



**Fall-Nr.:** B 2010/233  
**Stelle:** Verwaltungsgericht  
**Rubrik:** Verwaltungsgericht  
**Publikationsdatum:** 15.12.2011  
**Entscheiddatum:** 15.12.2011

### **Urteil Verwaltungsgericht, 15.12.2011**

**Bau- und Planungsrecht, Art. 83 Abs. 2 BauG (sGS 731.1) und Art. 45 Abs. 1 VRP (sGS 951.1). Liegt eine besondere Beziehungsnähe in räumlicher Hinsicht vor, braucht das Anfechtungsinteresse nicht mit dem Interesse übereinzustimmen, das durch die von der beschwerdeführenden Person als verletzt bezeichneten Normen geschützt wird. Der Nachbar kann die Überprüfung eines Bauvorhabens im Licht all jener Rechtssätze verlangen, die sich rechtlich oder tatsächlich in dem Sinn auf seine Stellung auswirken, so dass ihm im Fall des Obsiegens ein faktischer Nutzen entsteht (Verwaltungsgericht, B 2010/233).**

**Bau- und Planungsrecht, Art. 83 Abs. 2 BauG (sGS 731.1) und Art. 45 Abs. 1 VRP**

**(sGS 951.1). Liegt eine besondere Beziehungsnähe in räumlicher Hinsicht vor, braucht das Anfechtungsinteresse nicht mit dem Interesse übereinzustimmen, das durch die von der beschwerdeführenden Person als verletzt bezeichneten Normen geschützt wird. Der Nachbar kann die Überprüfung eines Bauvorhabens im Licht all jener Rechtssätze verlangen, die sich rechtlich oder tatsächlich in dem Sinn auf seine Stellung auswirken, so dass ihm im Fall des Obsiegens ein faktischer Nutzen entsteht (Verwaltungsgericht,**

**B 2010/233).**

**Urteil vom 15. Dezember 2011**



## St.Galler Gerichte

Anwesend: Vizepräsident lic. iur. A. Linder; Verwaltungsrichter Dr. B. Heer, lic. iur. A. Rufener,

Dr. S. Bietenharder-Künzle; Ersatzrichterin lic. iur. D. Gmünder Perrig;  
Gerichtsschreiber

lic. iur. S. Schärer

---

In Sachen

A. N.,

Beschwerdeführer,

vertreten durch Rechtsanwalt Dr. W. R.,

gegen

Departement des Innern des Kantons St. Gallen, Regierungsgebäude, 9001 St. Gallen,

Vorinstanz,

und

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

Beschwerdegegner,

und



Politische Gemeinde Pfäfers, vertreten durch den Gemeinderat, 7312 Pfäfers,

betreffend

Umnutzung des Bofelstalls mit baulichen Massnahmen

### **hat das Verwaltungsgericht festgestellt:**

A./ Der Kanton St. Gallen ist Eigentümer der 147'348 m<sup>2</sup> grossen Parzelle Nr. 1668, Grundbuch Pfäfers, die sich gemäss Zonenplan der Gemeinde Pfäfers vom 14. Oktober 1998 in der Landwirtschaftszone westlich des Dorfes Pfäfers befindet. Das Grundstück ist mit dem so genannten Bofelguet überbaut. Dabei handelt es sich unter anderem um ein historisches Stallgebäude des ehemaligen Benediktinerklosters Pfäfers, das seit dem Jahr 1847 als kantonale Psychiatrische Klinik St. Pirminsberg genutzt wird.

B./ Am 10. November 1989 ersuchte der Kanton bzw. das Baudepartement des Kantons St. Gallen als Projektverfasser die Politische Gemeinde Pfäfers um Baubewilligung für eine Stallsanierung und –erweiterung, unter anderem für den Einbau einer Garderobe samt sanitären Anlagen. Der Gemeinderat erteilte am 29. Dezember 1989 die Bewilligung, ohne das Gesuch der zuständigen kantonalen Stelle vorgelegt zu haben.

Am 27. März 2009 stellte die Geschäftsleitung der St. Gallischen Psychiatrie-Dienste Süd bzw. das Hochbauamt des Kantons St. Gallen ein Baugesuch für den Umbau bzw. die Erweiterung und die Nutzungsänderung des Stalles sowie den Einbau einer Heizungsanlage, damit die Klinik im Bofelguet Arbeitstherapieplätze anbieten kann. Mit dem Bauvorhaben soll zum Einen der denkmalgeschützte Stall, ein Kulturobjekt von regionaler Bedeutung, ohne bauliche Massnahmen umgenutzt werden. Zum Anderen



## St.Galler Gerichte

ist geplant, den nördlichen Stall umzubauen. Gleichzeitig soll hier eine Holzheizanlage eingebaut und eine Solaranlage montiert werden. Dagegen liess A. N., in P., durch seinen Rechtsvertreter während der Auflagefrist vom 5. Mai 2009 bis 19. Mai 2009 Einsprache erheben. Das zuständige Amt für Raumentwicklung und Geoinformation befand, dass es sich dabei um ein positiv standortgebundenes Bauvorhaben handle, worauf es mit raumplanungsrechtlicher Teilverfügung vom 21. Oktober 2009 seine Zustimmung erteilte. Der Gemeinderat trat mit Baubescheid vom 27. November 2009 auf die Einsprache nicht ein und bewilligte das Baugesuch mit Auflagen und Bedingungen.

C./ Der Einsprecher erhob dagegen am 14. Dezember 2009 durch seinen Rechtsvertreter beim Baudepartement des Kantons St. Gallen Rekurs mit dem Antrag, der Einspracheentscheid und die Baubewilligung seien kostenpflichtig aufzuheben und letztere zu verweigern. Das Baudepartement überwies die Streitsache am 16. Dezember 2009 an sein Stellvertreterdepartement. Mit Rekursergänzung vom 12. Februar 2010 beantragte der Beschwerdeführer zudem, sein Rekurs sei als Aufsichtsbeschwerde zu behandeln, falls er nicht einspracheberechtigt sein sollte. Das Departement des Innern wies den Rekurs am 10. September 2010 mit der Begründung ab, der Rekurrent sei vom Bauvorhaben, das rund 370 m von seinem Grundstück entfernt durchgeführt werde, mangels örtlicher Nähe nicht betroffen, weshalb der Gemeinderat auf seine Einsprache zu Recht nicht eingetreten sei.

D./ Gegen diesen Entscheid liess der Rekurrent am 27. September 2010 durch seinen Rechtsvertreter beim Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen Beschwerde erheben, wobei er folgende Begehren stellte:

### I. Materielle Anträge

1. Der Rekursentscheid des Departements des Innern des Kantons St. Gallen vom 10. September 2010 im Verfahren betreffend Gesamtentscheid und Baubescheid des Gemeinderats Pfäfers vom 27. November 2009 und raumplanungsrechtliche Teilverfügung des Amtes für Raumentwicklung und Geoinformation des Kantons St. Gallen vom 21. Oktober 2009 betreffend Baugesuch für die Umnutzung Bovelstall mit



## St.Galler Gerichte

baulichen Massnahmen / Einbau einer Holzheizung / Montage Solaranlage auf dem Grundstück Nr. 1668, Bovel, 7312 Pfäfers, sei aufzuheben.

2. Der Gesamtentscheid und der Baubescheid des Gemeinderats der Politischen Gemeinde Pfäfers vom 27. November 2009 sowie die raumplanungsrechtliche Teilverfügung des Amts für Raumentwicklung und Geoinformation des Kantons St. Gallen vom 21. Oktober 2009 betreffend die Baubewilligung für die Umnutzung des Bovelstalls mit baulichen Massnahmen, den Einbau einer Holzheizung und die Montage einer Solaranlage auf dem Grundstück Nr. 1668, Bovel, 7312 Pfäfers, seien aufzuheben.

3. Die Angelegenheit sei an das Departement des Innern des Kantons St. Gallen zur Behandlung als Aufsichtsbeschwerde gegen den Beschwerdegegner sowie die Vorinstanz 1 und 2 zurückzuweisen.

4. Die kantonale Genehmigung gemäss RPG Art. 25 Abs. 2 sowie die Baubewilligung der Politischen Gemeinde Pfäfers für die Umnutzung des Bovelstalls mit baulichen Massnahmen, den Einbau einer Holzheizung und die Montage einer Solaranlage auf dem Grundstück Nr. 1668, Bovel, 7312 Pfäfers, seien aufsichtsrechtlich zu verweigern.

5. Eventualiter sei die Sache zur Neu Beurteilung im Sinne der Erwägungen des Verwaltungsgerichts des Kantons St. Gallen an die Vorinstanzen 1, 2 oder 3 zurückzuweisen.

6. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten des Kantons St. Gallen, der Politischen Gemeinde Pfäfers und des Amts für Raumentwicklung und Geoinformation des Kantons St. Gallen.

## II. Anträge zum Verfahren

1. Die vorliegende Beschwerde sei als Aufsichtsbeschwerde an die Regierung des Kantons St. Gallen zu überweisen, falls das Verwaltungsgericht zur Auffassung gelangt, es sei nicht zuständig.

2. Der Beschwerdeführer beantragt gestützt auf EMRK Art. 6 Abs. 1 die Durchführung einer öffentlichen Verhandlung.



3. Es sei ein Augenschein an Ort und Stelle durchzuführen.

4. Unter Kosten- und Entschädigungsfolge zu Lasten des Kantons St. Gallen, der Politischen Gemeinde Pfäfers und des Amts für Raumentwicklung und Geoinformation des Kantons St. Gallen.

Mit Beschwerdeergänzung vom 7. Januar 2011 weist der Beschwerdeführer in tatsächlicher Hinsicht unter anderem darauf hin, dass im Zeitpunkt der Gesuchseingabe bereits eine bewilligungspflichtige zonenwidrige Umnutzung stattgefunden habe, das Abwasser aber gleichwohl weiterhin landwirtschaftlich verwertet werde. Weiter beanstandet er, dass die Vorinstanz sein Anliegen nicht wie beantragt als Aufsichtsbeschwerde entgegengenommen habe, obwohl sie dazu verpflichtet gewesen wäre, nachdem sie seine Einsprachelegitimation wie schon der Gemeinderat verneint habe. In materieller Hinsicht rügt er, für die erteilte Ausnahmegewilligung habe kein Grund bestanden. Erschwerend komme dazu, dass dem Kanton als Bauherr, insbesondere wenn er ausserhalb der Bauzone baue, eine Vorbildfunktion zukomme, die vorliegend in schwerwiegender Weise missachtet worden sei.

E./ Die Vorinstanz beantragt mit Vernehmlassung vom 28. Februar 2011 die Abweisung der Beschwerde. Zwar sei das Baugesuch aus dem Jahr 1989 tatsächlich vorschriftswidrig nicht der kantonalen Fachstelle vorgelegt worden, weshalb die Baubewilligung vom 29. Dezember 1989 mangelhaft sei. Beim vorliegenden Rechtsstreit gehe es aber gerade nicht um die materielle Richtigkeit der erteilten Bewilligung, sondern einzig um die Frage, ob dem Beschwerdeführer die Einsprachelegitimation zu Recht abgesprochen worden sei oder nicht.

F./ Das Baudepartement beantragt mit Vernehmlassung vom 16. Februar 2011, die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Streitgegenstand sei, wie die Vorinstanz richtig festgehalten habe, einzig die Frage, ob der Beschwerdeführer zur Einsprache legitimiert gewesen sei oder nicht, und nicht etwa, ob der Kanton aufsichtsrechtlich habe einschreiten müssen.



G./ Nach fünf Fristertreckungen machte der Beschwerdeführer am 12. Juli 2011 zu den erwähnten Vernehmlassungen geltend, dass er keine Rüge betreffend Staatsaufsicht erhoben habe, wie ihm das Baudepartement unterstelle. Er mache vielmehr eine Rechtsverweigerung durch die Vorinstanz geltend. Falls das Verwaltungsgericht für deren Behandlung wider Erwarten unzuständig sein sollte, sei das Verfahren an die Regierung des Kantons St. Gallen zu überweisen.

H./ Die Vorinstanz und das Baudepartement verzichteten in der Folge auf eine nochmalige Stellungnahme. Die politische Gemeinde liess sich im ganzen Verfahren nicht vernehmen. Auf die weiteren von den Verfahrensbeteiligten vorgebrachten Ausführungen wird, soweit erforderlich, in den nachstehenden Erwägungen eingegangen.

### **Darüber wird in Erwägung gezogen:**

1. (...).

2. Der Beschwerdeführer beantragt unter Berufung auf Art. 6 Ziff. 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention (SR 0.101, abgekürzt EMRK), es sei eine öffentliche Verhandlung durchzuführen.

2.1. Nach Art. 6 Ziff. 1 EMRK hat jede Person ein Recht darauf, dass über Streitigkeiten in Bezug auf ihre zivilrechtlichen Ansprüche und Verpflichtungen von einem unabhängigen und unparteiischen, auf Gesetz beruhenden Gericht in einem fairen Verfahren, öffentlich und innerhalb angemessener Frist verhandelt werde. Der dabei massgebliche Begriff "civil rights" wird nicht abstrakt definiert. Der Bereich, der darunter fällt, wird vielmehr kasuistisch ausgeweitet (Herzog/Looser in: Zelger/Sutter [Hrsg.], 30 Jahre EMRK-Beitritt der Schweiz: Erfahrungen und Perspektiven, Bern 2005, S. 135). So hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte entschieden, dass Streitigkeiten, die das Recht betreffen, zonenkonform auf einem eigenen Grundstück zu bauen, zivilrechtlichen Charakter hätten (M. Villiger, Handbuch der



Europäischen Menschenrechtskonvention, 2. Aufl., Zürich 1999, Rz. 380). Der Gerichtshof hat den Anwendungsbereich sodann auf Bauvorhaben ausgeweitet, für die Ausnahmebewilligungen nötig sind (Häfliger/Schürmann, Die Europäische Menschenrechtskonvention und die Schweiz, 2. Auflage, Bern 1999, S. 142).

2.2. Dem vorliegenden Rechtsstreit liegt die Frage zu Grunde, ob die nachgesuchte Nutzungsänderung und die geplanten baulichen Massnahmen im Bofelguet ausserhalb der Bauzone standortgebunden und deshalb ausnahmsweise zu bewilligen seien, obwohl sie dem Zweck der Landwirtschaftszone widersprechen. Damit liegt an sich eine Streitigkeit zivilrechtlicher Natur im Sinn der EMRK vor. Beim Beschwerdeführer handelt es sich aber nicht um den betroffenen Grundeigentümer selber, sondern um einen Dritten, dem ein weit entfernt liegendes Grundstück im Dorf gehört. Dieser behauptet zu Recht nicht, er könne sein Grundstück wegen der geplanten Nutzungsänderung und der baulichen Veränderung im Bofelguet nicht mehr im vollen Umfang nutzen oder seine Liegenschaft werde sonst deswegen an Wert verlieren. Allein die Tatsache, dass er das Bofelguet zu seinem Naherholungsraum zählt, ändert daran nichts.

2.3. Dazu kommt, dass sich der Streitgegenstand vorliegend auf die prozessuale Vorfrage beschränkt, ob dem Beschwerdeführer überhaupt das materielle Rechtsschutzinteresse zukomme, die behauptete Rechtswidrigkeit zu rügen. Sind Probleme hoch technischer Natur oder wie vorliegend ausschliesslich Rechtsfragen zu beurteilen, kann die Öffentlichkeit im Rechtsmittelverfahren in Anwendung von Art. 6 Abs. 1 Satz 2 EMRK ausgeschlossen bleiben (Müller/Schefer, Grundrechte in der Schweiz, 4. Auflage, Bern 2008, S. 973). Dies hätte auch für die prozessuale Vorfrage eines Streitgegenstands zu gelten, dem grundsätzlich zivilrechtlicher Charakter zukommt. Nebstdem, dass vorliegend der Streitgegenstand auf die Vorfrage beschränkt ist, ob der Beschwerdeführer berechtigt sei, das geplante Bauvorhaben anzufechten, geht es zudem vorerst allein um die Rechtsfrage, ob im Fall seiner allenfalls fehlenden Einsprachelegitimation subsidiär eine besondere Verfahrensart zur Anwendung gelange. Folglich darf die Öffentlichkeit im vorliegenden Beschwerdeverfahren ausgeschlossen bleiben. Das Gesuch um eine öffentliche Verhandlung ist somit abzuweisen. Das Urteil wird aber praxisgemäss samt den materiellen Erwägungen im Internet ([www.gerichte.sg.ch](http://www.gerichte.sg.ch)) publiziert.



2.4. Der Beschwerdeführer beantragt einen Augenschein an Ort und Stelle, namentlich zu den Tatsachen, dass der Bofelstall vor zwanzig Jahren saniert und erweitert worden sei, dass zwischenzeitlich eine zonenwidrige Umnutzung stattgefunden habe und das Abwasser trotzdem nach wie vor landwirtschaftlich verwertet werde.

2.4.1. Der Augenschein ist die unmittelbare sinnliche Wahrnehmung von Tatsachen durch die entscheidende Instanz. Er dient dem besseren Verständnis des Sachverhalts. Ob ein Augenschein durchzuführen ist, liegt im pflichtgemässen Ermessen der urteilenden Instanz. Unbestrittene Tatsachen brauchen nicht durch einen Augenschein überprüft zu werden, sofern eine Nachprüfung nicht durch öffentliche Interessen geboten ist (Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, St. Gallen 2003, Rz. 966).

2.4.2. Der beantragte Augenschein ist grundsätzlich ein taugliches Beweismittel dafür, die Frage der Beschwerdeberechtigung bzw. der besonderen Beziehungsnähe zum Bauvorhaben zu klären. Vorliegend ergeben sich jedoch die dafür entscheidenden tatsächlichen Verhältnisse und namentlich die konkreten Umstände der örtlichen Beziehungsnähe des Beschwerdeführers zum Baugrundstück bereits aus den Plänen, Fotografien, dem Geoportal ([www.geoportal.ch](http://www.geoportal.ch)) und aus den übrigen Verfahrensakten. Dazu kommt, dass die geltend gemachten Tatsachen, zu denen das Beweismittel konkret beantragt wird, entweder unbestritten oder für die hier zu beantwortenden Fragen der Beschwerdebefugnis und der Verfahrensart irrelevant sind. Auf einen Augenschein ist daher zu verzichten.

3. Zur Einsprache bzw. zur Erhebung des Rekurses oder der Beschwerde ist berechtigt, wer ein eigenes schutzwürdiges Interesse dardat (Art. 83 Abs. 2 des Baugesetzes [sGS 731.1, abgekürzt BauG] und Art. 45 Abs. 1 VRP).

3.1. Schutzwürdig ist das Interesse dann, wenn der Betroffene rechtlich geschützte Interessen geltend macht oder wenn eine Verfügung oder ein Entscheid seine tatsächliche Interessenlage mehr berührt als diejenige irgendeines Dritten oder der Allgemeinheit. Das schutzwürdige Interesse besteht im "praktischen Nutzen", den ein erfolgreich geführtes Rechtsmittel dem Betroffenen in seiner rechtlichen oder tatsächlichen Situation einträgt, bzw. in der Abwendung materieller, ideeller oder



sonstiger Nachteile, die ein Bestand der angefochtenen Verfügung oder des Entscheids mit sich bringen würde (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 39).

3.2. Das Rechtsschutzinteresse musste nach bisheriger Praxis hinsichtlich aller Gründe, die der Rekurrent oder Beschwerdeführer vorbringt, gegeben sein und geprüft werden (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 394; B. Heer, St. Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, Rz. 934 f. mit weiteren Hinweisen; GVP 2006 Nr. 32 E. 4 b S. 128). Das Bundesgericht hat zwischenzeitlich präzisiert, dass das Anfechtungsinteresse nicht mit dem Interesse übereinstimmen muss, das durch die von der beschwerdeführenden Person als verletzt bezeichneten Normen geschützt wird, wenn eine besondere Beziehungsnähe in räumlicher Hinsicht vorliegt (BR 3/2011 S. 154 f. mit Hinweis und Anmerkung). Demnach können Nachbarn neu verlangen, dass ein Bauvorhaben im Lichte all jener Rechtssätze überprüft werde, die sich rechtlich oder tatsächlich in dem Sinne auf ihre Stellung auswirken, so dass ihnen im Fall ihres Obsiegens ein praktischer Nutzen entsteht (BGE 1C\_236/2010 vom 16. Juli 2010 E. 1.4). So spielt es zum Beispiel bei der Rüge der mangelhaften Erschliessung keine Rolle mehr, ob das Grundstück des Einsprechers bzw. Beschwerdeführers über die gleiche Strasse erschlossen wird wie das Baugrundstück oder nicht. Eine hinreichende Erschliessung im Sinne von Art. 19 des Raumplanungsgesetzes (SR 700, abgekürzt RPG) ist Voraussetzung für die Erteilung einer Baubewilligung (Art. 22 Abs. 2 lit. b RPG). Ist die Erschliessung ungenügend, muss die Baubewilligung verweigert werden. Der konkrete praktische Nutzen des Nachbarn besteht darin, dass das Bauvorhaben nicht wie geplant verwirklicht werden kann, wenn er mit seiner Rüge durchdringt (BGE 1C\_37/2011 vom 14. April 2011 E. 2.3.3 mit Hinweisen). Das im bundesgerichtlichen Verfahren massgebende Kriterium für die Legitimation des Nachbarn in Bausachen, dass für diesen im Fall des Obsiegens ein praktischer Nutzen entstehen muss, gilt fortan auch im kantonalen Verfahren (ZBI 11/2011 S. 602).

3.3. Diese strikte Trennung zwischen Beschwerdebefugnis und Beschwerdegründen ändert aber nichts daran, dass die Stellung als Bewohner oder Grundeigentümer in einem bestimmten Gebiet bzw. in der Nachbarschaft oder das allgemeine Interesse an der Einhaltung der Rechtsordnung allein kein schutzwürdiges Interesse an der Anfechtung einer Baubewilligung oder Zonenplanänderung begründen. Soweit einzig die Wahrung öffentlicher Interessen in Frage steht, sind dazu nach wie vor in erster



Linie die zuständigen Behörden berufen (Heer, a.a.O., N 236). Nachbarn sind bei der Rechtsmittelführung nur dann zugelassen, wenn eine enge räumliche Beziehung zum Baugrundstück oder Plangebiet gegeben ist und sie direkt und in höherem Mass als irgendjemand in den eigenen Interessen beeinträchtigt werden bzw. die festgesetzte Nutzung sich nachteilig auf ihr eigenes Grundstück auswirken kann. Ob und inwiefern dies der Fall ist, hängt zum einen vom Abstand zwischen den Grundstücken, zum anderen von der Art und Intensität der befürchteten Auswirkungen ab (BGE 121 II 171 E. 2b, BGE 1C\_119/2007 vom 13. November 2008 E. 1.2). Das Gleiche gilt für das Vorbringen von Beschwerdegründen, mit denen einzig ein allgemeines öffentliches Interesse an der richtigen Anwendung des Rechts verfolgt wird, ohne dass dem Beschwerdeführer im Falle des Obsiegens ein Vorteil entsteht. Das Element des praktischen tatsächlichen Nutzens bildet somit ein wichtiges Eintretenskriterium, mit welchem ein "Ausufern" der Beschwerdemöglichkeiten verhindert werden kann (BGE 137 II 30 E. 2.2.3).

3.4. Eine enge räumliche Beziehung des Nachbargrundstücks wird dann bejaht, wenn eine örtliche Nähe zur Bauparzelle besteht, die eine Beeinträchtigung des Nachbargrundstücks nicht ausschliesst (Cavelti/Vögeli, a.a.O., N 414). Auf abstrakt bestimmte Distanzwerte kommt es dabei nicht an (BGE 136 II 281 E. 2.3.1. mit Hinweisen).

3.4.1. Das Beschwerderecht wird in der Regel anerkannt, wenn der Bau oder Betrieb einer projektierten Anlage mit Sicherheit oder grosser Wahrscheinlichkeit zu Immissionen führt und der Beschwerdeführer durch diese - seien es Lärm-, Staub-, Erschütterungs-, Licht- oder andere Einwirkungen - betroffen wird. Sind solche Beeinträchtigungen zu erwarten, ändert auch der Umstand, dass eine grosse Anzahl von Personen davon betroffen ist, nichts an der Beschwerdebefugnis. So hat das Bundesgericht schon erkannt, dass bei grossflächigen Immissionen ein sehr weiter Kreis Betroffener zur Beschwerdeführung legitimiert sein kann, zum Beispiel die Anwohner eines Flughafens einschliesslich jener, die in der Verlängerung der Flugpisten wohnen, oder all jene Personen, die von Schiesslärm betroffen sind, wenn sie den Lärm deutlich hören können und dadurch in ihrer Ruhe gestört werden. In dicht besiedelten Gebieten kann somit grundsätzlich sehr vielen Personen die Beschwerdeberechtigung zukommen, ohne dass eine unzulässige Popularbeschwerde



vorliegt. Wird die Einsprachebefugnis aus Immissionen des Zubringerverkehrs abgeleitet, müssen diese deutlich wahrnehmbar sein, damit daraus eine Berechtigung abgeleitet werden kann. Ist dies der Fall, können wiederum viele Personen einspracheberechtigt sein, selbst solche, die beispielsweise ungefähr einen Kilometer vor der Einfahrt in ein Kiesgrubengelände wohnen, wenn während 40 bis 50 Jahren durchschnittlich mit 120 Hin- und Rückfahrten pro Tag zu rechnen ist. Entscheidend sind nicht einzelne Kriterien wie Distanz oder Sichtverbindung zum Vorhaben. Die Legitimationsvoraussetzungen werden vielmehr in einer Gesamtwürdigung anhand der im konkreten Fall vorliegenden tatsächlichen Verhältnisse geprüft (BGE 136 II 281 E. 2.3.1 f.).

3.4.2. Der Nachweis der besonderen Beziehungsnähe ist nur dann nicht nötig, wenn der Einsprecher behauptet, das Bauvorhaben verletze die Norm einer Schutzverordnung, in deren Schutzbereich sich auch seine Liegenschaft befindet. Schutzverordnungen verfolgen Ziele, die ausschliesslich im öffentlichen Interesse liegen (VerwGE B 2009/25 vom 15. Oktober 2009 E. 1.4., in: [www.gerichte.sg.ch](http://www.gerichte.sg.ch)).

3.4.3. Konkret stossen das Baugrundstück und die Liegenschaft des Beschwerdeführers nicht aneinander, sondern liegen 370 m und damit erheblich auseinander. Ein direkter Sichtkontakt zum Bofelguet besteht vom Grundstück des Beschwerdeführers aus nicht. Seine Liegenschaft befindet sich mitten im Dorf zwischen der Schulanlage und dem Klinikgelände, während der Stall bzw. die Therapiestätte der Klinik St. Pirminsberg westlich in der Landwirtschaftszone liegt. Dass die Bauparzelle im Dorf von der Nutzungsänderung des weit ausserhalb liegenden Stalles in Form von Lärm- oder Geruchsimmissionen mehr als die Allgemeinheit bzw. überhaupt betroffen werde, macht der Beschwerdeführer zu Recht nicht geltend. Folglich ist die Auffassung der Vorinstanz, der Einsprecher weise keine besondere nahe Beziehung zur Streitsache auf, nicht zu beanstanden. Ebenfalls nicht berührt ist der Beschwerdeführer von der strassenmässigen Erschliessung des geplanten Arbeitstherapieangebots bzw. des bereits umgenutzten Stalles ausserhalb des Dorfes. Während die Zufahrt dorthin über die Hintergasse und Bovelstrasse führt, liegt sein Grundstück in einem anderen Dorfteil an der xx-strasse, die ihrerseits in die Ausserdorf- und Plattenstrasse mündet. Dass die zonenfremde Umnutzung beim Grundstück des Beschwerdeführers einen wahrnehmbaren Mehrverkehr generiere,



macht der Beschwerdeführer ebenfalls nicht geltend und ist auch nicht vorstellbar. Sofern die wenigen Klinikpatienten und ihre Betreuer auf dem Weg in die Arbeitstherapiestätte überhaupt an seiner Liegenschaft vorbeikommen sollten, würden die entsprechenden Immissionen mit dem allgemeinen Alltags- und Verhaltenslärm vermischt bzw. komplett darin aufgehen.

3.4.4. Allein die Tatsache, dass der Beschwerdeführer das Bofelguet zu seinem Naherholungsgebiet zählt, schafft ebenfalls keine besondere nahe Beziehung zur Streitsache. Diesbezüglich trifft ihn das angefochtene Bauvorhaben nicht stärker als sämtliche Bewohner von Pfäfers oder alle anderen Personen, die ebenfalls dort spazieren gehen wollen. Darüberhinaus liegt sein Grundstück auch nicht im gleichen Perimeter einer Schutznorm, deren Verletzung er selbst bei einem weiter entfernt liegenden Vorhaben rügen könnte, ohne dass er nachweisen müsste, inwieweit eine allfällige Baubewilligung ihn konkret in seinen eigenen rechtlichen oder tatsächlichen Interessen intensiver beeinträchtigen würde als die Interessen irgendwelcher Dritter.

3.4.5. Aus dem Gesagten folgt, dass der Beschwerdeführer kein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung der gerügten Baubewilligung hat, weshalb die Vorinstanz den Nichteintretensentscheid des Gemeinderats Pfäfers zu Recht bestätigt hat.

4. Subsidiär verlangt der Beschwerdeführer, die erteilte Baubewilligung müsse aufsichtsrechtlich verweigert werden. Ihm sei zwar klar, dass das Verwaltungsgericht nicht Aufsichtsbehörde sei. Konkret handle es sich aber auch nicht um einen Entscheid der Staatsaufsicht, sondern um eine Rechtsverweigerung durch die Vorinstanz. Falls sich das Gericht gleichwohl für unzuständig erachte, sei der vorliegende Rechtsstreit als Aufsichtsbeschwerde an die zuständige Stelle zu überweisen.

4.1. Nach Art. 162 Abs. 1 des Gemeindegesetzes (sGS 151.2, abgekürzt GG) kann jede Person

Mängel in der Führung der Verwaltung einer Gemeinde, eines selbständigen öffentlich-rechtlichen Unternehmens, eines Gemeinde- oder Zweckverbands der Aufsichtsbehörde anzeigen. Die Beschwerde beim Verwaltungsgericht in Angelegenheiten der Staatsaufsicht ist unzulässig, wenn nicht eine Verletzung der



Autonomie geltend gemacht wird (Art. 59bis Abs. 2 lit. a Ziff. 1 VRP). Eine solche Rüge wird hier nicht erhoben. Dazu wäre grundsätzlich auch nur der Gemeinderat Pfäfers befugt. Dieser hat den Entscheid des Departements des Innern vom 10. September 2010 aber akzeptiert bzw. sein Beschluss wurde vollumfänglich geschützt. Weil das Verwaltungsgericht keine Aufsicht über die Departemente ausübt, ist auch die Rechtsverweigerungsbeschwerde gegen das Departement des Innern an das Verwaltungsgericht nicht zulässig. Eine solche wäre bei der Regierung zu erheben (Art. 89 Abs. 1 lit. c VRP). Erst deren Entscheid könnte beim Verwaltungsgericht mit Beschwerde angefochten werden (Art. 89 Abs. 2 VRP, BGE 2C\_540/2008 vom 26. März 2009 E. 1.2.4). Gegen das Handeln der Regierung kommt eine Aufsichtsbeschwerde an das Verwaltungsgericht grundsätzlich nicht in Frage, da deren Aufsichtsbehörde der Kantonsrat ist (Art. 65 lit. j der Kantonsverfassung, sGS 111.1). Das Verwaltungsgericht übt einzig die Aufsicht über den Geschäftsgang der Verwaltungsrekurskommission und des Versicherungsgerichts aus (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 1226 mit Hinweis). Somit ist das Verwaltungsgericht weder zuständig, die Aufsichtsbeschwerde gegen den Gemeinderat bzw. die Vorinstanz zu behandeln, noch dafür, eine allfällige Rechtsverweigerung des Departementes des Innern zu überprüfen.

4.2. Als Letztes bleibt abzuklären, ob die Eingabe des Beschwerdeführers in Anwendung von Art. 11 Abs. 3 VRP an die zuständige Stelle zu übermitteln ist.

4.2.1. Kann auf den Rekurs mangels Legitimation nicht eingetreten werden, prüft die Rekursinstanz, ob die Eingabe als aufsichtsrechtliche Anzeige zu behandeln sei (GVP 1972 Nr. 63 S. 146). Die Aufsichtsbeschwerde ist ein so genanntes "Popularrechtsmittel" bzw. ein Rechtsbehelf. Im Unterschied zum Rechtsmittel im rechtlichen Sinn kommt dem Anzeiger nicht die Stellung eines eigentlichen Verfahrensbeteiligten zu. Immerhin hat er aber Anspruch darauf, dass seine Anzeige zur Kenntnis genommen und zumindest in der Weise beantwortet wird, als er schriftliche Auskunft über die Behandlung der Anzeige erhält (Art. 162 Abs. 2 GG). Die Verwaltung hat sich folglich mit der Anzeige auseinanderzusetzen, auch wenn grundsätzlich kein Anspruch auf materielle Überprüfung der Streitsache und Zustellung eines begründeten Entscheids besteht (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 1222).



4.2.2. Der Entscheid über eine Aufsichtsbeschwerde geht dahin, dass dieser Folge gegeben wird oder nicht. Ein eigentlicher Verfügungscharakter kommt ihm dabei nicht zu, weil damit in der Regel kein Rechtsverhältnis zwischen Bürger und Behörde geregelt wird. Dementsprechend besteht grundsätzlich auch kein Rechtsmittel gegen den Bescheid und keine Möglichkeit der Rechtsverweigerungsbeschwerde. Möglich ist aber eine erneute Aufsichtsbeschwerde an die obere Aufsichtsbehörde. Anders verhält es sich, wenn die Aufsichtsinstanz gestützt auf die Anzeige eine bestehende Verfügung oder einen bestehenden Entscheid ändert oder aufhebt bzw. eine neue Verfügung oder einen neuen Entscheid erlässt. In diesem Fall stehen allen von der Verfügung oder vom Entscheid Betroffenen die ordentlichen Rechtsmittel offen (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 1227).

4.2.3. In Bausachen ist für die Staatsaufsicht das Baudepartement bzw. sein stellvertretendes Departement zuständig (Art. 3 BauG in Verbindung mit Art. 25 lit. b des Geschäftsreglements der Regierung und der Staatskanzlei [sGS 141.3, abgekürzt GschR] bzw. Art. 7 Abs. 1 lit. c VRP in Verbindung mit Art. 25 des Staatsverwaltungsgesetzes [sGS 140.1]). Somit ist die Vorinstanz als Stellvertreterdepartement zuständig, nebst dem Baurekurs auch die Aufsichtsbeschwerde des Anzeigers zu behandeln. Im Rahmen des Rekursverfahrens, das dem vorliegenden Beschwerdeverfahren vorausgegangen ist, hat sie sich bis anhin einzig mit der Einspracheberechtigung des Beschwerdeführers, nicht aber inhaltlich mit dem Streitgegenstand auseinandergesetzt. Mit der angezeigten Sache hat sich die Vorinstanz erstmals anlässlich ihrer Vernehmlassung zur Beschwerde befasst und dazu Stellung genommen. Obwohl sie dabei Mängel feststellen musste, hat sie nicht weiter geprüft, ob damit die Voraussetzungen für ein aufsichtsrechtliches Einschreiten erfüllt seien. Nebst dem, dass die Leiterin des Rechtsdienstes bzw. ihre Stellvertreterin, welche die Vernehmlassung im Beschwerdeverfahren verantwortet hat, zur abschliessenden Behandlung der Aufsichtsbeschwerde nicht ermächtigt wäre (Art. 2 der Ermächtigungsverordnung, sGS 141.41), hat sie selber darauf hingewiesen, dass die Streitsache von ihnen inhaltlich (noch) nicht überprüft worden sei.

4.2.4. Aus dem Gesagten folgt, dass die Vorinstanz die vorliegende Streitsache aufsichtsrechtlich (noch) nicht geprüft hat. Der Beschwerdeführer hat mit Rekursergänzung vom 12. Februar 2010 aber ausdrücklich verlangt, dass das



## St.Galler Gerichte

Bauvorhaben für den Fall, dass seine Rekurslegitimation verneint werde, aufsichtsrechtlich überprüft werde. Nachdem feststeht, dass noch keine schriftliche Stellungnahme im Sinn von Art. 162 Abs. 2 GG vorliegt, ist die Angelegenheit zur aufsichtsrechtlichen Bearbeitung an die Verwaltung bzw. die Regierung zu überweisen. Es wird an ihr liegen zu entscheiden, ob sie die Angelegenheit zur Erledigung an das Departement des Innern zuweisen oder als obere Aufsichtsbehörde selber erledigen will.

5. Zusammenfassend ergibt sich, dass die Vorinstanz zu Recht bestätigt hat, der Beschwerdeführer sei betreffend die Umnutzung des Bofelstalls mit baulichen Massnahmen nicht einspracheberechtigt, weshalb die Beschwerde abzuweisen ist. Auf die aufsichtsrechtliche Anzeige ist mangels sachlicher Zuständigkeit nicht einzutreten, sondern sie ist zur Bearbeitung an die Regierung zu überweisen.

6. (...)

### **Demnach hat das Verwaltungsgericht**

#### **zu Recht erkannt:**

- 1./ Die Beschwerde wird abgewiesen.
- 2./ Auf die aufsichtsrechtliche Anzeige wird nicht eingetreten.
- 3./ Die aufsichtsrechtliche Anzeige wird zuständigkeitshalber an die Regierung überwiesen.
- 4./ Der Beschwerdeführer bezahlt die amtlichen Kosten von Fr. 3'000.-- durch Verrechnung des geleisteten Kostenvorschusses in gleicher Höhe.
- 5./ Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt.



V.      R.      W.

Der Vizepräsident:

Der Gerichtsschreiber:

Versand dieses Entscheides an:

- den Beschwerdeführer (durch Rechtsanwalt Dr. W. R.)
- die Vorinstanz
- den Beschwerdegegner
- die Beschwerdebeteiligte

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.