



Fall-Nr.: B 2016/82
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 07.04.2017
Entscheiddatum: 07.04.2017

Entscheid Verwaltungsgericht, 07.04.2017

Baurecht, Zonenkonformität, Alterswohnungen in der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen, Art. 22 Abs. 1 lit. a RPG in Verbindung mit Art. 18 BauG. Der bedingte Erlass einer Umzonung ist unzulässig (E. 2). Am Bau der strittigen Alterswohnungen besteht ein öffentliches Interesse. Obgleich auf einen eigentlichen Spitex-Stützpunkt verzichtet wird, kann nicht gesagt werden, die Alterswohnungen stünden in keinem Zusammenhang zu einer Organisation der Altersbetreuung bzw. einer Betreuungs- und Pflegestation (E. 3), (Verwaltungsgericht, B 2016/82).

Besetzung

Präsident Eugster; Verwaltungsrichter Linder, Heer, Bietenharder; Ersatzrichter Engeler;
Gerichtsschreiber Bischofberger

Verfahrensbeteiligte

A.M.,

Beschwerdeführer,

vertreten durch Rechtsanwalt MLaw Marco Rossetti, rechtsanwälte.og42,
Oberer Graben 42, 9000 St. Gallen,

gegen



St.Galler Gerichte

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

Vorinstanz,

und

Q. Wohnbaugenossenschaft,

Beschwerdegegnerin,

vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Markus Joos, Marktplatz 4, Postfach 646, 9004 St. Gallen,

sowie

Ortsbürgergemeinde X.,

B.C.,

Politische Gemeinde X.,

Beschwerdebeteiligte 1-3,

Gegenstand

Baugesuch (Neubau Alterswohnungen mit Büro-/Therapieräumen und Tiefgarage)

Das Verwaltungsgericht stellt fest:



St.Galler Gerichte

A. Die Ortsbürgergemeinde X. ist Eigentümerin der Parzelle Nr. C0000 und B.C. Eigentümer des Grundstücks Nr. C0001, Grundbuchkreis X. (act. 10/11/44). Mit Beschluss vom 12. Februar 2012 stimmte das Stadtparlament der Stadt X. der Umzonung dieser Grundstücke von der damaligen Grünzone S (ab 27. Mai 2013 Grünzone F) in die Zone für öffentliche Bauten und Anlagen unter dem Vorbehalt zu, dass das Projekt „Betreutes Wohnen und Spitex Y.“ rechtskräftig bewilligt und realisiert wird. Mit Verfügung vom 10. Juni 2013 genehmigte das Baudepartement diese Umzonung, welche vom Stadtrat X. seither nicht in Kraft gesetzt wurde (act. 7/2, act. 10.1, Vorlage des Stadtrates an das Stadtparlament vom 20. Dezember 2016, Einfache Anfrage C.T.: Zonenplanänderung R.-strasse – Alterswohnungen ohne Spitex; Beantwortung, S. 3 Frage 2, [www.ch](#)). Im Norden grenzen die Grundstücke Nrn. C0000 und C0001 an die S.-strasse, Gemeindestrasse zweiter Klasse, sowie an die Parzelle Nr. C0002, welche der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen zugeteilt ist und auf welcher sich der städtische Kindergarten P.-strasse befindet. Die Grundstücke Nrn. C0003, C0004 und C0005 resp. C0006 nördlich der S.-strasse sind der Wohnzone W2a bzw. der Landwirtschaftszone zugeordnet. Die Parzelle Nr. C0005 ist im Eigentum von A.M. (act. 10/11/47, act. 35, [www.geoportal.ch](#)). Im Westen stösst das Grundstück Nr. C0001 an die Parzelle Nr. C0007 an, welche in der Grünzone F resp. der Wohnzone W2a liegt. Im Südosten werden die Parzellen Nrn. C0000 und C0001 von der R.-strasse, Gemeindestrasse erster Klasse, begrenzt. Auf dem Grundstück Nr. F0008 südöstlich der R.-strasse in der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen führt der Kanton St. Gallen das F.-zentrum, Standort R.-strasse (act. 10/14, [www.geoportal.ch](#), [www.ch](#), [www.ch](#)).

B. Am 28. November 2013 reichte die Q. Wohnbaugenossenschaft (act. 7/1, [www.zefix.ch](#)) ein Baugesuch für den Neubau von Alterswohnungen sowie Büro- und Therapieräumen mit Tiefgarage auf den Grundstücken Nrn. C0000 und C0001 ein (act. 10/11/43). Während der öffentlichen Auflage vom 2. Dezember 2013 bis 17. Dezember 2013 gingen mehrere Einsprachen ein, darunter diejenige von A.M. (act. 10/11/29, 31, 33, 35 und 42). Mit Entscheid vom 4. April 2014 hiess die Baubewilligungskommission der Stadt X. die öffentlich-rechtliche Einsprache von A.M. gut, soweit sie darauf eintrat, und verweigerte die Baubewilligung. Seine privatrechtliche Einsprache gemäss Art. 684 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches



(SR 210, ZGB) wies sie ab, soweit sie darauf eintrat. Im Übrigen verwies sie den Einsprecher auf den Zivilrechtsweg (act. 10/11/1).

C. Dagegen rekurrierte die Q. Wohnbaugenossenschaft am 10. Oktober 2014 beim Baudepartement (act. 10/1). Am 26. März 2015 führte das Baudepartement einen Augenschein durch (act. 10/13 f.). Am 30. April 2015 reichte die Q. Wohnbaugenossenschaft das Betriebskonzept „Betreutes Wohnen im Alter mit externen Dienstleistungsangeboten im Y.“ vom 23. Juni 2011, überarbeitet 2014/2015, nach (act. 10/15, fortan: Betriebskonzept). Mit Entscheid vom 10. März 2016 hiess das Baudepartement den Rekurs gut, hob den Entscheid der Baubewilligungskommission der Stadt X. vom 4. April 2014 auf und wies die Sache zur Bewilligung bzw. Prüfung der noch offenen Punkte im Sinne der Erwägungen an die Baubewilligungskommission der Stadt X. zurück (act. 2).

D. Gegen den Entscheid des Baudepartements (Vorinstanz) vom 10. März 2016 erhob A.M. (Beschwerdeführer) durch seinen damaligen Rechtsvertreter am 11. April 2016 Beschwerde beim Verwaltungsgericht mit dem Rechtsbegehren, es sei der angefochtene Entscheid unter Kosten- und Entschädigungsfolge aufzuheben. Eventualiter sei die Streitsache zur Neubeurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen (act. 1). Am 9. Mai 2016 ergänzte er seine Beschwerde mit einer Begründung (act. 6). Mit Vernehmlassung vom 25. Mai 2016 schloss die Vorinstanz auf Abweisung der Beschwerde (act. 9). Mit Eingaben vom 2. Juni 2016 resp. 7. Juni 2016 verzichteten die Ortsbürgergemeinde X. (Beschwerdebeteiligte 1) bzw. die Politische Gemeinde X. (Beschwerdebeteiligte 3) auf eine Vernehmlassung und eigene Rechtsbegehren (act. 12 f.). Mit Beschwerdeantwort vom 18. August 2016 beantragte die Q. Wohnbaugenossenschaft (Beschwerdegegnerin) durch ihren Rechtsvertreter, es sei die Beschwerde unter Kosten- und Entschädigungsfolge abzuweisen (act. 18). B.C. (Beschwerdebeteiligter 2) verzichtete stillschweigend auf eine Vernehmlassung und eigene Rechtsbegehren (act. 11 und 20). Mit Replik vom 27. September 2016 bestätigte der Beschwerdeführer seine Anträge und Ausführungen (act. 23). Am 16. November 2016 duplizierte die Beschwerdegegnerin (act. 30). Am 1. Dezember 2016 liess sich der Beschwerdeführer abschliessend vernehmen (act. 33).

Auf die Ausführungen der Verfahrensbeteiligten zur Begründung ihrer Anträge und die Akten wird, soweit wesentlich, in den Erwägungen eingegangen.



Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

1. (...).

2. Verfahrensgegenstand bildet vorliegend einzig das Baugesuch der Beschwerdegegnerin vom 28. November 2013. Soweit der Beschwerdeführer unter Berufung auf den Entscheid BGer 1C_143/2014 vom 23. Februar 2015 vorbringt, mit dem Verzicht auf den Spitex-Stützpunkt falle die Bedingung für die Umzonung in die Zone für öffentliche Bauten und Anlagen dahin (act. 6, S. 7 f. Ziff. III/4, act. 23, S. 8-11 Ziff. III/6), legt er nicht dar und ist auch nicht ersichtlich, inwiefern der rechtskräftige, allerdings vom Stadtrat X. noch nicht in Kraft gesetzte Zonenplan im vorliegenden Fall ausnahmsweise einer vorfrageweisen Überprüfung zugänglich sein sollte (vgl. hierzu BGE 135 II 209 E. 5.1 mit Hinweisen und T. Tanquerel, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Zürich 2016, Art. 21 N 29 ff., siehe auch VerwGE B 2013/199 vom 25. August 2015 E. 6.2.1 mit Hinweis auf GVP 2014 Nr. 10 E. 4.2.2 mit weiteren Hinweisen, www.gerichte.sg.ch). Folglich braucht darauf nicht weiter eingegangen zu werden. Damit erweist sich auch die vom Beschwerdeführer in diesem Zusammenhang geltend gemachte Gehörsverletzung (act. 1, S. 3 Ziff. III/3, act. 6 Ziff. II/3, act. 23, S. 2 Ziff. II/3) von vornherein als unbegründet (vgl. hierzu Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, SR 101, BV, Art. 58 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 24 Abs. 1 lit. a VRP und BGer 1C_218/2015 vom 2. Juni 2016 E. 4.3 mit Hinweis auf BGE 136 I 229 E. 5.2 und BGE 140 II 262 E. 6.2 mit Hinweis).

Lediglich der Vollständigkeit halber bleibt festzuhalten, dass die Grundeigentümer der Parzellen Nrn. C0000 und C0001 die sich aus der planerischen Ungewissheit wegen der „bedingten“ Umzonung ergebenden Nachteile zu tragen haben und ein derartiger Eingriff in die Rechtsstellung der Eigentümer einer ausdrücklichen gesetzlichen Grundlage bedarf (vgl. BGE 118 Ia 165 E. 3b). Eine solche ausdrückliche gesetzliche Grundlage für den bedingten Erlass von Nutzungsplänen fehlt im kantonalen Recht (vgl. demgegenüber für Baubewilligungen Art. 87 Abs. 2 des Gesetzes über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht, Baugesetz; sGS 731.1, BauG). Auch wäre



eine solche gesetzliche Regelung kaum mit der Pflicht einer umfassenden, abgestimmten und für den Grundeigentümer verbindlichen Planung vereinbar (vgl. Art. 2 und Art. 14 ff. des Bundesgesetzes über die Raumplanung, Raumplanungsgesetz; SR 700, RPG). Wenn die Umzonung zwingend mit dem vorliegenden Baugesuch hätte verknüpft werden sollen, hätte die Beschwerdebeteiligte 3 für eine entsprechende Verfahrenskoordination (Art. 25a RPG) zwischen dem Umzonungs- und Baubewilligungsverfahren sorgen müssen, was sie aber nicht tat. Falls die Beschwerdebeteiligte 3 die Ansicht des Beschwerdeführers teilen würde, dass mit dem Verzicht auf den Spitex-Stützpunkt der Grund für die Umzonung dahingefallen sei (vgl. hierzu den vom Beschwerdeführer angerufenen Entscheid BGer 1C_143/2014 vom 23. Februar 2015 E. 5.2), hätte sie im Hinblick auf eine allfällige Rückzonung den Erlass einer Planungszone (Art. 27 RPG und Art. 105 ff. BauG, vgl. hierzu VerwGE B 2014/166 vom 17. Dezember 2015 E. 2.1 f. mit Hinweisen, www.gerichte.sg.ch) in Betracht ziehen müssen. Ein solches Vorgehen wäre aber nur zulässig gewesen, sofern die privaten Interessen der Beschwerdegegnerin an der Baurealisierung die öffentlichen Interessen an der Planänderung nicht überwogen hätten (vgl. BGer 1P.539/2003 vom 22. April 2004 E. 2.2 mit Hinweis auf BGE 118 Ia 510 E. 4d) und sich eine Rückzonung mit dem Grundsatz der Planbeständigkeit (Art. 21 Abs. 2 RPG und Art. 32 Abs. 1 BauG, vgl. hierzu VerwGE B 2015/71 vom 26. Oktober 2016 E. 5 mit Hinweisen, www.gerichte.sg.ch) hätte vereinbaren lassen. Da sie bis dato davon absah, ist das vorliegend strittige Baugesuch vom 28. November 2013 auf Grundlage der am 10. Juni 2013 rechtskräftig genehmigten (vgl. hierzu Art. 26 Abs. 3 RPG) Zone für öffentliche Bauten und Anlagen (Art. 18 Abs. 1 RPG in Verbindung mit Art. 10 lit. h und Art. 18 BauG) zu beurteilen, selbst wenn es die Beschwerdebeteiligte 3 bisher nicht für angezeigt hielt, die Umzonung in Kraft zu setzen.

3. Im Mittelpunkt der Auseinandersetzung steht die Frage, ob die geplanten Alterswohnungen in der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen zonenkonform sind. Der Beschwerdeführer stellt sich diesbezüglich zunächst auf den Standpunkt (act. 1, S. 2 f. Ziff. III/1, act. 6, S. 3-5 Ziff. III/2, act. 23, S. 3-7 Ziff. III/1-4, act. 33, S. 2) die vorliegend streitigen Wohnungen, die sich einzig durch eine auf betagte Bewohner ausgerichtete Ausgestaltung auszeichneten, seien in der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen nicht zonenkonform. Alterswohnungen dienen nur dann dem öffentlichen Interesse, wenn eine fachgerechte Pflege und ganzheitliche Betreuung vor Ort



gewährleistet werden könne. Die Alterswohnungen müssten in einem räumlichen und sachlichen Zusammenhang mit einem Alters- oder Pflegeheim stehen. Spätestens mit dem Wegfall des Spitex-Stützpunktes, auf dessen Bedürfnisse das massige Bauvolumen des geplanten Baus ursprünglich abgestimmt worden sei, fehle ein solcher Bezug, zumal im Quartier Y. nahe gelegene Bezugsmöglichkeiten für Pflegedienstleistungen nicht vorhanden seien. Die blossе Möglichkeit, wie jede andere betagte Person der Stadt X. auch, eine externe Spitex-Betreuung in Anspruch nehmen zu können, vermöge den fehlenden Bezug zu einer bestimmten Pflegeeinrichtung nicht zu kompensieren. Alterswohnungen ohne Betreuungs- und Pflegestation seien auf den baulichen Spielraum in der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen nicht angewiesen. Sie wären auch in der Wohnzone zonenkonform. Weiter macht der Beschwerdeführer geltend (act. 1, S. 3 Ziff. III/2, act. 6, S. 5-7 Ziff. III/3, act. 23, S. 7 f. Ziff. III/5), dem Bauprojekt sei mangels genügender Sicherstellung des geltend gemachten Zonenzwecks die Bewilligung zu verweigern. Es sei nahezu unmöglich, zu kontrollieren, ob die geplanten Wohnungen tatsächlich ausschliesslich an betagte Personen vermietet würden. Solche Bauten könnten auch an Nichtbetagte vermietet werden, womit offensichtlich nicht mehr öffentliche Interesse abgedeckt würden. Mit dem Genossenschaftszweck der Beschwerdegegnerin sei es vereinbar, dass zumindest einzelne Wohnungen aufgrund von wirtschaftlichen Zwängen verkauft würden. Die fehlende Anbindung an ein Pflegeheim oder an eine Institution der Altersbetreuung werde die Attraktivität der Wohnungen für aussenstehende private Investoren zusätzlich erhöhen. Es sei nicht auszuschliessen, dass die Beschwerdegegnerin aufgrund wirtschaftlicher Zwänge zumindest einzelne Wohnungen auch einer offensichtlich zonenfremden Nutzung preisgebe. Die Eintragung eines Mindestalters im Grundbuch biete keinen hinreichenden Schutz des behaupteten öffentlichen Zwecks. Vielmehr sei im nachgereichten Betriebskonzept vorgesehen, ausnahmsweise auch eine Vermietung an nicht betagte Personen zu ermöglichen, wenn eine Wohnung während längerer Zeit leer stehen würde. Die in der Absichtserklärung der Spitex und der Beschwerdegegnerin aufgeführten Dienstleistungen und Angebote ergäben sich nicht aus dem eingereichten Betriebskonzept. Eine blossе Absichtserklärung könne keine verbindlichen Aussagen über die geplanten Pflegedienstleistungen enthalten. Eine fachgerechte Pflege und eine ganzheitliche Betreuung vor Ort seien nicht nachgewiesen. Das Betriebskonzept gehe nur von einer Grundleistung der Spitex vor



Ort aus. Anders als Studentenwohnheime, die nur von immatrikulierten Personen benutzt werden könnten, stünden die in Frage stehenden Alterswohnungen sachlich und organisatorisch in keinem Zusammenhang mit einer Organisation der Altersbetreuung. Die Inanspruchnahme entsprechender externer Dienstleistungen sei jedem Bewohner anheimgestellt und bilde keine Voraussetzung für eine Vermietung.

3.1. Das Bauwerk muss zonenkonform sein (Art. 22 Abs. 2 Ingress und lit. a RPG). Der Zweck der Nutzungszone ergibt sich aus der Umschreibung der Zonenart (Art. 11 ff. BauG). Die Zonenkonformität im Sinn des Bundesrechts setzt einen funktionalen Zusammenhang zwischen Bauvorhaben und Zonenzweck voraus (vgl. VerwG B 2013/135 vom 19. August 2014 E. 2.1 mit Hinweisen, www.gerichte.sg.ch, und P. Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 6. Aufl. 2016, S. 201).

Laut Art. 18 BauG sind Zonen für öffentliche Bauten und Anlagen für bestehende und künftige öffentliche Bauten und Anlagen bestimmt. Entsprechend dem Zonenzweck muss eine Baute oder Anlage, damit sie sich in der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen als zonenkonform erweist, im öffentlichen Interesse liegen und öffentliche Bedürfnisse befriedigen. Sie soll der Allgemeinheit dienstbar sein und nicht nur einem privilegierten, bestimmt eingegrenzten Personenkreis. Private Bauten mit beschränktem oder geschlossenem Benutzerkreis widersprechen dem Zonenzweck und fallen als öffentliche Bauten oder Anlagen ausser Betracht. Nicht erforderlich ist, dass die Baute oder Anlage im Eigentum des Gemeinwesens steht, sondern es ist auch eine private Trägerschaft denkbar. Wesentlich ist hiebei aber, dass die Baute oder Anlage der Allgemeinheit zugänglich ist und einem allgemeinen Benutzerkreis offen steht. Private Bauten mit beschränktem oder geschlossenem Benutzerkreis widersprechen dem Zonenzweck und fallen als öffentliche Bauten oder Anlagen ausser Betracht. Die Praxis lässt allerdings private Nebennutzungen einer öffentlichen Anlage zu, sofern sie betriebsnotwendig sind oder sonst mit letzterer in einem unmittelbaren sachlichen Zusammenhang stehen. Nebenanlagen müssen dem Betrieb der öffentlichen Hauptnutzung dienen, wie zum Beispiel ein Personalrestaurant einer Klinik. Die private Nebennutzung darf keine eigenständige Bedeutung erlangen (vgl. VerwGE B 2012/128; 2012/137 vom 22. Mai 2013 E. 5.2.3 ff. mit Hinweisen, in: GVP 2013 Nr. 18, VerwGE B 2006/32 vom 8. Juni 2006 E. 3a mit Hinweisen, www.gerichte.sg.ch, VerwGE B 38/1993 vom 17. Februar 1994 E. 3a, GVP 2009 Nr. 97 E. 4.2, GVP 1983 Nr.



St.Galler Gerichte

16 und GVP 1975 Nr. 36 sowie B. Heer, St. Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, N 387, siehe auch BGer 1C_235/2011 vom 17. Februar 2012 E. 5.2 mit Hinweisen).

Privater Wohnungsbau gilt, selbst wenn er staatlich gefördert wird (vgl. Art. 10 des Bundesgesetzes über die Förderung von preisgünstigem Wohnraum, Wohnraumförderungsgesetz; SR 842, WFG, und Art. 3, Art. 33 und Art. 35 des Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzes, SR 843, WEG), im Planungs- und Baurecht nicht als öffentlicher Zweck (vgl. A. Ruch, in: Aemisegger/Kuttler/Moor/Ruch [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Zürich 2010, Art. 22 N 79). Demgegenüber wird die Zonenkonformität von Alterswohnungen nach der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung, welche in Einklang mit der herrschenden Lehre steht, grundsätzlich bejaht (vgl. VerwGE B 2012/128; 2012/137 vom 22. Mai 2013 E. 5.2.3, a.a.O., A. Ruch, a.a.O., N 79, waldmann/Hänni, Raumplanungsgesetz, Bern 2006, Art. 3 N 50, Haller/Karlen, Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht, 3. Aufl. 1999, N 289, D. Gsponer, Die Zone für öffentliche Bauten und Anlagen, Zürich 2000, S. 80 f., B. Waldmann, Zonen für öffentliche Bauten und Anlagen, in: BR 3/2003 S. 87 ff., S. 89, Zaugg/Ludwig, Baugesetz des Kantons Bern, Band II, 3. Aufl. 2010, Art. 77 N 2, M. Berner, Luzerner Planungs- und Baurecht, Bern 2012, N 563, siehe auch Hettich/Mathis/Caviezal/Fischer, in: Griffel/Liniger/Rausch/thurnherr [Hrsg.], öffentliches Baurecht, Zürich 2016, N 3.37, mit Hinweisen auf die Rechtsprechung in den Kantonen Aargau, Schwyz und Luzern und § 60 Abs. 2 des Zürcher Planungs- und Baugesetzes, LS 700.1, PBG). Wie sich aus den vom Beschwerdeführer angerufenen Entscheiden GVP 2009 Nr. 97, LGVE 2003 II Nr. 5, AGVE 1997 Nr. 85 und EGV-SZ 1995 Nr. 4 ergibt, ist die Rechtslage insofern klar, wenn Alterswohnungen in einem räumlichen und sachlichen Zusammenhang mit Alters- oder Pflegeheimen oder Gemeinschaftsräumlichkeiten stehen. Weniger eindeutig erscheint die Rechtslage hingegen, falls ein derartiger Bezug fehlt (vgl. LGVE 2003 II Nr. 5 E. 3e/aa). Bei nicht betriebsgebundenen Wohnbauten kann es insbesondere am Kriterium der Allgemein zugänglichkeit fehlen, da privates, erbliches Wohneigentum geschaffen werden könnte (vgl. SOG 1999 Nr. 36, S. 76). Nicht betriebsgebundene Alterswohnungen sind nur zonenkonform, wenn die Möglichkeit, sich um eine Alterswohnung zu bewerben, in keiner Weise eingeschränkt wird. Zudem ist dafür zu sorgen, dass ausschliesslich betagte Menschen von diesem Angebot profitieren



können (vgl. D. Gsponer, a.a.O., S. 81). Nicht erforderlich ist hingegen eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage im kantonalen oder kommunalen Recht (vgl. B. Waldmann, a.a.O., S. 89, a.M.: D. Gsponer, a.a.O., S. 81), was der Beschwerdeführer folgerichtig auch nicht bestreitet. Das Gesetzmässigkeitsprinzip schliesst nicht aus, der Rechtsanwendung bei der Beurteilung der Zonenkonformität einen gewissen Spielraum im Einzelfall zu belassen (vgl. hierzu BGer 1C_207/2012 vom 15. März 2013 E. 2.3 mit Hinweisen, in: ZBI 115/2014, S. 331 ff., allerdings in Bezug auf eine Ausnahmebestimmung).

3.2. Im konkreten Fall soll gemäss Betriebskonzept auf eine Infrastrukturerstellung analog zu Betagten-, Pflege- oder Altersheimen verzichtet werden. Auch sind nahe gelegene Bezugsmöglichkeiten für Pflegedienstleistungen im Quartier Y. nicht vorhanden (Beilage zu act. 10/15, S. 11 f. Ziff. III/1). Die geplanten Wohnungen sollen hindernisfrei (vgl. hierzu Art. 3 lit. c in Verbindung mit Art. 2 Abs. 3 des Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen, Behindertengleichstellungsgesetz; SR 151.3, BehiG) und so ausgestattet werden, dass die Pflege bis zur Pflegestufe 5 gemäss dem Bedarfsermittlungssystem BESA (vgl. hierzu Art. 2 f. der Verordnung über die Pflegefinanzierung, sGS 331.21) möglich ist (Beilage zu act. 10/15, S. 12 Ziff. III/2). Weiter sind der Aussenraum (Wirrgarten), die Büros und Therapieräume mitsamt Küche, Cafeteria und sanitären Einrichtungen im Erdgeschoss des südwestlichen Teils des geplanten Gebäudes mit „Bereich Spitex Z.“ deklariert (vgl. Grundrissplan „E 760.20 EG“ vom 15. Oktober 2013, revidiert am 29. November 2013, act. 10/11/57). Gemäss der Absichtserklärung des Z.-Vereins und der Beschwerdegegnerin vom 27. Februar 2012/2. November 2016 (act. 19/17 und act. 31/18, siehe auch Z.-verein.ch) sollen darin verschiedene Dienstleistungen (Tagesheim, temporäre Nachtstätte, Nachtcafé, Spitex- und Hauswirtschaftsangebot, Wäschedienst, pflegerische Sprechstunde, Wellnessraum, Trainingsraum, Übergangs- und Akutpflege, Palliative Care, Pflegeleistungen zum Betreuten Wohnen, Wirrgarten/Labyrinth und Kindertagesstätte) angeboten werden. Nicht in das Projekt einbezogen werden sollen ein Spitex-Stützpunkt mit Einsatzplanung, Geschäftsführung, Schulung, Rechnungswesen, Ambulatorium und ein betreuter Fahrdienst. Nach dem Betriebskonzept (Beilage zu act. 10/15, S. 13 Ziff. III/4.1 ff.) umfasst das Dienstleistungsangebot ein Grundangebot (Wohneinheit, allgemeine Nebenkosten, Grundleistung durch Spitex vor Ort, Infrastruktur für Notruf, differenzierte Information



St.Galler Gerichte

über alle sozialen und gesundheitlichen Dienstleistungen, regelmässige Orientierung über Teilnahmemöglichkeiten an Veranstaltungen), welches im Mietpreis inbegriffen ist. Daneben sollen hauswirtschaftliche Dienstleistungen, ein Entlastungsdienst, ein Putzdienst, Krankenmobilen, ein Fahrdienst, ein Mahlzeitendienst, ein ärztlicher Notfalldienst, Alltagshilfen und eine allgemeine Anlaufstelle für die Bewohner durch eine Teilzeitstelle (Spitex) angeboten werden. Auch wenn demnach auf einen eigentlichen Spitex-Stützpunkt und den Wirrgarten (zumindest teilweise, vgl. Augenscheinprotokoll vom 31. März 2015, act. 10/14, S. 3, und Duplik vom 16. November 2016, S. 5) verzichtet werden soll, kann bei dieser Sachlage nicht gesagt werden, die Alterswohnungen stünden in keinem Zusammenhang zu einer Organisation der Altersbetreuung bzw. einer Betreuungs- und Pflegestation. Vielmehr ist belegt, dass eine fachgerechte Pflege (bis zur Pflegestufe BESA 5) und ganzheitliche Betreuung vor Ort gewährleistet ist.

Im Übrigen würde an der Zonenkonformität des streitigen Bauprojekts nichts ändern, wenn die geplanten Alterswohnungen überhaupt keinen Zusammenhang zu einer Institution oder Organisation der Altersbetreuung aufweisen würden. Zum einen soll das Mindestalter der Mieter von 60 Jahren gemäss der Anweisung der Vorinstanz an die Beschwerdebeteiligte 3 in Erwägung 6.6 des angefochtenen Entscheids (act. 2, S. 17) mittels einer Auflage in der Baubewilligung sichergestellt und als öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung im Grundbuch angemerkt (Art. 962 Abs. 1 ZGB) werden. Mit dieser einschränkenden Auflage hat sich die Beschwerdegegnerin explizit einverstanden erklärt (act. 18, S. 9, und act. 30, S. 6 Ziff. III/5). Damit verzichtet sie freiwillig auf die im Betriebskonzept ausnahmsweise vorgesehene Vermietung von Wohnungen an jüngere Menschen mit Behinderung oder andere Personen aus wirtschaftlichen Gründen (vgl. Beilage zu act. 10/15, S. 14 Ziff. III/6). Zum anderen dienen die geplanten Alterswohnungen nicht einem beschränkten Personenkreis. Aus den Akten ergeben sich keine Anhaltspunkte dafür, dass die Miete der Wohnungen – im Unterschied zum Entscheid SOG 1999 Nr. 36 – zwingend eine Mitgliedschaft bei der Beschwerdegegnerin, einer privaten gemeinnützigen Genossenschaft gemäss Art. 828 des Bundesgesetzes betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht; SR 220, OR, vgl. hierzu Art. 1 der Statuten der Beschwerdegegnerin, act. 7/1), voraussetzt, selbst wenn es der Beschwerdegegnerin grundsätzlich freisteht, mit wem sie einen Mietvertrag abschliessen will. Im



Betriebskonzept ist nicht die Rede davon, dass die Wohnungen in erster Linie an Mitglieder der Beschwerdegegnerin vermietet werden sollen (vgl. dazu Art. 2 Abs. 2 der Statuten der Beschwerdegegnerin, act. 7/1). Allgemein jede betagte Person soll die Wohnungen mieten können, wobei Betagte mit Wohnsitz in X. bevorzugt behandelt werden sollen (vgl. Betriebskonzept, Beilage zu act. 10/15, S. 14 Ziff. III/6). Sodann steht dem Erfordernis der Allgemeinzugänglichkeit allein die Tatsache, dass die Wohnungen während mehreren Jahren ausschliesslich von denselben Personen benutzt werden, nicht entgegen (vgl. D. Gsponer, a.a.O., S. 81). Im Übrigen sollen die Wohnungen gemäss dem Betriebskonzept – anders als im Fall SOG 1999 Nr. 36 – vermietet und nicht verkauft werden. Die Beschwerdegegnerin hat sich selbst verpflichtet, den Betrieb des betreuten Wohnens, insbesondere die Verwaltung der Alterswohnungen, zu übernehmen (Beilage zu act. 10/15, S. 14 Ziff. III/5 f.). Auch allfällige Rechtsnachfolger der Beschwerdegegnerin sind verpflichtet, die gemäss dem Betriebskonzept vorgesehene Nutzung der Alterswohnungen weiterzuführen. Eine Umnutzung resp. Zweckänderung würde ein entsprechendes Baugesuch bedingen (vgl. Art. 78 Abs. 2 lit. o BauG). Inwiefern es der Beschwerdebeteiligten 3 unmöglich sein sollte, den gesetzlichen Bestimmungen bzw. Auflagen - falls erforderlich - zwangsweise, das heisst verwaltungs- oder strafrechtlich, Nachachtung zu verschaffen, ist nicht erkennbar (vgl. hierzu Art. 130 f. BauG und VerwGE B 2012/143 vom 24. Januar 2013 E. 4.3.3 mit Hinweis, www.gerichte.sg.ch).

Nach dem Gesagten besteht am Bau der streitigen Alterswohnungen ein öffentliches Interesse. Die Alterswohnungen können einer öffentlichen Baute oder Anlage gleichgeachtet werden. Daran vermag auch der Umstand nichts zu ändern, dass dieselben Bauten in einer Wohn- oder Mischzone zonenkonform wären (vgl. B. Waldmann, a.a.O., S. 89). Die Vor-Instanz kam in Erwägung 6.4 ff. des angefochtenen Entscheides (act. 2, S. 16 f.) mit Recht zum Schluss, dass die geplanten Alterswohnungen in der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen zonenkonform sind und die Zonenkonformität des Bauvorhabens mit dem Betriebskonzept genügend sichergestellt wird. Die Beschwerde ist abzuweisen.

4. (...).

(...).



Demnach erkennt das Verwaltungsgericht zu Recht:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
2. Der Beschwerdeführer bezahlt die amtlichen Kosten von CHF 3500, unter Verrechnung mit dem von ihm geleisteten Kostenvorschuss in gleicher Höhe.
3. Der Beschwerdeführer entschädigt die Beschwerdegegnerin ausseramtlich mit CHF 3000 zuzüglich vier Prozent Barauslagen und Mehrwertsteuer.

Der Präsident

Der Gerichtsschreiber

Eugster

Bischofberger