



**Fall-Nr.:** B 2012/239  
**Stelle:** Verwaltungsgericht  
**Rubrik:** Verwaltungsgericht  
**Publikationsdatum:** 16.04.2014  
**Entscheiddatum:** 16.04.2014

### **Urteil Verwaltungsgericht, 16.04.2014**

**Bau- und Planungsrecht (Art. 11, Art. 77 Abs. 1, Art. 77bis sowie Art. 77quater BauG (sGS 731.1)). Ein Betrieb, der Kabelführungssysteme aus Metall herstellt, ist kein "nichtstörender Gewerbebetrieb" und in der Wohnzone auch dann nicht zulässig, wenn er immissionsarm ist. Dessen rechtmässig erstellten, den heutigen Vorschriften widersprechenden Bauten und Anlagen geniessen Bestandesgarantie. Bestehende zonenfremde Betriebe innerhalb der Bauzonen dürfen unter gewissen Voraussetzungen angemessen erweitert werden. Die projektierte Erweiterung der Bruttogeschossflächen um rund 80% ist nicht "angemessen". Die Voraussetzungen zur Erteilung einer Ausnahmebewilligungen sind nicht erfüllt. Es liegt kein Härtefall vor. Zudem würde deren Erteilung den Zonenzweck gefährden oder vereiteln (Verwaltungsgericht, B 2012/239).**

#### **Urteil vom 16. April 2014**

Anwesend: Präsident lic. iur. B. Eugster; Verwaltungsrichter lic. iur. A. Linder, Dr. B. Heer, Dr. S. Bietenharder-Künzle; Ersatzrichter Dr. W. Engeler; Gerichtsschreiber S. Wehrle, M.A. HSG

---

In Sachen

X. AG, Z.-strasse 01, St. Gallen,

Beschwerdeführerin,

vertreten durch Rechtsanwalt Dr.iur. Markus Neff, Schoch, Auer & Partner,  
Marktplatz 4, Postfach 547, 9004 St. Gallen,



## St.Galler Gerichte

gegen

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

Vorinstanz,

und

Q. AG, Z.-strasse 02a, St. Gallen,

Beschwerdegegnerin 1,

und

Erbengemeinschaft A.Y. sel., c/o Z.-strasse 02a, St. Gallen,

Beschwerdegegnerin 2,

beide vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Markus Möhr, Scheffelstrasse 1, 9000 St. Gallen,

und

Stockwerkeigentümergeinschaft Z.-strasse 00,

vertreten durch Rechtsanwalt lic.iur. Othmar Somm, Museumstrasse 47, Postfach, 9004 St. Gallen,

Beschwerdegegnerin 3,

sowie

Politische Gemeinde St. Gallen, Baubewilligungskommission, Neugasse 3, 9004 St. Gallen,

Beschwerdebeteiligte,

betreffend



Baugesuch (Neubau Betriebsgebäude)

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

A./ a) Die X. AG ist Eigentümerin des Grundstücks Nr. F0003, Grundbuch St. Fiden, an der Z.-strasse 01 in St. Gallen, welches mit einem Betriebsgebäude (Werkstatt, Produktion, Lager und Büroräume) sowie einem Kleintierstall überbaut ist. An der südwestlichen Längsseite grenzt die Parzelle an das Grundstück Nr. F0004 (Z.-strasse 05, Eigentümerin: E.Y.), worauf sich ein Wohnhaus befindet. Beide Grundstücke sind nach dem Zonenplan der Stadt St. Gallen vom 1. November 1980 / 15. November 2001 / 9. August 2002 der Wohnzone 2a zugewiesen. Die Parzelle Nr. F0003 bildet die äussere Siedlungsgrenze; an der nordwestlichen und nordöstlichen Seite grenzt das Grundstück an Wald.

b) Die heutige Grundeigentümerin bzw. deren Rechtsvorgänger bebauten das Grundstück Nr. F0003 seit den 1960er Jahren. Am 16. September 1966 wurde der C.Y. & Co. die Erstellung eines Lager- und Bürogebäudes mit einer Grundfläche von 13 x 18 m bewilligt. Das Untergeschoss umfasste im Wesentlichen drei Büroräume von insgesamt 64 m<sup>2</sup>, einen Lagerraum von 140 m<sup>2</sup>, ein kleines Magazin sowie zwei Toiletten. Im Erdgeschoss wurden ein Lagerraum von 157 m<sup>2</sup>, ein Veloabstellraum sowie ebenfalls ein kleines Magazin bewilligt (vi-act. 21a, Dossier 4).

Am 1. Februar 1971 wurde die Bewilligung für ein zusätzliches zweistöckiges Lagergebäude erteilt. Zwischen dem bestehenden und dem neuen Gebäude wurde zudem ein Verbindungsbau erstellt. Das Untergeschoss wird in den Planunterlagen als "Lager Fertigfabrikate" bezeichnet und umfasst 400 m<sup>2</sup>, im Zwischenbau wurden zwei kleinere Lager für Farben und Verdünner sowie Verpackungen erstellt. Das ebenfalls 400 m<sup>2</sup> grosse Erdgeschoss wurde unterteilt in ein Lager Halbfabrikate, einen Spritzraum sowie eine Einfahrt. Zudem sind eine Stahl- und eine Aluminiumfräse in den Plänen eingezeichnet (zum Ganzen vgl. vi-act. 21a, Dossier 3).

Mit Beschluss vom 9. Februar 1998 bewilligte der Stadtrat der Stadt St. Gallen der C.Y. AG nachträglich die Erstellung eines Kleintierstalles auf der Parzelle Nr. F0003. In den Erwägungen hielt der Stadtrat unter anderem fest, die bestehende Nutzung des



## St.Galler Gerichte

Grundstücks widerspreche teilweise der Zonenordnung, stehe aber unter dem Schutz der Bestandesgarantie (vi-act. 21a, Dossier 2, S. 8).

Zuletzt wurden der C.Y. AG am 9. Juli 1999 eine ca. 12 x 4 m grosse Überdachung des zwischen den beiden Betriebsgebäuden noch bestehenden Freiraums sowie weitere kleinere Umbauten bewilligt (Ausbau Öltank und Einrichtung eines Lagerraums). Die Baupolizeikommission der Stadt St. Gallen hielt wiederum fest, der Betrieb der Gesuchstellerin sei zonenfremd und damit baurechtswidrig, kam aber zum Schluss, die Baurechtswidrigkeit werde durch das Vorhaben in Bezug auf die fehlende Zonenkonformität weder vermehrt noch verstärkt, weshalb es aufgrund der Bestandes- und Erweiterungsgarantie zulässig sei (vi-act. 21a, Dossier 1, Entscheid der Baupolizeikommission vom 9. Juli 1999 E. 2).

B./ a) Am 6. April 2010 reichte die X. AG ein Baugesuch für den Neubau eines zusätzlichen Betriebsgebäudes auf den Grundstücken Nrn. F0003 und F0004 ein. Dieses weist einen Grundriss von 22 x 13.6 m auf. Die beiden Untergeschosse sollen darüber hinaus um eine Fläche von 10 x ca. 9 m gegen das bestehende Betriebsgebäude im Westen hin erweitert werden. Nach den Planunterlagen sollen in den Untergeschossen Lagerflächen von 325 bzw. 348 m<sup>2</sup> sowie WC-Anlagen entstehen. Im Erdgeschoss sind ebenfalls ein Lager (140 m<sup>2</sup>) sowie eine Lastwagen-Einfahrt (75 m<sup>2</sup>) projektiert. Im Obergeschoss sind Büros (123 m<sup>2</sup>) sowie eine Terrasse (115 m<sup>2</sup>) vorgesehen. Das Baugesuch lag vom 14. bis 27. April 2010 öffentlich auf.

b) Gegen das Bauvorhaben erhoben G. und H.J., die Stockwerkeigentümergeellschaft Z.-strasse 00 (beide vertreten durch Rechtsanwalt lic.iur. Othmar Somm, St. Gallen), die Q. AG sowie Rechtsanwalt Dr. Stephan Thurnherr als Willensvollstrecker von A.Y. sel. Einsprache. Letztere beide liessen sich in der Folge von Rechtsanwalt Dr. Markus Möhr, St. Gallen, vertreten. Mit separaten Eingaben vom 21. Juni 2010 nahm die X. AG, vertreten von Rechtsanwalt Dr. Markus Neff, St. Gallen, gegen die Einsprachen Stellung.

c) Mit Verfügung vom 24. September 2010 wies die Baubewilligungskommission der Stadt St. Gallen das Baugesuch der X. AG ab. Sie hielt fest, das Bauvorhaben sei in der Wohnzone nicht zonenkonform. Der bestehende Betrieb geniesse jedoch



Bestandesgarantie und könne deshalb grundsätzlich auch massiv erweitert werden. Diesbezüglich verwies die Baubewilligungskommission auf einen Vorprüfbericht des Amtes für Raumentwicklung und Geoinformation (abgekürzt: AREG) vom 13. Januar 2010, wonach die bestehende Betriebsfläche von rund 1'250 m<sup>2</sup> um ca. 80 Prozent erweitert werden solle, was nicht mehr angemessen sei. Die Nutzung des Betriebsgeländes werde erheblich intensiviert, wodurch der Rahmen einer angemessenen Erweiterung gesprengt werde. Im gleichen Bericht stellte das AREG zudem in Aussicht, es werde einer Ausnahmegewilligung nicht zustimmen (zum Ganzen vgl. Amt für Baubewilligungen Stadt St. Gallen, Dossier Vorverfahren 48'143), was die Baubewilligungskommission den Verfahrensbeteiligten in der Verfügung ebenfalls eröffnete.

C./ a) Gegen den Bauabschlag erhob die X. AG mit Eingabe ihres Rechtsvertreters vom 18. Oktober 2010 Rekurs beim Baudepartement mit den Anträgen um Aufhebung des angefochtenen Entscheids und Erteilung der Baubewilligung unter Kosten- und Entschädigungsfolge.

b) Die Baubewilligungskommission der Stadt St. Gallen, die Q. AG und die Erbgemeinschaft A.Y. sowie G. und H.J. und die Stockwerkeigentümergeinschaft Z.-strasse 00 beantragten in ihren zum Teil gemeinsamen Stellungnahmen vom 29. November sowie 3. und 6. Dezember 2010 die Abweisung des Rekurses. Gleiches gilt auch für das AREG (Vernehmlassung vom 6. Januar 2011). Am 13. April 2011 schieden G. und H.J. aus dem Rekursverfahren aus.

c) Das Baudepartement führte am 14. April 2011 einen Rekursaugenschein durch. Dabei reichte die Baubewilligungskommission die Baugesuchsakten der bisher auf dem Grundstück Nr. F0003 bewilligten Bauten ein. Die Verfahrensbeteiligten konnten anschliessend zum Augenscheinprotokoll und zu den eingereichten Akten Stellung nehmen. Schliesslich wies das Baudepartement den Rekurs mit Entscheid vom 16. Oktober 2012 ab.

D./ Mit Eingabe ihres Rechtsvertreters vom 31. Oktober 2012 und Ergänzung vom 27. November 2012 erhob die X. AG (nachfolgend: Beschwerdeführerin) Beschwerde beim Verwaltungsgericht mit den Anträgen:



## St.Galler Gerichte

1. Der Entscheid des Baudepartements des Kantons St. Gallen Nr. 51/2012 vom 16. Oktober 2012 sei aufzuheben, und es sei der erhobene Rekurs der Beschwerdeführerin vom 18. Oktober 2010 zu schützen;

2. Der Beschluss der Baubewilligungskommission der Stadt St. Gallen vom 24. September 2010, worin das Baugesuch der Beschwerdeführerin für den Neubau eines zusätzlichen Betriebsgebäudes auf den Grundstücken Nr. F0003, Z.-strasse 01, St. Gallen und Nr. F0004, Z.-strasse 05, St. Gallen, abgewiesen wurde, sei aufzuheben, und somit das Baugesuch der Beschwerdeführerin zu bewilligen;

3. Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen, auch für das Verfahren vor der Rekursinstanz, dem Baudepartement des Kantons St. Gallen, zulasten der Beschwerdegegnerinnen.

Das Baudepartement (nachfolgend: Vorinstanz) erstattete am 7. Dezember 2012 eine Vernehmlassung mit dem Antrag um Abweisung der Beschwerde. Gleiches gilt für die Baubewilligungskommission der Stadt St. Gallen (nachfolgend: Beschwerdebeteiligte), welche am 27. Dezember 2012 zur Beschwerde Stellung nahm.

Am 25. Januar 2013 liess sich die Stockwerkeigentümergeinschaft Z.-strasse 00 (nachfolgend: Beschwerdegegnerin 3) vernehmen. Sie beantragt, die Beschwerde sei abzuweisen; unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Beschwerdeführerin.

Die Q. AG (nachfolgend: Beschwerdegegnerin 1) und die Erbengemeinschaft A.Y. sel. (nachfolgend: Beschwerdegegnerin 2) liessen mit Eingabe ihres gemeinsamen Rechtsvertreters vom 30. Januar 2013 zur Beschwerde Stellung nehmen, ebenfalls mit dem Antrag, die Beschwerde sei kosten- und entschädigungspflichtig abzuweisen.

Am 15. April 2013 erstattete die Beschwerdeführerin eine Beschwerdereplik. Die Beschwerdegegnerinnen liessen sich dazu am 26. April 2013 resp. 2. Mai 2013 vernehmen. Sie teilen mit, dass an den anfangs gestellten Anträgen festgehalten wird. Die Vorinstanz teilte den Verzicht auf eine weitere Stellungnahme mit.



E./ Mit Schreiben vom 8. Januar 2014 gab der Präsident des Verwaltungsgerichts den Verfahrensbeteiligten Gelegenheit, sich zu seiner allfälligen Ausstandspflicht zu äussern. In der Folge erklärten sich sämtliche Verfahrensbeteiligten mit seiner Mitwirkung einverstanden.

Auf die Vorbringen der Verfahrensbeteiligten sowie die Erwägungen des angefochtenen Entscheids wird - soweit notwendig - in den nachstehenden Erwägungen eingegangen.

### **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). Die Beschwerdeführerin ist zur Ergreifung des Rechtsmittels legitimiert (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Die Beschwerdeerklärung und deren Ergänzung entsprechen zeitlich, inhaltlich und formal den gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Auf die Beschwerde ist daher grundsätzlich einzutreten.

Unzulässig sind die Begehren der Beschwerdeführerin, auch den abschlägigen Entscheid der Beschwerdebeteiligten vom 24. September 2010 aufzuheben und den Rekurs vom 18. Oktober 2010 zu schützen. Der erstinstanzliche Entscheid ist durch den Rechtsmittelentscheid ersetzt worden (Devolutiveffekt) und gilt inhaltlich als mitangefochten (BGer 1C\_3/2013 vom 19. November 2013 E. 2 mit Hinweis auf BGE 134 II 142 E. 1.4; vgl. auch Entscheid des Verwaltungsgerichtspräsidenten B 2013/64 vom 29. April 2013 E. 1, abrufbar unter [www.gerichte.sg.ch](http://www.gerichte.sg.ch)). Der Rekursentscheid wird durch den Beschwerdeentscheid ersetzt werden; der Schutz des Rekurses ist demnach nicht Gegenstand des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens. Auf diese beiden Begehren kann nicht eingetreten werden.

2. In der Replik vom 15. April 2013 und in ihrer Eingabe vom 20. Januar 2014 beantragt die Beschwerdeführerin die Durchführung eines Augenscheins.

2.1. Der Augenschein ist die unmittelbare sinnliche Wahrnehmung von Tatsachen durch die entscheidende Instanz und dient dem besseren Verständnis des Sachverhalts. Ob ein Augenschein durchzuführen ist, liegt im pflichtgemässen



Erkennen der urteilenden Instanz (Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, 2. Aufl., St. Gallen 2003, Rz. 966).

2.2. Umstritten ist in erster Linie, ob der Betrieb der Beschwerdeführerin dem Zweck der Wohnzone entspricht, ob es sich beim streitigen Bauvorhaben um eine angemessene und zulässige Erweiterung eines zonenfremden Gewerbebetriebes handelt und ob die Beschwerdeführerin eine Ausnahmegewilligung beanspruchen kann.

Diese Fragen lassen sich anhand der Verfahrensakten beantworten. Die Verfahrensbeteiligten hatten am Rekursaugenschein Gelegenheit, sich zum tatsächlichen Fundament des vorliegenden Verfahrens zu äussern. Die gegenwärtige Situation ist zudem durch ein Augenscheinprotokoll, Fotoaufnahmen und Pläne bestens dokumentiert, weshalb auf den beantragten Augenschein verzichtet wird.

3. Die Beschwerdeführerin macht geltend, die Beschwerdegegnerinnen 2 und 3 seien zu Unrecht am Verfahren beteiligt. Die eine habe ihre Einsprache nicht rechtzeitig erhoben (dazu vgl. Erw. 3.1.), und die andere sei vom Bauvorhaben nicht betroffen (dazu vgl. Erw. 3.2.).

3.1. Wie die Vorinstanz zutreffend ausführt, setzt das Eintreten auf eine Einsprache voraus, dass diese rechtzeitig erhoben worden ist (Erw. 2.4 des angefochtenen Entscheids; vgl. auch B. Heer, St. Gallisches Bau- und Planungsrecht, St. Gallen 2003, Rz. 928). Baugesuch und Unterlagen sind während vierzehn Tagen zur Einsicht aufzulegen (Art. 82 Abs. 3 des Baugesetzes, sGS 731.1, abgekürzt BauG). Allfällige Einsprachen sind innert dieser Frist schriftlich und mit Begründung der zuständigen Gemeindebehörde einzureichen (vgl. Art. 83 Abs. 1 BauG).

3.1.1. In tatsächlicher Hinsicht steht fest, dass das Baugesuch vom 12. bis 27. April 2010 öffentlich auflag, die Beschwerdegegnerin 2 jedoch erst am 28. April 2010 Einsprache erhoben hat. Fest steht weiter, dass die Beschwerdebeteiligte in der Bauanzeige vom 14. April 2010 der Beschwerdegegnerin 1 fälschlicherweise (und im Gegensatz zu den anderen Anstössern) mitgeteilt hat, die Einsprachefrist laufe bis 29. April 2010.



3.1.2. Zu entscheiden ist erstens, ob sich die Beschwerdegegnerin 2 auf die gegenüber der Beschwerdegegnerin 1 erfolgte fehlerhafte Fristmitteilung berufen konnte.

Die Vorinstanz hat dies bejaht und darauf hingewiesen, K. und L.Y. seien sowohl Verwaltungsräte der Beschwerdegegnerin 1 und als Erben an der Beschwerdegegnerin 2 beteiligt. Hinsichtlich der entscheidenden Personen besteht folglich (teilweise) Identität. Beide Beschwerdegegnerinnen haben zudem ihre Adresse an der Z.-strasse 02a, St. Gallen. Bei dieser engen Verflechtung erscheint die Ansicht der Vorinstanz zulässig, dass sich auch die Beschwerdegegnerin 2, welche unbestrittenermassen keine Bauanzeige erhalten hat, auf die an die Beschwerdegegnerin 1 adressierte Bauanzeige berufen durfte. Durch die teilweise Identität der entscheidenden bzw. beteiligten Personen hat sie von der falschen Bauanzeige unweigerlich Kenntnis erhalten.

Daran ändert nichts, dass es sich bei den Beschwerdegegnerinnen 1 und 2 trotz Überschneidungen bei den beteiligten Personen um zwei separate und unabhängige Rechtspersönlichkeiten bzw. -gemeinschaften handelt. Es ist nämlich schlicht undenkbar, dass die eine ohne die andere von der Bauanzeige Kenntnis erhalten haben soll. Somit waren beide unvermeidbar von der falschen Fristmitteilung betroffen.

3.1.3. Zu entscheiden ist zweitens, ob sich die Beschwerdegegnerin 2 zu Recht auf die falsche Fristmitteilung berufen hat, mithin, ob ihre Einsprache als rechtzeitig zu gelten hat.

Aus einer unrichtigen Rechtsmittelbelehrung darf den Betroffenen kein Nachteil erwachsen (vgl. Art. 47 Abs. 3 VRP). Wird in einer Fristmitteilung eine längere Frist als die im Gesetz vorgesehene genannt und erfolgt die Verfahrenshandlung innerhalb dieser Frist, wird diese regelmässig formlos wiederhergestellt (K. Plüss, in: Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 3. Aufl., Zürich 2014, N 53 zu § 10 VRG mit Hinweisen). Dieser Grundsatz gilt jedoch nicht absolut: Bei solchen Verfügungsmängeln ist in Anwendung des Grundsatzes von Treu und Glauben darauf abzustellen, ob sich der Betreffende auf die unrichtige Rechtsmittelbelehrung verlassen durfte oder ob er den Mangel kannte oder bei gebührender Sorgfalt hätte erkennen müssen (BGE 121 II 72 E. 2a und 124 I 255 E. 1a mit Hinweisen; GVP 1989 Nr. 83;



Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 902). Keinen Vertrauensschutz verdient eine Partei, wenn sie bzw. ihr Rechtsvertreter den Mangel allein schon durch Konsultierung der massgeblichen Verfahrensbestimmung hätten erkennen können (BGE 117 Ia 119 E. 3a). Allerdings vermag nur eine grobe prozessuale Unsorgfalt der betroffenen Partei oder ihres Anwaltes eine falsche Rechtsmittelbelehrung aufzuwiegen (BGE 117 Ia 421 E. 2a).

Die fehlerhafte Bauanzeige datiert vom 14. April 2010 und bezeichnet den 29. April 2010 als Ende der Auflagefrist. Sie wurde der Beschwerdegegnerin 1 frühestens am 15. April 2010 zugestellt. Für die Adressatin war erkennbar, dass die Auflagefrist am 16. April 2010 beginnen und vierzehn Tage dauern würde. Dabei handelt es sich zweifelsohne um die gesetzliche Frist (vgl. Art. 82 Abs. 3 BauG). Es lagen keine Anzeichen vor, wonach die Frist bereits am 12. April 2010 begonnen hätte; der jeweilige Adressat konnte und musste dies nicht erkennen. Der Fehler lag wohl darin, dass die Beschwerdebeteiligte die Bauanzeige der Beschwerdegegnerin 1 zwei Tage später als den übrigen Anstössern eröffnete und die Frist automatisch um zwei Tage verlängerte.

Bei der klaren und gesetzmässigen Fristmitteilung war die Beschwerdegegnerin 2 (die sich ja auf die Mitteilung berufen darf, vgl. Erw. 3.1.2.) nicht gehalten, sich bei der zuständigen Behörde von deren Richtigkeit zu vergewissern. Das entsprechende Vorbringen der Beschwerdeführerin geht daher ebenso ins Leere wie ihre Behauptung, K. und L.Y. hätten den Fehler erkannt und würden sich nun zu Unrecht darauf berufen. Aus dem Umstand allein, dass die Beschwerdegegnerin 1 ihre Einsprache rechtzeitig eingereicht hat, kann dies nicht geschlossen werden.

3.1.4. Aus dem Gesagten ergibt sich, dass die Einsprache vom 28. April 2010 als rechtzeitig eingereicht gilt. Die Beschwerdegegnerin 2 wurde von den Vorinstanzen zu Recht am Verfahren beteiligt.

3.2. Die Beschwerdeführerin macht geltend, die Beschwerdegegnerin 3 sei nicht zur Einsprache legitimiert und daher zu Unrecht am Verfahren beteiligt.



3.2.1. Die Beschwerdegegnerin 3 ist eine Stockwerkeigentümergeinschaft. Die daran beteiligten Personen sind nach Quoten Eigentümer des Stammgrundstücks Nr. F0006, Grundbuch St. Fiden, Z.-strasse 00, St. Gallen. Die Vorinstanz hat festgestellt, das Grundstück sei ca. 125 m von der geplanten Baute entfernt, und es lägen mehrere Liegenschaften dazwischen. Das Grundstück grenze jedoch direkt an die Z.-strasse bzw. an die private Erschliessungsstrasse zum Baugrundstück, weshalb die Eigentümer von einer allfälligen Verkehrszunahme betroffen wären. Sie hat deshalb die Einsprachelegitimation der Beschwerdegegnerin 3 bejaht.

3.2.2. Die Beschwerdeführerin stellt dies in Abrede und macht geltend, durch den geplanten Ausbau komme es zu keiner Verkehrszunahme. Die zusätzliche Lagerkapazität führe sogar dazu, dass weniger oft Material angeliefert werden müsse, wodurch der Werkverkehr abnehme. Durch die insgesamt elf bewilligten Parkplätze auf dem Areal der Beschwerdeführerin komme es heute bereits zu 44 Zu- und Wegfahrten (Morgen, Mittag und Abend), weshalb die Beschwerdegegnerin 3 selbst bei einer leichten Erhöhung der Fahrtenzahl in keiner Weise mehrbelastet werde.

Die Beschwerdegegnerin 3 ist indessen der Auffassung, der Betrieb der Beschwerdeführerin werde durch das streitige Bauvorhaben massiv erweitert. Es sei daher mit einer erheblichen Verkehrszunahme zu rechnen, und davon sei sie als Anstösserin der Erschliessungsstrasse direkt betroffen.

3.2.3. Zur Einsprache bzw. zur Erhebung des Rekurses oder der Beschwerde ist berechtigt, wer ein eigenes schutzwürdiges Interesse dartut (Art. 83 Abs. 2 BauG und Art. 45 Abs. 1 VRP).

Die Vorinstanz hat die Voraussetzungen, unter denen Dritte zur Einsprache gegen ein Bauvorhaben legitimiert sind, korrekt wiedergegeben (vgl. Erw. 4.1 des angefochtenen Entscheids). Darauf kann vollumfänglich verwiesen werden. Zusätzlich ist festzuhalten, dass die Behauptung allein, jemand sei von den Folgen einer Baubewilligung betroffen, nicht genügt, um die Einsprachebefugnis zu begründen. Vielmehr muss aufgrund des konkreten Sachverhaltes das besondere Berührtsein und das schutzwürdige Interesse glaubhaft erscheinen. Hierzu kann auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung zu Art. 89 des Bundesgerichtsgesetzes (SR 173.110) verwiesen werden (statt vieler vgl.



BGE 136 II 281 E. 2.3; vgl. auch M. Bertschi, in: Kommentar VRG, a.a.O., N 8 und 39 zu § 21). Wird die Einsprachebefugnis aus den Immissionen des Zubringerverkehrs abgeleitet, so müssen diese für den Einsprecher deutlich wahrnehmbar sein, damit er zur Einsprache legitimiert ist (BGE 136 II 281 E. 2.3.2 mit Hinweisen und zahlreichen Beispielen). Die Legitimationsvoraussetzungen werden in einer Gesamtwürdigung anhand der im konkreten Fall vorliegenden tatsächlichen Verhältnisse geprüft.

Das Grundstück der beschwerdegegnerischen Stockwerkeigentümergeinschaft liegt ca. 125 m vom Baugrundstück entfernt und grenzt direkt an die Zufahrtstrasse an. Die Geschossfläche des beschwerdeführerischen Gewerbebetriebes soll um ca. 80 Prozent vergrössert werden. Dies lässt das Vorbringen der Beschwerdegegnerin 3, dass auch entsprechender Mehrverkehr mit einhergehen wird, als glaubhaft erscheinen. Die gegenteilige Behauptung der Beschwerdeführerin, wonach die Lärmimmissionen mit den vorgesehenen baulichen Massnahmen nicht nur nicht zu-, sondern im Gegenteil sogar abnehmen würden, ist demgegenüber wenig überzeugend und vermag an der zu behandelnden Einsprachelegitimation der Beschwerdegegnerin 3 nichts zu ändern. Die Beschwerdegegnerin 3 war damit offensichtlich zur Einsprache berechtigt und ist zu Recht an den Rechtsmittelverfahren beteiligt.

4. Umstritten ist die Zonenkonformität des Betriebsgebäudes in der Wohnzone W2a. Zu klären ist, ob die Vorinstanz Recht verletzt hat, indem sie den Betrieb der Beschwerdeführerin als (zumindest) mässig störenden Gewerbebetrieb und damit als nicht zonenkonform qualifiziert hat.

4.1. Bauten und Anlagen haben dem Zweck der jeweiligen Nutzungszone zu entsprechen (Art. 22 Abs. 2 lit. a des Bundesgesetzes über die Raumplanung, SR 700, abgekürzt RPG). Der Zweck der Nutzungszone ergibt sich aus der Umschreibung der Zonenart (Art. 11 ff. BauG). Bauten und Anlagen müssen der Nutzung dienen, für welche die Zone bestimmt ist. Die Zonenkonformität im Sinne des Bundesrechts setzt einen funktionalen Zusammenhang zwischen Bauvorhaben und Zonenzweck voraus (vgl. GVP 2000 Nr. 17; Heer, a.a.O., Rz. 360).

Die Zonenkonformität einer Baute nach Art. 22 lit. a RPG gewährleistet einen abstrakt wirkenden öffentlich-rechtlichen Immissionsschutz. Dabei gilt es bloss festzustellen, ob



eine Baute oder eine Anlage zu einer bestimmten Kategorie gehört, die in der betreffenden Zone zulässig ist. Hingegen wird nicht geprüft, welche Immissionen ein Betrieb konkret verursacht, und die Zulässigkeit einer Baute oder Anlage beurteilt sich unabhängig von einer bereits bestehenden örtlichen Belastung. Vor diesem Hintergrund verlieren die in Art. 11 ff. BauG verwendeten Begriffe des "nicht störenden" oder "mässig störenden" Gewerbebetriebs ihre Bedeutung nicht vollständig, obwohl die Umweltschutzgesetzgebung Sache des Bundes ist.

4.2. Wie eingangs dargelegt, befindet sich die Liegenschaft der Beschwerdeführerin in der Wohnzone W2a. Wohnzonen umfassen Gebiete, die sich für Wohnzwecke und nichtstörende Gewerbebetriebe eignen. Sie sollen ruhige und gesunde Wohnverhältnisse gewährleisten (Art. 11 Abs. 1 BauG). Bei Gewerbebetrieben wird abstrakt beurteilt, ob das in Frage stehende Bauvorhaben zu den in der jeweiligen Nutzungszone zulässigen - vorliegend zu den nicht störenden - Betrieben gehört. Zu berücksichtigen sind in erster Linie die Art der Produkte und Dienstleistungen, die Zahl der Beschäftigten, die eingesetzten Produktionsmittel, die baulichen und betrieblichen Bedürfnisse, die Anforderungen an die Infrastruktur sowie die räumliche Bedeutung des in Frage stehenden Betriebes. In zweiter Linie sind die Auswirkungen des Betriebes auf die Umgebung zu berücksichtigen. Sind diese von der Umweltschutzgesetzgebung des Bundes nicht erfasst und deshalb ausschliesslich durch die raumplanerische Immissionsvorsorge gedeckt, sind sie einer abstrakten, nach Betriebskategorien vorzunehmenden Prüfung zu unterziehen. Zu berücksichtigen sind auch die ideellen Immissionen. Das Ausbleiben von Immissionen allein vermag indessen die fehlende funktionale Vereinbarkeit mit dem Zonenzweck nicht zu überbrücken (vgl. Heer, a.a.O., Rz. 367 mit Hinweisen auf GVP 1999 Nr. 90 und ZBl 2000 S. 425; ferner BGE 117 Ib 147 E. 2d und BGer 1C\_495/2011 vom 14. März 2012 E. 4.1).

4.3. Die Vorinstanz hat die Zonenkonformität des Bauvorhabens abstrakt geprüft und erwogen, zu den nicht störenden Betrieben zählten vor allem jene, die der Befriedigung täglicher Bedürfnisse der Wohnbevölkerung dienen, wie etwa Arztpraxen, Coiffeurläden und kleine Detailhandelsgeschäfte (Erw. 6.1 mit Hinweis auf GVP 1999 Nr. 90). Dazu zähle die Rekurrentin, die auf die Herstellung und Entwicklung von Kabelführungssystemen aus Metall spezialisiert sei, nicht. Die angebotenen Produkte und Dienstleistungen würden keinen direkten funktionellen Zusammenhang mit der



Wohnnutzung erkennen lassen. Die Nutzung sei vergleichbar mit ähnlichen, mässig störenden und daher in der Wohnzone unzulässigen Gewerbebetrieben wie Spenglereien oder Druckereibetrieben. Die fehlende funktionelle Vereinbarkeit des Betriebes lasse diesen selbst dann als zonenfremd erscheinen, wenn der Betrieb selbst nicht zu übermässigen Lärmimmissionen führen sollte.

4.3.1. Die Beschwerdeführerin wendet dagegen ein, die schematische Beurteilung gehe insofern fehl, als die von der Vorinstanz genannten mässig störenden Betriebe (Autoreparaturwerkstätte, Spenglerei, Kundenschreinerei, Druckerei) mit erheblichem Kunden- und Serviceverkehr einhergingen und mit lärmenden Arbeiten vor Ort verbunden seien. Ihr Betrieb verursache demgegenüber weder Lärm noch zusätzlichen Verkehr. Sie betreibe lediglich Büros und lagere Bauteile (act. 5 Ziff. 28). An anderer Stelle bringt die Beschwerdeführerin vor, im Betrieb würden Halbfabrikate zur Verarbeitung auf der Baustelle vorbereitet, was durch Mitarbeiter in händischer, lärmarmen Arbeit erfolge. Es würden Kleinbearbeitungen der Profile vorgenommen, was wie bisher in geschlossenen Räumen erfolge. Die Arbeiten seien lärmarm und es handle sich klarerweise um ein stilles Gewerbe. Es seien denn auch nie Lärmklagen aus der Nachbarschaft eingegangen (act. 27 Ziff. 3).

4.3.2. Diese Ausführungen lassen die vorinstanzliche Begründung nicht als rechtsfehlerhaft erscheinen. Die Beschwerdeführerin verkennt, dass die Zonenkonformität eines Betriebes nicht allein davon abhängt, ob die Vorschriften des Bundesumweltrechts eingehalten werden. Was hier fehlt, ist der funktionelle Zusammenhang zwischen ihrer Tätigkeit, nämlich der Herstellung und Entwicklung von Kabelführungssystemen, und dem Zweck der Wohnzone. Dass am Standort nur Halbfabrikate produziert werden und 80 Prozent der Arbeitsleistung auf Montagearbeiten auf den Baustellen entfallen, ändert hieran nichts. Die Beschwerdeführerin beschäftigt am fraglichen Standort 14 Mitarbeiter und verfügt über beträchtliche Lager-, Produktions- und Büroräumlichkeiten sowie über ein Aussenlager. Auf dem Vorplatz werden die Profile für die zu produzierenden Kabelführungskanäle gelagert, welche in grossen Stückzahlen hergestellt und angeliefert werden. Die bestehenden Gebäude werden einerseits als Lager und Büro benutzt, es finden sich darin aber auch Arbeitsplätze für Schweiss-, Stanz-, Zuschnitts- und Biegearbeiten (vgl. Protokoll des Rekursaugenscheins, vi-act. 20). Damit fällt der



Gewerbebetrieb der Beschwerdeführerin in die Kategorie der (zumindest) mässig störenden Betriebe, was auch für den zur Nutzung als Büro und Lager vorgesehenen Neubau gilt. Daran ändert auch nichts, dass es nach Darstellung der Beschwerdeführerin bislang noch nie zu Lärmklagen aus der Nachbarschaft gekommen ist.

4.3.3. Dass ihr Betrieb nicht dem Zweck der Wohnzone entspricht und daher zonenfremd ist, ist der Beschwerdeführerin überdies bereits aus früheren Verfahren bekannt. Als ihr am 9. Juli 1999 die Erstellung einer Lagerplatzüberdachung bewilligt wurde, hielt die heutige Beschwerdebeteteiligte fest, beim Betrieb handle es sich nicht um einen nicht störenden Gewerbebetrieb; vielmehr sei die Nutzung zonenfremd und baurechtswidrig (vi-act. 21a, Dossier 1). Bereits am 9. Februar 1998 hatte die Baukommission in anderem Zusammenhang darauf hingewiesen, die bestehende Nutzung auf dem Grundstück Nr. 0003 stehe teilweise im Widerspruch zur Zonenordnung (vi-act. 21a, Dossier 2). Darauf hat auch die Vorinstanz zu Recht hingewiesen (vgl. Erw. 7.2.3 und 7.2.4 des angefochtenen Entscheids).

5. Nachdem feststeht, dass der Betrieb der Beschwerdeführerin in der Wohnzone nicht zonenkonform ist, ist zu entscheiden, ob sie sich erfolgreich auf die Bestandes- und Erweiterungsgarantie berufen kann.

5.1. Nach Art. 77<sup>bis</sup> Abs. 2 erster Satz BauG sind Umbauten, Zweckänderungen und Erweiterungen rechtmässig erstellter Bauten und Anlagen, die den geltenden Vorschriften oder Plänen widersprechen, im Allgemeinen zulässig, soweit dadurch die Rechtswidrigkeit weder vermehrt noch wesentlich verstärkt wird.

Damit enthält Art. 77<sup>bis</sup> BauG die Grundsätze, die allgemein bei rechtmässig erstellten, den heutigen Vorschriften widersprechenden Bauten und Anlagen zur Anwendung gelangen. Besondere Vorschriften in Bezug auf die Erweiterung gelten für zonenfremde Betriebe innerhalb der Bauzonen (Heer, a.a.O., Rz. 755). Gemäss Art. 77<sup>quater</sup> BauG ist eine angemessene Erweiterung bestehender zonenfremder Betriebe innerhalb der Bauzonen zulässig, wenn die Erweiterung mit den wichtigen Anliegen der Raumplanung vereinbar ist und die Vorschriften über den Umweltschutz sowie über die Nutzungsintensität und die Regelbauweise eingehalten sind. Vorbehalten bleiben



jedoch Abweichungen von den Vorschriften über die Nutzungsintensität oder Regelbauweise nach Art. 77<sup>bis</sup> Abs. 1 und 2 BauG; d.h. die Vorschriften über die Nutzungsintensität und die Regelbauweise sind auch bei Erweiterungen nur insoweit einzuhalten, als Abweichungen nicht durch Art. 77<sup>bis</sup> Abs. 2 erster Satz gedeckt sind (vgl. Botschaft zum III. Nachtragsgesetz zum Baugesetz, ABI 1994, S. 2256). Mithin regelt Art. 77<sup>quater</sup> BauG den Sonderfall der Abweichung von der Zonenkonformität bei bestehenden zonenfremden Betrieben; der allgemeine Tatbestand von Art. 77<sup>bis</sup> Abs. 2 BauG kommt nur ergänzend zur Anwendung, wenn die bestehende Baute nicht nur zonenwidrig, sondern auch hinsichtlich Nutzungsintensität oder Regelbauweise rechtswidrig ist.

5.2. Ob eine Erweiterung im Sinne von Art. 77<sup>quater</sup> BauG angemessen ist, beurteilt sich aufgrund der betrieblichen und örtlichen Verhältnisse (Heer, a.a.O., Rz. 755, mit Hinweis auf ABI 1980, S. 1416). Die Konkretisierung des unbestimmten Rechtsbegriffs der "Angemessenheit" ist eine Rechtsfrage. Die Anwendung im Einzelfall beruht jedoch auf dem Ermessen der Baubewilligungsbehörde, bei dessen Überprüfung sich die Kognition des Verwaltungsgerichts auf Rechtsfehler, d.h. auf Ermessensmissbrauch sowie Ermessensüber- bzw. -unterschreitung beschränkt (Art. 61 Abs. 1 VRP; Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 740 und 743).

5.2.1. Zur Auslegung des Begriffs der "Angemessenheit" im Sinne von Art. 77<sup>quater</sup> BauG gibt es keine gefestigte Gerichts- oder Verwaltungspraxis. Ein Blick in die Praxis anderer Kantone mit ähnlichen Regelungen zeigt folgendes: Im Kanton Aargau gilt - im Sinne einer Faustregel - die Erweiterung der Bruttogeschossflächen um maximal einen Viertel des ursprünglich bewilligten Umfangs als angemessen, wobei die zulässige Erweiterung von der verletzten Vorschrift abhängig gemacht und nach der konkreten Nutzung differenziert wird (V. Sommerhalder Forestier, in: Baumann et al., Kommentar zum Baugesetz des Kantons Aargau, Bern 2013, N 22 zu § 68, mit Hinweis auf AGVE 1996 S. 334 ff.). Auch im Kanton Zürich wird davon ausgegangen, die Erweiterung sei grundsätzlich an der Flächenausdehnung bzw. am Kubus sowie an der Veränderung der bisherigen Betriebsstruktur zu messen. Einigkeit besteht ferner darin, dass die noch hinzunehmende Erweiterung gesamthaft nur einmal konsumiert werden kann. Diese soll sich immer nach dem Zustand bei Einführung des neuen Rechts beurteilen, mithin bei Eintritt des Tatbestands der Vorschriftswidrigkeit (Sommerhalder Forestier, a.a.O.,



N 22 zu § 68; zur Rechtslage im Kanton Zürich vgl. Fritsche/Bösch/Wipf, Zürcher Bau- und Planungsrecht, 5. Aufl., Zürich 2011, S. 1139).

5.2.2. Die Vorinstanz hat hierzu ausgeführt, der unbestimmte Begriff der "Angemessenheit" sei im Einzelfall zu konkretisieren. Dies habe eher zurückhaltend zu erfolgen, weil die Dauer zonenwidriger Nutzungen nicht zu stark ausgedehnt werden solle. Was angemessen sei, richte sich zunächst nach den betrieblichen Bedürfnissen für eine bauliche Vergrösserung. Neben der quantitativen habe der Begriff der "Angemessenheit" auch eine qualitative, funktionale Komponente. Die Erweiterung sei insoweit zulässig, als ein bestimmtes Verhältnis zur bisherigen Betriebsgrösse gewahrt bleibe. Überdies müsse das Bauvorhaben in der Regel aus betrieblichen Gründen an den Standort des Stammbetriebes gebunden sein. Diese Ausführungen sind überzeugend und werden von den Verfahrensbeteiligten nicht bestritten.

5.2.3. Die Vorinstanz bestimmte den Umfang der geplanten Erweiterung durch Ermittlung der Differenz zwischen den geplanten baulichen Massnahmen und den bereits rechtskräftig bewilligten Bauten und Anlagen bzw. den darin bewilligten Nutzungen. Sie stützte sich auf die Vernehmlassung des AREG vom 6. Januar 2011 (vi-act. 10), woraus sich für den Altbau eine Bruttogeschossfläche von 1526 m<sup>2</sup> und für den Neubau eine solche von 1402 m<sup>2</sup> ergibt. Die von der Beschwerdeführerin erstellte Flächenbilanz nennt – soweit ersichtlich – dieselben Zahlen (act. 28 Nrn. 12/13). Darüber hinaus berücksichtigte die Rekursinstanz, dass die Nutzung des im Jahr 1966 erstellten Hauptgebäudes im Erdgeschoss als Werkstatt nie bewilligt worden war; vielmehr sei dieses als Lagerfläche bewilligt und stets so bezeichnet worden. Die vorliegende Erweiterung umfasse somit auch die Umnutzung dieser Fläche vom Lager zur Werkstatt. Bei der Beurteilung der Erweiterung sei zu berücksichtigen, dass bereits im Jahr 1999 gestützt auf die Bestandesgarantie eine Lagerplatzüberdachung bewilligt worden sei. Die geplante Erweiterung sprengte den angemessenen Rahmen trotz der nicht von der Hand zu weisenden betrieblichen Bedürfnisse deutlich. Allein die Lagerflächen würden von derzeit bewilligten ca. 900 m<sup>2</sup> um zusätzliche 656 m<sup>2</sup> erweitert (Differenz zwischen 813 m<sup>2</sup> neuer Lagerfläche und Umnutzung von 157 m<sup>2</sup> bestehender Lagerfläche zur Werkstatt im Hauptgebäude von 1966). Auch die bereits ohne Bewilligung vollzogene Umnutzung der Lagerflächen im Erdgeschoss des heutigen Hauptgebäudes in eine Werkstatt zähle zur Erweiterung des Betriebs. Die



## St.Galler Gerichte

geplante Erweiterung sei nicht nur quantitativ, sondern auch im Verhältnis zum bestehenden Betrieb eindeutig übermässig (Erw. 7.3 und 7.4 des angefochtenen Entscheids).

5.2.4. Die Beschwerdeführerin trägt vor, die Vorinstanz habe die konkreten Umstände nicht genügend berücksichtigt. Die Rechtswidrigkeit werde durch die geplante Betriebserweiterung nicht vergrössert, sondern sogar vermindert. Durch den Bau eines geschlossenen Lagers sowie einer Lastwageneinfahrt werde nämlich die Lärmsituation verbessert. Zudem sei die gewerbliche Nutzung von aussen nicht mehr sichtbar.

Dieser Einwand ist nicht stichhaltig. Wie bereits ausgeführt, fehlt es dem beschwerdeführerischen Gewerbebetrieb am funktionalen Zusammenhang mit dem Zweck der Wohnzone. Die geplante Erweiterung vermag diesen Zusammenhang nicht herzustellen. Daran ändert auch die behauptete immissionsmässige Verbesserung nichts. Das Ausbleiben von Immissionen allein kann nämlich die fehlende funktionale Vereinbarkeit mit dem Zonenzweck nicht überbrücken (vgl. Erw. 4.2.).

5.2.5. Die Beschwerdeführerin bringt weiter vor, durch die Betriebserweiterung werde die Betriebskapazität nicht erhöht. Vielmehr gehe es darum, die auf dem Vorplatz lagernden Bauteile in einem modernen und zeitgemässen Neubau unterzubringen, wodurch die Arbeitsabläufe erleichtert würden. An der gleichen Stelle führt die Beschwerdeführerin aus, durch die Vergrösserung des Lagers seien weniger oft Materiallieferungen notwendig, weil mehr Werkstoffe eingelagert werden könnten. Auch könnten die hergestellten Komponenten in grösseren Chargen produziert und abgeholt werden (act. 5, Ziff. 32).

In diesen Aussagen liegt ein Widerspruch. Dass die Betriebskapazität durch den Neubau erhöht werden soll, ist offensichtlich. Die Behauptung der Beschwerdeführerin, wonach lediglich die auf dem Vorplatz gelagerten Profile im Neubau untergebracht werden sollen, ist aktenwidrig. Im Vorverfahren, das dem streitigen Baugesuchsverfahren vorausging und dem in etwa das heutige Projekt zu Grunde lag, begründete die heutige Beschwerdeführerin ihre Platzbedürfnisse wie folgt (Schreiben an das beschwerdebeteiligte Amt für Baubewilligungen vom 2. November 2009; vgl. Dossier Vorverfahren 48'143): Alle nicht im Freien lagerfähigen Produkte wie



## St.Galler Gerichte

Stahldosen, Stahldeckel, Holzkonstruktionen und Kunststoffpressteile würden heute im Altbau gelagert, weshalb es den Mitarbeitern an wertvoller Produktionsfläche fehle. Diese Produkte sollten fortan im Neubau gelagert werden, sodass im Altbau wieder die volle Produktionsfläche ausgenützt werden könne.

Auf diese Aussagen ist die Beschwerdeführerin zu behaften. Das Bauvorhaben wird zudem stets als "Betriebserweiterung" bezeichnet. Es geht der Beschwerdeführerin mithin entgegen ihrer Darstellung im Beschwerdeverfahren nicht darum, das Lager auf dem Vorplatz aufzugeben; vielmehr sollen die bestehenden Bauten ausgeräumt, die dort gelagerten Bauteile im Neubau untergebracht und der Werkstattbetrieb in den Altbauten vereinfacht und ausgeweitet werden. Ins Leere geht deshalb auch der Hinweis der Beschwerdeführerin, beim im Jahr 1966 bewilligten Hauptbau handle es sich auch heute richtigerweise um ein Lager und nicht um eine (unbewilligte) Werkstatt. Dass darin heute handwerkliche Tätigkeiten verrichtet werden, wurde am Rekursaugenschein festgestellt. Dass sich die Nutzung weiter in Richtung Werkstatt verschieben soll, ergibt sich aus dem erwähnten Schreiben der Beschwerdeführerin vom 2. November 2009.

Darüber hinaus ist unbestritten, dass der Vorplatz nie als Aussenlager bewilligt worden ist und daher von der Vorinstanz zu Recht nicht an die bestehenden Gebäudeflächen angerechnet worden ist. Dass die Beschwerdeführerin den Platz schon lange als Lager nutzt und dies geduldet worden ist, führt nicht zur Ersitzung einer Baubewilligung (vgl. die zutreffende Erw. 7.2.5 des angefochtenen Entscheids). Im weiteren ist festzuhalten, dass - soweit die Beschwerdeführerin vorbringt, die Aussenlagerflächen würden durch den Neubau substituiert - eine Anlage durch eine Baute ersetzt werden soll. Dafür kann die Bestandesgarantie gerade nicht beansprucht werden.

5.2.6. Die geplanten Büroräumlichkeiten sowie die Nasszellen sind entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin ebenfalls zonenfremd. Diese gehören unmittelbar zu einem Gewerbebetrieb, der funktional in keinem Zusammenhang mit der Wohnzone steht. Sie sind daher zu Recht der geplanten Erweiterung hinzugerechnet worden.

5.3. Im Ergebnis steht fest, dass die Beschwerde auch in diesem Punkt unbegründet ist. Der vorinstanzliche Auffassung, wonach die Betriebserweiterung des zonenfremden



Gewerbebetriebes nicht angemessen sei, liegt kein Ermessensfehler zu Grunde. Dass die Vorinstanz auf die übermässige Differenz zwischen bestehender und geplanter Bruttogeschossfläche abgestellt hat, überzeugt. Ebenfalls ist richtig, dass die Fläche des Vorplatzes und des als Werkstatt benutzten Lagers im Hauptbau von 1966 nicht an die bestehenden Lagerflächen angerechnet worden sind. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin wurde das bestehende Gebäude aus dem Jahr 1966 als "Lagergebäude mit Büros" bewilligt. Von einer Nutzung als Werkstatt ist den damaligen Baugesuchsunterlagen nichts zu entnehmen (vi-act. 21a, Dossier 4).

5.4. Soweit sich die Beschwerdeführerin auf die betriebliche Standortgebundenheit beruft, wonach sie aus betrieblichen Gründen auf die geplante Baute angewiesen sei, verkennt sie, dass dies nur eine notwendige, nicht aber eine hinreichende Voraussetzung für eine Erweiterung ist; eine übermässig (d.h. nicht mehr "angemessen") dimensionierte Erweiterung kann nicht durch die betriebliche Notwendigkeit gesetzmässig werden. Am Ergebnis ändert auch nichts, dass das Grundstück der Beschwerdeführerin an der Siedlungsgrenze liegt und dass zahlreiche der langjährigen Mitarbeiter in der Nähe wohnen. Diese Kriterien sind zur Bestimmung der Angemessenheit der Betriebserweiterung sachfremd, wenn auch aus der Optik der Beschwerdeführerin verständlich.

5.5. Die Beschwerdeführerin bringt zur Begründung im weiteren vor, die Beschwerdebeteiligte habe das Baugesuch mit Verweis auf die negative Stellungnahme des AREG vom 13. Januar 2010 abgewiesen, obwohl die Erteilung einer Bewilligung nach Art. 77<sup>quater</sup> BauG in ihrem eigenen Ermessen liege. Damit habe sie von ihrem Ermessen zu Unrecht keinen Gebrauch gemacht.

5.5.1. Am 2. November 2009 strengte die heutige Beschwerdeführerin bei der Beschwerdebeteiligten ein Vorverfahren an. Dadurch sollten namentlich Fragen der Zonenkonformität, der Möglichkeit zur Erteilung einer Ausnahmbewilligung sowie die Einhaltung der baupolizeilichen Vorschriften vorab geklärt werden. In Bezug auf die allfällige Zustimmung zu einer Abweichung vom Baugesetz (vgl. Art. 77 Abs. 2 BauG) zog die Beschwerdebeteiligte am 9. November 2009 das AREG bei. Eine Abweichung vom Baugesetz sah die Beschwerdebeteiligte darin, dass die geplante Erweiterung durch Art. 77<sup>quater</sup> BauG möglicherweise nicht mehr gedeckt sei. Diese Vorfrage hatte



auch das AREG zu prüfen. Im Amtsbericht vom 13. Januar 2010 vertrat der zuständige Kreisplaner die Auffassung, bei einer Vergrösserung der Geschossflächen um rund 80 Prozent könne nicht von einer angemessenen Erweiterung gesprochen werden. Die Voraussetzungen für eine Baubewilligung nach Art. 77<sup>quater</sup> BauG seien seiner Ansicht nach nicht erfüllt (Dossier Vorverfahren 48'143).

5.5.2. Die Beschwerdebeteiligte übernahm die Ausführungen des AREG in den eigenen Entscheid vom 24. September 2010. Dies war ohne weiteres zulässig. Das gegenständliche Bauvorhaben ist mit jenem des Vorverfahrens nahezu identisch. Die Beschwerdebeteiligte hat die Begründung des Amtsberichtes übernommen, zu ihrer eigenen gemacht und damit zum Ausdruck gebracht, dass diese Einschätzung mit ihrem Ermessen übereinstimmt.

5.5.3. Der Einwand der Beschwerdeführerin, der zuständige Kreisplaner habe am Augenschein des Vorverfahrens vom 16. März 2010 mündlich zugesichert, das Projekt sei baurechtskonform und bewilligungsfähig, ist nicht stichhaltig. Erstens liegt es im Ermessen der Gemeinde, ob eine Bewilligung nach Art. 77<sup>quater</sup> BauG erteilt werden soll. Dies macht die Beschwerdeführerin zurecht geltend (vgl. z.B. act. 27, S. 11). Die Gemeinde muss die Einschätzung des AREG daher nicht teilen; sie kann vielmehr in zulässiger Ausschöpfung des Ermessensspielraums auch nur soweit darauf abstellen, als sie gleicher Auffassung ist. Zum andern hat selbst der betreffende Kreisplaner des AREG diese Auffassung nicht vorbehaltlos vertreten (act. 28, Nr. 21; vgl. auch vi-act. 10, S. 2). Klar ist zudem, dass dessen informelle Aussagen während des Vorverfahrens gegenüber den übrigen Verfahrensbeteiligten keine bindende Wirkung entfalten können.

6. Die Beschwerdeführerin macht geltend, die Voraussetzungen zur Erteilung einer Ausnahmegewilligung seien erfüllt, weil ein Härtefall vorliege.

6.1. Die zuständige Gemeindebehörde kann unter anderem von den Vorschriften des Baugesetzes, des Baureglementes sowie von Zonen-, Überbauungs- und Gestaltungsplänen abweichende Bewilligungen erteilen, wenn die Anwendung der Vorschriften für den Bauherrn zu einer offensichtlichen Härte führen würde (Art. 77 Abs. 1 lit. a BauG).



## St.Galler Gerichte

6.1.1. Die Ausnahmegewilligung hat zum Zweck, Härten und Unbilligkeiten zu vermeiden, die sich wegen der Besonderheit des Sachverhaltes aus der strikten Anwendung der Bauordnung ergeben würden. Vorausgesetzt ist eine Ausnahmesituation, bei der die Handhabung der Bauvorschriften in Würdigung der Gegebenheiten des Einzelfalles den Bauherrn in besonderem Mass hart treffen würde. Die Härte muss in einem objektiven Nachteil bestehen, den der Baugesuchsteller im Verhältnis zu Mitbürgern in gleicher oder ähnlicher Situation durch die strikte Anwendung der Baunormen erleiden würde (GVP 2001 Nr. 94 mit Hinweisen). Nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts bedarf es für die Annahme einer Ausnahmesituation triftiger Gründe, und an die Erteilung eines Dispenses ist ein strenger Massstab zu legen (VerwGE B 2003/161 vom 18. Dezember 2003 i.S. M.D. mit weiteren Hinweisen).

6.1.2. Die Beschwerdeführerin führt aus, das faktische Verbot, den Betrieb jetzt und auch in Zukunft angemessen zu erweitern, habe zur Folge, dass sie ihren Betrieb schon in Kürze nicht mehr weiterführen könne. Einer Verlegung des Betriebes stünden unter anderem die sozialen Folgen der Betriebsschliessung entgegen. Ein Umzug sei ihr entgegen den Ausführungen der Vorinstanz nicht zuzumuten. So habe der Firmengründer schon in den 1960er Jahren im Hinblick auf künftige Betriebserweiterungen jene Baulandreserven erworben, von denen heute Gebrauch gemacht werden solle.

Die Beschwerdegegnerinnen widersprechen diesen Ausführungen. Eine Verlegung an einen anderen Standort bringe kaum Nachteile mit sich, da sich der bisherige Standort aufgrund der ausgezeichneten Wohnlage durchaus gewinnbringend veräussern liesse. Die wirtschaftliche Notlage werde zudem nicht näher begründet, und es bleibe bei pauschalen Behauptungen (act. 16 Ziff. 7; act. 17 Ziff. 6). Dass die eigentliche Existenzgefährdung nicht dargetan ist, befand auch die Vorinstanz (Erw. 8.2 des angefochtenen Entscheids).

6.2. Anknüpfungspunkt der Ausnahmegewilligung ist nicht der Vergleich zwischen dem Ist-Zustand mit dem geplanten Projekt, sondern es ist dem geplanten Projekt ein regelkonformes gegenüberzustellen (Heer, a.a.O., Rz. 741 mit Hinweisen). Dass der Beschwerdeführerin faktisch verboten wird, ihren Betrieb angemessen zu erweitern,



## St.Galler Gerichte

trifft entgegen ihrer Darstellung nicht zu. Aus dem vorliegenden Verfahren geht lediglich hervor, dass das Bauvorhaben diesen Rahmen sprengt. Der von der Beschwerdeführerin behauptete Härtefall müsste sich aus der Differenz zwischen einem angemessenen Projekt und dem streitigen Bauvorhaben ergeben. Worin dieser genau bestehen soll und weshalb nicht auch eine angemessen dimensionierte Erweiterung zielführend sein soll, erhellen die pauschalen Ausführungen der Beschwerdeführerin nicht. Die von ihr angestellten wirtschaftlichen Überlegungen sind allgemein gehalten und widerspiegeln nicht zuletzt persönliche Vorlieben. Die behauptete Notwendigkeit des Bauvorhabens in diesen Dimensionen steht denn auch offensichtlich im Widerspruch zur Beteuerung, wonach der Betrieb (bzw. dessen Lagerflächen) nicht erweitert werden soll. Die Vorinstanz hat demnach die Erteilung einer Ausnahmegewilligung zu Recht verweigert, womit sich die Beschwerde auch in diesem Punkt als unbegründet erweist.

6.3. Im übrigen ist festzuhalten, dass die Ausnahmegewilligung selbst bei Vorliegen einer existenzbedrohenden Lage regelmässig zu verweigern ist, wenn deren Erteilung – wie hier – auf eine Vereitelung oder Gefährdung des Zonenzwecks hinausläufe (vgl. Art. 77 Abs. 3 letzter Satz BauG). Darauf hat das AREG bereits im Vorverfahren zu Recht hingewiesen (vgl. Amtsbericht vom 13. Januar 2010 im Dossier Vorverfahren 48'143; vgl. auch die Rekursvernehmlassung des AREG vom 6. Januar 2011 in vi-act. 10, S. 2 und 3 mit weiteren planungsrechtlichen Überlegungen).

7. Zusammenfassend ergibt sich, dass die Beschwerde in sämtlichen Punkten unbegründet ist. Sie ist daher abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden kann.

8. (...).

### **Demnach hat das Verwaltungsgericht**

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

1./ Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten werden kann.

2./ Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von Fr. 3'500.-- werden der Beschwerdeführerin auferlegt. Der Kostenvorschuss von Fr. 3'500.-- wird verrechnet.



3./ Die Beschwerdeführerin hat die Beschwerdegegnerinnen 1 und 2 mit insgesamt Fr. 2'500.-- und die Beschwerdegegnerin 3 mit Fr. 2'500.-- ausseramtlich zu entschädigen (je inkl. Barauslagen, zuzügl. Mehrwertsteuer).

4./ Das Begehren der Beschwerdeführerin um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird abgewiesen.

V.      R.      W.

Der Präsident:

Der leitende Gerichtsschreiber:

lic.iur. Beda Eugster

Dr. Thomas Scherrer

Der Gerichtsschreiber:

Stefan Wehrle, M.A. HSG