



<b>Fall-Nr.:</b>	19-2616
<b>Stelle:</b>	Generalsekretariat Bau- und Umweltdepartement
<b>Instanz:</b>	Bau- und Umweltdepartement
<b>Publikationsdatum:</b>	24.07.2020
<b>Entscheiddatum:</b>	10.07.2020

## **BDE 2020 Nr. 60**

**Art. 50 BV, Art. 28 und 45 VRP, Art. 15 und 67 BauG. Sind die Voraussetzungen für die Beschwerdelegitimation gegeben, ist der Beschwerdeführer mit sämtlichen Rügen zum Verfahren zugelassen, wenn ihm durch die Gutheissung der Beschwerde ein praktischer Nutzen entstehen würde (Erw. 1.2.1). Es ist durchaus zulässig, im Rahmen der Rekuserhebung andere Gründe, die gegen ein Bauvorhaben sprechen, vorzubringen, als dies im erstinstanzlichen Verfahren der Fall war (Erw. 1.2.2). Die erforderlichen Parkplätze für die zu erwartende Nutzung oder die möglichen Nutzungsarten müssen in der Regel bereits im Baugesuch für einen Neubau ausgewiesen sein (Erw. 5.4.7.3). Es ist den überzeugenden Ausführungen der kantonalen Fachstelle (Hochbauamt) zu folgen, wonach das geplante Vorhaben die verlangte gute Einordnung nicht aufweist. Die von der Vorinstanz vorgenommene Würdigung ist sachlich nicht vertretbar, ignoriert sie doch das bestehende städtebauliche Muster und stützt sich auf Vergleichsobjekte, welche städtebaulich in einem völlig anderen Kontext stehen (Erw. 8).**

BDE 2020 Nr. 60 finden Sie im angehängten PDF-Dokument



19-2616

## Entscheid Nr. 60/2020 vom 10. Juli 2020

---

Rekurrenten

**A.\_\_\_\_ und B.\_\_\_\_**

vertreten durch lic.iur. Urs Pfister, Rechtsanwalt, Museumstrasse 35,  
9000 St.Gallen

gegen

---

Vorinstanz

**Bau- und Infrastrukturkommission Z.\_\_\_\_** (Entscheid vom 12. März  
2019)

vertreten durch Dr. Benedikt Fässler, Rechtsanwalt,  
Teufenerstrasse 3, 9001 St.Gallen

---

Rekursgegner

**C.\_\_\_\_**

vertreten durch lic.iur. Samuel Mäder, Rechtsanwalt, St.Galler  
Strasse 99, 9201 Gossau

---

Betreff

Baubewilligung (Abbruch Wohnhaus, Neubau Mehrfamilienhaus mit  
Ladenlokal)



## Sachverhalt

### A.

Die D.\_\_\_\_ GmbH ist Eigentümerin von Grundstück Nr. 001, Grundbuch Z.\_\_\_\_, an der E.\_\_\_\_strasse (Gemeindestrasse 1. Klasse) in Z.\_\_\_\_. Das Grundstück liegt gemäss geltendem Zonenplan der Gemeinde Z.\_\_\_\_ in der Kernzone (KE), wobei ein kleines Stück im westlichen Bereich der Grünzone Freihaltung (GF) zugeordnet ist. Sodann befindet sich das Grundstück im Gewässerschutzbereich A<sub>u</sub>. Westlich des Grundstücks verläuft die F.\_\_\_\_strasse (Gemeindestrasse 2. Klasse), welche über den G.\_\_\_\_weg (Weg 2. Klasse) mit der E.\_\_\_\_strasse verbunden ist. Das Gebiet westlich der F.\_\_\_\_strasse ist der Kernzone B zugeordnet. Das genannte Gebiet der Kernzone B befindet sich sodann im Perimeter des Strukturschutzgebiets gemäss der geltenden Schutzverordnung. Das Grundstück Nr. 001 ist derzeit mit einem zusammengebauten Wohnhaus (Vers.-Nrn. 100 und 101) überbaut. A.\_\_\_\_ und B.\_\_\_\_ sind Stockwerkeigentümer in der Liegenschaft "E.\_\_\_\_strasse" (Vers.-Nr. 102) auf dem Nachbargrundstück Nr. 002.

### B.

a) Mit Baugesuch vom 27. April 2018 beantragte das C.\_\_\_\_ bei der Bau- und Infrastrukturkommission Z.\_\_\_\_ die Baubewilligung für den Abbruch der bestehenden Gebäude und die Erstellung eines viergeschossigen Wohn- und Gewerbehäuses samt Attikageschoss auf Grundstück Nr. 001. Im Erdgeschoss soll ein Ladenlokal errichtet werden. In den darüber liegenden Geschossen befinden sich insgesamt sieben Wohnungen. Im Untergeschoss ist eine Einstellhalle für Fahrzeuge geplant. Die Einstellhalle soll über einen Autolift von der E.\_\_\_\_strasse her erschlossen werden.

b) Innert der Auflagefrist vom 16. Juli bis 30. Juli 2018 erhoben A.\_\_\_\_ und B.\_\_\_\_ öffentlich-rechtliche Einsprache. Sie rügten, dass die Bauordnung in der Kernzone eine gute Einordnung in die charakteristische Umgebung verlange. Die erforderliche Einordnung sei beim vorliegenden Bauvorhaben nicht gegeben, da es der Bebauungsstruktur zwischen E.\_\_\_\_strasse und F.\_\_\_\_strasse widerspreche.

c) Mit Beschluss vom 12. März 2019 erteilte die Bau- und Infrastrukturkommission Z.\_\_\_\_ die Baubewilligung unter Bedingungen und Auflagen und wies die Einsprache von A.\_\_\_\_ und B.\_\_\_\_ ab. Der Argumentation der Einsprecher, wonach zwischen der E.\_\_\_\_strasse und der F.\_\_\_\_strasse ein einheitliches städtebauliches Konzept mit weniger hohen Gebäuden und geringen Gebäudevolumen im rückwärtigen Bereich zur F.\_\_\_\_strasse hin bestehe, könne nicht gefolgt werden.

### C.

Gegen diesen Beschluss erhoben A.\_\_\_\_ und B.\_\_\_\_, beide vertreten durch lic.iur. Urs Pfister, Rechtsanwalt, St.Gallen, mit Schreiben vom 1. April 2019 Rekurs beim Baudepartement. Mit Rekursergänzung vom 8. Mai 2019 werden folgende Anträge gestellt:



1. Ziff. 1 des Einspracheentscheides der Bau- und Infrastrukturkommission der politischen Gemeinde Z.\_\_\_\_ (im Folgenden kurz BIK Z.\_\_\_\_) vom 12. März 2019 für das Baugesuch Nr. 104/2018, Abbruch Wohnhaus und Neubau Mehrfamilienhaus mit Ladenlokal auf Grundstück Nr. 001, sei aufzuheben;  
  
die öffentlich-rechtliche Einsprache A.\_\_\_\_ und B.\_\_\_\_ sei gutzuheissen;
2. Ziff. 2 des Einspracheentscheides der BIK Z.\_\_\_\_ vom 12. März 2019 für das Baugesuch Nr. 104/2018, Abbruch Wohnhaus und Neubau Mehrfamilienhaus mit Ladenlokal auf Grundstück Nr. 001, sei aufzuheben;  
  
die privatrechtliche Einsprache nach Art. 684 ZGB von A.\_\_\_\_ und B.\_\_\_\_ sei gutzuheissen;
3. Ziff. 3 und 4 des Einspracheentscheides der BIK Z.\_\_\_\_ vom 12. März 2019 für das Baugesuch Nr. 104/2018, Abbruch Wohnhaus und Neubau Mehrfamilienhaus mit Ladenlokal auf Grundstück Nr. 001, sei aufzuheben,
  - mit Einschluss der gesondert von der BIK Z.\_\_\_\_ ausgestellten Baubewilligung zum Beschluss vom 12. März 2019 (versandt am 19. März 2019); und
  - mit Einschluss von allen weiteren Teilbewilligungen von kommunalen und kantonalen Behörden.
4. Dementsprechend sei das Baugesuch Nr. 104/2018
  - wegen Verletzung öffentlich-rechtlicher Vorschriften abzuweisen;
  - wegen Verletzung von Art. 684 ZGB abzuweisen.
5. Unter Kosten- und Entschädigungsfolge.

Zur Begründung wird geltend gemacht, dass die Baubewilligung den Rekurrenten nicht vollständig eröffnet worden sei. Sodann sei die Baubewilligung unter der Auflage erteilt worden, dass zahlreiche Unterlagen (Farb- und Materialkonzept, Detailangaben zur Gestaltung von Sockel, Mittelschaft und Dachrand, Umgebungsgestaltung usw.) nachzureichen seien. Da offenbar weitere Unterlagen notwendig seien, habe das Bauvorhaben nicht abschliessend beurteilt werden können. Entsprechend hätte die Baubewilligung nicht erteilt werden dürfen. In materieller Hinsicht rügen die Rekurrenten, dass die Regelbauvorschriften gemäss Art. 12 des Baureglements der Politischen Gemeinde Z.\_\_\_\_ (abgekürzt BauR) für die Kernzone lediglich einen allseitigen Grenzabstand von 4 m vorsehen würden. Regelungen über Gebäudelänge, Gebäudetiefen, Geschosshöhe, Zulässigkeit des Ausbaus von Unter- oder von Dachgeschossen, Gebäude- und Firsthöhen



oder Nutzungsdichten würden fehlen. Daher seien subsidiär die Bauvorschriften gemäss Art. 67 des Baugesetzes vom 6. Juni 1972 (nGS 8,134; abgekürzt BauG) anwendbar. Diese Bauvorschriften seien jedoch nicht eingehalten. Das Bauvorhaben würde sodann auch nicht die gemäss Art. 12 BauR verlangte gute Einordnung in die charakteristische Umgebung erfüllen. In der Umgebung des Bauvorhabens zeige sich eine städtebauliche Grundordnung, wonach sich Hauptvolumen und Hauptfassaden zur E.\_\_\_\_strasse hin orientierten und so einen Bezug zur Öffentlichkeit schaffen würden. Nebennutzungen seien im rückwärtigen Bereich angeordnet und seien in der Regel weniger hoch. Das als konventioneller Zweispänner konzipierte Bauvorhaben ordne sich in diese Umgebung – auch unter Berücksichtigung der Dachform – nicht gut ein. Im Weiteren lasse sich das streitige Bauvorhaben auch nicht mit dem Strukturschutzgebiet des ehemaligen Stickereiquartiers F.\_\_\_\_strasse vereinbaren. Weiter rügen die Rekurrenten eine Verletzung von Art. 684 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (SR 210; abgekürzt ZGB) in Bezug auf erteilte Ausnahmegewilligungen und die Beschattung ihres Grundstücks.

**D.**

**a)** Mit Vernehmlassung vom 28. Juni 2019 beantragt die Vorinstanz den Rekurs abzuweisen. Zur Begründung wird geltend gemacht, dass im Einspracheentscheid die gute Einordnung nach Art. 12 BauR eingehend dargelegt worden sei. Die von den Rekurrenten gerügten gestalterischen Auflagen hätten aufgrund eines Personalwechsels irrtümlicherweise Eingang in die Baubewilligung gefunden. Diese Auflagen werde die Vorinstanz nach Durchführung eines Rekursauswechslens widerrufen. Ein Teil der gerügten Auflagen sei sodann bereits erfüllt. So sei die Sichtzone zwischenzeitlich im Grundbuch angemerkt. Auch sei die Bestimmung der genauen Nutzung des Ladenlokals erst in einem späteren Zeitpunkt zulässig. Die erforderlichen Parkplätze seien jedenfalls bereits vorhanden.

**b)** Mit Vernehmlassung vom 12. Juli beantragt 2019 C.\_\_\_\_, vertreten durch lic.iur. Samuel Mäder, Rechtsanwalt, Gossau, den Rekurs, soweit darauf einzutreten ist, unter Kostenfolge abzuweisen. Zur Begründung wird geltend gemacht, dass die Eröffnung des Einspracheentscheids und der Baubewilligung ausreichend sei. Die Rüge, wonach die Auflage zur Nachreichung weiterer Unterlagen unzulässig sei, gehe fehl. So habe z.B. das Material- und Farbkonzept bereits im Einspracheverfahren vorgelegen. Zahlreiche der von den Rekurrenten gerügten Unterlagen seien sodann im Einspracheverfahren nie Thema gewesen. Durch die nachzureichenden Unterlagen seien die Rekurrenten auch nicht in ihren schützenswerten Interessen betroffen. Zwar regle Art. 12 BauR lediglich einen allseitigen Grenzabstand von 4 m. Aus der Vorschrift, dass sich Bauten bezüglich Stellung, Gebäude- und Dachform, Traufe und Fassadengliederung gut in die charakteristische Umgebung einzuordnen hätten, seien die nötigen Rahmenbedingungen bezüglich Höhe, Ausdehnung und Gestaltung gegeben. Die Kritik, wonach das Bauvorhaben die Einordnungsvorschrift nach



Art. 12 BauR nicht erfüllt, gehe fehl. Zum einen hätten es die Rekurrenten versäumt sich mit den diesbezüglichen vorinstanzlichen Ausführungen auseinanderzusetzen. Zum anderen liege der Entscheid über die gute Einordnung in der von der Gemeindeautonomie geschützten Ermessens- und Entscheidungsfreiheit der Vorinstanz. Darüber hinaus wiederholt der Rekursgegner die im Einsprachverfahren gemachten Ausführungen zur guten Einordnung und bestreitet das Bestehen eines städtebaulichen Grundprinzips. In Bezug auf Art. 684 ZGB macht der Rekursgegner geltend, dass lediglich für die Erstellung eines Unterflurbehälters eine Ausnahmegewilligung erteilt worden sei. Die Rüge der Beschattung sei sodann irrelevant, der Entzug von Sonne und Licht nur dann unzulässig sei, wenn er von baurechtlich nicht gesetzeskonformen Bauten ausgehe.

**c)** Mit Amtsbericht vom 26. August 2019 führt das kantonale Hochbauamt (HBA) aus, dass es für die Integration eines Gebäudes primär eine gute städtebauliche Setzung brauche. Allein ohne eine konsistente volumetrische und architektonische Umsetzung könnten die Anforderungen an die Einfügung in den Ort jedoch nicht erfüllt werden. Im vorliegenden Fall der E.\_\_\_\_strasse seien die historischen Strukturen in der jüngeren Vergangenheit mehrheitlich übernommen und weiterentwickelt worden. Damit sei das hergebrachte städtebauliche Muster in die Gegenwart überführt worden. Dieses Muster besitze damit eine klare Relevanz. Es gehe von einem Hauptvolumen an der E.\_\_\_\_strasse und einem Sekundärvolumen an der F.\_\_\_\_strasse aus. Aufgrund der aktuell angestrebten inneren Entwicklung der Siedlungen sei es denkbar, diese beiden Gebäudevolumina in einem Baukörper umzusetzen. Dabei sei jedoch zu beachten, dass sich das Sekundärvolumen volumetrisch markant vom Hauptvolumen absetze. Dem widerspreche jedoch das vorliegende Bauprojekt, so dass die städtebaulichen und architektonischen Qualitäten einer guten Einordnung nicht gegeben seien.

#### **E.**

**a)** Das Baudepartement führte am 14. November 2019 in Anwesenheit der Verfahrensbeteiligten sowie des Kantonsbaumeisters einen Augenschein durch.

**b)** Mit Eingabe vom 14. November 2019 reichte der Rekursgegner das am Augenschein erwähnte Dossier mit Stellungnahmen und Plänen ein.

**c)** Mit Eingabe vom 23. Dezember 2019 lassen sich die Rekurrenten zum Augenscheinprotokoll vernehmen. Sie wiederholen, dass Art. 12 BauR als Regelbauvorschrift lediglich einen allseitigen Grenzabstand von 4 m vorsehe. Diese Regelung genüge nicht mit Blick auf Art. 4 BauG. Daran ändere auch die Einordnungsvorschrift nach Art. 12 BauR nichts, da diese lediglich als kommunale Einordnungsvorschrift zu betrachten sei. Als Konsequenz daraus folge, dass die "Ersatzvorschriften" von Art. 67 BauG anwendbar seien. Bei der Beur-



teilung der Einordnung habe die Vorinstanz den Neubau "104" (Grundstück Nr. 004) und "E.\_\_\_\_strasse 5" (Grundstück Nr. 006) als Vergleichsobjekte herangezogen. Die genannten Objekte seien für die Beurteilung des Bebauungsmusters jedoch nicht relevant. So gehe auch der Kantonsbaumeister von einer fehlenden städtebaulichen Einordnung des Bauvorhabens aus. Darüber hinaus missachte das Bauprojekt auch die in unmittelbarer Umgebung vorherrschende Dachform und Trauflinie. Durch die Fassadenhöhe von über 15 m im hinteren Bereich würden die Rekurrenten in Bezug auf das Tageslicht und die Besonnung beeinträchtigt. Diese wohnhygienischen Gesichtspunkte seien sowohl in die öffentlich-rechtliche Interessensabwägung wie auch in die Beurteilung nach Art. 684 ZGB einzubeziehen. Zu bemängeln sein sodann die Erschliessung mittels Autolifts über die E.\_\_\_\_strasse.

**d)** Mit Beschluss vom 3. Januar 2020 widerrief die Vorinstanz die nachfolgenden – in der Baubewilligung vom 12. März 2019 verfügten – Bedingungen bzw. Auflagen:

- Ziffer 3.5.1 und Ziffer 17.1 betreffend detailliertes Farb- und Materialkonzept;
- Ziffer 3.5.5 und Ziffer 17.4 betreffend Vorschlag zur Materialität;
- Ziffer 3.5.4 und Ziffer 17.3 betreffend konstruktive Durchbildung;
- Ziffer 3.5.7 und Ziffer 16.6 betreffend Öffnungsverhältnis über Eck zur E.\_\_\_\_strasse / Fensteröffnung.

**e)** Mit Eingabe vom 7. Januar 2020 lässt sich die Vorinstanz, seit dem Augenschein vertreten durch Dr.iur. Benedikt Fässler, Rechtsanwalt, St.Gallen, zum Augenscheinprotokoll vernehmen. Die Einordnungsvorschrift nach Art. 12 BauR habe rein kommunale Bedeutung. Die Beurteilung des HBA greife stark in den Ermessensspielraum der Vorinstanz bei der Auslegung von Art. 12 BauR ein. Die von den Rekurrenten behauptete mögliche Erschliessung über die F.\_\_\_\_strasse – und somit über die Grünzone – sei unzulässig.

**f)** Mit Eingabe vom 31. Januar 2020 lässt sich der Rekursgegner zum Augenscheinprotokoll vernehmen. Er weist darauf hin, dass das Bauvorhaben weder im Strukturschutz- noch im Ortsbildschutzgebiet liege; anwendbar seien lediglich die Regelbauvorschriften. Es sei offensichtlich unzutreffend, dass ein Bebauungsmuster mit Vorder- und Hinterhaus bestehe. Die Liegenschaft der Rekurrenten sei im hinteren Bereich nicht deswegen tiefer, weil damit Rücksicht auf ein angegliches Bebauungsmuster genommen worden sei. Der Grund liege vielmehr darin, dass wegen Ausschöpfung der Ausnutzungsziffer keine weiteren bzw. höheren Bauten mehr zulässig gewesen seien. Der Hinweis des Kantonsbaumeisters, wonach sich ein Satteldach besser in die bestehende Umgebung einordne, ignoriere die Tatsache, dass die



Umgebung gar nicht von Satteldächern geprägt sei. Der Kantonsbaumeister schränke das Beurteilungsgebiet ohne Begründung und damit willkürlich so stark ein, dass nicht mehr von einem "Ortsbild" oder einer "Umgebung" gesprochen werden könne. Vielmehr mache er letztlich das Grundstück der Rekurrenten zum Massstab. Mit Blick auf die allgemein gehaltene Einordnungsvorschrift obliege es den örtlichen Behörden zu bestimmen, auf welches Gebiet sich der Begriff "charakteristische Umgebung" beziehe und welche Baubeschränkungen – wenn überhaupt – sich daraus ergeben könnten. In dieses Ermessen sei nicht einzugreifen.

**g)** In Reaktion auf die erhaltenen Stellungnahmen wiederholten die Rekurrenten mit Eingabe vom 24. Februar 2020, dass es sich bei Art. 12 BauR nicht einfach um eine "rein kommunale Einfügungsvorschrift" handle, welche die Baubehörden "nach freiem Ermessen" auslegen könnten. Die Pflicht zur "guten Einordnung" sei in Art. 15 BauG enthalten, womit eine kantonale Einordnungsvorschrift vorliege. Die Kritik des Rekursgegners am Augenscheinprotokoll stütze sich auf ein von ihm selbst erstelltes "Dossier" mit einseitiger und willkürlicher Interpretation von Dachformen und Gebäudearten. Der von der Vorinstanz mit Beschluss vom 3. Januar 2020 erfolgte teilweise Widerruf der Bedingungen und Auflagen sei aufgrund des Devolutiveffekts während des Rekursverfahrens unzulässig.

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

**1.2** Die Frist- und Formerfordernisse von Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 VRP sind erfüllt. Der Rekursgegner bestreitet jedoch in mehrfacher Hinsicht die Rekursberechtigung. Die Rekurrenten würden mehrere Auflagen zur Nachreichung von Unterlagen rügen, obwohl dadurch ihre Interessen gar nicht berührt seien. Sodann sei auf Rügen, welche nicht bereits in der Einsprache erhoben worden seien, ohnehin nicht einzutreten.

**1.2.1** Nach Art. 45 VRP ist zur Erhebung des Rekurses berechtigt, wer an der Änderung oder Aufhebung der Verfügung oder des Entscheids ein eigenes schutzwürdiges Interesse dartut. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung sind Nachbarn zur Beschwerdeführung gegen ein Bauvorhaben legitimiert, wenn sie mit Sicherheit oder zumindest



grosser Wahrscheinlichkeit durch Immissionen (Lärm, Staub, Erschütterungen, Licht oder andere Einwirkungen) betroffen werden, die der Bau oder Betrieb der fraglichen Anlage hervorruft. Als wichtiges Kriterium zur Beurteilung der Betroffenheit dient in der Praxis die räumliche Distanz zum Bauvorhaben bzw. zur Anlage. Die Rechtsprechung bejaht in der Regel die Legitimation von Nachbarn, deren Liegenschaften sich in einem Umkreis von bis zu rund 100 m befinden. Die erforderliche räumliche Nähe der Rekurrenten zum Bauvorhaben wird zu Recht nicht bestritten. Der Rekursgegner stellt jedoch das schutzwürdige Interesse der Rekurrenten bei einzelnen Rügen in Abrede. In Bausachen wird nach der Rechtsprechung ein praktischer Nutzen bejaht, wenn das Durchdringen von Rügen dazu führen würde, dass das Bauvorhaben im die Beschwerdeführer belastenden Bereich nicht oder anders realisiert würde als geplant. Das schutzwürdige Interesse besteht im Umstand, einen materiellen oder ideellen Nachteil zu vermeiden, den der angefochtene Entscheid mit sich bringen würde. Sind die Voraussetzungen für die Beschwerdelegitimation gegeben, ist der Beschwerdeführer mit sämtlichen Rügen zum Verfahren zugelassen, wenn ihm durch die Gutheissung der Beschwerde ein praktischer Nutzen entstehen würde. In diesem Rahmen ist eine rügespezifische Beurteilung der Legitimation nicht statthaft. Ein bloss mittelbares oder ausschliesslich allgemeines öffentliches Interesse begründet hingegen – ohne die erforderliche Beziehungsnähe zur Streitsache selber – keine Parteistellung (Urteil des Bundesgerichtes 1C\_313/2019 vom 28. April 2020 Erw. 2.3; 1C\_25/2019 vom 5. März 2020 Erw. 3.1). Damit ist die Rekursberechtigung der Rekurrenten grundsätzlich unabhängig von den einzelnen Rügen gegeben.

**1.2.2** Weiter beanstandet der Rekursgegner, dass die Rügen zu spät vorgebracht worden seien. Gemäss Art. 19 Abs. 1 VRP können die Beteiligten bis zum Abschluss des Verfahrens neue Begehren stellen und sich auf neue Tatsachen, Beweismittel und Vorschriften berufen. Die Bestimmung ist im Rekursverfahren gestützt auf Art. 58 VRP ergänzend anwendbar. Die Anwendbarkeit von Art. 19 VRP im Rekursverfahren bedeutet jedoch nicht, dass nach Ablauf der Rekursfrist bzw. der Nachfrist eine ausdehnende Änderung der Rechtsbegehren statthaft wäre. Art. 19 VRP hat nur zur Folge, dass die gestellten Anträge bis zum Zeitpunkt des Rekursentscheids mit einer gegenüber dem erstinstanzlichen Verfahren geänderten rechtlichen Begründung oder mit neuen Tatsachen versehen werden können (M.LOOSER/M.LOOSER-HERZOG, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Praxiskommentar, Zürich/St.Gallen 2020, N 5 und 17 zu Art. 19; VerwGE B 2013/97 vom 23. Januar 2015 Erw. 3). Dadurch ergibt sich, dass es durchaus zulässig ist, im Rahmen der Rekurshebung andere Gründe, die gegen ein Bauvorhaben sprechen, vorzubringen, als dies im erstinstanzlichen Verfahren der Fall war.

**1.2.3** Darüber hinaus stellt sich der Rekursgegner auf den Standpunkt, dass die Rekurrenten ihre Rügen insbesondere in Bezug auf die mangelhafte Einordnung nicht substantiiert vorgebracht hätten.



Rügen sind substantiiert vorzubringen bzw. haben eine Begründung zu enthalten (Art. 48 Abs. 1 VRP). Eine Begründung ist ausreichend, wenn Argumente vorgebracht werden, nach denen der angefochtene Entscheid auf einer fehlerhaften Sachverhaltsfeststellung oder Rechtsanwendung beruht. Darüber hinaus gilt das Rügeprinzip. Rekurrenten haben demnach im Rekurs selbst konkret darzutun, in welchen Punkten die Baubewilligung unhaltbar sein soll. Aus dem Rekurs geht ohne Weiteres hervor, dass die Rekurrenten der Einschätzung der Vorinstanz, wonach kein städtebauliches Muster vorliege, widersprechen. Das städtebauliche Muster wird sodann mit Verweis auf Gebäude und Fotos begründet. Die Rüge ist damit hinreichend substantiiert.

**1.2.4** Auf den Rekurs ist somit 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 Einsprache- und Baubewilligungsentscheid erging am 12. März 2019. 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 BauG und das entsprechende Baureglement zur Anwendung.

**3.**

Die Rekurrenten stellen mehrere verfahrensrechtliche Anträge. So beantragen sie die Durchführung eines zweiten Schriftenwechsels, die Durchführung eines Augenscheins sowie die Gewährung der Einsicht in die Rekursakten.

Den Rekurrenten wurden die Rekursakten antragsgemäss vor dem Augenschein zur Einsicht zugestellt. Der Augenschein wurde am 14. November 2019 durchgeführt. Auf die Durchführung eines zweiten Schriftenwechsels wurde verzichtet. Die Anordnung eines zweiten Schriftenwechsels liegt grundsätzlich im pflichtgemässen Ermessen der Rekursinstanz. Selbstredend war es den Rekurrenten unbenommen, sich im Rahmen des Replikrechts zu den erhaltenen Stellungnahmen zu äussern. Von diesem Recht haben die Rekurrenten mehrfach Gebrauch gemacht, womit das Replikrecht auch ohne Anordnung eines zweiten Schriftenwechsels gewahrt ist.

**4.**

Die Rekurrenten beanstanden, es sei ihnen eine unvollständige Verfügung eröffnet worden, weil nur die Baubewilligung mit Einspracheentscheid vom 12. März 2019 eröffnet worden sei. Ein genehmigter Plansatz, Formularsatz sowie weitere Teilverfügungen (z.B. Brandschutz, Zivilschutz, kantonale Teilverfügungen) seien nicht eröffnet worden.



**4.1** Einsprecher haben zwar – basierend auf den Grundsätzen des rechtlichen Gehörs – im Rahmen eines Baubewilligungsverfahrens grundsätzlich das Recht, während der öffentlichen Auflage in ein Baugesuch und alle dazugehörenden Formulare, Pläne, Berichte usw. Einsicht zu nehmen. Es ist ihnen auch unbenommen, von diesen Unterlagen auf eigene Kosten Kopien zu erstellen. Das hat aber nicht zur Folge, dass die Bewilligungsbehörde ihnen zusätzlich zum Entscheid über das Baugesuch und die Einsprache (vgl. Art. 157 PBG) auch einen bewilligten (oder nichtbewilligten) Plansatz mit allen zugehörigen Unterlagen zustellen müsste. Entgegen der Ansicht des Rekurrenten besteht dazu keine rechtliche Verpflichtung (BDE Nr. 6/2020 vom 6. Februar 2020 Erw. 3.5).

**4.2** Die von den Rekurrenten gerügte brandschutzrechtliche Baubewilligung wurde im Rahmen der Baubewilligung in Ziff. 12 erteilt. Damit wurde diese den Rekurrenten auch eröffnet. Anders verhält es sich aber mit den kantonalen Teilverfügungen. Gemäss der angefochtenen Baubewilligung bilden die Verfügung über Umweltschutzmassnahmen des Amtes für Umwelt (AFU) vom 4. Dezember 2018 sowie die Verfügung betreffend Schutzraumspflicht vom Amt für Militär und Zivilschutz vom 22. November 2018 integrierenden Bestandteil der Baubewilligung. Die Teilverfügungen bildeten demnach Teil der Baubewilligung und die Rekurrenten hätten ein schutzwürdiges Interesse an der Kenntnisnahme der darin enthaltenen Ausführungen und Ergebnisse. Die Teilverfügungen hätten auch den Rekurrenten zugestellt bzw. eröffnet werden müssen. Durch die nicht vollständige Eröffnung des Baubewilligungsentscheids wurde das rechtliche Gehör der Rekurrenten verletzt.

**4.3** 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, 110 Ia 82). 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, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St.Gallen – dargestellt an den Verfahren vor Verwaltungsgericht, 2. Aufl., St.Gallen 2003, Rz. 990).

**4.4** Im vorliegenden Fall verfügt die Rekursinstanz zum einen über volle Kognition. Zum anderen wurden dem Vertreter der Rekurrenten im Rahmen dieses Rekursverfahrens sämtliche Vorakten zur Einsicht- und Stellungnahme zugestellt. Insgesamt steht somit fest, dass die



Rekurrenten den Inhalt der Teilverfügungen kannten und sich rechtmässig dagegen zur Wehr setzen konnten. Die Gehörsverletzung wiegt unter den gegebenen Umständen nicht schwer und der formelle Mangel ist als geheilt zu betrachten (CAVELTI/VÖGELI, a.a.O., Rz. 731 f.). Die Gehörsverletzung ist jedoch bei der Kostenverlegung zu berücksichtigen.

## **5.**

Die Rekurrenten rügen, dass die Baubewilligung zahlreiche Auflagen enthalte, wonach noch fehlende Unterlagen nachzureichen seien. Somit habe die Vorinstanz die Baubewilligung erteilt, obwohl gewisse Unterlagen noch fehlen würden. Dies stehe im Widerspruch zu den Grundsätzen der Koordination nach Art. 25a des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes (SR 700; abgekürzt RPG). Der mit Beschluss der Vorinstanz vom 3. Januar 2020 erfolgte teilweise Widerruf der Auflagen sei aufgrund des Devolutiveffekts des Rekurses unzulässig.

**5.1** Gemäss Art. 28 Abs. 1 VRP können Verfügungen durch die erlassende Behörde geändert oder aufgehoben werden, wenn der Widerruf die Betroffenen nicht belastet oder wenn er aus wichtigen öffentlichen Interessen geboten ist. Grundsatz ist somit, dass ein Verfügungsadressat auf einen einmal autoritativ festgelegten Verfügungsinhalt abstellen und sein Verhalten darauf ausrichten darf. Ein schützenswertes Vertrauen in den Bestand einer Verfügung setzt jedoch voraus, dass diese formell rechtskräftig geworden ist. Erst dann vermag sie in der Regel die mit ihr angestrebte konkrete verwaltungsrechtliche Rechtsbeziehung allseits rechtsverbindlich zu begründen und ein Zurückkommen auf den Entscheid durch die Behörden nach diesem Zeitpunkt soll deshalb nur noch beschränkt möglich sein.

**5.2** Der Rechtssicherheit und dem Vertrauensgrundsatz kommen daher bis zum Eintritt der Rechtskraft der Verfügung nicht die gleiche Bedeutung zu wie nach diesem Zeitpunkt (Urteil des Bundesgerichtes 1C\_651/2015 vom 15. Februar 2017 Erw. 3.3). Vor Ablauf der Rechtsmittelfrist darf eine Behörde deshalb in der Regel auf eine fehlerhafte Verfügung zurückkommen, ohne dass besondere Voraussetzungen erfüllt sein müssen. Praxisgemäss darf die Verwaltungsbehörde eine Verfügung auch während eines hängigen Rechtsmittelverfahrens widerrufen, um den Rechtsmittelkläger klaglos zu stellen (T.TSCHUMI in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Praxiskommentar, Zürich/St.Gallen 2020, N12 zu Art. 28). Die erlassende Behörde muss deshalb einen angefochtenen Akt widerrufen dürfen, bevor eine Rechtsmittelentscheidung ergangen ist, wenn sie sich von seiner Mangelhaftigkeit überzeugt hat oder sich die Mangelhaftigkeit im Verlauf eines Rechtsmittelverfahrens offenbart. Kann eine Behörde ihren Entscheid gesamthaft widerrufen, so ist es fraglos auch zulässig, lediglich einzelne Teile einer Anordnung zu widerrufen. So ist es denn auch gefestigte und unbestrittene Verwaltungspraxis, dass die Vorinstanz während eines hängigen Rekursverfahrens berechtigt ist, den Rechtsmittelkläger durch Änderung der angefochtenen Verfügung ganz oder teilweise klaglos zu stellen. Einem Rekurs kommt in



diesem Sinn kein Devolutiveffekt zu (W.E. HAGMANN, Die st.gallische Verwaltungsrechtspflege und das Rechtsmittelverfahren vor dem Regierungsrat, Zürich 1979, S. 202; GVP 1970 Nr. 19).

**5.3** Der teilweise Widerruf der Vorinstanz vom 3. Januar 2020 ist somit ohne Weiteres zulässig. Nachdem die Vorinstanz die entsprechenden Ziffern betreffend detailliertes Farb- und Materialkonzept, Vorschlag zur Materialisierung, konstruktiven Durchbildung und dem Öffnungsverhältnis über Eck widerrufen hat, bleiben noch folgende, von den Rekurrenten gerügte, Auflagen zu prüfen:

- Detailplan zur Gestaltung von Sockel, Mittelschaft und Dachrand (Ziff. 3.5.2 und 17.2 der Baubewilligung)
- Detaillierter Umgebungsplan (Ziff. 3.5.3 und 17.6 der Baubewilligung)
- Lösung zu Sicht- und Sonnenschutz (Ziff. 3.5.6 und 17.5 der Baubewilligung)
- Plan für den Kinderspielplatz (Ziff. 7.12 der Baubewilligung)
- Gewässerschutzrechtliche Bewilligung (Ziff. 11.1 und 11.2 der Baubewilligung)
- Zustimmung eines Dritten in Zusammenhang mit einer Sichtzone (Ziff. 8.1 der Baubewilligung)
- Deklaration zur Nutzung des Erdgeschosses (Ziff. 3.3. und 17.7 der Baubewilligung)

**5.4** Nach ständiger Rechtsprechung ist es allein der Baugesuchsteller, der mit seiner Eingabe den Umfang eines Baugesuchs bestimmen kann (GVP 1998 Nr. 9). Nach Art. 137 PBG sind Baugesuche bei der zuständigen Baubehörde einzureichen. Ergänzend führt Art. 21 der Verordnung zum Planungs- und Baugesetz (sGS 731.11; abgekürzt PBV) aus, dass Gesuchstellende für das Baugesuch das Formular des Baudepartementes verwenden. Das unterzeichnete Baugesuch muss die für die Beurteilung notwendigen Unterlagen wie Situationsplan, Grundriss, Ansichten, Schnitte und Kanalisationspläne enthalten (Abs. 1). Die Bewilligungsbehörden sind berechtigt, weitere für die Beurteilung erforderliche Unterlagen einzufordern (Abs. 2). Art. 149 Abs. 1 PBG sieht die Möglichkeit vor, dass für das Bauvorhaben untergeordnete Einzelheiten, deren Beurteilung keinen Koordinationsbedarf auslöst, wie technische Ausführungsdetails oder Gestaltungsdetails, vor Bauausführung zur Genehmigung eingereicht werden können (sog. nachlaufendes Bewilligungsverfahren). Jedoch kann nur die Regelung von Nebenpunkten, die für die Bewilligungsfähigkeit eines Bauvorhabens nicht von ausschlaggebender Bedeutung sind, in ein späteres Verfahren verwiesen werden (GVP 2010 Nr. 132).



**5.4.1** Gemäss Ziffern 3.5.2 und 17.2 sind der Vorinstanz vor Bauausführung die Detailschnitte für die Fügungen zu Sockel, Mittelschaft und Dachrand einzureichen. Bei den verlangten Detailschnitten handelt es sich um Ausführungsdetails, welche ohne Weiteres ins nachlaufende Verfahren verwiesen werden können. Die Einordnung des Gebäudes – worauf später noch einzugehen ist – kann auch ohne die Detailschnitte beurteilt werden. Aus den eingereichten Ansichten und Schnitten kann die grundsätzliche Ausbildung von Sockel, Mittelschaft und Dachrand und deren Verhältnis in genügender Weise nachvollzogen und beurteilt werden.

**5.4.2** Gemäss Ziffern 3.5.3 und 17.6 ist vor Bauausführung ein detaillierter Umgebungsplan mit Pflanzliste einzureichen. Ein Umgebungsplan ist für die Beurteilung des vorliegenden Bauvorhabens jedoch nicht erforderlich. Dass die Vorinstanz das umstrittene Bauvorhaben bewilligt und gleichzeitig angeordnet hat, die Umgebungsarbeiten seien zu einem späteren Zeitpunkt bewilligen zu lassen, stellt keinen Verstoß gegen die Koordinationsbestimmungen von Art. 25a RPG dar (Urteil des Bundesgerichtes 1C\_25/2019 vom 5. März 2020 Erw. 8.3). Von der Koordinationspflicht nicht erfasst werden Verwaltungsakte, welche Details des Projekts oder die Bauausführung beschlagen und deshalb der Hauptbewilligung zeitlich nachgeordnet sind. Darunter fällt in der Regel – d.h. sofern es für die Gesamtbetrachtung des Projekts nicht entscheidend ist – auch der Umgebungsplan (FRITZSCHE/BÖSCH/WIPF/KUNZ, Zürcher Planungs- und Baurecht, Band 1, 6. Aufl. Wädenswil 2019, S. 393 f.). Ob die nachträgliche Bewilligung im nachlaufenden Bewilligungsverfahren möglich ist oder gar ein erneutes Baubewilligungsverfahren notwendig ist, hängt wiederum von konkret geplanten Umgebungsarbeiten ab.

**5.4.3** Das voran ausgeführte gilt auch für die geforderten Lösungen zu Sicht- und Sonnenschutz nach Ziffern 3.6 und 17.5.

**5.4.4** Gemäss dem direkt anwendbaren Art. 71 PBG sind bei Wohnbauten mit sechs und mehr Wohnungen mit wenigstens drei Zimmern angemessene und den Bedürfnissen der Benutzerinnen und Benutzer angepasste Spiel- und Begegnungsbereiche zu erstellen (Abs. 1). Die politische Gemeinde kann in einem Reglement Mindestflächen und Mindestanforderungen für Spiel- und Begegnungsbereiche festlegen (Abs. 2). So sah auch der nicht mehr anwendbare Art. 42 Abs. 1 BauR beim Bau von Mehrfamilienhäusern mit sechs und mehr Wohnungen Spielflächen vor. Nach Abs. 2 der Bestimmung mussten die Spielflächen mindestens 20% der anrechenbaren Wohngeschossfläche aufweisen. Gemäss der Berechnung Spielplatzflächen hat der Rekursgegner eine Spielfläche von 257,30 m<sup>2</sup> ausgewiesen. Damit kann in genügender Weise die Vereinbarkeit des Bauvorhabens mit Art. 71 PBG überprüft werden. Weiter Unterlagen sind für die Beurteilung des Bauvorhabens nicht notwendig.

**5.4.5** Die Rekurrenten rügen, dass gemäss Ziff. 11 der Baubewilligung die gewässerschutzrechtliche Bewilligung offenbar noch nicht erteilt



werden konnte. Sie verkennen jedoch, dass die notwendige Zustimmung des Amtes für Umwelt mit Teilverfügung vom 4. Dezember 2018 vorliegt. Somit ist hierauf nicht weiter einzugehen.

**5.4.6** Die Rekurrenten rügen mit Verweis auf Ziff. 8.1 der Baubewilligung, dass die Zustimmung eines Dritten fehle, damit eine Sichtzone verfügt werden könne. Die Sichtzone für die Wegfahrt vom Baugrundstück kommt auf dem Nachbargrundstück Nr. 005 zu liegen. Die in Ziff. 8.1 erwähnte fehlende Zustimmung des Miteigentümers liegt zwischenzeitlich vor und ist bei den Akten, so dass auch hierauf nicht weiter einzugehen ist.

**5.4.7** Schliesslich rügen die Rekurrenten, dass die notwendigen Unterlagen zur Deklaration der Nutzung des Ladenlokals fehlen würden. Gemäss Ziffern. 3.3 und 17.7 der Baubewilligung sei vor der Nutzung des Ladenlokals ein entsprechendes Baugesuch einzureichen. Ein solches Vorgehen sei unzulässig, sowohl mit Blick auf das öffentliche Recht wie auch auf die Beurteilung nach Art. 684 ZGB. Wenn die Nutzung des Ladenlokals erst später bestimmt werde, könnten allenfalls erforderliche weitere Autoabstellplätze nicht mehr erstellt werden können.

**5.4.7.1** Es ist alleine der Baugesuchsteller, der mit seiner Eingabe den Umfang seines Baugesuchs bestimmt. Dabei ist auf seine Erläuterungen und Angaben zum Baugesuch abzustellen. Gegenstand des vorliegenden Baugesuchs ist somit unter anderem ein Ladenlokal von 60 m<sup>2</sup> Fläche, dessen genaue Nutzung noch nicht feststeht. Diese Umschreibung reicht ohne weiteres aus, um die grundsätzliche Zulässigkeit eines einfachen Ladenlokals in einer Kernzone materiell beurteilen zu können. Sodann hat die Vorinstanz zu Recht die Auflage gemacht, dass für die konkrete Nutzung des Ladenlokals ein Baugesuch einzureichen sei.

**5.4.7.2** Schwieriger ist die Frage der erforderlichen Parkplätze in Zusammenhang mit der Nutzung des Ladenlokals. Die Vorinstanz führt in Ziff. 7.11 der Baubewilligung aus, dass nach Art. 44 BauR insgesamt neun Parkplätze zu bauen seien, wovon zwei als oberirdische Besucherparkplätze auszuweisen seien. Die Nutzung des Ladenlokals sei noch nicht deklariert, so dass die dafür notwendigen Abstellplätze im Rahmen des späteren Baugesuchs für das Ladenlokal festgelegt werden würden. Mit einem oberirdischen Besucherparkplatz und neun Parkplätzen in der Tiefgarage bestünden jedenfalls genügend Abstellflächen für die sieben Wohnungen inkl. Besucher. Die Situation werde gesamthaft beim Nutzungsgesuch des Ladenlokals neu geprüft.

**5.4.7.3** Die erforderlichen Parkplätze für die zu erwartende Nutzung oder die möglichen Nutzungsarten müssen in der Regel bereits im Baugesuch für einen Neubau ausgewiesen sein. Denn würde die Beurteilung der Parkplätze erst im Rahmen des nachträglichen Baugesuchs für die konkrete Nutzung des Ladenlokals vorgenommen werden, so könnte es sein, dass die notwendigen Parkplätze aufgrund



vollständiger Überbauung bzw. Übernutzung des Grundstücks nicht mehr auf privatem Grund erstellt werden könnten. So könnte die Pflicht zur Erstellung von Abstellplätzen umgangen werden, obwohl die erforderliche Anzahl Parkplätze im Rahmen des Neubaus hätten erstellt werden können, was aber eine Redimensionierung des Bauvorhabens bedingt hätte.

**5.4.7.4** Gemäss Art. 44 Abs. 1 Bst. a BauR sind bei Mehrfamilienhäusern ein Parkplatz pro 120 m<sup>2</sup> anrechenbare Geschossfläche, mindestens aber ein Parkplatz pro Wohnung zu erstellen. Pro sechs Wohnungen ist ein Besucherparkplatz zu erstellen. Für alle weiteren Nutzungen verweist Art. 44 Abs. 1 Bst. c BauR auf den Bedarf gemäss VSS-Norm SN 640 281 vom Februar 2006 oder auf Ergebnisse besonderer Erhebungen im Einzelfall.

**5.4.7.5** Das geplante Wohn- und Gewerbehaus verfügt über sieben Wohnungen mit einer anrechenbaren Geschossfläche von 852.20 m<sup>2</sup> und ein Ladenlokal mit einer Fläche von 60 m<sup>2</sup>. Damit sind für die Wohnnutzung mindestens sieben Parkplätze und ein Besucherparkplatz zu erstellen. Schwieriger gestaltet sich die Beurteilung der notwendigen Parkplätze für die Gewerbenutzung zumal die konkrete Nutzung noch nicht bekannt ist. Die Vorinstanz geht in ihrer Vernehmlassung von einem "übrigen Verkaufsgeschäft" gemäss VSS-Norm SN 640 281 aus. Dies ergibt unter Berücksichtigung eines Standort-Typen A (20% des Richtwerts) ein minimal erforderliches Parkplatz-Angebot für die gewerbliche Nutzung von 0,6 Parkplätzen. Bei einer Nutzung des Ladenlokals als kundenintensiver Dienstleistungsbetrieb beträgt das Parkplatzangebot 0,36 bzw. 0,3 bei Nutzung als übriger Dienstleistungsbetrieb. Zusammenaddiert beträgt das aufgerundete minimal erforderliche Parkfeld-Angebot in allen drei Fällen neun Parkplätze. Selbst wenn es sich beim Standort des Bauvorhabens tatsächlich um einen Standort-Typen A handeln sollte, benötigt das Vorhaben minimal neun Parkfelder. Davon ging auch die Vorinstanz aus und stellte fest, dass die vorgesehenen neun Tiefgaragenparkplätze und der oberirdische Besucherparkplatz ausreichend seien.

**5.4.7.6** Zwar weist das Bauvorhaben im Untergeschoss neun Parkfelder auf. Jedoch sind lediglich acht Parkplätze anrechenbar. Die Parkplätze Nr. 8 und 9 liegen hintereinander, so dass ein Parkplatz nur befahrbar ist, wenn der andere frei ist. Entsprechend ist von acht Parkplätzen im Untergeschoss auszugehen. Sodann fehlt es an dem oberirdischen Besucherparkplatz. In den bewilligten Plänen ist jedenfalls kein oberirdischer Parkplatz vorgesehen. Damit verfügt das Bauvorhaben lediglich über acht statt der minimal notwendigen neun Parkplätze.

## **6.**

Die Rekurrenten bringen vor, dass die Regelbauvorschriften der Politischen Gemeinde Z. \_\_\_ gemäss Art. 12 BauR für die Kernzone lediglich einen Grenzabstand von 4 m vorsehen würden. Regelungen über Gebäudelänge, Gebäudetiefe, Geschosszahl, Zulässigkeit des Ausbaus von Unter- oder von Dachgeschossen, Gebäudehöhe, Firsthöhe



oder Nutzungsdichte würden fehlen. Damit entspreche die Regelbauvorschrift nicht der Minimalregelung, die eine geordnete Besiedlung sicherstellen würde. Entsprechend seien die subsidiären Bauvorschriften nach Art. 67 BauG anwendbar. Dem hält der Rekursgegner entgegen, dass Art. 12 BauR neben dem Grenzabstand auch ein Einordnungsgebot enthalte. Daraus ergäben sich die nötigen Rahmenbedingungen bezüglich Höhe, Ausdehnung und Gestaltung.

**6.1** Im Rahmen der vom Bundesgesetz über die Raumplanung bestehenden materiellen Vorgaben kommt den Kantonen bzw. den Gemeinden in der Ausgestaltung der Nutzungspläne eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit zu (WALDMANN/HÄNNI, Handkommentar RPG, Bern 2006, N 23 zu Art. 14). Da die Politische Gemeinde Z.\_\_\_\_ Zonenplan und Baureglement noch nicht an das neue Recht gemäss Art. 175 PBG angepasst hat, ist für die Beurteilung von Art. 12 BauR weiterhin das BauG massgebend. Nach Art. 4 BauG ist es Sache der politischen Gemeinde, durch die Ortsplanung die zweckmässige Nutzung des Bodens sowie die geordnete Besiedlung und die bauliche Entwicklung des Gemeindegebiets zu sichern. Hinsichtlich der Vorschriften, welche die äusseren Abmessungen von Bauten und Anlagen bestimmen – wie Abstands- und Höhenvorschriften sowie Nutzungsziffern – enthält das BauG lediglich Legaldefinitionen, überlässt es im Übrigen aber dem kommunalen Recht, die Masse festzulegen (RRB Nr. 720 vom 20. November 2001 Erw. 6b). Wenn weder Baureglement noch Überbauungs- oder Gestaltungsplan die äussere Erscheinungsform von Bauten und Anlagen regeln, so gelten die in Art. 67 Abs. 1 Bst. a bis g BauG vorgesehenen Masse subsidiär. Art. 67 BauG bedeutet jedoch nicht, dass die politischen Gemeinden in ihrem Baureglement alle in Bst. a bis g genannten Abstands-, Höhen- bzw. Dichtevorschriften umsetzen müssten. Die politischen Gemeinden sind in ihrer Wahl, welche dieser Instrumente sie in ihr kommunales Recht übernehmen wollen, grundsätzlich frei. Einzige Grenze in ihrer Wahlfreiheit stellt die Vorgabe von Art. 4 BauG dar. Das bedeutet, dass eine politische Gemeinde nur – aber immerhin – verpflichtet ist, so viele Regelbauvorschriften in ihrem Baureglement zu statuieren, dass sie die zweckmässige Nutzung des Bodens sowie die geordnete Besiedlung und die bauliche Entwicklung des Gemeindegebiets sicherstellen kann.

**6.2** Von den klassischen Abstands- und Höhenvorschriften sieht die Politische Gemeinde Z.\_\_\_\_ für die Kernzone lediglich einen allseitigen Grenzabstand vor. Somit ist zumindest gegen aussen der Schutz der Nachbarn durch die Abstandsbestimmung gesichert. Weiter sieht Art. 12 BauR vor, dass sich Bauten bezüglich Stellung, Gebäude- und Dachform, Traufhöhe und Fassadengliederung gut in die charakteristische Umgebung einzuordnen haben. Die Regelung der Dimensionierung und der Nutzungsintensität der Bauten erfolgt somit über das Gebot der guten Einordnung in die charakteristische Umgebung. Damit liegt der im Sinn von Art. 4 BauG erforderliche Präzisionsgrad für die Kernzone vor. Von „inhaltsleeren“ und damit unzulässigen Nutzungs-



plänen, denen jeglicher fassbarer normativer Gehalt fehlt, kann jedenfalls keine Rede sein (WALDMANN/HÄNNI, a.a.O., N 25 zur Art. 2). Auf die Festlegung von bezifferten Massen wie Gebäudehöhe oder Ausnutzungsziffern hat die Politische Gemeinde bewusst verzichtet. Der Verzicht stellt ein qualifiziertes Schweigen des Gesetzgebers dar (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl., Zürich/St.Gallen 2016, Rz. 202). Mangels einer gesetzgeberischen Lücke besteht kein Raum für eine subsidiäre Anwendung von Art. 67 BauG. Die Rüge erweist sich als unbegründet.

## 7.

Die Rekurrenten rügen, dass – sollte Art. 67 BauG nicht subsidiäre Anwendung finden – die Einordnungsvorschrift nach Art. 12 BauR als Regelbauvorschrift zu betrachten seien. Die Rekursinstanz sei deshalb zur vollen Überprüfung des angefochtenen Gesamtentscheids verpflichtet. Der Rekursgegner und die Vorinstanz stellen sich dagegen auf den Standpunkt, dass der örtlichen Baubehörde bei der Beurteilung der Einordnung aufgrund der Gemeindeautonomie eine besondere Entscheidungs- und Ermessensfreiheit zustehe. Die oberen Instanzen dürften nur einschreiten, wenn die vorgenommene Würdigung sachlich nicht vertretbar sei.

**7.1** Nach Art. 33 Abs. 3 Bst. b RPG hat das kantonale Recht zu gewährleisten, dass angefochtene Verfügungen und Nutzungspläne durch wenigstens eine Beschwerdebehörde vollumfänglich überprüft werden können. In diesem Sinn sieht Art. 46 Abs. 1 VRP vor, dass mit Rekurs alle Mängel der angefochtenen Verfügung oder des angefochtenen Entscheids geltend gemacht werden können, besonders die Unzuständigkeit der erlassenden Behörde, der Verstoss gegen wesentliche Form- und Verfahrensvorschriften, die unrichtige oder unvollständige Feststellung des Sachverhalts sowie die Rechtswidrigkeit und die Unangemessenheit des Inhalts der Verfügung oder des Entscheids. Art. 46 Abs. 2 VRP schränkt jedoch die Ermessensüberprüfung der Rekursinstanzen ein. Die Rekursinstanz besitzt keine Befugnis zur Angemessenheitsüberprüfung, wenn sich die zu beurteilende Angelegenheiten im Bereich der Autonomie einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft oder einer selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt befindet. Diese Beschränkung der Kognition der Rekursinstanz ist vor allem durch die Gemeindeautonomie bedingt (M.LOOSER/M.LOOSER-HERZOG, a.a.O., N 20 zu Art. 46). Gemäss Art. 50 Abs. 1 der Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV) ist die Gemeindeautonomie nach Massgabe des kantonalen Rechts gewährleistet. Nach der Rechtsprechung sind Gemeinden 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 sich auf die Befugnis zum Erlass oder Vollzug eigener kommunaler Vorschriften beziehen oder einen entsprechenden Spielraum bei der Anwendung kantonalen oder eidgenössischen Rechts betreffen (BGE 145 I 52 Erw. 3.1).



**7.2** Gemäss Art. 15 BauG sind in Kernzonen öffentliche Gebäude und Wohnhäuser sowie gewerbliche Bauten, insbesondere Gaststätten und andere Dienstleistungsbetriebe zulässig, wenn sie sich gut in das Ortsbild einordnen und die Benützung nur mässig stört. Dies wird in Art. 12 Abs. 1 BauR konkretisiert. Demnach haben sich Bauten in der Kernzone bezüglich Stellung, Gebäude- und Dachform, Traufhöhe und Fassadengliederung gut in die charakteristische Umgebung einzuordnen. Bei der genannten Bestimmung handelt es sich um eine ästhetische Generalklausel, genauer genommen um ein Einordnungsgebot. Damit soll nicht bloss eine einzelne bauliche Fehlleistung verhindert werden, wie dies beim Verunstaltungs- oder Beeinträchtigungsverbot der Fall ist, sondern das Bauvorhaben soll sich in seine Umgebung einpassen. Die Baute ist daher bezüglich ihrer eigenen architektonischen Qualität als auch in ihrer Beziehung zur Umgebung zu beurteilen (B. ZUMSTEIN, Die Anwendung der ästhetischen Generalklauseln des kantonalen Baurechts, St.Gallen 2001, S. 30). Ästhetische Generalklauseln sind in der Regel typische Anwendungsfälle der Gemeindeautonomie. Der kommunalen Baubehörde steht bei der Anwendung dieser Ästhetikvorschriften ein besonderer Beurteilungsspielraum zu, der im Rechtsmittelverfahren zu beachten ist (A. REY, in: Griffel/Liniger/Rausch/Thurnherr (Hrsg.), Fachhandbuch Öffentliches Baurecht, Zürich/Basel/Genf 2016, N. 3.475). Demnach darf die Rekursinstanz trotz ihrer umfassenden Überprüfungsbefugnis nur dann einschreiten, wenn die ästhetische Würdigung der kommunalen Behörden sachlich nicht mehr vertretbar ist (Urteil des Bundesgerichtes 1C\_5/2016 vom 18. Mai 2016 Erw. 5.3).

**7.3** Die im Bundesgerichtsurteil 1C\_5/2016 vom 18. Mai 2016 festgelegte Formulierung – auf welche sich der Rekursgegner wie auch die Vorinstanz stützen – würde bedeuten, dass kommunale Entscheide inhaltlich nur noch korrigiert werden könnten, wenn diese geradezu willkürlich sind. Dies würde jedoch einem wirksamen Rechtsschutz zuwiderlaufen (B. SCHINDLER, Die Gemeindeautonomie als Hindernis für einen wirksamen Rechtsschutz, in Staats- und Verwaltungsrecht auf vier Ebenen, Festschrift für Tobis Jaag, Zürich 2012, S. 149). Diesen Einwand erachtete das Bundesgericht als berechtigt. Es hielt im Sinn einer Präzisierung fest, dass die Zurückhaltung bei der Überprüfung von Ermessensentscheiden zur Wahrung der Gemeindeautonomie nicht so weit gehen dürfe, dass sich Rechtsmittelbehörden auf eine Willkürprüfung beschränkten, weil eine solche Beschränkung mit der Rechtsweggarantie nach Art. 29a BV nicht vereinbar wäre. Dagegen lässt die Rechtsweggarantie eine richterliche Zurückhaltung bei der Überprüfung unbestimmter Rechtsbegriffe zu, was den Gerichten erlaubt, den entsprechenden Handlungsspielraum der unteren Instanzen und insbesondere der Gemeinden zu wahren. Die kantonalen Gerichte haben sich daher auch dann, wenn sie nach Art. 33 Abs. 3 Bst. b RPG die Angemessenheit des angefochtenen Entscheids prüfen, Zurückhaltung aufzuerlegen, um die Gemeindeautonomie gemäss Art. 50 Abs. 1 BV zu respektieren. Da die kommunale Behörde ihr Ermessen pflichtgemäss ausüben muss, hat sie vom Sinn und Zweck



der anzuwendenden Regelung auszugehen und neben dem Willkürverbot auch das Rechtsgleichheitsgebot, das Verhältnismässigkeitsprinzip und das übergeordnete Gesetzesrecht zu beachten (BGE 145 I 52 Erw. 5.3).

**7.4** In diesem Sinn ist nachfolgend nicht nur zu prüfen, ob die von der Vorinstanz vorgenommene Würdigung sachlich vertretbar ist. Sondern es ist auch zu prüfen, ob die Vorinstanz bei ihrer Würdigung vom Sinn und Zweck der anzuwendenden Regelung ausgegangen ist und neben dem Willkürverbot auch das Rechtsgleichheitsgebot, das Verhältnismässigkeitsprinzip und das übergeordnete Gesetzesrecht beachtet hat.

## **8.**

Die Rekurrenten bringen vor, dass sich in der Bebauung zwischen E.\_\_\_strasse- und F.\_\_\_strasse Hauptvolumen und Hauptfassade zur E.\_\_\_strasse hin orientieren und dadurch einen Bezug zur Öffentlichkeit schaffen würden. Nebennutzungen seien im rückwärtigen Bereich angeordnet und in der Regel auch weniger hoch. Dieses städtebauliche Grundprinzip sei heute noch lesbar. Die Vorinstanz habe zur Beurteilung dieser Struktur zwei nicht relevante Vergleichsobjekte herangezogen. Das streitige Bauvorhaben sei als konventioneller Zweispänner, senkrecht zur E.\_\_\_strasse stehend, konzipiert. Im rückwärtigen Bereich sei der Bau so hoch wie vorne und erscheine aufgrund des fassadenbündigen Attikageschosses als fünfgeschossiger Baukörper. Auch entspreche das geplante Flachdach nicht der charakteristischen Dachform. Des Weiteren bringen die Rekurrenten vor, dass das Bauvorhaben nicht mit dem Strukturschutzgebiet des Stickerei Quartiers "F.\_\_\_strasse" vereinbar sei.

**8.1** Der Rekursgegner verweist auf seine Vernehmlassung im Einspracheverfahren, in welcher bereits zur guten Einordnung in die Umgebung Stellung genommen worden sei. Ergänzend bringt er vor, dass weder eine einheitliche Gebäudeform noch eine einheitliche Dachform in der Umgebung gegeben sei. Ebenso wird bestritten, dass Nebennutzungen im hinteren Bereich angeordnet seien und entsprechend weniger hoch ausgestaltet seien. Das jüngste Bauprojekt auf Grundstück Nr. 004 zeige, dass ein städtebauliches Grundprinzip nicht mehr vorhanden sei. Eine Beeinträchtigung des Strukturschutzgebiets sei auch nicht gegeben. Denn hätte der Gesetzgeber gewollt, dass die Bauten und Anlagen die Kleinteiligkeit und Massstäblichkeit des ehemaligen Stickerei Quartiers zu respektieren hätten, so hätte er dies durch eine entsprechende Zonierung bzw. Schutzverordnung gemacht.

**8.2** Im Amtsbericht des HBA führt der Kantonsbaumeister aus, dass die Setzung aufgrund der Gebäudetiefe, Gebäudebreite und dem unmittelbaren Anschluss an die Baulinie der E.\_\_\_strasse vor dem Hintergrund der inneren Verdichtung akzeptiert werden könne. Jedoch widerspreche der solitäre Baukörper der historischen Bebauung, welche auf einem Vorder- und einem Hinterhaus basiere. Dieses Muster



schaffe eine einfache und klare städtebauliche Hierarchie. Im vorliegenden Fall seien die historischen Strukturen in der jüngeren Vergangenheit mehrheitlich übernommen, weiterentwickelt und so in die Gegenwart überführt worden. Dieses Muster besitze eine klare Relevanz. Es gehe von einem Hauptbauvolumen an der E.\_\_\_\_strasse und einem Sekundärvolumen an der F.\_\_\_\_strasse aus. Durch die Erschliessung über die E.\_\_\_\_strasse mittels eines Autolifts verkomme die ortsbauliche wichtige Hauptfassade zur Nebenfassade. Die architektonische Umsetzung weise die üblichen zeitgenössischen Elemente auf und sei in der Materialisierung wie auch der geplanten Farbgebung gut angeordnet. Der vorgesehene einstöckige Sockel im Erdgeschoss trage grundsätzlich positiv zur Einordnung in den Ort bei. Das Erdgeschoss sei aufgrund des Autolifts und der damit einhergehenden kleinen Ladenfläche in der architektonischen Umsetzung lieblos. Zusammen mit den bescheidenden Abstandsflächen dürfte sich zwischen den Bauten kein attraktiver Aussenraum etablieren. Zusammenfassend weise das Projekt weder städtebaulich noch architektonisch die notwendigen Qualitäten einer guten Einordnung auf.

**8.3** Art. 12 Abs. 1 BauR verlangt, dass sich Bauten bezüglich Stellung, Gebäude- und Dachform, Traufhöhe und Fassadengliederung gut in die charakteristische Umgebung einordnen. Einordnen bedeutet, dass versucht wird, mit Form, Materialisierung, Farbgebung usw. die Sprache der bestehenden baulichen und landschaftlichen Umgebung mehr oder weniger zu übernehmen. Unter dem Begriff der Umgebung wird gemeinhin das Orts-, Quartier- und Strassenbild verstanden, welches aus dem Zusammenwirken von Bauten und Anlagen sowie dessen Umgebung resultiert (M. REINHARD, § 238 PBG – Eine Gebrauchsanleitung zur Beurteilung der Einordnung und Gestaltung, PBG aktuell 2017/3, S. 43 f.). Die Frage, ob in ästhetischer Hinsicht eine gute Einordnung erreicht wird, ist im Einzelfall anhand der konkreten Verhältnisse zu prüfen. In einem ersten Schritt ist die massgebende Umgebung zu bestimmen, in die sich die zu beurteilende Baute einzuordnen hat. In einem zweiten Schritt ist die so bestimmte Umgebung qualitativ zu beurteilen. Es ist zu prüfen, ob eine homogene oder eine heterogene Bebauung vorliegt. Die Setzung der Volumina, die Topografie, die Anordnung der Aussen-, Frei- und Strassenräume sind zu analysieren und daraus die positiv prägenden Einordnungskriterien abzuleiten. Schliesslich hat in einem dritten Schritt die Beurteilung des geplanten Eingriffs anhand der entwickelten Einordnungskriterien zu erfolgen (A. REY, a.a.O., Rz. 3460; M. REINHARD, a.a.O, S. 51 f.).

**8.4** Die Kernzone beidseits der E.\_\_\_\_strasse bildet die für die Einordnung grundsätzlich massgebliche Umgebung. Das von den Rekurrenten erwähnte ehemalige Stickerei-Quartier westlich der F.\_\_\_\_strasse gehört nicht zur massgeblichen Umgebung. Zum einen liegt das Stickerei-Quartier nicht in der Kernzone, sondern in der Kernzone B, für welche andere Regelbauvorschriften (Art. 10 BauR) gelten. Zum anderen endet das Strukturschutzgebiet, welches das Stickerei-Quartier umfasst, westlich der F.\_\_\_\_strasse.



**8.5** Beim massgeblichen Gebiet beidseits der E.\_\_\_\_strasse handelt es sich um ein kompaktes Bahnhof- bzw. Geschäftsquartier aus dem 19./20. Jahrhundert. Die E.\_\_\_\_strasse bildet damit die Einkaufs- bzw. Flanierstrasse von Z.\_\_\_\_. Entsprechend ist die E.\_\_\_\_strasse auch verkehrsberuhigt. Die Verkehrsführung erfolgt einspurig und ist auf 20 km/h beschränkt. Die Erschliessung der Gebäude erfolgt grösstenteils rückwärtig oder über eine kleine Querstrasse. So wird z.B. das Baugrundstück Nr. 001 derzeit über den G.\_\_\_\_weg, einen Gemeindeweg 2. Klasse, erschlossen. Ausnahme bildet das Gebäude auf dem Grundstück Nr. 005, welches direkt ab der E.\_\_\_\_strasse erschlossen ist. Die Grundstücke entlang der E.\_\_\_\_strasse sind orthogonal angelegt. Die Setzung der Gebäude folgt den Grundstücksformen, so dass in der Regel die kürzere Fassadenseite auf die E.\_\_\_\_strasse ausgerichtet ist. Die zur E.\_\_\_\_strasse hin ausgerichteten Fassaden bilden die ortsbaulich wichtige Hauptfassade. Im Erdgeschoss der Gebäude befinden sich Gewerbelokale für Verkaufsläden (Blumen, Drogerie, Spielwaren) oder Dienstleistungsbüros (Versicherungen). Die Hauptfassaden stehen in einer Flucht zur E.\_\_\_\_strasse. Die Mehrheit der Gebäude weist zur E.\_\_\_\_strasse hin drei oder vier Vollgeschosse auf. Lediglich das Gebäude "104" (Grundstück Nr. 004) und das Gebäude Grundstück Nr. 006 weisen fünf Vollgeschosse auf. Sodann treten das Versicherungs-Gebäude und das Postgebäude aufgrund ihrer Attika- ausgestaltung teilweise fünfgeschossig in Erscheinung. Von der E.\_\_\_\_strasse her betrachtet dominieren Steil- und Walmdächer. Vereinzelt sind aber auch Flachdächer vorhanden. So weisen das Gebäude "104" (Grundstück Nr. 004), das Versicherungs-Gebäude, das Postgebäude und das gegenüberliegende Wohn- und Gewerbegebäude (Grundstück Nr. 006) ein Flachdach auf. Massgebend ist sodann die Umgebung, welche von der F.\_\_\_\_strasse her ersichtlich ist. Östlich der F.\_\_\_\_strasse befindet sich zunächst ein schmaler – etwa zwischen 6 und 11 m breiter und etwa 100 m langer – unüberbauter Streifen, welcher der Grünzone Freihaltung (GF) zugeordnet ist. Das Gebäude "104" (Grundstück Nr. 004) präsentiert sich zur F.\_\_\_\_strasse hin ebenfalls fünfgeschossig. Zur E.\_\_\_\_strasse hin weisen die Gebäude Vers-Nrn. 102 und 103 (Grundstück Nrn. 002 und 003) ein Vorderhaus mit Satteldach auf. Zur F.\_\_\_\_strasse hin sind die beiden Gebäude mit einer eingeschossigen Terrasse verbunden. Sodann verfügen beide Gebäude über ein volumetrisch abgesetztes Hinterhaus. Auf dem Baugrundstück Nr. 001 weist das auf die E.\_\_\_\_strasse ausgerichtete Gebäude Vers.-Nr. 100 ein grösseres Volumen auf als das rückwärtige Gebäude Vers.-Nr. 101. Das Gebäude auf dem Grundstück Nr. 005 weist zur E.\_\_\_\_strasse hin ebenfalls ein grösseres Volumen auf. Der hintere Teil des Gebäudes ist zur F.\_\_\_\_strasse hin abgesetzt. Die Gebäude auf dem Grundstück Nr. 007 sind nicht zusammengebaut. Sodann tritt das auf die F.\_\_\_\_strasse ausgerichtete Gebäude dreigeschossig mit Flachdach in Erscheinung. Das Gebäude Vers-Nr. 106 verfügt zur F.\_\_\_\_strasse hin über einen eingeschossigen Anbau mit einem grosszügigen Parkplatz. Insgesamt zeigt sich, dass die Umgebung zwischen E.\_\_\_\_strasse und F.\_\_\_\_strasse, begrenzt durch den H.\_\_\_\_platz und die I.\_\_\_\_strasse, in einem anderen Kontext



steht, als der Bereich zwischen I.\_\_\_\_strasse und J.\_\_\_\_strasse. In diesem Bereich – zwischen I.\_\_\_\_strasse und J.\_\_\_\_strasse – fehlt die charakteristische Grünzone, die Setzung und das Volumen unterscheiden sich ebenfalls massgeblich. Dies zeigt sich insbesondere beim Postgebäude und dem gegenüberliegenden Wohn- und Gewerbegebäude (Grundstück Nr. 006).

**8.6** Mit Amtsbericht vom 26. August 2019 führte das HBA aus, dass die Umgebung zwischen E.\_\_\_\_strasse und F.\_\_\_\_strasse ein städtebauliches Muster aufweist. Am Augenschein vor Ort bestätigte der Kantonsbaumeister diese Einschätzung und führte aus, dass das Bebauungsmuster insbesondere im Bereich zwischen H.\_\_\_\_platz und die I.\_\_\_\_strasse gut erhalten sei.

**8.6.1** Ein Amtsbericht ist eine bei einer anderen Behörde oder Amtsstelle eingeholte amtliche Auskunft über bestimmte Tatsachen und Verhältnisse, über die die betreffende Behörde aufgrund ihrer amtlichen Tätigkeit Kenntnisse besitzt. Bezüglich Amtsgutachten besteht wie bei Gutachten und sachkundigen Auskünften im Allgemeinen die Besonderheit, dass nur dann von ihnen abgewichen wird, wenn dafür stichhaltige Gründe bestehen. Dies ist etwa der Fall bei offensichtlichen Mängeln und Widersprüchen (Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2010/III/4; CAVELTI/VÖGELI, a.a.O., Rz. 974 ff.).

**8.6.2** Von offensichtlichen Mängeln und Widersprüchen kann vorliegend keine Rede sein. Am Augenschein hat sich gezeigt, dass die derzeitige Bebauung zwischen E.\_\_\_\_strasse und F.\_\_\_\_strasse ein städtebauliches Muster aufweist. Das Bebauungsmuster zeichnet sich durch ein auf die E.\_\_\_\_strasse ausgerichtetes Hauptvolumen mit einem rückwärtigen Sekundärvolumen aus. Auf diese Weise erfolgt ein harmonischer Übergang zwischen der dichteren E.\_\_\_\_strasse und dem dahinterliegenden Strukturschutzgebiet. Diesem Übergang dient auch die Grünzone (Freihaltung), welche nicht ohne Grund im besagten Bereich vorgesehen ist. Die Vorinstanz verneinte im Einspracheentscheid das Vorliegen eines Bebauungsmusters und verwies dabei auf das Gebäude "104" (Grundstück Nr. 004; Vers.-Nr. 4212) sowie das Gebäude "E.\_\_\_\_strasse 5" (Grundstück Nr. 006; Vers.-Nr. 2604). Das "104"-Gebäude weist zwar zur F.\_\_\_\_strasse kein Sekundärvolumen auf. Hierdurch wird aber das Bebauungsmuster nicht durchbrochen. Das Gebäude wurde im Rahmen eines Gestaltungsplans als Kopfbau erstellt und ist primär auf den Bahnhofplatz ausgerichtet. Der massive Bau nimmt eine platzbildende Funktion ein und unterscheidet sich damit in der Funktion grundlegend von den anderen Bauten entlang der E.\_\_\_\_strasse. Das von der Vorinstanz genannte Vergleichsobjekt "E.\_\_\_\_strasse 5" ist ebenfalls nicht massgebend. Das Objekt liegt in einiger Entfernung zum Baugrundstück und ist als Gegenstück zum grosszügig dimensionierten Post- und Gemeindegebäude auch in einem anderen Kontext zu lesen. Dies zeigt sich auch darin, dass im Bereich zwischen der I.\_\_\_\_strasse und der J.\_\_\_\_strasse die charakteristische Grünzone fehlt. Das vom Rekursgegner ins Recht gelegte Plan-Dossier vermag das Bebauungsmuster nicht zu



widerlegen. Unbeachtlich ist, aus welchem Grund die Gebäude Vers.-Nrn. 102 und 103 im hinteren Teil tiefere Bauten aufweisen. Selbst wenn, wie der Rekursgegner vorbringt, wegen Ausschöpfung der damaligen Ausnützungsziffer keine weiteren bzw. höheren Bauten möglich gewesen sein sollten, hat dies keinen Einfluss auf das Bestehen des Bebauungsmusters. Dies umso mehr, als die heutige Ausnützung nicht mehr über eine Ausnützungsziffer, sondern über die Einordnung in die bestehende Umgebung beschränkt wird. Die mit der RPG-Revision angestrebte innere Verdichtung hat auf die Frage der Einordnung nur bedingten Einfluss. Auch wenn im Zuge der inneren Verdichtung der Siedlungen eine höhere Nutzungsintensität angestrebt wird, muss den ortsüblichen und ortsbestimmenden Strukturen dennoch Beachtung geschenkt werden. Ebenso unbeachtlich ist, aus welcher Zeit die für die Umgebung charakteristischen Überbauungen stammen. Auch neuere Bauprojekte haben die historischen Strukturen und Muster zu übernehmen.

**8.7** Das Bauprojekt ist als solitärer Baukörper mit fünf Vollgeschossen ausgestaltet. Zwar springt das oberste Geschoss in der nordöstlichen und der südwestlichen Ecke von der Fassade zurück und suggeriert damit auf den ersten Blick den Eindruck eines Attikageschosses. Jedoch hält das Geschoss die Attikabestimmungen nach Art. 27 Abs. 3 Bst. b BauR nicht ein. Denn das oberste Geschoss springt nicht auf den ganzen Gebäudelängsseiten zurück. Baurechtlich handelt es sich somit um ein Vollgeschoss und entsprechend tritt das Gebäude auch als fünfgeschossige Baute in Erscheinung. Im Zeitpunkt des Augenscheins waren die Visiere gestellt, so dass die Einordnung beurteilt werden konnte. Es hat sich gezeigt, dass sich das geplante Gebäude nicht in die charakteristische Umgebung einordnet. Das fünfgeschossige Gebäude weicht bezüglich der Geschossanzahl von der Umgebung ab und erscheint zu voluminös. Die Übernutzung zeigt sich – wie der Kantonsbaumeister ausgeführt hat – darin, dass das ganze Untergeschoss als Tiefgarage genutzt werden muss (wobei nicht einmal die minimal geforderte Anzahl an Parkplätzen erstellt werden kann). Daher bleibt kein Platz für Nebenräume, so dass diese im Erdgeschoss eingeplant werden mussten. Dies wirkt sich wiederum negativ auf das Ladenlokal aus. Im Dachgeschoss konnten die Nebenräume wiederum nicht eingeplant werden, weil im obersten Geschoss eine Attikawohnung vorgesehen ist. Insgesamt zeigt sich eindeutig, dass sich das Gebäude aufgrund der Übernutzung hinsichtlich Gebäudevolumen nicht in die Umgebung einordnet. Hinsichtlich der Dachformen und Trauflinien fügt sich das Gebäude ebenfalls nicht ein. In der Umgebung dominieren Schrägdächer wie Sattel- oder Walmdächer. Dadurch bildet sich – wie der Kantonsbaumeister am Augenschein ausführt – eine Trauflinie, die den Strassenraum massgeblich gestaltet. Schrägdächer hätten den Vorteil, dass Nebenräume im Dachgeschoss untergebracht werden können. Dadurch wirke das Gebäude weniger massiv und füge sich besser in die bestehende Umgebung ein. Zwar weisen auch andere Gebäude an der E. \_\_\_strasse Flachdächer auf, diese stehen aber in einem anderen Kontext. Darüber hinaus nimmt der solitäre Baukörper das charakteristische städtebauliche



Muster mit Hauptvolumen und Sekundär volumen nicht auf. Dies zeigt sich insbesondere von der F.\_\_\_\_strasse her. Der Baukörper durchbricht die für die Umgebung charakteristische Struktur.

**8.8** Vor diesem Hintergrund ist festzustellen, dass das geplante Vorhaben die nach Art. 12 BauR verlangte gute Einordnung in die charakteristische Umgebung nicht aufweist. Es ist somit den überzeugenden Ausführungen der kantonalen Fachstelle (Hochbauamt) zu folgen. Die von der Vorinstanz vorgenommene Würdigung ist demgegenüber sachlich nicht vertretbar, ignoriert sie doch das bestehende städtebauliche Muster und stützt sich auf Vergleichsobjekte, welche städtebaulich in einem völlig anderen Kontext stehen. Damit trägt die Vorinstanz dem Sinn und Zweck der Einordnungsvorschrift nach Art. 12 BauR keine Rechnung. Wenn sich die Politische Gemeinde schon dazu entschieden hat, in der Kernzone lediglich den Grenzabstand zu regeln und die Dimensionierung der Gebäude über Einordnungsvorschriften zu beschränken, so muss sie auch einen strengen Massstab anwenden. Die Einordnung von Gebäuden anhand von platzbildenden Kopfbauten zu beurteilen geht jedenfalls an der Sache vorbei. Die Rüge der ungenügenden Einordnung erweist sich als begründet.

## **9.**

Zusammenfassend ergibt sich, dass das Bauvorhaben nicht genügend Parkplätze aufweist und sich nicht in die charakteristische Umgebung einordnet. Die angefochtene Baubewilligung und der Einspracheentscheid der Vorinstanz vom 12. März 2019 sind deshalb aufzuheben. Der Rekurs erweist sich als begründet und ist im Sinn der Erwägungen gutzuheissen. Auf die übrigen Einwände bezüglich Art. 684 ZGB oder der unzureichenden Erschliessung ist daher auch nicht weiter einzugehen.

## **10.**

**10.1** 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 dem Rekursgegner zu überbinden.

**10.2** Der von den Rekurrenten am 15. April 2019 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– ist zurückzuerstatten.

## **11.**

Rekurrenten und Rekursgegner stellen ein Begehren um Ersatz der ausseramtlichen Kosten.

**11.1** Im Rekursverfahren werden ausseramtliche Kosten entschädigt, soweit sie auf Grund der Sach- und Rechtslage notwendig und angemessen erscheinen (Art. 98 Abs. 2 VRP). Die ausseramtliche Entschädigung wird den am Verfahren Beteiligten nach Obsiegen und Unterliegen auferlegt (Art. 98<sup>bis</sup> VRP). Die Vorschriften der Schweizerischen



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

**11.2** Die Rekurrenten obsiegen mit ihren Anträgen. Da das Verfahren zudem in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht Schwierigkeiten bot, die den Beizug eines Rechtsvertreters rechtfertigen, besteht grundsätzlich Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung (Art. 98<sup>bis</sup> VRP). Weil keine Kostennote vorliegt, ist die ausseramtliche Entschädigung in Anwendung von Art. 6 in Verbindung mit Art. 22 der Honorarordnung (sGS 963.75) ermessensweise auf Fr. 3'250.– zuzüglich der beantragten 4% Barauslagen (Fr. 130.–); insgesamt 3'380.– (zuzüglich Mehrwertsteuer) festzulegen; sie ist vom Rekursgegner zu bezahlen.

**11.3** Da der Rekursgegner mit seinen Anträgen unterliegt, hat er von vornherein keinen Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung. Sein Begehren ist deshalb abzuweisen.

## Entscheid

### 1.

a) Der Rekurs von A.\_\_\_\_ und B.\_\_\_\_, beide Z.\_\_\_\_, wird im Sinn der Erwägungen gutgeheissen.

b) Der Beschluss des Bau- und Infrastrukturkommission Z.\_\_\_\_ vom 12. März 2019 und der Einspracheentscheid vom 12. März 2019 werden aufgehoben.

### 2.

a) C.\_\_\_\_, Z.\_\_\_\_, bezahlt eine Entscheidgebühr von 3'500.–.

b) Der am 15. April 2019 von A.\_\_\_\_ geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– wird zurückerstattet.

### 3.

a) Das Begehren von A.\_\_\_\_ und B.\_\_\_\_ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird gutgeheissen. C.\_\_\_\_ entschädigt A.\_\_\_\_ und B.\_\_\_\_ ausseramtlich mit Fr. 3'380.– zuzüglich Mehrwertsteuer.

b) Das Begehren von C.\_\_\_\_ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird abgewiesen.

Die Vorsteherin

Susanne Hartmann  
Regierungsrätin