



Fall-Nr.: B 2013/114
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 27.08.2013
Entscheiddatum: 27.08.2013

Urteil Verwaltungsgericht, 27.08.2013

Baurecht, Änderungsbewilligung, Art. 78 Abs. 2 lit. abis BauG. Eine Änderung der Fassadenkonstruktion im Vergleich mit der ursprünglich bewilligten ist grundsätzlich geeignet, den Wärmedurchgangswert zu beeinflussen und bedarf deshalb einer Änderungsbewilligung (Verwaltungsgericht, B 2013/114).

Urteil vom 27. August 2013

Anwesend: Präsident lic. iur. B. Eugster; Verwaltungsrichter lic. iur. A. Linder, Dr. B. Heer, lic. iur. A. Rufener, Dr. S. Bietenharder-Künzle; Gerichtsschreiber Dr. Th. Scherrer

In Sachen

X.Y.,

Beschwerdeführer,

gegen

Baudepartement des Kantons St. Gallen, Lämmli brunnenstrasse 54, 9001 St. Gallen,

Vorinstanz,

und

Politische Gemeinde St. Gallen, Baubewilligungskommission, Neugasse 3, 9004 St. Gallen,



St.Galler Gerichte

Beschwerdegegnerin,

betreffend

Baubewilligung (Korrekturgesuch, Materialänderung der Fassade, GS-Nr. F0000, K.-strasse 00)

hat das Verwaltungsgericht festgestellt:

A./ X.Y. und Z.Y. sind Miteigentümer des Grundstücks Nr. F0000, Grundbuch St. Gallen-Ost, in der Zone W2 mit dem einseitig angebauten Reiheneinfamilienhaus Vers.-Nr. F0001 an der K.-strasse 00. Mit Gesuch vom 8./29. August 2011 beantragten sie die Bewilligung des Umbaus und der Erweiterung des Gebäudes. Vorgesehen war unter anderem die wärmetechnische Sanierung der Fassade mittels Isolation der Aussenwände. In der Rubrik "Fassade (Material/Farbe)" auf dem Baugesuchsformular war "Putz" vermerkt. Das Amt für Baubewilligungen der Stadt St. Gallen genehmigte das Gesuch am 20. September 2011. In den Bedingungen und Auflagen wurde auf die gesetzliche Verpflichtung hingewiesen, für Abweichungen von den Plänen vor der Ausführung ein Korrekturgesuch einzureichen (Ziff. 1), und festgehalten, die definitiven Fassadenfarben seien nach Baufortschritt an Ort in Absprache mit der Bauberatung zu bemustern (Ziff. 6). Die Bewilligung wurde unangefochten rechtskräftig.

B./ Am 20. November 2012 teilte X.Y. dem Amt für Baubewilligungen mit, anders als angenommen sei das Gebäude in Leicht- und nicht in Ständerbauweise erstellt, so dass die neue Konstruktion kein hohes Gewicht aufweisen dürfe. Eine vorgehängte Fassade mit Faserzementplatten sei gegenüber einem Verputz um sechzig Prozent leichter. Passend zur Farbe des Nachbargebäudes und zu den weinroten Läden sei ein rechteckiger Fassadenschiefer in Grau (Noblis Nr. 215) gewählt worden. Der Mitteilung lag ein Plan der neuen Fassadenkonstruktion bei. Die Behörde wies darauf hin, die Fassade sei zu bemustern, und verlangte nach der Besichtigung am 29. Januar 2013 die Einreichung eines Baugesuchs. X.Y. holte am 30. Januar 2013 die Zustimmung der Nachbarn zu den geänderten Fassadenplänen ein und machte am 4. Februar 2013 geltend, für Materialänderungen sei kein Korrekturgesuch einzureichen, da nach den gesetzlichen Grundlagen die Nachbarn weder auf Baumaterial noch auf Farben Einfluss



St.Galler Gerichte

nehmen könnten. Am 19. Februar 2013 bewilligte die Behörde ein "Korrekturgesuch" (Ziff. I), verfügte Bedingungen und Auflagen (Ziff. II) und auferlegte X.Y. und Z.Y. eine Entscheidgebühr von 100 Franken und eine Schreibgebühr von 20 Franken (Ziff. III).

C./ Gegen die Bewilligung vom 19. Februar 2013 erhob X.Y. beim Baudepartement am 5. März 2013 Rekurs mit den Anträgen, es seien die Gebühren für die nicht notwendige Verfügung als ungültig zu erklären, die "Schikaniererei" durch das Amt für Baubewilligungen der Stadt St. Gallen zu "unterbinden" und den Eigentümern der Aufwand für die unnötigen Arbeiten zu entschädigen. Das Baudepartement überwies die aufsichtsrechtliche Anzeige zuständigkeitshalber an das Stadtparlament St. Gallen, wies den Rekurs am 15. Mai 2013 ab, hob Ziff. I und II der Bewilligung auf, formulierte Ziff. I neu ("Die materielle Rechtmässigkeit der Fassadenkonstruktion gemäss Korrekturplänen vom 4. Februar 2013 ist gegeben. Eine Änderung der Fassadenkonstruktion ist deshalb nicht nötig."), auferlegte X.Y. eine Entscheidgebühr von 1'000 Franken und wies sein Begehren um Ersatz der ausseramtlichen Kosten ab.

Zur Begründung führte das Baudepartement im Wesentlichen aus, die entgegen der Baubewilligung vom 20. September 2011 ausgeführte Fassadenkonstruktion stelle eine Änderung eines energetisch wichtigen Bestandteils dar und sei damit bewilligungspflichtig. Mangels Korrekturgesuchs bzw. Gesuchs um nachträgliche Bewilligung sei die Vorinstanz nicht befugt gewesen, eine Baubewilligung zu erteilen. Jedoch hätte sie angesichts des durchgeführten vereinfachten Verfahrens – die Unterschriften der Nachbarn waren eingeholt worden - die Rechtmässigkeit der Fassadenkonstruktion feststellen müssen. Die Gebühren von 120 Franken bewegten sich auch für ein Wiederherstellungsverfahren im untersten Bereich des zulässigen Rahmens.

D./ X.Y. (nachfolgend Beschwerdeführer) erhob gegen den Rekursentscheid des Baudepartements (nachfolgend Vorinstanz) vom 15. Mai 2013 mit Eingabe vom 22. Mai 2013 (Postaufgabe: 23.05.13) Beschwerde beim Verwaltungsgericht mit den Anträgen, es seien der angefochtene Entscheid zur Überarbeitung aufgrund der effektiven Fakten an die Vorinstanz zurückzuweisen, die Gebühren des Bewilligungs- und des Rekursverfahrens von 120 und 1'000 Franken ungültig zu erklären, die Vorinstanz



St.Galler Gerichte

anzuweisen, die allgemeinen Bedingungen und Auflagen der Baubewilligungsbehörde der Stadt St. Gallen zu prüfen und dem Baurecht anzupassen und dem Beschwerdeführer der Aufwand mit den Verwaltungsbehörden zu entschädigen.

Die Vorinstanz und das Amt für Baubewilligungen der Stadt St. Gallen (nachfolgend Beschwerdegegnerin) beantragten mit Vernehmlassungen vom 17. Juni 2013 bzw. vom 3. Juli 2013, die Beschwerde sei, soweit darauf einzutreten sei, abzuweisen. Der Beschwerdeführer nahm am 12. Juli 2013 Stellung.

Auf die Ausführungen der Verfahrensbeteiligten zur Begründung ihrer Anträge wird, soweit erforderlich, in den Erwägungen eingegangen.

Darüber wird in Erwägung gezogen:

1. Die Eintretensvoraussetzungen, nämlich die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts (vgl. dazu nachfolgend E. 1.1.), die Beschwerdebefugnis des Beschwerdeführers und die Erfüllung der zeitlichen und formellen (vgl. dazu nachfolgend E. 1.2.) sowie der inhaltlichen Voraussetzungen (vgl. dazu nachfolgend E. 1.3.) sind von Amtes wegen zu prüfen.

1.1. Das Verwaltungsgericht ist zum Sachentscheid zuständig, soweit mit der Beschwerde die Aufhebung des angefochtenen Entscheides – darin enthalten die Auferlegung der amtlichen Kosten und die Verweigerung der Entschädigung ausseramtlicher Kosten für das Rekursverfahren – und der Gebühren für das Bewilligungsverfahren sowie eine ausseramtliche Entschädigung für das Beschwerdeverfahren beantragt wird (Art. 59bis Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege; sGS 951.1, abgekürzt VRP).

Hingegen ist entsprechend dem hierarchischen Aufbau der Verwaltung die Regierung Aufsichtsbehörde der Vorinstanz (vgl. Art. 16 Abs. 1 Ingress und lit. b des Staatsverwaltungsgesetzes, sGS 140.1; Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, 2. Aufl. 2003, Rz. 1218). Das Verwaltungsgericht, das einzig die Verwaltungsrekurskommission und das Versicherungsgericht beaufsichtigt (vgl. Art. 43 Ingress und lit. c des Gerichtsgesetzes, sGS 941.1), ist dementsprechend nicht befugt, die Vorinstanz anzuweisen, die allgemeinen Bedingungen und Auflagen der



Baubewilligungsbehörde der Beschwerdegegnerin in genereller Weise zu prüfen und dem Baurecht anzupassen. Mangels Zuständigkeit kann das Verwaltungsgericht darauf nicht eintreten. Da sich die aufsichtsrechtlichen Vorbringen letztlich gegen die Amtsführung durch die Baubewilligungsbehörde der Beschwerdegegnerin richten und die Vorinstanz die Eingabe vom 5. März 2013 zuständigkeitshalber an das Stadtparlament übermittelt hat, erübrigt sich eine Überweisung der Beschwerdeeingabe an die Regierung.

Soweit der Beschwerdeführer – was sich aus dem Antrag auf Entschädigung des "Aufwandes mit den Verwaltungsbehörden" auch unter Berücksichtigung der Beschwerdebegründung nicht klar ergibt - nicht bloss einen Ersatz ausseramtlicher Kosten im Bewilligungs-, Rekurs- und Beschwerdeverfahren, sondern im Zusammenhang mit der von ihm als schikanös bezeichneten Amtsführung der Baubewilligungsbehörde einen öffentlich-rechtlichen Entschädigungsanspruch geltend machen will, ist er an den Zivilrichter zu verweisen (vgl. Art. 72 Ingress und lit. a VRP). Auch in diesem Punkt kann das Verwaltungsgericht mangels Zuständigkeit auf die Beschwerde nicht eintreten.

1.2. Der Beschwerdeführer ist als Miteigentümer des von der Baubewilligung betroffenen Grundstücks Nr. F0000, Grundbuch St. Gallen-Ost, und Adressat des angefochtenen Entscheides zur Erhebung des Rechtsmittels befugt (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Die Beschwerde wurde am 23. Mai 2013 (Postaufgabe) und damit rechtzeitig erhoben und erfüllt in formeller Hinsicht die gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 VRP).

1.3. Die Vorinstanz macht geltend, der Beschwerdeführer setze sich mit dem angefochtenen Entscheid in seiner Beschwerdebegründung nicht auseinander. Gemäss Art. 64 in Verbindung mit Art. 48 Abs. 1 VRP ist die Beschwerde zu begründen. Die Rechtsprechung stellt an die Qualität und Ausgestaltung der Begründung zwar keine grossen Anforderungen, jedoch hat der Beschwerdeführer zumindest in groben Zügen zu bezeichnen, weshalb der angefochtene Entscheid seiner Auffassung nach unrichtig ist. Beziehen sich die Vorbringen nicht auf den angefochtenen Entscheid und dessen Motive, genügt die Begründung den



Anforderungen nicht (vgl. Cavelti/ Vögeli, a.a.O., Rz. 921/922 mit Hinweisen). In der Beschwerde werden die Gründe dargelegt, aus denen der Beschwerdeführer schliesst, Farbwahl und Änderung in der Fassadenkonstruktion seien nicht bewilligungspflichtig und der Rekursentscheid, der die Bewilligungspflicht bejahte, deshalb samt der Auferlegung der Kosten fehlerhaft. Damit sind die zulässigen Beschwerdeanträge ausreichend begründet.

Ausführungen, die nicht mit zulässigen Beschwerdeanträgen zusammenhängen, sind unbeachtlich, führen aber nicht zu einem Nichteintretensentscheid. Darunter fällt beispielsweise das Vorbringen, es hätte keine Bemusterung der definitiven Fassadenfarbe verlangt werden dürfen, weil es sich weder auf den angefochtenen Entscheid noch auf die ihm zugrunde liegende Bewilligung vom 19. Februar 2013, sondern auf die rechtskräftige Baubewilligung vom 20. September 2011 bezieht. Gleiches gilt für das Vorbringen, die Feststellung der Baubewilligungsbehörde, dass der Bewilligung vom 20. September 2011 zugrunde liegende Baugesuchsformular sei hinsichtlich der Farbgebung ungenügend gewesen, sei falsch. Ebenso wenig beziehen sich die generellen Vorwürfe schikanösen Verhaltens des Amtsleiters der Baubewilligungsbehörde auf einen zulässigen Beschwerdeantrag.

2. Wenn der Beschwerdeführer vorbringt, es sei bedenklich, dass die Verwaltungsangestellten der Vorinstanz keinerlei bautechnische Kenntnisse aufwiesen und deshalb willkürlich einseitige Beurteilungen vornähmen, beanstandet er sinngemäss die Auffassung im angefochtenen Entscheid, die Änderung der Fassadenkonstruktion habe der Baubewilligungspflicht unterstanden. Er macht geltend, es habe sich lediglich um eine nicht bewilligungspflichtige Materialänderung gehandelt. Auf die Farbwahl dürfe die Bewilligungsbehörde keinen Einfluss nehmen.

Gemäss Art. 78 Abs. 1 des Gesetzes über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht (Baugesetz; sGS 731.1, abgekürzt BauG) bedürfen Errichten und Ändern von Bauten und Anlagen einer Bewilligung. Eine Baute wird geändert, wenn sie in bautechnisch oder äusserlich erheblicher Weise umgebaut wird. Eine Massnahme ist in diesem Sinn erheblich, wenn damit nach dem gewöhnlichen Lauf der Dinge so wichtige räumliche Folgen verbunden sind, dass ein Interesse der Öffentlichkeit oder Nachbarn an einer vorgängigen Kontrolle besteht. Die Baubewilligungspflicht soll der Behörde die



Möglichkeit verschaffen, das Bauprojekt vor seiner Ausführung auf die Übereinstimmung mit der raumplanerischen Nutzungsordnung und der übrigen einschlägigen Gesetzgebung zu überprüfen (vgl. B. Heer, St. Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, Rz. 854/855). Bewilligungspflichtig sind gemäss Art. 78 Abs. 2 BauG insbesondere Umbauten jeder Art (lit. a) sowie Ersatz oder Änderung energetisch wichtiger Bauteile wie Aussenwände (lit. a^{bis}). Letzterer Tatbestand wurde mit dem Erlass des Energiegesetzes vom 9. November 1989 (nGS 25-60; aufgehoben durch das Energiegesetz vom 26. Mai 2000, sGS 741.1, abgekürzt EnG) ins Baugesetz aufgenommen. Die Bewilligungspflicht soll sicherstellen, dass Umbauten – und damit insbesondere auch die Änderung energetisch wichtiger Bauteile wie Aussenwände mit Baukosten von mindestens 25'000 Franken – die Anforderungen an eine sparsame und rationelle Energieverwendung, wie sie in Art. 2 und 2a der Energieverordnung (sGS 741.11, abgekürzt EnV) festgelegt sind, erfüllen (vgl. Art. 4 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 7 EnG und Art. 12 EnV).

Der Beschwerdeführer bestreitet nicht, dass es sich bei der Isolation der Aussenfassade, wie sie am 20. September 2011 rechtskräftig bewilligt worden war, um einen bewilligungspflichtigen Sachverhalt im Sinn von Art. 78 Abs. 2 Ingress und lit. a^{bis} BauG handelt. Aus der dem Baugesuch beigelegten Berechnung von Wärmedurchgang und Dampfdiffusion war der geplante Aufbau der Fassade im Detail nachvollziehbar. Die tatsächlich realisierte Fassadenkonstruktion ergibt sich aus einem Plan vom 20. November 2012 (vgl. act. 7/4). Da die Änderung der Konstruktion grundsätzlich auch geeignet war, den Wärmedurchgangswert zu beeinflussen, ist die Vorinstanz zu Recht von der Bewilligungspflicht der Änderung ausgegangen. Hinzu kommt, dass mit der Änderung des Fassadenaufbaus möglicherweise auch die Einhaltung von Gebäude- und Grenzabständen – welche in der Gesuchs-Vorprüfung vom 16./19. August 2011 als verletzt bezeichnet worden waren – neu zu beurteilen waren. Damit rechtfertigte auch Art. 78 Abs. 2 Ingress und lit. a BauG, ein "Korrekturgesuch" einzufordern. Die Beschwerde erweist sich deshalb in der Sache als unbegründet.

Ob allein die definitive Farbwahl die Einforderung eines "Korrekturgesuchs" gestützt auf Art. 78 Abs. 2 Ingress und lit. a BauG rechtfertigen könnte, kann unter diesen Umständen offen bleiben. Ebenso kann offen bleiben, ob die – rechtskräftig gewordene



– Verpflichtung, die Fassade zu bemustern, eine ausreichende Rechtsgrundlage findet. In diesem Zusammenhang sei immerhin angemerkt, dass die Bauordnung der Beschwerdegegnerin (sRS 731.1, abgekürzt BauO) besondere Gestaltungsvorschriften für Bauten in der Altstadt (Neu- und Umbauten müssen sich in das Altstadtgebiet in allen Belangen besonders gut einordnen; Art. 9 Abs. 1 BauO), für Bauten in Gebieten mit geschlossener Bauweise (Bauten sind so zu gestalten, dass eine gute Gesamtwirkung erzielt wird; Art. 14 Abs. 3 BauO) sowie für Bauten in geschützten Ortsbildern (Neu- und Umbauten müssen sich in das Ortsbild in allen Belangen besonders gut einordnen; Art. 48 Abs. 1 BauO), in Gebieten mit besonderem baulichem Erscheinungsbild (Bauten sind so zu gestalten, dass der typische Gebietscharakter gewahrt bleibt und eine gute Gesamtwirkung erzielt wird; Art. 50 Abs. 1 BauO) und in den Grenzbereichen zu Altstadt und geschützten Ortsbildern (Bauten sind so zu gestalten, dass die Altstadt und die geschützten Ortsbilder nicht beeinträchtigt werden; Art. 51 Abs. 1 BauO) vorsieht. Das Grundstück des Beschwerdeführers liegt unbestrittenermassen in keinem der beschriebenen Gebiete und wird auch nicht von einem Sondernutzungsplan erfasst, so dass einzig das Verunstaltungsverbot gemäss Art. 93 Abs. 1 BauG gilt.

3. In der Beschwerde wird die Erhebung von Gebühren im Rekursverfahren und im Verfahren vor der Baubewilligungsbehörde der Beschwerdegegnerin beanstandet. Die Vorinstanz hat die Entscheidgebühr gestützt auf Art. 95 Abs. 1 VRP dem Verfahrensausgang entsprechend zu Recht dem Beschwerdeführer auferlegt. Gemäss Art. 100 Abs. 2 VRP in Verbindung mit Art. 3 der Verordnung über Kosten und Entschädigungen im Verwaltungsverfahren (Verwaltungsgebührenverordnung; sGS 821.1, abgekürzt VGV) richten sich die Gebührenansätze nach dem Gebührentarif für die Kantons- und Gemeindeverwaltung (sGS 831.5, abgekürzt GebT), wobei die allgemeinen Gebühren dieses Tarifs erhoben werden können, wenn weder besondere Gebührenansätze festgesetzt sind noch Unentgeltlichkeit vorgeschrieben ist. Nr. 10.01 GebT sieht für Rekursentscheide eine Bandbreite zwischen 50 und 5'000 Franken vor. Die Höhe der Gebühr von 1'000 Franken ist dementsprechend nicht zu beanstanden.

Die Vorinstanz hat die Rechtmässigkeit und Angemessenheit der durch die Baubewilligungsbehörde erhobenen Entscheidgebühr von 100 Franken und Schreibgebühr von 20 Franken damit begründet, für das Wiederherstellungsverfahren



St.Galler Gerichte

seien die für die Erteilung von Baubewilligungen und für die Verfügungen auf Aufhebung des rechtswidrigen Zustands geltenden Nrn. 50.24.02 und 50.24.08 GebT, welche je einen Rahmen zwischen 100 und 10'000 Franken vorsehen, sachgemäss anwendbar. Die Höhe der Gebühren liege im untersten Bereich des zulässigen Rahmens. Diese Begründung ist angesichts der Funktion des Wiederherstellungsverfahrens, das an die Stelle eines nachträglichen Baubewilligungsverfahrens tritt, nicht zu beanstanden. Der Beschwerdeführer setzt sich im Übrigen mit dieser Begründung nicht auseinander, sondern leitet die Unzulässigkeit der Gebühren einzig aus der fehlenden Bewilligungspflicht der Konstruktionsänderung ab. Die von der Bewilligungsbehörde erhobene Gebühr entspricht schliesslich auch den Regeln, wie sie die Beschwerdegegnerin gestützt auf Art. 4 VGV und Art. 70 Abs. 1 BauO erlassen hat (vgl. Art. 2 und 3 des Gebührentarifs des Amtes für Baubewilligungen, sRS 731.112).

Da gemäss Art. 98 Abs. 3 Ingress und lit. b VRP in erstinstanzlichen Verfahren in der Regel keine ausseramtlichen Kosten zugesprochen werden und gemäss Art. 98 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 98bis VRP im Rekursverfahren ausseramtliche Kosten, soweit sie aufgrund der Sach- und Rechtslage notwendig und angemessen erscheinen, nach Massgabe des Obsiegens und Unterliegens entschädigt werden, hat die Vorinstanz einen entsprechenden Antrag des Beschwerdeführers zu Recht abgewiesen.

Die Beschwerde erweist sich somit auch insoweit als unbegründet, als damit die Erhebung amtlicher Kosten und die Verweigerung der Entschädigung ausseramtlicher Kosten beanstandet wird.

4. (...).

Demnach hat das Verwaltungsgericht

zu Recht erkannt:

- 1./ Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.
- 2./ Die amtlichen Kosten von 2'000 Franken bezahlt der Beschwerdeführer.
- 3./ Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt.



St.Galler Gerichte

V. R. W.

Der Präsident: Der Gerichtsschreiber:

lic.iur. Beda Eugster Dr.iur. Thomas Scherrer

Versand dieses Entscheides an:

- den Beschwerdeführer
- die Vorinstanz
- die Beschwerdegegnerin

am:

Rechtsmittelbelehrung:

Sofern eine Rechtsverletzung nach Art. 95 ff. BGG geltend gemacht wird, kann gegen diesen Entscheid gestützt auf Art. 82 lit. a BGG innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Schweizerischen Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde erhoben werden.