

BGer 1C 99/2009 vom 6. Juli 2009

Bundesgericht, 2009-07-06, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_99_2009

FR: TF 1C 99/2009 du 6 juillet 2009

IT: TF 1C 99/2009 del 6 luglio 2009

Regeste

Baubewilligung, Auflagen | Raumplanung und öffentliches Baurecht

Erwägungen

E. 1.1

Das angefochtene Urteil des Verwaltungsgerichts ist ein Endentscheid einer letzten kantonalen Instanz (Art. 82 lit. a i.V.m. 86 Abs. 1 lit. d und Art. 90 BGG). Ihm liegt ein Beschwerdeverfahren über ein Baubeghren und damit eine öffentlich-rechtliche Angelegenheit zu Grunde. Die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten nach Art. 82 lit. a BGG steht auf dem Gebiet des Raumplanungs- und Baurechts zur Verfügung (BGE 133 II 249 E. 1.2 S. 251, 400 E. 2.1 S. 404). Ausnahmegründe im Sinne von Art. 83 ff. BGG liegen nicht vor. Die Beschwerdeführer haben am Verfahren vor der Vorinstanz teilgenommen und sind von deren Entscheid als unmittelbare Nachbarn der umstrittenen Gassenküche in schutzwürdigen Interessen besonders betroffen und somit zur Beschwerdeführung berechtigt (Art. 89 Abs. 1 BGG). Auf die form- und fristgerecht erhobene Beschwerde ist somit unter Vorbehalt der Ausführungen in E. 1.2 hiernach einzutreten.

E. 1.2

Nach Art. 42 Abs. 2 BGG ist in der Begründung in gedrängter Form darzulegen, inwiefern der angefochtene Akt Recht verletzt. Dies setzt voraus, dass sich der Beschwerdeführer wenigstens kurz mit den Erwägungen des angefochtenen Entscheids auseinandersetzt. Genügt die Beschwerdeschrift diesen Begründungsanforderungen nicht, so ist darauf nicht einzutreten. Zwar wendet das Bundesgericht das Recht grundsätzlich von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG); dies setzt aber voraus, dass auf die Beschwerde überhaupt eingetreten werden kann, diese also wenigstens die minimalen Begründungsanforderungen von Art. 42 Abs. 2 BGG erfüllt. Strengere Anforderungen gelten, wenn die Verletzung von Grundrechten (einschliesslich der willkürlichen Anwendung von kantonalem Recht und Willkür bei der Sachverhaltsfeststellung - BGE 133 II 249 E. 1.4.3 S. 255) geltend gemacht wird. Dies prüft das Bundesgericht nicht von Amtes wegen, sondern nur insoweit, als eine solche Rüge in der Beschwerde vorgebracht und begründet worden ist (Art. 106 Abs. 2 BGG). Für derartige Rügen gelten die gleichen Begründungsanforderungen, wie sie gestützt auf Art. 90 Abs. 1 lit. b OG für die staatsrechtliche Beschwerde gegolten haben (BGE 133 II 249 E. 1.4.2 S. 254 mit Hinweisen). Die Beschwerdeschrift muss die wesentlichen Tatsachen und eine kurz gefasste Darlegung darüber enthalten, welche verfassungsmässigen Rechte bzw. welche Rechtssätze inwiefern durch den angefochtenen Erlass oder Entscheid verletzt worden sind. Das Bundesgericht prüft nur klar und detailliert erhobene und, soweit möglich, belegte Rügen; auf rein appellatorische Kritik am angefochtenen Entscheid tritt es nicht ein. Wird eine Verletzung des Willkürverbots geltend

gemacht, muss anhand der angefochtenen Subsumtion im Einzelnen dargelegt werden, inwiefern der Entscheid an einem qualifizierten und offensichtlichen Mangel leidet (BGE 130 I 258 E. 1.3 S. 261 mit Hinweisen).

E. 2

Die Beschwerdeführer kritisieren zunächst in verfahrensrechtlicher Hinsicht, dass die Vorinstanz im kantonalen Verfahren die Beschwerdelegitimation der Politischen Gemeinde St. Gallen zu Unrecht bejaht habe. Legitimiert wäre einzig diejenige Behörde des Gemeinwesens gewesen, die nach Gesetz zur Prozessführung berechtigt sei, d.h. im vorliegenden Fall der Stadtrat von St. Gallen. Die bei der Vorinstanz erhobene Beschwerde wurde von der Politischen Gemeinde St. Gallen, vertreten durch den Stadtrat, unterzeichnet vom Stadtpräsidenten und vom Stadtschreiber, eingereicht. Nach Auffassung des Verwaltungsgerichts und der Politischen Gemeinde St. Gallen handelte der Stadtrat für das von ihm vertretene Gemeinwesen. Die Beschwerdeführer berufen sich auf Art. 45 Abs. 2 des kantonalen Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 16. Mai 1965 (VRP; nGS 951.1), wonach das Rekursrecht zur Wahrung öffentlicher Interessen auch der zuständigen Behörde einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft zusteht. Nach Art. 136 Abs. 1 lit. f des Gemeindegesetzes des Kantons St. Gallen vom 23. August 1979 (GG; nGS 151.2) fällt die Ergreifung von Rechtsmitteln in die Zuständigkeit des Stadtrats. Die Bejahung der Zulässigkeit der vom Stadtrat unterzeichneten Beschwerde der Stadt St. Gallen kann jedenfalls nicht als willkürlich bezeichnet werden.

E. 3

Die Beschwerdeführer erblicken eine Verletzung ihres Anspruchs auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV) darin, dass die Vorinstanz ihre Beweisanträge (Einholung eines Amtsberichts der Polizei, Edition der Polizeirapporte, Augenschein, Zeugeneinvernahme etc.) ohne Begründung und insbesondere ohne die erforderlichen Abklärungen abgelehnt habe. Dies habe zu einer willkürlichen Feststellung des Sachverhalts geführt.

E. 3.1

Der in Art. 29 Abs. 2 BV gewährleistete Anspruch auf rechtliches Gehör verlangt, dass die Behörde die Vorbringen des vom Entscheid in seiner Rechtsstellung Betroffenen auch tatsächlich hört, prüft und in der Entscheidungsfindung berücksichtigt (BGE 124 I 49 E. 3a S. 51 und 241 E. 2 S. 242, je mit Hinweisen). Die Begründungspflicht und der Anspruch auf Begründung sind nicht bereits dadurch verletzt, dass sich die urteilende Behörde nicht mit allen Parteistandpunkten einlässlich auseinandersetzt und jedes einzelne Vorbringen ausdrücklich widerlegt. Vielmehr kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Punkte beschränken (vgl. BGE 126 I 97 E. 2b S. 102; 124 II 146 E. 2a S. 149; 124 V 180 E. 1a S. 181 ; 123 I 31 E. 2c S. 34 ; 121 I 54 E. 2c S. 57, je mit Hinweisen). Keine Verletzung des rechtlichen Gehörs liegt vor, wenn eine Behörde auf die Abnahme beantragter Beweismittel verzichtet, weil sie aufgrund der bereits abgenommenen Beweise ihre Überzeugung gebildet hat und ohne Willkür in vorweggenommener Beweiswürdigung annehmen kann, dass ihre Überzeugung durch weitere Beweiserhebungen nicht geändert würde (BGE 131 I 153 E. 3 S. 157; 130 II 425 E. 2.1 S. 428 ; 124 I 208 E. 4a S. 211, je mit Hinweisen).

E. 3.2

Nach der ständigen Praxis des Bundesgerichts liegt Willkür in der Rechtsanwendung dann vor, wenn der angefochtene Entscheid offensichtlich unhaltbar ist, mit der tatsächlichen

Situation in klarem Widerspruch steht, eine Norm oder einen unumstrittenen Rechtsgrundsatz krass verletzt oder in stossender Weise dem Gerechtigkeitsgedanken zuwiderläuft. Das Bundesgericht hebt einen Entscheid jedoch nur auf, wenn nicht bloss die Begründung, sondern auch das Ergebnis unhaltbar ist. Dass eine andere Lösung ebenfalls als vertretbar oder gar zutreffender erscheint, genügt nicht (BGE 134 II 124 E. 4.1 S. 133 ; 132 I 175 E. 1.2 S. 177 ; 131 I 467 E. 3.1 S. 473 f., je mit Hinweisen).

E. 3.3

Aus den ausführlichen Erwägungen im angefochtenen Urteil ergibt sich, dass das Verwaltungsgericht sich auch ohne zusätzliche Beweismassnahmen ein sehr genaues Bild über die Zustände betreffend die Gassenküche machen konnte. Es durfte auf die beantragten Beweise somit in antizipierter Beweiswürdigung verzichten, ohne dabei das Willkürverbot zu verletzen. Es berücksichtigte dabei auch, dass aus Gründen des Immissionsschutzes nachträglich, d.h. nach Inbetriebnahme einer Anlage, Auflagen verfügt werden können (z.B. Betriebseinschränkungen), wenn sich die bisher getroffenen Massnahmen als ungenügend erweisen sollten (Zaugg/Ludwig, Baugesetz des Kantons Bern, Bd. I, 3. Aufl. 2007, Art. 38/39 N.15a lit. f). Den Beanstandungen der Beschwerdeführer in Bezug auf Mängel bei der Sachverhaltsermittlung kann nicht gefolgt werden.

E. 4

Nach den unbestrittenen Ausführungen im angefochtenen Entscheid ist die Gassenküche eine Institution, die sich als Anlaufstelle an alkohol- und drogenabhängige bzw. randständige Personen richtet und welche gewisse negative Begleiterscheinungen des Drogenkonsums mildern soll. In der Gassenküche werden kostengünstige Mittagessen für Fr. 3.-- abgegeben. Kaffee und Tee etc. sind gratis. Es sind jeweils zwei Aufsichtspersonen anwesend. Das Betreuungsteam besteht insgesamt aus vier bis sechs Mitarbeitenden (250 bis 300 Stellenprozent), welche teilweise über eine entsprechende Ausbildung im sozialen und/oder Suchtbereich verfügen. Pro Tag werden ca. 20 bis 25 Mittagessen ausgegeben. Die Gassenküche verfügt über eine Stammklientenschaft von ca. 80 bis 90 Personen. Pro Tag halten sich durchschnittlich 25 bis 30 Personen in der Gassenküche auf. In der Hausordnung, welche in der Gassenküche angeschlagen ist, werden verschiedene Verhaltensregeln aufgestellt. So ist das Handeln, Anbieten, Tauschen und Auspacken von Drogen und Medikamenten in der Gassenküche sowie im Umkreis von 150 m untersagt. Gleichzeitig dürfen in der Gassenküche keine illegalen Drogen und kein harter Alkohol konsumiert werden. Bier und Wein darf mitgebracht und konsumiert werden. Den Besuchern der Gassenküche ist das Betreten der Bäckerei der Beschwerdeführer ausdrücklich untersagt. Gewalt oder Gewaltandrohungen gegen Gäste und Personal werden nicht toleriert. Wer gegen die Verhaltensregeln verstösst, wird mit einem Gassenküchenverbot belegt. Zur Einschränkung der Auswirkungen auf die Umgebung wurde rund um die Gassenküche ein Umkreis von 150 m zum Beobachtungssektor erklärt, in welchem das Team der Gassenküche täglich drei Kontrollgänge vornimmt. Dabei wird auch die Gassenarbeit einbezogen, welche Vorfälle zu protokollieren hat. Bei Fehlverhalten sind pädagogische Interventionen oder Sanktionen in Form von befristeten Zutrittsverboten sowie eine Zusammenarbeit mit der Polizei vorgesehen.

E. 4.1

Im vorliegenden Verfahren nicht umstritten ist die Zonenkonformität der Gassenküche in der Wohn-Gewerbe-Zone. Ebenso anerkennen die Beschwerdeführer und die Stadt St.

Gallen, dass berechtigten Sicherheitsbedürfnissen der Anwohner und der naheliegenden Gewerbetreibenden mit Bedingungen und Auflagen in der Baubewilligung Rechnung zu tragen ist (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C_262/2007 vom 31. Januar 2008 E. 4.6). Umstritten ist die Anwendung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit in Bezug auf verschiedene Anordnungen, welche das Baudepartement in seinem Entscheid vom 9. Juni 2008 auf Antrag der Rekurrenten zusätzlich in die Baubewilligung aufgenommen hat.

E. 4.2

Das Gebot der Verhältnismässigkeit (Art. 5 Abs. 2 BV) verlangt, dass eine behördliche Massnahme für das Erreichen des im öffentlichen oder privaten Interesse liegenden Ziels geeignet und erforderlich ist und sich für die Betroffenen in Anbetracht der Schwere der Grundrechtseinschränkung als zumutbar und verhältnismässig erweist. Es muss eine vernünftige Zweck-Mittel-Relation vorliegen. Eine Massnahme ist unverhältnismässig, wenn das Ziel mit einem weniger schweren Eingriff erreicht werden kann (BGE 132 I 49 E. 7.2 S. 62; mit weiteren Hinweisen). Die Verhältnismässigkeit eines Eingriffs prüft das Bundesgericht bei der Beschränkung von Grundrechten frei (BGE 132 II 408 E. 4.3 S. 415 f. ; 121 I 117 E. 3c S. 121; 119 Ia 362 E. 3a S. 366; s. auch BGE 134 I 153 E. 4.2 S. 157 f.). Es auferlegt sich aber Zurückhaltung, soweit die Beurteilung von einer Würdigung der örtlichen Verhältnisse abhängt, welche die kantonalen Behörden besser überblicken (BGE 132 II 408 E. 4.3 S. 415 f. ; 126 I 219 E. 2c S. 222; 119 Ia 362 E. 3a S. 366; 117 Ia 434 E. 3c S. 437). Ausserhalb von Grundrechtsbeschränkungen (Art. 36 Abs. 3 BV) schreitet das Bundesgericht wegen Verletzung des Verhältnismässigkeitsgebots nur dann ein, wenn die kantonale Anordnung offensichtlich unverhältnismässig ist und damit gleichzeitig gegen das Willkürverbot (Art. 9 BV) verstösst (BGE 134 I 153 E. 4 S. 156 ff.).

E. 4.3

Die Beschwerdeführer sind Eigentümer der an die Gassenküche angrenzenden Liegenschaft. Sie berufen sich nicht ausdrücklich auf die Eigentumsgarantie (Art. 26 BV , vgl. E. 1.2 hiervor), sondern halten den angefochtenen Entscheid im Ergebnis für willkürlich. Wie sich aus den nachfolgenden Erwägungen ergibt, kann ihnen darin nicht zugestimmt werden. Eine ausdrückliche Rüge der Verletzung der Eigentumsgarantie würde am Ausgang des bundesgerichtlichen Verfahrens nichts ändern.

E. 5

Im Einzelnen sind folgende, vom Baudepartement in Ziff. 2 seines Entscheids vom 9. Juni 2008 verfügte Auflagen umstritten: lit. b, wonach an allen Öffnungstagen während der gesamten täglichen Öffnungszeiten mindestens drei (statt zwei) Betreuungspersonen anwesend und für die Klientschaft ansprechbar sein müssen, wobei es sich um festangestelltes ausgebildetes Personal handeln muss, lit. c-e, wonach die bezeichnete Umgebung einer "Überwachung" anstelle einer "Beobachtung" unterstellt werden soll, lit. d, wonach die zuständige Betreuungsperson und deren Telefonnummer an alle Grundeigentümer in dem in lit. c bezeichneten Gebiet vorweg bekannt zu geben ist, lit. e, aa-cc betreffend die zeitlich genaue Festlegung der Kontrollgänge, lit. f betreffend die Pflicht der Betreuungspersonen, Fehlverhalten von Gassenküchenbesuchern zu verhindern oder zumindest umgehend dessen Folgen zu verhindern, lit. h betreffend die Anzeigepflicht bei Straftaten, lit. i betreffend die Vorschriften über Sanktionierung von Fehlverhalten der Gassenküchenbesucher.

E. 5.1

Die Beschwerdeführer beziehen sich auf eine Bewilligung des Baudepartements aus dem Jahr 2000 für eine Gassenküche in einem anderen Quartier in St. Gallen. Darin seien die hier umstrittenen Auflagen bereits enthalten gewesen und von der Stadt akzeptiert worden. Es verstosse gegen Treu und Glauben (Art. 5 Abs. 3 und Art. 9 BV), die damals akzeptierten Auflagen nun erneut in Frage zu stellen. Dieser Rüge kann nicht gefolgt werden. Die Bewilligung aus dem Jahr 2000 betraf nicht dasselbe Vorhaben. Es ist nicht zu beanstanden, wenn die einzelnen Auflagen in Bezug auf den neuen Standort im Einzelnen neu geprüft und auf die konkreten Verhältnisse an diesem Ort angepasst werden.

E. 5.2

Die Beschwerdeführer halten die von der Vorinstanz vorgenommene Beurteilung der Verhältnismässigkeit der umstrittenen Massnahmen in verschiedener Hinsicht für rechtswidrig. Das Verwaltungsgericht hat sich mit den einzelnen Massnahmen unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismässigkeit detailliert auseinandergesetzt. Es ist zum Schluss gelangt, dass die hier umstrittenen, vom Baudepartement angeordneten zusätzlichen Vorschriften für den Betrieb der Gassenküche mit dem Verhältnismässigkeitsprinzip nicht vereinbar seien. Auf die entsprechenden zutreffenden Ausführungen in E. 2.5.2 - 2.5.8 des angefochtenen Entscheids kann verwiesen werden. Die von den Beschwerdeführern erhobenen Rügen führen zu keiner anderen Beurteilung. Berechtigten Sicherheitsbedürfnissen der Anwohner und der naheliegenden Gewerbetreibenden wurde mit den Bedingungen und Auflagen in der Baubewilligung vom 21. Juli 2006 aus heutiger Sicht genügend Rechnung getragen. Wenn sich die bisher getroffenen Massnahmen zu einem späteren Zeitpunkt wider Erwarten als ungenügend erweisen sollten, können aus Gründen des Immissionsschutzes auch dannzumal weitere Auflagen (z.B. zusätzliche Betriebseinschränkungen) angeordnet werden (vgl. BGE 130 II 32 E. 2.4 S. 39; Urteil des Bundesgerichts 1A.96/2002 vom 12. Februar 2003 E. 2.2.1 und 2.3; Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 38/39 N.15a lit. f). Ein derart gestuftes Vorgehen erscheint nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung grundsätzlich als verhältnismässig (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C_262/2007 vom 31. Januar 2008 E. 4.6). Die Kritik der Beschwerdeführer an der Beurteilung durch das Verwaltungsgericht dringt somit nicht durch.

E. 6

Zusammenfassend ergibt sich, dass die Beschwerde abzuweisen ist, soweit darauf eingetreten werden kann. Bei diesem Ausgang des bundesgerichtlichen Verfahrens sind die Gerichtskosten den unterliegenden Beschwerdeführern aufzuerlegen (Art. 66 Abs. 1 BGG). Es sind keine Parteientschädigungen zuzusprechen (Art. 68 Abs. 3 BGG).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.