

SG_VERWALTUNGSGERICHT B 2024/197 vom 13. Oktober 2025

Sg Verwaltungsgericht, 2025-10-13, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/sg_publicationen_B_2024_197

FR: SG_VERWALTUNGSGERICHT B 2024/197 du 13 octobre 2025

IT: SG_VERWALTUNGSGERICHT B 2024/197 del 13 ottobre 2025

Regeste

Bau- und Planungsrecht, Baubewilligungspflicht für die Umnutzung eines vormaligen Altersheims in ein Flüchtlingszentrum, Art. 22 Abs. 1 RPG, Art. 136 PBG. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung unterstehen auch reine Umnutzungen ohne bauliche Massnahmen der Baubewilligungspflicht, wenn sie zwar keine massgeblichen Terrainveränderungen bewirken, aber erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben. Eine ohne bauliche Vorkehren auskommende Zweckänderung unterliegt der Bewilligungspflicht lediglich dann nicht, wenn erstens auch der neue Verwendungszweck der in der fraglichen Zone zuzulassenden Nutzung entspricht und zweitens die Änderung sich hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf Umwelt und Planung als ausgesprochen geringfügig erweist. Im Zweifelsfall ist ein Baubewilligungsverfahren einzuleiten. Vorliegend ist der neue Verwendungszweck als Flüchtlingsheim in der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen zonenkonform. Aufgrund der deutlichen Kapazitätssteigerung von vormals 59 Bewohnern im Altersheim hin zu bis 116 Bewohner im Flüchtlingsheim ist jedoch nicht nur mit äusserst geringfügigen, sondern mit relevanten Auswirkungen auf Raum und Umwelt zu rechnen. Die Zweckänderung untersteht daher der Baubewilligungspflicht (Verwaltungsgericht, B 2024/197).

Volltext

Kanton St.Gallen Gerichte Verwaltungsgericht Abteilung I Entscheid vom 13. Oktober 2025 Besetzung Abteilungspräsidentin Lendfers; Verwaltungsrichterin Zindel, Verwaltungsrichter Steiner; Gerichtsschreiberin Schmid Etter Geschäftsnr. B 2024/197 Verfahrens- Politische Gemeinde Uzwil, vertreten durch den Gemeinderat, beteiligte Stickereiplatz 1, 9240 Uzwil, Beschwerdeführerin, gegen Bau- und Umweltdepartement des Kantons St. Gallen, Lämmli brunnenstrasse 54, 9001 St. Gallen, Vorinstanz, H.__, Beschwerdegegner, vertreten durch Rechtsanwalt MLaw Raphael Fisch, SteuriFisch AG, Zürcherstrasse 19, 9500 Wil, Zweckverband SeniorenZentrum Uzwil, Waldburgstrasse 10, 9244 Niederuzwil, Beschwerdebeteiligter 1, vertreten durch Rechtsanwalt MLaw Christoph Messner, advokatur am brühl, Scheffelstrasse 2, 9000 St. Gallen, Trägerverein Integrationsprojekte St. Gallen TISG, Rosenbergstrasse 38, Postfach 735, 9001 St. Gallen, Beschwerdebeteiligter 2, Gegenstand Umnutzung des ehemaligen Alters- und Schwesternheims Marienfried in ein Flüchtlingszentrum

Das Verwaltungsgericht stellt fest: A. In Niederuzwil stehen an der Bahnhofstrasse zwei zusammengebaute Gebäude auf zwei benachbarten Grundstücken. Das Grundstück Nr. 599 (Grundbuch Uzwil) mit dem Gebäude Vers.-Nr. 2167 ist im Eigentum von H.__; darin befindet sich die private Thurklinik, die verschiedene medizinische Leistungen in den Bereichen Gynäkologie, Ästhetik, HNO-Heilkunde und Handchirurgie anbietet. Auf dem

nördlich daran angrenzenden Grundstück Nr. 3874 (Grundbuch Uzwil), das im Eigentum des Zweckverbands Seniorenzentrum Uzwil steht, befindet sich das Gebäude Vers.-Nr. 2821. Bis November 2022 wurde dort das Alters- und Schwesternheim Marienfried betrieben. Beide Grundstücke befinden sich gemäss geltendem Zonenplan der Gemeinde Uzwil in der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen (ZöBA). B. a. Im Dezember 2022 informierte der Trägerverein Integrationsprojekte St. Gallen (TISG) darüber, dass er als Mieter des Grundstücks Nr. 3874 ab Januar 2023 im ehemaligen Alters- und Schwesternheim Marienfried vorübergehend eine Unterkunft für Flüchtlinge betreiben werde. H. __ wandte sich in der Folge an die Baukommission Uzwil und beantragte die Durchführung eines Baubewilligungsverfahrens für diese Nutzungsänderung sowie den Erlass eines vorsorglichen Nutzungsverbots. Die Baukommission Uzwil beschloss am 16. Januar 2023, die Eingabe als Anzeige zu behandeln und ihr keine Folge zu leisten. Das Bau- und Umweltdepartement (BUD) trat auf den dagegen von H. __ erhobenen Rekurs mangels Zuständigkeit nicht ein und überwies die Eingabe an den Gemeinderat Uzwil (Rekurs Nr. 23-858; ergänzend zur Prozessgeschichte siehe das nach Rückzug abgeschriebene Rekursverfahren Nr. 23-67 [act. 2 Sachverhalt Bst. C.a und d, E.a und b], in dessen Rahmen das BUD mit Zwischenentscheid vom 9. Januar 2023 den Antrag um Anordnung eines Nutzungsverbots bis zum rechtskräftigen Abschluss des ordentlichen Baubewilligungsverfahrens abgewiesen hatte, Bst. C.b). b. Mit Entscheid vom 15. August 2023 trat der Gemeinderat Uzwil auf den Rekurs von H. __ nicht ein, da der Beschluss der Baukommission keine anfechtbare Verfügung darstelle. Die Rechtsverweigerungsbeschwerde wurde abgewiesen mit der Begründung, die Bewilligungspflicht für die Umnutzung sei zu Recht verneint worden. B 2024/197 2/14

c. Der dagegen erhobene Rekurs wurde vom BUD mit Entscheid vom 17. September 2024 im Sinne der Erwägungen gutgeheissen und der angefochtene Entscheid des Gemeinderates Uzwil aufgehoben (Ziff. 1a und 1b des Rechtsspruchs). Es wurde festgestellt, dass für den Betrieb des Flüchtlingszentrums im ehemaligen Alters- und Schwesternheim Marienfried bei einer Beherbergung von mehr als 59 Personen ein ordentliches Baubewilligungsverfahren durchzuführen sei (Ziff. 1c). Die Politische Gemeinde Uzwil wurde unter Androhung der Einleitung eines Wiederherstellungsverfahrens angewiesen, den Eigentümer des Grundstücks Nr. 3874 aufzufordern, innerhalb von zwei Monaten ein Baugesuch für die bestehende Nutzung einzureichen (Ziff. 1d). Der Antrag auf Erlass eines Nutzungsverbots wurde als gegenstandslos abgeschrieben, soweit darauf eingetreten wurde (Ziff. 1e). C. Mit Eingabe vom 2. Oktober 2024 und Ergänzung vom 31. Oktober 2024 erhob die Politische Gemeinde Uzwil (Beschwerdeführerin), vertreten durch den Gemeinderat, beim Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen Beschwerde gegen den Entscheid des BUD (Vorinstanz) vom 17. September 2024 mit dem Antrag, es seien die Ziff. 1a bis 1d aufzuheben. Die Vorinstanz beantragte am 27. November 2024 unter Verweis auf ihren Entscheid die Abweisung der Beschwerde. H. __ (Beschwerdegegner) beantragte mit Eingabe seines Rechtsvertreters vom 20. Februar 2025, auf die Beschwerde sei nicht einzutreten, eventuelter sei sie abzuweisen, unter Kosten- und Entschädigungsfolge. Mit Schreiben vom 6. Mai 2025 wurde dem Zweckverband Seniorenzentrum Uzwil (Beschwerdebeteiligter 1) und dem Trägerverein Integrationsprojekte St. Gallen (TISG; Beschwerdebeteiligter 2) die Möglichkeit zur Stellungnahme eingeräumt. Mit Eingabe seines Rechtsvertreters vom 8. Juli 2025 liess sich der Beschwerdebeteiligte 1 vernehmen. Der Beschwerdebeteiligte 2 verzichtete stillschweigend auf eine Stellungnahme. Der Beschwerdegegner verzichtete am 28. August 2025 auf eine weitere Äusserung. Darüber zieht das Verwaltungsgericht in

Erwägung: 1. Die Beschwerde vom 2. Oktober 2024 richtet sich gegen den Entscheid der Vorinstanz vom 17. September 2024, worin diese die Bewilligungspflicht für eine Umnutzung des ehemaligen Alters- und Schwesternheims Marienfried in ein Flüchtlingszentrum mit mehr als 59 Personen feststellte und die Beschwerdeführerin anwies, den Eigentümer des Grundstücks Nr. 3874 aufzufordern, ein entsprechendes Baugesuch einzureichen. Die so angeordnete Verpflichtung zum Tätigwerden beschlägt offensichtlich den Aufgabenbereich der Beschwerdeführerin als Baubewilligungsbehörde, in welchem sie Trägerin hoheitlicher B 2024/197 3/14

Gewalt ist und öffentliche Interessen zu vertreten hat (vgl. BGer 1C_395/2015 vom 7. Dezember 2015 E. 1.1). Ferner ist die Politische Gemeinde verpflichtet, Personen aus dem Asylbereich aufzunehmen. Somit ist die Beschwerdeführerin zur Beschwerdeerhebung berechtigt (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 2 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, VRP, sGS 951.1; VerwGE B 2022/119 vom 19. Januar 2023 E. 1 und B 2020/55 vom 12. November 2020 E. 1). Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist gegeben (Art. 59bis Abs. 1 VRP). Die Beschwerde vom 1. Oktober 2024 erfolgte rechtzeitig und erfüllt zusammen mit der ergänzenden Eingabe vom 31. Oktober 2024 die formellen und inhaltlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und Abs. 2 VRP). Auf die Beschwerde ist einzutreten. 2. Umstritten ist die Frage der Baubewilligungspflicht für die Umnutzung des ehemaligen Alters- und Schwesternheims Marienfried in Uzwil in ein Flüchtlingsheim. 2.1. Die Beschwerdeführerin macht zusammengefasst geltend, die Zonenkonformität der Nutzung des Grundstücks Nr. 3874 in der ZöBA sei offensichtlich gegeben. Massgeblich für die Frage der Baubewilligungspflicht sei, ob die mit der bisherigen Nutzung verbundenen Auswirkungen auf die Umgebung intensiver seien als die bisherigen und ob mit einer deutlichen Zunahme der Immissionen zu rechnen sei. Gemäss Entscheid der Vorinstanz hätten die mit der geänderten Nutzung verbundenen Auswirkungen und Immissionen nicht zugenommen. Der Personalbedarf in einem Flüchtlingszentrum sei nicht höher als jener in einem Altersheim, es sei mit weniger Besuchern zu rechnen, zumal das vormalig öffentlich zugängliche «Kafi» weggefallen sei. In Bezug auf die Nutzung der Parkplätze habe sich nichts geändert und allfällige Immissionen aufgrund des häufigeren Aufenthalts junger Flüchtlinge ausserhalb des Heims seien zonenkonform. Aufgrund dieser detaillierten Analyse hätte die Vorinstanz den Schluss ziehen müssen, dass für die Umnutzung keine Baubewilligungspflicht bestehe. Mit einer logisch nicht nachvollziehbaren Kehrtwende komme sie indessen zum Schluss, dass für die Belegung des vormaligen Alters- und Schwesternheims mit mehr als 59 Personen dennoch eine Baubewilligungspflicht bestehe, da bei einer erheblichen Kapazitätssteigerung wie vorliegend um beinahe 100 Prozent mehr als geringfügige Auswirkungen auf Raum und Umwelt nicht ausgeschlossen werden könnten. Da der Betrieb des Zentrums bisher zu keinen relevanten Problemen geführt habe, sei der Schluss der Vorinstanz widersprüchlich und nicht nachvollziehbar. Ansonsten würde jede erhöhte Belegung stets zu einer Baubewilligungspflicht führen (z.B. bei der Universität HSG oder in Schulhäusern). Bei der Beurteilung von Auswirkungen könne es nie allein um Zahlen gehen. Die Betrachtungsweise der Vorinstanz verletze das Subsidiaritätsprinzip und das Ermessen der Gemeinde im Rahmen ihrer Aufsichts- und Kontrollfunktion. Auch aus der B 2024/197 4/14

bundesgerichtlichen Rechtsprechung lasse sich keine Bewilligungspflicht allein wegen höherer Belegung ableiten. Im Zusammenhang mit der Umnutzung in ein Asylzentrum sei die

Belegung jeweils nur eines von mehreren Kriterien gewesen. Im Gegensatz zum früheren kantonalen Recht (Art. 78 Abs. 2 lit. o des bis 30. September 2017 geltenden Gesetzes über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht, BauG) enthalte das heutige Planungs- und Baugesetz (sGS 731.1, PBG) keine Vorschrift mehr, welche die Vergrößerung des Benützerkreises ausdrücklich der Bewilligungspflicht unterstellen würde. Die Auswirkungen auf die Umgebung könnten in der ZöBA der urbanen und industriell geprägten Gemeinde Uzwil als geringfügig eingestuft werden, zumal die Erhöhung der Belegung durch andere Faktoren wie den tieferen Personalbedarf, den Wegfall des öffentlichen «Kafis» und die reduzierte Anzahl von Besuchern kompensiert werde. 2.2. Dem hält der Beschwerdegegner entgegen, sowohl die erhebliche und dauerhafte andere Qualität der Beherbergungsinstitution als auch die doppelte Quantität an Personen müssten mit einer Baubewilligungspflicht einhergehen. Auch das Bundesgericht ziehe die Kapazität als Kriterium für die Bewilligungspflicht heran. Die Interessen von Nachbarn und auch der Heimbewohner müssten zwingend in einem ordentlichen Baubewilligungsverfahren gewahrt werden, umso mehr, als sowohl im Flüchtlingsheim als auch in der Thurklinik Personen mit besonderem Schutzbedürfnis untergebracht seien. Die Ansprüche an die Benützung der Infrastruktur seien im ordentlichen Verfahren zu prüfen und zu koordinieren. Ein Vergleich mit der schwankenden Belegungsgrösse von Bildungsinstitutionen schlage fehl, da es sich dabei nicht um Beherbergungsinstitutionen handle. Auch im Bereich der Landwirtschaft seien quantitative Aspekte von grundlegender Bedeutung. Das fragwürdige und verzögernde Vorgehen der Beschwerdeführerin verdiene keinen Rechtsschutz. 2.3. Der Beschwerdebeteiligte 1 schliesst sich der Meinung der Beschwerdeführerin an. Er bringt im Wesentlichen vor, das Kriterium der Anzahl Betten sei von der Vorinstanz zu Unrecht als ein absolutes Kriterium ausgelegt worden. Daneben sei auch die reduzierte Anzahl an Personal und Besuchern und die Schliessung des öffentlich zugänglichen Cafés zu berücksichtigen, was zu einem geringeren Verkehrsaufkommen beim Betrieb des Flüchtlingszentrums führe. Die Vorinstanz hätte prüfen müssen, ab welcher Anzahl von Mehrbetten nicht mehr von einer geringfügigen Auswirkung auf Umwelt und Planung ausgegangen werden könne. Das Brandschutzkonzept bedürfe sodann keiner Anpassung, es bestehe keine Schutzraumpflicht und das Sicherheits- und Betriebskonzept begründeten für sich alleine keine Baubewilligungspflicht. Gemäss Bundesgericht ziehe lediglich eine deutliche Zunahme von Immissionen in der Wohn- und Gewerbezone eine Baubewilligungspflicht nach B 2024/197 5/14

sich. Dies gelte auch für die ZöBA. Die Thematik der Umnutzung eines Altersheims in eine Asylunterkunft sei bis anhin noch nicht von einem Gericht beurteilt worden. 3. 3.1. Nach Art. 22 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (SR 700, RPG) dürfen Bauten und Anlagen nur mit behördlicher Bewilligung errichtet oder geändert werden. Bauten und Anlagen gemäss Art. 22 Abs. 1 RPG sind jene künstlich geschaffenen und auf Dauer angelegten Einrichtungen, die in fester Beziehung zum Erdboden stehen und geeignet sind, die Vorstellung über die Nutzungsordnung zu beeinflussen, sei es, dass sie den Raum äusserlich erheblich verändern, die Erschliessung belasten oder die Umwelt beeinträchtigen. Massstab dafür, ob eine Massnahme erheblich genug ist, um sie dem Baubewilligungsverfahren zu unterwerfen, ist daher, ob damit im Allgemeinen, nach dem gewöhnlichen Lauf der Dinge, so wichtige räumliche Folgen verbunden sind, dass ein Interesse der Öffentlichkeit oder der Nachbarn an einer vorgängigen Kontrolle besteht. Die Baubewilligungspflicht soll der Behörde die Möglichkeit verschaffen, das Bauprojekt vor seiner Ausführung auf die Übereinstimmung mit der raumplanerischen Nutzungsordnung

und der übrigen einschlägigen Gesetzgebung zu überprüfen (BGE 139 II 134 E. 5.2 mit Hinweisen). Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung unterstehen grundsätzlich auch reine Nutzungen ohne bauliche Massnahmen der Baubewilligungspflicht, wenn sie zwar keine massgeblichen Terrainveränderungen bewirken, aber erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben, z.B. die Erschliessung belasten oder die Umwelt beeinträchtigen (WALDMANN/HÄNNI, Handkommentar Raumplanungsgesetz, 2006, N 17 zu Art. 22 RPG). Eine ohne bauliche Vorkehrungen auskommende Zweckänderung unterliegt der Bewilligungspflicht nur dann nicht, wenn erstens auch der neue Verwendungszweck der in der fraglichen Zone zuzulassenden Nutzung entspricht und zweitens die Änderung sich hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf Umwelt und Planung als ausgesprochen geringfügig erweist (BGE 113 Ib 219 E. 4d; vgl. ferner BGE 139 II 134 E. 5.2). Sind die mit der neuen Nutzung verbundenen Auswirkungen auf das Immissionsmass intensiver als die bisherigen, so ist von einer bewilligungspflichtigen Nutzungsänderung auszugehen (VerwGE B 2016/222 vom 23. Mai 2018 E. 2.1). Nicht entscheidend ist, welches Kriterium ausschlaggebend für die intensivere Nutzung ist. Dies kann auch "nur" eine höhere Belegung als die bis anhin bewilligte sein. Baubewilligungspflichtig sind auch sämtliche umweltschutzrechtlich relevanten Änderungen, die Auswirkungen auf das Immissionsmass erwarten lassen (VerwGE B 2011/175 vom 3. Juli 2012 E. 2.5). Entsprechend können auch reine Änderungen eines Betriebskonzepts B 2024/197 6/14

ohne bauliche Änderungen infolge von neuen oder zusätzlichen direkten oder indirekten Immissionen oder Auswirkungen auf die Erschliessung baubewilligungspflichtig sein (WALDMANN/HÄNNI, a.a.O., N 17 zu Art. 22 RPG; M. MÖHR, in: Bereuter/Frei/Ritter [Hrsg.], Kommentar zum PBG, 2020, N 7 zu Art. 136 PBG). Nach diesem Massstab untersteht etwa ein neues Betriebskonzept eines Casinos (z.B. durch Erhöhung der Tisch- und Automaten-spielplätze) der Baubewilligungspflicht, wenn es eine erhebliche Veränderung der Immissionen (z.B. durch Erhöhung der Besucherzahlen) zur Folge hat (vgl. BGer 1A.216/2003 vom 16. März 2004 E. 3, in: URP 2004 S. 349). Die Baubewilligungspflicht einer Nutzungsänderung ist jeweils aufgrund einer Gesamtbeurteilung und unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit zu prüfen. Bestehen Anhaltspunkte, dass ein bewilligungspflichtiger Sachverhalt vorliegen könnte, hat die Baubehörde im Zweifelsfall ein Bewilligungsverfahren einzuleiten. Vor allem bei Nutzungsänderungen bestehender Bauten oder Anlagen ergibt oft erst eine genauere Untersuchung, ob die Zweckänderung der baurechtlichen Bewilligungspflicht untersteht. Das Nichteinleiten eines Baubewilligungsverfahrens setzt somit einen klaren Fall voraus, bei dem von vornherein gesagt werden kann, dass kein Interesse der Öffentlichkeit oder der Nachbarn an einer vorgängigen Kontrolle besteht (m.w.H. Entscheid VB.2019.00081 des Verwaltungsgerichts Zürich vom 23. Mai 2019 E. 4.2; FRITZSCHE/BÖSCH/WIPF/KUNZ, Zürcher Planungs- und Baurecht, 6. Aufl. 2019, S. 356 f.). 3.2. Der bundesrechtliche Begriff der bewilligungspflichtigen Bauten und Anlagen kann von den Kantonen weiter, nicht aber enger gefasst werden (BGer 1C_395/2015 vom 7. Dezember 2015 E. 3.1.1 mit Hinweisen). Der Kanton St. Gallen geht mit der Baubewilligungspflicht nicht über den bundesrechtlichen Rahmen hinaus. Die Regelung nach Art. 136 PBG entspricht vom Grundsatz her dem bisherigen Recht in Art. 78 BauG (MÖHR, a.a.O., N 1 zu Art. 136 PBG). Nach Art. 136 Abs. 1 PBG bedürfen Erstellung, Änderung und Beseitigung von Bauten und Anlagen der Bewilligung. In Abs. 2 sind mehrere kleinere Vorhaben aufgeführt, die in der Bauzone keiner Baubewilligung bedürfen. Auch wenn im Gesetz nicht mehr ausdrücklich verankert (vgl. zuvor Art. 78 Abs. 2 lit. o BauG), liegt auch nach neuem

kantonalem Recht in Übereinstimmung mit Art. 22 RPG unverändert eine bewilligungspflichtige Zweckänderung vor, wenn eine bestehende Nutzung variiert oder ausgeweitet werden soll. Dieselben Kriterien gelten auch für Zwischennutzungen. 3.3. Die Rechtsprechung hat sich wiederholt zur Bewilligungspflicht von Umnutzungen von Bauten in Asylunterkünften geäußert. B 2024/197 7/14

3.3.1. Im Entscheid betreffend die Asylunterkunft Landegg in Eggersriet (BGer 1C_40/2010 vom 9. März 2010 E. 3) ging es um die Umnutzung eines vormaligen Beherbergungsbetriebs mit Unterkunfts-, Tagungs- und Schulungsräumen in der Kurzone in ein Asylbewerberzentrum. Das Verwaltungsgericht erachtete die Umnutzung eines Kur- und Ferienheims in eine Asylunterkunft ohne Erhöhung der Bettenzahl als nicht bewilligungspflichtig (VerwGE B 2009/131 vom 3. Dezember 2009). Das Bundesgericht kam zum selben Schluss und er- wog, die Kapazität bleibe unverändert und das Gebäude könne im bestehenden Zustand ohne bauliche Massnahmen bezogen werden. Zusätzliche Einwirkungen auf die Umgebung seien mit dem Betrieb des neuen Zentrums nicht verbunden. Da Asylsuchende in der Regel keine Motorfahrzeuge hätten und keinen erheblichen Besucherverkehr auslösten, sei im Vergleich zur früher bewilligten Nutzung auch keine Zunahme von Sekundärimmissionen zu erwarten. Die Verneinung der Baubewilligungspflicht durch den Gemeinderat Eggersriet erweise sich somit nicht als willkürlich. Sie verstosse auch nicht gegen Art. 22 RPG. 3.3.2. In BGer 1C_285/2015 vom 19. November 2015 E. 5.1 war die Umnutzung eines Ferien- zentrums in ein Durchgangszentrum für Asylsuchende in Aeschi bei Spiez zu beurteilen. Das Bundesgericht erwog, die Nutzung als Durchgangszentrum sei verbindlich auf 100 Bet- ten (Betriebsbewilligung im Ferienheim zuvor für maximal 90 Betten) beschränkt worden; jede darüber hinausgehende Aufstockung der Betten sei vom Regierungsstatthalteramt ausdrücklich für bewilligungspflichtig erklärt worden. Die Würdigung der Vorinstanz, die Er- höhung um zehn Betten im Vergleich zur bisherigen Betriebsbewilligung wirke sich nicht massgeblich aus, sei vertretbar. 3.3.3. In BGer 1C_395/2015 vom 7. Dezember 2015 E. 3.3.1 war die Baubewilligungspflicht der Unterbringung von Asylsuchenden in einem Mehrfamilienhaus in Aarburg streitig. Das Bun- desgericht erwog, eine Asylunterkunft gehöre typischerweise in die Bauzone, üblicherweise in eine Wohnzone. Während die Errichtung von neuen Asylunterkünften baubewilligungs- pflichtig sei, gelte dies für reine Umnutzungen ohne bauliche Massnahmen nur bei fehlen- der Zonenkonformität oder einer deutlichen Zunahme von Immissionen. 4. 4.1. Auf dem Grundstück Nr. 3874 in Uzwil war bis Ende November 2022 ein Altersheim mit bis zu 58 Senioren in Einzelzimmern betrieben worden (act. 8/5.3). Die Baubewilligung dafür stammte vom 2. November 1972 (act. 8/20.2). Das Gebäude Vers.-Nr. 2821 verfügt über B 2024/197 8/14

59 Zimmer mit je 17.3 m², sowie Dusche und WC. Die TISG mietete vom Eigentümer per 1. Januar 2023 das gesamte Gebäude, um darin ab 9. Januar 2023 eine Unterkunft für junge unbegleitete Flüchtlinge, mehrheitlich minderjährig, mit bis zu 116 Bewohnern zu be- treiben. Die Flüchtlinge verfügen über ein Aufenthaltsrecht in der Schweiz und werden im Flüchtlingszentrum intensiv beschult mit dem Ziel, sie möglichst schnell zu integrieren. Bau- liche Veränderungen am Gebäude wurden keine vorgenommen. 4.2. Die Vorinstanz erwog, die Bedürfnisse der beiden Nutzergruppen (Senioren und junge Flüchtlinge) seien unterschiedlich, die Organisation und der Tagesablauf in einem Alters- heim erforderten ein anderes Betriebs- und Beschäftigungskonzept als in einer Flüchtlings- unterkunft für junge Menschen. Es sei daher baurechtlich grundsätzlich von einer relevan- ten Zweckänderung

auszugehen. Allein aus der Befristung der Nutzung könne nicht auf das Fehlen einer Baubewilligungspflicht geschlossen werden. Mittlerweile sei die vorerst auf eineinhalb Jahre befristete Nutzung auch um ein Jahr bis Ende Juli 2025 verlängert worden. Die Unterbringung von Flüchtlingen sei eine öffentliche Aufgabe, womit die Zonenkonformität in der ZöBA ohne Weiteres gegeben sei. Die im Jahr 1972 erteilte Baubewilligung für die Errichtung des Alters- und Schwesternheims Marienfried habe 59 Ein-Zimmerwohnungen umfasst. Auch die Anmeldung für den Schutzraumumbau habe sich auf 59 Schutzplätze bezogen. Die Zimmer seien von den Senioren als Einzelzimmer benutzt worden. Demzufolge sei von einer bewilligten Kapazität von 59 Personen auszugehen. Beide Bewohnergruppen hätten einen erhöhten und ständigen Betreuungsbedarf, wobei die Anzahl der Betreuungspersonen im Flüchtlingszentrum nicht höher sein dürfte. In Bezug auf die Parkplätze dürfte es sich mit der neuen Nutzung ähnlich verhalten. Den Aussenraum würden sowohl die Bewohner des Altersheims als auch jene des Flüchtlingszentrums nutzen, letztere wohl in der warmen Jahreszeit am Abend und vom Lärmpegel her (Sport, Spiel) grundsätzlich eher intensiver. In der ZöBA gelte die Lärmempfindlichkeitsstufe II; auf menschliches Verhalten zurückzuführende Immissionen seien gerade in dieser Zone nicht ungewöhnlich. Der Tagesbetrieb sei auf die Zeit zwischen 6.30 und 22.00 Uhr festgelegt. Unter der Woche müssten die Bewohner ab 22.00 Uhr und am Wochenende ab 24.00 Uhr im Haus sein. Betreuungspersonen seien stets anwesend, in der Nacht gebe es eine Nachtwache. Unter der Woche seien die betreuten Personen tagsüber mit Unterricht oder Praktika beschäftigt, sodass sich nicht durchgehend 59 Personen im Aussenraum aufhalten würden. In der Vereinbarung mit der TISG sei ferner festgehalten worden, dass die Nebewege über das Areal der Thurklinik nicht zur Verfügung stünden. Gemäss den Protokollen der Vernetzungsgruppe sei es bis anhin nur zu wenigen Vorfällen gekommen. Die Bedenken des Beschwerdegegners bezüglich Hygiene und Schutz vor Ansteckungen seien sodann aus baurechtlicher Sicht nicht relevant. Schliesslich sei davon auszugehen, dass die B 2024/197 9/14

bis heute unrenovierten Badezimmer wie auch die feuerschutzrechtlichen Installationen bei gleichbleibender Zimmerbelegung ausreichend seien. Bei einer Umnutzung des ehemaligen Alters- und Schwesternheims in ein Flüchtlingszentrum im Rahmen der bisher bewilligten Belegung mit 59 Personen sei nicht mit einer derart deutlichen Zunahme von Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen, dass die blosser Umnutzung bewilligungspflichtig werden würde. Vorliegend sei jedoch eine Belegung mit bis zu 116 Personen vorgesehen, so die Vorinstanz weiter, was einer erheblichen Kapazitätssteigerung von beinahe 100 Prozent gleichkomme, weshalb mehr als geringfügige Auswirkungen auf Raum und Umwelt nicht mehr ausgeschlossen werden könnten und eine Überprüfung im Rahmen eines Baubewilligungsverfahrens angezeigt sei. Dabei werde unter anderem auch zu prüfen sein, ob für eine doppelte Belegung der Einzelzimmer die brandschutzrechtlichen Voraussetzungen eingehalten, die Schutzraumkapazitäten ausreichend seien und ob die Erweiterung einen Mehrbedarf an Park- und Abstellplätzen voraussetze. 4.3. Wie die Vorinstanz zutreffend ausführt und der Beschwerdegegner nicht bestreitet, ist die Nutzung des Gebäudes Vers.-Nr. 2821 auf Grundstück Nr. 3874 als Unterkunft für Flüchtlinge in der ZöBA, die Gebiete für Bauen und Anlagen umfasst, die dem öffentlichen Interesse dienen, zonenkonform. Die Baubewilligungspflicht für die Nutzungsänderung hängt gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung folglich davon ab, ob die Auswirkungen auf die Umwelt intensiver als zuvor sind oder ob sie sich als ausgesprochen geringfügig erweisen. Die Erwägungen der Vorinstanz, wonach beim Betrieb eines Flüchtlingszentrums im

Vergleich zum vormaligen Betrieb eines Altersheims nicht mit einer deutlichen Zunahme der Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen sei (hinsichtlich Personalbedarf, Besucheraufkommen unter Berücksichtigung des Wegfalls des bisherigen Betriebs des «Kafi», Parkplatznutzung, Aufenthalt der Bewohner im Freien) und folglich keine Baubewilligungspflicht bestehe (act. 2, E. 5.3.3.4), bezogen sich auf die Umnutzung im Rahmen der im Jahr 1972 bewilligten Belegung mit 59 Personen. Mit der Umnutzung des vormaligen Altersheims mit maximal 59 Bewohnern in ein Flüchtlingsheim mit bis zu 116 jungen erwachsenen Bewohnern geht eine deutliche Kapazitätssteigerung um beinahe 100 Prozent einher. Entgegen der Ansicht des Beschwerdebeteiligten 1 war nicht zu klären, ab welcher Anzahl zusätzlicher Bewohner gegenüber der vormaligen Anzahl an Bewohnern des Altersheimes eine Bewilligungspflicht für die Umnutzung besteht, ist doch die Unterbringung von bis zu 116 Flüchtlingen vorgesehen. Die von der Vorinstanz im Entscheid BDE Nr. 82/2015 vom 7. Dezember 2015 E. 7 (act. 8/3.4) als markant und damit bewilligungspflichtig eingestufte Erhöhung der Bettenzahl um 50 Prozent ist B 2024/197 10/14

damit deutlich überschritten. Die heutige Bewohnergruppe der jungen Flüchtlinge unterscheidet sich zudem vom Alter, Aufenthaltswort und den Bedürfnissen her von jener der betagten Senioren, was ein anderes Betriebskonzept erfordert. Dass damit baurechtlich relevante Auswirkungen auf Raum, Umwelt und die Nachbarschaft verbunden sein können, die einer näheren Betrachtung im Baubewilligungsverfahren bedürfen, entspricht dem gewöhnlichen Lauf der Dinge, verursachen doch doppelt so viele beherbergte Menschen mehr Immissionen auf Raum und Umwelt, sei dies nun in Bezug auf den allenfalls lärmverursachenden Aufenthalt im Aussenraum (insbesondere auch abends und in der Nacht, was bei der Nutzung einer Bildungsinstitution wie Universität oder Schule tagsüber nicht der Fall ist), die Zu- und Wegfahrt der Betreuungspersonen und Angestellten samt Parkierungsmöglichkeiten (Frage der hinreichenden Erschliessung, wobei davon auszugehen ist, dass sowohl die Senioren wie auch die jungen Flüchtlinge gleichermassen über keine eigenen Fahrzeuge verfügen), etc. Ferner stellen sich auch wohnhygienische und feuerschutzrechtliche Fragen. In sämtlichen bis anhin vom Bundesgericht beurteilten Fällen mit Umnutzungen in Asylbewerberzentren gab es keine oder lediglich eine minimale Steigerung (um rund 10 Prozent von 90 auf 100 Bewohner) der Bewohnerzahl gegenüber der vormaligen Nutzung. Darauf wurde stets ausdrücklich hingewiesen, so auch im St. Galler Fall Landegg (BGer 1C_40/2010 vom 9. März 2010 E. 3). Hinzu kommt, dass das Gebäude mit der Flüchtlingsunterkunft (Vers.-Nr. 2821) mit dem Gebäude der Thurklinik (Vers.-Nr. 2167) zusammengebaut ist und die parkähnliche Umgebung nicht mittels Zäunen abgetrennt ist, was rein von der Anlage her zu mehr Berührungspunkten der Nutzer der jeweiligen Institutionen führt. Die erforderlichen Unterlagen zwecks Prüfung der Auswirkungen auf Raum und Umwelt, wie Betreuungs-, Betriebs-, Sicherheitskonzept und Hausordnung, sind sodann nicht aktenkundig; ebenso ist nicht ersichtlich, wie viel Personal beschäftigt wird. Bei den Akten befindet sich lediglich eine grösstenteils geschwärzte Vereinbarung zwischen der TISG und dem Eigentümer über das Flüchtlingszentrum mit Internatsbetrieb (act. 8/10). Demnach sind eine Nachtwache sowie eine Notfallnummer vorgesehen. An den Treffen der in Uzwil seit mehreren Jahren bestehenden Vernetzungsgruppe, die sich mit Sicherheitsthemen im öffentlichen Raum befasst, nimmt seit Januar 2023 auch der Leiter des Flüchtlingszentrums teil. Ferner ist in der Vereinbarung vorgesehen, dass es monatlich oder bei Bedarf einen Erfahrungsaustausch und eine transparente Kommunikation zwischen der Gemeinde und den Verantwortlichen des Flüchtlingszentrums gibt. Wichtige Probleme

werden sofort und ausserhalb des Sitzungsrhythmus diskutiert (act. 8/10). Bereits der Umstand, dass solche Regelungen im Vorfeld getroffen worden sind, zeigt, dass die zu erwartenden Immissionen von der Beschwerdeführerin selbst offensichtlich nicht als ausgesprochen geringfügig beurteilt wurden. Dass es nicht zu grösseren Problemen gekommen ist, stellt eine retrospektive Sichtweise dar und macht ein von Gesetzes wegen vorgängig durchzuführendes Bau- B 2024/197 11/14

bewilligungsverfahren nicht im Nachhinein obsolet. Die Nutzung als Flüchtlingsunterkunft dauert mittlerweile bereits mehr als zwei Jahre an. Der ursprüngliche Mietvertrag für ein- einhalb Jahre wurde um (mindestens) ein Jahr verlängert. Ein Ende ist derzeit nicht absehbar. Die ursprünglich von der Beschwerdeführerin geplante Umnutzung des Gebäudes in ein Schulhaus steht nicht mehr zur Debatte; die Beschwerdeführerin plant einen Neubau (vgl. Bericht im St. Galler Tagblatt vom 10. Mai 2023: "Marienfried wird doch kein Schulhaus, stattdessen ist ein Neubau geplant"). Von einer kurzfristigen vorübergehenden Nutzung kann daher nicht gesprochen werden. Im Übrigen gelten wie erwähnt auch für eine Zwischennutzung dieselben Voraussetzungen für das Baubewilligungsverfahren. 5. Zusammenfassend kann vor diesem Hintergrund ohne nähere Untersuchung in einem ordentlichen Baubewilligungsverfahren unter Vorlage sämtlicher relevanter Unterlagen und mit Einbezug der Öffentlichkeit und Nachbarschaft nicht von vornherein mit Sicherheit gesagt werden, die Zweckänderung von einem Alters- und Schwesternheim zu einem Flüchtlingsheim samt Verdoppelung der Belegung habe lediglich ausgesprochen geringfügige Auswirkungen auf Raum, Umwelt und Nachbarschaft. Die erfolgte Zweckänderung untersteht folglich der Baubewilligungspflicht nach Art. 22 RPG wie auch Art. 136 PBG, wie die Vorinstanz zutreffend festgestellt hat. Die Beschwerde ist somit abzuweisen. 6. 6.1. Vom unterliegenden Gemeinwesen, das in der vorliegenden Angelegenheit keine finanziellen Interessen verfolgt, werden keine amtlichen Kosten erhoben (Art. 95 Abs. 3 VRP). Der Beschwerdebeteiligte 1 hat zwar keinen Antrag gestellt, sich aber vernehmen lassen und im Wesentlichen der Sichtweise der Beschwerdeführerin angeschlossen. Indessen hat seine Eingabe vom 8. Juli 2025 weder für das Gericht noch für den Beschwerdegegner zu einem nennenswerten Mehraufwand geführt, sodass er nicht kostenpflichtig wird (vgl. BGer 2P.222/2002 vom 19. November 2004 E. 9; mit vielen Hinweisen zudem BGer 5A_87/2022 vom 2. November 2022 E. 4.4.1). 6.2. Die Beschwerdeführerin hat den obsiegenden Beschwerdegegner für das Beschwerdeverfahren ausseramtlich zu entschädigen (Art. 98 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 98bis VRP). Im Verfahren vor Verwaltungsgericht wird das Honorar pauschal auf CHF 1'500 bis CHF 15'000 bemessen (vgl. Art. 22 Abs. 1 lit. b der Honorarordnung, sGS 963.5, HonO). Die Pauschalentschädigung ist nach den in Art. 19 HonO genannten Kriterien – Art und Umfang der notwendigen Bemühungen, Schwierigkeit des Falles und wirtschaftliche Ver- B 2024/197 12/14

hältnisse der Beteiligten – festzulegen. Der Beschwerdegegner macht ohne nähere Begründung eine pauschale Entschädigung von CHF 4'500 zuzüglich pauschaler Barauslagen von CHF 180 und Mehrwertsteuer von CHF 379.10 geltend (act. 14, S. 4), was angesichts der knapp vier Seiten umfassenden Eingabe im Beschwerdeverfahren sowie des auf die Frage der Baubewilligungspflicht eingeschränkten Prozessthemas eindeutig zu hoch ist. Angemessen erscheint vorliegend eine Entschädigung von pauschal CHF 2'000 zuzüglich CHF 80 Barauslagen (vier Prozent von CHF 2'000) und beantragter Mehrwertsteuer (Art. 28bis und Art. 29 HonO). B 2024/197 13/14

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht auf dem Zirkulationsweg zu Recht: 1. Die Beschwerde wird abgewiesen. 2. Es werden keine amtlichen Kosten erhoben. 3. Die Beschwerdeführerin entschädigt den Beschwerdegegner ausseramtlich mit CHF 2'080 zuzüglich Mehrwertsteuer. B 2024/197 14/14

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