auf Grund dieser Feststellungen erliess das Amt für Baubewilligungen am 22. September 2011 für die beiden überzähligen Parkplätze auf den Grundstücken Nrn. F6145 und F6146 ein Benützungsverbot und forderte die beiden Grundeigentümer auf, diese wirkungsvoll abzusperren. Weiter verlangte es, dass die drei restlichen Parkplätze innert Frist als Besucherparkplätze gekennzeichnet und beschriftet würden. Für den Fall der Nichtbefolgung drohte es die Ersatzvornahme an. Einem allfälligen Rekurs entzog es die aufschiebende Wirkung. Sodann ordnete es die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands an, wobei es verlangte, dass für die Gestaltung ein bestimmter Landschaftsarchitekt beizuziehen sei. Schliesslich machte es auf die Möglichkeit eines weiteren Korrekturgesuchs aufmerksam und behielt sich die Einreichung einer Strafanzeige vor.

b) Gegen diese Verfügung erhob der Eigentümer der mittleren Parz.-Nr. F6145 am 4. Oktober 2011 beim Baudepartement des Kantons St. Gallen Rekurs, die anderen zwei akzeptierten die vorsorgliche Massnahme bzw. Wiederherstellungsverfügung. Auf Grund einer ersten vorläufigen rechtlichen Beurteilung der verfahrensleitenden Sachbearbeiterin widerrief das Amt für Baubewilligungen am 21. November 2011 die angefochtene Verfügung hinsichtlich des Entzugs der aufschiebenden Wirkung und teilte der Rekursinstanz mit, dass der Rekurrent zwischenzeitlich ein Korrekturgesuch eingereicht habe. Die Sachbearbeiterin sistierte darauf das Rekursverfahren.

C./ a) Das Korrektur- bzw. Baugesuch des Eigentümers der Parz.-Nr. F6145 vom 4. Oktober 2011 bzw. 16. Januar 2012 beinhaltet ein auf 12,5 m Länge erweitertes und als privat bezeichnetes Parkierungsfeld. Auch der Eigentümer der Parz.-Nr. F6146 reichte am 4. Oktober 2011 ein Korrekturgesuch nach, womit die eigenmächtig erstellten Parkplätze und der illegale Sitzplatz nachträglich legalisiert werden sollten. Gegen diese beiden Gesuche, insbesondere gegen die private Nutzung der



St.Galler Gerichte

Besucherparkplätze, erhoben verschiedene Anwohner im Plangebiet der Gesamtüberbauung Einsprache.

b) Die Baubehörde bewilligte am 27. April 2012 je nur einen der jeweils beiden Parkplätze und verfügte, dass die widerrechtlich erstellten Parkierungsflächen als Wiesenflächen zu renaturieren und die verbleibenden Parkplätze als allgemein zugängliche Besucherparkplätze zu signalisieren seien. Ferner drohte sie die Ersatzvornahme an und schützte die Einsprachen entsprechend. Die beiden Beschlüsse stellte sie sodann auch den anderen Eigentümern der Überbauung "Kammelenberg Ost II" zu, die ebenfalls einen Besucherparkplatz auf ihrem Grundstück erstellt hatten, mithin auch den Eigentümern der Parz.-Nr. F6144, die ihrerseits auf den Beschluss vom 22. September 2011 hin kein eigenes Korrekturgesuch nachgereicht hatten.

D./ a) Gegen die beiden Beschlüsse vom 27. April 2012 erhoben am 14., 15. und 18. Mai 2012 die beiden Verfügungsadressaten sowie die Eigentümer des Nachbargrundstücks Nr. F6144 beim Baudepartement Rekurs, wobei sie um die kostenpflichtige Aufhebung der Beschlüsse bzw. Bewilligung der beiden Korrekturgesuche nachsuchten. Während die Verfügungsadressaten die Ansicht vertraten, die Aussenparkplätze auf ihren eigenen Grundstücken seien privat, das heisst diese dürften nur von ihnen selbst bzw. von den eigenen Besuchern benutzt werden, wehrten sich die Grundeigentümer von Parz.-Nr. F6144 dagegen, dass die beiden Aussenparkplätze auf den Nachbargrundstücken Nrn. F6145 und F6146 sämtlichen Bewohnern der Überbauung als Besucherparkplätze zur Verfügung gestellt werden müssten. Als Begründung, weshalb sie selbst kein eigenes Korrekturgesuch eingereicht hätten, brachten sie an, dass sie sich damit abgefunden hätten, den Aussenparkplatz nicht exklusiv nutzen zu dürfen, sondern diesen auch ihren eigenen Besuchern zur Verfügung stellen zu müssen. Darüber hinaus komme es für sie aber nicht in Frage, dass alle anderen Besucher der Siedlung auch hier parkieren würden.

b) Das Baudepartement nahm in der Folge das sistierte Rekursverfahren betreffend die Verfügung vom 22. September 2011 (Umgebungsgestaltung und Parkplätze, Herstellung des rechtmässigen Zustands, Nutzungsverbot) des Eigentümers der Parz.-Nr. F6145 wieder auf und entschied am 7. Oktober 2013 über die vier Verfahren in drei



St.Galler Gerichte

Entscheiden. Dabei trat es auf den Rekurs der Eigentümer des Grundstücks Nr. F6144 mangels Rechtsmittelbefugnis nicht ein, und wies die übrigen Rekurse ab, soweit es darauf eintrat, alles unter Kostenfolge.

E./ Gegen die drei Rekursentscheide erhoben die Eigentümer der Grundstücke Nr. F6144, F6145 und F6146 am 22. Oktober 2013 beim Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen einzeln Beschwerde. Mit Beschwerdebegründung vom 2. bzw. 12. Dezember 2013 beantragen sie übereinstimmend die kostenpflichtige Aufhebung der angefochtenen Rekursentscheide bzw. dass die auf den Grundstücken Nrn. F6145 und F6146 ohne Auflagen und Bedingungen bzw. ausschliesslich als Besucherparkplätze für die eigenen Besucher zu bewilligen seien. Eventuell sei die Sache zur Neuurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen.

F./ Das Baudepartement und die Baubewilligungskommission beantragen mit Vernehmlassung bzw. Schreiben vom 7. und 18. Februar 2014, die Beschwerden abzuweisen. Die Einsprecher bzw. Rekursgegner erklärten mit Eingabe vom 21. März 2014 bzw. 2. April 2014 den Verzicht ihrer Teilnahme am weiteren Verfahren.

G./ Die Beschwerdeführer 1 und 2 nahmen am 4. April 2014 zur Eingabe der Vorinstanz Stellung, was diese veranlasste, am 28. April 2014 ihrerseits nochmals Stellung zu nehmen.

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

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 Beschwerdeverfahren B 2013/225, B 2013/226 und B 2013/229 betreffen den gleichen Streitgegenstand, wobei sie die gleichen Tatbestands- und zum grössten Teil die gleichen Rechtsfragen aufwerfen. Mithin rechtfertigt es sich, die drei Beschwerden in einem einzigen Entscheid zu behandeln, auch wenn die Vorinstanz auf den Rekurs der Beschwerdeführer 2 nicht eingetreten ist, zumal sie sich mit deren Rekurs in einer Eventualbegründung auch materiell auseinandergesetzt hat. Als Adressaten der



angefochtenen Entscheide sind die Beschwerdeführer ohne Weiteres zur Ergreifung des Rechtsmittels berechtigt (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Die Beschwerdeeingaben sind rechtzeitig erfolgt und erfüllen grundsätzlich die formellen Voraussetzungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Dies gilt zumindest soweit, als die Beschwerdeführer ihre Beschwerden begründen (zur Begründungsobliegenheit siehe VerwGE B 2013/39 vom 16. April 2014 E. 1.2. ff., abrufbar unter: www.gerichte.sg.ch). Vor Verwaltungsgericht ist aber nur noch umstritten, ob die oberirdischen Parkplätze ausschliesslich privat (für die Beschwerdeführer selbst bzw. ihre eigenen Besucher) genutzt werden dürfen, oder ob diese allen Besuchern im Plangebiet Kammelenberg Ost II offen stehen. Unter dieser Einschränkung ist auf die drei Beschwerden einzutreten.

2. Zur Ergreifung eines Rechtsmittels sind nebst Adressaten einer Verfügung oder eines Entscheids auch Drittbetroffene legitimiert. Bei den rechtsmittelbefugten Dritten handelt es sich um Personen, die in der Regel ebenfalls direkt von der Verfügung betroffen sind, auch wenn ihre Rechte und Pflichten nicht in der angefochtenen Verfügung selbst geregelt sind; die Verfügung greift vielmehr auf andere Weise in ihre Rechte oder Interessen ein (M. Bertschi in: A. Griffel [Hrsg.], Kommentar VRG, 3. Auflage, Zürich, Basel, Genf 2014, §21 N 9).

2.1. Im Kanton St. Gallen ist eine weite Fassung der Rechtsmittelbefugnis vorgesehen. Nach Art. 45 VRP ist demnach jeder zum Rekurs oder zur Beschwerde befugt, der an der Änderung oder Aufhebung einer Verfügung oder eines Entscheids ein eigenes schutzwürdiges Interesse dartut. Nebst materiellem Rechtsschutzinteresse ist eine formelle Beschwer nötig (Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, St. Gallen 2003, N 386).

2.1.1. Die erforderliche formelle Beschwer liegt vor, wenn die rechtsuchende Person im Verfahren vor Vorinstanz teilgenommen hat und mit ihren Anträgen nicht oder nicht vollständig durchgedrungen ist. An der Anfechtung der Erwägungen eines Entscheids allein besteht kein schutzwürdiges Interesse. Aus der blossen, zu Unrecht erfolgten Beteiligung am vorinstanzlichen Verfahren folgt noch keine Legitimation, ausser im Fall einer (kostenmässigen) Belastung und in Bezug auf das Vorbringen, die Legitimation sei zu Unrecht verneint worden.



2.1.2. Ist wie im Kanton St. Gallen ein Einspracheverfahren vorgesehen, gehört dieses zum ordentlichen Verfahrensgang. Ohne entsprechende Teilnahme bereits am erstinstanzlichen Verfahren können Dritte folglich an den nachfolgenden Rechtsmittelverfahren nicht mehr teilnehmen. Auf das Erfordernis der formellen Beschwer kann einzig verzichtet werden, wenn jemand zu Unrecht und ohne eigenes Verschulden am vorinstanzlichen Verfahren nicht teilnehmen konnte, etwa weil ihm das Verfahren nicht bekannt war und auch nicht bekannt sein musste, oder wenn ihm zu Unrecht die Parteistellung versagt oder wenn diese erst durch den angefochtenen Entscheid begründet wurde (Bertschi, a.a.O., § 21 29 ff.; Cavelti/Vögeli, a.a.O., N 403 f.).

2.1.3. Den Beschwerdeführern 2 fehlt unbestrittenermassen die formelle Beschwer. Ihrer Ansicht nach kann auf dieses Erfordernis aber verzichtet werden, weil die beiden angefochtenen Beschlüsse auch die Rechtslage ihres Grundstücks betreffen. Sinngemäss machen sie damit geltend, ihre Parteistellung habe sich erst mit den beiden Bewilligungen betreffend die Nachbargrundstücke ergeben.

2.1.4. Die Baubehörde hat die beiden angefochtenen Beschlüsse den Beschwerdeführern 2 zwar unaufgefordert zugestellt. Die Aufnahme im Versandverteiler einer Verfügung allein begründet aber noch keine Berechtigung, diese auch anfechten zu können. Daran ändert auch nichts, dass die Rechtslage der Besucherparkplätze auf den Grundstücken F6144, F6145 und F6146 die gleiche ist. So wurde auch die ursprüngliche Bauherrin der Überbauung mit den beiden Beschlüssen bedient, obgleich diese unbestrittenermassen nicht rekurslegitimiert ist.

2.1.5. Dazu kommt, dass sich die Rechtslage mit den beiden Beschlüssen nicht verändert hat, auch wenn sich die Verfügung vom 22. September 2011, welche die Beschwerdeführer 2 - wie der Beschwerdeführer 3 - akzeptiert haben, und jene vom 27. April 2012, die hier Streitgegenstand bilden, im Wortlaut leicht unterscheiden. Während mit der ersteren in Ziff. 1.2 (einzig) verlangt wird, dass alle drei Besucherparkplätze als solche bezeichnet werden müssen, sind die beiden letzteren insofern konkreter formuliert, als diese festlegen, dass die Besucherparkplätze allgemein zugänglich und entsprechend zu signalisieren sind. An der Zweckbestimmung der Abstellplätze ändert sich damit jedoch nichts. Dass mit der



blossen Bezeichnung "Besucherparkplatz" nicht nur ein Parkplatz für Besucher der jeweiligen Grundeigentümer, sondern ein Parkplatz für Besucher der ganzen Überbauung gemeint ist, ergibt sich unabhängig von der ausdrücklichen Anordnung, diese als "allgemein zugänglich" zu bezeichnen. Spätestens nach der Schlusskontrolle, als die Baubehörde von den betroffenen Grundeigentümern verlangt hatte, dass die Besucherparkplätze als solche ausgeschildert werden müssten bzw. dass für eine private Nutzung ein Korrekturgesuch nachzureichen sei, musste auch den Beschwerdeführern 2 klar sein, dass mit der Bezeichnung "Besucherparkplatz" kein Parkplatz für ihre privaten Besucher gemeint sein konnte, wie die Vorinstanz zu Recht einwendet. Es wäre zweck- und sinnwidrig, in einem Plangebiet mit reiner Wohnnutzung nur einer bzw. maximal dreien von zehn Liegenschaften die Möglichkeit einzuräumen, ausschliesslich für eigene Besucher Besucherparkplätze zu ermöglichen. Dies liefe dem vorliegenden Gestaltungsplan entgegen, der eine einheitliche Wohnüberbauung mit städtebaulicher und freiräumlicher vorzüglicher und zweckmässiger Gestaltung anstrebt und die uniforme Überbauung der westlich angrenzenden Siedlung aus den Siebzigerjahren zu übernehmen hat (Art. 2 BesV). Der Sondernutzungsplan geht im Übrigen sogar so weit, dass er die Gestaltung des privaten Aussenbereichs und die Bepflanzungen im Plangebiet festschreibt (Art. 11 und 18 Abs. 1 und 2 BesV).

2.1.6. Das Gesetz definiert den Begriff "Besucherparkplatz" nicht näher. Gemäss Wortlaut ist ein Besucherparkplatz ein Parkplatz, der Besuchern vorbehalten ist. Anwohner sind von dessen Nutzung begriffsbedingt ausgeschlossen. Sie sollen ihre Autos auf privaten, auf eigenen oder gemieteten Parkplätzen abstellen. Besucherparkplätze sind insofern aber auch keine öffentlichen Parkplätze, die jedem x-beliebigen Dritten zur Verfügung stehen. Der Besucherkreis ergibt sich vielmehr entweder aus der konkreten Beschilderung oder aus den örtlichen Begebenheiten. Sofern die Nutzung nicht weiter eingeschränkt oder bestimmt wird, bedeuten Besucherparkplätze im Zusammenhang mit einem Sondernutzungsplan Abstellplätze für Besucher im Plangebiet. Dies trifft im besonderen Mass auf den vorliegenden Gestaltungsplan zu, dessen Plangebiet im Zeitpunkt seines Erlasses ein einziges Grundstück umfasst hat. Der Plan legt sodann eine Höchstzahl fest. Eine Mindestanzahl ist ebenso wenig vorgeschrieben wie die Eigentumsverhältnisse an den Besucherparkplätzen. Er bestimmt einzig, dass diese gut zugänglich im



Mehrzweckbereich anzuordnen seien. Hier sind gemeinschaftliche Anlagen (beispielsweise die Zu- und Wegfahrt der gemeinschaftlichen Tiefgaragenzufahrt) sowie private Anlagen (wie etwa Hauszugänge und Lüftungsschächte) zulässig. Vor diesem Hintergrund spielt es für die öffentlich-rechtliche Zweckbestimmung der Besucherparkplätze somit keine Rolle, ob diese nach der Abparzellierung im gemeinschaftlichen oder privaten Teil des Mehrzweckbereichs zu liegen kommen.

2.1.7. Vor diesem Hintergrund stellt die Auslegung der Verfügung vom 22. September 2011 durch die Beschwerdeführer, wonach die nachträglich bewilligten und erstellten Aussenparkplätze trotz Bezeichnung als Besucherparkplatz ausschliesslich privat genutzt werden dürften, sofern diese als "Parkplatz für Besucher der jeweiligen Liegenschaft" gekennzeichnet seien, eine eigentliche Wortklauberei dar, die keinen Rechtsschutz verdient (vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Auflage, Zürich/St. Gallen 2010, N 717). Dass diese spitzfindige Interpretation nicht bloss sinnwidrig, sondern geradezu widersprüchlich und treuwidrig ist, zeigt sich auch darin, dass die Beschwerdeführer 2 in Ziff. B II 6.1.2. ihrer Beschwerdebegründung vom 12. Dezember 2013 selber ausführen lassen, dass bei der blossen Bezeichnung "Besucherparkplatz" damit gerechnet werden müsse, dass Besucher der ganzen Siedlung hier parkieren würden und nicht bloss die tatsächlich Berechtigten. Tatsächlich ist dies insbesondere für eine uniforme Wohnüberbauung wie der vorliegenden nicht von der Hand zu weisen, wo hinsichtlich der architektonischen Gestaltung gemäss Art. 9 BesV eine vorzügliche Gesamtwirkung vorgeschrieben wird, die sich konkret aus der Einheitlichkeit hinsichtlich Massstäblichkeit, Formensprache, Materialwahl und Farbgebung ergibt. Dazu kommt, dass die Grundeigentümer selbst bei der Gestaltung des betroffenen Mehrzweckbereichs nicht frei sind (Art. 3 BesV). Auch darin zeigt sich, dass sich die Bezeichnungen "Besucherparkplatz" bzw. "allgemein zugängliche Besucherparkplätze" nicht zu unterscheiden vermögen.

2.1.8. Aus dem Gesagten folgt, dass die beiden angefochtenen Bewilligungen vom 27. April 2012 die Rechtslage auf dem Grundstück der Beschwerdeführer 2 nicht derart präzisiert bzw. abgeändert haben, dass sich deren Parteistellung erst durch sie ergeben hätte. Auf das Erfordernis der formellen Beschwer kann somit nicht ausnahmsweise verzichtet werden. Aus dem gleichen Grund begründet ihre Nichtteilnahme an den Verfahren der Nachbarn auch keine Gehörsverletzung, wie sie



geltend machen. Sollten die Beschwerdeführer 2 ihren Besucherparkplatz nun trotzdem mit "nur für Besucher der Liegenschaft Kammelenbergstrasse 00" oder ähnlich signalisieren, wäre die Baubehörde allein gestützt auf die Verfügung vom 22. September 2011 gehalten, den rechtmässigen Zustand wiederherzustellen. Wollte sie demgegenüber durchsetzen, dass der Besucherparkplatz auf der Parz.-Nr. F6144 ebenfalls mit dem Zusatz "allgemein zugänglich" bezeichnet werde, müsste sie dies - sofern sich die Beschwerdeführer 2 dazu nicht freiwillig bereit erklären sollte - noch zusätzlich verfügen.

2.2. Die Vorinstanz hat überdies auch verneint, dass die Beschwerdeführer 2 an der Anfechtung der Verfügungen die beiden Nachbargrundstücke Nrn. F6145 und F6146 betreffend ein Rechtsschutzinteresse hätten, zumal sie für ihren eigenen Parkplatz ein eigenes Umnutzungsgesuch stellen könnten bzw. müssten.

2.2.1. Die Beschwerdeführer 2 sehen ihr eigenes aktuelles schutzwürdiges Interesse neu darin begründet, dass die blossе Anordnung, wonach die Besucherparkplätze als solche zu beschriften seien, zu unpräzise sei. Sie stören sich dabei insbesondere daran, dass die entsprechende Beschilderung Besucher der ganzen Siedlung dazu verleiten könnte, auf den drei Besucherparkplätzen ihrer Überbauung zu parkieren, wovon auch der Besucherparkplatz auf ihrem Grundstück betroffen wäre.

2.2.2. Tatsächlich kann nicht ausgeschlossen werden, dass Besucher auch der südlichen (alten) Überbauung die drei Abstellplätze entlang der Kammelenbergstrasse nutzen werden. Dieses Problem ist in öffentlich-rechtlicher Hinsicht aber genauso belanglos wie der Umstand, dass mit der Beschriftung "Besucherparkplatz" nicht verhindert werden kann, dass auch Anwohner regelmässig ihre Fahrzeuge auf den für Besucher vorbehaltenen Parkplätzen abstellen. Davon abgesehen handelt es sich bei der vorliegenden baupolizeilichen Anordnung um eine Mindestanforderung. Den Beschwerdeführern steht es ohne Weiteres frei, die drei Besucherparkplätze darüber hinaus entsprechend den sonderbaurechtlichen Vorschriften zu kennzeichnen, zum Beispiel mit dem Zusatz "ausschliesslich für Besucher der Liegenschaften Kammelenbergstrasse 00/00a/00b/.../04b", wie es die Vorinstanz vorgeschlagen hat. Zudem haben die jeweiligen Grundeigentümer die Möglichkeit, ein entsprechendes



gerichtliches Verbot nach Art. 258 der Zivilprozessordnung (SR 272) errichten zu lassen und die Fehlbaren in der Folge zu verzeigen.

2.3. Aus dem Gesagten ergibt sich, dass die Beschwerdeführer 2 in der vorliegenden Streitsache weder formell beschwert sind noch ein schutzwürdiges Interesse haben. Die Vorinstanz ist somit zu Recht auf den Rekurs der Beschwerdeführer 2 nicht eingetreten, weshalb ihre Beschwerde abzuweisen ist.

2.4. Davon abgesehen hat die Vorinstanz den Rekurs der Beschwerdeführer 2 aber trotzdem materiell geprüft und ist dabei zum Schluss gekommen, dass dieser auch inhaltlich abzuweisen wäre. Nachdem diese ihre Beschwerde ihrerseits materiell begründet haben und das Gericht sich im Zusammenhang mit den Beschwerden der beiden anderen Beschwerdeführern ohnehin inhaltlich mit der in allen drei Fällen in etwa gleich lautenden Begründung auseinandersetzen muss, würden die Beschwerdeführer 2 durch das Nichteintreten auf ihren Rekurs somit auch keinen Schaden erleiden, wenn sie gleichwohl rekurslegitimiert gewesen wären und die Vorinstanz auf ihren Rekurs hätte eintreten müssen.

3. Nach Auffassung der Beschwerdeführer liegt der Grund dafür, dass die drei Besucherparkplätze lediglich den betroffenen Grundeigentümern zur Verfügung stehen, unter anderem darin, dass so weniger häufig entlang der öffentlichen Strasse parkiert werde. Sonderbaurechtlich sind insgesamt maximal 23 Abstellplätze vorgesehen, wovon drei Plätze den Besuchern vorbehalten sind. Weshalb nun weniger Autos auf der öffentlichen Strasse parkiert werden sollen, wenn die drei umstrittenen Besucherparkplätze exklusiv den drei Beschwerdeführern zugeteilt werden statt allen Anwohnern, ist nicht nachvollziehbar. Aus dem Sondernutzungsplan jedenfalls geht nicht hervor, dass die drei nördlichsten Liegenschaften entlang der Kammelenbergstrasse publikumsintensiver genutzt werden sollen als die sieben darunterliegenden. Mithin wären die meisten Besucher der Siedlung von der Benützung der Besucherparkplätze im Plangebiet ausgeschlossen. Damit würde genau das Gegenteil des Behaupteten eintreten, wenn die drei Besucherparkplätze nicht allen Anwohnern im Plangebiet offen stünden.



4. Weiter behaupten die Beschwerdeführer, mit der Abparzellierung des sonderbaurechtlichen Mehrzweckbereichs habe sich der Benutzerkreis der Besucherparkplätze geändert.

4.1. Die Zweckbestimmung der oberirdischen Parkplätze ist im Gestaltungsplan vom 14. September 2005 festgelegt. Dabei handelt es sich um einen öffentlich-rechtlichen Planerlass. Eine damit festgelegte Zweckbestimmung kann somit einzig durch die Änderung des entsprechenden Plans erfolgen (Art. 32 des Baugesetzes, sGS 731.1, abgekürzt BauG). Eine diesbezügliche privatrechtliche Abrede ist öffentlich-rechtlich ebenso unbeachtlich wie die Änderung der zivilrechtlichen Eigentumsverhältnisse. Dies wird etwa am Beispiel eines Grundstücks in der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen klar. Kauft beispielsweise ein Privater in dieser Zone eine ehemalige Schule oder ein Gebäude einer Landeskirche, bleiben diese trotz nunmehr rein privatrechtlicher Eigentumsverhältnisse einer rein privaten Nutzung entzogen. Dafür nötig wäre vorgängig eine Änderung der Zweckbestimmung gemäss Art. 32 BauG.

4.2. Die Beschwerdeführer wenden ein, im Grundbuch sei keine entsprechende (öffentlich-rechtliche) Beschränkung eingetragen worden. Davon abgesehen, dass die privatrechtlichen Eigentumsverhältnisse - die ohne Zutun der Planungsbehörde jederzeit wieder geändert werden können - für die Frage der sondernutzungsrechtlichen Zweckbestimmung ohne Belang sind, ist ohnehin sehr fraglich, ob eine entsprechende Beschränkung überhaupt Gegenstand einer solchen öffentlich-rechtlichen Anmerkung sein kann; angemerkt werden können lediglich dem Grundeigentümer durch individuell-konkrete Verfügung auferlegte Eigentumsbeschränkungen, nicht aber generell-abstrakte Anordnungen (vgl. dazu J. Schmid in: Honsell/Vogt/Geiser [Hrsg.], Basler Kommentar, 4. Auflage, Basel 2011, N 5 f. zu Art. 962 ZGB), wozu der vorliegende Sondernutzungsplan zählt, der sich auf eine grössere Siedlung von zahlreichen Einfamilienhäusern bezieht. Der Kanton St. Gallen hat auch noch keine eigentümerverbindliche Geobasisdaten bezeichnet, die Gegenstand des Katasters sein können (Art. 16 Abs. 3 des Geoinformationsgesetzes, SR 510.62). Mithin spielt es für die Zweckbestimmung der oberirdischen Parkplätze keine Rolle, dass der ursprünglich im gemeinschaftlichen Eigentum befindliche Mehrzweckbereich heute drei verschiedenen Privaten gehört. Die erst nachträgliche Festlegung der Grundstücksgrenzen spricht im Gegenteil dafür, dass die ursprünglich



für die ganze Siedlung festgelegten Besucherparkplätze auch weiterhin allen Anwohnern im Plangebiet zur Verfügung stehen sollen und nicht bloss einigen davon.

4.3. Die Beschwerdeführer machen sodann einen Verstoss gegen die verfassungsmässige Eigentumsfreiheit gemäss Art. 26 der Bundesverfassung (SR 101, abgekürzt BV) geltend.

4.3.1. Die Eigentumsfreiheit beinhaltet grundsätzlich auch die Baufreiheit (B. Heer, St. Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, N 1107). Grundrechte gelten aber nicht absolut, sondern können im Rahmen von Art. 36 BV eingeschränkt werden. Nötig dafür ist insbesondere eine gesetzliche Grundlage (Art. 36 Abs. 1 Satz 2 BV). Diese Voraussetzung setzt sich aus dem Erfordernis des Rechtssatzes und dem Erfordernis der Gesetzesform zusammen (Häfelin/Haller/Keller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 8. Auflage, Zürich/Basel/Genf, N 307). Zonen- und Nutzungspläne stellen zwischen Rechtssatz und Verfügung stehende Anordnungen dar, auf die teils die für generell-abstrakte Normen geltenden, teils die für Verfügungen massgebenden Grundsätze anzuwenden sind. Wegen der Tragweite des Nutzungsplans für die Betroffenen haben diese bei dessen Erlass von Bundesrechts wegen einen Anspruch auf rechtliches Gehör, wobei es unter Umständen genügt, wenn Einwendungen erst im Beschwerdeverfahren vorgebracht werden können. Ob ein Nutzungsplan nur anschliessend an seinen Erlass oder auch noch im Sinn einer akzessorischen Normenkontrolle bei späterer Anwendung angefochten werden kann, bestimmt sich in erster Linie danach, ob der Betroffene sich schon bei Planerlass über die ihm auferlegten Beschränkungen im Klaren sein konnte und welche Möglichkeiten er in diesem Zeitpunkt hatte, seine Interessen zu wahren. Die Gültigkeit des Plans muss stets dann in Zweifel gezogen werden können, wenn die gesetzlichen Vorschriften über die Ortsplanung geändert worden sind oder sich die tatsächliche Situation seit Erlass des Zonenplans in einer Weise gewandelt hat, dass das öffentliche Interesse an den auferlegten Eigentumsbeschränkungen untergegangen sein könnte (Art. 4 und Art. 33 Abs. 1 RPG; Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., N 944 ff.; Cavelti/Vögeli, a.a.O., N 692). Im Kanton St. Gallen ist dafür das Änderungsverfahren nach Art. 32 f. BauG vorgesehen.

4.3.2. Der vorliegende Gestaltungsplan wurde mit ausdrücklicher Zustimmung des damaligen Grundeigentümers erlassen (Art. 28 Abs. 1 BauG). Allein die Tatsache, dass



dieser das Plangebiet in der Folge parzelliert und für die sondernutzungsrechtliche Überbauung verkauft hat, stellt selbstredend keinen Änderungsgrund im Sinn von Art. 32 BauG dar. Bezüglich der sondernutzungsrechtlichen Vorschriften sodann ist den Käufern das Wissen des Verkäufers anzurechnen. Sollten diese einem Willensmangel erlegen sein, wären sie diesbezüglich auf den Zivilrechtsweg zu verweisen. Zu erwähnen ist immerhin, dass Sondernutzungspläne öffentlich und für jedermann einsehbar sind. Mithin war im Rahmen des Bewilligungsverfahrens nicht mehr zu prüfen, ob die Einschränkung, im Plangebiet oberirdisch lediglich allgemein zugängliche Besucherparkplätze erstellen zu dürfen, verhältnismässig sei oder nicht. Auf den verlangten Augenschein zur Frage, ob für Besucherfahrzeuge genügend Platz entlang der Kammelenbergstrasse sei, kann somit verzichtet werden (zur antizipierten Beweiswürdigung siehe unter anderem BGer 1C_700/2013 vom 11. März 2014 E. 3.2 oder BGer 2C_28/2012 vom 18. Juli 2012 E. 3.5.3). Alsdann ist die Frage, ob der Mehrzweckbereich vornehmlich zur allgemeinen oder zur privaten Nutzung diene, eine reine Rechtsfrage, deren Beantwortung sich nicht an Hand der dazu verlangten Besichtigung vor Ort ergeben kann (vgl. dazu Cavelti/Vögeli, a.a.O., N 966).

4.3.3. Dazu kommt, dass die Politische Gemeinde St. Gallen keine Pflichtparkplätze kennt, weder für Anwohner noch für deren Besucher (vgl. dazu Heer, a.a.O., N 710). Und wie gesagt schreibt auch der Gestaltungsplan die umstrittenen drei oberirdischen Parkplätze nicht vor. Im Gegenteil beschränkt Art. 4 Abs. 1 BesV die Parkierungsmöglichkeiten auf die unterirdische Parkgarage und nimmt davon einzig maximal drei Besucherparkplätze aus. Auch legt er nicht lagegenau fest, wo diese platziert werden müssen. Vorgeschrieben ist einzig, dass sie innerhalb des Mehrzweckbereichs erstellt werden. Die drei Grundeigentümer entlang der Kammelenbergstrasse sind somit öffentlich-rechtlich nicht verpflichtet, überhaupt Besucherparkplätze zu erstellen, weshalb die Pflicht, die oberirdisch erstellten Parkplätze allen Besuchern im Plangebiet zur Verfügung zu stellen, von Vornherein keine Eigentumsbeschränkung darstellen kann. Für die Korrekturbewilligung der Besucherparkplätze war im Gegenteil die unterschriftliche Zustimmung des betroffenen Grundeigentümers nötig (Art. 12 Abs. 1 lit. b des Reglements über den Vollzug der Bauordnung und des Reklamereglements vom 6. Dezember 2005 der Stadt St. Gallen; Juristische Mitteilungen des Baudepartements, 2001/IV Nr. 38 und 2002/III Nr. 24, abrufbar unter: www.jumi.sg.ch). Und wie gesagt, sollten sich die Beschwerdeführer



St.Galler Gerichte

beim Stellen der entsprechenden Baugesuche bzw. beim Kauf der mit den allgemein zugänglichen Besucherparkplätzen belasteten Grundstücke in einem Irrtum befunden haben, müssten sie sich zivilrechtlich wehren. Somit spielt es im vorliegenden Verfahren auch keine Rolle, ob die Verkaufsdokumente und Verkaufsverhandlungen diesbezüglich missverständlich waren oder ob die Verkäuferschaft ihnen beim Grundstückskauf gar zu Unrecht in Aussicht gestellt hatte, dass die sondernutzungsrechtliche Zweckbestimmung der drei oberirdischen Besucherparkplätze mit der Abparzellierung dahingefallen sei.

4.3.4. Sollten sich die Beschwerdeführer nicht damit abfinden können, ihre Besucherparkplätze allgemein zugänglich zu machen, stünde es ihnen aus öffentlich-rechtlicher Sicht immer noch frei, diese zu entfernen, und zwar ohne Abbruchbewilligung (Heer, a.a.O., N 865). Auch diese Möglichkeit zeigt auf, dass die Verpflichtung, die Besucherparkplätze allgemein zugänglich zu halten und entsprechend zu beschriften, das Eigentumsrecht der entsprechenden Grundeigentümer grundsätzlich nicht verletzen kann. Auch ohne Besucherparkplätze im Plangebiet wäre das Plangebiet hinreichend erschlossen. In diesem Fall wäre es an den begünstigten Grundeigentümern, ihren Besuchern einen Abstellplatz in der Tiefgarage anzubieten bzw. diese im Rahmen von Art. 37 Abs. 2 des Strassenverkehrsgesetzes (SR 741.01) in Verbindung mit Art. 19 der Verkehrsregelnverordnung (741.11) auf der Kammelenbergstrasse parkieren zu lassen. Der Umstand allein, dass möglicherweise auch Besucher ausserhalb der Überbauung Kammelenberg Ost II hier parkieren könnten, vermag daran wie gesagt nichts zu ändern.

4.3.5. Aus dem Gesagten folgt, dass der Forderung, die Besucherparkplätze auf den Parz.-Nrn. F6145 und F6146 sämtlichen Anwohnern der Überbauung Kammelenberg Ost II zugänglich zu machen, rechtlich nichts im Wege steht. Das Gleiche gilt, wie vorne in E. 2.1. klargelegt, grundsätzlich auch für den Besucherparkplatz auf Parz.-F6144 der Beschwerdeführer 2.

5. Zusammenfassend ist die Vorinstanz zu Recht zum Schluss gekommen, dass die Beschwerdeführer 2 nicht rekurslegitimiert seien und dass der Rekurs der



St.Galler Gerichte

Beschwerdeführer 1 und 3 abzuweisen sei. Die Beschwerden sind damit abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

6. In Streitigkeiten hat jener Beteiligte die amtlichen Kosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden (Art. 95 Abs. 1 VRP). Dem Verfahrensausgang entsprechend haben die Beschwerdeführer die amtlichen Kosten je zu einem Drittel zu bezahlen. Für die drei Verfahren erscheint eine Entscheidgebühr von je Fr. 2'000.-- bzw. insgesamt Fr. 6'000.-- angemessen (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12). Die Gebühr ist mit den geleisteten Kostenvorschüssen von je Fr. 2'500.-- zu verrechnen; der Mehrbetrag von je Fr. 500.-- ist zurückzuerstatten.

7. Die ausseramtliche Entschädigung wird den am Verfahren Beteiligten nach Obsiegen und Unterliegen auferlegt (Art. 98bis VRP). Die Beschwerdeführer haben ausgangsgemäss keinen Entschädigungsanspruch, weshalb ihre Entschädigungsanträge abzuweisen sind. Weitere Begehren um Entschädigung der Parteikosten liegen keine vor. Damit hat es sein Bewenden.

Demnach hat das Verwaltungsgericht

zu Recht erkannt:

1./ Die Beschwerdeverfahren B 2013/225, B 2013/226 und B 2013/229 werden vereinigt.

2./ Die Beschwerden werden abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.

3./ Die amtlichen Kosten für die drei Beschwerdeverfahren von insgesamt Fr. 6'000.-- bezahlen die Beschwerdeführer zu je einem Drittel. Die Kostenanteile von je Fr. 2'000.-- werden mit den geleisteten Kostenvorschüssen von je Fr. 2'500.-- verrechnet; die Mehrbeträge von je Fr. 500.-- werden zurückerstattet.

4./ Ausseramtliche Kosten werden keine entschädigt.

V. R. W.



St.Galler Gerichte

Der Präsident:

Der Gerichtsschreiber:

lic. iur. Beda Eugster

lic. iur. Stephan Schärer