



Fall-Nr.:	B 2013/257
Stelle:	Verwaltungsgericht
Rubrik:	Verwaltungsgericht
Publikationsdatum:	28.04.2015
Entscheiddatum:	28.04.2015

Entscheid Verwaltungsgericht, 28.04.2015

Bau- und Planungsrecht, Brandschutztechnische Baubewilligung, Art. 54 FSG (sGS 871.1) in Verbindung mit Art. 6 Abs. 1 und 3 IVTH (sGS 522.531) und Art. 2 Abs. 2 sowie Art. 12 lit. f der VKF-Brandschutznorm (Fassung 2003, sGS 871.14) und Ziff. 4.9.2. der Brandschutzrichtlinie Aufzugsanlagen (Fassung 2003, sGS 871.14). Der Ersatz eines Personenaufzugs in einem 32 m hohen, 12-stöckigen Hochhaus bedarf einer brandschutztechnischen Baubewilligung. Bestehende Bauten und Anlagen sind verhältnismässig an die Brandschutzvorschriften anzupassen, wenn wesentliche bauliche Veränderungen, Erweiterungen oder Nutzungsänderungen vorgenommen werden oder wenn die Gefahr für Personen besonders gross ist. Nach den bis Ende 2014 geltenden Brandschutznormen und -richtlinien legte die Brandschutzbehörde bei Hochhäusern mit Traufhöhen von 22 bis 50 m fest, in welchen Fällen spezielle Feuerwehraufzüge erforderlich sind. Konkret hat das kantonale Amt für Feuerschutz dies gefordert, ohne jedoch im einzelnen zu begründen, weshalb ein Feuerwehraufzug hier notwendig ist bzw. es sich um eine verhältnismässige Anpassung an die geltenden Brandschutzvorschriften – ein Feueraufzug führt nach Angaben der Beschwerdeführerin im Verhältnis zu einem konventionellen Personenaufzug zu Mehrkosten von ca. 300 Prozent – handelt. Teilweise Gutheissung der Beschwerde (Verwaltungsgericht, B 2013/257).Entscheid vom 28. April 2015

Besetzung

Präsident Eugster; Verwaltungsrichter Linder, Heer, Rufener, Bietenharder;
Gerichtsschreiber Wehrle

Verfahrensbeteiligte

Stockwerkeigentümergeinschaft X.,



St.Galler Gerichte

Beschwerdeführerin,

vertreten durch die zoller & partner Immobilien-Management AG, Bahnhofstrasse 32,
9630 Wattwil,

diese vertreten durch Rechtsanwalt Dr. iur. Walter Locher, Museumstrasse 35,
Postfach 41, 9004 St. Gallen,

gegen

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

Vorinstanz,

und

Politische Gemeinde Y., Baukommission,

Beschwerdebeteiligte I

sowie

Amt für Feuerschutz, Davidstrasse 37, 9001 St. Gallen,

Beschwerdebeteiligte II,

Gegenstand

Ersatz Personenaufzug, GS-Nr. 0000W (Brandschutztechnische Baubewilligung)

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A. Am 3. August 2012 reichte die zoller & partner Immobilien-Management AG (zoller & partner AG) für die Stockwerkeigentümergeinschaft X. (Stockwerkeigentümergeinschaft), der politischen Gemeinde Y. ein Baugesuch



St.Galler Gerichte

betreffend Erneuerung Personenaufzug in besagter Liegenschaft ein. Dabei handelt es sich um ein im Jahr 1972 bewilligtes, 12-stöckiges, 32 m hohes Hochhaus mit 29 Stockwerkeigentumswohnungen. In einem Begleitschreiben erklärte die Gesuchstellerin, weshalb entgegen der bei einer vorgängigen Begehung geäusserten Empfehlung des kantonalen Amtes für Feuerschutz (AFS) verzichtet worden sei, den Ersatz als Feuerwehraufzug zu konzipieren. Unter anderem liessen sich mit dem Hubretter der örtlichen Feuerwehr elf der zwölf Stockwerke erreichen, und die Bewohner der obersten Etage (Attikawohnungen mit je zwei Dachterrassen) könnten notfalls auf dem Luftweg evakuiert werden. Den Baukosten für die Erneuerung des bestehenden Aufzuges von ca. Fr. 196'000.-- stehe der lediglich mit Fr. 190'000.-- dotierte Erneuerungsfonds der Stockwerkeigentümergeinschaft gegenüber. Diese könne die Mehrkosten für einen Feuerwehraufzug von minimal Fr. 150'000.-- nicht aus eigenen Mitteln finanzieren, zumal noch andere wichtige Investitionen anstünden und ein solcher Aufzug zudem Anpassungen im Bereich Schleuse Erdgeschoss und Lüftungen für weitere Fr. 20'000.-- bis 30'000.-- bedinge.

B. Das Baugesuch lag vom 29. August bis 11. September 2012 öffentlich auf. Es gingen keine Einsprachen ein. Am 3. Oktober 2012 führte das AFS einen Augenschein durch, woran auch Vertreter der kommunalen Baukommission und der Stockwerkeigentümergeinschaft teilnahmen. Als Folge der Begehung beantragte die zoller & partner AG die Sistierung des Baubewilligungsverfahrens mit der Begründung, über das Vorgehen werde erst an der Stockwerkeigentümerversammlung vom 6. März 2013 entschieden. Am 27. März 2013 teilte die zoller & partner AG der Baukommission mit, die Bauherrin halte am Baugesuch fest.

Am 13. Mai 2013 stellte das mit der Verfahrenskoordination betraute Amt für Umwelt und Energie (AFU) der zoller & partner AG einen Verfügungsentwurf des AFS zu, worin dieses – soweit es hier von Interesse ist – darauf bestand, der Personenaufzug sei neu als Feuerwehraufzug zu erstellen. Die Stockwerkeigentümergeinschaft liess durch Rechtsanwalt Dr. Walter Locher, St. Gallen, hierzu am 24. Mai 2013 Stellung nehmen.

Die Baukommission Y. erteilte am 17. Juni 2013 die Baubewilligung. Die mittlerweile definitive Verfügung des AFS («Brandschutztechnische Baubewilligung» vom 5. Juni 2013, Brandschutzbewilligung) erklärte sie zum integrierenden Bestandteil der eigenen



St.Galler Gerichte

Verfügung. Das AFS hatte daran festgehalten, dass ein Feuerwehraufzug zu erstellen sei (Ziff. 2 der Verfügung). Die Mehrkosten seien der Bauherrin zumutbar.

Den von der Stockwerkeigentümergeinschaft dagegen erhobenen Rekurs wies das Baudepartement mit Entscheid vom 26. November 2013 ab (act. 2).

C. Mit Eingabe ihres Rechtsvertreters vom 10. Dezember 2013 erhob die Stockwerkeigentümergeinschaft (Beschwerdeführerin) gegen den Rekursentscheid Beschwerde beim Verwaltungsgericht (act. 1). Am 7. März 2014 ergänzte sie die Beschwerde um Anträge, Darstellung des Sachverhalts und Begründung (act. 9). Sie beantragte, den angefochtenen Entscheid, die Ziff. 1-3 und 5 der Baubewilligung sowie die Ziffern 2, 2.1, 3-6 und 8 der Brandschutzbewilligung vom 5. Juni 2013 aufzuheben; eventuell die Angelegenheit zu neuer Entscheidung an das Baudepartement (Vorinstanz) zurückzuweisen; unter Kosten- und Entschädigungsfolge.

Die Vorinstanz beantragte mit Vernehmlassung vom 12. März 2014 Abweisung der Beschwerde (act. 12). Die politische Gemeinde Y. (Beschwerdebeteiligte I) teilte den Verzicht auf eine Vernehmlassung mit (Schreiben vom 20. März 2014, act. 15). Das Amt für Feuerschutz (Beschwerdebeteiligte II) äusserte sich nicht zur Beschwerde. Die Beschwerdeführerin reichte am 12. Mai 2014 eine ergänzende Stellungnahme (Replik) ein (act. 17).

Auf die Erwägungen im angefochtenen Entscheid und die Darlegungen der Verfahrensbeteiligten in ihren Eingaben wird – soweit notwendig – in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

1. Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist gegeben (Art. 59bis Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, VRP). Die Beschwerdeführerin ist zur Ergreifung des Rechtsmittels legitimiert (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Die Beschwerde wurde mit Eingabe vom 10. Dezember 2013 rechtzeitig erhoben und entspricht zusammen mit der Ergänzung vom 7. März 2014 in formeller und inhaltlicher Hinsicht den gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 sowie Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP).



Soweit sich die Rechtsbegehren der Beschwerdeführerin gegen die beiden erstinstanzlichen Verfügungen richten, sind sie unzulässig. Diese sind, soweit sie angefochten wurden, durch den Rekursentscheid ersetzt worden (Devolutiveffekt), gelten aber immerhin als durch die Beschwerde inhaltlich mitangefochten (BGer 1C_3/2013 vom 19. November 2013 E. 2 mit Hinweis auf BGE 134 II 142 E. 1.4; vgl. auch Entscheid des Verwaltungsgerichtspräsidenten B 2013/64 vom 29. April 2013 E. 1, www.gerichte.sg.ch). Im Übrigen ist auf die Beschwerde einzutreten.

2. Umstritten ist im wesentlichen die Gesetz- und Verhältnismässigkeit der brandschutztechnischen Auflage, den zu ersetzenden Personenaufzug in technischer und baulicher Art als Feuerwehraufzug zu erstellen.

3. Die Beschwerdeführerin macht sinngemäss geltend, die brandschutztechnischen Auflagen verletzen ihre Eigentumsgarantie. – Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts zur Eigentumsgarantie (Art. 26 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, SR 101, BV) ist die sofortige Anwendung neuer Eigentumsbeschränkungen auf bestehende, nach altem Recht rechtmässig erstellte Bauten grundsätzlich unzulässig (sog. Besitzstands- oder Bestandesgarantie). Sofern kein gewichtiges öffentliches Interesse entgegensteht, sind zumindest die bisherige Nutzung und der normale Unterhalt weiterhin zu erlauben. Die Kantone sind befugt, den Besitzstand darüber hinaus in einer weitergehenden Weise zu garantieren. So können sie – unter dem Vorbehalt überwiegender raumplanerischer Interessen – auch die Erneuerung, Umnutzung, Erweiterung oder gar den vollständigen Wiederaufbau einer alten Baute gestatten (BGer 1P.418/2002 vom 16. Dezember 2002 E. 3.1.1 mit Hinweis auf BGE 113 Ia 119 E. 2a). Der Kanton St. Gallen hat von dieser Möglichkeit mit Erlass von Art. 77bis des Baugesetzes (sGS 731.1, BauG) Gebrauch gemacht. Danach sind Bestand und Erneuerung rechtmässig erstellter Bauten und Anlagen, die den geltenden Vorschriften oder Plänen widersprechen, gewährleistet. Auch der Wiederaufbau baurechtswidriger Bauten und Anlagen im bisherigen Umfang ist unter Umständen erlaubt (zum Ganzen vgl. Abs. 1). Die Erneuerung ist mithin von der verfassungsrechtlichen Bestandesgarantie nicht unbedingt gedeckt, wird aber gesetzlich gewährleistet. Erneuerungen sind bauliche Vorkehren, welche Bauten und Anlagen instandhalten, instandstellen oder an die Erfordernisse der Zeit angleichen, ohne dass Umfang, Erscheinung oder Bestimmung des Werkes verändert werden (GVP



1990 Nr. 93; B. Heer, St. Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, Rz. 747; Ders., Materielles Baupolizeirecht II und Baubewilligungsverfahren, in: Das Nachtragsgesetz zum st. gallischen Baugesetz, Veröffentlichungen des Schweizerischen Instituts für Verwaltungskurse an der Hochschule St. Gallen, neue Reihe Bd. 20, St. Gallen 1983, N 3 zu Art. 77bis, S. 217 ff.). Vorbehalten bleiben allerdings Anpassungs- und Sanierungspflichten nach besonderen Vorschriften (Art. 77bis Abs. 3 BauG).

4. Es ist unbestritten, dass die streitbetroffene Baute – ein 12-stöckiges, 32 m hohes Hochhaus mit 29 Stockwerkeigentumswohnungen – am 26. April 1972 rechtmässig bewilligt worden ist, und zwar auch in feuerpolizeilicher Hinsicht.

4.1. Bauliche Veränderungen im Innern eines Gebäudes mit baupolizeilich erheblichen Auswirkungen – darunter Einbau und Abänderung von Liftanlagen – sind baubewilligungspflichtig (vgl. Art. 78 Abs. 2 lit. b BauG). Gemäss Art. 12 des Gesetzes über den Feuerschutz (sGS 871.1, FSG) sind Bauten so auszuführen bzw. zu ändern, dass nach Möglichkeit keine Brände entstehen (vgl. Abs. 1). Die Anforderungen, die an die Sorgfaltspflicht gestellt werden, müssen nach der Erfahrung notwendig, nach dem Stand der Technik möglich und den Verhältnissen angemessen sein (Abs. 2). Einer Brandschutzbewilligung bedürfen u.a. die Errichtung und die Änderung von Gebäuden und Gebäudeteilen, soweit der Feuerschutz berührt wird, ferner der Bau, der Umbau und die Erweiterung von industriellen Betrieben im Sinne des eidgenössischen Arbeitsgesetzes (SR 822.11) sowie von anderen Gebäuden, die ein erhöhtes Brandrisiko aufweisen oder der Aufnahme einer grösseren Anzahl von Personen dienen (vgl. Art. 15 Abs. 1 lit. a und b FSG). Hierunter fallen Beherbergungsbetriebe, Verkaufsgeschäfte, Bauten und Anlagen mit grosser Personenbelegung, industrielle Betriebe sowie Hoch-, Lager- und Parkhäuser (Art. 14 Abs. 1 der Vollzugsverordnung zum Gesetz über den Feuerschutz, sGS 871.11, VVzFSG).

Das Vorhaben der Beschwerdeführerin ist brandschutzbewilligungspflichtig. Zum einen betrifft die Erneuerung der Liftanlage einen feuerpolizeilich relevanten Gebäudeteil, was dadurch unterstrichen wird, dass für Aufzugsanlagen eine eigene Brandschutzrichtlinie besteht (vgl. E. 3.4 hiernach). Zum andern handelt es sich beim beschwerdeführerischen Gebäude – nach kantonalem Baurecht und den einschlägigen



Brandschutzvorschriften – um ein Hochhaus (vgl. die Legaldefinition in Art. 69 Abs. 1 BauG). Bewilligungsvoraussetzung ist, dass die Vorschriften über den Feuerschutz erfüllt sind (Art. 15 Abs. 2 FSG). Diese Vorschriften umfassen das nach der Erfahrung Notwendige, nach dem Stand der Technik Mögliche und den konkreten Verhältnissen Angemessene (vgl. Art. 12 Abs. 2 FSG). Die Grundzüge einer allfälligen Anpassungspflicht sind demnach im FSG selbst vorgesehen.

4.2. Entgegen der vorinstanzlichen Auffassung (E. 4.1 des angefochtenen Entscheids) lassen sich aus den Schlussbestimmungen von FSG und VVzFSG im konkreten Fall keine Anpassungs- oder Sanierungspflichten ableiten. Unter dem Titel «Übergangsbestimmungen für bestehende Bauten und Anlagen» hält Art. 63 FSG folgendes fest:

Bei Vollzugsbeginn dieses Gesetzes bestehende Bauten, Anlagen und Einrichtungen, die den neuen Vorschriften nicht genügen, sind zulässig, wenn sie den bisherigen Vorschriften entsprechen und keine besondere Gefahr bilden (Abs. 1). Werden bestehende Bauten, Anlagen und Einrichtungen geändert oder einem anderen Zweck zugeführt, so sind sie den neuen Vorschriften anzupassen, soweit dies zumutbar ist (Abs. 2).

Diese und die ähnliche Übergangsbestimmung in Art. 129 VVzFSG betreffen die vor Inkrafttreten der beiden Erlasse am 1. Januar 1970 (nGS 5, 511 bzw. 6, 353) bestehenden resp. bewilligten Bauten und Anlagen. Denn Art. 63 Abs. 1 FSG hält fest, dass der intertemporalrechtlich verwendete Begriff «bestehende Bauten, Anlagen und Einrichtungen» die bei Vollzugsbeginn, d.h. am 1. Januar 1970, bestehenden und unter Umständen altrechtlich bewilligten Bauten, Anlagen und Einrichtungen erfasst. Das streitbetroffene Gebäude wurde hingegen erst im Jahr 1972 bewilligt, weshalb sich den erwähnten übergangsrechtlichen Bestimmungen für den vorliegenden Fall nichts abgewinnen lässt. Insofern ist der Beschwerdeführerin zuzustimmen.

4.3. Gemäss Art. 54 FSG erlässt die Regierung die näheren Vorschriften über den Feuerschutz, namentlich über die Erstellung, die Änderung und den Unterhalt von Gebäuden und Anlagen (Abs. 1 Ingress und lit. a) durch Verordnung oder durch Allgemeinverbindlicherklärung von Richtlinien anerkannter Fachinstanzen (Abs. 3).



4.3.1. Mit dem Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung zum Abbau technischer Handelshemmnisse (sGS 552.531, IVTH; Grossratsbeschluss vom 11. Januar 2001 über den Beitritt zur IVTH in sGS 552.53) hat die Regierung ihre diesbezügliche Verordnungscompetenz an das «Interkantonale Organ Technische Handelshemmnisse» delegiert (Art. 1 Abs. 2 lit. b in Verbindung mit Art. 6 IVTH): Demgemäss erlässt das Interkantonale Organ Vorschriften über Anforderungen an Bauwerke, soweit der Erlass dieser Vorschriften nicht in den Kompetenzbereich des Bundes fällt und es sich zum Abbau technischer Handelshemmnisse als notwendig erweist (Art. 6 Abs. 1 IVTH). Diese Vorschriften sind für die Kantone verbindlich (Art. 6 Abs. 3 IVTH).

4.3.2. In der Folge hat das Interkantonale Organ verschiedene Brandschutznormen und -richtlinien der Vereinigung Kantonalen Feuerversicherungen (VKF), darunter die Brandschutznorm (Fassung 26.3./8.4.2003, Brandschutznorm) und die Brandschutzrichtlinie «Aufzugsanlagen» (Fassung 26.3./8.4.2003, Brandschutzrichtlinie) per 1. Januar 2005 für verbindlich erklärt (Beschluss des Interkantonalen Organs betreffend Brandschutzvorschriften, sGS 871.14). Allen rechtsstaatlichen Bedenken der Beschwerdeführerin zum Trotz erweist sich die Übertragung kantonaler Rechtsetzungskompetenzen an eine interkantonale Institution jedenfalls dann als zulässig, wenn diese zum Erlass von Vollzugsverordnungen und zur Regelung von technischen Belangen ermächtigt wird (P. Hänni, in: Thürer/Aubert/Müller, Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, § 28 N 14 mit Hinweisen auf die einhellige Lehre). Nichts anderes als solche Erlasse hat das Interkantonale Organ hier für verbindlich erklärt. Eine eigentliche Subdelegation an die VKF liegt nicht vor, da deren Normen und Richtlinien zuerst durch das Interkantonale Organ nachvollzogen werden müssen. Die VKF-Normen sind «self-executing» und bedürfen weder einer Inkorporation in das kantonale Recht noch weiterer Umsetzung durch dieses. Sie sind mit anderen Worten direkt anwendbar (BGer 1C_303/2010 vom 28. September 2010 E. 2.1).

4.4. Nach Art. 2 Abs. 2 Brandschutznorm sind bestehende Bauten und Anlagen verhältnismässig an die Brandschutzvorschriften anzupassen, wenn wesentliche bauliche Veränderungen, Erweiterungen oder Nutzungsänderungen vorgenommen werden (lit. a) oder wenn die Gefahr für Personen besonders gross ist (lit. b). Soweit in den Brandschutzvorschriften Anforderungen aufgrund der Nutzung oder Geschosszahl



festgelegt werden, gelten als Hochhäuser Bauten, die nach der Baugesetzgebung als Hochhaus gelten oder deren oberstes Geschoss mehr als 22 m über dem der Feuerwehr dienenden angrenzenden Terrain liegt bzw. mehr als 25 m Traufhöhe aufweist (Art. 12 Ingress und lit. f Brandschutznorm). Feuerwehraufzüge zählen zum technischen Brandschutz (Art. 54 Ingress und lit. g Brandschutznorm), der unter anderem dazu dient, die Brandbekämpfung sicherzustellen oder zu erleichtern (Art. 55 Ingress und lit. d Brandschutznorm). Gemeint sind damit Aufzugsanlagen für den normalen Gebrauch, die zusätzlich so konstruiert und abgesichert sind, dass sie im Brandfall von der Feuerwehr oder zur Evakuierung eingesetzt werden können (Ziff. 2.4 Brandschutzrichtlinie). Hochhäuser mit einer Traufhöhe von mehr als 50 m sind mit Feuerwehraufzügen auszurüsten; bei Hochhäusern mit einer Traufhöhe bis 50 m legt die Brandschutzbehörde fest, in welchen Fällen Feuerwehraufzüge erforderlich sind (Ziff. 4.9.2 Brandschutzrichtlinie).

Nach den aktuellen, auf den 1. Januar 2015 vom Interkantonalen Organ in Kraft gesetzten Brandschutzvorschriften gelten Gebäude mit mehr als 30 m Gesamthöhe als Hochhäuser (Art. 13 Abs. 3 lit. c der Brandschutznorm vom 1. Januar 2015, www.vkf.ch). Diese sind mit Feuerwehraufzügen auszurüsten (Ziff. 4.11 der aktuellen Brandschutzrichtlinie «Beförderungsanlagen», www.vkf.ch). Im Vergleich mit der alten Brandschutznorm wurde die Gesamthöhe, ab welcher ein Gebäude als Hochhaus gilt, von 22 auf 30 m angehoben. Der Einbau eines Feuerwehraufzuges ist nunmehr für alle neu bewilligten Hochhäuser obligatorisch.

5. Der Ersatz einer Liftanlage ist eine wesentliche bauliche Veränderung, was insbesondere in der Baubewilligungspflicht zum Ausdruck kommt. Das streitbetroffene Gebäude ist demnach verhältnismässig an die aktuellen Brandschutzvorschriften anzupassen (vgl. Art. 2 Abs. 2 lit. a Brandschutznorm). Konkret heisst das, dass die Brandschutzbehörde ermessensweise verlangen konnte, dass ein Feuerwehraufzug erstellt wird. Die Anpassung muss allerdings verhältnismässig sein.

5.1. In E. 1 f. der Brandschutzbewilligung hielt die Beschwerdebeteiligte II fest, die umstrittene brandschutztechnische Massnahme sei «sicherheitstechnisch absolut erforderlich und zumutbar». Aufgrund der hohen Bauweise und der daraus resultierenden erhöhten Personengefährdung sowie der erschwerten Zugänglichkeit



seien im Hochhaus besondere sicherheitstechnische Massnahmen zur Gewährleistung der Personensicherheit notwendig. Mit dem Einbau eines Feuerwehrlifts werde sichergestellt, dass die Feuerwehr einen zielgerichteten Lösch- und Rettungseinsatz in allen Stockwerken durchführen könne. Der Feuerwehrlift bilde einen wichtigen Teil des Sicherheitsdispositivs. In Anbetracht und bezogen auf die hohe Personengefährdung im Hochhaus seien die Kosten verhältnismässig.

In ihrer Rekursvernehmlassung brachte die Beschwerdebeteiligte II ergänzend vor, die Umrüstung des Aufzuges in einen Feuerwehraufzug sei nur das absolute Minimum und Notwendige. Weitere im Gebäude fehlende Brandschutzeinrichtungen, etwa Brandschutzschleusen, Trockenlöschleitungen, Notbeleuchtungen und Wohnungstüren mit Türschliessern seien der Bauherrschaft nicht auferlegt worden. Zudem stellte sie verschiedene Berechnungen zur finanziellen Tragbarkeit der Mehrkosten bzw. deren Verhältnismässigkeit an. Die Notwendigkeit, einen Feuerwehraufzug auch in Hochhäusern unter 50 m Traufhöhe zu fordern, ergebe sich aus der Tatsache, dass ein voll ausgerüsteter Feuerwehrmann nach einem zeitaufwendigen Aufstieg über ein Treppenhaus bereits ab ca. 22 m Höhe an seine medizinischen Grenzen komme, was einen effektiven Löschangriff vereitle. Dieser Umstand gebe Anlass, die in der Brandschutzrichtlinie eingeräumte Möglichkeit, hier einen Feuerwehraufzug zu fordern, anzuwenden (vgl. vi-act. 7).

5.2. Nach den vorinstanzlichen Ausführungen ist ein Feuerwehraufzug im konkreten Fall notwendig, weil er die Personengefährdung verringere und im Ereignisfall die Rettungsmöglichkeiten verbessere. Diese Aspekte stünden beim technischen Brandschutz an erster Stelle. Daneben müsse die Feuerwehr die weitere Ausdehnung eines Schadenfeuers möglichst effizient verhindern bzw. ein solches möglichst rasch und sorgfältig löschen sowie Gefahren beseitigen können (vgl. Art. 107 VVzFSG). Vor diesem Hintergrund sei die Zugänglichkeit des Hochhauses ebenso entscheidend, was nach den Ausführungen des beschwerdebeteiligten Amtes in der Rekursvernehmlassung bei einer Gebäudehöhe von 32 m über Treppen nicht gewährleistet werden könne.

5.3. Die Beschwerdeführerin wirft der Vorinstanz bzw. der Beschwerdebeteiligten II eine Ermessensunterschreitung vor. Zudem erweise sich die streitige Auflage als



unverhältnismässig. Bei einem 32 m hohen Gebäude sei ein Feuerwehraufzug nach den Brandschutzvorschriften nicht zwingend, vielmehr seien die Umstände des Einzelfalles zu beachten. Es gehe nicht an, unbesehen bei jeder Renovation eines solchen Gebäudes den Einbau eines Feuerwehraufzugs zu verlangen. Vorliegend seien durchaus Alternativen denkbar, die in die Verhältnismässigkeitsprüfung hätten einbezogen werden müssen. So könne die Rettung mittels Hubretter sichergestellt werden. Eine neue Rampe auf der Ostseite des Gebäudes – mit der auch das oberste Stockwerk mittels Hubretter zu erreichen wäre – würde zu Kosten von ca. Fr. 93'000.-- führen und sei damit nur schon in finanzieller Hinsicht bedeutend weniger einschneidend als die Verpflichtung zum Einbau eines Feuerwehraufzugs. Dieser übersteige die projektierten Erneuerungskosten nach neuen Erkenntnissen um 304 Prozent (act. 9, S. 18).

Die Vorinstanz machte in ihrer Stellungnahme zu Unrecht geltend, diese neuen Kostenschätzungen seien unzulässige Noven. Tatsächliches Fundament des vorliegenden Verfahrens ist vor allem die an sich unbestrittene Erkenntnis, dass der Einbau eines Feuerwehrlifts im Vergleich zu einem normalen Personenlift mit bedeutenden Mehrkosten verbunden ist. Hieran ändert die neue Kostenschätzung, die erstmals sämtliche nach der Brandschutzrichtlinie vorzunehmenden Änderungen mit einbezieht, nichts, zumal die zusätzlich erforderlichen baulichen Massnahmen der Beschwerdebeteiligten II bekannt sein mussten.

5.3.1. Eine Ermessensunterschreitung und damit eine Rechtsverletzung liegt insbesondere dann vor, wenn sich die entscheidende Behörde als gebunden betrachtet, obschon ihr vom Rechtssatz Ermessen eingeräumt wird, oder wenn sie zum vornherein auf die Ermessensausübung ganz oder teilweise verzichtet (vgl. z.B. BGE 137 V 71 E. 5.1 und 116 V 307 E. 2 mit Hinweisen; Wiederkehr/Richli, Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts, Band I, Bern 2013, Rz. 1525 ff. mit Hinweisen; Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen – dargestellt an den Verfahren vor dem Verwaltungsgericht, 2. Aufl. 2003, Rz. 740).

5.3.2. Die Brandschutzbewilligung vom 5. Juli 2013 äussert sich zur Ermessensfrage lediglich pauschal. In E. 1 f. hielt die Beschwerdebeteiligte II dezidiert und ohne nähere Begründung fest, die umstrittene brandschutztechnische Massnahme sei



«sicherheitstechnisch absolut erforderlich und zumutbar». Aufgrund der hohen Bauweise und der daraus resultierenden erhöhten Personengefährdung sowie der erschwerten Zugänglichkeit seien im Hochhaus besondere sicherheitstechnische Massnahmen zur Gewährleistung der Personensicherheit notwendig. Die Begründung der Beschwerdebeteiligten II lässt sich bei allen vergleichbaren Objekten vorbringen. Sie erscheint beliebig und setzt sich mit dem konkreten Fall nicht auseinander. Wo der Gesetzgeber Ermessen einräumt, erwartet er von den Verwaltungsbehörden, dass sie sachliche Unterscheidungen treffen und den besonderen Umständen des konkreten Falles angemessene Rechtsfolgen anordnen (Wiederkehr/Richli, a.a.O., Rz. 1526 mit Hinweis auf VGer ZH, VB.2004.00123 vom 19. Mai 2004 E. 4.3.1, www.vgr.zh.ch). Bei einer Ermessensunterschreitung verletzen die Behörden diese Pflicht, indem sie auf sachliche Unterscheidungen verzichten, obwohl der Gesetz- bzw. Ordnungsgeber einen differenzierten Entscheid für nötig hält. Im vorliegenden Fall hätten die Beschwerdebeteiligte II und die Vorinstanz prüfen müssen, ob allenfalls Massnahmen möglich sind, die für die Beschwerdeführerin weniger einschneidende Folgen haben. Diese hat immer wieder vorgebracht, der angestrebte Zweck liesse sich im Ernstfall auch durch Einsatz eines Hubretters verwirklichen. Sie wäre bereit, entsprechende bauliche Massnahmen umzusetzen. Mit diesem Argument haben sich weder die Beschwerdebeteiligte II noch die Vorinstanz abgegeben, und zwar auch nicht implizit, wie die Vorinstanz in ihrer Beschwerdevernehmlassung geltend macht (vgl. act. 12, Ziff. 2). Der angefochtene Entscheid und mit diesem auch die Verfügung der Beschwerdebeteiligten II erweisen sich aus diesem Grund als rechtsfehlerhaft. Das Verwaltungsgericht, das nur zur Rechtskontrolle befugt ist (vgl. Art. 61 Abs. 1 VRP), kann diesen Mangel nicht heilen. Der angefochtene Entscheid ist daher aufzuheben, soweit er die Installation des Feuerwehrlifts und die damit unmittelbar zusammenhängenden Auflagen betrifft (Ziff. 2, 2.1, 3, 4, 5 und 8 der Verfügung der Beschwerdebeteiligten II). Die Sache ist zu neuer Entscheidung im Sinn der Erwägungen, d.h. zur korrekten Ermessensausübung und zur Prüfung der Verhältnismässigkeit, an die Beschwerdebeteiligten zurückzuweisen. Da es um die neuerliche Beurteilung in einer Ermessensfrage geht, erscheint dies zweckmässiger als die (im Eventualbegehren beantragte) Rückweisung an die Vorinstanz.

Auf die in gleichem Zusammenhang ebenfalls gerügte Verletzung der Begründungspflicht ist bei diesem Ergebnis nicht gesondert einzugehen; die



Beschwerdebeteiligte II wird ihre neue brandschutztechnische Verfügung bzw. die Ausübung ihres Ermessens eingehend begründen müssen.

5.3.3. Im übrigen verkennt das Gericht weder, dass die Verbesserung des Brandschutzes ein gewichtiges öffentliches Interesse ist, noch die neue Rechtslage, wonach bei neuen Hochhäusern ab 30 m Höhe zwingend Feuerwehraufzüge zu installieren sind. Indessen hat sich am Erfordernis der Verhältnismässigkeit brandschutztechnischer Auflagen bei der Änderung von bestehenden Bauten und Anlagen nichts geändert (vgl. Art. 2 Abs. 2 Ingress der aktuellen Brandschutznorm vom 1. Januar 2015, www.vkf.ch). Die streitbetroffene Baute überschreitet die Gebäudehöhe, ab der die neuen Vorschriften über Hochhäuser zur Anwendung kommen, nur knapp. Deshalb sind auch unter diesem Aspekt kostengünstigere Alternativen näher zu prüfen, deren gleich gute Eignung nicht zum vornherein abwegig scheint. Dies ist bei der angedachten Rampe zum Einsatz des Hubretters über alle Stockwerke nicht von der Hand zu weisen.

6. Streitig ist ferner die Auflage der Beschwerdebeteiligten II, dass die Beschwerdeführerin eine kompetente Person bestimmen müsse, welche während der Bauausführung die brandschutztechnischen Sicherheitsmassnahmen auf der Baustelle überwacht und dafür sorgt, dass die AFS-Weisung «Brandschutz auf Baustellen» befolgt werde (Ziff. 6 der brandschutztechnischen Baubewilligung). Nach Ansicht der Beschwerdeführerin fehlt es dieser Auflage an einer gesetzlichen Grundlage (act. 9, S. 11).

Dies trifft, wie die Vorinstanz zutreffend festgehalten hat, nicht zu. Ziff. 8.1 Abs. 2 der vom Interkantonalen Organ ebenfalls für verbindlich erklärten (vgl. nGS 40-19, Ziff. 1 lit. b) Brandschutzrichtlinie «Brandverhütung, Sicherheit auf Betrieben und auf Baustellen» (Fassung 26.3./8.4. 2003, www.vkf.ch) bestimmt: «Wenn besondere Brandgefahren oder die Grösse der Baustelle es erfordern, ist ein Sicherheitsbeauftragter zu bestimmen.» Der Ersatz der Liftanlage ist ein erheblicher Eingriff am beschwerdeführerischen Gebäude und bringt temporär ein erhöhtes Risiko für die darin wohnende grössere Anzahl von Personen bzw. deren Sachen mit sich. Die Auflage ist gesetz- und verhältnismässig, weshalb sich die Beschwerde in diesem Punkt als unbegründet erweist.



7. Zusammenfassend ergibt sich, dass die brandschutztechnische Auflage, statt dem geplanten Ersatz der Liftanlage einen Feuerwehraufzug einzubauen, auf einer Ermessensunterschreitung der Beschwerdebeteiligten II beruhte und daher rechtsfehlerhaft war. Der angefochtene Entscheid ist diesbezüglich aufzuheben und die Sache zu neuer Entscheidung an die Beschwerdebeteiligten zurückzuweisen. Ebenfalls hinfällig sind die mit dieser Auflage verbundenen Nebenaufgaben (Ziff. 2.1, 3, 4, 5 und 8 der Brandschutzbewilligung). Die angefochtenen Ziffern der Baubewilligung der Beschwerdebeteiligten I sind mit der Kassierung des Rekursentscheids auch aufgehoben. Die Beschwerdebeteiligte I wird das wieder aufzunehmende Baubewilligungsverfahren mit einem neuen Entscheid abschliessen müssen, sobald die neue brandschutztechnische Baubewilligung vorliegt.

8.

8.1. Nach den konkreten Umständen obsiegt die Beschwerdeführerin zwar nicht vollständig, aber immerhin zu drei Vierteln. Entsprechend sind die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens der Beschwerdeführerin zu einem und dem Staat zu drei Vierteln aufzuerlegen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidgebühr von Fr. 3'000.-- ist angemessen (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12). Die auf die Beschwerdeführerin entfallende Entscheidgebühr von Fr. 750.-- wird mit dem geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 3'000.-- verrechnet. Der Restbetrag, Fr. 2'250.--, wird ihr zurückerstattet. Auf die Erhebung der Kosten von Fr. 2'250.-- beim Staat wird verzichtet (Art. 95 Abs. 3 VRP).

8.2. Neu zu verlegen sind sodann die amtlichen Kosten des Rekursverfahrens von Fr. 3'000.--. In der Regel wird die Kostenverlegung in Bezug auf die Beteiligten und ihre Anteile analog dem Rechtsmittelentscheid vorgenommen (vgl. R. Hirt, Die Regelung der Kosten nach st. gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, Diss. St. Gallen 2004, S. 103). Dementsprechend haben die Beschwerdeführerin einen (Fr. 750.--) und der Staat drei Viertel (Fr. 2'250.--) zu tragen. Der Anteil der Beschwerdeführerin ist mit dem Kostenvorschuss von Fr. 1'000.-- zu verrechnen. Der Restbetrag, Fr. 250.--, ist ihr zurückzuerstatten. Auf die Erhebung der Kosten von Fr. 2'250.-- beim Staat wird verzichtet (Art. 95 Abs. 3 VRP).



8.3. Bei diesem Verfahrensausgang hat die Beschwerdeführerin Anspruch auf hälftige Entschädigung ihrer ausseramtlichen Kosten für das Rekurs- und das Beschwerdeverfahren. Die Komplexität des Falles machte den Beizug eines Rechtsvertreters für das Rekursverfahren notwendig (Art. 98 Abs. 1 und 2, Art. 98bis und Art. 98ter VRP, letzterer in Verbindung mit Art. 106 Abs. 2 der Schweizerischen Zivilprozessordnung, SR 272). Eine Entschädigung von Fr. 3'000.-- für das Rekursverfahren und eine solche von Fr. 2'000.-- für das Beschwerdeverfahren, insgesamt Fr. 5'000.-- (zuzüglich Barauslagen, zuzüglich Mehrwertsteuer), erscheint angemessen (Art. 6, 19, 22 Abs. 1 Ingress und lit. a bzw. b sowie Art. 28bis Abs. 1 und Art. 29 der Honorarordnung für Rechtsanwälte und Rechtsagenten, sGS 963.75). Davon entschädigt der Staat die Hälfte, d.h. Fr. 2'500.-- (zuzügl. 4% Barauslagen, zuzügl. Mehrwertsteuer).

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht zu Recht:

1. Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen und der angefochtene Entscheid der Vorinstanz vom 26. November 2013 wird aufgehoben. Die Sache wird zu neuer Entscheidung im Sinn der Erwägungen an die Beschwerdebetteiligten zurückgewiesen.

2.

2.1. Von den amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens (insgesamt Fr. 3'000.--) tragen die Beschwerdeführerin Fr. 750.-- und der Staat Fr. 2'250.--. Auf die Erhebung des Anteils des Staates wird verzichtet. Der Anteil der Beschwerdeführerin wird mit dem geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 3'000.-- verrechnet. Der Restbetrag des Kostenvorschusses (Fr. 2'250.--) wird zurückerstattet.

2.2. Die amtlichen Kosten des Rekursverfahrens von Fr. 3'000.-- tragen die Beschwerdeführerin zu einem und der Staat zu drei Vierteln. Auf die Erhebung des Anteils des Staates wird verzichtet. Der Anteil der Beschwerdeführerin (Fr. 750.--) ist mit dem Kostenvorschuss von Fr. 1'000.-- zu verrechnen; der Restbetrag (Fr. 250.--) ist ihr zurückzuerstatten.

2.3. Der Staat entschädigt die Beschwerdeführerin ausseramtlich mit Fr. 2'500.-- (zuzügl. 4% Barauslagen, zuzügl. Mehrwertsteuer).

Publikationsplattform



St.Galler Gerichte

Der Präsident

Der Gerichtsschreiber

Eugster

Wehrle