



Fall-Nr.: B 2009/131
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 03.12.2009
Entscheiddatum: 03.12.2009

Urteil des Verwaltungsgerichts vom 3. Dezember 2009

**Bau- und Planungsrecht, Legitimation (Art. 45 Abs. 1 VRP (sGS 951.1)).
Fehlende Legitimation eines Grundeigentümers mangels hinreichender
räumlicher Nähe zur Anfechtung eines Entscheids betr.
Asylbewerberzentrum (Verwaltungsgericht, B 2009/131).**

Anwesend: Präsident Prof. Dr. U. Cavelti; Verwaltungsrichter Dr. E. Oesch-Frischkopf,
lic. iur. A. Linder, Dr. B. Heer, lic. iur. A. Rufener; Gerichtsschreiber lic. iur. Th. Vögeli

In Sachen

H.

Beschwerdeführer,

vertreten durch Rechtsanwalt lic.iur. G.,

gegen

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

Vorinstanz,

und



Sicherheits- und Justizdepartement des Kantons St. Gallen, Moosbruggstrasse 11,
9001 St. Gallen,

Beschwerdegegner,

vertreten durch Rechtsanwalt Dr. M.

sowie

Politische Gemeinde Eggersriet, vertreten durch den Gemeinderat, 9034 Eggersriet,

Beschwerdebeteiligte,

betreffend

Feststellung Baubewilligungspflicht Asylzentrum
"Landegg"/Nichteintreten

hat das Verwaltungsgericht festgestellt:

A./ Das Anwesen "Landegg" besteht aus dem Grundstück Nr. 700 sowie den Grundstücken Nrn. 5 und 1272. Die beiden letzteren werden vom Grundstück Nr. 700 durch die von Grub über Wienacht nach Rorschacherberg führende Strasse voneinander getrennt. Dazwischen verläuft die Grenze zwischen den Kantonen St. Gallen und Appenzell Ausserrhoden. Das Grundstück Nr. 700 liegt auf dem Gemeindegebiet von Lutzenberg AR. Es ist mit dem Gebäude Vers.-Nr. 30 überbaut und liegt gemäss Zonenplan der Politischen Gemeinde Lutzenberg vom 26. Mai 1998 in der Kurzzone. Das Grundstück Nr. 5 liegt in nordöstlicher Richtung des Grundstücks



St.Galler Gerichte

Nr. 700 auf dem Gemeindegebiet von Eggersriet SG. Es ist mit dem Gebäude Vers.-Nr. 471 überbaut und gemäss dem Zonenplan der Politischen Gemeinde Eggersriet vom 23. Juni 1993 ebenfalls der Kurzzone zugeschrieben. Das Grundstück Nr. 1272 umschliesst das Grundstück Nr. 5 und ist mit der Scheune Vers.-Nr. 796 bebaut. Der südwestliche, etwa drei Viertel der Fläche umfassende Teil des Grundstücks liegt in der Kurzzone, der Rest in der Grünzone.

Die Landegg war im Jahr 1988 von der Internationalen Baha'i Stiftung gekauft worden. In der Folge unterhielt diese in den Gebäuden einen Beherbergungsbetrieb mit Unterkunfts-, Tagungs- und Schulungsräumen. Im Oktober 2004 fiel sie in Konkurs. Darauf standen die Gebäude leer und wurden nicht mehr genutzt. Seit Februar 2009 steht die Landegg im Eigentum der R. Immobilien AG, Altstätten, welche die Grundstücke aus der Konkursmasse erworben und an den Kanton St. Gallen vermietet hat.

H. ist Eigentümer des auf dem Gemeindegebiet von Lutzenberg gelegenen und der Wohn-Gewerbe-Zone (abgekürzt WGZ) zugewiesenen Grundstücks Nr. 000, das südöstlich der Landegg liegt. Die kürzeste Distanz zwischen diesem und dem zur Landegg gehörenden Grundstück Nr. 700 beträgt rund 160 Meter, während das Grundstück Nr. 5 rund 200 Meter von der Parzelle Nr. 710 entfernt liegt.

Der Bund verpflichtet den Kanton St. Gallen zur Aufnahme von Asylbewerbern. Da die vorhandenen Plätze in den zur Verfügung stehenden Durchgangszentren infolge des angestiegenen Zustroms von Asylbewerbern nicht mehr ausreichen, beabsichtigt der Kanton St. Gallen deren Unterbringung in den leerstehenden Gebäuden der Landegg. Nach Darstellung des zuständigen Sicherheits- und Justizdepartements eignet sich die Landegg als Unterkunft für rund 150 Personen.

H. wandte sich mit Schreiben seines Rechtsvertreters vom 5. März 2009 an die Gemeinderäte Eggersriet und Lutzenberg. Er führte an, am 27. Februar 2009 sei aus den Medien bekannt geworden, dass in der Landegg die Errichtung eines Asylzentrums geplant sei. Die Umwandlung eines Schulungszentrums in ein Asylzentrum stelle eine bewilligungspflichtige Zweckänderung dar. Als Eigentümer des davon betroffenen Grundstücks Nr. 710 ersuche er um Durchführung eines Baubewilligungsverfahrens.



St.Galler Gerichte

Mit Schreiben vom 9. März 2009 ergänzte er sein Begehren, indem er für den Fall, dass der Gemeinderat zur Einleitung eines förmlichen Baubewilligungsverfahrens nicht bereit sei, um Erlass einer entsprechenden ablehnenden Verfügung mit Rechtsmittelbelehrung ersuchte.

Der Gemeinderat Lutzenberg stellte mit Beschluss vom 16. März 2009 fest, dass die auf dem Grundstück Nr. 700 beabsichtigte Nutzung des Gebäudes Vers.-Nr. 30 als Asylzentrum eine wesentliche Zweckänderung darstelle und daher bewilligungspflichtig sei. Dementsprechend forderte er den Kanton St. Gallen auf, für die beabsichtigte Zweckänderung ein Baugesuch einzureichen.

Der Gemeinderat Eggersriet nahm die beiden schriftlichen Eingaben von H. als baurechtliche Anfrage entgegen. Mit Schreiben vom 17. März 2009 stellte er sich auf den Standpunkt, bei einem Asylzentrum handle es sich um einen mit dem vormals bestehenden Schulungs- und Beherbergungsbetrieb vergleichbaren Betrieb, der in der Kurzone zonenkonform sei. Zudem sei nicht von einer bewilligungspflichtigen Zweckänderung nach Art. 78 Abs. 2 lit. o des Gesetzes über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht (sGS 731.1, abgekürzt BauG) auszugehen. Die gemeinderätliche Stellungnahme stelle keine Verfügung im rechtlichen Sinn dar und könne daher nicht angefochten werden. Gestützt auf Art. 228 ff. des Gemeindegesetzes (sGS 151.2, abgekürzt GG) stehe statt dessen lediglich die Möglichkeit einer aufsichtsrechtlichen Anzeige beim Baudepartement zur Verfügung.

B./ H. erhob mit Eingabe seines Rechtsvertreters vom 24. März 2009 Rekurs mit dem Antrag, die Verfügung des Gemeinderates Eggersriet vom 17. März 2009 sei aufzuheben, es sei festzustellen, dass der Betrieb eines Asylzentrums auf "Landegg" der Bewilligungspflicht nach Art. 78 BauG unterliege, weshalb der Rekursgegner aufzufordern sei, ein Baugesuch, gegebenenfalls ein Umzonungsgesuch einzureichen, und durch vorsorgliche Massnahme sei dem Rekursgegner zu verbieten, bis zum Vorliegen einer rechtskräftigen Baubewilligung auf "Landegg" ein Zentrum für Asylsuchende zu betreiben, unter Kosten- und Entschädigungsfolge. Für den Fall, dass auf den Rekurs nicht eingetreten werden sollte, beantragte H. eventualiter, diesen als Rechtsverweigerungsbeschwerde entgegenzunehmen, subeventualiter als aufsichtsrechtliche Anzeige nach Art. 228 ff. GG.



Das Baudepartement entschied am 9. Juli 2009 über die Streitsache. Es trat auf den Rekurs nicht ein (Ziff. 1). Auf die Rechtsverweigerungsbeschwerde trat es ebenfalls nicht ein (Ziff. 2). Der aufsichtsrechtlichen Anzeige gab es keine Folge (Ziff. 3). Den Antrag auf Erlass eines vorsorglichen Nutzungsverbots wies es ab (Ziff. 4). Die amtlichen Kosten von Fr. 2'000.-- auferlegte es dem Beschwerdeführer (Ziff. 5); dessen Begehren um ausseramtliche Entschädigung wies es ab (Ziff. 6). Das Baudepartement erwog, das Grundstück von H. weise weder die erforderliche räumliche Nähe zum Baugrundstück auf noch mache dieser ein schützenswertes Interesse geltend. Die Rekurslegitimation sei nicht gegeben, weshalb auf den Rekurs nicht einzutreten sei. Da die Eingabe von H. dennoch als Rekurs entgegengenommen worden sei, könne die Rechtsverweigerungsbeschwerde als ausserordentliches Rechtsmittel nicht ergriffen werden, weshalb auf diese ebenfalls nicht einzutreten sei. Der Gemeinderat Eggersriet habe nicht gegen klares Recht verstossen, so dass der aufsichtsrechtlichen Anzeige keine Folge zu leisten sei. Bei den Interessen von H. handle es sich um rein tatsächliche Interessen, die im Rahmen von vorsorglichen Massnahmen keinen Rechtsschutz fänden. Der Antrag auf Erlass eines vorsorglichen Nutzungsverbots sei deshalb abzuweisen.

C./ Mit Eingabe seines Rechtsvertreters vom 3. August 2009 erhob H. Beschwerde beim Verwaltungsgericht mit dem Antrag, Ziff. 1 und Ziff. 4 - 6 des Entscheids des Baudepartements seien aufzuheben, es sei festzustellen, dass der Betrieb eines Asylzentrums auf "Land-egg" der Bewilligungspflicht nach Art. 78 BauG unterliege, weshalb der Rekursgegner aufzufordern sei, ein Baugesuch, gegebenenfalls ein Umzonungsgesuch einzureichen, eventualiter sei die Sache zur Neubeurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen, und es sei durch vorsorgliche Massnahme zu verbieten, bis zum Vorliegen einer rechtskräftigen Baubewilligung auf "Landegg" ein Zentrum für Asylsuchende zu betreiben, unter Kosten- und Entschädigungsfolge. Zur Begründung führte der Beschwerdeführer unter anderem an, er könne schützenswerte Interessen geltend machen, weil sein Grundstück die erforderliche räumliche Nähe zur Landegg aufweise. Durch die Umnutzung der Landegg und die damit zu erwartenden Immissionen erführe es eine Wertverminderung. Die Immissionen seien auch ideeller Natur und tangierten seine wirtschaftlichen Interessen, indem die Vermietbarkeit erheblich beeinträchtigt würde. Das Asylzentrum sei keine dem Kurbetrieb oder der Erholung dienende Institution, sondern zur Störung des Kurbetriebs und der Erholung



geeignet. In dem dafür vorgesehenen Verfahren müssten deshalb die Schaffung einer Zone für öffentliche Bauten und Anlagen nach Art. 18 BauG und eine entsprechende Umzonung erfolgen. Zumindest sei jedoch gestützt auf Art. 78 Abs. 2 lit. o BauG ein Baubewilligungsverfahren durchzuführen.

Mit Vernehmlassung vom 7. August 2009 beantragte das Baudepartement die Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei. Zur Begründung verwies es vollumfänglich auf den angefochtenen Entscheid. Ergänzend fügte es unter anderem an, es habe keine Veranlassung zur abschliessenden Beurteilung der Frage der Baubewilligungspflicht des geplanten Asylzentrums bestanden, da die Rekurslegitimation von H. verneint worden sei. Dieser unterlasse zudem eine substantiierte Darlegung, inwiefern er in seiner Eigenschaft als Eigentümer mehr oder anders als die Eigentümer anderer umliegender Grundstücke betroffen sein sollte.

Das Sicherheits- und Justizdepartement nahm mit Eingabe seines Rechtsvertreters vom 20. August 2009 Stellung zur Beschwerde. Es stellte den Antrag, die Beschwerdeanträge seien abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden könne, und das Begehren um Erlass eines vorsorglichen Nutzungsverbots sei abzuweisen, unter Kosten- und Entschädigungsfolge. Zur Begründung führte es im wesentlichen an, das Baudepartement habe die Rekurslegitimation von H. zu Recht verneint, da dieser weder die erforderliche räumliche Nähe zum Grundstück Landegg aufweise noch ein schützenswertes Interesse geltend machen könne.

Mit Schreiben vom 22. September 2009 wies H. darauf hin, dass in der Gemeinde Lutzenberg ein Baubewilligungsverfahren durchgeführt werde, während man im Kanton St. Gallen zur Einleitung eines solchen Verfahrens nicht bereit sei. Die Rechtsgrundlagen seien in beiden Kantonen inhaltlich deckungsgleich und im Kanton St. Gallen sogar noch strenger.

Das Sicherheits- und Justizdepartement fügte mit Eingabe vom 23. September 2009 an, das Baubewilligungsverfahren in der Gemeinde Lutzenberg sei erforderlich, weil verschiedene bauliche Anpassungen im Bereich Brandschutz notwendig seien. In bezug auf das vor Verwaltungsgericht hängige Verfahren seien keinerlei bauliche Massnahmen vorgesehen oder erforderlich. Das Gebäude Vers.-Nr. 471 auf



Gemeindegebiet Eggersriet sei völlig autonom und könne unabhängig vom Verfahren in Lutzenberg bezogen werden. Der Beschwerdeführer nahm mit Eingabe seines Rechtsvertreters vom 1. Oktober 2009 zu den Vernehmlassungen Stellung. Er hielt fest, das Baudepartement des Kantons St. Gallen sei mit Verfügung des Gemeinderats Lutzenberg vom 16. März 2009 aufgefordert worden, ein Baugesuch einzureichen, wobei die vorgesehenen Änderungen an den Gebäulichkeiten Nebensache, deren Umnutzung aber die Hauptsache sei. In der Folge sei auch ein entsprechendes Baugesuch eingereicht worden, welches neben den baulichen Massnahmen explizit "Zweckänderung/Nutzungsänderung im Asylzentrum" zum Gegenstand des Bewilligungsverfahrens mache.

Der Präsident des Verwaltungsgerichts wies mit Entscheid vom 5. Oktober 2009 das Gesuch des Beschwerdeführers um Erlass eines vorläufigen Nutzungsverbots für die Liegenschaft Landegg als Asylzentrum ab. Er erwog, die vom Gesuchsteller geltend gemachten privaten Interessen - die mögliche Wertverminderung seines Grundstücks - vermöchten die öffentlichen Interessen an der rechtzeitigen Bereitstellung der notwendigen Unterkünfte in einem zusätzlichen Asylzentrum nicht zu überwiegen. Zumindest bestehe zur Zeit kein Anlass, die Planung des Kantons zu stoppen. Auch stehe die Baubewilligung der Gemeinde Lutzenberg noch aus, und ein Betrieb des Asylzentrums ohne Bewilligung des auf dem Gebiet des Kantons Appenzell Ausserrhoden liegenden Teils sei kaum denkbar. Zudem dürfe erwartet werden, dass der Entscheid des Verwaltungsgerichts in der Hauptsache innert angemessener Frist erfolgen werde, so dass ein Planungsstopp bis zu diesem Zeitpunkt nicht angemessen sei. Immerhin sei das Sicherheits- und Justizdepartement darauf hinzuweisen, dass es das Risiko trage, falls in der Hauptsache die Beschwerde gutgeheissen werde.

Die Verfahrensbeteiligten wurden am 8. Oktober 2009 aufgefordert, sich zu den verschiedenen Stellungnahmen zu äussern. Das Baudepartement verzichtete auf eine Stellungnahme. Der Beschwerdegegner hielt in seiner Vernehmlassung vom 22. Oktober 2009 an seinem Rechtsbegehren fest und führte aus, das in der Gemeinde Lutzenberg abzuwickelnde Verfahren stehe mit dem vorliegenden Verfahren in keinem direkten Zusammenhang. Gegenstand des Beschwerdeverfahrens vor Verwaltungsgericht könne nur die Frage sein, ob die Rekursberechtigung des Beschwerdeführers zu Recht verneint worden sei. Neben dieser Legitimationsfrage



St.Galler Gerichte

stunden derzeit keine materiellen Fragen zur Diskussion. Im übrigen hätten sich die Regierungen der Kantone St. Gallen und Appenzell Ausserrhoden nach Absprache mit den Gemeindebehörden in Lutzenberg und Eggersriet darauf verständigt, die Maximalbelegung des gesamten Zentrums auf 125 Plätze zu reduzieren. Diese im Grundsatz erzielte Absprache zwischen den beiden Regierungen entspreche dem gegenwärtigen Verhandlungsergebnis. Der formelle Abschluss der Leistungsvereinbarung durch die beiden Kantonsregierungen stehe denn auch unmittelbar bevor. Die Regierungen hätten sich weiter darauf verständigt, das Asylzentrum schrittweise in Betrieb zu nehmen, wobei vorerst das Gebäude Vers.-Nr. 471 auf Gemeindegebiet Eggersriet bezogen werden solle. Im übrigen sei das der Gemeinde Lutzenberg eingereichte Baugesuch von der Gemeindebehörde eigenmächtig um den Vermerk "Zweckänderung/Nutzungsänderung im Asylzentrum" ergänzt worden.

Der Beschwerdeführer äusserte sich mit Eingabe seines Rechtsvertreters vom 6. November 2009 zur Stellungnahme. Er hält fest, die Annahme im Präsidialentscheid vom 5. Oktober 2009, wonach ein Betrieb des Asylzentrums ohne Bewilligung des auf dem Gebiet des Kantons Appenzell Ausserrhoden liegenden Teils kaum denkbar sei, erweise sich aufgrund der Vernehmlassung des Beschwerdegegners und anhand der Pressemitteilung als irrtümlich. Er stelle daher aufgrund dieser auch für das Verwaltungsgericht neuen Situation erneut den Antrag, es sei dem Kanton St. Gallen durch vorsorgliche Massnahme zu verbieten, die auf dem Gebiet der Gemeinde Eggersriet stehende Liegenschaft als Asylzentrum in Betrieb zu nehmen.

Auf die weiteren Vorbringen der Verfahrensbeteiligten wird, soweit erforderlich, in den nachstehenden Erwägungen eingegangen.

Darüber wird in Erwägung gezogen:

1. Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist gegeben, soweit mit der Beschwerde der Nichteintretensentscheid des Baudepartements vom 9. Juli 2009 (Ziff. 1) angefochten wird (Art. 59bis Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, abgekürzt VRP). Der Beschwerdeführer ist legitimiert, den Nichteintretensentscheid (Ziff. 1) mit Beschwerde anzufechten (Art. 64



St.Galler Gerichte

Abs. 1 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Die Beschwerde erfüllt zeitlich, formal und inhaltlich die gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 VRP). Insoweit ist auf die Beschwerde einzutreten.

Einzutreten ist auch auf die Beschwerde, soweit sie sich gegen die Kostenregelung (Ziff. 5 und 6) richtet.

Ziff. 2 und 3 des Entscheids des Baudepartements über die Rechtsverweigerungsbeschwerde bzw. über die aufsichtsrechtliche Anzeige blieben unangefochten.

Soweit sich die Beschwerde gegen die Abweisung des Gesuchs um Erlass eines vorsorglichen Nutzungsverbots (Ziff. 4) richtet, ist nicht darauf einzutreten, da dieser Punkt mit dem Entscheid über den Rekurs in der Hauptsache bzw. mit dem Entscheid vom 5. Oktober 2009 über das in der Beschwerde erneut gestellte Begehren um Erlass einer entsprechenden vorsorglichen Massnahme gegenstandslos geworden ist.

2. Streitig ist die Legitimation des Beschwerdeführers, den Verzicht auf die Durchführung eines Baubewilligungsverfahrens mit ordentlichen Rechtsmitteln anzufechten. Die Vorinstanz erwog, es handle sich bei der Umwandlung des bisherigen Beherbergungsbetriebs in ein Asylzentrum nicht um eine baubewilligungspflichtige Nutzungsänderung im Sinn von Art. 78 Abs. 2 lit. o BauG. Dementsprechend habe der Gemeinderat festgestellt, dass auch kein Baubewilligungsverfahren erforderlich sei. Inhaltlich handle es sich um eine Feststellungsverfügung, die einerseits direkt feststelle, dass die Umnutzung kein im Sinn von Art. 78 BauG bewilligungspflichtiges Vorhaben sei, und andererseits gegenüber dem Rekurrenten gleichzeitig und indirekt zum Ausdruck bringe, dass ihm kein Recht zustehe, sich dagegen im Rahmen eines förmlichen Verfahrens zu wehren. Gegenüber dem Rekurrenten bestehe damit eine für ihn verbindlich wirkende hoheitliche Anordnung im Einzelfall, die Verfügungscharakter aufweise. In der Folge gelangte die Vorinstanz aber zum Schluss, dass die Legitimation des Beschwerdeführers wegen des Fehlens der räumlichen Nähe und eines schützenswerten Interesses nicht gegeben sei.

2.1. Gemäss Art. 45 Abs. 1 VRP ist zur Erhebung des Rekurses berechtigt, wer an der Änderung oder Aufhebung der angefochtenen Verfügung oder des angefochtenen



Entscheid ein eigenes schutzwürdiges Interesse dartut. Ein eigenes schutzwürdiges Interesse ist gegeben, wenn der Rechtsmittelkläger nicht ausschliesslich Interessen Dritter oder Allgemeininteressen verfolgt; diesfalls wird die Rechtsmittelbefugnis verneint (vgl. GVP 1996 Nr. 59, 1993 Nr. 49, 1977 Nr. 23; Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, St. Gallen 2003, Rz. 386 ff.). Die Legitimation eines Nachbarn in Bausachen ist nach ständiger Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts davon abhängig zu machen, ob bei ihm erstens räumlich die erforderliche enge nachbarliche Beziehung zum Baugrundstück gegeben ist und ob er zweitens durch den gemeinderätlichen Bewilligungsentscheid betreffend die streitige Baute unmittelbar und in höherem Ausmass als irgend jemand oder die Allgemeinheit in eigenen Interessen beeinträchtigt ist. Das schutzwürdige Interesse besteht dabei 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, die ein Bestand der angefochtenen Verfügung oder des Entscheids mit sich bringen würde. Dabei muss er grundsätzlich im einzelnen dartun, inwieweit die allfällige Erteilung der Baubewilligung konkrete eigene rechtliche oder tatsächliche Interessen intensiver beeinträchtigt als die Interessen irgendwelcher Dritter; für jede Rechtsbehauptung muss das Rechtsschutzinteresse vorliegen (vgl. zum Ganzen VerwGE B 2008/120 vom 22. Januar 2009 und VerwGE B 2006/88 vom 24. August 2006, beide in: www.gerichte.sg.ch; GVP 1996 Nr. 59 und 60; GVP 1977 Nr. 23; Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 394; B. Heer, St. Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, Rz. 934 ff.). Schutzwürdig ist ein Interesse, das es rechtfertigt, geschützt zu werden, etwa ein "praktischer Nutzen" oder "handfeste Belange" (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 391). Ausgeschlossen sind daher rein theoretische Interessen an der Entscheidung über eine Rechtsfrage (vgl. BGE 124 V 397 f. E. 2b; BGE 123 II 286 E. 4) oder das bloss allgemeine Interesse an einer richtigen Anwendung des objektiven Rechts (BGE 127 II 38 E. 2e, 125 II 194 E. 2a aa).

2.2. Grundsätzlich hängt die Legitimation zur Anfechtung drittbegünstigender Verfügungen im Baurecht also davon ab, ob der Rechtsmittelkläger eine hinreichend enge nachbarliche Beziehung zum Baugrundstück hat und ob er durch die Erteilung einer Baubewilligung mehr als irgend jemand oder die Allgemeinheit in eigenen Interessen berührt ist. Der Umstand, dass eine grosse Anzahl von Personen von der jeweiligen Immission betroffen sein kann, ändert nichts an der Einsprache- und



Beschwerdebefugnis. Der Kreis der Einsprecher bzw. Beschwerdeberechtigten kann sehr weit gezogen werden, ohne dass bereits von einer Populärbeschwerde auszugehen ist, beispielsweise bei Industrieanlagen mit grossflächiger Wirkung oder biotechnologischen Anlagen (vgl. BGE 120 Ib 379 ff.). Verneint wurde dagegen die Legitimation der Anwohner einer Bahnlinie zur Anfechtung von gelegentlichen Transporten radioaktiver Rückstände (vgl. BGE 121 II 176 ff.). Die Voraussetzung der unmittelbaren Nähe eines Grundstücks wurde unter anderem bejaht bei Einsprechern mit Grundstücken in Distanzen zwischen 20 und 150 m von der Emissionsquelle, beim Eigentümer einer Liegenschaft, die 500 m entfernt von einem Modellbauflyplatz liegt oder von Anwohnern von bestehenden Strassen, die infolge des Nationalstrassenbaus zu eigentlichen Autobahnzu- und -wegfahrten wurden (vgl. Waldmann/Hänni, Handkommentar zum Raumplanungsgesetz, Bern 2006, Rz. 37 zu Art. 33). Die Legitimation zur Rüge von Lärmimmissionen haben nach der Praxis all jene Personen, die in der Nähe der lärmigen Anlage wohnen, den Lärm deutlich wahrnehmen und dadurch in ihrer Ruhe gestört werden (Waldmann/Hänni, a.a.O., Rz. 38 zu Art. 33). Die Legitimation des Nachbarn folgt aber grundsätzlich nicht bereits daraus, dass dieser in jenem Ortsteil wohnt, wo er Grundeigentum besitzt, in welchem das unerwünschte Bauvorhaben errichtet werden soll. Insbesondere wurde die Legitimation von Anwohnern einer Strasse verneint, auf welcher der Lastwagenverkehr infolge des Betriebs einer 900 m entfernten Abfalldeponie zunahm (BGE 112 Ib 158 ff.). Ebenfalls verneint wurde die Legitimation von Eigentümern eines Grundstücks, welches sich 180 m oberhalb einer Strasse und rund 250 m vom Seeufer und damit von der geplanten Bootshalle entfernt befand (ZBI 1984, S. 378 ff.). Hingegen wurde die Legitimation bejaht bei einem Eigentümer, dessen Grundstück in rund 400 m Entfernung von einem Mehrfachkino lag und von diesem mit rund 800 bis 900 Autofahrten pro Tag betroffen war (nicht veröffentlichter VerwGE vom 24. August/11. September 2000). Rein ideelle Beeinträchtigungen müssen im Regelfall ein ungleich stärker störendes Mass annehmen als materielle Immissionen, damit die Legitimation bejaht werden kann (vgl. P. Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 5. Aufl., Bern 2008, S. 544 mit Hinweis auf ZBI 1995, S. 529).

Der Begriff der ideellen Immissionen wird auch im Zivilrecht bei der Beurteilung von Eigentumsstörungen nach Art. 684 ZGB verwendet. Ideelle Immissionen werden durch Zustände oder Nutzungshandlungen auf dem Ausgangsgrundstück verursacht und



erzeugen eine Verletzung des psychischen Empfindens des Nachbarn oder verursachen unangenehme psychische Eindrücke (H. Rey, in: Honsell/Vogt/Geiser [Hrsg.], Basler Kommentar, 3. Aufl., Basel 2007, N 28 zu Art. 684 ZGB; A. Meier-Hayoz, Berner Kommentar, Bern 1975, N 72 ff. zu Art. 684 ZGB). Eine ideelle Immission liegt beispielsweise vor, wenn ein Nachbar ein feuer- oder explosionsgefährliches Gewerbe betreibt, wenn in der Nachbarschaft ein Schlachthaus steht oder in einer Stockwerkeigentumseinheit ein Erotik-Etablissement betrieben wird (vgl. Rey, a.a.O., N 29 zu Art. 684 mit Hinweis auf BGE 24 II 265 ff., BGE 84 II 90 und BGE 5C.81/1999 vom 1. Juli 1999). Genannt wird in der Praxis weiter etwa der Betrieb eines Asyls für unheilbar Kranke neben einer Villa, der Anblick der in einem Freibad sich an- und auskleidenden Badegäste, die Nachbarschaft einer Bedürfnisanstalt, der Einbau von Urnennischen in eine Friedhofmauer, die mit der nachbarlichen Hauswand eine Einheit bildet, sowie die ästhetische Erscheinung eines Gebäudes, z.B. die Errichtung einer ausgesprochen hässlichen, das Schönheitsgefühl grob verletzenden Baute (BGE 108 Ia 145 mit Hinweis auf Meier/Hayoz, a.a.O., N 180 zu Art. 684 ZGB). Anzulegen ist stets der objektive Massstab des Empfindens eines normalen Durchschnittsmenschen, der sich in der gleichen Situation befindet (BGE 88 II 14 E. 2a; Rey, a.a.O., N 9 zu Art. 684 ZGB), wobei aber unter einem Durchschnittsmenschen nicht ein empfindungs- und gefühlloser Mensch zu verstehen ist (Meier-Hayoz, a.a.O., N 123 zu Art. 684 ZGB). Das Bundesgericht hat zudem in einem neueren Urteil festgehalten, Mobilfunkantennen könnten bewirken, dass Liegenschaften und Wohnungen schwerer verkäuflich oder vermietbar würden und Druck auf den Kaufpreis oder den Mietzins entstehe. Auch umweltrechtskonforme Mobilfunkanlagen könnten unerwünschte Auswirkungen dieser Art auslösen, obwohl von ihnen zur Zeit keine erwiesene gesundheitliche Gefährdung ausgehe. Solche Auswirkungen seien als ideelle Immissionen einzustufen (BGE 133 II 321 E. 4.3.4).

2.3. Das Grundstück des Beschwerdeführers liegt in rund 150 bis 200 m Entfernung von den Grundstücken Nrn. 5 und 700 mit den Gebäuden Nrn. 471 und 30, welche als Asylbewerberzentrum genutzt werden. Damit ist keine enge nachbarliche Beziehung des Grundstücks des Beschwerdeführers zum Asylzentrum gegeben. Zudem ist das Zentrum vom Grundstück des Beschwerdeführers aus durch eine südöstlich vorgelagerte dichte Baumbestockung abgeschirmt. Eine direkte Sichtverbindung auf die Landegg besteht vom Grundstück des Beschwerdeführers aus nicht. Ein



erheblicher zusätzlicher Verkehr auf der am Grundstück des Beschwerdeführers vorbeiführenden Strasse ist von einem Asylbewerberzentrum nicht zu erwarten. Wohl ist für die Versorgung des Zentrums mit gewissen zusätzlichen Autofahrten zu rechnen; diese fallen aber nicht erheblich ins Gewicht. Die Zahl solcher Fahrten ist jedenfalls weitaus geringer als bei einem Hotel oder Kurhaus, da die Asylbewerber in der Regel mit öffentlichen Verkehrsmitteln zum Zentrum gelangen und nicht wie Inhaftierte zum Zentrum verbracht und dort abgeholt werden. Das Personal wird allenfalls eine gewisse Verkehrszunahme verursachen. Der Beschwerdeführer macht im wesentlichen ideelle Immissionen geltend. Es ist nicht zu übersehen, dass ein Zentrum für Asylbewerber für zahlreiche Personen mit negativen Begleiterscheinungen assoziiert wird. Die Anwesenheit einer grossen Zahl von Asylbewerbern in einem kleineren Dorf oder in einem Weiler wird gemeinhin als störend oder negativ gewertet, namentlich weil die Asylbewerber in der Regel nicht arbeiten dürfen, solange sie im Aufnahmezentrum weilen. Es ist erfahrungsgemäss davon auszugehen, dass häufiger polizeiliche Interventionen oder Störungen der öffentlichen Ordnung stattfinden können als bei einem Hotel oder Kurhaus. Solche ideellen Immissionen sind aber grundsätzlich auch in ländlichen Gebieten hinzunehmen. Auch wer in einer ländlichen Region wohnt oder ein Wohnhaus errichtet, kann nicht damit rechnen, dass selbst in der weiteren Umgebung keine Anlagen erstellt und keine Bauten errichtet werden, welche mit gewissen negativen Begleiterscheinungen verbunden sind. Das Grundstück des Beschwerdeführers befindet sich wie erwähnt nicht in unmittelbarer Nachbarschaft zum Asylzentrum; die Distanz auf der Strasse beträgt rund 350 Meter. Aufgrund der räumlichen Verhältnisse sind die vom Beschwerdeführer geltend gemachten ideellen Immissionen nicht derart intensiv, dass die Bewohner der gesamten Gemeinde in ihren schützenswerten Interessen berührt sind. Unter diesen Umständen hat die Vorinstanz die erforderliche räumliche Nähe des Beschwerdeführers bzw. dessen Grundstücks zum Anwesen Landegg zu Recht verneint. Würde dem Beschwerdeführer die Legitimation zur Anfechtung des Entscheids über die Bewilligungspflicht für das Asylbewerberzentrum zuerkannt, käme dies einer Popularbeschwerde gleich, die dem st. gallischen Bau- und Planungsrecht fremd ist. Dementsprechend zu verneinen ist auch die Legitimation zur Anfechtung der Feststellungsverfügung, wonach keine bewilligungspflichtige Umnutzung vorliegt. Folglich hat die Vorinstanz dem Beschwerdeführer die Legitimation zum Rekurs zu Recht abgesprochen, weshalb die



St.Galler Gerichte

Beschwerde abzuweisen ist, soweit darauf eingetreten werden kann. Die Frage der Bewilligungspflicht für den Betrieb eines Asylzentrums in der Kurzone kann daher nicht geprüft werden.

2.4. Mit dem Entscheid in der Sache ist das neuerliche Begehren in der Eingabe vom 6. November 2009 um Anordnung einer vorsorglichen Massnahme gegenstandslos.

3. Dem Verfahrensausgang entsprechend sind die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens dem Beschwerdeführer aufzuerlegen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidgebühr von Fr. 3'000.-- ist angemessen (inkl. Gebühr der Verfügung vom 5. Oktober 2009 von Fr. 1'000.--; Art. 13, Ziff. 611 und 622 Gerichtskostentarif, sGS 941.12). Der geleistete Kostenvorschuss von Fr. 3'000.-- ist anzurechnen.

Ausseramtliche Kosten sind nicht zu entschädigen. Der Beschwerdeführer ist unterlegen (Art. 98bis VRP), und der Beschwerdegegner hat als staatliche Behörde keinen Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung (vgl. R. Hirt, Die Regelung der Kosten nach st. gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, Diss. St. Gallen 2004, S. 175 ff.).

Demnach hat das Verwaltungsgericht

zu Recht erkannt:

1./ Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2./ Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von Fr. 3'000.-- werden dem Beschwerdeführer auferlegt, unter Anrechnung des geleisteten Kostenvorschusses in gleicher Höhe.

3./ Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt.



V. R. W.

Der Präsident:

Der Gerichtsschreiber:

Versand dieses Entscheides an:

- den Beschwerdeführer (durch Rechtsanwalt lic.iur. G.)
- die Vorinstanz
- den Beschwerdegegner (durch Rechtsanwalt Dr. M.)
- die Beschwerdebeteiligte

am:

Rechtsmittelbelehrung:

Sofern eine Rechtsverletzung nach Art. 95 ff. BGG geltend gemacht wird, kann gegen diesen Entscheid gestützt auf Art. 82 lit. a BGG innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Schweizerischen Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde erhoben werden.