



Fall-Nr.: B 2010/96
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 14.10.2010
Entscheiddatum: 14.10.2010

Urteil des Verwaltungsgerichtes vom 14. Oktober 2010

Ausstandspflicht, Art. 29 Abs. 1 BV (SR 101), Art. 7 VRP (951.1); Bau- und Umweltschutzrecht, Art. 69bis Abs. 3, Art. 71, Art. 75bis Abs. 1 BauG (sGS 731.1), Art. 44a Abs. 1 USG (814.01), Art. 31 LRV (SR 814.318.142.1). Die Bewilligungsbehörde ist nicht befangen, wenn sie ein Baugesuch ihrer Aufsichtsbehörde zu beurteilen hat. - Die auszubauende Schule ist mit dem öffentlichen Verkehr genügend erschlossen, und trotz grösserem Benutzerkreis ist eine sichere und flüssige Verkehrsabwicklung gewährleistet. - Nachbarn haben keinen Anspruch darauf, dass hohe Bäume gepflanzt werden, damit nicht auf ihr Grundstück gesehen werden kann. - Der Massnahmenplan nach LRV schafft keine Pflicht, eine bestimmte Anzahl Parkplätze zu erstellen (Verwaltungsgericht, B 2010/96).

Anwesend: Präsident Prof. Dr. U. Cavelti; Verwaltungs-richter lic. iur. A. Linder,
Dr. B. Heer, lic. iur. A. Rufener; Ersatzrichterin lic. iur. D. Gmünder Perrig;
Gerichtsschreiber lic. iur. S. Schärer

In Sachen

H. und F.,

Beschwerdeführer,

vertreten durch Rechtsanwalt M.,

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,

E. AG,

vertreten durch das Baudepartement des Kantons

St. Gallen, Lämmli brunnenstrasse 54, 9001 St. Gallen,

Beschwerdegegner,

und

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

Beschwerdebeteiligte,

betreffend



Baugesuch (Abbruch von zwei Wohnhäusern und Erweiterungsbau Berufs- und Weiterbildungszentrum für Gesundheits- und Sozialberufe St. Gallen)

hat das Verwaltungsgericht festgestellt:

A./ Die E. AG, St. Gallen, ist Eigentümerin der beiden Grundstücke Nrn. FX und FX, Grundbuchkreis X. Die 5'646 m² und 1'071 m² grossen Parzellen liegen nach dem Zonenplan der Stadt St. Gallen vom 1. November 1980 in der Gewerbe-Industrie-Zone und werden von der R. Strasse, Kantonsstrasse 2. Klasse, im Norden, der G.strasse im Westen, der S.strasse im Süden und der G.strasse im Osten, alles Gemeindestrassen 2. Klasse, umgeben. Auf dem Grundstück Nr. FX sind unter anderem das Gewerbliche Berufs- und Weiterbildungszentrum St. Gallen (GBS) und das Berufs- und Weiterbildungszentrum für Gesundheits- und Sozialberufe des Kantons St. Gallen (BZGS) eingemietet. Letzteres führt im Auftrag des Bildungsdepartementes des Kantons St. Gallen die Grund- und Weiterbildung für Gesundheits-, Hauswirtschafts- und Sozialberufe durch. Das BZGS bildete im Startjahr 2003 100 Lernende aus, aktuell sind es rund 2'500. Die Ausbildungen finden mittlerweile an drei Schulstandorten statt: Der Schwerpunkt Gesundheitsberufe ist an der Lindenstrasse 139, St. Gallen, untergebracht, der Schwerpunkt Hauswirtschafts- und Sozialberufe im Custerhof, Rheineck, und die Höhere Fachschule Gesundheit an der G.strasse 1, St. Gallen. Während die Höhere Fachschule gut 400 Lernende besuchen, sind es bei der GBS ungefähr 1'000 Schüler. Die gesamte Schülerzahl auf dem Grundstück Nr. FX beträgt somit rund 1'400 pro Woche bzw. 280 pro Tag, wovon 80 dem BZGS zuzurechnen sind.

B./ Die Schülerzahlen des BZGS werden in den nächsten Jahren voraussichtlich weiter ansteigen. Bis zum Jahr 2012 wird an der Fachhochschule Gesundheit mit ungefähr 500 Lernenden gerechnet. Die schon heute an akuter Raumnot leidende Schule soll deshalb auf dem Nachbargrundstück Nr. FX erweitert werden. Im Erweiterungsbau sind eine Aula für 100 Personen, WC-Anlagen, eine Studienlandschaft und Lehrerarbeitsplätze sowie einige Gruppenräume geplant. Die Grundeigentümerin reichte dafür am 2. März 2009 beim Amt für Baubewilligungen der Stadt St. Gallen ein



St.Galler Gerichte

Gesuch für den Abbruch der zwei bestehenden Wohnhäuser und den Neubau eines dreigeschossigen Schulgebäudes ein. Während des Auflage- und Anzeigeverfahrens vom 4. bis 17. März 2009 gingen fünf Einsprachen ein, unter anderem erhoben H. und F., St. Gallen, Eigentümer der südlich an die S.strasse angrenzenden Nachbarparzellen Nrn. FX und FX Einsprache. Bis auf ihre konnten alle Einsprachen gütlich erledigt werden, unter anderem deshalb, weil die Bauherrschaft einwilligte, auf die dunkle Fassadengestaltung und die Pflanzung von hohen Bäumen zu verzichten.

Mit Beschluss vom 18. September 2009 erteilte die Baubewilligungskommission der Stadt St. Gallen die nachgesuchte Abbruch- und Baubewilligung, wobei sie hinsichtlich des verletzten Gebäude- und Grenzabstands eine Ausnahmegewilligung erteilte sowie darauf hinwies, dass auf die Pflanzung von Laubbäumen verzichtet werden könne und dass eventuelle Reklameeinrichtungen einer separaten Bewilligung bedürften. Als Auflage verfügte sie unter anderem, dass allfällige Pflanzungen auf eine Höhe von 5 m beschränkt werden müssten. Die Einsprache von H. und F. hiess die Kommission im Sinn der Bedingungen und Auflagen gut, darüber hinaus wies sie diese ab, soweit sie darauf eintrat. Die übrigen Einsprachen schrieb die Baubewilligungskommission zufolge Rückzugs als gegenstandslos ab.

C./ Gegen diesen Beschluss erhoben H. und F. am 19. Oktober 2009 beim Baudepartement des Kantons St. Gallen Rekurs. Dieses trat in den Ausstand und überwies die Streitsache mit Schreiben vom 20. Oktober 2009 zur weiteren Bearbeitung an das Departement des Inneren. Mit Rekursergänzung vom 6. November 2009 beantragten die Rekurrenten durch ihren Rechtsvertreter die Aufhebung der Baubewilligung bzw. dass die Streitsache zur neuen Beurteilung an die Vorinstanz zurückgewiesen werde.

Mit Entscheid vom 22. März 2010 verneinte die Rekursinstanz, dass die Rekurrenten berechtigt seien, die allgemeine Gefährdung der Fussgänger und spielenden Kinder durch den Mehrverkehr zu rügen. Im übrigen wies sie den Rekurs ab, was sie insbesondere damit begründete, dass die Rekurrenten nicht verlangen könnten, dass hohe Bäume gepflanzt würden. Auch gebe es für die Bauherrschaft keine Verpflichtung, Parkplätze zu erstellen. Reklamen seien zu bewilligen, sofern die nötigen Voraussetzungen dafür erfüllt seien.



St.Galler Gerichte

D./ Gegen diesen Entscheid erhoben H. und F. am 21. April 2010 beim Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen mit Eingabe ihres Rechtsvertreters Beschwerde mit folgenden Anträgen:

"1. Es sei der Entscheid des Departements des Innern vom 22. März 2010, Ziffern 1, 2, 3 und 4, und die Baubewilligung aufzuheben.

Es sei der Baugesuchstellerin keine Baubewilligung für den Abbruch von zwei Wohnhäusern sowie einem Erweiterungsbau für das Berufs- und Weiterbildungszentrum für Gesundheits- und Sozialberufe St. Gallen zu erteilen.

2. Eventualiter:

Es sei der Entscheid des Departements des Innern vom 22. März 2010, Ziffern 1, 2, 3 und 4, aufzuheben. Die Sache sei zur neuen Entscheidung an die Baubewilligungskommission zurückzuweisen und dieselbe anzuweisen, folgende rechtliche Auflage im Bauentscheid aufzunehmen:

- Verpflichtung zur Bepflanzung als Sichtschutz gegenüber dem Grundstück der Beschwerdeführer mit Mindesthöhe von 10 m bis maximal Gebäudehöhe.

- Verbot der Anbringung von Reklametafeln am Gebäude.

- Schaffung von genügend Parkplätzen auf privatem Grund oder Erwirkung eines Fahrverbots (Anwohner gestattet) auf der S.strasse (Abschnitt zwischen G.- und G.strasse).

- unter Kosten- und Entschädigungsfolge -"

Die Beschwerdeführer wehren sich in erster Linie gegen den Mehrverkehr, der ihrer Meinung nach mit der Erweiterung des Bildungszentrums einhergehen und im Quartier zu einem Verkehrskollaps führen wird. Sie weisen darauf hin, dass für Gemeinden, die wie die Stadt St. Gallen kein kommunales Parkplatzreglement kennen, der kantonale Massnahmenplan nach Luftreinhalte-Verordnung (SR 814.318.142.1, abgekürzt LRV), Nachführung 1997, die Normen der Vereinigung Schweizerischer Strassenfachleute



(VSS-Normen) als massgebend erkläre. Nach der VSS-Norm SN 640 281 müssten bei Berufsschulen pro Schüler 0,3 Parkplätze angeboten werden. Nachdem der Neubau auf zusätzliche 100 Schüler ausgerichtet sei, seien mit dem Erweiterungsbau 30 neue Parkplätze zu schaffen. Der Umstand, dass Berufsschüler nicht jeden Tag zur Schule gingen, werde von der Norm bereits berücksichtigt. Selbst wenn die VSS-Normen nur als Richtlinie berücksichtigt werden müssten, wäre ihre Nichtbeachtung willkürlich, rechtsungleich und unverhältnismässig, da die Normen bei der Bestimmung der Parkplatzzahl standardmässig einbezogen würden.

Weiter bestreiten die Beschwerdeführer, dass man sich vergleichsweise auf maximal 5 m hohe Bäume geeinigt habe. Mit Blick auf die problematische Lage einer Industriezone inmitten einer Wohnzone hätten sie erwartet, dass sich die Stadt und der Kanton um einen angemessenen Sichtschutz von den Schulräumen in ihren Garten bemühen würden. Nachdem man ihnen hinsichtlich der Bepflanzung und verschiedener Verkehrsmassnahmen im Rahmen der Vergleichsverhandlungen verschiedene Zusicherungen gemacht habe, verletze der angefochtene Entscheid auch den Grundsatz von Treu und Glauben.

E./ Mit Eingaben vom 28. April 2010 und 11. Mai 2010 beantragen das Departement des Innern und die Baubewilligungskommission die Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei. Auf eine Begründung verzichteten sie. Das Baudepartement beantragt am 28. April 2010, auf die Beschwerde sei nicht einzutreten, eventuell sei die Beschwerde abzuweisen, unter Kosten- und Entschädigungsfolge zu Lasten der Beschwerdeführer. Den Nichteintretensantrag begründet es damit, dass sich die Beschwerdeführer mit dem angefochtenen Entscheid nicht auseinandergesetzt, sondern ihre Rekurseingabe mehr oder weniger ungefiltert nochmals eingereicht hätten.

F./ Das Gericht zog den zur Edition beantragten Regierungsbeschluss vom 25. August 1998 betreffend Massnahmenplan bei und stellte diesen den Verfahrensbeteiligten, soweit er noch nicht im Besitz derselben war, am 3. September 2010 zu. Der ebenfalls zur Edition verlangte Massnahmenplan bzw. die entsprechende Nachführung 1997, die den Massnahmenplan Luftreinhalte vom 18. Dezember 1990 ersetzt, befindet sich bereits in den Akten und ist zudem unter www.umwelt.sg.ch/Home/Themen/Luft/



Vollzug_Gemeinde/Massnahmenplan.html -> Hilfsmittel abrufbar. Auf die weiteren Vorbringen der Beteiligten wird, soweit wesentlich, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Darüber wird in Erwägung gezogen:

1. Das Verwaltungsgericht ist gemäss Art. 59bis Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1, abgekürzt VRP) zur Behandlung der gegen einen Entscheid des Departements des Innern erhobenen Beschwerde zuständig. Die Beschwerdeführer sind Adressaten des abschlägigen Entscheids und somit zur Beschwerdeerhebung legitimiert (Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Die Beschwerdeeingabe vom 21. April 2010 entspricht zeitlich, formal und inhaltlich den gesetzlichen Voraussetzungen. Die Beschwerde enthält insbesondere einen Antrag, eine kurze Darstellung des Sachverhalts und eine Begründung und Unterschrift (Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 VRP).

Unzulässig wäre, wenn anstelle einer Begründung pauschal auf die vorinstanzlichen Eingaben verwiesen würde. Um den formellen Anforderungen zu genügen, braucht eine Begründung weder richtig noch vollständig zu sein. Sie ist ausreichend, wenn Argumente vorgebracht werden, nach denen ein Entscheid oder eine Verfügung auf einer fehlerhaften Sachverhaltsfeststellung oder Rechtsanwendung beruht. Die Vorbringen müssen sich dabei auf den angefochtenen Entscheid bzw. dessen Motive beziehen (Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, St Gallen 2003, Rz. 921 f.). Dies ist hier der Fall. Aus der vorliegenden Begründung geht genügend klar hervor, dass die Beschwerdeführer mit der rechtlichen Beurteilung der Vorinstanz bezüglich der Beteiligung des Baudepartements am Verfahren, des Parkplatzbedarfs der Gesuchstellerin bzw. der Mieterin, der Umgebungsgestaltung des Neubaus und der Regelung bzw. der Ausführungen zu allfälligen Reklamen auf dem Baugrundstück nicht einverstanden sind. Auf die Beschwerde ist somit einzutreten.

2. Das Verwaltungsgericht überprüft den Sachverhalt grundsätzlich frei. Es auferlegt sich jedoch einer gewissen Zurückhaltung, wenn die Natur der Streitsache einer



uneingeschränkten Überprüfung Grenzen setzt (zum Beispiel bei der Überprüfung von mündlichen Prüfungsentscheiden), wenn die Behörde über spezielle Fachkenntnisse oder eine spezielle Nähe zu den örtlichen Verhältnissen verfügt oder wenn eine Gemeinde im Rahmen ihrer Autonomie gehandelt und insbesondere ihr Planungsermessen (korrekt) angewendet hat. Zusätzliche Schranken bestehen darin, dass der Sachverhalt nur insofern überprüft wird, als die Beteiligten eine unrichtige oder unvollständige Festlegung des Sachverhalts beanstanden (Rügeprinzip). Diese legen mit ihren Rügen den sachlichen Gegenstand (Streitgegenstand) des Rechtsmittelverfahrens im Grundsatz verbindlich fest. Sofern keine erhebliche öffentliche Interessen zu wahren sind (Untersuchungsgrundsatz), sucht das Verwaltungsgericht nicht selber nach Unrichtigkeiten in der Sachverhaltsfestlegung des vorinstanzlichen Entscheids (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 631 ff.).

3. Die Beschwerdeführer beanstanden die Rolle des Baudepartements im Bewilligungs- und Rechtsmittelverfahren. Sie stören sich vor allem daran, dass die kantonale Behörde, welche die Aufsicht über die verfügende Bewilligungsbehörde ausübt, vorliegend auch die Parteiinteressen der Bauherrin vertrete. Weiter kritisieren sie, dass der Sachverhalt nicht von der zuständigen Behörde selbst ermittelt wurde, sondern dass diese ihren Beschluss kritiklos auf die Sachverhaltsfeststellungen der Gesuchsteller, insbesondere auf die Parkplatzzählung des Baudepartements, abgestellt hat. Damit macht sie sinngemäss geltend, dass der Entscheid unter Missachtung von Ausstandsgründen gefällt und der Sachverhalt unrichtig und unvollständig festgestellt worden sei.

3.1. Nach Art. 29 Abs. 1 der Bundesverfassung (SR 101, abgekürzt BV) hat jede Person in Verfahren vor Gerichts- und Verwaltungsinstanzen Anspruch auf gleiche und gerechte Behandlung. Verlangt wird, dass die Entscheidbehörde in bestimmtem Mass unvoreingenommen ist.

3.1.1. Das kantonale Recht regelt den Ausstand von Behördenmitgliedern, Beamten und öffentlichen Angestellten sowie amtlich bestellten Sachverständigen in Art. 7 VRP. Die Ausstandsgründe stimmen im wesentlichen mit denjenigen überein, die sich aus Art. 29 Abs. 1 BV ergeben. Demnach hat eine natürliche Person in den Ausstand zu treten, wenn sie ein persönliches Interesse an einer bestimmten Angelegenheit hat oder



der objektive Anschein der Befangenheit besteht. Zu berücksichtigen ist indessen, dass Verwaltungsbehörden nicht nur zur neutralen Rechtsanwendung berufen sind, sondern auch öffentliche Aufgaben zu erfüllen haben. Aus diesem Grund ist die Behörde oftmals Partei und gleichzeitig in eine Verwaltungsorganisation eingebunden. Von daher kann sie beim Erlass von Verfügungen nicht im eigentlichen Sinn als unparteiisch bezeichnet werden (G. Steinmann, in: St. Galler Kommentar zu Art. 29 BV, 2. Aufl., Zürich/St. Gallen 2008, Rz. 18 zu Art. 29 mit Hinweis auf BGE 124 I 274 E. 3e).

3.1.2. Die aus Art. 29 Abs. 1 BV fließenden Ausstandsregeln gelten nach bisheriger, allerdings kritizierter Rechtsprechung des Bundesgerichts (vgl. dazu Kölz/Häner, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 2. Aufl., Zürich 1998, Rz. 253) nur für einzelne Mitglieder einer Behörde, nicht aber für eine Behörde als solche (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 180 mit Hinweis auf BGE 105 Ib 301). Während Behördemitglieder bei Sachgeschäften, an denen sie persönlich interessiert sind, wegen objektiven Anscheins der Befangenheit in den Ausstand zu treten haben, hat das Bundesgericht wiederholt entschieden, dass bei der Wahrung öffentlicher Interessen grundsätzlich keine Ausstandspflicht bestehe (BGE 1P.96/2007 vom 26. März 2008 E. 5.4, mit Hinweisen).

3.1.3. Die politischen Gemeinden sind von Gesetzes wegen für die Behandlung von Baugesuchen zuständig (Art. 2 Abs. 1 des Baugesetzes, sGS 731.1, abgekürzt BauG). Für die Funktion als Baupolizeibehörde sieht das Gesetz keine Ausnahme vor, selbst wenn ein (eigenes) Baugesuch für eine im öffentlichen Interesse liegende Baute oder Anlage auf einem Grundstück der politischen Gemeinde zur Diskussion steht. Nehmen Personen in ihrer Funktion als Behördemitglieder in einer bestimmten Angelegenheit öffentliche Interessen wahr, liegt folglich auch kein Ausstandsgrund vor (VerwGE B 2008/215 vom 9. Juli 2009 E. 2.4., in: www.gerichte.sg.ch). Erst recht kann keine Befangenheit erblickt werden, wenn die Bewilligungsbehörde ein Baugesuch ihrer Aufsichtsbehörde bzw. der Rekursinstanz zu beurteilen hat (VerwGE B 2006/82 E. 2.c, in: www.gerichte.sg.ch).

3.1.4. Das Baudepartement seinerseits ist von Rechts wegen gehalten, die für die Erfüllung der kantonalen Aufgaben, worunter unbestrittenermassen die Berufsbildung gehört, erforderlichen Bauten und Anlagen zur Verfügung zu stellen (vgl. Art. 25 lit. e



des Geschäftsreglements der Regierung und der Staatskanzlei, sGS 141.3). Dementsprechend hat das Hochbauamt bzw. der Kantonsbaumeister das vorliegende Baugesuch der Grundeigentümerin als künftige Mieterin des Erweiterungsbaus BZSG mitunterzeichnet und die Baugesuchstellerin im Baugesuchs- (und den nachfolgenden Rechtsmittel-)Verfahren vertreten. Als die Streitsache gemäss Art. 25 lit. b des vorerwähnten Geschäftsreglements dem Baudepartement zur Rekursbearbeitung zugewiesen wurde, ist dieses in Nachachtung von Art. 25 des Staatsverwaltungsgesetzes (sGS 140.1) unverzüglich in den Ausstand getreten und hat die Streitsache ordnungsgemäss an das stellvertretende Departement zur weiteren Bearbeitung überwiesen. Ausstandsvorschriften wurden somit keine verletzt.

3.2. Bei der Parkplatzzählung durch das Baudepartement handelt es sich - wie die Beschwerdeführer richtig bemerken - um Feststellungen der Parteivertreterin. Diese hat während dreier Tage zu sieben verschiedenen Zeiten die freien Parkplätze an der G.-, G.- und S.strasse sowie beim Paul-Grüniger-Stadion gezählt. Die Beschwerdeführer bestreiten, dass die erhobenen Zahlen für das ganze Schuljahr repräsentativ seien. Die Frage, ob die freien Quartierparkplätze regelkonform ermittelt wurden und ob die Bewilligungsbehörde bei der Bewilligung auf die von der Gesuchstellerin selbst ermittelten Zahlen hätte abstellen dürfen, kann vorliegend offengelassen werden, weil es sich dabei um keine rechtserhebliche Sachverhaltsfeststellung handelt (vgl. nachfolgende Erwägung 5.4.).

4. Die Beschwerdeführer wenden weiter ein, das Verhalten der Bewilligungsbehörde und des Baudepartements verstosse gegen das allgemeine Fairnessgebot und sei treuwidrig, weil sie im Verlauf der Vergleichsverhandlungen Vertrauen geweckt hätten, das mit dem angefochtenen Entscheid enttäuscht worden sei.

4.1. Der Grundsatz von Treu und Glauben nach Art. 5 Abs. 3 BV und Art. 9 BV gebietet ein loyales und vertrauenswürdiges Verhalten im Rechtsverkehr. Während der Vertrauensschutz Privaten einen Anspruch auf Schutz ihres berechtigten Vertrauens in das bestimmte Erwartungen begründende Verhalten von Behörden verleiht, sind die Verwaltungsbehörden (und Privaten) darüber hinaus gehalten, sich nicht widersprüchlich zu verhalten (Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Auflage, Zürich 2010, Rz. 623 und 707 ff.).



4.2. Vergleichsgespräche während des Einspracheverfahrens sind regelmässig auf den Rückzug von Einsprachen ausgerichtet. Im Fall einer gütlichen Einigung sind Gesuchsteller deshalb häufig zu Konzessionen bereit, zu denen sie im Entscheidungsfall nicht verpflichtet werden könnten. Es liegt aber in der Natur der Sache, dass angebotene Zugeständnisse nicht zum Tragen kommen, wenn der angestrebte Kompromiss nicht zustande kommt. Vergleichsverhandlungen werden generell unter den Voraussetzungen der Vertraulichkeit und der unpräjudiziellen Wirkung geführt (VerwGE B 2003/24 vom 26. August 2003 i.S. V. E. 2 a). Dies gilt auch für den Fall, dass die öffentliche Hand wie eine Privatperson (als Bauherrin, Grundeigentümerin oder Einsprecherin) am Verfahren und an den Vergleichsverhandlungen teilnimmt. Vorliegend konnte trotz intensiver Vergleichsverhandlungen zwischen der Bauherrschaft und den Beschwerdeführern keine Einigung gefunden werden, so dass diese mit Schreiben vom 14. September 2009 ausdrücklich einen Einspracheentscheid verlangt haben. Damit fehlt es von vornherein an einem Anknüpfungspunkt für den Vertrauensschutz. Die Beschwerdeführer machen zu Recht nicht geltend, das Baudepartement habe sich bedingungslos zu irgendwelchen Eingeständnissen bereit erklärt, auch wenn die Beschwerdeführer an ihrer Einsprache festhalten würden (vgl. dazu Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 631). Ein Verstoss gegen das Vertrauensprinzip bzw. das Verbot widersprüchlichen Verhaltens liegt daher nicht vor.

5. In materieller Hinsicht machen die Beschwerdeführer geltend, dass im Zusammenhang mit dem Neubau neue Parkplätze erstellt werden müssten. Sie befürchten, dass die Erweiterung des BZGS zu massivem Suchverkehr führen werde, was ihrer Meinung nach im Quartier einen Verkehrskollaps und namentlich eine Verschlechterung der Verkehrssicherheit zur Folge haben werde. Aus diesem Grund seien mit dem Bauprojekt mindestens 30 eigene Parkplätze zu erstellen.

5.1. Damit nicht sämtliche Fahrzeuge der Benutzer einer Baute oder Anlage an der (öffentlichen) Strasse abgestellt werden bzw. nicht überall im Quartier freie Parkplätze gesucht werden müssen, kann der Bauherr bei Neuerstellung, Zweckänderungen oder Erweiterung von Bauten und Anlagen verpflichtet werden, auf privatem Grund Abstellflächen für Motorfahrzeuge der Benutzer oder Besucher zu schaffen, soweit die örtlichen Verhältnisse es zulassen und die Kosten zumutbar sind (Art. 72 Abs. 1 BauG).



St.Galler Gerichte

Dabei handelt es sich um eine Kann-Vorschrift. Wenn die politische Gemeinde - wie zum Beispiel die Stadt St. Gallen - keine Pflichtparkplätze vorsieht (in der Regel in der Bauordnung oder in einem separaten Parkplatzreglement), sind keine Parkplätze zu erstellen (das Parkierreglement der Stadt St. Gallen vom 28. November 2006 [sRS 712.2] regelt nur das Parkieren auf öffentlichem Grund). Eine einzelfallweise Anordnung von Abstellplätzen direkt gestützt auf Art. 72 BauG ist nicht zulässig. Es liegt vielmehr in der Kompetenz der politischen Gemeinde, entsprechende Vorschriften zu erlassen oder darauf zu verzichten. Ein Verzicht bedeutet keine Verletzung von Art. 72 Abs. 1 BauG (B. Heer, St. Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, Rz. 709 ff. mit Hinweisen).

5.2. Die Beschwerdeführer machen geltend, Pflichtparkplätze seien gestützt auf den Massnahmenplan Luftreinhaltung zu erstellen.

5.2.1. Steht fest oder ist zu erwarten, dass schädliche oder lästige Einwirkungen von Luftverunreinigungen durch mehrere Quellen, unter anderem den Strassenverkehr, verursacht werden, so erstellt die zuständige Behörde einen Plan der Massnahmen, die zur Verhinderung oder Beseitigung der übermässigen Immissionen nötig sind (Massnahmenplan, Art. 44a Abs. 1 des Umweltschutzgesetzes [SR 814.01, abgekürzt USG], Art. 31 LRV). Der Massnahmenplan stellt keine gesetzliche Grundlage im eigentlichen Sinn dar. Er ist indessen behördenverbindlich und verpflichtet kantonale Stellen und Gemeindebehörden, im Rahmen ihrer Zuständigkeiten und im dafür vorgesehenen Verfahren die vorgesehenen Massnahmen zu realisieren (Art. 44a Abs. 2 USG; Heer, a.a.O., Rz. 826). Er ist ein Instrument des Vollzugs des USG. Als solcher kann er nur die vom USG zur Verfügung gestellten Instrumente, d.h. Emissionsbegrenzungen gemäss Art. 12 USG enthalten. Soweit mit dem Massnahmenplan Rechtswirkungen verbunden sind, bestehen sie daher ausschliesslich für Emissionsbegrenzungen gemäss Art. 12 USG (T. Loretan, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, 2. Aufl., Zürich/Bern/Basel 2004, Rz. 26 zu Art. 44a USG). Zu den möglichen Massnahmen gehört die Beschränkung privater Parkplätze (Heer, a.a.O., Rz. 719). Parkplatzbeschränkungen sind aber auch Verkehrs- oder Betriebsvorschriften gemäss Art. 12 Abs. 1 USG, die direkt gestützt auf Art. 12 Abs. 1 USG vorgeschrieben werden können (Art. 12 Abs. 2 USG).



5.2.2. Für den Kanton St. Gallen besteht seit 1. April 1991 ein solcher Massnahmenplan. Die von der Regierung am 25. August 1998 beschlossene Nachführung enthält vor allem Empfehlungen für freiwillige Beschränkungen und für die Anpassung kommunaler Parkplatzreglemente an die (damals) aktuellen VSS-Normen (Heer, a.a.O., Rz. 720). In Vn 22 Ziff. 5 legt der Massnahmenplan fest, dass die Gemeinden ihre kommunalen Erlasse zur Regelung der Zahl der privaten Fahrzeugabstellplätze bis spätestens Ende des Jahres 2002 überarbeiten. Dabei soll die Anzahl der erforderlichen Abstellplätze im Sinne der VSS-Norm 640 290 festgelegt werden. Ziel dieser Anpassung ist es, die in älteren Reglementen teils recht hohe Anzahl an erlaubten Parkplätzen im Sinne der Schadstoffbelastung der Luft zu reduzieren. In diesem Kontext sind auch die Erwägungen des Verwaltungsgerichts zum Fall Einstein Kongress zu verstehen, auf welche die Beschwerdeführer verweisen (VerwGE B 2004/67 und 72 vom 25. Oktober 2004 E. 10c, in: www.gerichte.sg.ch). In jenem Verfahren war Streitgegenstand, wie viele Parkplätze erstellt werden **dürfen**, während im vorliegenden Fall umstritten ist, ob und wenn ja wie viele Parkplätze erstellt werden **müssen**. Soweit es darum geht, die Parkplatzzahl im Hinblick auf Art. 12 USG zu begrenzen, ist es für Gemeinden, die wie die Stadt St. Gallen kein für private Anlagen geltendes Parkplatzreglement haben, im Sinne einer einheitlichen Praxis sachgerecht und auch zulässig (vgl. Art. 12 Abs. 2 USG), die VSS-Norm 640 290 anzuwenden. Damit wurde aber nicht gesagt, die VSS-Norm 640 290 biete eine rechtliche Grundlage, **um eine Pflicht für die Erstellung einer bestimmten Anzahl von Parkplätzen** zu schaffen. Den politischen Gemeinden bleibt es nach wie vor unbenommen, auf Vorschriften über die Pflicht zur Erstellung von Parkplätzen zu verzichten. Dies ist insbesondere auch im vorliegenden Fall sachgerecht. Würde das BZSG verpflichtet, für die Lernenden der höheren Fachschule einige wenige spezielle Parkplätze zur Verfügung zu stellen, würden erst recht zahlreiche Schüler in der Hoffnung mit dem Auto zur Schule fahren, einen dieser Abstellplätze ergattern zu können. Dieses Zusatzangebot würde zwangsläufig zu weiterem Suchverkehr im Quartier führen, was weder im öffentlichen Interesse noch in jenem der Anwohner liegen kann.

5.3. Baubewilligungen dürfen nur erteilt werden, wenn das Land im Sinn von Art. 19 Abs. 1 des Raumplanungsgesetzes (SR 700, abgekürzt RPG) erschlossen ist (Art. 22 Abs. 2 lit. b RPG). Erschlossen ist es, wenn es über eine hinreichende Zu- und



Wegfahrt verfügt (Art. 49 Abs. 2 lit. a BauG). Die Zufahrt muss tatsächlich so beschaffen sein, dass sie bau- und verkehrstechnisch der bestehenden und der geplanten Überbauung genügt, den zu erwartenden Fahrzeugen und Fussgängern sicheren Weg bietet und von den öffentlichen Diensten ungehindert benützt werden kann und rechtlich gesichert ist. Eine genügende Erschliessung durch das öffentliche Verkehrsnetz ist nicht verlangt (Heer, a.a.O., Rz. 517 f.). Die gute Erreichbarkeit mit öffentlichen Verkehrsmitteln verlangt indessen Art. 69bis Abs. 3 BauG für Bauten und Anlagen von überörtlicher Bedeutung mit grossem Benutzer- und Besucherkreis, was auf das BZGS offensichtlich zutrifft. Sodann ist bei der Errichtung von Bauten und Anlagen mit grösserem Benützerkreis den Erfordernissen einer sicheren und flüssigen Verkehrsabwicklung Rechnung zu tragen (Art. 71 BauG).

5.3.1. Konkret hat die Höhere Fachschule Gesundheit ihren Standort im Osten der Hauptstadt, und zwar nur gerade achtzehn Busminuten vom Hauptbahnhof entfernt. An der Haltestelle G.strasse, die unmittelbar bei der Schule liegt, hält zu den Hauptzeiten alle sechs Minuten ein Stadtbus der Linien 1 und 4. Die 200 m entfernt liegende Haltestelle N. wird zusätzlich von den Buslinien 7, 9 und 11 bedient sowie von fünf verschiedenen Postautolinien, womit die Schule mit dem öffentlichen Verkehr optimal erschlossen ist. Beim gut 100 m entfernt liegenden Paul-Grüninger-Stadion sind über 50 öffentliche Parkplätze vorhanden, worauf in der Hausordnung der Höheren Fachschule - wie auch auf die Tatsache, dass bei der Schule keine Parkplätze zur Verfügung stehen - ausdrücklich hingewiesen wird. Allein die Tatsache, dass diese Parkplätze bewirtschaftet werden, ändert nichts daran, sondern entspricht den Vorgaben des Massnahmenplans VN 21 Ziff. 1 bzw. VN 22 Ziff. 2. bzw. der Praxis der Stadt. Schülern und Studenten stehen auf Stadtgebiet grundsätzlich keine Gratisparkplätze zur Verfügung (vgl. dazu zum Beispiel die Migros-Klubschule im Hauptbahnhofsgebäude, das kaufmännische Berufs- und Weiterbildungszentrum in der Kreuzbleiche, die Universität auf dem Rosenberg oder die Fachhochschule mit ihren verschiedenen Standorten in der Stadt bzw. künftig beim Hauptbahnhof). Selbst Lehrpersonen, die bis anhin gratis parkieren konnten, müssen seit drei Jahren für ihren Parkplatz auf dem Schulareal bezahlen (Reglement über das Abstellen von privaten Fahrzeugen auf Liegenschaften des Verwaltungsvermögens vom 1. Mai 2007, sRS 191.111). Das BZGS ist damit mit dem öffentlichen Verkehr optimal erschlossen, was es unnötig macht, dass Schüler und Lehrpersonen mit dem eigenen Personenwagen



anreisen. Für gleichwohl individuell anreisende stehen Parkierungsmöglichkeiten in der näheren Umgebung zur Verfügung, so dass auch die Verkehrsabwicklung gewährleistet ist, obwohl die Schule selbst keine Parkplätze zur Verfügung stellt.

5.3.2. Die Beschwerdeführer, deren Liegenschaften ebenfalls an der S.strasse liegen und über diese erschlossen werden, sind - entgegen den Ausführungen der Vorinstanz - direkt und damit im eigenen Interesse betroffen, soweit sie im Zusammenhang mit dem angefochtenen Erweiterungsbau die Verkehrssicherheit an dieser Strasse rügen. Sie sind insbesondere berechtigt geltend zu machen, der Neubau sei nicht hinreichend erschlossen, weil er über keine verkehrssichere Zu- und Wegfahrt verfüge (Art. 49 BauG). Die Bewilligungsbehörde und die Vorinstanz hätten somit auf diese Rügen eintreten und diese prüfen müssen. Die damit verbundene Gehörsverletzung wiegt insgesamt aber nicht besonders schwer, weshalb sie im vorliegenden Verfahren auf Grund der Kognition des Verwaltungsgerichts geheilt werden kann (vgl. dazu [BGE 127 V 431 neues Fenster E. 3d/aa](#)).

Das Gericht kann sich der Befürchtung nicht anschliessen, Fussgänger und Kinder könnten die Gemeindestrasse nach der Erweiterung des BZGS nicht mehr gefahrlos benutzen, weil die Berufsschüler durch das Quartier rasen würden. Davon abgesehen, dass im Quartier Tempo 30 km/h gilt und die Fahrbahnen mit Parkplätzen verengt sind, ist die S.strasse zusätzlich in einer Richtung gesperrt. Den Fussgängern steht zudem ein separates Trottoir zur Verfügung. Falls auf der S.strasse trotz dieser Massnahmen mit übersetztem Tempo gefahren werden sollte, wäre es an der Stadtpolizei, vermehrte Verkehrskontrollen durchzuführen und die fehlbaren Verkehrsteilnehmer zu büssen. Von unzumutbaren Vollzugsschwierigkeiten kann auch in Bezug auf "wild" parkierte Fahrzeuge nicht gesprochen werden, nur weil diese Falschparkierer ebenfalls von der Polizei verzeigt werden müssten (VerwGE B 2004/22 vom 2. Dezember 2004 E. 3 d cc, in: www.gerichte.sg.ch). Weitere Verkehrsbeschränkungen, wie zum Beispiel ein allgemeines Fahrverbot (Anwohner gestattet), drängen sich im Hinblick auf den Erweiterungsbau des BZGS somit nicht auf.

5.4. Aus dem Gesagten folgt, dass die Bauherrschaft in baupolizeilicher und umweltschutzrechtlicher Hinsicht nicht verpflichtet werden kann, im Zusammenhang mit dem Neubau des BZGS private Parkplätze zu errichten. Davon abgesehen, dass



die Liegenschaften im Geviert R. Strasse, G.-, S.- und G.strasse strassenmässig hinreichend erschlossen sind, hat der Erweiterungsbau auch kein Verkehrsaufkommen zur Folge, dem die öffentlichen Strassen nicht genügen würden. Zudem ist die Schule mit dem öffentlichen Verkehr gut erreichbar, so dass die Schüler und Lehrpersonen nicht mit dem Privatauto anreisen müssen, und damit die sichere oder flüssige Verkehrsabwicklung beeinträchtigen würden. Die erweiterte blaue Zone gibt den Anwohnern, Pendlern und Besuchern trotz Bewilligung keinen Anspruch auf eine reservierte Parkierungsmöglichkeit (Art. 11 des Parkierreglements). Somit kann offen bleiben, ob und wie viel öffentliche freie Parkplätze während des Schulbetriebs im Quartier jeweils noch vorhanden sind. Die Städte St. Gallen, Rorschach, Wil und Rapperswil-Jona sind unabhängig von einer konkreten Parkplatznachfrage gehalten, die Gesamtzahl Parkplätze auf dem Stand 31. Dezember 1994 zu begrenzen, wenn nicht sogar zusätzlich abzubauen (Massnahmenplan Vn 21 Ziff. 2). Aus diesem Grund wurde die Parkierungsfläche beim Paul-Grüninger-Stadion vor drei Jahren um die Hälfte bzw. um 50 Plätze verringert und eine zentrale Parkuhr angebracht.

6. Ein weiterer Kritikpunkt ist die Umgebungsgestaltung. Gemäss Baugesuch ist vorgesehen, fünf Blumeneschen Hochstamm zu pflanzen. Im Laufe der Einspracheverhandlungen bzw. mit Schreiben vom 8. Mai 2009 erklärte sich die Bauherrschaft bereit, in Absprache mit den Nachbarn eine Bepflanzung zu wählen, die nicht höher als das neue Gebäude bzw. dass die Höhe der Bepflanzung in einer Auflage beschränkt werde (Schreiben vom 9. Juli 2009). Einer der Einsprecher präziserte darauf mit Schreiben vom 17. August 2009, er sei mit einer maximalen Höhe von fünf Metern einverstanden. Dementsprechend verfügte die Bewilligungsbehörde eine entsprechende Höhenbeschränkung, was die Bauherrin akzeptierte. Die Beschwerdeführer verlangen nun, dass entlang der S.strasse gegenüber ihrem Garten wie ursprünglich geplant hohe Blumeneschen gepflanzt würden.

6.1. Nach Art. 75bis Abs. 1 BauG ist die Umgebung von Bauten und Anlagen mit Grünflächen und Bepflanzungen ansprechend zu gestalten. Die politischen Gemeinden können die Erhaltung bestehender Grünflächen und deren Bepflanzung in Zonen- und Sondernutzungsplänen sowie in Schutzverordnungen anordnen (Art. 75bis Abs. 2 BauG). Für das Grundstück Nr. F3072 gelten keine solchen (Schutz-)Bestimmungen.



6.2. Die Frage, ob die Umgebungsgestaltung den gesetzlichen Anforderungen genügt, ist im Baubewilligungsverfahren zu prüfen. Dabei ist Art. 75bis Abs. 1 BauG direkt anwendbar; nähere Vorschriften sind möglich, konkret aber nicht vorhanden (Art. 38 der Bauordnung der St. Gallen vom 9. August 2002, sRS 731.1). Die Vorschrift geht über den Inhalt des Verunstaltungsverbots hinaus. Gefordert wird eine genügende Grünfläche, die durch eine gefällige Gestaltung die Baute in das Umgebungsbild einfügen hilft (Heer, a.a.O., Rz. 726). Ob die Umgebungsgestaltung qualitativ und quantitativ den Anforderungen von Art. 75bis Abs. 1 BauG genügt, ist nach den örtlichen Verhältnissen im Einzelfall zu prüfen. Kriterien für die Beurteilung sind insbesondere Form und Grösse des Grundstücks, das Verhältnis Grünfläche zur Bautenfläche, die Zonenordnung sowie die Verhältnisse auf vergleichbaren Grundstücken der unmittelbaren Umgebung des Quartiers. Entscheidend ist letztlich, dass ein ansprechendes Gesamtbild entsteht (GVP 1993 Nr. 14 S. 33).

6.3. Dank dem Umstand, dass keine zusätzlichen Abstellflächen für Motorfahrzeuge realisiert werden, wird - vom Zugang zum Gebäude abgesehen - die gesamte, nicht vom Erweiterungsbau benötigte Grundstücksfläche begrünt. Zwar ist die hauptsächliche Gestaltung bloss als Rasenfläche vorgesehen. Im Rahmen des Verunstaltungsverbots ist es aber den Grundeigentümern überlassen, wie sie die Grünflächen und Bepflanzungen in der Umgebung ihrer Bauten gestalten. Insbesondere ist nicht zu bewerten, ob die Bepflanzung ökologisch wertvoll sei (GVP 2003 Nr. 18 S. 70). Das Grundstück wird zudem mit einer Hainbuchenhecke umgeben und diese mit Bodendeckern und Stauden vorbepflanzt. Eine solche Begrünung vermag den Ansprüchen an eine ansprechende Gestaltung eines Grundstücks in der Gewerbe-Industrie-Zone durchaus zu genügen, auch wenn dieses unmittelbar an eine Wohnzone angrenzt. Darüber hinaus hat es die Bewilligungsbehörde der Grundeigentümerin offen gelassen, zusätzlich Laubbäume zu pflanzen. Mit der Höhenbeschränkung von fünf Metern hat sich diese einverstanden erklärt. Die Nachbarn dagegen haben, wie die Vorinstanz zu Recht ausführt, keinen gesetzlichen Anspruch darauf, dass auf dem Nachbargrundstück hohe Bäume gepflanzt werden, damit niemand in ihre Liegenschaft sieht. Für einen solchen Sichtschutz müssten die Beschwerdeführer selbst auf ihrem eigenen Grundstück besorgt sein. Es kann deshalb darauf verzichtet werden, die angebotenen Zeugen dazu zu befragen, ob der geforderte Sichtschutz im Rahmen der Vergleichsverhandlungen ein Thema gewesen



sei bzw. ob das Baudepartement vergleichsweise dazu bereit gewesen wäre, den Beschwerdeführern in diesem Punkt entgegenzukommen.

7. Die Beschwerdeführer verlangen, dass mittels Auflage untersagt werde, im Zusammenhang mit dem Erweiterungsbau des BZGS Reklamen anzubringen.

7.1. Das Baugesuch enthält keine Aussenreklamen. Die Bewilligungsbehörde rechnet aber damit, dass irgendwelche Beschriftungen angebracht werden, weshalb sie nebenbei auf die grundsätzliche Bewilligungspflicht von Aussenreklamen und die entsprechenden gesetzlichen Bestimmungen gemäss Art. 78 Abs. 2 lit. m BauG und das Reklamereglement vom 9. August 2002 (sRS 731.2) sowie die Möglichkeit einer vorgängigen Bauberatung hingewiesen hat.

7.2. Baubewilligungen sind zu erteilen, wenn keine im öffentlichen Recht begründete Hindernisse vorliegen (Art. 87 Abs. 1 BauG). Auflagen im Sinn von Art. 87 Abs. 2 BauG sind insbesondere dann möglich, wenn das Baugesuch im Lichte der gesetzlichen Bestimmungen verweigert werden könnte (Heer, a.a.O., Rz. 869). Sofern ein allfälliges späteres Gesuch betreffend eine Aussenreklame den gesetzlichen Anforderungen von Art. 94 BauG und Art. 3 ff. des Reklamereglements entspricht, wäre dieses, wie die Vorinstanz zu Recht ausführt, zu bewilligen. Unter gewöhnlichen Umständen können Reklamen somit nicht generell per Auflage verboten werden. Namentlich die Tatsache, dass das Baugrundstück in der Gewerbe-Industrie-Zone an Liegenschaften in der Wohnzone angrenzt, wäre für sich allein noch kein Grund, Reklamen grundsätzlich zu verbieten. Sobald ein konkretes Gesuch für eine Aussenreklame vorliegt, wird die Bewilligungsbehörde dieses im entsprechenden Verfahren daraufhin prüfen, ob es sich so in das Orts-, Strassen- und Landschaftsbild einordnet, dass eine befriedigende Gesamtwirkung erzielt wird und es mit dem Strassengesetz (sGS 732.1) vereinbar ist.

8. Die Beschwerdeführer rügen schliesslich, dass der Grundeigentümerin im vorinstanzlichen Verfahren eine ausseramtliche Entschädigung zugesprochen wurde, obwohl sie vom Baudepartement vertreten worden sei bzw. dieses an ihrer Stelle am Verfahren teilgenommen habe.



8.1. Den Behörden kommt bei der Verlegung und Bemessung von amtlichen und ausseramtlichen Kosten ein erheblicher Ermessensspielraum zu (R. Hirt, Die Regelung der Kosten nach st. gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, Diss. St. Gallen 2004, S. 72 und 202). Die Ermessenskontrolle ist dem Verwaltungsgericht im Beschwerdeverfahren wie gesagt verwehrt (Art. 61 Abs. 1 und 2 VRP). Nach Art. 98 Abs. 2 VRP werden im Rekursverfahren ausseramtliche Kosten entschädigt, soweit sie auf Grund der Sach- und Rechtslage als notwendig und angemessen erscheinen. Während in den Verfahren nach Art. 98 Abs. 1 VRP Anspruch auf eine volle Entschädigung besteht, werden in Rekursverfahren ausseramtliche Kosten entsprechend dem Wortlaut von Art. 98 Abs. 2 VRP generell nur angemessen entschädigt. Obwohl den Materialien entnommen werden kann, dass im Rekursverfahren nur ausnahmsweise keine volle Entschädigung zugesprochen werden soll, wird mit dem Verweis auf die Angemessenheit der Grundsatz der vollen Entschädigung zu Gunsten von Erwägungen der Billigkeit relativiert. Eine ausseramtliche Entschädigung soll - selbst wenn sie als notwendig erscheint - in der Höhe reduziert oder überhaupt nicht zugesprochen werden können, wenn die Umstände des konkreten Falls dies nahe legen (Hirt, a.a.O., S. 203).

8.2. Die Vorinstanz hat der Grundeigentümerin mit der Begründung eine Umtriebsentschädigung inkl. MWSt zugesprochen, dass diese, wäre sie nicht durch das Baudepartement vertreten worden, wohl einen Anwalt hätte beiziehen müssen. Diese Begründung überzeugt nicht. Zwar hat die Grundeigentümerin das Baugesuch gestellt, das Baudepartement hat das Gesuch aber als Anlagebetreiberin/Mieterin mitunterschrieben. Als solche hätte sie das Gesuch auch allein stellen können (Heer, a.a.O., Rz. 881). In der Folge beteiligte sich im Einverständnis und in Absprache mit der Grundeigentümerin nur noch das Baudepartement am Einsprache- und Rechtsmittelverfahren, und zwar ausdrücklich sowohl in Vertretung der Grundeigentümerin als auch im eigenen Namen als am Grundstück obligatorisch Berechtigte. Unter diesen Umständen ist nicht ersichtlich - und es wurde auch nicht geltend gemacht -, dass das Baudepartement der Grundeigentümerin für die Vertretung einen Aufwand verrechnet hat. Folglich ist die Grundeigentümerin für das Rekursverfahren auch nicht ausseramtlich zu entschädigen. Umtriebsentschädigungen stellen echten Schadenersatz dar. Aus diesem Grund sind sie im Gegensatz zu den



Anwaltshonoraren auch nicht Mehrwertsteuerpflichtig (Hirt, a.a.O., S. 197). Die Beschwerde ist folglich in diesem Punkt zu schützen.

9. Zusammenfassend ergibt sich, dass die Beschwerde sich in der Hauptsache als unbegründet erweist. Als unberechtigt erweisen sich insbesondere die Einwände, der Sachverhalt sei ungenügend abgeklärt, Ausstandsvorschriften und der Grundsatz von Treu und Glauben seien verletzt worden und die Baubewilligung sei zu Unrecht erteilt worden, weil der Erweiterungsbau zu Verkehrsproblemen führe, keine Parkplätze und eine mangelhafte Bepflanzung aufweise und weil Aussenreklamen nicht grundsätzlich verboten worden seien. Diesbezüglich ist die Beschwerde abzuweisen. Dagegen ist sie insofern gutzuheissen, als gerügt wird, der Grundeigentümerin sei eine Umtriebsentschädigung zu bezahlen. In diesem Punkt ist der Entscheid der Vorinstanz aufzuheben.

10. In Streitigkeiten hat jener Beteiligte die Kosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden (Art. 95 Abs. 1 VRP). Obsiegt eine Partei nur teilweise, werden die Kosten praxisgemäss anteilmässig verlegt. Dabei sind die für den Prozessausgang wesentlichen Punkte zu gewichten. Massgebend ist in erster Linie der materielle Gehalt des Hauptantrags, während die formale Übereinstimmung des Wortlauts mit dem Hauptantrag und Dispositiv von untergeordneter Bedeutung ist. Die Begründung, mit der ein bestimmter Entscheid getroffen wurde, spielt keine Rolle für die Kostenverlegung (Hirt, a.a.O., S. 96).

10.1. Die Beschwerdeführer haben zu Recht gerügt, dass die Vorinstanz nicht auf sämtliche ihrer Rügen eingetreten sei, was eine Gehörsverletzung darstellt. Auch setzen sie sich mit dem Einwand durch, dass der Grundeigentümerin im Rekursverfahren keine ausseramtliche Entschädigung hätte zugesprochen werden dürfen. In der Sache selbst unterliegen sie aber vollumfänglich. Damit rechtfertigt es sich, ihnen die amtlichen Kosten zu vier Fünfteln und den Beschwerdegegnern zu einem Fünftel zu überbinden, wobei diese ihren Anteil je zur Hälfte schulden (Art. 96bis VRP). Eine Entscheidgebühr von Fr. 4'000.-- ist angemessen (Art. 13 Ziff. 622 Gerichtskostentarif, sGS 941.12). Der geleistete Kostenvorschuss ist anzurechnen und den Beschwerdeführern im Restbetrag von Fr. 800.-- zurückzuerstatten. Auf die



Erhebung des Kostenanteils beim Baudepartement ist zu verzichten (Art. 95 Abs. 3 VRP).

10.2. Bei diesem Verfahrensausgang haben die Beschwerdeführer keinen Anspruch auf Ersatz der Parteikosten (Art. 98 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 98bis VRP; Hirt, a.a.O., S. 183).

Die Grundeigentümerin hat sich am Beschwerdeverfahren nicht beteiligt. Für einen allfälligen Zeitaufwand oder sonstige Aufwendungen wäre sie beweispflichtig (Hirt, a.a.O., S. 197). Das Baudepartement hat als Gemeinwesen generell keinen Anspruch auf Kostenersatz. Von diesem Grundsatz wird nur abgewichen, wenn das Gemeinwesen wie eine Privatperson, zum Beispiel als Bauherrin oder Grundeigentümerin betroffen ist (Hirt, a.a.O., S. 177). Dies wäre hier eigentlich der Fall. Nachdem aber darauf verzichtet wurde, ihren Anteil an der Entscheidgebühr zu erheben, ist es nur folgerichtig, ihr im Gegenzug auch keine Entschädigung zuzusprechen.

Demnach hat das Verwaltungsgericht

zu Recht erkannt:

1./ Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen und Ziff. 4 des Entscheids der Vorinstanz vom 22. März 2010 aufgehoben. Im übrigen wird die Beschwerde abgewiesen.

2./ An die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von insgesamt Fr. 4'000.-- bezahlen die Beschwerdeführer Fr. 3'200.--. Der geleistete Kostenvorschuss wird angerechnet und im Restbetrag von Fr. 800.-- zurückerstattet. Die Beschwerdegegner bezahlen je einen Anteil von Fr. 400.--, wobei auf die Erhebung des Kostenanteils beim Baudepartement verzichtet wird.

3./ Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt.



V. R. W.

Der Präsident:

Der Gerichtsschreiber:

Versand dieses Entscheides an:

- die Beschwerdeführer (durch Rechtsanwalt M.)
- die Vorinstanz
- die beiden 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.