



Fall-Nr.: B 2008/117
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 22.01.2009
Entscheiddatum: 22.01.2009

Urteil des Verwaltungsgerichts vom 22. Januar 2009

Baubewilligung, Auflagen, Art. 87 Abs. 2 BauG (sGS 731.1).

Unverhältnismässigkeit einzelner vom Baudepartement im Rekursentscheid angeordneter Auflagen im Rahmen der Bewilligung der Gassenküche in der Stadt St. Gallen (Verwaltungsgericht, B 2008/117).

Anwesend: Präsident Prof. Dr. U. Cavelti; Verwaltungsrichter Dr. E. Oesch-Frischkopf,
Dr. B. Heer, lic. iur. A. Rufener; Ersatzrichterin lic. iur. D. Gmünder Perrig;
Gerichtsschreiber lic. iur. Th. Vögeli

In Sachen

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

Beschwerdeführerin,

gegen

Baudepartement des Kantons St. Gallen, Lämmlisbrunnenstrasse 54, 9001 St. Gallen,

Vorinstanz,

und



P. und G. C., Linsebühlstrasse 80, 9000 St. Gallen,

Beschwerdegegner,

vertreten durch Rechtsanwalt lic.iur. B.,

betreffend

Baubewilligung, Auflagen (Linsebühlstrasse 82,

Umnutzung Erdgeschoss in Gassenküche)

hat das Verwaltungsgericht festgestellt:

A./ Ende der Neunzigerjahre beabsichtigte die Stadt St. Gallen, in der Liegenschaft Wassergasse 14 in St. Gallen eine Gassenküche einzurichten. Das Grundstück lag in der Wohn-Gewerbe-Zone und war mit einem Wohn- und Geschäftshaus überbaut. Am 27. Juli 1999 reichte das Hochbauamt der Stadt St. Gallen ein Baugesuch für die Umnutzung des Ateliers im Erdgeschoss des Wohn- und Geschäftshauses in eine Gassenküche ein. Am 24. September 1999 erteilte die Baupolizeikommission der Stadt St. Gallen die Baubewilligung unter Vorbehalt von Bedingungen und Auflagen. Als Auflage wurde unter anderem verfügt, dass die Betreiberin der Gassenküche in Zusammenarbeit mit der Stadt, insbesondere der Stadtpolizei, dafür zu sorgen habe, dass in der näheren Umgebung durch den Betrieb der Gassenküche keine übermässigen Immissionen jeder Art, Verunreinigungen, Belästigungen etc. vorkämen und sie dazu insbesondere die Massnahmen gemäss Schreiben des Vorstands der Sozialen Dienste vom 6. September 1999 wirkungsvoll umzusetzen habe.

Mit Entscheid vom 31. August 2000 wies das Baudepartement die Rekurse verschiedener benachbarter Eigentümer gegen die Umnutzung als Gassenküche ab.



St.Galler Gerichte

Das Baudepartement qualifizierte aber die von der Baupolizeikommission angeordnete Auflage als unzweckmässig und nicht vollstreckbar. Es ersetzte sie durch eine umfangreiche Regelung der betrieblichen Verhältnisse und Vorschriften für die Überwachung der Umgebung sowie Kontrollen innerhalb genau bezeichneter Gebiete (vgl. angefochtener Entscheid vom 9. Juni 2008 E. A.c). In der Folge erhoben mehrere Anwohner gegen den Entscheid des Baudepartements Beschwerde beim Verwaltungsgericht. Am 15. Oktober 2001 zog die Stadt St. Gallen ihr Baugesuch zurück, da sie die Gassenküche an einem anderen Standort realisieren wollte. In der Folge wurden die Beschwerden vom Verwaltungsgericht wegen Gegenstandslosigkeit abgeschrieben.

B./ Im Herbst 2001 wurde im Erdgeschoss der Liegenschaft Linsebühlstrasse 82 (Grundstück Nr. C1282), dem ehemaligen Hotel Walfisch und späteren Durchgangszentrum für Asylbewerber, eine Gassenküche errichtet. Das Grundstück liegt in der Wohn-Gewerbe-Zone. In den ersten beiden Obergeschossen wurden Büros und Arbeitsräume eingerichtet. Eigentümerin ist die Politische Gemeinde St. Gallen. Betreiberin der Gassenküche ist die Stiftung Suchthilfe, die vom Kanton und der Stadt sowie von kirchlichen und sozialen Organisationen getragen wird.

Bereits vor der Eröffnung der Gassenküche hatten P. und G. C., die Eigentümer des südwestlich angrenzenden Grundstücks Nr. C1283 mit Bäckerei an der Linsebühlstrasse 80 die Bauverwaltung der Stadt St. Gallen aufgefordert, umgehend ein Baubewilligungsverfahren einzuleiten. Die Baupolizei der Stadt St. Gallen traf am 12. Juli 2001 eine Feststellungsverfügung, wonach die Nutzung der Liegenschaft Linsebühlstrasse 82 als Gassenküche nicht als Zweckänderung im Sinne des Baurechts gelte und für die inneren Umbauarbeiten das abgekürzte Baugesuchsverfahren durchgeführt worden sei. Gegen diese Feststellungsverfügung erhoben P. und G. C. Rekurs. Das Baudepartement hiess diesen mit Entscheid vom 4. Juni 2002 gut und hob die angefochtene Verfügung auf. Es hielt fest, eine Zweckänderung der Liegenschaft könne nicht ausgeschlossen werden, und auch die mit dem Betrieb verbundenen ideellen Immissionen würden eine Überprüfung im Baubewilligungsverfahren rechtfertigen.



St.Galler Gerichte

Das Verwaltungsgericht trat mit Urteil vom 6. Dezember 2002 auf die von der Baupolizei gegen den Rekursentscheid erhobene Beschwerde nicht ein, da kein Beschluss des Stadtrates über die Anfechtung vorlag.

Das Hochbauamt stellte am 17. März 2003 ein Baugesuch für die nachträgliche Bewilligung der Umnutzung des Erdgeschosses der Liegenschaft Linsebühlstrasse 82 in eine Gassenküche. Gegen das Baugesuch erhoben u.a. P. und G. C. Einsprache.

Im Einspracheverfahren versuchte die Baupolizeikommission, mit den Einsprechern und der Betreiberin der Gassenküche mittels einer Anpassung des Betriebskonzepts und geeigneten Auflagen eine Verständigung zu erreichen. Dies gelang aber nicht.

Mit Entscheid vom 21. Juli 2006 (Versand am 1. September 2006) erteilte die Baupolizeikommission der Stadt St. Gallen die Baubewilligung unter Vorbehalt von Bedingungen und Auflagen. Unter Ziff. IV.3 der Baubewilligung wurde folgendes festgehalten:

"Gemäss den Erwägungen unter III./5.32 hat die Grundeigentümerin an allen Öffnungszeiten der Gassenküche folgende Massnahmen sicher zu stellen und mittels Mietvertrag der jeweiligen Betreiberin der Gassenküche zu überbinden:

- Die tägliche Öffnungszeit der Gassenküche für die Klientschaft wird auf die Zeit zwischen 11.00 Uhr und 17.00 Uhr beschränkt. Ausserhalb der täglichen Öffnungszeit muss die Gassenküche für die Klientschaft geschlossen bleiben.
- An allen Öffnungszeiten müssen während der ganzen täglichen Öffnungszeit mindestens zwei Betreuungspersonen anwesend und für die Klientschaft ansprechbar sein.
- An allen Öffnungszeiten ist die Umgebung innerhalb eines Umkreises von 150 m in den Strassenzügen Linsebühlstrasse - Sägegässchen - Konkordiastrasse - Sternackerstrasse - Schwalbenstrasse - Axensteinstrasse - Speicherweg - Speicherstrasse durch eine Betreuungsperson in Bezug auf die Klientschaft der Gassenküche zu beobachten.



St.Galler Gerichte

- Im Zusammenhang mit der Beobachtung der bezeichneten Umgebung sind dem Amt für Baubewilligungen sowie der Grundeigentümerin die Telefonnummern des Leiters der Gassenküche bzw., bei dessen Abwesenheit, des Leiters der Stiftung Suchthilfe als Kontaktperson bekannt zu geben.
- Die Beobachtung der bezeichneten Umgebung hat an allen Öffnungstagen mindestens viermal, d.h. vor der Eröffnung, während des Betriebs sowie nach Betriebsschluss zu erfolgen. Ein besonderes Augenmerk ist dabei auf die Innenhöfe zu richten.
- Der Zugang der Gassenküche darf für die Klientschaft nur durch den Eingang an der Linsebühlstrasse erfolgen. Die Hintertüre im hofseitigen Bereich ist für die Klientschaft geschlossen zu halten.
- Allfällige Anpassungen des Betriebs- und Betreuungskonzeptes, welche Auswirkungen auf die Umgebung oder eine Vergrösserung des Benützerkreises zur Folge haben (Ausdehnung Öffnungszeiten, Erweiterung Angebot, etc.), unterliegen gemäss Art. 78 Abs. 2 lit. o BauG der vorgängigen Bewilligungspflicht. Allfällige Konzeptanpassungen sind vorgängig mit dem Amt für Baubewilligungen auf ihre Bewilligungspflicht zu überprüfen."

Die Baupolizeikommission hielt fest, aufgrund der vor rund sechs Jahren beendeten inneren Umbauarbeiten sei lediglich die Umnutzung zu beurteilen. Die Zweckänderung werde bejaht. Zielpublikum einer Gassenküche seien drogenabhängige und alkoholsüchtige Personen, weshalb die Auswirkungen des Betriebs nicht mit jenen eines Durchgangszentrums für Asylbewerber verglichen werden könnten. Zu bejahen sei auch die Zonenkonformität. Die verfügten Auflagen hätten sich während der Betriebsdauer der Gassenküche am alten Standort bewährt. Damit könnten ein ordentlicher Betrieb sichergestellt und allfällige Immissionen auf ein zulässiges Mass herabgesetzt werden.

C./ P. und G. C. erhoben durch ihren Rechtsvertreter mit Eingabe vom 18. September 2006 Rekurs beim Baudepartement und beantragten, der Beschluss der Baupolizeikommission sei vollumfänglich aufzuheben und die Bewilligung für die



Umnutzung des Erdgeschosses der Liegenschaft Linsebühlstrasse 82 von einem Restaurant in die Gassenküche sei zu verweigern. In der am 22. Januar 2007 eingereichten Rekursbegründung wird ausgeführt, der Betrieb einer Gassenküche werde befürwortet. Die Einwirkungen auf die Nachbarschaft müssten jedoch mittels Auflagen und Bedingungen auf ein vertretbares Mass gebracht werden. Aufgrund der unmittelbaren räumlichen Nähe der Gassenküche zum Bäckereibetrieb werde der Schutz der Nachbarschaft nicht gewährleistet. Dementsprechend würden verschiedene zusätzliche Auflagen beantragt.

Am 21. März 2007 wurde der Schriftenwechsel abgeschlossen.

Am 16. April 2008 reichten P. und G.

C. eine weitere Eingabe ein und stellten einen neuen Rekursantrag. Dieser lautete wie folgt:

"1. Ziff. IV./3. des Beschlusses Nr. 495 der Baupolizeikommission der Stadt St. Gallen vom 21. Juli 2006 sei aufzuheben und durch die folgende Bestimmung zu ersetzen:

Die Grundeigentümerin hat an allen Öffnungstagen der Gassenküche folgende Massnahmen sicher zu stellen und mittels Mietvertrag der jeweiligen Betreiberin der Gassenküche zu überbinden:

a) Die tägliche Öffnungszeit der Gassenküche für die Klientschaft wird auf die Zeit zwischen 11.00 Uhr und 17.00 Uhr beschränkt. Ausserhalb der täglichen Öffnungszeit muss die Gassenküche für die Klienten geschlossen bleiben. In den Kalendermonaten Juli und August bleibt die Gassenküche gänzlich für die Kundschaft geschlossen.

b) An allen Öffnungstagen müssen während der ganzen täglichen Öffnungszeiten mindestens drei Betreuungspersonen (festangestelltes ausgebildetes Personal) anwesend und für die Klientschaft ansprechbar sein.

c) An allen Öffnungstagen ist die Umgebung innerhalb eines Umkreises von 150 m um die Gassenküche in den Strassenzügen Linsebühlstrasse - Sägegässchen - Konkordiastrasse - Sternackerstrasse - Schwalbenstrasse - Axensteinstrasse -



St.Galler Gerichte

Speicherweg - Speicherstrasse durch mindestens eine Betreuungsperson in Bezug auf die Klientschaft der Gassenküche zu überwachen.

d) Die für die Überwachung der bezeichneten Umgebung zuständige Betreuungsperson ist dem Amt für Baubewilligungen sowie den Grundeigentümern im Gebiet innerhalb der Strassenzüge Linsebühlstrasse - Sägegässchen - Konkordiastrasse - Sternackerstrasse - Schwalbenstrasse - Axensteinstrasse - Speicherweg - Speicherstrasse unter Angabe einer Telefonnummer als Kontaktperson im Voraus und rechtzeitig bekannt zu geben.

e) Die Überwachung der bezeichneten Umgebung hat an allen Öffnungstagen mindestens im folgenden Umfang zu erfolgen:

aa) Ab spätestens 10.45 Uhr bis 11.00 Uhr ist ein Kontrollgang durch die bezeichnete Umgebung mit besonderem Augenmerk auf die Innenhöfe sowie auf die der Gassenküche zuführenden Wege durchzuführen.

bb) Während 11.00 Uhr bis 17.00 Uhr ist mindestens ein Kontrollgang durch die bezeichnete Umgebung mit besonderem Augenmerk auf die Innenhöfe durchzuführen.

cc) Ab 17:00 Uhr bis mindestens 17:15 Uhr ist ein Kontrollgang durch die bezeichnete Umgebung mit besonderem Augenmerk auf die Innenhöfe sowie auf die von der Gassenküche wegführenden Wege durchzuführen.

f) Während der Kontrollgänge in der bezeichneten Umgebung sind ein Fehlverhalten der Klientschaft der Gassenküche zu verhindern oder zumindest umgehend dessen Folgen zu beseitigen.

g) Die durchgeführten Kontrollgänge (unter Angabe der Zeit) sowie allfälliges Fehlverhalten der Klientschaft der Gassenküche sind zu protokollieren. Das durch die für die Überwachung der Umgebung zuständige Betreuungsperson zu unterzeichnende Protokoll ist jeweils am Ende eines Kalendermonats dem Amt für Baubewilligungen zuzustellen. Die Grundeigentümer im Gebiet innerhalb der Strassenzüge Linsebühlstrasse - Sägegässchen - Konkordiastrasse - Sternackerstrasse -



Schwalbenstrasse - Axensteinstrasse - Speicherweg - Speicherstrasse können beim Amt für Baubewilligungen in das Protokoll Einsicht nehmen.

h) Durch die Klientschaft der Gassenküche in der Gassenküche oder in der bezeichneten Umgebung begangene Straftaten sind an allen Öffnungstagen durch eine der anwesenden Betreuungspersonen ohne Verzug der Stadtpolizei anzuzeigen.

i) An allen Öffnungstagen sind innerhalb der Gassenküche oder in der bezeichneten Umgebung festgestelltes Fehlverhalten oder begangene Straftaten durch die Klientschaft je nach Schweregrad durch eine der anwesenden Betreuungspersonen mit einem zeitlich beschränkten Zutrittsverbot in die Gassenküche von einem bis sieben Tagen zu ahnden. Im Wiederholungsfall ist ein zeitlich unbeschränktes Zutrittsverbot zu erlassen.

k) Für die Hunde, die von der Klientschaft der Gassenküche mitgeführt werden, besteht innerhalb eines Umkreises von 50 Metern um die Gassenküche Leinenpflicht.

l) Der Zugang zur Gassenküche darf für die Klientschaft der Gassenküche nur durch den Eingang an der Linsebühlstrasse erfolgen. Die Hintertüre im hofseitigen Bereich steht nur den Betreuungspersonen offen und ist für die Klientschaft der Gassenküche geschlossen zu halten.

2. Unter Kosten- und Entschädigungsfolge."

Die Stadt St. Gallen erhielt keine Gelegenheit, sich zum Begehren der Rekurrenten zu äussern.

Das Baudepartement entschied am 9. Juni 2008 über die Streitsache. Es hiess den Rekurs von P. und G. C. im Sinne der Erwägungen teilweise gut, soweit darauf einzutreten war, und wies ihn im übrigen ab (Ziff. 1). Ziff. IV/3 des Beschlusses der Baupolizeikommission vom 21. Juli 2006 wurde aufgehoben und durch folgende Bestimmung ersetzt (sie entspricht bis auf die Pflicht zu festangestelltem ausgebildeten Personal, der Schliessung im Juli und August und dem Wegfall der Leinenpflicht für Hunde dem Antrag der Rekurrenten):



St.Galler Gerichte

" Die Grundeigentümerin hat an allen Öffnungstagen der Gassenküche folgende Massnahmen sicher zu stellen und mittels Mietvertrag der jeweiligen Betreiberin der Gassenküche zu überbinden:

a) Die tägliche Öffnungszeit der Gassenküche für die Klientschaft wird auf die zeit zwischen 11.00 Uhr und 17.00 Uhr beschränkt. Ausserhalb der täglichen Öffnungszeit muss die Gassenküche für die Klienten geschlossen bleiben.

b) An allen Öffnungstagen müssen während der ganzen täglichen Öffnungszeiten mindestens drei Betreuungspersonen (festangestelltes ausgebildetes Personal) anwesend und für die Klientschaft ansprechbar sein.

c) An allen Öffnungstagen ist die Umgebung innerhalb eines Umkreises von 150 m um die Gassenküche in den Strassenzügen Linsebühlstrasse - Sägegässchen - Konkordiastrasse - Sternackerstrasse - Schwalbenstrasse - Axensteinstrasse - Speicherweg - Speicherstrasse durch mindestens eine Betreuungsperson in Bezug auf die Klientschaft der Gassenküche zu überwachen.

d) Die für die Überwachung der bezeichneten Umgebung zuständige Betreuungsperson ist dem Amt für Baubewilligungen sowie den Grundeigentümern im Gebiet innerhalb der Strassenzüge Linsebühlstrasse - Sägegässchen - Konkordiastrasse - Sternackerstrasse - Schwalbenstrasse - Axensteinstrasse - Speicherweg - Speicherstrasse unter Angabe einer Telefonnummer als Kontaktperson im Voraus und rechtzeitig bekannt zu geben.

e) Die Überwachung der bezeichneten Umgebung hat an allen Öffnungstagen mindestens im folgenden Umfang zu erfolgen:

aa) Ab spätestens 10.45 Uhr bis 11.00 Uhr ist ein Kontrollgang durch die bezeichnete Umgebung mit besonderem Augenmerk auf die Innenhöfe sowie auf die der Gassenküche zuführenden Wege durchzuführen.

bb) Während 11.00 Uhr bis 17.00 Uhr ist mindestens ein Kontrollgang durch die bezeichnete Umgebung mit besonderem Augenmerk auf die Innenhöfe durchzuführen.



St.Galler Gerichte

dd) Ab 17.00 Uhr bis mindestens 17.15 Uhr ist ein

Kontrollgang durch die bezeichnete Umgebung mit besonderem Augenmerk auf die Innenhöfe sowie auf die von der Gassenküche wegführenden Wege durchzuführen.

f) Während der Kontrollgänge in der bezeichneten Umgebung ist ein Fehlverhalten der Klientschaft der Gassenküche zu verhindern oder zumindest umgehend deren Folgen zu beseitigen.

g) Die durchgeführten Kontrollgänge (unter Angabe der Zeit) sowie allfälliges Fehlverhalten der Klientschaft der Gassenküche sind zu protokollieren. Das durch die für die Überwachung der Umgebung zuständige Betreuungsperson zu unterzeichnende Protokoll ist jeweils am Ende eines Kalendermonats dem Amt für Baubewilligungen zuzustellen. Die Grundeigentümer im Gebiet innerhalb der Strassenzüge Linsebühlstrasse - Sägegässchen - Konkordiastrasse - Sternackerstrasse - Schwalbenstrasse - Axensteinstrasse - Speicherweg - Speicherstrasse können beim Amt für Baubewilligungen in das Protokoll Einsicht nehmen.

h) Durch die Klientschaft der Gassenküche in der Gassenküche oder in der bezeichneten Umgebung begangene Straftaten sind an allen Öffnungstagen durch eine der anwesenden Betreuungspersonen ohne Verzug der Stadtpolizei anzuzeigen.

i) An allen Öffnungstagen sind innerhalb der Gassenküche oder in der bezeichneten Umgebung festgestelltes Fehlverhalten oder begangene Straftaten durch die Klientschaft je nach Schweregrad durch eine der anwesenden Betreuungspersonen mit einem zeitlich beschränkten Zutrittsverbot in die Gassenküche von einem bis sieben Tagen zu ahnden. Im Wiederholungsfall ist ein zeitlich unbeschränktes Zutrittsverbot zu erlassen.

k) Der Zugang zur Gassenküche darf für die Klientschaft der Gassenküche nur durch den Eingang an der Linsebühlstrasse erfolgen. Die Hintertüre im hofseitigen Bereich steht nur den Betreuungspersonen offen und ist für die Klientschaft geschlossen zu halten.



St.Galler Gerichte

Das Baudepartement erwog, die Umnutzung sei bewilligungspflichtig. Es liege eine Zweckänderung vor. Die ideell begründete Abgabe von kostengünstigen Mahlzeiten an Randständige sei grundsätzlich ähnlich zu beurteilen wie der zonenkonforme gewerbsmässige Betrieb einer Gastwirtschaft. Der Betrieb einer Gassenküche sei in der Regel mit sogenannten Sekundärimmissionen verbunden, welche durch die Nutzung der Anlage ausserhalb des Gebäudes entstehen würden. Dazu gehöre der von den Besuchern beim Betreten und Verlassen des Lokals erzeugte Lärm, Verunreinigungen, ideale Immissionen und dgl. Unter dem Gesichtspunkt der raumplanerischen Immissionsvorsorge sei eine Gassenküche in der vorliegenden Grössenordnung mit Platz für höchstens 50 Personen mit dem vorliegenden Betriebskonzept, welches einen beaufsichtigten täglichen Betrieb während sechs Stunden umfasst, in der Wohn-Gewerbe-Zone zonenkonform. Ein allfälliges Fehlverhalten von Gästen der Gassenküche vermöge an der Zonenkonformität nichts zu ändern. Die Feststellung der Zonenkonformität bedeute indessen nicht, dass die Baubewilligung erteilt und die konkret erzeugten Immissionen in der Umgebung hingenommen werden müssten. Zur Herabsetzung der durch den Betrieb einer Gassenküche zu erwartenden Sekundärimmissionen auf ein zu tolerierendes Mass müsse im öffentlichen Interesse von der Betreiberin verlangt werden, dass genügend Betreuungspersonen zur Verfügung stehen, die nach einem strengen Konzept arbeiten und auch Aufgaben in der Umgebung wahrnehmen. Die Baupolizeikommission habe das detaillierte Betriebskonzept der Stiftung Suchthilfe als Bestandteil des Baugesuchs erfasst und der Baubewilligung vom 21. Juli 2006 zugrundegelegt. Gegenstand der Baubewilligung sei mit anderen Worten der Betrieb der Gassenküche jeweils während der Monate Januar bis Juni und September bis Dezember. Eine Ausdehnung der Öffnungszeiten auf die Monate Juli und August wäre daher bewilligungspflichtig und würde ein entsprechendes Baugesuch voraussetzen. Gemäss Betriebskonzept müssen alle Mitarbeitenden (mit Ausnahme von Praktikanten, Zivildienstleistenden, RAV- und Sekretariatsmitarbeitenden) eine Ausbildung in sozialer Arbeit oder langjährige Erfahrung im Suchtbereich aufweisen. Eine Vorschrift betreffend Festanstellung der anwesenden drei Betreuungspersonen sei im Interesse einer kontinuierlichen Betreuung und Aufsicht wünschenswert und zur Beschränkung der zu erwartenden Sekundärimmissionen geboten. Der Rekurs sei folglich insoweit gutzuheissen, als die Betreuung durch festangestelltes, ausgebildetes Personal



beantragt werde. Der Betriebsstandort Wassergasse habe sich ebenfalls in einer Wohn-Gewerbe-Zone befunden. Die heutigen Verhältnisse seien somit vergleichbar bzw. angesichts der hohen Wohndichte im Linsebühlquartier zumindest nicht derart anders, dass sich mildere Massnahmen, als sie beim Standort Wassergasse vorgesehen waren, rechtfertigen würden. Es bestehe somit keine Veranlassung, von den dem Entscheid des Baudepartements vom 31. August 2000 zugrunde liegenden Überlegungen abzuweichen. Demzufolge sei der Rekurs insoweit gutzuheissen, als die mit dem modifizierten Rekursantrag beantragten Auflagen den vom Baudepartement für den Standort Wassergasse verfügten Auflagen entsprächen (mit Ausnahme der Leinenpflicht für Hunde).

D./ Gegen den Rekursentscheid des Baudepartements erhob die Politische Gemeinde St. Gallen mit Eingabe vom 24. Juni 2008 Beschwerde beim Verwaltungsgericht. In der Beschwerdeergänzung vom 12. August 2008 beantragte der Stadtrat, der Rekursentscheid sei aufzuheben und die im Beschluss der Baupolizeikommission vom 21. Juli 2006 enthaltene Bestimmung Ziff. IV.3 sei zu bestätigen, unter Kostenfolge. Der Stadtrat führt aus, seine Beschwerde richte sich gegen die Verschärfung der im Beschluss der Baupolizeikommission verfügten Bedingungen und Auflagen. Es sei davon auszugehen, dass der Betrieb einer Gassenküche in der Wohn-Gewerbe-Zone zonenkonform sei. Sofern sich dennoch übermässige Immissionen ergeben sollten, sei diesen mit Massnahmen des öffentlich-rechtlichen Immissionsschutzes zu begegnen. Diese Massnahmen hätten den Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu beachten. Die Baubewilligung vom 31. August 2000 bzw. der Rekursentscheid des Baudepartements vom 31. August 2000 habe für das Bewilligungsverfahren an der Linsebühlstrasse keine bindende Wirkung bzw. keine materielle Rechtskraft. Der angefochtene Entscheid übernehme nicht nur die im Rekursentscheid vom 31. August 2000 formulierten Auflagen; diese würden in einem Punkt noch verschärft, nämlich in bezug auf die Anstellung und Qualifikation der Betreuungspersonen. Verschiedene Auflagen im Entscheid des Baudepartements vom 31. August 2000 seien von der Baubewilligungskommission aus gutem Grund nicht bzw. nicht im gleichen Detaillierungsgrad übernommen worden, nun aber im Rekursentscheid wieder enthalten. Dabei gehe es u.a. um die Erhöhung der Zahl der Betreuungspersonen von zwei auf drei und die zeitlich genaue Festlegung der Überwachungsgänge. Eine Verschärfung sei nicht notwendig. Das Baudepartement habe die Notwendigkeit der



verschärften Auflagen denn auch in keiner Weise dargetan. Die Verschärfungen seien unverhältnismässige Eingriffe in den Betrieb der Gassenküche. Die Vorinstanz masse sich damit an, den Betrieb nach eigenem Gutdünken zu regeln. Die Auflagen seien übermässig und stellten eine krasse Überregulierung dar, die teilweise mit der sozialen Aufgabe der Gassenküche unvereinbar sei.

Die Vorinstanz beantragte in ihrer Vernehmlassung vom 8. September 2008 die Abweisung der Beschwerde.

Die Beschwerdegegner beantragten in ihrer Vernehmlassung vom 9. November 2008 ebenfalls die Abweisung der Beschwerde. Sie halten fest, die Vorinstanz habe im Rekursentscheid wie auch in der Beschwerdevernehmlassung die von ihr verfügten Auflagen sachlich und rechtlich zutreffend begründet. Die Behauptungen der Beschwerdeführerin, der Betrieb der Gassenküche habe sich eingespielt, bewährt und sei heute allgemein akzeptiert, und es bestünden mit Ausnahme der Beschwerdegegner nur selten Probleme mit der näheren Nachbarschaft oder auch mit dem Quartier, seien frei erfunden und letztlich den Betroffenen gegenüber anmassend. Die Anwohner seien wohl zermürbt durch die jahrelange, von den Behörden geduldete illegale Situation. Indessen sei bis heute nicht eine Akzeptanz gegenüber den Immissionen der Gassenküche erfolgt. Die Anwohner würden nach wie vor belästigt, bedroht, angepöbelt etc.

Die Beschwerdeführerin nahm mit Eingabe vom 25. November 2008 zu den Vernehmlassungen der Vorinstanz und der Beschwerdegegner Stellung.

Die weiteren von den Verfahrensbeteiligten vorgebrachten Ausführungen werden, soweit wesentlich, in den nachstehenden Erwägungen dargelegt und gewürdigt.

Darüber wird in Erwägung gezogen:

1. Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist gegeben (Art. 59bis Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, abgekürzt VRP). Nach Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 2 VRP steht das Beschwerderecht zur



Wahrung öffentlicher Interessen auch der zuständigen Behörde einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft zu. Nach ständiger Praxis des Verwaltungsgerichts setzt die Legitimation des Gemeinwesens voraus, dass dieses den streitigen Entscheid durch Setzen eines Rechtsaktes im eigenen Aufgabenbereich erlassen und damit bestimmte öffentliche Interessen vertreten hat (vgl. Cavelti/ Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, St. Gallen 2003, Rz. 450 ff.; GVP 1992 Nr. 43 mit Hinweisen; VerwGE vom 6. Dezember 2005 i.S. Pol. Gde. R., in: www.gerichte.sg.ch). Der Betrieb einer Gassenküche ist eine öffentliche Aufgabe, weshalb der Stadtrat mit der Beschwerde öffentliche Interessen vertritt. Daher ist die Legitimation der Beschwerdeführerin gegeben. Im übrigen entsprechen die Beschwerdeerklärung vom 24. Juni 2008 und deren Ergänzung vom 12. August 2008 zeitlich, formal und inhaltlich den gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Auf die Beschwerde ist grundsätzlich einzutreten.

Die Beschwerdeführerin ficht den Rekursentscheid an und beantragte, dieser sei aufzuheben und es sei die im Beschluss der Baupolizeikommission vom 21. Juli 2006 enthaltene Bestimmung Ziff. IV.3 zu bestätigen. Die streitige Auflage findet sich in Ziff. 2 des Rekursentscheids. Mit seinem Antrag hat der Stadtrat aber auch Ziff. 1, 3 und 4 angefochten. Soweit in Ziff. 1 der Rekurs der Beschwerdegegner abgewiesen bzw. nicht darauf eingetreten wurde, ist die Beschwerdeführerin nicht zur Anfechtung legitimiert, da in diesem Punkt ihren Begehren entsprochen und sie demnach in ihren Interessen nicht berührt ist (Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Dies gilt auch bezüglich des Verzichts auf die Erhebung einer Entscheidgebühr sowie die Rückerstattung des Kostenvorschusses an die Beschwerdegegner. Somit ist auf die Beschwerde nicht einzutreten, soweit Ziff. 1 und 3 des Rekursentscheids angefochten werden. Diesbezüglich fehlt es im übrigen auch an einer Begründung der Beschwerde (Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Bei der Pflicht zur Leistung einer ausseramtlichen Entschädigung (Ziff. 4) ist die Legitimation wiederum gegeben.

2. Im Beschwerdeverfahren blieben die Baubewilligungspflicht für die Umnutzung der Liegenschaft sowie die Zonenkonformität der Gassenküche unangefochten. Dazu erübrigen sich weitere Erörterungen. Angefochten sind ausschliesslich gewisse Auflagen, welche von der Vorinstanz angeordnet wurden und gegenüber den Auflagen



im Entscheid der Baupolizeikommission eine Verschärfung beinhalten. Zu prüfen ist im folgenden, ob die streitigen Auflagen rechtmässig und verhältnismässig sind.

2.1. Gemäss Art. 87 Abs. 2 des Baugesetzes (sGS 731.1, abgekürzt BauG) kann die Baubewilligung mit einschränkenden Bedingungen und Auflagen verbunden werden. Auflagen verpflichten den Adressaten der Bewilligung zu einem bestimmten Tun, Dulden oder Unterlassen. Auflagen und Bedingungen sind sogenannte Nebenbestimmungen einer Baubewilligung. Solche bedürfen einer gesetzlichen Grundlage. Es ist aber nicht in allen Fällen erforderlich, dass die Nebenbestimmungen ausdrücklich in einem Rechtssatz vorgesehen sind. Die Zulässigkeit der Nebenbestimmungen kann sich vielmehr auch aus dem mit dem Gesetz verfolgten Zweck ergeben und damit aus einem mit der Hauptanordnung in einem engen Sachzusammenhang stehenden öffentlichen Interesse hervorgehen. Eine Bewilligung kann insbesondere dann ohne ausdrückliche gesetzliche Grundlage mit einer Nebenbestimmung versehen werden, wenn sie im Lichte der gesetzlichen Bestimmungen verweigert werden könnte (vgl. B. Heer, St. Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, Rz. 868 f.; BGE 121 II 90 mit Hinweisen; vgl. P. Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 4. Aufl., Bern 2002, S. 319). Mit Bedingungen und Auflagen zur Baubewilligung können nur Hindernisse von untergeordneter Bedeutung beseitigt werden. Die Einhaltung grundlegender Baurechtsnormen ist in einem einzigen und einheitlichen Baubewilligungsverfahren zu prüfen. Nur die Regelung von Nebenpunkten, die für die Bewilligungsfähigkeit eines Bauvorhabens nicht von ausschlaggebender Bedeutung sind, können in ein späteres Verfahren verwiesen werden (Heer, a.a.O., Rz. 869). Eine Auflage kommt nur in Betracht, wenn ein Tun, Dulden oder Unterlassen des Baugesuchstellers selbst in Frage steht. Hingegen ist es schon vom rechtlichen Charakter der Auflage her nicht möglich, damit unmittelbar ein Tun, Dulden oder Unterlassen eines Dritten zu verlangen (GVP 1979 Nr. 8). Da die Beschwerdeführerin ebenfalls zur Trägerschaft der Stiftung Suchthilfe gehört und die Stiftung den Betrieb der Gassenküche führt, erscheint eine Auflage, welche die Betreiberin zu einem bestimmten Verhalten veranlasst und ihr von der Eigentümerin als Vermieterin auferlegt werden kann, grundsätzlich zulässig.

Im Schrifttum wird die Abwendung künftiger Störungen bzw. die Minderung von Immissionen als Anwendungsbereich der Auflage genannt (vgl. P. Leutenegger, Das formelle Baurecht der Schweiz, Bern 1973, S. 231).



Bedingungen und Auflagen zu einer Baubewilligung kommen grundsätzlich nur bei Bauvorhaben in Betracht, die je nach ihrer näheren Gestaltung oder Einrichtung oder je nach der Art der Nutzung oder Betriebsführung sowohl gesetzeskonform als auch gesetzwidrig sein können. Bedingungen und Auflagen sind Mittel, um die gesetzwidrigen Auswirkungen zu verhindern. Insoweit stellen sie gegenüber der Alternative des Bauabschlags das mildere Mittel dar. Bedingungen und Auflagen müssen in einem engen sachlichen Zusammenhang mit dem Bauvorhaben stehen, durch ein öffentliches Interesse gerechtfertigt, verhältnismässig und durchsetzbar sein; sie müssen zur Erreichung des angestrebten Ziels notwendig und geeignet sein (vgl. Zaugg/Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, 3. Aufl., Bern 2007, Bd. I, N 15a zu Art. 38/39).

Aus Gründen des Immissionsschutzes können auch nachträglich, d.h. nach Inbetriebnahme einer Anlage, Auflagen verfügt werden (z.B. Betriebseinschränkungen), wenn sich die bisher getroffenen Massnahmen als ungenügend erweisen (Zaugg/Ludwig, a.a.O., N 15b lit. f zu Art. 38/39).

2.2. Die Gassenküche ist eine Institution, die sich als niederschwellige Anlaufstelle an alkoholabhängige und drogenabhängige bzw. randständige Personen richtet und welche gewisse negative Begleiterscheinungen des Drogenkonsums mildern soll. In der Gassenküche werden kostengünstige Mittagessen für Fr. 3.-- abgegeben. Kaffee und Tee etc. sind gratis. Es sind jeweils zwei Aufsichtspersonen anwesend. Das Betreuungsteam besteht insgesamt aus vier bis sechs Mitarbeitenden (250 bis 300 Stellenprozente), welche teilweise über eine entsprechende Ausbildung im sozialen und/oder Suchtbereich verfügen. Pro Tag werden ca. 20 bis 25 Mittagessen ausgegeben. Die Gassenküche verfügt über eine Stammklientenschaft von ca. 80 bis 90 Personen. Pro Tag halten sich durchschnittlich 25 bis 30 Personen in der Gassenküche auf. In der Hausordnung, welche in der Gassenküche angeschlagen ist, werden verschiedene Verhaltensregeln aufgestellt. So ist das Handeln, Anbieten, Tauschen und Auspacken von Drogen und Medikamenten in der Gassenküche sowie im Umkreis von 150 m untersagt. Gleichzeitig dürfen in der Gassenküche keine illegalen Drogen und kein harter Alkohol konsumiert werden. Bier und Wein darf mitgebracht und konsumiert werden. Im weiteren ist Hehlerei ausdrücklich untersagt. Den Besuchern der Gassenküche ist das Betreten der Bäckerei der Beschwerdegegner ausdrücklich



untersagt. Gewalt oder Gewaltandrohungen gegen Gäste und Personal werden nicht toleriert. Allfällige Beschädigungen von Einrichtungsgegenständen werden in Rechnung gestellt. Wer gegen die Verhaltensregeln verstösst, erhält Gassenküchenverbot. Die Einwirkungen auf die Umgebung werden beachtet. In diesem Zusammenhang wurde rund um die Gassenküche ein Umkreis von 150 m zum Beobachtungssektor erklärt, in welchem das Team der Gassenküche täglich drei Kontrollgänge vornimmt. Dabei wird auch die Gassenarbeit einbezogen, welche die Vorfälle zu protokollieren hat. Bei Fehlverhalten sind pädagogische Interventionen oder Sanktionen in Form von befristeten Zutrittsverboten möglich. Zusätzlich ist eine Zusammenarbeit mit der Polizei gegeben.

2.3. Angefochten ist die Auflage in Ziff. 2 lit. b des angefochtenen Entscheids, wonach an allen Öffnungstagen während der gesamten täglichen Öffnungszeiten mindestens drei Betreuungspersonen anwesend und für die Klientschaft ansprechbar sein müssen, wobei es sich um festangestelltes ausgebildetes Personal handeln muss. Angefochten ist im weiteren die Auflage einer "Überwachung" anstelle einer "Beobachtung" in lit. c bis e, die vorab zu vollziehende Bekanntgabe der Betreuungsperson und deren Telefonnummer an alle Grundeigentümer in dem in lit. c bezeichneten Gebiet (lit. d), die zeitlich genaue Festlegung der Kontrollgänge (lit. e, aa - cc), die Pflicht der Betreuungspersonen, Fehlverhalten von Gassenküchenbesuchern zu verhindern oder zumindest umgehend dessen Folgen zu verhindern (lit. f), die Anzeigepflicht bei Straftaten (lit. h) sowie die Auflage mit den Vorschriften über Sanktionierung von Fehlverhalten der Gassenküchenbesucher (lit. i).

2.4. Soweit der Rekursantrag der Beschwerdegegner die Auflagen im Entscheid vom 31. August 2000 zum Gegenstand hatte, wurden sie im Entscheid zum Standort Linsebühlstrasse mit wenigen Ausnahmen unverändert übernommen. Das Baudepartement hielt fest, die Verhältnisse gegenüber dem Standort Wassergasse seien vergleichbar bzw. zumindest nicht derart anders, dass sich mildere Massnahmen rechtfertigten. Eine spezifische Begründung enthält der angefochtene Entscheid indes nicht.

Die Beschwerdeführerin macht geltend, die Erwägungen im angefochtenen Entscheid legten nicht in ausreichender Weise dar, inwiefern und welche Sekundärmissionen



überhaupt eintreten würden, ob es sich dabei lediglich um für den Nachbarn "nachteilige" Sekundärimmissionen oder um übermässige, d.h. im konkreten Fall mehr als mässig störende Immissionen handle, und sie enthielten keine Auseinandersetzung, inwiefern die angeordneten detaillierten Einzelmassnahmen verhältnismässig und inwiefern die im Entscheid der Baupolizeikommission angeordneten Massnahmen nicht ausreichend seien. Die Gassenküche sei seit über fünf Jahren in Betrieb, und die anfänglich bestehenden, in der Öffentlichkeit und vom Quartier geäusserten Befürchtungen hätten sich klar nicht bewahrheitet. Der Betrieb habe sich, nicht zuletzt dank dem intensiven und qualifizierten Führungs- und Betreuungseinsatz und dem festgelegten Betriebskonzept, eingespielt, bewährt und sei heute allgemein akzeptiert. Eine Verschärfung der von der Baupolizeikommission angeordneten Auflagen sei bei dieser Sachlage nicht notwendig. Die vom Baudepartement vorgenommenen Verschärfungen seien unverhältnismässige Eingriffe in den Betrieb der Gassenküche, wodurch es sich anmasse, diesen Betrieb nach eigenem Gutdünken zu regeln.

Der bisherige Betrieb der Gassenküche darf bei der Beurteilung der Verhältnismässigkeit der streitigen Auflagen berücksichtigt werden. Wenn die Vorinstanz anführt, die Beschwerdeführerin könne aus dem mittlerweile sieben Jahre dauernden rechtswidrigen Betrieb keine Rechte zu ihren Gunsten ableiten, so ist dies grundsätzlich richtig. Allerdings ist die Unterstellung der Vorinstanz, die Beschwerdeführerin habe angesichts der widerrechtlichen Nutzung ein besonderes Augenmerk auf eine klaglose Betriebsführung gelegt, fehl am Platz. Auch haben sämtliche Verfahrensbeteiligten Anlass für die lange Verfahrensdauer gegeben. Die Beschwerdeführerin versuchte sehr lange, eine gütliche Einigung zu erreichen, bei der Vorinstanz blieb das Verfahren nach Abschluss des Schriftenwechsels im März 2007 über ein Jahr lang liegen, und die Beschwerdegegner stellten im Rekursverfahren für die Einreichung der Rekursbegründung sieben Fristerstreckungsgesuche. Es ist nicht einzusehen, weshalb Tatsachen über Art und Intensität sog. Sekundärimmissionen durch Spekulation oder Rückgriffe auf die allgemeine Lebenserfahrung festgestellt werden sollten, während solche auch unmittelbar aufgrund des bereits bestehenden, formal zwar rechtswidrigen, Betriebs festgestellt werden können. Rechtsansprüche erwachsen der Beschwerdeführerin daraus aber nicht.



St.Galler Gerichte

Die Vorinstanz hat in ihrer Vernehmlassung ausführlich die Grundsätze dargelegt, wie Lärmimmissionen aufgrund des Umweltschutzgesetzes und der entsprechenden Vollzugsverordnungen vermindert bzw. vermieden werden können. Im vorliegenden Fall geht es aber nicht nur bzw. nicht in erster Linie um Lärmimmissionen, sondern allgemein um negative bzw. störende und lästige Auswirkungen, welche mit dem Betrieb einer Gassenküche zwangsläufig verbunden sind. Die Beschwerdegegner machen namentlich geltend, es würden "immer wieder" Diebstähle und Einbrüche durch Personen aus der Gassenküche und deren Umfeld verübt. Auch würden Besucher der Gassenküche verbale und tätliche Übergriffe auf Kunden der Bäckerei verüben. Weiter machen die Beschwerdegegner geltend, auch das Entledigen von Abfall und das Verrichten der Notdurft durch Besucher der Gassenküche bzw. deren Hunde sei nicht tolerierbar.

Die Verhältnismässigkeit von Auflagen lässt sich nicht anhand der Bestimmungen des Umweltschutzgesetzes und seiner Ausführungsverordnungen sowie von Präjudizien im Zusammenhang mit ähnlichen Einrichtungen beurteilen. Auflagen, wie sie im vorliegenden Fall streitig sind, wurden jedenfalls, soweit ersichtlich, vom Bundesgericht noch nie auf ihre Verhältnismässigkeit hin überprüft. Es ist im vorliegenden konkreten Einzelfall zu prüfen, inwiefern die angefochtenen Auflagen verhältnismässig sind.

Die Beschwerdeführerin hielt im Bewilligungsentscheid fest, es sei nicht abzustreiten, dass die Gassenküche eine gewisse Anziehung auf Randständige ausübe und es in deren Umfeld zu einer Massierung mit entsprechenden Immissionen komme. Nicht alle Immissionen könnten aber mit der Gassenküche in Verbindung gebracht werden. Erfahrungsgemäss würden auch gesellschaftlich integrierte Personen ihren Abfall liegen lassen oder Hundekot nicht vorschriftsgemäss entsorgen. Zudem kämen auch ausgelassene Nachtbuben immer wieder auf die Idee, an Hausecken zu urinieren, Kehrichtsäcke und Abfalleimer anzuzünden oder sonstige Vandalenakte zu begehen. Auch dürften nicht alle Randständigen im Quartier der Gassenküche zugeordnet werden.

2.5. Grundsätzlich ist mit der Beschwerdeführerin davon auszugehen, dass nicht sämtliche Immissionen direkt im Zusammenhang mit der Gassenküche stehen. Auch lassen sich Straftaten oder andere Vorfälle wohl in den seltensten Fällen eindeutig der



Gassenküche zuordnen. Auf weitere Abklärungen, insbesondere auf die Edition von Polizeirapporten, ist daher zu verzichten.

2.5.1. Im Grundsatz sind zweckmässige Auflagen notwendig, damit die Immissionen ein vertretbares Mass nicht überschreiten. Zwar sind wie erwähnt im Zusammenhang mit Baubewilligungen auch Auflagen zulässig, welche den Betrieb betreffen. Dabei sollen aber in erster Linie die betrieblichen Rahmenbedingungen abgesteckt werden, etwa die Öffnungszeiten eines Betriebs oder die Bestimmung der zulässigen Tätigkeiten. Eingriffe in die unmittelbare Betriebsführung, wie es Vorschriften über die Zahl der anwesenden Personen und deren Ausbildung sind, greifen unmittelbar in die Betriebsführung ein, weshalb sie nur zulässig sind, wenn sich damit Immissionen direkt beeinflussen lassen. Der Hinweis der Vorinstanz auf das Vorsorgeprinzip nach Art. 11 Abs. 2 des Umweltschutzgesetzes (SR 814.01, abgekürzt USG) erscheint nicht stichhaltig. Wie erwähnt, stehen Lärmimmissionen nicht im Vordergrund. Die Gassenküche verfügt nicht über Sitzplätze im Freien, und dafür, dass ihr Betrieb zwischen 11.00 und 17.00 Uhr aufgrund allfälligen Lärms gegen das USG verstösst, bestehen aufgrund der Akten keine Anhaltspunkte. Lästiges oder unbotmässiges Verhalten, Vandalismus und Littering fallen hingegen nicht unter das USG.

2.5.2. Die Vorinstanz erwog, gemäss Betriebskonzept müssten alle Mitarbeitenden (mit Ausnahme von Praktikanten, Zivildienstleistenden, RAV- und Sekretariatsmitarbeitenden) eine Ausbildung in sozialer Arbeit oder langjährige Erfahrung im Suchtbereich aufweisen. Eine Vorschrift betreffend Festanstellung der anwesenden drei Betreuungspersonen sei im Interesse einer kontinuierlichen Betreuung und Aufsicht wünschenswert und zur Beschränkung der zu erwartenden Sekundärmissionen geboten.

Im Entscheid vom 31. August 2000 wurde zum Erfordernis eines Mindestpersonalbestandes von drei Mitarbeitenden festgehalten, es müsse genügend Betreuungspersonal zur Verfügung stehen, wenn die durch den Betrieb der Gassenküche mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit entstehenden Sekundärmissionen vermieden oder zumindest auf ein zulässiges Mass herabgesetzt werden sollen.



Die Auflage, mindestens drei Betreuungspersonen einzustellen, führt nicht zwingend zu geringeren Immissionen. Auch im Bereich der Sozialarbeit werden nicht automatisch bessere Resultate erzielt, wenn zusätzliches Personal eingesetzt wird. Auch ist die Vorschrift, dass es sich bei den Betreuungspersonen um festangestelltes und ausgebildetes Personal handeln muss, in dieser Form nicht gerechtfertigt. Die Art der Anstellung bzw. die Rechtsnatur des Angestelltenverhältnisses ist nicht von ausschlaggebender Bedeutung für die Qualität der Arbeit. Personal mit langjähriger Erfahrung, aber ohne entsprechende Ausbildung, kann sodann durchaus gleichwertige Leistungen erbringen wie Personal mit einer spezifischen Ausbildung. Auch im Entscheid der Vorinstanz vom 31. August 2000 wird nicht konkret begründet, weshalb ein Einsatz von drei Betreuern gegenüber einem solchen von nur zwei Personen die Immissionen der Gassenküche erheblich zu mindern vermöchte.

2.5.3. Angefochten ist im weiteren die zeitlich genaue Festlegung der Kontrollgänge. Auch in dieser Beziehung teilt das Verwaltungsgericht die Auffassung der Beschwerdeführerin, dass diese Auflage übermässig in den Regelungsbereich der Leitung der Gassenküche eingreift. Eine genaue zeitliche Festlegung der Kontrollgänge erscheint weder notwendig noch zweckmässig. Die Vorinstanz hat den Zeitpunkt der Kontrollgänge zum Teil auf eine Viertelstunde genau festgelegt. Damit hat sie einen eindeutig betrieblichen Aspekt detailliert geregelt und in unzulässiger Weise in die Führung der Institution eingegriffen. Zudem ist es unzweckmässig, Kontrollgänge immer im selben Zeitfenster durchzuführen. Damit würden sie ihre Wirkung verlieren. Zweckmässig dürfte es eher sein, Kontrollgänge zu unregelmässigen Zeiten durchzuführen.

2.5.4. Weiter bemängelt die Beschwerdeführerin, dass in lit. c der Auflage eine Überwachung der Umgebung verlangt wird, während im Beschluss der Baupolizeikommission eine Beobachtung vorgesehen gewesen sei. Dabei handelt es sich allerdings um eine sprachliche Differenz, welche vorliegend keine rechtliche Bedeutung hat. Weder in der Baubewilligung noch im angefochtenen Entscheid wird nämlich näher ausgeführt, worin die Beobachtung bzw. Überwachung bestehen soll. Insoweit ist auch fraglich, ob die Auflage durchsetzbar ist. Es kann sich vernünftigerweise wohl nur darum handeln, welche Pflichten die Betreuungspersonen haben und welche Massnahmen sie bei Verstössen gegen gesetzliche Vorschriften



oder gegen die Hausordnung treffen müssen. Was die Betreuungspersonen auf ihren Kontrollgängen unternehmen, muss grundsätzlich ihnen bzw. der Leitung der Gassenküche überlassen bleiben. Es kann dies von der Feststellung gewisser Zustände oder Verhaltensweisen bis hin zur Anzeige an die Polizei reichen. Es sind jene Massnahmen zu treffen, welche aufgrund der konkreten Situation zweckmässig und angebracht sind. Solche Aufgaben lassen sich nicht durch eine Aufzählung einzelner Handlungen umschreiben. Da die Sanktionierung von Verstössen in der Auflage selbst geregelt wird, hat jedenfalls die Charakterisierung der vorgeschriebenen Tätigkeit als Überwachung oder Beobachtung keine ausschlaggebende Bedeutung.

2.5.5. In lit. d der Auflage wurde festgelegt, dass die für die Überwachung der bezeichneten Umgebung zuständige Betreuungsperson dem Amt für Baubewilligungen sowie den Grundeigentümern im Gebiet innerhalb der Strassenzüge Linsebühlstrasse - Sägegässchen - Konkordiastrasse - Sternackerstrasse - Schwalbenstrasse - Axensteinstrasse - Speicherweg - Speicherstrasse unter Angabe einer Telefonnummer als Kontaktperson im voraus und rechtzeitig bekanntzugeben ist.

Da in der Gassenküche ständig mindestens zwei Betreuungspersonen anwesend sein müssen, genügt es, wenn die Telefonnummer der Gassenküche allgemein bekannt gemacht wird. Die Notwendigkeit, die jeweilige Betreuungsperson im voraus einer unbestimmten Anzahl Grundeigentümern rechtzeitig bekanntzugeben, erscheint weder notwendig noch zweckmässig und ist auch unter dem Gesichtspunkt der Persönlichkeitsrechte der Betreuungsperson unverhältnismässig.

2.5.6. In lit. f der Auflagen wird festgehalten, dass während der Kontrollgänge ein Fehlverhalten der Klientschaft der Gassenküche zu verhindern oder zumindest umgehend deren Folgen zu beseitigen sei. Gemeint ist wohl die Beseitigung der Folgen des Fehlverhaltens. Diese Auflage lässt sich in dieser Form ohnehin nicht durchsetzen. Einzelne Betreuungspersonen dürften nicht imstande sein, jegliches Fehlverhalten zu verhindern oder dessen Folgen zu beseitigen. Solche Auflagen gaukeln den Betroffenen vor, dass ein völlig reibungsloser Betrieb der Gassenküche sichergestellt werden kann, was in der Praxis aber nicht möglich ist.



2.5.7. In lit. h der Auflagen wird festgehalten, dass Straftaten der Klientschaft der Gassenküche an allen Öffnungstagen durch eine der anwesenden Betreuungspersonen ohne Verzug der Stadtpolizei anzuzeigen sind. Eine Anzeigepflicht bei Straftaten gilt grundsätzlich für die Organe der Strafverfolgung, wobei auch für diese Ausnahmen bestehen. Demgegenüber findet sich in der von der Vorinstanz geforderten Auflage keine Ausnahme. Dies bedeutet, dass Sozialarbeiter in einer niederschweligen Anlaufstelle für Drogenabhängige und Randständige einer strengeren Anzeigepflicht unterliegen als Polizisten und Angehörige der Strafuntersuchungsbehörden. Eine solche Auflage im Sinn einer strikten und ausnahmslosen Anzeigepflicht ist nicht gerechtfertigt und steht bei einer Institution wie der Gassenküche im Widerspruch zur Betreuungsaufgabe.

2.5.8. Auch die detaillierte Regelung für die Ahndung von Fehlverhalten oder Straftaten greift unmittelbar in den Betrieb der Gassenküche ein und steht nicht in direktem Zusammenhang mit der Verminderung von Immissionen. Die geeignete Art von Sanktionen ist der Leitung der Gassenküche zu überlassen. Schematische Vorschriften in einer Auflage zur Baubewilligung sind nicht zweckmässig. Die Dauer von Zutrittsverboten muss aufgrund der konkreten Umstände festgelegt werden. Gemäss der angefochtenen Auflage wäre nach einem zweimaligen Verstoss ein unbefristeter Ausschluss zwingend. Dies erlaubt keine abgestuften Sanktionen. Solche Automatismen sind weder erforderlich noch zweckmässig.

2.6. Zusammenfassend ergibt sich aus den vorstehenden Erwägungen, dass die Beschwerde gutzuheissen ist, soweit darauf eingetreten werden kann. Der angefochtene Rekursentscheid vom 9. Juni 2008 ist in Ziff. 2 aufzuheben und die im Entscheid der Baupolizeikommission Ziff. IV./3. verfügten Auflagen sind zu bestätigen.

2.7. Falls der Betrieb der Gassenküche künftig wider Erwarten und entgegen der bisherigen Erfahrung übermässige Immissionen verursachen sollte, welche mit einer Änderung oder Verschärfung der Auflagen vermieden werden können, wird die zuständige Behörde der Beschwerdeführerin die Anordnung entsprechender Massnahmen zu prüfen haben.



St.Galler Gerichte

2.8. Die Kosten des Rekursverfahrens sind den Beschwerdegegnern aufzuerlegen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Die Vorinstanz hat auf die Erhebung der Kosten verzichtet, ohne die Kosten zu beziffern. Eine Gebühr von Fr. 2'000.-- erscheint angemessen (Ziff. 10.01 des Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung, sGS 825.1).

3. Dem Verfahrensausgang entsprechend gehen die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens zulasten der Beschwerdegegner (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidgebühr von Fr. 3'000.-- ist angemessen (Ziff. 382 Gerichtskostentarif, sGS 941.12).

Ausseramtliche Kosten sind weder im Rekursverfahren noch im Beschwerdeverfahren zu entschädigen. Die Beschwerdegegner sind unterlegen (Art. 98bis VRP), und die Beschwerdeführerin hat keinen Anspruch auf Kostenersatz (vgl. R. Hirt, Die Regelung der Kosten nach st. gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, Diss. St. Gallen 2004, S. 176). Folglich ist Ziff. 4 des angefochtenen Entscheids aufzuheben.

Demnach hat das Verwaltungsgericht

zu Recht erkannt:

1./ Die Beschwerde wird gutgeheissen, soweit darauf einzutreten ist, und Ziff. 2 und 4 des Rekursentscheids vom 9. Juni 2008 werden aufgehoben.

2./ Die im Entscheid der Baupolizeikommission der Stadt St. Gallen vom 21. Juli 2006 in Ziff. IV./3. verfügten Auflagen werden bestätigt.

3./ Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von Fr. 3'000.-- werden den Beschwerdegegnern auferlegt.

4./ Die amtlichen Kosten des Rekursverfahrens von Fr. 2'000.-- werden den Beschwerdegegnern auferlegt

5./ Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt.

V. R. W.



Der Präsident:

Der Gerichtsschreiber:

Versand dieses Entscheides an:

- die Beschwerdeführerin
- die Vorinstanz
- die Beschwerdegegner (durch Rechtsanwalt lic. iur. B.)

am:

Rechtsmittelbelehrung:

Sofern eine Rechtsverletzung nach Art. 95 ff. BGG geltend gemacht wird, kann gegen diesen Entscheid gestützt auf Art. 82 lit. a BGG innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Schweizerischen Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde erhoben werden.