



**Fall-Nr.:** B 2014/77  
**Stelle:** Verwaltungsgericht  
**Rubrik:** Verwaltungsgericht  
**Publikationsdatum:** 28.04.2015  
**Entscheiddatum:** 28.04.2015

### **Entscheid Verwaltungsgericht, 28.04.2015**

**Baurecht, akzessorische Anfechtung von Nutzungsplänen, Erschliessung, Art. 19 Abs. 1 und 22 Abs. 2 lit. b RPG, Art. 49 BauG.Voraussetzungen der akzessorischen Anfechtung eines Nutzungsplans im Baubewilligungsverfahren (E. 3), (Verwaltungsgericht, B 2014/77).Entscheid vom 28. April 2015**

Besetzung

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

Verfahrensbeteiligte

**X.Y.,**

**Beschwerdeführer,**

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

gegen

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

**Vorinstanz,**

und



## St.Galler Gerichte

**Verein Neuapostolische Kirche Schweiz**, Kasinostrasse 10, 8032 Zürich,

### **Beschwerdegegner,**

vertreten durch Rechtsanwältin Dr. iur. Ursula Schmid, Sonnenstrasse 5, Postfach 536,  
9004 St. Gallen,

sowie

**Politische Gemeinde St. Gallen**, Stadtrat, 9001 St. Gallen,

### **Beschwerdebeteiligte,**

Gegenstand

### **Baubewilligung**

#### **Das Verwaltungsgericht stellt fest:**

**A.** Der Verein Neuapostolische Kirche Schweiz, Zürich, ist Eigentümer der Parzelle Nr. F0000, Grundbuchkreis St. Fiden, in St. Gallen (act. 9/6/41). Nach dem Zonenplan der Stadt St. Gallen ist dieses Grundstück der Wohn-Gewerbe-Zone, Bauklasse 4a, zugewiesen. überdies befindet es sich im Perimeter des Baulinienplans "Rorschacherstrasse zwischen Krontal und Neudorf mit Ausnahme des Bereichs der Parzelle Nr. 0001" vom 27. August 1975 (nachfolgend: Baulinienplan, act. 9/6/5 S. 7 f.).

#### **B.**

Am 3. Juni 2013 reichte der Verein Neuapostolische Kirche ein Baugesuch für den Abbruch des bestehenden Gebäudes und den Neubau einer Kirche auf Parzelle Nr. F0000 ein (act. 9/6/38). Während des Anzeige- und Auflageverfahrens vom 10. bis 25. Juni 2013 liess X.Y. am 21. Juni 2013 bei der Baubewilligungskommission der Stadt St. Gallen Einsprache erheben (act. 9/6/32). Im Nachgang zur Sitzung der Baubewilligungskommission vom 9. August 2013 und der Einigungsverhandlung vom 2. Oktober 2013 wurde das Bauprojekt überarbeitet (act. 9/6/14-19). Am 11. November 2013 reichte der Verein Neuapostolische Kirche ein Korrekturgesuch ein



## St.Galler Gerichte

(act. 9/6/11 und 13), welches vom 13. bis 28. November 2013 öffentlich aufgelegt wurde. Mit Beschluss vom 6. Dezember 2013 (act. 9/6/5) trat die Baubewilligungskommission der Stadt St. Gallen auf die Einsprache von X.Y. nicht ein, eventuell wies sie sie ab, und erteilte die Baubewilligung für das Bauvorhaben unter Berücksichtigung des Korrekturgesuchs vom 11. November 2013.

### C.

Gegen diese Verfügung liess X.Y. am 27. Dezember 2013 Rekurs beim Baudepartement erheben (act. 9/1). Dieses wies den Rekurs mit Entscheid vom 25. April 2014 ab, soweit es darauf eintrat (act. 2).

**D.** Gegen diesen Entscheid liess X.Y. (Beschwerdeführer) am 8. Mai 2014 Beschwerde beim Verwaltungsgericht erheben (act. 1). Mit Beschwerdeergänzung vom 10. Juni 2014 beantragte er, der Entscheid des Baudepartements sei unter Kosten- und Entschädigungsfolge aufzuheben (act. 5). Mit Vernehmlassung vom 25. Juni 2014 schloss das Baudepartement (Vorinstanz) auf Abweisung der Beschwerde (act. 8). Am 8. Juli 2014 nahm die Politische Gemeinde St. Gallen (Beschwerdebeteiligte) Stellung und beantragte die Abweisung der Beschwerde (act. 11). Am 10. Juli 2014 liess sich der Verein Neuapostolische Kirche Schweiz (Beschwerdegegner) mit dem Rechtsbegehren vernehmen, die Beschwerde sei unter Kosten- und Entschädigungsfolge zu Lasten des Beschwerdeführers abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei (act. 12). Mit Replik vom 22. August 2014 bestätigte der Beschwerdeführer seine Anträge und Ausführungen (act. 14).

Auf die Ausführungen der Verfahrensbeteiligten zur Begründung ihrer Anträge und die Akten wird, soweit wesentlich, in den Erwägungen eingegangen.

### **Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:**

1. (...).

2.



Soweit der Beschwerdeführer einen Augenschein verlangt (act. 5 S. 5), ist festzuhalten, dass sich die entscheidenden tatsächlichen Verhältnisse vorliegend vollständig aus den Baugesuchsunterlagen (act. 9/6), den übrigen Verfahrensakten sowie dem öffentlich zugänglichen Geoportal ([www.geoportal.ch](http://www.geoportal.ch)) ergeben. Zudem ist die Lage und Situation des Baugrundstücks gerichtsnotorisch. Auf die Durchführung eines Augenscheins durch das Gericht kann deshalb verzichtet werden.

### 3.

Der Beschwerdeführer macht zunächst geltend, die Baulinie entlang der Rorschacher Strasse sei nicht mehr zeitgemäss und mit dem geplanten Neubau für das nächste Jahrhundert fixiert. In der Stadt- und Verkehrsplanung sei nicht das Heute, sondern das Morgen entscheidend. Im Rahmen von zu prüfenden Bauvorhaben müsse heute berücksichtigt werden, wie die Nutzung der Rorschacher Strasse in 150 Jahren aussehen könnte. Die Rorschacher Strasse verfüge entlang des Baugrundstücks über keine separate Spur für den öffentlichen Verkehr, obwohl es sich dabei um eine sehr wichtige Durchgangsstrasse und Strecke für den öffentlichen Verkehr handle, welche den Osten der Stadt mit dem Westen in direkter Linie verbinde. Wenn die geplante wuchtige Neubaute direkt an die Baulinie gesetzt werde, würden damit Möglichkeiten, die Strasse bei dannzumaligem Bedarf auszubauen, zunichte gemacht.

Offensichtlich unbegründet ist die Rüge des Beschwerdeführers, soweit er glauben machen will, dass das vorliegend strittige Bauvorhaben eine in 150 Jahren mögliche Nutzung der Rorschacher Strasse berücksichtigen müsse. Wer so argumentiert, muss sich den Vorwurf gefallen lassen, seiner Beschwerde sachfremde Interessen zugrunde zu legen, was keinen Rechtsschutz verdient. Soweit der Beschwerdeführer den Baulinienplan nachträglich anfechten will, ist Folgendes festzuhalten: Die Rechtmässigkeit eines Sondernutzungsplan kann grundsätzlich nur im Planverfahren bestritten werden. Hierfür steht den betroffenen Grundeigentümern der Rechtsmittelweg offen. Eine spätere akzessorische Anfechtung im Baubewilligungsverfahren ist im Interesse der Rechtssicherheit und der Planbeständigkeit nur in Ausnahmefällen möglich, so wenn sich die Betroffenen bei Planerlass noch nicht über die ihnen auferlegten Beschränkungen Rechenschaft geben konnten und sie im damaligen Zeitpunkt keine Möglichkeit hatten, ihre Interessen zu



verteidigen, oder wenn sich die Verhältnisse seit Planerlass derart geändert haben, dass das öffentliche Interesse an den bestehenden Beschränkungen dahingefallen sein könnte (vgl. VerwGE B 2013/49 vom 8. Juli 2014 E. 4.2.2. mit weiteren Hinweisen). Im vorliegenden Fall ist nicht ersichtlich und wird vom Beschwerdeführer auch nicht weiter dargelegt, inwiefern diese Voraussetzungen erfüllt sein sollten. Diese Rüge erfolgt deshalb verspätet und kann in diesem Verfahren nicht gehört werden. Die Beschwerde ist daher in dieser Hinsicht unbegründet. Die Frage, ob der Beschwerdeführer als Eigentümer der Parzelle Nr. F0002 überhaupt legitimiert wäre, die Baulinie entlang der Rorschacher Strasse vorfrageweise anzufechten, kann daher offengelassen werden (vgl. hierzu E. 1.4.2 des angefochtenen Entscheides, act. 2 S. 6). Lediglich der Vollständigkeit halber bleibt festzuhalten, dass das vorliegend strittige Bauvorhaben die Baulinie entlang der Rorschacher Strasse gemäss dem Baulinienplan einhält (vgl. hierzu den Situationsplan vom 12. November 2013, act. 9/6), was der Beschwerdeführer zu Recht nicht bestreitet. Auch ist entlang des Baugrundstücks auf der Rorschacher Strasse ein Bus-Streifen markiert.

#### 4.

Unbehelflich ist die Beschwerde im Weiteren, soweit damit verlangt wird, der bisherige Standort der Kirche auf Parzelle Nr. F0003 sei dem geplanten Standort auf dem Baugrundstück Nr. F0000 vorzuziehen. Die geforderte Prüfung von Alternativstandorten entbehrt im vorliegenden Fall der notwendigen gesetzlichen Grundlage und ist deshalb mit der Eigentumsgarantie gemäss Art. 26 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 101, BV) unvereinbar.

#### 5.

Ebenfalls unbehelflich ist die Beschwerde, soweit damit gerügt wird, der vorgesehene Standort für den strittigen Neubau sei mit Art. 3 Abs. 4 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, SR 700, RPG), insbesondere wegen mangelhafter guter Erreichbarkeit mit öffentlichen Verkehrsmitteln, nicht vereinbar. Normen, die bei der Anwendung eines konditionalen Rechtssatzes lediglich als Auslegungsdirektive mit zu berücksichtigen sind, d.h. finale Normen wie die Ziele und Grundsätze der Raumplanung nach Art. 1 und 3 RPG, bilden keine



Verfügungsgrundlage (Tschannen/Zimmerli/Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl. 2014, § 28 N 37). Der Planungsgrundsatz von Art. 3 Abs. 4 RPG ist deshalb bei der Prüfung der Bewilligungsfähigkeit des strittigen Bauvorhabens jedenfalls nicht direkt und unmittelbar anwendbar. Daran hat im Übrigen auch die am 1. Mai 2014 in Kraft getretene RPG-Revision nichts geändert. Soweit der Beschwerdeführer darüber hinaus den Zonenplan der Stadt St. Gallen akzessorisch anfechten will, sind die Voraussetzungen dafür offensichtlich nicht gegeben (vgl. die entsprechenden Ausführungen zum Baulinienplan in Erwägung 3 hiervor). Ergänzend ist festzuhalten, dass eine gute Erreichbarkeit mit öffentlichen Verkehrsmitteln kein Erschliessungserfordernis darstellt (vgl. Art. 49 Abs. 2 BauG) und es sich bei der geplanten Kirche klarerweise nicht um eine Baute und Anlage von überörtlicher Bedeutung im Sinne von Art. 69<sup>bis</sup> BauG handelt. Abgesehen davon ist das Baugrundstück sehr gut mit öffentlichen Verkehrsmitteln erreichbar. Die knapp 30 m vom Baugrundstück entfernte Haltestelle Grütlistrasse wird auch sonntags von den Linien 1 und 4 der Verkehrsbetriebe St. Gallen (VBSG) in beiden Richtungen mindestens sechs Mal stündlich bedient ([www.vbsg.ch](http://www.vbsg.ch)). Auch sind die Haltestellen Neudorf, Krontal und Grossacker der PostAuto Schweiz AG sowie weiterer Linien der VBSG sowie der Bahnhof St. Fiden in wenigen Minuten zu Fuss erreichbar. Im Übrigen wird auch Art. 71 BauG durch das Bauvorhaben nicht verletzt.

### 6.

Unbegründet ist sodann der Einwand des Beschwerdeführers, das strittige Bauvorhaben weise nicht die erforderliche Anzahl Parkplätze auf und die Beschwerdebeteiligte habe sich im Einspracheentscheid zu dieser Thematik in unzulässiger Weise nicht geäußert. Die Politische Gemeinde St. Gallen schreibt anders als andere Gemeinden im Kanton St. Gallen keine Pflichtparkplätze im Sinne von Art. 72 Abs. 1 des Gesetzes über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht (Baugesetz, sGS 731.1, BauG) vor (vgl. VerwGE B 2011/53 vom 14. Februar 2012 E. 4.2.4, [www.gerichte.sg.ch](http://www.gerichte.sg.ch)). Auch der Massnahmenplan Luftreinhaltung vom 1. April 1991 und 25. August 1998 bietet keine rechtliche Grundlage, um eine Pflicht für die Erstellung einer bestimmten Anzahl von Parkplätzen zu schaffen (vgl. VerwGE B 2010/96 vom 14. Oktober 2010 E. 5.2.2., [www.gerichte.sg.ch](http://www.gerichte.sg.ch)). Die Beschwerdebeteiligte war damit erstinstanzlich nicht verpflichtet, sich im



Baubewilligungsentscheid vom 6. Dezember 2013 (act. 9/6/5) mit dieser für den Entscheid unwesentlichen Rüge einlässlich auseinanderzusetzen und sie ausdrücklich zu widerlegen, zumal sie sich zur erforderlichen Anzahl von Abstellplätzen für Behinderte und zur Erstellung von genügend Abstellflächen für Zweiradfahrzeuge äusserte und damit auch stillschweigend zum Ausdruck brachte, dass keine Abstellplatzerstellungspflicht für Motorfahrzeuge im Sinne von Art. 72 Abs. 1 BauG besteht. Eine Verletzung des verfassungsmässigen Anspruchs auf rechtliches Gehör gemäss Art. 29 Abs. 2 BV resp. der daraus fliessenden, in Art. 24 Abs. 1 lit. a VRP verankerten Pflicht, Verfügungen zu begründen, liegt nicht vor (vgl. hierzu BGE 140 II 262 E. 6.2), soweit eine solche überhaupt geltend gemacht wird. Im Weiteren bestreitet der Beschwerdeführer die Ausführungen des Beschwerdegegners in seiner Vernehmlassung vom 10. Juli 2014 (act. 12 S. 5) nicht, wonach der geplante Neubau mehr Abstellplätze (16 Parkplätze) als der bestehende Kirchenbau auf der gegenüberliegenden Seite der Brauerstrasse auf Parzelle Nr. F0003 (12 Parkplätze) aufweise, trotz der Zusammenführung der St. Galler Stadtgemeinden Ost und Centrum im Jahr 2011 nicht mehr Kirchenbesucher zu erwarten seien als im Altbau und bisher keinerlei Probleme mit Suchverkehr oder wildem Parkieren aufgetreten seien.

### 7.

Der Beschwerdeführer bemängelt ferner die fehlende hinreichende Erschliessung des strittigen Neubaus. Die geplante Kirche sehe drei Ausgänge vor, wovon ein Ausgang unmittelbar und ein zweiter über eine Treppe direkt auf die Rorschacher Strasse führe. Zeitweise würden mindestens 300 Personen direkt auf das angrenzende Strassennetz gelangen. Es sei offenkundig, dass ein Trottoir an der stark befahrenen Rorschacher Strasse als Sicherheit nicht hinreichend sei und es vermehrt zu Unfällen kommen werde. Auch würden in der Nähe der Ausgänge auf die Rorschacher Strasse Fussgängerstreifen und damit eine Möglichkeit, dass sich die Menschenmenge besser verteile, fehlen. Auch der direkte Hauptzugang auf die Brauerstrasse sei gefährlich. Das Untergeschoss halte gegenüber der Brauerstrasse lediglich einen minimalen Strassenabstand von 1.40 m ein. Es fehle auf dieser Seite der Brauerstrasse ein Trottoir. Die Kirchenbesucher würden somit von der Kirche direkt auf die Brauerstrasse gelangen, zumal ein zweites Trottoir offenbar noch kein Thema sei. Hinzu komme, dass



auch die Garagenzufahrt nicht über die Anforderungen der VSS-Norm 640 291a verfüge. Sie weise 4.47 m auf anstatt der notwendigen 4.80 m.

### 7.1.

Damit ein Baugrundstück zonen- und baurechtskonform genutzt werden kann, muss es erschlossen sein (Art. 22 Abs. 2 lit. b RPG und Art. 49 Abs. 1 BauG). Land ist erschlossen, wenn es über eine hinreichende Zu- und Wegfahrt verfügt und wenn die ausreichende Versorgung mit Trinkwasser und Energie sowie die Abwasser- und die Abfallbeseitigung nach der Gesetzgebung über den Gewässer- und Umweltschutz gewährleistet sind (Art. 19 Abs. 1 RPG und Art. 49 Abs. 2 BauG). Eine Zufahrt ist als hinreichend zu betrachten, wenn sie tatsächlich so beschaffen ist, dass sie bau- und verkehrstechnisch der bestehenden und geplanten Überbauung und Nutzung genügt, den zu erwartenden Fahrzeugen und Fussgängern sicheren Weg bietet und von den öffentlichen Diensten wie Feuerwehr, Sanität, Kehrriechtabfuhr und Schneeräumung ungehindert benützt werden kann und – wenn sie über fremdes Grundeigentum führt – rechtlich gesichert ist. Zur hinreichenden Zufahrt gehört auch das Verbindungsstück von der öffentlich zugänglichen Strasse zum Baugrundstück (B. Heer, St. Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, N 513).

### 7.2.

Zunächst ist nicht erkennbar, inwiefern der Strassenabstand des Untergeschosses von 1.40 m gegenüber der Brauerstrasse gegen eine hinreichende Erschliessung sprechen sollte. Der Beschwerdeführer bestreitet nicht, dass die Beschwerdebeteiligte für die Unterschreitung des Strassenabstands gegenüber der Brauerstrasse zu Recht eine Ausnahmegewilligung erteilt hat und die Verkehrssicherheit dadurch nicht beeinträchtigt wird. Weiter steht fest, dass das geplante Kirchengebäude drei Zugänge sowie einen Notausgang aufweist. Wie aus dem Plan "Grundriss UG/EG" vom 12. November 2013 hervorgeht (act. 9/6), führen die beiden Hauptzugänge im Westen bzw. Nordwesten auf einen gedeckten Vorplatz, von welchem aus die Sicht auf die Brauerstrasse Richtung Nordosten und Südwesten nicht eingeschränkt ist. Von diesem Vorplatz aus führt einerseits eine Treppe und andererseits eine Rampe zur Brauerstrasse. Es kann folglich keine Rede davon sein, dass die Kirchenbesucher von



den Zugängen direkt auf die Brauerstrasse gelangen würden. Auf der Brauerstrasse ist überdies eine "Tempo-30-Zone" nach Art. 2a Abs. 5 und 22a in Verbindung mit Anhang 2 Ziff. 2.59.1 der Signalisationsverordnung (SR 741.21, SSV) signalisiert, was die Verkehrssicherheit für Fussgänger auf dieser Strasse erhöht. Ebenfalls vom Vorplatz aus führt ein Gehweg entlang der Südwestfassade über eine Treppe zum 1.80 m breiten Vorlandstreifen entlang des bestehenden Trottoirs der Rorschacher Strasse, wohin auch der Zugang auf der Südostfassade führt. Das bestehende Trottoir wird durch den projektierten Vorlandstreifen um 1.80 m verbreitert. Auf diesem Vorlandstreifen darf gemäss Auflage IV/54 der Baubewilligung vom 6. Dezember 2012 nicht parkiert werden (act. 9/6/5 S. 10 und 19). Dafür hat der Beschwerdegegner entweder Parkverbotsschilder beim Kreisgericht St. Gallen zu beantragen oder bauliche Massnahmen wie die Errichtung von Pollern vorzunehmen. Wie sich aus dem öffentlich zugänglichen Geoportal ergibt ([www.geoportal.ch](http://www.geoportal.ch)), ist der nächstgelegene Fussgängerstreifen über die Rorschacher Strasse auf dem Trottoir über eine Wegstrecke von rund 60 m ab dem Baugrundstück erreichbar. Der Notausgang auf der Nordwestfassade weist sodann einen Strassenabstand von über 5 m auf. Bei dieser Sachlage ist die Sicherheit der Fussgänger selbst bei einer Besucherzahl von 300 Personen nach den zutreffenden Ausführungen der Vorinstanz in Erwägung 2.2 des angefochtenen Entscheides ohne weiteres gewährleistet (act. 2 S. 7). Den Fussgängern wird ein sicherer Weg geboten. Darüber hinaus hat die Beschwerdebeteiligte unter Ziff. IV/37 der Baubewilligung vom 6. Dezember 2012 (act. 9/6/5 S. 17 f.), soweit hier von Interesse, folgende Auflage verfügt: "[...] - Für die einspurige Rampe, die nicht auf ihrer ganzen Länge einsehbar ist, muss der Verkehr zur und aus der Sammelgarage durch ein Lichtsignal gesteuert werden. Um einen Rückstau auf die Brauerstrasse zu vermeiden, ist den einfahrenden Fahrzeugen der Vorzug zu geben, das heisst die Ampel für die Einfahrt zeigt im Normalfall grün. [...]"

Die Norm SN 640 291a des Schweizerischen Verbands der Strassen- und Verkehrsfachleute (VSS) vom 1. Februar 2006 schreibt für Fahrwege in Kurven mit Einbahnverkehr für die Komfortstufe A und B eine lichte Breite des Fahrwegs von mindestens 2.90 m vor (vgl. Tabelle 9). Unter Beachtung der zitierten Auflage, welche ein Kreuzen von Fahrzeugen auf der Zufahrt ausschliesst, entspricht die geplante 4.47 m breite Garagenzufahrt – entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers – zweifellos den Anforderungen der Norm SN 640 291a. Bei diesem Ergebnis kann die



Frage, ob die VSS-Norm 640 291a im konkreten Fall der Entscheidung zugrundegelegt werden darf, offen gelassen werden. Das Baugrundstück Nr. F0000 ist erschlossen. Auch dieser Einwand des Beschwerdeführers erweist sich als unbegründet.

8. (...).

### **Demnach erkennt das Verwaltungsgericht zu Recht:**

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die amtlichen Kosten von Fr. 3500.-- bezahlt der Beschwerdeführer. Der geleistete Kostenvorschuss von Fr. 3500.-- wird verrechnet.

3.

Der Beschwerdeführer entschädigt den Beschwerdegegner ausseramtlich mit Fr. 2000.-- (zuzüglich 4 % Barauslagen und Mehrwertsteuer).

Der Präsident

Der Gerichtsschreiber

Eugster

Bischofberger