



Fall-Nr.: B 2004/22
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 02.12.2004
Entscheiddatum: 02.12.2004

Entscheid Verwaltungsgericht, 02.12.2004

Baurecht, Art. 78 Abs. 2 lit. d und Art. 87 BauG (sGS 731.1), Art. 100 Abs. 1 StrG (sGS 732.1), Art. 37 Abs. 2 SVG (SR 741.01). Parkfelder, welche die Mindesttiefe nach den Normen des Schweizerischen Verbandes der Strassen- und Verkehrsfachleute unterschreiten, sind unter bestimmten Voraussetzungen mit zweckdienlichen Nebenbestimmungen bewilligungsfähig (Verwaltungsgericht, B 2004/22).

Anwesend: Präsident Dr. U. Cavelti; Verwaltungsrichter Dr. E. Oesch-Frischkopf, lic. iur. A. Linder, Dr. B. Heer, lic. iur. A. Rufener; Gerichtsschreiberin lic. iur. R. Haltinner-Schillig

In Sachen

M. E.,

Beschwerdeführer,

vertreten durch Rechtsanwalt X.

gegen

Baudepartement des Kantons St. Gallen, Lämmlisbrunnenstrasse 54, 9001 St. Gallen,

Vorinstanz,

und



St.Galler Gerichte

Politische Gemeinde St. Gallen, vertreten durch die Bau- polizeikommission, Neugasse 3, 9004 St. Gallen,

Beschwerdegegnerin,

betreffend

Baubewilligung und Wiederherstellung

hat das Verwaltungsgericht festgestellt:

A./ M.E., M., ist Eigentümer der Parzelle Grundbuch St.Fiden Nr. 0000, R-strasse 9, St. Gallen. Das Grundstück ist mit einem Mehrfamilienhaus überbaut, welches eine geschlossene Häuserzeile längs der R-strasse im Osten abschliesst. Nach dem Zonenplan der Stadt St. Gallen vom 1. November 1980/6. bzw. 15. November 2001/9. August 2002 liegt das Grundstück in der Wohn-Gewerbe-Zone, Bauklasse 4. Es befindet sich überdies - mit Ausnahme des Vorlandes gegen die R-strasse - im Geltungsbereich des Gestaltungsplans L./S. mit besonderen Vorschriften vom 20. Januar 1995.

Am 27. Januar 2003 stellte die Baupolizei St. Gallen fest, dass die Grünflächen auf dem Vorland gegen die R-strasse auf beiden Seiten des Hauseingangs entfernt und mit Verbundsteinen belegt worden waren. Sodann war die Umfassungsmauer längs der R-strasse abgebrochen worden. M.E. begründete dieses Vorgehen damit, er beabsichtige, den neu gestalteten Vorplatz als Autoabstellfläche für sieben Fahrzeuge zu nutzen. Am 28. Januar 2003 erliess die Baupolizei ein Benützungsverbot für die Autoabstellfläche und forderte den Grundeigentümer auf, bis spätestens 7. Februar 2003 ein Baugesuch einzureichen.

Am 10. Februar 2003 reichte M.E. ein Baugesuch (Nr. 41'424) für die Schaffung von sieben Autoabstellplätzen im südöstlichen Vorland der Liegenschaft R-strasse 9 ein. Danach soll auf der Ostseite zudem eine Sockelmauer abgebrochen und je ein Containerabstellplatz sowie ein Abstellplatz für Fahrräder geschaffen werden. Das Baugesuch lag in der Zeit vom 13. bis 26. Februar 2003 öffentlich auf; es gingen keine Einsprachen ein.



St.Galler Gerichte

Am 7. März 2003 wies die Baupolizeikommission St. Gallen das Baugesuch ab (Ziff. 1). Sodann ordnete sie an, binnen 30 Tagen seit Rechtskraft dieser Verfügung sei ein Korrekturgesuch einzureichen, welches die vollständige Entfernung der Verbundsteine, die Wiederherstellung der Umfassungsmauer mit Gartenzaun entlang der R-strasse sowie die ansprechende Begrünung der Vorlandflächen gemäss dem ursprünglichen Zustand aufzeige. In der Folge seien die Rückbaumassnahmen binnen 30 Tagen seit rechtskräftiger Bewilligung des Korrekturgesuchs auszuführen (Ziff. 2). Für den Fall der Nichtbefolgung von Ziff. 2 wurde die Ersatzvornahme angedroht (Ziff. 3) und eine Strafanzeige gemäss Art. 292 des Strafgesetzbuches (SR 311.0) vorbehalten (Ziff. 4). Die Baupolizeikommission begründete diesen Entscheid im wesentlichen damit, die Senkrechtparkfelder seien nur rund 4 m tief und würden somit die nach den Normen der Vereinigung Schweizerischer Strassenfachleute (VSS-Norm Nr. 640 291) erforderliche Mindestdiefe von 5 m um rund 1 m unterschreiten. Sodann könne die Autoabstellfläche aus gestalterischen Gründen nicht bewilligt werden. Des weiteren würde die Bewilligung gegen die Planungsidee des Gestaltungsplans verstossen.

Am 31. März 2003 erhob M.E. gegen den Beschluss der Baupolizeikommission vom 7. März 2003 Rekurs beim Baudepartement. Er beantragte, der Entscheid sei aufzuheben und die Baubewilligung sei zu erteilen. Am 16. Januar 2004 hiess das Baudepartement den Rekurs teilweise gut, im übrigen wurde er abgewiesen. Der Entscheid wurde im wesentlichen damit begründet, die Baupolizeikommission habe es aus Gründen der Verkehrssicherheit zu Recht abgelehnt, die Parkplätze zu bewilligen. Deshalb falle auch eine Bewilligung entsprechend des im Rahmen des Rekursverfahrens eingereichten Plans mit sechs Autoabstellplätzen und Grünflächen ausser Betracht. Sodann sei nicht zu beanstanden, dass dem Baugesuch für die Schaffung von sieben Autoabstellplätzen, welches die vollständige Beseitigung der Grünfläche im südöstlichen Vorland der Liegenschaft R-strasse 9 vorsehe, aus gestalterischen Gründen nicht entsprochen worden sei. Art. 75bis Abs. 1 des Baugesetzes (sGS 731.1, abgekürzt BauG) stehe indessen für sich allein der Schaffung von Autoabstellplätzen am fraglichen Standort nicht entgegen. Der Rekurs sei aber insofern begründet, als sich die Baupolizeikommission darauf berufe, die Bewilligung der Autoabstellplätze verstosse gegen die Planungsidee des Gestaltungsplans L./S.. Sodann liege keine offensichtliche Härte im Sinn von Art. 77 Abs. 1 lit. a BauG vor. Weil die angeordnete Wiederherstellung über das Zulässige hinausgehe, werde Ziff. 2 des angefochtenen



Beschlusses sodann wie folgt geändert: "Binnen 30 Tagen seit Rechtskraft dieser Verfügung ist der Baupolizei ein Korrekturgesuch einzureichen, welches im Bereich des südöstlichen Vorlandes eine Umgebungsgestaltung mit zwei bis drei Sträuchern oder hochstämmigen Bäumen mit den entsprechenden Rabatten aufzeigt. Ueberdies hat das Korrekturgesuch bauliche (z.B. Mäuerchen, Stellriemen, Poller) oder gartengestalterische Massnahmen (Rabatten) aufzuzeigen, welche ein unbewilligtes Parkieren von Motorfahrzeugen beidseits des Hauseingangs wirksam verhindern. Die Rückbaumassnahmen sind in der Folge binnen 30 Tagen seit rechtskräftiger Bewilligung des Korrektur-gesuches auszuführen."

B./ Am 3. Februar 2004 erhob M.E. gegen den Entscheid des Baudepartements vom 16. Januar 2004 Beschwerde beim Verwaltungsgericht. Am 23. Februar 2004, innert erstreckter Frist, stellte er die Rechtsbegehren, der Entscheid sei aufzuheben, soweit der Rekurs damit abgewiesen werde (Ziff. 1). Dem Baugesuch sei im Umfang von sechs Abstellplätzen mit den Auflagen zu entsprechen, dass auf diesen nur Kleinwagen mit einer Länge von höchstens 4 m abgestellt werden und keine Fahrzeugteile in das Trottoir hinein ragen dürfen und dass die Begrünung gemäss Plan vom 1. Juli 2003 realisiert werde (Ziff. 2). Eventuell sei die Streitsache zu neuer Entscheidung an die Vorinstanz zurückzuweisen (Ziff. 3), unter Kosten- und Entschädigungsfolge.

Am 15. März 2004 beantragte das Baudepartement, die Beschwerde sei abzuweisen. Auch die Baupolizeikommission hielt am 30. März 2004 dafür, der Beschwerde sei keine Folge zu geben.

Das Verwaltungsgericht hat vor seinem Entscheid einen Augenschein durchgeführt. Die Verfahrensbeteiligten wurden dazu eingeladen und erhielten Gelegenheit zur Stellungnahme.

Anlässlich des Augenscheins gab der Architekt von M.E. zu Protokoll, die Vereinigung Schweizerischer Strassenfachleute (VSS) werde bezüglich Parkfeldern für Kleinwagen neue Richtlinien erlassen, die ab 1. Januar 2005 anwendbar seien. In der Folge wurde das Verfahren ausgesetzt. Am 2. Dezember 2004 teilte der Präsident der Expertenkommission, welche Richtlinien ausarbeitet, schliesslich mit, die



Expertenkommission habe einen bereinigten Entwurf der SN 640 284 in die Vernehmlassung geschickt.

Darüber wird in Erwägung gezogen:

1./ Die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist gegeben (Art. 59bis Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, abgekürzt VRP). M.E. ist zur Beschwerde legitimiert (Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Die Beschwerdeeingaben vom 3. Februar und 23. Februar 2004 entsprechen zeitlich, formal und inhaltlich den gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP).

Auf die Beschwerde ist einzutreten.

2./ Die Vorinstanz macht geltend, der Beschwerdeführer beantrage einerseits die Aufhebung des angefochtenen Entscheids, beantrage andererseits aber, das Baugesuch sei im Umfang von sechs Autoabstellplätzen mit Begrünung zu bewilligen. Streitgegenstand des Rekursverfahrens sei indessen die Abweisung des Baugesuchs für sieben Autoabstellplätze ohne Begrünung gewesen. Der Beschwerdeführer habe im Rahmen des Rekursverfahrens zwar einen Plan eingereicht, der sechs Autoabstellplätze mit Bepflanzung vorsehe, und sich bereit erklärt, das Baugesuch entsprechend diesem Plan abzuändern. Er habe indessen darauf verzichtet, das Rechtsbegehren anzupassen, wonach der angefochtene Beschluss der Baupolizeikommission aufzuheben und die nachgesuchte Bewilligung für sieben Autoabstellplätze zu erteilen sei. Weil zudem im Beschwerdeverfahren nicht einmal geltend gemacht werde, das ursprüngliche Baugesuch hätte bewilligt werden müssen, sei die Beschwerde mindestens insofern abzuweisen, als dieses Begehren mit dem angefochtenen Entscheid abgewiesen worden sei.

Streitgegenstand im Anfechtungsverfahren ist das durch Verfügung geregelte Rechtsverhältnis, allerdings nur insoweit, als es noch umstritten ist (Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, 2. Aufl., St. Gallen 2003, Rz. 478 mit Hinweis auf F. Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Aufl., Bern 1983, S. 44 und 46). Im Rekursverfahren ist eine Aenderung des Rechtsbegehrens sodann jederzeit



möglich, soweit es reduziert oder fallen gelassen wird. Auch ist eine Aenderung des tatsächlichen Fundaments zulässig (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 640 mit Hinweis). Weiter ist der Inhalt eines Antrags - soweit er sich nicht von selbst versteht - durch Auslegung zu ermitteln. Hierbei ist neben dem Wortlaut auch die Begründung als Auslegungshilfe heranzuziehen. Schliesslich soll die Auslegung des Antrags nach Treu und Glauben erfolgen (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 916).

Zutreffend ist, dass der Beschwerdeführer im Rekursverfahren den Antrag gestellt hat, der erstinstanzliche Entscheid sei aufzuheben und die nachgesuchte Bewilligung sei zu erteilen. Am 5. August 2003 hat er der Vorinstanz indessen einen Plan vom 1. Juli 2003 eingereicht, der sechs Autoabstellplätze mit Grünflächen vorsieht, und er hat sich bereit erklärt, das Baugesuch entsprechend diesem Plan abzuändern bzw. zu reduzieren.

Die Vorinstanz hat den Rekurs im wesentlichen mit der Begründung abgewiesen, die Baupolizeikommission habe es aus Gründen der Verkehrssicherheit zu Recht abgelehnt, die Parkplätze zu bewilligen. Wie noch zu zeigen sein wird, kann die Verkehrssicherheit indessen gewährleistet werden (vgl. Ziff. 3 hienach), weshalb die Beschwerde teilweise zu schützen und der angefochtene Entscheid und derjenige der Baupolizeikommission vom 7. März 2003 aufzuheben sind. Der Beschwerdeführer wird der Baupolizeikommission deshalb ein Korrektorgesuch für sechs Autoabstellplätze mit Grünflächen einzureichen haben.

3./ Der Beschwerdeführer hält dafür, entgegen der Annahme der Vorinstanz sei die Verkehrssicherheit gewährleistet, wenn er auf dem Vorland seiner Liegenschaft sechs Parkplätze für kurze Personenwagen erstelle und die Bewilligung mit den von ihm beantragten Auflagen erteilt werde.

a) Nach Art. 78 Abs. 2 lit. d BauG sind Abstellflächen für Motorfahrzeuge bewilligungspflichtig. Diese Massnahme dient insbesondere der Durchsetzung des in Art. 75bis BauG festgelegten Schutzes der Grünflächen (vgl. ABI 1980, S. 1418). Die Baubewilligung ist nach Art. 87 Abs. 1 BauG zu erteilen, wenn keine im öffentlichen Recht begründeten Hindernisse vorliegen. Der Bewilligungszwang ist somit lediglich eine formelle Baubeschränkung. Sind die gesetzlichen Voraussetzungen und Bedingungen erfüllt, besteht ein Anspruch auf Erteilung der Baubewilligung (vgl. dazu



P. Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 4. Aufl., Bern 2002, S. 307 mit Hinweisen).

Nach Art. 87 Abs. 2 BauG kann die Baubewilligung mit einschränkenden Bedingungen und Auflagen verbunden werden. Nebenbestimmungen ermöglichen, die durch eine Verfügung begründeten verwaltungsrechtlichen Rechte und Pflichten entsprechend den konkreten Umständen auszugestalten. Sie spielen bei der Erteilung von Bewilligungen eine grosse Rolle. Nebenbestimmungen sind gerechtfertigt, falls die Bewilligung verweigert werden müsste, wenn sie ohne Auflagen oder Bedingungen erlassen würde. Auf diese Weise dient die Verbindung einer Verfügung mit einer Nebenbestimmung dem Verhältnismässigkeitsprinzip (vgl. Häfelin/Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl., Zürich, Basel, Genf 2002, Rz. 902 und B. Heer, St. Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, Rz. 869 mit Hinweis auf ein Urteil des Bundesgerichts vom 15. August 1995 in ZBI 1996, S. 321 ff.). Nebenbestimmungen bedürfen einer gesetzlichen Grundlage. Sie brauchen jedoch nicht ausdrücklich in einem Rechtssatz vorgesehen zu sein; wo eine solche ausdrückliche gesetzliche Grundlage fehlt, kann die Zulässigkeit der Nebenbestimmung aus dem mit dem Gesetz verfolgten Zweck, aus einem mit der Hauptanordnung zusammenhängenden öffentlichen Interesse hervorgehen (vgl. Häfelin/Müller, a.a.O., Rz. 918). Von unverbindlichen Empfehlungen unterscheiden sich Auflagen dadurch, dass ihre Einhaltung erzwungen werden kann; bei in Zusammenhang mit Bewilligungen gemachten Auflagen bedeutet dies, dass Erstere bei Nichteinhaltung der Letzteren entzogen werden dürfen (Kölz/Bosshart/Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. Aufl., Zürich 1999, Rz. 41 zu § 19).

b) Nach Art. 100 Abs. 1 des Strassengesetzes (sGS 732.1, abgekürzt StrG) dürfen der Bestand von Strassen und die Sicherheit ihrer Benützer nicht beeinträchtigt werden. Diese Vorschrift umschreibt die allgemeine Pflicht zur Unterlassung von Beeinträchtigungen vornehmlich ab anstossenden Grundstücken. Dem Anstösser sind konkrete Rücksichts- und Unterlassungspflichten überbunden, die über zivilrechtliche nachbarliche Bindungen hinausgehen (vgl. D. Gmür, in: G. Germann [Hrsg.], Kurzkommentar zum st. gallischen Strassengesetz vom 12. Juni 1988, Neue Reihe, Band 31, St. Gallen 1989, N 3 zu Art. 100 StrG mit Hinweis auf E. Zimmerlin, Baugesetz



des Kantons Aargau, 2. Aufl., Aarau 1985, S. 171 N 1). Als mögliche Ursachen für Beeinträchtigungen fallen neben Hauptbauten, Zufahrten und Zugängen zu Strassen auch Parkplätze in Betracht (vgl. Gmür, a.a.O., N 6 zu Art. 100 StrG). Nach Art. 37 Abs. 2 des Strassenverkehrsgesetzes (SR 741.01, abgekürzt SVG) dürfen Fahrzeuge dort nicht anhalten oder aufgestellt werden, wo sie den Verkehr behindern oder gefährden könnten. Wo möglich sind sie auf Parkplätzen aufzustellen. Der Terminus "aufstellen" im Sinn von Art. 37 Abs. 2 SVG bedeutet parkieren (vgl. R. Schaffhauser, Grundriss des schweizerischen Strassenverkehrsrechts, 2. Aufl., Bern 2002, Rz. 807). Auch ist das Trottoir, unter Vorbehalt von Ausnahmen, die der Bundesrat vorsehen kann, den Fussgängern vorbehalten (Art. 43 Abs. 2 SVG). Sodann statuiert Art.79 Abs. 1 der Signalisationsverordnung (SR 741.21, abgekürzt SSV) Parkbeschränkungen. Wo Parkfelder gekennzeichnet sind, dürfen Fahrzeuge nur innerhalb dieser Felder parkiert werden, und Parkfelder dürfen nur von den Fahrzeugen benützt werden, für die sie grössenmässig bestimmt sind.

Nach der VSS-Norm Nr. 640.291 müssen Senkrechtparkfelder eine Mindesttiefe von 5 m aufweisen. Bei den VSS-Normen handelt es sich nicht um Rechtssätze, sondern um Richtlinien, die allerdings ein anerkanntes Hilfsmittel bei der Abklärung der Frage bilden, ob eine Anlage den Anforderungen der Verkehrssicherheit genügt (GVP 1990 Nr. 99). Ihre Anwendung im Einzelfall muss indessen dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit standhalten, weshalb sie einem Entscheid nicht ungeachtet der konkreten Verhältnisse zugrunde gelegt werden dürfen (vgl. ZBI 80/1979, S. 223 f. und BGE 94 I 141 mit Hinweisen).

c) Anlässlich seines Augenscheins konnte das Verwaltungsgericht feststellen, dass die R-strasse eine verhältnismässig breite Strasse ist, die ohne weiteres auch im Gegenverkehr befahren werden könnte. Sie ist indessen in ihrem westlichen Teilstück bis zur Liegenschaft des Beschwerdeführers als Einbahnstrasse (zulässige Fahrrichtung von West nach Ost) signalisiert und liegt innerhalb einer "Tempo-30-Zone". Vor der Liegenschaft R-strasse 9 sind auf der Strasse zwei einzelne Parkfelder als "Blaue Zone" markiert. Das Trottoir ist rund 2 m tief. Auf dem Vorland der Liegenschaften R-strasse 1, 3, 5 und 7 befinden sich Autoabstellflächen für fünf, acht, sieben und zehn Fahrzeuge. Es sind jeweils Senkrechtparkfelder markiert, die rund 4 m



tief sind. Die Autoabstellplätze sind grösstenteils belegt und die Motorfahrzeuge ragen teilweise bis zu rund 50 cm in das Trottoir hinein.

d) Unbestritten ist, dass die Parkfelder, die der Beschwerdeführer erstellen will, nur rund 4 m tief sind und somit die Mindesttiefe, wie sie die VSS-Norm Nr. 640 291 vorsieht, um rund einen Meter unterschreiten. Der Beschwerdeführer beantragt denn auch, die Abstellplätze seien mit der Auflage zu bewilligen, dass nur Kleinwagen mit einer Länge von höchstens 4 m Metern abgestellt und keine Fahrzeugteile in das Trottoir hinein ragen dürfen. Fest steht weiter, dass die Parkplätze auf den benachbarten Liegenschaften, die ebenfalls nur rund 4 m tief sind, in den Jahren 1973/74 mit der Auflage bewilligt wurden, dass nur Kleinwagen abgestellt werden und keine Fahrzeugteile in das Trottoir hinein ragen dürfen. Aktenkundig ist sodann, dass die Beschwerdegegnerin, vorab auf Restflächen, spezielle Parkplätze für Kleinfahrzeuge bewilligt, welche eine Tiefe von rund 3 m aufweisen und im Sinn von Art. 48 Abs. 11 SSV signalisiert werden müssen. Nach dieser Vorschrift wird das zutreffende Symbol auf dem entsprechenden Signal im blauen Feld oder auf einer Zusatztafel angebracht, wenn eine Parkierungsfläche nur für bestimmte Fahrzeugarten dient. Nicht in Frage gestellt wird des weiteren, dass die VSS-Normen die Tiefe dieser Parkfelder nicht umschreiben und dass sie auf Empfehlung der Kleinfahrzeughersteller auf 3 m festgelegt worden ist.

e) Nach Ansicht der Vorinstanz hat die Beschwerdegegnerin eine sachlich gerechtfertigte Praxisänderung vorgenommen, weil es sich gezeigt habe, dass die Auflage, wonach nur Kleinwagen abgestellt und keine Fahrzeugteile in das Trottoir hinein ragen dürfen, auf den Parkplätzen der benachbarten Liegenschaften an der R-strasse kaum eingehalten werde und ihre Durchsetzung schwierig sei. Sie begründet dies damit, anlässlich des Augenscheins habe sich gezeigt, dass das Trottoir im Bereich der angrenzenden Liegenschaften teilweise bis zur Hälfte durch überragende Fahrzeugteile beansprucht worden sei. Somit bestehe ein polizeiwidriger Zustand. Dies gelte unabhängig davon, ob es den Fussgängern trotzdem möglich sei, auf dem Trottoir zu gehen und ungeachtet dessen, dass das Verkehrsaufkommen auf der R-strasse gering und diese mit Tempo 30 und überdies bis zur Liegenschaft R-strasse 9 als Einbahnstrasse signalisiert sei. Es gehe um die Verkehrssicherheit, vornehmlich um den Schutz der Fussgänger, die sich gegen eine Beschneidung des ihnen zur



Verfügung stehenden Verkehrsraums selber kaum zur Wehr setzen könnten. Sodann habe der Vertreter der Beschwerdegegnerin anlässlich des Augenscheins erklärt, nach Rechtskraft des vorliegenden Entscheids werde gegen die widerrechtliche Beanspruchung des Trottoirs durch auf den Nachbarliegenschaften parkierte Fahrzeuge vorgegangen. Es sei deshalb recht- und verhältnismässig, wenn die Beschwerdegegnerin den VSS-Normen offenkundig und erheblich widersprechende Parkplätze im Bereich von öffentlichen Strassen und Wegen nicht mehr bewillige, jedenfalls soweit ausschliesslich oder grossmehrheitlich solche Parkplätze geschaffen werden sollen.

Der Beschwerdeführer stellt nicht in Abrede, dass die Fahrzeuge auf den Nachbarliegenschaften zum Teil in den Bereich des Trottoirs hinein ragen. Er bestreitet indessen, dass eine Auflage, wonach nur Kleinwagen abgestellt werden dürfen, unter den gegebenen Umständen nur schwer durchsetzbar ist und dass ihr ohne regelmässige polizeiliche Kontrollen und Interventionen keine Nachachtung verschafft werden kann. Er gedenke, die Autoabstellplätze zu vermieten, und er sei bereit, der Beschwerdegegnerin die Namen der Mieter bekannt zu geben.

aa) Es ist den Behörden unbenommen, eine bisher geübte Praxis zu ändern, wenn sie zur Einsicht gelangen, dass eine andere Rechtsanwendung oder Ermessensbetätigung dem Sinn des Gesetzes oder veränderten Verhältnissen besser entspricht. Eine solche Praxisänderung muss sich jedoch auf ernsthafte sachliche Gründe stützen können, die umso gewichtiger sein müssen, je länger die als nicht mehr richtig erkannte bisherige Praxis befolgt wurde (vgl. BGE 127 I 52 mit Hinweisen und Häfelin/Müller, a.a.O., Rz. 509 ff.).

bb) Die Tatsache, dass ein Objekt nicht entsprechend den mit der Baubewilligung verbundenen Nebenbestimmungen genutzt wird, stellt für sich allein keinen Grund dar, keine derartigen Objekte mehr zu bewilligen. Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit gebietet, zu prüfen, ob mit einer anderen Ausgestaltung der Nebenbestimmungen dazu beigetragen werden kann, die Gefahr eines polizeiwidrigen Zustands zu verhindern oder doch erheblich zu mindern. Zu unterscheiden ist in diesem Zusammenhang zwischen öffentlich zugänglichen Parkplätzen und solchen, die nur einem beschränkten Personenkreis zur Verfügung stehen. Bei letzteren ist eine rechtswidrige Nutzung



weniger zu befürchten, bzw. eine rechtmässige Nutzung kann, falls erforderlich, besser durchgesetzt werden. Um zu verhindern, dass die Nutzung von weniger als 5 m tiefen Autoabstellplätzen die Verkehrssicherheit gefährdet, kann die Baubewilligung deshalb mit den Auflagen erteilt werden, dass die Parkfelder nicht öffentlich zugänglich gemacht werden dürfen, bzw. dass sie je mit einer Absperrvorrichtung zu versehen sind oder aber, dass die entsprechende Signalisierung nach Art. 48 Abs. 11 SSV anzubringen ist. Sodann kann der Bewilligungsnehmer verpflichtet werden, die Parkplätze nur dann zur Nutzung freizugeben, wenn vertraglich festgehalten wird, dass ausschliesslich Kleinwagen von weniger als 4 m Länge gestattet sind. Weiter ist es möglich, die Baubewilligung mit der Auflage zu versehen, dass der Beschwerdegegnerin die Namen derjenigen Personen zur Kenntnis zu bringen sind, denen die Nutzung der Parkfelder vertraglich überlassen wird. Im Gegensatz zur Auffassung der Vorinstanz sind derartige Auflagen, die zum Teil auch in den Schreiben der Baupolizei vom 24. Juli 2003 an die Eigentümer der Liegenschaften R-strasse 3, 5 und 7 (nicht aber R-strasse 1) zwecks Durchsetzung der Auflagen angeführt werden, sachgerecht und geeignet, in ausreichendem Mass sicherzustellen, dass nur Kleinwagen abgestellt werden und keine Fahrzeugteile in das Trottoir hinein ragen. Dadurch kann einerseits verhindert werden, dass Unbefugte zu lange Fahrzeuge abstellen, andererseits kann davon ausgegangen werden, dass niemand mit einem Fahrzeug von über 4 m Länge einen Parkplatz mietet, wenn er weiss, dass dort sowohl aufgrund des privatrechtlichen Rechtsverhältnisses als auch nach öffentlichem Recht nur Kleinwagen abgestellt werden dürfen. Andernfalls begeht er eine Vertragsverletzung und muss zudem damit rechnen, immer wieder mit Strafverfahren konfrontiert zu werden. Zu berücksichtigen ist in diesem Zusammenhang sodann, dass auf der Liste der Autos mit weniger als 4 m Länge, die der Beschwerdeführer im Rahmen des Rekursverfahrens eingereicht hat, nicht weniger als 50 Wagenmodelle verschiedener Anbieter aufgeführt sind und dass damit zu rechnen ist, dass das Angebot an Kleinwagen noch zunimmt.

cc) Entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers setzt die langfristige Einhaltung zweckdienlicher Nebenbestimmungen indessen polizeiliche Kontrollen voraus und es ist ihnen, falls erforderlich, durch die Einleitung straf- und verwaltungsrechtlicher Verfahren zwangsweise Nachachtung zu verschaffen, in letzter Konsequenz mit dem Widerruf der Baubewilligung. Die Vorinstanz beruft sich in diesem Zusammenhang



sinngemäss auf einen Vollzugsnotstand der Beschwerdegegnerin. Sie hält dafür, die rechtswidrige Nutzung der Parkplätze auf den Nachbargrundstücken zeige, dass der Einhaltung von Auflagen schwer Nachachtung verschafft werden könne. Der Umstand, dass den Behörden durch eine Nebenbestimmung ein gewisser Kontrollaufwand erwächst, rechtfertigt es unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismässigkeit indessen nicht, vergleichbare Baugesuche grundsätzlich abzulehnen. Entgegen der Annahme der Vorinstanz kann jedenfalls nicht von unzumutbaren Vollzugsschwierigkeiten gesprochen werden, wenn fehlbare Benutzer eines Autoabstellplatzes von der Polizei verzeigt werden müssen. Auch der Umstand, dass Parkfelder für Kleinfahrzeuge auf dem Parkplatz eines Einkaufszentrums - so an der Bachstrasse gegenüber dem Einkaufszentrum St. Fiden - möglicherweise weniger häufig mit grösseren Fahrzeugen belegt werden, als solche von rund 4 m Tiefe, stellt für sich allein keinen Grund dar, von einem Vollzugsnotstand zu sprechen. Diese Gefahr ist weitgehend gebannt, wenn die Baubewilligung, wie dargelegt, mit zweckdienlichen Auflagen erteilt wird. Den Akten kann sodann nicht entnommen werden, ob und wenn ja welche Vorkehrungen von Seiten der Beschwerdegegnerin im Lauf der Jahre getroffen worden sind, um den Auflagen bezüglich der Nutzung der Parkplätze auf den Liegenschaften, die an diejenige des Beschwerdeführers grenzen, Nachachtung zu verschaffen. Aus dem angefochtenen Entscheid und dem Augenscheinprotokoll vom 13. Juni 2003 geht lediglich hervor, die Baupolizei habe den Auftrag erhalten, die widerrechtliche Beanspruchung der Autoabstellflächen zu unterbinden. Es wird indessen darauf hingewiesen, sie werde zu berücksichtigen haben, dass für die 1973/74 bewilligten Parkplätze die Bestandesgarantie gelte, allerdings mit der Auflage, dort nur Kleinwagen zu parkieren. Aus der Stellungnahme der Beschwerdegegnerin vom 30. März 2004 ergibt sich weiter, dass die Baupolizei mit Schreiben vom 24. Juli 2003 an die Eigentümer der Liegenschaften R-strasse 3, 5 und 7 (nicht aber R-strasse 1) gelangt ist, um ihnen die verfügbaren Auflagen in Erinnerung zu rufen. Auch hat sie am 26. August 2003 die Stadtpolizei um Mithilfe gebeten, den Auflagen durch vermehrte Kontrollen Nachachtung zu verschaffen und dadurch, dass fehlbare Fahrzeuglenker gebüsst werden. Weiter kann der Stellungnahme entnommen werden, dass rechtliche Abklärungen im Gang sind, ob ein Widerruf der Baubewilligungen, die vor über dreissig Jahren erteilt worden sind, denkbar ist. Abgesehen davon, dass das Ergebnis polizeilicher Kontrollen, die seit August 2003 durchgeführt worden sind, nicht bekannt



ist, macht die Beschwerdegegnerin in ihrer Stellungnahme vom 30. März 2004 indessen keine Angaben darüber, ob und wenn ja auf welche Weise im Lauf der Jahre von seiten der Behörden (erfolglos) versucht worden ist, die vor über dreissig Jahren verfügbaren Auflagen durchzusetzen, soweit sie nicht beachtet werden. Demzufolge fehlt es am Nachweis, dass ein eigentlicher Vollzugsnotstand besteht, der eine Praxisänderung bzw. die Verweigerung der Baubewilligung zu rechtfertigen vermöchte. Vielmehr ist davon auszugehen, dass die Nutzung der Parkplätze auf den Nachbargrundstücken, soweit sie den Baubewilligungen nicht entspricht, von Seiten der Behörden während Jahren hingenommen worden ist. An dieser Beurteilung vermag nichts zu ändern, dass entsprechend der Annahme der Vorinstanz denkbar ist, dass die Auflage anfänglich durchwegs respektiert wurde und dass es vor dem 1. Mai 1989, bevor die heutige Fassung von Art. 41 der Verkehrsregelverordnung (SR 741.11) in Vollzug trat (ABI 1989/416), gestattet war, Fahrzeuge zum Halten oder Parkieren ausnahmsweise ganz oder teilweise auf dem Trottoir abzustellen. Ebenso wenig fällt ins Gewicht, dass die Vollzugsorgane nach Ansicht der Vorinstanz im Zusammenhang mit der strafrechtlichen Ahndung der Inanspruchnahme eines Trottoirs durch überragende Fahrzeugteile vor rechtliche Probleme gestellt sind.

4./ Zusammenfassend ergibt sich, dass die Beschwerde begründet ist, soweit geltend gemacht wird, es stelle eine Rechtsverletzung dar, dem Baugesuch aus strassenverkehrsrechtlichen Gründen nicht zu entsprechen. Demnach sind der Rekursentscheid vom 16. Januar 2004 und der Beschluss der Baupolizeikommission vom 7. März 2003 aufzuheben und die Angelegenheit ist an die Beschwerdegegnerin zurückzuweisen. Diese wird aufgrund des einzureichenden Korrekturgesuchs und im Sinn der Erwägungen darüber zu befinden haben, mit welchen Auflagen die Baubewilligung zu erteilen ist.

a) Bei diesem Ausgang des Verfahrens obsiegt der Beschwerdeführer zu drei Vierteln. Entsprechend sind ihm die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens zu einem Viertel aufzuerlegen und der Beschwerdegegnerin zu drei Vierteln (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidegebühr von Fr. 4'000.-- ist angemessen (Ziff. 382 des Gerichtskostentarifs, sGS 941.12). Demzufolge hat der Beschwerdeführer, unter Verrechnung des Kostenvorschusses von Fr. 2'500.--, Fr. 1'000.-- zu bezahlen. Der



Rest von Fr. 1'500.-- wird ihm zurückerstattet. Auf die Erhebung der Kosten von Fr. 3'000.-- bei der Beschwerdegegnerin wird verzichtet (Art. 95 Abs. 3 VRP).

Was die Kosten des Rekursverfahrens von Fr. 2'500.-- anbetrifft, hat der Beschwerdeführer sodann einen Viertel, somit Fr. 625.-- zu tragen, während der Beschwerdegegnerin drei Viertel, somit Fr. 1'875.-- auferlegt werden. Auf die Erhebung der Kosten bei der Beschwerdegegnerin ist zu verzichten.

b) Der Beschwerdegegner hat Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung (Art. 98 Abs. 1 und 2 und Art. 98bis VRP). Sein Rechtsvertreter hat keine Kostennote eingereicht und die Vorinstanz hat die volle ausseramtliche Entschädigung für das Rekursverfahren mit Fr. 2'800.-- festgesetzt. Ein Betrag von Fr. 6'000.-- (inkl. Barauslagen, zuzüglich MWSt) für das Rekurs- und Beschwerdeverfahren erscheint angemessen (Art. 22 Abs. 1 lit. a und c der Honorarordnung für Rechtsanwälte und Rechtsagenten, sGS 963.75, abgekürzt HonO). Weil der Beschwerdeführer zu drei Vierteln obsiegt hat, hat er Anspruch auf die Hälfte der vollen Entschädigung von Fr. 6'000.-- (GVP 1983 Nr. 56 und VerwGE vom 20. April 1999 i.S. E.M.; vgl. auch Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 832). Die Beschwerdegegnerin hat ihn somit mit Fr. 3'000.-- ausseramtlich zu entschädigen.

Demnach hat das Verwaltungsgericht

zu Recht erkannt:

1./ Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen. Der Entscheid des Baudepartements vom 16. Januar 2004 und der Entscheid der Baupolizeikommission der Stadt St. Gallen vom 7. März 2003 werden aufgehoben, und die Angelegenheit wird im Sinn der Erwägungen zur Neubeurteilung an die Baupolizeikommission zurückgewiesen.

Im übrigen wird die Beschwerde abgewiesen.

2./ Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von Fr. 4'000.-- werden dem Beschwerdeführer zu einem Viertel und der Beschwerdegegnerin zu drei Vierteln auferlegt.



St.Galler Gerichte

Die auf den Beschwerdeführer entfallenden Kosten von Fr. 1'000.-- werden mit dem geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 2'500.-- verrechnet und der Rest von Fr. 1'500.-- wird zurückerstattet. Auf die Erhebung der Kosten von Fr. 3'000.-- bei der Beschwerdegegnerin wird verzichtet.

3./ Die amtlichen Kosten des Rekursverfahrens von Fr. 2'500.-- werden dem Beschwerdeführer zu einem Viertel und der Beschwerdegegnerin zu drei Vierteln auferlegt. Auf die Erhebung des Kostenanteils von Fr. 1'875.-- bei der Beschwerdegegnerin wird verzichtet. Dem Beschwerdeführer werden Fr. 375.-- zurückerstattet.

4./ Die Beschwerdegegnerin hat den Beschwerdeführer für das Rekurs- und das Beschwerdeverfahren mit Fr. 3'000.-- zuzüglich MWSt ausseramtlich zu entschädigen.

V. R. W.

Der Präsident: Die Gerichtsschreiberin:

Zustellung dieses Entscheides an:

- den Beschwerdeführer (durch Rechtsanwalt X.)
- die Vorinstanz
- die Beschwerdegegnerin