



Fall-Nr.: B 2013/5
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 03.12.2013
Entscheiddatum: 03.12.2013

Urteil Verwaltungsgericht, 03.12.2013

Bau- und Planungsrecht, Legitimation. Die Anordnung in einer Baubewilligung, wonach die Vorschriften des Immissionsschutzreglements einzuhalten seien, hat nicht den Gehalt einer echten Nebenbestimmung, zumal sie nur das anordnet, was (aufgrund der generell abstrakten Natur des Immissionsschutzreglements) ohnehin schon gilt; die Rechtsstellung (der Adressatin) verändert sich dadurch nicht, weshalb denn auch die Anfechtung der Anordnung auf dem Rechtsmittelweg ausgeschlossen ist (Verwaltungsgericht, B 2013/5).

Urteil vom 3. Dezember 2013

Anwesend: Präsident lic. iur. B. Eugster; Verwaltungsrichter lic. iur. A. Linder, Dr. B. Heer, lic. iur. A. Rufener, Dr. S. Bietenharder-Künzle; Gerichtsschreiber Dr. H. Fenners

In Sachen

Q. AG,

Beschwerdeführerin,

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

gegen

Departement des Innern des Kantons St. Gallen, Regierungsgebäude, 9001 St. Gallen,

Vorinstanz,



St.Galler Gerichte

und

X.Y.,

Beschwerdegegner,

vertreten durch Rechtsanwalt lic.iur. Benno Lindegger, Wildeggstrasse 24, Postfach 27,
9011 St. Gallen,

sowie

Politische Gemeinde St. Gallen, Baubewilligungskommission, Neugasse 3, 9004 St.
Gallen,

A. Immobilien,

Baudepartement des Kantons St. Gallen, Lämmli Brunnenstrasse 54, 9001 St. Gallen,

Beschwerdebeteiligte 1-3,

betreffend

Neuordnung und Erweiterung Parkplatz sowie Nutzungsänderungen J.-strasse 2 bis 8

hat das Verwaltungsgericht festgestellt:

A./ Das Amt für Baubewilligungen der Stadt St. Gallen überprüfte im Anschluss an einen Verwaltungsgerichtsentscheid (B 2009/71 und B 2009/72 vom 18. März 2010), ob für die bestehenden Nutzungen in den Gebäuden an der J.-strasse 2-10 in St. Gallen (Grundstück C0000) Bewilligungen vorliegen beziehungsweise ob baubewilligungspflichtige Zweckänderungen erfolgten. In einem Schreiben vom 20. Juli 2010 teilte es der damaligen Grundeigentümerin, der A. Immobilien, mit, die Prüfung habe ergeben, dass fünf Nutzungen einem nachträglichen Bewilligungsverfahren zu unterziehen seien. Erwähnt wurde dabei unter anderem der Papier-Warenumschlag durch die Z. AG, welche Mieterin von Räumlichkeiten an der J.-strasse 2 war und unter neuer Firma immer noch ist.



St.Galler Gerichte

B./ Am 15. Oktober 2010 reichte die A. Immobilien ein Baugesuch ein. Das Bauvorhaben wurde als «Neueinteilung des Parkplatzareals Süd sowie Nutzungsüberprüfung J.-strasse 2-10» umschrieben. Dem Gesuch lag eine Liste mit den Mietern der Räumlichkeiten bei, von denen die fünf als relevant bezeichneten Nutzungen ausgingen. Das Baugesuch lag vom 25. Oktober 2010 bis zum 9. November 2010 öffentlich auf. Am 8. November 2010 liess X.Y. öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Einsprache erheben und beantragen, es sei die Baubewilligung zu verweigern. In der Einspracheergänzung vom 20. Dezember 2010 wurde unter anderem geltend gemacht, die Nutzung durch die Z. AG sei zonenwidrig sowie immissionsrechtlich unhaltbar.

Im Herbst 2011 verkaufte die A. Immobilien das Grundstück C0000 an den Kanton St. Gallen. Die Mietverhältnisse an den Gebäuden der J.-strasse 2-8 gingen per 1. Oktober 2011 auf den Kanton St. Gallen über.

Mit Beschluss vom 9. September 2011 erteilte die Baubewilligungskommission der Stadt St. Gallen die Baubewilligung unter Bedingungen und Auflagen. Gleichzeitig wurde die öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Einsprache von X.Y. im Sinn der Auflagen und Bedingungen gutgeheissen, im Übrigen jedoch abgewiesen.

Der Beschluss hält unter IV. "Bewilligungen und Auflagen" in Ziffer 5 Folgendes fest: "Gemäss den Erwägungen unter III./3.32 hat die Z. bzw. die Q. AG die Vorschriften des ISR einzuhalten. Sollten weitere berechnete Lärmklagen eingehen, bleiben weitergehende Anordnungen vorbehalten. Die Bauherrschaft hat der Mieterin von diesen Auflagen Kenntnis zu geben."

C./ Gegen den Beschluss vom 9. September 2011 liess die (mittlerweile in) Q. AG (umfirmierte Z. AG) mit Eingabe vom 24. Februar 2012 Rekurs beim Departement des Innern erheben und um eine Nachfrist zur Rekursergänzung ersuchen. Die Rekursergänzung wurde am 30. Mai 2012 erstattet. Dabei liess die Q. AG folgende Anträge stellen:

"1. Der Beschluss der Baubewilligungskommission vom 9. September 2011 / 331, insbesondere Ziff. IV 5., sei aufzuheben. Es sei festzustellen, dass die Vermietung an



St.Galler Gerichte

die Rekurrentin und die Nutzung der Räume keine Zweckänderung im Sinne von Art. 78 Abs. 2 lit. o BauG zur Folge hatte und auch sonst kein baubewilligungspflichtiger Tatbestand vorliegt.

2. Eventualiter sei die Baubewilligung zum Baugesuch 49'069 ohne die Bedingungen und Auflagen unter Ziff. IV. 5. zu erteilen.

3. Unter Kosten- und Entschädigungsfolge."

Im Rahmen der Rekursergänzung liess die Q. AG unter anderem ausführen, der Beschluss vom 9. September 2011 sei ihr nicht formell eröffnet worden. Sie habe vom Beschluss erst am 20. Februar 2012 Kenntnis erhalten. Erst dann habe die Rechtsmittelfrist zu laufen begonnen. Die Rekursklärung sei umgehend, am 24. Februar 2012, eingereicht worden.

Während sich das Baudepartement und die A. Immobilien zum Rekurs nicht vernehmen liessen,

erstattete die Baubewilligungskommission der Stadt St. Gallen am 15. Juni 2012 eine Vernehmlassung mit dem Antrag, der Rekurs sei zu schützen und die Auflage IV./5. aufzuheben. X.Y. liess sich am 4. Juli 2012 vernehmen und dabei die Abweisung des Rekurses, soweit darauf einzutreten sei, beantragen. Die Q. AG liess sodann – nach Erhalt der Vernehmlassungen und Einsichtnahme in die Vorakten – am 30. August 2012 ergänzend Stellung nehmen. Dazu nahm wiederum X.Y. mit Eingabe vom 30. September 2013 über seinen Rechtsvertreter Stellung.

Die Rekursinstanz trat mit Entscheid vom 6. Dezember 2012 auf den Rekurs nicht ein. Zur Begründung führte sie aus, der Rekurs der Q. sei offensichtlich verspätet; der Beschluss vom 9. September 2011 sei zu Recht nur den A. zugestellt worden, da sie das Baugesuch im Namen und Interesse der Mieter eingereicht hätten, sodass eine Eröffnung (auch) an die Q. AG nicht erforderlich gewesen sei. Zudem habe die Baubewilligungskommission der Stadt St. Gallen davon ausgehen dürfen, dass die A. den Beschluss vom 9. September 2011 ihren Mietern zur Kenntnis bringe.



St.Galler Gerichte

D./ Gegen den Rekursentscheid liess die Q. AG (nachfolgend Beschwerdeführerin) mit Eingabe vom 7. Januar 2013 Beschwerde erheben und dabei um eine Frist zur Beschwerdeergänzung ersuchen. Am 24. Januar 2013 wurde die Beschwerdeergänzung mit folgenden Anträgen erstattet:

"1. Der Entscheid des Departements des Innern vom 6. Dezember 2012 betreffend Beschluss der Baubewilligungskommission der Stadt St. Gallen vom 9. September 2011 [Nr. 331] betreffend Neuordnung und Erweiterung des Parkplatzes sowie Nutzungsänderungen J.-strasse 2 bis 8 sei vollumfänglich aufzuheben.

2. Der Beschluss der Baubewilligungskommission vom 9. September 2011 / 331 sei aufzuheben. Es sei festzustellen, dass die Vermietung an die Rekurrentin und die Nutzung der Räume keine Zweckänderung im Sinne von Art. 78 Abs. 2 lit. o BauG zur Folge hatte und auch sonst kein baubewilligungspflichtiger Tatbestand vorliegt.

Eventualiter

Die Baubewilligung zum Baugesuch 49'069 ohne die Bedingungen und Auflagen unter Ziff. IV. 5. zu erteilen.

Eventualiter

Die Angelegenheit sei zur materiellen Beurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen.

3. Die Kosten des Rekursverfahrens seien neu zu verlegen.

4. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen."

Das Departement des Innern (nachfolgend Vorinstanz) liess sich am 7. Februar 2013 zur Beschwerde vernehmen und deren Abweisung beantragen. Die Baubewilligungskommission der Stadt St. Gallen (nachfolgend Beschwerdebeteiligte 1) beantragte demgegenüber mit Schreiben vom 22. Februar 2013 den Schutz der Beschwerde und die Aufhebung der Auflage IV./5. Das Baudepartement und die A. Immobilien (nachfolgend Beschwerdebeteiligte 2 und 3) erklärten mit Schreiben vom 11. Februar 2013 beziehungsweise 21. Februar 2013 Verzicht auf eine



Vernehmlassung. X.Y. liess sich mit Eingabe vom 25. März 2013 vernehmen und dabei die Abweisung der Beschwerde unter Kosten- und Entschädigungsfolgen beantragen. Die Beschwerdeführerin nahm sodann mit Eingabe vom 29. April 2013 ergänzend zu den Beschwerdevernehmlassungen Stellung.

Darüber wird in Erwägung gezogen:

1. Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist gegeben (Art. 59bis Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, abgekürzt VRP). Beschwerdeerklärung und –ergänzung wurden sodann fristgerecht eingereicht, und Letztere enthält sowohl einen Antrag als auch eine Begründung. Die zeitlichen, formalen und inhaltlichen Voraussetzungen sind damit erfüllt (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP).

Anfechtungsobjekt bildet ein Nichteintretensentscheid. Das Departement des Innern trat auf den bei ihr erhobenen Rekurs nicht ein, weil er verspätet erhoben worden sei. Nur diese Eintretensfrage bildet Streitgegenstand im vorliegenden Verfahren. Insoweit ist ein schutzwürdiges Interesse der Beschwerdeführerin von vornherein gegeben (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP; vgl. auch Kölz/Bosshart/Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. Auflage, Zürich 1999, Vorbem. zu §§ 19-28, N 98).

Soweit die Beschwerdeführerin jedoch die Aufhebung des Beschlusses der Baubewilligungskommission vom 9. September 2011, insbesondere von Ziff. IV./5., beantragt und zudem die Feststellung verlangt, dass die Nutzung der Räumlichkeiten an der J.-strasse 2 keinen baubewilligungspflichtigen Tatbestand (im Sinn von Art. 78 Abs. 2 lit. o BauG) darstelle, kann auf die Beschwerde nicht eingetreten werden. Anfechtungsobjekt im vorliegenden Verfahren bildet nicht der Beschluss vom 9. September 2011, sondern nur der Prozessentscheid vom 6. Dezember 2012; würde die Beschwerde gutgeheissen, wäre die Streitsache zur materiellen Beurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen.

Auf die Beschwerde ist somit – unter dem vorgenannten Vorbehalt - einzutreten.



2. Die Vorinstanz erwog im angefochtenen Entscheid, die Beschwerdebeteiligte 2 habe die Beschwerdeführerin im Baubewilligungsverfahren vertreten; deshalb sei eine Zustellung des Baubewilligungsbeschlusses vom 9. September 2011 (auch) an die Beschwerdeführerin gar nicht erforderlich gewesen und die Rekurerhebung vom 24. Februar 2012 somit verspätet. Auf die Frage der Fristeinhaltung ist vorab einzugehen (E. 2.1.-2.3.).

2.1. Anhaltspunkte für eine Vertretung der Beschwerdeführerin ergeben sich aus den Akten nicht. Das Baugesuch stellte die Beschwerdebeteiligte 2 in eigenem Namen. Als (damalige) Grundeigentümerin war sie dazu auch ohne Weiteres berechtigt. Daran ändert freilich nichts, dass die zu bewilligenden Vorhaben nicht eigene Nutzungen betrafen. Die Baubewilligung wird zwar einer bestimmten Person erteilt. Jedoch hängt die damit einhergehende Feststellung, dass dem Bauvorhaben keine öffentlich-rechtlichen Hindernisse entgegenstehen, von dessen sachlichen Merkmalen und nicht von der gesuchstellenden Person ab. Die Baubewilligung ist sachbezogen und nicht personenbezogen. Sie ist mit dem Grundstück verhaftet (vgl. A. Baumann, in: Kommentar zum Baugesetz des Kantons Aargau, Bern 2013, N 18 zu § 60; Fritzsche/Bösch/Wipf, Zürcher Planungs- und Baurecht, 5. Auflage, Zürich 2011, S. 274). Somit lässt auch der Umstand, dass hier die Mieter der Güterschuppen materiell an der Baubewilligung interessiert sind, nicht einfach auf ihre Vertretung im Bewilligungsverfahren schliessen.

2.2. Nicht beigespflichtet werden kann der Vorinstanz aber auch, wenn sie ausführt, die Beschwerdebeteiligte 1 sei nicht gehalten gewesen, den Beschluss der Beschwerdeführerin zu eröffnen, denn sie habe davon ausgehen dürfen, dass die Beschwerdebeteiligte 2 den Beschluss den Mietern zur Kenntnis bringe. Sofern Ziff. IV./5. effektiv der Gehalt einer echten Nebenbestimmung zukommt – worauf noch einzugehen ist (E. 2.3), hätte der Baubewilligungsentscheid der Beschwerdeführerin (als Adressatin der erwähnten Nebenbestimmung) gehörig eröffnet werden müssen, um überhaupt Wirkung entfalten zu können; dies gebietet der verfassungsrechtlich verankerte Grundsatz der Gewährung des rechtlichen Gehörs. Die Pflicht zur gehörigen Eröffnung kann die Entscheidbehörde sodann nicht (an eine ebenfalls am Verfahren beteiligte Privatperson) delegieren. Somit erweist sich die Verpflichtung der Beschwerdebeteiligten 2, die Mieter der Güterschuppen von den sie betreffenden



Anordnungen im Beschluss vom 9. September 2011 Kenntnis zu geben, als ungültig. Gewiss hätte der Lauf der Rechtsmittelfrist auch für die Beschwerdeführerin eingesetzt, wenn die Beschwerdebeteiligte 2 dieser Verpflichtung trotzdem nachgekommen wäre. Dies ist jedoch nicht erstellt und wird auch nicht behauptet.

2.3. Ebenso wenig ist dargetan, dass die Beschwerdeführerin den Beschluss schon vor dem 20. Februar 2012 auf andere Weise zur Kenntnis nahm beziehungsweise hätte zur Kenntnis nehmen müssen. Dies ergibt sich auch nicht aus der Aktennotiz (act. 13 zum Rekurs), die über das Gespräch vom 14. Dezember 2011 zwischen dem Kanton als neuem Vermieter und der Beschwerdeführerin angefertigt wurde. Auch wenn dort seitens des Beschwerdebeteiligten 3 die rechtliche Situation erläutert und insbesondere auch darauf hingewiesen wurde, dass die Betriebszeiten gemäss Immissionsschutzreglement der Stadt St. Gallen (sRS 753.1, abgekürzt ISR) einzuhalten seien, um die Zonenkonformität wahren zu können, geschah dies offensichtlich unabhängig vom Baubewilligungsentscheid beziehungsweise ohne dessen explizite Erwähnung. Es ist nicht erstellt, dass ausdrücklich vom Beschluss vom 9. September 2011 die Rede war. Abgesehen davon beginnt gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung für eine Person, die zwar von einem Entscheid berührt ist, davon jedoch aus einer nicht offiziellen Quelle Kenntnis erhält, die Rechtsmittelfrist nicht schon vom Tag der tatsächlichen Kenntnisnahme an zu laufen (BGer 1C_150/2012 vom 6. März 2013 mit Hinweisen). Freilich darf sie nicht übermässig lange zuwarten, sondern hat die nach den Umständen gebotenen Schritte unternehmen. Soweit ersichtlich, ist dies hier geschehen. Selbst wenn man also davon ausgeht, dass die Beschwerdeführerin bei gehöriger Aufmerksamkeit schon vor dem 20. Februar 2012 vom Bestand des Beschlusses vom 9. September 2011 hätte Kenntnis nehmen müssen, kann ihr (gerade noch) kein Verstoss gegen den Grundsatz von Treu und Glauben vorgeworfen werden, indem sie sich «erst» rund zwei Monate nach dem Gespräch um den Erhalt und damit den genauen Inhalt des Baubewilligungsentscheids bemühte.

3. Im Unterschied zur Vorinstanz ist somit von einer rechtzeitigen Rekurerhebung auszugehen. Dies führt jedoch nicht automatisch zur Gutheissung der Beschwerde, auch wenn die Vorinstanz das Nichteintreten einzig mit dem Verpassen der Rechtsmittelfrist begründet hat. Das Verwaltungsgericht wendet das Recht von Amtes



wegen an. Somit ist es (auch) nicht an die Erwägungen der Vorinstanz gebunden. Es kann vielmehr die Beschwerde aus einer vom angefochtenen Entscheid abweichenden Begründung abweisen.

3.1. In Ziff. IV./5. des Beschlusses vom 9. September 2011 wird die Beschwerdeführerin zur Einhaltung der Vorschriften des ISR verpflichtet. Festgehalten ist überdies, dass weitergehende Anordnungen vorbehalten bleiben, wenn weitere berechnete Lärmklagen eingehen sollten. In den Erwägungen zum entsprechenden Entscheid wird hierzu ausgeführt, der Betrieb der Beschwerdeführerin sei zonenkonform und die Planungswerte seien eingehalten, und es wird (noch) erwähnt, dass die Vorschriften des ISR ohnehin gelten würden. Den Gehalt einer echten Nebenbestimmung hat diese Anordnung nicht. Weder beinhaltet sie im Sinn einer Bedingung oder Befristung einen Aufschub oder Wegfall der Rechtsfolgen der Baubewilligung, noch begründet sie eine Auflage, also eine Pflicht zu einem Tun, Dulden oder Unterlassen. Sie ordnet lediglich das an, was aufgrund der generell-abstrakten Natur des ISR ohnehin schon gilt. Die Rechtsstellung der Beschwerdeführerin verändert sich dadurch nicht. Insofern vermag die Äusserung die Beschwerdeführerin aber nicht zu beschweren, womit denn auch ihre Anfechtung auf dem Rechtsmittelweg ausgeschlossen ist (vgl. zum Ganzen D. Fries, Reverse in der zürcherischen Baurechtspraxis, Diss. Zürich 1990, S. 54 f.).

3.2. Da der Beschluss vom 9. September 2011 unter Ziff. IV./5. keine individuell-konkrete Anordnung enthält, muss auch nicht weiter geprüft werden, ob diese beziehungsweise das darin vorbehaltene ISR vor dem Bundesumweltschutzrecht standhält. Eine solche Prüfung kann nicht unabhängig von einer konkreten Angelegenheit erfolgen (vgl. Kölz/Bosshart/Röhl, a.a.O., N 29 zu § 20). Auch fehlt es an einem schutzwürdigen Interesse an der Feststellung, dass das ISR auf den Betrieb der Beschwerdeführerin keine Anwendung findet. Ein Feststellungsinteresse an der Klärung abstrakter Rechtsfragen besteht nicht. Der Beschwerdeführerin steht es offen, die Anwendung des ISR auf ihren Betrieb zu bestreiten in einem allfälligen Verfahren gegen weitergehende Anordnungen, wie sie im Entscheid vom 9. September 2011 für den Fall weiterer berechtigter Lärmklagen vorbehalten wurden. Angemerkt sei hier immerhin, dass die Ausführungen in der Rekursbegründung vom 30. Mai 2012 zum



Anwendungsbereich der kommunalen Regelung (ISR) und deren Verhältnis zum Bundesumweltschutzrecht einiges für sich haben.

4. (...).

5. (...).

Demnach hat das Verwaltungsgericht

zu Recht erkannt:

- 1./ Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.
- 2./ Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von Fr. 1'500.-- bezahlt die Beschwerdeführerin. Sie werden mit dem geleisteten Kostenvorschuss in gleicher Höhe verrechnet.
- 3./ Die Beschwerdeführerin entschädigt den Beschwerdegegner mit Fr. 1'500.-- zuzüglich Mehrwertsteuer.

V. R. W.

Der Präsident:

Der Gerichtsschreiber:

lic. iur. Beda Eugster

Dr. Henk Fenners