



Fall-Nr.: B 2013/122
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 19.08.2014
Entscheiddatum: 19.08.2014

Urteil Verwaltungsgericht, 19.08.2014

Art. 78 Abs. 2 lit. a BauG, Anbaute. Das kantonale Recht versteht unter Anbaute lediglich, aber immerhin einen Gebäudeteil, dessen Errichtung in einem eigenständigen Bauvorgang bewilligungspflichtig ist. Soweit daraus und aus dem Begriff selbst nicht unverzichtbare Merkmale abzuleiten sind, ist die nähere Umschreibung den politischen Gemeinden überlassen. Eine Handhabung der kommunalen Reglementsbestimmung, die im Ergebnis Gebäude oder Gebäudeteile, denen jede bauliche Selbständigkeit fehlt, als Anbaute behandelt, widerspricht den Vorgaben des kantonalen Baurechts. Im konkreten Fall stellt sich der als "Anbau" behandelte Gebäudeteil mit Blick auf den Grundriss des Erdgeschosses weitgehend als abstrakte Idee dar (Verwaltungsgericht, B 2013/122).

Entscheid vom 19. August 2014

Besetzung

Präsident Eugster; Verwaltungsrichter Linder, Heer, Rufener, Bietenharder;
Gerichtsschreiber Scherrer

Verfahrensbeteiligte

X. und Y.Z., A.-Strasse 02, 7310 Bad Ragaz,

Beschwerdeführer,

gegen

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



St.Galler Gerichte

Vorinstanz,

und

Q. AG, 7000 Chur,

Beschwerdegegnerin,

vertreten durch Rechtsanwalt lic.iur. Hermann Just, Masanserstrasse 35, Postfach 414,
7001 Chur,

sowie

Politische Gemeinde Bad Ragaz, Gemeinderat, 7310 Bad Ragaz,

Beschwerdebeteiligte,

Gegenstand

**Baubewilligung (Neubau Mehrfamilienhaus mit Tiefgarage, GS-Nr. 0000, A.-
Strasse)**

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A. Am 14. März 2012 reichte die Q. AG ein Baugesuch für die Erstellung eines sechs Wohneinheiten umfassenden Mehrfamilienhauses samt Tiefgarage auf dem Grundstück Nr. 0000 an der A.-Strasse in Bad Ragaz ein. Das nicht überbaute Grundstück liegt gemäss geltendem Zonenplan der Gemeinde Bad Ragaz in der zweigeschossigen Wohnzone W2b (act. 7-8/13). An der östlichen Seite grenzt es an das mit einem Einfamilienhaus überbaute Grundstück Nr. 001 von X. und Y.Z. Während der öffentlichen Auflage erhoben sie am 7. April 2012 Einsprache gegen das Baugesuch mit dem Begehren, das Bauvorhaben sei aufgrund der übermässigen Ausnützung der Parzelle, dem Nicht-Einhalten der Grenzabstände und weiterer Rechtsverletzungen nicht zu bewilligen (act. 7-8/10 und 12).



St.Galler Gerichte

Mit Bau- und Einspracheentscheid Nr. 101/2012 vom 14. November 2012 bewilligte der Gemeinderat von Bad Ragaz das Baugesuch der Q. AG unter Auflagen und wies die Einsprache von X. und Y.Z. ab, soweit er sie nicht auf den Zivilrechtsweg verwies (act. 7-8/5). Den Einsprechern wurde eine Entscheidgebühr von CHF 1'000 überbunden.

B. Gegen den Entscheid erhoben X. und Y.Z. beim Baudepartement St. Gallen am 27. November 2012 Rekurs und beantragten die Abweisung des Baugesuchs, da die geplante Anbaute baurechtswidrig sei. Sie wiesen darauf hin, dass die Anbaute weder architektonisch noch funktional vom Hauptgebäude getrennt sei und das Rechtsinstitut der Anbaute zweckwidrig verwendet werde, um die einzuhaltenen Gebäudelängen und Grenzabstände zu verringern (act. 7-1).

Am 2. April 2013 unterbreitete das Baudepartement St. Gallen X. und Y.Z. eine begründete vorläufige Beurteilung der Rekursangelegenheit, worin mitgeteilt wurde, dass dem Rekurs wohl keine Erfolgsaussichten beschieden sein werden und bei Weiterführung des Verfahrens beim Departementsvorsteher eine kostenpflichtige Abweisung des Rekurses beantragt werden müsse (act. 7-11). X. und Y.Z. hielten am Rekurs fest, worauf das Baudepartement St. Gallen mit Entscheid Nr. 28/2013 vom 23. Mai 2013 den Rekurs abwies. Zur Begründung führte es im Wesentlichen an, dass die Gemeinde Bad Ragaz in der Begriffsdefinition der Anbaute autonom sei und die umstrittene Anbaute alle geforderten Kriterien des Baureglements von Bad Ragaz erfülle. Die von der Rechtsprechung entwickelten Beurteilungskriterien, wie die funktionale Eigenständigkeit oder konstruktive Trennung der Anbaute vom Hauptgebäude, seien nur in Ergänzung zu der ausdrücklichen kommunalen Begriffsbestimmung anzuwenden. X. und Y.Z. wurden verpflichtet, eine Entscheidgebühr von CHF 2'000 zu bezahlen und die Q. AG mit CHF 2'150 zuzüglich Mehrwertsteuer zu entschädigen.

C. Mit Eingabe vom 6. Juni 2013 erhoben X. und Y.Z. (Beschwerdeführer) gegen den Rekursentscheid des Baudepartements St. Gallen (Vorinstanz) vom 23. Mai 2013 Beschwerde beim Verwaltungsgericht mit den sinngemässen Begehren, der Rekursentscheid sei aufzuheben und die Baubewilligung sei nicht zu erteilen. Die Vorinstanz beantragte in ihrer Stellungnahme vom 1. Juli 2013 unter Verweis auf den



angefochtenen Entscheid die Abweisung der Beschwerde. Der Gemeinderat Bad Ragaz (Beschwerdebeteiligte) verzichtete mit Schreiben vom 10. Juli 2013 auf eine Vernehmlassung und beantragte, die Beschwerde sei abzuweisen. Die Q. AG (Beschwerdegegnerin) reichte keine Vernehmlassung ein und verzichtete mit Schreiben ihres Rechtsvertreters vom 10. September 2013 auf eine weitere förmliche Stellungnahme. Sie verwies dabei auf ihre Ausführungen in den Stellungnahmen vor der Vorinstanz beziehungsweise dem Gemeinderat von Bad Ragaz

Auf die Ausführungen der Beschwerdeführer zur Begründung ihrer Begehren und die Akten wird, soweit wesentlich, in den Erwägungen eingegangen.

Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

1. Das Verwaltungsgericht ist zum Entscheid in der Sache zuständig (Art. 59bis Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege; sGS 951.1, VRP). Da der angefochtene Rekursentscheid an die Stelle des ihm zugrunde liegenden Bau- und Einspracheentscheids der Gemeinde Bad Ragaz vom 14. November 2012 getreten ist ("Devolutiveffekt", BGE 134 II 142 E. 1.4 und BGer 1C_166/2013 vom 27. Juni 2013 E. 1.1), kann auf die Beschwerde, soweit damit die Aufhebung der Baubewilligung beantragt wird, nicht eingetreten werden. Im Übrigen sind die Eintretensvoraussetzungen erfüllt: Die Beschwerdeführer sind zur Beschwerdeerhebung befugt (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Die Beschwerdeeingabe vom 6. Juni 2013 (Poststempel 7. Juni 2013) ist rechtzeitig eingereicht worden und erfüllt in formeller und inhaltlicher Hinsicht die gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 VRP). Auf die Beschwerde ist deshalb unter dem genannten Vorbehalt einzutreten.
2. Die Beschwerdeführer begründen die Rechtswidrigkeit des Bauvorhabens der Beschwerdegegnerin auf dem Grundstück Nr. 0000, Bad Ragaz, damit, die Einhaltung des verminderten Grenzabstandes gegenüber ihrem Grundstück Nr. 001 könne nicht damit gerechtfertigt werden, dass es sich bei diesen Gebäudeteilen um Anbauten handle.



2.1. Art. 78 Abs. 2 Ingress und lit. a des Gesetzes über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht (Baugesetz; sGS 731.1, BauG) erwähnt Anbauten neben Neu-, Um-, Auf- und Nebenbauten als Tatbestände, welche einer Baubewilligung bedürfen. Als Anbauten gelten gemäss gängiger baurechtlicher Definition an das Hauptgebäude angebaute untergeordnete Bauten (B. Heer, St. Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, Rz. 688). Massgebende Kriterien sind nach der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung insbesondere die architektonische Gestaltung, die optische und/oder funktionale Unterordnung, die konstruktive Trennung, die funktionale Eigenständigkeit. Anbauten lehnen sich an die Fassade eines Hauptgebäudes an, sind von diesem aber durch eine Innenwand getrennt. Sie müssen deutlich als Anbau erkennbar sein und beseitigt werden können, ohne dass das Hauptgebäude konstruktiv verändert werden muss. Anbauten werden wie Nebenbauten auch als untergeordnete oder besondere Gebäude oder als Kleinbauten bezeichnet. Hinzu treten die Beschränkungen hinsichtlich Gebäudegrundfläche, First- und Gebäudehöhe im kommunalen Baureglement (GVP 2010 Nr. 41, VerwGE B 2013/70 vom 8. Juli 2014 E. 4.1).

Gemäss Art. 35 des Baureglements der Beschwerdebeteiligten in der Fassung gemäss Teilrevision vom 20. September 2007 (BauR/Bad Ragaz) sind Anbauten an ein Hauptgebäude angegliederte Baukörper mit einer architektonisch abgesetzten äusseren Erscheinung (Abs. 2); sie sind eingeschossig und weisen eine Gebäudehöhe von höchstens vier und eine Firsthöhe von höchstens fünf Metern sowie eine Gebäudegrundfläche von höchstens 40 Quadratmetern auf (Abs. 1 und 3). Nach der früheren Fassung von Art. 35 mussten sich Anbauten architektonisch eindeutig von der Hauptbaute abheben; die Gebäudehöhe war auf höchstens drei, die Firsthöhe auf höchstens 4,5 Meter beschränkt. Für Anbauten gilt ein verminderter Grenzabstand von drei Metern; sie dürfen höchstens vier Meter in den grossen Grenzabstand reichen (Art. 35 Abs. 4 und 5 BauR/Bad Ragaz). Die Regelbauvorschriften sehen für die Zone W2a/b einen kleinen Grenzabstand von vier und einen grossen Grenzabstand von acht Metern vor (Art. 7 BauR/Bad Ragaz).

Die Umschreibung der Anbauten im Baureglement weicht von der gängigen baurechtlichen Definition insoweit ab, als sie neben den grössenmässigen Beschränkungen im Verhältnis zur Hauptbaute einzig auf die abgesetzte äussere Erscheinung abstellt. Insbesondere müssen Anbauten weder deutlich als solche



erkennbar sein, noch werden eine funktionale Unterordnung und Eigenständigkeit und eine konstruktive Trennung verlangt. Deshalb ist es auch nicht erforderlich, dass die Anbaute beseitigt werden kann, ohne dass das Hauptgebäude konstruktiv verändert werden muss. Die Beschränkung der Anforderungen hängt zusammen mit der gleichzeitigen Abschaffung der Ausnützungsziffer, der Umsetzung der raumplanerischen Grundsätze der haushälterischen Bodennutzung und der inneren Verdichtung sowie der schwierigen Umsetzbarkeit der alten Bestimmung, unter deren Geltung Raumtrennwände nachträglich entfernt worden seien. Bestehende Bauten sollen mit Blick auf veränderte Komfortansprüche wie grössere Badezimmer sowie Wohn- und Essbereiche massvoll erweitert werden können (act. 7-8/5 lit. B Ziff. 1i).

2.2. Gemäss Art. 89 der Verfassung des Kantons St. Gallen (sGS 111.1, KV) ist die Gemeinde autonom, soweit das Gesetz ihre Entscheidungsfreiheit nicht einschränkt (Abs. 1); in der Rechtsetzung hat sie Entscheidungsfreiheit, wenn das Gesetz keine abschliessende Regelung trifft oder die Gemeinde ausdrücklich zur Rechtsetzung ermächtigt (Abs. 2). Art. 2 Abs. 1 des Gesetzes über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht (Baugesetz; sGS 731.1, BauG) überträgt die Ortsplanung und die örtliche Baupolizei den politischen Gemeinden. Bei der Festlegung der Regelbauvorschriften kommt der Gemeinde Autonomie zu, wobei sie von den im Baugesetz festgelegten Definitionen nicht abweichen darf (VerwGE B 2013/70 vom 8. Juli 2014 E. 4.1 mit Hinweis auf Heer, a.a.O., Rz. 64 f.). Ist die Gemeinde in einem Sachbereich zu autonomer Rechtsetzung befugt, ist sie grundsätzlich auch in der Auslegung ihres eigenen Rechts frei (vgl. VerwGE B 2013/116 vom 14. Mai 2014 E. 3.1).

Das kantonale Recht verwendet den Begriff der Anbaute in Art. 78 Abs. 2 Ingress und lit. a BauG, ohne ihn zu umschreiben. Es versteht unter Anbaute lediglich, aber immerhin einen Gebäudeteil, dessen Errichtung in einem eigenständigen Bauvorgang bewilligungspflichtig ist. Soweit daraus und aus dem Begriff selbst nicht unverzichtbare Merkmale abzuleiten sind, ist die nähere Umschreibung den politischen Gemeinden überlassen.

Nach dem allgemeinen Sprachgebrauch wird ein Gebäude oder ein Gebäudeteil an ein Hauptgebäude angebaut (vgl. Duden, Deutsches Universalwörterbuch, 7. Aufl. 2011).



Das Hauptgebäude ist für sich betrachtet geeignet, ein selbständiges Gebäude darzustellen. Dies kann – soweit ein Gebäude, und nicht bloss ein Gebäudeteil angebaut wird – auch für die Anbaute gelten. Bauen und Anbauen sind zwei Vorgänge, die in der Regel zeitlich auseinander fallen und unabhängig voneinander bewilligt werden können. Aus der gängigen baurechtlichen Umschreibung erscheinen deshalb die Elemente der grössenmässigen Unterordnung und konstruktiven Trennbarkeit als unverzichtbar. Zumindest das Hauptgebäude muss ohne die Anbaute Bestand haben können und in seiner Nutzung autark, das heisst nicht von der Anbaute abhängig sein (VerwGE B 2013/70 vom 8. Juli 2014 E. 4.2).

Soweit also gestützt auf Art. 35 BauR/Bad Ragaz Gebäude oder Gebäudeteile, denen jede bauliche Selbständigkeit fehlt, als Anbauten behandelt werden, widerspricht die Handhabung der Bestimmung den Vorgaben des kantonalen Baurechts. Dieses Ergebnis scheint im Übrigen auch mit Blick auf die baurechtlichen Folgen der Behandlung eines Gebäudeteils als Anbaute gerechtfertigt. Die Abweichungen von den Regelbauvorschriften mit verkleinerten Grenzabständen schmälern die nachbarrechtlichen Ansprüche. Der politischen Gemeinde bleibt es unbenommen, im Interesse einer haushälterischen Bodennutzung und inneren Verdichtung generell geringere Grenzabstände festzusetzen oder aber Regelungen zu treffen, nach denen beispielsweise Fassaden auf einer gewissen Länge den Grenzabstand unterschreiten können. Zu diesem Zweck den Begriff der Anbaute in der generell-abstrakten Umschreibung oder in der individuell-konkreten Handhabung bis zur Unkenntlichkeit auszuweiten, lässt sich jedoch auch mit der im Baupolizeirecht geltenden Gemeindeautonomie nicht rechtfertigen.

2.3. Der umstrittene Gebäudeteil schafft Platz für ein Badezimmer sowie ein deutlich vergrössertes Wohn- und Esszimmer für die nordöstlich gelegene 3 ½-Zimmer Erdgeschosswohnung, sowie ebenfalls für ein deutlich vergrössertes Wohn- und Esszimmer für die südöstlich gelegene 2 ½-Zimmer Erdgeschosswohnung. Der Gebäudeteil ist mit einem Flachdach ausgebildet, welches als Terrasse für die östliche 4 ½-Zimmer Wohnung im 1. Obergeschoss dient. Die im Grundrissplan eingezeichnete "Anbaulinie" (act. 7-8/5) verläuft zunächst parallel im Grenzabstand gemäss Regelbauvorschriften zum Grundstück Nr. 001 der Beschwerdeführer quer durch die Wohn-Essbereiche der beiden Wohnungen. Im Wohn-Essbereich der 3 ½ Zimmer-



Wohnung beschreibt die Linie einen stumpfen Winkel und verläuft anschliessend in nordwestlicher Richtung, so dass eine der beiden Nasszellen der Wohnung in die als Anbaute ausgeschiedene Fläche fällt. Mit Blick auf den Grundriss des Erdgeschosses stellt sich mithin der "Anbau" weitgehend als abstrakte Idee dar. Konstruktiv stellt das Erdgeschoss offensichtlich eine Einheit dar, dergestalt, dass der Bau des Hauptgebäudes ohne die "Anbaute" nicht in der verbleibenden Form realisiert würde. Das, was im Grundrissplan als Anbaute bezeichnet wird, lässt sich nicht aus der Architektur und insbesondere aus dem Grundriss des Erdgeschosses ablesen, sondern ist in erster Linie Ergebnis einer abstrakten Anwendung von Abstandsregeln.

Offen bleiben kann, ob sich der als Anbaute bezeichnete Gebäudeteil aufgrund seiner Eingeschossigkeit und den Absetzungen in der Fassade im Sinn von Art. 35 BauR/Bad Ragaz als an ein Hauptgebäude angegliederter Baukörper mit einer architektonisch abgesetzten äusseren Erscheinung präsentiert. Festzustellen ist, dass die einheitliche Materialisierung und farbliche Gestaltung der Fassaden und die zumindest gegen Süden geringfügige Absetzung der Fassade die Erkennbarkeit einer architektonisch abgesetzten äusseren Erscheinung zumindest erschweren. Offen bleiben kann unter diesen Umständen auch, ob die Nutzung des Daches des Gebäudeteils als Terrasse mit der reglementarisch vorgeschriebenen Eingeschossigkeit von Anbauten vereinbar ist.

3. Die Beschwerdeführer begründen die Unzulässigkeit der projektierten Baute auch damit, die Abschaffung der Ausnützungsziffer führe wohl kaum dazu, dass unter Berücksichtigung der Strasse eine Ausnützungsziffer von 0.77 und ohne Strasse eine Ausnützungsziffer von 0.85 erreicht werden dürfe. Nachdem die aus der Ausnützungsziffer abgeleitete Baubeschränkung mit der ersten Teilrevision des Baureglements der Gemeinde Bad Ragaz vom 20. September 2007 weggefallen ist, erübrigt sich eine Berechnung dieser Verhältniszahl von vornherein. Vielmehr soll mit der Abschaffung ein Ausbau bestehender Gebäude unter Beachtung der geltenden baupolizeilichen Vorschriften zulässig werden. Einer solchen Änderung ist mit politischen Mitteln zu begegnen.

4. Zusammenfassend erweist sich die Beschwerde in der Sache als begründet. Sie ist gutzuheissen, soweit auf sie eingetreten werden kann. Der angefochtene



Entscheid der Vorinstanz vom 23. Mai 2013 ist aufzuheben und die nachgesuchte Baubewilligung nicht zu erteilen.

5. (...).

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht zu Recht:

1. Die Beschwerde wird gutgeheissen, soweit darauf einzutreten ist. Der Entscheid der Vorinstanz vom 23. Mai 2013 wird aufgehoben und die nachgesuchte Baubewilligung nicht erteilt.
2. Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von CHF 2'000 bezahlt die Beschwerdegegnerin. Der Kostenvorschuss von CHF 2'000 wird den Beschwerdeführern zurückerstattet.
3. Die amtlichen Kosten des Rekursverfahrens von CHF 2'000 und des Einspracheverfahrens von CHF 1'000 bezahlt die Beschwerdegegnerin.
4. Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt.

Der Präsident

Der Gerichtsschreiber

Eugster

Scherrer