



<b>Fall-Nr.:</b>	21-9733
<b>Stelle:</b>	Generalsekretariat Bau- und Umweltdepartement
<b>Instanz:</b>	Bau- und Umweltdepartement
<b>Publikationsdatum:</b>	22.02.2023
<b>Entscheiddatum:</b>	20.01.2023

## **BUDE 2023 Nr. 009**

**Baurecht. Art.19 Abs. 1 und Art. 22 Abs. 2 Bst. a RPG, Art. 12 und 72 Abs. 1 BauG, Art. 67 Bst. a PBG, Art. 11 StrG, Art. 25 USG, Art. 36 LSV, Art. 9 HyV. Das etwa 40 m lange Verbindungsstück zwischen der Grundstücksgrenze und der H.\_\_\_strasse stellt die Feinerschliessungsanlage im Sinn des st.gallischen Rechts dar. Inwiefern dieser Strassenabschnitt rechtlich oder tatsächlich nicht sichergestellt sein soll, ist nicht ersichtlich und wird auch nicht geltend gemacht (Erw. 6.5). Die rekurrentischen Ausführungen beziehen sich dagegen auf die grundstücksinterne Ausgestaltung der F.\_\_\_strasse. Es ist unbestritten, dass die rechtlich gesicherte und die tatsächliche Strassenführung in diesem Abschnitt auseinanderfallen. Dieser Missstand von Planung und Wirklichkeit ist zu beheben, hat aber auf die Beurteilung des vorliegenden Bauvorhabens keinen Einfluss (Erw. 6.8). Aufgrund der im Betriebskonzept vorgesehenen Massnahme sowie der Tatsache, dass die Stadt Z.\_\_\_ keine Verpflichtung zur Erstellung von Parkplätzen kennt, ist die Parkplatzsituation nicht zu beanstanden (Erw. 7.2). Der geplante Betrieb ist mit dem einer Gastwirtschaft vergleichbar, welche in der Wohn-Gewerbezone ohne Weiteres als abstrakt zonenkonform zu beurteilen ist (Erw. 8.4). Es sind aufgrund der besonderen Erfahrungswerte der Vorinstanz keine Hinweise für erheblich störende Lärmimmissionen ersichtlich. Die Vorinstanz durfte im vorliegenden Einzelfall auf die Einholung einer Lärmprognose verzichten (Erw. 9.3). Inwiefern die Anzahl der Toiletten ungenügend sein soll, macht der Rekurrent nicht geltend und ist auch nicht ersichtlich (Erw. 10). Abweisung des Rekurses. // (Dieser Entscheid wurde mit VerwGE B 2023/22 vom 18. Januar 2024 bestätigt.)**

BUDE 2023 Nr. 9 finden Sie im angehängten PDF-Dokument.



21-9733

## Entscheid Nr. 9/2023 vom 20. Januar 2023

---

Rekurrent

**A.**\_\_\_\_  
vertreten durch lic.iur. Urs Pfister, Rechtsanwalt,  
Bischofszellerstrasse 53, 9200 Gossau

gegen

---

Vorinstanz

**Baubewilligungskommission Stadt Z.**\_\_\_\_  
(Beschluss vom 1. Oktober 2021)

---

Rekursgegnerin

**B.**\_\_\_\_ **GmbH**  
vertreten durch M.A.HSG Samuel Horner, Rechtsanwalt, Rorschacher  
Strasse 107, 9000 St.Gallen

---

Betreff

Baubewilligung (Nutzungserweiterung eines Verkaufslokals für  
Veranstaltungen)

---



## Sachverhalt

### A.

a) Das C.\_\_\_\_areal erstreckt sich über die beiden Grundstücke Nrn. 001 und 002. Das Grundstück Nr. 001 steht im Eigentum der D.\_\_\_\_ AG. Der Kanton St.Gallen ist Eigentümer des Grundstücks Nr. 002. Gemäss geltendem Zonenplan der Stadt Z.\_\_\_\_ vom 15. November 2001 ist das Areal der Wohn-Gewerbezone für viergeschossige Bauten (WG4) zugewiesen. Das Areal wird von den Bahngleisen der D.\_\_\_\_ AG und den heute nicht mehr genutzten Gleisen E.\_\_\_\_ AG begrenzt. Über die Länge des Areals erstreckt sich das rund 250 m lange C.\_\_\_\_gebäude. Der Gebäudeteil Vers.-Nr. 003 liegt auf dem Grundstück des Kantons St.Gallen (Grundstück Nr. 002); Vers.-Nr. 004 auf demjenigen der D.\_\_\_\_ AG (Grundstück Nr. 001). Das Areal wird über die parallel zum C.\_\_\_\_gebäude verlaufende nicht ausparzellierte F.\_\_\_\_strasse (Gemeindestrasse 2. Klasse) erschlossen. Die Fläche vor dem C.\_\_\_\_gebäude ist grossflächig asphaltiert.

b) Das Areal wurde zu Beginn des 20. Jahrhunderts überbaut und hauptsächlich für den Umschlag von Stückgut genutzt. Die Nutzung als C.\_\_\_\_bahnhof wurde in den 1990er-Jahren allmählich aufgegeben. In den 2000er-Jahren plante die D.\_\_\_\_ AG das Gebiet zu überbauen und einer gemischten Nutzung zuzuführen. Aufgrund des geplanten Autobahnzubringers C.\_\_\_\_ wurden die Pläne der D.\_\_\_\_ AG sistiert. Als sich das Projekt Engpassbeseitigung A1 – wovon der Zubringer C.\_\_\_\_ ein Teilprojekt ist – konkretisierte, wurde der bereits erarbeitete Gestaltungsplan zurückgezogen. Die Planung des Teilprojekts "Zubringer C.\_\_\_\_" läuft derzeit. Mit einer Inbetriebnahme des Autobahnzubringers ist nach Angaben von Bund, Kanton und Stadt im Jahr 2040 zu rechnen. Vor diesem Hintergrund etablierten sich im Areal diverse Nutzungen. So befinden sich im C.\_\_\_\_gebäude eine Velowerkstatt, eine städtische Abfallsammelstelle (Nr. 32), verschiedene Musikateliers, Büros, ein Konzert- und Partylokal sowie Verkaufsgeschäfte. Der Verein «G.\_\_\_\_» etablierte seit dem Jahr 2016 weitere Zwischennutzungen im Bereich Kultur, Gastronomie und Kreativwirtschaft. Im Jahr 2019 wurde hierzu südöstlich der F.\_\_\_\_strasse ein viergeschossiger Holzmodulbau ("G.\_\_\_\_" [Vers.-Nr. 005]) errichtet. Darin befinden sich ein Restaurant, ein Yoga-Studio, diverse Büros wie auch Verkaufsgeschäfte.

### B.

a) Die B.\_\_\_\_ GmbH betreibt im nordöstlichen Teil des C.\_\_\_\_gebäude (Vers.-Nr. 003) auf Grundstück Nr. 002 ein Verkaufsgeschäft mit Beleuchtungswaren. Mit Baugesuch vom 27. Oktober 2020 beantragte die B.\_\_\_\_ GmbH bei der Baubewilligungskommission der Stadt Z.\_\_\_\_ eine Nutzungserweiterung des Verkaufslokals. Gemäss Betriebskonzept sollen die Räumlichkeiten der treuen Stammkundschaft für private Anlässe zur Verfügung gestellt bzw. vermietet werden.

b) Innert der Auflagefrist vom 29. Oktober bis 11. November 2020 erhob A.\_\_\_\_Einsprache gegen das Bauvorhaben. A.\_\_\_\_ ist Miteigentümer der Stockwerkeinheit Nr. 006 auf Grundstück Nr. 007. Das Grundstück, welches ebenfalls der WG4 zugewiesen ist, befindet sich südöstlich vom Verkaufslokal der B.\_\_\_\_ GmbH in einer Distanz von rund 90 m Luftlinie. Der Einsprecher rügte insbesondere übermässige Lärmimmissionen, fehlende sanitäre Einrichtungen sowie eine unzureichende Erschliessung.

c) Mit Schreiben vom 17. Dezember 2020 teilte die Baubewilligungskommission der B.\_\_\_\_ GmbH mit, dass Anpassungen am Betriebskonzept notwendig seien. Gemäss Betriebskonzept sollten in den Verkaufsräumen auch Hochzeiten, Geburtstagsfeiern usw. mit maximal 100 Personen stattfinden. Erfahrungsgemäss werde bei solchen Veranstaltungen Musik gespielt. Dies sei vor dem Hintergrund von übermässigen Lärmimmissionen kritisch. Es werde daher empfohlen das Betriebskonzept in Bezug auf die Vermietungen und die Personenanzahl zu überarbeiten. Auch die Situation mit den Toiletten bedürfe einer Überarbeitung. Es sei nicht geklärt, ab welcher



Besucheranzahl zusätzliche Toiletten angeboten würden und wann diese nach dem Anlass wieder entfernt würden, damit die vorhandenen Parkplätze wieder für die Hauptnutzung zur Verfügung stünden.

**d)** Die B.\_\_\_\_ GmbH überarbeitete das Baugesuch und reichte am 3. Juni 2021 ein korrigiertes Betriebskonzept samt Plänen ein. Die geplanten Veranstaltungen seien rein privater Natur. Öffentliche Veranstaltungen gebe es keine. Angedacht seien eher gediegene Anlässe wie Produktpräsentationen, Firmenanlässe, Weindegustationen oder Apéros. Veranstaltungen, welche ein hohes Potenzial zu übermässiger Geräuschentwicklung hätten, seien ausgeschlossen. Sodann sei vorgesehen, dass ab Veranstaltungen mit 30 Personen ein Toilettenwagen zur Verfügung gestellt werde.

**e)** Gegen das überarbeitete Baugesuch, welches vom 5. bis 18. Juni 2021 öffentlich auflag, erhob A.\_\_\_\_ wiederum Einsprache. Das Korrekturgesuch ändere nichts daran, dass die strassenmässige Erschliessung des gesamten C.\_\_\_\_areals nicht gewährleistet sei und die sanitären Einrichtungen ungenügend seien.

**f)** Mit Schreiben vom 16. September 2021 erkundigte sich die B.\_\_\_\_ GmbH, neu vertreten durch M.A.HSG Samuel Horner, Rechtsanwalt, St.Gallen, nach dem Verfahrensstand.

**g)** Mit Beschluss vom 1. Oktober 2021 erteilte die Baubewilligungskommission die Baubewilligung unter Bedingungen und Auflagen und wies die Einsprache von A.\_\_\_\_ ab.

### **C.**

Gegen diesen Beschluss erhob A.\_\_\_\_ mit Schreiben vom 26. Oktober 2021 Rekurs beim Bau- und Umweltsdepartement. Zusammen mit dem Fristerstreckungsgesuch vom 17. November 2021 teilte lic.iur. Urs Pfister, Rechtsanwalt, St.Gallen, mit, die Interessenswahrung des Rekurrenten übernommen zu haben. Mit Rekursergänzung vom 7. Dezember 2021 werden folgende Anträge gestellt:

1. Der Beschluss der Baubewilligungskommission der Stadt Z.\_\_\_\_ vom 1. Oktober 2021 sei, mit Einschluss aller weiteren Teilbewilligungen, wegen Verletzung öffentlich-rechtlicher Vorschriften aufzuheben;

Dementsprechend sei das Baugesuch Nr. 57'939 «Veranstaltungslokal B.\_\_\_\_ GmbH» wegen Verletzung öffentlich-rechtlicher Vorschriften abzuweisen, unter gleichzeitiger Gutheissung der öffentlich-rechtlichen Einsprache des Rekurrenten.

2. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen.

Zur Begründung wird geltend gemacht, dass die klassierte Fläche der F.\_\_\_\_strasse seit Jahren als Parkplatz diene. Der Verkehr werde derweilen über eine Fläche geführt, welche weder rechtlich sichergestellt sei, noch den Erfordernissen der Verkehrssicherheit genüge. Der geplante Betrieb sei weder abstrakt noch konkret als mässig störend zu beurteilen und daher nicht zonenkonform. Weiter sei das Baugesuch unvollständig, weil ein Lärmgutachten fehle. Das Aufstellen von Toilettenwagen erweise sich sodann nicht als zielführend, um den Mangel an Toiletten zu beheben. Schliesslich habe die Vorinstanz die Zugänglichkeit für Menschen mit Behinderungen nicht geprüft.

### **D.**

**a)** Mit Vernehmlassung vom 23. Dezember 2021 beantragt die Vorinstanz, den Rekurs abzuweisen. Die Vorinstanz stimmt zu, dass die klassierte Strassenfläche teilweise mit markierten Parkplätzen überlagert sei. Die Stadt Z.\_\_\_\_ sei sich dieser Differenz bewusst. Jedoch sei auf die



formelle Anpassung des Strassenplans verzichtet worden, da das C.\_\_\_\_areal aufgrund des geplanten Autobahnzubringers in Zukunft ohnehin grundlegend neugestaltet werde. Das vorliegende Konzept mit den mobilen Toiletten überzeuge und stelle eine adäquate Lösung dar.

b) Mit Amtsbericht vom 14. März 2022 führt das Amt für Umwelt (AFU) aus, dass die in der Baubewilligung verfügten Auflagen dem Vorsorgeprinzip Rechnung tragen würden. Aufgrund der verfügten Auflagen habe die Vorinstanz in Anwendung des Verhältnismässigkeitsprinzips auf die Einholung einer Lärmprognose verzichten können.

c) Mit Schreiben vom 29. August 2022 nimmt der Rekurrent erneut Stellung.

## E.

Auf die weiteren Ausführungen der Verfahrensbeteiligten in den vorgenannten Eingaben wird – soweit erforderlich – in den Erwägungen eingegangen.

## Erwägungen

### 1.

1.1 Die Zuständigkeit des Bau- und Umweltdepartementes 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. Die Rekursberechtigung ist gegeben (Art. 45 VRP). Auf den Rekurs ist einzutreten.

### 2.

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). Der erstinstanzliche Einsprache- und Baubewilligungsentscheid erging am 1. Oktober 2021. Mithin sind vorliegend grundsätzlich die Bestimmungen des PBG anwendbar, sofern sie gemäss Anhang zum Kreisschreiben „Übergangsrechtliche Bestimmungen im PBG“ vom 8. März 2017 (Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2017/II/1) als unmittelbar anwendbar erklärt werden. Im Übrigen gelangen weiterhin das Baugesetz und das entsprechende Baureglement zur Anwendung.

### 3.

Der Rekurrent bezweifelt die Unabhängigkeit der Rekursinstanz, weil der Kanton St.Gallen vertreten durch den Kantonsbaumeister dem Vorhaben der Rekursgegnerin zugestimmt habe.

Soweit der Rekurrent zunächst nicht – wie es zur Begründung der Rüge der Verletzung der Ausstandsvorschriften praxismässig erforderlich wäre – einer einzelnen konkreten Person, sondern in pauschaler und unzulässiger Weise der Rekursinstanz als Gesamtbehörde Befangenheit vorwirft, stösst seine Rüge von vornherein ins Leere (vgl. dazu VerwGE B 2021/210 vom 19. April 2022 Erw. 3 mit weiteren Hinweisen). Auch liegt kein Sonderfall vor, weil der Kanton St.Gallen in seiner Funktion als Grundeigentümer, vertreten durch den Kantonsbaumeister (Anhang 6 Nr. BD.A.14 der Ermächtigungsverordnung [sGS 141.41]), das Baugesuch mitunterzeichnet hat. In der Praxis kommt es oft vor, dass ein Gemeinderat sowohl für die Einreichung eines Baugesuchs für ein bauliches Vorhaben, das zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben einer Gemeinde erforderlich ist, wie auch für dessen Beurteilung zuständig sein kann. Dieser Umstand begründet weder für den Gemeinderat noch für dessen Mitglieder eine Vorbefassung (VerwGE B 2008/215 vom 9. Juli 2009 Erw. 2; Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2009/II/5). Das Gleiche muss



gelten, wenn der Kanton in seiner Funktion als Grundeigentümer einem Vorhaben Dritter zustimmt. Die Rüge erweist sich somit von vornherein als unbegründet. Entsprechend kann auch auf die beantragte Edition allfälliger privatrechtlicher Verträge zwischen der Rekursgegnerin und dem Kanton als Grundeigentümer verzichtet werden.

#### **4.**

Der Rekurrent stellt mehrere verfahrensrechtliche Anträge. So beantragt er die Einsicht in die Rekursakten, die Durchführung eines zweiten Schriftenwechsels sowie eines Augenscheins. Die Rekursakten wurden dem Rekurrenten antragsgemäss zur Einsicht zugestellt. Auf die Durchführung eines zweiten Schriftenwechsels wurde verzichtet. Selbstredend war es dem Rekurrenten aber unbenommen, sich im Rahmen des Replikrechts zu den erhaltenen Stellungnahmen zu äussern. Von diesem Recht hat der Rekurrent Gebrauch gemacht, womit das Replikrecht auch ohne Anordnung eines zweiten Schriftenwechsels gewahrt ist. Ob ein Augenschein durchzuführen ist, liegt ebenfalls im pflichtgemässen Ermessen der urteilenden Instanz. Nur wo sich eine Tatsache nicht anders abklären lässt, wird eine Verpflichtung zur Durchführung eines Augenscheins bejaht. Ergibt sich eine Tatsache dagegen zweifelsfrei aus den Akten, so braucht sie nicht durch einen Augenschein überprüft zu werden. Die entscheidenden tatsächlichen Verhältnisse ergeben sich vorliegend vollständig aus den Verfahrensakten sowie dem öffentlich zugänglichen Geoportal ([www.geoportal.ch](http://www.geoportal.ch)). Die Baugesuchsakten wurden beigezogen. Aus der beantragten Edition diverser weiterer Akten (Bauakten zum Gebäude, Akten über bisher erteilte Veranstaltungsbewilligungen, Akten F.\_\_\_strasse, privatrechtliche Verträge mit dem Grundeigentümer) ist dagegen kein Erkenntnisgewinn zu erwarten, so dass hierauf – wie auch noch zu zeigen ist – in antizipierter Beweiswürdigung verzichtet werden kann.

#### **5.**

Der Rekurrent rügt die Feststellung der kantonalen Denkmalpflege (DMP) vom 23. Oktober 2020, wonach beim Bauvorhaben kein Schutzobjekt betroffen sei. Im parallel geführten Rekursverfahren Nr. 21-3590 habe die DMP das C.\_\_\_gebäude dagegen noch als Schutzobjekt eingestuft.

**5.1** Gegenstand des Rekursverfahrens Nr. 21-3590, in welchem der Rechtsvertreter des Rekurrenten ebenfalls beteiligt ist, ist der Umbau und die Umnutzung eines Teils des gleichen C.\_\_\_gebäudes zu einer Eventhalle für bis zu 300 Personen. In jenem Baubewilligungsverfahren stellte die DMP mit Schreiben vom 24. September 2020 fest, dass beim Baugesuch betreffend Eventhalle zwar ein Schutzobjekt betroffen sei. Durch das geplante Vorhaben erfolge jedoch keine Beeinträchtigung des Schutzobjekts, weshalb auch keine Zustimmung der DMP erforderlich sei.

**5.2** Es ist dem Rekurrenten also zuzustimmen, dass sich die beiden Beurteilungen der DMP über das gleiche Gebäude hinsichtlich der Einstufung als Schutzobjekt widersprechen. Hierbei handelt es sich aber offensichtlich um ein Versehen. Denn wenn die DMP das weitaus grössere Vorhaben der Eventhalle als mit dem Schutzobjekt vereinbar beurteilt, muss dies erst recht für die vorliegende Umnutzung mit bloss marginalen baulichen Eingriffen gelten. Die DMP wollte in ihrer Stellungnahme vom 23. Oktober 2020 daher vielmehr zum Ausdruck bringen, dass keine Beeinträchtigung des Schutzobjekts vorliege und es daher keine Zustimmung brauche. In der gewählten Formulierung bzw. Begründung, warum keine Zustimmung notwendig sei, hat sich die DMP aber offensichtlich verschrieben. Der Rekurrent macht daher zu Recht auch nicht geltend, das Vorhaben würde das Schutzobjekt beeinträchtigen. Die Rüge erweist sich daher als unbegründet.

#### **6.**

Der Rekurrent macht geltend, das Vorhaben sei nicht hinreichend erschlossen.



**6.1** Nach Art. 19 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (SR 700; abgekürzt RPG) ist Land unter anderem dann erschlossen, wenn die für die betreffende Nutzung hinreichende Zufahrt besteht. Das Bundesrecht stellt diesbezüglich jedoch nur allgemeine Grundsätze auf; die konkreten Anforderungen ergeben sich aus dem kantonalen und kommunalen Recht wie auch aus der kantonalen Gerichts- und Verwaltungspraxis, so insbesondere in Bezug auf das Ausmass der Erschliessungsanlagen und die Anforderungen an eine genügende Zugänglichkeit (vgl. u.a. Urteile des Bundesgerichtes 1C\_489/2017 vom 22. Mai 2018 Erw. 3.2 und 1C\_244/2020 vom 17. Juni 2021 Erw. 5.2.1; A. REY, in: Griffel/Liniger/Rausch/Thurnherr [Hrsg.], Fachhandbuch Öffentliches Baurecht, Zürich/Basel/Genf 2016, N 3.284 f.; M. NEFF, in: Bereuter/Frei/Ritter [Hrsg.], Kommentar zum Planungs- und Baugesetz des Kantons St.Gallen, Basel 2020, Art. 67 N 3). Nach Art. 67 Bst. a PBG ist Land strassenmässig erschlossen, wenn es über hinreichende Zu- und Wegfahrten verfügt. Die Bestimmung entspricht inhaltlich Art. 49 Abs. 2 Bst. a BauG, weshalb für die Frage der hinreichenden strassenmässigen Erschliessung auf die Rechtsprechung zum BauG abgestellt werden kann. Eine Zufahrt ist allgemein dann als hinreichend zu betrachten, wenn sie tatsächlich so beschaffen ist, dass sie bau- und verkehrstechnisch der bestehenden und der geplanten Überbauung genügt, den zu erwartenden Fahrzeugen und Fussgängern sicheren Weg bietet und von den öffentlichen Diensten (namentlich Feuerwehr, Sanität, Kehr- und Schneeräumung) ungehindert benützt werden kann und – wenn sie über fremdes Grundeigentum führt – rechtlich gesichert ist (vgl. HEER, St.Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, N 513; NEFF, a.a.O., Art. 67 N 10 und 12).

**6.2** Strassen werden nach Art. 8 des Strassengesetzes (sGS 732.1; abgekürzt StrG) nach der geplanten Zweckbestimmung in verschiedene Klassen eingeteilt: Für den örtlichen und überörtlichen Verkehr sind nach Art. 8 Abs. 1 StrG Gemeindestrassen erster Klasse vorgesehen. Diese stehen dem allgemeinen Motorfahrzeugverkehr offen. Gemeindestrassen zweiter Klasse dienen der Groberschliessung des Baugebiets und der Erschliessung grösserer Siedlungsgebiete ausserhalb des Baugebiets. Sie stehen dem allgemeinen Motorfahrzeugverkehr regelmässig offen (Art. 8 Abs. 2 StrG). Gemeindestrassen dritter Klasse dienen dagegen der übrigen untergeordneten Erschliessung sowie der Land- und Forstwirtschaft. Sie stehen dem allgemeinen Motorfahrzeugverkehr nicht offen (Art. 8 Abs. 3 StrG). Gemeindestrassen dritter Klasse sind somit die niedrigste Kategorie öffentlicher Strassen und eine Auffangklasse. Alle öffentlichen Strassen, die nicht zwingend einer höheren Klasse zuzuordnen sind, gehören folglich zu den Gemeindestrassen dritter Klasse; sie dienen der Feinerschliessung und ihre bautechnische Ausgestaltung wird nach ständiger Praxis des kantonalen Tiefbauamtes (TBA) auf Basis der VSS-Norm 40 045 ("Projektierung, Grundlagen: Strassentyp Erschliessungsstrassen") beurteilt. Die Feinerschliessung umfasst dabei den Anschluss der einzelnen Grundstücke an die Hauptstränge der Erschliessungsanlagen mit Einschluss von öffentlich zugänglichen Quartierstrassen und öffentlichen Leitungen (BDE Nr. 96/2020 vom 13. Oktober 2020 Erw. 5.1.1). Bereits in der "Botschaft und Entwürfe des Regierungsrates vom 28. Mai 1986 zu Strassengesetz und Grossratsbeschluss über den Strassenplan" (im Folgenden: Botschaft zum StrG) führte die Regierung aus, dass die früher noch häufig bestehenden Baulanderschliessungen mittels dienstbarkeitsrechtlich gesicherten Privatstrassen "ungeeignet" seien. Der Begriff der öffentlichen Strasse müsse deshalb so verstanden werden, dass sämtliche Erschliessungsstrassen als öffentlich gelten. Namentlich sollten ausdrücklich auch die Anlagen zur Feinerschliessung öffentlich sein (Botschaft zum StrG, in: ABI 1986, S. 1619; siehe dazu auch G. GERMANN, Kurzkommentar zum st.gallischen Strassengesetz vom 12. Juni 1988, St.Gallen 1989, Art. 1 N 3, wonach Bauland künftig nicht mehr durch Privatstrassen erschlossen werden darf).

**6.3** Nur die Hauszugänge und -zufahrten auf dem Baugrundstück selbst zählen nicht mehr zur eben beschriebenen Feinerschliessung (Botschaft zum StrG, in: ABI 1986, S. 1619; GVP 2011 Nr. 21). Aufgrund der Tatsache, dass dort der Verkehr innerhalb eines einzigen Privatgrundstücks stattfindet, besteht in der Regel keine Notwendigkeit an einer Öffentlicherklärung der internen



Erschliessung (Hauszufahrt). Bei solchen Hauszufahrten handelt es sich um klassische Privatstrassen, die lediglich Einzelinteressen dienen und bei denen das Verfügungsrecht über sie ausschliesslich beim privaten Eigentümer liegt (Botschaft zum StrG, in: ABI 1986, S. 1619 f.). Solche internen Grundstückzufahrten werden deshalb regelmässig nach der VSS-Norm 40 050 ("Grundstückzufahrten") beurteilt (vgl. dazu auch VerwGE B 2018/246 vom 8. Juli 2019 Erw. 4.2; BDE Nr. 96/2020 vom 13. Oktober 2020 Erw. 5.1.2). Genau so wird in Kapitel A, Ziff. 1, der VSS-Norm 40 050 auch deren Geltungsbereich definiert: "Diese Norm gilt für Grundstückzufahrten. Als Grundstückzufahrt wird eine für die Benützung mit Strassenfahrzeugen bestimmte Verbindung (private Ein- und Ausfahrt) zwischen einer öffentlichen, vortrittsberechtigten Strasse und einem anliegenden Grundstück mit kleinem Verkehrsaufkommen verstanden."

**6.4** Entsprechend der geschilderten Praxis ist eine Zufahrt, die – wenn auch nur teilweise – über ein Drittgrundstück verläuft, um ein Baugrundstück strassenmässig zu erschliessen, keine blossе Hauszufahrt mehr. So hält auch das Verwaltungsgericht im Urteil B 2021/45 vom 13. Februar 2022 (Erw. 3.2.2) fest, dass eine (private) Zufahrt als Gemeindestrasse dritter Klasse öffentlich zu erklären sei, wenn sie über ein Drittgrundstück führe. Bei einer solchen Strasse handelt es sich bereits um eine Feinerschliessungsanlage (vgl. BDE Nr. 63/2019 vom 17. Oktober 2019 Erw. 4.7.1 f.; BDE Nr. 96/2020 vom 13. Oktober 2020 Erw. 5.1.3), womit ihr Bestand auch als im öffentlichen Interesse liegend zu betrachten ist. Eine solche Strasse ist nach der st.gallischen Regelung von Art. 8 Abs. 3 StrG zwingend (und zumindest) als Gemeindestrasse dritter Klasse zu widmen, also öffentlich zu erklären. Eine solche Erschliessungsanlage lediglich privatrechtlich zu sichern genügt nicht, weil das Strassengesetz für sämtliche Strassen, denen eine Feinerschliessungsfunktion zukommt, die Öffentlicherklärung verlangt. Folglich ist die bloss privatrechtliche Sicherstellung der Erschliessungsanlage mit st.gallischem Recht unvereinbar (BDE Nr. 96/2020 vom 13. Oktober 2020 Erw. 5.1.3; BDE Nr. 27/2021 vom 22. April 2021 Erw. 7.3; BUDE Nr. 27/2022 vom 21. März 2022 Erw. 3.2).

**6.5** Das Baugrundstück Nr. 002 ist über die F.\_\_\_\_strasse (Gemeindestrasse 2. Klasse) fein erschlossen. Das etwa 40 m lange Verbindungsstück zwischen der Grundstücksgrenze und der H.\_\_\_\_strasse (Kantonsstrasse) stellt die Feinerschliessungsanlage im oben genannten Sinn dar. Inwiefern dieser Strassenabschnitt rechtlich oder tatsächlich nicht sichergestellt sein soll, ist nicht ersichtlich und wird auch nicht geltend gemacht. Namentlich fallen rechtliche Sicherstellung und tatsächliche Nutzung nicht auseinander. Das Bauvorhaben auf dem Grundstück Nr. 002 ist daher nach st.gallischer Praxis in rechtlicher wie auch tatsächlicher Hinsicht erschlossen.

**6.6** Die rekurrentischen Ausführungen beziehen sich dagegen auf die grundstücksinterne Ausgestaltung der F.\_\_\_\_strasse. Es ist unbestritten, dass die klassierte Fläche der F.\_\_\_\_strasse als Abstellfläche für Motorfahrzeuge genutzt wird. Auf der ganzen Länge des C.\_\_\_\_gebäudes befinden sich Abstellflächen, welche im klassierten Bereich der Strassenfläche liegen. Dies wird durch den untenstehenden Kartenausschnitt aus dem Geoportal (Orthofoto 2019 überlagert mit Strassenklassierung) verdeutlicht. Der tatsächliche Verkehr wird aber über die südöstlich der Klassierung gelegene Fläche geführt.

**6.7** Die rechtlich gesicherte Strassenführung kann nicht genutzt werden, während die tatsächliche Strassenführung rechtlich nicht gesichert ist. Dieser offensichtliche Missstand hat aber für die Erschliessung des strittigen Bauvorhabens keine Auswirkungen. Denn die Erteilung der Baubewilligung ist hinsichtlich der rechtlichen und tatsächlichen Erschliessung auf das Verbindungsstück zwischen der Grundstücksgrenze und der H.\_\_\_\_strasse (Kantonsstrasse) angewiesen. Darüber hinaus stellt die F.\_\_\_\_strasse für das Grundstück Nr. 002 bloss eine grundstücksinterne Erschliessung dar, welche für die Erteilung der Baubewilligung nach der st.gallischen Praxis gar nicht notwendig wäre. Damit erweist sich das strittige Bauvorhaben als rechtlich und tatsächlich



hinreichend erschlossen und die rekurrentische Rüge als unbegründet. Auf die beantragte Einholung der Akten zur F.\_\_\_\_strasse (Strassenprojekt, Strassenklassierung usw.) sowie auf einen Augenschein vor Ort kann daher auch verzichtet werden.

**6.8** Auch wenn das strittige Bauvorhaben rechtlich und tatsächlich hinreichend erschlossen ist und sich die rekurrentische Rüge daher als unbegründet erweist, ist der Vollständigkeit halber kurz auf den unrechtmässigen Zustand der F.\_\_\_\_strasse einzugehen. Es ist unbestritten, dass die rechtlich gesicherte und die tatsächliche Strassenführung auseinanderfallen. Dieser Missstand von Planung und Wirklichkeit ist zu beheben. Hierfür ist die Stadt Z.\_\_\_\_ zuständig, da sie die Hoheit über die Gemeindestrassen innehat (Art. 11 StrG). An dieser Zuständigkeit ändert nichts, dass der Kanton St.Gallen Grundeigentümer ist. Strassenaufsichtsbehörde ist und bleibt die Stadt. Die Anpassung ist in mehrfacher Hinsicht auch überfällig. In zeitlicher Hinsicht ist festzustellen, dass der Missstand bereits seit Jahrzehnten besteht. Auch hinsichtlich der Bedeutung der F.\_\_\_\_strasse ist eine Anpassung überfällig. Zum einen führt ein für den Langsamverkehr wichtiger Radweg über die F.\_\_\_\_strasse. Zum anderen erfährt das gesamte C.\_\_\_\_areal und die nahe Umgebung aufgrund der diversen Nutzungen einen immer grösseren Publikumsverkehr. Im C.\_\_\_\_gebäude wie auch im G.\_\_\_\_ erfolgen verschiedene – teils an die Öffentlichkeit gerichtete – Nutzungen. Der Anpassungsbedarf von Planung und Wirklichkeit ist ausgewiesen. Der pauschale Verweis der Vorinstanz – eine formelle Anpassung des Strassenplans sei nicht nötig, da das Areal aufgrund des Autobahnanschlusses ohnehin in naher Zukunft überbaut werde – geht dagegen in zweifacher Hinsicht fehl. Erstens gibt es keine gesetzliche Grundlage, welche bei blossen Zwischennutzungen die raumplanungs- und baurechtlichen Rahmenbedingungen aushebeln würde. Zweitens kann bei einer mehrjährigen Nutzungsphase – der Autobahnanschluss ist auf das Jahr 2040 geplant – ohnehin nicht von einer blossen Zwischennutzung gesprochen werden.

**6.9** Ungeachtet des beschriebenen Missstands ist festzuhalten, dass das strittige Bauvorhaben in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht erschlossen ist und sich die Rüge des Rekurrenten als unbegründet erweist.

## 7.

Der Rekurrent rügt weiter, dass die vorhandenen Parkplätze angesichts der Anzahl von bis zu neunzig Gästen nicht ausreichend seien.

**7.1** Art. 72 Abs. 1 BauG bestimmt, dass der Bauherr bei Neuerstellung, Zweckänderung oder Erweiterung von Bauten und Anlagen verpflichtet werden könne, auf privatem Grund Abstellflächen für Motorfahrzeuge der Benutzer oder Besucher zu schaffen, soweit die örtlichen Verhältnisse es zulassen und die Kosten zumutbar sind. Bei Art. 72 Abs. 1 BauG handelt es sich um eine Kann-Vorschrift; wenn die politische Gemeinde im kommunalen Recht – in aller Regel in ihrem Bau- oder einem separaten Parkplatzreglement – keine Verpflichtung zur Erstellung von Parkplätzen vorgesehen hat, kann sie diese nicht einzelfallweise und direkt gestützt auf Art.72 Abs. 1 BauG verlangen (B. HEER, a.a.O. N 710; VerwGE B 2010/96 vom 10. Oktober 2010 Erw. 5.1).

**7.2** Das kommunale Recht der Stadt Z.\_\_\_\_ kennt keine Verpflichtung zur Erstellung von Parkplätzen auf privaten Grundstücken. Wie dargelegt, stellt Art. 72 Abs.1 BauG allein auch keine genügende gesetzliche Grundlage dar, die Erstellung von Parkplätzen zu verfügen. Entgegen den rekurrentischen Ausführungen beschränkt sich die Befreiung von Pflichtparkplätzen nicht nur auf kleinere Bauvorhaben. So hielt das Verwaltungsgericht im Urteil B 2014/77 vom 28. April 2015 fest, dass selbst für den Neubau einer Kirche mit bis zu 300 Besucherinnen und Besuchern keine Pflichtparkplätze im Sinn von Art. 72 Abs. 1 BauG zu erstellen seien (Erw. 6, bestätigt im Urteil des Bundesgerichtes 1C\_291/2015 vom 16. Oktober 2015 Erw. 2.2). Zudem ist im Betriebskonzept vorgesehen, dass auf die fehlenden Parkplätze vor Ort hingewiesen werde und die geladenen Gäste gebeten würden mit öffentlichen Verkehrsmitteln anzureisen. Es ist ohne Weiteres davon auszugehen, dass die Gäste der Aufforderung nachkommen werden, befindet sich doch



die Lokalität in Gehdistanz zum Hauptbahnhof. Darüber hinaus befindet sich eine Haltestelle der E.\_\_\_\_ AG auf dem C.\_\_\_\_areal. Bei grösseren Veranstaltungen mit voller Personenbelegung werde sodann mit Schildern auf das Parkverbot aufmerksam gemacht und eine vom Veranstalter bestimmte Person werde die Parksituation überwachen. Aufgrund dieser Massnahme sowie der Tatsache, dass die Stadt Z.\_\_\_\_ keine Verpflichtung zur Erstellung von Parkplätzen kennt, ist die Parkplatzsituation nicht zu beanstanden. Vor diesem Hintergrund ist auch nicht zu beanstanden, dass im Baugesuchsformular der zu erwartende Mehrverkehr nicht benannt wurde.

## **8.**

Der Rekurrent rügt, das Vorhaben sei bereits aufgrund seiner Grösse sowie der vorgesehenen Öffnungszeiten nicht zonenkonform.

**8.1** Bauten und Anlagen haben dem Zweck der jeweiligen Nutzungszone zu entsprechen (Art. 22 Abs. 2 Bst. a RPG). Der Zweck der Nutzungszone ergibt sich aus der Umschreibung der Zonenart. In einem ersten Schritt wird nur abstrakt geprüft, ob eine Baute oder Anlage zu einer bestimmten Kategorie gehört, die in der betreffenden Zone zulässig ist. Nicht geprüft wird, welche Immissionen ein Betrieb konkret verursacht. Die Zulässigkeit einer Baute oder Anlage beurteilt sich unabhängig einer bereits bestehenden örtlichen Belastung. Die konkrete Beurteilung ist erst in einem zweiten Schritt vorzunehmen. Dabei ist namentlich zu prüfen, ob der Betrieb Immissionen zur Folge hat, die das zulässige Mass überschreiten. Die zweistufige Beurteilung von Bauten und Anlagen auf ihre immissionsrechtliche Zulässigkeit wird durch Art. 43 der eidgenössischen Lärmschutz-Verordnung (SR 814.41; abgekürzt LSV) bestätigt. Nach dieser Bestimmung sind den Nutzungszonen nach dem RPG Empfindlichkeitsstufen zuzuordnen (vgl. u.a. GVP 2005 Nr. 26 Erw. 3b).

**8.2** Das Grundstück ist der WG4 zugewiesen. Die in Art. 13 PBG geregelte Wohn-Gewerbezone ist nicht direkt anwendbar, weshalb weiterhin auf Art. 12 BauG abzustellen ist. Gemäss Botschaft entspricht Art. 13 Abs. 1 PBG aber materiell ohnehin Art. 12 BauG (Botschaft und Entwurf der Regierung zum Planungs- und Baugesetz vom 11. August 2015, in: ABI 2015, 2437). In Wohn-Gewerbebezonen gilt die Empfindlichkeitsstufe III (Art. 4 der Bauordnung der Politischen Gemeinde Z.\_\_\_\_ vom 9. August 2002 bzw. 23. Februar 2006 [SRS 731.1; abgekürzt BO] i.V.m. Art. 43 Abs. 1 Bst. c LSV), weshalb nach Art. 12 BauG mässig störende Gewerbebetriebe zulässig sind. Im Gegensatz zur Wohnzone, von der störende Dienstleistungs- und Gewerbebetriebe grundsätzlich fernzuhalten sind, sind in der gemischten Zone Gewerbebetriebe erlaubt, die gewisse Unannehmlichkeiten mit sich bringen, solange das gesunde Wohnen nicht beeinträchtigt bzw. die Wohnnutzung nicht erheblich gestört wird (URP 1997/4, S. 323). Allgemein gesprochen sind hier Gewerbe erlaubt, die nicht in die Gewerbe-Industrie- oder Industriezone gehören. Das sind mittlere, nicht übermässig störende Betriebe, Ladengeschäfte, Restaurants und dergleichen, ebenso Baulager, Umschlagplätze für Kies und Sand, nicht aber Grossbetriebe mit bedeutendem Bedarf nach Land und Verkehrsflächen. Autoreparaturwerkstätten, Spenglereien, Kundenschneidereien einer bestimmten Grösse werden ebenso den mässig störenden Betrieben zugerechnet wie Handwerksbetriebe, Lagerplätze von Bauunternehmungen für Mulden, Maschinen und Baugeräte. Bei der Prüfung der Zonenkonformität fallen als massgebende Betriebsmerkmale bzw. Betriebsdaten nach ständiger Praxis des Bau- und Umweltdepartementes (vgl. Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2014/I/2) in erster Linie die Art der Produkte oder Dienstleistungen, die Zahl der Beschäftigten, die eingesetzten Produktionsmittel, die baulichen und betrieblichen Bedürfnisse, die Anforderungen an die Infrastruktur, der angestrebte Umsatz, die räumliche Bedeutung und die Auswirkungen auf die Umwelt in Betracht (J. BEREUTER, in: Bereuter/Frei/Ritter [Hrsg.], Kommentar zum Planungs- und Baugesetz des Kantons St.Gallen, Basel 2020, Art. 13 N 7; B. HEER, a.a.O., N 373).

**8.3** Gemäss Betriebskonzept sind die geplanten Veranstaltungen auf neunzig Personen beschränkt. Die Art der Veranstaltungen richtet sich dabei nach den Kundenanfragen, wobei die



Überfünfzigjährigen als Zielgruppe angesprochen werden sollen. Im Vordergrund stehen gediegene Anlässe wie Produktpräsentationen, Firmenanlässe, Weindegustationen oder Apéros. Ausgeschlossen sind gemäss Betriebskonzept dagegen Veranstaltungen, welche ein hohes Potenzial zu übermässiger Geräuschentwicklung haben. Das Betriebskonzept nennt hierzu beispielsweise Discoververanstaltungen, Schulabschlussfeiern oder Geburtstagsfeiern für Teenager. Die Rekursgegnerin rechnet mit etwa fünfzig Veranstaltungen im Jahr, wobei diese – so das Betriebskonzept – ausnahmslos bei der Stadtpolizei angemeldet würden.

**8.4** Der von der Rekursgegnerin geplante Betrieb ist mit dem einer Gastwirtschaft vergleichbar, welche in der Wohn-Gewerbezone ohne Weiteres als abstrakt zonenkonform zu beurteilen ist. Der Verweis des Rekurrenten auf die hohe Gästeanzahl ist unbehelflich. Nach Praxis des Bau- und Umweltschutzdepartementes erweist sich beispielsweise auch ein Gastwirtschaftsbetrieb mit 260 Plätzen als abstrakt zonenkonform (GVP 2000 Nr. 76). Der Fall betraf zwar einen Betrieb in der Kernzone. Zumal aber auch in der Kernzone lediglich mässig störende Betriebe zulässig sind, ist die Praxis auch auf den vorliegenden Sachverhalt anwendbar. Auch die Öffnungszeiten stehen der Bejahung der abstrakten Zonenkonformität nicht entgegen. In der Wohn-Gewerbezone sind nach abstrakter Betrachtungsweise Betriebe mit bis zu fünfzig Vollbeschäftigten, mit Öffnungszeiten vorwiegend zwischen 6.00 und 22.00 Uhr, mässigem Individualverkehr und mässigen (materiellen und ideellen) Immissionen zonenkonform (Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2000/I/5). Daran ändert nichts, dass die ordentlichen Schliessungszeiten gemäss dem Gastwirtschaftsgesetz des Kantons St.Gallen (sGS 553.1; abgekürzt GWG) weitergehend sind (Schliessungszeit von Mitternacht bis 5.00 Uhr; am Wochenende ab 1.00 Uhr). Denn dem GWG unterstehen alle Gastwirtschaftsbetriebe, welche nach ständiger Praxis in Mischzonen wie der Wohn-Gewerbezone abstrakt zonenkonform sind. Die Frage der Öffnungszeiten ist vielmehr im Rahmen der konkreten Zonenkonformität zu beurteilen. Die Rüge des Rekurrenten, der Betrieb sei abstrakt nicht zonenkonform, erweist sich als unbegründet.

## 9.

Weiter rügt der Rekurrent die konkreten Emissionen. In den Abend- und Nachtstunden, wenn das Ruhebedürfnis am grössten sei, müsste mit störenden Lärmimmissionen gerechnet werden. Dies betreffe allem voran auch die benachbarte Wohnzone.

**9.1** Die Bejahung der abstrakten Zonenkonformität bedeutet noch nicht, dass die konkret erzeugten Immissionen in der Umgebung hingenommen werden müssen. In einem zweiten Schritt ist konkret zu prüfen, ob der Betrieb Emissionen zur Folge hat, die das zulässige Mass überschreiten. Nach Art. 11 Abs. 2 des eidgenössischen Umweltschutzgesetzes (SR 814.01; abgekürzt USG) 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). Diese sind so festzulegen, dass nach dem Stand der Wissenschaft oder der Erfahrung Immissionen unterhalb dieser Werte die Bevölkerung in ihrem Wohlbefinden nicht erheblich stören (Art. 15 USG). Neue ortsfeste Anlagen dürfen nur errichtet werden, wenn die durch diese Anlagen allein erzeugten Lärmimmissionen die Planungswerte in der Umgebung nicht überschreiten (Art. 25 Abs. 1 USG); diese liegen unter dem Immissionsgrenzwert (Art. 23 USG).

**9.2** Nach Art. 7 Abs. 1 LSV müssen die Lärmimmissionen neuer ortsfester Anlagen nach den Anordnungen der Vollzugsbehörde so weit begrenzt werden als dies technisch und betrieblich möglich sowie wirtschaftlich tragbar ist (Bst. a) und dass die von der Anlage allein erzeugten Lärmimmissionen die Planungswerte nicht überschreiten. Diese Vorschriften gelten auch für Änderungen von neuen ortsfesten Anlagen (vgl. Art. 8 Abs. 4 LSV). Wie das AFU im Amtsbericht richtig



ausführt, stellt die zu beurteilende Nutzung als Veranstaltungsort mit Emissionen aus dem Bereich Alltagslärm eine völlig neue Funktion dar. Die vom Vorhaben verursachten Lärmimmissionen müssen somit sowohl die Planungswerte der jeweils massgebenden Empfindlichkeitsstufen einhalten als auch der Vorsorge genügen (Art. 11 Abs. 2 USG). Für Alltags- und Gaststättenlärm hat der Bundesrat keine Belastungsgrenzwerte festgesetzt. Die durch solche Betriebe verursachten Immissionen sind daher von der Vollzugsbehörde unmittelbar gestützt auf das Gesetz, in Anwendung von Art. 15 in Verbindung mit Art. 19 und Art. 23 USG, zu beurteilen (Art. 40 Abs. 3 LSV). Immissionsgrenzwerte für Lärm sind nach Art. 15 USG so festzulegen, dass nach dem Stand der Wissenschaft oder der Erfahrung Immissionen unterhalb dieser Werte die Bevölkerung in ihrem Wohlbefinden nicht erheblich stören (Art. 15 USG). In Anwendung von Art. 23 USG müssen die Planungswerte für neue lärmige ortsfeste Anlagen unter den Immissionsgrenzwerten liegen, was bedeutet, dass der von der Anlage ausgehende Lärm höchstens geringfügige Störungen verursachen darf (vgl. BGE 137 II 30 Erw. 3.4). Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist eine Einzelfallbeurteilung vorzunehmen, wobei der Charakter des Lärms, Zeitpunkt und Häufigkeit seines Auftretens sowie die Lärmempfindlichkeit bzw. Lärmvorbelastung zu berücksichtigen sind. Dabei ist nicht auf das subjektive Lärmempfinden einzelner Personen abzustellen, sondern eine objektivierte Betrachtung unter Berücksichtigung von Personen mit erhöhter Empfindlichkeit (Art. 13 Abs. 2 USG) vorzunehmen (Urteil des Bundesgerichtes 1C\_293/2017 vom 9. März 2018 Erw. 3.1.2).

**9.3** Der Rekurrent rügt, dass die Vorinstanz nicht wie in Art. 25 Abs. 1 USG vorgesehen eine Lärmprognose eingeholt habe und eine Prüfung der Lärmvorschriften daher gar nicht möglich gewesen sei.

**9.3.1** Gemäss Art. 25 Abs. 1 USG kann die Bewilligungsbehörde eine Lärmprognose verlangen. Wie aus der Botschaft zum USG sinngemäss hervorgeht, steht es der Bewilligungsbehörde frei, vom Gesuchsteller eine Immissionsprognose zu verlangen oder die zu erwartenden Immissionen selbst zu beurteilen (BBI 1979 III 800). Bei komplexen Baugesuchen wird die Behörde vom Gesuchsteller wohl aber regelmässig verlangen, eine Lärmprognose bzw. ein Lärmgutachten einzureichen.

**9.3.2** Art. 36 Abs. 1 LSV spezifiziert dahingehend, dass die Vollzugsbehörde die Aussenlärmimmissionen ortsfester Anlagen zu ermitteln hat oder deren Ermittlung anordnet, wenn sie Grund zur Annahme hat, dass die massgebenden Belastungsgrenzwerte überschritten sind oder ihre Überschreitung zu erwarten ist. Die Frage, ob Grund zur Annahme besteht, dass die Belastungsgrenzwerte überschritten werden, verlangt somit eine vorweggenommene Würdigung der Lärmsituation. Dabei dürfen – jedenfalls im Kontext von Art. 25 Abs. 1 USG – keine hohen Anforderungen an die Wahrscheinlichkeit einer Überschreitung der Belastungsgrenzwerte gestellt werden (Urteil des Bundesgerichtes 1C\_534/2011 vom 29. Mai 2012 Erw. 2.4; BGE 137 II 30 Erw. 3.4). Es reicht bereits aus, wenn eine Überschreitung der Belastungsgrenzwerte möglich erscheint, d.h. beim aktuellen Kenntnisstand nicht ausgeschlossen werden kann (BGE 137 II 30 Erw. 3.4). Es sind dabei immer die Umstände des Einzelfalls zu berücksichtigen (Urteil des Bundesgerichtes 1C\_498/2019 vom 21. Oktober 2020 Erw. 4.2). Erscheint eine Überschreitung der Belastungsgrenzwerte möglich, so ist die Behörde zur Durchführung eines Beweis- und Ermittlungsverfahrens nach den Art. 36 ff. LSV und den Anhängen 2-7 LSV verpflichtet, ohne dass ihr insoweit ein Ermessensspielraum zustünde (BGE 137 II 30 Erw. 3.4 S. 36 f.; Urteil des Bundesgerichtes 1A.180/2006 vom 9. August 2007 Erw. 5.5).

**9.3.3** Vorliegend hat die Vorinstanz auf die Einholung einer Lärmprognose verzichtet, die zu erwartenden Immissionen selbst beurteilt und entsprechende Auflagen verfügt. Auf dem C.\_\_\_\_areal finden verschiedene Nutzungen statt, welche hinsichtlich Lärmemissionen mit dem vorliegenden Vorhaben vergleichbar sind. Die Vorinstanz verfügt daher über besondere Erfahrungswerte in



Zusammenhang mit der Beurteilung der Lärmsituation im C.\_\_\_\_areal. Befindet sich doch im gleichen Gebäude das "I.\_\_\_\_", eine rechtskräftig bewilligte Konzert- und Festlokalität mit bis zu 450 Stehplätzen und weitergehenden Öffnungszeiten. Zudem ist das geplante Vorhaben mit einem gewöhnlichen Gastwirtschaftsbetrieb vergleichbar, welcher – insbesondere in der Innenstadt in beengten Verhältnissen – oft vorkommt. Auch diesbezüglich hat die Vorinstanz umfassende Erfahrungswerte. Wie bei gewöhnlichen Gastwirtschaftsbetrieben hat sich die Rekursgegnerin bei der Vermietung an die allgemeinen Schliessungszeiten gemäss GWG zu halten (Auflage Ziff. 21). Im Gegensatz zu einem ganzjährigen Gastwirtschaftsbetrieb ist aber – ausgehend vom Betriebskonzept – nur etwa mit 50 Veranstaltungen pro Jahr zu rechnen. Das Betriebskonzept lässt auch sonst auf wenig Aussenlärm schliessen. So ist die Beschallung mit Musik nicht vorgesehen, was die Vorinstanz in den Auflagen auch sichergestellt hat (Ziff. 24). Immissionsträchtige Tanzveranstaltungen und Konzerte mit elektronischer Verstärkung sind damit ausgeschlossen. Weiter sind ab 22.00 Uhr Türen und Fenster geschlossen zu halten (Auflage Ziff. 21) und die Raucherzonen dürfen ab 22.00 Uhr nicht mehr benutzt werden (Auflage Ziff. 23). Mit diesen Auflagen hat die Vorinstanz der Nachtruhe gemäss städtischem Immissionsschutzreglement (SRS 751.1) Rechnung getragen. Es ist auch nicht zu befürchten, dass während dem möglichen Betrieb nach 22.00 Uhr bis Mitternacht (unter der Woche) oder 1.00 Uhr (am Wochenende) Lärm nach aussen dringt, welcher als erheblich störend zu beurteilen wäre. Ansonsten wären gewöhnliche Restaurationsbetriebe in Innenstädten gar nicht möglich. Im Gegensatz dazu ist das C.\_\_\_\_areal aber viel weiterläufiger; die vom Rekurrenten erwähnte Wohnzone befindet sich rund 180 m entfernt. Unbestrittenermassen verbleibt nach 22.00 Uhr ein durch den Gästeverkehr verursachter Sekundärlärm. Um diesen einzudämmen hat die Vorinstanz aber verfügt, dass nach 22.00 Uhr das Lokal nur über den gleisseitigen Zugang betreten bzw. verlassen werden dürfe. Der Grossteil der Gäste wird daher das Gelände nordostseitig über die H.\_\_\_\_strasse verlassen, um Richtung Innenstadt (Bahnhof, öffentliche Tiefgaragen) zu gelangen. Damit nehmen die Gäste den gleichen Weg, wie diejenigen des I.\_\_\_\_. Der Sekundärlärm fällt aufgrund der Häufigkeit der Veranstaltungen, der Anzahl der Gäste sowie der äusserst kurzen Distanz zwischen dem Lokal und der lärmvorbelasteten Kantonsstrasse nicht ins Gewicht. Damit ist festzuhalten, dass keine Hinweise für erheblich störende Lärmimmissionen bestehen; weder in der WG3 des Rekurrenten, noch in der benachbarten W2. Es ist dem AFU somit zu folgen, wonach die Vorinstanz vorliegend auf die Einholung einer Lärmprognose verzichten durfte. Ein zusätzlicher Erkenntnisgewinn aus der vom Rekurrenten beantragten Edition der in der Vergangenheit erteilten "Veranstaltungsbewilligungen" ist nicht ersichtlich. Die Rüge erweist sich somit als unbegründet.

## **10.**

Der Rekurrent rügt weiter, dass nicht genügend sanitäre Anlagen vorhanden seien.

**10.1** Gemäss Art. 9 Abs. 1 der eidgenössischen Hygieneverordnung (SR 817.024.1; abgekürzt HyV) müssen Lebensmittelbetriebe – zu welchen der vorliegend geplante Betrieb zu zählen ist (Art. 2 Abs. 1 des eidgenössischen Lebensmittelgesetzes [SR 817.0; abgekürzt LMG], Art. 2 Abs. 1 Ziff. 1 der eidgenössischen Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständeverordnung [SR 817.02; abgekürzt LGV]) – über genügend Toiletten mit Wasserspülung und Kanalisationsanschluss verfügen. Die Bestimmung statuiert eine generelle Pflicht zur Erstellung von Toiletten, eine genaue Zahl lässt sich indessen nicht entnehmen. Auch in der kantonalen Gesetzgebung wurde auf eine weitere Konkretisierung verzichtet. Im Kanton St.Gallen gibt es auch keine Leitfäden oder Merkblätter, welche bei der Auslegung der geltenden baulichen Vorschriften für Gastwirtschaften herangezogen werden könnten. Eine kommunale Richtlinie ist ebenfalls nicht vorhanden. Der Bewilligungsbehörde steht daher bei der Festlegung der genügenden Anzahl Toiletten ein erheblicher Ermessensspielraum zu.

**10.2** Die bestehende Verkaufsfläche verfügt im Erdgeschoss über zwei geschlechtergetrennte Toiletten. Gemäss Betriebskonzept sollen diese Toiletten bei Veranstaltungen mit bis zu 30 Per-



sonen genutzt werden. Bei Veranstaltungen bis 60 Personen wird ein zusätzlicher mobiler Toilettenwagen bzw. bei Veranstaltungen bis zu 90 Personen deren zwei Wagen auf dem eigenen Parkplatz zur Verfügung gestellt werden.

**10.3** Inwiefern die Anzahl der Toiletten ungenügend sein soll, macht der Rekurrent nicht geltend und ist auch nicht ersichtlich. Zumal kantonale oder kommunale Richtlinien fehlen, können auch ausserkantonale Richtlinien als Beurteilungshilfen herangezogen werden. Das Merkblatt "Toilettenanlagen für Personal und Publikum" der Stadt Zürich (abrufbar unter [www.stadt-zuerich.ch/gud](http://www.stadt-zuerich.ch/gud), "Beratungen & Bewilligungen", "Baubewilligungen", "Fachthemen", "Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz", "Gästetoiletten") legt die erforderliche Anzahl von Toiletten fest. Gemäss dem Merkblatt ist für Gastwirtschaftsbetriebe mit bis zu 49 Gästeplätzen eine geschlechtsneutrale Gästetoilette ausreichend. Ab 50 Gästeplätzen sind geschlechtergetrennte Toiletten erforderlich. Zwei Toiletten sind für bis zu 100 Gäste ausreichend. Zumal diese Richtwerte vom strittigen Vorhaben übertroffen werden und der Vorinstanz ein erheblicher Ermessensspielraum zusteht, ist die Anzahl der Toiletten wie auch das diesbezügliche Betriebskonzept nicht zu beanstanden. Der Einwand des Rekurrenten, wonach die vorgesehenen Toilettenwagen "gediegenen Anlässen" – wie es das Betriebskonzept vorsehe – nicht würdig seien, betrifft das unternehmerische Risiko der Rekursgegnerin und ist nicht im Rahmen der Baubewilligungserteilung zu beurteilen. Die rekurrentische Rüge erweist sich somit als unbegründet.

#### **11.**

Der Rekurrent rügt schliesslich, die Vorinstanz habe die Zugänglichkeit für Menschen mit Behinderung nicht geprüft.

In den Plänen zum Baugesuch ist ein barrierefreier Zugang ausgewiesen. Der Zugang erfolgt gleisseitig über eine Rampe. Damit auch Ortsunkundige den Zugang finden, hat die Vorinstanz die Auflage gemacht, dass auf der Seite des Haupteingangs eine beschriftete Glocke zu installieren ist (Abschnitt IV. Bedingungen und Auflagen, Ziff. 7). Damit steht fest, dass ein barrierefreier Zugang vorhanden ist und die Vorinstanz dies auch geprüft hat. Die Rüge erweist sich als unbegründet.

#### **12.**

Zusammenfassend ergibt sich, dass das Vorhaben hinreichend erschlossen ist und auch keine weiteren Parkplätze benötigt. Auch ist das Vorhaben abstrakt sowie konkret zonenkonform. Die geplanten sanitären Anlagen sind ebenso wenig zu beanstanden wie der barrierefreie Zugang. Der Rekurs erweist sich deshalb insgesamt als unbegründet und ist abzuweisen.

#### **13.**

**13.1** Nach Art. 95 Abs. 1 VRP hat in Streitigkeiten jener Beteiligte die Kosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden. Die Entscheidgebühr beträgt Fr. 3'000.– (Nr. 20.13.01 des Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung, sGS 821.5). Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend sind die amtlichen Kosten dem Rekurrenten zu überbinden.

**13.2** Der vom Rekurrenten am 2. November 2021 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– ist anzurechnen.

#### **14.**

Der Rekurrent stellt ein Begehren um Ersatz der ausseramtlichen Kosten.

**14.1** Im Rekursverfahren werden ausseramtliche Kosten entschädigt, soweit sie auf Grund der Sach- und Rechtslage notwendig und angemessen erscheinen (Art. 98 Abs. 2 VRP). Die ausser-



amtliche 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).

**14.2** Da der Rekurrent mit seinen Anträgen unterliegt, hat er von vornherein keinen Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung. Sein Begehren ist deshalb abzuweisen.

## **Entscheid**

**1.**

Der Rekurs von A.\_\_\_\_ wird abgewiesen.

**2.**

**a)** A.\_\_\_\_ bezahlt eine Entscheidgebühr von Fr. 3'000.–.

**b)** Der am 2. November 2021 von A.\_\_\_\_ geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– wird angerechnet.

**3.**

Das Begehren von A.\_\_\_\_ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird abgewiesen.

Die Vorsteherin

Susanne Hartmann  
Regierungsrätin