



<b>Fall-Nr.:</b>	21-704
<b>Stelle:</b>	Generalsekretariat Bau- und Umweltdepartement
<b>Instanz:</b>	Bau- und Umweltdepartement
<b>Publikationsdatum:</b>	14.05.2021
<b>Entscheiddatum:</b>	22.04.2021

## **BDE 2021 Nr. 34**

**Art. 25 Bst. a PBG. Legen die besonderen Vorschriften eines Sondernutzungsplans fest, dass von Bauten talseitig nur ein einziges Untergeschoss in Erscheinung treten darf, sind zusätzliche Untergeschosse, auch wenn von diesen talseitig nur die zugehörige Gargageneinfahrt sichtbar ist, eben nicht zulässig (Erw. 3.1 ff.).**

BDE 2021 Nr. 34 finden Sie im angehängten PDF-Dokument



21-704

## Entscheid Nr. 34/2021 vom 22. April 2021

---

Rekurrenten

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

**B.**\_\_\_\_

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

alle vertreten durch Dr.iur. André Hutter, Rechtsanwalt, Schützenwiese 8, 9451 Kriessern

gegen

---

Vorinstanz

**Gemeinderat Z.**\_\_\_\_ (Entscheid vom 5. Januar 2021)

---

Rekursgegner

**D.**\_\_\_\_

vertreten durch lic.iur. Jürg Bereuter, Rechtsanwalt, Vadianstrasse 44, 9001 St.Gallen

---

Betreff

Baubewilligung (Abbruch Wohnhaus, Neubau Einfamilienhaus)



## Sachverhalt

### A.

a) D.\_\_\_\_, Y.\_\_\_\_, ist Eigentümer von Grundstück Nr. 001, Grundbuch Z.\_\_\_\_, an der M.\_\_\_\_strasse in Z.\_\_\_\_. Das Grundstück liegt gemäss geltendem Zonenplan der Gemeinde Z.\_\_\_\_ vom 9. November 2017 (Nachtrag Legende Zonenplan) in der Wohnzone W2a. Es ist mit einem Einfamilienhaus überbaut.

b) Das Grundstück Nr. 001 liegt innerhalb des Perimeters des Überbauungsplans "X.\_\_\_\_" (im Folgenden: Überbauungsplan) mit besonderen Vorschriften (besV) vom 26. Mai 1983 (Änderung vom 14. März 2018) im Baubereich B. Gemäss Art. 2 besV müssen sich Bauten und Anlagen hinsichtlich Massstab, Gliederung, Stellung, Farbgebung, Bepflanzung und Terraingestaltung gut in die landschaftlich empfindliche Umgebung einfügen (Abs. 1), wobei Attikageschosse nicht zugelassen sind und talseitig ein Untergeschoss in Erscheinung treten darf (Abs. 2). Nach Art. 3<sup>bis</sup> besV sind nur Hauptbauten mit maximal zwei Wohn- bzw. nicht störenden Gewerbeeinheiten zugelassen. Dabei sind Gewerbeeinheiten auf 150 m<sup>2</sup> pro Einheit beschränkt.

### B.

a) Mit Baugesuch vom 16. Juni 2020 beantragte D.\_\_\_\_ beim Gemeinderat Z.\_\_\_\_ die Baubewilligung für den Abbruch des bestehenden Wohnhauses und die Erstellung eines neuen Einfamilienhauses mit Tiefgarage und Schwimmbad.

b) Innert der Auflagefrist vom 27. Juni bis 10. Juli 2020 erhoben A.\_\_\_\_, B.\_\_\_\_, C.\_\_\_\_ sowie E.\_\_\_\_, alle Z.\_\_\_\_, und alle vertreten durch Dr.iur. André Hutter, Rechtsanwalt, Kriessern, Einsprache gegen das Bauvorhaben. Sie rügten die Unvereinbarkeit des Bauvorhabens mit dem Überbauungsplan in Bezug auf die Einfügung, die Anzahl Wohneinheiten und die Anzahl sichtbarer Untergeschosse, die falsche Berechnung der erforderlichen Schutzraumplätze, die fehlende Nutzbarkeit der Autoabstellplätze sowie die Überschreitung der Ausnützungsziffer.

c) Mit Beschluss vom 5. Januar 2021 erteilte der Gemeinderat Z.\_\_\_\_ die Baubewilligung unter Bedingungen und Auflagen und wies die Einsprache von A.\_\_\_\_, B.\_\_\_\_, C.\_\_\_\_ sowie E.\_\_\_\_ ab. Zur Begründung wurde geltend gemacht, die Vorgaben des Überbauungsplans seien eingehalten. Es handle sich offensichtlich um ein Einfamilienhaus, weshalb die Nutzungsbeschränkung auf zwei Wohneinheiten nicht verletzt werde. Das geplante Gebäude gehöre zwar eher zu den grösseren Bauten im Quartier, füge sich aber aufgrund des aufgebrochenen Hofbaus und der Stellung des Volumens im Terrain gut in die Umgebung ein. Das zweite Untergeschoss trete talseitig nicht in Erscheinung; es sei lediglich die Einfahrt in die Tiefgarage sichtbar. Die Ersatzabgabe für die Schutzraumplätze sei richtig berechnet worden. Die Anrechenbarkeit von Garagenvorplätzen als Autoabstellplätze bei



Einfamilienhäusern mit mehr als drei erforderlichen Abstellplätzen sei in Art. 17 Abs. 1 des Baureglements der Gemeinde Z.\_\_\_\_ vom 26. April 2016 (BauR) ausdrücklich vorgesehen und daher auch im vorliegenden Fall zulässig. Die Ausnützungsziffer sei eingehalten; es seien sogar gewisse nicht anrechenbare Flächen in der Berechnung mitberücksichtigt worden.

### **C.**

Gegen diesen Beschluss erhoben A.\_\_\_\_, B.\_\_\_\_ sowie C.\_\_\_\_ durch ihren Rechtsvertreter mit Schreiben vom 21. Januar 2021 Rekurs beim Baudepartement. Mit Rekursergänzung vom 11. Februar 2021 werden folgende Anträge gestellt:

1. Der Beschluss des Gemeinderates Z.\_\_\_\_ vom 5. Januar 2021 sei aufzuheben.
2. Das Baugesuch sei abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.
3. Unter Kosten- und Entschädigungsfolge zulasten des Rekursgegners.

Zur Begründung wird geltend gemacht, beim geplanten Neubau handle es sich aufgrund der Wohnfläche und des Gebäudevolumens – entgegen der Bezeichnung im Baugesuch als Einfamilienhaus – um ein im Überbauungsplangebiet unzulässiges Mehrfamilienhaus. Sinn und Zweck des Überbauungsplans sei es, grossvolumige Bauten im Plangebiet zu verhindern. Die geplante Baute verletze offensichtlich diese Nutzungsbeschränkung. Aufgrund des Volumens, der Fläche, der Aussengestaltung, der Gesamtlänge und des vermittelten Gesamteindrucks des geplanten Neubaus sei auch die erforderliche gute Einfügung in die landschaftlich empfindliche Umgebung nicht gegeben. Die grosse Einfahrt in die Tiefgarage lasse das zweite Untergeschoss talseitig offen zu Tage treten, was gemäss Überbauungsplan ausdrücklich unzulässig sei. Die Behauptung, der sichtbare Teil des zweiten Untergeschosses trete nicht als zusätzliches Geschoss, sondern nur als eigenständiger, abgesetzter Bauteil in Erscheinung, stelle eine reine Schutzbehauptung dar. Der Überbauungsplan lasse keine talseitig sichtbare Öffnung des zweiten Untergeschosses zu. Die zwei vor der Einfahrt zur Tiefgarage platzierten Autoabstellplätze seien nicht als solche nutzbar, da sie die Durchfahrt für die in der Tiefgarage abgestellten Fahrzeuge blockieren würden, wodurch eine Gefährdung für die Bewohner entstehe. Zudem müssten die Fahrzeuge mangels Manövrierfläche rückwärts in die Strasse zurücksetzen, was unzulässig sei.

### **D.**

a) Mit Vernehmlassung vom 26. Februar 2021 beantragt die Vorinstanz, den Rekurs abzuweisen. Zur Begründung wird geltend gemacht, das Gebiet M.\_\_\_\_ habe sich aufgrund der Lage und der Best-



immungen des Überbauungsplans als ein reines Einfamilienhaus-Gebiet mit niedriger Dichte und besonderer Wohnqualität entwickelt, was auch künftig so erhalten bleiben sollte. Mehrfamilienhäuser seien aufgrund der Topographie des Geländes und der Erschliessung ungeeignet. Grosszügige Einfamilienhäuser würden hingegen, insbesondere in Bezug auf die Erschliessung, nicht die gleichen Probleme wie Mehrfamilienhäuser verursachen. In der nahen Umgebung des Baugrundstücks befänden sich bereits heute grosse Einfamilienhäuser.

**b)** Mit Vernehmlassung vom 4. März 2021 beantragt der Rekursgegner, vertreten durch lic.iur. Jürg Bereuter, Rechtsanwalt, St.Gallen, den Rekurs unter Kostenfolge abzuweisen. Zur Begründung wird geltend gemacht, es handle sich zwar um ein grosses Einfamilienhaus, welches allerdings die gemäss Überbauungsplan und Baureglement zulässigen Masse einhalte. Die im Gebiet des Überbauungsplans geltende Einfügungsvorschrift sei erfüllt. Die Breite der Tiefgarageneinfahrt entspreche weniger als einem Drittel der nordseitigen Länge des zweiten Untergeschosses und die Einfahrt sei gegenüber der nördlichen Fassadenflucht der darüber liegenden, talseitig sichtbaren Geschosse horizontal um rund 4 m in Richtung Norden versetzt, womit es sich bei der Garageneinfahrt um eine reine Funktionsöffnung im Sinn eines eigenständigen abgesetzten Bauteils handle. Ein weiteres Untergeschoss trete dadurch nicht in Erscheinung. Die Verwendung des Garagenvorplatzes als Autoabstellplatz sei gemäss Art. 17 Abs. 1 BauR ausdrücklich zulässig. Aus einer privaten Grundstückszufahrt dürfe auch rückwärts in die öffentliche Strasse ausgefahren werden.

#### **E.**

**a)** Das Baudepartement führte am 17. März 2021 in Anwesenheit der Verfahrensbeteiligten einen Augenschein durch.

**b)** Mit Eingabe vom 25. März 2021 lässt sich der Vertreter der Rekurrenten zum Augenscheinprotokoll vernehmen.

**c)** Der Vertreter des Rekursgegners nimmt mit Eingabe vom 1. April 2021 Stellung zum Augenscheinprotokoll.

#### **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. Die Rekursberechtigung ist gegeben (Art. 45 VRP). Auf den Rekurs ist einzutreten.

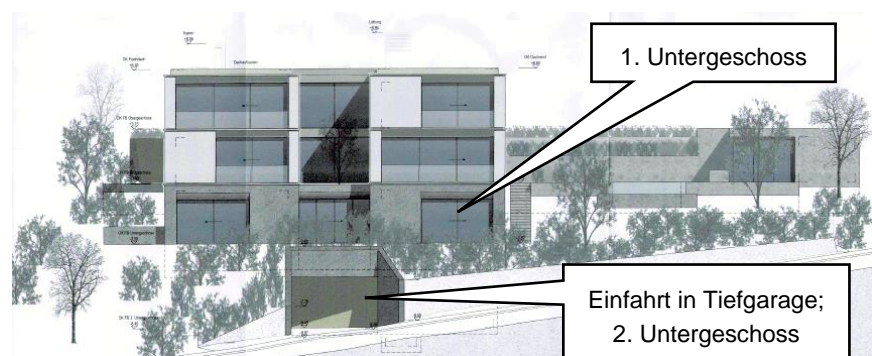
**2.**

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. Januar 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.**

Die Rekurrenten beanstanden, dass aufgrund der Sichtbarkeit der Einfahrt in die Tiefgarage das zweite Untergeschoss talseitig offen zu Tage trete, was gegen Art. 2 Abs. 2 Satz 2 besV verstosse.

**3.1** Für das Gebiet des Überbauungsplans gilt gemäss Art. 2 Abs. 2 Satz 2 besV, dass talseitig ein Untergeschoss in Erscheinung treten darf. Das geplante Bauvorhaben sieht unbestrittenermassen zwei Vollgeschosse, einen Wellnessbereich im ersten Untergeschoss sowie eine Tiefgarage im zweiten Untergeschoss vor. Das erste Untergeschoss liegt talseitig auf der gesamten Länge frei. Das zweite Untergeschoss ist hauptsächlich unterirdisch angeordnet; sichtbar ist jedoch die rund 5,5 m breite Einfahrt in die Tiefgarage, mit der vorgelagerten, in Richtung Nordwesten strebenden Stützmauer, der teilweisen Überdachung der Einfahrt und dem Tor. Die Sichtbarkeit des ersten Untergeschosses ist aufgrund der vorgenannten Bestimmung unproblematisch. Strittig ist einzig, ob aufgrund der talseitig ausgerichteten Einfahrt in die Tiefgarage auch das zweite Untergeschoss talseitig in Erscheinung tritt.



Nordfassade (talseitig)

**3.2** Nach der ursprünglichen Fassung der besV des Überbauungsplans vom 26. Mai 1983 durften Bauten talseitig nur zweigeschossig



in Erscheinung treten. Die Praxis zeigte jedoch, dass diese Vorschrift insbesondere bei schmalen Grundstücken in der Falllinie des Geländes kaum sinnvoll umsetzbar war (vgl. dazu Planungsbericht vom 27. September 2016 zur Änderung des Überbauungsplans "X.\_\_\_\_" [nachfolgend Planungsbericht], S. 5). Anlässlich des Rekursaugenscheins vom 17. März 2021 erklärte der Vertreter der Vorinstanz, dass nach der früheren Praxis Garagengeschosse deshalb regelmässig als drittes sichtbares Geschoss (Untergeschoss) – zusätzlich zu zwei talseitig sichtbaren Vollgeschossen – bewilligt worden seien, obwohl dies nach den früheren besV eigentlich nicht zulässig gewesen wäre. Am Augenschein zeigte sich denn auch, dass die überwiegende Mehrheit der bestehenden Bauten im Plangebiet zwei Vollgeschosse und ein sichtbares Untergeschoss – in der Regel mit Garageneinfahrt und/oder Eingängen – aufweisen und sie damit talseitig dreigeschossig in Erscheinung treten. Um diese rechtswidrige Praxis zu korrigieren, wurden die besV im Rahmen der Änderung des Überbauungsplans vom 14. März 2018 so angepasst, dass neu zusätzlich zu den zwei erlaubten Vollgeschossen ein Untergeschoss talseitig sichtbar sein darf, sofern dieses der Regelbauweise entspricht (Planungsbericht, S. 5). Entgegen der Auffassung des Rekursgegners in seiner Stellungnahme vom 1. April 2021 zum Augenscheinprotokoll lässt die frühere Praxis der Vorinstanz nicht darauf schliessen, dass die direkt unterhalb der beiden sichtbaren Vollgeschosse angeordneten Garagenöffnungen von der Vorinstanz nicht als "in Erscheinung tretende Geschosse", sondern bloss als Funktionsöffnungen im Sinn von technisch notwendigen, eigenständigen Bauteilen beurteilt und deshalb früher auch bewilligt worden seien. Eine solche Interpretation widerspricht gerade den Ausführungen des Vertreters der Vorinstanz, wonach die Bewilligung von Garagengeschossen als drittes sichtbares Geschoss trotz Kenntnis der Rechtswidrigkeit dieser Bewilligungspraxis erfolgt sei. Aus dieser Aussage ergibt sich klar, dass die fraglichen Garageneinfahrten von der Vorinstanz stets als Teil von in Erscheinung tretenden Untergeschossen betrachtet wurden und die Bewilligung solcher (unzulässiger) Untergeschosse bloss aus Zweckmässigkeitsüberlegungen erfolgte. Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb die Vorinstanz – nach der Anpassung der besV – solche Garageneinfahrten oder Gebäudezugänge neuerdings nicht mehr als sichtbaren Teil eines Untergeschosses, sondern als blosser Funktionsöffnungen betrachtet. Sachliche Gründe für eine solche Neubeurteilung werden weder vom Rekursgegner noch von der Vorinstanz vorgebracht. Solche sind auch nicht ersichtlich, zumal eben auch eine Funktionsöffnung – und zwar unabhängig davon, ob diese direkt in die Fassade integriert oder dieser vorgelagert ist oder ob sie, wie vorliegend, durch einen um wenige Meter überdachten Einfahrtsbereich kaschiert werden soll – stets Teil des dahinterliegenden Untergeschosses ist und damit zu dessen (Teil)Sichtbarkeit führt. Nachdem die besV vor Kurzem gerade deshalb angepasst wurden, um auch ein sichtbares Untergeschoss zu erlauben und damit der bislang gelebten Praxis eine rechtliche Grundlage zu geben und eine bessere Überbauung der Grundstücke zu ermöglichen, kann die Vorinstanz nicht entgegen den klaren Wortlaut



von Art. 2 Abs. 2 Satz 2 besV neuerlich weitere teilweise sichtbare Untergeschosse bewilligen, wenn diese nur Garageneinfahrten oder Zugänge aufweisen. Die vorliegend umstrittene Tiefgarageneinfahrt führt somit dazu, dass das zweite Untergeschoss teilweise sichtbar wird; folglich verstösst das Bauvorhaben gegen Art. 2 Abs. 2 Satz 2 besV, weshalb die Baubewilligung zu verweigern gewesen wäre.

**3.3** Der Rekursgegner bringt in seiner Stellungnahme vom 1. April 2021 vor, es bestehe kein Anlass für die Rechtsmittelinstanz, in den der Vorinstanz als örtlicher Planungs- und Baubehörde zukommenden Ermessensspielraum bei der Auslegung der eigenen Bauvorschriften einzugreifen. Die Vorinstanz sei sowohl für den geänderten Überbauungsplan als auch für das hier zur Diskussion stehende Baugesuch zuständig, weshalb sie auch befugt sei, die von ihr erlassenen Vorschriften selbst auszulegen.

Beim Begriff "in Erscheinung treten" gemäss Art. 2 Abs. 2 Satz 2 besV handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff. Ein unbestimmter Rechtsbegriff ist vom Begriff des „Ermessens“ zu unterscheiden. Unbestimmte Rechtsbegriffe kennzeichnen sich dadurch, dass die Umschreibung des Tatbestands unbestimmt ist, wohingegen beim Ermessen die Unbestimmtheit die Rechtsfolgeseite betrifft. Die Konkretisierung eines unbestimmten Rechtsbegriffs erfolgt durch Auslegung und stellt keine Ausübung von Ermessen dar (vgl. BGE 122 III 289 Erw. 3a; TSCHANNEN/ZIMMERLI, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl., Bern 2014, § 26 N 25). Dem Baudepartement kommt bei der Überprüfung eines solchen unbestimmten Rechtsbegriffs volle Kognition zu (Art. 46 Abs. 1 VRP). Das Departement auferlegt sich jedoch eine gewisse Zurückhaltung, insbesondere wenn die Baubehörde zur Beurteilung der konkreten Umstände besser geeignet ist als die Rekursinstanz. Dies ist insbesondere der Fall, wo die örtlichen Verhältnisse bei der Auslegung eine Rolle spielen (BDE Nr. 54/2018 vom 20. November 2018 Erw. 7.4). Vorliegend muss aufgrund des klaren Wortlauts von Art. 2 Abs. 2 Satz 2 besV sowie aufgrund der früheren Praxis der Vorinstanz das zweite Untergeschoss angesichts der Sichtbarkeit der dazugehörigen Tiefgarageneinfahrt – wie vorstehend ausführlich dargelegt – als "in Erscheinung" tretend qualifiziert werden. Für eine abweichende Interpretation dieses unbestimmten – aber doch ziemlich eindeutigen – Rechtsbegriffs sind keine Gründe ersichtlich und werden auch nicht vorgebracht. Hätte die Vorinstanz eine andere Regelung treffen wollen, hätte sie diese bei der erst kürzlich erfolgten Überarbeitung der besV des Überbauungsplans ohne weiteres vornehmen können.

**3.4** Die Vorinstanz beruft sich im angefochtenen Entscheid sowie anlässlich des Augenscheins auf einen Entscheid des Verwaltungsgerichtes, wonach eine Tiefgarage unter Umständen nicht unbedingt als zusätzliches Geschoss angesehen werden müsse, sondern als eigenständiger, abgesetzter Bauteil betrachtet werden könne (VerwGE B 83/1993 vom 22. April 1994). Die Vorinstanz ist der Ansicht, diese Rechtsprechung sei auf den vorliegenden Fall anwendbar, weshalb



die fragliche Tiefgarageneinfahrt nicht als sichtbares Untergeschoss zu beurteilen sei.

**3.4.1** Im fraglichen Entscheid des Verwaltungsgerichtes ging es um ein Einfamilienhaus mit Erd- und Dachgeschoss sowie einem ersten Untergeschoss und einem als Garage geplanten zweiten Untergeschoss. Sowohl das erste als auch das zweite Untergeschoss lagen auf der ganzen talseitigen, nördlichen Schmalseite von 10 m frei. Die Front des zweiten Untergeschosses war dabei gegenüber der übrigen Nordfassade des Gebäudes seitlich versetzt angeordnet und um 5,8 m vorgelagert; der vorgelagerte Teil des Untergeschosses beinhaltete dabei eine Doppelgarage. Aufgrund einer kommunalen Regelbauvorschrift zur zulässigen Terraingestaltung war unumstritten, dass die talseitig freigelegte Garage wegen der kommunalen Abgrabungsbestimmungen nicht als zweites Untergeschoss bewilligt werden konnte. Die fragliche Vorschrift sah vor, dass in Hanglagen, in denen ein freiliegendes Untergeschoss geplant war, das gestaltete Terrain talseitig höchstens 0,5 m tiefer als Oberkant Fussboden des Untergeschosses zu liegen kommen darf. Bezweckt wurde mit dieser Bestimmung die Verhinderung übermässiger baulicher Eingriffe in das gewachsene Terrain, weil solche Eingriffe an Hanglagen von der Talseite her gesehen den Eindruck eines in der betreffenden Zone übergeschossigen Gebäudes entstehen lassen. Das Verwaltungsgericht prüfte deshalb, ob für das umstrittene Bauvorhaben allenfalls verschiedene Niveaupunkte angenommen werden könnten, wodurch die fragliche Vorschrift zur zulässigen Terraingestaltung auf die Bewilligung der umstrittenen Garage nicht mehr anwendbar gewesen wäre. Es kam in der Folge zum Schluss, dass aufgrund der nach Westen versetzten Anordnung der Doppelgarage der Eindruck eines turmartigen Gebäudes vermieden werde, womit die Garage eher einer Anbaute an das Einfamilienhaus als einem zusätzlichen Untergeschoss gleiche. Die umstrittene Garage könne deshalb als gestaffelter Baukörper gelten, weshalb der Niveaupunkt für die Garage separat zu bestimmen und davon ausgehend die Gebäude- und Firsthöhe für die Garage auch eigenständig zu ermitteln sei. Die Abgrabungsvorschrift zur zulässigen Freilegung von Untergeschossen stand damit der Bewilligung der Garage nicht mehr entgegen. Beim beschriebenen Bauvorhaben ging es somit weniger um die Frage der Zulässigkeit der Sichtbarkeit des zweiten Untergeschosses. Stattdessen stellte sich die Frage, ob das zweite Untergeschoss als gestaffelter bzw. versetzter (separater) Baukörper betrachtet und entsprechend der Niveaupunkt für die Garage auch separat bestimmt werden kann. Das Verwaltungsgericht führte zur Sichtbarkeit des zweiten Untergeschosses aber immerhin aus, dass "das als Garage geplante Untergeschoss auf dessen ganzen nördlichen Schmalseite von 10 m freigelegt" sei und damit "räumlich deutlich in Erscheinung" trete (Erw. 4.b).

**3.4.2** Im Gegensatz dazu kann im vorliegend zu beurteilenden Fall das zweite Untergeschoss nicht als eigenständiger Bauteil betrachtet werden. Das zweite Untergeschoss ist das flächenmässig bei weitem



grösste Geschoss des geplanten Hauses, auf dem das erste Untergeschoss, das Erd- und das Obergeschoss flächengleich aufgesetzt sind. Das zweite Untergeschoss, das neben der Tiefgarage diverse weitere Räume (Velos/Entsorgung, Technik, Pooltechnik, Weinkeller, Waschen, Abstellräume, Treppenhaus und Lift) beinhaltet, unterkellert das umstrittene Gebäude damit einerseits vollständig. Andererseits springt es Richtung Norden aber auch deutlich über die Grundrisse der darüber liegenden Geschosse vor; in diesem Bereich liegen ein Teil der Tiefgarage sowie der Raum für die Velos und die Entsorgung. Die Tiefgarageneinfahrt ist zudem auf einer Länge von über 4 m überdeckt und damit gegenüber Teilen der Nordfassade der sichtbaren Geschosse nochmals vorgelagert. Beim zweiten Untergeschoss handelt es sich dennoch um keinen eigenständigen Gebäudeteil, der isoliert von den darüber liegenden Geschossen betrachtet werden könnte. Das zweite Untergeschoss ist zwar flächenmässig erheblich grösser als die anderen Geschosse; allein aufgrund des Umstands, dass ein Bereich des zweiten Untergeschosses nach Norden vorspringt, kann indessen nicht abgeleitet werden, es handle sich dabei um einen eigenständigen Gebäudeteil. Das zweite Untergeschoss bildet zusammen mit den darüber liegenden Geschossen baulich und funktionell eine Einheit; es stellt damit einen Teil des gesamten Hauptbaus dar und kann nicht als An- oder Nebenbaute betrachtet werden. Damit liegt – im Unterschied zum oben beschriebenen Sachverhalt des Urteils des Verwaltungsgerichtes (B 83/1993 vom 22. April 1994) – keine versetzte Anordnung der Tiefgarage gegenüber der Hauptbaute vor, die eine rechtlich eigenständige Beurteilung des vorspringenden Gebäudeteils rechtfertigte. Aufgrund dieser Unterschiede lässt sich aus dem fraglichen Verwaltungsgerichtsentscheid somit nichts für die Beurteilung des vorliegenden Falls ableiten.

**3.5** Die fragliche Tiefgarage ist damit als gewöhnliches zweites Untergeschoss zu behandeln und aufgrund von Art. 2 Abs. 2 Satz 2 besV nur zulässig, wenn sie nicht in Erscheinung tritt. Das zweite Untergeschoss liegt zwar hauptsächlich unterirdisch, die Einfahrt zur Tiefgarage, welche eine Breite von über 5 m aufweist, ist jedoch freigelegt und talseitig gut sichtbar. An dieser Tatsache vermag auch der Umstand, dass ein Teil der Tiefgarageneinfahrt überdeckt werden soll, nichts zu ändern. Ein Teil des zweiten Untergeschosses ist auf diese Weise talseitig sichtbar, weshalb das Bauvorhaben gegen Art. 2 Abs. 2 Satz 2 besV verstösst.

**3.6** Der Rekurrent kann sich auch nicht auf eine Gleichbehandlung im Unrecht (Art. 8 Abs. 1 der Bundesverfassung; SR 101; abgekürzt BV) berufen, weil die Vorinstanz in zwei früheren Fällen in der unmittelbaren Nachbarschaft zusätzlich zum (sichtbaren) Untergeschoss eine unterhalb des Untergeschosses, seitlich zum Hauptbau versetzte Garageneinfahrt bewilligt hatte (Grundstücke Nrn. 002 und 003). Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung geht der Grundsatz der Gesetzmässigkeit der Verwaltung in der Regel der Rücksicht auf die gleichmässige Rechtsanwendung vor. Der Umstand, dass das Gesetz in anderen Fällen nicht oder nicht richtig angewendet worden ist, gibt



den Bürgern grundsätzlich keinen Anspruch darauf, ebenfalls abweichend vom Gesetz behandelt zu werden. Eine Gleichbehandlung im Unrecht würde voraussetzen, dass die zu beurteilenden Fälle in den tatbestandserheblichen Sachverhaltselementen übereinstimmen, dass dieselbe Behörde in ständiger Praxis vom Gesetz abweicht und zudem zu erkennen gibt, auch inskünftig nicht gesetzeskonform entscheiden zu wollen. Schliesslich dürfen keine überwiegenden Gesetzmässigkeitsinteressen oder Interessen Dritter entgegenstehen (Urteil des Bundesgerichtes 1C\_554/2018 vom 5. August 2019 Erw. 3.1 mit Hinweisen; BDE Nr. 111/2020 vom 19. November 2020 Erw. 7.4).

Die fraglichen Garageneinfahrten bei den beiden Bauten auf den Grundstücken Nrn. 002 und 003 liegen – ähnlich wie im Fall des erwähnten Verwaltungsgerichtsentscheides – östlich versetzt zu den Hauptbauten. Auch ragen die beiden Garagengeschosse nicht gänzlich, sondern jeweils bloss teilweise unter die beiden Nachbarhäuser hinein. Damit liegt von vornherein kein übereinstimmender Sachverhalt vor, was allerdings Voraussetzung für einen allfälligen Anspruch auf rechtsgleiche Behandlung wäre. Im Übrigen hat die Vorinstanz durch die erst vor Kurzem vorgenommene Änderung der besV des Überbauungsplans deutlich zu erkennen gegeben, dass sie künftig eben nur mehr ein sichtbares Untergeschoss zulassen will. Es wäre ihr als zuständiger Planungsbehörde freigestanden, die besV so anzupassen, dass talseitig auch weitere Untergeschosse sichtbar sein dürfen, sofern sich das "in Erscheinung treten" auf die für die Erschliessung des Gebäudes notwendigen Einfahrten und Zugänge beschränkt. Nachdem sie diese Anpassung des Überbauungsplans nicht vorgenommen hat, ist sie vorliegend eben darauf zu behaften.

#### **4.**

Bei diesem Ergebnis erübrigten sich eigentlich weitere Ausführungen zum geplanten Bauvorhaben. Aus verfahrensökonomischen Gründen scheint es jedoch angezeigt, auf die wesentlichsten zusätzlichen Rügen im Folgenden noch kurz einzugehen.

**4.1** Die Rekurrenten machen eine ungenügende Einfügung des geplanten Baukörpers in die landschaftlich empfindliche Umgebung geltend.

**4.1.1** Art. 2 Abs. 1 besV schreibt vor, dass sich Bauten und Anlagen hinsichtlich Massstab, Gliederung, Stellung, Farbgebung, Bepflanzung und Terraingestaltung gut in die landschaftlich empfindliche Umgebung einfügen müssen. Im Vergleich zum Verunstaltungs- und zum Beeinträchtigungsverbot gemäss Art. 99 PBG stellt dieses Einfügungsgebot höhere gestalterische Anforderungen an ein Bauvorhaben. Den kommunalen Behörden steht bei der Anwendung von kommunalen Ästhetikvorschriften ein besonderer Ermessensspielraum zu, der im Rechtsmittelverfahren zu beachten ist. Ist der Einordnungsentscheid einer kommunalen Behörde nachvollziehbar, beruht er mithin auf einer vertretbaren Würdigung der massgebenden Sachumstände, haben die Rechtsmittelinstanzen diesen zu respektieren und dürfen



das Ermessen der kommunalen Behörde nicht durch ihr eigenes ersetzen (VerwGE B 2018/41 vom 19. November 2018 Erw. 4.1; BDE Nr. 2/2021 vom 11. Januar 2021 Erw. 6.1.2).

**4.1.2** Die Rekurrenten erachten die fragliche Einfügevorschrift aufgrund der Dimensionen des geplanten Neubaus und der Aussenanlagen als verletzt. Die Vorinstanz führte im Einspracheentscheid aus, das geplante Gebäude gehöre zwar vergleichsweise zu den grösseren Bauten im Quartier, es bestünden allerdings schon ähnliche oder gleich grosse Einfamilienhäuser rund um das Baugrundstück herum. Das Volumen werde als aufgebrochener "Hofbau" mit untereinander verbundenen Volumina gegliedert. Das Thema Hof werde auch für die Zugangssituation im Norden mit der "Hofmauer", die gleichzeitig Objektschutz sei, weitergedacht und konsequent umgesetzt. Die Stellung der Volumina im Terrain folge grösstenteils den Höhenlinien respektive dem bestehenden Plateau des bestehenden Hauses. Durch die Positionierung im Terrain sei ein grosser Teil des Gebäudevolumens nicht sichtbar. Das Materialisierungskonzept sei harmonisch aufeinander abgestimmt und verspreche ein edles und werthaltiges Erscheinungsbild.

**4.1.3** Die Grösse der geplanten Baute (samt Aussenanlage) stellt die einzige Kritik der Rekurrenten betreffend Einfügung in die Umgebung dar. Die Vorinstanz setzt sich in ihrem Entscheid ausführlich mit dem grossen Volumen der geplanten Neubaute auseinander und erklärt nachvollziehbar, weshalb sich das Bauvorhaben trotz der grosszügigen Dimensionierung in die bestehende Umgebung, sowohl in Bezug auf die übrigen Bauten als auch in Bezug auf die landschaftlichen Gegebenheiten, einfügt. Die Vorinstanz äussert sich zudem auch zum Materialisierungskonzept. Sie nimmt mithin eine umfassende Würdigung der massgebenden Sachumstände vor. Aus den Vorakten ergibt sich und bestätigte sich auch anlässlich des Augenscheins, dass sich im fraglichen Quartier bereits eine Vielzahl grosser Einfamilienhäuser befindet. Dass die geplante Neubaute aufgrund ihres Volumens besonders hervorstechen soll, ist nicht zu befürchten. Auch erscheinen die Ausführungen der Vorinstanz, wonach die vertikale Ausrichtung des Gebäudes in Hangrichtung im Gegensatz zu einer horizontalen Ausrichtung die Wahrnehmbarkeit des Gebäudes verringere und damit zu einer besseren Einfügung beitrage, einleuchtend. Insgesamt ist die Würdigung der Vorinstanz betreffend Einfügung des Bauvorhabens in die Umgebung unter Berücksichtigung des ihr zustehenden Ermessensspielraums nicht zu beanstanden.

**4.2** Weiter rügen die Rekurrenten, beim geplanten Neubau handle es sich – entgegen der Bezeichnung als Einfamilienhaus – aufgrund der Wohnfläche und des Gebäudevolumens um ein Mehrfamilienhaus, was der Nutzungsbeschränkung auf höchstens zwei Wohneinheiten gemäss Art. 3<sup>bis</sup> besV widerspreche.

**4.2.1** Nach den vorliegenden Plänen befinden sich im Erdgeschoss der geplanten Baute das Wohnzimmer, der Koch- und Essbereich, ein



Gästezimmer mit Dusche und WC sowie ein separates WC im Eingangsbereich. Im Obergeschoss sind drei Schlafzimmer, jeweils mit eigener Dusche und WC sowie Schrankraum vorgesehen, wobei das eine Zimmer über eine grössere Ankleide und ein grösseres Bad verfügt. Zudem befindet sich im Obergeschoss ein Arbeitszimmer. Das erste Untergeschoss ist hauptsächlich als Wellnessbereich mit Schwimmbecken, Sauna und Dampfbad vorgesehen; es weist aber auch einen Abstellraum und einen Keller auf. Im zweiten Untergeschoss sind nebst der Tiefgarage noch Abstellräume, Technikraum, Weinkeller sowie Waschküche vorgesehen.

**4.2.2** Aufgrund dieser Aufteilung der Wohnfläche ist die geplante Baute ohne weiteres als Einfamilienhaus zu qualifizieren. Es sind nur eine Küche und nur ein Wohnbereich vorgesehen. Selbständig nutzbare und funktional voneinander weitgehend getrennte Wohneinheiten sind offensichtlich nicht vorgesehen. Dass mehrere Familien oder Einzelpersonen in die geplante Baute einziehen, ist aufgrund des Grundrisses des Gebäudes zwar nicht ausgeschlossen, jedoch auch nicht ernsthaft zu erwarten. Bloss aufgrund der Grösse der Wohnfläche kann nicht auf ein Mehrfamilienhaus mit mehreren Wohneinheiten geschlossen werden. Der geplante Neubau verstösst damit nicht gegen Art. 3<sup>bis</sup> besV.

**4.3** Die Rekurrenten beanstanden auch, dass die zwei vor der Einfahrt zur Tiefgarage platzierten Autoabstellplätze nicht als solche nutzbar seien, da sie die Durchfahrt für die in der Tiefgarage abgestellten Fahrzeuge blockieren würden.

**4.3.1** Gemäss Art. 17 Abs. 1 BauR ist bei Wohnnutzung ein Autoabstellplatz je 80 m<sup>2</sup> anrechenbare Geschossfläche zu erstellen, wenigstens aber ein Autoabstellplatz je Wohnung. Bei Einfamilienhäusern mit mehr als drei erforderlichen Autoabstellplätzen darf der Garagenvorplatz angerechnet werden.

**4.3.2** Vorliegend sind aufgrund der anrechenbaren Geschossfläche von 644,58 m<sup>2</sup> unbestrittenermassen neun Autoabstellplätze erforderlich. Gemäss Baugesuchsunterlagen sind sechs Abstellplätze in der Tiefgarage, zwei Abstellplätze vor der Tiefgarageneinfahrt und ein Abstellplatz im südwestlichen Eck des Baugrundstücks geplant. Wie soeben dargelegt, handelt es sich beim vorliegenden Bauvorhaben um ein – wenn auch grosszügiges – Einfamilienhaus, weshalb die beiden vor der Tiefgarageneinfahrt geplanten Autoabstellplätze nach Art. 17 Abs. 1 Satz 2 BauR zulässig sind. Dass durch das Abstellen von Fahrzeugen vor der Garageneinfahrt die in der Garage stehenden Fahrzeuge blockiert werden, ist keine Besonderheit des vorliegenden Falls, sondern kommt bei Einfamilienhäusern mit Abstellplätzen auf dem Garagenvorplatz regelmässig vor. Bei Einfamilienhäusern wird dies – im Gegensatz zu Mehrfamilienhäusern – mit Art. 17 Abs. 1 Satz 2 BauR ausdrücklich in Kauf genommen, da sich solche Konflikte aufgrund der geringeren Anzahl Betroffener in der Regel leicht lösen lassen. Bei der



M.\_\_\_\_strasse handelt es sich sodann um eine insgesamt schwach befahrene, etwa 5,6 m breite Quartierstrasse mit einem 1,5 m breiten Trottoir. Das Rückwärtsfahren in eine solche Quartierstrasse ist – wie es im Übrigen entlang der M.\_\_\_\_strasse fast überall der Fall ist – zulässig und nicht weiter zu beanstanden, sofern die erforderlichen Sichtweiten gegeben sind. Der Bewilligung der beiden Autoabstellplätze vor der Tiefgarageneinfahrt stünde somit vorliegend nichts entgegen.

## **5.**

Zusammenfassend ergibt sich, dass das Bauvorhaben aufgrund der Sichtbarkeit des zweiten Untergeschosses gegen Art. 2 Abs. 2 Satz 2 besV verstösst. Die angefochtene Baubewilligung und der Einspracheentscheid der Vorinstanz vom 5. Januar 2021 sind deshalb aufzuheben. Der Rekurs erweist sich als begründet und ist im Sinn der Erwägungen gutzuheissen.

## **6.**

**6.1** Nach Art. 95 Abs. 1 VRP hat in Streitigkeiten jener Beteiligte die Kosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden. Die Entscheidgebühr 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.

**6.2** Der von F.\_\_\_\_ am 27. Januar 2021 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– ist zurückzuerstatten.

## **7.**

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

**7.1** 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).

**7.2** 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.– festzulegen; sie ist vom Rekursgegner zu bezahlen. Da kein begründeter Antrag um Zusprechung der Mehrwertsteuer gestellt wurde, wird diese aufgrund des per 1. Januar 2019 geänderten Art. 29 HonO nicht zum Honorar hinzugerechnet.



**7.3** 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.\_\_\_\_, B.\_\_\_\_ sowie C.\_\_\_\_, alle Z.\_\_\_\_, wird im Sinn der Erwägungen gutgeheissen.

**b)** Der Einspracheentscheid und die Baubewilligung des Gemeinderates Z.\_\_\_\_ vom 5. Januar 2021 werden aufgehoben.

**2.**

**a)** D.\_\_\_\_, Y.\_\_\_\_, bezahlt eine Entscheidgebühr von Fr. 3'500.–.

**b)** Der am 27. Januar 2021 von F.\_\_\_\_ geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– wird zurückerstattet.

**3.**

**a)** Das Begehren von A.\_\_\_\_, B.\_\_\_\_ sowie C.\_\_\_\_ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird gutgeheissen. D.\_\_\_\_ entschädigt A.\_\_\_\_, B.\_\_\_\_ sowie C.\_\_\_\_ ausseramtlich mit insgesamt Fr. 3'250.–.

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

Die Vorsteherin

Susanne Hartmann  
Regierungsrätin