



Fall-Nr.:	23-3577
Stelle:	Generalsekretariat Bau- und Umweltdepartement
Instanz:	Bau- und Umweltdepartement
Publikationsdatum:	20.02.2024
Entscheiddatum:	29.01.2024

BUDE 2024 Nr. 007

Verfahrensrecht, Baurecht, Art. 15 und Art. 16 VRP, Art. 72 und Art. 72ter BauG. Eine Baubewilligung mit Auflagen und Bedingungen muss nicht vorgängig den Gesuchstellenden zugestellt werden. Hingegen ist eine kantonale Stellungnahme vorab sowohl den Gesuchstellenden als auch den übrigen Verfahrensbeteiligten zuzustellen, um den Anspruch auf rechtliches Gehör nicht zu verletzen (Erw. 4.2). Heilung der Verletzung des rechtlichen Gehörs im Rekursverfahren (Erw. 4.5). Sieht ein kommunales Reglement vor, dass bei Interessen des Ortsbildschutzes eine reduzierte Anzahl Pflichtparkplätze bewilligt werden kann und wendet die zuständige Baubehörde diese Bestimmung nur unter der Bedingung an, dass ein Parkplatz überhaupt aufgrund der Platzverhältnisse erstellt werden kann, entspricht diese Anwendung dem Sinn und Zweck der Bestimmung und ist rechtmässig (Erw. 5.2.3). Abweisung des Rekurses.

BUDE 2024 Nr. 007 finden Sie im angehängten PDF-Dokument.



23-3577

Entscheid Nr. 7/2024 vom 29. Januar 2024

Rekurrentin

A. ___ G

gegen

Vorinstanz

Baukommission Z. ___ (Entscheid vom 24. April 2023)

Betreff

Baubewilligung (Einbau einer zusätzlichen Wohnung im Dachgeschoss mit Einbau einer Dachgaube / Ersatzabgabe Parkplatz)



Sachverhalt

A.

Die A.____AG ist Eigentümerin von Grundstück Nr. 001, Grundbuch Z.____, an der G.____strasse 10 in Z.____. Das Grundstück liegt gemäss geltendem Zonenplan der Stadt Z.____ vom 25. November 1992 in der Kernzone Altstadt. Es ist mit einem Wohnhaus mit zwei Wohnungen (Vers.-Nr. 002) überbaut. Das Grundstück liegt im Weiteren im Ortsbildschutzgebiet. Gemäss Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung (Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz; SR 451.12) besitzt Z.____ Obere Vorstadt ein Ortsbild von nationaler Bedeutung.

B.

a) Mit Baugesuch vom 3. Oktober 2022 beantragte die A.____AG bei der Baukommission der Stadt Z.____ die Baubewilligung für die Erstellung einer zusätzlichen Wohnung im Dachgeschoss mit Einbau einer Dachgaube auf der Nordseite, Dachsanierung (Ziegelerersatz) mit Innendämmung sowie Innenumbauarbeiten auf dem Grundstück Nr. 001.

b) Mit Beschluss vom 24. April 2023 erteilte die Baukommission die Baubewilligung unter Bedingungen und Auflagen und mit der weiteren Verpflichtung für den fehlenden Parkplatz eine Ersatzabgabe von Fr. 1'750.– zu entrichten.

C.

Gegen diesen Beschluss erhob die A.____AG mit Schreiben vom 15. Mai 2023 Rekurs beim Bau- und Umweltdepartement. Es werden folgende Anträge gestellt:

1. A) des Beschlusses sei aufzuheben;
2. B) Ziff. 13 sei bezüglich des Betrages von CHF 1750 (Ersatzabgabe für Autoabstellplätze) aufzuheben;
3. Es sei festzustellen, dass das Baugesuch ansonsten rechtskräftig ist und mit den Bauarbeiten begonnen werden darf;
4. Die Baukommission sei anzuweisen, künftig vor Erlass einer Verfügung sowohl Akteneinsicht als auch ein Replikrecht einerseits bezüglich eingegangenen Akten sowie andererseits bezüglich vorgesehenen Auflagen und Bedingungen zu gewähren;
5. Unter Kosten- und Entschädigungsfolge.

Zur Begründung wird unter anderem geltend gemacht, die Stellungnahme der kantonalen Denkmalpflege vom 21. April 2023 sei ihr erst zusammen mit der Baubewilligung zugestellt worden. Das Recht auf



Akteneinsicht sei ihr verwehrt worden. Zu prüfen sei, ob künftig nicht ein «Bewilligungsvorschlag» ergehen sollte, damit den Parteien effektiv das rechtliche Gehör gewährt werde. Im Weiteren fehle für die Ersatzabgabe für Parkplätze die rechtliche Grundlage, da das kommunale Baureglement vom 3. März 2016 (sRS 721.1; abgekürzt: BauR) sich nach wie vor auf das alte Baugesetz vom 6. Juni 1972 (nGS 8, 134; abgekürzt BauG) beziehen würde. Sollte das BauR dennoch Anwendung finden, sei zu Unrecht Art. 53 Abs. 3 Bst. a i.V.m. Art. 54 Abs. 4 BauR nicht berücksichtigt worden, wonach bei Interesse des Ortsbildschutzes eine reduzierte Anzahl Parkplätzen bewilligt werden könne und somit keine Ersatzabgabe zu leisten sei. Ferner gäbe es gemäss Art. 53 Abs. 3 BauR auch weitere Möglichkeiten eine reduzierte Anzahl von Parkplätzen zu bewilligen wie zum Beispiel eine «nachgewiesene, vertraglich geregelte und zweckmässige Mehrfachnutzung» (Buchstabe b) oder ein nachgewiesener, vertraglich oder reglementarisch gesicherter Verzicht auf Autos durch die Bewohnenden» (Buchstabe c). Diese Optionen seien seitens der Vorinstanz weder erfragt noch geprüft worden. Im Übrigen wisse die Vorinstanz genau, dass die Rekurrentin in der Nähe noch weitere Parkplätze besitze und diese als Alternative anbieten könnte und sich somit die Entrichtung einer Ersatzabgabe erübrigen würde.

D.

a) Mit Schreiben vom 11. Juli 2023 teilt die Vorinstanz der Rekurrentin mit, dass sie in Erwägung ziehe, ihre bisherige Praxis, die eine Halbierung der Ersatzabgabe vorsah, aufzugeben, da sie auf keiner rechtlichen Grundlage beruhen würde. Dies hätte zur Folge, dass die im Rekurs umstrittene Ersatzabgabe widerrufen und neu entschieden werden müsste. Dadurch hätte die Rekurrentin eine Ersatzabgabe von Fr. 3'500 statt Fr. 1'750.– zu entrichten.

b) Mit Vernehmlassung vom 21. August 2023 beantragt die Vorinstanz, den Rekurs abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden könne. Zur Begründung wird geltend gemacht, ihr Entscheid sei rechtmässig, jedoch hätte sich in dessen Begründung ein Fehler eingeschlichen. Der fälschlicherweise in den Erwägungen aufgeführte Art. 53 Abs. 3 Bst. a BauR finde in casu keine Anwendung. «Interessen des Ortsbilds» seien dann tangiert, wenn auf dem Baugrundstück in bau- und verkehrspolizeilicher Hinsicht ein Parkplatz erstellt werden könnte, dieser allerdings zum Erhalt eines geschützten Ortsbilds nicht bewilligt werde. In solchen Fällen sei gestützt auf Art. 54 Abs. 4 BauR keine Ersatzabgabe zu entrichten. Im vorliegenden Fall fehlten aber die räumlichen Verhältnisse auf dem Baugrundstück, um einen Parkplatz zu erstellen. Daher resultiere aufgrund der Erweiterung der Wohnfläche gemäss Baugesuch eine Parkplatzabgabe. In diesem Fall sei Art. 54 Abs. 4 BauR nicht anwendbar und eine Ersatzabgabe sei zu entrichten. Ferner habe die Vorinstanz seit Inkrafttreten des aktuellen BauR per 1. März 2021 für die Altstadt und weitere Ortsbildschutzgebiete mit guter öV-Anbindung in ständiger Praxis die Ersatzabgabe halbiert. Sie hätte nun allerdings beschlossen, ihre bisherige – nicht auf einer direkten rechtlichen Grundlage beruhende – Praxis per sofort



aufzugeben. Ursprünglich sei daher geplant gewesen, den nun angefochtenen Entscheid zu widerrufen und die Baubewilligung neu zu erteilen unter Verfügung der vom Baureglement vorgesehenen Ersatzabgabe von Fr. 3'500.–. Darauf werde aber verzichtet.

E.

Auf die weiteren Ausführungen der Verfahrensbeteiligten in den vorgenannten Eingaben wird – soweit erforderlich – in den Erwägungen eingegangen.

Erwägungen

1.

1.1 Die Zuständigkeit des Bau- und Umweltdepartementes ergibt sich aus Art. 43^{bis} 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.

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 Baubewilligungsentscheid erging am 24. April 2023. Mithin sind vorliegend grundsätzlich die Bestimmungen des PBG anwendbar, sofern sie gemäss Anhang zum Kreisschreiben «Übergangsrechtliche Bestimmungen im PBG» vom 8. März 2017 (Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2017/II/1) als unmittelbar anwendbar erklärt werden. Im Übrigen gelangen weiterhin das Baugesetz und das entsprechende Baureglement zur Anwendung.

3.

Die Rekurrentin beantragt, die nicht angefochtenen Teile der Baubewilligung seien für rechtskräftig zu erklären. Sie bringt sinngemäss vor, angefochten sei lediglich die Ersatzabgabe für den Parkplatz. Die Baubewilligung könne im Übrigen als rechtskräftig erklärt werden, damit mit den Bauarbeiten begonnen werden könne.

3.1 Nach Art. 51^{bis} Abs. 1 VRP kann die Rekursinstanz den Umfang der aufschiebenden Wirkung feststellen und ausscheidbare Teile der Verfügung, die nicht angefochten sind, rechtskräftig erklären. Wird eine Verfügung nur teilweise angefochten, stellt sich die Frage, ob der nicht angefochtene Teil selbständig in (formelle) Rechtskraft erwächst (Teilrechtskraft). In der Literatur wird die Teilrechtskraft für einzelne (nicht angefochtene) Dispositivpunkte bejaht. Voraussetzung ist, dass sich die einzelnen Punkte voneinander trennen lassen (U. CAVELTI/ T. VÖGELI, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St.Gallen, St.Gallen



2003, Rz. 1089). An sich ausscheidbare Teile einer Verfügung treten im Dispositiv häufig nicht separat in Erscheinung (zum Beispiel bei einer Bewilligung). Es kann daher unklar sein, bezüglich welcher Teile des Anfechtungsgegenstands die Rechtskraft eingetreten ist. Art. 51^{bis} VRP gibt der Rekursinstanz die Möglichkeit, den Umfang der aufschiebenden Wirkung festzustellen und ausscheidbare und nicht im Streit liegende Teile der Verfügung rechtskräftig zu erklären. Damit kann insbesondere fixiert werden, inwiefern von einer Bewilligung Gebrauch gemacht werden darf (Botschaft der Regierung vom 28. Februar 2006 zum V. Nachtrag zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, in: ABI 2006, S. 837). Im Baubewilligungsverfahren muss die Bewilligung grundsätzlich als Gesamtentscheid ergehen. Eine Teilrechtskraft ist nur dann möglich, wenn das Bauvorhaben aufteilbar ist und die Teile unabhängig voneinander realisierbar sind. Gleiches gilt, wenn einzig eine Nebenfolge der Verfügung angefochten wird, zum Beispiel die Höhe oder Verteilung der Prozesskosten. In diesen Fällen erwachsen auch im Baubewilligungsverfahren die Hauptpunkte in Rechtskraft (Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2007/I/2; BDE Nr. 22/2019 vom 3. April 2019 Erw. 2.1).

3.2 Zu prüfen ist, ob die angefochtenen Teile der Baubewilligung einen vorgezogenen Baubeginn hemmen oder nicht. Die Rekurrentin ficht lediglich die zu entrichtenden Ersatzabgaben für die Parkplätze an, die auf die Bauphase keinerlei Einfluss haben. Bei dieser Sachlage spricht nichts dagegen, die Teilrechtskraft der Baubewilligung zu erklären und die aufschiebende Wirkung des Rekurses auf die angefochtene Dispositivziffern A sowie B13 in Bezug auf die Ersatzabgabe zu begrenzen.

4.

Die Rekurrentin beanstandet, dass ihr die Stellungnahme der kantonalen Denkmalpflege vom 21. April 2023 erst mit der Baubewilligung zugestellt wurde und ihr dadurch das Recht auf Akteneinsicht und somit das rechtliche Gehör vereitelt worden sei. Ferner habe ihr auch die Baubewilligung vorab zugestellt werden sollen, weil sie sowohl Auflagen und Bedingungen, als auch Ersatzabgaben zum Inhalt gehabt habe.

4.1 Der Anspruch auf rechtliches Gehör dient einerseits der Sachaufklärung und stellt andererseits ein persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht der Beteiligten dar. Sein Umfang richtet sich primär nach kantonalem Recht und subsidiär nach Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV). Zu den wesentlichen Inhalten gehören die Orientierung und die Möglichkeit zur Äusserung vor Erlass einer Verfügung, das Recht auf Akteneinsicht, das Recht auf Teilnahme am Beweisverfahren und der Anspruch auf Prüfung und auf begründeten Entscheid (R. WIEDERKEHR/K. PLÜSS, Praxis des öffentlichen Verfahrensrechts, Bern 2020, N 269 ff.; BUDE Nr. 92/2023 vom 27. September 2023 Erw. 3.1).



4.1.1 Gemäss Art. 15 Abs. 2 VRP sind erheblich belastende Verfügungen nur zulässig, wenn die Betroffenen den wesentlichen Sachverhalt kennen und Gelegenheit zur Stellungnahme hatten. Das Recht auf Stellungnahme und die entsprechende Anhörungspflicht der Behörde führen jedoch nicht dazu, dass diese einem Gesuchsteller im Rahmen des rechtlichen Gehörs (vorab) bekannt zu geben hat, wie sie zu entscheiden gedenkt. Dies wäre nur der Fall, wenn der Entscheid sich auf eine Begründung stützen würde, die von keiner der Parteien angeführt wurde und mit welcher diese auch nicht rechnen mussten. Andernfalls hat der Gesuchsteller immer damit zu rechnen, dass sein Gesuch abgewiesen werden kann (S. RIZVI/S. RISI, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege [VRP], Praxiskommentar, Zürich/St.Gallen 2020, Art. 15-17 N 29; VerwGE B 2014/216 vom 28. April 2015 Erw. 2 und B 2016/229 vom 26. April 2018 Erw. 2.1; BUDE Nr. 92/2023 vom 27. September 2023 Erw. 3.1; WIEDERKEHR/PLÜSS, a.a.O., N 327 f.).

4.1.2 Nach Art. 16 Abs. 1 VRP haben die Beteiligten Anspruch auf Einsicht in die Akten, soweit nicht wichtige öffentliche oder schutzwürdige private Interessen entgegenstehen. Das Akteneinsichtsrecht erstreckt sich auf alle für den Entscheid wesentlichen Akten, d.h. all jene Akten, die Grundlage einer Anordnung bilden. Abzustellen ist dabei ausschliesslich auf die objektive Bedeutung eines Schriftstücks für die entscheidungswesentliche Sachverhaltsfeststellung. Keine Einsicht muss in Akten gewährt werden, die nicht der Stützung einer behördlichen Anordnung dienen. Dazu gehören vor allem auch die Akten des internen amtlichen Verkehrs, etwa Vorbereitungsunterlagen (Referat) usw. Als interne Akten gelten Unterlagen, denen kein Beweischarakter zukommt, welche vielmehr ausschliesslich der internen Meinungsbildung dienen, also namentlich Entwürfe, Anträge, Notizen, Mitberichte, Hilfsbelege usw. Mit dem Ausschluss des Einsichtsrechts in diese Akten soll verhindert werden, dass die interne Meinungsbildung über die entscheidenden Aktenstücke und die erlassenen begründeten Verfügungen hinaus vollständig vor der Öffentlichkeit ausgebreitet wird. Ob ein Aktenstück als intern zu qualifizieren ist, muss nach objektiven Gesichtspunkten geprüft werden. Wenn ein Aktenstück objektiv betrachtet von Bedeutung für die Sachverhaltsfeststellung ist, so unterliegt es ungeachtet einer allfälligen Bezeichnung als internes Dokument der Einsicht. Einsicht ist somit in alle Akten zu gewähren, welche geeignet sind, Grundlage der späteren Verfügung bzw. des späteren Entscheids zu bilden (CAVELTI/VÖGELI, a.a.O., Rz. 1131 mit Hinweisen). Allerdings sind Aktendossiers nicht vor der Gewährung der Akteneinsicht zu durchkämmen und in erhebliche und unerhebliche Akten aufzuteilen. Werden interne Vernehmlassungen als förmliche Stellungnahmen zu einzelnen Aspekten eines Baugesuchs eingeholt, besteht kein Grund, diese gegenüber dem Baugesuchsteller oder dem Einsprecher nicht offen zu legen (VerwGE B 2009/139 vom 11. Mai 2010 Erw. 4.2.2; BDE Nr. 124/2020 vom 10. Dezember 2020 Erw. 5.1.1).

4.2 Die Rekurrentin rügt, ihr sei die Stellungnahme der kantonalen Denkmalpflege vom 21. April 2023 nicht zur Kenntnis und



Stellungnahme unterbreitet worden. Werden von der Bewilligungsbehörde Stellungnahmen oder Amtsberichte von internen oder externen Fachstellen eingeholt und wird anschliessend bei der Gesuchsbearbeitung darauf abgestellt oder darauf verwiesen, besteht nach den geschilderten Grundsätzen zum rechtlichen Gehör eine Pflicht, diese sowohl gegenüber den Gesuchstellenden als auch sämtlichen Verfahrensbeteiligten offen zulegen. Die Vorinstanz hätte somit die Stellungnahme der kantonalen Denkmalpflege der Rekurrentin vor der Erteilung der Baubewilligung zur Einsicht und Stellungnahme zustellen müssen, um das rechtliche Gehör nicht zu verletzen. Diesbezüglich erweist sich die Rüge der Rekurrentin als begründet. Anders ist allerdings der Fall zu beurteilen hinsichtlich der vorgängigen Zustellung der Baubewilligung. Gemäss oben Ausgeführtem haben die Gesuchstellenden immer damit zu rechnen, dass ihr Gesuch abgewiesen werden kann. Somit ist es nicht erforderlich, eine Baubewilligung vor dessen Eröffnung vorab den Gesuchstellenden zuzustellen, selbst dann nicht, wenn diese Auflagen, Bedingungen oder Ersatzabgaben zum Inhalt hat.

4.3 Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Vorinstanz, indem sie der Rekurrentin die Stellungnahme der kantonalen Denkmalpflege vom 21. April 2023 vorgängig nicht zugestellt hat, deren Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt hat.

4.4 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). 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, a.a.O., Rz. 990; BUDE Nr. 11/2023 vom 25. Januar 2023 Erw. 4.6).

4.5 Im vorliegenden Fall verfügt die Rekursinstanz zum einen über volle Kognition. Zum anderen konnte sich die Rekurrentin im Rahmen des Rekursverfahrens zu der entsprechenden Eingabe äussern. Unter diesen Umständen ist eine Heilung des Verfahrensmangels angezeigt. Die Gehörsverletzungen sind jedoch bei der Verlegung der Kosten zu berücksichtigen.

5.

5.1 Weiter rügt die Rekurrentin, dass für die Entrichtung der Ersatzabgabe die gesetzliche Grundlage fehle, weil das BauR sich noch auf



das alte BauG stützen würde und im Übrigen die Bestimmungen des BauR nicht die Anforderungen von Art. 70 PBG erfüllen würden.

5.1.1 Der Erlass des BauR erfolgte vor dem Erlass bzw. vor dem Inkrafttreten des PBG und zwar am 3. März 2016, auch wenn die Inkraftsetzung des BauR erst am 1. März 2021 erfolgte. Entsprechend basiert das geltende BauR noch auf dem BauG und nicht auf dem PBG. Daher ist der Verweis in den Bestimmungen des BauR zum BauG korrekt. Im Übrigen – wie oben in Ziff. 2 bereits ausgeführt – sind grundsätzlich die Bestimmungen des PBG anwendbar, sofern sie als unmittelbar anwendbar erklärt werden. Nachdem die Bestimmungen von Art. 69 f. PBG betreffend die Erstellung von Abstellplätzen nicht direkt anwendbar sind und somit nicht zur Anwendung gelangen (vgl. Anhang zum Kreisschreiben «Übergangsrechtliche Bestimmungen im PBG» vom 8. März 2017) sind auch die vorgebrachten Rügen der Rekurrentin zu Art. 70 PBG lediglich im Rahmen der Frage zu prüfen, ob die Bestimmungen über die Ersatzabgaben im BauR den Anforderungen des BauG gerecht werden.

5.1.2 Nach Art. 72 Abs. 1 BauG kann der Bauherr bei Neuerstellung, Zweckänderung oder Erweiterung von Bauten und Anlagen zur Schaffung von Abstellflächen für Motorfahrzeuge verpflichtet werden. Lassen die örtlichen Verhältnisse die Erstellung der erforderlichen Anzahl Parkplätze nicht zu oder erweisen sich die Kosten als unzumutbar, hat der Pflichtige gemäss Art. 72^{ter} BauG in angemessener Nähe Ersatz zu beschaffen oder eine angemessene Ersatzabgabe zu leisten (vgl. BDE Nr. 18/2020 vom 12. März 2020 Erw. 3.1.1). Bei Art. 72 BauG handelt es sich um eine Kann-Vorschrift. Wenn die politische Gemeinde eine Verpflichtung zur Erstellung von Parkplätzen vorsehen will, muss sie dies in ihrem kommunalem Recht – in aller Regel in ihrem Bau- oder einem separaten Parkplatzreglement – regeln.

5.1.3 Die Stadt Z.____ regelt in Art. 53 BauR die Pflicht zur Erstellung von Parkplätzen sowie in Art. 54 BauR die Ersatzabgaben, wenn die erforderliche Anzahl der Parkplätze nicht erfüllt werden kann. Art. 54 Abs. 1 BauR sieht eine Ersatzabgabe von Fr. 3'500.– für jeden fehlenden Parkplatz vor. Mit den genannten Bestimmungen ist die Stadt Z.____ somit ihrer Pflicht nachgekommen die Erstellungspflicht und die Ersatzabgabe in einem kommunalen Erlass vorzusehen. Die gesetzliche Grundlage liegt somit vor und es liegen auch keine Gründe vor bzw. diese werden von der Rekurrentin auch nicht genannt, weshalb Art. 53 und Art. 54 BauR die Anforderungen des BauG nicht erfüllen sollten. Diese Rügen erweisen sich somit als unbegründet.

5.2 Die Rekurrentin macht im Weiteren geltend, die Vorinstanz hätte zu Unrecht nicht Art. 53 Abs. 3 Bst. a i.V.m. Art. 54 Abs. 4 BauR berücksichtigt, wonach bei Interesse des Ortsbildschutzes eine reduzierte Anzahl Parkplätzen bewilligt werden könnte und somit keine Ersatzabgabe zu leisten sei. Ferner gäbe es auch weitere Möglichkeiten für eine reduzierte Anzahl von Parkplätzen gemäss Art. 53 BauR.



Diese Möglichkeiten seien aber seitens der Vorinstanz weder erfragt noch geprüft worden.

5.2.1 Die kommunale Baubewilligungsbehörde hat nach Eingang eines Baugesuchs anhand der massgebenden Vorschriften (in der Regel Baureglement, Parkplatzreglement oder Normen des Schweizerischen Verbands der Strassen- und Verkehrsfachleute [VSS]) zu eruiieren, wie viele Abstellflächen das geplante Bauvorhaben erfordert. Betrifft das Vorhaben nicht einen Neubau, sondern (nur) eine Zweckänderung oder Erweiterung, hat sich die Pflicht zur Schaffung von Abstellflächen auf den Mehrbedarf zu beschränken (Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2004/II/20). Der Bauherr kann mithin nur dann zur Schaffung von Abstellflächen verpflichtet werden, wenn der Bedarf an Parkplätzen nach der Umgestaltung grösser ist als zuvor. Sieht das Baugesuch weniger Parkplätze vor als von der Gemeinde ermittelt, ist zu prüfen, ob der Baugesuchsteller auf seinem Baugrundstück noch weitere Abstellflächen für Motorfahrzeuge erstellen könnte. Wenn auf dem Baugrundstück aus objektiven Gründen keine weiteren Parkplätze erstellt werden können oder sich die Kosten als unzumutbar erweisen, ist weiter zu prüfen, ob der Baugesuchsteller entsprechende Abstellflächen in angemessener Nähe beschaffen kann (Art. 72^{ter} BauG). Kann der Baugesuchsteller keine Ersatzparkplätze beschaffen, ist ihm die Baubewilligung grundsätzlich mit Vorbehalt der Ersatzabgabe zu erteilen, es sei denn, es lägen andere Bauhindernisse oder Verkehrserschwernisse im Sinn von Art. 72 Abs. 2 BauG vor (Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2004/II/20).

5.2.2 Gemäss Baubewilligung wird eine zusätzliche Wohnung im Dachgeschoss eingebaut. Dieser Einbau löst eine entsprechende Neuberechnung bzw. Differenzberechnung der Zahl der erforderlichen Abstellflächen für Motorfahrzeuge aus. Die Vorinstanz hat in ihrem Entscheid eine Berechnung vorgenommen. Gemäss dieser ist für die neue Wohnung ein zusätzlicher Parkplatz notwendig. Da auf dem Baugrundstück keine Abstellflächen für Motorfahrzeuge zur Verfügung stehen, löst der zusätzlich erforderliche Pflichtparkplatz eine entsprechende Ersatzpflicht aus. Diese Berechnung wird seitens der Rekurrentin auch nicht in Frage gestellt. Sie moniert aber, dass Art. 53 Abs. 3 Bst. a BauR vorsehe, bei Interessen des Ortsbildschutzes eine reduzierte Anzahl von Pflichtparkplätzen zu bewilligen. Für diese seien aufgrund von Art. 54 Abs. 4 BauR keine Ersatzabgaben zu entrichten. Die Vorinstanz hält in ihrer Eingabe vom 21. August 2023 fest, dass der fälschlicherweise in den Erwägungen des angefochtenen Entscheids aufgeführte Art. 53 Abs. 3 Bst. a BauR in casu keine Anwendung finde. Diese Bestimmung sei dann tangiert, wenn auf dem Baugrundstück in bau- und verkehrspolizeilicher Hinsicht ein Parkplatz erstellt werden könnte, dieser zum Erhalt eines geschützten Ortsbilds jedoch nicht bewilligt werden könne. In solchen Fällen könne auf eine Ersatzabgabe verzichtet werden.



5.2.3 Gemäss Orthofoto ist klar zu erkennen, dass auf dem Grundstück der Rekurrentin kein Platz mehr für einen Parkplatz vorhanden ist. Im Übrigen wird dies von der Rekurrentin auch nicht bestritten.

Art. 53 Abs. 3 Bst. a BauR sieht vor, dass bei Interessen des Ortsbildschutzes eine reduzierte Anzahl Pflichtparkplätze bewilligt werden kann. Gemäss der Vorinstanz ergibt sich aus dieser Bestimmung nicht per se der Anspruch, dass für Eigentümerinnen und Eigentümer, deren Grundstücke in einem Ortsbildschutzgebiet liegen, automatisch eine reduzierte Anzahl Parkplätze bewilligt werden kann. Sondern sie setzt voraus, dass zwar ein Parkplatz aufgrund der Platzverhältnisse erstellt werden kann, diese Nutzung allerdings das geschützte Ortsbild beeinträchtigen würde. Sinn und Zweck dieser Bestimmung ist es, das Ortsbild vor störenden Parkplätzen zu schützen. Die Bauherrschaft soll in Fällen, in denen zugunsten des Ortsbildschutzes («freiwillig») auf einen Parkplatz verzichtet wird, nicht mit einer Ersatzabgabe belastet werden. Anders verhält es sich natürlich, wenn die räumlichen Verhältnisse gar keinen Parkplatz zulassen. Die Auslegung der kommunalen Bestimmung durch die Vorinstanz ist somit nicht zu beanstanden. Vielmehr entspricht sie dem Sinn und Zweck der Vorschrift. Zusammenfassend ergibt sich somit, dass die Vorinstanz zu Recht Art. 53 Abs. 3 Bst. a i.V.m. Art. 54 Abs. 4 BauR nicht angewendet und für den fehlenden Parkplatz eine Ersatzabgabe verlangt hat. Ob die Reduzierung der Ersatzabgabe um die Hälfte rechtmässig war, kann offengelassen werden, da sie für die Rekurrentin nicht nachteilig ist und im Übrigen die Vorinstanz vorsieht diese Praxis abzuschaffen.

5.3 Weiter rügt die Rekurrentin, dass die Vorinstanz, namentlich der Leiter Bewilligungen wisse, dass sie 200 m (Luftlinie) entfernt über mehrere Tiefgaragenplätze sowie mehr als ein halbes Dutzend Laternenparkplätze verfüge und sie deshalb in der Lage wäre, Alternativparkplätze anzubieten. Die Vorinstanz hätte sich daher vor Erhebung der Ersatzabgabe bei ihr erkundigen müssen, ob sie Alternativparkplätze anbieten könnte.

5.3.1 Ein Baugesuch im Sinn von Art. 137 PBG ist der an die zuständige Behörde gerichtete Antrag, das in den Baugesuchsunterlagen umschriebene Bauprojekt aufgrund der öffentlichen Bauvorschriften sowie weiterer zu beachtender öffentlich-rechtlicher Normen zu prüfen und nach Massgabe des Ergebnisses dieser Prüfung die Bewilligung zur Bauausführung zu erteilen. Nach ständiger Rechtsprechung ist es allein der Baugesuchsteller, der mit seiner Eingabe den Umfang eines Baugesuchs bestimmt (Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2018/IV/6 mit Hinweisen). Damit ist es auch allein der Baugesuchsteller, der mit der Einreichung des Baugesuchs (mittels ausgefülltem Baugesuchsformular) die Durchführung des Baubewilligungsverfahrens beantragt und dieses damit auslöst (BDE Nr. 73/2020 vom 7. August 2020 Erw. 2.1).



5.3.2 Gemäss oben Ausgeführtem obliegt es grundsätzlich der Baugesuchstellerin die notwendigen Baugesuchsunterlagen bei der zuständigen Behörde einzureichen. Dies beinhaltet auch die Pflicht der Baubehörde bekannt zu geben, dass ein Alternativparkplatz geschaffen werden könnte. Es kann von der Vorinstanz trotz möglicher vorhandene Vorkenntnisse nicht verlangt werden, dass sie selbst herausfinden muss, ob Alternativparkplätze vorhanden sind. Ein solcher Anspruch würde die Prüfungspflicht der Baubewilligungsbehörde sprengen. Es obliegt vielmehr den Baugesuchstellenden, jegliche Informationen betreffend das Baugesuch von sich aus der Baubehörde anzuzeigen. Zudem hat die Rekurrentin gemäss Art. 54 Abs. 2 BauR nach wie vor die Möglichkeit bei Nachweis einer rechtmässig erstellten Alternative, den Ersatzbeitrag bis zwei Jahre nach Erteilung der Baubewilligung zinsfrei rückerstattet zu bekommen. Ihre Rüge erweist sich somit ebenfalls als unbegründet.

6.

Zusammenfassend ergibt sich, dass den vorgebrachten Rügen – mit Ausnahme der Verletzung des rechtlichen Gehörs – nicht gefolgt werden kann. Der Rekurs erweist sich deshalb als unbegründet und ist abzuweisen.

7.

7.1 Nach Art. 95 Abs. 1 VRP hat in Streitigkeiten jener Beteiligte die Kosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden. Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend hat grundsätzlich die Rekurrentin die amtlichen Kosten zu bezahlen. Es ist jedoch dem Umstand Rechnung zu tragen, dass die Vorinstanz den Anspruch der Rekurrentin auf rechtliches Gehör verletzt hat. Die amtlichen Kosten des Rekursverfahrens von Fr. 2'500.– (Nr. 20.13.01 des Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung, sGS 821.5) sind deshalb lediglich im Umfang von Fr. 1'500.– der Rekurrentin aufzuerlegen. Den verbleibenden Kostenanteil von Fr. 1'000.– hat die Politische Gemeinde Z.____ zu tragen. Auf deren Erhebung ist jedoch zu verzichten (Art. 95 Abs. 3 VRP).

7.2 Der von der Rekurrentin am 25. Mai 2023 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 700.– ist anzurechnen.

8.

Die Rekurrentin stellt ein Begehren um Ersatz der ausseramtlichen Kosten.

8.1 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^{bis} VRP). Die Vorschriften der Schweizerischen Zivilprozessordnung (SR 272) finden sachgemäss Anwendung (Art. 98^{ter} VRP). Nicht anwaltlich vertretene Verfahrensbeteiligte ha-



ben grundsätzlich mangels eines besonderen Aufwands keinen Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung (Art. 98^{ter} VRP in Verbindung mit Art. 95 Abs. 3 Bst. c ZPO). Dass ihnen gleichwohl ersatzfähige Kosten für Umtriebe erwachsen, ist ungewöhnlich und bedarf deshalb einer besonderen Begründung. Eine Umtriebsentschädigung erfolgt somit nur ausnahmsweise, insbesondere wenn es sich um eine komplizierte Sache mit hohem Streitwert handelt, wenn der getätigte Aufwand erheblich ist und zwischen dem betrieblichen Aufwand und dem Ergebnis der Interessenwahrung ein vernünftiges Verhältnis besteht. Nicht anwaltlich vertretenen Personen spricht das Baudepartement lediglich eine Umtriebsentschädigung ohne Bezugnahme auf den Anwalts- oder einen anderen Branchentarif zu, und zwar praxisgemäss in der Höhe von Fr. 300.– bis Fr. 500.– (vgl. VerwGE B 2013/178 vom 12. Februar 2014 Erw. 4.3 ff. und 5 ff., zusammengefasst in: Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2014/I/6).

8.2 Die Rekurrentin unterliegt mit ihren Anträgen. Lediglich in Bezug auf die geltend gemachte Verletzung des rechtlichen Gehörs ist sie als obsiegend zu betrachten. Wie den obigen Ausführungen zu entnehmen ist, wird eine Umtriebsentschädigung nur ausnahmsweise zugesprochen. Eine solche spezielle Situation ist vorliegend nicht erkennbar und das Begehren wird von der Rekurrentin auch nicht begründet. Entsprechend ist das Begehren abzuweisen.

Entscheid

1.

a) Der Beschluss der Baukommission Z.____ vom 24. April 2023 (zu Baugesuch-Nr. 2022-309) wird mit Ausnahme von Dispositiv A (Ersatzabgabe) und B13 (in Bezug auf den Betrag der Ersatzabgabe) rechtskräftig erklärt.

b) Der Rekurs der A.____AG wird abgewiesen.

2.

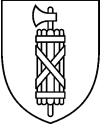
a) Der A.____AG wird eine Entscheidgebühr von Fr. 1'500.– auferlegt.

b) Auf die Erhebung der amtlichen Kosten in der von Höhe von 1'000.– bei der Politischen Gemeinde Z.____ wird verzichtet.

c) Der am 25. Mai 2023 von der A.____AG geleistete Kostenvorschuss von Fr. 700.– wird angerechnet.

3.

Das Begehren der A.____AG um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird abgewiesen.



Die Vorsteherin

Susanne Hartmann
Regierungsrätin