



Fall-Nr.: B 2005/123
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 06.12.2005
Entscheiddatum: 06.12.2005

Urteil des Verwaltungsgerichts vom 6. Dezember 2005

Feuerschutz, Verfahrensrecht, Art. 18 und Art. 54 FSG (sGS 871.1), Art. 24 VRP (sGS 951.1). Unterscheidung von blossen Mitteilungen und Verfügungen (Verwaltungsgericht, B 2005/123).

Anwesend: Präsident Prof. Dr. U. Cavelti; Verwaltungsrichter Dr. E. Oesch-Frischkopf, lic. iur. A. Linder, Dr. B. Heer, lic. iur. A. Rufener; Gerichtsschreiberin lic. iur. R. Haltinner-Schillig

In Sachen

T AG,

Beschwerdeführerin,

gegen

Baudepartement des Kantons St. Gallen, Lämmlisbrunnenstrasse 54, 9001 St. Gallen,

Vorinstanz,

und

Politische Gemeinde A.,

Beschwerdegegnerin,



St.Galler Gerichte

betreffend

Umnutzungsbewilligung

hat das Verwaltungsgericht festgestellt:

A./ Die T. AG., A., (nachfolgend T) ist u.a. Eigentümerin der Parzelle Nr. 568, B., Grundbuch A. Nach dem Zonenplan der Politischen Gemeinde A. vom 19. Juni 1992 ist das Grundstück der Industriezone zugeteilt und mit einer Vielzahl von grösstenteils zusammengebauten Betriebsgebäuden überbaut. Diese Gebäude wurden früher von einer Textilfabrik genutzt. Heute vermietet die T einzelne Gebäude, Stockwerke oder Stockwerkteile.

B./ Die E. AG, A., (nachfolgend E) ist seit 1. Oktober 2000 im ersten Obergeschoss des Gebäudes Assek.-Nr. 2483 (nachfolgend E-Halle) eingemietet. Das Unternehmen baut Steuerungen, Energieverteilanlagen, Lüftungen, Heizungen und stellt Software zur Verfügung. Im März/September 2003 stellten die T und die E bei der Politischen Gemeinde A nachträglich das Gesuch um Bewilligung der bereits vorgenommenen Umnutzung des Gebäudeteils.

Am 25. September 2003 leitete die Bauverwaltung A das Umnutzungsgesuch an das Amt für Umweltschutz (AFU) als federführende Stelle des Staates weiter (vgl. Art. 5 des Gesetzes über die Verfahrenskoordination in Bausachen, sGS 731.2, und Anhang 1 zur Verordnung über Verfahrenskoordination und Fristen in Bausachen, sGS 731.21). Am 17. Juni 2004 teilte das Amt für Feuerschutz (AFS) der T mit, welche Vorkehren bezüglich Brandschutz und Fluchtwege zu treffen seien, wenn die benachbarte S-Halle im Gebäude Assek.-Nr. 2024, welche der T heute als Lager dient, vollständig geräumt, weiter als Lager genutzt oder wieder vermietet werde (3 Szenarien).

Nachdem die T zu diesem Schreiben am 23. Juni 2004 Stellung genommen hatte, stellte ihr das AFU gleichentags den Entwurf einer Gesamtverfügung des Staates zu. Nachdem sich die T auch dazu geäußert hatte, übermittelte das AFU dem Gemeinderat A die Gesamtverfügung des Staates zur Eröffnung an die Gesuchstellerin.



St.Galler Gerichte

Am 25. November 2004 erteilte der Gemeinderat A die Baubewilligung für die Umnutzung der E-Halle zum Bau von Schalt- und Steuerungsanlagen und erklärte die Gesamtverfügung des Staates zu deren Bestandteil. Die Gesamtverfügung setzt sich wie folgt zusammen: Stellungnahme des AFU vom 18. November 2004, wonach die Verfügung betreffend Löschwasserrückhaltung zu einem spätem Zeitpunkt erlassen wird, weil das Löschwasserkonzept vom 16. August 2004 zwingend nachzubessern ist; brandschutztechnische Betriebsbewilligung des AFS vom 21. Juni 2004; Abnahmebericht des Amtes für Wirtschaft (AfW) vom 14. Juni 2004.

C./ Am 8. Dezember 2004 erhob die T gegen die brandschutztechnische Betriebsbewilligung des AFS vom 21. Juni 2004 und den Abnahmebericht des AfW vom 14. Juni 2004 Rekurs beim Baudepartement. Sie stellte folgende Rechtsbegehren:

a) Ziff. 1.4 der brandschutztechnischen Bewilligung: "Fluchtwege/Fluchttüren. Diesbezüglich verweisen wir auf die Bedingungen des Abnahmeberichtes des Amt für Wirtschaft (AfW), St. Gallen sowie auf das Schreiben des AFS an den T, A vom 17. Juni 2004 betreffend Brandschutz- und Fluchtwegkonzept" sei zu ersetzen durch: "Der E muss der Zutritt/Fluchtweg über die Restfläche (Vers.Nr. 2024) jederzeit gewährleistet werden. Im Sinne der Verhältnismässigkeit wird die heutige Brandabschnittbildung und Fluchtwegsituation bei Eigennutzung und Nichtnutzung der Restfläche geduldet. Sollte die Restfläche neu vermietet werden, so muss die Situation anhand der Nutzung bzw. der Grösse und der Art der Lagermaterialien überprüft werden. Bei gleichartiger Nutzung der Mietflächen ist allenfalls auch nur eine Brandschutz-Investition im Bereich des Lift-Zuganges nötig". Sodann sei der Satz: "Wir fordern sie auf, diese Mängel bis spätestens 31.10.2004 zu beheben und uns die erfolgte Behebung schriftlich zu bestätigen" ersatzlos zu streichen.

b) In Ziff. 1.1 des Abnahmeberichtes des AfW "Aus dem Ostteil der Halle ist im markierten Bereich ein geschützter Fluchtweg (Brandabschnitt) zum Ausgang ins Treppenhaus zu erstellen. (Ausführung bei Vermietung oder Nutzung der "S-Halle") und in Ziff. 1.2 des Berichts, "Der Fluchtweg aus dem Westteil der Halle über die Aussentreppe ist zu erstellen. (Ausführung bei Vermietung oder Nutzung der "S-Halle") seien die fettgeschriebenen Klammertexte zu ergänzen mit "in Abhängigkeit von der Art und Ausmass der Nutzung der S-Halle".



St.Galler Gerichte

Zur Begründung wurde im Wesentlichen ausgeführt, die brandschutztechnische Situation könne erst geprüft werden, wenn die künftige Nutzung der S-Halle feststehe.

Am 14. Februar 2005 erging die Verfügung des AFU betreffend Löschwasserrückhaltung auf der Grundlage eines Konzepts vom 16. August 2004 und von Plänen vom Dezember 2004. Die Fachstelle hielt fest, damit werde ein ausreichender Schutz der Gewässer gewährleistet.

Nachdem das Baudepartement einen Augenschein durchgeführt hatte, wies es den Rekurs der T am 15. Juni 2005 ab, soweit es darauf eintrat.

D./ Am 2. Juli 2005 erhob die T gegen den Entscheid des Baudepartements vom 15. Juni 2005 Beschwerde beim Verwaltungsgericht. Innert erstreckter Frist stellte sie folgende Rechtsbegehren: der Rekursentscheid vom 15. Juni 2005 sei aufzuheben (Ziff. 1a); Ziff. 1.4 der Teilverfügung des AFS vom 17./21. Juni 2005 und Ziff. 1.1 und 1.2 der Teilverfügung des AfW vom 14. Juni 2004 seien aufzuheben oder eventuell in Gutheissung der Rekursanträge vom 8. Dezember 2004 abzuändern (Ziff. 1b). Eventuell sei der Rekursentscheid vom 15. Juni 2005 aufzuheben und die Streitsache sei zur neuen Entscheidung an die Vorinstanz oder an die erste Instanz zurückzuweisen (Ziff. 2).

Das Baudepartement beantragte am 7. September 2005, die Beschwerde sei abzuweisen. Die Politische Gemeinde A hat am 29. September 2005 darauf verzichtet, eine Stellungnahme einzureichen.

Darüber wird in Erwägung gezogen:

1./ Die Sachurteilsvoraussetzungen sind von Amtes wegen zu prüfen:

a) Nach Art. 59bis Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1, abgekürzt VRP) beurteilt das Verwaltungsgericht u.a. Beschwerden gegen Entscheide der Departemente, sofern kein ordentliches Rechtsmittel an eine Verwaltungsbehörde oder eine verwaltungsunabhängige Kommission des Bundes offen steht. Sodann ist die T zur Beschwerde legitimiert (Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Auch entsprechen die Beschwerdeeingabe vom 2. Juli 2005 und ihre Ergänzung vom



St.Galler Gerichte

19. August 2005 zeitlich, formal und inhaltlich den gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Insoweit sind die Prozessvoraussetzungen erfüllt.

b) Die Beschwerdeführerin stellt im Rahmen des Beschwerdeverfahrens erstmals das Rechtsbegehren, Ziff. 1.4 der Verfügung des AFS vom 21. Juni 2004 sowie Ziff. 1.1 und 1.2 des Abnahmeberichts des AfW vom 14. Juni 2004 seien nicht nur abzuändern, sondern aufzuheben. Insoweit kann auf die Beschwerde nicht eingetreten werden. Das Novenverbot nach Art. 61 Abs. 3 VRP schliesst neue Begehren für das Beschwerdeverfahren aus. Es ist grundsätzlich nicht zulässig, durch neue Anträge den Streitgegenstand zu ändern und dabei mehr oder etwas anderes zu verlangen als im vorinstanzlichen Verfahren (vgl. dazu Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, St. Gallen 2003, Rz. 647 mit Hinweis).

c) Auf die Beschwerde ist im Sinn der vorstehenden Einschränkung einzutreten.

2./ Die Beschwerdeführerin beantragt, es sei ein Augenschein durchzuführen.

Der Anspruch auf rechtliches Gehör gebietet, dass rechtzeitig und formrichtig angebotene Beweismittel abzunehmen sind, es sei denn, diese betreffen eine nicht erhebliche Tatsache oder seien offensichtlich untauglich, über die streitige Tatsache Beweis zu erbringen (vgl. BGE 124 I 242 E. 2; 117 Ia 268 E. 4b).

Die rechtserheblichen Tatsachen ergeben sich aus den Akten (vgl. Ziff. 5 c hienach). Auf die Durchführung eines Augenscheins kann deshalb verzichtet werden.

3./ Die Beschwerdeführerin macht sinngemäss geltend, die Vorinstanz habe ihr rechtliches Gehör in mehrfacher Hinsicht verletzt.

a) Der Anspruch auf rechtliches Gehör dient einerseits der Sachaufklärung und stellt andererseits ein persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht der Parteien dar. Der Betroffene hat u.a. Anspruch darauf, zu den für die Entscheidung wesentlichen Punkten Stellung nehmen und an Augenscheinen teilnehmen zu können (vgl. Häfelin/Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2002, Rz. 1672 und 1673 mit Hinweis auf BGE 127 I 54, 56; 124 I 241, 242; 122 I 53, 55 und Rz. 1686). Um



den Betroffenen eine Stellungnahme zu ermöglichen, muss ihnen die Verwaltungsbehörde den voraussichtlichen Inhalt der Verfügung bekannt geben (vgl. Häfelin/Müller, a.a.O., Rz. 1681). Der Augenschein ist die unmittelbare sinnliche Wahrnehmung von Tatsachen durch die entscheidende Instanz. Er dient der unmittelbaren Wahrnehmung von (in der Regel streitigen) Tatsachen und/oder dem besseren Verständnis des Sachverhalts. Wird im verwaltungsinternen Verfahren ein Augenschein von einem Sachbearbeiter durchgeführt, ist über die Feststellungen ein Protokoll aufzunehmen. Dieses ist den Beteiligten zur Stellungnahme zu unterbreiten. Das Protokoll dient der Rekursinstanz als wesentliche Entscheidungsgrundlage (vgl. Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 966 und 969 mit Hinweisen). Wenn der Augenschein nicht der Feststellung des Sachverhalts, sondern dem Gespräch zwischen den Verfahrensbeteiligten im Hinblick auf eine allfällige Annäherung der Standpunkte sowie der Abrundung des aus den Akten ersichtlichen Bildes dient, so kann im Umstand, dass kein Protokoll erstellt wird bzw. dieses den Verfahrensbeteiligten nicht zur Kenntnis- bzw. Stellungnahme überwiesen wird, keine Verletzung des rechtlichen Gehörs erblickt werden (vgl. VerwGE vom 29. Juni 1995 i.S. A.I. AG mit Hinweis auf BGE vom 1. Oktober 1984, in: ZBI 86/1985, S. 116).

b) Die Beschwerdeführerin begründet ihre Rüge, es liege eine Gehörsverletzung vor, damit, im Rahmen einer Diskussion nach dem Augenschein vom 25. Mai 2005 hätten sowohl der Vertreter des AFS als auch die Vertreter des AfW erklärt, es sei nicht erforderlich, ein verbindliches Gesamtkonzept mit starren Massnahmen für künftige Nutzungen zu erstellen bzw. brandschutztechnische Massnahmen seien nur in Abhängigkeit zur neuen Nutzung der S-Halle zu treffen. Der juristische Mitarbeiter der Rechtsabteilung der Vorinstanz habe sich indessen geweigert, diese Aussagen, die für eine Gutheissung des Rekurses gesprochen hätten, zu protokollieren.

Abgesehen davon, dass sich die Beschwerdeführerin auf eine Diskussion beruft, die nach dem Augenschein stattgefunden haben soll, hat der zuständige Sachbearbeiter der Rechtsabteilung der Vorinstanz die anlässlich des Augenscheins gemachten Feststellungen in einem Schreiben an die Beschwerdeführerin vom 26. Mai 2005 festgehalten. Dieses Schreiben, mit welchem die Beschwerdeführerin aufgrund einer Beurteilung der Rechtslage eingeladen wird, den Rekurs zurückzuziehen, gibt des weiteren Ausführungen von am Augenschein anwesenden Behördenvertretern inhaltlich



St.Galler Gerichte

wieder. Danach haben die Vertreter des AFS und des AfW die Ansicht vertreten, die beiden Hallen würden heute verschieden genutzt (Produktion/Lager), weshalb es erforderlich sei, dazwischen einen Brandabschnitt gemäss Gesamtkonzept und für die E-Halle einen geschützten zweiten Fluchtweg zu erstellen (beispielsweise die Aussentreppe gemäss Konzept). Sodann habe der Vertreter des AFS erklärt, diese Amtsstelle wäre bereit, die Frist zur Räumung des Lagers letztmalig bis Ende des Jahres 2005 zu verlängern, sofern die Beschwerdeführerin bereit sei, den Rekurs zurückzuziehen.

Der Vorwurf der Beschwerdeführerin, die Vorinstanz habe ihren Anspruch auf rechtliches Gehör nicht gewahrt, erweist sich somit als unbegründet.

c) Die Beschwerdeführerin macht weiter geltend, sie habe weder auf ihre Stellungnahme vom 23. Juni 2004 an das AFS noch auf diejenige vom 5. Juli 2004 an das AFU betreffend Entwurf einer Gesamtverfügung, die im Rahmen der Anhörung ergangen sei, eine Antwort erhalten bzw. diese Meinungsäusserungen seien unberücksichtigt geblieben.

Die Eingabe der Beschwerdeführerin vom 23. Juni 2004 an das AFS kreuzte sich in zeitlicher Hinsicht mit dem Schreiben des AFU an die Beschwerdeführerin vom 23. Juni 2004 betreffend Gewährung des rechtlichen Gehörs zum Entwurf einer Gesamtverfügung. In diesem Entwurf konnte die Stellungnahme der Beschwerdeführerin vom 23. Juni 2004 somit nicht berücksichtigt werden. Die Beschwerdeführerin nahm am 5. Juli 2004 Stellung zum Entwurf der Gesamtverfügung und verwies u.a. auf ihr Schreiben an das AFS vom 23. Juni 2004. Sodann äusserte sie sich zum Standpunkt des AfW. Am 25. November 2004 erteilte der Gemeinderat A die Baubewilligung und erklärte die Gesamtverfügung des Staates zu deren Bestandteil. Die Teilverfügungen des AFS und des AfW entsprechen inhaltlich den entsprechenden Entwürfen. Das AFU hat zwar beigefügt: "Die Anhörung wurde gewährt", die Meinungsäusserungen der Beschwerdeführerin sind indessen unberücksichtigt geblieben. Darin liegt eine Verletzung des rechtlichen Gehörs, die auch dadurch zum Ausdruck kommt, dass die Stellungnahme des AFS vom 7. Juli 2004 an das AFU, die sich auf die Meinungsäusserungen der Beschwerdeführerin bezieht, in der Gesamtverfügung keinen Niederschlag gefunden hat. Obschon sich die



Beschwerdeführerin in ihrer Rekurseingabe vom 8. Dezember 2004 darüber beklagt hat, dass ihre Stellungnahmen vom 23. Juni 2004 und 5. Juli 2004 unbeachtet geblieben seien, setzt sich die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid mit diesem Vorwurf nicht auseinander. Darin liegt ebenfalls eine Verletzung des Gehörsanspruchs bzw. einer wesentlichen Verfahrensvorschrift, was gestützt auf Art. 95 Abs. 2 VRP dazu führt, dass die Kosten des Rekursverfahrens, soweit sie darauf zurückzuführen sind, zu Lasten des Staates gehen.

4./ Die Beschwerdeführerin stellt sich weiter auf den Standpunkt, mit dem angefochtenen Entscheid werde auf den Rekurs zu Unrecht nur teilweise eingetreten. Sie hält dafür, im Gegensatz zur Auffassung der Vorinstanz seien alle drei im Schreiben des AFS vom 17. Juni 2004 aufgeführten Szenarien als rechtsverbindliche Anordnungen zu betrachten bzw. bei den Szenarien 2 und 3 handle es sich nicht um blosse Mitteilungen.

a) Die Verfügung als Anfechtungsobjekt bildet nicht nur den Ausgangspunkt des Rekursverfahrens, sondern zugleich den Rahmen und die Begrenzung des Streitgegenstandes (vgl. dazu F. Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Aufl., Bern 1983, S. 45). Nach allgemein anerkannter Praxis ist eine Verfügung ein Akt einer Behörde, der gestützt auf einen öffentlich-rechtlichen Rechtssatz als hoheitliche Anordnung in verbindlicher und erzwingbarer Weise ein konkretes Rechtsverhältnis zwischen Gemeinwesen und Individuum begründet, aufhebt oder abändert. Eine Verfügung kann vollstreckt werden, ohne dass hierfür noch eine weitere Konkretisierung notwendig ist. Inhaltlich hat sie den Anforderungen von Art. 24 Abs. 1 VRP zu genügen. Danach soll die Verfügung nebst den Tatsachen, den Vorschriften und den Entscheidungsgründen namentlich den Rechtsspruch der Behörde und eine Rechtsmittelbelehrung sowie die Kostenregelung und das Datum enthalten. Auf die äussere Form kommt es jedoch nicht an. Nicht als Verfügung, weil keine unmittelbaren und verbindlichen Rechtswirkungen erzeugend, gelten demgemäss blosse Auskünfte oder Hinweise, Belehrungen oder Ratschläge (vgl. Imboden/Rhinow, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, 5. Aufl., Basel 1976, Nr. 35 mit zahlreichen Hinweisen; Häfelin/Müller, a.a.O., Rz. 854 f.; GVP 1998 Nr. 9).



b) Der Rechtsspruch, das Dispositiv, enthält in knapper Form eine Aussage, wie das Verfahren von der betreffenden Instanz erledigt worden ist. Gleichzeitig umschreibt es den Umfang des Streitgegenstands, denn in der Regel ist nur das im Dispositiv Enthaltene weiter anfechtbar oder erwächst in Rechtskraft. Eine Ausnahme davon gilt dann, wenn im Dispositiv auf die Entscheidungsgründe verwiesen wird (z.B. "im Sinn der Erwägungen"). In diesem Fall bilden Dispositiv und Motive zusammen den Inhalt der Entscheidung und bestimmen den Umfang des Streitgegenstands (vgl. Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 1059 mit Hinweisen; Kölz/Boss-hart/Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. Aufl., Zürich 1999, § 28 N. 5; Kölz/Häner, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 2. Aufl., Zürich 1998, Rz. 716). Der Inhalt des Dispositivs bestimmt sich durch Auslegung nach den Regeln von Treu und Glauben. Wenn der Wortlaut missverständlich ist, muss der tatsächliche rechtliche Gehalt ermittelt werden (vgl. Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 1060 mit Hinweisen).

c) Nach Art. 18 des Gesetzes über den Feuerschutz (sGS 871.1, abgekürzt FSG) dürfen bewilligungspflichtige Bauten erst bezogen und bewilligungspflichtige Anlagen erst in Betrieb genommen werden, wenn die zuständige Behörde durch Verfügung festgestellt hat, dass die mit der Bewilligung verbundenen Pflichten erfüllt worden sind. Am 21. Juni 2004 hat das AFS die brandschutztechnische Betriebsbewilligung für die Umnutzung der E-Halle gestützt auf diese Vorschrift unter Bedingungen erteilt, nachdem am 3. Juni 2004 eine Abnahmekontrolle durchgeführt worden war. Unter dem Titel "Mängelbehebung" wird festgehalten: "Die Planunterlagen (Brandschutz- und Fluchtwegkonzept) mit unseren Eintragungen sind verbindlich, so weit nachfolgend nichts Abweichendes festgelegt wird" (Ziff. 1.1). Unter Ziff. 1.4 mit dem Untertitel "Fluchtwege/Fluchttüren" verweist das AFS "auf die Bedingungen des Abnahmeberichtes des Amt für Wirtschaft (AfW), St. Gallen, sowie auf das Schreiben des AFS an den T, A vom 17. Juni 2004 betreffend Brandschutz- und Fluchtwegkonzept".

Der Abnahmebericht des AfW vom 14. Juni 2004 wurde ebenfalls nach einer Kontrolle vom 3. Juni 2004 erstellt. Danach entspricht die Halle den Vorgaben des Arbeitsgesetzes (SR 822.11) und der Verordnung über die Unfallverhütung (SR 832.30, abgekürzt VUV) weitgehendst. Bezüglich Fluchtwegen, Lager- und



St.Galler Gerichte

Betriebseinrichtungen sowie Raumtemperatur sind indessen noch einige Bedingungen zu erfüllen. Unter dem Titel "Fluchtwege" wird verlangt: "Aus dem Ostteil der Halle ist im markierten Bereich ein geschützter Fluchtweg (Brandabschnitt) zum Ausgang ins Treppenhaus zu erstellen. (Ausführung bei Vermietung oder Nutzung der "S-Halle".) [Ziff. 1.1]. "Der Fluchtweg aus dem Westteil der Halle über die Aussentreppe ist zu erstellen. (Ausführung bei Vermietung oder Nutzung der "S-Halle")" [Ziff. 1.2].

Im Schreiben des AFS an die Beschwerdeführerin vom 21. Juni 2004 betreffend Brandschutz- und Fluchtwegkonzept wird festgehalten:

"Szenario 1

Die Restfläche (962 m², Vers. Nr. 2024) wird ab Ende Juni 05 nicht mehr genutzt, d.h. vollständige Räumung der gesamten Fläche.

Der E muss der Zutritt/Fluchtweg über die Restfläche (Vers. Nr. 2024) jederzeit gewährleistet werden. Im Sinne der Verhältnismässigkeit wird die heutige ungenügende Brandabschnittsbildung und Fluchtwegsituation bei nicht Nutzung der Restfläche (Vers. Nr. 2024) geduldet.

Szenario 2

Die Restfläche (962 m², Vers. Nr. 2024) wird auch ab Ende Juni 05 weiter als Lager genutzt.

Umgehende Erstellung der Brandabschnitte sowie der Aussentfluchttreppe im Bereich des Mieters E (siehe Planeintrag).

Szenario 3

Die Restfläche (962 m², Vers. Nr. 2024) wird vor oder nach Ende Juni 05 wieder vermietet.

Eingabe der neuen Mieter resp. der neuen Nutzer. Umgehende Erstellung der Brandabschnitte sowie der Aussentfluchttreppe im



Bereich des Mieters E (siehe Planeintrag)."

d) Fest steht somit, dass das AFS Planunterlagen betreffend Brandschutz und Fluchtwege mit von dieser Amtsstelle vorgenommenen Eintragungen verbindlich erklärt hat, sofern nichts Abweichendes festgelegt wird. Nach dem vom AFS am 15. Juni 2004 visierten Plan hat die Beschwerdeführerin Brandabschnitte zu erstellen sowie Notleuchten und Handfeuerlöcher anzubringen. Was die Brandabschnitte anbetrifft stimmt dieser Plan mit demjenigen überein, der von der Bauverwaltung der Beschwerdegegnerin am 25. November 2004 zum integrierenden Bestandteil der Baubewilligung erklärt worden ist.

Entsprechend den Feststellungen der Vorinstanz ergibt sich aus dem Schreiben des AFS vom 17. Juni 2004, dass die "heutige ungenügende Brandabschnittsbildung und Fluchtwegsituation" unter der Voraussetzung geduldet wird, dass die Restfläche (Assek.-Nr. 2024), d.h. die S-Halle, nicht genutzt wird, um den Fluchtweg aus der E-Halle durch die S-Halle jederzeit zu gewährleisten. Zum gleichen Ergebnis kommt das AfW mit seinem Abnahmebericht vom 14. Juni 2004. Danach haben Sicherheitsvorkehrungen baulicher Natur dann zu erfolgen, wenn die S-Halle genutzt bzw. vermietet wird. Entsprechend den Folgerungen der Vorinstanz, ist die Bewilligung betreffend Brandschutz und Fluchtwege somit unter der Bedingung erteilt worden, dass die Beschwerdeführerin die S-Halle bis zum behördlich festgelegten Zeitpunkt räumt und anschliessend nicht mehr nutzt. Aus der Verfügung des AFS vom 21. Juni 2004 ergibt sich indessen auch, dass die erwähnten Planunterlagen andernfalls verbindlich sind (Ziff. 1.1). Für den Fall, dass die S-Halle (Assek.-Nr. 2024) auch nach dem behördlich festgelegten Datum genutzt werden soll, sei es wie bisher durch die Beschwerdeführerin oder aber durch einen Dritten, setzt die Bewilligung der bereits erfolgten Umnutzung der E-Halle voraus, dass die Brandabschnitte und die Aussenfluchttreppe entsprechend dem Plan, der integrierender Bestandteil der Baubewilligung ist, erstellt werden. An dieser Beurteilung ändert nichts, dass das Baugesuch für die Umnutzung der E-Halle auf einem Gesamtkonzept beruht bzw. dass nicht alle Planeinträge verbindlich sind.

e) Die Rüge der Beschwerdeführerin erweist sich somit als begründet. Die Vorinstanz wäre gehalten gewesen, zu prüfen, ob sich die Sicherheitsvorkehrungen, die für den



Fall einer Nutzung der S-Halle über den festgelegten Termin hinaus angeordnet worden sind, als recht- und verhältnismässig erweisen. Dementsprechend wird der angefochtene Entscheid vom 15. Juni 2005 aufgehoben, soweit damit auf den Rekurs der Beschwerdeführerin nicht eingetreten wird, und die Streitsache wird zur materiellen Beurteilung an die Vorinstanz zurückgewiesen. Diese wird bei ihrer Entscheidung zu berücksichtigen haben, dass das AFS und das AfW in ihren Stellungnahmen im Rahmen des Rekursverfahrens übereinstimmend zum Ausdruck gebracht haben, dass sie unter bestimmten Voraussetzungen bereit seien, auf die verbindlich erklärte Planvorgabe zurückzukommen.

5./ Zu prüfen bleibt, ob die Vorinstanz zu Recht davon ausgegangen ist, es sei sachgerecht, die Bewilligung zur Umnutzung der E-Halle aufgrund der tatsächlichen Gegebenheiten wie sie heute bestehen, d.h. ohne bauliche Brandschutzmassnahmen, unter der Bedingung zu erteilen, dass die S-Halle geräumt und anschliessend nicht mehr genutzt werde.

Die Beschwerdeführerin macht in diesem Zusammenhang geltend, die jetzige Nutzung der S-Halle als Lager sei in keiner Weise gefährlich, weil sie nur rund 20 Prozent der Halle beanspruche und dies praktisch ausschliesslich im Bereich, der von der E-Halle am weitesten entfernt liege.

a) Nach Art. 54 Abs. 1 FSG erlässt die Regierung die näheren Vorschriften über den Feuerschutz. Nach Abs. 3 dieser Vorschrift erlässt die Regierung die näheren Feuerschutzvorschriften durch Verordnung oder durch Allgemeinverbindlicherklärung von Richtlinien anerkannter Fachinstanzen. Die Regierung erklärt nach Art. 51 der Vollzugsverordnung zum FSG (sGS 871.11) durch besonderen rechtsetzenden Beschluss genau umschriebene, veröffentlichte Richtlinien anerkannter Fachinstanzen allgemeinverbindlich. Mit Beschluss vom 5. Oktober/7. Dezember 1993 hat die Regierung die Brandschutznorm der Vereinigung kantonaler Feuerversicherungen vom 15. Dezember 1992, Ausgabe 1993, (abgekürzt Brandschutznorm), auf welcher der angefochtene Entscheid beruht, für allgemeinverbindlich erklärt (vgl. nGS 28-106, vgl. dazu auch GVP 1986 Nr. 33). Nach Art. 32 Abs. 2 lit. f der Brandschutznorm sind Räume unterschiedlicher Nutzung, insbesondere bei unterschiedlicher Brandgefahr, in Brandabschnitte abzutrennen. Dies entspricht der heute geltenden Regelung (Ziff. 3.2.1



Abs. 2 lit. f der Brandschutzrichtlinie), wonach Räume unterschiedlicher Nutzung, insbesondere bei unterschiedlicher Brandgefahr, ebenfalls in Brandabschnitte abzutrennen sind.

b) Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit fordert, dass Verwaltungsmassnahmen zur Verwirklichung des im öffentlichen Interesse liegenden Ziels, im vorliegenden Fall des Schutzes von Personen und Sachen vor Feuer, geeignet und notwendig sind (vgl. Häfelin/Müller, a.a.O., Rz. 581 ff.). Nebenbestimmungen sind gerechtfertigt, falls die Bewilligung verweigert werden müsste, wenn sie ohne Bedingungen oder Auflagen erlassen würde. Auf diese Weise dient die Verbindung einer Verfügung mit einer Nebenbestimmung dem Verhältnismässigkeitsprinzip (vgl. Häfelin/Müller, a.a.O., Rz. 902; vgl. auch B. Heer, St. Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, Rz. 869 mit Hinweis). Nebenbestimmungen bedürfen einer gesetzlichen Grundlage. Sie brauchen jedoch nicht ausdrücklich in einem Rechtssatz vorgesehen zu sein; wo eine solche ausdrückliche gesetzliche Grundlage fehlt, kann die Zulässigkeit der Nebenbestimmung aus dem mit dem Gesetz verfolgten Zweck, aus einem mit der Hauptanordnung zusammenhängenden öffentlichen Interesse hervorgehen (vgl. Häfelin/Müller, a.a.O., Rz. 918). Von unverbindlichen Empfehlungen unterscheiden sich Nebenbestimmungen dadurch, dass sie Bestandteil der Verfügung sind. Ihre Einhaltung kann erzwungen werden (vgl. Kölz/Bosshart/Röhl, a.a.O., N. 41 zu § 19).

c) Nach den unbestritten gebliebenen Feststellungen der Vorinstanz gelangt man aus einem Treppenhaus im Nordosten durch eine Art Vorraum ins Gebäude Assek.-Nr. 2483, wo sich die E-Halle befindet. Dieser Vorraum ist zur S-Halle hin offen. Im übrigen ist das Gebäude Assek.-Nr. 2483 von der S-Halle durchgehend abgetrennt. Die Trennwand reicht vom Boden bis zur Decke und besteht aus einer 8 cm starken Holzkonstruktion mit aufgesetzter Einfachverglasung. Im südwestlichen Gebäudeteil weist sie ein Tor auf. Mit diesem Tor verfügt die E-Halle über eine zweite Verbindung ins Freie. Diese führt durch die S-Halle über die an ihrer Südseite erstellte Innentreppe ins Erdgeschoss und von dort nach draussen. Die S-Halle steht heute zum Teil leer und wird im übrigen von der Beschwerdeführerin als Lager genutzt. Namentlich im Ostteil der Halle sind auf Regalen in vier Ebenen Kartonschachteln gelagert; im Westteil stehen einzelne Maschinen. Im übrigen nutzt die E die S-Halle als Zugang bzw. Lieferanteneingang und führt dort gelegentlich kleinere Spritz-/Lackierarbeiten aus. Im



St.Galler Gerichte

Gegensatz dazu wird in der E-Halle produziert. Dort befindet sich eine Aluminiumzuschneiderei und an Arbeitsplätzen werden Steuerungen, Energieverteilanlagen, Lüftungen und Heizungen hergestellt.

d) Die Beschwerdeführerin bestreitet nicht, dass die E- und die S-Halle je verschieden genutzt werden und dass von ihnen eine unterschiedliche Brandgefahr ausgeht. Demzufolge müssten die beiden Hallen feuerpolizeilichen Auflagen entsprechen und insbesondere in Brandabschnitte abgetrennt sein. Mit dem angefochtenen Entscheid wird, entsprechend dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit, auf die Anordnung baulicher Brandschutzmassnahmen verzichtet, unter der Bedingung, dass die S-Halle geräumt und nicht mehr genutzt wird. Dies ist rechtlich nicht zu beanstanden, zumal auch die Anforderungen an die Fluchtwege bezüglich der E-Halle nicht erfüllt sind. Arbeitsplätze, Räume, Gebäude und Betriebsgelände müssen nach Art. 20 Abs. 1 VUV bei Gefahr jederzeit rasch und sicher verlassen werden können. Zahl, Gestaltung und Anordnung der Ausgänge und Treppenhäuser müssen sich nach Art. 20 Abs. 3 VUV nach der Ausdehnung und der Art der Benützung der Gebäude oder Gebäudeteile, der Zahl der Geschosse, der Gefahr des Betriebes und der Zahl der Arbeitnehmer richten. Besitzt ein Raum in einem Gebäude nur einen Ausgang, darf nach Art. 46 Ziff. 2 der Brandschutznorm kein Punkt des Raumes davon mehr als 20 m entfernt sein. Sind zwei oder mehr Ausgänge vorhanden, erhöht sich das zulässige Mass auf 35 m. Soweit die Ausgänge nicht direkt ins Freie oder in eine Treppenanlage münden, ist als Verbindung ein Korridor notwendig. Sodann sind nach Art. 48 Ziff. 1 und Ziff. 3 der Brandschutznorm als Fluchtweg dienende Treppenhäuser und Korridore als Brandabschnitte zu erstellen. Der Vorraum mit Treppe im Nordosten zur S-Halle hin ist indessen offen und im übrigen nicht feuerwiderstandsfähig abgetrennt. Sodann führt der Fluchtweg im Südwesten der E-Halle zur Innentreppe der S-Halle nicht durch einen Korridor.

e) Zusammenfassend ergibt sich somit, dass sich die mit der Bewilligung zur Umnutzung der E-Halle verbundene Bedingung, wonach die S-Halle zu räumen ist, als recht- und verhältnismässig erweist. Sie gewährleistet, dass aus der E-Halle jederzeit auch durch die S-Halle geflüchtet werden kann. An dieser Beurteilung ändert nichts, dass die Nutzung der S-Halle als Lager der Beschwerdeführerin an Intensität abgenommen hat und möglicherweise weiter abnimmt. Der Beschwerdeführerin ist es



jederzeit möglich, die Eigennutzung zu intensivieren. Demzufolge wäre die Einhaltung einer Nebenbestimmung zur Umnutzungsbewilligung, wonach die Beschwerdeführerin die S-Halle nur in bestimmten Bereichen und/oder nur auf bestimmte Art nutzen darf, nicht überprüfbar und deshalb nicht zweckdienlich.

6./ Zusammenfassend ergibt sich, dass die Beschwerde teilweise gutzuheissen ist. Im übrigen ist sie abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden kann.

a) Bei diesem Ausgang des Verfahrens obsiegt die Beschwerdeführerin zur Hälfte. Entsprechend sind die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens der Beschwerdeführerin und dem Staat je zur Hälfte aufzuerlegen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidegebühr von Fr. 3'000.-- ist angemessen (Ziff. 382 des Gerichtskostentarifs, sGS 941.12). Demzufolge entfallen auf die Beschwerdeführerin und den Staat je Fr. 1'500.--. Der Anteil der Beschwerdeführerin wird mit dem Kostenvorschuss von Fr. 3'000.-- verrechnet. Der Rest von Fr. 1'500.-- wird ihr zurückerstattet. Beim Staat wird auf die Erhebung der Kosten verzichtet (Art. 95 Abs. 3 VRP).

Was die Kosten des Rekursverfahrens von Fr. 2'500.-- anbetrifft, hat die Beschwerdeführerin unter Berücksichtigung der Gehörsverletzung eine reduzierte Gebühr von Fr. 1'000.-- zu tragen.

b) Ausseramtliche Entschädigungen werden nicht zugesprochen (Art. 98 Abs. 1, Art. 98bis und Art. 98ter VRP; VerwGE vom 14. Februar 1990 i.S. R.W.; GVP 1983 Nr. 56).

Demnach hat das Verwaltungsgericht zu Recht erkannt:

1./ Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen. Der Entscheid des Baudepartements vom 15. Juni 2005 wird aufgehoben, soweit damit auf den Rekurs der Beschwerdeführerin nicht eingetreten wird, und die Streitsache wird zur materiellen Beurteilung im Sinn der Erwägungen an die Vorinstanz zurückgewiesen. Im übrigen wird die Beschwerde abgewiesen, soweit darauf eingetreten werden kann.

2./ Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von Fr. 3'000.-- werden der Beschwerdeführerin und dem Staat je zur Hälfte auferlegt. Die auf die Beschwerdeführerin entfallenden Kosten von Fr. 1'500.-- werden mit dem geleisteten



Kostenvorschuss von Fr. 3'000.-- verrechnet und der Rest von Fr. 1'500.-- wird ihr zurückerstattet. Auf die Erhebung der amtlichen Kosten beim Staat wird verzichtet.

3./ Die amtlichen Kosten des Rekursverfahrens von Fr. 2'500.-- werden der Beschwerdeführerin im Umfang von Fr. 1'000.-- auferlegt.

4./ Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt.

V. R. W.

Der Präsident: Die Gerichtsschreiberin:

Zustellung dieses Entscheides an:

- die Beschwerdeführerin
- die Vorinstanz
- die Beschwerdegegnerin