



<b>Fall-Nr.:</b>	21-11491
<b>Stelle:</b>	Generalsekretariat Bau- und Umweltdepartement
<b>Instanz:</b>	Bau- und Umweltdepartement
<b>Publikationsdatum:</b>	13.05.2022
<b>Entscheiddatum:</b>	29.04.2022

## **BUDE 2022 Nr. 035**

**Ein unbestimmter Rechtsbegriff ist vom Begriff des „Ermessens“ zu unterscheiden. Die Konkretisierung eines unbestimmten Rechtsbegriffs erfolgt durch Auslegung und stellt keine Ausübung von Ermessen dar (Erw. 3.2). Ausgangspunkt der Auslegung eines Rechtssatzes bildet der Wortlaut der Bestimmung. Ist der Wortlaut der Bestimmung klar, darf davon nur abgewichen werden, wenn ein triftiger Grund für die Annahme besteht, der Wortlaut ziele am "wahren Sinn" der Regelung vorbei (Erw. 3.3). Im zu beurteilenden Fall erweist sich der Wortlaut der kommunalen Vorschrift ("Mehrfamilienhäuser") als sehr klar. Weder die Entstehungsgeschichte der fraglichen Bestimmung noch ihr Zweck und auch nicht der Zusammenhang mit anderen Vorschriften lassen triftige Gründe für die Annahme erkennen, der Wortlaut ziele am wahren Sinn der Regelung vorbei (Erw. 3.4 ff.). Die Rechtsanwendung der Vorinstanz war deshalb nicht zu beanstanden und der Rekurs abzuweisen. // (Dieser Entscheid wurde mit VerwGE B 2022/95 vom 16. November 2022 bestätigt. Gegen das Urteil des Verwaltungsgerichtes wurde Beschwerde beim Bundesgericht erhoben.)**

BUDE 2022 Nr. 35 finden Sie im angehängten PDF-Dokument.



21-11491

## Entscheid Nr. 35/2022 vom 29. April 2022

\_\_\_\_\_  
Rekurrent

**A.**\_\_\_\_

gegen

\_\_\_\_\_  
Vorinstanz

**Baubewilligungskommission der Stadt X.**\_\_\_\_ (Entscheid vom  
5. November 2021)

\_\_\_\_\_  
Rekursgegner

**B.**\_\_\_\_ **und C.**\_\_\_\_  
vertreten durch lic.iur. Alex Keller, Rechtsanwalt, Teufenerstrasse 11,  
9001 St.Gallen

\_\_\_\_\_  
Betreff

Baubewilligung (Neubau Zweifamilienhaus mit Büronutzung)



## Sachverhalt

### A.

a) B.\_\_\_\_, X.\_\_\_\_, ist Eigentümer von Grundstück Nr. 001, Grundbuchkreis X.\_\_\_\_. Gemäss geltendem Zonenplan der Stadt X.\_\_\_\_ vom 1. November 1980 in Verbindung mit dem Zonenplan "Nutzungs-zonen" (Revision 2000; Teilplan A) vom 6. November 2001 liegt das Grundstück in der Wohnzone W2a. Es ist auf drei Seiten umgeben von öffentlichen Strassen (G.\_\_\_\_strasse; H.\_\_\_\_weg; I.\_\_\_\_strasse) und derzeit im Wesentlichen unüberbaut.

[...]

Übersicht Grundstück Nr. 001  
(Quelle: Geoportal SG)

b) Das Grundstück Nr. 001 ist ausserdem gemäss Zonenplan "Änderung 2011: Schutzgebiete (Teilplan Ost)", vom Baudepartement genehmigt am 30. Januar 2017, Teil einer "Wohnzone mit besonderen Anforderungen" (WobA) im Sinn von Art. 51<sup>bis</sup> der Bauordnung der Stadt X.\_\_\_\_ (SRS 731.1; nachfolgend BauO).

[...]

Wohnzone mit besonderen Anforderungen (WobA)  
(Quelle: Digitaler Stadtplan X.\_\_\_\_)

c) B.\_\_\_\_ und C.\_\_\_\_, X.\_\_\_\_, reichten im Jahr 2019 ein Baugesuch für die Erstellung eines Mehrfamilienhauses mit vier Wohneinheiten ein. Dagegen erhob unter anderem A.\_\_\_\_, X.\_\_\_\_, Einsprache. Mit Beschluss vom 15. Mai 2020 bewilligte die Baubewilligungskommission der Stadt X.\_\_\_\_ das Bauvorhaben und wies die Einsprache von A.\_\_\_\_ ab. Gegen diesen Beschluss erhob A.\_\_\_\_ am 16. Juni 2020 Rekurs beim Baudepartement (seit 1. Oktober 2021: Bau- und Umweltdepartement). Das entsprechende Rekursverfahren Nr. 20-4500 ist weiterhin hängig beim Bau- und Umweltdepartement.

### B.

a) Mit Baugesuch vom 16. Juli 2021 beantragten B.\_\_\_\_ und C.\_\_\_\_ bei der Stadt X.\_\_\_\_ die Baubewilligung für die Erstellung eines "Zweifamilienhauses mit Büronutzung". Im Untergeschoss sind eine Tiefgarage und im Sockelgeschoss vor allem Büroräumlichkeiten und Nebenräume (Keller, Abstellraum, Archiv, Vorräume, etc.) vorgesehen. Im Erdgeschoss ist eine 7,5-Zimmer-Wohnung geplant, im Ober- und im Attikageschoss eine (zweigeschossige) 6,5-Zimmer-Wohnung.

b) Innert der Auflagefrist vom 12. bis 25. August 2021 erhob unter anderem A.\_\_\_\_ Einsprache gegen das Bauvorhaben. Er rügte insbesondere eine Verletzung von Art. 51<sup>bis</sup> BauO und machte geltend, Sinn und Zweck der WobA bestehe nicht darin, einen bestimmten Typ Wohnhaus erhöhten Anforderungen zu unterwerfen, sondern es gehe darum, für grössere Bauvolumen Anforderungen



hinsichtlich der Einordnung in die bestehende Quartierstruktur festzulegen. Auf die Anzahl Wohneinheiten könne es daher nicht ankommen.

**c)** Mit Beschluss vom 5. November 2021 erteilte die Baubewilligungskommission der Stadt X.\_\_\_\_ (mit Ausnahme der "Baumpflanzung zwischen Tiefgaragenrampe und I.\_\_\_\_strasse") die Baubewilligung unter Bedingungen und Auflagen. Weiter wies sie die Einsprache von A.\_\_\_\_ ab. Zur Begründung wurde namentlich ausgeführt, das Baugrundstück sei Bestandteil einer WobA. Nach Art. 51<sup>bis</sup> BauO müssten sich Mehrfamilienhäuser in den WobA besonders gut in die bestehende Überbauung einfügen. Nach dem klaren Wortlaut von Art. 51<sup>bis</sup> BauO würden die erhöhten gestalterischen Anforderungen in der WobA für Mehrfamilienhäuser, nicht jedoch für Ein- und Zweifamilienhäuser gelten. Von Mehrfamilienhäusern sei bei Gebäuden ab drei Wohneinheiten auszugehen. Vorliegend sei eindeutig ein Zweifamilienhaus geplant, weshalb die Vorschriften von Art. 51<sup>bis</sup> BauO nicht anwendbar seien. Vielmehr komme in gestalterischer Hinsicht das Verunstaltungsverbot zur Anwendung.

### **C.**

Gegen diesen Beschluss erhob A.\_\_\_\_ mit Schreiben vom 22. Dezember 2021 Rekurs beim Bau- und Umweltsdepartement. Mit Rekursergänzung vom 17. Januar 2022 werden folgende Anträge gestellt:

1. Es sei die Verfügung der Baubewilligungskommission der Stadt X.\_\_\_\_ vom 5. November 2021 betreffend das Baugesuch 58658 (Neubau Zweifamilienhaus mit Bürorutzung, Tiefgarage, Wärmepumpe sowie Photovoltaikanlage auf Grundstück Nr. 001) aufzuheben und die Baubewilligung zu verweigern.
2. Unter Kosten- und Entschädigungsfolge.

Zur Begründung wird geltend gemacht, gemäss Baugesuch sei neu die Überbauung des Grundstücks Nr. 001 mit einem Zweifamilienhaus mit Büroräumlichkeiten vorgesehen; geplant seien Büroräumlichkeiten im Sockelgeschoss sowie eine 6,5- und eine 7,5-Zimmer-Wohnung in den drei weiteren Geschossen. Der geplante Neubau entspreche in seiner äusseren Erscheinung dem zunächst geplanten Mehrfamilienhaus gemäss ursprünglichem Baugesuch. Die Bestimmung von Art. 51<sup>bis</sup> BauO sei auch auf das vorliegend geplante Zweifamilienhaus mit Büroräumlichkeiten anzuwenden. Aus den Materialien zu Art. 51<sup>bis</sup> BauO ergäben sich keine Hinweise, dass der Regelungsgegenstand auf Mehrfamilienhäuser beschränkt werden sollte. Vielmehr sei es bei der Schaffung der WobA darum gegangen, die bestehende Freiraumstruktur zu erhalten und (zu) grosse Baukörper innerhalb der WobA auszuschliessen, ohne jedoch "kleinere Mehrfamilienhäuser" von vornherein zu verunmöglichen. Bei der Anwendung von Art. 51<sup>bis</sup>



BauO könne es nicht auf die Anzahl Wohneinheiten ankommen, sondern die Anforderungen gemäss Art. 51<sup>bis</sup> BauO müssten unbesehen der Bezeichnung "Mehrfamilienhaus" auf alle Neubauten, mithin auch auf das geplante Zweifamilienhaus, Anwendung finden.

**D.**

**a)** Mit Vernehmlassung vom 31. Januar 2022 beantragt die Vorinstanz, den Rekurs abzuweisen. Zur Begründung wird geltend gemacht, der Erlass von Art. 51<sup>bis</sup> BauO habe einen klaren Zusammenhang mit der Umzonung von der Wohnzone, Bauklasse für Ein- und Zweifamilienhäuser (WE2), in die Wohnzone W2a gehabt und damit verbunden mit der Möglichkeit, in der W2a nun auch Mehrfamilienhäuser realisieren zu können. Vor diesem Hintergrund sowie dem klaren Wortlaut von Art. 51<sup>bis</sup> BauO würden die erhöhten gestalterischen Anforderungen in der WobA für Mehrfamilienhäuser, nicht jedoch für Ein- und Zweifamilienhäuser gelten.

**b)** Mit Vernehmlassung vom 9. Februar 2022 beantragen die Rekursgegner, vertreten durch lic.iur. Alex Keller, Rechtsanwalt, St.Gallen, den Rekurs unter Kostenfolge abzuweisen. Zur Begründung wird geltend gemacht, Art. 51<sup>bis</sup> BauO unterscheide zwischen Mehrfamilienhäusern (Art. 51<sup>bis</sup> Satz 1 BauO) sowie Ein- und Zweifamilienhäusern (Art. 51<sup>bis</sup> Bst. c BauO). Als Mehrfamilienhaus gelte eine Baute mit mehr als zwei Wohnungen. Das infrage stehende Zweifamilienhaus zähle zwei Wohnungen, womit Art. 51<sup>bis</sup> BauO nicht zur Anwendung gelange. Die Ausschöpfung der Regelbauweise durch ein Zweifamilienhaus könne die Anwendung von Art. 51<sup>bis</sup> BauO auf ein Zweifamilienhaus nicht rechtfertigen.

**c)** Mit Eingabe vom 9. März 2022 repliziert der Rekurrent. Er führt namentlich aus, die Gesetzesauslegung sei in erster Linie auf die Regelungsabsicht des Gesetzgebers und die von diesem erkennbar getroffenen Wertentscheidungen auszurichten. Hinter der Bestimmung von Art. 51<sup>bis</sup> BauO stehe nicht die Absicht, an den Bau allein von Mehrfamilienhäusern erhöhte Anforderungen zu stellen, sondern beim Erlass von Art. 51<sup>bis</sup> BauO sei es vielmehr um die Frage gegangen, inwieweit in den betreffenden Gebieten eine Verdichtung ("dichtere Nutzung") zulässig sein soll. Der Gesetzgeber habe nicht Anzahl Wohneinheiten im Blick gehabt, sondern die Baumasse bzw. die Körnigkeit möglicher Neubauten.

**E.**

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



## Erwägungen

### 1.

**1.1** Die Zuständigkeit des Bau- und Umweltsdepartementes 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. Die Rekursberechtigung ist gegeben (Art. 45 VRP). Auf den Rekurs ist einzutreten.

### 2.

Am 1. Oktober 2017 ist das Planungs- und Baugesetz (sGS 731.1; abgekürzt PBG) in Kraft getreten und das Baugesetz vom 6. Juni 1972 (nGS 8, 134; abgekürzt BauG) aufgehoben worden (Art. 172 Bst. a PBG). Der erstinstanzliche Einsprache- und Baubewilligungsentscheid erging am 5. November 2021. Mithin sind vorliegend grundsätzlich die Bestimmungen des PBG anwendbar, sofern sie gemäss Anhang zum Kreisschreiben „Übergangsrechtliche Bestimmungen im PBG“ vom 8. März 2017 (Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2017/I/1) als unmittelbar anwendbar erklärt werden. Im Übrigen gelangen weiterhin das Baugesetz und das entsprechende Baureglement zur Anwendung.

### 3.

Umstritten ist im Wesentlichen die Frage, ob Art. 51<sup>bis</sup> BauO auf das geplante Bauvorhaben Anwendung findet.

**3.1** Gemäss Art. 51<sup>bis</sup> BauO müssen sich in den im Zonenplan bezeichneten Wohnzonen mit besonderen Anforderungen Mehrfamilienhäuser besonders gut in die bestehende Überbauung einfügen. Das gilt insbesondere für Stellung der Bauten und Strassenabstand (Bst. a), Erschliessung der Grundstücke sowie Parkieranlagen (Bst. b), Abstände zu bestehenden Ein- und Zweifamilienhäusern (Bst. c) und Freiraumgestaltung (Bst. d).

**3.2** Festzustellen ist zunächst, dass es sich beim Begriff der "Mehrfamilienhäuser" in Art. 51<sup>bis</sup> BauO um einen unbestimmten Rechtsbegriff handelt. Ein unbestimmter Rechtsbegriff ist vom Begriff des „Ermessens“ zu unterscheiden. Die Konkretisierung eines unbestimmten Rechtsbegriffs erfolgt durch Auslegung und stellt keine Ausübung von Ermessen dar (vgl. zur Abgrenzung zwischen Ermessen und unbestimmten Rechtsbegriffen U. HÄFELIN/G. MÜLLER/F. UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Auflage, Zürich 2020, N 421 ff. und P. TSCHANNEN/U. ZIMMERLI/M. MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Auflage, Bern 2014, § 26 N 1 ff., insb. N 25; vgl. ferner BUDE Nr. 74/2021 vom 12. November 2021 Erw. 4.4 mit Hinweisen). Weil zudem vom Begriff der "Mehrfamilienhäuser" keine lokalen Umstände betroffen sind, mit denen die Vorinstanz (besser) vertraut wäre, und auch die örtlichen Verhältnisse bei der Auslegung keine wesentliche



Rolle spielen, ist die von der Vorinstanz vorgenommene Auslegung des unbestimmten Rechtsbegriffs grundsätzlich frei, wenn auch mit einer gewissen Zurückhaltung, zu überprüfen (Art. 46 Abs. 1 VRP; VerwGE B 2019/219 vom 29. August 2020 Erw. 8.2 mit Hinweisen; vgl. ferner Urteile des Bundesgerichtes 1C\_643/2020 vom 7. Januar 2022 Erw. 4.3 sowie 1C\_188/2020 vom 22. November 2021 Erw. 2.1.2).

**3.3** Ausgangspunkt der Auslegung eines Rechtssatzes bildet der Wortlaut der Bestimmung (grammatikalisches Element). Ist der Wortlaut der Bestimmung klar, d.h. eindeutig und unmissverständlich, darf davon nur abgewichen werden, wenn ein triftiger Grund für die Annahme besteht, der Wortlaut ziele am "wahren Sinn" der Regelung vorbei. Anlass für eine solche Annahme können die Entstehungsgeschichte der Bestimmung (historisches Element), ihr Zweck (teleologisches Element) oder der Zusammenhang mit andern Vorschriften (systematisches Element) geben. Nur für den Fall, dass der Wortlaut der Bestimmung unklar bzw. nicht restlos klar ist und verschiedene Interpretationen möglich bleiben, muss nach der wahren Tragweite der Bestimmung gesucht werden. Dabei sind alle anerkannten Auslegungselemente zu berücksichtigen (sogenannter Methodenpluralismus). Auch eine solche Auslegung findet ihre Grenzen aber im klaren Wortlaut und Sinn einer Gesetzesbestimmung, indem der eindeutige Wortsinn nicht zugunsten einer solchen Interpretation beiseitegeschoben werden darf (vgl. z.B. BGE 147 II 25 Erw. 3.3, BGE 145 II 182 Erw. 5.1, BGE 143 I 272 Erw. 2.2.3 und BGE 140 II 495 Erw. 2.3.1 ff.; je mit Hinweisen).

**3.4** Unter einem Mehrfamilienhaus wird im allgemeinen Sprachgebrauch typischerweise ein Wohngebäude verstanden, das nach seiner baulichen Gestaltung zum Bewohnen durch drei und mehr Familien bestimmt ist (so auch FROMMHOLD/GAREISS, Bauwörterbuch, Begriffsbestimmungen aus dem Bauwesen, 2. Aufl., Düsseldorf 1978, S. 180; anders S. 298 zum Zweifamilienhaus ["Wohngebäude, das nach seiner baulichen Gestaltung zum Bewohnen durch zwei Familien bestimmt ist"]). Entsprechend ist der Wortlaut von Art. 51<sup>bis</sup> BauO zumindest hinsichtlich der hier zu beantwortenden Frage ("Mehrfamilienhäuser") klar, im Zusammenspiel mit Bst. c ("Ein- und Zweifamilienhäuser") sogar sehr klar. Bei dieser Ausgangslage kann ein für nur zwei Familien konzipiertes Haus klarerweise kein "Mehrfamilienhaus" im Sinn von Art. 51<sup>bis</sup> BauO sein (vgl. auch VerwGE B 2009/97 und B 2009/100 vom 24. Februar 2010 Erw. 2.4.4, wonach Bauten, welche mit den Begriffen "Einfamilienhaus" und "Zweifamilienhaus" umschrieben würden, in der Regel hinreichend bestimmt [bzw. nur in Einzelfällen auslegungsbedürftig] seien). Von diesem eindeutigen und unmissverständlichen Wortlaut darf somit wie gezeigt nur abgewichen werden, wenn triftige Gründe für die Annahme bestehen, der Wortlaut ziele am "wahren Sinn" der Regelung vorbei.



**3.5** Gemäss rekurrentischer Auffassung ergäben sich aus den Materialien zu Art. 51<sup>bis</sup> BauO keine Hinweise, dass der Regelungsgegenstand auf Mehrfamilienhäuser beschränkt werden sollte; vielmehr sei es dem Stadtparlament mit der Schaffung der WobA darum gegangen, die bestehende Freiraumstruktur zu erhalten. Damit bezieht sich der Rekurrent auf die Entstehungsgeschichte und den Zweck von Art. 51<sup>bis</sup> BauO und er leitet daraus zumindest sinngemäss triftige, ein Abweichen vom klaren Wortlaut rechtfertigende Gründe ab.

**3.5.1** Auf die Entstehungsgeschichte von Art. 51<sup>bis</sup> BauO wurde bereits im Entscheid des Baudepartementes Nr. 49/2016 vom 3. Oktober 2016 eingegangen. Gegenstand jenes Rekursverfahrens war die Änderung von Bauordnung und Zonenplan der Stadt X.\_\_\_\_, mit welcher unter anderem Gebiete, welche überwiegend Ein- und Zweifamilienhäuser mit guter baulicher Substanz aufwiesen, den WobA zugeordnet wurden und mit welcher die damals geltende Bauordnung mit Art. 51<sup>bis</sup> BauO ergänzt wurde. Das Baudepartement führte damals aus (Erw. 4.3; ebenfalls zitiert in BDE Nr. 38/2021 vom 30. April 2021 Erw. 8.2.1):

"Der Stadtrat will die umstrittene Nutzungsplanänderung aus den folgenden Gründen durchführen: Bis November 2001 sah die damals gültige Nutzungsplanung noch die Bauklasse E2 vor. In der E2 war es nur möglich, Ein- und Zweifamilienhäuser sowie Doppel Einfamilienhäuser zu errichten. Mit Beschluss vom 20. November 2001 setzte der Stadtrat X.\_\_\_\_ die Teilrevision des Zonenplans (Teilplan A) auf den 1. Dezember 2001 in Kraft. Die meisten bisherigen E2-Gebiete wurden damit der W2a zugeteilt, um die innere Verdichtung voranzutreiben. Damit fiel in diesen Gebieten das Verbot der Erstellung von Mehrfamilienhäusern weg. Da in der Folge in Einfamilienhausquartieren Baubewilligungen für quartierfremde Mehrfamilienhäuser ausgestellt wurden, regte sich in Nachbarschaft und Politik Unmut über diese Entwicklung. Die gross dimensionierten Mehrfamilienhäuser wurden als Fremdkörper in traditionellen Einfamilienhausquartieren wahrgenommen. Auch der Stadtrat schaltete sich in die öffentliche Debatte ein: Am 26. August 2008 reichten die Stadträte Philip Schneider und Daniel Stauffacher mit 16 Mitunterzeichnern die Motion „Rückkehr zur Einfamilienhauszone“ beim Stadtparlament X.\_\_\_\_ ein. Ziel der Motion war es, intakte Einfamilienhausquartiere zu bewahren; der Charakter dieser Gebiete sollte nicht durch Mehrfamilienhäuser zerstört werden. Es setzte sich die Erkenntnis durch, dass bei der kompletten Abschaffung der E2 die Ortsbaulichen Risiken zu wenig bedacht worden seien. Die Direktion Bau und Planung wurde daher beauftragt, die ehemaligen E2-Gebiete erneut zu prüfen, um anschliessend entscheiden zu können, wo grössere Bauvorhaben entweder überhaupt nicht realisiert werden sollten oder wenigstens nur dann, wenn sie spezielle Einfügunsvorschriften einhielten. Die Analyse ergab, dass es wenig Sinn mache, die E2-Zonen von früher komplett wiederherzustellen, da nur für einige Gebiete der ehemaligen E2 ein Bedarf an zusätzlichen Gestaltungsvorschriften bestehe. Es wurde deshalb zwischen drei verschiedenen Gebietskategorien differenziert: War in einem Gebiet keine homogene Siedlungsstruktur erkennbar oder sollten alte Gebäude bald



ersetzt werden, so teilte man diese Gebiete den „Verdichtungsgebieten“ zu, wo die Erstellung von Mehrfamilienhäusern im Rahmen der baurechtlichen Bestimmungen weiterhin unverändert erlaubt bleibt. Sollte die bestehende Struktur des Gebiets (bestehend aus gut erhaltenen Ein- und Zweifamilienhäusern) aufrechterhalten werden, trotzdem aber die Erstellung von Mehrfamilienhäusern unter Einhaltung von Einfügun gsvorschriften gestattet werden, um eine beschränkte Verdichtung zu ermöglichen, wurden diese Gebiete den neu zu schaffenden „Wohnzonen mit besonderen Anforderungen“ (Art. 51<sup>bis</sup> BauO) zugeteilt. Gebiete mit besonders schützenswerten Strukturen dagegen, die durch die Erstellung von Mehrfamilienhäusern gemindert würden, wurden den „Gebieten mit besonderem baulichem Erscheinungsbild“ oder sogar einem „Ortsbildschutzgebiet“ nach Art. 47 ff. BauO zugeteilt [...]“.

**3.5.2** Mit der Zuteilung einzelner Gebiete zur WobA und der Einführung von Art. 51<sup>bis</sup> BauO wurde somit insbesondere bezweckt, den Schutz bestehender Strukturen der fraglichen Gebiete zu erhöhen bzw. wiederherzustellen, gleichzeitig aber die Erstellung von Mehrfamilienhäusern zu ermöglichen; es wurde die Beibehaltung der bestehenden Siedlungsstrukturen der WobA im Erscheinungsbild angestrebt (vgl. bereits BDE Nr. 38/2021 vom 30. April 2021 Erw. 8.2.3). Im Einzelnen formulierte der Stadtrat die Zielsetzung dahingehend, dass der der WobA zuzuordnende Teil der untersuchten Gebiete "zwar im Erscheinungsbild die heutige Struktur beibehalten [soll], es sollen hier aber kleinere Mehrfamilienhäuser entstehen können, also eine gewisse massvolle Verdichtung möglich sein". Es wurde gemäss Stadtrat "nicht angestrebt, einen Druck auf Abbruch und Verwirklichung einer dichteren Nutzung auszuüben. Gleichwohl soll in diesen Gebieten die Erstellung von Mehrfamilienhäusern möglich sein". In diesen Gebieten habe "die Einfügung von Mehrfamilienhäusern mit besonderer Rücksicht zu geschehen" (vgl. Vorlage Nr. 2806 des Stadtrates an das Stadtparlament vom 10. März 2015 betreffend "Änderung der Bauordnung und Zonenplan; Einführung von Wohnzonen mit besonderen Anforderungen und Schutz von Einfamilienhausgebieten; Nachtrag I zur Bauordnung" [nachfolgend Vorlage Nr. 2806 des Stadtrates], insbesondere Ziff. 4.2; so im Übrigen bereits BDE Nr. 38/2021 vom 30. April 2021 Erw. 8.2.2).

**3.5.3** Mit Blick auf den dargestellten Zweck von Art. 51<sup>bis</sup> BauO bzw. dessen Entstehungsgeschichte macht der Rekurrent grundsätzlich zu Recht sinngemäss geltend, dass dieser Zweck nicht nur durch die Erstellung von (grossen) Mehrfamilienhäusern, sondern auch durch die Erstellung von anderen (grossen) Baukörpern und Bauvolumen (z.B. grosse Ein- oder Zweifamilienhäuser) vereitelt werden kann. Diesbezüglich ist jedoch von Bedeutung, dass sich der Gesetzgeber der Problematik von grossen Ein-/Zweifamilienhäusern offenbar bewusst war. Namentlich wurde bereits in der Vorlage Nr. 2806 des Stadtrates bei der Darstellung der "Problematik" (vgl. Ziff. 2) ausgeführt, die Beschränkung der Bauklasse E2 auf zwei Wohnungen pro Gebäude hätten dazu geführt, dass "in zahlreichen dieser Gebiete [...] eine be-



stimmte Charakteristik mit typischen Ein- und Zweifamilienhausüberbauungen gewahrt blieb". Und weiter: "Die Gebäudemasse erlaubten zwar auch in der Bauklasse E2 relativ grosse Bauten, mit der grundsätzlichen Beschränkung auf zwei Wohnungen pro Gebäude wurde dies aber nur für grosse Einfamilienhäuser oder für grosszügige Zweifamilienhäuser wirklich ausgenützt". Die Problematik lag gemäss Stadtrat darin, dass für Mehrfamilienhäuser "die zulässigen Gebäudemasse stärker als für Ein- und Zweifamilienhäuser ausgeschöpft werden. Die so entstehenden Bauten mit ihren grossen Volumen wirken in typischen Einfamilienhausgebieten oft als störende Fremdkörper". Damit zeigt sich, dass die Möglichkeit der Beeinträchtigung bestehender Strukturen durch grosse Ein- oder Zweifamilienhäuser – schon für den Geltungsbereich der alten Bauordnung – im Gesetzgebungsprozess, der zum Erlass von Art. 51<sup>bis</sup> BauO führte, erkannt worden war. Gleichwohl beschränkte sich der Gesetzgeber in der Folge ausdrücklich darauf, zum Schutz der bestehenden Siedlungsstrukturen für "Mehrfamilienhäuser" eine neue Bestimmung in die BauO aufzunehmen (vgl. Vorlage Nr. 2806 des Stadtrates Ziff. 4: "Für Gebiete, in denen eine Erstellung von Mehrfamilienhäusern unter Umständen möglich ist, wird ein neuer Artikel 51<sup>bis</sup> [...] in der Bauordnung geschaffen. Dieser verlangt, dass sich Mehrfamilienhäuser besonders gut in die bestehende Überbauung einfügen"). Der Gesetzgeber nahm es also offenbar bewusst in Kauf, dass (auch nach Einführung von Art. 51<sup>bis</sup> BauO) in den WobA grosse Ein- oder Zweifamilienhäuser geplant und bewilligt werden können, ohne dass diese erhöhten Anforderungen an die Einfügung in die bestehende Überbauung genügen müssten. Wäre dies nicht seine Absicht gewesen, hätte er die (erkannte) Problematik von grossen Ein-/Zweifamilienhäusern regeln können und müssen.

**3.5.4** Im Zusammenhang mit der Entstehungsgeschichte von Art. 51<sup>bis</sup> BauO weist der Rekurrent sodann auf einen weiteren Entscheid des Stadtrates (Beschluss Nr. 2792 vom 10. März 2015; vgl. Rekursergänzung Ziff. 16) hin. Im fraglichen Entscheid sieht er einen (weiteren) Beleg, dass es dem Gesetzgeber mit der Schaffung der WobA darum gegangen sei, die bestehende Freiraumstruktur zu erhalten, selbst wenn neu auch Mehrfamilienhäuser zulässig sein sollten. Diese Regelungsabsicht hat sich im Zusammenhang mit Art. 51<sup>bis</sup> BauO jedoch auch unabhängig des fraglichen Entscheids bestätigt. Damit erübrigen sich weitere diesbezügliche Ausführungen, zumal weder dargetan noch ersichtlich ist, dass sich aus dem fraglichen Entscheid ein ausdrückliches Verbot oder eine nur eingeschränkte Zulässigkeit von grossen Ein- oder Zweifamilienhäusern in WobA ergeben könnten.

**3.5.5** Im Sinn eines Zwischenfazit ist somit festzustellen, dass sich weder aus der Entstehungsgeschichte von Art. 51<sup>bis</sup> BauO noch aus dessen Sinn und Zweck genügend triftige Gründe ergeben, die ein Abweichen vom klaren Wortlaut rechtfertigen könnten. Im Übrigen liegt auch keine Lücke im Sinn einer planwidrigen Unvollständigkeit von Art. 51<sup>bis</sup> BauO vor, die im Rahmen der Rechtsanwendung zu füllen



wäre. Vielmehr verzichtete der Gesetzgeber wie gezeigt bewusst darauf, neben Mehrfamilienhäusern auch (grosse) Ein- oder Zweifamilienhäuser hinsichtlich der Einordnung erhöhten Anforderungen zu unterwerfen.

**3.6** Die systematische Auslegung bestimmt den Sinn einer Rechtsnorm durch ihr Verhältnis zu anderen Rechtsnormen und durch ihren logischen Zusammenhang, indem sie sich in einem Gesetz präsentiert. Relevant ist mithin die Einbettung der Norm bzw. des Erlasses in das Gesamtsystem bzw. in die Rechtsordnung schlechthin (R. WIEDERKEHR/P. RICHLI, Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts, Eine systematische Analyse der Rechtsprechung, Band I, Bern 2012, Rz. 1063; vgl. auch S. RIZVI, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], Praxiskommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege [VRP], Zürich/St.Gallen 2020, Art. 132-135 N 9).

**3.6.1** Im übergeordneten kantonalen Baurecht (PBG und BauG) werden die Begriffe des Ein-/Zwei-/Mehrfamilienhauses vereinzelt verwendet (vgl. Art. 102 PBG sowie Art. 55<sup>bis</sup> Abs. 1, Art. 61 Abs. 2 Bst. e und Art. 73 Abs. 1, 3 und 5 BauG), jedoch nicht definiert. Aus den kantonalen Rechtsgrundlagen ergeben sich keine entscheidungsrelevanten Erkenntnisse für die systematische Auslegung von Art. 51<sup>bis</sup> BauO.

**3.6.2** Im kommunalen Recht werden Mehrfamilienhäuser namentlich in Art. 45 BauO erwähnt ("Bei Mehrfamilienhäusern [...] sind genügend Abstellflächen für Zweiradfahrzeuge zu erstellen"). Diesbezüglich konkretisiert das Vollzugsreglement zur Bauordnung und zum Reklamereglement (SRS 731.11) in Art. 9 Abs. 1, dass als Mehrfamilienhaus "eine Baute mit mehr als zwei Wohnungen" gelte. Diese Definition eines Mehrfamilienhauses gilt zwar nicht (ausdrücklich) für die gesamte BauO, gleichwohl spricht in systematischer Hinsicht und im Sinn einer einheitlichen Begriffsverwendung vieles dafür, auch das Mehrfamilienhaus im Sinn von Art. 51<sup>bis</sup> BauO als "Baute mit mehr als zwei Wohnungen" zu definieren. Dies umso mehr, als sich diese Definition mit dem klaren Wortlaut deckt.

**3.6.3** Somit sind auch bei Berücksichtigung des systematischen Auslegungselements keine triftigen Gründe erkennbar, die für ein Abweichen vom klaren Wortlaut von Art. 51<sup>bis</sup> BauO sprechen.

**3.7** Damit bleibt Art. 51<sup>bis</sup> BauO einzig und alleine auf Bauvorhaben anwendbar, die für mehr als zwei Familien konzipiert sind, entsprechend über mehr als zwei Wohneinheiten verfügen und deshalb als "Mehrfamilienhäuser" im Sinn der fraglichen Norm gelten. Hätte der Gesetzgeber auch andere Gebäudearten (z.B. das vorliegende Zweifamilienhaus mit Büronutzung) erhöhten Einordnungsvorgaben unterwerfen wollen, hätte er dies entsprechend zum Ausdruck bringen können und müssen. Insgesamt verzichtete die Vorinstanz beim vorliegenden, für zwei Familien konzipierten Bauvorhaben somit zu Recht darauf, Art. 51<sup>bis</sup> BauO anzuwenden. Ferner ist unter den gegebenen



Umständen und entgegen der rekurrentischen Darstellung ein Rechtsmissbrauch bei der Berufung auf den Wortlaut von Art. 51<sup>bis</sup> BauO zum Vornherein ausgeschlossen.

#### **4.**

Zusammenfassend ergibt sich, dass die Vorinstanz bei der Prüfung des Bauvorhabens zu Recht auf die Anwendung bzw. Prüfung von Art. 51<sup>bis</sup> BauO verzichtete. Der Rekurs erweist sich deshalb als unbegründet und ist abzuweisen.

#### **5.**

**5.1** 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. 3'000.– (Nr. 20.13.01 des Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung, sGS 821.5). Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend sind die amtlichen Kosten dem Rekurrenten zu überbinden.

**5.2** Der vom Rekurrenten am 17. Januar 2022 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– ist anzurechnen.

#### **6.**

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

**6.1** 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).

**6.2** Die Rekursgegner 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. 2'750.– (zuzüglich Mehrwertsteuer) festzulegen; sie ist vom Rekurrenten zu bezahlen.

**6.3** Da der Rekurrent mit seinen Anträgen unterliegt, hat er von vornherein keinen Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung. Zudem war er während des Verfahrens nicht anwaltlich vertreten. Sein Begehren ist deshalb abzuweisen.



## Entscheid

### 1.

Der Rekurs von A.\_\_\_\_, X.\_\_\_\_, wird abgewiesen.

### 2.

a) A.\_\_\_\_ bezahlt eine Entscheidgebür von Fr. 3'000.–.

b) Der am 17. Januar 2022 von A.\_\_\_\_ geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– wird angerechnet.

### 3.

a) Das Begehren von B.\_\_\_\_ und C.\_\_\_\_, beide X.\_\_\_\_, um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird gutgeheissen. A.\_\_\_\_ entschädigt B.\_\_\_\_ und C.\_\_\_\_ ausseramtlich mit insgesamt Fr. 2'750.– zuzüglich Mehrwertsteuer.

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

Die Vorsteherin

Susanne Hartmann  
Regierungsrätin