



Fall-Nr.:	24-1085
Stelle:	Generalsekretariat Bau- und Umweltdepartement
Instanz:	Bau- und Umweltdepartement
Publikationsdatum:	17.07.2025
Entscheiddatum:	17.06.2025

BUDE 2025 Nr. 042

Baurecht, Umweltschutzrecht. Art. 7 Abs. 1 LSV, Art. 11 USG. Die Vorinstanz ist vorliegend zu Recht auf das Gesuch der Rekursgegnerin betreffend Verlängerung der Öffnungszeiten für die bestehende Aussenrestauration eingetreten (keine res iudicata mangels identischer Sachverhalte; Erw. 3). Die Vorinstanz hat den Sachverhalt bezüglich der Frage, ob vom Betrieb der Aussenrestauration mit verlängerten Öffnungszeiten (neu bis 24:00 Uhr bzw. 01:00 Uhr anstatt bis 22 Uhr) übermässige Immissionen ausgehen, ungenügend abgeklärt; namentlich hätte sie bezüglich des umstrittenen Gästeverhaltens und der gemäss AFU negativ zu beurteilenden Kriterien Zeitpunkt, Charakter und Häufigkeit des Lärms den Sachverhalt auf andere geeignete Art und Weise abklären müssen, anstatt sich massgeblich auf das (umstrittene und nicht eindeutige) Ergebnis des Excel-Tools von Cercle Bruit zu stützen (Erw. 4). Gutheissung des Rekurses und Rückweisung zur vollständigen Sachverhaltsabklärung sowie zur Prüfung und Anordnung geeigneter, verhältnismässiger Massnahmen zur vorsorglichen Lärmbegrenzung (Art. 11 USG).

BUDE 2025 Nr. 42 finden Sie im angehängten PDF-Dokument.



24-1085

Entscheid Nr. 42/2025 vom 17. Juni 2025

Rekurrent

A. _____
vertreten durch Dr.iur. Martin E. Looser, Rechtsanwalt,
Haldenstrasse 10, 9200 Gossau

gegen

Vorinstanz

Baubewilligungskommission der Stadt Z. _____ (Entscheid vom
19. Januar 2024)

Rekursgegnerin

B. _____ **AG**
vertreten durch lic.iur. HSG Michael Kummer, Rechtsanwalt,
Poststrasse 17, 9001 St.Gallen

Betreff

Baubewilligung (Verlängerung der Öffnungszeiten des
Aussenrestaurants)



Sachverhalt

A.

a) C.____, Z.____, ist Eigentümerin von Grundstück Nr. 001, Grundbuchkreis Z.____, an der M.____gasse in Z.____. Das Grundstück ist mit einem Gebäude (Vers.-Nr. 002) überbaut, welches ausser Richtung Südosten allseits mit anderen Gebäuden in geschlossener Bauweise zusammengebaut ist. Das Grundstück ist der Empfindlichkeitsstufe III zugewiesen. Die B.____ AG, Z.____, betreibt im Erdgeschoss und im Aussenbereich südöstlich des Gebäudes auf der M.____gasse eine Bar. Die M.____gasse ist eine abparzellierte Gemeindestrasse 2. Klasse im Eigentum der Politischen Gemeinde Z.____ (Grundstück Nr. 003). A.____, Z.____, ist Stockwerkeigentümer des rund 70 m (Luftlinie; händische Messung auf www.geoportal.ch) entfernten Grundstücks Nr. 004, welches mit mehreren Gebäuden in geschlossener Bauweise überbaut ist. Die Grundstücke Nrn. 001 und 004 liegen gemäss geltendem Zonenplan der Stadt Z.____ vom 1. November 1980 in der Kernzone Altstadt.

b) Gemäss dem Teilzonenplan Altstadt vom 18. April 1995 liegt das Grundstück Nr. 001 im Gebiet «1 Nichtwohngeschoss max.».

B.

Mit Baugesuch vom 27. Juni 2012 ersuchte D.____, Y.____, um die nachträgliche Bewilligung des bestehenden «Aussenrestaurants» auf öffentlichem Grund (M.____gasse) mit sechs Bistro-Tischen und je drei Stühlen bei Öffnungszeiten der Aussenrestauration von Sonntag bis Donnerstag von 05:00 bis 24:00 Uhr sowie Freitag und Samstag von 05:00 bis 01:00 Uhr. Bezüglich Art des Betriebs wurde «Bar» angegeben (nicht «Restaurant»). Innert der Einsprachefrist gingen mehrere Einsprachen ein, unter anderem von A.____. Mit Beschluss vom 1. März 2013 erteilte die Baubewilligungskommission der Stadt Z.____ die nachträgliche Baubewilligung für den Betrieb der Aussenrestauration mit den – in der Einsprache von A.____ beantragten und im Vergleich zum Antrag im Baugesuch reduzierten – Öffnungszeiten von Montag bis Samstag von 05:00 bis 22:00 Uhr und am Sonntag von 09:00 Uhr bis 22:00 Uhr.

C.

a) Mit Baugesuch vom 22. März 2023 beantragte die B.____ AG mit dem Vermerk «Mediterrane Nächte» bei der Baubewilligungskommission – entsprechend dem Baugesuch vom 27. Juni 2012 – die Baubewilligung für die Verlängerung der Öffnungszeiten des «Aussenrestaurants» bei gleichbleibender Fläche (16 m²) von Sonntag bis Donnerstag von 05:00 bis 24:00 Uhr sowie Freitag und Samstag von 05:00 bis 01:00 Uhr. Damit würden die Öffnungszeiten der Aussenrestauration mit jenen der Innenräume der Bar gleichgesetzt. Unter Art des Betriebs wurde «Restaurant/Kantine/Imbiss» angegeben (nicht «Bar/Club»).



b) Innert der Auflagefrist vom 4. bis 19. April 2023 erhob unter anderem A.____ Einsprache gegen das Bauvorhaben.

c) Mit Beschluss vom 19. Januar 2024 erteilte die Baubewilligungskommission die Baubewilligung unter Beilage und gemeinsamer Eröffnung der Verfügung der Stadtpolizei Z.____ vom 19. Januar 2024 betreffend gesteigerter Gemeingebrauch (vgl. Baubewilligung vom 19. Januar 2024, Dispositiv Ziff. I.3) unter Bedingungen und Auflagen «teilweise» und hiess die öffentlich-rechtliche Einsprache von A.____ teilweise gut, indem der Betrieb des Aussenrestaurants an Sonntagen ab 09:00 Uhr und an den übrigen Wochentagen ab 07:00 Uhr gestattet ist, wies sie im Übrigen aber ab.

D.

Gegen diesen Beschluss erhob A.____ mit Schreiben vom 13. Februar 2024 Rekurs beim Bau- und Umweltdepartement. Mit Rekursergänzung vom 2. April 2024 werden folgende Anträge gestellt:

1. Der Entscheid der Baubewilligungskommission der Stadt Z.____ und die damit verbundene Verfügung der Stadtpolizei Z.____ vom 19. Januar 2024 seien aufzuheben.
2. Das Baugesuch und das damit verbundene Gesuch für die Benützung des öffentlichen Grundes seien abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.
3. Eventuell, d.h. bei einer grundsätzlichen Erteilung der Baubewilligungen,
 - a) seien die Gesuchsteller zu verpflichten, eine Schallschutzschleuse bei der Eingangstüre zu erstellen oder auf das Abspielen von Musik im Lokal zu verzichten;
 - b) sei den Gesuchstellern zu verbieten, den Gästen nach Schliessung der Aussenrestauration noch Getränke für die Konsumation im Freien abzugeben.

Zur Begründung wird in formeller Hinsicht geltend gemacht, es liege eine abgeurteilte Sache (sog. res iudicata) vor, da die Vorinstanz bereits mit (rechtskräftigem) Entscheid vom 1. März 2013 über ein identisches Baugesuch betreffend verlängerte Öffnungszeiten der Aussenrestauration entschieden habe. Auf ein erneutes, identisches Gesuch sei daher nicht einzutreten, zumal keine wesentliche Veränderung der Verhältnisse vorliege. Materiell wird geltend gemacht, die Vorinstanz habe den Sachverhalt nicht vollständig ermittelt und keine korrekte Einzelfallbeurteilung betreffend Einhaltung der Lärmschutzvorgaben vorgenommen. Namentlich sei die Ermittlung der Lärmbelastung anhand des Excel-Formulars in der von der Vereinigung kantonaler Lärmschutzfachleute («Cercle Bruit») herausgegebenen Vollzugshilfe 8.10 vom 10. März 1999 zur Ermittlung und Beurteilung der Lärmbelastung im Zusammenhang mit dem Betrieb öffentlicher Lokale (vollständig überarbeitete Version vom 1. Februar 2019; in Folge: Cercle



Bruit-Vollzugshilfe) im vorliegenden Fall (allein) nicht aussagekräftig, da es sich dabei um eine allgemeine, rein theoretische Berechnungsmethode aufgrund ein paar weniger Parameter handle ohne Berücksichtigung besonderer Gegebenheiten. Vorliegend handle es sich demgegenüber um einen besonderen Fall, namentlich aufgrund der speziellen baulichen Situation (exponierte, trichterförmige Lage mit Lärmausbreitung wie bei einem Megafon) und der daraus resultierenden Schallreflexionen durch die umliegenden Fassaden, dem Innenstadtbereich mit ausgeprägter Wohnnutzung sowie dem vorliegend speziellen Betreiber- und Gästeverhalten (Bar als «Problembetrieb», Nichteinhalten der bewilligten Betriebszeiten, mehrheitlich randständige Gäste, die oft nicht in der Lage seien in normaler Lautstärke zu kommunizieren, diverse Lärmbelastigungen in der Vergangenheit, welche auch der Polizei gemeldet worden seien). Indem die Vorinstanz diese speziellen Gegebenheiten bei der Lärmbeurteilung nicht berücksichtigte, habe dies sowohl zu einer nicht korrekten Lärmbeurteilung als auch zu einer Verletzung des rechtlichen Gehörs geführt.

E.

a) Mit Vernehmlassung vom 27. Mai 2024 beantragt die Vorinstanz, den Rekurs abzuweisen. Zur Begründung wird geltend gemacht, die Unterscheidung zwischen einem Gebiet mit kleiner oder ausgeprägter Wohnnutzung sei unerheblich, da ohnehin die Einhaltung der Anforderung, dass keine übermässigen Störungen auftreten sollen, am exponiertesten Ort geprüft werde; dies seien vorliegend die Empfangspunkte am Gebäude der Bar selbst (M.____gasse) und an der N.____gasse. Hingegen könne die Lärmbelastung an der ca. 66 m entfernten N.____gasse (Wohnort des Rekurrenten) unmöglich höher sein als bei den genannten beiden Empfangspunkten. Vorliegend könne nach Einschätzung der städtischen Dienststelle Umwelt und Energie gestützt auf die (sehr konservative) Cercle Bruit-Vollzugshilfe nachgewiesen werden, dass die Belastung «im zumutbaren Rahmen» liege. Bei den durchgeführten Berechnungen sei gestützt auf die «Ö-Norm S 0512» im Sinn eines «worst-case»-Szenarios von elf ausschliesslich stehenden Personen ausgegangen worden. Das Gästeverhalten sei als «mittel» eingestuft worden aufgrund von «Erfahrungen des Klagebilds» sowie aufgrund von «Messungen in diversen Gassen» während des Pilotversuchs «Mediterrane Nächte» im Sommer 2021 und 2022. Es sei mit genügender Sicherheit nachgewiesen, dass am Wohnort des Rekurrenten (N.____gasse) keine übermässigen Lärmimmissionen durch die längere Bewirtung der Aussenrestauration zu erwarten sind. Im Sinn eines «verhältnismässigen Vollzugs» könne auf «weitergehende Lärmgutachten» verzichtet werden. Die letzte «polizeilich bestätigte» Lärmbeanstandung datiere aus dem Jahr 2018. Seither seien bei der Polizei sieben Beanstandungsmeldungen in Sachen Ruhestörung in Verbindung mit der Gastwirtschaft an der M.____gasse eingegangen. Diese konnten durch die intervenierende Polizei nicht bestätigt oder ursächlich der von der B.____AG betriebenen Bar zugewiesen werden.



b) Mit Vernehmlassung vom 31. Mai 2024 beantragt die Rekursgegnerin, vertreten durch lic.iur. HSG Michael Kummer, Rechtsanwalt, St.Gallen, den Rekurs unter Kostenfolge abzuweisen. Zur Begründung wird in formeller Hinsicht geltend gemacht, es liege keine *res iudicata* vor. Denn einerseits sei der Baubewilligung vom 1. März 2013 keine vollumfängliche materielle Prüfung vorausgegangen, da sich der heutige Rekurrent damals nach Erheben der Einsprache mit den reduzierten Öffnungszeiten einverstanden erklärt habe. Zudem liege keine rechtskräftige Abweisung eines Baugesuchs vor. In materieller Hinsicht bringt die Rekursgegnerin im Wesentlichen vor, das vorliegende Bauvorhaben sei zonenkonform und hinsichtlich der Lärmimmissionen nicht zu beanstanden. Die durch den Rekurrenten geltend gemachte höhere Lärmbelastung durch die Verlängerung der Öffnungszeiten des Aussenrestaurants sei nicht erwiesen. Beim Marktplatz und der umliegenden Altstadt handle es sich – insbesondere im Sommer – um einen belebten und zentralen Treffpunkt der Stadt Z.____. Der erhöhte Lärmpegel stamme von «Leuten in den Gassen», nicht von der von der B.____ AG betriebenen Bar oder umliegenden Lokalen. Bei der Lärmbeurteilung durch die Vorinstanz anhand der Cercle Bruit-Vollzugshilfe handle es sich lediglich um eine Prognose und um nur eines von vielen Beurteilungskriterien. Die Vorinstanz habe bereits diversen anderen Lokalen und Gaststätten in der Kernzone in unmittelbarer Umgebung verlängerte Öffnungszeiten bewilligt; würde die vorliegend angefochtene Baubewilligung nicht geschützt, läge ein Verstoß gegen das Gleichbehandlungsgebot vor.

F.

a) Mit Amtsbericht vom 15. Juli 2024 führt das kantonale Amt für Umwelt (AFU) aus, bei der streitgegenständlichen Aussenrestauration handle es sich um eine neue ortsfeste Anlage, da diese erst nach Inkrafttreten des eidgenössischen Umweltschutzgesetzes (SR 814.01; abgekürzt USG) bewilligt worden sei (vgl. Art. 47 Abs. 1 der eidgenössischen Lärmschutz-Verordnung [SR 814.41; abgekürzt LSV]). Neue ortsfeste Anlagen dürften nur errichtet werden, wenn die durch diese Anlage allein erzeugten Lärmimmissionen die Planungswerte in der Umgebung nicht überschreiten würden. Die Emissionen seien im Rahmen der Vorsorge so weit zu begrenzen, als dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar sei (Art. 11 Abs. 2 USG, Art. 7 Abs. 1 LSV). Vom Betrieb von Gaststätten ausgehende Lärmemissionen gälten als Alltagslärm. Bei Alltagslärm gelte der Planungswert als eingehalten, wenn der Lärm gemäss Beurteilung nach Art. 15 USG nur eine geringfügige Störung verursache. Mittels Excel-Formulars der Cercle Bruit-Vollzugshilfe könnten Belastungen oder die Einhaltung der Grenzwerte nur annähernd abgeschätzt werden. Wenn die vorliegend gewählten Eingabedaten im Excel-Formular verändert würden (z.B. Gästeverhalten «laut» statt «mittel») könnte eine Überschreitung der Planungswerte resultieren. Eine Berechnung gestützt auf das Excel-Formular sei immer im Kontext der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zu Art. 15 USG anzuwenden; namentlich sei jeweils eine Einzelfallbeurteilung vorzunehmen. Vorliegend könnten im Rahmen dieser Einzelfallbeurteilung die drei bundesgerichtlichen Kriterien



Charakter, Zeitpunkt und Häufigkeit des Lärms als negativ (gegen den Aussenbetrieb sprechend) beurteilt werden; hingegen könnten die zwei übrigen Kriterien Lärmempfindlichkeit und Lärmvorbelastung als positiv (für den Aussenbetrieb sprechend) bewertet werden (innerstädtische Kernzone mit Empfindlichkeitsstufe III sowie Lärmvorbelastung des Quartiers). Mit mehr negativen Punkten könnten somit auch bei einer Berechnung allein gestützt auf das Excel-Formular trotz innerstädtischem Kontext störende Immissionen resultieren, so dass weitere Lärmschutzmassnahmen zu prüfen wären. Es müsste aufgezeigt werden, mit welchen Massnahmen sichergestellt werden könne, dass das Gästeverhalten als «mittel» eingestuft bleiben könne und nicht als «laut» zu beurteilen sei. Bei der Berechnung aufgrund des Excel-Formulars würde eine signifikante Entlastung resultieren, wenn die über 22:00 Uhr hinausgehende Aussenbewirtschaftung auf sechs Monate eingeschränkt würde (z.B. vom Spätfrühling bis Frühherbst).

b) Mit Stellungnahme vom 12. August 2024 weist die Vorinstanz darauf hin, dass die Benützungsdauer der Aussenbewirtung bereits aufgrund der (vorliegend ebenfalls angefochtenen) Verfügung der Stadtpolizei Z.____ vom 19. Januar 2024 auf die Zeit vom 1. März bis 30. November und damit auf maximal neun Monate pro Jahr beschränkt sei. Dies sei in der Lärmbeurteilung entsprechend zu würdigen. Im Übrigen blieben bei berechtigten Klagen oder Problemen mit der Aussenbewirtung räumliche und zeitliche Einschränkungen vorbehalten (vgl. angefochtene Baubewilligung, Ziff. IV.7 sowie angefochtene Bewilligung der Stadtpolizei Z.____ vom 19. Januar 2024, Dispositiv Ziff. IV.4).

c) Mit Stellungnahme vom 12. August 2024 bringt die Rekursgegnerin im Wesentlichen vor, das Gästeverhalten sei im Excel-Formular der Cercle Bruit-Vollzugshilfe zurecht als «mittel» eingestuft worden. Zwar könne es kurzzeitig zu lauterem Gästeverhalten kommen; dies sei jedoch kein dauerhafter Zustand, sondern der Ausnahmefall. Das Gästeverhalten könne daher nicht generell als «laut» eingestuft werden, zumal das AFU bzw. die kantonale Lärmschutzfachstelle hierfür keine konkreten Anhaltspunkte, geschweige denn Beweise, vorlege. Es werde bestritten, dass die verlängerten Öffnungszeiten der Aussenrestauration erhöhte Lärmimmissionen bzw. eine übermässige Lärmbelastung zur Folge habe.

d) Mit Stellungnahme vom 30. September 2024 bringt der Rekurrent vor, das Gästeverhalten sei im Excel-Formular der Cercle Bruit-Vollzugshilfe als «laut» einzustufen; namentlich aufgrund der bereits erwähnten Tatsache, dass die von der B.____ AG betriebene Bar eine «vorwiegend randständige und ausgesprochen laute Kundschaft» habe. Der Planungswert sei in der Nacht daher überschritten. Dass eine Beschränkung des Betriebs der Aussenrestauration auf sechs Monate pro Jahr, wie das AFU im Amtsbericht vorgeschlagen habe, sich auf die Berechnung mittels Excel-Formular signifikant entlastend auswirken würde, möge rein rechnerisch zutreffen, unterstreiche aber



die geringe Praxistauglichkeit dieser Berechnungsmethode. Die Lärm-situation könne nicht als weniger störend betrachtet werden, wenn die Aussenrestauration in der kalten Jahreszeit geschlossen bleibe; denn der Durchschnittswert sei nicht entscheidend, sondern die Spitzen in der warmen Jahreszeit.

e) Mit Eingabe vom 18. Oktober 2024 zeigt Dr. Martin E. Looser, Rechtsanwalt, Gossau, an, dass er die Rechtsvertretung des Rekurrenten übernommen hat.

f) Mit Eingabe vom 6. Dezember 2024 bringt der Rekurrent durch seinen Rechtsvertreter im Wesentlichen vor, die Vorinstanz hätte vor Erteilung der Baubewilligung ein Lärmgutachten im Sinn von Art. 36 LSV auf Kosten der Rekursgegnerin einholen müssen, da der Planungswert auch nach der Berechnungsmethode der Vorinstanz gestützt auf das Excel-Formular nur knapp eingehalten sei und bei einem Gästeverhalten «laut», wofür vorliegend gute Argumente bestünden, ziemlich deutlich nicht mehr eingehalten wäre. Das Excel-Formular der Cercle Bruit-Vollzugshilfe erfülle die Anforderungen an ein Lärmgutachten im Sinn von Art. 36 LSV nicht und werde als standardisiertes Berechnungs-Tool dem konkreten Einzelfall nicht gerecht. Zudem gäbe es zahlreiche Besonderheiten des vorliegenden Falls, welche die Vorinstanz zu wenig berücksichtigt habe, wie z.B. der Charakter und die Häufigkeit des Lärms sowie die hohe Wohnungsdichte. Würden diese Punkte sachgerecht gewürdigt, wären die Planungswerte auch nach der Berechnungsmethode gemäss Excel-Formular überschritten, in der Nacht sogar massiv überschritten; in dem Fall bestehe ohnehin die Pflicht, ein Lärmgutachten im Sinn von Art. 36 LSV einzuholen.

G.

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

Erwägungen

1.

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

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

2.



Am 1. Oktober 2017 ist das Planungs- und Baugesetz (sGS 731.1; abgekürzt PBG) in Kraft getreten und das Baugesetz vom 6. Juni 1972 (nGS 8, 134; abgekürzt BauG) aufgehoben worden (Art. 172 Bst. a PBG). Der erstinstanzliche Einsprache- und Baubewilligungsentscheid wie auch die mitangefochtene Bewilligung der Stadtpolizei Z.____ ergingen am 19. Januar 2024. 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/I/1) als unmittelbar anwendbar erklärt werden. Im Übrigen gelangen weiterhin das Baugesetz und das entsprechende Baureglement zur Anwendung.

3.

Der Rekurrent macht in formeller Hinsicht geltend, es liege eine abgeurteilte Sache (sog. res iudicata) vor, da bereits mit (rechtskräftigem) Baubewilligungsentscheid vom 1. März 2013 über ein identisches Gesuch betreffend verlängerte Öffnungszeiten der Aussenrestauration entschieden worden sei.

3.1 Die Rekursgegnerin wendet ein, der Baubewilligung vom 1. März 2013 sei keine vollumfängliche materielle Prüfung vorausgegangen, da sich der Rekurrent damals nach Erheben der Einsprache mit den reduzierten Öffnungszeiten (bis 22:00 Uhr) einverstanden erklärt habe. Es liege somit keine rechtskräftige Abweisung des ersten Baugesuchs vor. Selbst wenn dies angenommen würde, so hätten sich die Verhältnisse in den letzten elf Jahren derart geändert, dass ein erneutes Baugesuch zu behandeln wäre; namentlich habe sich die Zone rund um den Marktplatz über die Jahre zum Ausgehviertel entwickelt.

3.2 Eine abgeurteilte Sache liegt vor, wenn der streitige Anspruch mit einem schon rechtskräftig beurteilten identisch ist (vgl. BGE 144 I 11 Erw. 4.2; 142 III 210 Erw. 2.1; Urteil des Bundesgerichtes 8C_821/2012 vom 3. Juli 2013 Erw. 3.1; 1C_670/2021 vom 5. April 2022 Erw. 5.1). Dies trifft zu, falls der Anspruch der entscheidenden Behörde aus demselben Entstehungsgrund und gestützt auf denselben Sachverhalt erneut zur Beurteilung unterbreitet wird und sich wieder die gleichen Parteien gegenüberstehen (vgl. BGE 144 I 11 Erw. 4.2; 139 III 126 Erw. 3.2.3; je mit Hinweisen). Bei der Prüfung der Identität von Begehren ist nicht ihr Wortlaut, sondern ihr Inhalt massgebend. Das neue Begehren ist deshalb trotz abweichender Umschreibung vom beurteilten nicht verschieden, wenn es in diesem bereits enthalten war oder wenn im neuen Verfahren das «kontradiktorische Gegenteil» zur Beurteilung gestellt wird (BGE 144 I 11 Erw. 4.2). Demgegenüber sind Rechtsbehauptungen trotz gleichen Wortlauts dann nicht identisch, wenn sie nicht auf dem gleichen Entstehungsgrund, das heisst auf denselben Tatsachen und rechtlichen Umständen, beruhen (BGE 144 I 11 Erw. 4.2; 139 III 126 Erw. 3.2.3). Die materielle Rechtskraft eines früheren Entscheids bedeutet grundsätzlich nur eine Bindung an das Dispositiv. Allerdings können zur Feststellung



der Tragweite des Dispositivs weitere Umstände, namentlich die Begründung des Entscheids herangezogen werden (BGE 144 I 11 Erw. 4.2 mit Hinweisen; 101 II 375 Erw. 1). Aus Gründen der Rechtssicherheit und der Verfahrensökonomie soll mit der Rechtskraft vermieden werden, dass die gleiche Sache zweimal beurteilt wird (ne bis in idem; vgl. VerwGE B 2024/57 vom 23. Dezember 2024 Erw. 2.3). Angewendet auf das Baubewilligungsverfahren – in dem stets ein konkretes Baugesuch zu beurteilen ist – führt dies dazu, dass auf erneuerte Baugesuche in der Regel nicht eingetreten werden darf, sofern ein identisches Baugesuch formell rechtskräftig abgewiesen wurde (vgl. VerwGE B 2024/57 vom 23. Dezember 2024 Erw. 2.3 mit Hinweis auf Urteil des Bundesgerichtes 1C_2/2023 vom 2. Juni 2023 Erw. 3.3). Wurde in einem vorgängigen Verfahren über das konkrete Baugesuch hinaus auch über weitere Fragen rechtskräftig entschieden (wurden beispielsweise Auflagen angeordnet), ist in der Regel auch auf Baugesuche nicht einzutreten, welche diese Fragen erneut und in gleicher Weise betreffen. Hingegen ist auf all jene erneuten Baugesuche einzutreten, welche in einer abgeänderten Form den Abweisungsgründen substantiell Rechnung tragen, so dass sich eine Neubeurteilung rechtfertigt, oder die nach einer Änderung des geltenden Rechts eingereicht wurden (vgl. BDE Nr. 73/2020 vom 7. August 2020 Erw. 2.3.1; Nr. 42/2020 vom 12. Mai 2020 Erw. 5.2; GVP 1996 Nr. 104).

3.3 Vorliegend ist die B.____ AG Baugesuchstellerin, wohingegen D.____ Gesuchsteller des mit Baubewilligung vom 1. März 2013 beurteilten Baugesuchs war. Der Entstehungsgrund des mit Beschluss vom 1. März 2013 beurteilten Anspruchs war, dass das Bundesgericht im Jahr 2008 entschieden hatte, der Betrieb eines Aussenrestaurants sei baubewilligungspflichtig. Es handelte sich damals somit um ein nachträgliches Baugesuch für die bereits zuvor (ohne formelle Baubewilligung) betriebene Aussenrestauration. Vorliegend wird hingegen um die Verlängerung der bewilligten Öffnungszeiten für die Aussenrestauration ersucht. Hinzu kommt, dass gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung bei Erteilung einer Baubewilligung für den Betrieb einer Aussenrestauration unter anderem die Lärmempfindlichkeit und die Lärmvorbelastung des betroffenen Gebiets sowie die allgemeine Akzeptanz in der Bevölkerung und von Personengruppen mit erhöhter Empfindlichkeit zu berücksichtigen sind (vgl. dazu nachstehend Erw. 4.2.2). Dies sind Sachverhaltselemente, welche in aller Regel über 10 Jahren nicht unverändert bleiben. Der Rekurrent legt auch nicht dar, inwiefern der Sachverhalt im vorliegend umstrittenen Fall auch nach so vielen Jahren noch identisch sein soll.

3.4 Entgegen der Ansicht des Rekurrenten liegt keine Identität des bereits beurteilten und des vorliegend umstrittenen Baugesuchs vor. Mangels Identität der Ansprüche ist die Vorinstanz somit zu Recht nicht von einer res iudicata ausgegangen.

4.



Der Rekurrent macht weiter eine unvollständige Ermittlung des Sachverhalts geltend. Namentlich seien bei der Lärmbeurteilung die ausgeprägte Wohnnutzung, die besondere bauliche Situation (Schallreflexion aufgrund enger Gassensituation), das spezielle (laute) Gästeverhalten, der Charakter des Lärms (lautes nächtliches Gejohle, nächtliche Gespräche und laute Musik aus dem Inneren der Bar aufgrund geöffneter Türe) sowie die Häufigkeit des Lärms und die starke Auslastung, namentlich zu den empfindlichsten Zeiten (ab 22:00 Uhr), ungenügend abgeklärt und bei der Beurteilung nicht gebührend berücksichtigt worden.

4.1 Die Rekursgegnerin bringt diesbezüglich im Wesentlichen vor, die durch den Rekurrenten geltend gemachte höhere Lärmbelastung durch die Verlängerung der Öffnungszeiten des Aussenrestaurants sei nicht erwiesen. Der erhöhte Lärmpegel in der Nacht stamme von Leuten «in den Gassen», nicht von den Lokalen wie der von der Rekursgegnerin betriebenen Bar. Es lägen keine Beweise vor, dass die von der Rekursgegnerin betriebene Bar ein eigentlicher «Problembetrieb» sei, welcher namentlich die Schliessungszeiten nicht einhalte.

4.2 Die Rekursgegnerin betreibt im Erdgeschoss und im Aussenbereich des Gebäudes an der M.____gasse eine Bar und plant, die Öffnungszeiten des Barbetriebs im Aussenbereich (Aussenrestauration) zu verlängern. Das Grundstück liegt in der Kernzone Altstadt, welche der Empfindlichkeitsstufe III (Art. 4 der Bauordnung der Stadt Z.____ i.V.m. Art. 32 Abs. 1 des Einführungsgesetzes zur eidgenössischen Umweltschutzgesetzgebung [sGS 572.1; abgekürzt EG-USG]) zugeordnet ist, und in einem Gebiet, in dem maximal ein Nichtwohngeschoss zulässig ist.

4.2.1 Vorliegend ist unbestritten, dass es sich bei der streitigen Aussenrestauration um eine neue ortsfeste Anlage im Sinn von Art. 7 LSV handelt. Neue ortsfeste Anlagen dürfen nur errichtet werden, wenn die durch diese Anlagen allein erzeugten Lärmimmissionen die Planungswerte in der Umgebung nicht überschreiten; die Bewilligungsbehörde kann eine Lärmprognose verlangen (Art. 25 Abs. 1 USG). Lärm ist durch Massnahmen bei der Quelle zu begrenzen (Emissionsbegrenzungen; Art. 11 Abs. 1 USG). Emissionen sind unabhängig von der bestehenden Umweltbelastung im Rahmen der Vorsorge soweit zu begrenzen, als dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist (Abs. 2). So regelt auch Art. 7 Abs. 1 LSV, dass Lärmemissionen einer neuen ortsfesten Anlage nach den Anforderungen der Vollzugsbehörde soweit zu begrenzen sind, als dies technisch und betrieblich möglich sowie wirtschaftlich tragbar ist (Bst. a) und dass die von der Anlage allein erzeugten Lärmimmissionen die Planungswerte nicht überschreiten (Bst. b). Das Vorsorgeprinzip und die Planungswerte gelten also kumulativ, d.h. die von einem Vorhaben verursachten Lärmimmissionen müssen sowohl die Planungswerte der jeweils massgebenden Empfindlichkeitsstufen einhalten als auch der Vorsorge (Art. 11 Abs. 2 USG) genügen. Massnahmen zur vor-



sorglichen Lärmbegrenzung sind gestützt auf Art. 7 Abs. 1 LSV unabhängig von der ermittelten Lärmbelastung in jedem Fall so weit zu ergreifen, als diese Massnahmen technisch und betrieblich möglich sowie wirtschaftlich tragbar sind (vgl. BGE 137 II 30 Erw. 2.3; Urteil des Bundesgerichtes 1C_293/2017 vom 9. März 2018 Erw. 3.6. Vgl. auch Cercle Bruit-Vollzugshilfe, Anhang 3).

4.2.2 Lärmimmissionen ortsfester Anlagen sind grundsätzlich anhand der vom Bundesrat festgelegten Belastungsgrenzwerte (Anhänge 3-9 LSV) zu beurteilen (Art. 40 Abs. 1 LSV). Für Gaststätten- und anderen Alltagslärm hat der Bundesrat keine Belastungsgrenzwerte festgesetzt (vgl. Urteil des Bundesgerichtes 1C_293/2017 vom 9. März 2018 Erw. 3.1.2). Fehlen Belastungsgrenzwerte, so beurteilt die Vollzugsbehörde die Lärmimmissionen direkt auf der Grundlage der Grundsätze von Art. 15 USG unter Berücksichtigung von Art. 19 und 23 USG (Art. 40 Abs. 3 LSV. Vgl. dazu Urteil des Bundesgerichtes 1C_464/2022 vom 3. Juli 2023 Erw. 2.2); es ist im Einzelfall zu entscheiden, ob eine unzumutbare Störung der Anwohnerinnen und Anwohner vorliegt. Beurteilungskriterien sind gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung der Charakter, der Zeitpunkt und die Häufigkeit des Lärms aber auch die Lärmempfindlichkeit und die Lärmvorbelastung der Umgebung. Dabei ist nicht auf das subjektive Lärmempfinden einzelner Personen abzustellen, sondern eine objektivierte Betrachtung vorzunehmen, unter Berücksichtigung auch von Personen mit erhöhter Empfindlichkeit (Art. 13 Abs. 2 USG; vgl. u.a. BGE 146 II 17 Erw. 6.2; 137 II 30 Erw. 3.3; Urteil des Bundesgerichtes 1C_219/2018 vom 9. November 2018 Erw. 9.2; GVP 2005 Nr. 26 Erw. 3.c.dd). Ein Vorhaben gilt als zulässig, wenn der Lärm gemäss Beurteilung nach Art. 15 USG höchstens geringfügige Störungen verursacht, was bei Gaststättenlärm der Einhaltung der Planungswerte entspricht (vgl. BGE 137 II 30 Erw. 3.4 mit Hinweisen; vgl. auch Cercle Bruit-Vollzugshilfe, Anhang 3). Die bundesgerichtliche Rechtsprechung lässt dabei den Bezug fachlich abgestützter privater Richtlinien – wie namentlich die Cercle Bruit-Vollzugshilfe – als Entscheidungshilfe für eine derartige objektivierte Betrachtung zu (vgl. u.a. Urteil des Bundesgerichtes 1C_293/2017 vom 9. März 2018 Erw. 3.1.2; BGE 137 II 30 Erw. 3.3 f.).

4.2.3 Von Gaststätten, Diskotheken, Bars und ähnlichen Betrieben ausgehende Lärmimmissionen werden überwiegend durch menschliches Verhalten verursacht (z.B. Unterhaltungen der Gäste, Zurufe, Lachen, Klirren von Gläsern) und konzentrieren sich in der Regel auf wenige Stunden am Tag bzw. in der Nacht. Der von solchen Aussenrestaurationen ausgehende menschliche Lärm kann aufgrund seines nach Art und Stärke sehr unterschiedlichen und unregelmässigen Auftretens sowie aufgrund des Informationsgehalts stark störend wirken. Dies besonders dann, wenn die Störungen in den Nachtstunden auftreten (vgl. BGE 123 II 325 Erw. 4.d.aa). Da die von Aussenrestaurationen ausgehende Störung hauptsächlich durch das Verhalten der Nutzerinnen und Nutzer der Aussenrestauration bestimmt wird und daher über die Tageszeit, über Tage hinweg oder sogar innerhalb kurzer



Zeit stark variieren kann, ist eine örtliche Lärmmessung für die Beurteilung von Lärm einer Aussenrestauration in der Regel nicht sinnvoll (vgl. Cercle Bruit-Vollzugshilfe, Anhang 3; vgl. auch BGE 123 II 325 Erw. 4.d.aa). Am 22. Dezember 2017 hat die Vereinigung kantonaler Lärmschutzfachleute eine neue Version der Cercle Bruit-Vollzugshilfe verabschiedet und damit ein Excel-Formular eingeführt, welches sie fortan als Methode für die Ermittlung bzw. Beurteilung von Aussenrestaurationslärm vorschlägt. Die Ermittlung der Lärmimmissionen erfolgt anhand verschiedener Kriterien, wie z.B. Betriebszeit, Anzahl Aussenplätze, Grösse der Aussenfläche, Verhalten der Gäste, Ausbreitung des Lärms aufgrund der örtlichen Gegebenheiten, Empfindlichkeit der Empfangspunkte, Hintergrundgeräusche, Ortsüblichkeit und Saisonalität (vgl. Cercle Bruit-Vollzugshilfe, Anhang 3). In der Vollzugshilfe sind vier verschiedene Störkategorien definiert (wenig störend, störend, stark störend, sehr stark störend), anhand derer das im Excel-Formular berechnete Resultat beurteilt werden kann (vgl. zum Ganzen Urteil des Bundesgerichtes 1C_293/2017 vom 9. März 2018 Erw. 3.1.3).

4.2.4 Gemäss den Baugesuchsunterlagen beantragt die Rekursgegnerin die Verlängerung der Öffnungszeiten des Aussenrestaurants von bisher Montag bis Samstag 05:00 bis 22:00 Uhr und Sonntag 09:00 bis 22:00 Uhr auf neu von Sonntag bis Donnerstag von 05:00 bis 24:00 Uhr und Freitag bis Samstag von 05:00 bis 01:00 Uhr bei gleichbleibender Fläche der Aussenrestauration (15 Sitzplätze im Freien auf 16 m²; vgl. Vorakten, act. 19).

4.2.5 Die Vorinstanz erteilte die vorliegend angefochtene Baubewilligung massgeblich gestützt auf das durch die städtische Dienststelle Umwelt und Energie ausgefüllte Excel-Formular der Cercle Bruit-Vollzugshilfe sowie gestützt auf die Vernehmlassungen der städtischen Dienststelle Umwelt und Energie einerseits sowie der Stadtpolizei Z.____ andererseits (Vorakten, act. 3; vgl. dazu angefochtene Baubewilligung, Erw. 5.8). Mit der städtischen Dienststelle sei aufgrund des Ergebnisses ihrer Anwendung des Excel-Formulars der Cercle Bruit-Vollzugshilfe davon auszugehen, dass das geplante Vorhaben höchstens geringfügig störende Immissionen verursache. Diese Einschätzung sei jedoch – wie auch die städtische Dienststelle ausführe – in hohem Mass abhängig vom Gästeverhalten und der Betriebsführung (angefochtene Baubewilligung, Erw. 5.6.1). Entgegen dem Vorbringen des Einsprechers seien im Excel-Formular die örtlichen Verhältnisse bzw. die bauliche Situation gebührend berücksichtigt. Die Einholung einer Lärmprognose sei aufgrund der erwarteten höchstens geringfügig störenden Immissionen nicht erforderlich (Erw. 5.6.4). Weiter seien gemäss der Stadtpolizei Z.____ seit mehreren Jahren keine Lärmklagen hinsichtlich der von der Rekursgegnerin betriebenen Bar eingegangen. Der Pilotversuch «Mediterrane Nächte in Aussenrestaurationen» der Stadt Z.____ habe bestätigt, dass die längere Nutzung der Aussenrestaurationen allgemein «immissionsbezogen [...] grundsätzlich keine zusätzlichen Lärmstörungen verursacht» habe (Erw. 5.7.3 f.).



4.2.6 Das AFU hält in seinem Amtsbericht vom 15. Juli 2024 im Wesentlichen fest, das vorliegend betroffene Gebiet M.____gasse-N.____gasse-L.____gasse weise eine «recht hohe» Wohnungsdichte auf, z.B. die gegenüber dem von der Rekursgegnerin betriebenen Bar liegenden Gebäude an der M.____gasse (Grundstück Nr. 005; Wohnanteil 89 Prozent) und N.____gasse (Grundstück Nr. 006; Wohnanteil 62 Prozent) sowie das westlich an die von der Rekursgegnerin betriebene Bar angebaute Gebäude (Grundstück Nr. 007; Wohnanteil von 68 Prozent). Mit dem Excel-Formular der Cercle Bruit-Vollzugshilfe könne die Lärmbelastung nur annähernd abgeschätzt werden. Die Eingabekriterien seien wenig differenziert. Aus diesen Gründen reagiere das Berechnungs-Tool sehr sensitiv auf geänderte Werte. Wenn die Eingabedaten im Excel-Formular für die Immissionspunkte M.____gasse und N.____gasse verändert würden (z.B. Gästeverhalten «laut» statt «mittel»), könnte im Excel-Formular für die Nacht ein Ergebnis resultieren, welches der Überschreitung der Planungswerte entspreche. Mit dem Excel-Formular werde ein Zahlenresultat generiert, welches eine in der Realität nicht vorhandene Exaktheit für den konkreten Einzelfall vortäusche. Es sei daher immer im Kontext der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zu Art. 15 USG (Einzelfallbeurteilung) anzuwenden. Drei der im Rahmen dieser Einzelfallbeurteilung zu berücksichtigenden Kriterien (Charakter, Zeitpunkt und Häufigkeit des Lärms) seien vorliegend negativ zu bewerten, d.h. sprächen gegen das Vorhaben. Mit mehr negativen Punkten könnten auch gemäss Excel-Formular (trotz innerstädtischem Kontext) störende Immissionen resultieren, so dass weitere Lärmschutzmassnahmen zu prüfen wären. Es müsse aufgezeigt werden, mit welchen Massnahmen sichergestellt werden könne, dass das Gästeverhalten als «mittel» eingestuft bleiben könne und nicht als «laut» zu beurteilen sei.

4.2.7 Das AFU bzw. die kantonale Lärmschutzfachstelle legt im Amtsbericht nachvollziehbar dar, dass es sich vorliegend bezüglich Einhaltung der Lärmschutzanforderungen nicht um einen klaren Fall handelt. Namentlich könnten bezüglich der Immissionspunkte M.____gasse und N.____gasse in der Nacht störende Immissionen resultieren (was einer Überschreitung der Planungswerte entspricht), wenn im durch die städtische Dienststelle ausgefüllten Excel-Formular der Cercle Bruit-Vollzugshilfe die Eingabedaten bereits bei einem der verschiedenen Beurteilungsfaktoren verändert werden (z.B. Einstufung des Gästeverhaltens als «laut» statt «mittel»). Das Gästeverhalten ist vorliegend umstritten. Gemäss AFU sind weiter die Beurteilungskriterien Charakter, Zeitpunkt und Häufigkeit des Lärms negativ zu beurteilen. Auch diese Einschätzung ist nachvollziehbar und sachgerecht. Denn vorliegend wird um verlängerte Öffnungszeiten bis (freitags und samstags) nach Mitternacht für einen Barbetrieb ersucht. Ein Barbetrieb zeichnet sich – noch mehr als ein klassischer Restaurantbetrieb – durch unregelmässige und ungleichmässige Lärmimmissionen aus, welche namentlich in den Nachtstunden ab 22:00 Uhr als stark störend wahrgenommen werden können (vgl. BGE 123 II 325 Erw. 4.d.aa und vorstehend Erw. 4.2.3).



Die Cercle Bruit-Vollzugshilfe stellt als private Richtlinie (auch in der Version vom 22. Dezember 2017 mit dem Excel-Formular) lediglich eine Entscheidungshilfe dar (vgl. Urteil des Bundesgerichtes 1C_293/2017 vom 9. März 2018 Erw. 3.1.2). Namentlich in nicht klaren Fällen, wie dem vorliegenden, stellt das ausgefüllte Excel-Formular allein entsprechend keine vollständige Einzelfallbeurteilung nach Art. 15 USG dar, respektive ersetzt diese nicht. Denn beim Eingeben der Daten je Beurteilungsfaktor im Excel-Formular handelt es sich in erster Linie um eine subjektive, widerlegbare Annahme bzw. Einschätzung des Geschwärtstellers oder der Bewilligungsbehörde. Der Rekurrent legt vorliegend glaubhaft dar, dass die vorgenommene Einstufung des Gästeverhaltens als «mittel» jedenfalls in den Nachtstunden (22:00 bis 07:00 Uhr) zumindest zweifelhaft ist. Die Rekursgegnerin räumt ein, es könne gelegentlich zu lauterem Gästeverhalten kommen; dies sei aber kein dauerhafter Zustand. Auch geht die städtische Dienststelle Umwelt und Energie in ihrer Vernehmlassung vom 14. April 2023 davon aus, «dass in der Nachbarschaft der M.____gasse störende Immissionen auftreten können». Die Vorinstanz hätte daher namentlich den Beurteilungsfaktor Gästeverhalten des Excel-Formulars verifizieren bzw. den Sachverhalt diesbezüglich zusätzlich auf eine andere, geeignete Art und Weise erheben müssen. Weiter hätte die Vorinstanz den Sachverhalt insbesondere auch bezüglich der ersten drei – vorliegend ebenfalls umstrittenen und gemäss AFU vorliegend negativ zu bewertenden – bundesgerichtlichen Kriterien für die Einzelfallbeurteilung von Aussenrestaurationslärm (Zeitpunkt, Charakter und Häufigkeit des Lärms) zusätzlich auf eine andere geeignete Art und Weise erheben und im Rahmen der Einzelfallbeurteilung entsprechend würdigen müssen. Dies ist vorliegend – soweit ersichtlich – nicht erfolgt. Jedenfalls sind allein der Hinweis auf (nicht weiter belegte und vorliegend bestrittene) positive Erfahrungen mit dem Pilotversuch «Mediterrane Nächte in Aussenrestaurationen» im Sommer 2021 und 2022 und die (ebenfalls bestrittene und nachfolgend in Erw. 4.4 widerlegte) Feststellung, seit 2018 seien keine Lärmklagen im Zusammenhang mit dem bestehenden Betrieb eingegangen, in dieser Hinsicht ungenügend.

4.3 Die vollständige Ermittlung des Sachverhalts und die anschließende umfassende Einzelfallbeurteilung nach Art. 15 USG sind durch die Vorinstanz im Sinn der Erwägungen nachzuholen. Die Streitsache ist daher zur Vervollständigung des Sachverhalts und zur Neuurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen.

4.4 Betreffend angeblich fehlenden Lärmklagen seit 2018 ist zu berücksichtigen, dass spätestens das Vorbringen des Rekurrenten in der Einspracheergänzung vom 2. Mai 2023 (Vorakten, act. 13), wonach die geltenden Schliessungszeiten nicht eingehalten würden und Massnahmen bezüglich des bestehenden Betriebs verlangt werden (Schallschutzschleuse, Verzicht auf Abspielen von Musik im Inneren, Verbot von Abgabe von Getränken für die Konsumation im Freien nach Schliessung des Aussenrestaurants), eine Immissionsklage gegen



den bestehenden Betrieb der von der Rekursgegnerin betriebenen Bar darstellt. Obwohl der Rekurrent nicht ausdrücklich eine Rechtsverweigerungsbeschwerde erhob, ist die Vorinstanz darauf hinzuweisen, dass diese Immissionsklage gemäss dem Kenntnisstand des Bau- und Umweltsdepartementes nach wie vor pendent und nicht bearbeitet ist. Die Lärmklage ist auch unabhängig vom vorliegend streitigen Baugesuch betreffend Verlängerung der Öffnungszeiten des Aussenrestaurants zu behandeln und diesbezüglich ist der rechtserhebliche Sachverhalt zu ermitteln (vgl. Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2015 II 5). Besteht Grund zur Annahme, dass der erzeugte Lärm übermässige Immissionen verursacht, was einer Überschreitung der Belastungsgrenzwerte entspricht, ist die Vollzugsbehörde verpflichtet, die Lärmsituation abzuklären (vgl. Urteil des Bundesgerichtes 1C_498/2019 vom 21. Oktober 2020 Erw. 4.2).

4.5 Selbst wenn das streitige Vorhaben lediglich «wenig störende Immissionen» verursachen würde, was der Einhaltung der Planungswerte entspricht, sind wie bereits erwähnt in Nachachtung des Vorsorgeprinzips Emissionen an der Quelle zu beschränken, soweit dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist (Art. 11 Abs. 1 USG; vgl. dazu oben Erw. 4.2.1).

4.5.1 Gemäss AFU bzw. der kantonalen Lärmschutzfachstelle im Amtsbericht vom 15. Juli 2024 kann das strittige Vorhaben nur als bewilligungsfähig beurteilt werden, wenn mit geeigneten Massnahmen sichergestellt werden kann, dass das Gästeverhalten als «mittel» eingestuft bleiben kann und nicht als «laut» zu beurteilen ist. Der Amtsbericht des AFU enthält jedoch keine Empfehlungen konkreter Massnahmen zur vorsorglichen Begrenzung der Lärmbelastung. Mit Schreiben der Verfahrensleiterin der Rekursinstanz vom 25. Juli 2024 wurde der Vorinstanz die Gelegenheit gegeben, zu den im Amtsbericht des AFU angesprochenen erforderlichen zusätzlichen Massnahmen zur vorsorglichen Lärmbegrenzung Stellung zu nehmen.

4.5.2 Die Vorinstanz hat die vorliegend angefochtene Baubewilligung unter «Bedingungen und Auflagen» erteilt (Ziff. IV). Einerseits wurde verfügt, dass der Gebrauch von Tonwiedergabegeräten oder Lautsprecheranlagen im Freien untersagt ist und Innenanlagen bei geöffneten Türen und/oder Fenstern nicht zu Lärmstörungen führen dürfen. Dem Ruhebedürfnis der Anwohnerschaft ist gebührend Rechnung zu tragen; diesbezüglich sind Türen und/oder Fenster ab dem Beginn der Nachtzeit (22:00 Uhr) grundsätzlich geschlossen zu halten (Ziff. IV.8). Dabei handelt es sich gegebenenfalls um Auflagen und Bedingungen im Sinn von Art. 147 Abs. 1 PBG zur Sicherstellung der Übereinstimmung des Bauvorhabens mit den massgebenden Vorschriften. Jedenfalls handelt es sich dabei nicht um Massnahmen der vorsorglichen Lärmbegrenzung im Sinn von Art. 11 USG. Auf die Anordnung solcher Massnahmen hat die Vorinstanz vorliegend verzichtet. Namentlich lehnte sie die vom Rekurrenten bereits im Rahmen des Einspracheverfahrens beantragten Massnahmen zur vorsorglichen Lärmbegren-



zung (Schallschutzschleuse, Verzicht auf Abspielen von Musik im Inneren des Lokals, Verzicht auf Abgabe von Getränken für den Konsum im Freien nach den Schliessungszeiten der Aussenrestauration) ausdrücklich ab mit der Begründung, solche Massnahmen verstiesse gegen das Verhältnismässigkeitsprinzip; bauliche Massnahmen müssten unter Berücksichtigung der denkmalpflegerischen Vorgaben durchgeführt werden, was sich in der Interessenabwägung ebenfalls niederschlägt (angefochtene Baubewilligung, Erw. 5.7.4).

4.5.3 Die Ablehnung von zusätzlichen Massnahmen zur vorsorglichen Lärmbegrenzung in der angefochtenen Baubewilligung (aber auch in der Stellungnahme im Rekursverfahren vom 12. August 2024) durch die Vorinstanz ohne vorgängige genauere und konkrete Prüfung bzw. Interessenabwägung überzeugt nicht. Namentlich ist nicht ersichtlich, auf welcher Grundlage die Vorinstanz die beantragten baulichen Massnahmen (Schallschutzschleuse) von vornherein als geeignete und zulässige Massnahme ausschliessen konnte, zumal eine vorgängige Konsultation der Denkmalpflege – soweit aus den Akten ersichtlich – nicht erfolgt ist. Vielmehr erscheinen Massnahmen zur vorsorglichen Lärmbegrenzung vorliegend technisch und betrieblich möglich sowie wirtschaftlich tragbar, zumal der Barbetrieb im Inneren der von der Rekursgegnerin betriebenen Bar bereits heute bis 24:00 bzw. 01:00 Uhr und im Freien bis 22:00 Uhr bewilligt ist und die Verlängerung der Öffnungszeiten der Aussenrestauration vorliegend somit lediglich eine Ergänzung des bestehenden Betriebs darstellt. Dass Massnahmen unmöglich oder die Kosten entsprechender Massnahmen untragbar sein sollten, macht die Rekursgegnerin auch nicht geltend. Sodann stellt sich die Frage nach der Erforderlichkeit der Massnahme vorliegend nicht, denn das geltende Recht verlangt im Rahmen des Vorsorgeprinzips Massnahmen zur Emissionsbegrenzung unabhängig von der bestehenden Umweltbelastung; hieraus folgt, dass unnötige Emissionen grundsätzlich zu vermeiden und entsprechende Massnahmen stets erforderlich sind (vgl. BDE Nr. 79/2013 vom 20. Dezember 2013 Erw. 5.2).

4.5.4 Die Vorinstanz ist vorliegend von der Unverhältnismässigkeit von Massnahmen zur vorsorglichen Lärmbegrenzung ausgegangen. Die erforderliche konkrete, vertiefte Prüfung bzw. Interessenabwägung von allfälligen Massnahmen hat sie demnach nicht vorgenommen. Würde das Bau- und Umweltdepartement im Rahmen des vorliegenden Entscheids als erste Instanz über konkrete wirtschaftlich tragbare bzw. verhältnismässige Massnahmen befinden, ginge der Rekursgegnerin eine Instanz verloren. Es ist somit an der Vorinstanz, erstmals über konkrete Massnahmen zur vorsorglichen Lärmbegrenzung zu befinden. Die Streitsache ist daher auch aus diesem Grund zur Neuurteilung, sprich zur Prüfung und Anordnung geeigneter, verhältnismässiger Massnahmen zur vorsorglichen Lärmbegrenzung, an die Vorinstanz zurückzuweisen.

4.5.5 Im Rahmen des vorliegenden Rekursentscheids ist diesbezüglich lediglich darauf hinzuweisen, dass die Cercle Bruit-Vollzugshilfe in



Anhang 4 einen umfangreichen Katalog mit möglichen Lärmschutzmassnahmen bei Gastrolärm enthält, wie z.B. die Begrenzung der Öffnungszeiten, bauliche Massnahmen (Schutzwand, Vordach, Wintergarten usw.) oder die Beschränkung der Anzahl Gäste auf der Aussenrestaurationsfläche.

5.

5.1 Zusammenfassend ergibt sich, dass die Vorinstanz den Sachverhalt hinsichtlich der Frage, ob das strittige Vorhaben störende Immissionen verursacht (was einer Überschreitung der Planungswerte entspricht), nicht vollständig ermittelt hat. Entsprechend hat sie auch keine umfassende Einzelfallbeurteilung nach Art. 15 USG durchgeführt. Weiter hat die Vorinstanz zu Unrecht auf Massnahmen zur vorsorglichen Lärmbegrenzung verzichtet. Der Rekurs erweist sich daher als begründet und ist im Sinn der Erwägungen gutzuheissen. Die angefochtene Baubewilligung vom 19. Januar 2024 ist deshalb antragsgemäss aufzuheben und die Sache zur Abklärung des rechtserheblichen Sachverhalts und zur neuen Entscheidung im Sinn der Erwägungen an die Vorinstanz zurückzuweisen.

5.2 Die vorliegend ebenfalls angefochtene Bewilligung der Stadtpolizei Z.____ für eine saisonale Aussenrestauration auf öffentlichem Grund vom 19. Januar 2024 wurde unter der Bedingung erteilt, dass eine rechtskräftige Baubewilligung zum Baugesuch Nr. 008 vom 22. März 2023 vorliegt (vgl. Ziff. IV.1). Die Verfügung der Stadtpolizei Z.____ vom 19. Januar 2024 ist gemäss Wortlaut ebendieser Verfügung sogar «Bestandteil der Baubewilligung im Sinne eines Gesamtentscheids» (vgl. Ziff. V). Die angefochtene Baubewilligung vom 19. Januar 2024 wird mit dem vorliegenden Rekursentscheid aufgehoben. Da die Bewilligung der Stadtpolizei Z.____ vom Bestehen der Baubewilligung abhängig ist, ist diese ebenfalls aufzuheben.

6.

6.1 Nach Art. 95 Abs. 1 VRP hat in Streitigkeiten jener Beteiligte die Kosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden. Die Entscheidegebühr beträgt Fr. 3'000.– (Nr. 20.13.01 des Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung, sGS 821.5). Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend sind die amtlichen Kosten der Rekursgegnerin zu überbinden.

6.2 Der vom Rekurrenten am 19. Februar 2024 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– ist zurückzuerstatten.

7.

Der Rekurrent und die Rekursgegnerin stellen ein Begehren um Ersatz der ausseramtlichen Kosten.

7.1 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 Entschä-



digung 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).

7.2 Der Rekurrent obsiegt mit seinen Anträgen in der Hauptsache. 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). In der mit Schreiben vom 3. März 2025 eingereichten Kostennote weist der Rechtsvertreter des Rekurrenten eine Honorarnote von Fr. 2'362.50 zuzüglich Barauslagen von 4 Prozent sowie zuzüglich Mehrwertsteuer aus. In Anwendung von Art. 6 in Verbindung mit Art. 22 der Honorarordnung (sGS 963.75; abgekürzt HonO) wird die ausseramtliche Entschädigung entsprechend der Honorarnote auf Fr. 2'362.50 zuzüglich Barauslagen von 4 Prozent (Fr. 94.50) insgesamt also Fr. 2'457.–, zuzüglich Mehrwertsteuer, festgesetzt; sie ist von der Rekursgegnerin zu bezahlen.

7.3 Da die Rekursgegnerin mit ihren Anträgen in der Hauptsache unterliegt, hat sie von vornherein keinen Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung. Ihr Begehren ist deshalb abzuweisen.

Entscheid

1.

a) Der Rekurs von A.____, Z.____, wird gutgeheissen.

b) Die Baubewilligung der Baubewilligungskommission der Stadt Z.____ vom 19. Januar 2024 und die Bewilligung der Stadtpolizei Z.____ für eine saisonale Aussenrestauration auf öffentlichem Grund vom 19. Januar 2024 werden aufgehoben.

2.

a) Der B.____ AG, Z.____, wird eine Entscheidgebühr von Fr. 3'000.– auferlegt.

b) Der am 19. Februar 2024 von A.____ geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– wird zurückerstattet.

3.

a) Das Begehren von A.____ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird gutgeheissen. Die B.____ AG entschädigt A.____ ausseramtlich mit Fr. 2'457.– zuzüglich Mehrwertsteuer.

b) Das Begehren der B.____ AG um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird abgewiesen.



Die Vorsteherin

Susanne Hartmann
Regierungsrätin