



Fall-Nr.: B 2004/204
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 22.03.2005
Entscheiddatum: 22.03.2005

Entscheid Verwaltungsgericht vom 22.03.2005

Baurecht, Art. 93 Abs. 1 BauG (sGS 731.1). Ein Flachdach bei einem Einfamilienhaus in einer Bauzone ohne Schutzbestimmungen verstösst nicht gegen das Verunstaltungsverbot (Verwaltungsgericht, B 2004/204).

Anwesend: Vizepräsidentin Dr. E. Oesch-Frischkopf; Verwaltungsrichter lic. iur. A. Linder, Dr. B. Heer, lic. iur. A. Rufener; Ersatzrichterin lic. iur. D. Gmünder Perrig; Gerichtsschreiber lic. iur. Th. Vögeli

In Sachen

Politische Gemeinde E.,

Beschwerdeführerin,

gegen

Baudepartement des Kantons St. Gallen, Lämmli brunnenstrasse 54, 9001 St. Gallen,

Vorinstanz,

und

M. und E.S.,

Beschwerdegegner,

betreffend



Baubewilligung (Projektänderung)

hat das Verwaltungsgericht festgestellt:

A./ M. und E. S. sind Eigentümer der Parzelle Nr. ... an der B-strasse in E.. Das Grundstück ist gemäss Teilzonenplan vom 13. Mai 2003 der Wohnzone W2 zugeteilt.

Am 17. September 2003 reichten M. und E. S.-Grob beim Gemeinderat E. ein Baugesuch zur Erstellung eines Einfamilienhauses mit Flachdach auf der Parzelle Nr. 2314 ein. Innert der Einsprachefrist gingen vier Einsprachen ein, die sich auf Strassen- und Erschliessungsfragen bezogen. Mit Schreiben vom 9. Dezember 2003 stellte der Gemeinderat die Abweisung des Baugesuches in Aussicht. Am 3. Februar 2004 reichte die Bauherrschaft ein Gesuch für ein überarbeitetes Bauprojekt mit einem Sheddach in Form zweier flach geneigter Pultdächer ein. Am 14. April 2004 erteilte der Gemeinderat die Baubewilligung für das überarbeitete Projekt.

Nach Baubeginn reichten E. und M. S. am 29. Juni 2004 zwei Gesuche für eine Projektänderung ein. Beide Gesuche sahen eine Erweiterung des Grundrisses und eine Vergrösserung und Freilegung des Ateliers vor. Das eine Gesuch sah zudem anstelle des bewilligten Sheddaches ein Flachdach vor. Nachdem innert der Auflagefrist keine Einsprachen erhoben worden waren, bewilligte der Gemeinderat E. am 19. Juli 2004 die Variante "Sheddach" und wies das Gesuch für die Variante "Flachdach statt Sheddach" ab. Er begründete den Entscheid im wesentlichen damit, die Variante "Flachdach" verstosse an der sehr exponierten Lage gegen das Verunstaltungsverbot.

B./ Gegen die Abweisung der Variante "Flachdach" erhoben E. und M. S. am 3. August 2004 Rekurs beim Baudepartement und beantragten, die Variante "Flachdach" sei zu bewilligen.

Mit Entscheid vom 10. Dezember 2004 hiess das Baudepartement den Rekurs gut. Es hob den ablehnenden Entscheid des Gemeinderates auf und wies die Streitsache zur Erteilung einer Baubewilligung an den Gemeinderat zurück. Es führte aus, eine verbotene Verunstaltung liege lediglich vor, wenn eine Baute oder Anlage als qualifiziert unschön beurteilt werden müsse, was im vorliegenden Fall nicht gegeben sei. Der Kern des Wohnquartiers L-bach befinde sich in einiger Entfernung und zeige in Bezug auf



St.Galler Gerichte

die Dachgestaltung ein sehr heterogenes Bild. Der umstrittene Bau vermöge auch mit Flachdach das keine besonderen Qualitäten aufweisende Orts- und Landschaftsbild nicht wesentlich zu beeinflussen.

C./ Mit Eingaben vom 22. Dezember 2004 und vom 18. Januar 2005 erhob der Gemeinderat E. Beschwerde beim Verwaltungsgericht. Er beantragte, der Rekursentscheid sei aufzuheben, unter Kostenfolge. Zudem seien auf dem Amtsweg die Meinungen von Kreisplanerin A. und von Denkmalpfleger B. einzuholen, was das Baudepartement unterlassen habe. Zur Begründung machte der Gemeinderat im wesentlichen geltend, an der äusserst exponierten Lage auf einer Kuppe der markant prägenden Landschaft müssten an die Ortsbild- und Landschaftsverträglichkeit besondere, erhöhte Ansprüche gestellt werden. Verschiedene Experten seien zum Schluss gekommen, dass sich das umstrittene Projekt mit dem Orts- und Landschaftsbild nicht verträglich und damit dem Verunstaltungsverbot widerspreche. Das Dörfchen L-bach präsentiere sich recht homogen. Die Bauarchitektur in L-bach wirke landschaftsverträglich und beschreibe ein "landschlächtiges Image" ohne auffallende Ausschläge. Diese relative Einheitlichkeit, Ruhe und Ausstrahlung dürfe nicht durch Architektur-Firlefanz (Pseudo-"Architekturmoderne") gestört werden. Der bisherige Baustil widerspiegeln eine gewisse Mentalität und Identität der L-bach-Bewohner. Diese in Idealen wurzelnden Werte dürften nicht zerstört werden. Unsere Wegwerfgesellschaft habe keinen Anspruch darauf, über Jahrhunderte gewachsene und verträglich gewandelte Strukturen und Erscheinungsbilder nach momentaner Lust und Laune irreparabel zu schädigen oder gar zu zerstören. Es könne nicht angehen, dass sachunkundige Juristen des Baudepartementes in die Kompetenzen des Gemeinderates eingriffen oder dass ein möglicherweise fachkundiger Mitarbeiter des Hochbauamtes als blosser "Schreibtischtäter" agiere und auf abstrakter Grundlage ein Urteil fälle. Das von der Bauherrschaft gewünschte Flachdach sei aus keinerlei Sachgründen notwendig. Das geplante Projekt lasse sich jedoch auch mit Flachdach an einem anderen Ort in der Gemeinde realisieren.

Mit Schreiben vom 25. Januar 2005 nahmen E. und M. S. zur Beschwerde Stellung. Sie beantragten deren Abweisung, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen. Sie führen aus, ihr Projekt entspreche in allen Punkten den einschlägigen Vorschriften. Die Parzelle Nr. ... liege in der Wohnzone W2, für die keinerlei weitergehenden



St.Galler Gerichte

Baubeschränkungen bestünden. Das Flachdach erweise sich als einzige zum Baustil passende Dachgestaltung. Mit Flachdach wirke der Bau leichter und ruhiger.

Am 2. Februar 2005 äusserte sich das Baudepartement zur Streitsache. Es beantragt die Abweisung der Beschwerde. Zur Begründung verweist es vollumfänglich auf seinen Entscheid. Es macht zusätzlich geltend, die Einholung weiterer von der Beschwerdeführerin beantragter Stellungnahmen der kantonalen Denkmalpflege oder der Kreisplanerin sei nicht notwendig, zumal weder ein geschütztes Ortsbild vorliege noch planerische Aspekte zu beurteilen seien.

Auf die weiteren Vorbringen der Beteiligten wird, soweit erforderlich, in den folgenden Erwägungen eingegangen.

Darüber wird in Erwägung gezogen:

1./ Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist gegeben (Art. 59bis Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, abgekürzt VRP). Die Gemeinde E. ist zur Beschwerdeführung legitimiert (Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 2 VRP; Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, St. Gallen 2003, Rz. 450 ff.; F. Rüdüsüli, Die Legitimation der öffentlich-rechtlichen Körperschaften im Beschwerdeverfahren, in: 20 Jahre Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen, Nr. 12 der Schriftenreihe "Der Kanton St. Gallen heute und morgen", St. Gallen 1986, S. 42 mit Hinweis auf VerwGE vom 3. März 1983 i.S. Pol. Gde. St. Gallen). Die Beschwerdeeingaben vom 22. Dezember 2004 und 18. Januar 2005 wurden rechtzeitig eingereicht und entsprechen formal und inhaltlich den gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Auf die Beschwerde ist somit einzutreten.

2./ Der Gemeinderat E. hat die Baubewilligung für die strittige Projektänderungsvariante "Flachdach" verweigert mit der Begründung, sie verstosse am vorgesehenen exponierten Ort gegen das Verunstaltungsverbot von Art. 93 des Gesetzes über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht (sGS 731.1, abgekürzt BauG).



St.Galler Gerichte

a) Gemäss Art. 93 Abs. 1 BauG sind Bauten und Anlagen, Ablagerungen und andere Eingriffe in das Gelände, die das Orts- oder Landschaftsbild verunstalten, untersagt. Bei der Beurteilung ist dem Charakter der Gegend und der Art der Zone Rechnung zu tragen (Abs. 2).

Eine Verunstaltung darf nicht leichthin angenommen werden. Sie liegt nur vor, wenn etwas qualifiziert Unschönes geschaffen wird. Sie bedeutet eine schwere Verletzung ästhetischer Werte. Diese Voraussetzungen sind dann nicht erfüllt, wenn eine Baute von einem ästhetisch ansprechbaren Durchschnittsbürger zwar als nicht schön empfunden wird, diese aber keine positiv hässliche und ärgerliche Wirkung ausübt (GVP 1998 Nr. 81; B. Heer, St. Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, Rz. 1025). Es muss ein Gegensatz zu Bestehendem vorhanden sein, der erheblich stört (BGE 82 I 108). Zu beachten ist zudem, dass sich aus der Ästhetik keine Regeln ableiten lassen, denen die Eigenschaft von Rechtsnormen zukommt (vgl. VerwGE B 2004/146 vom 2. Dezember 2004 i.S. Pol. Gde. St. Gallen, zur Zeit in: www.gerichte.sg.ch).

b) Beim Begriff der Verunstaltung handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff. Als solcher ist er grundsätzlich der Rechtskontrolle durch das Verwaltungsgericht zugänglich (Art. 61 Abs. 1 VRP).

Die Beschwerdeführerin macht geltend, sie besitze bei der Beurteilung der Frage, was als verunstaltend zu betrachten sei, einen gewissen Ermessensspielraum und handle mithin in ihrem eigenen Autonomiebereich. Soweit sie sich damit auf den Standpunkt stellt, das Baudepartement habe sein eigenes Ermessen an das ihre gesetzt und damit ihre Gemeindeautonomie verletzt, so kann ihr nicht beigeplichtet werden. Das Verunstaltungsverbot entstammt nicht dem autonomen Recht der Politischen Gemeinde, sondern ist Bestandteil des kantonalen Rechts. Es existiert in diesem Sinne kein kommunaler Massstab dafür, was verunstaltend wirkt. Die Überprüfungsbefugnis des Baudepartementes ist daher nicht eingeschränkt (vgl. Art. 46 Abs. 2 VRP e contrario). Die Gemeinde ist demzufolge in ihrer Autonomie nicht verletzt, wenn das Baudepartement als kantonale Rekursinstanz bei der Anwendung des Verunstaltungsverbotes zu einem anderen Ergebnis kommt als die erstinstanzlich verfügende Gemeindebehörde (vgl. VerwGE vom 27. Oktober 1976 i.S. Pol. Gde. St.



Gallen). Die Gemeinde hat es jedoch gestützt auf Art. 93 Abs. 4 BauG in der Hand, über die Anforderungen von Art. 93 Abs. 1 BauG hinausgehende, strengere Vorschriften aufzustellen, welche positiv festlegen, welchen ästhetischen Mindestanforderungen eine Baute in einer bestimmten Zone genügen muss, damit nicht von einer Verunstaltung gesprochen werden kann (vgl. VerwGE vom 14. Mai 1976 i.S. H.). Derartige Vorschriften, etwa eine Schutzverordnung im Sinne von Art. 98 ff. BauG, hat die Beschwerdeführerin für das Gebiet L-bach jedoch nicht erlassen.

c) Das Grundstück der Beschwerdegegner ist der Wohnzone W2 zugeteilt. Es liegt auf einer Geländerippe in einem vor kurzem eingezonten und noch weitgehend unüberbauten Gebiet am nordöstlichen Rand von L-bach, kommt also nicht inmitten von vorhandenen Gebäuden zu stehen. Im vollständig überbauten Zustand wird das strittige Gebäude rundum von anderen Bauten umgeben sein und damit trotz seiner Lage auf dem Geländekamm nicht mehr besonders in Erscheinung treten.

d) Dem Augenscheinprotokoll der Vorinstanz und dem angefochtenen Entscheid ist zu entnehmen, dass sich die Siedlung L-bach auf einem in süd-west/nord-östlicher Richtung verlaufenden Geländekamm befindet. Sie besteht aus Ein- und Mehrfamilienhäusern, von denen viele, insbesondere diejenigen in der Umgebung des strittigen Objekts, in neuerer und neuester Zeit errichtet wurden. Die Dächerlandschaft in L-bach ist sehr heterogen, sowohl bezüglich der Ausrichtung als auch der Ausgestaltung und Farbgebung. So finden sich in Nord-Süd-Richtung ausgerichtete Dächer neben solchen, die nach Ost-West ausgerichtet sind; rote neben braunen und grauen Dächern, Giebeldächer neben Walm- und Turmdächern und flach gewinkelte neben steileren Dächern. Ein eigentliches Konzept liegt der Gestaltung offensichtlich nicht zugrunde. Insbesondere kann auch nicht behauptet werden, die vorhandenen Bauten seien Ergebnis einer über Jahrhunderte gewachsenen Struktur oder gar Ausdruck einer bestimmten Mentalität.

e) Das von den Beschwerdegegnern geplante Haus besitzt die Form eines Kubus' mit einem Kellergeschoss und zwei oberirdischen Geschossen. Der Abschluss des Gebäudes mit einem Flachdach entspricht zwar nicht der herkömmlichen Architektur. Flachdachbauten mögen mitunter auch deswegen nicht allen Betrachtern zu gefallen. Sie haben sich aber in den letzten Jahren auch bei Einfamilienhäusern etabliert und



entsprechen den ästhetischen Vorstellungen breiter Kreise. Im Lichte dieser Entwicklung stellt das strittige Wohnhaus mit Flachdach keineswegs ein aussergewöhnliches, allen gängigen Ästhetikvorstellungen zuwiderlaufendes Objekt dar.

f) Die Beschwerdeführerin hat mit ihrer Beschwerde die Stellungnahmen des Planungsbüros S + Partner AG sowie der R., Büro für Raumplanung AG, zum strittigen Projekt eingereicht.

Die Verfasser beider Stellungnahmen kommen zum Schluss, dass das geplante Gebäude mit einem Flachdach gesamthaft nicht ins Landschaftsbild passe bzw. dieses störe. Sie befassen sich indessen nicht mit der entscheidenden Frage, ob es sich bei der strittigen Gebäudevariante mit Flachdach um ein qualifiziert unschönes Bauwerk handle, das in schwerwiegender Weise den gängigen Ästhetikvorstellungen zuwiderläuft.

Der von der Vorinstanz beim Hochbauamt eingeholte Amtsbericht kommt zum Schluss, dass das Flachdach dem Sheddach in jeder Hinsicht überlegen sei und es dazu beitrage, einen einfachen, klaren Baukörper in der heterogenen Siedlung L-bach zu plazieren.

g) Ein Augenschein oder weitere Amtsberichte der Kreisplanerin oder des Denkmalpflegers vermöchten an der dargelegten Beurteilung und der bei den Akten befindlichen Fotodokumentation nichts zu ändern. Auf die von der Beschwerdeführerin beantragten Beweiserhebungen ist deshalb zu verzichten (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 622).

Fehl geht auch die Rüge der Beschwerdeführerin, die Vorinstanz sei in Rechtsverweigerung verfallen, da sie im Rekursverfahren die vom Gemeinderat beigezogenen Fachleute nicht erneut zugezogen habe, um Fragen des Ortsbild- und Landschaftsschutzes kompetent beurteilen zu können. Im Streitfall sind nämlich Fragen des Landschafts- oder Ortsbildschutzes nicht von entscheidender Bedeutung. Ausschlaggebend ist einzig und allein, ob das Bauvorhaben qualifiziert unschön bzw. verunstaltend wirkt. Diese Frage durfte die Vorinstanz nach dem Gesagten ohne Beizug



von Fachpersonen verneinen, weshalb der Vorwurf der Rechtsverweigerung unbegründet ist.

h) Nicht entscheidend für die Frage nach einer möglichen Verunstaltung durch ein Bauprojekt ist das subjektive Empfinden einer Behörde (BGE 100 Ia 87 f.; ZBI 99/1998 S. 175). Die Ausführungen des Gemeinderates gehen an der Sach- und Rechtsfrage vorbei. Die Behauptung, das Bauprojekt mit einem Flachdach widerspreche der Mentalität der Bewohner, ist nicht entscheidend.

i) Zusammenfassend kann beim strittigen Projekt nicht von einer qualifiziert unschönen, in erheblichem Gegensatz zum Vorhandenen stehenden, positiv hässlichen oder eine ärgerliche Wirkung ausübenden Baute gesprochen werden. Das Projekt verstösst daher nicht gegen das Verunstaltungsverbot nach Art. 93 Abs. 1 BauG. Das Baudepartement hat daher die Gemeinde E. zu Recht angewiesen, die Baubewilligung für die Variante "Flachdach" zu erteilen. Die Beschwerde ist demzufolge abzuweisen.

3./ Bei diesem Verfahrensausgang sind die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens der Beschwerdeführerin aufzuerlegen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidegebühr von Fr. 3'000.-- ist angemessen (Art. 382 des Gerichtskostentarifs, sGS 941.12). Auf die Erhebung ist zu verzichten (Art. 95 Abs. 3 VRP).

Die Beschwerdegegner beantragen eine Entschädigung. Auf eine solche haben sie Anspruch (Art. 98 Abs. 1 und Art. 98bis VRP). Da sie nicht anwaltlich vertreten sind, haben sie Anspruch auf eine angemessene Entschädigung ihres Zeitaufwands (Art. 98ter VRP in Verbindung mit Art. 263 Abs. 2 des Zivilprozessgesetzes, sGS 961.2). Eine Entschädigung von Fr. 500.-- erscheint angemessen.

Demnach hat das Verwaltungsgericht zu Recht erkannt:

1./ Die Beschwerde wird abgewiesen.

2./ Die amtlichen Kosten von Fr. 3'000.-- werden der Gemeinde E. auferlegt. Auf ihre Erhebung wird verzichtet.

3./ Die Gemeinde E. entschädigt die Beschwerdegegner für deren Aufwand im



Beschwerdeverfahren ausseramtlich mit Fr. 500.--.

V. R. W.

Die Vizepräsidentin: Der Gerichtsschreiber:

Zustellung dieses Entscheides an:

- die Beschwerdeführerin
- die Vorinstanz
- die Beschwerdegegner

am: