



Fall-Nr.:	B 2022/169
Stelle:	Verwaltungsgericht
Rubrik:	Verwaltungsgericht
Publikationsdatum:	05.09.2023
Entscheiddatum:	06.07.2023

### Entscheid Verwaltungsgericht, 06.07.2023

**Baurecht. Baubewilligung Mikrowohnungen. Gebäudelänge. Art. 5, 21, 29 Abs. 1 lit. c und 30 Abs. 3 BO (SRS 731.1); Art. 8 Abs. 1 lit. b FSG (sGS 871.1).** Das von der Beschwerdeführerin geplante dreistöckige Gebäude beinhaltet 17 Mikrowohnungen. Die Grundfläche einschliesslich Wohnflächen und Lift umfasst zunächst ein 21.49 Meter langes und 12 Meter tiefes Rechteck. An den beiden Tiefseiten sind sodann Treppenaufgänge angefügt, die entlang der nach Nordwesten gerichteten Längsseite auf allen drei Stockwerken über Laubengänge verbunden sind. Nach Südosten sind zudem Balkone angefügt. Die Grundfläche einschliesslich Wohnfläche, Lift, Treppenaufgänge, Laubengang und Balkone umfasst insgesamt ein Rechteck von 27.25 Meter Länge und 17.23 Meter Tiefe. Die Treppenaufgänge erschliessen zusammen mit den Laubengängen die Mikrowohnungen und erfüllen deshalb eine für die Nutzung des Gebäudes zu Wohnzwecken absolut zwingende Funktion: Sie sind notwendig, um die Sicherheit von Personen und Tieren im Ereignisfall zu gewährleisten. Eine Erschiessung der oberen Geschosse allein durch einen Lift entspricht den Anforderungen an die Sicherheit nicht. Sind Treppenaufgänge funktional mit Bauteilen verbunden, die für die Nutzung des Gebäudes unentbehrlich sind, so sind sie bei der Ermittlung des kleinsten, die Baute umhüllenden Rechtecks grundsätzlich miteinzubeziehen. Bei den Treppenaufgängen und Laubengängen handelt es sich vorliegend auch nicht um An-, Neben- oder Vorbauten. Die Vorinstanz hat die von der Baubewilligungskommission erteilte Baubewilligung mangels Einhaltung der maximal zulässigen Gebäudelänge von 22 Metern zu Recht aufgehoben (Verwaltungsgericht, B 2022/169).

Entscheid vom 6. Juli 2023

Besetzung



## St.Galler Gerichte

Abteilungspräsidentin Lendfers; Verwaltungsrichterin Zindel, Verwaltungsrichter Steiner; a.o. Gerichtsschreiberin Odermatt

Verfahrensbeteiligte

**A.\_\_ AG,**

**Beschwerdeführerin,**

vertreten durch Rechtsanwalt M.A. HSG in Law Ivo Hartmann, Gründer & Partner  
Rechtsanwälte AG, Schützengasse 10, Postfach 717, 9001 St. Gallen,

gegen

**Bau- und Umweltdepartement des Kantons St. Gallen,** Lämmlibrunnenstrasse 54,  
9001 St. Gallen,

**Vorinstanz,**

und

**B.\_\_,**

**C.\_\_,**

**D.\_\_,**

**E.\_\_,**

**Beschwerdegegner,**

alle vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Louis Fiabane, advokatur am brühl,  
Scheffelstrasse 2, 9000 St. Gallen,

sowie

**Politische Gemeinde F.\_\_,**



### Beschwerdebeteiligte,

Gegenstand

### Baubewilligung (Gebäude mit 17 Mikrowohnungen)

#### Das Verwaltungsgericht stellt fest:

##### A.

Die Schweizerischen Bundesbahnen, mit Sitz in Bern, sind Eigentümerinnen des Grundstücks Nr. 0000\_, Grundbuch F.\_\_. Die Appenzeller Bahnen AG, mit Sitz in Herisau, ist Eigentümerin des Grundstücks Nr. 0001\_, Grundbuch F.\_\_. Beide Grundstücke liegen gemäss Zonenplan der Stadt F.\_\_ in der Wohn-Gewerbe-Zone WG 3a. Das Grundstück Nr. 0000\_ ist im Wesentlichen unüberbaut. Auf dem Grundstück Nr. 0001\_ befinden sich (inzwischen teilweise rückgebaute beziehungsweise verlegte) Gleisanlagen der Appenzeller Bahnen AG sowie – im Bereich des Bauvorhabens – das Gebäude Vers.-Nr. 0002\_. Nördlich der genannten Grundstücke befindet sich die K-strasse (Gemeindestrasse zweiter Klasse). Entlang der südlichen Grenze von Grundstück Nr. 0000\_ verläuft die L.\_\_-strasse (Gemeindestrasse erster Klasse), von welcher die M.\_\_-strasse (Gemeindestrasse zweiter Klasse) abzweigt (<https://www.geoportal.ch>, vgl. act. 2).

##### B.

Am 3. Juni 2021 reichte die A.\_\_ AG ein Baugesuch für den Neubau eines Gebäudes mit 17 Mikrowohnungen samt Photovoltaik-Anlage und Luft-/Wasser-Wärmepumpe auf dem Grundstück Nr. 0000\_ sowie für den Innenumbau des Gebäudes Vers.-Nr. 0002\_ ein (act. 10/4/15).

Innert der Einsprache- und Auflagefrist vom 24. Juni bis 7. Juli 2021 erhoben E.\_\_ und D.\_\_, beide wohnhaft in F.\_\_, gemeinsam öffentlich-rechtliche Einsprache (act. 10/4/10, act. 10/4/12). Sie rügten insbesondere eine ungenügende strassenmässige Erschliessung sowie eine Überschreitung der maximal zulässigen Gebäudelänge und -tiefe. Das Bauvorhaben verfüge weder in den Wohnungen selbst noch im Keller oder im Estrich über ausreichende Abstellräume (act. 10/4/10). Im Wesentlichen mit denselben Einwänden erhoben B.\_\_ und C.\_\_, beide wohnhaft in F.\_\_, zusammen mit weiteren «Miteinsprechern» innert der Auflagefrist gemeinsam ebenfalls öffentlich-rechtliche



## St.Galler Gerichte

Einsprache (act. 10/4/7).

Mit Beschluss vom 20. August 2021 wies die Baubewilligungskommission der Stadt F.\_\_ die Einsprachen ab, soweit sie darauf eintrat, und erteilte der A.\_\_ AG die Baubewilligung unter Bedingungen und Auflagen (act. 10/4/1).

### C.

Dagegen rekurrerten B.\_\_, C.\_\_, D.\_\_ und E.\_\_, alle vertreten durch E.\_\_, mit Schreiben vom 9. September 2021 an das Baudepartement (seit 1. Oktober 2021: Bau- und Umweltdepartement, act. 10/1). Das Bau- und Umweltdepartement hiess den Rekurs am 6. September 2022 gut, soweit es darauf eintrat, und hob den Beschluss der Baubewilligungskommission der Stadt F.\_\_ vom 20. August 2021 auf (act. 2). Zur Begründung führte es zusammengefasst aus, das Bauvorhaben sehe keine Abstellräume vor, welche den anzuwendenden kommunalen Vorgaben genügten. So seien die Abstellräume nicht in den Wohnungen selber, im Keller oder auf dem Estrich, sondern in der bestehenden Remise (Gebäude Vers.-Nr. 0002\_) auf Grundstück Nr. 0001\_ vorgesehen, und, soweit ersichtlich, nicht rechtlich sichergestellt. Auch unterschritten die Abstellräume mindestens teilweise die vorgesehenen Mindestflächen. Bei den seitlich angeordneten Treppenaufgängen handle es sich weder um Anlagen noch um Vorbauten. Vielmehr gehörten sie zur «Baute» im Sinne der kommunalen Bauordnung, und die maximal zulässige Gebäudelänge werde somit überschritten. Es könne bei diesem Ergebnis offenbleiben, ob allenfalls weitere Einwände der Rekurrenten (insbesondere betreffend Gebäudetiefe und strassenmässige Erschliessung) ebenfalls zur Aufhebung der Baubewilligung geführt hätten.

### D.

Die A.\_\_ AG (Beschwerdeführerin) erhob gegen den Rekursentscheid des Bau- und Umweltdepartements (Vorinstanz) vom 6. September 2022 mit Eingabe vom 21. September 2022 und Ergänzung vom 25. Oktober 2022 Beschwerde beim Verwaltungsgericht mit den Anträgen, der Entscheid der Vorinstanz vom 6. September 2022 sei vollumfänglich aufzuheben (Ziff. 1), der Beschluss der Baubewilligungskommission der Stadt F.\_\_ vom 20. August 2021 sei zu bestätigen, eventuell sei dieser Beschluss um die Auflagen zu ergänzen; dass die Treppenaufgänge ausschliesslich offen beziehungsweise durchlässig, insbesondere mit Gitterrosten, ausgeführt werden müssten; dass die Erstellung der im Situationsplan «Umgebung» (Korrektureingabe vom 3. Juni 2021) projektierten Parkplätze entlang der Güterbahnhofstrasse (acht Parkplätze, ein Behinderten-Parkplatz) untersagt werde



## St.Galler Gerichte

(Ziff. 2). Eventuell sei die Angelegenheit zum neuerlichen Entscheid an die Vorinstanz zurückzuweisen (Ziff. 3), unter Kosten- und Entschädigungsfolgen (zuzüglich Mehrwertsteuer) zu Lasten der Beschwerdegegner beziehungsweise der Vorinstanz (Ziff. 4).

Die Vorinstanz beantragte mit Vernehmlassung vom 9. November 2022 die Abweisung der Beschwerde und verwies vollumfänglich auf den angefochtenen Entscheid. Sie äusserte sich ergänzend zur Rekurslegitimation und Vertretung, zu den kommunalen Hygienevorschriften sowie zur rechtlichen Qualifikation der seitlichen Treppenaufgänge. B.\_\_, C.\_\_, D.\_\_ und E.\_\_ (Beschwerdegegner) liessen sich am 19. Januar 2023 durch ihren gemeinsamen Rechtsvertreter vernehmen und beantragten die Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei, unter Kosten- und Entschädigungsfolge zuzüglich Mehrwertsteuer. Sie vertreten im Wesentlichen die Standpunkte, die Legitimation sei gegeben, die kommunalen wohnhygienischen Vorschriften seien anwendbar und nicht eingehalten, bei einer Gutheissung der Beschwerde müsste die Angelegenheit zur Prüfung der weiteren Einwendungen an die Vorinstanz zurückgewiesen werden, die Erschliessung sei ungenügend, es liege ein Verstoss gegen die zulässige Gebäudelänge und Gebäudetiefe vor und die vorgesehene Nutzung der Remise sei unzulässig. Die politische Gemeinde F.\_\_ (Beschwerdebeteiligte) verzichtete stillschweigend auf eine Vernehmlassung.

Die Beschwerdeführerin nahm am 27. Februar 2023 zu den Vernehmlassungen der Vorinstanz und der Beschwerdegegner Stellung und hielt an ihrer Beschwerde fest, wobei sie ergänzende Ausführungen zur nicht rechtsgenügenden Vertretung im Rekursverfahren, zur Nichtanwendung der Hygienevorschriften, zur unrichtigen Sachverhaltsfeststellung betreffend Treppenkonstruktion, zur Erschliessung, zur Qualifikation der Lauben als Vorbauten und zu den Altlasten machte. – Die Vorinstanz verzichtete stillschweigend auf eine weitere Äusserung. Die Beschwerdebeteiligte verwies mit Eingabe vom 7. März 2023 auf die kürzlich ergangenen Entscheide der Vorinstanz vom 20. Januar 2023 Nrn. 9/2023 (21-9733) und Nr.10/2023 (21-3590), welche eine hinreichende Erschliessung der Liegenschaften an der K.\_\_-strasse bejaht



hatten. Die Beschwerdegegner hielten mit Eingabe vom 25. April 2023 an ihren Standpunkten fest.

### **E.**

Auf die Erwägungen im angefochtenen Entscheid, die Ausführungen der Verfahrensbeteiligten zur Begründung ihrer Anträge sowie die Akten wird, soweit wesentlich, in den Erwägungen eingegangen.

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

#### **1.**

Das Verwaltungsgericht ist zum Entscheid in der Sache zuständig (Art. 59<sup>bis</sup> Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege; sGS 951.1, VRP). Die Beschwerdeführerin ist als Adressatin des angefochtenen Entscheids, mit welchem die ihr von der Beschwerdebeteiligten erteilte Baubewilligung aufgehoben wurde, zur Beschwerdeerhebung befugt (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Die Beschwerde gegen den Entscheid vom 6. September 2022 wurde mit Eingabe vom 21. September 2022 rechtzeitig erhoben und erfüllt zusammen mit der Ergänzung vom 25. Oktober 2022 in formeller und inhaltlicher Hinsicht die gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Auf die Beschwerde ist grundsätzlich einzutreten. Nicht eingetreten werden kann auf den Antrag, der Beschluss der Beschwerdebeteiligten vom 20. August 2021 sei zu bestätigen, da an dessen Stelle der Rekursentscheid getreten ist («Devolutiveffekt», BGE 134 II 142 E. 1.4; BGer 1C\_166/2013 vom 27. Juni 2013 E. 1.1, BGer 2C\_204/2015 vom 21. Juli 2015 E. 1.2).

#### **2.**

Der erstinstanzliche Beschluss der Beschwerdebeteiligten erging am 20. August 2021 (act. 10/4/1) und damit nach Inkrafttreten des Planungs- und Baugesetzes (sGS 731.1, PBG) am 1. Oktober 2017 (nGS 2017-049). Auf das strittige Bauvorhaben sind somit grundsätzlich die Bestimmungen des PBG anwendbar (vgl. Art. 173 Abs. 1 PBG sowie BGE 141 II 393 E. 2.4 mit Hinweisen). Die Anwendung «neuen Rechts» (vorbehältlich Art. 173 Abs. 2 PBG) setzt allerdings voraus, dass die ans PBG angepassten kommunalen Rahmennutzungspläne in Kraft sind (vgl. Planungs- und Baugesetz, Botschaft und Entwurf der Regierung vom 11. August 2015, in: ABI 2015 S. 2399 ff., S. 2531, VerwGE 2022/120 vom 12. Mai 2023 E. 3.1, sowie Kreisschreiben des Bau-



und Umweltdepartments, Übergangsrechtliche Bestimmungen im Planungs- und Baugesetz, vom 8. März 2017, S. 1-3 Ziff. 1). Die Bauordnung der Beschwerdebeteiligten (SRS 731.1, BO) mit dazugehörigem Vollzugsreglement (Vollzugsreglement zur Bauordnung und zum Reklamereglement, SRS 731.11) wurden noch nicht an das neue Recht angepasst. Von den neuen Regelungen kann daher vorerst nur Gebrauch gemacht werden, sofern sie justiziabel (direkt anwendbar) sind (vgl. dazu Anhang des zitierten Kreisschreibens). Ist dies nicht der Fall, ist das bis 30. September 2017 gültig gewesene Gesetz über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht (Baugesetz; nGS 32-47, BauG, in der Fassung vom 1. Januar 2015) heranzuziehen. Mit dem Nachtrag vom 21. Juli 2020 hat der Gesetzgeber mittlerweile in Art. 175a Abs. 1 Ingress und lit. a PBG ausdrücklich festgehalten, dass auch das frühere kantonale Baugesetz für kommunale Rahmennutzungspläne anwendbar bleibt, die noch nicht an das neue Gesetz angepasst wurden.

### 3.

Streitig und zu prüfen sind die Rekurslegitimation von E.\_\_\_\_ (Beschwerdegegner 4), die Legitimation beziehungsweise die rechtsgenügeliche Vertretung von B.\_\_\_\_, C.\_\_\_\_ und D.\_\_\_\_ (Beschwerdegegner 1 bis 3) im Rekursverfahren, die Einhaltung der maximal zulässigen Gebäudelänge beziehungsweise die rechtliche Qualifikation der seitlich angeordneten Treppenaufgänge sowie die Anwendbarkeit und die Einhaltung allfälliger Hygienevorschriften betreffend Abstellräume.

### 4.

#### 4.1.

Die Beschwerdeführerin bringt vor, die Vorinstanz hätte dem Beschwerdegegner 4 die Rekurslegitimation absprechen müssen und sei insoweit zu Unrecht auf den Rekurs eingetreten (act. 6 Rz. 8 ff.).

#### 4.1.1.

Art. 33 Abs. 3 lit. a des Bundesgesetzes über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz; SR 700, RPG) und Art. 111 Abs. 1 des Bundesgesetzes über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz; SR 173.110, BGG) schreiben in Umsetzung der Rechtsweggarantie (Art. 29a der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft; SR 101, BV) als gewichtigen Eingriff in die kantonale Organisationsautonomie (Art. 47 BV) vor, dass die Beschwerde- beziehungsweise Rekursbefugnis im kantonalen Verfahren (nach Art. 45 Abs. 1 VRP) nicht enger umschrieben werden darf, als dies für die Beschwerde an das Bundesgericht (Art. 89 Abs. 1 BGG) vorgesehen ist (vgl. BGer 1C\_196/2017 vom 22. November 2017 in



BGE 144 I 43 nicht publizierte E. 2.1 mit Hinweis, BGE 141 II 50 E. 2.2 mit Hinweis). Vorausgesetzt ist demnach nach den Grundsätzen von Art. 89 Abs. 1 Ingress und lit. b und c BGG in baurechtlichen Angelegenheiten insbesondere, dass die Einsprecherin oder der Einsprecher über eine spezifische Beziehungsnähe zur Streitsache verfügt (lit. b) und einen praktischen Nutzen aus der Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Bauprojekts zieht (lit. c). Die Nähe der Beziehung zum Streitgegenstand muss bei Bauprojekten insbesondere in räumlicher Hinsicht gegeben sein. Liegt diese besondere Beziehungsnähe vor, braucht das Anfechtungsinteresse nicht mit dem Interesse übereinzustimmen, das durch die von der Beschwerdeführerin als verletzt bezeichneten Normen geschützt wird. Sie kann daher die Überprüfung eines Bauvorhabens im Licht all jener Rechtssätze verlangen, die sich rechtlich oder tatsächlich in dem Sinne auf ihre Stellung auswirken, dass ihr im Fall des Obsiegens ein praktischer Nutzen entsteht. Eine rügespezifische Beurteilung der Legitimation ist unzulässig (vgl. BGE 141 II 50 E. 2.1 mit Hinweisen, VerwGE B 2018/80 und B 2018/82 vom 23. Mai 2019 E. 4.2 mit Hinweisen). Als wichtiges Kriterium zur Beurteilung der Betroffenheit in Bausachen dient in der Praxis die räumliche Distanz zum umstrittenen Bauvorhaben. Die Rechtsprechung bejaht die Legitimation von Nachbarinnen und Nachbarn regelmässig, deren Liegenschaft an das Baugrundstück angrenzt (beziehungsweise davon nur durch einen Verkehrsträger getrennt wird) oder sich in einem Umkreis von bis zu rund 100 Metern befindet, ohne vertiefte Abklärungen. Bei grösseren Entfernungen bedarf der Nachweis der Betroffenheit regelmässig einer näheren Begründung, welche die Beeinträchtigung aufgrund der konkreten Gegebenheiten glaubhaft erscheinen lässt (vgl. BGer 1C\_476/2018 vom 3. Juli 2019 E. 1.2 mit Hinweisen, BGer 1C\_139/2017 vom 6. Februar 2018 E. 1.3 mit Hinweisen, BGer 1C\_491/2019 vom 5. Februar 2020 E. 2.4, VerwGE B 2019/204 E. 3.1 mit Hinweisen). Daneben wird eine besondere Betroffenheit vor allem in den Fällen bejaht, in denen von einer Baute oder Anlage mit Sicherheit oder grosser Wahrscheinlichkeit Immissionen auf Nachbargrundstücke ausgehen (vgl. BGer 1C\_540/2015 vom 30. März 2016 E. 2.3 mit Hinweisen, 1C\_26/2009 vom 27. Februar 2009 E. 2.4 mit Hinweis). Dabei sind die Legitimationsvoraussetzungen in einer Gesamtwürdigung anhand der im konkreten Fall vorliegenden tatsächlichen Verhältnisse zu prüfen (vgl. BGE 140 II 214 E. 2.3). Es ist nicht schematisch auf einzelne Kriterien abzustellen, wie beispielsweise die Distanz zum Vorhaben, die Sichtverbindung usw. (vgl. BGer 1C\_668/2017 vom 31. Oktober 2018 in BGE 145 I 156 nicht publizierte E. 2.3 mit Hinweis). In Grenzfällen besteht ein Beurteilungsspielraum, bei dessen Ausübung einerseits eine kaum mehr zu begrenzende Öffnung des Beschwerderechts zu vermeiden ist, und andererseits die Schranken auch nicht zu eng gezogen werden



dürfen, um nicht die vom Gesetzgeber gewollte Überprüfung der richtigen Rechtsanwendung in Fällen, in denen die Beschwerdeführerin oder der Beschwerdeführer ein aktuelles und schützenswertes Interesse besitzt, auszuschliessen (vgl. BGE 136 II 281 E. 2.3.2 mit Hinweis). Neben dem Eigentümer benachbarter Liegenschaften können auch Stockwerkeigentümer, Baurechtinhaber, Mieter und Pächter die Legitimationsvoraussetzungen nach Art. 89 Abs. 1 BGG erfüllen (BGer 1C\_491/2019 vom 5. Februar 2020 E. 2.5, BGE 135 II 145 E. 6; VerwGE B 2019/204 E. 3.1 mit Hinweisen).

### 4.1.2.

Zwischen dem strittigen Bauprojekt der Beschwerdeführerin und dem Gebäude Vers.-Nr. 0003\_ auf dem Grundstück Nr. 0004\_ liegen gemäss Beschwerdeführerin 98.7 Meter beziehungsweise knapp 100 Meter (act. 7/1, act. 6 Rz. 9). Gemäss Vorinstanz befindet sich das Grundstück Nr. 0004\_ des Beschwerdegegners 4 in einem Umkreis von 83 bis 88 Meter zum Baugrundstück Nr. 0005\_ (E. 1.3.3 des angefochtenen Entscheids). Es ist folglich – zu Recht – nicht umstritten, dass sich das Grundstück Nr. 0004\_ des Beschwerdegegners 4 in einem Umkreis von weniger als 100 Metern zum Baugrundstück Nr. 0005\_ befindet. Das Vorbringen der Beschwerdeführerin, dass die Vorinstanz die Distanzwerte zu Unrecht ab den Parzellengrenzen messe und nicht ab dem Bauvorhaben (act. 6 Rz. 9), verfängt nicht, da selbst die Distanz ab Bauvorhaben weniger als 100 Meter beträgt (vgl. act. 7/1, act. 6 Rz. 9). Im Übrigen bestimmt das Bundesgericht die für die Legitimation massgebenden Distanzwerte regelmässig nach der Entfernung der *Liegenschaften* (vgl. BGE 140 II 214 E. 2.3; BGer 1C\_487 und 489/2020 vom 12. November 2021 E. 4.3.1, 1C\_682/2020 vom 14. Januar 2022 E. 5.2, 1C\_87/2020 vom 16. Juli 2021 E. 2.2, 1C\_11/2021 vom 15. Dezember 2021 E. 1.5).

Die von der Beschwerdeführerin zitierten Urteile BGer 1C\_243/2015 vom 2. September 2015 und 1C\_11/2021 vom 15. Dezember 2021 bestätigen zwar, dass nicht allein auf die räumliche Distanz abzustellen ist. Der vorliegende Fall unterscheidet sich von den beiden zitierten Urteilen aber bereits dadurch, dass eine Sichtverbindung besteht. Im Urteil BGer 1C\_243/2015 vom 2. September 2015 bestätigte das Bundesgericht die Auffassung der Vorinstanz, welche die Legitimation des Beschwerdeführers verneinte, dessen nächstgelegenes Grundstück zwar nur 50 Meter vom strittigen Bauvorhaben (beide landwirtschaftliche Nutzung) entfernt, jedoch durch einen breiten und dichten Waldstreifen getrennt war. In 1C\_11/2021 vom 15. Dezember 2021 ging es um die Nichtgewährung einer baurechtlichen Beschränkung der Betriebszeiten eines Shops im



Langstrassenviertel in einer Entfernung von 90 bis 100 Metern Luftlinie zu den Beschwerdeführern (Fusswegdistanz ca. 135 beziehungsweise 175 Meter). Das Bundesgericht trat auf eine Beschwerde mangels Beschwerdelegitimation unter anderem mit der Begründung nicht ein, dass sich die Immissionen der nächtlichen Ruhestörungen und anderer Missstände (z.B. Littering, Verschmutzung von Innenhöfen) mit den übrigen Immissionen des Nachtlebens im Langstrassenviertel (eines der bedeutsamsten Ausgehviertel der Stadt Zürich) vermischten und nicht als eigenständige Belastung wahrnehmbar seien. Die konkreten Umstände der beiden zitierten Bundesgerichtsurteile unterscheiden sich somit vom vorliegenden Fall.

Nach der erwähnten Rechtsprechung (vgl. dazu E. 4.1.1) begründet die räumliche Nähe für den Beschwerdegegner 4 bereits ohne vertiefte Abklärungen eine besondere Betroffenheit, umso mehr, als vom Bauvorhaben zum Grundstück Nr. 0004\_ des Beschwerdegegners 4 eine Sichtverbindung besteht und das Bauvorhaben wohl auch zu Licht- und Lärmimmissionen führt (E. 1.3.3 des angefochtenen Entscheides, vgl. dazu auch BGE 140 II 214 E. 2.4 f.). Anhaltspunkte, welche eine Ausnahme von dieser Regel rechtfertigen, sind nicht ersichtlich. Auch eine Höhendifferenz von ca. 7 Metern, die dazwischenliegenden Gleisanlagen, die zwei Strassen und der Warenumsschlagplatz (vgl. act. 6 Rz. 9) vermögen an der räumlichen Nähe und der Sichtverbindung nichts zu ändern und daher dem Beschwerdegegner 4 die Legitimation nicht zu entziehen.

Der konkrete praktische Nutzen für den Beschwerdegegner 4 besteht darin, dass das strittige Bauvorhaben nicht wie geplant verwirklicht werden kann, wenn er mit seinen inhaltlichen Rügen durchdringt (vgl. dazu BGer 1C\_236/2010 vom 16. Juli 2010 E. 1.5 mit Hinweisen; BGE 141 II 50 E. 2.1, 137 II 30 E. 2.3). Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin (vgl. act. 6 Rz. 8 ff.) ist weder eine falsche Sachverhaltsfeststellung noch eine unrichtige Rechtsanwendung durch die Vorinstanz erkennbar. Die Vorinstanz ist somit zu Recht auf den Rekurs des Beschwerdegegners 4 eingetreten. Die entsprechende Rüge der Beschwerdeführerin erweist sich als unbegründet.

#### **4.2.**

Weiter bestreitet die Beschwerdeführerin die Legitimation der Beschwerdegegner 1 bis 3 zur Rekuserhebung. Die Feststellung in E. 1.3.4 des angefochtenen Entscheids, wonach die Rekursberechtigung der Beschwerdegegner 1 bis 3 nicht bestritten sei, sei aktenwidrig, da sie (die Beschwerdeführerin) geltend gemacht habe, im Zeitpunkt der Rekuserhebung hätten keine Vollmachten vorgelegen (act. 6 Rz. 16 ff.).

Es ist zwischen der Rekursberechtigung nach Art. 45 VRP und der Vertretung nach



Art. 10 VRP zu unterscheiden. Zur Erhebung des Rekurses ist berechtigt, wer an der Änderung oder Aufhebung der Verfügung oder des Entscheids ein eigenes schutzwürdiges Interesse dartut (Art. 45 Abs. 1 VRP). Die Rekursberechtigung der Beschwerdegegner 1 bis 3 im Sinn eines schutzwürdigen Interesses ist sowohl im Rekurs- als auch im Beschwerdeverfahren unbestritten. Der Vertreter hat sich auf Verlangen der Behörde durch schriftliche Vollmacht auszuweisen (Art. 10 Abs. 2 VRP). Aus dieser Bestimmung ergibt sich, dass die Behörde das Vertretungsverhältnis auch ohne schriftliche Vollmacht als gegeben erachten kann (vgl. BGer 9C\_863/2013 vom 9. Mai 2014 E. 3.2 betreffend den im Wesentlichen gleichlautenden Art. 37 Abs. 2 des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts; SR 830.1, ATSG). Das Verhältnis des Vertreters zur Behörde sowie zu den anderen Verfahrensbeteiligten richtet sich – mangels prozessrechtlicher Vorschriften – nach den Bestimmungen des Schweizerischen Obligationenrechts (SR 220, OR) über die Stellvertretung (Art. 349 ff. OR; vgl. Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, 2. Aufl. 2003, Rz. 360). Eine Vollmacht ist an keine Form gebunden und kann, vorbehaltlich hier nicht interessierender Sonderfälle, auch stillschweigend oder konkludent erteilt werden (BGE 99 II 39 E. 1; BGer 2C\_1071/2012 vom 7. Mai 2013 E. 5.1). Fehlt es an einer klaren schriftlichen Vollmacht, so darf ein Vertretungsverhältnis indes nur dann angenommen werden, wenn sich aus den Umständen eine eindeutige Willensäusserung der Partei auf Bevollmächtigung eines Dritten ergibt (BGer 2C\_709/2014 vom 9. Juni 2015 E. 3.2). Die Vertretung der Beschwerdegegner 1 bis 3 durch den Beschwerdegegner 4 wurde im Rekursverfahren durch die auf Verlangen der Vorinstanz vorgelegte Vollmacht vom 8. November 2021 (act. 10/10) rechtsgenügend nachgewiesen. Art. 48 Abs. 2 Satz 1 VRP sieht schliesslich ausdrücklich vor, dass die Rekursinstanz den Rekurrenten unter Ansetzung einer Frist auffordert, den Rekurs zu ergänzen, wenn Antrag, Darstellung des Sachverhaltes, Begründung oder Unterschrift fehlen. War der Vertreter unbefugt, kann auch dieser Mangel nachgebessert werden (vgl. Staub/Günthardt, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Praxiskommentar, Zürich/St. Gallen 2020, N 9 zu Art. 48 VRP; Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, St. Gallen 2003, Rz. 920, 927 f.). Die Rüge der Beschwerdeführerin erweist sich insoweit als unbegründet.

Die Rügen der Beschwerdeführerin zur Legitimation der Beschwerdegegner 1 bis 4 beziehungsweise zur rechtsgenügenden Vertretung der Beschwerdegegner 1 bis 3 erweisen sich als unbegründet. Die Vorinstanz ist daher zu Recht auf den Rekurs der Beschwerdegegner 1 bis 4 eingetreten.



### 5.

Die Beschwerdeführerin macht geltend, die maximal zulässige Gebäudelänge sei nicht überschritten, weil die seitlichen Treppenaufgänge Anlagen, eventualiter Vorbauten darstellten. Im konkreten Fall liege keine Überdachung der Treppenaufgänge vor. Zudem seien sie fast allseits offen gestaltet. Folglich bestehe kein Witterungsschutz. Dabei könne auch nicht entscheidend sein, ob allenfalls eine Treppe teilweise aufgrund der darüber liegenden Stufen gedeckt sei (act. 6 Rz. 35).

#### 5.1.

Das Planungs- und Baugesetz enthält keine unmittelbar anwendbaren Vorgaben zu zulässigen Gebäudelängen und -breiten, sondern überlässt es den Gemeinden, im kommunalen Nutzungsplan Masse festzulegen (vgl. Art. 79 Abs. 2 Ingress und lit. a PBG). Art. 82 Abs. 1 PBG umschreibt zwar den Begriff der Gebäudelänge. Auch wenn die Umschreibung des Begriffs an sich eine direkte, für den Baugesuchsteller möglicherweise günstigere Anwendung erlaubt (vgl. Art. 173 Abs. 2 PBG), ist von Bedeutung, dass die in den noch nicht angepassten kommunalen Rahmennutzungsplänen festgesetzten Masse zu Gebäudelängen und -breiten von den Begrifflichkeiten des früheren Baurechts ausgehen und bei einer Anpassung des kommunalen Rechts möglicherweise veränderten Begrifflichkeiten Rechnung getragen wird. Deshalb ist für die Beurteilung, ob das Projekt der Beschwerdeführerin die Regeln zur Gebäudelänge einhält, auch bezüglich des Begriffs der Gebäudelänge auf die geltende Bauordnung der Beschwerdebeteiligten und die kantonalen Vorgaben gemäss Baugesetz vom 6. Juni 1972 abzustellen.

#### 5.2.

Art. 67 Abs. 1 Ingress und lit. e BauG legte für den Fall, dass weder das kommunale Baureglement noch Überbauungs- oder Gestaltungsplan die äussere Erscheinungsform von Bauten und Anlagen regelten, eine Gebäudelänge von höchstens 25 Metern fest. Im Übrigen enthielt das frühere Baugesetz keine Regeln und insbesondere auch keine Begriffsumschreibungen zu Gebäudelängen und -breiten. Massgebend ist dementsprechend die Bauordnung der Beschwerdebeteiligten.

Nach Art. 21 BO ist die Gebäudelänge die längere Seite des kleinsten, die Baute umhüllenden Rechtecks. Als Bauten gelten gemäss Art. 5 Abs. 2 BO Bauwerke, die geeignet sind, Personen oder Sachen gegen Witterungseinflüsse zu schützen. Auf diese Umschreibung kann abgestellt werden, da weder das Bundesrecht, das den Begriff im Zusammenhang mit bewilligungspflichtigen Tatbeständen verwendet (vgl. Art. 22 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Raumplanung; Raumplanungsgesetz, RPG, SR 700), noch das frühere Baugesetz entgegenstehende Vorgaben enthalten (vgl.



B. Heer, St. Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, Rz. 356). Für die Bemessung der Gebäudelänge fallen offene oder geschlossene Vorbauten und kleine An- und Nebenbauten – nicht dem längeren Aufenthalt von Menschen dienende Bauten, die eine Grundfläche von höchstens 36 Quadratmetern, eine Gebäudehöhe von höchstens 3,5 Metern und keine Dachaufbauten aufweisen – nicht in Betracht (Art. 29 Abs. 1 Ingress und lit. c BO und Art. 30 Abs. 3 BO). Für die Wohn- und Gewerbezone 3a schreibt die kommunale Bauordnung eine Gebäudelänge von höchstens 22 Metern und eine Gebäudetiefe von höchstens 14 Metern vor (Tabelle zu Art. 13 BO, Anhang 1).

### 5.3.

Das von der Beschwerdeführerin geplante dreistöckige Gebäude beinhaltet 17 Mikrowohnungen. Die Grundfläche umfasst vorab ein Rechteck mit einer Länge von 21.49 Metern und einer Tiefe von 12 Metern mit den Wohnflächen und einem Lift. An den beiden Tiefseiten sind Treppenaufgänge angefügt, welche entlang der gegen Nordwesten gerichteten Längsseite auf allen drei Stockwerken über Laubengänge verbunden sind. Die angefügten Treppenaufgänge und der Laubengang – sowie gegen Südosten angefügte Balkone – verlängern das Rechteck von Wohnflächen und Lift auf eine Länge von 27.25 Metern und auf eine Tiefe auf 17.23 Metern (vgl. die Pläne act. 10/4-17, 19 und 20). Die Treppenaufgänge und die Laubengänge sind – je nach Bauweise – möglicherweise nicht im Sinn von Art. 5 Abs. 2 BO geeignet, Personen und Sachen vor Witterungseinflüssen zu schützen.

Die Treppenaufgänge erschliessen zusammen mit den Laubengängen die Wohnungen und erfüllen deshalb eine für die Nutzung des Gebäudes zu Wohnzwecken absolut zwingende Funktion: Bauten und Anlagen haben während der Erstellung und der Dauer des Bestehens den notwendigen Anforderungen an die Sicherheit nach den Regeln der Baukunde zu entsprechen (vgl. Art. 52 BauG, Art. 101 PBG). Bauten und Anlagen müssen entsprechend Art. 8 Abs. 1 Ingress und lit. b des Gesetzes über den Feuerschutz (sGS 871.1, FSG) so erstellt werden, dass im Ereignisfall die Sicherheit von Personen und Tieren gewährleistet ist. Diese Voraussetzung ist mit einer Erschliessung der oberen Geschosse allein mittels eines Lifts nicht erfüllt. Handelt es sich bei den Treppenaufgängen funktional um für die Nutzung des Gebäudes unentbehrliche Bauteile, sind sie bei der Ermittlung der Dimensionen des kleinsten, die



Baute umhüllenden Rechtecks grundsätzlich miteinzubeziehen (vgl. dazu beispielsweise BRKE III Nr. 38/1997 vom 19. März 1997, in: BEZ 1997 Nr. 12; VerwGE ZH vom 28. Februar 1969, in: ZBI 70/1969 S. 433 f.).

Selbst wenn die Treppenaufgänge nicht als Bestandteile der Baute, sondern als bauliche Anlage zu beurteilen wären, würde sich daran, dass sie bei der Bemessung von Gebäudelänge und -tiefe grundsätzlich zu berücksichtigen sind, nichts ändern: Nach Art. 5 Abs. 1 BO gelten die Bestimmungen für Bauten sachgemäss auch für bauliche Anlagen. Weil die über sämtliche Geschosse verlaufenden Treppenaufgänge zusammen mit den Laubengängen von Nordosten aus betrachtet eine Einheit bilden, verlangt die sachgemässe Anwendung von Art. 5 Abs. 1 BO, dass das für die Ermittlung von Gebäudelänge und -tiefe massgebende Rechteck grundsätzlich auch diese Gebäudeteile umfasst.

### 5.4.

Zu prüfen bleibt, ob Treppenaufgänge und Laubengänge für die Bemessung von Gebäudelänge und -tiefe nicht in Betracht fallen, weil es sich dabei entweder um kleine An- oder Nebenbauten im Sinn von Art. 30 Abs. 3 BO oder um Vorbauten im Sinn von Art. 29 Abs. 1 Ingress und lit. c BO handelt. Die Bauteile überschreiten unbestrittenermassen eine Höhe von 3.5 Metern. Die Beschwerdeführerin beruft sich deshalb zu Recht nicht auf Art. 30 Abs. 3 BO. Hingegen macht sie geltend, es handle sich bei den Treppenaufgängen, welche zu einer Überschreitung der maximal zulässigen Gebäudelänge von 22 Metern führen, um Vorbauten.

Die Bauordnung der Beschwerdegegnerin enthält keine Umschreibung des Begriffs der Vorbaute. Auch das Baugesetz hat diesen Begriff nicht verwendet. Da es sich um einen allgemeinen architektonischen Begriff handelt, können bei der Ermittlung seines Gehaltes auch das neue Recht und Umschreibungen aus der Baukunde beigezogen werden. Nach Art. 76 PBG sind Vorbauten punktuell oder nicht abgestützte, über die Fassade vorspringende Bauteile, wie Vordächer, Balkone, Erker, Veranden. Die Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe, welcher der Kanton St. Gallen jedoch nicht beigetreten ist, definiert nicht den Begriff der Vorbaute, sondern jenen des "vorspringenden Gebäudeteils" als Teil, der "über die Fassadenflucht hinaus" ragt (vgl. [www.bpuk.ch](http://www.bpuk.ch) > Konkordate > IVHB). Die



Rechtsprechung zum früheren Baugesetz geht vorab von den Begriffen aus, wie sie den kommunalen Baureglementen zu entnehmen sind. So ist beispielsweise eine Umschreibung zulässig, nach welcher Vorbauten zwar punktuell abgestützt sein, nicht aber bis zum Boden reichen dürfen (vgl. VerwGE B 2022/161 vom 16. März 2023 E. 2.4.1). Der Begriff kann auch dadurch charakterisiert werden, dass die Vorbaute selbst nicht über eine Fassade verfügt, zu welcher ein Gebäudeabstand gemessen werden könnte (vgl. VerwGE B 2015/96 vom 26. Oktober 2016 E. 6.1).

Aus diesen Umschreibungen kann – vorbehältlich besonderer Umschreibungen in der kommunalen Bauordnung (vgl. beispielsweise BGer 1C\_570/2015 vom 15. Juli 2016 E. 2.2) – für den allgemeinen architektonischen Begriff festgehalten werden, dass es sich bei Vorbauten um Bauteile handelt, welche aus der Fassade heraustreten und grundsätzlich keine Verbindung zum Boden haben. Sind sie mit dem Boden verbunden, darf die Abstützung nur punktuell sein. Das schlägt sich auch darin nieder, dass der optische Eindruck nicht jener einer Verlängerung der Fassade sein soll. Diese Voraussetzungen erfüllen die beiden Treppenaufgänge unabhängig von ihrer baulichen Ausgestaltung – das heisst unabhängig von einer offenen oder geschlossenen Konstruktion – nicht. Eine ist Treppe typischerweise physisch mit dem Boden verbunden, auf dem sie ansetzt. Selbst wenn sie an eine Fassade gehängt ist, führt sie optisch bis zu ihrem Ausgangsniveau.

### 5.5.

Aus den dargelegten Gründen hat die Vorinstanz zu Recht die von der Beschwerdebeteiligten erteilte Baubewilligung mangels Einhaltung der maximal zulässigen Gebäudelänge aufgehoben. Ob das Projekt der Beschwerdeführerin auch gegen weitere materielle Bauvorschriften verstösst, insbesondere ob die Vorinstanz zurecht davon ausging, dass die wohnhygienisch begründete Regel in Art. 59 BO betreffend die für Wohnbauten erforderlichen Abstellräume nach wie vor anwendbar ist, kann ebenso offenbleiben wie die Fragen der Einhaltung der Gebäudetiefe und der genügenden Erschliessung.

### 6.



Zusammenfassend ergibt sich, dass die Vorinstanz die von der Baubewilligungskommission der Beschwerdebeteiligten erteilte Baubewilligung zu Recht aufgehoben hat. Die Beschwerde ist deshalb, soweit auf sie eingetreten werden kann, abzuweisen.

### 7.

Dem Verfahrensausgang entsprechend gehen die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens zu Lasten der Beschwerdeführerin (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entsch für das Beschwerdeverfahren von CHF 4'000 ist angemessen (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung; sGS 941.12, GKV). Sie ist mit dem von der Beschwerdeführerin geleisteten Kostenvorschuss von CHF 4'000 gedeckt.

Entsprechend der Verlegung der amtlichen Kosten hat die Beschwerdeführerin die Beschwerdegegner für das Beschwerdeverfahren antragsgemäss ausseramtlich zu entschädigen (Art. 98 Abs. 1 VRP in Verbindung mit Art. 98<sup>bis</sup> VRP). Die Entschädigung ist ermessensweise pauschal auf insgesamt CHF 4'000 zuzüglich CHF 160 Barauslagen (vier Prozent von CHF 4'000) zuzüglich Mehrwertsteuer festzulegen (Art. 30 Ingress und lit. b Ziff. 1 sowie Art. 31 Abs. 1 und 2 AnwG; Art. 6, Art. 19, Art. 22 Abs. 1 Ingress und lit. b, Art. 28<sup>bis</sup> und Art. 29 der Honorarordnung, sGS 963.5, HonO).

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

#### 1.

Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.

#### 2.

Die Beschwerdeführerin trägt die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von CHF 4'000. Sie sind durch den von ihr in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss gedeckt.

#### 3.

Die Beschwerdeführerin entschädigt die Beschwerdegegner für das Beschwerdeverfahren ausseramtlich mit CHF 4'160 zuzüglich Mehrwertsteuer.