



Fall-Nr.:	19-4314
Stelle:	Generalsekretariat Baudepartement
Instanz:	Baudepartement
Publikationsdatum:	23.07.2020
Entscheiddatum:	09.07.2020

BDE 2020 Nr. 58

Art. 122 Abs. 3 PBG, Art. 109 PBG, Art. 102 PBG. Kommt die kantonale Denkmalpflege im Rahmen der Beurteilung eines Baugesuchs zum Ergebnis, dass keine Beeinträchtigung eines Schutzgegenstands von kantonaler oder nationaler Bedeutung vorliegt, stellt diese Beurteilung für sich allein noch keine Teilverfügung dar, die im Rahmen eines Gesamtentscheids zu eröffnen wäre. Letzteres trifft nur für die eigentliche Zustimmungsverfügung zu (Erw. 6). Unter den gegebenen Umständen führen die geplanten Umbau-/Renovationsarbeiten am bestehenden Gebäude und die zukünftige Wohnnutzung zu keiner wesentlichen Verstärkung der Rechtswidrigkeit (Erw. 8), zu keiner Überschreitung der rechtlichen Vorgaben hinsichtlich Lärm- und Lichtimmissionen (Erw. 10 f.) und zu keinen übermässigen Einwirkungen im Sinn von Art. 684 ZGB (Erw. 12). Ob Art. 102 Abs. 1 PBG beim Umbau bzw. bei der Renovation von bestehenden Mehrfamilienhäusern eine Pflicht zur behindertengerechten Gestaltung der umgebauten/renovierten Teile begründet, hängt zunächst davon ab, ob die fraglichen Teile des Mehrfamilienhauses vom Umbau-/Erneuerungsvorhaben berührt sind. Das Bauvorhaben muss sodann zumindest im weiteren Sinn eine Erneuerung darstellen und zur Schaffung von etwas Neuem führen; die Annahme einer "Erneuerung" beschränkt sich somit auf wesentliche Umbauten und Erweiterungen. Ob derartige wesentliche Umbauten und Erweiterungen vorliegen, hängt von den konkreten Umständen ab (Erw. 13.3.5).

BDE 2020 Nr. 58 finden Sie im angehängten PDF-Dokument



19-4314

Entscheid Nr. 58/2020 vom 9. Juli 2020

Rekurrentinnen

A. ___ SA

B. ___ AG

beide vertreten durch lic.iur. Patrick Hofmanninger, Rechtsanwalt,
Wiggenweg 3, 9404 Rorschacherberg

gegen

Vorinstanz

Baubewilligungskommission X. ___ (Entscheid vom 3. Mai 2019)

Rekursgegnerin 1

Gesellschaft C. ___

Rekursgegnerin 2

Erbengemeinschaft D. ___, bestehend aus E. ___ und F. ___
vertreten durch Dr. Christoph Bürgi, Rechtsanwalt, Bogenstrasse 9,
9000 St.Gallen

Betreff

Baubewilligung (Umbau und Sanierung Wohnhaus,
Balkonvergrößerungen usw.)



Sachverhalt

A.

Die Erbengemeinschaft D.____, bestehend aus E.____ und F.____, beide Y.____, ist Eigentümerin von Grundstück Nr. 001, Grundbuch X.____, Grundbuchkreis X.____, an der H.____strasse in X.____. Das Grundstück liegt gemäss geltendem Zonenplan der Stadt X.____ vom 1. November 1980 in der Wohn-Gewerbe-Zone, Bauklasse 4a (WG4a). Es ist mit einem Gebäude (Vers.-Nr. 002) überbaut, das aktuell in den oberen Geschossen über Wohnungen und im Erdgeschoss über Gewerberäumlichkeiten verfügt. Das Gebäude ist zusammengebaut mit dem Gebäude Vers.-Nr. 003 auf dem benachbarten Grundstück Nr. 004. Nordöstlich an das Grundstück Nr. 001 grenzt das Grundstück Nr. 005.

[...]

Übersicht Grundstücke
(Quelle: Geoportail SG)

Das Baugrundstück Nr. 001 liegt unter anderem – etwa je zur Hälfte – in einem Gebiet mit besonderem baulichem Erscheinungsbild ("EB G.____strasse") und im Ortsbildschutzperimeter (geschütztes Ortsbild "M.____").

[...]

Übersicht Gebiet mit besonderem Erscheinungsbild
und Ortsbildschutzgebiet
(Quelle: Digitaler Stadtplan Stadt X.____)

B.

a) Mit Baugesuch vom 10. November 2017 beantragte E.____ namens der Gesellschaft C.____, Y.____, bei der Stadt X.____ die Baubewilligung für den Umbau bzw. die Sanierung des bestehenden Gebäudes samt Balkonvergrösserungen, Wohnraumerweiterungen mit Sitzplatzüberdachungen und Erstellung einer Pergola auf dem Dach sowie Umgebungsänderungen.

b) Innert der Auflagefrist vom 23. Januar bis 7. Februar 2018 erhoben die A.____ SA und die B.____ AG beide vertreten durch lic.iur. Patrick Hofmanninger, Rechtsanwalt, Rorschach, öffentlich-rechtliche sowie privatrechtliche Einsprache gegen das Bauvorhaben. In ihrer Einsprache und deren Ergänzung vom 20. Februar 2018 rügten sie unter anderem eine ungenügende Einordnung und eine Vergrösserung bzw. Verstärkung vorbestehender rechtswidriger Elemente. Weiter sei zu erwarten, dass mit der Erweiterung der Aussenaufenthaltsflächen die Nutzung der Aussenbereiche zunehme, was zu einer Zunahme der Lärmentwicklung führe.

c) Nach Änderung des Projekts durch die Gesellschaft C.____ (Inhalt: Grundrisse z.T. optimieren und erneuern, Gebäude aussen dämmen, neue Fenster; Auflage vom 24. Juli bis 8. August 2018) ergänzten die A.____ SA und die B.____ AG ihre Einsprache mit Eingabe vom



8. August 2018. Sie machten zusammengefasst geltend, die Bestandesbaute sei mit Bezug auf ihre Gebäudetiefe rechtswidrig und sie werde nun in verschiedener Hinsicht erweitert. Es liege eine erhebliche Verstärkung der Rechtswidrigkeit vor. Zudem seien übermässige Immissionen zu Lasten der Nachbarn zu erwarten. Weiter seien die deklarierten Besucherparkplätze nicht benutzbar und es fehlten angepasste Spiel- und Begegnungsbereiche.

d) Mit Beschluss vom 24. August 2018 erteilte die Baubewilligungskommission der Stadt X.____ die Baubewilligung unter Bedingungen und Auflagen. Gleichzeitig wies sie sowohl die öffentlich-rechtliche als auch die privatrechtliche Einsprache der A.____ SA und der B.____ AG ab.

e) Gegen diesen Beschluss erhoben die A.____ SA und die B.____ AG Rekurs beim Baudepartement (Verfahren Nr. 18-6143). In der Folge widerrief die Baubewilligungskommission der Stadt X.____ am 25. Januar 2019 ihren Beschluss vom 24. August 2018 und wies das Amt für Baubewilligungen an, die Zustimmung der kantonalen Denkmalpflege (nachfolgend: DMP) einzuholen. Zur Begründung führte sie aus, die fehlende Zustimmung der DMP und damit die Verletzung der Koordinationspflicht hätten zu einem unvollständigen Gesamtentscheid geführt, was einen schwerwiegenden Verfahrensmangel bedeute, welcher im Rekursverfahren nicht geheilt werden könne und die Nichtigkeit des Beschlusses zur Folge habe. Gestützt auf diesen Widerruf wurde das Rekursverfahren Nr. 18-6143 per 25. Februar 2019 als gegenstandslos geworden von der Geschäftsliste des Baudepartementes abgeschrieben.

f) Anfangs März 2019 reichte die Gesellschaft C.____ ein Farb- und Materialkonzept und ausserdem die Pläne "0010 Fassaden Ost & Süd mit Farbkonzept" und "0009 Fassaden West & Nord mit Farbkonzept" ein.

g) Mit Schreiben vom 14. März 2019 äusserte sich das Amt für Kultur, DMP, gegenüber der Stadt X.____ zum Bauvorhaben. G.____, Leiter DMP, führte aus, beim fraglichen Baugesuch sei ein Schutzobjekt von nationaler oder kantonaler Bedeutung oder dessen Umgebung betroffen. Durch das geplante Vorhaben erfolge (unter Verbindlicherklärung der erweiterten Gesuchsunterlagen Stand 14. März 2019) keine Beeinträchtigung des Schutzobjekts. Demnach sei keine Zustimmung der DMP erforderlich.

h) Mit Schreiben vom 2. April 2019 hielt Rechtsanwalt Patrick Hofmanninger namens seiner Klientschaft an der bereits erhobenen Einsprache fest. Seines Erachtens hätte nach dem Widerruf des Beschlusses vom 24. August 2018 das Verfahren neu aufgegleist werden und nicht die bereits eingereichten Unterlagen nur ergänzt werden müssen. Zu diesem Schreiben nahm Dr. Christoph Bürgi, Rechtsanwalt, St.Gallen, für die Gesellschaft C.____ am 8. April 2019 Stellung.



i) Mit Beschluss vom 3. Mai 2019 erteilte die Baubewilligungskommission der Stadt X.____ die Baubewilligung "nach den Unterlagen vom 23. Januar 2018, dem Korrekturgesuch vom 24. Juli 2018 sowie den Ergänzungsplänen vom 7. März 2019" unter Bedingungen und Auflagen. Zudem wies sie sowohl die öffentlich-rechtliche als auch die privatrechtliche Einsprache der A.____ SA und der B.____ AG ab.

C.

Gegen diesen Beschluss erhoben die A.____ SA und die B.____ AG durch ihren Rechtsvertreter mit Schreiben vom 28. Mai 2019 Rekurs beim Baudepartement. Mit Rekursergänzung vom 15. Juli 2019 werden folgende Anträge gestellt:

1. Der Beschluss der Baubewilligungskommission, Stadt X.____, vom 03.05.2019 sei aufzuheben;
2. die Baubewilligung zum Baugesuch 55519 sei aufzuheben und die Einsprache vom 07.02.2018 bzw. 20.02.2018 (gemäss dem Schreiben des Rekurrenten vom 02.04.2019) gutzuheissen;
3. unter Kosten- und Entschädigungsfolge des Rekursgegners (Vorinstanz).

Zur Begründung wird zusammengefasst geltend gemacht, die geplanten Erweiterungen und Neunutzungen seien vor dem Hintergrund der Bestandes- und Erweiterungsgarantie nicht zulässig. Ausserdem resultierten übermässige Immissionen auf das Grundstück der Rekurrentinnen.

D.

a) Mit Vernehmlassung vom 12. August 2019 beantragt die Vorinstanz die Abweisung des Rekurses. Zur Begründung wird hauptsächlich auf den angefochtenen Entscheid verwiesen.

b) Mit Vernehmlassung vom 3. September 2019 beantragt die Rekursgegnerin 2 durch ihren Rechtsvertreter den Rekurs unter Kostenfolge abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden könne.

c) Mit Stellungnahme vom 26. September 2019 äussert sich das Amt für Kultur, DMP, zum Bauvorhaben. Die DMP führt aus, die Baueingabe sehe unter anderem einen Anbau, eine Pergola, eine Aussenisolierung, die teilweise Vergrösserung der Fenster, Ausführung in Kunststoff-Metall, sowie die Verschiebung und Vergrösserung der Balkone vor. Das Material- und Farbkonzept beinhalte Putz, Abrieb und Metallteile in gebrochenem Weiss sowie diversen Grautönen. Dies entspreche einer angemessenen Gestaltung für einen jüngeren, aber schon bestehenden Bau in einer sensiblen Umgebung. Gegenstand des aktuellen Rekursverfahrens sei nicht das bestehende Gebäude, sondern nur der Umbau und die Sanierungsmassnahmen. Entsprechend werde nur die Veränderung zum aktuellen Zustand beurteilt. Obwohl das Gebäude grundsätzlich ein problematisches Element für



das Ortsbild von nationaler Bedeutung darstelle, hätten die geplanten Massnahmen keine wesentliche Beeinträchtigung zur Folge. Entsprechend sei das Bauprojekt aus ortsbaulicher bzw. denkmalpflegerischer Sicht bewilligungsfähig.

d) Mit Eingabe vom 15. November 2019 reichen die Rekurrentinnen eine weitere Rekursergänzung ein und halten an den gestellten Rechtsbegehren gemäss Rekurs fest. Sie machen ergänzend zu ihren vorangegangenen Ausführungen die Nichtigkeit des angefochtenen Beschlusses, die Unvollständigkeit des Baugesuchs und dessen fehlende öffentliche Auflage sowie eine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör geltend.

E.

a) Das Baudepartement führte am 22. November 2019 in Anwesenheit der Verfahrensbeteiligten sowie eines Vertreters der DMP einen Augenschein durch.

b) Mit Eingabe vom 12. Dezember 2019 lässt sich die Vorinstanz zum Augenscheinprotokoll vernehmen. Mit Stellungnahme vom 20. Dezember 2019 äussert sich auch die Rekursgegnerin 2 zum Augenscheinprotokoll; darüber hinaus nimmt sie darin Stellung zur rekurrentischen Eingabe vom 15. November 2019.

c) Die Rekurrentinnen lassen sich mit Eingabe vom 20. Dezember 2019 zum Augenscheinprotokoll vernehmen. Sie beantragen unter anderem, es seien ihnen die Protokolle der Besprechungen zwischen den Behörden bzw. ihren Mitgliedern (insbesondere Baubewilligungskommission, Denkmalpflege usw.) und der Baugesuchsteller zuzustellen.

d) Mit Schreiben vom 6. Januar 2020 ersucht das Baudepartement die Vorinstanz und die DMP um Einreichung allfälliger Protokolle von Besprechungen zwischen ihnen und der Rekursgegnerin/Bauherrschaft. Für den Fall, dass keine Rückmeldung erfolge, werde davon ausgegangen, dass keine derartigen Protokolle existieren. Auf Nachfrage der Rekurrentinnen vom 20. Februar 2020 bestätigt das Baudepartement am 25. Februar 2020, dass mangels Rückmeldung der Vorinstanz und der DMP davon ausgegangen werde, dass keine Protokolle existieren. Dazu nehmen die Rekurrentinnen mit Eingabe vom 6. März 2020 Stellung.

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^{bis} 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 3. Mai 2019. Mithin sind vorliegend grundsätzlich die Bestimmungen des PBG anwendbar, sofern sie gemäss Anhang zum Kreisschreiben „Übergangsrechtliche Bestimmungen im PBG“ vom 8. März 2017 (Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2017/II/1) als unmittelbar anwendbar erklärt werden. Im Übrigen gelangen weiterhin das BauG und das entsprechende Baureglement zur Anwendung.

3.

Die Rekurrentinnen machen die Nichtigkeit des angefochtenen Beschlusses geltend (vgl. Rekursergänzung vom 15. November 2019 Ziff. II.7). Sie legen ihre Sicht auf die Chronologie im Zusammenhang mit dem fraglichen Baubewilligungsverfahren dar und verweisen unter anderem auf den Beschluss der Vorinstanz vom 24. August 2018, der mit Beschluss vom 25. Januar 2019 widerrufen worden sei, woraufhin die Rekursinstanz das damalige Rekursverfahren zufolge Gegenstandslosigkeit abgeschrieben habe. Aus dem nun angefochtenen Beschluss vom 3. Mai 2019 gehe hervor, dass das Baudepartement den Entscheid vom 24. August 2018 wegen eines schwerwiegenden Verfahrensmangels als nichtig erklärt habe. Tatsächlich sei offen, ob der Beschluss der Vorinstanz vom 24. August 2018 an einem derart schwerwiegenden Verfahrensmangel leide, dass er als nichtig zu erklären sei. Wäre dies der Fall gewesen, hätte das Baudepartement gemäss Auffassung der Rekurrentinnen nicht auf den (ersten) Rekurs eintreten dürfen und die Nichtigkeit des vorinstanzlichen Beschlusses vom 24. August 2018 feststellen müssen. Überdies fehle es an einer Grundlage für den mit Beschluss der Vorinstanz vom 25. Januar 2019 ausgesprochenen Widerruf; der Beschluss vom 25. Januar 2019 wäre für sich betrachtet ebenfalls nichtig. Ein solches Vorgehen sei – so die Rekurrentinnen weiter – unzulässig und die weiteren Verfügungen der Vorinstanz seien nichtig. Im Resultat nicht anders zu beurteilen wäre die Angelegenheit, wenn die Vorinstanz ohne Widerruf der Baubewilligung das Baugesuchsverfahren mit Einleitung der Koordination fortgesetzt hätte. Das Baubewilligungsverfahren sei spätestens am 25. Februar 2019, also zu einem Zeitpunkt, zu welchem die Verfahrenshoheit bei der Rekursinstanz gelegen habe, unter Ausschluss der



Rekurrentinnen fortgesetzt worden. Ein solches Vorgehen sei unzulässig und die weiteren Verfügungen der Vorinstanz in der Streitsache nichtig.

3.1 Die Nichtigkeit eines Verwaltungsaktes ist jederzeit und von sämtlichen rechtsanwendenden Behörden von Amtes wegen zu beachten. Fehlerhafte Verwaltungsakte sind in der Regel nicht nichtig, sondern nur anfechtbar. Nichtigkeit, das heisst absolute Unwirksamkeit einer Verfügung, wird nur angenommen, wenn der ihr anhaftende Mangel besonders schwer wiegt, wenn er offensichtlich oder zumindest leicht erkennbar ist und wenn zudem die Rechtssicherheit durch die Annahme der Nichtigkeit nicht ernsthaft gefährdet wird. Als Nichtigkeitsgründe fallen hauptsächlich funktionelle und sachliche Unzuständigkeit einer Behörde sowie schwerwiegende Verfahrensfehler in Betracht (vgl. z.B. VerwGE B 2019/74 vom 19. Dezember 2019 Erw. 3.1 mit Hinweisen).

3.2 Zutreffend ist, dass die Vorinstanz am 24. August 2018 erstmals über das fragliche Baugesuch entschied und das Bauvorhaben bewilligte. Dagegen erhoben die Rekurrentinnen Rekurs beim Baudepartement (Verfahren Nr. 18-6143). Im Rahmen dieses Rekursverfahrens stellte sich heraus, dass die DMP das Bauvorhaben nicht beurteilt hatte und mangels Vollständigkeit der Unterlagen nicht beurteilen konnte. Deshalb und erklärermassen auch vor dem Hintergrund einer vorläufigen rechtlichen Beurteilung im damaligen Rekursverfahren widerrief die Vorinstanz mit Beschluss vom 25. Januar 2019 ihre erste Baubewilligung vom 24. August 2018. Gestützt auf diesen Widerruf schrieb das Baudepartement das Rekursverfahren Nr. 18-6143 als gegenstandslos geworden von seiner Geschäftsliste ab. Der entsprechende Abschreibungsbeschluss datiert vom 25. Februar 2019. Erst später – nämlich am 3. Mai 2019 – erteilte die Vorinstanz (erneut) die Baubewilligung für das Bauvorhaben unter Bedingungen und Auflagen. In diesem Zeitpunkt war somit kein Rekursverfahren in derselben Sache hängig. Soweit die Rekurrentinnen sich auf den Devolutiveffekt berufen, der dazu führe, dass "jede weitere Verfügung der Verwaltung in der Streitsache als nichtig qualifiziert werden" müsse (Rekursergänzung vom 15. November 2019 Ziff. 7.9 in fine mit unklarem Verweis auf ein Urteil des Verwaltungsgerichtes), gehen ihre Ausführungen zum Vornherein an der Sache vorbei. Gleiches gilt für ihre Einwände gegen die Gültigkeit derjenigen vorinstanzlichen Beschlüsse, die der Baubewilligung vom 3. Mai 2019 vorangegangen waren (insbesondere erste Baubewilligung vom 24. August 2018 und deren Widerruf vom 25. Januar 2019). Diese bilden nicht Verfahrensgegenstand. Selbst wenn diese Beschlüsse mit Rechtsfehlern behaftet (gewesen) wären und/oder die Vorinstanz das Baubewilligungsverfahren zu Unrecht am 25. Februar 2019 fortgesetzt hätte, führte dies nicht zu derart schwerwiegenden Verfahrensfehlern, die eine Nichtigkeit des nun angefochtenen Beschlusses vom 3. Mai 2019 zur Folge hätten. Gegen diesen wiederum konnten sich die Rekurrentinnen wirksam zur Wehr setzen.



3.3 Der angefochtene Beschluss ist somit entgegen der Ansicht der Rekurrentinnen nicht nichtig und der Rekurs insoweit unbegründet. Der Vollständigkeit halber ist festzuhalten, dass das dargestellte Vorgehen der Vorinstanz (Widerruf einer Baubewilligung nach erhobenem Rekurs; Behebung festgestellter Mängel; erneute Erteilung der Baubewilligung) üblich ist und der Prozessökonomie dient.

4.

Die Rekurrentinnen machen geltend, gemäss angefochtenem Beschluss habe am 25. Februar 2019 eine Besprechung mit der DMP sowie den Vertretern der Bauherrschaft stattgefunden, an welchen die offenen Details erörtert worden seien. Die Rekurrentinnen seien über diese Ereignisse weder vorgängig noch nachträglich informiert und auch nicht in irgendwelcher Art involviert worden. Erst mit dem angefochtenen Beschluss hätten sie Kenntnis erlangt über diese Vorgehensweise. Auf Nachfrage hätten sie am 28. Juni 2019 die Feststellung der DMP per E-Mail erhalten. Es sei somit die Durchführung einer Beweisabnahme ohne Einbezug der Rekurrentinnen erfolgt, wodurch ihr Anspruch auf das rechtliche Gehör sowie ihr Recht auf Beweis verletzt worden seien. Sie hätten keine Gelegenheit gehabt, vor dem Beschluss der Vorinstanz sich zur Vorgehensweise und/oder zur Feststellung der DMP zu äussern. Zudem entspreche die Vorgehensweise einer Rechtsverweigerung, insbesondere aufgrund grundloser Verschlechterung der Parteistellung und unzureichender Begründung.

4.1 Der Anspruch auf rechtliches Gehör (vgl. die Mindestgarantie in Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung [SR 101; abgekürzt BV]) beinhaltet das Recht der Privaten, in einem vor einer Verwaltungs- oder Justizbehörde geführten Verfahren mit ihrem Begehren angehört zu werden, Einblick in die Akten zu erhalten und zu den für die Entscheidung wesentlichen Punkten Stellung zu nehmen. Verfügungen, die erheblich belasten, sind nach dem einschlägigen Verfahrensrecht nur zulässig, wenn die Betroffenen den wesentlichen Sachverhalt kennen und Gelegenheit zur Stellungnahme hatten (Art. 15 Abs. 2 VRP). Der Anspruch auf rechtliches Gehör dient einerseits der Sachaufklärung und stellt andererseits ein persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht der Parteien dar. Er ist formeller Natur, was bedeutet, dass eine Rechtsmittelinstanz, die eine Verletzung des Anspruchs feststellt, den angefochtenen Entscheid in der Regel aufheben muss. Ob die Anhörung für den Ausgang des Verfahrens relevant ist, d.h. die Behörde zu einer Änderung des Entscheids veranlasst hätte oder nicht, ist irrelevant. Jedoch kann der Mangel der Gehörsverweigerung "geheilt" werden, wenn die unterlassene Anhörung, Akteneinsicht oder Begründung in einem Rechtsmittelverfahren nachgeholt wird, das eine Prüfung im gleichen Umfang wie durch die Vorinstanz erlaubt, und eine Rückweisung der Sache zur Gewährung des rechtlichen Gehörs bloss zu einem formalistischen Leerlauf und einer unnötigen Verlängerung des Verfahrens führen würde (VerwGE B 2016/127 vom 23. Mai 2018 Erw. 4.1 mit Hinweis).



4.2 In (Bau-)Gesuchsverfahren wird das rechtliche Gehör – soweit den Baugesuchsteller betreffend – ins Anfangsstadium des Verfahrens vorgelagert mit der Begründung, es werde in erster Linie bereits mit der Einreichung des Gesuchs selber gewährt, in welchem aus der Sicht des Gesuchstellers dargelegt werde, weshalb die Bewilligung zu erteilen sei (VerwGE B 2016/127 vom 23. Mai 2018 Erw. 4.2 mit Hinweisen). In der Folge wird – jedenfalls im Anwendungsbereich des ordentlichen Verfahrens – das Bauvorhaben visiert (vgl. Art. 138 PBG) und das Baugesuch bekannt gemacht und zur Einsichtnahme aufgelegt (Art. 139 PBG). Während der Auflagefrist kann öffentlich-rechtliche und/oder privatrechtliche Einsprache erhoben werden (Art. 153 f. PBG). Die Einsprachen sind dem Baugesuchsteller zur Stellungnahme zuzustellen (Art. 156 Abs. 1 PBG). Anschliessend ergeht der Entscheid über die Einsprachen, dies gleichzeitig mit dem Entscheid über das Baugesuch (vgl. Art. 157 PBG). Wenn in einem Bewilligungsverfahren – zusätzlich zur vorerwähnten kommunalen Beurteilung – auch Stellungnahmen und Teilverfügungen von kantonalen Stellen einzuholen sind, so sind diese gemeinsam bzw. gleichzeitig mit dem kommunalen Entscheid zu eröffnen (Koordinationsgebot; vgl. Art. 25a des Bundesgesetzes über die Raumplanung [SR 700; abgekürzt RPG], insbesondere Abs. 2 Bst. d). Nicht vorgesehen ist nach der gesetzlichen Konzeption hingegen eine Mitwirkung der Verfahrensbeteiligten vor der Eröffnung von Stellungnahmen und Teilverfügungen der zuständigen kantonalen Stellen. Dies gilt für den Baugesuchsteller (in diesem Sinn VerwGE B 2016/127 vom 23. Mai 2018 Erw. 4.2), aber auch für die Einsprecher.

4.3 Nach dem Widerruf der ersten Baubewilligung vom 24. August 2018 war es somit hinsichtlich des anschliessenden Einbezugs der DMP unter dem Titel des rechtlichen Gehörs nicht notwendig, den Rekurrentinnen eine Möglichkeit zur Mitwirkung zu gewähren. Dass am 25. Februar 2019 eine Besprechung zwischen der DMP, den Vertretern der Bauherrschaft und mutmasslich auch einem Vertreter der Vorinstanz stattgefunden, trifft zwar zu (so auch angefochtene Baubewilligung Ziff. II.13), ist aber nicht zu beanstanden. Eine Verletzung des rechtlichen Gehörs und/oder des Rechts auf Beweis der Rekurrentinnen liegt damit genauso wenig vor wie eine Rechtsverweigerung. Dies umso weniger, als die Rekursgegnerin 1 im Anschluss an die Besprechung die Baugesuchsunterlagen ergänzte und den Rekurrentinnen Gelegenheit gegeben wurde, ihre Einsprache ebenfalls zu ergänzen, wovon sie Gebrauch machten. Die in der Folge eingegangene Stellungnahme der DMP vom 14. März 2019 wurde den Rekurrentinnen sodann gemäss ihrer eigenen Darstellung am 28. Juni 2019 per E-Mail – und damit vor ihrer Rekursergänzung vom 15. Juli 2019 – zugestellt. Die Rekurrentinnen konnten sich somit rechtsgenügend gegen die Beurteilung der DMP zur Wehr setzen und auch diesbezüglich wurde der Gehörsanspruch der Rekurrentinnen gewahrt. Selbst wenn dies nicht der Fall gewesen wäre, wäre die angebliche Verletzung des rechtlichen Gehörs im vorliegenden Rekursverfahren, in welchem die Rekursinstanz mit voller Kognition entscheidet, geheilt worden.



5.

Die Rekurrentinnen rügen eine Befangenheit der DMP und der Vorinstanz. Sie begründen dies namentlich mit dem Umstand, dass am 25. Februar 2019 eine Besprechung zwischen Bauherrschaft, DMP und Vorinstanz stattgefunden habe. Sie machen geltend, die Behörden hätten eng zusammen mit den Baugesuchstellern gearbeitet. Nicht nur der Sekretär der Vorinstanz habe die Bauherrschaft intensiv beraten, sondern auch mit der DMP hätten ohne Beteiligung der Rekurrentinnen Sitzungen stattgefunden, in denen das Materialisierungs- und Farbkonzept entwickelt worden sei. Beides habe nach Erhebung der Einsprache und vor der zweiten Bewilligungserteilung stattgefunden. Dass die beteiligten Behörden bzw. Behördenmitglieder auf den Inhalt des Projektes eingewirkt hätten, stelle eine Vorbefassung dar. Zudem sei bei Beratungsgesprächen grundsätzlich Protokoll zu führen und das Fehlen solcher Protokolle spreche dafür, dass die Vorinstanz und die DMP vorbereitend seien und bei der Entscheidung in den Ausstand hätten treten müssen.

5.1 Art. 29 Abs. 1 BV gewährleistet den Anspruch auf richtige Zusammensetzung der Entscheidbehörde. Von der entscheidenden Behörde und deren Mitgliedern wird zudem ein gewisses Mass an Unabhängigkeit verlangt (G. STEINMANN, in: Ehrenzeller/Schindler/Schweizer/Vallender [Hrsg.], Kommentar zur Schweizerischen Bundesverfassung, 3. Aufl., Zürich/St.Gallen 2014, N 35 zu Art. 29 BV). Wegen fehlender Unabhängigkeit können Mitglieder von gerichtlichen und von Verwaltungsbehörden unter anderem dann abgelehnt werden, wenn Umstände vorliegen, die nach objektiven Gesichtspunkten geeignet sind, den Anschein der Befangenheit zu erwecken (BGE 127 I 198). Die in Art. 29 BV statuierten Verfahrensgarantien gelten in allen Gerichts- sowie Verwaltungsverfahren; ihr Anwendungsbereich ist weiter als derjenige von Art. 6 Ziff. 1 der Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (SR 0.101; abgekürzt EMRK; HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 9. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2016, N 829 unter Hinweis auf BGE 131 II 169).

5.2 Die bundesgerichtlichen Anforderungen an die Unabhängigkeit der Mitglieder einer Entscheidbehörde werden im kantonalen Recht in Art. 7 Abs. 1 VRP konkretisiert. Danach haben Behördenmitglieder, öffentliche Angestellte und amtlich bestellte Sachverständige, die Anordnungen treffen, solche vorbereiten oder daran mitwirken, von sich aus in den Ausstand zu treten:

a) wenn sie selbst, ihre Verlobten oder Ehegatten, ihre eingetragenen Partner, ihre Verwandten und Verschwägerten bis und mit dem dritten Grad, ihre Adoptiv-, Pflege- oder Stiefeltern oder ihre Adoptiv-, Pflege- oder Stiefkinder, der eingetragene Partner eines Elternteils oder die Kinder des eingetragenen Partners an der Angelegenheit persönlich beteiligt sind. Der Ausstandsgrund der Verschwägerung besteht nach



Auflösung der Ehe oder der eingetragenen Partnerschaft fort;

b) wenn sie Vertreter, Beauftragte, Angestellte oder Organe einer an der Angelegenheit beteiligten Person sind oder in der Sache Auftrag erteilt haben;

b^{bis}) wenn sie bei einer Anordnung einer Vorinstanz mitgewirkt haben;

c) wenn sie aus anderen Gründen befangen erscheinen.

Durch die Ausstandsvorschriften soll vermieden werden, dass Mitglieder, die voreingenommen sind oder so erscheinen, an einem Entscheid mitwirken. Ein strikter Nachweis ist nicht erforderlich – es genügt die Glaubhaftmachung. Auf rein individuelle – subjektive – Eindrücke eines Verfahrensbeteiligten darf nicht abgestellt werden. Vielmehr sind nur die objektiv festgestellten Umstände zu berücksichtigen (VerwGE B 2017/115 vom 26. Oktober 2017 Erw. 2.3 mit Hinweisen).

5.3 Bei Verfahren vor Verwaltungsbehörden ist dem Umstand Rechnung zu tragen, dass diese im Gegensatz zu den gerichtlichen Instanzen nicht nur zur neutralen Rechtsanwendung und Streitentscheidung berufen sind, sondern auch weitere öffentliche Aufgaben erfüllen und öffentliche Interessen wahren sowie in eine Verwaltungsorganisation eingebunden sind. Ist die Unbefangenheit von Verwaltungsbehörden zu beurteilen, ist immer zu berücksichtigen, dass diese zunächst hauptsächlich ihre Verwaltungsfunktionen zu erfüllen haben und nicht Rechtsprechungsfunktionen. An ihre Unbefangenheit können deshalb nicht dieselben Anforderungen gestellt werden, wie an die Unabhängigkeit von Justizbehörden (C. REITER, in: Rizvi/Schindler/Cavelti, Praxiskommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Zürich/St.Gallen 2020, Art. 7-7^{bis} N 26). Vielmehr können sie beim Erlass von Verfügungen teilweise nicht im eigentlichen Sinn als unparteilich bezeichnet werden. Immerhin haben Behördenmitglieder bei Sachgeschäften, an denen sie persönlich interessiert sind, wegen objektiven Anscheins der Befangenheit in den Ausstand zu treten. Bei der Wahrnehmung öffentlicher Interessen besteht indes keine generelle Ausstandspflicht. So können beispielsweise Gemeindevertreter an Baubewilligungsverfahren mitwirken, die Bauprojekte der Gemeinde selber betreffen (REITER, a.a.O., Art. 7-7^{bis} N 28; STEINMANN, a.a.O., N 36 zu Art. 29 BV unter Hinweis auf BGE 125 I 119 und Urteil des Bundesgerichtes 1C_278/2010 vom 31. Januar 2011).

5.4 Mit ihrem Ausstandsbegehren machen die Rekurrentinnen sinngemäss die Befangenheit der ganzen Baubewilligungskommission und der ganzen DMP geltend. Ein Ausstandsbegehren hat sich aber immer gegen eine (oder mehrere) bestimmte natürliche Person(en) zu richten (VerwGE B 2016/127 vom 23. Mai 2018 Erw. 2.3.1; BDE Nr. 19/2020 vom 18. März 2020 Erw. 3.2 mit Hinweisen). Der



Grund dafür liegt darin, dass die Befangenheit einen inneren Gemütszustand betrifft, weshalb nur natürliche Personen, nicht aber eine Gesamtbehörde befangen sein können (vgl. BDE Nr. 48/2019 vom 6. August 2019 Erw. 2.2 mit Hinweisen). Ein Anspruch auf Ausstand einer Gesamtbehörde lässt sich denn auch weder aus Art. 29 Abs. 1 BV noch aus Art. 7 Abs. 1 VRP herleiten (BDE Nr. 30/2020 vom 21. April 2020 Erw. 3.4 mit Hinweis). Vor diesem Hintergrund ist das Ausstandsbegehren gegen die Vorinstanz und die DMP als Gesamtbehörden unbegründet.

5.5 Das rekurrentische Ausstandsbegehren ist auch dahingehend zu verstehen, dass damit die Befangenheit von G.____, Leiter DMP, und von H.____, Sekretär der Vorinstanz, geltend gemacht wird. G.____ und H.____ sollen nach zusammengefasster Meinung der Rekurrentinnen im Verlauf des Verfahrens an Sitzungen mit der Rekursgegnerin 1 als Bauherrin teilgenommen, diese intensiv beraten und das Materialisierungs- und Farbkonzept mitentwickelt haben. Zudem sei bei diesen "Beratungsgesprächen" kein Protokoll geführt worden, was ebenfalls für die Befangenheit von G.____ und H.____ sprechen soll.

5.5.1 Das Amt für Kultur steht Eigentümern sowie politischen Gemeinden für denkmalpflegerische und archäologische Beratung zur Verfügung (vgl. Art. 29 des Kulturerbegesetzes [sGS 277.1; abgekürzt KEG]). Innerhalb des Amtes für Kultur obliegt diese Aufgabe der kantonalen Denkmalpflege. Gleichzeitig dürfen unter Schutz gestellte Objekte nur unter gewissen Voraussetzungen beseitigt oder beeinträchtigt werden, wobei bei Schutzobjekten von nationaler oder kantonaler Bedeutung die Zustimmung des Leiters der Abteilung Denkmalpflege erforderlich ist (vgl. Art. 122 Abs. 3 PBG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 der Ermächtungsverordnung [sGS 141.41] und Anhang 3 Nr. DI.B.05.01). Auch in Rekursverfahren des Baudepartementes äussert sich die DMP bzw. deren Leiter regelmässig. Dies geschieht namentlich in Form von Vernehmlassungen, wenn denkmalpflegerische Teilverfügungen Verfahrensgegenstand sind, oder in Form von Amtsberichten zur Klärung des Sachverhalts bzw. zur Vermittlung des denkmalpflegerischen Fachwissens zuhanden der verfahrensinstruierenden Rechtsabteilung des Baudepartementes.

Angesichts der dargestellten gesetzlichen Konzeption und der Aufgabenbereiche der DMP ist es nicht zu beanstanden, dass der Leiter der DMP sich am vorinstanzlichen Baubewilligungsverfahren beratend beteiligte. Vielmehr erfüllte er damit die ihm bzw. der DMP gemäss Gesetz obliegenden Aufgaben. Jedenfalls kann aus den von den Rekurrentinnen vorgebrachten Umständen nicht auf persönliche Interessen oder sonstige Befangenheitsgründe von G.____ geschlossen werden. Solche liegen nicht vor, umso weniger, als wie gezeigt an die Unbefangenheit von Verwaltungsbehörden nicht dieselben Anforderungen gestellt werden können wie an die Unabhängigkeit von Justizbehörden.



5.5.2 Soweit sich das Ausstandsbegehren gegen H.____ richtet, ist zunächst festzustellen, dass H.____ nicht Mitglied der entscheidenden Baubewilligungskommission, sondern deren Sekretär ist. Selbst wenn er in irgendeiner Form – z.B. vorbereitend – am Entscheid der Vorinstanz mitgewirkt hätte, wäre dies unter den gegebenen Umständen nicht zu beanstanden. Denn gemäss kommunaler Gesetzeslage gehört die Bauberatung zu den Aufgaben der Direktion Planung und Bau (vgl. Art. 69 Abs. 1 der Bauordnung; SRS 731.1; abgekürzt BauO) und sie obliegt innerhalb der Direktion Planung und Bau dem Amt für Baubewilligungen (Art. 21 des Reglements über den Vollzug der Bauordnung und des Reklamereglements; SRS 731.11). Als stellvertretender Leiter des Amtes für Baubewilligungen ist H.____ somit von Gesetzes wegen befugt, eine Bauherrschaft zu beraten. Seine Teilnahme an Beratungsgesprächen mit der Rekursgegnerin 1 führt jedenfalls vorliegend nicht zu seiner Befangenheit, zumal keinerlei persönliche Interessen von H.____ erkennbar sind oder geltend gemacht werden. Am Gesagten ändert nichts, dass offenbar kein Protokoll zur Besprechung vom 25. Februar 2019 existiert. Zwar legt Art. 69 Abs. 3 BauO fest, dass die Bauberatung über ihre Tätigkeit Protokoll führt und es den Betroffenen auf Verlangen zustellt. Alleine das Fehlen von Protokollen vermag unter den gegebenen Umständen aber keine Ausstandspflicht zu begründen. Vielmehr kann es auch als Indiz gewertet werden, dass an der Besprechung vom 25. Februar 2019 weniger eine Beratung stattfand als vielmehr nur das weitere Vorgehen geklärt wurde (so die Rekursgegnerin 2) bzw. der formelle Umfang der einzureichenden Unterlagen geklärt wurde (so die Vorinstanz). Ebenfalls nichts ändert der Umstand, dass die Rekurrentinnen nicht in die fragliche Besprechung involviert wurden. Eine Mitwirkung ist nicht vorgesehen (vgl. oben, Erw. 4.2), und ohnehin wurden die Rechte der Rekurrentinnen gewahrt, indem ihnen das resultierende Farb- und Materialkonzept zur Kenntnis gebracht wurde, woraufhin sie ihre Einsprache ergänzten.

5.6 Insgesamt erweist sich somit der Vorwurf der Befangenheit sowohl gegenüber der Vorinstanz bzw. deren Sekretär als auch gegenüber der DMP bzw. deren Leiter als unzutreffend und der Rekurs diesbezüglich als unbegründet. Es sind insbesondere keinerlei ausstands begründenden persönlichen Interessen erkennbar. Daraus ergibt sich des Weiteren, dass der rekurrentische Antrag auf Einholung eines (zusätzlichen) Gutachtens "Unvereinbarkeit Umbau/Neugestaltung mit Erscheinungs- und Ortsbild" abzuweisen ist, zumal dieser Antrag primär mit der angeblichen Befangenheit der DMP sowie einer Rechtsverweigerung begründet wurde. Weil diese Vorwürfe unzutreffend sind, kann auf die aktenkundigen Angaben der DMP zur Vereinbarkeit des Bauvorhabens mit dem Erscheinungs- und Ortsbild abgestellt werden.

6.

Die Rekurrentinnen führen aus, die DMP habe im Schreiben vom 14. März 2019 festgehalten, dass keine Beeinträchtigung des Schutzobjekts erfolge und deshalb eine Zustimmung nicht erforderlich sei. Die Feststellung der DMP, wonach keine Beeinträchtigung des



Schutzobjekts erfolge, sei für sie nicht nachvollziehbar, da sie äusserst knapp ausfalle, unbegründet erfolge und die Rekurrentinnen im Beurteilungsverfahren nicht einbezogen worden seien. Bei der Feststellung der DMP handle es sich um eine "unbegründete Feststellung", die einerseits "Verfügungscharakter" habe und andererseits durch die fehlende Begründung ihr Recht auf Begründung verletze.

6.1 Entgegen der Ansicht der Rekurrentinnen handelt es sich beim fraglichen Schreiben der DMP um keine Teilverfügung, womit auch nicht dieselben Anforderungskriterien, die von einer Verfügung zu erfüllen wären, zur Anwendung gelangen. Kommt die DMP im Rahmen der Beurteilung eines Baugesuchs zum Ergebnis, dass keine Beeinträchtigung eines Schutzgegenstands von kantonaler oder nationaler Bedeutung vorliegt, stellt diese Beurteilung für sich allein noch keine Teilverfügung dar, die im Rahmen eines Gesamtentscheids zu eröffnen (gewesen) wäre. Nach dem klaren Wortlaut von Art. 122 Abs. 3 PBG trifft Letzteres nur für die eigentliche Zustimmungsverfügung der DMP zu; nur diese ist folglich auch Teil des Gesamtentscheids der Baubewilligungsbehörde (Handbuch der Rechtsabteilung des Baudepartementes zum PBG, St.Gallen, Stand 17. Januar 2020, Bemerkungen zu Art. 122). Die blosser Beurteilung der DMP dagegen, ein Baugesuch führe nicht zu einer Beeinträchtigung eines Schutzgegenstands von kantonaler oder nationaler Bedeutung, stellt lediglich eine Stellungnahme dar (BDE Nr. 33/2020 vom 5. Mai 2020 Erw. 4.4).

6.2 Somit war unter dem Titel des rechtlichen Gehörs bzw. der Begründungspflicht weder eine weitergehende Begründung durch die DMP noch ein Einbezug der Rekurrentinnen in diesbezügliche Abklärungen nötig. Hinzu kommt, dass die materielle Beurteilung der DMP im Rekursverfahren einer Überprüfung unterliegt und das Baudepartement (auch) diesbezüglich über volle Kognition verfügt. Die angebliehen Gehörsverletzungen hätten somit ohnehin als geheilt zu gelten.

7.

Die Rekurrentinnen machen die Unvollständigkeit und eine fehlende öffentliche Auflage des Baugesuchs geltend. Sie führen aus, einerseits habe die Baugesuchstellerin am 24. Juli 2018 ein Korrektorgesuch eingereicht, welches wesentliche Änderungen enthalten habe. Andererseits sei durch die Stellungnahme der DMP vom 10. Januar 2019 erstellt, dass das Baugesuch zum Zeitpunkt der öffentlichen Auflage unvollständig gewesen sei und ergänzt werden müsse. Die Vorinstanz habe das Baugesuchsverfahren am 24. August 2018 mit Erteilung einer Baubewilligung abgeschlossen. Das Baugesuchsverfahren hätte nur dann wieder an die Hand genommen werden dürfen, wenn die Rekursinstanz die Angelegenheit zur Neuurteilung an die Vorinstanz zurückgewiesen hätte oder wenn die Voraussetzungen für eine Wiedererwägung vorlägen. Wenn nach Erteilung der Baubewilligung wie vorliegend ganze Teile des Verfahrens bzw. das Koordinationsverfahren nachgeholt werden, ohne dass ein Rückweisungsentscheid der Rekursinstanz vorliege, müsse das Baugesuch neu eingereicht und durch die Baubewilligungsbehörde öffentlich aufgelegt werden. Hierfür



spreche insbesondere auch die Vorschrift von Art. 149 PBG, wonach die Baubehörde anordnen könne, dass für das Bauvorhaben untergeordnete Einzelheiten, deren Beurteilung keinen Koordinationsbedarf auslöse, vor Ausführung zur Genehmigung eingereicht würden. Sollten nach Erteilung der Baubewilligung wie vorliegend aber ganze Teile des Verfahrens bzw. das Koordinationsverfahren nachgeholt werden, ohne dass ein Rückweisungsentscheid der Rekursinstanz vorliege, bestehe dafür keine Grundlage im PBG. Das Baugesuch sei gestützt auf Art. 136 ff. PBG neu einzureichen. Die Vorinstanz habe trotz wesentlicher Änderung und Ergänzung des Baugesuchs auf eine erneute öffentliche Auflage verzichtet und damit auch den Grundsatz der Einheit des Baubewilligungsentscheids und den Anspruch der Rekurrentinnen auf rechtliches Gehör verletzt.

7.1 Wie eingangs dargestellt, erteilte die Vorinstanz am 24. August 2018 eine erste Baubewilligung für das fragliche Bauvorhaben. Dagegen erhoben die Rekurrentinnen Rekurs beim Baudepartement, woraufhin die Vorinstanz ihren Beschluss vom 24. August 2018 widerrief und das städtische Amt für Baubewilligungen anwies, die Zustimmung der DMP einzuholen. Gestützt auf diesen Widerruf wurde das Rekursverfahren Nr. 18-6143 abgeschrieben. Anfangs März 2019 reichte die Rekursgegnerin 1 bei der Vorinstanz ergänzende Unterlagen mit den Ausführungsdetails sowie den Angaben zum Material- und Farbkonzept ein. Das Amt für Baubewilligungen ergänzte das Baugesuch mit diesen Unterlagen, teilte dies dem Rechtsvertreter der Rekurrentinnen mit Schreiben vom 11. März 2019 mit und gab ihm bzw. den Rekurrentinnen die Möglichkeit zur Ergänzung der Einsprache. Am 14. März 2019 äusserte sich die DMP gegenüber der Stadt X.____ zum Bauvorhaben. Am 27. März 2019 übermittelte die Vorinstanz dem Rechtsvertreter der Rekurrentinnen die ergänzten Unterlagen. Mit Schreiben vom 2. April 2019 hielten die Rekurrentinnen an der bereits erhobenen Einsprache fest und machten geltend, ihres Erachtens hätte nach dem Widerruf des Beschlusses vom 24. August 2018 das Verfahren neu aufgestellt werden und nicht die bereits eingereichten Unterlagen nur ergänzt werden müssen. Die Vorinstanz verwarf diese Rechtsauffassung jedenfalls implizit und erteilte mit Beschluss vom 3. Mai 2019 die Baubewilligung "nach den Unterlagen vom 23. Januar 2018, dem Korrektorgesuch vom 24. Juli 2018 sowie den Ergänzungsplänen vom 7. März 2019" unter Bedingungen und Auflagen.

7.2 Damit ist erstellt, dass der Vorinstanz im Zeitpunkt des angefochtenen Entscheids auch die ergänzenden Unterlagen mit den Ausführungsdetails sowie den Angaben zum Material- und Farbkonzept vom März 2019 vorlagen. Sie konnte somit das gesamte Baugesuch einschliesslich der konkreten Fassaden- und Dachgestaltung sowie der Farb- und Materialwahl und damit auch die Einfügung des Bauvorhabens bzw. eine allfällige Beeinträchtigung von Schutzgegenständen prüfen. Eine Verletzung des Koordinationsgebotes liegt unter diesen Umständen nicht vor. Entgegen der rekurrentischen Auffassung liegt auch keine Verletzung des Grundsatzes der Einheit des baurechtlichen Entscheids vor; vielmehr entschied die Vorinstanz wie dargelegt



im angefochtenen Beschluss gleichzeitig über alle baurechtlich relevanten Aspekte des Baugesuchs. Dass sie zuvor ihre erste Baubewilligung widerrufen und das Baugesuch noch der DMP vorgelegt hatte, ändert daran nichts.

7.3 Schliesslich ist auch der Einwand der Rekurrentinnen unbehelflich, wonach das Baugesuch nach dessen Ergänzung neu hätte aufgelegt werden müssen. Vielmehr lebte das ursprüngliche Baubewilligungsverfahren auf Stufe Vorinstanz mit dem Widerruf der angefochtenen Bewilligung wieder auf und war somit erneut über das Vorhaben zu entscheiden. Selbst wenn anders argumentiert würde, ist nicht ersichtlich, inwiefern den Rekurrentinnen durch den angeblichen Verfahrensfehler ein rechtlicher Nachteil entstanden sein könnte. Sie konnten sich sowohl im Baubewilligungs- als auch im Rekursverfahren wirksam gegen das (ergänzte) Baugesuch bzw. die diesbezügliche Baubewilligung zur Wehr setzen. Ihre Rechte wurden gewahrt und die von den Rekurrentinnen verlangte erneute Auflage des gesamten Baugesuchs wäre für sie mit keinen Vorteilen verbunden.

8.

Die Rekurrentinnen führen weiter aus, das bestehende Gebäude verletze die Gebäudelänge, die ordentliche Gebäudetiefe, die Grenzabstände sowie den Strassenabstand. Das Bauvorhaben erweitere das Gebäudevolumen, die genutzten Vorbauten, die Dachnutzung sowie die Anzahl Wohnungen und beinhalte eine Neunutzung des Daches als Terrasse für die Allgemeinheit sowie des Aussenplatzes im Erdgeschoss. Durch das Bauvorhaben bzw. die geplanten Erweiterungen und Neunutzungen erfolge eine Verstärkung der Rechtswidrigkeit im Einzelnen sowie insgesamt in einem wesentlichen Umfang. Eine Vermehrung der Rechtswidrigkeit erkennen die Rekurrentinnen ausserdem darin, dass ein Spielplatz weder vorhanden noch geplant sei, obwohl die in Frage stehende Liegenschaft über sechs Wohnungen von mehr als drei Zimmern verfüge und neu 14 Wohnungen mit wenigstens drei Zimmern vorhanden seien.

8.1 Die Bestandes- und Erweiterungsgarantie ergibt sich aus der verfassungsmässigen Eigentumsgarantie (Art. 26 Abs. 1 BV). Innerhalb der Bauzone sind Bestand und Erneuerung formell rechtskräftig erstellter Bauten und Anlagen, die den geltenden Vorschriften und Plänen widersprechen, gewährleistet (Art. 109 Abs. 1 PBG). Eine Baute ist formell rechtmässig, wenn sie nach Plänen ausgeführt wurde, die in einem Baubewilligungsverfahren bewilligt wurden. Die formelle Rechtmässigkeit besteht in diesem Fall immer, auch wenn die Baubewilligung inhaltlich fehlerhaft ist (vgl. Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2011/I/4 betreffend VerwGE B 2010/106 vom 26. Januar 2011 [= GVP 2011 Nr. 18]; BDE Nr. 28/2020 vom 21. April 2020 Erw. 4.1). Soll ein bestandesgeschütztes rechtswidriges Bauwerk umgebaut, zweckverändert oder erweitert werden, ist dies nach Art. 109 Abs. 2 Satz 1 PBG nur zulässig, soweit dadurch die Rechtswidrigkeit weder vermehrt noch wesentlich verstärkt wird. Eine Vermehrung der Rechtswidrigkeit liegt vor, wenn die Änderung zu einer



Verletzung zusätzlicher Vorschriften führt. Eine Verstärkung der Rechtswidrigkeit liegt vor, wenn eine bereits verletzte Vorschrift in noch stärkerem Ausmass verletzt wird. Unwesentlich ist eine Verstärkung der Rechtswidrigkeit nur, wenn weder der Schutzzweck der Norm erheblich beeinträchtigt noch die Erweiterung des bestehenden rechtswidrigen Teils für sich allein oder zusammen mit dem weiteren Gebäude als bedeutsam bezeichnet werden muss. Keine Verstärkung der Rechtswidrigkeit liegt unter anderem beim Anbringen einer Wärme- oder Schalldämmung vor (Art. 109 Abs. 2 Satz 2 PBG; vgl. zum Ganzen VerwGE B 2018/189 vom 21. November 2018 Erw. 7.1 mit Hinweisen). Wird bei einer materiell rechtswidrigen Baute oder Anlage eine bestimmte Norm erheblich verletzt, kann eine an sich wenig bedeutende Erweiterung dazu führen, dass die Verstärkung der Rechtswidrigkeit insgesamt als wesentlich bezeichnet werden muss (vgl. VerwGE B 2013/252 vom 28. Mai 2015 Erw. 3.1; GVP 2011 Nr. 18 Erw. 5.3.4).

8.2 Festzustellen ist vorab, dass vorliegend weder aus den Ausführungen der Rekurrentinnen hervorgeht noch sonst wie ersichtlich ist, dass und inwiefern das bestehende Gebäude Vers.-Nr. 002 auf Grundstück Nr. 001 abweichend von den rechtskräftigen Bauplänen erstellt worden sein könnte. Entsprechend ist von der formellen Rechtmässigkeit des Gebäudes Vers.-Nr. 002 auszugehen (in diesem Sinn auch GVP 2011 Nr. 18 Erw. 4.2; vgl. im Übrigen unbestritten gebliebene Darstellung gemäss angefochtener Baubewilligung Ziff. III.3.6, wonach das Gebäude um 1966 rechtmässig erstellt wurde). Materiell ist das Gebäude jedoch unter verschiedenen Aspekten rechtswidrig. Es verletzt gemäss ebenfalls unbestritten gebliebenen Ausführungen der Vorinstanz (vgl. angefochtener Beschluss Ziff. III.3) und gemäss den Akten namentlich die Gebäudelänge, die Gebäudetiefe, die Grenzabstände sowie den Strassenabstand; ausserdem verfügt es über keine angepassten Spiel- und Begegnungsbereiche. Zu prüfen ist vor diesem Hintergrund, ob das geplante Bauvorhaben zu einer unzulässigen Vermehrung oder Verstärkung der Rechtswidrigkeit führt.

8.3 Mit Blick auf die geplante Dachterrasse machen die Rekurrentinnen geltend, diese werde nicht von der Bestandegarantie erfasst. Sie werde vollumfänglich neugestaltet bzw. das Dach solle neu erschlossen werden. Die Dachterrasse passe nicht in das Ortsbild, entspreche nicht dem Erscheinungsbild und sei ein Fremdkörper. Die geplante Pergola werde die Nutzung der Dachterrasse erheblich fördern. Das Flachdach, welches bereits weder dem Charakter des Erscheinungs- noch dem Ortsbild entspreche, solle nun neu einer Nutzung durch Umbau zugeführt werden. Es sei davon auszugehen, dass die Gesamtfläche des Daches auch für grössere Anlässe (Mieter und Dritte) genutzt werden könne. Durch diese Umnutzung werde die Charakteristik des Fremdkörpers in extremer Art und Weise verstärkt.

8.3.1 Vorab ist diesen Einwänden entgegen zu halten, dass nach Art. 26 Abs. 1 BV bzw. Art. 109 Abs. 1 PBG wie dargestellt nicht nur



der Bestand, sondern auch die Erweiterung bestehender rechtswidriger Bauten garantiert ist, wozu auch die Neuerstellung eines Sitzplatzes auf einem bestehenden Flachdach gehören kann. Insofern geht die Annahme der Rekurrentinnen, die Dachterrasse werde nicht von der Bestandesgarantie erfasst, fehl.

8.3.2 Die angebliche Verstärkung der Rechtswidrigkeit wollen die Rekurrentinnen unter dem Aspekt der Einordnung erkennen. Zwar trifft es auch nach Beurteilung der kantonalen Denkmalpflege zu, dass es sich beim bestehenden Gebäude mit Flachdach um einen Fremdkörper im Quartier bzw. – primär hinsichtlich dessen Architektur, Stellung und Volumetrie – um ein problematisches Objekt in sensibler Umgebung handelt (vgl. zum Ganzen Amtsbericht DMP vom 26. September 2019 und Ausführungen G.____ gemäss Augenscheinprotokoll vom 22. November 2019). Gemäss DMP führt der geplante Sitzplatz samt Pergola auf dem Flachdach jedoch zu keiner zusätzlichen Beeinträchtigung des Orts-/Erscheinungsbilds. Diese Einschätzung ist nachvollziehbar und überzeugend, zumal der geplante Sitzplatz von der Gesamtfläche des zu begrünenden Flachdachs von 414 m² nur gut 33 m² beanspruchen wird. Sodann sind Sitzplätze (mit oder ohne Pergola) in der umliegenden Dachlandschaft nicht völlig unbekannt oder ortsbildfremd. Vielmehr existieren diverse Dachterrassen und Sitzplätze (auch) in der unmittelbaren Umgebung. So verfügen namentlich nördlich des Baugrundstücks die im Ortsbildschutzgebiet liegenden, der M.____strasse abgewandten Seiten der Gebäude über eine die sonstige Dachlandschaft in ihrer Höhe überragende Dachterrasse (Grundstück Nr. C1104) sowie über tiefer liegende Dachterrassen (z.T. gedeckt [Grundstück Nr. C1105], z.T. ungedeckt [Grundstück Nr. C1106]; vgl. zum Ganzen Augenscheinprotokoll vom 22. November 2019 inkl. Fotodokumentation, dort insbesondere Photographien Nrn. 9–11 und 14). Es liegt hinsichtlich der Einordnung und des Ortsbildschutzes und mit Blick auf den Sitzplatz auf dem Flachdach keine wesentliche Verstärkung der Rechtswidrigkeit vor. Weder wird der Schutzzweck der Einordnungs- und Ortsbildschutzvorgaben erheblich beeinträchtigt noch handelt es sich um eine bedeutsame Erweiterung eines bestehenden rechtswidrigen Teils des Gebäudes. Inwiefern die mit der Erstellung des Sitzplatzes einhergehende Nutzungserweiterung des Flachdachs zu einer wesentlichen Verstärkung der Rechtswidrigkeit führen soll, ist ebenfalls nicht erkennbar.

8.4 Die Rekurrentinnen machen weiter geltend, auch Balkone an drei Seiten der Liegenschaft seien vollkommen untypisch. Im Rahmen des Umbaus würden die Balkone nicht nur verschoben, sondern ihre Fläche werde auch vergrössert. Durch die Verschiebung sowie Vergrösserung der Balkone werde die Rechtswidrigkeit verstärkt, umso mehr, als durch die Vergrösserung der Balkone in den nicht eingehaltenen Grenzabstand weiter hineingeragt und der Strassenabstand stärker unterschritten werde.



Zwar trifft es zu, dass die bestehenden Balkone mehrheitlich vergrössert werden (vgl. Balkone an östlicher und längerer westlichen Gebäudefassade mit neu Flächen zwischen 5,02 m² und 6,00 m² sowie Balkone an kürzerer westlicher Fassade mit neu Flächen 13,96 m²). Weiter ist erstellt, dass die Balkone mehrheitlich auch verschoben werden (vgl. im Einzelnen Grundrisspläne). Jedoch führen weder die Vergrösserung noch die Verschiebung der Balkone angesichts des konkreten Ausmasses zu einer wesentlichen Verstärkung der Rechtswidrigkeit. Dies gilt insbesondere für den Einwand, wonach der Strassenabstand stärker unterschritten werde als bis anhin (so Stellungnahme der Rekurrentinnen vom 20. Dezember 2019 Ziff. III.3), denn die zusätzliche Unterschreitung ist nur untergeordneter Natur, zumal die – nur unwesentlich zu vergrössernden – Balkone nur an einer Stelle in den Strassenabstand der H.____strasse ragen (vgl. Balkone an der östlichen Gebäudefassade gem. Umgebungsplan). Es liegt keine erhebliche Beeinträchtigung der strassenrechtlichen Vorgaben zum Strassenabstand bzw. des entsprechenden Schutzzwecks (Freihaltung des Strassenraums) vor. Gleiches gilt für allfällige zusätzliche Unterschreitungen des Grenzabstands durch die Balkone. Soweit die Rekurrentinnen schliesslich eine wesentliche Verstärkung der Rechtswidrigkeit unter dem Aspekt der Einordnung bzw. des Ortsbildschutzes erkennen wollen, ist ihnen zunächst entgegen zu halten, dass in der näheren Umgebung des Baugrundstücks und sowohl im Ortsbildschutzgebiet als auch im Gebiet mit besonderem Erscheinungsbild andere bestehende Gebäude ebenfalls über Balkone – teils neueren, teils älteren Datums – verfügen (vgl. Augenscheinprotokoll samt Fotodokumentation, dort insbesondere Bilder Nrn. 9, 10, 21 und 22). Bei Balkonen handelt es sich somit nicht um im Quartier gänzlich unbekannte Elemente. Sodann legte G.____ am Augenschein dar, dass die geplanten Änderungen an den Balkonen aus denkmalpflegerischer Sicht weder speziell negativ noch speziell positiv zu beurteilen seien und dass sie nicht zu einer weiteren Beeinträchtigung des Ortsbilds führten. Angesichts der tatsächlichen Umstände ist diese Beurteilung ohne Weiteres nachvollziehbar; hinsichtlich der Balkone bzw. deren Vergrösserung und Verschiebung liegt somit auch unter dem Aspekt der Einordnung und des Ortsbildschutzes keine wesentliche Verstärkung der Rechtswidrigkeit vor.

8.5 Die Rekurrentinnen machen weiter geltend, die Umgebung im Erdgeschoss werde ebenfalls neugestaltet. Diese Neugestaltung müsse sich am Erscheinungsbild G.____strasse und am Ortsbild H.____ orientieren. Das Erscheinungsbild sei gekennzeichnet durch Vorgärten und das Ortsbild habe typische Vorstadtcharakteristik. Durch die weniger dichte Überbauung und Abschaffung des Gewerbes weiche das ohnehin nicht gut integrierte Gebäude damit noch mehr von den typisierenden Elementen des Erscheinungs- und Ortsbilds ab.

Die geplante Neugestaltung der südlichen Aussenflächen im Erdgeschoss in Form eines gedeckten Sitzplatzes wird Teil des mit den übrigen Gebäuden gebildeten "Innenhofs" sein (vgl. insbesondere Bild Nr. 15 der Fotodokumentation zum Augenscheinprotokoll). Jedenfalls



in diesem Bereich sind keinerlei Vorgärten, sondern primär Parkierungsflächen vorhanden. Auch eine "Vorstadtcharakteristik" ist hier nicht erkennbar. Vor diesem Hintergrund überzeugen die Ausführungen von G.____ zum Sitzplatz im Erdgeschoss anlässlich des Augenscheins. Danach nehmen die geplanten Änderungen Bezug zum Gebäude und sie haben sich als architektonisch passend erwiesen. Eine Beeinträchtigung des Orts- und Erscheinungsbilds liege – so G.____ weiter – insgesamt, aber auch bei isolierter Betrachtung des Sitzplatzes nicht vor. Daran ändert die sinngemässe Argumentation der Rekurrentinnen nichts, wonach die Wesentlichkeit von Verstärkungen der Rechtswidrigkeit anhand eines Flächenvergleichs zu ermitteln seien (vgl. Augenscheinprotokoll Ziff. B.14): Die neu erstellten Räume beim heutigen Aussenbereich des Erdgeschosses nehmen eine Fläche von rund 20 m² ein (zwei Essplätze und zwei Abstellräume; vgl. Grundriss Erdgeschoss), hinzu kommt eine – teils gedeckte – Terrassenfläche. Im Vergleich zum bestehenden Gebäude, das über drei Untergeschosse und vier Vollgeschosse verfügt, handelt es sich dabei offenkundig um eine marginale Flächenerweiterung. Eine Verstärkung der Rechtswidrigkeit ergibt sich daraus nicht.

8.6 Die Rekurrentinnen rügen, die in Frage stehende Liegenschaft verfüge zukünftig über 14 Wohnungen mit wenigstens drei Zimmern. Ein Spielplatz sei weder vorhanden noch geplant. Die zusätzlich geplanten Wohneinheiten würden die Rechtswidrigkeit vermehren.

8.6.1 Bei Wohnbauten mit sechs und mehr Wohnungen mit wenigstens drei Zimmern sind angemessene und den Bedürfnissen der Benutzerinnen und Benutzer angepasste Spiel- und Begegnungsbereiche zu erstellen (vgl. Art. 71 Abs. 1 PBG). Es ist erstellt und unbestritten, dass das Mehrfamilienhaus bereits im bestehenden Zustand über mehr als sechs (nämlich zwölf) Wohnungen mit wenigstens drei Zimmern, jedoch über keine Spiel- und Begegnungsbereiche verfügt und deshalb materiell baurechtswidrig ist. Zu den bestehenden zwölf Wohnungen kommen neu zwei zusätzliche Wohnungen mit wenigstens drei Zimmern hinzu. Zu prüfen ist damit eine allfällige Verstärkung der Rechtswidrigkeit, nicht aber deren Vermehrung.

8.6.2 Vorliegend wird die Anzahl der relevanten Wohneinheiten von bislang zwölf um zwei Einheiten erhöht. Insofern handelt es sich um eine vergleichsweise geringe Erhöhung von einem Sechstel. Sodann werden die beiden neuen Wohneinheiten im Erdgeschoss über je einen Essplatz samt gedecktem Sitzplatz und Terrasse verfügen. Zumindest die Bewohner dieser Wohnungen werden damit über ausreichend Spiel- und Begegnungsfläche ausserhalb des Gebäudes verfügen. Sodann soll gemäss Bauvorhaben auf dem bestehenden Flachdach ein für alle Bewohner zugänglicher Sitzplatz samt Pergola mit einer Fläche von gut 33 m² erstellt werden. Dieser Sitzplatz kann jedenfalls als Begegnungsbereich, in eingeschränktem Mass auch als Spielbereich dienen. Insgesamt ist dem Bedürfnis der Bewohner jedenfalls der zwei neuen Wohneinheiten im Erdgeschoss nach ange-



messenen Spiel- und Begegnungsflächen angesichts der tatsächlichen Umstände Rechnung getragen und es liegt keine wesentliche Verstärkung der Rechtswidrigkeit vor.

9.

Die Rekurrentinnen machen geltend, es sei im Protokoll zum Augenschein aufzunehmen, der Augenschein habe ergeben, dass die Parkplätze für Besucher von der H.____strasse aus nicht nur schlecht, sondern gar nicht erreichbar seien. Die Zufahrt erfolge über die N.____strasse und eine versteckte Hofdurchfahrt. Wer als Besucher an die Zieladresse fahre, finde gar keinen Besucherparkplatz mehr, und dies bei neu 24 Wohnungen. Damit seien Suchverkehr und Wildparken auf Nachbargrundstücken vorprogrammiert.

Soweit darin eine eigenständige Rüge der Verletzung öffentlich-rechtlicher Vorschriften enthalten sein sollte, ist festzustellen, dass diese Rüge nach dem die Sachverhaltsermittlung grundsätzlich abschliessenden Augenschein – nämlich in der rekurrentischen Eingabe vom 20. Dezember 2019, Ziff. 5 – und somit verspätet erhoben wurde. Ohnehin besteht in der Stadt X.____ keine Pflicht für (Besucher-)Parkplätze, womit deren "Auffindbarkeit" zum Vornherein keine entscheidungswesentliche Rolle spielt. Soweit der angebliche Suchverkehr und das geltend gemachte "Wildparken" unter dem Titel der Lärm- bzw. Lichtemissionen relevant sein oder die auf Art. 684 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (SR 210; abgekürzt ZGB) gestützten Ansprüche der Rekurrentinnen betreffen könnten, wird darauf zurückzukommen sein.

10.

Die Rekurrentinnen machen übermässige Lärmimmissionen geltend.

10.1 Das bestehende Gebäude auf Grundstück Nr. 001 ist eine ortsfeste Anlage im Sinn von Art. 7 Abs. 7 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz (SR 814.01; abgekürzt USG) und Art. 2 Abs. 1 der eidgenössischen Lärmschutz-Verordnung (SR 814.41; abgekürzt LSV). Ob es wegen der vorliegend strittigen Sanierung/Erweiterung und insbesondere aufgrund des geplanten Ersatzes der Gewerbenutzung durch Wohnnutzung im Erdgeschoss als neue Anlage im Sinn von Art. 25 Abs. 1 USG sowie Art. 2 Abs. 2 und Art. 7 Abs. 1 LSV zu qualifizieren ist oder ob es sich dabei um eine wesentliche Änderung einer bestehenden Anlage (vgl. Art. 16-18 USG sowie Art. 2 Abs. 4 und Art. 8 LSV) handelt, kann vorliegend offenbleiben. Wie nachfolgend zu zeigen sein wird, ist das Bauvorhaben auch unter Zugrundelegung der Bestimmungen über Neuanlagen rechtmässig. Als neue Anlage hätte das sanierte/erweiterte Gebäude den Planungswerten (Art. 23 USG) zu genügen (vgl. Art. 25 Abs. 1 USG und Art. 7 Abs. 1 Bst. b LSV). Das fragliche Gebäude wird nach dem geplanten Umbau nur noch über Wohnungen unterschiedlicher Grösse, jedoch über keine gewerblich genutzten Flächen mehr verfügen. Zu rechnen ist deshalb mit Lärm, der bei der Benutzung von Wohnungen entsteht, mithin mit Alltagslärm. Für solchen Lärm kennt die LSV keine unmittelbar anwend-



baren Belastungsgrenzwerte. Es muss somit – weiterhin in der Annahme einer neuen Anlage – ein Immissionsniveau einhalten werden, bei welchem höchstens geringfügige Störungen auftreten. Bei der Beurteilung, ob im Einzelfall eine unzumutbare Störung vorliegt, sind der Charakter des Lärms, Zeitpunkt und Häufigkeit seines Auftretens sowie die Lärmempfindlichkeit bzw. Lärmvorbelastung zu berücksichtigen. Dabei ist nicht auf das subjektive Lärmempfinden einzelner Personen abzustellen, sondern eine objektivierte Betrachtung vorzunehmen, unter Berücksichtigung auch von Personen mit erhöhter Empfindlichkeit (vgl. zum Ganzen VerwGE B 2019/77 und B 2019/78 vom 11. Februar 2020 Erw. 8.1 mit Hinweisen).

10.2 Die Rekurrentinnen begründen ihre Befürchtungen betreffend erhöhter Lärmimmissionen mit den geplanten baulichen Änderungen am bestehenden Gebäude und mit damit angeblich einhergehenden Nutzungsintensivierungen bestimmter Flächen. Im Einzelnen machen sie geltend, die Erweiterung und Neugestaltung der Aussenaufenthaltsflächen im Erdgeschoss werde durch die Häufung und Dauer der Nutzung des Aussenbereichs zu erhöhten Lärmimmissionen führen. Die grosse Dachterrasse werde die Lärmimmissionen enorm verstärken. Hinzu kämen die vergrösserten Balkone, die Platz für mehr Menschen böten, was sich auch auf die Verweildauer auswirke. Insgesamt gehen die Rekurrentinnen davon aus, dass die zu erwartenden Einwirkungen auf die angrenzenden Nachbarn schädlich oder lästig sein werden und dass im vorliegenden Fall als einzige mögliche Intervention an der Quelle die Unterlassung des Umbaus bzw. der Neugestaltung in Frage komme. Darüber hinaus kritisieren die Rekurrentinnen unter dem Aspekt des Lärms die zwei geplanten Parkplätze im Norden des Gebäudes.

10.3 Auf dem Dach des bestehenden Gebäudes soll ein Sitzplatz mit einer Fläche von gut 33 m² samt Pergola neu erstellt werden. Dieser Sitzplatz ist über das gemeinsame Treppenhaus für sämtliche Bewohner des Mehrfamilienhauses zugänglich. Weiter sollen in allen drei Obergeschossen die bestehenden Balkone saniert und mehrheitlich auch vergrössert werden. An der östlichen und westlichen Gebäudefassade werden in den drei Obergeschossen je zwei Balkone neu Flächen zwischen 5,02 m² und 6,00 m² aufweisen. Hinzu kommen Balkone bei der südöstlichen Gebäudeecke (4,60 m²; nicht vergrössert) und schliesslich Balkone an der kürzeren von zwei Westfassaden mit einer Fläche von je 13,96 m². Schliesslich fällt im Erdgeschoss auf der nördlichen Gebäudeseite die bisherige Parkplatznutzung weg. Die dortige Fläche soll neu als Terrasse bzw. Sitzplatz genutzt werden. Konkret ist für jede der beiden dortigen Wohnungen die Erstellung eines geschlossenen Essplatzes (ca. 7 m²) mit grosszügiger Verglasung, eines gedeckten Sitzplatzes (ca. 12 m²), einer Terrasse (33 m² bzw. 41 m²) und eines Abstellraums (3,13 m²) geplant.

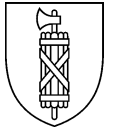
Aus diesen baulichen Gegebenheiten schliessen die Rekurrentinnen zwar zu Recht, dass in den genannten Bereichen mit einer intensiveren Nutzung als bisher zu rechnen ist. Sie lassen aber ausser Acht,



dass selbst in reinen Wohnzonen kein absoluter Anspruch auf Ruhe besteht. Dies gilt umso mehr, wenn – wie vorliegend – das betroffene Grundstück in der Wohn-Gewerbe-Zone liegt, in welcher die Empfindlichkeitsstufe III massgebend ist. Somit wären auf dem fraglichen Grundstück sogar mässig störende Betriebe zugelassen (vgl. Art. 43 Abs. 1 Bst. c LSV). Zudem erweist sich die nähere Umgebung als nicht sonderlich lärmempfindlich, zumal sowohl das Baugrundstück als auch das Grundstück der Rekurrentinnen nur leicht zurückversetzt von der viel befahrenen M.___strasse (weiter stadtauswärts: N.___strasse) sind, auf welcher zudem das Schienentrasse der Appenzeller Bahnen verläuft. Zukünftig zu erwarten ist sodann üblicher Alltagslärm, der sich aus der geplanten Wohnnutzung bzw. aus der Nutzung der umgestalteten Aussenbereiche (Dachterrasse, Balkone, Sitzplätze im EG) ergibt. Zu denken ist namentlich an Gesprächslärm und an Lärm, der beim Öffnen und Schliessen von Balkontüren/Fenstern oder beim Rasenmähen (vgl. geplante Rasenflächen östlich des Gebäudes) entsteht, ferner an Lärm von im Freien spielenden Kindern. Dies alles ist zu den üblichen Uhrzeiten zu erwarten, in aller Regel aber nicht spätnachts. Weder der Charakter solchen Lärms noch die zu erwartende Häufigkeit lassen auf unzumutbare Störungen schliessen. Selbst wenn – wie die Rekurrentinnen offenbar befürchten – eine "nächtliche Aussennutzung" stattfände, wäre dieselbe durch das städtische Immissionsschutzreglement (SRS 751.1) beschränkt und die Rekurrentinnen bzw. ihre Mieter hätten gestützt darauf eine wirksame Handhabe zur Unterbindung übermässigen bzw. störenden Lärms in der Nacht.

10.4 Insgesamt ergibt eine objektivierte Betrachtung, dass hinsichtlich der Dachterrasse, der Nutzung der Aussenflächen im Erdgeschoss und der geplanten Anpassung der Balkone höchstens geringfügige Lärmimmissionen bzw. Störungen zu erwarten sind. Derartige Lärmimmissionen sind – wie die Vorinstanz zu Recht ausführt – Bestandteil der Wohnnutzung und von der Nachbarschaft zu tolerieren.

10.5 Gleiches gilt bei einer Mitberücksichtigung der beiden Besucherparkplätze im Norden des Gebäudes. Auch bei der Nutzung dieser Parkplätze handelt es sich um einen in der Wohn-Gewerbe-Zone und im fraglichen Quartier völlig üblichen Vorgang und es sind keine Anhaltspunkte ersichtlich, weshalb sich im vorliegenden Fall daraus Lärmimmissionen ergeben könnten, die das Mass des Zulässigen überschreiten. Entsprechend existieren in der unmittelbaren Umgebung heute schon diverse Parkplätze, so namentlich entlang der H.___strasse (Blaue Zone) und nordwestlich des Baugrundstücks bzw. westlich der rekurrentischen Liegenschaft (im mit den übrigen Gebäuden gebildeten "Innenhof"; vgl. insbesondere Bild Nr. 15 der Fotodokumentation zum Augenscheinprotokoll). Mit Blick auf die zwei geplanten Parkplätze fällt zudem in Betracht, dass im Erdgeschoss auch diverse Parkplätze aufgehoben werden sollen, womit sich diesbezügliche Immissionen verringern werden. Es ist vor dem dargestellten Hintergrund auszuschliessen, dass ein – von den Rekurrentinnen



beantragtes – "Gutachten Immissionen Parkplätze" die angeblich "erheblich höheren Immissionen" belegen könnte. Mit einer Überschreitung der Planungswerte ist nicht zu rechnen und von der Einholung eines Lärmgutachtens ist abzusehen (vgl. diesbezüglich auch VerwGE B 2019/77 und B 2019/78 vom 11. Februar 2020 Erw. 5).

10.6 Die von einer neuen Anlage erzeugten Emissionen sind im Rahmen der Vorsorge soweit zu begrenzen, als dies technisch und betrieblich möglich sowie wirtschaftlich tragbar ist (Art. 1 Abs. 2 und Art. 11 Abs. 2 USG sowie Art. 7 Abs. 1 Bst. a LSV). Sind die Planungswerte eingehalten, sind zusätzliche emissionsbegrenzende Massnahmen nur dann wirtschaftlich tragbar und verhältnismässig, wenn mit geringem Aufwand eine wesentliche Emissionsreduktion erreicht werden kann. Bei der Vorsorge im Rahmen von Art. 11 Abs. 2 USG erweist sich grundsätzlich lediglich eine umweltrechtliche Optimierung des aufgelegten Projekts, nicht aber eine alternative Neuplanung mit neuen Auswirkungen für Dritte als verhältnismässig (VerwGE B 2019/77 und B 2019/78 vom 11. Februar 2020 Erw. 8.3 mit Hinweisen).

Vorliegend ist nicht erkennbar, welche vorsorglichen Massnahmen mit verhältnismässigem Aufwand zu einer wesentlichen Emissionsreduktion führen könnten. Solche machen auch die Rekurrentinnen nicht geltend, sondern sie stellen sich auf den Standpunkt, im vorliegenden Fall sei die einzige mögliche Intervention an der Quelle die Unterlassung des Umbaus bzw. der Neugestaltung. Letzteres wäre unverhältnismässig.

10.7 Insgesamt ergibt sich, dass das Bauvorhaben unter lärmtechnischen Gesichtspunkten und selbst in der Annahme, es handle sich um eine neue Anlage, nicht zu beanstanden ist. Zusätzliche Massnahmen zur Minimierung des Lärms sind nicht anzuordnen. Der Rekurs erweist sich diesbezüglich als unbegründet.

11.

Die Rekurrentinnen wenden sich zudem gegen zusätzliche Lichtimmissionen. Wiederum berufen sie sich diesbezüglich auf die zu erwartende Nutzung der geplanten Dachterrasse, der vergrösserten Balkone und der projektierten Sitzplätze im Erdgeschoss. Diese Nutzung führe zu Licht, was zu Schlafstörungen bei den Bewohnern ihrer Liegenschaft führe. Gleiches gelte für Zu- und Wegfahrten von Autos im Innenhof, woraus Lichtemissionen resultierten.

Es kann bezüglich der Lichtimmissionen grundsätzlich auf die vorstehenden Erwägungen zu den Lärmimmissionen verwiesen werden. Wiederum gilt, dass es sich bei der Nutzung der fraglichen Grundstücksflächen einschliesslich der beiden Besucherparkplätze um zonenkonforme Vorgänge handelt, die – entgegen der rekurrentischen Darstellung – keine unzulässigen Lichtimmissionen erwarten lassen.



Weiter sind auch keine weitergehenden emissionsmindernden Massnahmen anzuordnen. Der Rekurs ist auch diesbezüglich als unbegründet abzuweisen.

12.

Die Rekurrentinnen rügen ausserdem eine Verletzung von Art. 684 ZGB. Sie machen zusammengefasst geltend, aus der (auch nächtlichen) Nutzung der Aussenflächen im Innenhof, auf den Balkonen und auf der Dachterrasse sowie aufgrund von Ein- und Ausfahrten von Fahrzeugen von bzw. zu den Parkplätzen entstünden übermässige Lärm- und Lichtimmissionen zu Lasten der Bewohner ihrer Liegenschaft, insbesondere der westexponierten Zimmer bzw. Schlafzimmer.

12.1 Laut Art. 684 Abs. 1 ZGB ist jedermann verpflichtet, bei der Ausübung seines Eigentums sich aller übermässigen Einwirkungen auf das Eigentum der Nachbarn zu enthalten. Verboten sind insbesondere alle schädlichen und nach Lage und Beschaffenheit der Grundstücke oder nach Ortsgebrauch nicht gerechtfertigten Einwirkungen, unter anderen durch Luftverunreinigungen, üblen Geruch, Lärm, Schall oder durch den Entzug von Besonnung oder Tageslicht (Art. 684 Abs. 2 ZGB). Bei der Abgrenzung zwischen zulässiger und unzulässiger (d.h. übermässiger) Immission ist die Intensität der Einwirkungen massgebend. Diese beurteilt sich nach objektiven Kriterien. Die beurteilende Instanz hat eine sachlich begründete Abwägung der Interessen vorzunehmen, wobei sie den Massstab des Empfindens eines Durchschnittsmenschen in der gleichen Situation zugrunde zu legen hat. Bei dem nach Recht und Billigkeit zu treffenden Entscheid sind nicht bloss Lage und Beschaffenheit der Grundstücke sowie der Ortsgebrauch zu berücksichtigen; es ist die individuell konkrete Interessenlage umfassend zu würdigen. Alle in der einzelnen Streitsache ins Gewicht fallenden Umstände sind auf ihre Erheblichkeit hin zu prüfen, wobei stets zu beachten bleibt, dass Art. 684 ZGB als nachbarrechtliche Norm in erster Linie der Herstellung eines nachbarlichen Interessenausgleichs dienen soll. Verboten sind nicht nur schadenverursachende, sondern auch bloss lästige (übermässige) Einwirkungen. Eine durch rechtskräftigen Entscheid einer Verwaltungsbehörde bewilligte Baute verursacht in der Regel keine übermässigen Immissionen im Sinn von Art. 684 ZGB. Öffentlich-rechtliche Bewilligungen sind dann nicht mehr allein massgebend für die Beurteilung der Übermässigkeit, wenn die Behörde per Ausnahmegewilligung ein Abweichen von den öffentlich-rechtlichen Vorschriften gewährt und womöglich die Interessen der Nachbarn nicht umfassend berücksichtigt (VerwGE B 2018/189 vom 21. November 2018 Erw. 6.1 mit Hinweisen).

12.2 Den Rekurrentinnen ist beizupflichten, dass die geplante und bislang nicht bestehende Terrassennutzung im Erdgeschoss zeitweise und witterungsabhängig zu einer gewissen Ausweitung der Wohnnutzung der beiden nördlichen Wohnungen im Erdgeschoss führen kann, zumal bislang im Erdgeschoss überhaupt keine Wohnnutzung stattfand. Gleiches gilt grundsätzlich für den geplanten und ebenfalls neuen Sitzplatz samt Pergola auf dem Flachdach. Die Balkone in den



Obergeschossen waren zwar vorbestehend, werden jedoch vergrössert und laden somit – im Vergleich zum vormaligen Zustand – ebenfalls zum längeren Verweilen ein. Die geplante Nutzung in den genannten Bereichen entspricht jedoch dem üblichen Ortsgebrauch in einem städtisch geprägten und zentrumsnahen Quartier wie dem M.___quartier. Derartige Nutzungen lösen bei Personen mit durchschnittlicher Empfindlichkeit kein erhebliches Unbehagen aus und sie verursachen keine übermässigen Lärm- und Lichtimmissionen, umso weniger als im fraglichen Gebiet die Empfindlichkeitsstufe III massgebend ist. Hinzu kommt, dass die zu erwartenden Lärm- und Lichtimmissionen aus öffentlich-rechtlicher Sicht nicht zu beanstanden sind und das Bauvorhaben insofern baurechtskonform ist (vgl. oben, Erw. 10 f.), was ebenfalls gegen die Übermässigkeit der zu erwartenden (zusätzlichen) Immissionen spricht. Nichts anderes ergibt sich aus den projektierten zwei Parkplätzen im Norden des bestehenden Gebäudes, zumal gemäss Bauprojekt mehrere bestehende Parkplätze wegfallen und sich die diesbezüglichen Immissionen entsprechend vermindern werden. Ohnehin führt die Aufgabe der Gewerbenutzung zu einer Reduktion des Lärms gewerblichen Ursprungs. Es ist – entgegen der rekurrentischen Darstellung – nicht davon auszugehen, dass es bei Personen mit durchschnittlicher Empfindlichkeit zu Schlafstörungen infolge von Licht- und Lärmimmissionen kommen wird; solche Schlafstörungen würden Immissionen in der Nacht voraussetzen, wogegen sich die Rekurrentinnen bzw. ihre Mieter wie bereits erwähnt gestützt auf das städtische Immissionsschutzreglement zur Wehr setzen könnten. Insgesamt ist nicht mit übermässigen Einwirkungen im Sinn von Art. 684 Abs. 1 ZGB zu rechnen und der Rekurs erweist sich diesbezüglich als unbegründet.

13.

Die Rekurrentinnen wenden weiter ein, es müssten nicht nur die neuen Wohnungen barrierefrei sein. Die oberen Wohnungen würden ebenfalls erneuert. Die Erneuerung betreffe nicht nur die Küchen und Nasszellen, sondern die Wohnungen gesamthaft einschliesslich Fassade, Fenster usw. Aufgrund der vorliegenden Pläne sei die Einhaltung der Anforderungen "der SIA 500 Norm" nicht nachgewiesen.

13.1 Mehrfamilienhäuser mit vier oder mehr Wohnungen, die neu erstellt werden, oder Teile, die erneuert werden, werden hinsichtlich des Zugangs hindernisfrei und bezüglich des Grundrisses anpassbar gestaltet (Art. 102 Abs. 1 PBG). Im Übrigen werden die Bestimmungen des Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderung (SR 151.3; abgekürzt BehiG) angewendet (Art. 102 Abs. 2 PBG).

13.2 Festzustellen ist zunächst, dass das bestehende Gebäude sowohl vor als auch nach dem geplanten Umbau über mehr als vier Wohnungen verfügt. Festzustellen ist weiter, dass der Zugang zum bestehenden Mehrfamilienhaus aktuell vom Trottoir der H.___strasse (Gemeindestrasse 2. Klasse) zum dortigen Haupteingang erfolgt. Dieser

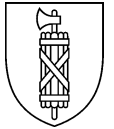


Zugang ist bereits im heutigen Zustand rollstuhlganglich und hindernisfrei. Im Eingangsbereich des Mehrfamilienhauses (ausserhalb der Gebäudehülle) sind gemäss den Grundrissplänen keine wesentlichen Änderungen geplant, womit der hindernisfreie Zugang zum Mehrfamilienhaus im Sinn von Art. 102 PBG auch zukünftig gewährleistet bleibt. Dies umso mehr, als zusätzlich zum Haupteingang zwei Tiefgaragenzufahrten vorhanden sind und erhalten bleiben und das Mehrfamilienhaus über einen Lift verfügt. Festzustellen ist schliesslich, dass die Vorinstanz bezüglich der Wohnungen im Erdgeschoss und mit Blick auf die behindertengerechte Gestaltung unter Ziff. IV.4 als Auflage die Nachreichung von Detailplänen mit Angaben über die geforderten Masse zu den Wohnungen im Erdgeschoss verfügte. Die Ausführung habe – so die fragliche Auflage weiter – den "einschlägigen Vorschriften der SIA 500 zu entsprechen" (vgl. angefochtene Baubewilligung Ziff. IV.4 mit Verweis auf Ziff. III.9.3 [recte: Ziff. III.10.3; vgl. dortigen Querverweis auf Ziff. IV.4]). Damit ist hinsichtlich der neuen Wohnungen im Erdgeschoss sichergestellt, dass die Vorgaben zum behindertengerechten Bauen eingehalten werden.

13.3 Vor dem dargestellten Hintergrund ist einzig zu prüfen, ob zusätzlich zu den neuen Wohnungen im Erdgeschoss auch die vorbestehenden Wohnungen im ersten, zweiten und dritten Obergeschoss und allenfalls weitere Teile des bestehenden Mehrfamilienhauses behindertengerecht umzubauen sind bzw. "hinsichtlich des Zugangs hindernisfrei und bezüglich des Grundrisses anpassbar gestaltet" werden müssen. Dies hängt davon ab, ob "Teile" des bestehenden Mehrfamilienhauses "erneuert werden" (vgl. Art. 102 Abs. 1 PBG), weshalb es der Gesetzesauslegung bedarf.

13.3.1 Verwaltungsrechtliche Normen sind nach den allgemeinen Regeln auszulegen. Ausgangspunkt jeder Auslegung bildet der Wortlaut der Bestimmung. Ist der Text nicht klar und sind verschiedene Interpretationen möglich, so muss unter Berücksichtigung aller Auslegungselemente nach seiner wahren Tragweite gesucht werden. Abzustellen ist dabei namentlich auf die Entstehungsgeschichte der Norm und ihren Zweck sowie auf die Bedeutung, die der Norm im Kontext mit anderen Bestimmungen zukommt. Die Gesetzesmaterialien sind zwar nicht unmittelbar entscheidend, dienen aber als Hilfsmittel, um den Sinn der Norm zu erkennen. Namentlich bei neueren Texten kommt den Materialien eine besondere Stellung zu, weil eine Anpassung an veränderte Umstände oder an ein gewandeltes Rechtsverständnis weniger in Frage kommen. Im Verwaltungsrecht gilt der Grundsatz des Methodenpluralismus, wobei nur dann allein auf die grammatikalische Auslegung abgestellt wird, wenn sich daraus zweifelsfrei die sachlich richtige Lösung ergibt (VerwGE B 2015/32 vom 19. Juli 2016 Erw. 4.7.1; VerwGE B 2015/125 vom 20. Dezember 2016 Erw. 2.1; VerwGE B 2016/93 vom 14. Dezember 2017 Erw. 7.2; je mit Hinweisen).

13.3.2 Der hier relevante Teil des Wortlauts von Art. 102 Abs. 1 PBG lautet: "Mehrfamilienhäuser mit vier oder mehr Wohnungen, die neu



erstellt werden, oder Teile, die erneuert werden [...]". Zentral ist für vorliegenden Fall somit einerseits, was mit einem "Teil" gemeint ist und andererseits, wann eine "Erneuerung" dieses Teils vorliegt. Der Wortlaut alleine ist nicht eindeutig, gleichwohl lässt er folgende Schlüsse zu: Zunächst bezieht sich der Begriff der "Teile" auf die "Mehrfamilienhäuser" und nicht etwa auf einzelne "Wohnungen", denn anhand der Wohnungen bzw. deren Anzahl werden Mehrfamilienhäuser unterschieden in solche, für welche eine Anpassungspflicht bei Erneuerungen in Frage kommt (Mehrfamilienhäuser mit vier oder mehr Wohnungen) und solche, bei denen eine Anpassungspflicht zum Vornherein ausscheidet (Mehrfamilienhäuser mit weniger als vier Wohnungen). Nötig ist somit eine Erneuerung eines Teils des betroffenen Mehrfamilienhauses und nicht eine Erneuerung eines Teils einer einzelnen Wohnung. Damit ist zwar nach wie vor offen, was mit dem Begriff des "Teils" eines Mehrfamilienhauses gemeint ist. Gleichwohl deutet der Umstand, dass ein "Teil eines Mehrfamilienhauses" erneuert werden muss, darauf hin, dass die Bauarbeiten ein gewisses Mass aufweisen müssen, um eine Anpassungspflicht begründen zu können. Der Wortlaut bzw. die im Gesetz implizit enthaltene Zweiteilung zwischen "Teilen, die erneuert werden" und "Teilen, die nicht erneuert werden" spricht sodann dafür, dass jedenfalls dann keine Anpassungspflicht besteht, wenn an – im Einzelfall zu bestimmenden – "Teilen" eines Mehrfamilienhauses überhaupt keine baulichen Massnahmen und auch keine Nutzungs- bzw. Zweckänderung vorgesehen sind und entsprechend bei diesen Teilen eine Erneuerung zum Vornherein nicht in Frage stehen kann. Weiter spricht die Verwendung des Begriffs "Erneuerung" dafür, dass eine behindertengerechte Gestaltung dann nötig ist, wenn etwas "Neues" geschaffen wird. Insofern kann die "Erneuerung" eines Teils eines Mehrfamilienhauses abgegrenzt werden von Massnahmen, die bloss der – im Wesentlichen unveränderten – Beibehaltung des Bestehenden dienen.

13.3.3 Gemäss Botschaft übernimmt die neue Regelung in Art. 102 PBG im Wesentlichen die zuvor in Art. 55 ff. BauG vorgesehenen Ausführungsbestimmungen zum Bundesrecht (so ausdrücklich Botschaft zum PBG, in: ABI 2015, 2491). Das BauG wiederum enthielt in Art. 55^{bis} Vorgaben zum behindertengerechten Wohnungsbau. Gemäss Art. 55^{bis} Abs. 3 BauG galten die Anforderungen des behindertengerechten Wohnungsbaus "bei wesentlichen Umbauten und Erweiterungen für die umgebauten oder erweiterten Teile". Die Botschaft in Verbindung mit dem vormals gültigen Art. 55^{bis} Abs. 3 BauG spricht somit dafür, dass der Begriff der "Erneuerungen" in Art. 102 PBG gemäss Absicht des Gesetzgebers auf "wesentliche Umbauten und Erweiterungen" zu beschränken ist. Darüber hinaus ergeben sich aus den Gesetzesmaterialien soweit ersichtlich keine eindeutigen Hinweise, die zur weiteren Klärung beitragen.

13.3.4 Aus gesetzessystematischer Sicht handelt es sich bei Art. 102 PBG um eine Ausführungsbestimmung zum eidgenössischen Behindertengleichstellungsgesetz. Mit der Schaffung von Art. 102 PBG



sollte somit primär eine unmittelbar und für den konkreten Fall anwendbare Rechtsgrundlage geschaffen werden. Der Gesetzgeber folgte damit ausdrücklich der bundesgerichtlichen Rechtsprechung, wonach die Normen des BehiG – von hier nicht betroffenen Ausnahmen abgesehen – lediglich grundsätzliche Regeln und Rahmenbedingungen zur Umschreibung des Diskriminierungsverbots gegenüber Behinderten vorgeben und wonach diese Bestimmungen kantonalrechtliche materielle Bauvorschriften erfordern, um im konkreten Fall anwendbar zu sein (vgl. Botschaft zum PBG, in: ABI 2015, 2491 und BGE 134 II 249 Erw. 2.2).

Dieses Zusammenspiel zwischen Art. 102 PBG und dem BehiG rechtfertigt eine nähere Betrachtung der Rechtslage auf Bundesebene, zumal das BehiG den Begriff der "Erneuerung" ebenfalls verwendet: Gemäss Art. 3 Bst. c BehiG gilt das Gesetz für Wohngebäude mit mehr als acht Wohneinheiten, für welche nach Inkrafttreten des BehiG eine Bewilligung für den Bau oder für die Erneuerung erteilt wird. Der Ausdruck "Bau und Erneuerung" bedeutet die Erstellung und die Änderung von Bauten und Anlagen, soweit sie einem ordentlichen oder einfachen kantonalen Bewilligungsverfahren unterstellt sind (Art. 2 Bst. a der eidgenössischen Behindertengleichstellungsverordnung [SR 151.31; abgekürzt BehiV]). Das Bundesgericht befasste sich in BGE 134 II 249 namentlich mit Art. 3 und Art. 7 BehiG sowie mit Art. 2 Bst. a BehiV. Es behandelte die Frage nach dem Umfang der Anpassungspflicht nach Art. 7 Abs. 1 Bst. a BehiG, wenn nur ein Teil der öffentlich zugänglichen Bereiche des Gebäudes bzw. der entsprechenden Anlagen erneuert wird. Das Bundesgericht setzte sich mit der Entstehungsgeschichte der fraglichen Normen auseinander und kam zum Ergebnis, dass sich "die Bundesversammlung – offenbar mit Billigung der Behindertenorganisationen – für eine etappierte Anpassungspflicht bei bestehenden Gebäuden" entschieden habe. Diese Anpassungspflicht erfasse "nur die Gebäude- und Anlagenteile, die vom bewilligungspflichtigen Bauvorhaben berührt" seien. Es stehe ihm (dem Bundesgericht) nicht zu, sich im Anwendungsfall über diese gesetzgeberische Absicht hinwegzusetzen (vgl. BGE 134 II 249 Erw. 4.3). Das Bundesgericht verwarf ausdrücklich die Auffassung, wonach Art. 7 Abs. 1 Bst. a BehiG keinen direkten Sachzusammenhang zwischen dem Bauprojekt und jener Bereiche voraussetze, die behindertengerecht nachgebessert werden müssten (Erw. 4.4). Gleichzeitig schützte es die Vorinstanz, welche die einklagbaren Massnahmen bzw. Auflagen nicht nur auf den direkt erneuerten oder angebauten Gebäudeteil selbst beschränkt hatte. Das Bundesgericht begründete dies mit dem Umstand, dass der fragliche Anbau über keinen eigenen öffentlichen Eingang von aussen verfügte, weshalb auch die übrigen Bereiche einbezogen werden mussten, soweit Letztere in diesem Rahmen eine Nutzungs- bzw. Zweckänderung erfuhren. Die Anpassungspflicht für diese Gebäudeteile wurde somit damit begründet, dass deren Zweck aufgrund des Bauprojekts teilweise änderte (Erw. 4.5).



Damit zeigt sich, dass nach BehiG bei einem Bauvorhaben an einem bestehenden Gebäude im Sinn einer Erneuerung eine Anpassungspflicht nur für jene Gebäude- und Anlageteile gilt, die vom Bauvorhaben berührt sind. Der Einbezug übriger Bereiche des bestehenden Gebäudes – mithin eine Pflicht zu Anpassung auch dieser Bereiche – rechtfertigt sich gemäss Bundesgericht allenfalls dann, wenn diese Bereiche im Rahmen des Bauvorhabens eine Nutzungs- bzw. Zweckänderung erfahren (so auch M. SCHEFER/C. HESS-KLEIN, in: Griffel/Liniger/Rausch/Thurnherr, Fachhandbuch Öffentliches Baurecht – Expertenwissen für die Praxis, Zürich/Wallisellen/Basel 2016, Rz. 3.553 mit Verweis auf BGE 134 II 249). Nachdem Art. 102 PBG wie gezeigt die Umsetzung des BehiG auf kantonaler Ebene bezweckt, ist die dargestellte Rechtslage auf Bundesebene als Anhaltspunkt für die Auslegung von Art. 102 PBG zu berücksichtigen.

13.3.5 Zusammenfassend gestaltet sich die Rechtslage fallbezogen wie folgt: Ob Art. 102 Abs. 1 PBG beim Umbau bzw. bei der Renovation von bestehenden Mehrfamilienhäusern eine Pflicht zur behindertengerechten Gestaltung der umgebauten/renovierten Teile begründet, hängt zunächst davon ab, ob die fraglichen Teile des Mehrfamilienhauses vom Umbau-/Erneuerungsvorhaben berührt sind. Diese Voraussetzung kann einerseits erfüllt sein, wenn der fragliche Teil von den konkret geplanten baulichen Vorkehrungen betroffen ist, andererseits aber auch, wenn sich aus dem Bauvorhaben eine Zweck- bzw. Nutzungsänderung des fraglichen Teils ergibt. Bleibt ein Teil eines bestehenden Mehrfamilienhauses vom zu beurteilenden Bauvorhaben hingegen gänzlich unberührt, scheidet eine Anpassungspflicht zum Vornherein aus. Das Bauvorhaben muss sodann mit Blick auf die davon betroffenen Teile zumindest im weiteren Sinn eine Erneuerung darstellen und zur Schaffung von etwas Neuem führen; blosser Unterhaltsarbeiten untergeordneter Natur genügen nicht für die Annahme einer "Erneuerung" im Sinn von Art. 102 Abs. 1 PBG. Die Annahme einer "Erneuerung" und damit die Pflicht zur behindertengerechten Gestaltung von Teilen bestehender Mehrfamilienhäuser beschränkt sich somit – wie schon unter Geltung des BauG – auf wesentliche Umbauten und Erweiterungen. Ob derartige wesentliche Umbauten und Erweiterungen vorliegen, hängt von den konkreten Umständen ab. Erst wenn eine Anpassungspflicht zufolge einer Erneuerung eines Teils eines bestehenden Mehrfamilienhauses anzunehmen ist, muss gestützt auf Art. 102 Abs. 3 PBG eine Interessenabwägung erfolgen bzw. eine Befreiung von der Pflicht zur behindertengerechten Erstellung und Erneuerung geprüft werden.

13.3.6 Vorliegend werden in den Wohnungen in den Obergeschossen primär die Küchen und Nasszellen ersetzt. Hinzu kommen der Ersatz einzelner Wände insbesondere im Bereich der Nasszellen, ferner die Renovation samt teilweiser Verschiebung und Vergrösserung der Balkone sowie das Anbringen einer Aussenisolation. Vor diesem Hintergrund kann nicht davon ausgegangen werden, die Wohnungen in den Obergeschossen blieben vom Umbau- bzw. Renovationsvorhaben gänzlich unberührt. Die erste Voraussetzung für die Annahme einer



Anpassungspflicht ist damit erfüllt. Gleichzeitig zeigt sich aber, dass die Lage der Küchen und Nasszellen innerhalb der einzelnen Wohnungen im Wesentlichen unverändert bleibt. Die – offenbar in die Jahre gekommenen – Teile der Küchen und Nasszellen werden saniert und mit neuen Geräten, Ablageflächen usw. bestückt. Hinsichtlich der Küchen und Nasszellen in den Obergeschossen handelt es sich somit grossmehrerheitlich um den typischen Fall einer Renovation, die in aller Regel nicht einmal baubewilligungspflichtig wäre, wenn sie nicht – wie vorliegend – zusammen mit weiteren Bauarbeiten verknüpft und deshalb einem Bewilligungsverfahren unterstellt wäre. Hinsichtlich der Nasszellen und Küchen liegt somit keine "Erneuerung" im Sinn der Schaffung von etwas "Neuem" vor. Keine wesentlichen Änderungen erfahren ausserdem die Grundrisse der Wohnungen. Auch sonst weisen die geplanten Bauarbeiten in den Wohnungen der Obergeschosse kein Ausmass auf, das die Annahme einer "Erneuerung" im Sinn einer wesentlichen Umbaute bzw. einer Erweiterung und damit eine Anpassungspflicht begründen könnte. Daran ändern die geplanten Massnahmen an der Fassade, an den Fenstern und an den Balkonen nichts. Auch diese baulichen Massnahmen an der bzw. ausserhalb der Gebäudehülle begründen – jedenfalls in vorliegender Konstellation – keine "Erneuerung" einer ganzen Wohnung, eines ganzen Geschosses oder des ganzen Mehrfamilienhauses bzw. Teilen davon. Aus Art. 102 Abs. 1 PBG ergibt sich somit für die Wohnungen in den Obergeschossen mangels deren Erneuerung keine Pflicht zur behindertengerechten Gestaltung. Gleiches gilt für die neu zu erstellende Dachterrasse; auch sie – wenngleich neu erstellt – führt nicht zur Annahme einer "Erneuerung" des ganzen Mehrfamilienhauses oder einzelner Geschosse/Wohnungen/Teilen des Mehrfamilienhauses.

13.3.7 Insgesamt ergibt sich somit aus Art. 102 Abs. 1 PBG für die Wohnungen in den Obergeschossen mangels Erneuerung keine Pflicht zur behindertengerechten Gestaltung. Weil eine Anpassungspflicht entfällt, muss der Inhalt einer solchen Pflicht ("hinsichtlich des Zugangs hindernisfrei und bezüglich des Grundrisses anpassbar gestaltet") namentlich mit Blick auf einzelne Wohnungen nicht näher untersucht werden. Gleiches gilt für die Frage, ob gestützt auf Art. 102 Abs. 3 PBG eine Befreiung von der Anpassungspflicht in Frage käme.

14.

Zusammenfassend ergibt sich, dass sowohl die formellen als auch die materiellen Rügen der Rekurrentinnen unbegründet sind. In materieller Hinsicht hat sich insbesondere gezeigt, dass das Bauvorhaben zu keiner wesentlichen Verstärkung der Rechtswidrigkeit führt, dass sowohl aus öffentlich-rechtlicher als auch aus privatrechtlicher (Art. 684 ZGB) Sicht keine übermässigen bzw. unzulässigen Lärm- und Lichtimmissionen resultieren und dass die Vorgaben zur behindertengerechten Gestaltung des Mehrfamilienhauses – soweit für das Bauvorhaben überhaupt anwendbar – eingehalten sind. Der Rekurs erweist sich deshalb als unbegründet und ist abzuweisen.



15.

15.1 Nach Art. 95 Abs. 1 VRP hat in Streitigkeiten jener Beteiligte die Kosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden. Die Entscheidgebür beträgt Fr. 3'500.– (Nr. 20.13.01 des Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung, sGS 821.5). Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend haben die Rekurrentinnen die amtlichen Kosten unter solidarischer Haftung zu bezahlen (Art. 96^{bis} VRP).

15.2 Der von der A.____ SA am 13. Juni 2019 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– wird angerechnet.

16.

Die Rekurrentinnen und die Rekursgegnerin 2 stellen ein Begehren um Ersatz der ausseramtlichen Kosten.

16.1 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).

16.2 Die Rekursgegnerin 2 obsiegt 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^{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) ermessensweise auf Fr. 3'250.– (zuzüglich Mehrwertsteuer) festzulegen und von den Rekurrentinnen zu bezahlen. Die Rekurrentinnen haften solidarisch.

16.3 Da die Rekurrentinnen mit ihren Anträgen unterliegen, haben sie von vornherein keinen Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung. Ihr Begehren ist deshalb abzuweisen.

Entscheid

1.

Der Rekurs der A.____ SA und der B.____ AG wird abgewiesen.

2.

a) Die A.____ SA und die B.____ AG bezahlen unter solidarischer Haftung eine Entscheidgebür von Fr. 3'500.–.

b) Der am 13. Juni 2019 von der A.____ SA geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– wird angerechnet.



3.

a) Das Begehren der Erbgemeinschaft D.____, bestehend aus E.____, Y.____, und F.____, Y.____, um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird gutgeheissen. Die A.____ SA und die B.____ AG entschädigen die Erbgemeinschaft D.____ ausseramtlich mit insgesamt Fr. 3'250.– zuzüglich Mehrwertsteuer. Sie haften solidarisch.

b) Das Begehren der A.____ SA und der B.____ AG um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird abgewiesen.

Die Vorsteherin:

Susanne Hartmann
Regierungsrätin