



Fall-Nr.:	23-6778
Stelle:	Generalsekretariat Bau- und Umweltdepartement
Instanz:	Bau- und Umweltdepartement
Publikationsdatum:	29.11.2024
Entscheiddatum:	06.11.2024

BUDE 2024 Nr. 091

Baurecht, Umweltrecht, Art. 72 Abs. 1 BauG, Art. 115 PBG, Art. 2 Abs. 3 BehiG, Art. 25 USG, Art. 684 ZGB. Die im vorliegenden Fall geplante Umnutzung eines Ladens in eine Pizzeria mit Take Away samt baulichen Massnahmen hält die öffentlich-rechtlichen und die privatrechtlichen Bestimmungen ein, da genügend Parkplätze nachgewiesen werden (Erw. 4 ff.), keine Beeinträchtigung des Kulturobjekts und des Ortsbildschutzes vorliegt (Erw. 5 ff.), der Zugang für Menschen mit Behinderung gewährleistet ist (Erw. 6 ff.) und weder in öffentlich-rechtlicher noch privatrechtlicher Hinsicht übermässige Immissionen in Form von Lärmimmissionen bestehen (Erw. 7 ff.). Abweisung des Rekurses. // (Gegen diesen Entscheid wurde Beschwerde beim Verwaltungsgericht erhoben.)

BUDE 2024 Nr. 91 finden Sie im angehängten PDF-Dokument.



23-6778

Entscheid Nr. 91/2024 vom 6. November 2024

Rekurrentin

A. ___ AG

vertreten durch Dr.iur. Hans Henzen, Rechtsanwalt, Wilerstrasse 1,
9200 Gossau

gegen

Vorinstanz

Baukommission Z. ___ (Entscheid vom 22. August 2023)

Rekursgegner

B. ___

Betreff

Baubewilligung (Umnutzung Laden in Pizzeria mit Take Away)



Sachverhalt

A.

a) B.____ ist Eigentümer des Grundstücks Nr. 001 an der G.____strasse in Z.____. Das Grundstück gehört gemäss geltendem Zonenplan der Stadt Z.____ zur Kernzone und Kernzone Altstadt (geschützter Teil). Das Grundstück befindet sich zudem teilweise im Ortsbildschutzgebiet gemäss der kommunalen Schutzverordnung. Das Grundstück ist mit einem Wohn- und Geschäftshaus (Vers.-Nr. 002), einer Remise (Vers.-Nr. 003) sowie einer Garage (Vers.-Nr. 004) überbaut. Das Wohn- und Geschäftshaus befindet sich an der G.____strasse. Die A.____AG ist Eigentümerin des Grundstücks Nr. 005 auf der gegenüberliegenden Strassenseite an der G.____strasse.

[Bild: Quelle: Geoportal Zonenplan]

[Bild: Quelle: Geoportal Schutzverordnung]

b) Die Zufahrt zum Grundstück Nr. 001 erfolgt über den H.____weg (Gemeindestrasse dritter Klasse). Der Haupteingang zum Geschäft befindet sich an der Kantonsstrasse St.G.____strasse. Der Eingang zu den Wohnungen und zum Keller des Wohn- und Geschäftshauses befindet sich beim H.____weg.

[Bild: Quelle: Geoportal Strassenklassierung]

B.

a) Mit Baugesuch vom 5. April 2023 beantragte B.____ bei der Baukommission Z.____ die Baubewilligung für die Umnutzung des Ladens in eine Pizzeria mit Take Away im Erdgeschoss des Wohn- und Geschäftshauses (Vers.-Nr. 002) auf Grundstück Nr. 001.

b) Innert der Auflagefrist vom 21. April bis 4. Mai 2023 erhob die A.____AG Einsprache gegen das Bauvorhaben. Sie rügte, dass durch den Take Away und die damit entstehende Frequenz mit erheblichen Nachteilen für ihr Grundstück Nr. 005 auf der gegenüberliegenden Seite verbunden wären. Hinzu kämen die fehlenden Parkplätze, weshalb sie befürchten würde, dass die Parkplätze auf ihrem Grundstück vermehrt durch die Kunden des Take Aways genutzt werden würden.

c) Mit Beschluss vom 31. August 2023 erteilte die Baukommission Z.____ die Baubewilligung unter Bedingungen und Auflagen und wies die öffentlich-rechtliche Einsprache sowie die Einsprache gemäss Art. 684 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (SR 210; abgekürzt ZGB; mit Einspracheentscheid vom 22. August 2023) der A.____AG ab, soweit sie darauf eintrat. Sie begründet, es seien genügend Parkplätze vorhanden, zudem seien keine negativen Auswirkungen für die Liegenschaft der A.____AG ersichtlich, zumal diese auch nicht genau geltend gemacht würden. Im Übrigen seien alle Bauvorschriften eingehalten.



C.

Gegen diesen Beschluss erhob die A.____AG, vertreten durch Dr.iur. Hans Henzen, Rechtsanwalt, Gossau, mit Schreiben vom 18. September 2023 Rekurs beim Bau- und Umweltdepartement. Mit Rekursergänzung vom 10. Oktober 2023 werden folgende Anträge gestellt:

1. Der Beschluss des Einspracheentscheids der Baukommission Z.____ vom 22. August 2023 betreffend des Baugesuchs Nr. 16612, Umnutzung Laden in Pizzeria mit Take Away in Wohn- und Geschäftshaus Vers.-Nr. 002 bezüglich Ziff. 1 öffentlich-rechtliche Einsprache und Ziff. 2 privatrechtliche Einsprache sei aufzuheben.
2. Die Baubewilligung für das Baugesuch Nr. 16612, Umnutzung Laden in Pizzeria mit Take Away in Wohn- und Geschäftshaus Vers.-Nr. 002 auf dem Grundstück Nr. 001 sei zufolge Verletzung von öffentlich-rechtlichen Vorschriften und zufolge übermässiger Einwirkung auf das Grundeigentum der Rekurrentin aufzuheben (Ziff. 3 des Beschlusses des Einspracheentscheids).
3. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zzgl. MwSt.

Zur Begründung wird unter anderem geltend gemacht, die öffentliche Auflage sei unzureichend gewesen, da die kantonalen Beurteilungen erst später erfolgt seien. Im Rahmen der kantonalen Beurteilung seien insbesondere von der kantonalen Denkmalpflege Auflagen formuliert worden, diese hätten Auswirkungen auf die Gesamtbaubewilligung gehabt, weshalb eine nochmalige öffentliche Auflage notwendig gewesen wäre. Im Weiteren liege eine Verletzung der öffentlich-rechtlichen Vorschriften im Bereich der Parkierung vor. Die Vorinstanz hätte die Bestimmungen des Baureglements der Stadt Z.____ (abgekürzt BauR) falsch angewendet. Ferner liege eine Verletzung des Ortsbildschutzes vor. Zudem sei seitens der Vorinstanz keine Prüfung erfolgt, ob der Zugang für Menschen mit Behinderung gewährleistet werde. Im Weiteren verursache die Umnutzung übermässige Immissionen.

D.

a) Mit Vernehmlassung vom 27. Oktober 2023 beantragt die Vorinstanz, den Rekurs unter Kostenfolge abzuweisen. Zur Begründung wird auf den angefochtenen Entscheid verwiesen und unter anderem ergänzend geltend gemacht, eine erneute öffentliche Auflage sei nicht nötig gewesen, da lediglich eine geringfügige Änderung des Bauprojekts erfolgt sei. Zudem sei auch die kantonale Denkmalpflege zum Schluss gekommen, dass die schutzwürdige Substanz bzw. das Ortsbild durch die geplanten baulichen Massnahmen nicht beeinträchtigt werden. Ferner seien entsprechende Abklärungen hinsichtlich der Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben zum behindertengerechten Zugang erfolgt. Das Baugesuch beinhalte die Installation eines behinder-



tengerechten WC's sowie einen schwellenlosen Eingang ins Lokal. Zudem seien die für die Gäste zugänglichen Innenräume schwellenlos miteinander verbunden.

b) Mit Amtsbericht vom 11. Dezember 2023 führt die kantonale Denkmalpflege schlussfolgernd aus, dem geplanten Bauvorhaben stünden keine denkmal- oder ortsbildpflegerischen Schutzziele entgegen. Das Projekt sei mit den in der Stellungnahme zum Baugesuch vom 16. August 2023 gemachten Auflagen bewilligungsfähig.

E.

a) Das Bau- und Umweltdepartement führte am 11. März 2024 in Anwesenheit der Verfahrensbeteiligten sowie eines Vertreters der kantonalen Denkmalpflege einen Augenschein durch.

b) Mit Eingabe vom 21. Mai 2024 wird seitens Rekurrentin auf eine Stellungnahme zum Augenscheinprotokoll verzichtet.

F.

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 Baugesetz vom 6. Juni 1972 (nGS 8, 134; abgekürzt BauG) aufgehoben worden (Art. 172 Bst. a PBG). Der erstinstanzliche Einsprache- und Baubewilligungsentscheid erging am 22. August bzw. 31. August 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/I/1) als unmittelbar anwendbar erklärt werden. Im Übrigen gelangen weiterhin das Baugesetz und das entsprechende Baureglement zur Anwendung.



3.

Die Rekurrentin macht geltend, die öffentliche Auflage hätte nach Einreichung der kantonalen Stellungnahmen an die Gemeinde – insbesondere wegen der Stellungnahme der Denkmalpflege – erneut durchgeführt werden müssen.

3.1 Im ordentlichen Baubewilligungsverfahren sind Baugesuch und Unterlagen während vierzehn Tagen zur Einsichtnahme aufzulegen (Art. 139 Abs. 3 PBG). Zur Einsicht berechtigt ist jedermann ohne Nachweis eines Interesses. Die öffentliche Auflage gewährleistet, dass Dritte (Nachbarn, Mieter, Pächter, Umweltschutzorganisationen) von Bauvorhaben Kenntnis erlangen und ihre allfälligen Interessen im Einspracheverfahren wahren können (Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2013/IV/4).

3.2 Gemäss Sachverhalt erfolgte vom 21. April bis 4. Mai 2023 die öffentliche Auflage des Baugesuchs. Anschliessend wurde das Baugesuch den kantonalen Stellen zur Stellungnahme eingereicht. Die in den Stellungnahmen genannten Auflagen führten jedoch nicht zu einer wesentlichen Projektänderung des Baugesuchs, sondern sie enthielten untergeordnete Bestimmungen, die der Bauherr zu berücksichtigen hatte. Die vorgesehene aussengeführte Abluftanlage wurde daher ins Innere des Gebäudes verlegt. Auch wenn in der kantonalen Stellungnahme steht, dass eine erneute öffentliche Auflage zu prüfen sei, ist dieser Satz lediglich als allgemeiner Hinweis zu verstehen und ist vor allem in Fällen zu berücksichtigen, in denen infolge kantonalen Rückmeldungen erhebliche Projektänderungen resultieren, welche auch die Interessen Dritter berühren könnten. In diesen Fällen ist es nötig eine erneute Auflage durchzuführen. Im nun umstrittenen Bauvorhaben hatte die Rückmeldungen der jeweiligen kantonalen Stellen allerdings keine erhebliche Projektänderung zur Folge, weshalb es auch nicht erforderlich war, eine erneute öffentliche Auflage durchzuführen. Vielmehr konnte das Bauvorhaben mit einer untergeordneten Auflage im Sinn von Art. 147 PBG bewilligungsfähig gemacht werden. Die Rüge erweist sich somit als unbegründet.

4.

Die Rekurrentin beanstandet zudem, dass die geplante Umnutzung die öffentlich-rechtlichen Vorschriften im Bereich Parkierung (Auto und auch Zweirad) nicht erfüllen würde. So sei der vorgesehene Standort für die Parkplätze falsch gewählt sowie die Anzahl Parkplätze zu tief berechnet worden.

4.1 Bei Neuerstellung, Zweckänderung oder Erweiterung von Bauten und Anlagen kann der Bauherr verpflichtet werden, auf privatem Grund Abstellflächen für Motorfahrzeuge der Benutzer oder Besucher zu schaffen, soweit die örtlichen Verhältnisse es zulassen und die Kosten zumutbar sind (Art. 72 Abs. 1 BauG). Die bisherige Rechtsprechung gilt weiter. Insbesondere liegt demnach eine Erweiterung oder eine Zweckänderung einer Baute oder Anlage nur vor, wenn unter Anwendung gleicher Massstäbe der Bedarf an Abstellflächen nach der



Umgestaltung grösser ist als zuvor. Die Pflicht zur Beschaffung von Abstellplätzen beschränkt sich in diesen Fällen auf den Mehrbedarf (vgl. Botschaft und Entwurf der Regierung vom 11. August 2015 zum neuen Planungs- und Baugesetz, S. 63; BUDE Nr. 85/2022 vom 15. September 2022 Erw. 4.2). Gemäss Art. 44 BauR ist pro 80 m² anrechenbarer Geschossfläche, mindestens aber pro Wohnung, ein Abstell- oder Garagenplatz zu erstellen. Für Mehrfamilienhäuser sind mindestens 10 % der erforderlichen Parkplätze als allgemein zugängliche Besucherparkplätze anzulegen. Diese sind als solche zu bezeichnen und ihrer Zweckbestimmung dauernd zu erhalten. Bei Bauten mit gewerblicher Nutzung sind für Anlage und Anzahl von Abstellplätzen die Normen der Vereinigung Schweizerischer Strassenfachleute (VSS) wegleitend. Es sind dem Nutzungszweck entsprechende Warenumsschlagplätze zu erstellen. Sofern die geforderten Abstellplätze nicht erstellt werden können, gilt das «Reglement über die Ersatzabgabe für die Erstellung von Autoabstellflächen und Kinderspielflächen» der Stadt Z.____.

4.2

4.2.1 Die Rekurrentin bemängelt, dass die Ausführungen zu den Vorgaben gemäss Art. 44 BauR und der VSS-Norm 640 281 nicht korrekt angewendet worden seien. Gemäss den einschlägigen Bestimmungen müsse pro Wohnung mindestens ein Abstellplatz und für das gesamte Mehrfamilienhaus ein Besucherparkplatz zur Verfügung stehen. Weiter müsse bei Gastrobetrieben ein «dem Nutzungszweck entsprechender Warenumsschlagplatz» bestehen. In den Baugesuchsunterlagen seien insgesamt fünf Parkplätze ausgewiesen, die somit allesamt durch die übrige Gebäudenutzung belegt seien (3 für die Wohnungen, 1 allgemeiner Besucherparkplatz, ein Umschlagplatz für das Gewerbe). Schliesslich überzeuge auch die Berechnung gemäss VSS-Norm nicht: Es sei bei Take Away-Betrieben im Vergleich zu «normalen Restaurationsbetrieben» mit überdurchschnittlich viel Zu- und Abfahrtsverkehr zu rechnen, womit weder die Innensitzplatzberechnung an sich noch der Standorttyp A massgeblich sein können. Lediglich zwei Parkplätze auszuscheiden, sei klar zu wenig. Mit der Umnutzung zum Take Away müssten somit zusätzliche Parkplätze realisiert und/oder Ersatzabgaben geprüft werden. Zudem sei der Standort der Parkplätze falsch gewählt, da sich dieser hinter dem Gebäude und nicht in der Nähe des Haupteingangs befinden würde. Die Restaurantbesucher müssten also um die Häuserzeile herum gehen; ein Weg von über 100 Metern, der rund zwei Minuten Gehzeit in Anspruch nehme. Bei einem Take Away fahren die Kundinnen und Kunden in der Regel mit dem Auto, Motorrad oder Fahrrad an und wollen die Bestellungen direkt über den Haupteingang ohne längeren Fussweg in Empfang nehmen. Es sei notorisch bekannt, dass die Kundinnen und Kunden dafür direkt vor dem Lokal kurzfristig anhalten und es zu den Spitzenzeiten (vor allem am Mittag und Abend) zu einer Überlastung der Infrastruktur vor dem Haupteingang sowie zu Verkehrsunsicherheiten kommen würde. Dies träfe auch im vorliegenden Fall zu: Es sei völlig realitätsfremd zu glauben, dass insbesondere die Take Away-Kunden



hinter dem Haus parkieren würden. Die Parksituation genüge allein schon aus diesem Grund den Anforderungen an die Parkierung nicht.

4.2.2 Die Vorinstanz hält fest, dass gemäss der VSS-Norm 640 281 bei Gaststätten pro Sitzplatz 0,2 Parkplätze zu erstellen seien. Die Pizzeria mit Take Away soll Platz für 16 Innensitzplätze bieten. Entsprechend ergäbe sich daraus ein Bedarf von 3,2 Parkplätzen. Es seien jedoch bei der Bestimmung der Anzahl erforderlicher Parkfelder die Standorttypen gemäss VSS-Norm miteinzubeziehen. Für die Pizzeria an der G.____strasse könne aufgrund der guten Verkehrsanschliessung (Nähe zum Bahnhof / Bushaltestelle, genügende ÖV-Anbindung) der Standorttyp A angewendet werden, weshalb das Parkfeld-Angebot auf ein Minimum von 20% des Richtwerts bzw. ein Maximum von 40 % des Richtwerts reduziert werden könne. Entsprechend ergäbe sich ein Parkplatzbedarf von aufgerundet zwei Parkfeldern. Mit den drei Wohnungen in den Obergeschossen ergäbe sich somit für das gesamte Gebäude ein totaler Parkplatzbedarf von fünf Parkplätzen. Insgesamt würden für die Liegenschaft an der G.____strasse hinter dem Haus fünf Parkplätze zur Verfügung stehen. Davon seien zwei Parkplätze als Besucherparkplätze zu kennzeichnen. Mit den ausgewiesenen fünf Parkfeldern seien die öffentlich-rechtlichen Vorgaben erfüllt.

4.3 Durch die Umnutzung des Ladens in eine Pizzeria ist eine Neuberechnung für die erforderliche Anzahl der Parkplätze angezeigt, wobei hier gemäss oben Erwähntem lediglich auf den Mehrbedarf abgestellt wird. Es ist daher nicht im Näheren zu prüfen, wie viele Parkplätze für die Wohnungen der Liegenschaft notwendig sind, sondern lediglich wie viele Parkplätze neu für die Pizzeria gebraucht werden. Die Vorinstanz berechnete den Mehrbedarf an Parkplätzen für die vorgesehene Pizzeria anhand der VSS-Norm 40 281 (Parkieren – Angebot an Parkfeldern für Personenwagen). Diese Norm besagt, dass grundsätzlich bei Gaststätten pro Sitzplatz 0,2 Parkplätze notwendig sind (vgl. 10.1: Richtwerte für das spezifische Parkfelder-Angebot). Da die vorgesehene Pizzeria 16 Sitzplätze haben wird, ergibt das 3,2 Parkplätze insgesamt. Inwiefern die Innensitzberechnung falsch sein soll, ist nicht ersichtlich und wird auch von der Rekurrentin nicht begründet. Sie bemängelt aber, dass aufgrund des Take Aways Betriebs – im Vergleich zu Restaurantbetrieben mit überdurchschnittlich viel Zu- und Abfahrtsverkehr zu rechnen sei, weshalb nicht der Standorttyp A massgeblich sein könne. Gemäss 10.2 der erwähnten VSS-Norm werden fünf Standort-Typen (A, B, C, D und E) unterschieden. Die Zuordnung einer Nutzung zu einem dieser Standort-Typen erfolgt gemäss Tabelle 2. Es sind die folgenden Arbeitsschritte erforderlich:

1. Eine grobe Abgrenzung des Einzugsgebiets, aus welchem sich der Hauptteil der Kunden, Besucher, Beschäftigten usw. rekrutiert.
2. Grobe Abschätzung des Anteils Langsamverkehr am erzeugten Verkehrsaufkommen aufgrund der Siedlungsstruktur und der Art der Nutzung (z.B. Abschätzung des Anteils der Einwohnerinnen und Einwohner im Einzugsgebiet, welche in fussläufiger Distanz zur Anlage wohnen).
3. Beurteilung der bestehenden oder vorgesehenen Erreichbarkeit des Standorts aus dem Einzugsgebiet mit dem öV während der



massgebenden Betriebszeit. Berechnung der mit den erschlossenen Einwohnerinnen und Einwohnern gewichteten Bedienungshäufigkeit mit dem öV unter Berücksichtigung der Anschlussqualität bei notwendigen Umsteigevorgängen. Zudem wird in 6.1 als Zielsetzung festgehalten, dass bei der Ermittlung des Angebots an Parkfeldern die Zielsetzungen der Raumplanung, des Umweltschutzes, der Wirtschaftlichkeit und der gesellschaftlichen Solidarität zu berücksichtigen seien.

Zuordnung der Standort-Typen <i>Distinction des types de localisation</i>			
Anteil Langsamverkehr am gesamten erzeugten Personenverkehr <i>Part de la mobilité douce dans l'ensemble de la génération du trafic de personne</i>	Mit erschlossenen Einwohnern gewichtete Bedienungshäufigkeit des öffentlichen Verkehrs während der massgebenden Betriebszeit <i>Fréquence des transports publics pondérée selon la desserte des habitants pendant la période d'exploitation déterminante</i>		
	≥ 4-mal pro Stunde <i>≥ 4 fois par heure</i>	1...4-mal pro Stunde <i>1...4 fois par heure</i>	Nicht mit ÖV erschlossen <i>Pas desservi par les TP</i>
> 50%	A	B	C
25 - 50%	B	C	D
< 25%	C	D	E

Tab. 2
Zuordnung der Standort-Typen

Tab. 2
Distinction des types de localisation

Parkfelder-Angebot in % der Richtwerte gemäss Tabelle 1 <i>Offre en cas de stationnement en % des valeurs indicatives selon le tableau 1</i>		
Standort-Typ <i>Type de localisation</i>	Minimum	Maximum
A	20%	40%
B	40%	60%
C	50%	80%
D	70%	90%
E	90%	100%

4.4 Es erscheint plausibel, dass die Vorinstanz in ihrer Berechnung den Standort-Typ A ausgewählt hat. Die G.____strasse befindet sich in der Nähe des Bahnhofs (zirka 600 m entfernt) und es befindet sich auch eine Bushaltestelle in der Nähe (zirka 130 m entfernt), weshalb das Parkfeld-Angebot auf ein Minimum von 20% des Richtwerts bzw. ein Maximum von 40 % des Richtwerts reduziert werden kann und ein Parkplatzbedarf von aufgerundet zwei Parkfeldern resultiert. Gemäss Baugesuchsunterlagen können diese zwei Parkplätze angeboten werden bzw. sind bereits bestehend. Es sind somit also genügend Parkplätze vorhanden. Im Weiteren ist es nicht absolut notwendig, dass sich die Parkplätze direkt beim Eingang befinden müssen, weshalb sich die Rüge betreffend unzulässiger Standort der Parkplätze ebenfalls als unbegründet erweist. Zudem geht auch die Rüge fehl, dass das kurzfristige Anhalten vor dem Laden zu Spitzenzeiten zu einer Überlastung der Infrastruktur sowie zu Verkehrsunsicherheiten führen wird. Sollte sich eine solche Situation ergeben, müsste mit entsprechenden Verkehrsmassnahmen den Problemen entgegengewirkt werden. Sobald ein Baugesuch die jeweiligen öffentlich-rechtlichen Bestimmungen erfüllt, ist die Baubewilligung zu erteilen. Diese Rüge erweist sich somit als unbegründet.

5.

Weiter rügt die Rekurrentin, das Bauvorhaben würde die Substanz des Gebäudes und das Ortsbild beeinträchtigen. Die entsprechende Würdigung durch die kantonale Denkmalpflege und die darin enthaltenen



Auflagen seien zwar im Grundsatz nachvollziehbar, gingen jedoch insbesondere in Bezug auf die Fassade zu wenig weit. Namentlich die Verbauung der Fenster für die Frischluftzufuhr sei dem Schutzstatus des Gebäudes (auch bei sorgfältiger Material- und Farbwahl) nicht angemessen. Aus den Baugesuchsunterlagen sei ersichtlich, dass ein grobes Gitter über zwei Aussenfenster gezogen werden soll. Dies sei optisch im Vergleich zum restlichen Gebäude völlig unpassend. Es sei zu prüfen, ob andere, optisch weniger abweichende Lösungen möglich seien.

5.1 Gemäss Art. 115 Bst. g PBG sind Baudenkmäler Schutzobjekte. Als solche gelten herausragende bauliche Objekte und Ensembles von besonderem kulturellen Zeugniswert. Es können einzelne bauliche Objekte oder bauliche Gesamtheiten sein. Bei einem Einzelobjekt kann sich der schützenswerte Eigenwert auf das Ganze oder auch nur Teile davon beziehen. Bei Baugruppen (Ensembles) und Ortsbildern können einzelne oder alle Objekte aufgrund ihres Eigenwerts und/oder ihrer Stellung innerhalb des Ortsbilds, einer Baugruppe oder eines Ensembles als Teil der Gesamtheit Schutzobjekte sein (W. ENGELER, in: Ehrenzeller/Engeler [Hrsg.], Handbuch Heimatschutzrecht, Zürich/St.Gallen 2020, § 7 Rz. 43 und 75). Mit dem Schutz von baulichen Gesamtheiten ist ihre äussere Erscheinungsform, das Gesamtbild, verbunden. Für die Schutzobjekte Baugruppe beziehungsweise Ensembles und Ortsbild ist das Zusammenwirken von Baukörpern und Freiräumen an einem bestimmten Ort wesentlich. Diese werden durch einheitsstiftende Elemente definiert und eingegrenzt, die das zu schützende charakteristische Bild ausmachen. Der zu schützende besondere kulturelle Wert baulicher Gesamtheiten ergibt sich weniger aus dem Wert ihrer Bestandteile, sondern vielmehr aus deren Zusammenwirken zu einem charakteristischen Ganzen (ENGELER, a.a.O., § 7 Rz. 81 f.). In der Regel sind Baudenkmäler und archäologische Denkmäler nach Art. 115 Bst. g und h PBG dann rechtlich geschützt, wenn diese von der zuständigen Behörde im dafür vorgesehenen Verfahren unter Schutz gestellt werden (Art. 121 PBG), ausser bei einem Schutz durch Rechtssatz (Gesetz oder Verordnung) oder bei einem ex-lege-Schutz nach Art. 176 Abs. 2 PBG (ENGELER, a.a.O., § 7 Rz. 45; BDE Nr. 59/2021 vom 30. September 2021 Erw. 4.1f).

5.2 Die kantonale Denkmalpflege nimmt mit Amtsbericht vom 11. Dezember 2023 zum Bauvorhaben sowie zu den gerügten Punkten seitens der Rekurrentin Stellung und hält fest, dass das Wohn- und Geschäftshaus (Vers.-Nr. 002) in der Schutzverordnung der Stadt Z.____ aus dem Jahr 1982 nicht als Kulturobjekt aufgeführt sei. Da es sich um einen Neubau aus der Mitte des 20. Jahrhunderts handle, welcher über keine besonderen architektonischen oder baukünstlerischen Qualitäten verfüge, sei diese Klassierung auch aus heutiger Sicht nicht in Frage gestellt. Das im Jahr 2018 überarbeitete und von der kantonalen Denkmalpflege als vollständig beurteilte Inventar der Ortsbilder und Kulturobjekte der Stadt Z.____, welches aber noch nicht rechtskräftig sei, sehe ebenfalls keine Aufnahme vor. Direkt an das Gebäude angebaut sei jedoch das Kulturobjekt G.____strasse 51. Im Weiteren



befänden sich in der unmittelbaren Nachbarschaft noch die Kulturobjekte G.____strasse 50, 52 und 54. Das von den Baumassnahmen betroffene Gebäude liege in der rechtskräftigen Ortsbildschutzzzone A der Stadt Z.____, welche gemäss Richtplan des Kantons St.Gallen, Blatt S31 (Kantonsinventar), auch ein Ortsbild von kantonaler Bedeutung darstelle. Dieses charakterisiert den Ort wie folgt: «Entlang der G.____strasse sind die drei- bis vierstöckigen Gebäude aus dem 18. und 19. Jahrhundert zu Zeilen zusammengefasst. Die Verbindung von kubischen Einzelbauten klassizistischer Architektursprache mit den durch regionale Bauweise geprägten Häusern gibt dem Ortsteil einen kleinstädtischen Charakter...». Das Kantonsinventar sieht für dieses Gebiet das Erhaltungsziel A (Substanzerhalt) vor: «Alle Bauten, Anlageteile und Freiräume integral erhalten, störende Eingriffe beseitigen». Da es sich beim Gebäude G.____strasse 53 nicht um ein Schutzobjekt handle, stünden die inneren Umbauten in keinem Konflikt mit denkmalpflegerischen Schutzzielen. Zu beurteilen bleibe somit die Frage, ob durch den für die Lüftung erforderlichen Kamin die benachbarten Schutzobjekte in ihrer baulichen oder optischen Aussage beeinflusst oder beeinträchtigt werden. Es liege im Interesse des Ortsbilds, dass publikumsbezogene Nutzungen im Erdgeschoss untergebracht werden können. Da der Kamin weitgehend in das Gebäude verlegt und nur noch ein kurzer Teil über Dach geführt werde und sich dieser zudem auf der weniger attraktiven Hofseite des Gebäudes befände, könne eine direkte optische Beeinträchtigung der umliegenden Kulturobjekte verneint werden. Das Ortsbild werde vor allem durch die Fassaden an der G.____strasse geprägt. Von da sei der Kaminaufbau über Dach nicht wahrnehmbar. Somit könne nicht von einer entscheidenden optischen und noch weniger von einer strukturellen Beeinträchtigung gesprochen werden. Zusammenfassend ergäbe sich somit, dass dem geplanten Bauvorhaben keine denkmal- oder ortsbildpflegerischen Schutzziele entgegenstehen würden. Am Augenschein wird seitens der Denkmalpflege ergänzend ausgeführt, da das Schutzgitter für die Zuluft in der bestehenden Fensteröffnung eingebaut werde und sich farblich dem Bestand anpasse, liege keine Beeinträchtigung des Ortsbilds oder der Schutzziele des benachbarten Schutzobjekts vor. Gebäudestellung, Typologie, Volumen, Farbgebung und Freiraum prägen im Wesentlichen das Ortsbild. In diesem Fall bestimmen es giebelständige Bauten, welche sich klar zur G.____strasse hin orientieren und im Erdgeschoss meist eine halböffentliche Nutzung aufweisen. Demgegenüber seien die Hoffassaden einfacher gestaltet. Die rückwärtige Hoffläche (Hinterhof) seinerseits habe sich im Laufe der Zeit den wechselnden Bedürfnissen angepasst und zeige heute ein heterogenes Bild.

5.3 Den Ausführungen der kantonalen Denkmalpflege ist zuzustimmen. Gemäss Baugesuchsunterlagen tritt lediglich ein kleiner Teil der Abluft sowie das verzinkte Wetterschutzgitter äusserlich in Erscheinung und diese sind auch nur vom Hinterhof aus zu erkennen. Auch fügt sich das vorgesehene Schutzgitter farblich gut ein. Daher ist nicht ersichtlich, dass durch das Bauvorhaben eine Verletzung der Schutzbestimmungen vorliegen würde und es ist daher auch nicht angezeigt,



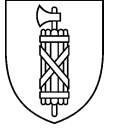
alternative Möglichkeiten zu suchen. Es liegt somit weder eine Beeinträchtigung des Kulturobjekts noch des Ortsbildschutzes vor. Die Rüge erweist sich als unbegründet.

6.

Im Weiteren bemängelt die Rekurrentin, dass im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens nicht abgeklärt worden sei, ob der Zugang der Pizzeria für Menschen mit Behinderung gewährleistet sei. Gemäss dem Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (SR 151.3; abgekürzt BehiG) hätten öffentliche Gebäude die gesetzlichen Vorgaben zum behindertengerechten Zugang zu erfüllen (vgl. Art. 2 Abs. 3 BehiG). Es dürfe keine Benachteiligung beim Zugang zur Baute vorliegen.

6.1 Das BehiG bezweckt die Verhinderung, die Verringerung und die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (Art. 1 Abs. 1 BehiG). Nach Art. 2 Abs. 3 BehiG liegt eine Benachteiligung beim Zugang einer Baute, einer Anlage, einer Wohnung vor, wenn der Zugang für Behinderte aus baulichen Gründen nicht oder nur unter erschwerten Bedingungen möglich ist. Das BehiG gilt sowohl für öffentlich zugängliche Bauten und Anlagen (Art. 3 Bst. a BehiG), für Wohngebäude mit mehr als acht Wohneinheiten (Art. 3 Bst. c BehiG; im Kanton St.Gallen gilt gemäss Art. 102 PBG der Schwellenwert von vier Wohneinheiten), als auch für Gebäude mit mehr als 50 Arbeitsplätzen (Art. 3 Bst. d BehiG), für die jeweils nach Inkrafttreten des BehiG eine Bewilligung für den Bau oder für die Erneuerung erteilt wird. In den Fällen a, c und d gilt das Gesetz immer dann, wenn für den Bau oder die Änderung einer Baute oder Anlage eine Baubewilligung erforderlich ist (Art. 3 BehiG, Art. 2 Bst. a der eidgenössischen Behindertengleichstellungsverordnung [SR 151.31; abgekürzt BehiV]). Ansprüche sind grundsätzlich im Baubewilligungsverfahren geltend zu machen; ausnahmsweise können sie nachträglich im Zivilverfahren geltend gemacht werden, wenn das Fehlen der gebotenen Vorkehren im Baubewilligungsverfahren nicht erkennbar war (BUDE Nr. 111/2022 vom 20. Dezember 2022 Erw. 18.1 mit weiterem Quellenverweis). Bei den öffentlich zugänglichen Bauten und Anlagen beinhaltet der Begriff der Zugänglichkeit gemäss Erläuterungen zur BehiV ausdrücklich auch die Benutzbarkeit der öffentlich zugänglichen Bereiche: Je nach Umständen kann der «Zugang» auch die Benützung eines Objekts bedeuten. Dies ist beispielsweise bei öffentlich zugänglichen Teilen von Gebäuden im oben beschriebenen Sinn (Art. 2 Bst. c BehiV) der Fall. Mit Blick auf diese Bauten bedeutet «Zugang» auch die Möglichkeit, die öffentlich zugänglichen Teile dieses Gebäudes und dessen dazugehörenden Annexeinrichtungen (Toiletten, Lifte usw.) zu benützen (Erläuterungen zur Behindertengleichstellungsverordnung [BehiV] des Bundesamtes für Justiz vom November 2003, S. 4).

6.2 Gemäss den Baugesuchsunterlagen sowie nach Rückmeldung der Vorinstanz in ihrer Vernehmlassung beinhaltet das Bauvorhaben



die Installation eines behindertengerechten WC's sowie die Berücksichtigung eines schwellenlosen Eingangs ins Lokal. Zudem sind die für die Gäste zugänglichen Innenräume schwellenlos miteinander verbunden. Dadurch ist der Zugang in die Pizzeria für Menschen mit Behinderung sowie auch deren Nutzung gewährleistet und es liegt keine Verletzung der Bestimmungen des BehiG vor. Diese Rüge erweist sich somit als unbegründet.

7.

Die Rekurrentin macht geltend, dass mit der angefochtenen Umnutzung zusätzliche Immissionen (namentlich Lärm, Littering und Beeinträchtigungen im Verkehr) einhergehen. Es sei offensichtlich, dass dies bei einem Gastrobetrieb mit Take Away, der zudem noch sehr ausgedehnte Öffnungszeiten von 5:00 Uhr bis 24:00 Uhr bzw. am Wochenende gar bis 1:00 Uhr aufweise, der Fall sei. Die Baugesuchunterlagen liessen Nachweise in Bezug auf die mit dem Betrieb zusammenhängenden Immissionsgrenzwerte und die Verkehrs- und Trottoirsituation vermissen. Das Baugesuch sei auch in diesem Punkt mangelhaft und es seien die entsprechenden Abklärungen zu tätigen.

7.1 Die Rekurrentin definiert nicht klar, ob sich ihre Rüge betreffend übermässige Immissionen auf öffentlich-rechtliche oder auf privatrechtliche Normen bezieht. Sie hält lediglich fest, dass es sich bei den gerügten übermässigen Immissionen um Lärm, Littering und Beeinträchtigung im Verkehr handelt. Es ist daher im Nachfolgenden sowohl auf die öffentlich-rechtlichen als auch die privatrechtlichen Bestimmungen einzugehen.

7.1.1 Bei der neuen Pizzeria mit Take Away handelt es sich um eine neue ortsfeste Anlage im Sinn von Art. 7 Abs. 7 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz (SR 814.01; abgekürzt USG), und Art. 2 Abs. 2 der eidgenössischen Lärmschutz-Verordnung (SR 814.41; abgekürzt LSV). Bei Geräuschen, welche von sich insbesondere im Ausenbereich aufhaltenden Personen stammen, handelt es sich um sogenannten Alltagslärm, für welchen die LSV keine unmittelbar anwendbaren Belastungsgrenzwerte kennt. Die Anlage hat den Anforderungen von Art. 25 USG und Art. 7 Abs. 1 Bst. b LSV zu genügen, d.h. mangels unmittelbar anwendbarer Planungswerte ist ein Immissionsniveau einzuhalten, bei welchem nach richterlicher Beurteilung höchstens geringfügige Störungen auftreten. Bei der Beurteilung, ob im Einzelfall eine unzumutbare Störung vorliegt, sind der Charakter des Lärms, Zeitpunkt und Häufigkeit seines Auftretens sowie die Lärmempfindlichkeit bzw. Lärmvorbelastung zu berücksichtigen. Dabei ist nicht auf das subjektive Lärmempfinden einzelner Personen abzustellen, sondern eine objektivierte Betrachtung vorzunehmen, unter Berücksichtigung auch von Personen mit erhöhter Empfindlichkeit (vgl. zum Ganzen VerwG B 2019/77 und B 2019/78 vom 11. Februar 2020 Erw. 8.1 mit Hinweisen; vgl. Vollzugshilfe im Umgang mit Alltagslärm, Bundesamt für Umwelt BAFU 2014, S. 12).



7.1.2 Die Rekurrentin begründet die befürchteten Lärmimmissionen aufgrund der ausgedehnten Öffnungszeiten bis 24:00 Uhr bzw. bis 1:00 Uhr. Die Vorinstanz hält fest, dass sich das Umbauprojekt in der Kernzone befände. In Kernzonen seien lebendige Quartiere mit relativ dichter Überbauung erwünscht. Hinzu komme die Zentrumsfunktion. Kernzonen sollen den lebendigen Mittelpunkt einer Ortschaft bilden. Vor diesem Hintergrund sollen auch Nutzungen mit vielfältigen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Angeboten, angesiedelt werden, die über das Quartier hinausreichen.

7.1.3 Sowohl das Baugrundstück sowie auch das rekurrentische Grundstück auf der gegenüberliegenden Seite befinden sich in der Kernzone, in welcher die Empfindlichkeitsstufe III gilt. Zwischen den beiden Grundstücken liegt die Kantonsstrasse, die sehr stark befahren wird. Es liegt dementsprechend eine gewisse Lärmvorbelastung vor, was in die Beurteilung miteinzubeziehen ist. Vor dem Hintergrund, dass die Sitzplätze lediglich im Innenbereich und nicht aussen vorgesehen sind und sich der Eingang zur Pizzeria seitlich unter einer Arkade befindet – welche den Lärm abschirmt – ist davon auszugehen, dass ein allfälliger Lärm von Besucherinnen und Besuchern der Pizzeria sich in Grenzen hält, dies vor allem auch deshalb, weil die Umgebung lärmvorbelastet ist. Es ist sogar davon auszugehen, dass abends – aufgrund des hohen durchschnittlichen Verkehrs – der Besucherlärm gar nicht wahrnehmbar ist. Obwohl es sein könnte, dass durch die längeren Öffnungszeiten in zeitlicher Hinsicht manchmal mehr Lärm wahrgenommen wird als heutzutage. Allerdings ist ferner auch nicht davon auszugehen, dass durch die Besucherinnen und Besucher ein ständiger Lärm entsteht. Es kann zwar sein, dass vereinzelt gerade am Ende der Arbeitswoche bzw. am Wochenende jeweils nachts ein wenig mehr Lärm als heute entsteht. Jedoch ist dieser nicht als übermässig einzustufen und zudem sind einzelne Gespräche im Übrigen in einer Kernzone einer Stadt zu erwarten. Entgegen der Ansicht der Rekurrentin ist nicht ersichtlich, dass durch die Umnutzung störende Lärmimmissionen zu erwarten wären. Die Rüge betreffend übermässige Lärmimmissionen ist somit unbegründet und die Vorinstanz war aufgrund der klaren Verhältnisse nicht dazu verpflichtet, zusätzliche Abklärungen zu tätigen. Im Übrigen ist nicht erkennbar, warum die Umnutzung des Ladens in eine Pizzeria zu einer Beeinträchtigung des Verkehrs führen sollte. Parkplätze für die Besucherinnen und Besucher sind vorhanden und es gibt im Weiteren Anschlussmöglichkeiten mit der öV. Zudem obliegt es neben den Kundinnen und Kunden auch dem Betreiber des Take Aways zu schauen, dass kein Müll entsteht. Allerdings hat dies nicht zur Folge, dass eine Baubewilligung von vornherein nicht erteilt werden kann, nur weil Müll entstehen könnte. Dies schliesst allerdings auch nicht aus, dass allfällige Massnahmen gemacht werden müssen, sollte ein Müllproblem aus dem Take Away resultieren.

7.2 Die Rekurrentin macht zumindest sinngemäss weiter geltend, das Vorhaben führe nach Art. 684 ZGB zu übermässigen Lärmimmissionen.



7.2.1 Nach Art. 684 Abs. 1 ZGB ist jedermann verpflichtet, bei der Ausübung seines Eigentums, namentlich beim Betrieb eines Gewerbes auf seinem Grundstück, sich aller übermässiger Einwirkungen auf das Eigentum der Nachbarn zu enthalten; verboten sind insbesondere alle schädlichen und nach Lage und Beschaffenheit der Grundstücke oder nach Ortsgebrauch nicht gerechtfertigten Einwirkungen durch Luftverunreinigung, üblen Geruch, Lärm, Schall, Erschütterung, Strahlung oder durch den Entzug von Besonnung oder Tageslicht (Art. 684 Abs. 2 ZGB). Der von Art. 684 ZGB privatrechtlich geregelte sowie der öffentlich-rechtliche Immissionsschutz stehen zwar grundsätzlich nebeneinander, dennoch bestehen zwischen den beiden Regelungen Berührungspunkte und Überschneidungen. Insbesondere wenn das nach Lage, Beschaffenheit und Ortsgebrauch gerechtfertigte und zu dulden Mass von Einwirkungen zu ermitteln ist (Art. 684 Abs. 2 ZGB), können öffentlich-rechtliche Vorschriften, insbesondere Bau- und Zonenvorschriften, Normen betreffend Lärmschutz, Luftreinhaltung, Strahlen und Erschütterung eine Rolle spielen. Die rechtsanwendenden Behörden haben in diesem Sinn auf eine Harmonisierung des Immissionsschutzes hinzuwirken (VerwGE B 2014/130 vom 27. November 2015 Erw. 4.2.3 mit Hinweisen; BUDE Nr. 25/2024 vom 15. März 2024 Erw. 7.7).

7.2.2 Nachdem vorliegend bereits die Bestimmungen des öffentlich-rechtlichen Immissionsschutzes als eingehalten beurteilt werden, muss dies erst recht unter privatrechtlichen Aspekten gelten, geht die privatrechtliche Regelung doch lediglich vom Durchschnittsmenschen aus, wohingegen der öffentlich-rechtliche Immissionsschutz von Personengruppen mit erhöhter Empfindlichkeit ausgeht. Übermässige Lärmimmissionen im Sinn von Art. 684 ZGB sind deshalb nicht zu erwarten.

8.

Zusammenfassend ergibt sich, dass das Vorhaben die öffentlich-rechtlichen Bestimmungen einhält sowie weder gegen die Bestimmungen der kommunalen Schutzverordnung verstösst noch in öffentlich-rechtlicher sowie privatrechtlicher Hinsicht übermässige Immissionen in Form von Lärmimmissionen zur Folge hat. Der Rekurs erweist sich deshalb als unbegründet und ist abzuweisen.

9.

9.1 Nach Art. 95 Abs. 1 VRP hat in Streitigkeiten jener Beteiligte die Kosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden. Die Entscheidegebühr 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 der Rekurrentin zu überbinden.

9.2 Der von der Rekurrentin am 27. September 2023 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– ist anzurechnen.



10.

Rekurren und Vorinstanz stellen ein Begehren um Ersatz der ausseramtlichen Kosten.

10.1 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).

10.2 Da die Rekurrentin mit ihren Anträgen unterliegt, hat sie von vornherein keinen Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung. Ihr Begehren ist deshalb abzuweisen.

10.3 Die Vorinstanz hat grundsätzlich keinen Anspruch auf Ersatz der ausseramtlichen Kosten (R. HIRT, Die Regelung der Kosten nach st.gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, St.Gallen 2004, S. 176). Sie bringt keine Gründe vor, die ein Abweichen von dieser Regel rechtfertigen. Ihr Begehren ist daher abzuweisen.

Entscheid

1.

Der Rekurs der A.____AG wird abgewiesen.

2.

a) Der A.____AG wird eine Entscheidgebühr von Fr. 3'500.– auferlegt.

b) Der am 27. September 2023 von der A.____AG geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– wird angerechnet.

3.

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

b) Das Begehren der Politischen Gemeinde Z.____ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird abgewiesen.



Die Vorsteherin

Susanne Hartmann
Regierungspräsidentin