



<b>Fall-Nr.:</b>	20-419
<b>Stelle:</b>	Generalsekretariat Bau- und Umweltdepartement
<b>Instanz:</b>	Bau- und Umweltdepartement
<b>Publikationsdatum:</b>	09.03.2020
<b>Entscheiddatum:</b>	24.02.2020

## **BDE 2020 Nr. 13**

**Art. 99 PBG. Hat eine Planungsbehörde ihre Regelbauvorschriften gelockert, um die innere Verdichtung zu begünstigen, ist das bei der Beurteilung einer Verunstaltung mit zu berücksichtigen. Grössere Baukörper sind diesfalls in einem gewachsenen Einfamilienhausquartier regelmässig nicht ortstypisch und bilden wohl stets einen starken Kontrast zum Bestehenden; sie sind aber Folge des revidierten Baureglements. Auf dieser Planungsabsicht ist die Baubewilligungsbehörde in nachfolgenden Baubewilligungsverfahren zu behaften, weshalb grössere Bauvorhaben zu akzeptieren sind und nicht auf dem Umweg über die Verunstaltung verhindert werden können. // (Dieser Entscheid wurde mit VerwGE B2020/42 vom 5. September 2020 bestätigt.)**

BDE 2020 Nr. 13 finden Sie im angehängten PDF-Dokument



20-419

## Entscheid Nr. 13/2020 vom 24. Februar 2020

---

Rekurrentin

**A.**\_\_\_\_  
vertreten durch Dr. David Brunner, Rechtsanwalt, Hinterlauben 12,  
9000 St.Gallen

gegen

---

Vorinstanz

**Stadtrat Z.**\_\_\_\_ (Entscheid vom 16. Dezember 2019)

---

Betreff

Baugesuch (Abbruch Einfamilienhaus und Neubau Mehrfamilienhaus  
auf Grundstück Nr. 001)



## Sachverhalt

### A.

a) Die A.\_\_\_\_, Z.\_\_\_\_, ist Eigentümerin von Grundstück Nr. 001, Grundbuch Z.\_\_\_\_, an der M.\_\_\_\_strasse in Z.\_\_\_\_. Das Grundstück liegt gemäss geltendem Zonenplan der Stadt Z.\_\_\_\_ vom 11. Juni 1996 in der Wohnzone für zweigeschossige Bauten (W2). Es ist mit einem Einfamilienhaus (Vers.-Nr. 002) überbaut und wird ab der Schützenstrasse erschlossen.

b) Mit Baugesuch vom 27. Oktober 2017 beantragte die A.\_\_\_\_ beim Stadtrat Z.\_\_\_\_ die Bewilligung für den Abbruch des Einfamilienhauses, die Erstellung eines Mehrfamilienhauses mit acht Wohneinheiten samt Tiefgarage (mit 16 Plätzen) und die Neugestaltung der Zufahrt ab der Schützenstrasse. Weil für die Neugestaltung dieser Zufahrt ein Teil einer nach der geltenden Schutzverordnung der Stadt Z.\_\_\_\_ vom 17. Januar 2011 (SchutzV) geschützten Hecke auf Grundstück Nr. 003 gerodet werden sollte, wurde neben dem Baugesuch auch eine Anpassung der SchutzV öffentlich aufgelegt.

c) Innert der gemeinsamen Auflagefrist vom 19. Dezember 2017 bis 17. Januar 2018 erhoben verschiedene benachbarte Grundeigentümer beim Stadtrat Z.\_\_\_\_ Einsprache gegen das Baugesuch. Zur Begründung wurde zusammenfassend geltend gemacht, der Niveaupunkt sei falsch berechnet worden; das Gebäude komme deshalb viel zu hoch zu stehen. Das Mehrfamilienhaus sei völlig überdimensioniert, passe nicht in die Gegend und wirke verunstaltend. Zudem sei es nicht hinreichend erschlossen.

d) Am 8. Oktober 2018 hiess der Stadtrat Z.\_\_\_\_ die öffentlich-rechtlichen Einsprachen gut und wies das Baugesuch ab; gleichzeitig schrieb er die privatrechtlichen Einsprachen infolge Gegenstandslosigkeit ab. Zur Begründung wurde vorgebracht, der im Baugesuch enthaltene Niveaupunkt sei richtig berechnet worden und die Erschliessung des Baugrundstücks sei ebenfalls ausreichend. Allerdings führe das Bauvorhaben zu einer Verunstaltung des Orts- und Landschaftsbilds. Das Mehrfamilienhaus solle auf dem höchsten Punkt einer Geländekuppe platziert werden. Die Bauherrin wolle nur eine maximale Ausnützung erzielen; ein architektonischer oder ortsbaulicher Ansatz, der auf die besondere Lage des Baugrundstücks reagiere, sei nicht erkennbar. Der Baukörper sei schlecht gestaltet und wirke mit den grossflächigen und bis zu fünfgeschossigen Fassaden zu wuchtig. Die Baubewilligung müsse aus diesem Grund verweigert werden. Über die privatrechtlichen Einsprachen nach Art. 684 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (SR 210; abgekürzt ZGB) brauche nicht entschieden zu werden; diese würden gegenstandslos, weil das Baugesuch abgewiesen werde.

e) Gegen diesen Beschluss erhob die A.\_\_\_\_, vertreten durch Dr. David Brunner, Rechtsanwalt, St.Gallen, mit Schreiben vom



24. Oktober 2018 Rekurs beim Baudepartement. Zur Begründung wurde geltend gemacht, die Vorinstanz habe die Baubewilligung einzig deshalb verweigert, weil das Bauvorhaben angeblich verunstaltend sei. Davon könne keine Rede sein, zumal das Projekt sämtliche Regelbauvorschriften einhalte.

**f)** Das Baudepartement führte am 26. Februar 2019 einen Augenschein durch. Im Begleitschreiben zum Augenscheinprotokoll vom 28. Februar 2019 teilte der zuständige Sachbearbeiter der Rechtsabteilung den Beteiligten mit, dass seines Erachtens das Bauvorhaben – entgegen der Ansicht der Vorinstanz und der Rekursgegner – nicht verunstaltend und daher bewilligungsfähig sei. In der Folge nahmen die Beteiligten Vergleichsverhandlungen auf, die dazu führten, dass die Rekurrentin ein neues, höhenmässig reduziertes Baugesuch mit einem Attikageschoss (anstelle eines Satteldachs) ausarbeitete.

**g)** Das Rekursverfahren wurde wegen der Vergleichsverhandlungen sistiert. Mit Schreiben vom 27. August 2019 teilte der Vertreter der Rekurrentin mit, die Gespräche seien gescheitert. Mit Entscheid Nr. 55/2019 vom 23. September 2019 hiess das Baudepartement den Rekurs – ohne inhaltlich in der Sache zu entscheiden – allein aus formellen Gründen gut. Es erwog, die Vorinstanz habe über die privatrechtlichen Immissionseinsprachen nach Art. 684 ZGB nicht entschieden, sondern sie in Anbetracht der Verweigerung der Baubewilligung als gegenstandslos betrachtet und abgeschrieben. Stattdessen wäre es Aufgabe der Vorinstanz gewesen, neben der materiellen Beurteilung der öffentlich-rechtlichen Einsprachen gleichzeitig auch eine solche der privatrechtlichen Immissionseinsprachen vorzunehmen. Die privatrechtlichen Einsprachen nach Art. 684 ZGB seien nach wie vor als hängig zu betrachten. Allein aus diesem Grund sei der Rekurs gutzuheissen, die angefochtene Verfügung aufzuheben und die Streitsache zur neuen Entscheidung an die Vorinstanz zurückzuweisen.

**h)** Die Rekurrentin verlangte allerdings in der Folge vom Stadtrat Z.\_\_\_\_ keinen neuen Entscheid in der Sache, weil sie davon ausging, dass nun ihr redimensioniertes Baugesuch bewilligt würde; sie erklärte sich deshalb mit der Sistierung des Baugesuchs vom 27. Oktober 2017 einverstanden.

## **B.**

**a)** Das überarbeitete, redimensionierte Baugesuch (mit Attikageschoss) hatte die Rekurrentin bereits am 23. August 2019 dem Stadtrat eingereicht. Es sah neu die Erstellung eines Mehrfamilienhauses mit nunmehr sieben Wohneinheiten und einer Tiefgarage mit 16 Plätzen vor.

**b)** Innert der Auflagefrist vom 24. September bis 7. Oktober 2019 erhoben wiederum zwei Nachbarn Einsprache gegen das Bauvorhaben; die beiden Einsprachen wurden mit Schreiben vom 29. November 2019 allerdings zurückgezogen.



**c)** Mit Beschluss vom 16. Dezember 2019 verweigerte der Stadtrat die Baubewilligung für das überarbeitete Gesuch erneut. Zur Begründung führte er einzig und unverändert aus, der Baukörper sei schlecht gestaltet, wirke zu wuchtig und sei deshalb verunstaltend im Sinn von Art. 99 Abs. 2 des Planungs- und Baugesetzes (sGS 731.1; abgekürzt PBG). Das inzwischen vorgesehene Attikageschoss (anstelle des Satteldachs) vermöge daran nichts zu ändern.

### **C.**

Gegen diesen Beschluss erhob die A.\_\_\_\_ durch ihren Vertreter am 14. Januar 2020 Rekurs beim Baudepartement mit den Anträgen:

1. Es sei der angefochtene Beschluss des Stadtrates Z.\_\_\_\_ vom 16. Dezember 2019 vollumfänglich aufzuheben;
2. es sei der Rekurrentin die Baubewilligung zu erteilen;  
  
eventualiter sei die Sache zur Erteilung der Baubewilligung, subeventualiter zu neuem Entscheid an die Vorinstanz zurückzuweisen;
3. unter Kosten- und Entschädigungsfolgen (zuzügl. 7,7 % MwSt.).

Zur Begründung wird vorgebracht, die Vorinstanz habe die Baubewilligung einzig deshalb verweigert, weil das Bauvorhaben angeblich verunstaltend sei. Davon könne keine Rede sein; das Projekt halte sämtliche Regelbauvorschriften ein. Dass das Bauvorhaben ein grösseres Volumen aufweise als die benachbarten Bauten, liege in erster Linie daran, dass dies infolge des revidierten Baureglements der Stadt Z.\_\_\_\_ vom 1. Oktober 2016 (BauR) neuerdings eben zulässig sei. Das einzig Besondere an der Baute sei der hohe Sockel an der südöstlichen Gebäudeecke. Dieser ergebe sich jedoch aus der Hanglage und sei in einer Gemeinde wie Z.\_\_\_\_, die viele Bauzonen an Hanglage ausgeschieden habe, nichts Aussergewöhnliches.

### **D.**

Mit Schreiben vom 10. Februar 2020 verzichtet die Vorinstanz auf eine Vernehmlassung.

## **Erwägungen**

### **1.**

**1.1** Die Zuständigkeit des Baudepartementes ergibt sich aus Art. 43<sup>bis</sup> des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1; abgekürzt VRP).



**1.2** Die Frist- und Formerfordernisse von Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 VRP sind erfüllt. Die Rekursberechtigung ist gegeben (Art. 45 VRP). Auf den Rekurs ist einzutreten.

## **2.**

Umstritten ist vorliegend einzig, ob das Bauvorhaben verunstaltend ist. Die Vorinstanz hat die Baubewilligung für das Mehrfamilienhaus mit der Begründung verweigert, das schlecht gestaltete Bauvorhaben bilde auf der Hügelkuppe ein übergrosses Bauvolumen, das einen starken Kontrast zur bebauten und unbebauten Umgebung darstelle, einen massiven Eingriff in das Orts- und Landschaftsbild bewirke und deshalb verunstaltend sei.

**2.1** Das Verunstaltungsverbot ist in Art. 99 PBG geregelt und vorliegend unmittelbar anwendbar. Inhaltlich deckt sich der neue Art. 99 PBG im Wesentlichen mit Art. 93 des früheren Baugesetzes vom 6. Juni 1972 (nGS 8, 134; abgekürzt BauG). Nach Art. 99 Abs. 1 PBG sind Bauten und Anlagen untersagt, die das Orts- oder Landschaftsbild verunstalten. Das kantonale Recht regelt die Frage der Ästhetik von Bauten und Anlagen, insbesondere den Begriff der Verunstaltung, abschliessend. Von einer Verunstaltung im Sinn von Art. 99 Abs. 1 PBG kann nach ständiger Lehre und Rechtsprechung zu Art. 93 Abs. 1 BauG nur gesprochen werden, wenn etwas offensichtlich Unschönes geschaffen wird. Eine Verunstaltung darf nicht leichthin angenommen werden. Verunstaltung bedeutet eine schwerwiegende Verletzung ästhetischer Werte. Gleichbedeutend ist die Bezeichnung schwere, grobe oder erhebliche Beeinträchtigung. Diese Voraussetzungen sind dann nicht erfüllt, wenn eine Baute oder Anlage von einem ästhetisch ansprechbaren Durchschnittsbürger zwar nicht als schön empfunden wird, diese aber keine positiv unschöne und ärgerliche Wirkung ausübt. Ein Bau oder eine Anlage muss sich – um als verunstaltend zu gelten – als qualifiziert unschön bezeichnen lassen (GVP 1998 Nr. 81; B. ZUMSTEIN, Die Anwendung der ästhetischen Generalklauseln des kantonalen Baurechts, Diss. St.Gallen 2001, S. 131). Eine Verunstaltung ist deshalb nur gegeben, wenn eine erheblich ungünstige Wirkung auf das Landschafts- und Ortsbild vorliegt (BGE 97 I 642). Ein wesentlicher Gesichtspunkt bei der Prüfung der Einfügung einer Massnahme in das Orts- und Landschaftsbild ist die Stärke des Gegensatzes zwischen dem zu beurteilenden Objekt und der Umgebung (M. ZINGG, Naturschutz und Heimatschutz, insbesondere nach st.gal. lischem Recht, Diss. Zürich 1975, S. 89). Ein Bauvorhaben ist daher in ästhetischer Hinsicht nicht für sich allein zu beurteilen, sondern es muss in Beziehung zu seiner Umwelt gesetzt und in Bezug auf die Gesamtwirkung beurteilt werden (ZUMSTEIN, a.a.O., S. 105 und 109 f.). Nur ein Gegensatz zum Bestehenden, der erheblich stört, gilt demnach gemäss der Rechtsprechung als Verunstaltung (Urteil des Bundesgerichtes 1C\_346/2007 vom 16. Mai 2008 Erw. 3.3.1; BDE Nr. 32/2018 vom 9. Juli 2018 Erw. 5).

**2.2** Die Baubewilligungsbehörde darf sich somit bei der Überprüfung eines Baugesuchs nicht auf ihr eigenes subjektives Empfinden



verlassen. Sie darf aber auch nicht auf das Denken und Fühlen einzelner Personen von besonderer ästhetischer Empfindlichkeit und Geschmacksrichtung abstellen. Die Baubewilligungsbehörde hat sich vielmehr die Frage zu stellen, ob nach der allgemeinen Auffassung ästhetisch ansprechbarer Menschen etwas offensichtlich Unschönes geschaffen werden soll. Wird ein Bauvorhaben von ästhetisch ansprechbaren Durchschnittsbürgern zwar als unschön, nicht aber als hässlich oder ärgerlich bezeichnet, liegt keine Verunstaltung vor. Mit anderen Worten bedeutet die Tatsache, dass ein Bauvorhaben nicht zur Verschönerung der Umgebung beiträgt, für sich allein noch keinen Verstoss gegen das Verunstaltungsverbot. In dem von der Vorinstanz eingeholten Gutachten der B.\_\_\_\_, Zürich, vom 4. bzw. 29. August 2018 wird das Bauvolumen des umstrittenen Vorhabens zusammenfassend als "uneinheitlich und für den Ort untypisch" beschrieben; es stehe in starkem Kontrast zu den Baukörpern in der näheren Umgebung. Das Projekt füge sich "nur schlecht in seine Umgebung ein"; es sprengte "von nah und fern die Massstäblichkeit von Umgebung und Landschaft" und vermöge sich nicht optimal ins Orts- und Landschaftsbild einzufügen. Der im vorangegangenen Rekursverfahren am 26. Februar 2019 durchgeführte Augenschein machte deutlich, dass der grosse, die Regelbauvorschriften weitgehend ausschöpfende Baukörper auf einer Geländekuppe platziert werden soll. Allein schon aufgrund seiner erhöhten Lage, aber auch wegen der beträchtlichen baulichen Ausmasse, wird er die bebaute Umgebung und das Ortsbild dominieren. Daran ändert das in diesem Rekursverfahren zu beurteilende, redimensionierte Baugesuch wenig. Immerhin konnte wenigstens die Firsthöhe des Dachgeschosses durch das Ersetzen des Satteldachs durch ein Attikageschoss um 1,63 m reduziert werden. Zudem ist das Attikageschoss nun allseitig von den Fassaden zurückversetzt, womit es auch etwas weniger auffällig wirkt als das frühere Satteldach mit seinen fassadenbündigen Firstseiten. Das überarbeitete Baugesuch wirkt dadurch insgesamt sicher weniger dominant als das Ursprüngliche. Allein wegen des grossen Volumens an repräsentativer Hanglage und der von ihm ausgehenden dominanten Wirkung kann ein solches Bauwerk jedoch ohnehin nicht als hässlich oder qualifiziert unschön bezeichnet werden. Zwar trifft zu, dass es sich nicht in die bauliche Umgebung einfügt. Das muss es jedoch nach dem oben Gesagten aber auch nicht, sondern es genügt, dass es nicht erheblich stört. Diesbezüglich ist zu berücksichtigen, dass das umstrittene Projekt in einer W2 zu liegen kommt, in der gemäss geltendem Baureglement der Stadt Z.\_\_\_\_ so grosse Baukörper eben zulässig sind. Die höchstzulässige Gebäudehöhe wird vorliegend nicht einmal ausgeschöpft; sie liegt rund 0,6 m über derjenigen des Bauprojekts, und die höchstzulässige Firsthöhe wird vom Vorhaben sogar um 1,65 m unterschritten. Hinzu kommt, dass die Vorinstanz erst vor gut drei Jahren ihr Baureglement revidiert und die Ausnützungsziffer, die früher noch derart grosse Überbauungen verunmöglicht hätte, aufgehoben hat. Dies namentlich deshalb, um die innere Verdichtung zu begünstigen. Dass so grosse Baukörper in einem Einfamilienhausquartier nicht ortstypisch sind und einen starken Kontrast bilden, ist offensichtlich, aber eben Folge einerseits des revidierten Baureglements und andererseits



der angestrebten Innenverdichtung. Zwar trifft es im vorliegenden Fall zu, dass das grosse Bauvolumen auch noch auf einer Geländekuppe platziert wird und es dadurch noch besser einsehbar ist, als ein Baukörper in der Ebene. Diese Kuppe liegt indessen in einer gewöhnlichen W2 und untersteht damit keinerlei erhöhten Gestaltungsvorschriften. Hätte die Vorinstanz stark in Erscheinung tretende Untergeschosse an Hanglagen verhindern wollen, wäre es ihr als Planungsbehörde freigestanden, die Anzahl der sichtbaren Untergeschosse im Baureglement zu begrenzen oder wenigstens eine talseitig höchstzulässige Fassadenhöhe festzulegen. Nachdem sie von solchen baubeschränkenden Regelungen abgesehen hat, ist sie darauf zu behaften, und sind Bauvorhaben wie das vorliegend zu beurteilende eben zu akzeptieren; sie können auch nicht auf dem Umweg über die Verunstaltung verhindert werden.

### **3.**

Zusammenfassend ergibt sich, dass der Entscheid der Vorinstanz vom 16. Dezember 2019 rechtlich nicht haltbar ist. Das geplante Bauvorhaben ist nicht verunstaltend im Sinn von Art. 99 Abs. 1 PBG. Nachdem es gemäss den Angaben der Vorinstanz (Ziff. 2 der angefochtenen Verfügung) ansonsten in allen Punkten regelbaukonform ist und zudem sämtliche erforderlichen Stellungnahmen und Spezialbewilligungen bereits vorliegen und diese auch positiv sind (Ziff. 6 der angefochtenen Verfügung), ist die angefochtene Verfügung vom 16. Dezember 2019 aufzuheben und die Angelegenheit zur unverzüglichen Erteilung der Baubewilligung an die Vorinstanz zurückzuweisen. Der Rekurs erweist sich demnach als begründet und ist im Sinn der Erwägungen gutzuheissen.

### **4.**

**4.1** 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. 3'000.– (Nr. 20.13.01 des Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung, sGS 821.5). Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend sind die amtlichen Kosten der Politischen Gemeinde Z.\_\_\_\_ aufzuerlegen. Auf deren Erhebung ist jedoch zu verzichten (Art. 95 Abs. 3 VRP).

**4.2** Der vom Vertreter der Rekurrentin am 20. Januar 2020 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– ist zurück zu erstatten.

### **5.**

Die Rekurrentin stellt ein Begehren um Ersatz der ausseramtlichen Kosten.

**5.1** 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 Unterliegen auferlegt (Art. 98<sup>bis</sup> VRP). Die Vorschriften der Schweizerischen



Zivilprozessordnung (SR 272) finden sachgemäss Anwendung (Art. 98<sup>ter</sup> VRP).

**5.2** Die Rekurrentin obsiegt 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. 98<sup>bis</sup> 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. 2'750.– (zuzüglich Mehrwertsteuer) festzulegen; sie ist von der Politischen Gemeinde Z.\_\_\_\_ zu bezahlen.

## **Entscheid**

### **1.**

**a)** Der Rekurs der A.\_\_\_\_, Z.\_\_\_\_, wird im Sinn der Erwägungen gutgeheissen.

**b)** Der Beschluss des Stadtrates Z.\_\_\_\_ vom 16. Dezember 2019 wird vollumfänglich aufgehoben und die Angelegenheit zur unverzüglichen Erteilung der Baubewilligung an die Vorinstanz zurückgewiesen.

### **2.**

**a)** Auf die Erhebung der amtlichen Kosten in der Höhe von Fr. 3'000.– bei der Politischen Gemeinde Z.\_\_\_\_ wird verzichtet.

**b)** Der am 20. Januar 2020 vom Vertreter der Rekurrentin geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– wird zurückerstattet.

### **3.**

Das Begehren der A.\_\_\_\_ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird gutgeheissen. Die Politische Gemeinde Z.\_\_\_\_ entschädigt die Rekurrentin ausseramtlich mit Fr. 2'750.– zuzüglich Mehrwertsteuer.

Der Vorsteher

Marc Mächler  
Regierungsrat