



Fall-Nr.:	22-9334
Stelle:	Generalsekretariat Bau- und Umweltdepartement
Instanz:	Bau- und Umweltdepartement
Publikationsdatum:	16.10.2023
Entscheiddatum:	31.08.2023

BUDE 2023 Nr. 073

Baurecht, Art. 45 Abs.1 VRP, Art. 99 Abs. 1 und 115 Bst. g PBG. Der Rekurrent ist legitimiert, die nachbarliche Baubewilligung als einzelnes Mitglied einer Erbengemeinschaft anzufechten (Erw. 1.3.2). Aufgrund des BUDE Nr. 72/2023 vom 31. August 2023 ist Ausgangspunkt für die Beurteilung des strittigen Bauvorhabens, dass die Siedlung, in der sich das Baugrundstück befindet, kein Schutzobjekt nach Art. 115 Bst. g PBG ist (Erw. 5). Da die Siedlung ferner nicht Teil eines im Zonenplan bezeichneten Gebiets mit besonderem baulichem Erscheinungsbild ist, gelangen die entsprechenden kommunalen Gestaltungsvorgaben nicht zur Anwendung (Erw. 6). Eine Verletzung des Verunstaltungsverbots durch das strittige Bauvorhaben ist schliesslich zu verneinen (Erw. 7). Abweisung des Rekurses. // (Gegen diesen Entscheid wurde Beschwerde beim Verwaltungsgericht erhoben.)

BUDE 2023 Nr. 73 finden Sie im angehängten PDF-Dokument.



22-9334

Entscheid Nr. 73/2023 vom 31. August 2023

Rekurrent

A.____,
vertreten durch lic.iur. Urs Pfister, Rechtsanwalt,
Bischofszellerstrasse 53, 9200 Gossau

gegen

Vorinstanz

Baubewilligungskommission der Stadt Z.____ (Entscheid vom
25. November 2022)

Rekursgegner

B.____ und C.____,
vertreten durch lic.iur. Christina Nossung, Rechtsanwältin,
Teufenerstrasse 3, 9001 St.Gallen

Betreff

Baubewilligung (Fassaden- und Dachsanierung, Photovoltaikanlage)



Sachverhalt

A.

B.____ und C.____, beide Z.____, sind Eigentümer des Grundstücks Nr. 001, Grundbuchkreis Y.____. Das Grundstück liegt gemäss geltendem Zonenplan der Stadt Z.____ vom 1. November 1980 in der Wohnzone W2. Es ist mit einem Reiheneinfamilienhaus (Vers.-Nr. 002) überbaut, welches Teil der zwischen 1966 und 1968 errichteten Siedlung D.____ am nordostwärts abfallenden Hang der Solitüde bildet. Die Siedlung besteht aus insgesamt 32 zweigeschossigen Reiheneinfamilienhäusern. Diese sind in der Höhe und im Grundriss gestaffelt (vgl. nachstehender Ausschnitt Orthofoto). Die architektonische Gestaltung der Siedlung ist einheitlich und einfach. Als Dachform finden sich heute ausschliesslich Flachdächer.

[...]

(Ausschnitt Zonenplan kommunale Darstellung Gemeinde; Quelle: Geoportal)

[...]

(Ausschnitt Orthofoto 2019; Siedlung D.____; Quelle: Geoportal)

B.

a) Mit Baugesuch vom 14. Juni 2017 beantragten B.____ und C.____ bei der Stadt Z.____ die Baubewilligung für eine Fassaden- und Dachsanierung sowie die Erstellung einer Photovoltaikanlage. Das Bauvorhaben beinhaltet eine neue verputzte Aussenwärmedämmung, neue Fenster aus Holz und Metall, neue Lamellenstoren, ein neues Flachdach mit Wärmedämmung und Vordach, eine neue Eingangstür sowie die Erstellung einer Photovoltaikanlage auf dem Dach.

b) Innert der Auflagefrist vom 4. bis 19. Juli 2017 erhob E.____, Z.____, vertreten durch lic.iur. Urs Pfister, Rechtsanwalt, Z.____, öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Einsprache gegen das Bauvorhaben. Sie rügte in öffentlich-rechtlicher Hinsicht, die geplanten baulichen Veränderungen liessen sich nicht mit dem Gesamtbild der Überbauung vereinbaren und wirkten verunstaltend. Dadurch liege eine Verletzung von Art. 50 der Bauordnung der Stadt Z.____ vom 9. August 2002 beziehungsweise 23. Februar 2006 (SRS 731.1; abgekürzt BO) und Art. 93 des Baugesetzes vom 6. Juni 1972 (nGS 8, 134; abgekürzt BauG) vor. Die Siedlung D.____ sei ein qualitätsvoller Zeuge des genossenschaftlichen Bauens der Moderne und damit ein Schutzgegenstand, der in der Grundstruktur unverändert im Originalzustand zu erhalten sei.

c)

aa) Während des hängigen Baubewilligungsverfahrens ersuchte E.____ durch ihren Rechtsvertreter die Direktion Planung und Bau der Stadt Z.____ am 12. September 2017 um Erlass einer Planungszone zwecks Erlass von Sonderbauvorschriften zur Sicherstellung des



einheitlichen Erscheinungsbilds der Siedlung D.____. Mit Beschluss vom 8. Mai 2018 lehnte der Stadtrat Z.____ das Gesuch ab.

bb) Der gegen diesen Beschluss durch den Rechtsvertreter von E.____ am 28. Mai 2018 eingereichte Rekurs wies das Baudepartement (Verfahren Nr. 18-3387; seit 1. Oktober 2021: Bau- und Umweltdepartement) mit Entscheid vom 25. Februar 2019 ab (BDE Nr. 9/2019), da kein klagbarer Anspruch auf Erlass einer Planungszone bestehe.

cc) Gegen diesen Entscheid erhob E.____ am 12. März 2019 durch ihren Vertreter Beschwerde beim Verwaltungsgericht. Daraufhin sistierte die Baubewilligungskommission der Stadt Z.____ das Baubewilligungsverfahren von B.____ und C.____ bis zum rechtskräftigen Entscheid über die Planungszone.

dd) Das Verwaltungsgericht stützte mit Urteil B 2019/60 vom 19. September 2019 den Rekursentscheid des Baudepartementes und wies die Beschwerde von E.____ ab, soweit darauf eingetreten wurde.

ee) Die vom Vertreter von E.____ am 30. Oktober 2019 gegen das Urteil des Verwaltungsgerichtes eingereichte Beschwerde beim Bundesgericht, wies dieses mit Urteil 1C_577/2019 vom 4. November 2020 ab, soweit darauf eingetreten wurde. Es erwog abschliessend, es sei mit Art. 27 des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes (SR 700; abgekürzt RPG) vereinbar, dass eine Rechtspflicht zum Erlass einer Planungszone verneint worden sei.

d) Während des sistierten Baubewilligungsverfahrens und des hängigen Beschwerdeverfahrens vor Verwaltungsgericht betreffend Planungszone ersuchte E.____ den Stadtrat Z.____ am 22. Mai 2019 durch ihren Vertreter um Erlass eines Sondernutzungsplans zwecks Erhaltung des Charakters und des einheitlichen Erscheinungsbilds der Überbauung D.____. Mit Schreiben vom 21. Juni 2019 teilte die Stadt Z.____, Direktion Planung und Bau, mit, der Stadtrat sei bereit, im Rahmen der anstehenden Gesamtrevision der BO und des Zonenplans über das Gesuch zu befinden. Den gegen dieses Schreiben beim Baudepartement erhobenen Rekurs zog der Vertreter von E.____ am 9. Oktober 2019 zurück. Daraufhin wurde das Verfahren als erledigt von der Geschäftsliste des Baudepartementes abgeschrieben (Verfahren Nr. 19-5560).

e) Mit Schreiben vom 10. Dezember 2020 informierte die Baubewilligungskommission B.____ und C.____ über die Fortführung des Baubewilligungsverfahrens.

f) Mit Beschluss vom 8. Januar 2021 erteilte die Baubewilligungskommission der Stadt Z.____ die Baubewilligung unter Bedingungen und Auflagen, wies die öffentlich-rechtliche Einsprache von E.____ ab und verwies deren privatrechtliche Einsprache auf den Zivilrechtsweg.



g) Gegen diesen Beschluss erhob E.____ durch ihren Rechtsvertreter mit Schreiben vom 27. Januar 2021 Rekurs beim Baudepartement.

Zur Begründung wurde namentlich vorgebracht, das bewilligte Bauvorhaben präjudiziere die künftige Prüfung und Ergänzung der Bauvorschriften für die Siedlung D.____ negativ. Die Siedlung sei hinsichtlich des äusseren Erscheinungsbilds ein Baudenkmal nach Art. 115 Bst. g des Planungs- und Baugesetzes (sGS 731.1; abgekürzt PBG). Da die Stadt Z.____ keine Schutzverordnung und kein Schutzinventar im Sinn des PBG habe, bestehe gemäss Art. 176 Abs. 2 PBG ein Schutz von Gesetzes wegen. Das streitige Bauvorhaben beeinträchtige einen solchen Schutzgegenstand.

h) Mit Entscheid vom 31. August 2021 (BDE Nr. 55/2021) hiess das Baudepartement den Rekurs von E.____ gut, hob den Entscheid der Baubewilligungskommission der Stadt Z.____ auf und wies die Angelegenheit zur Veranlassung einer vorfrageweisen Beurteilung der Schutzwürdigkeit der Siedlung D.____ durch den Stadtrat Z.____ und anschliessend zur neuen Entscheidung zurück.

Zur Begründung wurde ausgeführt, die Stadt Z.____ verfüge über keine Schutzverordnung, die nicht älter als 15 Jahre sei. Zudem liege auch kein Schutzinventar im Sinn von Art. 118 ff. PBG vor. Folglich seien in der Stadt Z.____ Baudenkmäler nach Art. 115 Bst. g PBG derzeit von Gesetzes wegen nach Art. 176 Abs. 2 PBG geschützt. Angesichts der vorliegenden Amtsberichte der kantonalen Fachstellen könne nicht ausgeschlossen werden, dass die Siedlung D.____ einen besonderen kulturellen Zeugniswert aufweise. Es sei deshalb im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens erforderlich, vorfrageweise abzuklären, ob es sich bei der Siedlung um ein geschütztes Baudenkmal handle.

C.

a) Nachdem der vorgenannte Entscheid in Rechtskraft erwachsen war, führte die Stadt Z.____ das Verfahren bezüglich der vorfrageweisen Beurteilung der Schutzwürdigkeit der Siedlung D.____ durch. Mit Entscheid vom 3. November 2022 kam der Stadtrat Z.____ zum Schluss, die Siedlung D.____ sei kein Baudenkmal nach Art. 115 Bst. g PBG und deshalb nicht unter Schutz zu stellen.

b) Mit Beschluss vom 25. November 2022 erteilte die Baubewilligungskommission der Stadt Z.____ B.____ und C.____ die Baubewilligung unter Bedingungen und Auflagen und wies die Einsprache von A.____, der für die zwischenzeitlich verstorbene E.____ sel. in das Verfahren eingetreten war, ab. Die Baubewilligung wurde den Beteiligten zusammen mit dem Entscheid des Stadtrates Z.____ vom 3. November 2022 eröffnet.

Zur Begründung führte die Baubewilligungskommission aus, an seiner Sitzung vom 3. November 2022 habe der Stadtrat beschlossen, dass



die Siedlung D.____ kein Schutzobjekt im Sinn von Art. 115 PBG darstelle. Gleichzeitig sei die gegen die Nicht-Unterschutzstellung eingereichte Einsprache abgewiesen worden. Der Siedlung komme somit keine Schutzwürdigkeit zu. Somit bleibe lediglich zu prüfen, ob die geplanten Arbeiten mit Art. 99 Abs. 1 PBG vereinbar seien. Mit dem Baugesuch werde im Wesentlichen der Ersatz der Gebäudehülle (Fassaden und Dach) geplant. Demnach sollen die Fassaden neu gedämmt und verputzt werden. Das Flachdach werde ebenfalls ersetzt und neu isoliert. Gegenüber dem heutigen Zustand werde zudem ein allseitiger Dachvorsprung von 0,4 m beabsichtigt. Die Fenster würden durch solche aus Holz-Metall ersetzt. Das äussere Erscheinungsbild werde sich, insbesondere aufgrund des Dachvorsprungs, zweifelsohne leicht ändern. Es sei nicht von der Hand zu weisen, dass die geplanten Änderungen von der Umgebung wahrgenommen würden. Allerdings bedeute die Tatsache, dass ein Bauvorhaben das bestehende Erscheinungsbild verändere, für sich allein noch keinen Verstoss gegen das Verunstaltungsverbot. Eine Verunstaltung liege erst dann vor, wenn ein Gegensatz zum bestehenden Orts- und Landschaftsbild geschaffen werden soll, der in qualifizierter Weise störe. Vor diesem Hintergrund könne nicht von einer Verunstaltung gesprochen werden.

D.

a) Gegen die erteilte Baubewilligung erhob der Rechtsvertreter von A.____, lic.iur. Urs Pfister, Rechtsanwalt, Gossau, mit Schreiben vom 27. Dezember 2022 in dessen Namen sowie im Namen der Erbgemeinschaft E.____ sel., bestehend aus A.____, F.____, X.____, und G.____, W.____, Rekurs beim Bau- und Umweltdepartement.

b) Darüber hinaus reichte A.____ durch seinen Rechtsvertreter gegen den Entscheid des Stadtrates vom 3. November 2022 Rekurs beim Bau- und Umweltdepartement ein (Rekurs Nr. 22-9313).

E.

Mit Schreiben vom 9. Januar 2023 teilt F.____, vertreten durch lic.iur. Judith Naef, Rechtsanwältin, Zürich, mit, er sei mit der im Namen der Erbgemeinschaft erfolgten Rekurerhebung nicht einverstanden. Ohne das Einverständnis der Erbgemeinschaft könne A.____ nicht in deren Namen Rekurs einreichen. Zudem sei zu prüfen, ob die Legitimation betreffend die Rekurerhebung in eigenem Namen gegeben sei.

F.

Mit Eingabe vom 11. Januar 2023 zog der Rechtsvertreter des Rekurrenten den Rekurs, soweit er diesen im Namen der Erbgemeinschaft E.____ sel. erhoben hat, zurück.

G.

Mit Rekurgängung vom 23. Februar 2023 stellt der Rekurrent durch seinen Rechtsvertreter folgende Anträge:



1. Der Gesamtentscheid der Baubewilligungskommission Z.____ vom 25. November 2022 (Nr. 003) sei aufzuheben, unter Einschluss aller allfälligen weiteren Teilbewilligungen oder Teilentscheide;

dementsprechend sei das Baugesuch Nr. 004 wegen Verletzung öffentlich-rechtlicher Vorschriften abzuweisen, unter gleichzeitigem Schutz der öffentlich-rechtlichen Einsprache vom 19. Juli 2017;

2. Eventualantrag: Der Gesamtentscheid der Baubewilligungskommission Z.____ vom 25. November 2022 (Nr. 003) sei aufzuheben, unter Einschluss aller allfälligen weiteren Teilbewilligungen oder Teilentscheide;

dementsprechend sei das Baugesuch Nr. 004 im Sinn der nachfolgenden Ausführungen zur nochmaligen Bearbeitung an die Vorinstanz zurückzuweisen;

3. Verfahrensrechtlicher Antrag:
Das vorliegende Rekursverfahren Nr. 22-9334 sei zu sistieren, bis das Rekursverfahren Nr. 22-9313 rechtskräftig abgeschlossen ist.

4. Unter Kosten- und Entschädigungsfolge.

Zur Begründung wird geltend gemacht, es sei mit den Anliegen der Rechtssicherheit unvereinbar, wenn eine erstinstanzliche Baubewilligung erteilt werde für ein Bauvorhaben, für welches das Auflageverfahren mehr als fünf Jahre zurückliege und Bauvisiere, soweit überhaupt solche aufgestellt worden seien, längstens entfernt worden seien. Wenn sich im Rekursverfahren Nr. 22-9313 ergeben sollte, dass die Stadt Z.____ eine Planungspflicht treffe, müsste die vorliegende Streitsache wohl anders beurteilt werden als aufgrund der heutigen Rechtslage. Das Verfahren sei deshalb zu sistieren, sofern der vorinstanzliche Entscheid nicht bereits aus anderen Gründen aufzuheben sei. Aufgrund der bisher vorliegenden Amtsberichte gelte die Siedlung D.____, sofern kein Schutzgegenstand nach Art. 115 Bst. g PBG vorliegen sollte, zumindest als Gebiet mit besonderem baulichem Erscheinungsbild nach Art. 50 BO. Mit dem Bauvorhaben sollen an einem der 32 bestehenden Gebäude der Siedlung die Aussenfassade aufgedoppelt und auf dem Flachdach Sonnenkollektoren aufgestellt werden. Das streitige Bauvorhaben sei mit den gestalterischen Anforderungen für Bauten bzw. Bauvorhaben in Gebieten mit besonderem baulichem Erscheinungsbild unvereinbar. Selbst wenn die Siedlung kein Baudenkmal wäre und hinsichtlich des Erscheinungsbilds nicht Art. 50 BO als Massstab gelten würde, wäre das streitige Bauvorhaben nach Art. 99 PBG unzulässig. Sowohl die Aufdoppelung der Fassade als auch das Aufstellen von Sonnenkollektoren auf einem von 32 Flachdächern stehe im Gegensatz zur Gesamtüberbauung. Das heute weitgehend intakte Erscheinungsbild würde in krasser Weise missachtet. Das Bauvorhaben verunstalte das Orts- und Landschaftsbild.



H.

a) Mit der Einladung der Verfahrensbeteiligten zur Vernehmlassung wies das Bau- und Umweltdepartement das Gesuch um Sistierung des vorliegenden Rekursverfahrens bis zum rechtskräftigen Abschluss des Rekursverfahrens Nr. 22-9313 ab.

b) Mit Vernehmlassung vom 13. März 2023 beantragt die Vorinstanz unter Verweis auf die Begründung des angefochtenen Entscheids die Abweisung des Rekurses. Ergänzend hält sie fest, dass bezüglich der Siedlung D.____ keine erhöhten gestalterischen Anforderungen bestünden. Der Stadtrat habe auf eine Unterschutzstellung verzichtet. Es gelte einzig das Verunstaltungsverbot. Die Tatsache, dass das Bauvorhaben das bestehende Erscheinungsbild verändere, bedeute für sich allein noch keinen Verstoss gegen das Verunstaltungsverbot. Es sei unzulässig, eine erhöhte gestalterische Anforderung zu kreieren. Eine Verunstaltung dürfe nicht leichthin angenommen werden. Sie liege nur vor, wenn nach der allgemeinen Auffassung ästhetisch ansprechbarer Menschen etwas offensichtlich Unschönes, augenfällig Unästhetisches und stark Störendes geschaffen werden soll. Dies sei vorliegend nicht der Fall. Im Rahmen der Überarbeitung der Bau- und Zonenordnung werde das Gebiet D.____ auf seine Qualität bzw. Schutzwürdigkeit überprüft. Dieser Prozess werde noch Jahre dauern. Aufgrund der heutigen Erkenntnisse bzw. der denkmalpflegerischen Beurteilung sei nicht davon auszugehen, dass die Siedlung D.____ einen Schutzstatus erhalten werde.

c) Mit Vernehmlassung vom 16. März 2023 beantragen die Rekursgegner, vertreten durch lic.iur. Christina Nossung, Rechtsanwältin, St.Gallen, den Rekurs unter Kosten- und Entschädigungsfolgen abzuweisen.

Zur Begründung wird geltend gemacht, entgegen der Ansicht des Rekurrenten bestehe das von ihm geltend gemachte einheitliche Bild der Siedlung längst nicht mehr. Nachweislich seien in der Vergangenheit bereits diverse Veränderungen (auch) an der äusseren Erscheinung einzelner Liegenschaften vorgenommen worden, wie anlässlich des Augenscheins vom 15. März 2018 im Rahmen des Einspracheverfahrens habe festgestellt werden können. Der Rekurrent verkenne, dass durch die energetische Sanierung in Bezug auf die Aussenwärmedämmung nur sehr schwer wahrnehmbare Veränderungen der äusseren Erscheinung erfolgen. Die Photovoltaikanlage werde sichtbar sein, entspreche jedoch der heutigen Zeit und habe somit keine übermässig negativen Auswirkungen auf die äussere Erscheinung. Das RPG sehe vor, dass Solaranlagen hinsichtlich der Bewilligungspflicht und der gestalterischen Anforderungen privilegiert werden. Die Befürchtung des Rekurrenten, dass die Baubewilligung eine negative präjudizielle Bedeutung habe, sei unbegründet. Einerseits sei keine Verdoppelung der Aussenfassaden vorgesehen und die energetische Sanierung werde das einheitliche Gesamtbild nicht übermässig beeinträchtigen. Andererseits, selbst wenn die Siedlung D.____ ein Schutzobjekt nach Art. 115 PBG darstellen sollte, wäre das Vorhaben bewilligungsfähig. Was



die gerügte Verunstaltung betreffe, vermöge der Rekurrent nicht zu begründen, weshalb die baulichen Veränderungen mit dem Gesamtbild der Überbauung nicht vereinbar seien. Die vorgesehene Ausenisolation habe einen kaum wahrnehmbaren Einfluss auf das Gesamtbild. Der Dachvorsprung und die Photovoltaikanlage würden zu einer leichten Veränderung der äusseren Erscheinung führen. Von einer Verunstaltung könne jedoch keine Rede sein.

d) Mit Schreiben vom 19. Mai 2023 hält der Rekurrent fest, selbst wenn es sich bei der Siedlung nicht um einen Schutzgegenstand handeln sollte, habe die Stadt Z.____ eine Planungspflicht. Es sei mit dieser unvereinbar, wenn die heute im Erscheinungsbild einheitlichen Bauten nach Belieben im Äusseren verändert werden könnten.

I.

Mit Entscheid vom 31. August 2023 tritt das Bau- und Umweltdepartement (BUDE Nr. 72/2023) auf den vom Rekurrenten erhobenen Rekurs gegen die vom Stadtrat Z.____ am 3. November 2022 beschlossene Nicht-Unterschutzstellung der Siedlung D.____ nicht ein (Rekurs Nr. 22-9313).

J.

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 Umweltdepartementes ergibt sich aus Art. 43^{bis} des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1; abgekürzt VRP).

1.2 Mit Eingabe vom 27. Dezember 2022 reichte der Rechtsvertreter des Rekurrenten sowohl in dessen Namen als auch im Namen der Erbgemeinschaft E.____ sel. Rekurs gegen die vorinstanzliche Verfügung ein. Mit Schreiben vom 11. Januar 2023 zog er den Rekurs, soweit er im Namen der Erbgemeinschaft E.____ sel. erklärt wurde, zurück. Der im Namen der Erbgemeinschaft E.____ sel. erhobene Rekurs ist deshalb zufolge Rückzugs nach Art. 57 VRP abzuschreiben.

1.3 Gleichzeitig mit dem Rückzug des Rekurses im Namen der Erbgemeinschaft E.____ sel. hielt der Rechtsvertreter des Rekurrenten fest, der in dessen Name erklärte Rekurs werde aufrechterhalten.

1.3.1 Die Frist- und Formerfordernisse von Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 VRP sind erfüllt.



1.3.2 Zu prüfen ist nachfolgend, ob der Rekurrent zur Rekurerhebung berechtigt ist (Art. 45 VRP). Er führt aus, als Miteigentümer des Grundstücks Nr. 005 sei er zur Einreichung des Rekurses legitimiert.

1.3.2.1 Gemäss Art. 45 Abs. 1 VRP ist zur Erhebung des Rekurses berechtigt, wer an der Änderung oder Aufhebung der Verfügung oder des Entscheids ein eigenes schutzwürdiges Interesse dartut.

1.3.2.2 Das Grundstück Nr. 005, welches Teil der Überbauung D.____ ist, ist im Eigentum der Erbgemeinschaft E.____ sel. Der Rekurrent erhob als Mitglied dieser Erbgemeinschaft in seinem Namen Rekurs gegen den Entscheid der Vorinstanz.

1.3.2.3 Die Mitglieder einer Erbgemeinschaft sind Gesamteigentümer der Erbschaftsgegenstände und verfügen über die Rechte der Erbschaft gemeinsam – vorbehältlich vertraglicher und gesetzlicher Vertretungs- und Verwaltungsbefugnisse (Art. 602 Abs. 2 und Art. 653 des eidgenössischen Zivilgesetzbuches [SR 210; abgekürzt ZGB]; BGE 102 I 430 Erw. 3). Die Eigentumsausübung erfolgt zur gesamten Hand, mithin gemeinsam (B. GRAHAM-SIEGENTHALER, in: Aebi-Müller/Müller [Hrsg.], Berner Kommentar, Das Eigentum – Allgemeine Beziehungen – Art. 641-654a ZGB, Viertes Abschnitt Begriff, Inhalt und Arten des Eigentums, Bern 2022, N 612). Nur alle Erben zusammen oder ein Erbenvertreter sind grundsätzlich befugt, Rechte geltend zu machen, welche der Erbgemeinschaft zustehen (BGE 116 Ib 447 Erw. 2a; 119 Ib 56 Erw. 1). Das Erfordernis des gemeinsamen Handelns bezweckt den Schutz der Gemeinschaft gegen schädigende Sonderaktionen einzelner Gemeinschaftler (Urteil des Bundesgerichtes vom 23. Juni 1997 Erw. 5, in ZBI 99/1998 S. 386 Erw. 3.a). Sie bilden eine notwendige Streitgenossenschaft (J. MANGISCH, in: Kostkiewicz et al. [Hrsg.], ZGB Kommentar – Schweizerisches Zivilgesetzbuch, 4. Aufl., Zürich 2021, Art. 653 N 5).

1.3.2.4 Die Lehre und Rechtsprechung anerkennen jedoch eine selbständige Anfechtungsbefugnis der einzelnen Gesamthänder bzw. Erben im Verwaltungsprozess, wenn das Rechtsmittel darauf angelegt ist, eine belastende oder pflichtbegründende Anordnung abzuwenden. Die Zustimmung aller Beteiligten oder ihrer Vertreter ist hingegen erforderlich, wenn das Interesse der Erbgemeinschaft oder der übrigen Erben beeinträchtigt oder gefährdet erscheint. Die Interessen eines einzelnen Erben finden also ihre Schranke dort, wo ein Rechtsbegehren geeignet ist, die Interessen der übrigen Mitglieder der Erbgemeinschaft zu beeinträchtigen oder zu gefährden. In diesen Fällen ist das schutzwürdige Interesse des beschwerdeführenden Erben nicht mehr gegeben. Nach bundesgerichtlicher Praxis sind beispielsweise Rechtsmittel einzelner Erben im eigenen Namen gegen nachbarliche Baubewilligungen zulässig (VerwGE B 2011/177 vom 29. August 2012 Erw. 3.2.3 mit zahlreichen Hinweisen).



1.3.2.5 Wie F.____ in seiner Eingabe vom 9. Januar 2023 zu Recht festgehalten hat, können Mitglieder einer Erbgemeinschaft grundsätzlich lediglich gesamthänderisch über die Erbschaft verfügen. Wie sich aber aus der vorstehend dargelegten Rechtsprechung ergibt, ist ausnahmsweise, namentlich bei der Anfechtung einer nachbarlichen Baubewilligung, die Legitimation eines einzelnen Mitglieds einer Erbgemeinschaft zu bejahen. Um einen solchen Ausnahmefall handelt es sich vorliegend. Folglich ist der Rekurrent zur Anfechtung der vorinstanzlichen Verfügung legitimiert.

1.3.3 Nachdem die Rekurslegitimation des Rekurrenten zu bejahen ist, ist auf seinen Rekurs einzutreten.

2.

Am 1. Oktober 2017 ist das PBG in Kraft getreten und das BauG aufgehoben worden (Art. 172 Bst. a PBG). Gemäss Art. 173 PBG werden indessen die bei Vollzugsbeginn dieses Erlasses hängigen Baubewilligungsverfahren grundsätzlich nach jenem Recht beurteilt, das im Zeitpunkt des erstinstanzlichen Entscheids der Baubewilligungsbehörde Gültigkeit hat (Art. 173 PBG). Der erstinstanzliche Einsprache- und Baubewilligungsentscheid erging am 25. November 2022. 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//1) als unmittelbar anwendbar erklärt werden. Im Übrigen gelangen weiterhin das Baugesetz und das entsprechende Baureglement zur Anwendung.

3.

Der Rekurrent stellt mehrere verfahrensrechtliche Anträge. So beantragt er die Einsicht in die Rekursakten, die Durchführung eines zweiten Schriftenwechsels sowie eines Augenscheins. Die Rekursakten wurden ihm antragsgemäss zur Einsicht zugestellt. Für die Durchführung eines zweiten Schriftenwechsels bestand keine Veranlassung, wie mit Schreiben vom 18. April 2023 mitgeteilt wurde. Es war dem Rekurrenten aber unbenommen, im Rahmen des Replikrechts nochmals eine Stellungnahme einzureichen. Von diesem Recht hat er mit seiner Eingabe vom 19. Mai 2023 Gebrauch gemacht, womit das Replikrecht hinlänglich gewahrt ist. Ob ein Augenschein durchzuführen ist, liegt im pflichtgemässen Ermessen der urteilenden Instanz. Nur wo sich eine Tatsache nicht anders abklären lässt, wird eine Verpflichtung zur Durchführung eines Augenscheins bejaht. Ergibt sich eine Tatsache dagegen zweifelsfrei aus den Akten, so braucht sie nicht durch einen Augenschein überprüft zu werden. Die entscheidenden tatsächlichen Verhältnisse ergeben sich vorliegend vollständig aus den Verfahrensakten, dem öffentlich zugänglichen Geoportal (www.geoportal.ch) sowie öffentlich zugänglichem Bildmaterial (google.maps.ch). Auf die Durchführung eines Augenscheins kann daher verzichtet werden (vgl. nachfolgend Erw. 7). Ebenfalls abzulehnen ist der Antrag auf persönliche Anhörung nach Art. 6 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (SR 0.101; abgekürzt EMRK) im



Fall des Verzichts auf einen Augenschein. Die Verfahrensgarantie von Art. 6 Ziff. 1 EMRK gilt nur für Verfahren vor verwaltungsunabhängigen Justizbehörden, d.h. vor dem Verwaltungsgericht und der Verwaltungsrekurskommission (A. FEDI, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], Praxiskommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Zürich/St.Gallen 2020, Art. 55 N 3). Die Baugesuchsakten wurden beigezogen. Aus der beantragten Edition diverser weiterer Akten, namentlich Grundlagen der Gesamtüberbauung und ursprüngliche Bauakten zur Überbauung D.____, ist dagegen kein Erkenntnisgewinn zu erwarten, so dass hierauf – wie auch noch zu zeigen ist – in antizipierter Beweiswürdigung verzichtet werden kann.

4.

Der Rekurrent beanstandet, es sei mit den Anliegen der Rechtssicherheit unvereinbar, wenn eine erstinstanzliche Baubewilligung erteilt werde für ein Bauvorhaben, für welches das Auflageverfahren mehr als fünf Jahre zurückliege und keine Bauvisiere aufgestellt seien. Damit wäre für Dritte wenigstens optisch ein Hinweis vorhanden, wonach eine Änderung der bestehenden Bebauung anstehe bzw. ein entsprechendes Verfahren im Gang sei.

4.1 Nach Art. 138 Abs.1 PBG stellt die Bauherrschaft vor dem Auflageverfahren Visiere auf, die Stellung und Ausmass der Baute oder Anlage bezeichnen (im Zeitpunkt der öffentlichen Auflage war noch Art. 81 BauG in Kraft). Die Aussteckung und Profilierung von Bauten und Anlagen haben zum Zweck, das Bauvorhaben zu veranschaulichen als Ergänzung zu den Baugesuchsunterlagen. Die Visierung soll vor allem Nachbarn, Passanten oder Dritte auf ein geplantes Bauvorhaben aufmerksam machen. Den Visieren kommt somit in erster Linie eine Publizitätswirkung zu (M. MÖHR, in: Bereuter/Frei/Ritter [Hrsg.], Kommentar zum Planungs- und Baugesetz des Kantons St.Gallen, Basel 2020, Art. 138 N 2 ff.). Fehlende oder mangelhafte Visierungen bleiben ohne Folgen für das Baubewilligungsverfahren, wenn der Einsprecher dadurch keine Nachteile erleidet (BDE Nr. 15/2018 vom 23. März 2018 Erw. 2.1).

4.2 Vorliegend wurde das Anzeige- und Auflageverfahren gemäss dem zum damaligen Zeitpunkt geltenden Art. 82 f. BauG durchgeführt. Die Unterlagen des strittigen Bauvorhabens wurden vom 4. bis 19. Juli 2017 öffentlich aufgelegt. E.____ sel. hat während der Einsprachefrist Einsprache gegen das Bauvorhaben der Rekursgegner erhoben und damit ihre Rechte wahrnehmen können. Selbst wenn also gar nie Visiere aufgestellt worden sind oder die Visiere bereits entfernt wurden, wäre ihr angesichts ihrer erfolgten Einsprache dadurch kein Rechtsnachteil erwachsen. Folglich besteht auch für den Rekurrenten als Rechtsnachfolger von E.____ sel. kein Rechtsnachteil. Inwiefern sich sodann die lange Verfahrensdauer nachteilig auf den Rekurrenten ausgewirkt haben soll, ist nicht ersichtlich und wird auch nicht dargelegt. Es gibt keine Bestimmung, die vorsieht, dass nach einer gewissen Verfahrensdauer nochmals ein Auflageverfahren durchzuführen ist. Der Verweis auf Art. 148 PBG (Geltungsdauer Baubewilligung) ist



in diesem Zusammenhang nicht stichhaltig. Dass die abschliessende Beurteilung des Baugesuchs der Rekursgegner aufgrund verschiedener mit dem Baugesuch zusammenhängender Verfahren nicht hat erfolgen können, kann nicht den Rekursgegnern zum Nachteil gereichen. Auf Verfahrensrechte Dritter kann sich der Rekurrent im Übrigen nicht berufen (Urteil des Bundesgerichtes 1C_340/2017 vom 25. Juni 2018 Erw. 5.2). Die Rüge ist unbegründet und für eine Rückweisung – wie vom Rekurrenten beantragt – besteht keine Veranlassung.

5.

In materieller Hinsicht ist vorab festzuhalten, dass die Vorinstanz mit BDE Nr. 55/2021 vom 31. August 2021 angewiesen wurde, die vorfrageweise Beurteilung der Schutzwürdigkeit der Siedlung D.____ durch den Stadtrat Z.____ zu veranlassen und danach erneut über das Baugesuch der Rekursgegner zu befinden. Der Stadtrat Z.____ prüfte in der Folge eine allfällige Unterschutzstellung der Siedlung und lehnte diese mit Entscheid vom 3. November 2022 ab. Auf den vom Rekurrenten gegen diesen Entscheid erhobenen Rekurs (Verfahren Nr. 22-9313) tritt das Bau- und Umweltdepartement (BUDE Nr. 72/2023 vom 31. August 2023) nicht ein. Ausgangspunkt für die nachfolgende Beurteilung des strittigen Bauvorhabens der Rekursgegner ist demnach, dass die Siedlung D.____ kein Schutzobjekt nach Art. 115 Bst. g PBG ist.

6.

Der Rekurrent macht geltend, sofern die Überbauung D.____ nicht als Schutzgegenstand nach Art. 115 Bst. g PBG gelte, sei die Überbauung als Gebiet mit besonderem baulichem Erscheinungsbild im Sinn von Art. 50 BO zu betrachten. Das streitige Bauvorhaben sei mit den gestalterischen Vorgaben für Bauvorhaben dieser Bestimmung unvereinbar.

6.1 Art. 50 BO sieht vor, dass in den im Zonenplan bezeichneten Gebieten mit besonderem baulichem Erscheinungsbild Bauten und Aussenräume so zu gestalten sind, dass der typische Gebietscharakter gewahrt bleibe und eine gute Gesamtwirkung erzielt werde.

6.2 Die Siedlung ist unbestrittenermassen nicht Teil eines im Zonenplan bezeichneten Gebiets mit besonderem baulichem Erscheinungsbild. Die entsprechenden Bestimmungen bzw. die gestalterischen Vorgaben von Art. 50 BO gelangen demnach nicht zur Anwendung. Es erübrigt sich deshalb, auf dieses Vorbringen weiter einzugehen.

7.

Schliesslich rügt der Rekurrent, selbst wenn die Überbauung D.____ kein Baudenkmal sei und Art. 50 BO nicht als Massstab gelte, sei das Bauvorhaben wegen des Verstosses gegen das Verunstaltungsverbot unzulässig. Die Aufdoppelung der Fassade und das Aufstellen von Sonnenkollektoren auf einem der 32 Flachdächer stehe in krassem Gegensatz zur Gesamtüberbauung. Das heute weitgehend intakte Erscheinungsbild würde in krasser Weise missachtet werden.



Die Rekursgegner entgegnen, das vom Rekurrenten geltend gemachte einheitliche Bild der Siedlung bestehe längst nicht mehr. Eine Verunstaltung liege durch das Bauvorhaben nicht vor.

7.1 Art. 99 Abs. 1 PBG, welcher inhaltlich im Wesentlichen mit Art. 93 BauG übereinstimmt, verbietet die Erstellung von Bauten und Anlagen, die das Orts- und Landschaftsbild verunstalten oder Baudenkmäler beeinträchtigen. Im Unterschied zu positiven Bauästhetikvorschriften (Gestaltungs- oder Einfügungsvorschriften) verbietet das Verunstaltungsverbot nur erheblich störende Wirkungen auf das Orts- und Landschaftsbild in dem Sinn, dass nur etwas qualifiziert Unschönes verhindert werden soll. Eine bauliche Gestaltung darf wegen Verunstaltung nur abgelehnt werden, wenn sie nach Massstäben, die «in Anschauungen von einer gewissen Verbreitung und Allgemeingültigkeit gefunden werden», als erheblich störend zu bezeichnen ist. Dabei ist nicht das Bauvorhaben isoliert zu betrachten, sondern in Bezug zu seiner baulichen und landschaftlichen Umgebung zu setzen (VerwGE B 2021/8 vom 12. Juli 2021 Erw. 2.2 und BUDE Nr. 67/2021 vom 8. November 2021 Erw. 3.2).

7.2 In Bezug auf die Prüfung der Verletzung des Verunstaltungsverbots kommt den kommunalen Behörden bei der Anwendung der Regeln betreffend Gestaltung von Bauten und Anlagen und deren Umschwung ein erheblicher Beurteilungsspielraum zu (VerwGE B 2021/8 vom 12. Juli 2021 Erw. 2.3). Die Vorinstanz erwog, das äussere Erscheinungsbild werde sich, insbesondere aufgrund des Dachvorsprungs, zweifelsohne leicht ändern. Allerdings bedeute die Tatsache, dass ein Bauvorhaben das bestehende Erscheinungsbild verändere, für sich allein noch keinen Verstoß gegen das Verunstaltungsverbot. Eine Verunstaltung liege erst dann vor, wenn ein Gegensatz zum bestehenden Orts- und Landschaftsbild geschaffen werden soll, der in qualifizierter Weise störe. Dies sei vorliegend nicht der Fall.

7.3 Der Rekurrent beruft sich in seinem Rekurs einzig darauf, dass die Fassaden infolge der geplanten Aussenwärmedämmung sowie die Photovoltaikanlage im Gegensatz zur Gesamtüberbauung stehen und das weitgehend intakte Erscheinungsbild missachten würden. Eine substantiierte Begründung, weshalb dies der Fall sein soll, fehlt indes. Er setzt sich in seinen Ausführungen nicht vertieft mit den vorgesehenen baulichen Massnahmen auseinander und zeigt nicht auf, aus welchem Grund das strittige Bauvorhaben der Rekursgegner etwas qualifiziert Unschönes und damit eine Verunstaltung zur Folge hat.

Wie die Vorinstanz in der angefochtenen Verfügung zutreffend erkannt hat, bewirkt das Bauvorhaben zwar eine gewisse äusserliche Veränderung des Wohnhauses der Rekursgegner. Aus dieser Tatsache alleine kann aber nicht auf eine Verunstaltung geschlossen werden, zumal vorliegend keine Einfügungsvorschriften zu beachten sind. Durch die neue Aussenwärmedämmung samt neuem Verputz werden die Fassaden rund 15 cm nach vorne geschoben. Im Verhältnis zur



Grösse des Wohnhauses wird diese Verschiebung von Auge kaum wahrnehmbar sein (vgl. nachfolgender Planausschnitt 1). Auch wenn durch die Aussenwärmedämmung die Fenster in diesem Umfang von der Fassade zurückversetzt sein werden, ist eine Verunstaltung noch nicht ansatzweise anzunehmen. Die neuen Fenster aus Holz und Metall weisen sodann die gleiche Grösse wie die bestehenden Fenster auf. Dadurch resultiert eine bloss geringfügige Veränderung der Gebäudehülle (vgl. nachstehender Planausschnitt 1).

[...]

(Ausschnitt 1 Plan Fassaden 1:100 der Baugesuchsunterlagen)

Weiter wird das bestehende Dach wiederum durch ein Flachdach ersetzt. Die vom Rekurrenten betonte Charakteristik, dass sämtliche zur Siedlung gehörenden Gebäude Flachdächer haben, bleibt damit erhalten. Zwar weist das Gebäude neu ein Vordach von 40 cm auf. Bezogen auf das ganze Wohnhaus bleibt ein Vordach in diesem Umfang äusserlich aber von untergeordneter Bedeutung (vgl. nachstehender Planausschnitt 2). Hinsichtlich der Solaranlage geht aus den Baugesuchsunterlagen hervor, dass die einzelnen Module nicht aufgestellt, sondern nahezu flach auf dem Dach montiert werden (vgl. nachfolgender Planausschnitt 2). Dadurch wird die bestehende Dachlandschaft der Siedlung D.____ aus Flachdächern nicht einschneidend verändert. Darüber hinaus sieht Art. 18a Abs. 4 RPG explizit vor, dass – wenn wie vorliegend keine Kulturdenkmäler betroffen sind – die Interessen an der Nutzung der Solarenergie auf bestehenden oder neuen Bauten grundsätzlich vorgehen.

[...]

(Ausschnitt 2 Plan Fassaden 1:100 der Baugesuchsunterlagen)

Die Auswirkungen einer neuen Eingangstür sowie von neuen Lamellenstoren sind unter dem Aspekt der Verunstaltung schliesslich vernachlässigbar.

7.4 Insgesamt bleibt der Einfluss der geplanten baulichen Massnahmen der Rekursgegner, die eine energetische Sanierung ihres Wohnhauses zum Zweck haben, auf das äussere Erscheinungsbild der Siedlung D.____ gering. Es ist ausgeschlossen, dass das Bauvorhaben erheblich störende Auswirkungen auf das Orts- und Landschaftsbild hat. Dem Rekurrenten gelingt es nicht, darzulegen, weshalb das strittige Bauvorhaben als qualifiziert unschön im Sinn der Rechtsprechung wahrgenommen werden soll. Eine Verletzung des Verunstaltungsverbots nach Art. 99 PBG ist zu verneinen. Die Durchführung eines Augenscheins oder Beizug weiterer Unterlagen zur Siedlung D.____ ist bei dieser Sachlage nicht erforderlich.

8.

Zusammenfassend erweisen sich die Vorbringen des Rekurrenten als nicht stichhaltig. Der Rekurs ist deshalb als unbegründet zu beurteilen und abzuweisen.



9.

9.1 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. 3'000.– (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.

9.2 Der vom Rekurrenten am 20. Januar 2023 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– ist anzurechnen.

10.

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

10.1 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^{bis} VRP). Die Vorschriften der Schweizerischen Zivilprozessordnung (SR 272) finden sachgemäss Anwendung (Art. 98^{ter} VRP).

10.2 Die Rekursgegner obsiegen mit ihren Anträgen. Da das Verfahren zudem in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht Schwierigkeiten bot, die den Beizug einer Rechtsvertreterin rechtfertigen, besteht grundsätzlich Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung (Art. 98^{bis} VRP). Weil keine Kostennote vorliegt, ist die ausseramtliche Entschädigung in Anwendung von Art. 6 in Verbindung mit Art. 22 der Honorarordnung (sGS 963.75; abgekürzt HonO) ermessensweise auf insgesamt Fr. 2'750.– festzulegen; sie ist vom Rekurrenten 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.

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

Entscheid

1.

a) Der Rekurs der Erbengemeinschaft E.____ sel., bestehend aus A.____, Z.____, F.____, X.____, und G.____, W.____, wird zufolge Rückzugs abgeschrieben.

b) Der Rekurs von A.____ wird abgewiesen.



2.

a) A.____ wird eine Entscheidgebür von Fr. 3'000.– auferlegt.

b) Der am 20. Januar 2023 von A.____ geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– wird angerechnet.

3.

a) Das Begehren von B.____ und C.____, beide Z.____, um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird gutgeheissen. A.____ entschädigt B.____ und C.____ mit insgesamt Fr. 2'750.–.

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

Die Vorsteherin

Susanne Hartmann
Regierungsrätin