

SG_PUBLIKATIONEN 19-2616 vom 10. Juli 2020

SG Gerichte, 2020-07-10, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/sg_publikationen_19-2616

FR: SG_PUBLIKATIONEN 19-2616 du 10 juillet 2020

IT: SG_PUBLIKATIONEN 19-2616 del 10 luglio 2020

Erwägungen

E. 1.1

Die Zuständigkeit des Baudepartementes ergibt sich aus Art. 43bis des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1; abgekürzt VRP).

E. 1.2

Die Frist- und Formerfordernisse von Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 VRP sind erfüllt. Der Rekursgegner bestreitet jedoch in mehrfacher Hinsicht die Rekursberechtigung. Die Rekurrenten würden mehrere Auflagen zur Nachreichung von Unterlagen rügen, obwohl dadurch ihre Interessen gar nicht berührt seien. Sodann sei auf Rügen, welche nicht bereits in der Einsprache erhoben worden seien, ohnehin nicht einzutreten.

E. 1.2.1

Nach Art. 45 VRP ist zur Erhebung des Rekurses berechtigt, wer an der Änderung oder Aufhebung der Verfügung oder des Entscheids ein eigenes schutzwürdiges Interesse dargetut. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung sind Nachbarn zur Beschwerdeführung gegen ein Bauvorhaben legitimiert, wenn sie mit Sicherheit oder zumindest

Entscheid des Baudepartementes SG (Nr. 60/2020), Seite 8/25

grosser Wahrscheinlichkeit durch Immissionen (Lärm, Staub, Erschütterungen, Licht oder andere Einwirkungen) betroffen werden, die der Bau oder Betrieb der fraglichen Anlage hervorruft. Als wichtiges Kriterium zur Beurteilung der Betroffenheit dient in der Praxis die räumliche Distanz zum Bauvorhaben bzw. zur Anlage. Die Rechtsprechung bejaht in der Regel die Legitimation von Nachbarn, deren Liegenschaften sich in einem Umkreis von bis zu rund 100 m befinden. Die erforderliche räumliche Nähe der Rekurrenten zum Bauvorhaben wird zu Recht nicht bestritten. Der Rekursgegner stellt jedoch das schutzwürdige Interesse der Rekurrenten bei einzelnen Rügen in Abrede. In Bausachen wird nach der Rechtsprechung ein praktischer Nutzen bejaht, wenn das Durchdringen von Rügen dazu führen würde, dass das Bauvorhaben im die Beschwerdeführer belastenden Bereich nicht oder anders realisiert würde als geplant. Das schutzwürdige Interesse besteht im Umstand, einen materiellen oder ideellen Nachteil zu vermeiden, den der angefochtene Entscheid mit sich bringen würde. Sind die Voraussetzungen für die Beschwerdelegitimation gegeben, ist der Beschwerdeführer mit sämtlichen Rügen zum Verfahren zugelassen, wenn ihm durch die Gutheissung der Beschwerde ein praktischer Nutzen entstehen würde. In diesem Rahmen ist eine rügespezifische Beurteilung der Legitimation nicht statthaft. Ein bloss mittelbares oder ausschliesslich allgemeines öffentliches Interesse begründet hingegen – ohne die erforderliche Beziehungsnähe zur Streitsache selber – keine Parteistellung (Urteil des Bundesgerichtes 1C_313/2019 vom 28. April 2020 Erw. 2.3; 1C_25/2019 vom 5. März 2020 Erw. 3.1). Damit ist die Rekursberechtigung der Rekurrenten grundsätzlich unabhängig von den einzelnen Rügen

gegeben.

E. 1.2.2

Weiter beanstandet der Rekursgegner, dass die Rügen zu spät vorgebracht worden seien. Gemäss Art. 19 Abs. 1 VRP können die Beteiligten bis zum Abschluss des Verfahrens neue Begehren stellen und sich auf neue Tatsachen, Beweismittel und Vorschriften berufen. Die Bestimmung ist im Rekursverfahren gestützt auf Art. 58 VRP ergänzend anwendbar. Die Anwendbarkeit von Art. 19 VRP im Rekursverfahren bedeutet jedoch nicht, dass nach Ablauf der Rekursfrist bzw. der Nachfrist eine ausdehnende Änderung der Rechtsbegehren statt- haft wäre. Art. 19 VRP hat nur zur Folge, dass die gestellten Anträge bis zum Zeitpunkt des Rekursentscheids mit einer gegenüber dem erstinstanzlichen Verfahren geänderten rechtlichen Begründung oder mit neuen Tatsachen versehen werden können (M.LOOSER/M.LOOSER-HERZOG, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], Ge- setz über die Verwaltungsrechtspflege, Praxiskommentar, Zü- rich/St.Gallen 2020, N 5 und 17 zu Art. 19; VerwGE B 2013/97 vom 23. Januar 2015 Erw. 3). Dadurch ergibt sich, dass es durchaus zuläs- sig ist, im Rahmen der Rekurshebung andere Gründe, die gegen ein Bauvorhaben sprechen, vorzubringen, als dies im erstinstanzlichen Verfahren der Fall war.

E. 1.2.3

Darüber hinaus stellt sich der Rekursgegner auf den Stand- punkt, dass die Rekurrenten ihre Rügen insbesondere in Bezug auf die mangelhafte Einordnung nicht substantiiert vorgebracht hätten.

Entscheid des Baudepartementes SG (Nr. 60/2020), Seite 9/25

Rügen sind substantiiert vorzubringen bzw. haben eine Begründung zu enthalten (Art. 48 Abs. 1 VRP). Eine Begründung ist ausreichend, wenn Argumente vorgebracht werden, nach denen der angefochtene Entscheid auf einer fehlerhaften Sachverhaltsfeststellung oder Rechtsanwendung beruht. Darüber hinaus gilt das Rügeprinzip. Re- kurrenten haben demnach im Rekurs selbst konkret darzutun, in wel- chen Punkten die Baubewilligung unhaltbar sein soll. Aus dem Rekurs geht ohne Weiteres hervor, dass die Rekurrenten der Einschätzung der Vorinstanz, wonach kein städtebauliches Muster vorliege, wider- sprechen. Das städtebauliche Muster wird sodann mit Verweis auf Ge- bäude und Fotos begründet. Die Rüge ist damit hinreichend substan- tiert.

E. 1.2.4

Auf den Rekurs ist somit einzutreten.

E. 2

Am 1. Oktober 2017 ist das Planungs- und Baugesetz (sGS 731.1; abgekürzt PBG) in Kraft getreten und das BauG aufgehoben worden (Art. 172 Bst. a PBG). Der erstinstanzliche Einsprache- und Baubewil- ligungsentscheid erging am 12. März 2019. Mithin sind vorliegend grundsätzlich die Bestimmungen des PBG anwendbar, sofern sie ge- mäss Anhang zum Kreisschreiben „Übergangsrechtliche Bestimmun- gen im PBG“ vom 8. März 2017 (Baudepartement SG, Juristische Mit- teilungen 2017/I/1) als unmittelbar anwendbar erklärt werden. Im Üb- rigen gelangen weiterhin das BauG und das entsprechende Bauregle- ment zur Anwendung.

E. 3

Die Rekurrenten stellen mehrere verfahrensrechtliche Anträge. So beantragen sie die Durchführung eines zweiten Schriftenwechsels, die Durchführung eines Augenscheins sowie die Gewährung der Einsicht in die Rekursakten.

Den Rekurrenten wurden die Rekursakten antragsgemäss vor dem Augenschein zur Einsicht zugestellt. Der Augenschein wurde am 14. November 2019 durchgeführt. Auf die Durchführung eines zweiten Schriftenwechsels wurde verzichtet. Die Anordnung eines zweiten Schriftenwechsels liegt grundsätzlich im pflichtgemässen Ermessen der Rekursinstanz. Selbstredend war es den Rekurrenten unbenommen, sich im Rahmen des Replikrechts zu den erhaltenen Stellungnahmen zu äussern. Von diesem Recht haben die Rekurrenten mehrfach Gebrauch gemacht, womit das Replikrecht auch ohne Anordnung eines zweiten Schriftenwechsels gewahrt ist.

E. 4

Die Rekurrenten beanstanden, es sei ihnen eine unvollständige Verfügung eröffnet worden, weil nur die Baubewilligung mit Einspracheentscheid vom 12. März 2019 eröffnet worden sei. Ein genehmigter Plansatz, Formularsatz sowie weitere Teilverfügungen (z.B. Brandschutz, Zivilschutz, kantonale Teilverfügungen) seien nicht eröffnet worden.

Entscheid des Baudepartementes SG (Nr. 60/2020), Seite 10/25

E. 4.1

Einsprecher haben zwar – basierend auf den Grundsätzen des rechtlichen Gehörs – im Rahmen eines Baubewilligungsverfahrens grundsätzlich das Recht, während der öffentlichen Auflage in ein Baugesuch und alle dazugehörenden Formulare, Pläne, Berichte usw. Einsicht zu nehmen. Es ist ihnen auch unbenommen, von diesen Unterlagen auf eigene Kosten Kopien zu erstellen. Das hat aber nicht zur Folge, dass die Bewilligungsbehörde ihnen zusätzlich zum Entscheid über das Baugesuch und die Einsprache (vgl. Art. 157 PBG) auch einen bewilligten (oder nichtbewilligten) Plansatz mit allen zugehörigen Unterlagen zustellen müsste. Entgegen der Ansicht des Rekurrenten besteht dazu keine rechtliche Verpflichtung (BDE Nr. 6/2020 vom

E. 4.2

Die von den Rekurrenten gerügte brandschutzrechtliche Baubewilligung wurde im Rahmen der Baubewilligung in Ziff. 12 erteilt. Damit wurde diese den Rekurrenten auch eröffnet. Anders verhält es sich aber mit den kantonalen Teilverfügungen. Gemäss der angefochtenen Baubewilligung bilden die Verfügung über Umweltschutzmassnahmen des Amtes für Umwelt (AFU) vom 4. Dezember 2018 sowie die Verfügung betreffend Schutzraumspflicht vom Amt für Militär und Zivilschutz vom 22. November 2018 integrierenden Bestandteil der Baubewilligung. Die Teilverfügungen bildeten demnach Teil der Baubewilligung und die Rekurrenten hätten ein schutzwürdiges Interesse an der Kenntnisnahme der darin enthaltenen Ausführungen und Ergebnisse. Die Teilverfügungen hätten auch den Rekurrenten zugestellt bzw. eröffnet werden müssen. Durch die nicht vollständige Eröffnung des Baubewilligungsentscheids wurde das rechtliche Gehör der Rekurrenten verletzt.

E. 4.3

Der Anspruch auf rechtliches Gehör ist nach der Rechtsprechung formeller Natur und führt bei seiner Verletzung grundsätzlich zur Aufhebung des betreffenden Entscheids und

zur Rückweisung der Streitsache an die Vorinstanz. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtes kann ein solcher Verfahrensmangel durch die Gewährung des rechtlichen Gehörs in einem nachfolgenden Rechtsmittelverfahren nur geheilt werden, wenn der Rechtsmittelinstanz die volle Überprüfungsbefugnis zusteht und sie von diesem Recht tatsächlich Gebrauch macht (BGE 126 I 72, 110 Ia 82). Zurückhaltung ist jedoch am Platz, wenn es um die Beurteilung von Ermessensfragen geht und der Vorinstanz ein erheblicher Beurteilungsspielraum zukommt. Wenn hingegen die unterbliebene Anhörung nachgeholt werden kann und die Rechtsmittelbehörde mit derselben Kognition entscheidet, wird eine Heilung zugelassen (CAVELTI/VÖGELI, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St.Gallen – dargestellt an den Verfahren vor Verwaltungsgericht, 2. Aufl., St.Gallen 2003, Rz. 990).

E. 4.4

Im vorliegenden Fall verfügt die Rekursinstanz zum einen über volle Kognition. Zum anderen wurden dem Vertreter der Rekurrenten im Rahmen dieses Rekursverfahrens sämtliche Vorakten zur Einsicht- und Stellungnahme zugestellt. Insgesamt steht somit fest, dass die

Entscheid des Baudepartementes SG (Nr. 60/2020), Seite 11/25

Rekurrenten den Inhalt der Teilverfügungen kannten und sich rechtsgenügend dagegen zur Wehr setzen konnten. Die Gehörsverletzung wiegt unter den gegebenen Umständen nicht schwer und der formelle Mangel ist als geheilt zu betrachten (CAVELTI/VÖGELI, a.a.O., Rz. 731 f.). Die Gehörsverletzung ist jedoch bei der Kostenverlegung zu berücksichtigen.

5.

Die Rekurrenten rügen, dass die Baubewilligung zahlreiche Auflagen enthalte, wonach noch fehlende Unterlagen nachzureichen seien. Somit habe die Vorinstanz die Baubewilligung erteilt, obwohl gewisse Unterlagen noch fehlen würden. Dies stehe im Widerspruch zu den Grundsätzen der Koordination nach Art. 25a des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes (SR 700; abgekürzt RPG). Der mit Beschluss der Vorinstanz vom 3. Januar 2020 erfolgte teilweise Widerruf der Auflagen sei aufgrund des Devolutiveffekts des Rekurses unzulässig.

5.1 Gemäss Art. 28 Abs. 1 VRP können Verfügungen durch die erlassende Behörde geändert oder aufgehoben werden, wenn der Widerruf die Betroffenen nicht belastet oder wenn er aus wichtigen öffentlichen Interessen geboten ist. Grundsatz ist somit, dass ein Verfügungsadressat auf einen einmal autoritativ festgelegten Verfügungsinhalt abstellen und sein Verhalten darauf ausrichten darf. Ein schützenswertes Vertrauen in den Bestand einer Verfügung setzt jedoch voraus, dass diese formell rechtskräftig geworden ist. Erst dann vermag sie in der Regel die mit ihr angestrebte konkrete verwaltungsrechtliche Rechtsbeziehung allseits rechtsverbindlich zu begründen und ein Zurückkommen auf den Entscheid durch die Behörden nach diesem Zeitpunkt soll deshalb nur noch beschränkt möglich sein.

5.2 Der Rechtssicherheit und dem Vertrauensgrundsatz kommen daher bis zum Eintritt der Rechtskraft der Verfügung nicht die gleiche Bedeutung zu wie nach diesem Zeitpunkt (Urteil des Bundesgerichtes 1C_651/2015 vom 15. Februar 2017 Erw. 3.3). Vor Ablauf der Rechtsmittelfrist darf eine Behörde deshalb in der Regel auf eine fehlerhafte Verfügung zurückkommen, ohne dass besondere Voraussetzungen erfüllt sein müssen. Praxisgemäss

darf die Verwaltungsbehörde eine Verfügung auch während eines hängigen Rechtsmittelverfahrens widerrufen, um den Rechtsmittelkläger klaglos zu stellen (T.TSCHUMI in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Praxiskommentar, Zürich/St.Gallen 2020, N12 zu Art. 28). Die erlassende Behörde muss deshalb einen angefochtenen Akt widerrufen dürfen, bevor eine Rechtsmittelentscheidung ergangen ist, wenn sie sich von seiner Mangelhaftigkeit überzeugt hat oder sich die Mangelhaftigkeit im Verlauf eines Rechtsmittelverfahrens offenbart. Kann eine Behörde ihren Entscheid gesamthaft widerrufen, so ist es fraglos auch zulässig, lediglich einzelne Teile einer Anordnung zu widerrufen. So ist es denn auch gefestigte und unbestrittene Verwaltungspraxis, dass die Vorinstanz während eines hängigen Rekursverfahrens berechtigt ist, den Rechtsmittelkläger durch Änderung der angefochtenen Verfügung ganz oder teilweise klaglos zu stellen. Einem Rekurs kommt in

Entscheid des Baudepartementes SG (Nr. 60/2020), Seite 12/25

diesem Sinn kein Devolutiveffekt zu (W.E. HAGMANN, Die st.gallische Verwaltungsrechtspflege und das Rechtsmittelverfahren vor dem Regierungsrat, Zürich 1979, S. 202; GVP 1970 Nr. 19).

5.3 Der teilweise Widerruf der Vorinstanz vom 3. Januar 2020 ist somit ohne Weiteres zulässig. Nachdem die Vorinstanz die entsprechenden Ziffern betreffend detailliertes Farb- und Materialkonzept, Vorschlag zur Materialisierung, konstruktiven Durchbildung und dem Öffnungsverhältnis über Eck widerrufen hat, bleiben noch folgende, von den Rekurrenten gerügte, Auflagen zu prüfen:

■ Detailplan zur Gestaltung von Sockel, Mittelschaft und Dachrand (Ziff. 3.5.2 und 17.2 der Baubewilligung) ■ Detaillierter Umgebungsplan (Ziff. 3.5.3 und 17.6 der Baubewilligung) ■ Lösung zu Sicht- und Sonnenschutz (Ziff. 3.5.6 und 17.5 der Baubewilligung) ■ Plan für den Kinderspielplatz (Ziff. 7.12 der Baubewilligung) ■ Gewässerschutzrechtliche Bewilligung (Ziff. 11.1 und 11.2 der Baubewilligung) ■ Zustimmung eines Dritten in Zusammenhang mit einer Sichtzone (Ziff. 8.1 der Baubewilligung) ■ Deklaration zur Nutzung des Erdgeschosses (Ziff. 3.3. und 17.7 der Baubewilligung)

5.4 Nach ständiger Rechtsprechung ist es allein der Baugesuchsteller, der mit seiner Eingabe den Umfang eines Baugesuchs bestimmen kann (GVP 1998 Nr. 9). Nach Art. 137 PBG sind Baugesuche bei der zuständigen Baubehörde einzureichen. Ergänzend führt Art. 21 der Verordnung zum Planungs- und Baugesetz (sGS 731.11; abgekürzt PBV) aus, dass Gesuchstellende für das Baugesuch das Formular des Baudepartementes verwenden. Das unterzeichnete Baugesuch muss die für die Beurteilung notwendigen Unterlagen wie Situationsplan, Grundriss, Ansichten, Schnitte und Kanalisationspläne enthalten (Abs. 1). Die Bewilligungsbehörden sind berechtigt, weitere für die Beurteilung erforderliche Unterlagen einzufordern (Abs. 2). Art. 149 Abs. 1 PBG sieht die Möglichkeit vor, dass für das Bauvorhaben untergeordnete Einzelheiten, deren Beurteilung keinen Koordinationsbedarf auslöst, wie technische Ausführungsdetails oder Gestaltungsdetails, vor Bauausführung zur Genehmigung eingereicht werden können (sog. nachlaufendes Bewilligungsverfahren). Jedoch kann nur die Regelung von Nebenpunkten, die für die Bewilligungsfähigkeit eines Bauvorhabens nicht von ausschlaggebender Bedeutung sind, in ein späteres Verfahren verwiesen werden (GVP 2010 Nr. 132).

Entscheid des Baudepartementes SG (Nr. 60/2020), Seite 13/25

5.4.1 Gemäss Ziffern 3.5.2 und 17.2 sind der Vorinstanz vor Bauausführung die Detailschnitte für die Fügungen zu Sockel, Mittelschaft und Dachrand einzureichen. Bei den verlangten Detailschnitten handelt es sich um Ausführungsdetails, welche ohne Weiteres ins nachlaufende Verfahren verwiesen werden können. Die Einordnung des Gebäudes – worauf später noch einzugehen ist – kann auch ohne die Detailschnitte beurteilt werden. Aus den eingereichten Ansichten und Schnitten kann die grundsätzliche Ausbildung von Sockel, Mittelschaft und Dachrand und deren Verhältnis in genügender Weise nachvollzogen und beurteilt werden.

5.4.2 Gemäss Ziffern 3.5.3 und 17.6 ist vor Bauausführung ein detaillierter Umgebungsplan mit Pflanzliste einzureichen. Ein Umgebungsplan ist für die Beurteilung des vorliegenden Bauvorhabens jedoch nicht erforderlich. Dass die Vorinstanz das umstrittene Bauvorhaben bewilligt und gleichzeitig angeordnet hat, die Umgebungsarbeiten seien zu einem späteren Zeitpunkt bewilligen zu lassen, stellt keinen Verstoß gegen die Koordinationsbestimmungen von Art. 25a RPG dar (Urteil des Bundesgerichtes 1C_25/2019 vom 5. März 2020 Erw. 8.3). Von der Koordinationspflicht nicht erfasst werden Verwaltungsakte, welche Details des Projekts oder die Bauausführung beschlagen und deshalb der Hauptbewilligung zeitlich nachgeordnet sind. Darunter fällt in der Regel – d.h. sofern es für die Gesamtbetrachtung des Projekts nicht entscheidend ist – auch der Umgebungsplan (FRITZSCHE/BÖSCH/WIPF/KUNZ, Zürcher Planungs- und Baurecht, Band 1, 6. Aufl. Wädenswil 2019, S. 393 f.). Ob die nachträgliche Bewilligung im nachlaufenden Bewilligungsverfahren möglich ist oder gar ein erneutes Baubewilligungsverfahren notwendig ist, hängt wiederum von konkret geplanten Umgebungsarbeiten ab.

5.4.3 Das voran ausgeführte gilt auch für die geforderten Lösungen zu Sicht- und Sonnenschutz nach Ziffern 3.6 und 17.5.

5.4.4 Gemäss dem direkt anwendbaren Art. 71 PBG sind bei Wohnbauten mit sechs und mehr Wohnungen mit wenigstens drei Zimmern angemessene und den Bedürfnissen der Benutzerinnen und Benutzer angepasste Spiel- und Begegnungsbereiche zu erstellen (Abs. 1). Die politische Gemeinde kann in einem Reglement Mindestflächen und Mindestanforderungen für Spiel- und Begegnungsbereiche festlegen (Abs. 2). So sah auch der nicht mehr anwendbare Art. 42 Abs. 1 BauR beim Bau von Mehrfamilienhäusern mit sechs und mehr Wohnungen Spielflächen vor. Nach Abs. 2 der Bestimmung mussten die Spielflächen mindestens 20% der anrechenbaren Wohngeschossfläche aufweisen. Gemäss der Berechnung Spielplatzflächen hat der Rekursgegner eine Spielfläche von 257,30 m² ausgewiesen. Damit kann in genügender Weise die Vereinbarkeit des Bauvorhabens mit Art. 71 PBG überprüft werden. Weiter Unterlagen sind für die Beurteilung des Bauvorhabens nicht notwendig.

5.4.5 Die Rekurrenten rügen, dass gemäss Ziff. 11 der Baubewilligung die gewässerschutzrechtliche Bewilligung offenbar noch nicht erteilt

Entscheid des Baudepartementes SG (Nr. 60/2020), Seite 14/25

werden konnte. Sie verkennen jedoch, dass die notwendige Zustimmung des Amtes für Umwelt mit Teilverfügung vom 4. Dezember 2018 vorliegt. Somit ist hierauf nicht weiter einzugehen.

5.4.6 Die Rekurrenten rügen mit Verweis auf Ziff. 8.1 der Baubewilligung, dass die Zustimmung eines Dritten fehle, damit eine Sichtzone verfügt werden könne. Die Sichtzone für die Wegfahrt vom Baugrundstück kommt auf dem Nachbargrundstück Nr. 005 zu liegen. Die in Ziff. 8.1 erwähnte fehlende Zustimmung des Miteigentümers liegt zwischenzeitlich vor und ist bei den Akten, so dass auch hierauf nicht weiter einzugehen ist.

5.4.7 Schliesslich rügen die Rekurrenten, dass die notwendigen Unterlagen zur Deklaration der Nutzung des Ladenlokals fehlen würden. Gemäss Ziffern. 3.3 und 17.7 der Baubewilligung sei vor der Nutzung des Ladenlokals ein entsprechendes Baugesuch einzureichen. Ein solches Vorgehen sei unzulässig, sowohl mit Blick auf das öffentliche Recht wie auch auf die Beurteilung nach Art. 684 ZGB. Wenn die Nutzung des Ladenlokals erst später bestimmt werde, könnten allenfalls erforderliche weitere Autoabstellplätze nicht mehr erstellt werden können.

5.4.7.1 Es ist alleine der Baugesuchsteller, der mit seiner Eingabe den Umfang seines Baugesuchs bestimmt. Dabei ist auf seine Erläuterungen und Angaben zum Baugesuch abzustellen. Gegenstand des vorliegenden Baugesuchs ist somit unter anderem ein Ladenlokal von 60 m² Fläche, dessen genaue Nutzung noch nicht feststeht. Diese Umschreibung reicht ohne weiteres aus, um die grundsätzliche Zulässigkeit eines einfachen Ladenlokals in einer Kernzone materiell beurteilen zu können. Sodann hat die Vorinstanz zu Recht die Auflage gemacht, dass für die konkrete Nutzung des Ladenlokals ein Baugesuch einzureichen sei.

5.4.7.2 Schwieriger ist die Frage der erforderlichen Parkplätze in Zusammenhang mit der Nutzung des Ladenlokals. Die Vorinstanz führt in Ziff. 7.11 der Baubewilligung aus, dass nach Art. 44 BauR insgesamt neun Parkplätze zu bauen seien, wovon zwei als oberirdische Besucherparkplätze auszuweisen seien. Die Nutzung des Ladenlokals sei noch nicht deklariert, so dass die dafür notwendigen Abstellplätze im Rahmen des späteren Baugesuchs für das Ladenlokal festgelegt werden würden. Mit einem oberirdischen Besucherparkplatz und neun Parkplätzen in der Tiefgarage bestünden jedenfalls genügend Abstellflächen für die sieben Wohnungen inkl. Besucher. Die Situation werde gesamthaft beim Nutzungsgesuch des Ladenlokals neu geprüft.

5.4.7.3 Die erforderlichen Parkplätze für die zu erwartende Nutzung oder die möglichen Nutzungsarten müssen in der Regel bereits im Baugesuch für einen Neubau ausgewiesen sein. Denn würde die Beurteilung der Parkplätze erst im Rahmen des nachträglichen Baugesuchs für die konkrete Nutzung des Ladenlokals vorgenommen werden, so könnte es sein, dass die notwendigen Parkplätze aufgrund

Entscheid des Baudepartementes SG (Nr. 60/2020), Seite 15/25

vollständiger Überbauung bzw. Übernutzung des Grundstücks nicht mehr auf privatem Grund erstellt werden könnten. So könnte die Pflicht zur Erstellung von Abstellplätzen umgangen werden, obwohl die erforderliche Anzahl Parkplätze im Rahmen des Neubaus hätten erstellt werden können, was aber eine Redimensionierung des Bauvorhabens bedingt hätte.

5.4.7.4 Gemäss Art. 44 Abs. 1 Bst. a BauR sind bei Mehrfamilienhäusern ein Parkplatz pro 120 m² anrechenbare Geschossfläche, mindestens aber ein Parkplatz pro Wohnung zu erstellen. Pro sechs Wohnungen ist ein Besucherparkplatz zu erstellen. Für alle weiteren Nutzungen verweist Art. 44 Abs. 1 Bst. c BauR auf den Bedarf gemäss VSS-Norm SN

640 281 vom Februar 2006 oder auf Ergebnisse besonderer Erhebungen im Einzelfall.

5.4.7.5 Das geplante Wohn- und Gewerbehäuser verfügt über sieben Wohnungen mit einer anrechenbaren Geschossfläche von 852.20 m² und ein Ladenlokal mit einer Fläche von 60 m². Damit sind für die Wohnnutzung mindestens sieben Parkplätze und ein Besucherparkplatz zu erstellen. Schwieriger gestaltet sich die Beurteilung der notwendigen Parkplätze für die Gewerbenutzung zumal die konkrete Nutzung noch nicht bekannt ist. Die Vorinstanz geht in ihrer Vernehmung von einem "übrigen Verkaufsgeschäft" gemäss VSS-Norm SN 640 281 aus. Dies ergibt unter Berücksichtigung eines Standort-Typen A (20% des Richtwerts) ein minimal erforderliches Parkplatz-Angebot für die gewerbliche Nutzung von 0,6 Parkplätzen. Bei einer Nutzung des Ladenlokals als kundenintensiver Dienstleistungsbetrieb beträgt das Parkplatzangebot 0,36 bzw. 0,3 bei Nutzung als übriger Dienstleistungsbetrieb. Zusammenaddiert beträgt das aufgerundete minimal erforderliche Parkfeld-Angebot in allen drei Fällen neun Parkplätze. Selbst wenn es sich beim Standort des Bauvorhabens tatsächlich um einen Standort-Typen A handeln sollte, benötigt das Vorhaben minimal neun Parkfelder. Davon ging auch die Vorinstanz aus und stellte fest, dass die vorgesehenen neun Tiefgaragenparkplätze und der oberirdische Besucherparkplatz ausreichend seien.

5.4.7.6 Zwar weist das Bauvorhaben im Untergeschoss neun Parkfelder auf. Jedoch sind lediglich acht Parkplätze anrechenbar. Die Parkplätze Nr. 8 und 9 liegen hintereinander, so dass ein Parkplatz nur befahrbar ist, wenn der andere frei ist. Entsprechend ist von acht Parkplätzen im Untergeschoss auszugehen. Sodann fehlt es an dem oberirdischen Besucherparkplatz. In den bewilligten Plänen ist jedenfalls kein oberirdischer Parkplatz vorgesehen. Damit verfügt das Bauvorhaben lediglich über acht statt der minimal notwendigen neun Parkplätze.

E. 6

Die Rekurrenten bringen vor, dass die Regelbauvorschriften der Politischen Gemeinde Z.____ gemäss Art. 12 BauR für die Kernzone lediglich einen Grenzabstand von 4 m vorsehen würden. Regelungen über Gebäudelänge, Gebäudetiefe, Geschosszahl, Zulässigkeit des Ausbaus von Unter- oder von Dachgeschossen, Gebäudehöhe, Firsthöhe
Entscheid des Baudepartementes SG (Nr. 60/2020), Seite 16/25

oder Nutzungsdichte würden fehlen. Damit entspreche die Regelbauvorschrift nicht der Minimalregelung, die eine geordnete Besiedelung sicherstellen würde. Entsprechend seien die subsidiären Bauvorschriften nach Art. 67 BauG anwendbar. Dem hält der Rekursgegner entgegen, dass Art. 12 BauR neben dem Grenzabstand auch ein Einordnungsgebot enthalte. Daraus ergäben sich die nötigen Rahmenbedingungen bezüglich Höhe, Ausdehnung und Gestaltung.

E. 6.1

Im Rahmen der vom Bundesgesetz über die Raumplanung bestehenden materiellen Vorgaben kommt den Kantonen bzw. den Gemeinden in der Ausgestaltung der Nutzungspläne eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit zu (WALDMANN/HÄNNI, Handkommentar RPG, Bern 2006, N 23 zu Art. 14). Da die Politische Gemeinde Z.____ Zonenplan und Baureglement noch nicht an das neue Recht gemäss Art. 175 PBG angepasst hat, ist für die Beurteilung von Art. 12 BauR weiterhin das BauG massgebend. Nach Art. 4 BauG ist es Sache der politischen Gemeinde, durch die Ortsplanung die zweckmässige Nut-

zung des Bodens sowie die geordnete Besiedlung und die bauliche Entwicklung des Gemeindegebiets zu sichern. Hinsichtlich der Vorschriften, welche die äusseren Abmessungen von Bauten und Anlagen bestimmen – wie Abstands- und Höhenvorschriften sowie Nutzungsziffern – enthält das BauG lediglich Legaldefinitionen, überlässt es im Übrigen aber dem kommunalen Recht, die Masse festzulegen (RRB Nr. 720 vom 20. November 2001 Erw. 6b). Wenn weder Baureglement noch Überbauungs- oder Gestaltungsplan die äussere Erscheinungsform von Bauten und Anlagen regeln, so gelten die in Art. 67 Abs. 1 Bst. a bis g BauG vorgesehenen Masse subsidiär. Art. 67 BauG bedeutet jedoch nicht, dass die politischen Gemeinden in ihrem Baureglement alle in Bst. a bis g genannten Abstands-, Höhen- bzw. Dichtevorschriften umsetzen müssten. Die politischen Gemeinden sind in ihrer Wahl, welche dieser Instrumente sie in ihr kommunales Recht übernehmen wollen, grundsätzlich frei. Einzige Grenze in ihrer Wahlfreiheit stellt die Vorgabe von Art. 4 BauG dar. Das bedeutet, dass eine politische Gemeinde nur – aber immerhin – verpflichtet ist, so viele Regelbauvorschriften in ihrem Baureglement zu statuieren, dass sie die zweckmässige Nutzung des Bodens sowie die geordnete Besiedlung und die bauliche Entwicklung des Gemeindegebiets sicherstellen kann.

E. 6.2

Von den klassischen Abstands- und Höhenvorschriften sieht die Politische Gemeinde Z.____ für die Kernzone lediglich einen allseitigen Grenzabstand vor. Somit ist zumindest gegen aussen der Schutz der Nachbarn durch die Abstandsbestimmung gesichert. Weiter sieht Art. 12 BauR vor, dass sich Bauten bezüglich Stellung, Gebäude- und Dachform, Traufhöhe und Fassadengliederung gut in die charakteristische Umgebung einzuordnen haben. Die Regelung der Dimensionierung und der Nutzungsintensität der Bauten erfolgt somit über das Gebot der guten Einordnung in die charakteristische Umgebung. Damit liegt der im Sinn von Art. 4 BauG erforderliche Präzisionsgrad für die Kernzone vor. Von „inhaltsleeren“ und damit unzulässigen Nutzungs-

Entscheid des Baudepartementes SG (Nr. 60/2020), Seite 17/25

plänen, denen jeglicher fassbarer normativer Gehalt fehlt, kann jedenfalls keine Rede sein (WALDMANN/HÄNNI, a.a.O., N 25 zur Art. 2). Auf die Festlegung von bezifferten Massen wie Gebäudehöhe oder Nutzungsziffern hat die Politische Gemeinde bewusst verzichtet. Der Verzicht stellt ein qualifiziertes Schweigen des Gesetzgebers dar (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl., Zürich/St.Gallen 2016, Rz. 202). Mangels einer gesetzgeberischen Lücke besteht kein Raum für eine subsidiäre Anwendung von Art. 67 BauG. Die Rüge erweist sich als unbegründet.

E. 7

Die Rekurrenten rügen, dass – sollte Art. 67 BauG nicht subsidiäre Anwendung finden – die Einordnungsvorschrift nach Art. 12 BauR als Regelbauvorschrift zu betrachten seien. Die Rekursinstanz sei deshalb zur vollen Überprüfung des angefochtenen Gesamtentscheids verpflichtet. Der Rekursgegner und die Vorinstanz stellen sich dagegen auf den Standpunkt, dass der örtlichen Baubehörde bei der Beurteilung der Einordnung aufgrund der Gemeindeautonomie eine besondere Entscheidungs- und Ermessensfreiheit zustehe. Die oberen Instanzen dürften nur einschreiten, wenn die vorgenommene Würdigung sachlich nicht vertretbar sei.

E. 7.1

Nach Art. 33 Abs. 3 Bst. b RPG hat das kantonale Recht zu gewährleisten, dass angefochtene Verfügungen und Nutzungspläne durch wenigstens eine Beschwerdebehörde vollumfänglich überprüft werden können. In diesem Sinn sieht Art. 46 Abs. 1 VRP vor, dass mit Rekurs alle Mängel der angefochtenen Verfügung oder des angefochtenen Entscheids geltend gemacht werden können, besonders die Unzuständigkeit der erlassenden Behörde, der Verstoss gegen wesentliche Form- und Verfahrensvorschriften, die unrichtige oder unvollständige Feststellung des Sachverhalts sowie die Rechtswidrigkeit und die Unangemessenheit des Inhalts der Verfügung oder des Entscheids. Art. 46 Abs. 2 VRP schränkt jedoch die Ermessensüberprüfung der Rekursinstanzen ein. Die Rekursinstanz besitzt keine Befugnis zur Angemessenheitsüberprüfung, wenn sich die zu beurteilende Angelegenheiten im Bereich der Autonomie einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft oder einer selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt befindet. Diese Beschränkung der Kognition der Rekursinstanz ist vor allem durch die Gemeindeautonomie bedingt (M.LOOSER/M.LOOSER-HERZOG, a.a.O., N 20 zu Art. 46). Gemäss Art. 50 Abs. 1 der Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV) ist die Gemeindeautonomie nach Massgabe des kantonalen Rechts gewährleistet. Nach der Rechtsprechung sind Gemeinden in einem Sachbereich autonom, wenn das kantonale Recht diesen nicht abschliessend ordnet, sondern ihn ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt. Der geschützte Autonomiebereich kann sich auf die Befugnis zum Erlass oder Vollzug eigener kommunaler Vorschriften beziehen oder einen entsprechenden Spielraum bei der Anwendung kantonalen oder eidgenössischen Rechts betreffen (BGE 145 I 52 Erw. 3.1).

Entscheid des Baudepartementes SG (Nr. 60/2020), Seite 18/25

E. 7.2

Gemäss Art. 15 BauG sind in Kernzonen öffentliche Gebäude und Wohnhäuser sowie gewerbliche Bauten, insbesondere Gaststätten und andere Dienstleistungsbetriebe zulässig, wenn sie sich gut in das Ortsbild einordnen und die Benützung nur mässig stört. Dies wird in Art. 12 Abs. 1 BauR konkretisiert. Demnach haben sich Bauten in der Kernzone bezüglich Stellung, Gebäude- und Dachform, Traufhöhe und Fassadengliederung gut in die charakteristische Umgebung einzuordnen. Bei der genannten Bestimmung handelt es sich um eine ästhetische Generalklausel, genauer genommen um ein Einordnungsgebot. Damit soll nicht bloss eine einzelne bauliche Fehlleistung verhindert werden, wie dies beim Verunstaltungs- oder Beeinträchtigungsverbot der Fall ist, sondern das Bauvorhaben soll sich in seine Umgebung einpassen. Die Baute ist daher bezüglich ihrer eigenen architektonischen Qualität als auch in ihrer Beziehung zur Umgebung zu beurteilen (B. ZUMSTEIN, Die Anwendung der ästhetischen Generalklauseln des kantonalen Baurechts, St.Gallen 2001, S. 30). Ästhetische Generalklauseln sind in der Regel typische Anwendungsfälle der Gemeindeautonomie. Der kommunalen Baubehörde steht bei der Anwendung dieser Ästhetikvorschriften ein besonderer Beurteilungsspielraum zu, der im Rechtsmittelverfahren zu beachten ist (A. REY, in: Griffel/Liniger/Rausch/Thurnherr (Hrsg.), Fachhandbuch Öffentliches Baurecht, Zürich/Basel/Genf 2016, N. 3.475). Demnach darf die Rekursinstanz trotz ihrer umfassenden Überprüfungsbefugnis nur dann einschreiten, wenn die ästhetische Würdigung der kommunalen Behörden sachlich nicht mehr vertretbar ist (Urteil des Bundesgerichtes 1C_5/2016 vom 18. Mai 2016 Erw. 5.3).

E. 7.3

Die im Bundesgerichtsurteil 1C_5/2016 vom 18. Mai 2016 festgelegte Formulierung – auf welche sich der Rekursgegner wie auch die Vorinstanz stützen – würde bedeuten, dass kommunale Entscheidungen inhaltlich nur noch korrigiert werden könnten, wenn diese geradezu willkürlich sind. Dies würde jedoch einem wirksamen Rechtsschutz zuwiderlaufen (B. SCHINDLER, Die Gemeindeautonomie als Hindernis für einen wirksamen Rechtsschutz, in Staats- und Verwaltungsrecht auf vier Ebenen, Festschrift für Tobis Jaag, Zürich 2012, S. 149). Diesen Einwand erachtete das Bundesgericht als berechtigt. Es hielt im Sinn einer Präzisierung fest, dass die Zurückhaltung bei der Überprüfung von Ermessensentscheidungen zur Wahrung der Gemeindeautonomie nicht so weit gehen dürfe, dass sich Rechtsmittelbehörden auf eine Willkürprüfung beschränken, weil eine solche Beschränkung mit der Rechtsweggarantie nach Art. 29a BV nicht vereinbar wäre. Dagegen lässt die Rechtsweggarantie eine richterliche Zurückhaltung bei der Überprüfung unbestimmter Rechtsbegriffe zu, was den Gerichten erlaubt, den entsprechenden Handlungsspielraum der unteren Instanzen und insbesondere der Gemeinden zu wahren. Die kantonalen Gerichte haben sich daher auch dann, wenn sie nach Art. 33 Abs. 3 Bst. b RPG die Angemessenheit des angefochtenen Entscheids prüfen, Zurückhaltung aufzuerlegen, um die Gemeindeautonomie gemäss Art. 50 Abs. 1 BV zu respektieren. Da die kommunale Behörde ihr Ermessen pflichtgemäss ausüben muss, hat sie vom Sinn und Zweck

Entscheid des Baudepartementes SG (Nr. 60/2020), Seite 19/25

der anzuwendenden Regelung auszugehen und neben dem Willkürverbot auch das Rechtsgleichheitsgebot, das Verhältnismässigkeitsprinzip und das übergeordnete Gesetzesrecht zu beachten (BGE 145 I 52 Erw. 5.3).

E. 7.4

In diesem Sinn ist nachfolgend nicht nur zu prüfen, ob die von der Vorinstanz vorgenommene Würdigung sachlich vertretbar ist. Sondern es ist auch zu prüfen, ob die Vorinstanz bei ihrer Würdigung vom Sinn und Zweck der anzuwendenden Regelung ausgegangen ist und neben dem Willkürverbot auch das Rechtsgleichheitsgebot, das Verhältnismässigkeitsprinzip und das übergeordnete Gesetzesrecht beachtet hat.

E. 8

Die Rekurrenten bringen vor, dass sich in der Bebauung zwischen E.____strasse- und F.____strasse Hauptvolumen und Hauptfassade zur E.____strasse hin orientieren und dadurch einen Bezug zur Öffentlichkeit schaffen würden. Nebennutzungen seien im rückwärtigen Bereich angeordnet und in der Regel auch weniger hoch. Dieses städtebauliche Grundprinzip sei heute noch lesbar. Die Vorinstanz habe zur Beurteilung dieser Struktur zwei nicht relevante Vergleichsobjekte herangezogen. Das streitige Bauvorhaben sei als konventioneller Zweispänner, senkrecht zur E.____strasse stehend, konzipiert. Im rückwärtigen Bereich sei der Bau so hoch wie vorne und erscheine aufgrund des fassadenbündigen Attikageschosses als fünfgeschossiger Baukörper. Auch entspreche das geplante Flachdach nicht der charakteristischen Dachform. Des Weiteren bringen die Rekurrenten vor, dass das Bauvorhaben nicht mit dem Strukturschutzgebiet des Stickerei Quartiers "F.____strasse" vereinbar sei.

E. 8.1

Der Rekursgegner verweist auf seine Vernehmlassung im Einspracheverfahren, in welcher bereits zur guten Einordnung in die Umgebung Stellung genommen worden sei. Ergänzend bringt er vor, dass weder eine einheitliche Gebäudeform noch eine einheitliche Dachform in der Umgebung gegeben sei. Ebenso wird bestritten, dass Nebenutzungen im hinteren Bereich angeordnet seien und entsprechend weniger hoch ausgestaltet seien. Das jüngste Bauprojekt auf Grundstück Nr. 004 zeige, dass ein städtebauliches Grundprinzip nicht mehr vorhanden sei. Eine Beeinträchtigung des Strukturschutzgebiets sei auch nicht gegeben. Denn hätte der Gesetzgeber gewollt, dass die Bauten und Anlagen die Kleinteiligkeit und Massstäblichkeit des ehemaligen Stickereiquartiers zu respektieren hätten, so hätte er dies durch eine entsprechende Zonierung bzw. Schutzverordnung gemacht.

E. 8.2

Im Amtsbericht des HBA führt der Kantonsbaumeister aus, dass die Setzung aufgrund der Gebäudetiefe, Gebäudebreite und dem unmittelbaren Anschluss an die Baulinie der E.___strasse vor dem Hintergrund der inneren Verdichtung akzeptiert werden könne. Jedoch widerspreche der solitäre Baukörper der historischen Bebauung, welche auf einem Vorder- und einem Hinterhaus basiere. Dieses Muster

Entscheid des Baudepartementes SG (Nr. 60/2020), Seite 20/25

schaffe eine einfache und klare städtebauliche Hierarchie. Im vorliegenden Fall seien die historischen Strukturen in der jüngeren Vergangenheit mehrheitlich übernommen, weiterentwickelt und so in die Gegenwart überführt worden. Dieses Muster besitze eine klare Relevanz. Es gehe von einem Hautbauvolumen an der E.___strasse und einem Sekundärvolumen an der F.___strasse aus. Durch die Erschliessung über die E.___strasse mittels eines Autolifts verkomme die ortsbauliche wichtige Hauptfassade zur Nebenfassade. Die architektonische Umsetzung weise die üblichen zeitgenössischen Elemente auf und sei in der Materialisierung wie auch der geplanten Farbgebung gut ange-dacht. Der vorgesehene einstöckige Sockel im Erdgeschoss trage grundsätzlich positiv zur Einordnung in den Ort bei. Das Erdgeschoss sei aufgrund des Autolifts und der damit einhergehenden kleinen Ladenfläche in der architektonischen Umsetzung lieblos. Zusammen mit den bescheidenden Abstandsflächen dürfte sich zwischen den Bauten kein attraktiver Aussenraum etablieren. Zusammenfassend weise das Projekt weder städtebaulich noch architektonisch die notwendigen Qualitäten einer guten Einordnung auf.

E. 8.3

Art. 12 Abs. 1 BauR verlangt, dass sich Bauten bezüglich Stellung, Gebäude- und Dachform, Traufhöhe und Fassadengliederung gut in die charakteristische Umgebung einordnen. Einordnen bedeutet, dass versucht wird, mit Form, Materialisierung, Farbgebung usw. die Sprache der bestehenden baulichen und landschaftlichen Umgebung mehr oder weniger zu übernehmen. Unter dem Begriff der Umgebung wird gemeinhin das Orts-, Quartier- und Strassenbild verstanden, welches aus dem Zusammenwirken von Bauten und Anlagen sowie dessen Umgebung resultiert (M. REINHARD, § 238 PBG – Eine Gebrauchsanleitung zur Beurteilung der Einordnung und Gestaltung, PBG aktuell 2017/3, S. 43 f.). Die Frage, ob in ästhetischer Hinsicht eine gute Einordnung erreicht wird, ist im Einzelfall anhand der konkreten Verhältnisse zu prüfen. In einem ersten Schritt ist die massgebende Umgebung zu bestimmen, in die sich die zu beurteilende Baute einzuordnen hat. In einem zweiten Schritt ist die so bestimmte Umgebung qualitativ zu

beurteilen. Es ist zu prüfen, ob eine homogene oder eine heterogene Bebauung vorliegt. Die Setzung der Volumina, die Topografie, die Anordnung der Aussen-, Frei- und Strassenräume sind zu analysieren und daraus die positiv prägenden Einordnungskriterien abzuleiten. Schliesslich hat in einem dritten Schritt die Beurteilung des geplanten Eingriffs anhand der entwickelten Einordnungskriterien zu erfolgen (A. REY, a.a.O., Rz. 3460; M. REINHARD, a.a.O, S. 51 f.).

E. 8.4

Die Kernzone beidseits der E.____strasse bildet die für die Ein- ordnung grundsätzlich massgebliche Umgebung. Das von den Rekur- renten erwähnte ehemalige Stickerei- quartier westlich der F.____strasse gehört nicht zur massgeblichen Umgebung. Zum einen liegt das Stickerei- quartier nicht in der Kernzone, sondern in der Kern- zone B, für welche andere Regelbauvorschriften (Art. 10 BauR) gelten. Zum anderen endet das Strukturschutzgebiet, welches das Stickerei- quartier umfasst, westlich der F.____strasse.

Entscheid des Baudepartementes SG (Nr. 60/2020), Seite 21/25

E. 8.5

Beim massgeblichen Gebiet beidseits der E.____strasse handelt es sich um ein kompaktes Bahnhof- bzw. Geschäftsquartier aus dem 19./20. Jahrhundert. Die E.____strasse bildet damit die Einkaufs- bzw. Flanierstrasse von Z.____. Entsprechend ist die E.____strasse auch ver- kehrsberuhigt. Die Verkehrsführung erfolgt einspurig und ist auf 20 km/h beschränkt. Die Erschliessung der Gebäude erfolgt grösstenteils rückwärtig oder über eine kleine Querstrasse. So wird z.B. das Bau- grundstück Nr. 001 derzeit über den G.____weg, einen Gemeindegeweg 2. Klasse, erschlossen. Ausnahme bildet das Gebäude auf dem Grundstück Nr. 005, welches direkt ab der E.____strasse erschlossen ist. Die Grundstücke entlang der E.____strasse sind orthogonal ange- legt. Die Setzung der Gebäude folgt den Grundstücksformen, so dass in der Regel die kürzere Fassadenseite auf die E.____strasse ausge- richtet ist. Die zur E.____strasse hin ausgerichteten Fassaden bilden die ortsbaulich wichtige Hauptfassade. Im Erdgeschoss der Gebäude befinden sich Gewerbelokale für Verkaufsläden (Blumen, Drogerie, Spielwaren) oder Dienstleistungsbüros (Versicherungen). Die Haupt- fassaden stehen in einer Flucht zur E.____strasse. Die Mehrheit der Gebäude weist zur E.____strasse hin drei oder vier Vollgeschosse auf. Lediglich das Gebäude "104" (Grundstück Nr. 004) und das Gebäude Grundstück Nr. 006 weisen fünf Vollgeschosse auf. Sodann treten das Versicherungs-Gebäude und das Postgebäude aufgrund ihrer Attika- ausgestaltung teilweise fünfgeschossig in Erscheinung. Von der E.____strasse her betrachtet dominieren Steil- und Walmdächer. Ver- einzelt sind aber auch Flachdächer vorhanden. So weisen das Ge- bäude "104" (Grundstück Nr. 004), das Versicherungs-Gebäude, das Postgebäude und das gegenüberliegende Wohn- und Gewerbege- bäude (Grundstück Nr. 006) ein Flachdach auf. Massgebend ist so- dann die Umgebung, welche von der F.____strasse her ersichtlich ist. Östlich der F.____strasse befindet sich zunächst ein schmaler – etwa zwischen 6 und 11 m breiter und etwa 100 m langer – unüberbauter Streifen, welcher der Grünzone Freihaltung (GF) zugeordnet ist. Das Gebäude "104" (Grundstück Nr. 004) präsentiert sich zur F.____strasse hin ebenfalls fünfgeschossig. Zur E.____strasse hin weisen die Ge- bäude Vers-Nrn. 102 und 103 (Grundstück Nrn. 002 und 003) ein Vor- derhaus mit Satteldach auf. Zur F.____strasse hin sind die beiden Ge- bäude mit einer eingeschossigen Terrasse verbunden. Sodann verfü- gen beide Gebäude über ein volumetrisch abgesetztes Hinterhaus. Auf dem Baugrundstück

Nr. 001 weist das auf die E.____strasse aus- gerichtete Gebäude Vers.-Nr. 100 ein grösseres Volumen auf als das rückwärtige Gebäude Vers.-Nr. 101. Das Gebäude auf dem Grundstück Nr. 005 weist zur E.____strasse hin ebenfalls ein grösseres Volumen auf. Der hintere Teil des Gebäudes ist zur F.____strasse hin ab- gesetzt. Die Gebäude auf dem Grundstück Nr. 007 sind nicht zusam- mengebaut. Sodann tritt das auf die F.____strasse ausgerichtete Ge- bäude dreigeschossig mit Flachdach in Erscheinung. Das Gebäude Vers-Nr. 106 verfügt zur F.____strasse hin über einen eingeschossigen Anbau mit einem grosszügigen Parkplatz. Insgesamt zeigt sich, dass die Umgebung zwischen E.____strasse und F.____strasse, begrenzt durch den H.____platz und die I.____strasse, in einem anderen Kontext Entscheid des Baudepartementes SG (Nr. 60/2020), Seite 22/25

steht, als der Bereich zwischen I.____strasse und J.____strasse. In die- sem Bereich – zwischen I.____strasse und J.____strasse – fehlt die cha- rakteristische Grünzone, die Setzung und das Volumen unterscheiden sich ebenfalls massgeblich. Dies zeigt sich insbesondere beim Post- gebäude und dem gegenüberliegenden Wohn- und Gewerbegebäude (Grundstück Nr. 006).

E. 8.6

Mit Amtsbericht vom 26. August 2019 führte das HBA aus, dass die Umgebung zwischen E.____strasse und F.____strasse ein städte- bauliches Muster aufweist. Am Augenschein vor Ort bestätigte der Kantonsbaumeister diese Einschätzung und führte aus, dass das Be- bauungsmuster insbesondere im Bereich zwischen H.____platz und die I.____strasse gut erhalten sei.

E. 8.6.1

Ein Amtsbericht ist eine bei einer anderen Behörde oder Amts- stelle eingeholte amtliche Auskunft über bestimmte Tatsachen und Verhältnisse, über die die betreffende Behörde aufgrund ihrer amtli- chen Tätigkeit Kenntnisse besitzt. Bezüglich Amtsgutachten besteht wie bei Gutachten und sachkundigen Auskünften im Allgemeinen die Besonderheit, dass nur dann von ihnen abgewichen wird, wenn dafür stichhaltige Gründe bestehen. Dies ist etwa der Fall bei offensichtli- chen Mängeln und Widersprüchen (Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2010/III/4; CAVELTI/VÖGELI, a.a.O., Rz. 974 ff.).

E. 8.6.2

Von offensichtlichen Mängeln und Widersprüchen kann vorlie- gend keine Rede sein. Am Augenschein hat sich gezeigt, dass die der- zeitige Bebauung zwischen E.____strasse und F.____strasse ein städ- tebauliches Muster aufweist. Das Bebauungsmuster zeichnet sich durch ein auf die E.____strasse ausgerichtetes Hauptvolumen mit ei- nem rückwärtigen Sekundärvolumen aus. Auf diese Weise erfolgt ein harmonischer Übergang zwischen der dichterem E.____strasse und dem dahinterliegenden Strukturschutzgebiet. Diesem Übergang dient auch die Grünzone (Freihaltung), welche nicht ohne Grund im besag- ten Bereich vorgesehen ist. Die Vorinstanz verneinte im Einsprache- entscheid das Vorliegen eines Bebauungsmusters und verwies dabei auf das Gebäude "104" (Grundstück Nr. 004; Vers.-Nr. 4212) sowie das Gebäude "E.____strasse 5" (Grundstück Nr. 006; Vers.-Nr. 2604). Das "104"-Gebäude weist zwar zur F.____strasse kein Sekundärvolu- men auf. Hierdurch wird aber das Bebauungsmuster nicht durchbro- chen. Das Gebäude wurde im Rahmen eines Gestaltungsplans als Kopfbau erstellt und ist primär auf den Bahnhofplatz ausgerichtet. Der massive Bau nimmt eine platzbildende Funktion ein und unter- scheidet

sich damit in der Funktion grundlegend von den anderen Bauten entlang der E.____strasse. Das von der Vorinstanz genannte Vergleichsobjekt "E.____strasse 5" ist ebenfalls nicht massgebend. Das Objekt liegt in einiger Entfernung zum Baugrundstück und ist als Gegenstück zum grosszügig dimensionierten Post- und Gemeindegebäude auch in einem anderen Kontext zu lesen. Dies zeigt sich auch darin, dass im Bereich zwischen der I.____strasse und der J.____strasse die charakteristische Grünzone fehlt. Das vom Rekursgegner ins Recht gelegte Plan-Dossier vermag das Bebauungsmuster nicht zu Entscheid des Baudepartementes SG (Nr. 60/2020), Seite 23/25

widerlegen. Unbeachtlich ist, aus welchem Grund die Gebäude Vers.- Nrn. 102 und 103 im hinteren Teil tiefere Bauten aufweisen. Selbst wenn, wie der Rekursgegner vorbringt, wegen Ausschöpfung der damaligen Ausnutzungsziffer keine weiteren bzw. höheren Bauten möglich gewesen sein sollten, hat dies keinen Einfluss auf das Bestehen des Bebauungsmusters. Dies umso mehr, als die heutige Ausnutzung nicht mehr über eine Ausnutzungsziffer, sondern über die Einordnung in die bestehende Umgebung beschränkt wird. Die mit der RPG-Revision angestrebte innere Verdichtung hat auf die Frage der Einordnung nur bedingten Einfluss. Auch wenn im Zuge der inneren Verdichtung der Siedlungen eine höhere Nutzungsintensität angestrebt wird, muss den ortsüblichen und ortsbestimmenden Strukturen dennoch Beachtung geschenkt werden. Ebenso unbeachtlich ist, aus welcher Zeit die für die Umgebung charakteristischen Überbauungen stammen. Auch neuere Bauprojekte haben die historischen Strukturen und Muster zu übernehmen.

E. 8.7

Das Bauprojekt ist als solitärer Baukörper mit fünf Vollgeschossen ausgestaltet. Zwar springt das oberste Geschoss in der nordöstlichen und der südwestlichen Ecke von der Fassade zurück und suggeriert damit auf den ersten Blick den Eindruck eines Attikageschosses. Jedoch hält das Geschoss die Attikabestimmungen nach Art. 27 Abs. 3 Bst. b BauR nicht ein. Denn das oberste Geschoss springt nicht auf den ganzen Gebäudelängsseiten zurück. Baurechtlich handelt es sich somit um ein Vollgeschoss und entsprechend tritt das Gebäude auch als fünfgeschossige Baute in Erscheinung. Im Zeitpunkt des Augenscheins waren die Visiere gestellt, so dass die Einordnung beurteilt werden konnte. Es hat sich gezeigt, dass sich das geplante Gebäude nicht in die charakteristische Umgebung einordnet. Das fünfgeschossige Gebäude weicht bezüglich der Geschossanzahl von der Umgebung ab und erscheint zu voluminös. Die Übernutzung zeigt sich – wie der Kantonsbaumeister ausgeführt hat – darin, dass das ganze Untergeschoss als Tiefgarage genutzt werden muss (wobei nicht einmal die minimal geforderte Anzahl an Parkplätzen erstellt werden kann). Daher bleibt kein Platz für Nebenräume, so dass diese im Erdgeschoss eingeplant werden mussten. Dies wirkt sich wiederum negativ auf das Ladenlokal aus. Im Dachgeschoss konnten die Nebenräume wiederum nicht eingeplant werden, weil im obersten Geschoss eine Attikawohnung vorgesehen ist. Insgesamt zeigt sich eindeutig, dass sich das Gebäude aufgrund der Übernutzung hinsichtlich Gebäudevolumen nicht in die Umgebung einordnet. Hinsichtlich der Dachformen und Trauflinien fügt sich das Gebäude ebenfalls nicht ein. In der Umgebung dominieren Schrägdächer wie Sattel- oder Walmdächer. Dadurch bildet sich – wie der Kantonsbaumeister am Augenschein ausführt – eine Trauflinie, die den Strassenraum massgeblich gestaltet. Schrägdächer hätten den Vorteil, dass Nebenräume im Dachgeschoss untergebracht werden können. Dadurch würde das Gebäude weniger massiv und füge sich besser in die bestehende Umgebung ein. Zwar weisen auch andere Gebäude an der

E. ___strasse Flachdächer auf, diese stehen aber in einem anderen Kontext. Darüber hinaus nimmt der solitäre Baukörper das charakteristische städtebauliche

Entscheid des Baudepartementes SG (Nr. 60/2020), Seite 24/25

Muster mit Hauptvolumen und Sekundärvolumen nicht auf. Dies zeigt sich insbesondere von der F. ___strasse her. Der Baukörper durchbricht die für die Umgebung charakteristische Struktur.

E. 8.8

Vor diesem Hintergrund ist festzustellen, dass das geplante Vorhaben die nach Art. 12 BauR verlangte gute Einordnung in die charakteristische Umgebung nicht aufweist. Es ist somit den überzeugenden Ausführungen der kantonalen Fachstelle (Hochbauamt) zu folgen. Die von der Vorinstanz vorgenommene Würdigung ist demgegenüber sachlich nicht vertretbar, ignoriert sie doch das bestehende städtebauliche Muster und stützt sich auf Vergleichsobjekte, welche städtebaulich in einem völlig anderen Kontext stehen. Damit trägt die Vorinstanz dem Sinn und Zweck der Einordnungsvorschrift nach Art. 12 BauR keine Rechnung. Wenn sich die Politische Gemeinde schon dazu entschieden hat, in der Kernzone lediglich den Grenzabstand zu regeln und die Dimensionierung der Gebäude über Einordnungsvorschriften zu beschränken, so muss sie auch einen strengen Massstab anwenden. Die Einordnung von Gebäuden anhand von platzbildenden Kopfbauten zu beurteilen geht jedenfalls an der Sache vorbei. Die Rüge der ungenügenden Einordnung erweist sich als begründet.

E. 9

Zusammenfassend ergibt sich, dass das Bauvorhaben nicht genügend Parkplätze aufweist und sich nicht in die charakteristische Umgebung einordnet. Die angefochtene Baubewilligung und der Einspracheentscheid der Vorinstanz vom 12. März 2019 sind deshalb aufzuheben. Der Rekurs erweist sich als begründet und ist im Sinn der Erwägungen gutzuheissen. Auf die übrigen Einwände bezüglich Art. 684 ZGB oder der unzureichenden Erschliessung ist daher auch nicht weiter einzugehen.

E. 10.1

Nach Art. 95 Abs. 1 VRP hat in Streitigkeiten jener Beteiligte die Kosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden. Die Entscheidgebühr beträgt Fr. 3'500.– (Nr. 20.13.01 des Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung, sGS 821.5). Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend sind die amtlichen Kosten dem Rekursgegner zu überbinden.

E. 10.2

Der von den Rekurrenten am 15. April 2019 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– ist zurückzuerstatten.

E. 11

Rekurrenten und Rekursgegner stellen ein Begehren um Ersatz der ausseramtlichen Kosten.

E. 11.1

Im Rekursverfahren werden ausseramtliche Kosten entschädigt, soweit sie auf Grund der Sach- und Rechtslage notwendig und angemessen erscheinen (Art. 98 Abs. 2 VRP). Die ausseramtliche Entschädigung wird den am Verfahren Beteiligten nach Obsiegen und

Unter- liegen auferlegt (Art. 98bis VRP). Die Vorschriften der Schweizerischen
Entscheid des Baudepartementes SG (Nr. 60/2020), Seite 25/25
Zivilprozessordnung (SR 272) finden sachgemäss Anwendung (Art. 98ter VRP).

E. 11.2

Die Rekurrenten obsiegen mit ihren Anträgen. Da das Verfahren zudem in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht Schwierigkeiten bot, die den Beizug eines Rechtsvertreters rechtfertigen, besteht grundsätzlich Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung (Art. 98bis VRP). Weil keine Kostennote vorliegt, ist die ausseramtliche Entschädigung in Anwendung von Art. 6 in Verbindung mit Art. 22 der Honorarordnung (sGS 963.75) ermessensweise auf Fr. 3'250.– zuzüglich der beantragten 4% Barauslagen (Fr. 130.–); insgesamt 3'380.– (zuzüglich Mehrwertsteuer) festzulegen; sie ist vom Rekursgegner zu bezahlen.

E. 11.3

Da der Rekursgegner mit seinen Anträgen unterliegt, hat er von vornherein keinen Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung. Sein Begehren ist deshalb abzuweisen.
Entscheid 1.

a) Der Rekurs von A.____ und B.____, beide Z.____, wird im Sinn der Erwägungen gutgeheissen.

b) Der Beschluss des Bau- und Infrastrukturkommission Z.____ vom 12. März 2019 und der Einspracheentscheid vom 12. März 2019 werden aufgehoben.

2.

a) C.____, Z.____, bezahlt eine Entscheidgebühr von 3'500.–.

b) Der am 15. April 2019 von A.____ geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– wird zurückerstattet.

3.

a) Das Begehren von A.____ und B.____ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird gutgeheissen. C.____ entschädigt A.____ und B.____ ausseramtlich mit Fr. 3'380.– zuzüglich Mehrwertsteuer.

b) Das Begehren von C.____ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird abgewiesen.

Die Vorsteherin

Susanne Hartmann Regierungsrätin

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