



Fall-Nr.: B 2014/18
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 10.02.2020
Entscheiddatum: 24.03.2015

Entscheid Verwaltungsgericht, 24.03.2015

Baurecht, Baubewilligung islamisches Begegnungszentrum, Art. 72 Abs. 1 BauG, Art. 49 BauG, Art. 108 Abs. 2 lit. a StrG. Bedarf an Abstellflächen für Motorfahrzeuge; Verweisung auf technische Normen (E. 2). Hinreichende Zufahrt (E. 3). Ausnahmen von Strassenabstandsvorschriften (E. 4), (Verwaltungsgericht, B 2014/18).

Entscheid vom 24. März 2015

Besetzung

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

Verfahrensbeteiligte

A.Y.

und Weitere (u.W.)

Beschwerdeführer,

alle vertreten durch Rechtsanwalt lic.iur. Rudolf Sutter, Toggenburgerstrasse 24,
9500 Wil,

gegen

Islamischer Verein Wil, Titlisstrasse 3a, 9500 Wil,

Beschwerdegegner,



St.Galler Gerichte

vertreten durch Rechtsanwalt Dr. rer. publ. Markus Möhr, St. Jakob-Strasse 37,
9000 St. Gallen,

und

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

Vorinstanz,

sowie

Politische Gemeinde Wil, Marktgasse 58, 9500 Wil,

Beschwerdebeteiligte,

Gegenstand

Baubewilligung (Neubau islamisches Begegnungszentrum)

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A.

Der Islamische Verein Wil ist Eigentümer der Parzelle Nr. 104W, Grundbuch Wil. Nach dem Zonenplan der Politischen Gemeinde Wil ist dieses Grundstück der Gewerbe-Industrie-Zone zugewiesen. Am 25. November 2011 reichte der Islamische Verein Wil ein Baugesuch für den Neubau einer islamischen Begegnungsstätte ohne Minarett ein. Als zentrales Element ist die Erstellung eines viergeschossigen Rundbaus mit einem Aufenthaltsraum für 100 Männer im Erdgeschoss, einem Gebetsraum für 200 Männer im ersten Obergeschoss, einem Gebetsraum für 100 Frauen im zweiten Obergeschoss (Galerie) sowie einer Zuschauertribüne für 100 Personen (Galerie) unter der Kuppel im dritten Obergeschoss geplant (act. 11/9/1).

B.



St.Galler Gerichte

Während der Auflagefrist vom 12. bis 27. Dezember 2011 gingen bei der Politischen Gemeinde Wil zahlreiche Einsprachen ein, darunter die "Sammeleinsprachen" von A.Y. u.W. Mit Verfügung vom 9. November 2012 wies die Baukommission der Stadt Wil die Einsprachen ab, soweit sie darauf eintrat und sie nicht als gegenstandslos abschrieb, und erteilte die Baubewilligung unter Auflagen. Am 28. November 2012 zog sie die Baubewilligung vom 9. November 2012 in Wiedererwägung und berichtigte das Dispositiv.

C.

Gegen diese Verfügungen liessen A.Y. u.W. durch ihren Rechtsvertreter am 4. Dezember 2012 beim Baudepartement Rekurs erheben. Mit Vernehmlassung vom 10. April 2013 beanstandete das Amt für Umwelt und Energie, dass kein Lüftungskonzept für die geplante Tiefgarage vorliege. Am 29. Mai 2013 ging ein Amtsbericht des Tiefbauamtes ein. Daraufhin führte das Baudepartement am 27. Juni 2013 einen Augenschein durch. Am 22. August 2013 bewilligte die Baukommission der Stadt Wil die Erstellung einer Lüftungstechnischen Anlage für die Tiefgarage. Mit Entscheid vom 16. Januar 2014 hiess die Vorinstanz den Rekurs von A.Y. u.W. im Sinne der Erwägungen teilweise gut.

D.

Gegen diesen Rekursentscheid liessen A.Y. u.W. (Beschwerdeführer) durch ihren Rechtsvertreter am 29. Januar 2014 Beschwerde beim Verwaltungsgericht erheben mit dem Rechtsbegehren, der Rekursentscheid sei mit Ausnahme von Ziff. 3 des Dispositivs (Zusprechung einer Parteientschädigung an die Beschwerdeführer) unter Kosten- und Entschädigungsfolge zu Lasten des Beschwerdegegners aufzuheben. Weiter beantragten sie, die Verfügung der Baukommission Wil vom 20. November 2012 mitsamt der Ergänzung vom 28. November 2012 sei aufzuheben und die Bewilligung für den Bau des islamischen Begegnungszentrums sei zu verweigern. Eventuell sei die Sache zu weiterer Sachverhaltsabklärung an die Baukommission Wil zurückzuweisen. Am 24. Februar 2014 ergänzten die Beschwerdeführer ihre Beschwerde mit einer Begründung.

E.



St.Galler Gerichte

Mit Stellungnahme vom 28. Februar 2014 schloss das Baudepartement (Vorinstanz) auf Abweisung der Beschwerde. Am 13. März 2014 nahm die Politische Gemeinde Wil (Beschwerdebeteiligte) Stellung und beantragte, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Am 19. März 2014 liess sich der Islamische Verein Wil (Beschwerdegegner) mit dem Antrag vernehmen, die Beschwerde sei unter Kosten- und Entschädigungsfolge abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden könne. Am 1. April 2014 nahmen die Beschwerdeführer zur Vernehmlassung der Beschwerdebeteiligten Stellung.

Auf die weiteren Vorbringen der Parteien und auf die Akten wird, soweit rechtserheblich, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

1.

Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist gegeben (Art. 59^{bis} Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, VRP). Als Adressaten des angefochtenen Entscheides sind die Beschwerdeführer zur Ergreifung des Rechtsmittels befugt (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Die Eingabe ihres Rechtsvertreters vom 29. Januar 2014 (act. 1) erfolgte rechtzeitig und erfüllt zusammen mit der Ergänzung vom 24. Februar 2014 (act. 7) die formellen Voraussetzungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Auf die Beschwerde ist somit grundsätzlich einzutreten. Nicht einzutreten ist auf die Beschwerde, soweit damit neben der Aufhebung des vorinstanzlichen Entscheides zusätzlich die Aufhebung der Verfügungen der Baukommission Wil vom 20. und 28. November 2012 beantragt wird. Diese sind durch den angefochtenen Entscheid ersetzt worden bzw. gelten inhaltlich als mitangefochten (sogeannter Devolutiveffekt, vgl. BGer 1C_85/2010 vom 4. Juni 2010 E. 1.2).

2.

Die Beschwerdeführer monieren zunächst, die vorgesehene Anzahl Parkplätze sei nicht ausreichend. Das Parkplatzreglement der Politischen Gemeinde Wil (sRS 721.5, PPR) verweise in der Tabelle zu Art. 12 für die Berechnung der erforderlichen Parkplätze auf



die Norm SNV 640 601. Für die Anwendung der Norm SN 640 281 fehle es an einer gesetzlichen Grundlage. Die Vorinstanz habe deshalb ihrer Beurteilung zu Unrecht die Norm SN 640 281 zugrunde gelegt. Daran ändere nichts, dass die SN Norm 640 601 veraltet sei. Ungeachtet dessen falle das geplante Begegnungszentrum unter übrige Dienstleistungsbetriebe ausserhalb des Zentrums, für welche das PPR einen Bedarf von 0.4 Parkplätzen je Arbeitsplatz für Beschäftigte und 0.3 Parkplätzen je Arbeitsplatz für Besucher vorschreibe. Für das strittige Begegnungszentrum für 400 Besucher würde daraus ein Parkplatzbedarf von 120 Parkplätzen (400×0.3 Parkplätze) resultieren. Dazu kämen weitere vier Parkplätze für die zehn Angestellten des Zentrums. Insgesamt wären somit 124 Parkplätze erforderlich. Die ausgewiesenen 49 Parkplätze würden bei weitem nicht ausreichen. Die Vorinstanz gehe überdies fälschlicherweise nur von 200 bis 250 Besuchern aus, obschon unter Berücksichtigung des zusätzlichen Raumangebots ausserhalb des Rundbaus (Büro, Unterrichtsräume, Aufenthaltsraum für 30 Frauen, Kinderhort, Terrassen) von einer massgeblichen Besucherzahl von 500 Personen auszugehen sei. Selbst wenn nur von 250 Besuchern ausgegangen werde, ergäbe dies einen Bedarf von insgesamt 79 Parkplätzen ($[250 \times 0.3]$ plus vier Parkplätze für die Angestellten). Im Übrigen habe die Beschwerdebeteiligte am 29. Januar 2001 für den Neubau einer Kirche und am 16. April 2007 für die Umnutzung eines Geschäftsgebäudes in eine Kirche pro Kirchenbesucher 0.2 Parkplätze als erforderlich erachtet. Die Bauvorhaben für die Kirchen seien mit demjenigen für das islamische Begegnungszentrum vergleichbar. Der Faktor von 0.2 sei vorliegend angesichts der vergleichbaren Lage und Erschliessung mit öffentlichem Verkehr gleichermassen anwendbar. Gründe, welche eine Besserbehandlung des geplanten islamischen Begegnungszentrums gegenüber christlichen Kirchen rechtfertigen würden, seien keine ersichtlich. Für 500 Besucher würde sich daraus ein Bedarf von 104 Parkplätzen ergeben ($[500 \times 0.2]$ plus vier Angestelltenparkplätze). Im Weiteren seien die Dimensionen der geplanten Parkplätze zu gering. Es sei die Komfortstufe B und nicht die Komfortstufe A anwendbar. Sämtliche Parkplätze, mit Ausnahme derjenigen für die Angestellten, würden wie in einem Parkhaus oder einem Einkaufszentrum einem unbeschränkten Benutzerkreis zur Verfügung stehen. Der Beschwerdegegner habe dies in den Erläuterungen zum Betriebskonzept und zur Nutzung (act. 11/9/1) und gegenüber der Presse wiederholt betont, indem er ausgeführt habe, durch den Neubau würden sowohl Muslime wie



Nichtmuslime die Möglichkeit erhalten, sich zu begegnen und näher kennenzulernen. Würde die Komfortstufe B angewendet, so würde gerade einmal Raum für 25 bis 26 Parkplätze verbleiben, weshalb das geplante Bauwerk zweifelsohne zu wenig Parkplätze aufweise.

2.1.

Gemäss Art. 72 Abs. 1 des Gesetzes über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht (Baugesetz, sGS 731.1, BauG) in Verbindung mit Art. 64 des Baureglements der Politischen Gemeinde Wil (sRS 721.1, BauR) ist der Bauherr bei der Neuerstellung von Bauten und Anlagen verpflichtet, auf privatem Grund gemäss den Bestimmungen des kommunalen Parkplatzreglements Parkplätze zu schaffen. Für die Ausmasse der Parkplätze gelten nach Art. 7 PPR die Normen der Schweizerischen Normenvereinigung (SNV) als Richtwerte. In der Regel haben Parkplätze für Personenwagen folgende Masse aufzuweisen:

- Senkrechtparkierung, offen: 5.5 m x 2.3/2.5 m;
- Senkrechtparkierung, gedeckt: 5.0 m x 2.3/2.5;
- Längsparkierung, offen: 6.5 m x 2.0 m;
- Schrägparkierung; 45°: 5.0 x 3.25/3.55 (senkrecht gemessen).

Die Zahl der erforderlichen Parkplätze wird laut Art. 11 PPR je nach Nutzungsart der Baute oder Anlage, nach der Zahl und Grösse der Wohnungen, der Nutzfläche, der Zahl der Beschäftigten und Besucher, der Zahl von Sitzplätzen oder Betten oder aufgrund besonderer Erhebungen nach Massgabe von Art. 11 festgesetzt. Die erforderlichen Parkplätze werden nach der Tabelle zu Art. 12 festgesetzt (Art. 12 Abs. 1 PPR). Die Abgrenzung des (Orts-)Zentrums entspricht jener der Zentrumsplanung und ist im Anhang dargestellt (Abs. 3). Nach der tabellarischen Auflistung unter Art. 12 PPR ergibt sich für Wohnungen ein Bedarf von mindestens einem Parkplatz pro Wohnung für die Bewohner und einem Besucherparkplatz pro fünf Wohnungen. Für übrige Dienstleistungsbetriebe ausserhalb des Zentrums sind 0.40 Parkplätze je Arbeitsplatz für Beschäftigte und 0.30 Besucherparkplätze je Arbeitsplatz erforderlich. Der Bedarf



für übrige Bauten und Anlagen wird mit folgendem Wortlaut umschrieben: "Gemäss der Schweiz. Normenvereinigung SNV 640 601 "Parkieranlagen, Bedarf an Parkfeldern" oder gemäss Ergebnisse besonderer Erhebungen im Einzelfall".

2.2.

Fest steht im vorliegenden Fall, dass das geplante islamische Begegnungszentrum ausserhalb des Zentrums von Wil liegt und es sich dabei weder um ein Verkaufsgeschäft, einen Industrie- und Gewerbebetrieb, einen Gastbetrieb noch um einen Schalterbetrieb (öffentliche Verwaltung, Bank, Postbüro, Reisebüro etc.) im Sinne von Art. 12 PPR handelt. Aus der Systematik der Tabelle zu Art. 12 PPR ergibt sich sodann, dass Handelsbetriebe und die sonstigen, beispielhaft aufgezählten Dienstleistungsunternehmen wie Coiffeur und "Büros" sowie freie Berufe wie Ärzte und Ingenieure u.a. unter den Begriff "übrige Dienstleistungsbetriebe ausserhalb des Zentrums" fallen. Kultusbauten, welche in den sachlichen Schutzbereich der Glaubens- und Gewissensfreiheit gemäss Art. 15 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 101, BV) fallen, wie Kirchen, Moscheen, Synagogen und Tempel werden demgegenüber vom Begriff "übrige Dienstleistungsbetriebe ausserhalb des Zentrums" offensichtlich nicht erfasst. Das vorliegend geplante islamische Begegnungszentrum, bestehend im Wesentlichen aus Gebetsräumen mitsamt den angeschlossenen Unterrichts- und Aufenthaltsräumen, fällt demnach nicht unter den Begriff "übrige Dienstleistungsbetriebe ausserhalb des Zentrums". Die Beschwerdeführer bringen nichts vor, was diese Einschätzung entkräften könnte. Vielmehr ist mit der Vorinstanz davon auszugehen, dass es sich dabei um übrige Bauten und Anlagen im Sinne des Parkplatzreglements handelt. Es ist daher weiter zu prüfen, ob der strittige Neubau die erforderliche Anzahl Pflichtparkplätze für übrige Bauten und Anlagen aufweist. Entgegen der Meinung der Beschwerdeführer ist dabei auf die vom Beschwerdegegner in seiner Vernehmlassung vom 19. März 2014 deklarierten maximal 400 Besucher abzustellen (vgl. act. 14 S. 5). In der Baubewilligung vom 9. November 2012 hat die Beschwerdebeteiligte eine entsprechende Höchstbegrenzung der Besucherzahl als Auflage verfügt (vgl. act. 3 S. 24).

2.3.



Wie die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid (act. 2 E. 3.1.2) zu Recht erwog, steht der Beschwerdebeteiligten bei der Parkplatzbedarfsberechnung für übrige Bauten und Anlagen gemäss Art. 12 PPR insofern ein Spielraum offen, als sie wahlweise auf die im Reglement aufgeführte Norm SNV 640 601 oder auf Erhebungen im Einzelfall abstellen kann. Entgegen der von der Vorinstanz im angefochtenen Entscheid vertretenen Auffassung ergibt sich aus dem Wortlaut und der Systematik der Tabelle zu Art. 12 PPR indessen nicht, dass mit "Erhebungen im Einzelfall" die Anwendung der Norm SN 640 281 des Schweizerischen Verbandes der Strassen- und Verkehrsfachleute (VSS) gemeint ist. In der Tabelle zu Art. 12 PPR wird alternativ ausdrücklich auf die Norm SNV 640 601 des VSS (ehemals Vereinigung Schweizerischer Strassenfachleute) verwiesen. Wie die Norm SN 640 281 hat die Norm SNV 640 601 die Ermittlung des Parkplatzbedarfs für Personenwagen zum Gegenstand. Wenn "Erhebungen im Einzelfall" auch die Anwendung entsprechender VSS-Normen mitumfassen würde, hätte sich diese ausdrückliche Verweisung auf die VSS-Norm SNV 640 601 des VSS in der Tabelle zu Art. 12 PPR erübrigt. Anders als in der Formulierung in Art. 115 Abs. 4 des alten Baureglements der Stadt Wil vom 10. Juli 1973, wonach die Normalien des VSS (ehemals Verein Schweizerischer Strassenfachmänner) als Richtlinien beigezogen werden können, wird in Art. 12 PPR sodann vom Richtliniencharakter der VSS-Normen abgesehen und die Anwendung der Norm SNV 640 601 strikte vorgeschrieben. Der Passus "gemäss Ergebnisse besonderer Erhebungen im Einzelfall" kann deshalb nur dahingehend ausgelegt werden, als der Stadtrat dadurch die Kompetenz erhält, im einzelnen konkreten Fall gestützt auf Vergleiche mit ähnlichen Bauvorhaben oder aufgrund von eigenen Erhebungen oder Verkehrsplanungen die minimal erforderliche Anzahl an Parkplätzen festzulegen und dabei vom Rahmen resp. den Richtwerten der entsprechenden VSS-Normen abzuweichen. Aus den Akten ist nicht ersichtlich, dass die Beschwerdebeteiligte im vorliegenden Fall "besondere Erhebungen" im Sinne des Gesagten vorgenommen hätte. Es stellt sich daher weiter die Frage, ob im Rahmen der Verweisung auf die SNV 640 601 auf die Norm SN 640 281 vom 31. Dezember 2013 abzustellen ist, wovon die Vorinstanz ausgeht, oder stattdessen die Norm SNV 640 601 vom März 1977, wie von den Beschwerdeführern geltend gemacht, anwendbar ist.

2.4.



Wird in einem Gesetz nicht auf ein bestimmtes Normenwerk, sondern im Sinne einer Generalklausel auf einen "Standard" (z. B. "Regeln der Technik") oder auf bestimmte Normenwerke verwiesen, die aber nur beispielhaft als Ausdruck des Standards erwähnt werden, handelt es sich um eine indirekte (mittelbare) Verweisung. Wird ausdrücklich auf ein bestimmtes Normenwerk verwiesen, handelt es sich um eine direkte (unmittelbare) Verweisung. Die direkte Verweisung wird wiederum in statische und dynamische Verweisungen unterteilt (vgl. Gesetzgebungsleitfaden des Bundesamtes für Justiz, 3. Aufl. 2007, S. 364 und 367). Eine statisch-direkte Verweisung liegt vor, wenn das Verweisungsobjekt eine bestehende Regelung ist, die in einer ganz bestimmten Form Anwendung finden soll. Das verweisende Organ kennt den Inhalt der Norm, auf die verwiesen wird, und dieser verändert sich nicht ohne Zustimmung des für die Verweisung zuständigen Organs. Dynamisch-direkt ist dagegen die Verweisung, wenn Normen nicht in einer bestimmten, sondern in der jeweils geltenden Fassung als anwendbar erklärt werden. Das bedeutet, dass sich die Norm, auf die verwiesen wird, ohne Zutun des verweisenden Organs ändern kann. Vorliegend wird auf eine Norm einer privatrechtlichen Organisation verwiesen. Während bei statisch-direkten Verweisungen private Normen zu staatlich gesetztem Recht werden, handelt es sich bei der dynamisch-direkten Verweisung auf private Normen um eine Rechtsetzungsdelegation. Diese ist nur zulässig, wenn keine wichtigen Normen delegiert werden und eine verfassungsrechtliche Delegationskompetenz vorliegt, welche Private als Rechtsetzungssubjekte und den notwendigen gesetzlichen Übertragungsakt (formelles Gesetz) bezeichnet. Sind Normen so unwichtig, dass sie Gegenstand einer Vollziehungsverordnung sein könnten (etwa rein technische Normen), handelt es sich funktional um Verwaltung. In diesem Fall werden Verwaltungsaufgaben an Private übertragen. Ob eine statisch-direkte oder dynamisch-direkte Verweisung vorliegt, ist durch Auslegung zu ermitteln (vgl. BGE 136 I 316 E. 2.4.1).

2.5.

Ob die fragliche Verweisung in erster Linie den rechtssicheren und rechtsgleichen Vollzug in Anwendung einer bestimmten Norm sicherstellen (statischer Verweis) oder eine Anpassung des Erlassinhaltes an den fortschreitenden Stand der Technik ermöglichen soll (dynamischer Verweis), lässt sich nicht sagen. Eine teleologische Auslegung führt deshalb zu keinem Ergebnis. Während aus systematischer und



historischer Sicht ebenfalls kein zusätzlicher Erkenntnisgewinn folgt, spricht der Wortlaut von Art. 12 PPR sodann klar für einen statischen Verweis. Daran ändert nichts, dass die Norm SNV 640 601, auf welche verwiesen wird, in der Tabelle zu Art. 12 PPR nicht datiert aufgeführt ist, da keine andere VSS-Norm zum Parkplatzbedarf gleich bezeichnet wird (vgl. etwa die Norm SN 640 601a vom April 1982, welche die SNV 640 601 ersetzte, oder die davor gültige Norm SNV 641 050 vom März 1972) und nicht mehrere Fassungen dieser Norm existieren. Im Weiteren sah die alte, zum Zeitpunkt des Erlasses des PPR gültige Kantonsverfassung vom 16. November 1890 nicht vor, dass Private mit Rechtsetzungsaufgaben betraut werden dürfen. Gemäss Art. 76 lit. d in Verbindung mit Art. 73 lit. b Ziff. 1 der Verfassung des Kantons St. Gallen vom 10. Juni 2001 (sGS 111.1, KV) kann die Regierung indessen nach Massgabe des Gesetzes ihre Befugnis zur Umsetzung der Verfassung, der Gesetze, von zwischenstaatlichen Vereinbarungen sowie von Beschlüssen des Kantonsrates durch Verordnung an Private übertragen. Das Gesetz regelt die Voraussetzungen für die Übertragung der Erfüllung von Staatsaufgaben durch Kanton oder Gemeinde an Private sowie den Rechtsschutz und die Aufsicht (Art. 25 Abs. 3 KV). Die Kantonsverfassung lässt demnach die Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen an Private im Rahmen der Verordnungskompetenz der Regierung zu, sofern sie in einem Gesetz vorgesehen ist (vgl. Botschaft der Verfassungskommission vom 17. Dezember 1999, S. 187, nachstehend: Botschaft). Der Begriff "Gesetz" nach Art. 25 Abs. 3 KV meint Erlasse auf Kantons- und Gemeindeebene, die in den demokratischen Verfahren gemäss Verfassung und Gesetz zustande kommen (vgl. Botschaft S. 86 und 89). Der Gesetzgeber der Gemeinde ist an das Verfassungsrecht des Kantons gebunden. Auch auf kommunaler Stufe dürfen Rechtsetzungsbefugnisse folglich nur im Rahmen der Verordnungskompetenz der Gemeindeexekutive nach Massgabe des Gesetzes an Private delegiert werden. Das Parkplatzreglement wurde am 3. September 1980 gestützt auf Art. 61 des alten Gesetzes über die Organisation und Verwaltung der Gemeinden und Bezirke und das Verfahren vor den Verwaltungsbehörden vom 29. Dezember 1947 (Organisationsgesetz) vom damaligen Wiler Gemeinderat, dem heutigen Stadtrat, als Verordnung der Gemeindeexekutive erlassen. Allerdings erscheint fraglich, ob für eine in dieser Verordnung statuierte Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen an Private eine ausreichende formell-gesetzliche Grundlage vorhanden ist. Beispielsweise sehen weder das Organisations- noch das Bau- oder das



Gemeindegesezt (sGS 151.2, GG) oder etwa das Baureglement oder die vorläufige Gemeindeordnung der Politischen Gemeinde Wil (sRS 111.1, GO) eine solche Delegationsbefugnis der Gemeindexekutive ausdrücklich vor. Wie es sich letztlich verhält, kann im vorliegenden Fall jedoch offen bleiben, da sowohl die Anwendung der Norm SNV 640 601 vom März 1977 als auch der Norm SN 640 281 vom 31. Dezember 2013, was den Mindestbedarf an Parkplätzen für Kultusbauten anbelangt, zum gleichen Ergebnis führt. Beide Normen gehen bei Kultusbauten von einem Bedarf von mindestens 0.1 Parkplätzen pro Besucher resp. pro Sitzplatz aus, wobei die Norm SNV 640 601 unter Ziff. 14 Tabelle 8 der Behörde insofern einen Ermessensspielraum gewährt, als ein Parkfeld pro 5 bis 10 Sitzplätzen erforderlich ist. Von diesem Ermessen hat die Beschwerdebeteiligte insofern Gebrauch gemacht, als sie ihrer Beurteilung, allerdings gestützt auf die Norm SN 640 281, den Mindestbedarf von einem Parkfeld pro 10 Sitzplätze zugrunde gelegt hat. Dieses Vorgehen ist nicht zu beanstanden, zumal dem Verwaltungsgericht eine Kontrolle der Ermessensbetätigung verwehrt ist (Art. 61 Abs. 1 und 2 VRP). Was den Bedarf für Schulungsräume anbelangt, gehen die Beschwerdebeteiligte resp. der Beschwerdegegner bei ihren Berechnungen im Weiteren offenbar von Primar- resp. Sekundarschulverhältnissen aus, d.h. es sollen ausschliesslich Kinder unterrichtet werden, was von den Beschwerdeführern nicht bestritten wird. Diesbezüglich sieht die Norm SN 640 281 gegenüber der Norm SNV 640 601 sogar eine Verschärfung von einem Parkfeld pro Klassenzimmer auf 1.2 Parkfelder pro Klassenzimmer vor. Auch wenn die Vorinstanz ihrer Berechnung anstelle der Norm SN 640 281 die Norm SNV 640 601 zugrunde gelegt hätte, hätte demnach daraus ein Bedarf von 40 Parkplätzen für 400 Besucher resp. von 3 Parkplätzen für die Schulräume resultiert. Für die Wohnung des Hauswarts ergibt sich sodann gestützt auf Art. 12 PPR ein Bedarf von 1.2 Parkplätzen. Insgesamt ging die Vorinstanz deshalb zu Recht von einem Bedarf von rund 45 Pflichtparkplätzen aus. Diesbezüglich können die Beschwerdeführer auch aus dem verfassungsmässig verbürgten Gleichheitssatz gemäss Art. 8 Abs. 1 BV nichts zu ihren Gunsten ableiten (vgl. zu den Anspruchsvoraussetzungen für die Gleichbehandlung im Unrecht VerwGE B 2013/49 vom 8. Juli 2014 E. 5.1., www.gerichte.sg.ch, bestätigt mit BGer 1C_444/2014 vom 27. Januar 2015 E. 4.1 ff., sowie BGer 1C_400/2014 vom 4. Dezember 2014 E. 2.3). Unabhängig davon, ob überhaupt eine konstante, rechtswidrige Praxis der Politischen Gemeinde Wil vorliegt, beruft sich die Beschwerdebeteiligte sinngemäss nicht auf die



Beibehaltung einer solchen Praxis. Vielmehr macht sie in ihrer Stellungnahme vom 13. März 2014 (act. 13) geltend, dass die von den Beschwerdeführern aufgeführten Fälle (Baubewilligungen vom 29. Januar 2001 und 16. April 2007, act. 8) keine Praxis begründen würden. Mit der Baubewilligung vom 9. November 2012 (act. 3) hat die Beschwerdebeteiligte somit implizit aufgezeigt, wie sie künftig den Parkplatzbedarf von Kultusbauten ausserhalb des Zentrums ermitteln will. Bei diesem Ergebnis kann im Übrigen offen bleiben, ob es sich bei dieser Rüge um ein unzulässiges Novum handelt. Zu entscheiden bleibt, ob die Dimensionen der geplanten Parkplätze zu gering sind. Strittig ist diesbezüglich einzig, ob gestützt auf Art. 7 PPR in Verbindung mit der VSS-Norm 640 291a vom 1. Februar 2006 die Komfortstufe A anstelle der Komfortstufe B anwendbar ist. Nicht umstritten ist dagegen, dass die gemäss den Plänen "UG & EG" sowie "Schnitt A-A & Situationsplan" je vom 24. November 2011 (act. 11/9/1) ausgewiesenen 49 Parkplätze die Anforderungen, insbesondere hinsichtlich der Mindestbreite der Aussenparkplätze, an die Komfortstufe A erfüllen.

2.6.

Nach der VSS-Norm 640 291a vom 1. Februar 2006 werden Parkplätze und Garagen für Personenwagen in zwei Komfortstufen für nicht öffentlich zugängliche (Komfortstufe A) und für öffentlich zugängliche (Komfortstufe B) unterschieden, wobei für die Komfortstufe A geringere Abmessungen angewandt werden als für die Komfortstufe B. Als Beispiele von möglichen Nutzungen zählt die Norm SN 640 291a für die Komfortstufe A Wohn- und Geschäftshäuser und für die Komfortstufe B öffentliche Parkhäuser, Einkaufszentren, Hotels und das Parkieren im Strassenraum auf. Im vorliegenden Fall bestimmt der Beschwerdegegner, wer die Parkplätze resp. die Tiefgarage des strittigen Begegnungszentrums benutzen darf. Insofern ist die Zugänglichkeit beschränkt. Daran ändert weder die geplante Zuschauertribüne noch die Absicht des Beschwerdegegners etwas, mindestens einmal jährlich einen "Tag der offenen Tür" durchzuführen sowie unter der Woche und teilweise samstags Moscheeführungen für verschiedene schweizerische Institutionen anzubieten (vgl. die Erläuterungen zum Betriebskonzept und zur Nutzung S. 1 und 4, act. 11/9/1). Wie die Vorinstanz zu Recht festhält, ist das strittige islamische Begegnungszentrum demnach mangels öffentlicher Zugänglichkeit nicht mit Nutzungen der Komfortstufe B zu vergleichen. Damit sind die Dimensionen der ausgewiesenen 49 Parkplätze nicht zu



beanstanden, weshalb das Bauprojekt mehr als die erforderlichen 45 Pflichtparkplätze aufweist. Die Beschwerde ist daher in dieser Hinsicht unbegründet.

3.

Die Beschwerdeführer vertreten weiter die Meinung, bevorstehende oder auch mittelfristig realisierbare Bauprojekte seien nicht nur bei der Klassifizierung einer Strasse, sondern auch bei der Frage der ausreichenden verkehrsmässigen Erschliessung mit zu berücksichtigen. Die Rosenstrasse erschliesse nicht nur das Baugrundstück, sondern auch das südlich daran angrenzende, zur Gewerbe-/Industriezone gehörende Gebiet entlang der A1. Dieses Gebiet sei verkehrsmässig nicht erschlossen und es sei daher nicht auszuschliessen, dass die zukünftige verkehrsmässige Erschliessung dieses Gebietes ebenfalls über die Rosenstrasse erfolge. Unter Berücksichtigung dieser möglichen Erschliessung sei weder eine hinreichende Erschliessung des Baugrundstücks gegeben noch sei das Erfordernis einer sicheren und flüssigen Verkehrsabwicklung gewährleistet. Die Rosenstrasse sei als Erschliessungsstrasse für eine Gewerbe-/Industriezone nicht geeignet. Dies jedenfalls dann, wenn auf dem unerschlossenen Gebiet entlang der A1 verkehrsintensive Betriebe angesiedelt würden, was nicht ausgeschlossen werden könne.

3.1.

Damit ein Baugrundstück zonen- und baurechtskonform genutzt werden kann, muss es erschlossen sein (vgl. Art. 22 Abs. 2 lit. b des Bundesgesetzes über die Raumplanung [Raumplanungsgesetz, SR 700, RPG] und Art. 49 Abs. 1 BauG). Land ist erschlossen, wenn es neben den notwendigen Wasser-, Abwasser- und Energieleitungen sowie Anlagen zur Abfallbeseitigung über eine hinreichende Zufahrt verfügt (vgl. Art. 19 Abs. 1 RPG und Art. 49 Abs. 2 BauG). Eine Zufahrt ist dann als hinreichend zu betrachten, wenn sie tatsächlich so beschaffen ist, dass sie bau- und verkehrstechnisch der bestehenden und der geplanten Überbauung genügt, den zu erwartenden Fahrzeugen und Fussgängern sicheren Weg bietet und von den öffentlichen Diensten ungehindert benützt werden kann. In Betracht zu ziehen sind die örtlichen Gegebenheiten sowie die Anlage und Zweckbestimmung der Gebäude, denen die Zufahrt zu dienen hat. Stets ist



das gesamte Gebiet, welches von einer Strasse erschlossen wird, zu berücksichtigen. Im Hinblick auf den planerischen Zweck ist eine Zufahrt nur dann als genügend zu betrachten, wenn sie auf die Baumöglichkeiten der geltenden Zonenordnung abgestimmt ist. Es wäre nicht zulässig, diejenigen Bauherren, welche in einem grösseren Baugebiet zuerst bauen und für ihre Vorhaben eine genügende Zufahrt haben, zum Bau zuzulassen, während von einem gewissen Verkehrsaufkommen an die Zufahrt als ungenügend qualifiziert wird (vgl. B. Heer, St. Gallisches Bau- und Planungsrecht, St. Gallen 2003, N 513 ff.).

3.2.

Fest steht im vorliegenden Fall, dass sowohl die Rosen- als auch die Nelkenstrasse, welche das Baugrundstück Nr. 104W erschliessen, als Gemeindestrassen 2. Klasse gewidmet sind und es sich dabei nach der VSS-Norm SN 640 045 vom April 1992 um Quartiererschliessungsstrassen handelt. Weiter bestreiten die Beschwerdeführer die Ausführungen der Vorinstanz im angefochtenen Entscheid (act. 2 S. 15 ff.) grundsätzlich nicht, wonach die Rosen- und Nelkenstrasse das zusätzliche Verkehrsaufkommen aufnehmen können, welches allein durch das islamische Begegnungszentrum verursacht wird. Hingegen vertreten sie die Ansicht, dass auch die unüberbauten Parzellen Nrn. 000W und 0001W südlich des Baugrundstückes für die Frage der hinreichenden Erschliessung einzubeziehen seien.

Sofern die Rosenstrasse Richtung Süden verlängert würde, wäre nicht auszuschliessen, dass die in der Gewerbe-Industrie-Zone gelegenen Parzellen Nrn. 000W und 0001W über die Rosen- resp. Nelkenstrasse erschlossen werden könnten. Gemäss den unbestrittenen Angaben der Vorinstanz im angefochtenen Entscheid (act. 2 S. 15) weist die Rosenstrasse eine Breite von 8 m (Fahrbahnbreite: 6 m, Trottoirbreite: 2 m) und die Nelkenstrasse eine Breite von 8.95 m resp. 7.50 m (Fahrbahnbreite von der Rosen- bis zur Glärnischstrasse: 6.95 m, von der Rosen- bis zur Wilerstrasse: 5.50 m, Trottoirbreite auf beiden Abschnitten: 2 m) auf. Beide Strassen verlaufen gerade und übersichtlich. Zudem ist auf allen Strassen eine Höchstgeschwindigkeit von 30 km/h signalisiert. Bei dieser Sachlage ist die Erschliessung des Baugrundstückes Nr. 104W via die Rosen- und Nelkenstrasse unter Berücksichtigung sowohl des Mehrverkehrs, welcher durch das islamische



Begegnungszentrum selbst verursacht wird, als auch – unter der Annahme, dass die Rosenstrasse Richtung Süden verlängert werden würde – desjenigen Mehrverkehrs, welcher durch eine gewerblich-industrielle Nutzung der Grundstücke Nrn. 000W und 0001W verursacht werden könnte, offensichtlich hinreichend. Zu keinem anderen Ergebnis führt das Argument der Beschwerdeführer, auf dem fraglichen Gebiet südlich des Baugrundstückes könnten verkehrsintensive Betriebe angesiedelt werden. Dieses Gebiet ist im kantonalen Richtplan nicht als Positivstandort für publikumsintensive Einrichtungen vorgesehen (vgl. das Koordinationsblatt IV 32 vom 12. Juni 2014). Deshalb wäre die Errichtung von publikumsintensiven Einrichtungen mit erheblichen Auswirkungen auf die Siedlungs-, Verkehrs- oder Versorgungsstruktur umliegender Gemeinden auf den Parzellen Nrn. 000W und 0001W nur zulässig, wenn mittels eines Sondernutzungsplans sichergestellt würde, dass sie gemäss Art. 69^{bis} Abs. 1 lit. d BauG kein Verkehrsaufkommen zur Folge hätten, dem die öffentlichen Strassen, namentlich die Rosen- und Nelkenstrasse, nicht genügen würden (vgl. Positivplanung für publikumsintensive Einrichtungen – Neuer Planungsansatz für den kantonalen Richtplan, Grundlagenbericht des AREG vom November 2010, S. 8 sowie Art. 8 Abs. 2 RPG). Selbst unter Einbezug der Grundstücke Nrn. 000W und 0001W erfüllt das geplante Begegnungszentrum demnach das Erschliessungsanfordernis, weshalb auch eine sichere und flüssige Verkehrsabwicklung im Sinne von Art. 71 BauG gewährleistet ist. Die Beschwerde ist daher auch in diesen Punkten unbegründet.

4.

Die Beschwerdeführer machen im Weiteren geltend, Ausnahmen von Strassenabstandsvorschriften würden zwar nicht zwingend nach Härtefällen verlangen. Trotzdem sei von Ausnahmegewilligungen nur zurückhaltend und nur bei Vorliegen besonderer Umstände Gebrauch zu machen. Es sei weder ersichtlich noch hätten die Baukommission und die Vorinstanz ausgeführt, inwiefern eine Ausnahmesituation vorliege, welche die Erteilung einer Ausnahmegewilligung nötig mache. Es seien durchaus planerische Massnahmen denkbar, durch welche die Erteilung einer Ausnahmegewilligung hätte vermieden werden können. Die Zufahrtsrampe hätte etwa steiler gestaltet und der Strassenabstand eingehalten werden können. Oder die Zufahrt hätte von Süden her erfolgen können. Die Baukommission und die Vorinstanz hätten es pflichtwidrig unterlassen, diesbezügliche Abklärungen vorzunehmen.



4.1.

Laut Art. 30 BauR müssen Bauten und Anlagen gegenüber Gemeindestrassen 2. Klasse einen Mindestabstand von 4 m aufweisen. Kann ein Bauvorhaben nicht ordentlich bewilligt werden, ist zu prüfen, ob eine Ausnahmegewilligung in Frage kommt. Strassenpolizeiliche Ausnahmen sind insbesondere dann möglich, wenn weder die Verkehrssicherheit noch die Strasse beeinträchtigt werden (Art. 108 Abs. 2 lit. a des Strassengesetzes [sGS 732.1, StrG]). Ausnahmen nach Strassenrecht sind nur zurückhaltend und einzig bei Vorliegen besonderer Verhältnisse zu machen. Der Gesetzeswortlaut verlangt jedoch nicht zwingend nach einem Härtefall im Sinne von Art. 77 Abs. 1 lit. a BauG. Auch dürfen solche Ausnahmegewilligungen - entgegen dem von den Beschwerdeführern zitierten GVP 1998 Nr. 83 - nicht nur bei Vorliegen einer eigentlichen Ausnahmesituation erteilt werden. Strassenabstandsvorschriften verlangen vielmehr, dass die zuständigen Behörden bei der Erteilung von Ausnahmegewilligungen einen grossen Spielraum haben. Dies gilt auch bei der Erteilung von Ausnahmegewilligungen von Strassenabstandsvorschriften, die in Anwendung des Baugesetzes erlassen werden. Das heisst aber nicht, dass Ausnahmegewilligungen generell und ohne Vorliegen besonderer mit dem Einzelfall zusammenhängender Gründe oder gar nach Gutdünken erteilt werden können, ansonsten die Grundordnung aufgehoben würde (vgl. VerwGE B 2011/63 vom 7. Dezember 2011 E. 4.4.1., www.gerichte.sg.ch). Nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts liegt das Vermeiden von Parkieren auf öffentlichem Grund im öffentlichen Interesse. Dementsprechend sind im Grundsatz besondere Verhältnisse, welche eine Unterschreitung des Strassenabstandes rechtfertigen, gegeben, wenn durch eine bauliche Massnahme erreicht wird, dass Motorfahrzeuge anstatt auf öffentlichem Grund auf privaten Abstellflächen abgestellt werden (vgl. VerwGE B 2005/167 vom 21. März 2006 E. 4d/aa in: GVP 2006 Nr. 35).

4.2.

Im vorliegenden Fall weist die Brüstung der Einfahrtsrampe der Tiefgarage einen Abstand von 2 m gegenüber der Rosenstrasse auf und unterschreitet damit den massgeblichen Strassenabstand zur Rosenstrasse von 4 m (vgl. Plan "Schnitt A-A & Situationsplan" vom 24. November 2011, act. 11/9/1). Die Beschwerdeführer bestreiten



nicht, dass die Strasse und die Verkehrssicherheit durch diese Unterschreitung nicht beeinträchtigt werden. Hingegen sind sie der Auffassung, dass keine besonderen Umstände bzw. besonderen Verhältnisse für eine solche Unterschreitung vorliegen würden. Die geplante Tiefgarage bietet Platz für 35 Fahrzeuge (vgl. den Plan "UG & EG", act. 11/9/1). Nach dem Gesagten besteht ein erhebliches öffentliches Interesse daran, dass 35 Fahrzeuge anstatt auf öffentlichem auf privatem Grund abgestellt werden, zumal diese Parkplätze unterirdisch angelegt werden sollen. Folglich ist keine Ermessensverletzung ersichtlich, wenn die Beschwerdebeteiligte und die Vorinstanz von besonderen Umständen ausgegangen sind, welche die Erteilung einer Ausnahmegewilligung rechtfertigen. Dies hat auch bereits die Vorinstanz in Erwägung 5 des angefochtenen Rekursentscheids – entgegen den Vorwürfen der Beschwerdeführer – durchaus ausreichend und zutreffend begründet. Auch diese Rüge der Beschwerdeführer erweist sich daher als unbehelflich.

5. (...).

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht zu Recht:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.
2. Die Beschwerdeführer bezahlen die amtlichen Kosten von Fr. 3500.-- unter Verrechnung des von ihnen geleisteten Kostenvorschusses von Fr. 4000.--. Der Restbetrag von Fr. 500.-- wird ihnen zurückerstattet.
3. Die Beschwerdeführer entschädigen den Beschwerdegegner ausseramtlich mit Fr. 2500.-- zuzüglich Mehrwertsteuer.

Der Präsident

Der Gerichtsschreiber

Eugster

Bischofberger