



Fall-Nr.: B 2016/222
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 23.05.2018
Entscheiddatum: 23.05.2018

Entscheid Verwaltungsgericht, 23.05.2018

Art. 78 Abs. 2 lit. o BauG (sGS 731.1). Aufhebung des vorinstanzlichen Entscheids, mit welchem hinsichtlich der Nutzung eines Hauses (Vermietung für private Anlässe) eine baubewilligungspflichtige Zweckänderung sowie die Notwendigkeit von weitergehenden immissionsbeschränkenden Massnahmen verneint wurden. Insgesamt vermochte das Betriebs- und Nutzungskonzept die Einhaltung von zumutbaren bzw. lediglich geringfügigen Immissionen durch die externen Vermietungen nicht zu gewährleisten. Die erfolgte Zweckänderung untersteht aufgrund des vergrösserten und veränderten Benutzerkreises sowie aufgrund der daraus resultierenden Immissionen der Bewilligungspflicht. Rückweisung der Sache an die Vorinstanz (Verwaltungsgericht, B 2016/222).

Besetzung

Abteilungspräsident Zürn; Verwaltungsrichterin Zindel, Verwaltungsrichter Steiner;
Gerichtsschreiber Schmid

Verfahrensbeteiligte

A.T.,

D.M. und E.M.,

Beschwerdeführer,

vertreten durch Rechtsanwalt Dr. iur. Stefan Müller, Müller, Streiff & Partner AG,
Burgstrasse 14, Postfach 621, 8750 Glarus,



St.Galler Gerichte

gegen

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

Vorinstanz,

Kanton Zürich, Baudirektion, Amt für Landschaft und Natur, Walcheplatz 2, Postfach,
8090 Zürich,

Beschwerdegegner,

Politische Gemeinde X., Gemeinderat,

Beschwerdebeteiligte,

Gegenstand

Lärmklage

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A.

a. A.T. ist Eigentümerin des Grundstücks Nr. 000, Grundbuch X. D.M. und E.M. sind
Miteigentümer des Grundstücks Nr. 001, Grundbuch X. Das Grundstück Nr. 002,



Grundbuch X., steht im Miteigentum von A.T. sowie D.M. und E.M. (vgl. Schreiben Rechtsanwalt Dr. Stefan Müller, Glarus, vom 23. Mai 2017; act. G 27). Die drei Grundstücke befinden sich gemäss Zonenplan der Gemeinde X. vom 15. März 2013 in der Wohnzone W2. Nordöstlich des Grundstücks Nr. 002 grenzt das im Eigentum des Kantons Zürich stehende Grundstück Nr. 003 an, welches der Kernzone zugeteilt ist. Das Grundstück ist mit dem Haus Y. überbaut. Am 21. September 2012 reichten A.T. und B.T. sowie D.M. und E.M., vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Müller, dem Gemeinderat X. eine Beschwerde ein, mit welcher sie geltend machten, dass das Haus Y. für private Anlässe vermietet werde und durch diese die Immissionsgrenzwerte regelmässig überschritten würden. Die Vermietung sei nicht zonenkonform. Es seien Massnahmen zur Lärmvermeidung zu verfügen. Mit Beschluss vom 19. Februar 2013 stellte der Gemeinderat X. fest, dass weder ein Baubewilligungsverfahren noch ein anderes Verfahren durchzuführen sei und trat auf die Beschwerde nicht ein. Den hiergegen erhobenen Rekurs hiess das Baudepartement mit Entscheid vom 24. März 2015 im Sinn der Erwägungen gut, hob den Beschluss auf und wies die Sache zur Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und zu neuem Entscheid an den Gemeinderat X. zurück (act. G 10/6/14).

b. Im Beschluss vom 14. September 2015 führte der Gemeinderat X. aus, dass aufgrund des Betriebs- und Nutzungskonzepts des Kurszentrums Y. vom 12. Juni 2015 (act. G 10/16/17) weder das Baubewilligungsverfahren noch ein anderes kantonales Verfahren durchzuführen sei. Auf die Beschwerde werde nicht eingetreten (act. G 10/16/26). Den gegen diesen Beschluss erhobenen Rekurs (act. G 10/1, 10/3) wies das Baudepartement, nachdem es in Anwesenheit der Verfahrensbeteiligten am 23. Februar 2016 einen Augenschein durchgeführt hatte (act. G 10/13), mit Entscheid vom 20. Oktober 2016 ab (act. G 2).

B.

a. Gegen diesen Entscheid erhob Rechtsanwalt Dr. Müller für A.T., die damals noch bestehende Erbengemeinschaft B.T. sowie D.M. und E.M. am 7. November 2016 Beschwerde (act. G 1). In der Beschwerdeergänzung vom 7. Dezember 2016 (act. G 6) beantragte der Rechtsvertreter, der Rekursentscheid sei mitsamt dem ihm zugrunde liegenden Entscheid vom 14. September 2015 aufzuheben (Ziff. 1). Die



St.Galler Gerichte

Beschwerdebeteiligte sei anzuweisen, auf die Beschwerde einzutreten und das erforderliche Baubewilligungsverfahren durchzuführen (Ziff. 2). Eventualiter seien weitergehende immissionsbeschränkende Massnahmen anzuordnen (Ziff. 3). Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten des Beschwerdegegners (Ziff. 4).

b. In der Vernehmlassung vom 20. Dezember 2016 beantragte die Vorinstanz Abweisung der Beschwerde. Zur Begründung verwies sie auf die Ausführungen im angefochtenen Entscheid (act. G 9). Mit Eingabe vom 6. Januar 2017 beantragte der Beschwerdegegner Abweisung der Beschwerde, unter Kosten- und Entschädigungsfolge zu Lasten der Beschwerdeführer (act. G 12). Die Beschwerdebeteiligte beantragte mit Eingabe vom 9. Januar 2017 Abweisung der Beschwerde, unter Kostenfolge (act. G 14).

c. In der Stellungnahme vom 8. Februar 2017 bestätigten die Beschwerdeführer ihre Anträge und Ausführungen (act. G 18). Am 17. Februar 2017 reichte die Beschwerdebeteiligte Akten zum Bauentscheid vom 5. Mai 2010 betreffend das Haus Y. ein (act. G 22). Hierzu äusserte sich der Rechtsvertreter der Beschwerdeführer mit Eingabe vom 24. März 2017 (act. G 25).

d. Auf die Vorbringen der Verfahrensbeteiligten in den Eingaben des vorliegenden Verfahrens wird, soweit für den Entscheid relevant, in den nachstehenden Erwägungen eingegangen.

Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

1. Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist gegeben (Art. 59^{bis} Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1; VRP). Die Beschwerdeführer sind zur Ergreifung des Rechtsmittels legitimiert (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Die Beschwerdeeingabe vom 7. November 2016 (act. G 1) wurde rechtzeitig eingereicht und am 7. Dezember 2016 (act. G 6) ergänzt. Die Eingaben entsprechen formal und inhaltlich den gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Auf die Beschwerde ist grundsätzlich einzutreten. Nicht einzutreten ist auf das Begehren, der



Beschluss vom 14. September 2015 sei aufzuheben (act. G 6), da der angefochtene Rekursentscheid an dessen Stelle getreten ist (Devolutiveffekt; vgl. BGE 129 II 438 E. 1).

2.

2.1. Streitig ist, ob die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid hinsichtlich der Nutzung des Hauses Y. zu Recht eine baubewilligungspflichtige Zweckänderung sowie die Notwendigkeit von weitergehenden immissionsbeschränkenden Massnahmen verneinte. Gemäss Art. 78 Abs. 2 lit. o des Baugesetzes (BauG; in der hier zur Anwendung kommenden, bis 30. September 2017 gültig gewesenen Fassung) sind Zweckänderungen innerhalb von Bauzonen bewilligungspflichtig, wenn sie Einwirkungen auf die Umgebung oder eine Vergrösserung des Benutzerkreises zur Folge haben. Wenn die Nutzung einer Liegenschaft mit so wichtigen räumlichen Folgen verbunden ist, dass ein Interesse der Öffentlichkeit oder der Nachbarn an einer vorgängigen Kontrolle besteht, unterstehen auch reine Umnutzungen der Baubewilligungspflicht (BGE 119 Ib 226 E. 3a mit Hinweisen, ZBI 84/1983 S. 504, B. Heer, St. Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, Rz. 858 mit Hinweis auf GVP 2000 Nr. 76). Baubewilligungspflichtig sind damit sämtliche umweltschutzrechtlich relevanten Änderungen, die Auswirkungen auf das Immissionsmass erwarten lassen (VerwGE B 2011/175 vom 3. Juli 2012, E. 2.5). Eine ohne bauliche Vorkehren auskommende Zweckänderung unterliegt der Bewilligungspflicht dann nicht, wenn erstens auch der neue Verwendungszweck der in der fraglichen Zone zulässigen Nutzung entspricht und zweitens sich die Änderung hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf Umwelt und Planung als ausgesprochen geringfügig erweist (BGE 113 Ib 219 E. 4d S. 223; vgl. ferner BGE 139 II 134 E. 5.2 S. 139 f.). Sind die mit der neuen Nutzung verbundenen Auswirkungen intensiver als die bisherigen, so ist von einer bewilligungspflichtigen Nutzungsänderung auszugehen. Dies ist insbesondere bei einer deutlichen Zunahme der Immissionen der Fall (BGer 1C_395/2015 vom 7. Dezember 2015, E. 3.1.1 mit Hinweis auf BGer 1C_347/2014 vom 16. Januar 2015, E. 3.2).

2.2. Dem im Nachgang zum Rückweisungsentscheid vom 24. März 2015 erstellten Betriebs- und Nutzungskonzept für das Haus Y. vom 12. Juni 2015 ist zu entnehmen, dass die Liegenschaft für Kurse genutzt und überdies jährlich für maximal fünf externe



St.Galler Gerichte

Anlässe der Gemeinde, für zehn externe festliche Anlässe (Hochzeits- und Geburtstagsfeiern usw.) sowie für drei externe Weiterbildungsseminare oder Workshops vermietet wird. Die Mieter werden schriftlich verpflichtet, während der Anlässe eine angemessene Lautstärke einzuhalten. Ab 22 Uhr ist der Aufenthalt nur noch im Innern des Gebäudes mit geschlossenen Fenstern gestattet. Raucher haben sich auf der Strassenseite ins Freie zu begeben. Bei Anlässen, die länger als bis 20 Uhr dauern, wird die Gemeinde informiert, welche die Gemeindepolizei bzw. die Verkehrsüberwachung für die Kontrolle der Einhaltung der Nachtruhe beauftragen kann. Die Kosten des Polizeieinsatzes gehen zu Lasten des Beschwerdegegners und werden den Mietern weiterbelastet. Über die Anlässe wird ein Tagesjournal geführt. Dieses kann bei Lärmklagen durch die Gemeinde eingesehen werden (act. G 10/6/17).

3.

3.1. Die Feststellung der Vorinstanz im angefochtenen Entscheid, wonach das Haus Y. bisher (gemeint wohl: in der Zeit vor der Renovierung von 2010/2011) ausschliesslich zu Schulzwecken (dreiwöchige Kurse, interne Weiterbildungsanlässe und Tagungen des Beschwerdegegners) genutzt worden sei und mit der Vermietung der Liegenschaft für private Anlässe (Hochzeitsfeiern, Jubiläen u.ä.) eine Zweckänderung herbeigeführt worden sei (act. G 2 S. 7 f.), blieb vorliegend unbestritten. Zur Frage, ob mit der Zweckänderung eine Vergrösserung des Benutzerkreises verbunden ist (vgl. Art. 78 Abs. 1 lit. o BauG), hielt die Vorinstanz fest, gestützt auf die von der Beschwerdebeteiligten erteilte Baubewilligung für die Gesamtrenovation der Schule (act. G 23, G 10/22) sei es zulässig, im Rahmen der Kurse Veranstaltungen im Erdgeschoss und im Pavillon mit einer unbestimmten Anzahl Gästen durchzuführen, nachdem die maximal zulässige Belegung nicht angegeben sei. Von dieser Möglichkeit werde Gebrauch gemacht, wie ein Blick auf die Homepage der Schule zeige (Openairkino Y., abrufbar unter ...). Der bisherige Benutzerkreis umfasse 29 Personen, die während der Kurse im Haus übernachten würden sowie eine unbestimmte Anzahl an Besuchern, die im Rahmen der Kurse an Veranstaltungen im Haus teilnehmen könnten. Die Vermietung der Liegenschaft für private Anlässe sowie kulturelle Anlässe der Gemeinde gehe nicht über die Möglichkeiten hinaus, die im Rahmen von Veranstaltungen der Schule bereits bestehen würden. Der Benutzerkreis werde durch die zusätzliche Nutzung nicht vergrössert (act. G 2 S. 8).



Zur weiteren Frage, ob die Zweckänderung zu Einwirkungen auf die Umgebung führt (vgl. Art. 78 Abs. 1 lit. o BauG), legte die Vorinstanz dar, die von den Beschwerdeführern eingereichte Liste der Anlässe in den Jahren 2014 und 2015 zeige, dass die Anzahl der bisherigen Veranstaltungen den im Betriebskonzept festgelegten Maximalwerten entspreche. Einzelne Veranstaltungen seien zwar mit gewissen Lärmimmissionen verbunden. Jedoch sei die Anzahl Anlässe beschränkt. Aus der vom Beschwerdegegner eingereichten Tabelle „Übersicht externe Nutzung Y. X. 2015“ ergebe sich, dass die Veranstaltungen mehrheitlich nicht länger als bis 18 Uhr bzw. 22 Uhr dauern würden. 2014 und 2015 hätten lediglich zwei Veranstaltungen länger als bis 22 Uhr gedauert. Zu berücksichtigen sei auch, dass bereits der Betrieb der Schule zu ähnlichen Immissionen führe. Dies hätten die Beschwerdeführer mit den eingereichten Tonaufnahmen selbst belegt (Aufnahme Nr. 6 mit abendlichen Lärmimmissionen durch Schüler). Zu berücksichtigen sei auch die Lärmbelastung durch den Verkehr. Die Grundstücke der Beschwerdeführer lägen zwar in der Wohnzone (Empfindlichkeitsstufe II), würden jedoch im Zentrum von X. an die Kernzone und die Seepromenade angrenzen. Es handle sich somit nicht um eine ausgesprochen ruhige Wohnlage. Die externen Anlässe im Haus Y. würden zu keiner deutlichen Zunahme der Immissionen führen. Insgesamt stelle die Vermietung des Hauses für externe Anlässe keine baubewilligungspflichtige Zweckänderung dar (act. G 2 S. 9).

Bei Vorliegen ausreichender Anhaltspunkte sei auch bei nicht bewilligungspflichtigen Zweckänderungen zu prüfen, ob diese übermässige Immissionen verursachen würden und allenfalls immissionsbeschränkende Massnahmen zu ergreifen seien (act. G 2 S. 10 mit Hinweis auf BGer 1A.216/2003 vom 16. März 2004, E. 3.4). Sofern sich geringfügige Immissionen (wie sie konkret gegeben seien) mit kleinem Aufwand erheblich verringern lassen würden, sei es grundsätzlich verhältnismässig, entsprechende Massnahmen zu verlangen. Wenn sich eine Reduktion jedoch als unverhältnismässig oder unmöglich erweise, seien die Immissionen von den Betroffenen hinzunehmen (act. G 2 S. 10 mit Hinweis auf BGE 133 II 169 E. 3.2). Der Beschwerdegegner habe bereits weitreichende Massnahmen zum Schutz der Nachbarn vor Lärmimmissionen unternommen. Mit der Beschränkung der Anzahl Anlässe und der Verpflichtung, sich ab 22 Uhr im Innern des Gebäudes bei geschlossenen Fenstern aufzuhalten, seien übermässige Immissionen für die Beschwerdeführer weitgehend ausgeschlossen. Es seien keine weiteren Massnahmen



ersichtlich, die mit kleinem Aufwand zu einer weiteren Immissionsverringerng beitragen würden. Ein Verbot der Vermietung für externe Anlässe wäre angesichts der geringfügigen Immissionen unverhältnismässig. Die beschränkte Nutzung der Liegenschaft für private Anlässe und öffentliche Veranstaltungen der Gemeinde sei in der Kernzone ohne weiteres zonenkonform. Es bestehe aufgrund der zentralen Lage der Liegenschaft angrenzend an den Q.-see auch ein öffentliches und ein privates Interesse an deren Nutzung. Es sei daher nicht zu beanstanden, dass die Beschwerdebeteiligte keine weitergehenden immissionsbeschränkenden Massnahmen getroffen habe (act. G 2 S. 10).

3.2. Die Beschwerdeführer wenden unter anderem ein, es seien besonders die externen (privaten) Anlässe, welche sie vor allem durch den damit verbundenen Lärm massiv belästigen würden. So würden in ausgelassener Stimmung Feste gefeiert, wozu häufig Musik abgespielt oder von Livebands vorgetragen werde. Die Feiern würden sich vornehmlich im Garten aufhalten, auch mal an der Grundstücksgrenze urinieren und lärmässig kaum Grenzen kennen; dies über Stunden und manchmal mehrere Tage hintereinander. Aber auch die Festivitäten der Gemeinde seien fast immer mit Musik und Lärm verbunden. Letztere würden von den Beschwerdeführern grundsätzlich toleriert, weil sie ein öffentliches Interesse an solchen Anlässen zu erkennen vermöchten (Verweis auf Beilagen in act. G 7/2-6). Die Auffassung der Vorinstanz, wonach sich der Benutzerkreis aufgrund der externen Vermietungen nicht vergrössere, sei nicht korrekt. Selbst wenn während der Kurse bzw. am Schluss dieser Kurse Besucher eingeladen würden, so handle es sich hierbei immer noch um einen eingeschränkten Benutzerkreis, welcher sich einzig aus Lehrern, Schülern sowie Verwandten und/oder Freunden der Schüler zusammensetze. Wenn nun dagegen externe Feste veranstaltet würden, so nähmen daran Leute teil, welche mit dem System Schule gar nichts zu tun hätten (Festteilnehmer, Livemusikanten, Kleinkinder usw.). Es sei offensichtlich, dass der Benutzerkreis durch die externen Vermietungen vergrössert werde. Eine Baubewilligungspflicht sei zudem auch deshalb gegeben, weil die externe Vermietung der Liegenschaft zu Einwirkungen auf die Umgebung bzw. zu einer deutlichen Zunahme der Immissionen führe. Zwar würden auch die Kurse dann und wann zu Lärmimmissionen führen. Dies sei allerdings sehr selten der Fall, und die Immissionen seien von kurzer Dauer. Auch würden Schüler und Lehrer in solchen Fällen sofort auf Reklamationen reagieren. Demgegenüber lasse sich Livemusik, wie sie



an externen Anlässen oft zum Einsatz komme, nicht einfach leiser stellen. Ein solcher Livemusik-Einsatz dauere öfters einige Stunden an. Personen in Feierlaune, seien erfahrungsgemäss (zumal nach Alkoholkonsum) nicht ohne weiteres bereit, ihren Lärmpegel zu reduzieren. Schon mehrfach habe deshalb die Polizei avisiert werden müssen. Der private (und kommunale) Fest- und Partybetrieb bewirke ganz andere Einwirkungen auf die Umwelt, insbesondere in lärmässiger Hinsicht, als sie dem Schulbetrieb immanent seien. Angesichts der übermässigen Immissionen wäre es durchaus möglich und verhältnismässig, die Vermietung der Liegenschaft Y. für externe Anlässe ganz zu untersagen. Indessen sei den Beschwerdeführern schon gedient, wenn die mit den externen Vermietungen regelmässig verbundenen Immissionen soweit wie möglich bereits an der Quelle begrenzt würden. Mit Blick darauf, dass die Liegenschaft vor allem an Wochenenden und in der wärmeren Jahreszeit vermietet werde, könne nicht davon ausgegangen werden, dass Veranstaltungen an bis zu 24 Tagen keine übermässigen Lärmimmissionen verursachen würden. Die Vorschrift, wonach ab 22 Uhr der Aufenthalt nur noch im Gebäudeinnern mit geschlossenen Fenstern gestattet sei, sei aufgrund der fehlenden Kontrollmechanismen ein „Papiertiger“. Die Vorschrift gelte gemäss der Allgemeinen Hausordnung für externe Vermietungen vom 13. Mai 2014 schon seit mehr als zwei Jahren. Wie aber diverse Anlässe von 2014 und 2015 gezeigt hätten, werde diese Regel nicht eingehalten. Im Fall einer Kontrolle würden einfach die Fenster geschlossen (zumindest für eine Weile). Die Anordnung sei untauglich und lebensfremd, insbesondere an lauen Sommerabenden direkt am Seeufer mit wunderschönem Garten. Im Weiteren stelle sich (angesichts der vorhandenen Infrastruktur und der sanitären Anlagen) die Frage, ob nicht sinnvollerweise eine maximale Personenzahl oder das Aufstellen von portablen Toiletten vorgeschrieben werden sollte. Es komme zwangsläufig zu Lärm und „Versäuberungen im Freien“, wenn viele Leute vor Ort seien. Die diesbezüglichen Immissionen würden ein gewöhnliches bzw. geringfügiges Mass überschreiten (act. G 6).

4.

4.1. Hinsichtlich der streitigen Frage, ob mit der erfolgten Zweckänderung auch eine Vergrösserung des Benutzerkreises verbunden ist, ergibt sich aus den Baugesuchsunterlagen von 2010, dass das Haus Y. Platz für 28 „Arbeitnehmer“ (damit



dürften Schlafplätze für Schüler und Lehrpersonen gemeint sein) bietet (act. G 23/10 [Gesuch für gewerbliche und industrielle Bauten und Anlagen]). Die Grundrisse für das erste und zweite Obergeschoss sowie das Dachgeschoss weisen insgesamt (maximal) 29 Schlafplätze aus (vgl. act. G 10/22 Beilagen). Nach den Darlegungen der Vertreterin des Schulbetriebs vor Ort am vorinstanzlichen Augenschein ist für Veranstaltungen mit Mittag- oder Abendessen Platz für 30 bis 40 Personen vorhanden, wobei bei 40 Personen beengte Verhältnisse vorlägen. Es stehen mindestens fünf Toiletten zur Verfügung, wobei gegebenenfalls weitere Toiletten im Obergeschoss vorhanden sind (act. G 10/13). Im Rahmen der früheren ausschliesslichen Nutzung für Kurse gehörten zum Benutzerkreis einzig Lehrer, Schüler und - als Besucher - allenfalls Verwandte und Freunde der Schüler. Allseits unbestritten blieb demgegenüber, dass bei einzelnen öffentlichen Veranstaltungen der Gemeinde mehrere hundert Personen teilnahmen und es vereinzelt private Feiern mit über 200 Personen gegeben hatte (act. G 6 S. 7; vgl. auch act. G 7/11 f.). Eine Vergrösserung und eine Veränderung des Benutzerkreises im Vergleich zu den früheren Verhältnissen mit ausschliesslicher Nutzung für Kurse kann von daher - entgegen der Auffassung der Vorinstanz - nicht in Abrede gestellt werden. Wenn tatsächlich ein grosses öffentliches und privates Interesse an der Nutzung der Liegenschaft Y. im Rahmen von Anlässen der erwähnten Art besteht, wie die Vorinstanz (act. G 2) und der Beschwerdegegner (act. G 12 S. 1) ausführen, bleibt unklar, wieso unter den dargelegten Umständen kein Bewilligungsverfahren durchgeführt wurde. Den Unterlagen für das Baugesuchsverfahren von 2010 (act. G 23, G 10/22) lässt sich eine Vermietung der Liegenschaft Y. für private Feiern und öffentliche Anlässe als Verfahrensgegenstand nicht entnehmen. Wenn der Beschwerdegegner vorbringt, dass die Lärmimmissionen bei einer gänzlichen Zurverfügungstellung des Hauses Y. für die Öffentlichkeit oder bei Einrichtung eines in der Kernzone zulässigen Restaurants deutlich höher wären (act. G 12 S. 4), ist festzuhalten, dass solche Umnutzungen der Bewilligungspflicht unterständen (vgl. z.B. Entscheid Verwaltungsgericht Kanton Zürich VB.2015.00051 vom 17. September 2015; <https://vgrzh.djiktzh.ch>).

4.2. Nach Art. 11 Abs. 1 BauG umfassen Wohnzonen Gebiete, die sich für Wohnzwecke und nichtstörende Gewerbebetriebe eignen. Sie sollen ruhige und gesunde Wohnverhältnisse gewährleisten. Nach Art. 11 Abs. 2 des Umweltschutzgesetzes (USG; SR 814.01) sind Emissionen im Rahmen der Vorsorge so



weit zu begrenzen, als dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist (vorsorgliche Emissionsbegrenzung). Gemäss Art. 11 Abs. 3 USG werden die Emissionsbegrenzungen verschärft, wenn feststeht oder zu erwarten ist, dass die Einwirkungen unter Berücksichtigung der bestehenden Umweltbelastung schädlich oder lästig werden (verschärfte Emissionsbegrenzung). Für die Beurteilung der schädlichen oder lästigen Einwirkungen legt der Bundesrat Immissionsgrenzwerte fest (Art. 13 USG). Fehlen Belastungswerte (wie insbesondere für menschlichen Verhaltenslärm), müssen die Lärmimmissionen von der Vollzugsbehörde im Einzelfall nach Art. 15 USG beurteilt werden, unter Berücksichtigung der Art. 19 und 23 USG (Art. 40 Abs. 3 der Lärmschutzverordnung, LSV; SR 814.41). Dabei sind der Charakter des Lärms, Zeitpunkt und Häufigkeit seines Auftretens sowie die Lärmempfindlichkeit bzw. Lärmvorbelastung zu berücksichtigen. Sofern die Planungswerte einzuhalten sind, dürfen höchstens geringfügige Störungen zu erwarten sein (BGer 1C_753/2013, E. 6 mit Hinweisen).

An diesen Regelungen vermag der Umstand nichts zu ändern, dass die Lärmquelle vorliegend aus einer benachbarten Kernzone kommt. Die Durchführung eines Bewilligungsverfahrens für die Nutzungsänderung erscheint konkret insofern angebracht, als die Auswirkungen auf die Nachbarschaft bzw. die Zunahme der Immissionen durch die Vermietung der Liegenschaft an Private und an die Gemeinde nicht ohne Weiteres als „ausgesprochen geringfügig“ (vgl. dazu vorstehende E. 2.1 mit Hinweisen) bezeichnet werden können, zumal die Nutzungsänderung neu unbestritten auch Immissionen an den Wochenenden mit sich brachte (vgl. act. G 7/11, 7/12), während die Kurse sich auf die Wochentage beschränkten. Nicht nachvollziehbar erscheint vor diesem Hintergrund das nicht näher belegte Vorbringen des Beschwerdegegners, dass der Lärmpegel bei den privaten Anlässen eher geringer als der Lärm während der Kurse sei und sich daraus keine Veränderung der Lärmimmission ergeben habe (act. G 12 S. 2). Mit dem Betriebs- und Nutzungskonzept vom 12. Juni 2015 (act. G 10/6/17) wurde die Anzahl externer Anlässe pro Jahr zwar auf 5 Anlässe der Gemeinde, 3 externe Weiterbildungsseminare, 7 externe (private) Anlässe ohne Übernachtungen und 3 externe (private) Anlässe mit Übernachtung beschränkt. Für die Anlässe, welche mehrere Tage dauern, ist die Anzahl Übernachtungen nicht definiert. Die Dauer ist auch für die Anlässe und die Weiterbildungsseminare nicht festgelegt. Jedenfalls ergeben sich (mindestens)



21 Vermietungstage pro Jahr, welche vorab an Wochenenden und in der warmen Jahreszeit anfallen dürften (vgl. Aufstellung in act. G 10/6/20 bzw. G 7/11; vgl. auch act. G 7/12).

Zur Feststellung im vorinstanzlichen Entscheid, wonach keine weiteren Massnahmen ersichtlich seien, die mit kleinem Aufwand zu einer weiteren Immissionsverringering beitragen würden (act. G 2 S. 10), ist festzuhalten, dass sich eine Immissionsverringering bzw. -begrenzung bereits aus der Reduktion der Vermietungstage und der Festlegung der (maximalen) Gästezahl sowie der Dauer der musikalischen Darbietungen ergäbe. Dem Betriebs- und Nutzungskonzept sowie den Mietbedingungen (act. G 10/6/18 f.) lässt sich keine detaillierte Regelung hinsichtlich der Teilnehmeranzahl, der Nutzung des Garten und der Livemusik-Auftritte im Freien (Dauer, Lautstärke) entnehmen. Diesbezüglich wird den Mietern mit dem Hinweis, dass eine „angemessene Lautstärke“ und ab 22 Uhr Nachtruhe einzuhalten bzw. der Aufenthalt nur noch im Innern des Gebäudes gestattet sei und kostenpflichtige Kontrollgänge durch die Gemeindepolizei durchgeführt würden (act. G 10/6/18 f.), im Wesentlichen freie Hand gelassen. Dabei zeigt bereits der Umstand, dass eine solche Regelung überhaupt nötig wurde, dass die zuvor angefallenen Immissionen nicht „ausgesprochen geringfügig“ gewesen sein konnten. Die Durchführung von Kontrollgängen liegt offenbar im „Kann“-Ermessen der Gemeinde (vgl. act. G 10/6/17 Ziff. 2.5). Ob sich ohne entsprechende Verpflichtung zu Kontrollgängen die Nachtruhe im erwähnten Sinn durchsetzen lässt, erscheint jedoch fraglich. Jedenfalls lassen sich die Schilderungen der Beschwerdeführer über Ruhestörungen (unter anderem mit Aufnahmen in Sammelbeleg act. G 7/2, und act. G 19.1) nicht in Einklang bringen mit dem Vorbringen des Beschwerdegegners, wonach die von den Beschwerdeführern aufgebotene Polizei jeweils keine Ruhestörung habe feststellen können (act. G 12 S. 3); hier stehen sich aufgrund der vorhandenen Akten nicht abschliessend überprüfbare gegensätzliche Aussagen gegenüber. Zweifelhaft erscheint sodann, ob der blosser Hinweis, dass eine angemessene Lautstärke einzuhalten sei, einer konkreten Lärmbegrenzungsregelung für die Zeit vor 22 Uhr zu genügen vermag. Zutreffend dürfte in diesem Zusammenhang das Vorbringen der Beschwerdeführer sein, dass sich eine zu einem Fest aufgebotene Livemusik (Rockband, Dixielandband; act. G 7/11 f.) nicht einfach leiser drehen oder abkürzen lässt. Eine angemessene zeitliche Begrenzung der Livemusik-Darbietungen wäre in dieser Situation jedenfalls



prüfenswert (act. G 10/6/17). Insgesamt vermag das Betriebs- und Nutzungskonzept die Einhaltung von zumutbaren bzw. lediglich geringfügigen Immissionen durch die externen Vermietungen nicht zu gewährleisten. Die erfolgte Zweckänderung untersteht aufgrund des vergrösserten und veränderten Benutzerkreises sowie aufgrund der daraus resultierenden Immissionen der Bewilligungspflicht. Entgegen der offenbaren Auffassung des Beschwerdegegners (act. G 12 S. 4 unten) schliesst ein Bewilligungsverfahren die Zurverfügungstellung des Hauses Y. für private Feiern und öffentliche Anlässe nicht aus. Der angefochtene Entscheid lässt sich bei den geschilderten Gegebenheiten nicht aufrecht erhalten.

5.

5.1. Im Sinn der vorstehenden Erwägungen ist die Beschwerde, soweit darauf einzutreten ist, gutzuheissen und der Rekursentscheid vom 20. Oktober 2016 aufzuheben. Die Sache ist zur Durchführung eines förmlichen Baubewilligungsverfahrens mit Prüfung von immissionsbegrenzenden Massnahmen an die Beschwerdebeteiligte zurückzuweisen. Dem Verfahrensausgang entsprechend gehen die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens zulasten des Beschwerdegegners (Art. 95 Abs. 1 VRP). Angemessen erscheint eine Entscheidgebühr von CHF 3'500 (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12). Den Beschwerdeführern wird der geleistete Kostenvorschuss von CHF 3'500 zurückerstattet.

Die amtlichen Kosten des Rekursverfahrens (CHF 3'500) gehen ebenfalls zulasten des Beschwerdegegners; den für jenes Verfahren geleisteten Kostenvorschuss (CHF 1'000) ist den Beschwerdeführern zurückzuerstatten.

5.2. Die Beschwerdeführer haben obsiegt, weshalb der Beschwerdegegner sie ausseramtlich zu entschädigen hat (Art. 98 Abs. 1 VRP in Verbindung mit Art. 98bis VRP). Ohne Kostennote wird die Entschädigung ermessensweise festgesetzt (Art. 6 und 19 der Honorarordnung für Rechtsanwälte und Rechtsagenten, sGS 963.75; HonO). Angemessen erscheint für das Rekurs- und das Beschwerdeverfahren eine Entschädigung von insgesamt CHF 7'000 (Art. 22 Abs. 1 lit. b HonO), zuzüglich



Barauslagen von CHF 280 (4%) und Mehrwertsteuer (zum Satz von 8%, da die anwaltliche Leistungserbringung in die Zeit vor dem 1. Januar 2018 fällt).

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht zu Recht:

- 1.** Die Beschwerde wird, soweit darauf einzutreten ist, gutgeheissen und der Rekursentscheid vom 20. Oktober 2016 aufgehoben. Die Sache wird zur Durchführung eines Baubewilligungsverfahrens mit Prüfung von immissionsbegrenzenden Massnahmen an die Beschwerdebeteiligte zurückgewiesen.
- 2.** Der Beschwerdegegner bezahlt die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens und des Rekursverfahrens von je CHF 3'500. Die von den Beschwerdeführern für diese Verfahren geleisteten Kostenvorschüsse von CHF 3'500 und CHF 1'000 werden ihr zurückerstattet.
- 3.** Der Beschwerdegegner entschädigt die Beschwerdeführer für das Rekurs- und das Beschwerdeverfahren ausseramtlich mit CHF 7'000, zuzüglich Barauslagen von CHF 280 und Mehrwertsteuer (8%).

Der Abteilungspräsident

Der Gerichtsschreiber

Zürn

Schmid