



Fall-Nr.:	B 2022/95
Stelle:	Verwaltungsgericht
Rubrik:	Verwaltungsgericht
Publikationsdatum:	10.01.2023
Entscheiddatum:	16.11.2022

### Entscheid Verwaltungsgericht, 16.11.2022

**Baurecht. Neubau Mehrfamilienhaus. Gemäss Einfüfungsvorschrift der kommunalen Bauordnung (BO) müssen sich in den im Zonenplan bezeichneten Wohnzonen mit besonderen Anforderungen (WobA) Mehrfamilienhäuser besonders gut in die bestehende Überbauung einfügen. Das gilt insbesondere für die Stellung der Bauten und den Strassenabstand (lit. a), die Erschliessung der Grundstücke sowie die Parkieranlagen (lit. b), die Abstände zu bestehenden Ein- und Zweifamilienhäusern (lit. c) und die Freiraumgestaltung (lit. d). Streitig war, ob auf das Bauvorhaben der Beschwerdegegner (Zweifamilienhaus mit Büronutzung) die erwähnte Einfüfungsvorschrift der BO zur Anwendung kommt oder ob es lediglich dem allgemeinen Verunstaltungsverbot von Art. 99 Abs. 1 PBG (sGS 731.1) unterliegt. Das Verwaltungsgericht bestätigte die vorinstanzliche Feststellung, wonach als Mehrfamilienhaus (MFH) eine Baute mit mehr als zwei Wohneinheiten zu gelten hat. Konkrete Anhaltspunkte, aufgrund welcher sich eine Ausdehnung des Geltungsbereiches BO-Einfüfungsvorschrift auf Ein- und Zweifamilienhäuser rechtfertigen oder aufdrängen würde, seien nicht ersichtlich. Die "Siedlungsstruktur" werde überdies bereits durch eine für Ein- und Zweifamilienhäuser und MFH identische Regelbauweise weitgehend vorgegeben. Was sodann den vom Beschwerdeführer geforderten "Erhalt der freiräumlichen, parkähnlichen Werte" betreffe, sei festzuhalten, dass sich dies nicht mit qualitativen Anforderungen an MFH bzw. mit der in Frage stehenden Einfüfungsnorm erreichen lasse, sondern gegebenenfalls mit Anforderungen in quantitativer Hinsicht (grössere Grenzabstände, Einführung einer Nutzungsziffer), welche sich nicht nur auf MFH beschränken würden, zu realisieren wäre. Der Erhalt von freiräumlichen, parkähnlichen Werten eines Quartiers lasse sich mithin nicht aus der auf MFH bezogenen Bestimmung der BO ableiten, sondern wäre vielmehr durch Zuordnung zu einem Gebiet mit besonderem baulichem Erscheinungsbild oder durch geschützte Ortsbilder zu erreichen. Der weitere Umstand, dass das geplante Zweifamilienhaus die Regelbauweise in der**



**Zone W2a ausschöpfe, rechtfertigt für sich allein die Anwendung der BO-Bestimmung auf das Bauvorhaben nicht. Die Ausschöpfung der quantitativen Vorgaben der Regelbauweise habe für sich allein nicht die Anwendung der qualitativen Anforderungen der BO-Einfügungsnorm zur Folge. Diese Norm strebe nicht den "Erhalt der bestehenden Siedlungsstruktur" im Rahmen der bestehenden historischen Einfamilienhäuser an, sondern ausschliesslich die Einfügung von MFH (d.h. von Bauten mit mehr als zwei Wohneinheiten) in der Zone W2a. Für das Verwaltungsgericht bestehe insgesamt kein Anlass, die Ermessensausübung der Vorinstanz, welche auf einer nachvollziehbaren und vertretbaren Würdigung beruhe, hinsichtlich der Anwendung der BO-Einfügungsnorm zu korrigieren (Verwaltungsgericht, B 2022/95). Gegen dieses Urteil wurde Beschwerde beim Bundesgericht erhoben (Verfahren 1C\_4/2023).**

**Entscheid vom 16. November 2022**

Besetzung

Abteilungspräsidentin Lendfers; Verwaltungsrichterin Zindel, Verwaltungsrichter Steiner; Gerichtsschreiber Schmid

Verfahrensbeteiligte

**A.\_\_,**

**Beschwerdeführer,**

gegen

**Bau- und Umweltdepartement des Kantons St. Gallen, Lämmli brunnenstrasse 54,  
9001 St. Gallen,**

**Vorinstanz,**

**B.\_\_ und C.\_\_,**

**Beschwerdegegner,**



vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Alex Keller, relevanz.legal, Teufener Strasse 11,  
Postfach 1733, 9001 St. Gallen,

**Politische Gemeinde D.\_\_\_\_,**

**Beschwerdebeteiligte,**

Gegenstand

**Baubewilligung (Neubau Zweifamilienhaus mit Büronutzung)**

**Das Verwaltungsgericht stellt fest:**

**A.**

**A.a.**

B.\_\_\_\_ ist Eigentümer des in der Wohnzone 2a liegenden Grundstücks Nr. X0001, Grundbuch D.\_\_\_\_, welches Teil einer "Wohnzone mit besonderen Anforderungen" (WobA) im Sinn von Art. 51<sup>bis</sup> der Bauordnung der Gemeinde D.\_\_\_\_ (SRS 731.1; BO) ist (Zonenplan der Gemeinde D.\_\_\_\_ vom 1. November 1980 in Verbindung mit dem Zonenplan "Nutzungszonen" vom 6. November 2001 und "Änderung 2011: Schutzgebiete Teilplan Ost", genehmigt am 30. Januar 2017). Das von der S.\_\_\_\_strasse, der T.\_\_\_\_strasse und der U.\_\_\_\_strasse umgebene Grundstück ist derzeit im Wesentlichen unüberbaut. B.\_\_\_\_ und C.\_\_\_\_ hatten im Jahr 2019 ein Baugesuch für die Erstellung eines Mehrfamilienhauses (MFH) mit vier Wohneinheiten eingereicht. Mit Beschluss vom 15. Mai 2020 wies die Baubewilligungskommission der Gemeinde D.\_\_\_\_ die unter anderen von A.\_\_\_\_, D.\_\_\_\_, gegen das Baugesuch erhobene Einsprache ab und erteilte die Baubewilligung. Der gegen diesen Beschluss von A.\_\_\_\_ beim Bau- und Umweltdepartement des Kantons St. Gallen am 16. Juni 2020 erhobene Rekurs ist weiterhin hängig.

**A.b.**

Am 16. Juli 2021 beantragten B.\_\_\_\_ und C.\_\_\_\_ bei der Baubewilligungskommission die Bewilligung für die Erstellung eines Zweifamilienhauses mit je einer Wohnung im Erdgeschoss (7.5 Zimmer) bzw. im Ober- und Attikageschoss (6.5 Zimmer) sowie Büroräumlichkeiten im Sockelgeschoss. Die dagegen unter anderen von A.\_\_\_\_ erhobene



## St.Galler Gerichte

Einsprache wies die Baubewilligungskommission im Beschluss vom 5. November 2021 ab und erteilte die Baubewilligung (mit Ausnahme der "Baumpflanzung zwischen Tiefgaragenrampe und U.\_\_strasse") unter Bedingungen und Auflagen. Zur Begründung führte sie unter anderem aus, nach dem klaren Wortlaut von Art. 51<sup>bis</sup> BO würden die erhöhten gestalterischen Anforderungen in der WobA für MFH, nicht jedoch für Ein- und Zweifamilienhäuser gelten. Von einem MFH sei bei Gebäuden ab drei Wohneinheiten auszugehen. Für das vorliegend geplante Zweifamilienhaus sei Art. 51<sup>bis</sup> BO nicht anwendbar. Es komme vielmehr das Verunstaltungsgebot zur Anwendung (act. G 12/6/1). Den gegen diesen Beschluss von A.\_\_ erhobenen Rekurs vom 22. Dezember 2021 (act. G 12/1, 12/3) wies das Bau- und Umweltdepartement mit Entscheid vom 29. April 2022 ab (act. G 2).

### **B.**

#### **B.a.**

Gegen diesen Rekursentscheid erhob A.\_\_ mit Eingabe vom 16. Mai 2022 Beschwerde (act. G 1). In der Beschwerdeergänzung vom 17. Juni 2022 (act. G 8) stellte der Beschwerdeführer die Rechtsbegehren, der Rekursentscheid vom 29. April 2022 sei aufzuheben und es sei die Angelegenheit (Baugesuch Zweifamilienhaus mit Büronutzung) an die Beschwerdebeteiligte zur materiellen Beurteilung des Vorhabens gemäss Art. 51<sup>bis</sup> BO zurückzuweisen (Ziffer 1), unter Kosten- und Entschädigungsfolge (Ziffer 2).

#### **B.b.**

Die Vorinstanz beantragte in der Vernehmlassung vom 28. Juni 2022 Abweisung der Beschwerde. Zur Begründung verwies sie auf den angefochtenen Entscheid (act. G 11). Rechtsanwalt lic. iur. Alex Keller, St. Gallen, beantragte in der Vernehmlassung vom 7. Juli 2022 für B.\_\_ und C.\_\_ (Beschwerdegegner) Abweisung der Beschwerde, unter Kostenfolge zuzüglich Mehrwertsteuer (act. G 14). Die Beschwerdebeteiligte teilte am 8. Juli 2022 den Verzicht auf eine Vernehmlassung mit (act. G 15).

#### **B.c.**

Mit Replik vom 15. September 2022 bestätigte der Beschwerdeführer seinen Standpunkt (act. G 21).

#### **B.d.**

Auf die Vorbringen in den Eingaben des vorliegenden Verfahrens wird, soweit erforderlich, in den nachstehenden Erwägungen eingegangen.



### Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

#### 1.

Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist gegeben (Art. 59<sup>bis</sup> Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1; VRP). Der Beschwerdeführer ist zur Ergreifung des Rechtsmittels legitimiert (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Die Beschwerde vom 16. Mai 2022 (act. G 1) entspricht in Verbindung mit der Beschwerdeergänzung vom 17. Juni 2022 (act. G 8) zeitlich, formal und inhaltlich den gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Auf die Beschwerde ist einzutreten.

Der erstinstanzliche Beschluss der Beschwerdebeteiligten vom 5. November 2021 (Baubewilligungs- und Einspracheentscheid) erging nach Inkrafttreten des Planungs- und Baugesetzes (sGS 731.1; PBG) am 1. Oktober 2017. Auf das strittige Bauvorhaben ist somit das PBG grundsätzlich anwendbar, soweit dessen Bestimmungen gemäss Anhang zum Kreisschreiben "Übergangsrechtliche Bestimmungen im PBG" vom 8. März 2017 als unmittelbar anwendbar erklärt werden und im vorliegenden Zusammenhang zum Tragen kommen (vgl. auch VerwGE B 2020/10 vom 14. September 2020 E. 5). Im Übrigen bleiben gegebenenfalls - neben den kommunalen Bestimmungen (BO) - weiterhin die Bestimmungen des früheren Baugesetzes (BauG; nGS 8,134) anwendbar.

#### 2.

##### 2.1.

Das Grundstück Nr. X0001 ist seit dem 1. Dezember 2001 der Wohnzone W2a zugewiesen, nachdem es zuvor seit 1980 der Wohnzone E2 für Ein- und Zweifamilienhäuser zugeteilt war. Das Grundstück bildet Teil einer Wohnzone mit besonderen Anforderungen (WobA; vgl. Auszug aus dem Bericht E. \_\_ AG vom 28. Mai 2010 [Gebiet 38]; act. G 9 Beilage 4). Gemäss Tabelle zu Art. 13 BO ist für die Wohnzone W2a - wie schon für die frühere Wohnzone E2 (Art. 67 Abs. 1 BO 1980) - die Regelbauweise wie folgt vorgesehen: Zwei Geschosse, Gebäudehöhe 7.5 m, Gebäudelänge 22 m, kleiner Grenzabstand 5 m, grosser Grenzabstand 10 m. Nach Art. 51<sup>bis</sup> BO müssen sich in den im Zonenplan bezeichneten WobA *Mehrfamilienhäuser* besonders gut in die bestehende Überbauung einfügen. Das gilt insbesondere für die Stellung der Bauten und den Strassenabstand (lit. a), die Erschliessung der Grundstücke sowie die Parkieranlagen (lit. b), die Abstände zu bestehenden *Ein- und Zweifamilienhäusern* (lit. c) und die Freiraumgestaltung (lit. d). Demgegenüber



verbietet Art. 99 Abs. 1 PBG, welcher inhaltlich im Wesentlichen mit Art. 93 des bis 30. September 2017 in Kraft gewesenen BauG übereinstimmt, die Erstellung von Bauten und Anlagen, die das Orts- und Landschaftsbild verunstalten oder Baudenkmäler beeinträchtigen. Im Unterschied zu positiven Bauästhetikvorschriften (Gestaltungs- oder Einfügun gsvorschriften) verbietet das Verunstaltungsverbot nur erheblich störende Wirkungen auf das Orts- und Landschaftsbild in dem Sinn, dass nur etwas qualifiziert Unschönes verhindert werden soll (B. Heer, St. Gallisches Bau- und Planungsrecht, Rz. 1025; B. Zumstein, Die Anwendung der ästhetischen Generalklausel des kantonalen Rechts, St. Gallen 2001, S. 29). Eine bauliche Gestaltung darf wegen Verunstaltung nur abgelehnt werden, wenn sie nach Massstäben, die "in Anschauungen von einer gewissen Verbreitung und Allgemeingültigkeit gefunden werden", als erheblich störend zu bezeichnen ist (BGer 1C\_346/2007 vom 16. Mai 2008 E. 3.3.1). Dabei ist nicht das Bauvorhaben isoliert zu betrachten, sondern in Bezug zu seiner baulichen und landschaftlichen Umgebung zu setzen (Zumstein, a.a.O., S. 105).

Der politischen Gemeinde kommt im Kanton St. Gallen Autonomie zu (Art. 89 Abs. 1 der Kantonsverfassung, sGS 111.1). Die Gemeinden sind in einem Sachbereich autonom, wenn das kantonale Recht diesen nicht abschliessend ordnet, sondern ihn ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt. Der geschützte Autonomiebereich kann insbesondere einen entsprechenden Spielraum bei der Anwendung kantonalen Rechts betreffen (vgl. Looser/Looser-Herzog, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Praxiskommentar, N 20 zu Art. 46 VRP). Gemäss Art. 135 PBG entscheidet die örtliche - kommunale - Behörde über Baugesuche, soweit durch Gesetz und Verordnung nichts anderes bestimmt ist. Namentlich bei der Anwendung der Regeln betreffend Gestaltung von Bauten und Anlagen und deren Umschwung (Ästhetikvorschriften; vgl. BGer 1C\_434/2012 vom 28. März 2013, E. 3.3 am Schluss) kommt den kommunalen Behörden praxismässig ein erheblicher Beurteilungsspielraum zu.

## 2.2.

Streitig ist wie bereits im vorinstanzlichen Verfahren, ob auf das Bauvorhaben der Beschwerdegegner auf Grundstück Nr. X0001 die Einfügun gsvorschrift von Art. 51<sup>bis</sup> BO zur Anwendung kommt oder ob es lediglich dem allgemeinen Verunstaltungsverbot von Art. 99 Abs. 1 PBG unterliegt. Massgebend für jede Normauslegung ist in erster Linie der Wortlaut der fraglichen Bestimmung. Ist der Text nicht ganz klar und sind verschiedene Interpretationen möglich, so muss nach der wahren Tragweite der Bestimmung gesucht werden, wobei alle Auslegungselemente zu berücksichtigen sind



(Methodenpluralismus). Dabei kommt es namentlich auf die Entstehungsgeschichte, auf den Zweck der Norm, auf die ihr zugrundeliegenden Wertungen und auf den Sinnzusammenhang an, in dem die Norm steht. Nach der Rechtsprechung darf die Auslegung vom klaren Wortlaut eines Rechtssatzes nur dann abweichen, wenn triftige Gründe dafür bestehen, dass er nicht den wahren Sinn der Bestimmung wiedergibt. Solche triftigen Gründe können sich aus der Entstehungsgeschichte, aus dem Sinn und Zweck der Vorschrift und aus dem Zusammenhang mit anderen Gesetzesbestimmungen ergeben. Entscheidend ist danach nicht der vordergründig klare Wortlaut einer Norm, sondern der wahre Rechtssinn, welcher durch die anerkannten Regeln der Auslegung zu ermitteln ist (BGE 140 III 289 E. 2.1 m.H.).

### 2.3.

Im angefochtenen Entscheid klärte die Vorinstanz insbesondere die Interpretation des Begriffs "Mehrfamilienhäuser" in Art. 51<sup>bis</sup> BO bzw. die Frage, ob das Bauvorhaben mit zwei Wohnungen und Büroräumlichkeiten als *Mehrfamilienhaus* im Sinn dieser Bestimmung zu gelten hat. Sie hielt fest, beim Begriff "Mehrfamilienhäuser" im Sinn von Art. 51<sup>bis</sup> BO handle es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff. Weil dieser Begriff keine lokalen Umstände betreffe, mit denen die Beschwerdebeteiligte (besser) vertraut wäre, und auch die örtlichen Verhältnisse bei der Auslegung keine wesentliche Rolle spielten, sei die von der Beschwerdebeteiligten vorgenommene Auslegung, wenn auch mit einer gewissen Zurückhaltung, frei überprüfbar (act. G 2 S. 6 f. m.H. auf VerwGE B 2019/219 vom 29. August 2020 E. 8.2, BGer 1C\_643/2020 vom 7. Januar 2022 E. 4.3 1C\_188/2022 vom 22. November 2021 E. 2.1.2). Der Wortlaut von Art. 51<sup>bis</sup> BO sei hinsichtlich des Begriffs "Mehrfamilienhäuser" im Zusammenspiel mit Art. 51<sup>bis</sup> lit. c BO ("Ein- und Zweifamilienhäuser") klar. Bei dieser Ausgangslage könne ein für zwei Familien konzipiertes Haus klarerweise kein Mehrfamilienhaus im Sinn von Art. 51<sup>bis</sup> BO sein (vgl. auch VerwGE B 2009/97 und 100 vom 24. Februar 2010 E. 2.4.4). Vom eindeutigen Wortlaut dürfe nur abgewichen werden, wenn triftige Gründe für die Annahme bestehen würden, dass der Wortlaut am "wahren Sinn" der Regelung vorbeiziele. Mit der Zuteilung einzelner Gebiete zur WobA und der Einführung von Art. 51<sup>bis</sup> BO sei insbesondere bezweckt worden, den Schutz bestehender Strukturen in den fraglichen Gebieten zu erhöhen bzw. wiederherzustellen, gleichzeitig aber die Erstellung von MFH zu ermöglichen; es sei somit die Beibehaltung bestehender Siedlungsstrukturen der WobA im Erscheinungsbild und gleichzeitig die Entstehung kleinerer MFH bzw. eine massvolle Verdichtung angestrebt worden, wobei die Einfügung von MFH mit besonderer Rücksicht zu geschehen habe (act. G 2 S. 6-9 m.H. auf die Vorlage Nr. 0001 des Gemeinderates vom 10. März 2015 betreffend "Änderung der Bauordnung und Zonenplan; Einführung von Wohnzonen mit besonderen



Anforderungen und Schutz von Einfamilienhausgebieten; Nachtrag I zur Bauordnung" [nachstehend: Vorlage Nr. 0001]).

Bereits in der Vorlage Nr. 0001 Ziffer 2 sei ausgeführt worden, die Beschränkung der Bauklasse E2 auf zwei Wohnungen pro Gebäude habe dazu geführt, dass die Charakteristik mit typischen Ein- und Zweifamilienhausüberbauungen gewahrt geblieben sei. Die Möglichkeit der Beeinträchtigung bestehender Strukturen durch grosse Ein- oder Zweifamilienhäuser sei schon unter der Geltung der alten Bauordnung erkannt worden. Gleichwohl habe sich der Gesetzgeber darauf beschränkt, zum Schutz der bestehenden Siedlungsstrukturen für MFH eine neue Bestimmung in die BO aufzunehmen (Vorlage Nr. 0001 Ziffer 4). Der Gesetzgeber habe es also offenbar bewusst in Kauf genommen, dass in den WobA auch nach Einführung von Art. 51<sup>bis</sup> BO grosse Ein- und Zweifamilienhäuser bewilligt werden könnten, ohne dass diese erhöhten Anforderungen an die Einfügung in die bestehende Überbauung genügen müssten. Im Beschluss Nr. 0002 des Gemeinderates vom 10. März 2015 sehe der Beschwerdeführer einen weiteren Beleg, dass es bei der Schaffung der WobA darum gegangen sei, die bestehende Freiraumstruktur zu erhalten. Diese Regelungsabsicht habe sich im Zusammenhang mit Art. 51<sup>bis</sup> BO jedoch auch unabhängig vom fraglichen Entscheid (Beschluss) bestätigt. Aus dem erwähnten Beschluss ergebe sich kein Verbot oder eine eingeschränkte Zulässigkeit von grossen Ein- oder Zweifamilienhäusern in der WobA. Weder aus der Entstehungsgeschichte von Art. 51<sup>bis</sup> BO noch aus dem Sinn der Bestimmung ergäben sich triftige Gründe für eine Abweichung vom klaren Wortlaut. Im Übrigen liege auch keine (zu füllende) Gesetzeslücke im Sinn einer planwidrigen Unvollständigkeit vor. Der Gesetzgeber habe vielmehr bewusst darauf verzichtet, neben MFH auch (grosse) Ein- und Zweifamilienhäuser erhöhten Anforderungen betreffend Einordnung zu unterwerfen (act. G 2 S. 9-11).

Aus dem kantonalen Recht (das die Begriffe des Ein-/Zwei-/Mehrfamilienhauses vereinzelt verwende, vgl. Art. 102 PBG; Art. 55<sup>bis</sup> Abs. 1, Art. 61 Abs. 2 lit. e und Art. 73 Abs. 1, 3 und 5 BauG) ergäben sich keine entscheiderelevanten Erkenntnisse für die systematische Auslegung von Art. 51<sup>bis</sup> BO. Im kommunalen Recht würden MFH namentlich in Art. 45 BO erwähnt. Sodann spreche Art. 9 Abs. 1 des Vollzugsreglements zur BO (SRS 731.11; VR-BO) in gesetzessystematischer Hinsicht und im Sinn einer einheitlichen Begriffsverwendung dafür, auch das MFH im Sinn von Art. 51<sup>bis</sup> BO als "Baute mit mehr als zwei Wohnungen" zu definieren. Somit seien auch aufgrund der systematischen Auslegung keine triftigen Gründe erkennbar, die für eine Abweichung vom klaren Wortlaut von Art. 51<sup>bis</sup> BO sprechen würden. Damit bleibe



diese Bestimmung einzig auf Bauvorhaben anwendbar, die über mehr als zwei Wohneinheiten verfügen und deshalb als MFH im Sinn der fraglichen Norm gelten würden. Hätte der Gesetzgeber auch andere Gebäudearten (Zweifamilienhaus mit Büronutzung) erhöhten Einordnungsvorgaben unterstellen wollen, hätte er dies entsprechend zum Ausdruck bringen müssen (act. G 2 S. 11 f.).

### 2.4.

Der Beschwerdeführer weist darauf hin, dass das Baugrundstück eine grosszügige Grünfläche mit zahlreichen hochstämmigen Bäumen aufweise und einem Gebiet mit schutzwürdigen Grünflächen mit Baumbestand (Art. 39 BO) zugewiesen sei. Das geplante Zweifamilienhaus mit stillem Gewerbe entspreche in seiner äusseren Erscheinung und Dimensionierung dem auf dem Grundstück geplanten MFH gemäss früherem Baugesuch. Die im Sockelgeschoss zunächst vorgesehene 3.5-Zimmerwohnung sei im Wesentlichen unverändert in ein Büro umfunktioniert worden. Entgegen der Auffassung der Vorinstanz sei Art. 51<sup>bis</sup> BO auch auf das geplante Zweifamilienhaus anzuwenden. Die klare Regelungsabsicht der WobA - der Erhalt der bestehenden Siedlungs- und Freiraumstruktur - gehe unter anderem aus dem Entscheid Nr. 0002 des Gemeinderats vom 10. März 2015 hervor. Unter Berücksichtigung der Entstehungsgeschichte von Art. 51<sup>bis</sup> BO könne aus der Nennung der Ein- und Zweifamilienhäuser in lit. c kein gesetzgeberischer Wille abgeleitet werden, diese vom Anwendungsbereich von Art. 51<sup>bis</sup> BO auszuschliessen. Der Gesetzgeber sei davon ausgegangen, dass Ein- und Zweifamilienhäuser die Siedlungsstruktur wahren und somit die Vorgaben von Art. 51<sup>bis</sup> BO (besondere gute Einfügung) einhalten würden. Damit könne nicht von einem "sehr klaren" Wortlaut dieser Bestimmung ausgegangen werden, welche dem Willen des Gesetzgebers entspreche. In den Materialien fänden sich keine Hinweise darauf, dass grosse Ein- und Zweifamilienhäuser sich nicht in die bestehende Siedlungsstruktur einfügen müssten. Ein solcher Schluss sei widersprüchlich, weil er dem Gesetzeszweck entgegenstehe. Das streitbetreffende Zweifamilienhaus mit stillem Gewerbe weise exakt dieselben Dimensionen auf wie das ebenfalls geplante MFH. Der Schluss der Vorinstanz, dass solche Bauvorhaben vom Anwendungsbereich von Art. 51<sup>bis</sup> BO ausgenommen sein sollten, lasse sich den Materialien nicht entnehmen. Der Umstand, dass Ein- und Zweifamilienhäuser aufgrund ihrer geringeren Volumina in der Regel strukturwährend seien, entbinde nicht von einer Beurteilung eines Vorhabens im Einzelfall anhand von Art. 51<sup>bis</sup> BO. Der Gesetzgeber habe (zu) grosse Baukörper innerhalb einer WobA ausschliessen wollen, ohne jedoch "kleinere Mehrfamilienhäuser" von vornherein zu verunmöglichen. Zum gleichen Ergebnis führe die verfassungskonforme Auslegung. Für eine Beschränkung des Anwendungsbereichs



von Art. 51<sup>bis</sup> BO auf MFH, also Bauten mit mehr als zwei Wohneinheiten, sei kein sachlicher Grund ersichtlich. Das Auslegungsergebnis der Vorinstanz führe zu Rechtsungleichheit, indem - wie vorliegend - ein äusserlich identisches Gebäude einmal besonderen Einordnungsvorschriften unterworfen werde und einmal nicht. Wollte ein Bauherr ein kleineres, strukturwahrendes MFH errichten, so müsste er die besonderen Anforderungen gemäss Art. 51<sup>bis</sup> BO einhalten, während die Beschwerdegegner dies für ihr grosses Zweifamilienhaus mit stillem Gewerbe nicht müssten. Im Weiteren gehe die Vorinstanz auf den Umstand der zusätzlichen Büroräumlichkeiten nicht ein, sondern gehe schlicht von einem Zweifamilienhaus aus. Indem sie diesen Umstand ausser Acht lasse, verletze sie Art. 51<sup>bis</sup> BO. Im Kontext dieser Bestimmung sei nicht relevant, über wie viele Wohneinheiten eine Baute verfüge. Entscheidend sei, ob ein Bauvorhaben strukturwährend sei oder nicht (act. G 8). Bezugspunkt der geforderten besonders guten Einfügung sei die bestehende Quartierstruktur. Soweit die Beschwerdegegner ausführten, Art. 51<sup>bis</sup> BO bezwecke nicht den Erhalt der bestehenden Siedlungsstruktur, erweise sich dies mit Blick auf die Materialien als klar falsch. Die genauen Ausführungsdetails der Bauten seien sodann für die Beurteilung der Einfügung einer Baute in die WobA nicht von entscheidender Bedeutung. An der Sache vorbei gingen daher die Vorbringen der Beschwerdegegner betreffend Zuweisung des Quartiers zu einem Gebiet mit besonderem baulichem Erscheinungsbild (Art. 50 BO) oder einem geschützten Ortsbild (Art. 47 BO). In diesen Gebieten würden erhöhte Anforderungen an die Gestaltung der Bauten gelten, wie sie Art. 51<sup>bis</sup> BO für die WobA gerade nicht enthalte. Die weitere Feststellung, wonach mit qualitativen Vorgaben quantitative Vorgaben (Regelbauvorschriften) nicht ausser Kraft gesetzt werden könnten, bilde nicht Gegenstand des Beschwerdeverfahrens. Abgesehen davon könne es nach der Rechtsprechung sehr wohl geboten sein, im Einzelfall oder für beschränkte Gebiete die Regelbauvorschriften nicht auszuschöpfen, wenn anders die geforderte besonders gute Einfügung nicht erreicht werden könne. In den Materialien finde sich kein Hinweis darauf, dass grosse Ein- und Zweifamilienhäuser sich nicht in die bestehende Siedlungsstruktur einfügen müssten. Vielmehr müssten die Anforderungen gemäss Art. 51<sup>bis</sup> BO unbesehen der Bezeichnung "Mehrfamilienhaus" gegen den Wortlaut, aber in Übereinstimmung mit dem Gesetzeszweck auf alle Neubauten Anwendung finden (G 21).

## 2.5.

### 2.5.1.

Mit dem Beschwerdeführer (act. G 8 III/Ziffer 14) ist vorab festzuhalten, dass das Beschwerdeverfahren auf die Frage beschränkt ist, ob Art. 51<sup>bis</sup> BO auf das streitige



Baugesuch anzuwenden ist. Die Vorinstanz legte im angefochtenen Entscheid ihre Auslegung des Begriffs "Mehrfamilienhäuser" in Art. 51<sup>bis</sup> BO einlässlich dar. Von Seiten des Beschwerdeführers unbestritten (vgl. unter anderem act. G 8 III/Ziffer 11) blieb die überzeugend begründete vorinstanzliche Feststellung, dass als *Mehrfamilienhaus (MFH)* eine Baute mit mehr als zwei Wohneinheiten zu gelten hat. Hiervon ist nachstehend auszugehen.

Massnahmen zum Schutz des Ortsbilds und von ästhetischen Anliegen bzw. der Schutz von Bauten und deren näherer Umgebung liegen im öffentlichen Interesse (vgl. BGer 1C\_434/2012 a.a.O., E. 3.6). Mit dem Nachtrag der BO vom 1. April 2017 wurden mehrere voneinander unabhängige Gebiete in der Gemeinde D.\_\_ der WobA zugewiesen, in welcher für MFH generell die Anforderungen von Art. 51<sup>bis</sup> BO gelten. Die Auslegung dieser Bestimmung betrifft somit nicht nur das Quartier, in welchem sich das Grundstück Nr. X0001 befindet, sondern sämtliche der WobA zugewiesenen Gebiete. Vorab fällt diesbezüglich in Betracht, dass der Wortlaut von Art. 51<sup>bis</sup> BO das Einfügungsgebot explizit auf Mehrfamilienhäuser bezieht (Satz 1) und letztere von den Ein- und Zweifamilienhäusern abgrenzt (lit. c). Wenn der Beschwerdeführer zum einen festhält, dass Ein- und Zweifamilienhäuser nach dem gesetzgeberischen Willen nicht vom Anwendungsbereich von Art. 51<sup>bis</sup> BO ausgeschlossen seien (act. G 8 Ziffer 20 am Anfang), zum anderen jedoch anmerkt, der Gesetzgeber sei von der Wahrung der Siedlungsstruktur und Einhaltung der Vorgaben von Art. 51<sup>bis</sup> BO durch Ein- und Zweifamilienhäuser ausgegangen (act. G 8 Ziffer 20 am Schluss), so lässt sich dies inhaltlich nicht ohne Weiteres in Einklang bringen. In der Vorlage vom 10. März 2015 (Nr. 0001I) zur damaligen Änderung des Zonenplans und Schaffung des Art. 51<sup>bis</sup> BO wurde ausgeführt, dass für einen kleinen Teil der ehemaligen E2-Gebiete Massnahmen zum "Schutz der bestehenden Siedlungsstrukturen" notwendig seien (vgl. auch BDE Nr. 124/2020 vom 10. Dezember 2020 E. 7.3, auf welchen sich der Beschwerdeführer beruft; act. G 21 S. 2 oben). Dieser Schutz umfasst zum einen - wie auch der Beschwerdeführer anerkennt (act. G 21 S. 2) - nicht die Detailgestaltung der Bauten, sondern deren Stellung im Quartier und die Erschliessung, die Abstände der MFH zu bestehenden Ein- und Zweifamilienhäusern und die Umgebungsgestaltung. Zum anderen schützt die WobA entgegen der offenbaren Auffassung des Beschwerdeführers bestehende Siedlungsstrukturen nicht in einem alle Arten von Wohnbauten umfassenden Sinn (vgl. act. G 8 III/Ziffer 21), sondern stellt nach dem klaren Wortlaut von Art. 51<sup>bis</sup> BO ausschliesslich *qualitative Anforderungen an die Erstellung von MFH*. Ein- und Zweifamilienhäuser sind von diesem Wortlaut nicht umfasst. Konkrete Anhaltspunkte, aufgrund welcher sich eine Ausdehnung des



Geltungsbereiches von Art. 51<sup>bis</sup> BO auf Ein- und Zweifamilienhäuser rechtfertigen oder aufdrängen würde, sind insbesondere aus der Vorlage vom 10. März 2015 nicht ersichtlich. Die "Siedlungsstruktur" wird überdies bereits durch eine für Ein- und Zweifamilienhäuser und MFH identische Regelbauweise (vgl. vorstehende E. 2.1) weitgehend vorgegeben. Wenn der Beschwerdeführer festhält, der Gesetzgeber habe mit Art. 51<sup>bis</sup> BO (zu) grosse Baukörper innerhalb der WobA ausschliessen wollen, ohne jedoch "kleinere Mehrfamilienhäuser" zu verunmöglichen (act. G 8 III/Ziffer 21 zweiter Absatz), ist anzumerken, dass die Regelbauweise für Ein- und Zweifamilienhäuser und MFH und damit die maximale Grösse der Baukörper wie erwähnt identisch ist. Was sodann den vom Beschwerdeführer geforderten "Erhalt der freiräumlichen, parkähnlichen Werte" (act. G 8 S. 7 Ziffer 18) betrifft, ist mit den Beschwerdegegnern (act. G 14 S. 4) festzuhalten, dass sich dies nicht mit qualitativen Anforderungen an MFH bzw. mit der in Frage stehenden Einfügungsnorm erreichen lässt, sondern gegebenenfalls mit Anforderungen in quantitativer Hinsicht (grössere Grenzabstände, Einführung einer Nutzungsziffer), welche sich nicht nur auf MFH beschränken, zu realisieren wäre. Der Erhalt von freiräumlichen, parkähnlichen Werten eines Quartiers lässt sich mithin nicht aus dem auf MFH bezogenen Art. 51<sup>bis</sup> BO ableiten, sondern wäre vielmehr durch Zuordnung zu einem Gebiet mit besonderem baulichem Erscheinungsbild (Art. 50 BO) oder durch geschützte Ortsbilder (Art. 47 BO) zu erreichen.

### 2.5.2.

Der weitere Umstand, dass das geplante Zweifamilienhaus die Regelbauweise in der Zone W2a (vgl. vorstehende E. 2.1) ausschöpft, rechtfertigt für sich allein die Anwendung von Art. 51<sup>bis</sup> BO auf das Bauvorhaben nicht. Zur Rüge des Beschwerdeführers betreffend Verletzung der Rechtsgleichheit (act. G 8 III/Ziffer 22) ist erneut auf die Identität der Regelbauweise für Ein- und Zweifamilienhäuser und MFH zu verweisen. Die Ausschöpfung der quantitativen Vorgaben der Regelbauweise hat für sich allein nicht die Anwendung der qualitativen Anforderungen von Art. 51<sup>bis</sup> BO zur Folge. Diese Norm strebt - wie bereits erwähnt - nicht den "Erhalt der bestehenden Siedlungsstruktur" im Rahmen der bestehenden historischen Einfamilienhäuser des "W.\_\_-Quartiers" an, sondern ausschliesslich die Einfügung von MFH (d.h. von Bauten mit mehr als zwei Wohneinheiten) in der Zone W2a. Zum weiteren Vorbringen des Beschwerdeführers, dass die Büroräumlichkeiten im Sockelgeschoss ohne grossen Aufwand zu Wohnzwecken umgebaut und genutzt und zudem die grossen Wohneinheiten in kleinere Einheiten unterteilt werden könnten (act. G 8 III/Ziffer 23), ist festzuhalten, dass Umnutzungen im erwähnten Sinn bewilligungspflichtig wären und im



Ergebnis eine Nutzung als MFH zur Folge hätten. Eine entsprechende Umnutzungsbewilligung könnte diesfalls nur nach Prüfung der Einordnungsvorschrift von Art. 51<sup>bis</sup> BO erteilt werden. Im Übrigen sind Büronutzungen in Ein- und Zweifamilienhäusern sowie MFH zulässig und üblich; sie haben als solche keinen Einfluss auf die Qualifikation der Art der Wohnnutzung. Mithin hat die im streitigen Baugesuch vorgesehene Büronutzung eines Teils des Gebäudes als solche keine Einstufung der geplanten Baute als MFH zur Folge. Für das Verwaltungsgericht besteht unter den dargelegten Gegebenheiten insgesamt kein Anlass, die Ermessensausübung der Vorinstanz, welche auf einer nachvollziehbaren und vertretbaren Würdigung beruht (vgl. BGer 1C\_434/2012, a.a.O., E. 3.5), hinsichtlich der Anwendung von Art. 51<sup>bis</sup> BO zu korrigieren.

### 3.

#### 3.1.

Im Sinn der vorstehenden Erwägungen ist die Beschwerde abzuweisen. Dem Verfahrensausgang entsprechend gehen die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens zulasten des Beschwerdeführers (Art. 95 Abs. 1 VRP). Angemessen erscheint eine Entscheidgebühr von CHF 3'500. Sie ist durch den vom Beschwerdeführer in der gleichen Höhe geleisteten Kostenvorschuss gedeckt.

#### 3.2.

Vorinstanz und Beschwerdebeteiligte haben keinen Anspruch auf ausseramtliche Entschädigung (Linder, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Praxiskommentar, N 20 zu Art. 98<sup>bis</sup> VRP); beide stellten auch keinen Antrag. Demgegenüber sind die Beschwerdegegner für das Beschwerdeverfahren ausseramtlich zu entschädigen. Das Verwaltungsgericht spricht grundsätzlich Pauschalentschädigungen nach Ermessen gemäss Art. 19 und Art. 22 Abs. 1 lit. b der Honorarordnung zu (sGS 963.75, HonO). Mit Blick auf vergleichbare Verfahren und die konkreten Verhältnisse ist eine Entschädigung der Beschwerdegegner durch den Beschwerdeführer mit insgesamt CHF 3'000 und 4 % Barauslagen (CHF 120) angemessen (Art. 19, 22 Abs. 1 Ingress und lit. b, 28<sup>bis</sup> VRP), zuzüglich Mehrwertsteuer (vgl. Art. 29 HonO).

## **Demnach erkennt das Verwaltungsgericht auf dem Zirkulationsweg zu Recht:**

### 1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.



### 2.

Der Beschwerdeführer trägt die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von CHF 3'500. Sie sind durch den vom Beschwerdeführer in der gleichen Höhe geleisteten Kostenvorschuss gedeckt.

### 3.

Der Beschwerdeführer entschädigt die Beschwerdegegner ausseramtlich mit CHF 3'000 zuzüglich Barauslagen von CHF 120 und Mehrwertsteuer.