



<b>Fall-Nr.:</b>	19-8537
<b>Stelle:</b>	Generalsekretariat Bau- und Umweltdepartement
<b>Instanz:</b>	Bau- und Umweltdepartement
<b>Publikationsdatum:</b>	05.06.2020
<b>Entscheiddatum:</b>	12.03.2020

## **BDE 2020 Nr. 18**

**Art. 69 PBG, Art. 154 Abs. 1 und 2 PBG, Art. 157 Abs. 2 PBG; Art. 684 ZGB; Art. 72 BauG; Art. 63 Abs. 1 StrG. Über die Art der Einsprache ist vom Einsprecher zu entscheiden; auf die von ihm gewählte Bezeichnung der Einsprache (privat- oder öffentlich-rechtlich) ist er grundsätzlich zu behaften. Unterbleibt der Entscheid über die privatrechtliche Einsprache nach Art. 684 ZGB bei der Beurteilung des Baugesuchs, liegt eine unvollständige Verfügung vor und im Fall einer Anfechtung ist die Streitsache zur neuen Entscheidung zurückzuweisen (Erw. 1.4.2 und 2). Der Bauherr kann nur dann zur Schaffung von Abstellflächen verpflichtet werden, wenn der Bedarf an Parkplätzen nach der Zweckänderung oder Erweiterung grösser ist als zuvor. Sieht das Baugesuch zu wenig Parkplätze vor, ist zu prüfen, ob auf dem Baugrundstück noch weitere Abstellflächen für Motorfahrzeuge erstellt werden könnten. Ist das aus objektiven Gründen nicht möglich oder erweisen sich die Kosten als unzumutbar, ist weiter zu prüfen, ob der Baugesuchsteller Abstellflächen in angemessener Nähe beschaffen kann. Können auch keine Ersatzparkplätze beschafft werden, ist die Baubewilligung grundsätzlich mit Vorbehalt der Ersatzabgabe zu erteilen, es sei denn, es lägen andere Bauhindernisse oder Verkehrserschwernisse im Sinn von Art. 72 Abs. 2 BauG vor (Erw. 3.1.2). Führt die Umnutzung einer Baute zu relevantem Mehrverkehr auf einer bereits bestehenden und bewilligten Zufahrt in eine öffentliche Strasse, liegt darin eine bewilligungspflichtige Änderung der bestehenden Zufahrt im Sinn von Art. 63 Abs. 1 Bst. a StrG (Erw. 3.1.5).**

BDE 2020 Nr. 18 finden Sie im angehängten PDF-Dokument



19-8537

## Entscheid Nr. 18/2020 vom 12. März 2020

---

Rekurrentin

**A.**\_\_\_\_  
vertreten durch lic.iur. Urs Pfister, Rechtsanwalt, Museumstrasse 35,  
9000 St.Gallen

gegen

---

Vorinstanz

**Z.**\_\_\_\_ (Entscheid vom 22. Oktober 2019)

---

Rekursgegner 1

**B.**\_\_\_\_

Rekursgegnerin 2

**C.**\_\_\_\_

Rekursgegnerin 3

**D.**\_\_\_\_  
vertreten durch Dr. Roman Bögli, Rechtsanwalt, Toggenburger-  
strasse 31, 9532 Rickenbach

Rekursgegnerin 4

**E.**\_\_\_\_  
vertreten durch lic.iur. Walter Wagner, Rechtsanwalt, Poststrasse 23,  
9001 St.Gallen

---

Betreff

Baugesuch (Umnutzung Ladengeschäft mit baulichen Anpassungen  
im Einkaufszentrum W.\_\_\_\_)



## Sachverhalt

### A.

Die F.\_\_\_\_, X.\_\_\_\_, ist Eigentümerin der Grundstücke Nrn. 001 und 002, Grundbuch Y.\_\_\_\_, an der M.\_\_\_\_strasse in Y.\_\_\_\_. Die Grundstücke sind im Wesentlichen mit dem Einkaufszentrum W.\_\_\_\_ samt oberirdischer Parkieranlage überbaut und liegen gemäss geltendem Zonenplan der Stadt Y.\_\_\_\_ vom 25. Februar 1980 in der Gewerbe-Industriezone (GI A).

### B.

a) Mit Baugesuch Nr. 15030 vom 21. Februar 2019 beantragte die A.\_\_\_\_, Y.\_\_\_\_, bei der Z.\_\_\_\_ die Baubewilligung für die Umnutzung einer bestehenden Ladenfläche im Einkaufszentrum W.\_\_\_\_ in ein Verkaufsgeschäft für Lebensmittel. Nach den Plänen ist vorgesehen, in der nordwestlichen Ecke des Einkaufszentrums die ehemalige 880 m<sup>2</sup> grosse Ladenfläche eines Modegeschäfts in eine rund 650 m<sup>2</sup> grosse G.\_\_\_\_-Verkaufsfläche und eine etwa 230 m<sup>2</sup> grosse Lagerfläche umzubauen. Die Anlieferung soll am nördlichen Ende der Nordwestfassade platziert und von den bestehenden 163 Parkplätzen für Personwagen sollen auf den Grundstücken Nrn. 001 und 002 fünf Parkplätze umplatziert werden.

b) Innert der Auflagefrist vom 7. bis 20. März 2019 erhoben der B.\_\_\_\_, W.\_\_\_\_ (Eigentümer von Grundstück Nr. 003), die C.\_\_\_\_, Y.\_\_\_\_ (Eigentümerin von Grundstück Nr. 004), die E.\_\_\_\_, Y.\_\_\_\_ (Eigentümerin von Grundstück Nr. 005), und die D.\_\_\_\_, V.\_\_\_\_ (Betreiberin der Tankstelle Vers.-Nr. 006 auf Grundstück Nr. 002), letztere vertreten durch Dr. Roman Bögli, Rechtsanwalt, Rickenbach, jeweils für sich Einsprache gegen das Bauvorhaben. Die Einsprecher rügten zusammenfassend eine ungenügende Erschliessungssituation, fehlende Abstellplätze für die geplante, kundenintensivere Nutzung sowie Lärm- und Lichtimmissionen für das nördlich angrenzende Flachmoor.

c) Am 22. Oktober 2019 fasste die Z.\_\_\_\_ folgenden Beschluss:

1. Die folgenden öffentlich-rechtlichen Einsprachen werden gutgeheissen:
  - 1.1. B.\_\_\_\_, W.\_\_\_\_;
  - 1.2. C.\_\_\_\_, Y.\_\_\_\_;
  - 1.3. D.\_\_\_\_, V.\_\_\_\_;
  - 1.4. E.\_\_\_\_, Y.\_\_\_\_.
2. Das Baugesuch der A.\_\_\_\_, Y.\_\_\_\_, für Umnutzung Ladenfläche im Einkaufszentrum W.\_\_\_\_ auf den Grundstücken Nrn. 001 und 002 wird abgewiesen.
3. (ausseramtliche Entschädigung)



#### 4. (Gebühr)

Zur Begründung wurde ausgeführt, wegen der geplanten verkehrsinintensiveren Nutzung wären zwischen 44 und 103 zusätzliche Parkplätze erforderlich. Diese würden im Baugesuch nicht ausgewiesen, weshalb die Bewilligung zu verweigern sei. Zudem sei die Erschliessung für die Lastwagenanlieferung innerhalb der Parkieranlage nicht optimal gelöst. Das kantonale Tiefbauamt (TBA) halte in seiner Stellungnahme vom 19. Juni 2019 ausserdem fest, das Baugesuch solle nicht bewilligt werden, weil es Mehrverkehr auslöse und dadurch den westlich gelegenen Strassenknoten M.\_\_\_\_strasse/Autobahnzubringer noch mehr überlaste.

#### C.

Gegen diesen Beschluss erhob die A.\_\_\_\_, vertreten durch lic.iur. Urs Pfister, Rechtsanwalt, St.Gallen, am 5. November 2019 Rekurs beim Baudepartement mit folgenden Anträgen:

1. Der Entscheid der Z.\_\_\_\_ vom 22. Oktober 2019 (Nr. 253) über das Baugesuch Nr. 15'030 sei aufzuheben.
2. Sofern die Rekursinstanz den Entscheid der Z.\_\_\_\_ im Rahmen des Rekursverfahrens in Anwendung von Art. 56 VRP nicht richtigstellen kann, sei die Angelegenheit im Sinn der nachfolgenden Ausführungen an die Vorinstanz zurückzuweisen,
  - zur Erteilung der Baubewilligung unter den üblichen Bedingungen und Auflagen;
  - zur Abweisung der vier Einsprachen, soweit diese im Sinn der nachfolgenden Ausführungen als öffentlich-rechtliche Einsprachen gemäss Art. 153 PBG zu betrachten sind (...);
  - zur Abweisung der vier Einsprachen, soweit diese im Sinn der nachfolgenden Ausführungen als privatrechtliche Einsprachen gemäss Art. 154 PBG zu betrachten sind (...);
  - zur Fristansetzung für die Einsprachen gemäss Art. 155 Abs. 2 PBG, soweit diese im Sinn der nachfolgenden Ausführungen als privatrechtlich zu qualifizieren sind.
3. Es sei festzustellen, dass die Maximalfristen für die Behandlung des Baugesuchs durch die Vorinstanz überschritten wurden und somit der Tatbestand der Rechtsverweigerung erfüllt ist.
4. Unter Kosten- und Entschädigungsfolge.



Zur Begründung wird ausgeführt, der angefochtene Gesamtentscheid sei unvollständig, weil es die Vorinstanz unterlassen habe, über die privatrechtlichen Einsprachen zu entscheiden. In materieller Hinsicht wird vorgebracht, auf dem Areal befänden sich heute 163 Parkplätze. Diese Zahl genüge, wie sich aus der im Zusammenhang mit dem Baugesuch erstellten verkehrstechnischen Beurteilung der H.\_\_\_\_, U.\_\_\_\_ (im Folgenden Beurteilung BR-P), vom 21. Februar 2019 ergebe. Die Vorinstanz habe in der Folge von der I.\_\_\_\_, T.\_\_\_\_ (im Folgenden Beurteilung I.\_\_\_\_), am 14. Juni 2019 eine Oberexpertise zur Frage der Parkplatzzahl und der Schleppkurven erstellen lassen. Die Beurteilung I.\_\_\_\_ komme ebenfalls zum Ergebnis, dass die Berechnung der Parkplätze richtig erfolgt sei und 163 Parkplätze genügten. Folglich sei die Behauptung der Vorinstanz in der angefochtenen Verfügung, es seien zwischen 44 und 103 zusätzliche Parkplätze für das Bauvorhaben notwendig, falsch. Die Begründung, die Warenanlieferung sei nicht optimal, sei genauso wenig ein tauglicher Grund, die Baubewilligung zu verweigern, wie die blosser Behauptung, das Vorhaben löse Mehrverkehr aus und führe zu einer Überlastung der Kantonsstrasse. Das TBA habe in seiner Stellungnahme vom 19. Juni 2019 ausdrücklich ausgeführt, dass kein bewilligungspflichtiger Tatbestand im Sinn von Art. 63 Abs. 1 des Strassengesetzes (sGS 732.1; abgekürzt StrG) vorliege, und die Rekurrentin habe aufgezeigt, dass die umstrittene Umnutzung nur eine untergeordnete Zusatzbelastung für das Kantonsstrassennetz zur Folge haben werde. Im Weiteren habe die Vorinstanz eine Rechtsverweigerung begangen, indem sie sich nicht an die vorgegebenen Verfahrensfristen gehalten und 34 Wochen (anstelle von 14 bis 15 Wochen) für die Baugesuchsbehandlung benötigt habe. Diese Verfahrensverzögerung sei von der Rekursinstanz festzustellen; die Feststellung bilde die Basis für eine anschliessende Schadenersatzklage.

**D.**

**a)** Mit Eingabe vom 26. November 2019 beantragt die Vorinstanz – unter Verzicht auf eine Vernehmlassung – den Rekurs abzuweisen.

**b)** Mit Vernehmlassung vom 29. November 2019 stellt die Rekursgegnerin 4, vertreten durch lic.iur. Walter Wagner, Rechtsanwalt, St.Gallen, das Begehren, den Rekurs unter Kostenfolge abzuweisen. Zur Begründung wird geltend gemacht, die geplante Umnutzung führe zu einem Mehrbedarf an Abstellplätzen. Auch aus der Beurteilung I.\_\_\_\_ ergebe sich ein ungenügender Parkplatzbestand für die geplante Umnutzung.

**c)** Mit Stellungnahme vom 18. Dezember 2019 beantragt die Rekursgegnerin 3 durch ihren Vertreter, den Rekurs unter Kostenfolge abzuweisen. Zur Begründung wird ausgeführt, für die geplante Umnutzung brauche es zusätzliche Parkplätze. Nach dem von der Rekursgegnerin 3 selbst in Auftrag gegebenen Gutachten der J.\_\_\_\_, S.\_\_\_\_, vom 26. März 2019 ergebe sich ein Parkplatzbedarf von mindestens 209 Abstellplätzen. Die Beurteilung I.\_\_\_\_ komme zu einem ähnlichen Ergebnis.



**d)** Mit Eingabe vom 15. Januar 2020 reicht der Vertreter der Rekurrentin unaufgefordert eine Replik zu den Stellungnahmen der Rekursgegnerinnen 3 und 4 ein, in der er anhand der Beurteilung BR-P nochmals eingehend darlegt, weshalb es keine zusätzlichen Abstellplätze braucht.

**e)** Im Amtsbericht vom 22. Januar 2020 kommt das TBA zusammenfassend zum Ergebnis, dass in der Beurteilung I.\_\_\_\_ der künftige Parkplatzbedarf mittels zweier Varianten berechnet worden sei. Variante 1 gehe von konservativen Annahmen aus und komme zu einem zusätzlichen Parkplatzbedarf von 44 bis 103 Parkplätzen. Variante 2 lägen "pragmatischere Annahmen" zugrunde, woraus ein zusätzlicher Parkplatzbedarf von minus 5 bis plus 66 Parkplätzen gegenüber dem heutigen Zustand resultiere. Auch aus Sicht des TBA ergebe sich anhand der rechnerischen Nachweise ein Mehrbedarf an Parkplätzen. Demgegenüber sei die geplante Lastwagen-Anlieferung unkritisch, da die Rückwärtsfahrt im Wesentlichen ausserhalb der Verkehrsströme des Einkaufsverkehrs erfolge. Das Zurücksetzen der Lastwagen über eine Strecke von über 50 m müsse jedoch durch eine zweite Person begleitet werden. Das umstrittene Vorhaben löse Mehrverkehr auf der Kantonsstrasse aus und mache den Bau einer Linksabbiegespur auf der Kantonsstrasse (auf das Areal des Einkaufszentrums W.\_\_\_\_) und zudem den Ausbau des Knoten M.\_\_\_\_strasse-Autobahnzubringer erforderlich.

**f)** In einer weiteren Eingabe vom 18. Februar 2020 bringt der Vertreter der Rekurrentin vor, die Vorinstanz behandle sie im Unterschied zu verschiedenen anderen Betrieben an der M.\_\_\_\_strasse rechtsgleich.

**g)** Am 18. Februar 2020 reicht auch der Vertreter der Rekursgegnerin 3 eine zusätzliche Eingabe ein.

**h)** Mit Schreiben vom 4. März 2020 zieht der Vertreter der Rekurrentin den Antrag 3 (Feststellungsbegehren) der Rekurseingabe vom 5. November 2019 zurück.

## **Erwägungen**

### **1.**

**1.1** Die Zuständigkeit des Baudepartementes ergibt sich aus Art. 43<sup>bis</sup> des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1; abgekürzt VRP).

**1.2** Die Frist- und Formerfordernisse von Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 VRP sind erfüllt.

**1.3** Am 1. Oktober 2017 ist das Planungs- und Baugesetz (sGS 731.1; abgekürzt PBG) in Kraft getreten und das Baugesetz vom



6. Juni 1972 (nGS 8, 134; abgekürzt BauG) aufgehoben worden (Art. 172 Bst. a PBG). Die neuen Regelungen im PBG finden allerdings in der Regel auf Baugesuche erst dann Anwendung, wenn die kommunalen Rahmennutzungspläne revidiert und in Kraft gesetzt sind. Mithin sind – soweit vorliegend überhaupt relevant – weiterhin das BauG und das entsprechende Baureglement anwendbar, mit Ausnahme der gemäss Anhang zum Kreisschreiben „Übergangsrechtliche Bestimmungen im PBG“ vom 8. März 2017 (Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2017/I/1) als unmittelbar anwendbar erklärten Bestimmungen.

**1.4** Umstritten ist die Rekursberechtigung der Rekurrentin einzig hinsichtlich der Rüge, die angefochtene Verfügung sei unvollständig, weil die Vorinstanz sämtliche Einsprachen ausschliesslich als öffentlich-rechtlich qualifiziert und sie auch nur als öffentlich-rechtliche Einsprachen behandelt und gutgeheissen habe. Über die privatrechtlichen Einsprachen habe sie jedoch nicht entschieden, weshalb das von der Rekursinstanz noch nachzuholen oder aber die Angelegenheit zur Behandlung der privatrechtlichen Einsprache an die Vorinstanz zurückzuweisen sei. Die Rekursgegnerin 4 ist der Ansicht, die Rekurrentin sei nicht berechtigt, einen solchen – sie nicht betreffenden – Mangel bei der Einsprachebehandlung zu rügen.

**1.4.1** Nach Art. 45 Abs. 1 VRP ist zur Erhebung eines Rekurses berechtigt, wer an der Änderung oder Aufhebung der Verfügung oder des Entscheids ein eigenes schutzwürdiges Interesse dartut. Schutzwürdig ist es, wenn der Betroffene rechtlich geschützte Interessen geltend macht oder wenn eine Verfügung oder ein Entscheid seine tatsächliche Interessenlage mehr berührt als irgendeinen Dritten oder die Allgemeinheit (CAVELTI/VÖGELI, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St.Gallen, St.Gallen 2003, Rz. 390 mit Hinweisen). Das schutzwürdige Interesse besteht im praktischen Nutzen, den ein erfolgreich geführtes Rechtsmittel dem Betroffenen in seiner rechtlichen oder tatsächlichen Situation einträgt, bzw. in der Abwendung materieller, ideeller oder sonstiger Nachteile, den ein Bestand der angefochtenen Verfügung oder des Entscheids mit sich bringen würde (CAVELTI/VÖGELI, a.a.O., Rz. 391; Urteil des Bundesgerichtes 1C\_475/2019 vom 29. Januar 2020 Erw. 3.3.2 mit Hinweisen).

**1.4.2** Nach Art. 154 Abs. 1 und 2 PBG sind privatrechtliche Einsprachen gegen die Erstellung von Bauten und Anlagen, soweit der Tatbestand einer übermässigen Einwirkung gemäss Art. 684 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (SR 210; abgekürzt ZGB) streitig ist, im öffentlich-rechtlichen Verfahren zu entscheiden. Gleichzeitig mit dem Entscheid über die Baubewilligung ist in einer gesonderten Verfügung über die privatrechtliche Einsprache gemäss Art. 684 ZGB zu entscheiden (Art. 157 Abs. 2 PBG). Öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Immissionsschutz bestehen an sich selbständig nebeneinander und wären grundsätzlich in getrennten Verfahren geltend zu machen. Nach st.gallischem Baurecht sind jedoch beide Belange im Baubewil-



ligungsverfahren vereinigt. Verlangt wird insbesondere, dass die Baubewilligungsbehörde über beide Ansprüche gleichzeitig entscheidet. Unterbleibt der Entscheid über die privatrechtliche Einsprache nach Art. 684 ZGB bei der Beurteilung des Baugesuchs, liegt nach ständiger Praxis eine unvollständige Verfügung vor (Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2005/I/5; 2002/I/1; 2000/II/18; BDE Nr. 77/2010 vom 23. Dezember 2010 Erw. 2, BDE Nr. 55/2019 vom 23. September 2019 Erw. 4).

**1.4.3** Die Rekurrentin wäre nach dem Gesagten also vorliegend direkt betroffen, wenn die Vorinstanz tatsächlich nicht gleichzeitig mit dem Baugesuch über privatrechtliche Einsprachen nach Art. 684 ZGB entschieden hätte. Diesfalls läge kein vollständiger Entscheid vor, der materiell von den Rekurs- oder Beschwerdeinstanzen überprüft werden könnte; stattdessen müsste die Streitsache nochmals zu neuer Entscheidung über die privatrechtlichen Einsprachen an die Vorinstanz zurückgewiesen werden. Darin läge eine erhebliche Verzögerung des Baubewilligungs- und Rechtsmittelverfahrens, was wiederum die Rekurrentin in eigenen schutzwürdigen Interessen berührte.

**1.5** Die – ansonsten unbestrittene – Rekursberechtigung ist somit auch hinsichtlich der Rüge, die angefochtene Verfügung sei mangels Entscheid über die privatrechtlichen Einsprachen unvollständig, gegeben (Art. 45 VRP). Auf den Rekurs ist einzutreten.

## **2.**

Im Folgenden ist deshalb vorab zu prüfen, ob es die Vorinstanz tatsächlich versäumt hat, im Rahmen der Baugesuchsbehandlung über privatrechtliche Einsprachen nach Art. 684 ZGB zu entscheiden bzw. die übrigen, nicht auf Art. 684 ZGB beruhenden privatrechtlichen Einsprachen auf den Zivilrechtsweg zu verweisen.

**2.1** Die Rekurrentin rügt, einzig die Einsprache der Rekursgegnerin 3 sei als öffentlich-rechtliche Einsprache deklariert gewesen. Der Rekursgegner 1 habe hingegen ausdrücklich eine privatrechtliche Einsprache nach Art. 684 ZGB erhoben, die folglich nach Art. 154 PBG von der Vorinstanz zu behandeln gewesen wäre. Die Eingabe der Rekursgegnerin 2 sei demgegenüber – genauso wie die Eingabe der Rekursgegnerin 4 – eine (übrige) privatrechtliche Einsprache, die nach Art. 155 PBG auf den Zivilrechtsweg zu verweisen gewesen wäre. Der Rekursgegner 1 und die Rekursgegnerin 2 haben sich am Rekursverfahren nicht beteiligt und nicht zu diesen Einwänden Stellung genommen. Die Rekursgegnerin 4 bringt in ihrer Rekursvernehmlassung dagegen vor, sie habe eine öffentlich-rechtliche Einsprache erhoben.

**2.1.1** Das Planungs- und Baugesetz gibt – wie oben unter Erw. 1.4.2 bereits aufgezeigt – die Möglichkeit, gegen ein Bauvorhaben innert der Auflagefrist öffentlich- und/oder privatrechtliche Einsprache zu erheben. Der Entscheid über die Art der Einsprache – und in Bezug auf die privatrechtliche Einsprache auch über die Frage, ob eine letztlich vom Zivilgericht zu entscheidende Einsprache nach Art. 155 PBG oder aber



eine nach Art. 154 PBG im öffentlich-rechtlichen Verfahren zu behandelnde übermässige Einwirkung gemäss Art. 684 ZGB geltend gemacht wird – ist von den Einspracheberechtigten zu entscheiden. Auf die von ihnen gewählte Bezeichnung der Einsprache sind sie grundsätzlich zu behaften.

**2.1.2** Vorliegend hat der Rekursgegner 1 seine "Baueinsprache" vom 19. März 2019 ausdrücklich als „privatrechtliche Einsprache“ bezeichnet und damit wie auch in der Begründung zum Ausdruck gebracht, dass er das Bauvorhaben aus Gründen des zivilrechtlichen Immissionsschutzes ("zu erwartende zusätzliche Verschmutzung [des unmittelbar angrenzenden Flachmoors] mit Abfall, Lärm und Licht") für nicht bzw. nicht ohne zusätzliche Auflagen bewilligungsfähig hält.

**2.1.3** Die Einsprache der Rekursgegnerin 2 vom 19. März 2019 ist weder als öffentlich-rechtlich, noch als privatrechtlich bezeichnet. Aus der zugehörigen Kurzbegründung lässt sich nicht ableiten, ob die Einsprache ausschliesslich öffentlich-rechtlichen Charakter haben sollte. Eine Frist zur Einspracheergänzung wurde der Rekursgegnerin 2 von der Vorinstanz allerdings nicht angesetzt.

**2.1.4** Aus der Einspracheerklärung der Rekursgegnerin 4 vom 20. März 2019 und der am 3. April 2019 nachgereichten Einspracheergänzung lässt sich nicht zweifelsfrei schliessen, ob die Einsprache ausschliesslich öffentlich-rechtlichen Charakter haben sollte. Sicher ist lediglich, wie der Vertreter der Rekursgegnerin 4 mit Vernehmlassung vom 29. November 2019 vorbringt, dass diese Einsprache – zumindest teilweise – öffentlich-rechtlicher Natur war. Im Weiteren bezog sich die Einsprachebegründung aber auch auf ein bestehendes privates Fahrwegrecht, das durch das Bauvorhaben offenbar massiv beeinträchtigt würde.

**2.2** Zusammenfassend ergibt sich, dass zumindest der Rekursgegner 1 eine privatrechtliche Einsprache nach Art. 684 ZGB eingereicht hatte, über die nach Art. 154 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 157 Abs. 2 PBG gleichzeitig mit dem Entscheid über die Baubewilligung zu entscheiden gewesen wäre. Die Vorinstanz hat diese Einsprache jedoch fälschlicherweise als öffentlich-rechtlich qualifiziert und deshalb nicht über die privatrechtliche Einsprache entschieden. Bei den Einsprachen der Rekursgegnerinnen 2 und 4 hat es die Vorinstanz unterlassen zu prüfen, ob öffentlich-rechtliche und/oder privatrechtliche Einsprachen vorliegen; stattdessen wurden beide Einsprachen ohne jede weitere Begründung nur als öffentlich-rechtlich beurteilt. Dadurch wurde es auch unterlassen zu prüfen, ob privatrechtliche Einsprachen vorliegen, die sich auf Art. 684 ZGB stützen (und damit gleichzeitig mit dem Entscheid über das Baugesuch zu entscheiden gewesen wären) oder solche, die ausserhalb von Art. 684 ZGB liegen und deshalb auf den Zivilrechtsweg zu verweisen gewesen wären. In der Unterlassung, gleichzeitig mit dem Entscheid über die Baubewilligung nicht nur über die öffentlich-rechtlichen, sondern auch über die privatrechtlichen Ein-



sprachen nach Art. 684 ZGB zu entscheiden bzw. die übrigen privatrechtlichen Einsprachen auf den Zivilrechtsweg zu verweisen, liegt eine Verletzung des Gebots zur gleichzeitigen Behandlung von Baugesuch und Einsprachen (Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2005/I/5; BDE Nr. 55/2019 vom 23. September 2019 Erw. 4). Der angefochtene Entscheid vom 22. Oktober 2019 ist damit unvollständig, weil zumindest die privatrechtliche Einsprache des Rekursgegners 1 noch als hängig zu betrachten ist. Allein schon aus diesem Grund ist der Rekurs gutzuheissen und die Streitsache zur noch erforderlichen Qualifizierung der Einsprachen und zur neuen Entscheidung über die Einsprachen an die Vorinstanz zurückzuweisen.

### **3.**

Wie die nachfolgenden Erwägungen zeigen, weist der angefochtene Entscheid weitere Mängel auf, die vor der neuerlichen Entscheidung über die Einsprachen behoben werden müssen.

**3.1** Es fällt auf, dass die Vorinstanz die nachgesuchte Baubewilligung in erster Linie deshalb verweigert hat, weil die umstrittene Nutzung angeblich verkehrsintensiver sei und zusätzliche Parkplätze erfordere.

**3.1.1** Nachdem die Bestimmungen von Art. 69 f. PBG betreffend die Erstellung von Abstellplätzen nicht direkt anwendbar sind (vgl. oben Erw. 1.3) und deshalb in diesem Verfahren nicht zur Anwendung kommen, ist für die Frage der Parkplatzerstellungspflicht auf die Bestimmungen des Baugesetzes abzustellen. Nach Art. 72 Abs. 1 BauG kann der Bauherr bei Neuerstellung, Zweckänderung oder Erweiterung von Bauten und Anlagen zur Schaffung von Abstellflächen für Motorfahrzeuge verpflichtet werden. Lassen die örtlichen Verhältnisse die Erstellung der erforderlichen Anzahl Parkplätze nicht zu oder erweisen sich die Kosten als unzumutbar, hat der Pflichtige gemäss Art. 72<sup>ter</sup> BauG in angemessener Nähe Ersatz zu beschaffen oder eine angemessene Ersatzabgabe zu leisten.

**3.1.2** Die kommunale Baubewilligungsbehörde hat nach Eingang eines Baugesuchs anhand der massgebenden Vorschriften (in der Regel Baureglement, Parkplatzreglement oder Normen des Schweizerischen Verbands der Strassen- und Verkehrsfachleute [VSS]) zu eruiieren, wie viele Abstellflächen das geplante Bauvorhaben erfordert. Betrifft das Vorhaben nicht einen Neubau, sondern (nur) eine Zweckänderung oder Erweiterung, hat sich die Pflicht zur Schaffung von Abstellflächen auf den Mehrbedarf zu beschränken (Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2004/II/20; vgl. dazu neu auch Art. 69 Abs. 1 zweiter Satz PBG). Der Bauherr kann mithin nur dann zur Schaffung von Abstellflächen verpflichtet werden, wenn der Bedarf an Parkplätzen nach der Umgestaltung grösser ist als zuvor. Sieht das Baugesuch weniger Parkplätze vor als von der Gemeinde ermittelt, ist zu prüfen, ob der Baugesuchsteller auf seinem Baugrundstück noch weitere Abstellflächen für Motorfahrzeuge erstellen könnte. Wenn auf



dem Baugrundstück aus objektiven Gründen keine weiteren Parkplätze erstellt werden können oder sich die Kosten als unzumutbar erweisen, ist weiter zu prüfen, ob der Baugesuchsteller entsprechende Abstellflächen in angemessener Nähe beschaffen kann (Art. 72<sup>ter</sup> BauG). Die Baubewilligungsbehörde hat den Baugesuchsteller in der Regel auf die Möglichkeit eines solchen Realersatzes aufmerksam zu machen. Kann der Baugesuchsteller keine Ersatzparkplätze beschaffen, ist ihm die Baubewilligung grundsätzlich mit Vorbehalt der Ersatzabgabe zu erteilen, es sei denn, es lägen andere Bauhindernisse oder Verkehrserschwernisse im Sinn von Art. 72 Abs. 2 BauG vor (Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2004/II/20).

**3.1.3** Vorliegend hat die Rekurrentin zusammen mit ihrem Baugesuch die Beurteilung BR-P eingereicht, die den Parkplatzbedarf und die Parkplatzauslastung des Einkaufszentrums W.\_\_\_\_ anhand verschiedener Varianten überprüfte. Die Beurteilung BR-P kommt auf Basis der vorliegend unbestritten anwendbaren VSS-Norm 640 281 zusammenfassend zum Ergebnis, dass für das Einkaufszentrum heute (also bei derzeit noch leerstehendem Verkaufsladen) ein reduzierter Parkplatzbedarf zwischen 120 bis 172 Parkplätzen besteht und die Parkplatzauslastung mit den vorhandenen 163 Parkplätzen derzeit bei rund 61 Prozent liegt. Für den Ausgangszustand AZo (die umstrittene Ladenfläche würde weiter wie bisher bewilligt genutzt) wird ein reduzierter Parkplatzbedarf zwischen 144 bis 206 Parkplätzen und eine Parkplatzauslastung (mit den vorhandenen 163 Parkplätzen) von 73 Prozent errechnet. Und für den Ausgangszustand AZm (die umstrittene Ladenfläche würde als G.\_\_\_\_-Verkaufsgeschäft genutzt) kommt die Beurteilung BR-P zu einem reduzierten Parkplatzbedarf zwischen 156 bis 224 Parkplätzen und eine Parkplatzauslastung (mit den vorhandenen 163 Parkplätzen) von 80 Prozent. Zusammenfassend kommt die Beurteilung BR-P zum Ergebnis, dass die bereits bestehenden 163 Parkplätze im Bereich der Norm (zwischen 159 und 224) lägen. Zwar erhöhe sich die bewilligte Parkplatzauslastung durch die neue Nutzung von 73 Prozent auf 80 Prozent. Das sei jedoch auch im jahreszeitlichen Verlauf ausreichend und ein Überhang des Parkplatzangebots sei aus Umweltgründen ohnehin nicht erwünscht.

Die von der Vorinstanz in Auftrag gegebene Beurteilung I.\_\_\_\_ untersucht demgegenüber zwei Varianten. Der Variante 1 wurden konservative Annahmen zugrunde gelegt; sie gelangt zu einem aus dem Bauvorhaben resultierenden Parkplatz-Mehrbedarf von 44 bis 103 Parkplätzen. Variante 2 dagegen überprüft die Beurteilung BR-P und errechnet für den Ausgangszustand AZm einen – der Beurteilung BR-P ähnlichen – Parkplatzbedarf von 158 bis 229 Parkplätzen. Die Beurteilung I.\_\_\_\_ erklärt in der Rubrik "Möglicher Lösungsansatz", dass gemäss VSS-Norm das Parkplatzangebot in der Regel nicht auf Spitzentage ausgerichtet werden solle. Ob vorliegend Schwankungen vorhanden seien und wie stark diese ausfielen, könne anhand der vorhandenen Unterlagen nicht beurteilt werden. Es werde deshalb empfohlen, anhand von zusätzlichen Verkehrserhebungen, Umsatzzahlen und



Überlegungen, welche Spitzentage betroffen seien, auch die temporäre Nutzung von Industrie- und Gewerbeparkplätzen in der nahen Umgebung zu prüfen.

**3.1.4** Nach Art. 44 Abs. 3 des Baureglements der Stadt Y.\_\_\_\_ vom 30. Mai 1994 sind bei Bauten mit gewerblicher Nutzung für Anlage und Anzahl von Abstellplätzen die VSS-Normen wegleitend. Die Vorinstanz führte im angefochtenen Entscheid aus, dass sie für die Ermittlung der erforderlichen Parkplatzzahl die VSS-Norm 640 281 anwende; daraus ergebe sich wegen der geplanten verkehrsintensiveren Nutzung ein Mehrbedarf von 44 bis 103 Parkplätzen. Diese zusätzlichen Parkplätze würden im Baugesuch nicht ausgewiesen; folglich sei die Bewilligung zu verweigern. Mit den Beurteilungen BR-P und I.\_\_\_\_ hat sich die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid mit keinem Wort auseinandergesetzt. Aus der Beurteilung I.\_\_\_\_ wurde zwar die auf konservativen Annahmen beruhende Variante 1 übernommen. Warum die Vorinstanz auf diese Variante abstellte und nicht auf die Variante gemäss Beurteilung BR-P, die immerhin dem zu beurteilenden Baugesuch zugrunde lag, wurde genauso wenig erläutert wie der Grund, weshalb von zusätzlichen Sachverhaltsabklärungen, wie in der Beurteilung I.\_\_\_\_ empfohlen, Abstand genommen wurde. Art. 12 Abs. 1 VRP schreibt allerdings vor, dass die Behörde oder das von ihr beauftragte Verwaltungsorgan den Sachverhalt und die Beweise von Amtes wegen durch Befragen von Beteiligten, Auskunftspersonen und Zeugen, durch Beizug von Urkunden, Amtsberichten und Sachverständigen, durch Augenschein oder auf andere geeignete Weise zu ermitteln hat. Dieser gesetzlichen Vorgabe ist die Vorinstanz mit ihrem Vorgehen nicht nachgekommen. Es reicht nicht aus, im angefochtenen Entscheid lediglich zu behaupten, es fehlten 44 bis 103 Parkplätze. Für eine solche Behauptung ist eine nachvollziehbare und im Rechtsmittelverfahren überprüfbare Begründung erforderlich; diese blieb die Vorinstanz jedoch schuldig.

**3.1.5** Ähnlich verhält es sich mit dem zusätzlichen Argument der Vorinstanz, die Umnutzung löse gemäss Stellungnahme des TBA vom 19. Juni 2019 Mehrverkehr auf der Kantonsstrasse aus, der den bereits überlasteten Strassenknoten M.\_\_\_\_strasse/Autobahnzubringer noch mehr überlaste. Nach der Stellungnahme des TBA dürfe deshalb die Baubewilligung nicht erteilt werden. Abgesehen davon, dass sich aus dem angefochtenen Entscheid weder ergibt, ob und wieviel Mehrverkehr aus dem umstrittenen Bauvorhaben resultiert, noch, wie stark die M.\_\_\_\_strasse heute bereits überlastet ist bzw. zusätzlich belastet würde, ist die Begründung auch widersprüchlich. Sollte es zutreffen, dass die geplante Umnutzung zu zusätzlichem Verkehr zum und aus dem Areal führt, wäre dieser Mehrverkehr vorab zu quantifizieren und zu dem bereits bewilligten Verkehrsaufkommen aus dem Einkaufszentrum W.\_\_\_\_ (Ausgangszustand AZo) in Relation zu setzen. Ergäbe sich dabei, dass die geplante Umnutzung tatsächlich zu relevantem Mehrverkehr zum und vom Einkaufszentrum führte, resultierte daraus eine bewilligungspflichtige Änderung einer bestehenden Zufahrt im Sinn von Art. 63 Abs. 1 Bst. a StrG. Nach dieser Bestimmung bedürfen



Bau oder Änderung von Zufahrten der Bewilligung; für diese wäre vorliegend aber nicht die Vorinstanz, sondern – weil es sich um eine Zufahrt in eine Kantonsstrasse handelt – ausschliesslich das TBA zuständig. Aus der Stellungnahme des TBA vom 19. Juni 2019 ergibt sich nun aber, dass sich dieses nicht für zuständig erachtete, woraus umgekehrt wohl abgeleitet werden muss, dass das TBA nicht davon ausging, es liege eine bewilligungspflichtige Änderung einer bestehenden Zufahrt im Sinn von Art. 63 Abs. 1 Bst. a StrG vor. Daraus müsste dann im Gegenzug gefolgert werden, das Vorhaben führe nicht zu relevantem Mehrverkehr und damit auch nicht zu einer Überlastung der Kantonsstrasse (vgl. dazu das Urteil des Bundesgerichtes 1C\_178/2014 vom 2. Mai 2016 Erw. 3).

**3.2** Alles in allem zeigt sich somit, dass die Vorinstanz im Rahmen der ihr obliegenden Sachverhaltsermittlung von Amtes wegen verpflichtet gewesen wäre, zusätzliche Abklärungen hinsichtlich des Parkplatzbedarfs und der zu erwartenden zusätzlichen Verkehrsbelastung vorzunehmen. Die Vorinstanz hat die Baubewilligung auch verweigert, ohne – wie oben unter Erw. 3.1.2 beschrieben – zu prüfen, ob auf dem Areal des Einkaufszentrums durch Umplatzierungen zusätzliche Parkplätze geschaffen werden könnten oder Realersatz oder gar der Vorbehalt einer Ersatzabgabe möglich gewesen wären. Auch diese Mängel rechtfertigen es somit, den angefochtenen Entscheid aufzuheben und die Streitsache zur Abklärung des Sachverhalts und neuer Entscheidung an die Vorinstanz zurückzuweisen.

#### **4.**

Bei diesem Ergebnis bräuchte auf weitere Rügen an sich nicht mehr eingegangen zu werden. Aus verfahrensökonomischen Gründen ist es aber zumindest angezeigt, darauf hinzuweisen, dass die bestehende Erschliessungsstrasse für die Grundstücke Nrn. 001 und 004 heute noch als Privatstrasse ausgestaltet ist; die Fahrberechtigung ist nur mit Dienstbarkeiten geregelt, weshalb im vorliegenden Verfahren von der Rekursgegnerin 4 auch Einwände bezüglich der Fahrberechtigung erhoben wurden. Eine solche, über zwei Grundstücke führende und beide Grundstücke erschliessende Zufahrt ist gemäss Praxis des Baudepartementes stets als Feinerschliessungsanlage zu betrachten, weshalb sie nach Art. 8 StrG als öffentliche Gemeindestrasse gewidmet sein müsste.

#### **5.**

Zusammenfassend ergibt sich somit, dass der angefochtene Entscheid der Vorinstanz vom 22. Oktober 2019 unvollständig ist. Der Rekurs ist deshalb im Sinn der Erwägungen gutzuheissen.

#### **6.**

**6.1** Nach Art. 95 Abs. 1 VRP hat in Streitigkeiten jener Beteiligte die Kosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden. Nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtes unterscheiden sich Bauprozesse, an denen Bauherr und Baueinsprecher



mit einem direkten Interesse am Prozessausgang teilnehmen, grundsätzlich nicht von den Verfahren vor Zivilgerichten. Die Prozesskosten werden deshalb in diesen Fällen jeweils in der Regel nicht dem Gemeinwesen, sondern den beteiligten Privaten aufgelegt (VerwGE vom 16. November 1998 i.S. E.D.). Indessen ist zu beachten, dass das Erfolgsprinzip in gewissen, vom Gesetz ausdrücklich geregelten Fällen durch das Verursacherprinzip durchbrochen wird (VerwGE vom 17. August 1999 i.S. H.S.). So gehen unter anderem Kosten, die ein Verfahrensbeteiligter durch Verletzung wesentlicher Verfahrensvorschriften verursacht hat, unabhängig vom Prozessausgang zu dessen Lasten (Art. 95 Abs. 2 VRP). Über Einsprachen nicht oder nicht vollständig zu entscheiden, kommt einer Verletzung elementarer Verfahrensvorschriften gleich. Es rechtfertigt sich deshalb, die amtlichen Kosten der Politischen Gemeinde Y.\_\_\_\_ aufzuerlegen und – wie es in solchen Fällen der Praxis des Baudepartementes entspricht (BDE Nr. 55/2019 vom 23. September 2019 Erw. 6.1 mit Hinweisen) – auf die Erhebung nicht zu verzichten. Die Entscheidunggebühr beträgt Fr. 3'000.– (Nr. 20.13.01 des Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung, sGS 821.5).

**6.2** Der vom Vertreter der Rekurrentin am 5. November 2019 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– ist zurück zu erstatten.

## **7.**

Die Rekurrentin sowie die Rekursgegnerinnen 3 und 4 stellen Begehren um Ersatz der ausseramtlichen Kosten.

**7.1** Im Rekursverfahren werden ausseramtliche Kosten entschädigt, soweit sie auf Grund der Sach- und Rechtslage notwendig und angemessen erscheinen (Art. 98 Abs. 2 VRP). Die ausseramtliche Entschädigung wird den am Verfahren Beteiligten nach Obsiegen und Unterliegen auferlegt (Art. 98<sup>bis</sup> VRP). Die Vorschriften der Schweizerischen Zivilprozessordnung (SR 272) finden sachgemäss Anwendung (Art. 98<sup>ter</sup> VRP).

**7.2** Da die Rekursgegnerinnen mit ihren Anträgen unterliegt, haben sie von vornherein keinen Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung. Ihre Begehren sind deshalb abzuweisen.

**7.3** Die Rekurrentin obsiegt mit ihren Anträgen. Da das Verfahren zudem in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht Schwierigkeiten bot, die den Beizug eines Rechtsvertreters rechtfertigen, besteht grundsätzlich Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung (Art. 98<sup>bis</sup> VRP). Weil keine Kostennote vorliegt, ist die ausseramtliche Entschädigung in Anwendung von Art. 6 in Verbindung mit Art. 22 der Honorarordnung (sGS 963.75) ermessensweise auf Fr. 2'750.– festzulegen; sie ist von der Politischen Gemeinde Y.\_\_\_\_ zu bezahlen.



## Entscheid

### 1.

a) Der Rekurs der A.\_\_\_\_, Y.\_\_\_\_, wird im Sinn der Erwägungen gutgeheissen.

b) Der Entscheid der Z.\_\_\_\_ vom 22. Oktober 2019 wird aufgehoben und die Streitsache zur Abklärung des Sachverhalts und neuer Entscheidung im Sinn der Erwägungen an die Vorinstanz zurückgewiesen.

### 2.

a) Die Politische Gemeinde Y.\_\_\_\_ bezahlt eine Entscheidgebühr von Fr. 3'000.-.

b) Der am 5. November 2019 vom Vertreter der Rekurrentin geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.- wird zurückerstattet.

### 3.

a) Das Begehren der A.\_\_\_\_ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird gutgeheissen. Die Politische Gemeinde Y.\_\_\_\_ entschädigt die A.\_\_\_\_ ausseramtlich mit Fr. 2'750.-.

b) Das Begehren der D.\_\_\_\_, V.\_\_\_\_, um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird abgewiesen.

c) Das Begehren der E.\_\_\_\_, Y.\_\_\_\_, um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird abgewiesen.

Der Vorsteher

Marc Mächler  
Regierungsrat