



Fall-Nr.:	23-6351
Stelle:	Generalsekretariat Bau- und Umweltdepartement
Instanz:	Bau- und Umweltdepartement
Publikationsdatum:	28.11.2024
Entscheiddatum:	17.09.2024

BUDE 2024 Nr. 077

Baurecht, Verfahrensrecht, Art. 22 Abs. 1 RPG, Art. 16 und 24 VRP, Art. 136 Abs. 1 und 2 und Art. 159 PBG, Art. 162 GG. Vorliegend war die Frage der Baubewilligungspflicht einer Umnutzung eines ehemaligen Alters- und Schwesternheims in eine Flüchtlingsunterkunft für vorwiegend männliche Jugendliche und junge Erwachsene zu prüfen. Zunächst stellte das Bau- und Umweltdepartement fest, dass die Vorinstanz die Eingabe des Rekurrenten nicht lediglich als aufsichtsrechtliche Anzeige hätte entgegennehmen dürfen, sondern über die gestellten Anträge in einer formellen Verfügung mit ordentlicher Rechtsmittelbelehrung hätte entscheiden müssen (Erw. 4.4 und 4.5). Die strittige Umnutzung stellt eine baurechtlich (grundsätzlich) relevante Zweckänderung dar (Erw. 5.2.4). Bei einer Umnutzung im Rahmen der bisherigen bzw. bewilligten Belegung ist jedoch nicht mit einer derart deutlichen Zunahme von Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen, dass die Umnutzung baubewilligungspflichtig wäre (Erw. 5.3.3.5). Bei einer erheblichen Kapazitätssteigerung – vorliegend soll die ursprünglich bewilligte Belegung um nahezu 100 Prozent (von 59 Personen auf 116 Personen) erhöht werden – können hingegen mehr als geringfügige Auswirkungen auf Raum und Umwelt zumindest nicht mehr ausgeschlossen werden; entsprechend hält das BUD eine Prüfung der Erweiterung im Rahmen eines Baubewilligungsverfahrens für angezeigt. Gutheissung des Rekurses. Mit Entscheid B 2024/197 VerwGE vom 13. Oktober 2025 wurde die Beschwerde abgewiesen.

BUDE 2024 Nr. 77 finden Sie im angehängten PDF-Dokument.



23-6351

Entscheid Nr. 77/2024 vom 17. September 2024

Rekurrent

A.____
vertreten durch MLaw & BA Phil. Raphael Fisch, Rechtsanwalt, Zür-
cherstrasse 19, 9500 Wil

gegen

Vorinstanz

Gemeinderat Z.____ (Rekursionsentscheid vom 15. August 2023)

Rekursbeteiligte

Baukommission Z.____

Betreff

Umnutzung des ehemaligen Alters- und Schwesternheims S.____ in
ein Flüchtlingszentrum



Sachverhalt

A.

A.____ ist Eigentümer von Grundstück Nr. 001, Grundbuch Z.____, das mit dem Gebäude Vers.-Nr. 003 (ehemalige Klinik S.____) überbaut ist, in welchem die C.____ AG verschiedene medizinische Leistungen erbringt. Die Längsfassaden des Gebäudes sind nach Süden und Norden ausgerichtet. Die nordwestliche Gebäudeecke ist mit der Schmalseite des seinerseits nach Westen und Osten orientierten Gebäudes des ehemaligen Alters- und Schwesternheims S.____ (Vers.-Nr. 004) auf dem Nachbargrundstück Nr. 002 zusammengebaut. Dieses wiederum weist an der nordöstlichen Ecke seiner Ostfassade einen senkrecht nach Osten vorspringenden Erweiterungsbau auf (ehemaliges "Kafi"). Die zwischen den Gebäuden liegende Fläche erstreckt sich bis zur östlich vorbeiführenden Bahnhofstrasse (Kantonsstrasse), über welche beide Grundstücke erschlossen werden, und umfasst Grün- und Erschliessungsflächen sowie Parkfelder. Das Grundstück Nr. 002 steht im Eigentum von B.____. Beide Grundstücke liegen gemäss geltendem Zonenplan der Gemeinde Z.____ vom 18. Juli 1994/29. April 2014 in der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen (ZöBA).

B.

Über Medienmitteilung und Information der Nachbarn vom 7. Dezember 2022 wurde bekannt, dass B.____ das ehemalige Alters- und Schwesternheim dem Trägerverein Integrationsprojekte St.Gallen (TISG) zumindest vorübergehend als Unterkunft für Flüchtlinge zur Verfügung stellt. Der TISG erfüllt im Auftrag aller St.Galler Gemeinden Aufgaben in der Unterbringung und Betreuung sowie der sozialen und beruflichen Integration von Flüchtlingen. An einer Informationsveranstaltung vom 13. Dezember 2022 wurde ein teilweiser Bezug des Gebäudes bereits ab 9. Januar 2023 in Aussicht gestellt. Die C.____ AG und A.____ wandten sich in der Folge über ihren Rechtsvertreter MLaw & BA Phil. Raphael Fisch, Rechtsanwalt, Wil, mit Schreiben vom 14. Dezember 2022 an B.____ sowie mit Schreiben vom 23. Dezember 2022 an die Gemeinde bzw. an die Baukommission und Bauverwaltung Z.____. Mit letzterem Schreiben beantragten sie die Durchführung eines Baubewilligungsverfahrens und die Ansetzung einer Frist zur Einreichung eines nachträglichen Baugesuchs im Sinn von Art. 159 Abs. 1 Bst. b des Planungs- und Baugesetzes (sGS 731.1; abgekürzt PBG) sowie den (vorsorglichen) Erlass eines bis zum rechtskräftigen Abschluss des Baubewilligungsverfahrens geltenden Benützungsverbots als Flüchtlingsheim, mit Wirkung bereits vor dem 9. Januar 2023. Eventualiter sei sofort eine anfechtbare Verfügung zu erlassen, wonach keine Baubewilligungspflicht für die Umnutzung bestehe. Mit Schreiben vom 30. Dezember 2022 teilte der Bausekretär der Gemeinde Z.____ mit, dass die Bauverwaltung Z.____ von der beabsichtigten Nutzung Kenntnis erhalten habe, diese aber als zonenkonform und zulässig erachte. Bauliche Massnahmen seien



nicht vorgesehen. Er sehe deshalb keinen Anlass, den Grundeigentümer zur Einreichung eines nachträglichen Baugesuchs aufzufordern oder der Baukommission sofort ein vorsorgliches Nutzungsverbot zu beantragen. Die Baukommission tagte wieder am 16. Januar 2023 und werde dann die Begehren von A.____ behandeln.

C.

a) Mit Schreiben vom 3. Januar 2023 erhob A.____ durch seinen Rechtsvertreter Rekurs, eventuell Rechtsverweigerungsbeschwerde beim Bau- und Umweltdepartement (Rekursverfahren Nr. 23-67). Es wurden folgende Anträge gestellt:

1. a) Es sei die Verfügung der Vorinstanz vom 30. Dezember 2022 betreffend vorsorgliches Nutzungsverbot der Liegenschaft-Nr. 002 («Alters- und Schwesternheim S.____») als Flüchtlingsheim aufzuheben und es sei i.S. von Art. 159 Abs. 1 Bst. b PBG bis zum rechtskräftigen Abschluss des ordentlichen Baubewilligungsverfahrens ein Benützungsverbot der Liegenschaft-Nr. 002 («Alters- und Schwesternheim S.____») als Flüchtlingsheim zu erlassen.

b) Dieses Verbot sei bereits superprovisorisch zu verfügen und zwar vor dem geplanten Einzug der Flüchtlinge am 9. Januar 2023. Es sei dem Entscheid betreffend vorsorgliches Nutzungsverbot die aufschiebende Wirkung zu entziehen.
2. Eventualiter sei die vorliegende Eingabe als Rechtsverweigerungsbeschwerde entgegenzunehmen und es sei die Gemeinde Z.____ umgehend anzuweisen, sofort ein vollstreckbares Nutzungsverbot der Liegenschaft-Nr. 002 («Alters- und Schwesternheim S.____») als Flüchtlingsheim zu erlassen.
3. Unter Kosten- und Entschädigungsfolge (zzgl. MwSt.).

b) Mit Zwischenentscheid Nr. 7/2023 vom 9. Januar 2023 wies das Bau- und Umweltdepartement den Antrag auf superprovisorische Anordnung eines Benützungsverbots für das Grundstück Nr. 002 als Flüchtlingsheim bis zum rechtskräftigen Abschluss des ordentlichen Baubewilligungsverfahrens ab. Gleichzeitig wurde dem Rekurrenten Frist zur Leistung eines Kostenvorschusses angesetzt und wurden die Baukommission Z.____ und B.____ zur Rekursvernehmlassung eingeladen.

c) Am 16. Januar 2023 fällte die Baukommission Z.____ folgenden Beschluss:

1. Die Eingabe der C.____ AG und von A.____ wird als Anzeige behandelt. Ihr wird keine Folge gegeben.
2. Auf die Erhebung amtlicher Kosten wird verzichtet.



3. Das Begehren der Anzeiger um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird abgewiesen.

In der Begründung wurde in formeller Hinsicht ausgeführt, dass die Baukommission mit der Eingabe vom 23. Dezember 2022 auf einen möglicherweise rechtswidrigen Zustand hingewiesen werde, welcher mit einem Baubewilligungsverfahren und einem Nutzungsverbot behoben werden solle. Die Eingabe werde deshalb als Anzeige entgegengenommen und behandelt. In materieller Hinsicht hielt die Baukommission im Wesentlichen fest, dass die Nutzung des Alters- und Schwesternheims S.____ als Flüchtlingszentrums gemäss bisheriger Rechtsprechung keine bewilligungspflichtige Umnutzung darstelle, zumal sie auf eineinhalb Jahre befristet sei und ohne bauliche Veränderungen erfolge. Entsprechend falle auch der Erlass eines Nutzungsverbots ausser Betracht. Gegen den Beschluss über eine Anzeige stehe kein ordentliches Rechtsmittel – indessen der aufsichtsrechtliche Weg – zur Verfügung.

d) Der B.____ beantragte mit Vernehmlassung vom 19. Januar 2023, es sei auf den Rekurs Nr. 23-67 nicht einzutreten und die Rechtsverweigerungsbeschwerde abzuweisen. Die Baukommission Z.____ stellte mit Eingabe vom 20. Januar 2023 den gleichlautenden Antrag. In ihrer Begründung machte sie in Bezug auf den Rekurs insbesondere geltend, es sei kein Anfechtungsobjekt gegeben. In Bezug auf die Rechtsverweigerungsbeschwerde verwies sie auf ihren zwischenzeitlich am 16. Januar 2023 gefällten Beschluss.

D.

a) Mit Eingabe vom 3. Februar 2023 erhob A.____ durch seinen Rechtsvertreter gegen den Beschluss der Baukommission Z.____ vom 16. Januar 2023 Rekurs beim Bau- und Umweltdepartement (Rekursverfahren Nr. 23-858). Es wurden folgende Anträge gestellt:

1.
 - a) Es sei die Verfügung der Vorinstanz vom 16. Januar 2023 betreffend Baubewilligungspflicht für die Umnutzung der Liegenschaft-Nr. 002 («Alters- und Schwesternheim S.____») in ein Flüchtlingsheim aufzuheben.
 - b.1) Es sei festzustellen, dass für die Umnutzung der Liegenschaft-Nr. 002 («Alters- und Schwesternheim S.____») in ein Flüchtlingsheim das ordentliche Baubewilligungsverfahren durchzuführen sei, und es sei die Vorinstanz anzuweisen, dieses durchzuführen.
 - b.2) Es sei diesfalls i.S. von Art. 159 Abs. 1 Bst. b PBG bis zum rechtskräftigen Abschluss des ordentlichen Baubewilligungsverfahrens ein Benützungsverbot der Liegenschaft-Nr. 002 («Alters- und Schwesternheim S.____») als Flüchtlingsheim zu erlassen.
 - c.1) Eventualiter sei festzustellen, dass für die Umnutzung der Liegenschaft-Nr. 002 («Alters- und Schwes-



ternheim S.____) in ein Flüchtlingsheim das ordentliche Baubewilligungsverfahren durchzuführen sei, sofern mehr als 58 Personen beherbergt werden.

c.2) Es sei diesfalls i.S. von Art. 159 Abs. 1 Bst. b PBG bis zum rechtskräftigen Abschluss des ordentlichen Baubewilligungsverfahrens ein Benützungsverbot der Liegenschaft-Nr. 002 («Alters- und Schwesternheim S.____») als Flüchtlingsheim für mehr als 58 Personen zu erlassen.

2. Eventualiter sei die vorliegende Eingabe als Rechtsverweigerungsbeschwerde entgegenzunehmen und es sei die Gemeinde Z.____ anzuweisen, eine anfechtbare Verfügung über die Baubewilligungspflicht zu erlassen.

3. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen (zzgl. MwSt).

b) Noch während der Vernehmlassungsfrist für die Baukommission Z.____ und B.____ und mit Blick auch auf das bereits anhängige Rekursverfahren Nr. 23-67 nahm die zuständige Sachbearbeiterin der instruierenden Rechtsabteilung des Bau- und Umweltdepartementes telefonisch Kontakt mit den Beteiligten auf, um die Möglichkeit einer einvernehmlichen Lösung der beiden Verfahren abzuklären.

c) Mit Vernehmlassung vom 27. März 2023 erklärte die Baukommission Z.____, am Beschluss vom 16. Januar 2023 festzuhalten. Die Anträge von A.____ seien vollumfänglich abzulehnen. Bei ihrem Beschluss handle es sich nicht um eine Verfügung; sie habe die rekurrentische Eingabe vom 23. Dezember 2022 vielmehr als Anzeige behandelt. Ein Rekurs wäre sodann an den Gemeinderat Z.____ zu richten. B.____ beantragte mit Schreiben vom 27. März 2023, die Anträge seien abzulehnen, soweit auf diese überhaupt einzutreten sei, unter Kosten- und Entschädigungsfolge, namentlich auch für einen Ertragsausfall.

d) Die beiden Vernehmlassungen wurden den Beteiligten mit Schreiben vom 6. April 2023 zugestellt. Die zuständige Sachbearbeiterin teilte dem rekurrentischen Rechtsvertreter in der Folge telefonisch mit, dass die Verfahren mangels Zuständigkeit des Bau- und Umweltdepartementes zur weiteren Bearbeitung an den Gemeinderat Z.____ überwiesen würden, soweit an ihnen festgehalten werde.

E.

a) Über seinen Rechtsvertreter erklärte A.____ mit Schreiben vom 24. Mai 2023 den Rückzug des Rekurses Nr. 23-67. In diesem Verfahren wurde sodann seitens B.____ mit E-Mail vom 25. Mai 2023 auf eine ausseramtliche Entschädigung verzichtet.



b) Mit BUDE Nr. 54/2023 vom 1. Juni 2023 wurde in der Folge zum einen der Rekurs Nr. 23-67 zufolge Rückzugs als erledigt vom Protokoll des Bau- und Umweltdepartementes abgeschrieben. Zum andern wurde auf den Rekurs Nr. 23-858 mangels Zuständigkeit des Bau- und Umweltdepartementes nicht eingetreten und die Eingabe von A.____ zur weiteren Bearbeitung an den Gemeinderat Z.____ überwiesen.

c) Am 15. August 2023 fällte der Gemeinderat Z.____ folgenden Beschluss:

1. Auf den Rekurs von A.____ wird nicht eingetreten.
2. Die Rechtsverweigerungsbeschwerde von A.____ wird abgewiesen.
3. A.____ bezahlt eine Entscheidgebühr in Höhe von Fr. 2'700.–.
4. Das Begehren von A.____ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird abgewiesen.
5. Das Begehren von B.____ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird abgewiesen.

In den Erwägungen führt der Gemeinderat Z.____ aus, dass der Beschluss der Baukommission Z.____ vom 16. Januar 2023 keine anfechtbare Verfügung darstelle und folglich auf den Rekurs mangels Anfechtungsobjekts nicht eingetreten werden könne. Demgegenüber sei ein schutzwürdiges Interesse von A.____ an der Behandlung der von ihm erhobenen Rechtsverweigerungsbeschwerde zu bejahen. Die Beschwerde sei jedoch abzuweisen, da die Baukommission Z.____ zu Recht eine Bewilligungspflicht verneint habe. Deshalb und da die umstrittene Nutzung auch materiell rechtmässig sei, werde auch kein Nutzungsverbot erlassen. Wäre auf den Rekurs einzutreten, so wäre er aus denselben Gründen wie die Rechtsverweigerungsbeschwerde abzuweisen.

F.

Gegen diesen Beschluss erhob A.____ über seinen Rechtsvertreter mit Schreiben vom 1. September 2023 Rekurs beim Bau- und Umweltdepartement (vorliegendes Verfahren Nr. 23-6351). Mit Rekursergänzung vom 2. Oktober 2023 werden folgende Anträge gestellt:

1. a) Es seien Ziffer 1, Ziffer 3 und Ziffer 4 des Entscheids der Vorinstanz vom 15. August 2023 aufzuheben.

b) Es sei auf den Rekurs vom 3. Januar 2023 einzutreten und es sei dieser gutzuheissen. Entsprechend sei festzustellen, dass für die Umnutzung der Liegenschaft-Nr. 002 («Alters- und Schwesternheim S.____») in ein Flüchtlingsheim das ordentliche Baubewilligungsverfahren durchzuführen sei.



- c) Es sei für die Umnutzung der Liegenschaft-Nr. 002 («Alters- und Schwesternheim S.____») in ein Flüchtlingsheim mit einer Kapazität von über 59 Personen bis zum rechtskräftigen Abschluss des ordentlichen Baubewilligungsverfahrens ein Benützungsverbot der Liegenschaft-Nr. 002 («Alters- und Schwesternheim S.____») als Flüchtlingsheim zu erlassen.
2. a) Eventualiter seien Ziffer 2, Ziffer 3 und Ziffer 4 des Entscheids der Vorinstanz vom 15. August 2023 aufzuheben.
- b) Diesfalls sei die Rechtsverweigerungsbeschwerde vom 3. Januar 2023 gutzuheissen und es sei die Gemeinde Z.____ anzuweisen, für die Umnutzung der Liegenschaft-Nr. 002 («Alters- und Schwesternheim S.____») in ein Flüchtlingsheim ein ordentliches Baubewilligungsverfahren durchzuführen und der Eigentümerin der Liegenschaft-Nr. 002 («Alters- und Schwesternheim S.____») deren Nutzung als Flüchtlingsheim mit einer Kapazität über 59 Personen bis zum Abschluss des ordentlichen Baubewilligungsverfahrens zu verbieten.
3. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen (zzgl. MwSt).

Zur Begründung wird im Wesentlichen geltend gemacht, dass der Entscheid der Rekursbeteiligten vom 16. Januar 2023 entgegen der vorinstanzlichen Auslegung nicht als aufsichtsrechtlicher Beschluss, sondern als Verfügung über die Baubewilligungspflicht zu betrachten sei. Für die Beurteilung der Baubewilligungspflicht seien sodann nicht die Kriterien zur Erteilung einer Baubewilligung ausschlaggebend; massgebend sei vielmehr nur, ob die Umnutzung so wichtige räumliche Auswirkungen auf die Umwelt und Nachbarn habe, dass ein Interesse an vorgängiger Kontrolle bestehe, was vorliegend zu bejahen sei. Im Weiteren wird eine Verletzung des rechtlichen Gehörs gerügt, dies unter anderem deshalb, weil der Rekurrent nach wie vor keine Einsicht in die Vereinbarung zwischen der Gemeinde Z.____, dem Grundeigentümer und dem TISG und in das geltende Sicherheitsdispositiv habe, obschon die Vorinstanz in ihrem Entscheid mehrfach Bezug auf diese Unterlagen nehme.

G.

- a) Mit Vernehmlassung vom 30. Oktober 2023 beantragt die Vorinstanz, den Rekurs abzuweisen.
- b) In der Folge ersucht die zuständige Sachbearbeiterin der instruierenden Rechtsabteilung des Bau- und Umweltsdepartementes die Vorinstanz vorerst telefonisch um Zustellung ergänzender Unterlagen und Angaben. Mit Schreiben vom 19. Januar 2024 wird der Vorinstanz sodann nochmals Gelegenheit zur Nachreichung bis 12. Februar 2024 gegeben, wobei insbesondere um Angabe der aktuellen Belegung des



Flüchtlingszentrums und – sofern die Vorinstanz auch keine auszugsweise Zustellung/Offenlegung des im angefochtenen Entscheid erwähnten «Betreuungs-, Betriebs- und Sicherheitskonzepts» in Erwägung ziehen sollte – die Übermittlung zumindest der (vermutungsweise vorhandenen) allgemeinen «Hausordnung» gebeten wird, sodann um Angaben zu Anzahl und zeitlicher Anwesenheit von Betreuungs- und Sicherheitspersonal usw. und – soweit vorhanden – um Übermittlung der restlichen Unterlagen (insbesondere Planunterlagen) zur Baubewilligung aus dem Jahr 1972 das umzunutzende Gebäude betreffend.

c) Mit Schreiben vom 26. Januar 2024 erneuert der Rekurrent sein Editionsbegehren und ergänzt dieses insofern, als die Vorinstanz auch anzuhalten sei, sich zur Nutzung des ehemaligen Alters- und Schwesternheims ab Sommer 2024 bzw. zu einer allfälligen Verlängerung des befristeten Mietverhältnisses zu äussern.

d) Am 12. Februar 2024 äussert sich die Vorinstanz per E-Mail zur rekurrentischen Eingabe vom 26. Januar 2024 und übermittelt die mit dem Grundeigentümer sowie mit dem TISG geschlossene Vereinbarung vom 30. November 2022 «über ein Flüchtlingszentrum mit Internatsbetrieb im Seniorenzentrum S.____» (mit Schwärzungen) sowie Aktennotizen der – (gemäss Ziff. 9.1 der Vereinbarung) in der Gemeinde Z.____ zu Sicherheitsthemen im öffentlichen Raum offenbar seit rund 12 Jahren bestehenden – «Vernetzungsgruppe» vom 16. Februar 2023, 11. Mai 2023 und 14. September 2023 (je mit Schwärzungen).

e) Mit Eingabe vom 19. April 2024 reicht der Rekurrent Ausdrucke einer E-Mail-Korrespondenz mit dem TISG ein betreffend Verlängerung der Nutzungsvereinbarung sowie bezüglich der Nutzung selbst.

H.

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

Erwägungen

1.

1.1 Soweit der Rekurrent Rekurs erhebt, ergibt sich die Zuständigkeit des Bau- und Umweltsdepartementes aus Art. 43^{bis} des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1; abgekürzt VRP).

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



1.3 Soweit der Rekurrent darüberhinaus den Erlass eines Nutzungsverbots beantragt, ergibt sich die grundsätzliche Zuständigkeit des Bau- und Umweltdepartementes aus Art. 18 VRP. Gemäss neuer verwaltungsgerichtlicher Rechtsprechung erlaubt diese Zuständigkeit jedoch nur den Erlass vorsorglicher Massnahmen während und für die Dauer eines vor dem Departement anhängigen Verfahrens. Für den beantragten Erlass eines Nutzungsverbots bis zum rechtskräftigen Abschluss eines Baubewilligungsverfahrens gestützt auf Art. 159 Abs. 1 Bst. b PBG ist gemäss der jüngsten Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtes von vornherein nur die politische Gemeinde zuständig (vgl. VerwGE B 2020/219 vom 29. März 2021 Erw. 4). Entsprechend ist die Zuständigkeit des Bau- und Umweltdepartementes zum Erlass eines Nutzungsverbots im Sinn und mit der Beschränkung einer vorsorglichen Massnahme nur für die Dauer des vorliegenden Verfahrens gegeben.

2.

Am 1. Oktober 2017 ist das PBG in Kraft getreten und das Baugesetz vom 6. Juni 1972 (nGS 8, 134; abgekürzt BauG) aufgehoben worden (Art. 172 Bst. a PBG). Der erstinstanzliche Beschluss erging am 16. Januar 2023. Mithin sind vorliegend grundsätzlich die Bestimmungen des PBG anwendbar, sofern sie gemäss Anhang zum Kreisschreiben «Übergangsrechtliche Bestimmungen im PBG» vom 8. März 2017 (Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2017//1) als unmittelbar anwendbar erklärt werden. Im Übrigen gelangen weiterhin das Baugesetz und das entsprechende Baureglement zur Anwendung.

3.

In formeller Hinsicht macht der Rekurrent eine Verletzung des rechtlichen Gehörs geltend, da die Vorinstanz den angefochtenen Entscheid ohne irgendeine vorgängige Mitteilung und ohne Zustellung der editi-
onsweise herausverlangten Unterlagen gefällt habe.

3.1 Der aus Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV) fliessende Anspruch auf rechtliches Gehör ist ein Verfahrensrecht und setzt ein hängiges Verwaltungsverfahren voraus (M. ALBERTINI, Der verfassungsmässige Anspruch auf rechtliches Gehör im Verwaltungsverfahren des modernen Staates, Abhandlungen zum schweizerischen Recht, Heft 637, Bern 2000, S. 206 f.). Er dient einerseits der Sachaufklärung und stellt andererseits ein persönliches Mitwirkungsrecht der Parteien dar. Zu den wesentlichen Inhalten gehören die Orientierung und die Möglichkeit zur Äusserung vor Erlass einer Verfügung, das Recht auf Akteneinsicht, das Recht auf Teilnahme am Beweisverfahren und der Anspruch auf Prüfung und auf einen begründeten Entscheid (u.a. STEINMANN/SCHINDLER/WYSS, in: Ehrenzeller et al. [Hrsg.], Die schweizerische Bundesverfassung, 4. Auflage, Zürich/St.Gallen 2023, Art. 29 N 58, 60 und 65 mit Hinweisen).



3.2 Der Gehörsanspruch ist formeller Natur. Wird eine Verletzung des Anspruchs festgestellt, muss der angefochtene Hoheitsakt grundsätzlich aufgehoben werden ohne Rücksicht darauf, ob die Anhörung für den Ausgang des Verfahrens relevant ist, das heisst die Behörde zu einer Änderung des Entscheids veranlassen wird oder nicht. Eine nicht besonders schwerwiegende Verletzung kann jedoch geheilt werden, wenn der Betroffene die Möglichkeit erhält, sich vor einer Beschwerdeinstanz zu äussern, die sowohl den Sachverhalt als auch die Rechtslage mit mindestens gleicher Kognition wie die Vorinstanz prüfen kann. So ist die Verweigerung des rechtlichen Gehörs oder die Verletzung der Begründungspflicht durch die erstentscheidende Behörde im Rekursverfahren heilbar, da die Rekursbehörden mit umfassender Kognition entscheiden (Art. 46 VRP). Die Heilung soll gleichwohl die Ausnahme bleiben, weil Betroffenen damit eine Instanz verloren gehen kann. Die Gehörsverletzung kann aber selbst bei einer schwerwiegenden Verletzung geheilt werden, wenn und soweit die Rückweisung der Sache an die Vorinstanz zu einem formalistischen Leerlauf und damit zu unnötigen Verzögerungen führen würde, die mit dem (der Anhörung gleichgestellten) Interesse der betroffenen Partei an einer beförderlichen Beurteilung der Sache nicht zu vereinbaren wären. Auch in diesem Fall muss die Rechtsmittelinstanz aber über die gleiche Kognition wie die Vorinstanz verfügen. Auch im Fall einer Heilung ist die Gehörsverletzung bei der Festlegung der Kosten- und Entschädigungsfolgen zu berücksichtigen (GVP 2014 Nr. 45 mit Hinweisen; STEINMANN/SCHINDLER/WYSS, a.a.O., Art. 29 N 25 ff.; T. TSCHUMI, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], Praxiskommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege [VRP], Zürich/St.Gallen 2020, Art. 24-26^{bis} N 8 f.; RIZVI/RISI, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], a.a.O., Art. 15-17 N 11 und 32).

3.3 Der Rekurrent macht zum einen geltend, auch bei bzw. nach einer Rückweisung der Angelegenheit aufgrund unklar geregelter Zuständigkeit hätte die Vorinstanz zwingend über das beabsichtigte Verfahren informieren und damit zumindest implizit die Möglichkeit zur Stellungnahme einräumen müssen. Dies sei nicht der Fall gewesen, weshalb auch ein von ihm an die Vorinstanz gerichtetes und grundsätzlich zu beachtendes Schreiben vom 17. August 2023 unberücksichtigt geblieben sei.

Die Vorinstanz weist in ihrer Vernehmlassung vom 30. Oktober 2023 darauf hin, dass vor der mit BUDE Nr. 54/2023 vom 1. Juni 2023 erfolgten Überweisung des Rekurses der Schriftenwechsel bereits vom Bau- und Umweltdepartement durchgeführt worden sei. Tatsächlich hatten sich sowohl der Grundeigentümer als auch die Rekursbeteiligte je mit Eingabe vom 27. März 2023 vernehmen lassen und waren die Eingaben den Verfahrensbeteiligten bereits am 6. April 2023 zugestellt worden. Die Überweisung an die Vorinstanz erfolgte sodann zwar ausdrücklich «zur weiteren Bearbeitung» (vgl. BUDE Nr. 54/2023 vom 1. Juni 2023 Dispositivziffer 2.b), womit offen gelassen wurde, ob die Vorinstanz einen zweiten Schriftenwechsel durchführen oder direkt



entscheiden würde. Der Rekurrent hätte jedoch zwischen der Überweisung und dem vorinstanzlichen Entscheid ausreichend Gelegenheit gehabt, die Ansetzung einer Frist zur nochmaligen Stellungnahme zu beantragen oder auch unaufgefordert eine Replik einzureichen (vgl. dazu RIZVI/RISI, a.a.O., Art. 15-17 N 30). Dass diese dann erst zwei Tage nach dem vorinstanzlichen Entscheid erfolgte und damit unberücksichtigt blieb, führt deshalb trotz mangelnder Ankündigung desselben durch die Vorinstanz nicht zu einer Gehörsverletzung.

3.4 Der Rekurrent sieht eine solche zum ändern auch in der nicht gewährten Einsicht in die Vereinbarung zwischen der Gemeinde Z.____, dem Grundeigentümer und dem TISG und in das geltende Sicherheitsdispositiv, auf welche Unterlagen sich die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid aber wiederholt stütze. Die Vorinstanz ist demgegenüber der Auffassung, der wesentliche Inhalt der Vereinbarung sowie des Mietvertrags zwischen dem TISG und dem Grundeigentümer sei im Entscheid wiedergegeben worden und das Sicherheitskonzept entspreche dem Standard in allen Asylunterkünften im Kanton St.Gallen. Dem Rekurrenten seien somit sämtliche relevanten Informationen mitgeteilt worden, die er für die Wahrung seiner Rechte benötige.

3.4.1 Der – auf kantonaler Ebene in Art. 16 Abs. 1 VRP geregelte – Anspruch auf Akteneinsicht ist grundsätzlich umfassend und bezieht sich auf sämtliche verfahrensbezogenen Akten, die geeignet erscheinen, Grundlage der betreffenden Anordnung zu bilden. Der Entscheid darüber, ob und welche Unterlagen relevant sind, ist allerdings dem Gesuchsteller oder der Gesuchstellerin zu überlassen; die Einsicht kann nicht mit der Begründung verweigert werden, die fraglichen Akten seien für den Verfahrensausgang belanglos. Von der Akteneinsicht ausgenommen sind interne Akten, wozu etwa Unterlagen gehören, denen für die Behandlung des Falls kein Beweischarakter zukommt und die einzig für den verwaltungsinternen Gebrauch bestimmt sind (wie Entwürfe, Anträge, Notizen, Mitberichte, Hilfsbelege usw.), nicht jedoch verwaltungsintern erstellte Berichte zu streitigen Sachverhaltsfragen. Allein die Bezeichnung «intern» ist somit nicht massgebend. Nach Art. 16 Abs. 1 VRP haben die Beteiligten sodann allgemein nur Anspruch auf Einsicht in die Akten, soweit nicht wichtige öffentliche oder schutzwürdige private Interessen entgegenstehen, worunter öffentliche Geheimhaltungsinteressen sowie verwaltungsspezifische Interessen, Sicherheitsinteressen, private Geheimhaltungsinteressen, Schutz anderer privater Interessen wie Wahrung des Persönlichkeitsschutzes oder von Geschäfts- und Berufsgeheimnissen sowie Schutz des Einsichtsberechtigten fallen. Einschränkungen des Akteneinsichtsrechts haben verhältnismässig zu sein. Die sich gegenüberstehenden Interessen sind im Einzelfall sorgfältig abzuwägen, und es sind allenfalls auch eine nur auszugsweise Einsicht oder die Schwärzung von Textstellen in Betracht zu ziehen (vgl. u.a. RIZVI/RISI, a.a.O., Art. 15-17 N 41, 45 f. und 51, mit Hinweisen; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Auflage, Zürich/St.Gallen 2020, N 1019 ff.). Wird die Einsichtnahme verweigert, so verpflichtet



Art. 16 Abs. 2 VRP, dies mit kurzer Begründung in den Akten zu vermerken. Der wesentliche Inhalt eines Aktenstücks, in das Einsicht verweigert wird, muss so weit mitgeteilt werden, als dies ohne Verletzung des zu schützenden Interesses möglich ist.

3.4.2 Vorliegend ist die Vorinstanz dem rekurrentischen Antrag auf (vollständige) Einsichtnahme im vorinstanzlichen Verfahren unbestrittenemassen nicht nachgekommen, ohne dies im angefochtenen Entscheid weiter zu begründen. Sie nimmt lediglich – wie bereits vorangehend die Rekursbeteiligte – Bezug sowohl auf die Vereinbarung zwischen der Gemeinde Z. ___ und dem TISG, welcher seinerseits die Liegenschaft vom Grundeigentümer gemietet habe, als auch auf das «Betreuungs-, Betriebs- und Sicherheitskonzept des Kantons St.Gallen». Dabei wird jedoch immerhin ergänzend ausgeführt, dass das Mietverhältnis auf anderthalb Jahre befristet sei und im Juli 2024 ende. Die maximale Belegung sei gemäss Vereinbarung auf 116 Personen begrenzt. Es sei aber nicht vorgesehen, das Gebäude durchgehend maximal zu nutzen. Die Unterbringung von Personen erfolge vielmehr nach Bedarf (Ziff. B.1.A). Das Flüchtlingszentrum werde sodann nach dem Betreuungs-, Betriebs- und Sicherheitskonzept des Kantons St.Gallen geführt. Die Sicherheit werde «in Zusammenarbeit mit der permanent anwesenden Betreuung, den Justizbehörden und Sicherheitsdiensten» gewährleistet. Das Konzept habe sich bisher in allen Zentren des TISG und des Kantons bewährt und gewährleiste ein hohes Mass an Sicherheit (Ziff. B.1.C). Die Erfahrungen in anderen Flüchtlingsunterkünften im Kanton St.Gallen zeigten, dass durch die permanent anwesende Betreuung, die Justizbehörden und Sicherheitsdienste Störungen und Sicherheitsprobleme vermieden werden könnten. Diese sorgten auch für eine genügende Hygiene (Ziff. B.2.E).

3.4.3 Auslöser für die Entscheide der Vorinstanz und der Rekursbeteiligten war die Forderung des Rekurrenten, es sei ein Baubewilligungsverfahren durchzuführen. Eine Baubewilligungspflicht ist grundsätzlich zu bejahen, wenn ein Vorhaben oder eine Nutzung so wichtige räumliche Auswirkungen auf die Umgebung zeitigt, dass ein Interesse der Öffentlichkeit oder der Nachbarn an der vorgängigen Überprüfung im Rahmen eines ordentlichen Verfahrens besteht (vgl. u.a. M. MÖHR, in: Bereuter/Frei/Ritter [Hrsg.], Kommentar zum Planungs- und Baugesetz des Kantons St.Gallen, Basel 2020, Art. 136 N 2 mit Hinweisen; nachstehend Erw. 5.1). Bereits zur Beurteilung der Baubewilligungspflicht – und nicht erst im Rahmen der Prüfung der Bewilligungsfähigkeit – sind Einspracheberechtigte deshalb so umfassend zu informieren, dass sie den Inhalt der vorgesehenen Veränderungen und damit Art und Umfang ihrer Betroffenheit überhaupt abschätzen können. Die Verweigerung der Herausgabe der Vereinbarung und des Sicherheitskonzepts, wie sie vom Rekurrenten beantragt wird, wurde wie erwähnt von der Vorinstanz nicht weiter begründet, und es wurde in den beiden vorinstanzlichen Verfahren offenbar auch keine auszugsweise Bekanntgabe im Sinn der Verhältnismässigkeit in Erwägung gezogen. Dabei dürften offensichtlich Interessen Dritter wie des (nicht am baurechtlichen Verfahren beteiligten) TISG in Bezug auf die Vereinbarung



bzw. wichtige öffentliche Geheimhaltungs- und Sicherheitsinteressen in Bezug auf das Sicherheitskonzept im Vordergrund gestanden haben. Tatsächlich ist nachvollziehbar, dass für die Beurteilung der Baubewilligungspflicht weder die spezifisch das Vertragsverhältnis betreffenden Regeln (wie Entschädigung usw.) noch die über den vorliegend interessierenden Betrieb eines Flüchtlingszentrums hinausgehenden Detailregelungen und Vereinbarungen des Kantons notwendig sind. Von Bedeutung ist hingegen nur, aber immerhin, insbesondere die maximal zu erwartende Belegung des konkret in Frage stehenden Zentrums, die Betreuungsdichte im Tages- und im Nachtbetrieb, die Organisation des Zugangs und der Innen- und vor allem auch Aussenräume, der allfällige Einsatz eines Sicherheitsdienstes und die Verantwortlichkeiten im Normalbetrieb und bei Notfällen. Im angefochtenen Entscheid hat die Vorinstanz immerhin die vorgesehene Nutzungsdauer und die maximale Belegung bekanntgegeben. Der darüber hinausgehende blosser Verweis auf eine «Zusammenarbeit der permanent anwesenden Betreuung, der Justizbehörden und Sicherheitsdienste» hingegen ist ebenso wie der Hinweis auf die guten Erfahrungen im Zusammenhang mit anderen Asylzentren im Kanton zu pauschal gefasst und erlaubt dem Rekurrenten keine ausreichend konkrete Einschätzung der ihn bzw. sein Grundstück allenfalls betreffenden Immissionen. Damit aber wurde sein Recht auf Auskunft bzw. der Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt.

3.4.4 Die Vorinstanz hat nun im Rahmen des vorliegenden Verfahrens die Vereinbarung auszugsweise bzw. mit Teilschwärzungen nachgereicht sowie Aktennotizen der Vernetzungsgruppe übermittelt, welche Informationen zum laufenden Betrieb beinhalten. Mit ihrer Nachreichung ist von einer Heilung des rechtlichen Gehörs auszugehen, wobei der Rekurrent zu Recht geltend macht, dass die Heilung bei der Verlegung der Kosten und beim Entscheid über den vorinstanzlichen Kostenentscheid zu berücksichtigen sein wird.

4.

In materieller Hinsicht rügt der Rekurrent zunächst, die Vorinstanz sei zu Unrecht nicht auf seinen Rekurs gegen den Beschluss der Rekursbeteiligten eingetreten.

4.1 Der Rekurrent macht geltend, dass es sich beim Beschluss der Rekursbeteiligten vom 16. Januar 2023 entgegen der vorinstanzlichen Auffassung um eine anfechtbare Verfügung über die Baubewilligungspflicht der Umnutzung handle, habe die Rekursbeteiligte eine solche inhaltlich doch eindeutig verneint und zwar unabhängig von der (möglichen oder tatsächlich in Anspruch genommenen) Beherbergungskapazität des ehemaligen Alters- und Schwesternheims. Der mit Eingabe vom 23. Dezember 2022 explizit gestellte Antrag auf Feststellung der Baubewilligungspflicht bzw. auf Erlass einer anfechtbaren Verfügung sei damit beantwortet worden. Auch die Vorinstanz selbst habe das Fehlen einer Baubewilligungspflicht mehrmals bestätigt. Als direkter Anstösser habe er aber ein schutzwürdiges Interesse am Erlass einer anfechtbaren Verfügung. Mit dem Entscheid werde eine konkrete



Rechtsbeziehung zwischen der Gemeinde und ihm in dem Sinne geregelt, als ihm als direkter Anstösser die Wahrung seiner Rechte im Rahmen eines baurechtlichen Einspracheverfahrens verwehrt würden. Es handle sich somit beim Beschluss der Rekursbeteiligten vom 16. Januar 2023 klar um eine anfechtbare baurechtliche Verfügung über die Baubewilligungspflicht und ein Nutzungsverbot.

4.2 Die Vorinstanz begründet ihr Nichteintreten auf den Rekurs im angefochtenen Entscheid damit, dass mit dem Beschluss vom 16. Januar 2023 keine konkrete verwaltungsrechtliche Rechtsbeziehung zwischen der Gemeinde Z. ___ und dem Rekurrenten verbindlich und hoheitlich geregelt worden sei. Aus dem Schreiben ergebe sich einzig, dass die Nutzung der Liegenschaft Nr. 002 als Flüchtlingszentrum aus Sicht der Rekursbeteiligten nicht baubewilligungspflichtig sei und deshalb kein Missstand bestehe, der durch ein Baubewilligungsverfahren und ein Nutzungsverbot behoben werden müsste. Es sei somit kein Baubewilligungs- oder Wiederherstellungsverfahren eröffnet worden, in welchem dem Rekurrenten Parteistellung zukommen würde. Entsprechend handle es sich beim Beschluss vom 16. Januar 2023 um keine anfechtbare Verfügung und könne auf den Rekurs mangels eines Anfechtungsobjekts nicht eingetreten werden.

4.3 Nach Art. 162 Abs. 1 des Gemeindegesetzes (sGS 151.2; abgekürzt GG) kann jede Person Mängel in der Führung der Verwaltung einer Gemeinde anzeigen. Die Aufsichtsbehörde bestätigt den Empfang, prüft die Angelegenheit und trifft wenn nötig Massnahmen. Sie stellt der anzeigenden Person eine schriftliche Stellungnahme zu (Art. 162 Abs. 2 GG). Mit der Anzeige können grundsätzlich alle Tatsachen, die im Rahmen der Staatsaufsicht ein Einschreiten gegen die Behörde von Amtes wegen erfordern, der Aufsichtsinstanz zur Kenntnis gebracht werden. Das aufsichtsrechtliche Verfahren ist grundsätzlich subsidiär und steht nach konstanter Praxis nicht zur Verfügung, wenn formelle Rechtsmittel zur Geltendmachung der behaupteten Verwaltungsfehler gegeben sind. Dies gilt jedenfalls, soweit das aufsichtsrechtliche Verfahren zur Durchsetzung lediglich privater Interessen des Anzeigers dienen soll und keine öffentlichen Interessen auf dem Spiel stehen, die ein Einschreiten der Aufsichtsbehörde von Amtes wegen erforderten. Aufsichtsrechtliches Einschreiten ist sodann nur zulässig, wenn klares Recht, wesentliche Verfahrensvorschriften oder öffentliche Interessen offensichtlich missachtet worden sind (Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 1999/III/36 und 2004/I/9; H.-R. ARTA, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], a.a.O., Überblick N 84 f. und 87; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., N 1199 ff.).

4.3.1 Die aufsichtsrechtliche Anzeige ist ein blosser Rechtsbehelf; sie vermittelt der anzeigenden Person weder Partei- noch Beteiligungsrechte und keinen Anspruch auf Erledigung, wenn auch zumindest auf eine Eingangsbestätigung und eine kurze schriftliche Stellungnahme der Aufsichtsbehörde. Dementsprechend steht dem Anzeiger oder der Anzeigerin auch kein ordentliches oder ausserordentliches Rechtsmittel zur Verfügung, sofern der Anzeige keine Folge geleistet wird; der



«Entscheid» der Aufsichtsbehörde unterliegt lediglich selbst wieder einer Aufsichtsanzeige (ARTA, a.a.O., Überblick N 84 f. und 86; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., N 1200 und 1209).

4.3.2 Dem Anzeiger oder der Anzeigerin ist eine ordentliche Anfechtungsmöglichkeit grundsätzlich auch dann verwehrt, wenn die Aufsichtsbehörde im Rahmen der Beurteilung der Anzeige bzw. des im konkreten Fall gerügten Verhaltens (unter anderem) inhaltlich die Frage einer Baubewilligungspflicht prüfen muss. Zu berücksichtigen ist jedoch, dass die aufsichtsrechtliche Anzeige als blosser Rechtsbehelf wie erwähnt grundsätzlich subsidiär ist, das heisst nur dann zur Verfügung steht, wenn keine ordentlichen oder ausserordentlichen Rechtsmittel gegeben sind. Daraus folgt, dass das Anzeigeverfahren dann nicht zur Anwendung kommen kann, wenn die anzeigende Person vom gerügten Verhalten in eigenen schützenswerten Interessen betroffen ist und ihr daraus entweder ein eigener Anspruch auf ein Handeln oder Unterlassen der Behörde oder auf Erlass einer anfechtbaren (Feststellungs-)Verfügung zukommt. Die betroffene Person muss diesfalls – wenn die Behörde untätig bleibt – den Weg der Rechtsverweigerungs- oder -verzögerungsbeschwerde nach Art. 88 ff. VRP wählen oder aber sich mit Rekurs gegen eine Stellungnahme der Behörde wehren können, welche inhaltliche Festlegungen enthält, von denen sie in besonderer Weise berührt oder betroffen ist; dies auch dann, wenn die Stellungnahme in formeller Hinsicht nicht als Verfügung ausgestaltet ist, also beispielsweise nicht als solche bezeichnet wurde oder keine Rechtsmittelbelehrung aufweist, ohne aber bereits nichtig zu sein. Ob die Verfügung die notwendigen Verfügungsmerkmale aufweist, bestimmt sich nach ihrem Inhalt und hängt grundsätzlich nicht von der Form der Anordnung ab, in der sie erlassen wurde. Aus der Missachtung von Formerfordernissen, welche eine mangelhafte Eröffnung darstellt, darf dem Betroffenen lediglich kein Nachteil erwachsen (Art. 24 VRP; Art. 35 und 38 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren [SR 172.021]; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., N 871 f.; ARTA, a.a.O., Überblick N 60; TSCHUMI, a.a.O., Art. 24-26^{bis} N 3, 6 f. und 10 ff.).

4.4 Der Beschluss der Rekursbeteiligten vom 16. Januar 2023 ist formell nicht als Verfügung bezeichnet und will von ihr wie von der Vorinstanz auch nicht als solche verstanden werden. Massgebend ist aber wie erwähnt der Inhalt einer Verfügung bzw. ob sie als verbindlicher behördlicher Akt klar erkennbar ist (vgl. TSCHUMI, a.a.O., Art. 24-26^{bis} N 19; GVP 2006 Nr. 59). Im Beschluss vom 16. Januar 2023 verneinte die Rekursbeteiligte klarerweise sowohl eine Bewilligungspflicht der umstrittenen Unterbringung von Asylsuchenden im ehemaligen Alters- und Schwesternheim S.____ als auch die Voraussetzungen für den Erlass eines Nutzungsverbots. Damit beantwortete sie inhaltlich die vom Rekurrenten in der Eingabe vom 23. Dezember 2022 gestellten Anträge, auch wenn sie die Prüfung der Vorbringen unter den Titel der aufsichtsrechtlichen Anzeige stellte. Der Rekurrent wiederum ist Eigentümer des unmittelbar an das Alters- und Schwesternheim S.____ anstossenden Grundstücks und des mit dem Heimgebäude baulich



verbundenen Gebäudes der C.____. Bei Durchführung eines Baubewilligungsverfahrens wäre er bereits aufgrund der tatsächlichen Nähe zweifellos einsprachelegitimiert (vgl. dazu u.a. MÖHR, a.a.O., Art. 137 N 7). Er weist zu Recht darauf hin, dass sich der Beschluss der Rekursbeteiligten für ihn in materieller Hinsicht insofern auswirkt, als ihm verwehrt bleibt, seine Rechte im Rahmen eines ordentlichen Baubewilligungsverfahrens geltend zu machen. Unter diesen Umständen war er umgekehrt dazu berechtigt, den Erlass einer Feststellungsverfügung zu verlangen für den Fall, dass seinem Antrag auf Durchführung eines Baubewilligungsverfahrens nicht stattgegeben werden sollte (vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., N 889; CAVELTI/VÖGELI, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St.Gallen – dargestellt an den Verfahren vor dem Verwaltungsgericht, St.Gallen 2003, N 560). Entgegen der Ansicht der Vorinstanz liegt demzufolge zumindest gegenüber dem Rekurrenten als grundsätzlich einspracheberechtigtem Nachbarn eine hoheitlich und verbindlich wirkende und entsprechend anfechtbare Regelung mit Verfügungscharakter vor.

4.5 Aus dem Gesagten folgt zum einen, dass bereits die Rekursbeteiligte die Eingabe vom 23. Dezember 2022 nicht lediglich als aufsichtsrechtliche Anzeige entgegennehmen durfte, sondern über die gestellten Anträge in einer formellen Verfügung mit ordentlicher Rechtsmittelbelehrung hätte entscheiden sollen. Zum andern hätte die Vorinstanz auf den gegen den Beschluss der Rekursbeteiligten vom 16. Januar 2023 erhobenen Rekurs eintreten müssen. Insoweit ist der vorliegende Rekurs zu Recht erhoben worden und ist Dispositivziffer 1 des vorinstanzlichen Entscheids vom 15. August 2023 aufzuheben. An sich wäre die Angelegenheit somit zur materiellen Behandlung des Rekurses an die Vorinstanz zurückzuweisen. Weil diese die Argumente und Vorbringen des Rekurrenten im angefochtenen Entscheid (vgl. dortige Ziffn. A.1.F und B.1.ff) jedoch bereits auch materiell behandelt hat, kann auf die Rückweisung verzichtet und im Folgenden in der Sache entschieden werden.

5.

Mit Eingabe vom 3. Februar 2023 an die Vorinstanz hatte der Rekurrent (in Ziff. 1.b.1 der Anträge) unter anderem beantragt, es sei festzustellen, dass für die Umnutzung des ehemaligen Alters- und Schwesernheims S.____ das ordentliche Baubewilligungsverfahren durchzuführen sei, und es sei die Rekursbeteiligte anzuweisen, dieses durchzuführen. Mit vorliegendem Rekurs (Ziff. 1.b der Anträge) erneuert der Rekurrent seinen Antrag auf Feststellung der Bewilligungspflicht der umstrittenen Umnutzung.

5.1 Gemäss Art. 22 Abs. 1 des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes (SR 700; abgekürzt RPG) dürfen Bauten und Anlagen nur mit behördlicher Bewilligung errichtet oder geändert werden. Bauten und Anlagen im Sinn dieser Bestimmung sind künstlich geschaffene und auf Dauer angelegte Einrichtungen, die in fester Beziehung zum Erdboden stehen und geeignet sind, die Vorstellung über die Nutzungs-



ordnung zu beeinflussen, sei es, dass sie den Raum äusserlich erheblich verändern, die Erschliessung belasten oder die Umwelt beeinträchtigen. Massstab dafür, ob eine bauliche Massnahme erheblich genug ist, um sie dem Baubewilligungsverfahren zu unterwerfen, ist die Frage, ob mit der Realisierung der Baute oder Anlage im Allgemeinen, nach dem gewöhnlichen Lauf der Dinge, so wichtige räumliche Folgen verbunden sind, dass ein Interesse der Öffentlichkeit oder der Nachbarn an einer vorgängigen Kontrolle besteht. Die Baubewilligungspflicht soll es mithin der Behörde ermöglichen, das Bauprojekt in Bezug auf seine räumlichen Folgen vor seiner Ausführung auf die Übereinstimmung mit der raumplanerischen Nutzungsordnung und der übrigen einschlägigen Gesetzgebung zu überprüfen (u.a. BGE 139 II 134 Erw. 5.2; Urteil des Bundesgerichtes 1C_416/2022 vom 21. März 2024 Erw. 2.1).

5.1.1 Gewisse Vorhaben können wegen ihres Betriebs und weniger wegen ihrer konstruktiven Anlage baubewilligungspflichtig sein (u.a. Urteil des Bundesgerichtes 1C_506/2023 vom 23. April 2024 Erw. 3.1 mit Hinweisen). Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung unterstehen sodann grundsätzlich auch reine Umnutzungen ohne bauliche Massnahmen der Baubewilligungspflicht. Eine solche Umnutzung ist nur dann nicht bewilligungspflichtig, wenn erstens auch der neue Verwendungszweck der in der fraglichen Zone zulässigen Nutzung entspricht und zweitens sich die Änderung hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf Umwelt und Planung als ausgesprochen geringfügig erweist (u.a. Urteile des Bundesgerichtes 1C_12/2022 vom 23. Januar 2023 Erw. 7.2 und 1C_558/2018 vom 9. Juli 2019 Erw. 2.4, je mit Hinweisen). Dagegen ist auch eine zonenkonforme Nutzungsänderung bewilligungspflichtig, wenn die mit der neuen Nutzung verbundenen Auswirkungen intensiver sind als die bisherigen, was bei einer deutlichen Zunahme der Immissionen der Fall ist (Urteil des Bundesgerichtes 1C_558/2018 vom 9. Juli 2019 Erw. 2.4 mit Hinweis u.a. auf 1C_285/2015 vom 19. November 2015 Erw. 4.3).

5.1.2 Der bundesrechtliche Begriff der bewilligungspflichtigen Bauten und Anlagen kann von den Kantonen weiter, nicht aber enger gefasst werden. Es bleibt den Kantonen vorbehalten, über den bundesrechtlichen Mindeststandard hinauszugehen und weitere Vorgänge der Bewilligungspflicht zu unterstellen. Hingegen können sie nicht von der Bewilligungspflicht ausnehmen, was nach Art. 22 RPG einer Bewilligung bedarf (u.a. Urteil des Bundesgerichtes 1C_379/2019 vom 7. August 2020 Erw. 2.1 mit Hinweisen). Der Kanton St.Gallen geht mit der Regelung der Baubewilligungspflicht in Art. 136 Abs. 1 PBG – Erstellung, Änderung und Beseitigung von Bauten und Anlagen bedürfen der Bewilligung – nicht über den bundesrechtlichen Mindestrahmen hinaus (vgl. MÖHR, a.a.O., Art. 136 N 1).

5.2 Vorliegend steht die Baubewilligungspflicht einer Umnutzung eines ehemaligen Alters- und Schwesternheims in ein Flüchtlingszentrum in Frage, für welche nach Angabe der Vorinstanz keine baulichen



Massnahmen notwendig (gewesen) sind. Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen ist zunächst zu prüfen, ob es sich bei dieser Umnutzung überhaupt um eine Zweckänderung handelt.

5.2.1 Die Rekursbeteiligte hatte das Vorliegen einer Zweckänderung verneint und im Beschluss vom 16. Januar 2023 ausgeführt, dass eine solche eine Veränderung des bisherigen Zwecks voraussetze bzw. Änderungen im Rahmen des bisherigen Zwecks nicht darunterfallen würden. Die Belegung eines bestehenden Beherbergungsbetriebs mit Asylsuchenden stelle keine Nutzungsänderung dar. Wie bisher dienten die Gebäude weiterhin der (vorübergehenden) Beherbergung von Personen. Ob es sich dabei um Kur- und Hotelgäste, Betagte oder um Asylsuchende handle, sei nicht von Bedeutung. Eine Unterscheidung dieser Personengruppen werde als Diskriminierung verstanden und beruhe auf subjektiven Vorstellungen und Ängsten. Sodann stelle ein Flüchtlingszentrum in der ZöBA zweifellos eine zulässige Nutzung dar. Die Rekursbeteiligte hält im Beschluss vom 16. Januar 2023 weiter fest, dass die Benutzung des ehemaligen Altersheims als Flüchtlingsunterkunft auf eineinhalb Jahre befristet sei und im Kontext der aktuellen Flüchtlingskrise stehe. Im Jahr 2022 sei die Zahl der Flüchtlinge drei Mal höher als noch im Jahr 2015. Die öffentliche Aufgabe zur Unterbringung der Personen mit Bleiberecht sei deshalb anspruchsvoll und in der Interessenabwägung mitzuberücksichtigen. Die Bewilligungspflicht gelte für Einrichtungen, die auf Dauer angelegt seien. Eine Nutzung für diese beschränkte Dauer, die zudem ohne bauliche Veränderungen erfolge, könne deshalb nicht als bewilligungspflichtig verstanden werden.

5.2.2 Die Vorinstanz bestätigt im angefochtenen Entscheid die Verneinung der Baubewilligungspflicht. Die Zonenkonformität eines Flüchtlingszentrums in der ZöBA sei gegeben, und für die Umnutzung seien keine baulichen Massnahmen erforderlich. Eine baubewilligungspflichtige Erhöhung der Kapazität finde nicht statt, weil bereits im bestehenden Altersheim die Zimmer als Doppelzimmer hätten genutzt werden können. Auch im Altersheimbetrieb wäre eine doppelte Belegung der bisher als Einzelzimmer genutzten Räume nicht baubewilligungspflichtig gewesen. Entscheidend sei, dass keine zusätzlichen Zimmer geschaffen würden. Gegen eine Baubewilligungspflicht spreche auch, dass die Nutzung als Flüchtlingsunterkunft nur befristet erfolge. Die vom Rekurrenten angeführten Mehrimmissionen und Sicherheitsbedenken seien unbegründet. Die Erfahrungen in anderen Flüchtlingsunterkünften im Kanton St.Gallen zeigten, dass durch die permanent anwesende Betreuung, die Justizbehörden und Sicherheitsdienste Störungen und Sicherheitsprobleme vermieden werden könnten. Diese sorgten auch für eine ausreichende Hygiene. Auch ein Mehrbedarf an Abstellplätzen für Motorfahrzeuge entstehe durch die Umnutzung nicht. Flüchtlinge verfügten nicht über eigene Fahrzeuge und die Anzahl der Betreuungspersonen, welche einen Parkplatz brauchen könnten, sei sicher nicht höher als in einem Altersheim. Zudem sei bei Flüchtlingen mit weniger Besucherverkehr zu rechnen als



bei einem Altersheim. Auch die brandschutztechnischen Anforderungen seien nicht höher als in einem Altersheim mit vielen Bewohnenden, welche schlecht zu Fuss seien.

5.2.3 Die Rekursbeteiligte wie die Vorinstanz berufen sich insbesondere auf die Urteile des Bundesgerichtes 1C_40/2010 vom 9. März 2010 betreffend Umnutzung des ehemaligen Beherbergungsbetriebs Landegg mit Unterkunfts-, Tagungs- und Schulungsräumen und 1C_285/2025 vom 19. November 2015 betreffend Umnutzung eines Ferienzentrums sowie auf BDE Nr. 82/2015 vom 7. Dezember 2025 (Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2015/IV/5) betreffend Umnutzung eines Kurhauses jeweils in ein Zentrum für Asylsuchende. In allen drei Fällen wurde die Bewilligungspflicht – zumindest soweit mit der Umnutzung keine erhebliche Mehrnutzung einhergeht – im Ergebnis zwar tatsächlich verneint, das Vorliegen einer Zweckänderung als solcher (zumindest indirekt) aber bestätigt. So wurde in BDE Nr. 82/2015 vom 7. Dezember 2015 ausgeführt, dass die Führung eines Asylzentrums doch erhebliche Unterschiede zum Betrieb eines Hotels bzw. eines hotelähnlichen Beherbergungsbetriebs aufweise. Entsprechend bedürfe es auch anderer Voraussetzungen, so insbesondere eines Betreuungs-, Betriebs- und Sicherheitskonzepts sowie einer Hausordnung. Das Sicherheitskonzept sehe eine tägliche Polizeipatrouille, Nachtwache, einen Sicherheitsangestellten sowie regelmässige polizeiliche Hauskontrollen vor. Der Betrieb eines Asylzentrums bedürfe auch weitergehender Massnahmen wie beispielsweise Möglichkeiten für Beschäftigung und Schulung von Asylsuchenden. Eine Baubewilligungspflicht könne diesbezüglich nicht von vornherein ausgeschlossen werden. Vielmehr könne – bei entsprechender Intensität der Änderung (Erhöhung des Benutzerkreises bzw. Auswirkungen auf die Umgebung) – ein Interesse der Öffentlichkeit oder der Nachbarn an einer vorgängigen Kontrolle dieser Umnutzung bestehen. Je nach den Auswirkungen, die der Betrieb zeitige, könne beispielsweise auch die rechtsverbindliche Festlegung von konkreten Betriebsvorschriften angezeigt sein. Dies hätte im Rahmen eines Baubewilligungsverfahrens zu erfolgen. Durch die Anpassung des Betriebskonzepts (von einem Hotelbetrieb zu einem Asylzentrum) werde somit eine Zweckänderung herbeigeführt, die allenfalls der Baubewilligungspflicht unterstehe.

5.2.4 Vorliegend steht die Umnutzung eines Alters- und Schwesternheims mit insgesamt 59 Plätzen (s. dazu nachstehend Erw. 5.3.3.2) für ältere und alte Menschen in ein Flüchtlingszentrum für vorwiegend männliche Jugendliche und junge Erwachsene (vgl. Protokolle der Vernetzungsgruppe sowie Beiträge unter www.tagblatt.ch vom 28. Dezember 2022 und 7. Juni 2024) zur Diskussion, auf welche sich die vorstehend wiedergegebenen Überlegungen in BDE Nr. 82/2015 in wesentlichen Punkten übertragen lassen. Die Bedürfnisse der beiden Nutzergruppen sind zweifellos unterschiedlich, die Organisation und der Tagesablauf eines Altersheims erfordern ein anderes Betriebs- und Beschäftigungskonzept als jene einer Flüchtlingsunterkunft für junge Menschen und setzt bereits mit Blick auf die körperliche wie



auch psychische Verfassung der zu betreuenden Bewohnerinnen und Bewohner andere Schwerpunkte. Auch vorliegend ist deshalb entgegen der Ansicht der Rekursbeteiligten von einer baurechtlich (grundsätzlich) relevanten Zweckänderung auszugehen.

5.3 Zu prüfen bleibt, ob die Zweckänderung auch baubewilligungspflichtig ist.

5.3.1 Nicht gefolgt werden kann diesbezüglich der Auffassung der Rekursbeteiligten wie auch der Vorinstanz, wonach eine Baubewilligungspflicht bereits mit Blick auf die Befristung der umstrittenen Nutzung zu verneinen sei. Vielmehr haben auch befristete Nutzungen den massgeblichen Vorschriften zu entsprechen und sind sie grundsätzlich bewilligungsfähig, wenn sie auch unbefristet zugelassen werden könnten (s.a. MÖHR, a.a.O., Art. 137 N 6 und 19 mit Hinweisen, wonach auch bei Zwischennutzungen die Zeitdauer eines Vorhabens allein nicht massgebend sein kann, sondern die Intensität der Auswirkungen auf Raum und Umwelt ausschlaggebend ist). Vorliegend wurde die – wie im Beschluss der Vorinstanz vom 15. August 2023 festgehalten – ursprünglich offenbar auf eineinhalb Jahre bzw. bis Ende Juli 2024 mietvertraglich festgelegte Befristung der umstrittenen Nutzung unterdessen um ein Jahr verlängert (vgl. den entsprechenden Beitrag unter www.tagblatt.ch vom 7. Juni 2024). Die Vorinstanz hatte eine entsprechende Nachfrage in ihrer Stellungnahme vom 12. Februar 2024 noch unbeantwortet gelassen, der Rekurrent in seiner Eingabe vom 19. April 2024 auf laufende Gespräche zwischen dem TISG, dem Grundeigentümer und der Vorinstanz verwiesen. Auch eine Zwischennutzung über «lediglich» eineinhalb Jahre übertrifft aber im Übrigen jedenfalls den in Art. 136 Abs. 2 PBG für (mutmasslich) bewilligungsfreie Vorhaben festgelegten zeitlichen Rahmen von drei Monaten.

5.3.2 Eine Voraussetzung für das Entfallen der Bewilligungspflicht ist die Zonenkonformität der neu vorgesehenen bzw. bereits aufgenommenen Nutzung. Das ehemalige Alters- und Schwesternheim S.____ liegt in einer ZöBA nach Art. 18 BauG. Wie die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid zu Recht festhält und im Rekurs unbestritten blieb, stellt die Unterbringung von Flüchtlingen eine öffentliche Aufgabe dar und ist die Zonenkonformität der Nutzung als solche damit vorliegend zweifellos gegeben (vgl. auch HETTICH/MATHIS, in: Griffl/Liniger/Rausch/Thurnheer [Hrsg.], Fachhandbuch Öffentliches Baurecht, Zürich/Basel/Genf 2016, N 1.72 und 3.35 mit Verweisen).

5.3.3 Um auf die Durchführung eines baurechtlichen Bewilligungsverfahrens verzichten zu können, darf die (ohne bauliche Massnahmen mögliche) strittige Umnutzung im Weiteren keine oder nur geringfügige Auswirkungen auf Raum und Umwelt haben.

5.3.3.1 Ausgangspunkt der Prüfung ist die Ermittlung der Nutzungskapazität bzw. die Frage, ob sich in Bezug auf die Anzahl untergebrachter Personen im Alters- und Schwesternheim mit der Umnut-



zung überhaupt eine Änderung bzw. Erweiterung ergibt. Aus dem Beschluss der Rekursbeteiligten vom 16. Januar 2023 und dem angefochtenen Entscheid vom 15. August 2023 (Ziffn. B.1.B und B.2.D) ergibt sich, dass das Gebäude – nebst einer Cafeteria mit rund 40 Sitzplätzen, Aufenthalts- und Büroräumen sowie Nebenräumen – über 58 Zimmer je mit Nasszelle verfügt, welche bisher als Einzelzimmer genutzt wurden. Die Auslastung Ende des Jahres 2022 betrug nach dem Umzug der Demenzabteilung an den Standort «T.____» offenbar jedoch weniger als 20 Personen und war bereits in den Jahren zuvor auf etwa die Hälfte gesunken (vgl. Beitrag unter www.tagblatt.ch vom 27. September 2022 [= rec.act. 3]). Die Vorinstanz wie auch die Rekursbeteiligte machen geltend, dass die konkrete Anzahl der Bewohnenden vor der Umnutzung nicht massgebend sei für die Kapazitätsberechnung. Bauten in der ZöBA könnten von ihrer Aufgabe her grösseren Nutzungsschwankungen unterliegen, die – wie bei Sport- und Freizeitanlagen – saisonaler Natur sein, aber auch von der Bedrohungslage abhängen könnten wie etwa bei Not- oder Zivilschutzunterkünften, von Kinderzahlen bei der Belegung von Schulhäusern oder auch von Anlässen und Veranstaltungen wie beim Gemeindesaal. Auch tiefe Nutzungen oder anhaltende Leerstände könnten zu einer veränderten Wahrnehmung von öffentlicher Infrastruktur führen, woraus sich ergebe, dass in der ZöBA eine hohe Bandbreite in der Nutzungsintensität immanent und damit zu dulden sei.

Diesen Ausführungen kann gefolgt werden. Abzustellen ist nicht auf den jeweils aktuellen tatsächlichen Stand der Kapazitätsauslastung; massgebend ist vielmehr, welche Kapazität ursprünglich bewilligt wurde bzw. bewilligt ist. Entsprechend kann es nicht darauf ankommen, dass die zulässige Nutzung in der Vergangenheit nicht oder immer weniger ausgeschöpft wurde (vgl. auch Urteil des Bundesgerichtes 1C_285/2015 vom 19. November 2015 Erw. 5.3; BDE Nr. 82/2015 vom 7. Dezember 2015 Erw. 5.5, in: Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2015/IV/5). Es ist aber – worauf wiederum der Rekurrent zu Recht hinweist – umgekehrt auch nicht massgebend, ob die tatsächlichen Verhältnisse eine höhere Nutzung erlauben würden, sofern diese nicht schon Teil der ursprünglichen Baubewilligung war. Auf den vorliegenden Fall bezogen ist es für die Bestimmung der bisherigen Nutzungskapazität und entsprechend der mit der Umnutzung zu erwartenden neuen Immissionen unerheblich, ob die Zimmer des früheren Alters- und Schwesternheims auch eine doppelte Belegung ermöglichen würden, wenn eine solche im Rahmen des ursprünglichen Baubewilligungsverfahrens nicht bereits mitberücksichtigt und zugelassen worden war.

5.3.3.2 Die Rekursbeteiligte und die Vorinstanz sprechen wie erwähnt in ihren Entscheiden davon, dass heute 58 Zimmer für Pensionäre zur Verfügung stünden. Der Rekurrent reichte hierzu die von der damaligen Bau- und Strassenkommission Z.____ am 2. November 1972 dem Caritasverein Y.____ als Bauherr erteilte Baubewilligung für die Erstellung des Alters- und Schwesternheims ein. Im ebenfalls bei-



liegenden Baubeschrieb vom 25. Juli 1972 wird unter anderem ausgeführt, dass das bestehende Altersheim den heutigen Anforderungen nicht mehr genüge. Im neu projektierten Altersheim seien neben Pensionszimmern auch Unterkünfte für das Personal vorgesehen. Nach Fertigstellung des Neubaus würden die Ordensschwwestern, welche ihren Dienst in der Klinik S.____ und im Altersheim versehen und bis anhin ein Drittgebäude bewohnten, umziehen. Bei der Projektierung sei besonders Wert auf eine wirtschaftliche Lösung sowie auf eine rationell funktionierende Verbindung zwischen Kliniktrakt und Neubau gelegt worden. Im Raumbeschrieb werden sodann nebst weiteren Räumen im Erdgeschoss und 1. Stock 12 bzw. 15 Zimmer (mit Dusche und WC) für Pensionäre, im 2. Stock 16 Zimmer (mit Dusche und WC) für Personal und im 3. Stock 16 Zimmer für Schwestern ausgewiesen, somit insgesamt 59 Zimmer mit einer Grösse von je 17,3 m². Pläne wurden im Rekursverfahren nicht eingereicht. Die Zimmer wurden in der Vergangenheit offenbar als Einzelzimmer genutzt, was so auch aus der entsprechenden Berichterstattung der Medien hervorgeht (s. Beiträge unter www.tagblatt.ch vom 27. September 2022 [= rec.act. 3] und 26. Januar 2023). Der Rekurrent reichte zudem auch die – von der Gemeinde geprüfte und für richtig befundene und vom Amt für Zivilschutz am 1. November 1972 genehmigte – «Anmeldung für den Schutzraumbau» ein, welche sich ausdrücklich auf 59 «1-Zimmer-Wohnungen = 59 Schutzplätze» bezieht. Damit ist, wie vom Rekurrenten geltend gemacht, von einer bewilligten Kapazität von 59 Personen auszugehen.

5.3.3.3 Der Rekurrent macht geltend, dass die strittige Umnutzung bzw. die Beherbergung von jungen Flüchtlingen an Stelle betagter Menschen nicht nur andere Betriebsprozesse innerhalb des Gebäudes zur Folge habe, sondern auch zu wahrnehmbar stärkeren Auswirkungen auf die Umwelt führe, womit die Baubewilligungspflicht gegeben sei. Die jungen Menschen seien aktiver und zeigten ein stärkeres gruppenspezifisches Verhalten als betagte Menschen. Dies führe zwangsläufig zu mehr Lärm, längeren Aufenthaltszeiten im Aussenbereich, grösserer Mobilität usw. Tatsächlich komme es immer wieder zu unerfreulichen Kontakten zwischen Flüchtlingen und Personal der C.____AG, sodass letztere mehr Sicherheitspersonal habe aufbieten müssen und gewisse Mitarbeiterinnen sich teilweise fürchteten, allein zur Arbeit zu kommen. Seit Betriebsaufnahme sei eine Intensivierung der Lärmbelastung festzustellen, dies sowohl bezogen auf die Lautstärke als auch in zeitlicher Hinsicht. Aus Sicht eines Spitals sei sodann wichtig, dass gerade bei Flüchtlingen aus einem anderen Kulturkreis Infektionskrankheiten weiter verbreiteter seien als in der Schweiz. Die Hygiene und der Schutz vor Ansteckungen seien selbstredend von allerhöchster Priorität für ein Spital. Die Anstösser hätten insgesamt mit einer deutlich höheren allgemeinen Belastung zu rechnen, wogegen sie sich mit öffentlich- und privatrechtlicher Einsprache müssten wehren können. Aufgrund der Mehrimmissionen beeinträchtigt das Flüchtlingszentrum die für die Genesung der Patientinnen und Patienten notwendige Ruhe und die Betriebsroutinen. Gewisse Mitarbeitende und Patientinnen befürchteten zudem Sicherheitsprobleme



insbesondere während der Nacht. Es bestehe offensichtlich ein Interessenskonflikt, der im Rahmen eines ordentlichen Baubewilligungsverfahrens zu thematisieren sein werde. Bei Zweckänderungen und Erweiterungen seien sodann gemäss Art. 69 PBG für den Mehrbedarf die öffentlichen Abstellplätze für Motorfahrzeuge und Fahrräder bereitzustellen; es sei absehbar, dass wegen mehr Besucherinnen und Besuchern und für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mehr Abstellplätze benötigt würden. Der Rekurrent bzw. die C.____ teilten sich die öffentlichen Parkplätze mit dem ehemaligen Alters- und Schwesternheim und seien diesbezüglich daher direkt betroffen. Es sei zu prüfen und zu klären, ob genügend Abstellplätze vorhanden seien.

5.3.3.4 Wie bereits festgehalten (Erw. 5.2.4) unterscheiden sich die bisherige und die neue Nutzung des ehemaligen Alters- und Schwesternheims in Bezug auf die untergebrachte Personengruppe und deren jeweilige Bedürfnisse und Aktivitäten. Beiden gemeinsam ist jedoch (unter anderem) ein erhöhter und ständiger Betreuungsbedarf. Dieser ist inhaltlich zwar anders gelagert; die Anzahl der erforderlichen Betreuungspersonen und der weitere Personalbedarf werden sich aber nur unwesentlich unterscheiden bzw. dürften in einem Altersheim, in welchem regelmässig auch Pflegeleistungen und direkte Unterstützung der einzelnen Pensionäre in Alltagshandlungen notwendig sind und erbracht werden, wohl sogar höher liegen als in einem Flüchtlingszentrum. Auch ist täglich mit Besuchern und Besucherinnen zu rechnen, während solche im Betrieb eines Flüchtlingszentrums nicht zu erwarten sind. Vorliegend kommt hinzu, dass bisher mit dem auch der Öffentlichkeit zugänglichen «Kafi» ein zusätzlicher Anziehungspunkt gegeben war, der nun wegfällt. In Bezug auf die Frequentierung des ehemaligen Alters- und Schwesternheims und entsprechend auch die Nutzung der Parkplätze wird sich somit – wie auch die Vorinstanz festhält – durch die neue Nutzung kaum etwas ändern. Auch die Bewohnerinnen und Bewohner eines Altersheims sowie Besucherinnen und Besucher nutzen sodann den Aussenraum, dies allerdings – worauf wiederum der Rekurrent verweist – wohl tatsächlich in einem zeitlich begrenzteren Tagesfenster als junge Flüchtlinge, welche sich zumindest in der warmen Jahreszeit auch abends draussen aufhalten dürften und – in Gruppen oder im Spiel – auch lauter sein können. Allerdings vermögen – bei gleichbleibender Belegung – auch solche Immissionen vorliegend noch keine Baubewilligungspflicht auszulösen. Zwar ist nachvollziehbar, dass für einen Klinikbetrieb ruhige Verhältnisse wünschenswert sind. Sowohl das umzunutzende Gebäude als auch die C.____ liegen jedoch im Dorfzentrum, womit sie bereits bisher auch normalem Umgebungslärm ausgesetzt sind. Beide sind sodann wie die weitere Umgebung der ZöBA zugeordnet, in welcher die Lärmempfindlichkeitsstufe II gilt (vgl. Art. 32 des Einführungsgesetzes zum Umweltschutzgesetz, sGS 672.1). Der Tagesbetrieb des Flüchtlingszentrums ist gemäss Vereinbarung vom 30. November 2022 auf die Zeit zwischen 6.30 und 22.00 Uhr festgelegt. Das Baureglement der Gemeinde Z.____ vom 29. April 2014/7. Juli 2023 sieht in Art. 51 spezielle Ruhezeiten nur für Bauarbeiten vor. Die zeitliche

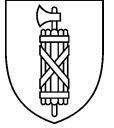


Regelung des Tagesbetriebs wie auch die Art der befürchteten Immissionen im Aussenbereich – auf menschliches Verhalten zurückzuführender Lärm wie Sprechen, Rufen, Lachen – sind aber gerade auch in der ZöBA nicht ungewöhnlich. Wie sich der Vereinbarung vom 30. November 2022 weiter entnehmen lässt, sieht der Betrieb des Flüchtlingszentrums nebst Freizeitaktivitäten auch eine Beschäftigung und Schulung der betreuten Personen vor (interner Schulbetrieb an fünf Tagen die Woche, Praktikum in einem Betrieb oder ein anderes externes Angebot, Miteinbezug und Belegung kommunaler Freizeit- und Sportanlagen nach Absprache; s.a. das Protokoll der Vernetzungsgruppe vom 16. Februar 2023, wonach die Betreuten intern je 26 Schullektionen besuchen). Es werden sich also nicht durchgehend 59 junge Menschen im Aussenraum aufhalten. Sodann ist ausdrücklich festgehalten, dass während des an den Tagesbetrieb anschliessenden Nachtbetriebs die Nachtruhe in der Anlage und in der Umgebung sicherzustellen und die Anlage geschlossen und nur für Berechtigte offen ist. Gemäss Protokoll der Vernetzungsgruppe vom 16. Februar 2023 müssen die Bewohner ab 22.00 Uhr bzw. am Wochenende ab 24.00 Uhr im Haus sein, wobei an den Wochenenden etwa ein Drittel der Bewohner zu Freunden und Familien gehe. Das Interesse der C.____ an grösstmöglicher räumlicher und betrieblicher Separierung der beiden baulich verbundenen Anstalten ist sodann ebenfalls nachvollziehbar. In der Vereinbarung vom 30. November 2022 wird denn auch der Zugang geregelt und festgehalten, dass die Nebenwege unter anderem über das Areal der C.____ nicht zur Verfügung stehen und allenfalls abzutrennen sind. Nicht relevant kann hingegen das subjektive Empfinden einzelner Patientinnen der C.____ sein, welche sich allenfalls bereits durch die blossе Präsenz der jungen Männer in der unmittelbaren Nachbarschaft gestört und beobachtet fühlen mögen (vgl. die rekurrentische Eingabe vom 19. April 2024); es ist Aufgabe des TISG, für die Einhaltung der Zugangsregeln zu sorgen, aber Sache der Klinik, den Einblick in Behandlungsräume durch Vorhänge oder auch Sichtschutzwände auf ihrem eigenen Grundstück zu verwehren. Im Weiteren ist nicht klar, wieso seitens Mitarbeitern und Patientinnen der Klinik Sicherheitsprobleme insbesondere während der Nacht befürchtet werden oder einzelne Mitarbeiterinnen sich nicht mehr getrauen sollten, allein zur Arbeit zu kommen. Diesbezüglich kann immerhin darauf hingewiesen werden, dass gemäss Vereinbarung vom 30. November 2022 eine durchgehende Betreuung der Anlage und der betreuten Personen durch den TISG und im Nachtbetrieb eine durchgehende Nachtwache vorgesehen sind und der TISG eine Kontaktstelle betreibt, welche 24 Stunden über eine öffentlich bekanntgegebene Notfallnummer erreichbar ist. Wie sodann aus den drei auszugswise eingereichten Protokollen der kommunalen Vernetzungsgruppe hervorgeht, umfasst diese nebst Vertretern der Gemeinde – wie dem Sicherheitsverantwortlichen und Vertretern der Schule und der Sozialen Dienste – auch solche der Polizei sowie der Securitas und kam es offensichtlich nur zu wenigen und die Klinik nicht weiter betreffenden Vorfällen. Aus der Bevölkerung gab es offenbar keine Reklamationen oder Anfragen. Auch die vom Rekurrenten erwähnten Sachverhalte



wie das Aufsuchen von Sanitärräumen der C.____ durch einzelne Bewohner des Zentrums zu Beginn der Umnutzung oder Unordnung bei der Abfallentsorgung (vgl. Beitrag unter www.tagblatt.ch vom 26. Januar 2023; rekurrentische Eingabe vom 19. April 2024) konnten offenbar gelöst werden oder sollten im Gespräch geklärt werden können, begründen für sich aber noch keine Baubewilligungspflicht. Die Bedenken des Rekurrenten bezüglich Hygiene und Schutz vor Ansteckungen sind sodann aus baurechtlicher Hinsicht nicht relevant. Für die Sicherheit ihres Betriebs oder die Unerreichbarkeit der Medikamente schliesslich ist die C.____ selbst verantwortlich, wie die Vorinstanz zu Recht geltend macht. Es kann ihr sodann auch insofern gefolgt werden, als sowohl die von der Sanierung im Jahr 2011 (Sanierung der allgemeinen Räume, der Aussenhülle und der Umgebung sowie Neubau des «Kafi») ausgenommenen und bis heute unrenoviert gebliebenen Badezimmer (vgl. Beitrag unter www.tagblatt.ch vom 27. September 2022 und Vereinbarung vom 30. November 2022) – welche aber den Altersheimbetrieb offenbar immer noch zulassen – als auch die bisher für diesen genügenden feuerschutzrechtlichen Installationen, jedenfalls bei gleichbleibender Belegung der Zimmer, auch oder erst recht für eine Nutzung durch junge Menschen ausreichend sind.

5.3.3.5 Insgesamt ergibt sich, dass bei einer Umnutzung des ehemaligen Alters- und Schwesternheims in ein Flüchtlingszentrum im Rahmen der bisherigen bzw. bewilligten Belegung, d.h. bei Unterbringung von 59 (auch jungen) Personen nicht mit einer derart deutlichen Zunahme von Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen ist, dass die blosser Umnutzung baubewilligungspflichtig würde. Vorgesehen – und bereits realisiert – ist jedoch eine Belegung des Flüchtlingszentrums mit bis zu 116 Personen, was einer Vergrösserung der Kapazität von nahezu Hundert Prozent gleichkommt (gemäss Stellungnahme der Vorinstanz vom 12. Februar 2024 waren Ende Januar 2024 108 Personen untergebracht). In Art. 136 PBG wird – anders als noch in Art. 78 Abs. 1 Bst. o BauG, auf welche Bestimmung sich die Beurteilung in BDE Nr. 82/2015 vom 7. Dezember 2015 (Baudepartement St.Gallen, Juristische Mitteilungen 2015/IV/5) stützte – nicht mehr explizit festgehalten, dass eine baubewilligungspflichtige Zweckänderung auch vorliege, wenn diese «eine Vergrösserung des Benützerkreises» zur Folge habe. Auch unabhängig davon ist aber nachvollziehbar, dass bei einer erheblichen Kapazitätssteigerung – welche vorliegend bei einer Verdoppelung der untergebrachten Personen bejaht werden muss – mehr als geringfügige Auswirkungen auf Raum und Umwelt zumindest nicht mehr ausgeschlossen werden können und eine Prüfung der Erweiterung im Rahmen eines Baubewilligungsverfahrens angezeigt ist. Dabei wird – worauf der Rekurrent hinweist – unter anderem zu prüfen sein, ob auch für eine doppelte Belegung der bisherigen Einzelzimmer die brandschutzrechtlichen Voraussetzungen eingehalten oder die Schutzraumkapazitäten ausreichend sind, und ob die Erweiterung tatsächlich einen Mehrbedarf an Park- und Abstellplätzen auslöst.



5.4 Zusammenfassend ist das Feststellungsbegehren des Rekurrenten insoweit gutzuheissen, als bei einer Belegung des ehemaligen Alters- und Schwesternheims S.____ mit mehr als 59 Flüchtlingen ein ordentliches Baubewilligungsverfahren durchzuführen ist.

6.

Der Rekurrent stellt den Antrag, es sei für die Umnutzung des ehemaligen Alters- und Schwesternheims S.____ bei einer Kapazität von mehr als 59 Personen bis zum rechtskräftigen Abschluss des ordentlichen Baubewilligungsverfahrens ein Nutzungsverbot auszusprechen.

6.1 Zur Begründung führt der Rekurrent aus, dass zwingend in einem ordentlichen Baubewilligungsverfahren zu klären sei, ob und gegebenenfalls wie der Betrieb eines Flüchtlingszentrums unmittelbar angrenzend an ein Spital möglich sei. Er wie auch die Klinik hätten gewichtige öffentliche und private Interessen zu gewährleisten. Allenfalls könnten mit genügend Vorlaufzeit und gegenseitigen Absprachen die Betriebs- und Sicherheitskonzepte angepasst und aufeinander abgestimmt werden. Dies gehe aber nicht ohne vorgängige einlässliche Kommunikation und ohne Kenntnis der Sicherheits- und Betriebskonzepte. Es sei sodann bekannt und belegbar, dass im Umfeld von Flüchtlingszentren eine Zunahme von strafrechtlich relevanten Vorfällen zu verzeichnen sei. Sicherheitsaspekte seien demzufolge von höchster Relevanz. Die Umnutzung führe zu einem völlig neuen Sicherheitsdispositiv, das gerade bei einem benachbarten Spital zwangsläufig Anpassungen bedinge. Die C.____ AG müsse sodann hinreichend früh ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und die Patientinnen und Patienten sowie die Betriebsroutinen auf eine geänderte Nutzung im angebauten Gebäude vorbereiten. In der kurzen Zeit seit Kenntnis der Umnutzung habe sie mangels Edition der Unterlagen noch nicht reagieren können. Bei Durchführung eines Baubewilligungsverfahrens hätten genügend Zeit und Handlungsoptionen bestanden.

6.2 Die Vorinstanz verneint im angefochtenen Entscheid, in Bestätigung des vorangegangenen Entscheids der Rekursbeteiligten, die Notwendigkeit eines Nutzungsverbots, da keine Baubewilligungspflicht bestehe. Ein Nutzungsverbot sei aber auch dann nicht gerechtfertigt, wenn eine solche zu bejahen wäre, da es gemäss Rechtsprechung für die Dauer eines nachträglichen Baubewilligungsverfahrens nur dann anzuordnen sei, wenn bereits feststehe oder es zumindest sehr wahrscheinlich sei, dass eine Nutzung materiell-rechtlich unzulässig ist. Sei dagegen die Nutzung möglicherweise bewilligungsfähig, so sei ein Nutzungsverbot regelmässig unverhältnismässig. Da die materielle Rechtmässigkeit der vorliegend umstrittenen Umnutzung im Licht der bisherigen Rechtsprechung erstellt sei, wäre auch dann kein Nutzungsverbot erforderlich, wenn eine Baubewilligungspflicht bestehen würde.



6.3 Gemäss Art. 18 VRP kann die Behörde zur Erhaltung des Zustands oder zur Sicherung bedrohter rechtlicher Interessen vorsorgliche Massnahmen treffen. Besteht besondere Dringlichkeit in zeitlicher Hinsicht oder Gefahr im Verzug, können vorsorgliche Massnahmen auch superprovisorisch, d.h. ohne vorgängige Anhörung der Gegenseite getroffen werden. Die Voraussetzungen zur entsprechenden Beschränkung des rechtlichen Gehörs der Betroffenen sind jedoch hoch (vgl. u.a. VerwGE B 2022/132 vom 30. September 2022 mit Hinweis; RIZVI/RISI, a.a.O., Art. 15-17 N 36 f.).

Zu beachten ist weiter, dass das Verwaltungsgericht bei der Anordnung von Nutzungsverboten in seiner neueren Rechtsprechung – und in Abweichung zur früheren Praxis – restriktiver geworden ist. So führte es in seinem Urteil B 2020/223 vom 23. April 2021 Erw. 4.2 aus, dass die für die Verfügung eines Benützungsverbots zuständige politische Gemeinde zu unterscheiden habe: Stehe bereits fest oder sei es zumindest sehr wahrscheinlich, dass die Nutzung materiell-rechtlich unzulässig sei, sei das Interesse der Bauherrschaft an einer (vorläufigen) Weiternutzung in der Regel nicht schutzwürdig. Sei dagegen die angestrebte Nutzung möglicherweise bewilligungsfähig, also im Prüfungszeitpunkt nur formell baurechtswidrig, könne es unverhältnismässig sein, den Betrieb sofort einzustellen bzw. die Nutzung zu verbieten. Je nach den Umständen könne es genügen, die Grundeigentümerschaft aufzufordern, ein (nachträgliches) Baugesuch einzureichen. Unverhältnismässig könne eine sofortige Einstellung insbesondere dann sein, wenn ein Betrieb bereits lange Zeit unbeanstandet geführt und ein nachträgliches Baubewilligungsverfahren bereits eingeleitet worden sei. Falls sich eine Bauherrschaft indessen weigere, ein nachträgliches Baugesuch einzureichen oder ein solches gemäss den Vorgaben der zuständigen Baupolizeibehörde zu ergänzen, bleibe der Baubehörde einzig die Möglichkeit bzw. die Pflicht, von Amtes wegen die Verfügung eines Benützungsverbots zu prüfen sowie ein Wiederherstellungsverfahren einzuleiten.

6.4 Wie ausgeführt ergibt sich vorliegend, dass die bereits realisierte Umnutzung des ehemaligen Alters- und Schwesternheims S.____ in ein Flüchtlingszentrum, soweit darin über 59 Personen beherbergt werden, formell nicht bewilligt, aber bewilligungspflichtig ist. Die Bewilligungsfähigkeit ist dabei, allenfalls verbunden mit baulichen und/oder betrieblichen Anpassungen, wahrscheinlich bzw. zumindest nicht von vornherein ausgeschlossen. Der bisherige Betrieb war sodann jedenfalls mit keinen grösseren Problemen verbunden. Entsprechend der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung genügt es folglich, den Grundeigentümer zunächst zur Einreichung eines nachträglichen Baugesuchs aufzufordern und erst in einem zweiten Schritt im Rahmen eines Wiederherstellungsverfahrens ein Nutzungsverbot zu prüfen. Daraus folgt wiederum, dass der Antrag auf Erlass eines Nutzungsverbots vorerst abzuweisen ist.

6.4.1 Sowohl die Vorinstanz als auch zuvor die Beschwerdebeteiligte haben eine Baubewilligungspflicht der Umnutzung und folglich auch



die Notwendigkeit eines Nutzungsverbots, wie es der Rekurrent in beiden vorinstanzlichen Verfahren beantragte, in materieller Hinsicht verneint, in formeller Hinsicht jedoch keinen Entscheid gefällt. Bereits die Beschwerdebeteiligte hätte aber wie erwähnt (vgl. Erw. 4.5) die rekurrentische Eingabe nicht lediglich als aufsichtsrechtliche Anzeige entgegennehmen dürfen, sondern über die einzelnen Anträge, worunter jenen auf Erlass eines Nutzungsverbots, auch formell entscheiden müssen. Entsprechend hätte die Vorinstanz zumindest die Rechtsverweigerungsbeschwerde gutheissen müssen, soweit sie die rekurrentischen Anträge und damit ein Nutzungsverbot unter diesem Titel prüfte. Ebenso hätte sie, soweit der Rekurrent in der Eingabe vom 3. Februar 2023 nochmals separat Antrag auf Erlass eines Nutzungsverbots stellte, auf diesen eintreten und ihrerseits sowohl einen formellen Entscheid fällen als auch für den formell noch nicht bewilligten Umfang der neuen Nutzung entweder selbst ein nachträgliches Baugesuch einfordern oder die Beschwerdebeteiligte entsprechend anweisen müssen.

6.4.2 Im vorliegenden Rekursverfahren wiederum ist zu berücksichtigen, dass der vom Rekurrenten erneut gestellte separate Antrag auf Erlass eines Nutzungsverbots, soweit auf diesen überhaupt eingetreten werden kann (vgl. Erw. 1.3), mit Erlass des vorliegenden Rekursentscheids gegenstandslos geworden ist (vgl. VerwGE B 2020/177 und 178 vom 25. März 2021). Soweit sich hingegen der Rekurs gegen den Verzicht der Vorinstanz auf Erlass eines Nutzungsverbots bis zum rechtskräftigen Abschluss des Baubewilligungsverfahrens richtet, ist darüber mit vorliegendem Entscheid zu befinden und erweist sich der Erlass eines Nutzungsverbots nach dem Vorgesagten als nicht angezeigt. Der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung folgend (vgl. Erw. 1.3 und 6.4) ist die Vorinstanz aber anzuweisen, den Grundeigentümer unter Hinweis auf die Säumnisfolgen aufzufordern, innert einer Frist von zwei Monaten ab Rechtskraft dieses Entscheids für die Nutzung des ehemaligen Alters- und Schwesternheims S.____ als Flüchtlingszentrum mit einer Belegung von mehr als 59 Personen ein Baugesuch einzureichen, und im Fall der Unterlassung umgehend sowohl ein Wiederherstellungsverfahren einzuleiten als auch für die Umnutzung im (noch) nicht bewilligten Umfang den Erlass eines Nutzungsverbots zu prüfen.

7.

Der Rekurrent beantragt eventualiter, es sei auch die Abweisung der Rechtsverweigerungsbeschwerde bzw. Ziff. 2 des angefochtenen Entscheids vom 15. August 2023 aufzuheben.

Da der Rekurs im Hauptantrag bereits gutzuheissen ist, braucht auf den Eventualantrag an sich nicht mehr bzw. nurmehr insoweit eingetreten zu werden, als die Vorinstanz unter dem Titel der – ohnehin subsidiären – Rechtsverweigerungsbeschwerde (auch) den Antrag auf Erlass eines Nutzungsverbots geprüft hat. Wie bereits ausgeführt (vgl. Erw. 6.4) wäre eine Rechtsverweigerung zumindest insofern zu bejahen gewesen, als die Beschwerdebeteiligte über den entsprechenden



Antrag formell gar nicht entschieden und materiell auf die Aufforderung zur Einreichung eines nachträglichen Baugesuchs verzichtet hatte. Die Abweisung der Rechtsverweigerungsbeschwerde durch die Vorinstanz bzw. Dispositivziffer 2 des angefochtenen Entscheids vom 15. August 2023 sind damit ebenfalls aufzuheben.

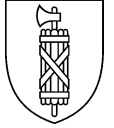
8.

Zusammenfassend ergibt sich, dass der Rekurs sich insoweit als begründet erweist, als bereits die Rekursbeteiligte die Eingabe und entsprechend die Anträge des Rekurrenten vom 23. Dezember 2022 nicht lediglich als aufsichtsrechtliche Anzeige hätte entgegennehmen und behandeln dürfen und ihr Beschluss vom 16. Januar 2023 eine anfechtbare Verfügung darstellt. Auf den dagegen erhobenen Rekurs hätte die Vorinstanz folglich eintreten müssen, weshalb Dispositivziffer 1 ihres Entscheids vom 15. August 2023 aufzuheben ist. Aufzuheben sind sodann auch die Abweisung der Rechtsverweigerungsbeschwerde in Dispositivziffer 2 des angefochtenen Entscheids sowie die Dispositivziffern 3 und 4, die Kostenfolgen betreffend (vgl. dazu nachfolgend Erw. 9.3 und 10.3). Unangefochten geblieben ist hingegen Dispositivziffer 5 des Entscheids bzw. die Abweisung des Kostenbegehrens des Grundeigentümers. In materieller Hinsicht ergibt sich sodann, dass die Umnutzung des ehemaligen Alters- und Schwesternheims S. ___ als Flüchtlingszentrum im Rahmen der ursprünglich bewilligten Kapazität von 59 beherbergten Personen nicht baubewilligungspflichtig ist. Eine Baubewilligungspflicht wird hingegen bejaht, soweit im Zentrum mehr als 59 Personen beherbergt werden. Insoweit kann folglich auch dem Feststellungsbegehren des Rekurrenten stattgegeben werden. Der rekurrentische Antrag auf Erlass eines Nutzungsverbots ist als gegenstandslos geworden abzuschreiben, soweit auf ihn eingetreten werden kann. Die Vorinstanz ist jedoch anzuweisen, den Eigentümer des Grundstücks Nr. 002 zur Einreichung eines nachträglichen Baugesuchs aufzufordern, sofern an der bereits in Anspruch genommenen Beherbergung von mehr als 59 Personen im ehemaligen Alters- und Schwesternheim S. ___ festgehalten werden soll. Sollte innert der gesetzten Frist von zwei Monaten kein Baugesuch eingereicht werden, ist ein Wiederherstellungsverfahren zu eröffnen und dann auch der Erlass eines Nutzungsverbots zu prüfen.

9.

9.1 Nach Art. 95 Abs. 1 VRP hat in Streitigkeiten jener Beteiligte die Kosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden. Die Entscheidgebühr beträgt Fr. 3'000.– (Nr. 20.13.01 des Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung, sGS 821.5). Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend wären die amtlichen Kosten der Politischen Gemeinde Z. ___ aufzuerlegen. Auf deren Erhebung ist jedoch zu verzichten (Art. 95 Abs. 3 VRP).

9.2 Der vom Rekurrenten am 29. September 2023 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– ist zurückzuerstatten.



9.3 Bei vollständiger oder teilweiser Gutheissung eines Rechtsmittels ist zugleich von Amtes wegen über die amtlichen Kosten des vorinstanzlichen Verfahrens zu entscheiden. In aller Regel wird die Kostenverlegung in Bezug auf die Beteiligten und ihre Anteile analog dem Rechtsmittelentscheid vorgenommen. Dagegen wird an der Kostenhöhe – vorbehältlich willkürlicher Festlegung durch die Vorinstanz – grundsätzlich nichts geändert (R. HIRT, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], a.a.O., Art. 95 N 6). Sind Kosten aus einem vorangehenden Verfahren neu zu verteilen, so können sie auch jenen Beteiligten auferlegt werden, die in einem Rechtsmittelverfahren keine Anträge mehr gestellt haben und folglich für das Rechtsmittelverfahren nicht mit amtlichen Kosten belastet werden dürfen (R. HIRT, Die Regelung der Kosten nach st.gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, Lachen SZ/St.Gallen 2004, S. 103).

Da sich der vorliegende Rekurs gegen den im Rahmen eines vorangegangenen zweistufigen Verfahrens erlassenen Rekursentscheid richtet, ist bereits von Amtes wegen auch über die Verteilung der vorinstanzlichen amtlichen Kosten zu entscheiden, wobei ohnehin der Rekurrent vorliegend ausdrücklich die Aufhebung der entsprechenden Dispositivziffern 3 und 4 des angefochtenen Entscheids vom 15. August 2024 beantragt hat. Soweit nun die Vorinstanz dem Rekurrenten in Dispositivziffer 3 die auf Fr. 2'700.– festgesetzte Entscheidgebühr auferlegt hat, ist zu berücksichtigen, dass sie – entsprechend dem Ausgang des vorliegenden Verfahrens – den Rekurs gegen den Beschluss der Rekursbeteiligten hätte gutheissen und die amtlichen Kosten dem Grundeigentümer hätte auferlegen müssen, nachdem dieser – als Rekursgegner im vorinstanzlichen Verfahren – einen ausdrücklichen Antrag auf Abweisung des Rechtsmittels gestellt hatte. Die Höhe der Entscheidgebühr ist nicht zu beanstanden. Folglich ist Dispositivziffer 3 des angefochtenen Entscheids ebenfalls aufzuheben und sind die amtlichen Kosten des vorinstanzlichen Rekursverfahren in der Höhe von Fr. 2'700.– dem B.____ aufzuerlegen.

10.

Der Rekurrent stellt ein Begehren um Ersatz der ausseramtlichen Kosten.

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

10.2 Der Rekurrent obsiegt mit seinen Anträgen. Da das Verfahren zudem in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht Schwierigkeiten bot, die den Beizug eines Rechtsvertreters rechtfertigen, besteht grundsätzlich Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung (Art. 98^{bis}



VRP). Weil keine Kostennote vorliegt, ist die ausseramtliche Entschädigung in Anwendung von Art. 6 in Verbindung mit Art. 22 der Honorarordnung (sGS 963.75; abgekürzt HonO) ermessensweise auf Fr. 2'750.– festzulegen; sie ist von der Politischen Gemeinde Z. ___ zu bezahlen.

10.3 Der Rekurrent beantragt sodann die Aufhebung von Dispositivziffer 4 des angefochtenen Entscheids und damit die Zusprechung einer ausseramtlichen Entschädigung auch für das vorangegangene vorinstanzliche Rechtsmittelverfahren. Während im Einspracheverfahren in der Regel keine ausseramtlichen Kosten gesprochen werden (Art. 98 Abs. 3 Bst. b VRP), richtet sich der Anspruch im Rekursverfahren vor dem Gemeinderat nach Art. 98 Abs. 2 VRP, soweit die Entschädigung nicht zu Lasten der Gemeinde, sondern z.B. eines beteiligten Privaten geht. Zu Lasten der Gemeinde werden gemäss Art. 98 Abs. 3 Bst. a VRP in der Regel keine ausseramtlichen Kosten zugesprochen (R. HIRT, Die Regelung der Kosten nach st.gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, a.a.O., S. 154 und 161; A. LINDER, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], a.a.O., Art. 98 N 11 ff. und 16; GVP 1998 Nr. 88).

Die Vorinstanz hat den Antrag des Rekurrenten um Ersatz der ausseramtlichen Kosten in Dispositivziffer 4 des angefochtenen Entscheids abgewiesen. Entsprechend der Verteilung der amtlichen Kosten ist die Abweisung aufzuheben und hat neu der Grundeigentümer den Rekurrenten ausseramtlich mit Fr. 2'750.– (gestützt auf Art. 6 in Verbindung mit Art. 22 HonO) zu entschädigen.

10.4 Da kein begründeter Antrag um Zusprechung der Mehrwertsteuer gestellt wurde, wird diese aufgrund des per 1. Januar 2019 geänderten Art. 29 HonO nicht zu den Honoraren hinzugerechnet.

Entscheid

1.

a) Der Rekurs von A. ___ wird im Sinn der Erwägungen gutgeheissen.

b) Die Ziffern 1 bis 4 des Entscheides des Gemeinderates Z. ___ vom 15. August 2023 werden aufgehoben.

c) Es wird festgestellt, dass für den Betrieb eines Flüchtlingszentrums im ehemaligen Alters- und Schwesternheim S. ___ bei einer Beherbergung von mehr als 59 Personen ein ordentliches Baubewilligungsverfahren im Sinn von Art. 138 PBG durchzuführen ist.

d) Die Politische Gemeinde Z. ___ wird angewiesen, den Eigentümer des Grundstücks Nr. 002, Grundbuch Z. ___, unter Hinweis auf die



Säumnisfolgen aufzufordern, innert einer Frist von zwei Monaten ab Rechtskraft dieses Entscheids für die Nutzung des ehemaligen Alters- und Schwesternheims S.____ als Flüchtlingszentrum bei einer Beherbergung von mehr als 59 Personen ein Baugesuch einzureichen, und im Fall der Unterlassung gestützt auf Art. 159 PBG umgehend sowohl ein Wiederherstellungsverfahren einzuleiten als auch für die Umnutzung im (noch) nicht bewilligten Umfang den Erlass eines Nutzungsverbots zu prüfen.

e) Der Antrag auf Erlass eines Nutzungsverbots wird als gegenstandslos geworden abgeschrieben, soweit auf ihn eingetreten wird.

2.

a) Auf die Erhebung der amtlichen Kosten in der Höhe von Fr. 3'000.– bei der Politischen Gemeinde Z.____ wird verzichtet.

b) Der am 29. September 2023 von der SteuriFisch AG, Wil, geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– wird zurückerstattet.

c) Die amtlichen Kosten des vorinstanzlichen Rekursverfahrens von Fr. 2'700.– hat B.____ zu bezahlen.

3.

a) Das Begehren von A.____ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird gutgeheissen. Die Politische Gemeinde Z.____ entschädigt A.____ ausseramtlich mit Fr. 2'750.–.

b) Das Begehren von A.____ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten im vorinstanzlichen Rekursverfahren wird gutgeheissen. B.____ entschädigt A.____ ausseramtlich mit Fr. 2'750.–.

Die Vorsteherin

Susanne Hartmann
Regierungspräsidentin