Publikationsplattform

Kanton St.Gallen und St.Galler Gemeinden

Fall-Nr.:	20-10157
Stelle:	Generalsekretariat Bau- und Umweltdepartement
Instanz:	Bau- und Umweltdepartement
Publikationsdatum:	25.03.2022
Entscheiddatum:	04.03.2022

BUDE 2022 Nr. 021

Art. 122 Abs. 3 PBG, Art. 108 Abs. 2 StrG. Die Stellungnahme der kantonalen Denkmalpflege, ein Baugesuch führe nicht zu einer Beeinträchtigung eines Schutzgegenstands von kantonaler oder nationaler Bedeutung, ist keine Verfügung. Damit kommen auf sie auch nicht dieselben Anforderungskriterien, die von einer Verfügung einzuhalten wären, zur Anwendung. Für die Unterzeichnung einer solchen Stellungnahme ist nach der internen Zuständigkeitsregelung der kantonalen Denkmalpflege der jeweilige Sachbearbeitende zuständig (Erw. 3). Für das Erteilen einer Ausnahmebewilligung von den Strassen- oder Wegabstandsbestimmungen müssen besondere Umstände vorliegen, was vorliegend nicht der Fall war (Erw. 5).

BUDE 2022 Nr. 21 finden Sie im angehängten PDF-Dokument.

© Kanton St.Gallen 2026

Kanton St.Gallen
Bau- und Umweltdepartement

20-10157

Entscheid Nr. 21/2022 vom 4. März 2022

Rekurrenten

A.___
B.___
beide vertreten durch Dr.oec. Hubert Bühlmann, Rechtsanwalt, Museumstrasse 001, 9004 St.Gallen

gegen

Vorinstanz

Gemeinderat Z.___ (Entscheid vom 1. Dezember 2020)

Rekursgegner

C.___
vertreten durch Dr.iur. Bettina Deillon, Rechtsanwältin, Teufener Strasse 11, 9001 St.Gallen

Betreff

Abbruch und Neubau Mehrfamilienhaus samt Tiefgarage

Sachverhalt

A.

a) C.___, Z.___, sind Eigentümer von Grundstück Nr. 001, Grundbuch Z.___, an der M.___strasse in Z.___. Das Grundstück liegt gemäss geltendem Zonenplan der Gemeinde Z.___ vom 11. Juli 2005 in der Kernzone Dorf. Es ist mit einem Wohnhaus (Vers.-Nr. 002) und einer Remise (Vers.-Nr. 003) überbaut.

b) Das Grundstück Nr. 001 liegt gemäss geltender Schutzverordnung der Gemeinde Z.___ vom 15. Juli 2005 (SchutzV) im Ortsbildschutzgebiet. Weiter ist das Zentrum von Z.___ im Inventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS) als Ortsbild von kantonaler Bedeutung eingestuft.

B.

a) Mit Baugesuch vom 27. November 2019 beantragten C.___ beim Bausekretariat der Gemeinde Z.___ die Baubewilligung für den Abbruch der bestehenden Bauten (Wohnhaus Vers.-Nr. 002 und Nebengebäude Vers.-Nr. 003) und den Neubau eines Mehrfamilienhauses mit fünf Wohnungen samt Tiefgarage und Photovoltaikanlage.

b) Innert der Auflagefrist vom 17. bis 30. April 2020 erhoben die Eigentümerin des südlich der N.___strasse gelegenen Grundstücks Nr. 004, A.___ und B.___, beide Z.___, beide vertreten durch Dr.oec. Hubert Bühlmann, Rechtsanwalt, St.Gallen, Einsprache gegen das Bauvorhaben. Sie rügten insbesondere, die Erschliessungssituation sei ungenügend. Zudem lägen keine besonderen Umstände vor, welche die Unterschreitung der Strassen- und Wegabstandsvorschriften rechtfertigen würden und das Bauvorhaben sei auch nicht mit dem geschützten Ortsbild der Gemeinde Z.___ vereinbar.

c) Mit Beschluss vom 1. Dezember 2020 erteilte der Gemeinderat Z.___ die Baubewilligung unter Bedingungen und Auflagen und wies die Einsprache von A.___ und B.___ ab. Zur Begründung wurde im Wesentlichen ausgeführt, das Bauvorhaben halte die Vorgaben der Schutzverordnung der Gemeinde Z.___ ein und führe gemäss Schreiben der kantonalen Denkmalpflege (DMP) vom 3. April 2020 nicht zu einer Beeinträchtigung des Ortsbilds. Zudem sei im Sinn des Ortsbildschutzes eine Abdrehung und Staffelung des geplanten Gebäudes notwendig, was nur durch die Unterschreitung der Strassenabstandsvorschriften erreicht werden könne. Damit liege eine Ausnahmesituation vor und die Erteilung von Ausnahmebewilligungen von den Strassenabstandsvorschriften sei gerechtfertigt.

C.

Gegen diesen Beschluss erhoben A.___ und B.___ durch ihren Rechtsvertreter mit Schreiben vom 24. Dezember 2020 Rekurs beim Baudepartement (seit 1. Oktober 2021: Bau- und Umweltdepartement).

Mit Rekursergänzung vom 20. Januar 2021 werden folgende Anträge gestellt:

1. Es sei festzustellen, dass der Einspracheentscheid vom 1. Dezember 2020 und die Baubewilligung vom 11. Dezember 2020 mangels korrekter Eröffnung als Gesamtentscheid im Sinne von Art. 133 lit. f PBG keine Rechtswirkungen entfalten;

2. Der Einspracheentscheid vom 1. Dezember 2020 und die Baubewilligung vom 11. Dezember 2020 seien aufzuheben;

3. Das Baugesuch sei abzuweisen;

4. Eventualiter sei die Streitsache zur Neubeurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen.

unter Kosten- und Entschädigungsfolge.

Zur Begründung wird insbesondere geltend gemacht, die vom kantonalen Tiefbauamt (TBA) erteilte Ausnahmebewilligung vom Kantonsstrassenabstand sei den Rekurrenten nicht eröffnet worden. Damit fehle es an einem Gesamtentscheid im Sinn von Art. 133 Bst. f des Planungs- und Baugesetzes (sGS 731.1; abgekürzt PBG). Zudem fehle eine korrekte Teilverfügung der DMP. Weiter wird geltend gemacht, das geplante Bauvorhaben füge sich nicht in das Ortsbild ein. Der älteste und interessanteste Teil von Z.___ erstrecke sich entlang der N.___strasse; diese habe sich von allen früheren Strassen am ehesten erhalten. Das Bauvorhaben verletze die heute bestehende abwechslungsreiche Folge von Räumen entlang der N.___strasse zwischen dem Gasthaus "D.___" und der Kreuzung mit der M.___strasse. Bei der Frage der Einpassung des Bauvorhabens dürfe nicht auf die modernen Überbauungen nördlich der M.___strasse oder gar auf die Liegenschaft "D.___" (Grundstück Nr. 005) abgestellt werden. Letztere unterscheide sich mit dem Gasthaus und der Bäckerei deutlich von den sonstigen Wohnliegenschaften an der N.___strasse. Überdies sei die Erschliessung des Baugrundstücks mangelhaft. Es gebe einerseits keinen Grund zur Erteilung von Ausnahmebewilligungen von den Strassen- und Wegabstandsvorschriften, andererseits seien die Sichtweiten nicht richtig festgelegt worden und damit die Verkehrssicherheit bei der Ein- und Ausfahrt zur Tiefgarage nicht gewährleistet. Zudem seien die Autoabstellplätze in der geplanten Tiefgarage nur erschwert benützbar, weshalb sie nicht voll an die Anzahl der Pflichtparkplätze nach Art. 15 Abs. 1 des Baureglements der Gemeinde Z.___ vom 23. Dezember 1994 in Verbindung mit den Änderungen vom 11. Juli 2005 (BauR) angerechnet werden dürften.

D.

a) Am 2. Februar 2021 reichen die Rekursgegner zusammen mit der Projektverfasserin, der E.___ AG, Y.___, eine Stellungnahme zum Rekurs ein. Zur Begründung wird insbesondere vorgebracht, die Ein-

haltung der von der Vorinstanz gemachten Vorgaben für die Ersatzbaute seien nur mit Abweichungen von den Regelbauvorschriften umsetzbar gewesen. Daher liege eine Ausnahmesituation vor, welche die Erteilung einer Ausnahmebewilligung rechtfertige.

b) Mit Vernehmlassung vom 11. Februar 2021 beantragt die Vorinstanz den Rekurs abzuweisen. Zur Begründung wird in Ergänzung des Einspracheentscheids vom 1. Dezember 2020 insbesondere geltend gemacht, die Beurteilung der DMP, wonach keine Beeinträchtigung eines Schutzgegenstands von kantonaler oder nationaler Bedeutung vorliege, stelle nach der Rechtsprechung keine Teilverfügung dar, die im Rahmen eines Gesamtentscheids zu eröffnen gewesen wäre.

c) Mit Amtsbericht vom 23. Februar 2021 führt das TBA hinsichtlich der Frage der Erschliessung im Wesentlichen aus, der Sichtweitennachweis sei ungenügend, da die minimale Sichtweite auf leichte Zweiräder bei einem Längsgefälle von 0,0 bis 1,0% 25 m betrage. In den Baugesuchsunterlagen sei jedoch lediglich ein Sichtweitennachweis von 20 m erbracht worden, welcher für Fahrradfahrende ungenügend sei. Zudem sei dieser Sichtweitennachweis mit einer Beobachtungsdistanz von 2,5 m ermittelt worden, obwohl bei Neubauten gemäss der Norm 640 273a der Vereinigung der Schweizerischen Strassenfachleute (VSS) eine Beobachtungsdistanz von 3 m herangezogen werden müsse. Weiter führt das TBA aus, dass die von den Rekursgegnern geplanten Parkplätze nicht der VSS-Norm 40 291a entsprächen und somit teilweise nicht befahrbar seien.

d) Mit Vernehmlassung, ebenfalls vom 23. Februar 2021, zur Frage der Zustimmung zur Ausnahmebewilligung vom Kantonsstrassenabstand führt das TBA aus, dass eine Ausnahmebewilligung für Bauten nur dann erteilt werden könne, wenn eine Ausnahmesituation vorliege und keine Gefährdung des Verkehrs oder kein Einfluss auf die Strasse ersichtlich sei. Vorliegend habe die Politische Gemeinde Z.___ das TBA um Erteilung der Ausnahmebewilligung betreffend Unterschreitung der Strassenabstandsvorschriften gegenüber der M.___strasse, welche zum Zeitpunkt des Baubewilligungsverfahrens noch eine Kantonsstrasse gewesen sei, gebeten. Nach Ansicht des TBA wäre die Einhaltung der Strassenabstandsvorschriften möglich gewesen, wenn die Gebäude nur leicht abgedreht worden wären. Aus diesem Grund liege keine Ausnahmesituation vor und es hätte deshalb eigentlich keine Ausnahmebewilligung erteilt werden sollen. Während des Baubewilligungsverfahrens habe sich jedoch ergeben, dass die Politische Gemeinde Z.___ die Kantonsstrasse übernehmen und die M.___strasse künftig zu einer Gemeindestrasse umklassieren werde. Da die Vorinstanz dadurch die Ausnahmebewilligung ohne Zustimmung des TBA hätte erteilen können und um das Bauvorhaben der Rekursgegner nicht unnötig zu verzögern, habe das TBA der Erteilung einer Ausnahmebewilligung auf Wunsch der Vorinstanz letztlich doch zugestimmt.

e) Mit Amtsbericht vom 31. März 2021 führt die DMP aus, das Bauvorhaben betreffe ein geschütztes Ortsbild von kantonaler Bedeutung und somit ein Schutzobjekt im Sinn von Art. 115 PBG. Zudem sei das Gebiet im ISOS als schützenswert und von kantonaler Bedeutung bezeichnet. Ob das Ortsbild durch das Bauvorhaben der Rekursgegner beeinträchtigt werde, sei anhand der Vorschriften der Schutzverordnung überprüft worden. Es liege kein Verstoss gegen diese Vorschriften vor, weil es sich bei den beiden abzubrechenden Bauten nicht um geschützte Einzelobjekte handle. Auch liege keine Beeinträchtigung des geschützten Ortsbilds vor, weshalb keine Zustimmung der DMP nach Art. 122 Abs. 3 PBG erforderlich gewesen sei. In Bezug auf die Unterschreitung der Strassenabstände wird ausgeführt, diese führe nicht zu einer unzulässigen Dichte im Kerngebiet des Dorfs, sondern die Öffnung des N.___platzes werde dadurch noch verstärkt. Dies allein reiche aber nicht aus, um die Unterschreitung des Strassenabstands mit dem Argument der guten Einfügung ins Ortsbild zu begründen.

f) Am 3. Mai 2021 nahm die Vorinstanz zum Amtsbericht und zur Vernehmlassung des TBA, jeweils vom 23. Februar 2021, Stellung. Sie führt in Bezug auf die Sichtweiten für Fahrradfahrende aus, in Richtung Osten könne aufgrund der örtlichen Verhältnisse nur eine Sichtweite von 22,27 m anstelle der von der VSS-Norm verlangten 25 m eingehalten werden. Dies sei zu tolerieren, da es unverhältnismässig sei, aufgrund einer nur 2,5 m zu kurzen Sichtzone den Abbruch der bestehenden Terrasse auf dem östlich angrenzenden Grundstück Nr. 005 anzuordnen. Weiter führt die Vorinstanz in Bezug auf die vom TBA bemängelte Beobachtungsdistanz von lediglich 2,5 m anstatt von 3 m aus, dass einerseits der VSS-Norm SN 640 273a nicht zu entnehmen sei, dass bei Neubauten nur eine Beobachtungsdistanz von 3 m zulässig sei und andererseits die Norm gerade für bestehende Strassen in einem historisch gewachsenen Ortskern vorsehe, dass die Beobachtungsdistanz von 3 m auf 2,5 m reduziert werden könne.

g) Mit Eingabe vom 6. Mai 2021 stellen die Rekursgegner, neu vertreten durch Dr.iur. Bettina Deillon, Rechtsanwältin, St.Gallen, folgende Anträge:

1. In Abweichung der in den Rekursverfahren 20-10157 sowie 20-10236 erstatteten Amtsberichte des Tiefbauamts vom 23. Februar 2021 seien der vorgelegte Sichtzonennachweis auf die N.___strasse sowie die Parkierung als genügend zu anerkennen und der angefochtene vorinstanzliche Entscheid zu bestätigen.

2. Zur Beurteilung der Strassen- und Sichtverhältnisse sei ein Augenschein vor Ort durchzuführen.

3. Unter Kosten- und Entschädigungsfolge (zzgl. MwSt.).

Zur Begründung wird geltend gemacht, das TBA sei heute nicht mehr für die Erteilung der Ausnahmebewilligung vom Strassenabstand

zuständig, weil die M.___strasse inzwischen – gestützt auf den Kantonsratsbeschluss vom 15. Februar 2021 – aus dem Kantonsstrassenplan entlassen worden und Teil des Gemeindestrassennetzes geworden sei. Damit seien die Ausführungen des TBA im Amtsbericht vom 23. Februar 2021 nicht mehr zu berücksichtigen. Ausserdem müsse für die Erteilung einer Ausnahmebewilligung nicht zwingend eine eigentliche Ausnahmesituation vorliegen; dazu reiche das Vorliegen besonderer Umstände. Vorliegend seien besondere Umstände gegeben, und die Erteilung der Ausnahmebewilligung von den Strassenabständen sei aus Gründen des Erhalts des geschützten Ortsbilds geboten. Weiter habe das TBA die VSS-Normen widersprüchlich und schematisch angewendet. Die Anwendung der Normen müsse aber dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit genügen, was vom TBA unberücksichtigt geblieben sei.

h) Mit Replik vom 7. Mai 2021 führen die Rekurrenten durch ihren Rechtsvertreter insbesondere aus, für eine Ausnahmebewilligung vom Strassenabstand sei eine Ausnahmesituation erforderlich. Dies gelte für Kantons- wie auch für Gemeindestrassen, und die Bewilligungsbehörden seien gehalten, Ausnahmebewilligungen nur zurückhaltend zu erteilen. In der Rekursvernehmlassung vom 23. Februar 2021 habe das TBA festgestellt, dass keine besonderen Umstände vorlägen. Damit sei das Vorliegen einer Ausnahmesituation klar verneint worden. Mit der Umteilung der M.___strasse in eine Gemeindestrasse habe sich lediglich die Zuständigkeit geändert, auf die materiellen Voraussetzungen für die Erteilung einer Ausnahmebewilligung habe die Umklassierung aber keinen Einfluss.

E.

a) Das Baudepartement führte am 11. Juni 2021 in Anwesenheit der Verfahrensbeteiligten sowie der Vertreter des TBA und der DMP einen Augenschein durch.

b) Mit Stellungnahme vom 17. Juni 2021 äussert sich das TBA zum Augenscheinprotokoll.

c) In der Folge wurde das Rekursverfahren auf Antrag der Rekurrenten und der Rekursgegner zur Ermöglichung von Einigungsverhandlungen sistiert.

d) Nach der Wiederaufnahme des Verfahrens am 7. Oktober 2021 reichen die Rekursgegner am 2. November 2021 durch ihre Rechtsvertreterin eine Stellungnahme zum Augenscheinprotokoll, zur Replik der Rekurrenten vom 7. Mai 2021 und zur Stellungnahme des TBA vom 14. April 2021 ein.

e) Mit Eingabe vom 19. November 2021 äussern sich die Rekurrenten durch ihren Rechtsvertreter zur Stellungnahme der Rekursgegner.

Erwägungen

1.

1.1 Die Zuständigkeit des Bau- und Umweltdepartementes ergibt sich aus Art. 43bis 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 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 1. Dezember 2020. Mithin sind vorliegend grundsätzlich die Bestimmungen des PBG anwendbar, sofern sie gemäss Anhang zum Kreisschreiben „Übergangsrechtliche Bestimmungen im PBG“ vom 8. März 2017 (Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2017/I/1) als unmittelbar anwendbar erklärt werden. Im Übrigen gelangen weiterhin das Baugesetz und das entsprechende Baureglement zur Anwendung.

3.

Die Rekurrenten machen geltend, die DMP habe mit Teilverfügung vom 12. Juni 2019 festgehalten, das geplante Bauvorhaben betreffe ein Schutzobjekt von kantonaler Bedeutung und führe zu seiner Beeinträchtigung. Während des Bewilligungsverfahrens habe die DMP mit Feststellungsschreiben vom 3. April 2020 sodann festgehalten, dass das geplante Bauvorhaben ein Schutzobjekt von nationaler Bedeutung betreffe, durch das geplante Vorhaben jedoch keine Beeinträchtigung des Schutzobjekts erfolge und demnach keine Zustimmungsverfügung nach Art. 122 Abs. 3 PBG erforderlich sei. Die Feststellung der DMP, wonach keine Beeinträchtigung des Schutzobjekts erfolge, stehe im Widerspruch zur Teilverfügung vom 12. Juni 2019 und sei für die Rekurrenten nicht nachvollziehbar. Sie seien der Ansicht, dass zumindest hätte begründet werden müssen, weshalb eine Zustimmung plötzlich nicht mehr erforderlich gewesen sei. Zudem sei die Feststellung der DMP vor der Einsprachebegründung und der Stellungnahme der Bauherrschaft und ohne jede Begründung ergangen, wodurch sie die Anforderungen an eine Verfügung nicht erfülle. Ausserdem sei für die Teilverfügung der DMP nicht die unterzeichnende Denkmalpflegerin zuständig gewesen.

3.1 Die Vorinstanz führte im Einspracheentscheid vom 1. Dezember 2020 aus, die Teilverfügung der DMP vom 12. Juni 2019, welche den Baugesuchsunterlagen beigelegen habe, habe sich auf ein früheres Projekt bezogen, das nie öffentlich aufgelegt worden sei. Für das geplante Bauvorhaben sei nur das Schreiben der DMP vom 3. April 2020

massgeblich, wonach durch das geplante Bauvorhaben keine Beeinträchtigung des Schutzobjekts erfolge und entsprechend keine Zustimmung der DMP erforderlich sei. Weiter führte die DMP mit Amtsbericht vom 31. März 2021 aus, die Rekurrenten hätten zu Recht festgestellt, dass im Schreiben der DMP vom 3. April 2020 fälschlicherweise von einem Schutzobjekt von "nationaler" Bedeutung gesprochen worden sei. Es handle sich dabei aber lediglich um ein Versehen; das geschützte Ortsbild sei lediglich von kantonaler Bedeutung.

3.2 Entgegen der Ansicht der Rekurrenten handelt es sich beim fraglichen Schreiben der DMP vom 3. April 2020 um keine Teilverfügung, womit auch nicht dieselben Anforderungskriterien, die von einer Verfügung einzuhalten 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. Die blosse 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 mit Hinweisen und BDE Nr. 58/2020 vom 9. Juli 2020 Erw. 6.1).

3.3 Somit waren unter dem Titel des rechtlichen Gehörs bzw. der Begründungspflicht weder eine weitergehende Begründung durch die DMP noch ein Einbezug der Rekurrenten in diesbezügliche Abklärungen nötig. Hinzu kommt, dass die materielle Beurteilung der DMP im Rekursverfahren einer Überprüfung unterliegt und das Bau- und Umweltdepartement (auch) diesbezüglich über volle Kognition verfügt. Die angebliche Gehörsverletzung aufgrund mangelhafter Begründung hätte somit ohnehin als geheilt zu gelten (BDE Nr. 58/2020 vom 9. Juli 2020 Erw. 6.2).

3.4 Da es sich bei der Feststellung der DMP wie aufgezeigt lediglich um eine Stellungnahme handelt, lag deren Unterzeichnung nach der internen Zuständigkeitsregelung der DMP im Zuständigkeitsbereich der unterzeichnenden, sachbearbeitenden Denkmalpflegerin. Dies im Unterschied zur Zustimmungsverfügung nach Art. 122 Abs. 3 PBG, welche gemäss Art. 10 Bst. d der Verordnung zum Planungs- und Baugesetz (sGS 731.11) in Verbindung mit Anhang 3 Nr. DI.B.05.01 der Ermächtigungsverordnung (sGS 141.41; abgekürzt ErmV) in den Zuständigkeitsbereich des Leiters bzw. der Leiterin der DMP fällt.

4.
Weiter rügen die Rekurrenten, die Vorinstanz habe ihren Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt, weil ihnen die Ausnahmebewilligung des

TBA vom 29. Oktober 2020 betreffend die Unterschreitung des Strassenabstands nicht zusammen mit der Baubewilligung und dem Einspracheentscheid vom 1. Dezember 2020 eröffnet worden sei.

4.1 Gemäss Ziff. 3 des Dispositivs der angefochtenen Baubewilligung bildet die Ausnahmebewilligung des TBA vom 29. Oktober 2020 zur Unterschreitung der Strassenabstandsvorschriften integrierenden Bestandteil der Baubewilligung. Diese Teilverfügung war demnach Teil der Baubewilligung bzw. des Gesamtentscheids der Vorinstanz vom 1. Dezember 2020, weshalb diese den Rekurrenten hätte eröffnet werden müssen. Die Vorinstanz machte mit Vernehmlassung vom 11. Februar 2021 geltend, die Ausnahmebewilligung des TBA sei nach ihrem Kenntnisstand den Rekurrenten eröffnet worden. Somit steht in Bezug auf die Frage, ob der Gesamtentscheid den Rekurrenten vollständig eröffnet wurde oder nicht, Aussage gegen Aussage. Die Frage braucht indessen – aufgrund folgender Überlegungen – nicht abschliessend geklärt zu werden.

4.2 Der Anspruch auf rechtliches Gehör ist nach der Rechtsprechung formeller Natur und führt bei seiner Verletzung grundsätzlich zur Aufhebung des betreffenden Entscheids und zur Rückweisung der Streitsache an die Vorinstanz. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtes kann ein solcher Verfahrensmangel durch die Gewährung des rechtlichen Gehörs in einem nachfolgenden Rechtsmittelverfahren nur geheilt werden, wenn der Rechtsmittelinstanz die volle Überprüfungsbefugnis zusteht und sie von diesem Recht tatsächlich Gebrauch macht. Zurückhaltung ist jedoch am Platz, wenn es um die Beurteilung von Ermessensfragen geht und der Vorinstanz ein erheblicher Beurteilungsspielraum zukommt. Wenn hingegen die unterbliebene Anhörung nachgeholt werden kann und die Rechtsmittelbehörde mit derselben Kognition entscheidet, wird eine Heilung zugelassen (BDE Nr. 60/2020 vom 10. Juli 2020 Erw. 4 mit Hinweisen).

4.3 Im vorliegenden Fall verfügt die Rekursinstanz zum einen über volle Kognition. Zum anderen wurden dem Vertreter der Rekurrenten im Rahmen dieses Rekursverfahrens sämtliche Vorakten zur Einsicht und Stellungnahme zugestellt. Insgesamt steht somit fest, dass die Rekurrenten den Inhalt der Teilverfügungen kannten und sich rechtsgenüglich dagegen zur Wehr setzen konnten. Eine allfällige Gehörsverletzung würde unter den gegebenen Umständen nicht schwer wiegen und der allfällige formelle Mangel wäre als geheilt zu betrachten (BDE Nr. 60/2020 vom 10. Juli 2020 Erw. 4 mit Hinweisen). Die Gehörsverletzung wäre jedoch bei der Kostenverlegung zu berücksichtigen, was sich in Anbetracht des Verfahrensausgangs jedoch erübrigt.

5.
Die Rekurrenten rügen, dass die Ausnahmebewilligungen von den Strassen- und Wegabstandsvorschriften zu Unrecht erteilt worden seien.

5.1 Gemäss Art. 108 Abs. 2 des Strassengesetzes (sGS 732.1; abgekürzt StrG) kann die zuständige Behörde Ausnahmen von den Strassenabstandsvorschriften bewilligen, wenn weder Verkehrssicherheit noch Strasse beeinträchtigt werden (Bst. a), Schutzobjekte nach Art. 115 PBG zu erhalten sind (Bst. b) oder reduzierte Abstände für Lärmschutzanlagen der Einhaltung der Lärmschutzgesetzgebung dienen (Bst. c). Auf eine Ausnahmebewilligung besteht kein Rechtsanspruch. Ein solcher kann sich unter Umständen aber aus dem Gleichbehandlungsgrundsatz ergeben. Ausnahmen nach Strassenrecht sind nur zurückhaltend und einzig bei Vorliegen besonderer Verhältnisse zu gewähren, auch wenn der Gesetzeswortlaut nicht zwingend nach einem Härtefall im Sinn von Art. 77 Abs. 1 Bst. a BauG verlangt und strassenrechtliche Ausnahmebewilligungen nicht nur bei Vorliegen einer eigentlichen Ausnahmesituation erteilt werden dürfen. Strassenabstandsvorschriften verlangen vielmehr, dass die zuständigen Behörden bei der Erteilung von Ausnahmebewilligungen einen grossen Spielraum haben. Gleichwohl heisst das aber nicht, dass Ausnahmebewilligungen generell und ohne Vorliegen besonderer mit dem Einzelfall zusammenhängender Gründe oder gar nach Gutdünken erteilt werden können, ansonsten die Grundordnung aufgehoben würde (BDE Nr. 41/2021 vom 11. Mai 2021 Erw. 4.5 mit Hinweisen).

5.2 Nach Art. 14 Abs. 1 BauR haben, wo keine Baulinie besteht, Bauten und Anlagen gegenüber Staatsstrassen und Gemeindestrassen 1. Klasse mindestens einen Abstand von 5,0 m und gegenüber Gemeindestrasse 2. und 3. Klasse einen solchen von mindestens 4,0 m einzuhalten. Von Gemeindewegen ist ebenfalls ein Mindestabstand von 4,0 m einzuhalten (Art. 14 Abs. 2 BauR). Weil das geplante Bauvorhaben die Strassenabstandsvorschriften gegenüber der M.___strasse im Norden und der N.___strasse im Süden sowie die Wegabstandsvorschriften gegenüber dem "Villa O.___weg" im Westen und dem D.___weg im Osten nicht einhält, hat die Vorinstanz in der umstrittenen Baubewilligung für die Unterschreitung des Strassenabstands gegenüber der N.___strasse (Gemeindestrasse 2. Klasse) und des Wegabstands gegenüber dem "Villa O.___weg" und dem D.___weg (beides Gemeindewege 2. Klasse) jeweils eine Ausnahmebewilligung gemäss Art. 108 Abs. 2 StrG erteilt. Für die Unterschreitung des Strassenabstands gegenüber der M.___strasse hat das TBA mit Verfügung vom 29. Oktober 2020 ebenfalls eine Ausnahmebewilligung erteilt. Dies, da die M.___strasse im Zeitpunkt des Ergehens des angefochtenen Entscheids noch eine Kantonsstrasse war und die Erteilung einer Ausnahmebewilligung zur Unterschreitung der Strassenabstandsvorschriften gegenüber Kantonsstrassen in Anwendung von Art. 1 der Strassenverordnung (sGS 732.11) in Verbindung mit Anhang 6 Nr. BD.B.02.04 (heute BUD.B.02.04) ErmV in den Zuständigkeitsbereich des TBA fällt. Obwohl die M.___strasse zwischenzeitlich aus dem Kantonsstrassenplan entlassen und in eine Gemeindestrasse 1. Klasse umklassiert wurde, ist entsprechend der bundesgerichtlichen Rechtsprechung die Rechtmässigkeit von Verwaltungsakten nach der Rechtslage im Zeitpunkt ihres Ergehens zu beurteilen (Urteil des Bundesgerichtes 1C_23/2014 vom 24. März 2015 Erw. 7.4.2).

5.3 Im angefochtenen Entscheid begründet die Vorinstanz die Erteilung der genannten Ausnahmebewilligungen damit, dass die Verkehrssicherheit und die Strasse durch die Unterschreitung der Strassen- und Wegabstandsvorschriften nicht beeinträchtigt würden. Eine Ausnahmesituation liege vor, weil das Baugrundstück im Ortsbildschutzgebiet liege, und eine Abdrehung und Staffelung des geplanten Baukörpers aus denkmalpflegerischen Überlegungen dringend notwendig sei. Andernfalls würde eine gerade, 30 m lange Fassade parallel zur Strasse erstellt, die das Ortsbild massiv störte. Die aus Ortsbildschutzgründen gebotene Staffelung und Drehung des Baukörpers sei ohne Unterschreitung der Strassenabstandsvorschriften nicht realisierbar. Die Erteilung einer Ausnahmebewilligung sei deshalb zum Erhalt des geschützten Ortsbilds und damit eines Schutzobjekts im Sinn von Art. 115 PBG erforderlich. Die Rekursgegner ergänzen, dass bereits heute sämtliche Gebäude entlang der N.___strasse die Strassenabstände nicht einhielten und die Unterschreitung der Abstandsvorschriften deshalb schon aus Gleichheitsüberlegungen geboten sei. Würden die Ausnahmebewilligungen verweigert, führe das zu einer Beeinträchtigung des Ortsbilds, weil Stellung, Gliederung und Volumen des umstrittenen Bauvorhabens aufgrund der Anforderung der guten Einfügung ins Ortsbild vorgegeben und damit die Unterschreitung der Strassen- und Wegabstände direkte Folge dieser verlangten guten Einfügung seien.

Die Rekurrenten bringen demgegenüber vor, dass keine Ausnahmebewilligungen nach Art. 108 Abs. 2 StrG hätten erteilt werden dürfen, weil keine besonderen Umstände vorlägen, welche Ausnahmebewilligungen rechtfertigen würden. Insbesondere aus Gründen des Ortsbildschutzes brauche es keine Unterschreitung der Strassen- und Wegabstandsvorschriften. Die geplante Überbauung hätte nur etwas redimensioniert werden müssen, wodurch deren Einfügung ins Ortsbild erst noch verbessert worden wäre.

5.4 Mit Amtsbericht vom 31. März 2021 führte die DMP aus, dass die Unterschreitung des Strassenabstands gegenüber der M.___strasse nicht zu einer unzulässigen Dichte im Kerngebiet des Dorfs führe. Durch die Unterschreitung des vorgeschriebenen Strassenabstands gegenüber der M.___strasse werde die Wirkung des grosszügigen N.___platzes sogar noch verstärkt. Jedoch reiche dies allein nicht als Begründung für die Unterschreitung der Strassenabstandsvorschriften aus. Ergänzend zum Amtsbericht erklärte der Leiter der DMP am Rekursaugenschein vom 11. Juni 2021, dass der Baubestand, namentlich im Bereich nördlich der M.___strasse sehr heterogene Strukturen aufweise und die nördlich der M.___strasse gelegene Überbauung P.___ das geschützte Ortsbild bereits beeinträchtige. Das Volumen des geplanten Bauvorhabens nehme die Volumina der Überbauung P.___ auf und schliesse diese moderne Überbauung südlich der M.___strasse ab. Zumindest von der M.___strasse aus gesehen könne somit durchaus von einer besonders guten Einfügung des geplanten Neubaus ins bestehende Ortsbild gesprochen werden. Da die bestehenden Bauten

auf dem Baugrundstück Nr. 001 im Vergleich zu den umliegenden Gebäuden eher klein wirkten, werde durch ein grösseres Gebäude – von der M.___strasse aus gesehen – sogar eine Verbesserung für das Ortsbild erzielt. Von der N.___strasse aus betrachtet sei das vorgesehene Neubauvolumen mit dem Ortsbild zwar noch verträglich, von dieser Seite aus gesehen aber nicht denkmalpflegerisch notwendig. Die Qualität des Ortsbilds zeige sich hauptsächlich bei der Kirche Q.___ sowie der flankierenden Stellung der Gebäude entlang der N.___strasse. Die strassenraumbegründenden Gebäudefluchten seien ein wichtiges Kriterium des geschützten Ortsbilds entlang der N.___strasse. Die Fassadenfluchten der bestehenden Gebäude an der N.___strasse würden im ISOS deshalb ausdrücklich beschrieben und herausgehoben. Wichtig sei deshalb, wie die Bauten entlang der N.___strasse zueinander stünden und wie ihre Fassadenfluchten ausgerichtet seien. Der Abstand der Bauten von der N.___strasse sei dagegen denkmalpflegerisch nicht entscheidend. So gesehen sei die vorliegend umstrittene Unterschreitung des Strassenabstands zur N.___strasse aus denkmalpflegerischer Sicht auch nicht zwingend notwendig. Gleiches gelte für die Unterschreitung der Wegabstände. Die Unterschreitungen resultierten in erster Linie aus der Grösse der geplanten Baute; diese Grösse sei zwar mit dem Ortsbild verträglich, denkmalpflegerisch aber nicht erforderlich. Lediglich entlang der M.___strasse werde durch die Unterschreitung des Strassenabstands die Öffnung des direkt folgenden N.___platzes noch verstärkt, was aus denkmalpflegerischer Sicht zu begrüssen sei.

5.5 Nach Art. 7 BauR haben sich die Bauten in der Kernzone Dorf bezüglich Stellung, Gebäudehöhe, Gebäudelänge, Traufhöhe, Firsthöhe, Geschosszahl, Dachform, Dachgestaltung, Fassadengestaltung und Materialien dem Dorf-, Hof- und Strassenbild gut einzuordnen. Nach Art. 6 Abs. 2 SchutzV haben sich Bauten und Anlagen an den für den Schutzgegenstand wesentlichen Merkmalen der bestehenden Überbauung (insbesondere Stellung, Firstrichtung, Gebäude- und Firsthöhe, Proportionen, Fassadengestaltung, Materialien, Farbgebung, Dachform, Umgebungsgestaltung) zu orientieren. Sie haben sich in das geschützte Ortsbild besonders gut einzufügen und es im positiven Sinn zu ergänzen.

5.6 Nach Ansicht der DMP führt das Bauvorhaben von der M.___strasse aus betrachtet zu einer Verbesserung des geschützten, dort allerdings bereits beeinträchtigten Ortsbilds, womit es den vorgenannten Vorgaben des Baureglements und der Schutzverordnung grundsätzlich genügen würde. Von Süden, also von der N.___strasse aus gesehen, soll es gemäss DMP zwar keine Beeinträchtigung des bestehenden, hier noch intakten, geschützten Ortsbilds zur Folge haben. Die Grösse der geplanten Baute sei auch hier mit dem Ortsbild noch "verträglich", denkmalpflegerisch aber nicht erforderlich. Das grosse Bauvolumen führe zur Unterschreitung des Strassenabstands gegenüber der N.___strasse und des Wegabstands gegenüber den beiden das Baugrundstück westlich und östlich flankierenden öffentlichen Wegen. Diese Abstandsunterschreitungen seien aus denkmalpflegerischer Sicht für die gute Einfügung ins Ortsbild nicht notwendig.

Auch die Rekurrenten bringen diesbezüglich vor, dass sich das geplante Bauvorhaben nach Art. 6 Abs. 2 SchutzV besonders gut ins geschützte Ortsbild einzufügen und es im positiven Sinn zu ergänzen habe. Der Bereich der N.___strasse sei namentlich aufgrund der bestehenden Bauten und der Abfolge von Freiräumen schutzwürdig. Dies sei angesichts des geplanten Volumens und der Länge des Neubaus, welche einen Verlust bestehender Freiräume zur Folge hätten, vor allem im Bereich der N.___strasse nicht gegeben.

5.7 Die Ausführungen des Leiters der DMP konnten am Rekursaugenschein leicht nachvollzogen werden. Das Ortsbild entlang der N.___strasse wird heute durch die Fassadenfluchten der bestehenden Gebäude und die abwechslungsreiche Folge von Räumen zwischen den Gebäuden charakterisiert. Folglich sind es auch diese Elemente, die für eine gute Einfügung neuer Bauten entscheidend sind. Das umstrittene Projekt sieht einen gestaffelten und leicht abgedrehten Baukörper anstelle des heute bestehenden Wohnhauses samt Garage vor. Der westliche und auch der östliche Teil des Baukörpers kommen in bislang unbebauten Teilen des Grundstücks Nr. 001 zu liegen. Damit gehen einerseits bestehende, charakteristische Freiräume entlang der N.___strasse verloren, andererseits wird ein massiv grösseres Gebäude auf dem Baugrundstück und namentlich in den bisherigen Freiräumen erstellt. Wie der Leiter der DMP am Augenschein ausführte, ist das vorgesehene Neubauvolumen von der N.___strasse aus betrachtet denkmalpflegerisch nicht geboten. Diese Einschätzung hat sich am Augenschein eindrücklich bestätigt. Das geplante Bauvorhaben wirkt von der N.___strasse aus betrachtet überdimensioniert. Vor diesem Hintergrund ist nicht ersichtlich, inwiefern die Unterschreitung der Strassenabstandvorschriften gegenüber der N.___strasse und das Füllen denkmalpflegerisch bedeutsamer Freiräume positiv für das geschützte Ortsbild sein sollten; es ist vielmehr das Gegenteil der Fall. Aufgrund dessen liegen weder besondere Umstände vor noch ist das Bauvorhaben geeignet, ein Schutzobjekt nach Art. 115 PBG zu erhalten. Nachdem damit die Voraussetzungen für das Erteilen einer Ausnahmebewilligung von den Strassenabstandsbestimmungen nach Art. 108 Abs. 2 Bst. b StrG nicht gegeben sind, erweist sich die von der Vorinstanz gewährte Erteilung der Ausnahmebewilligung vom Strassenabstand gegenüber der N.___strasse als unrechtmässig.

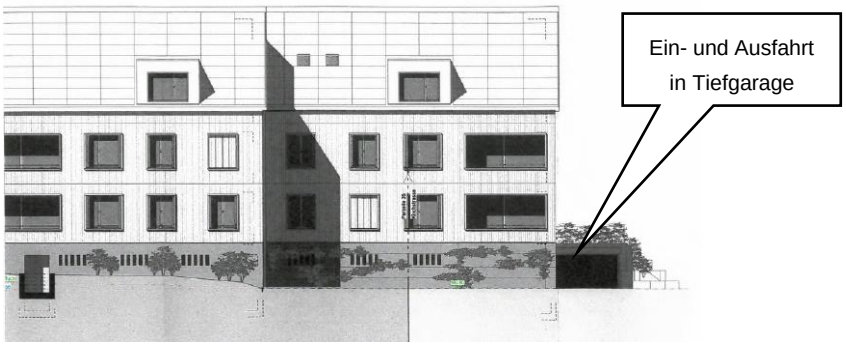
5.8 Bei diesem Ergebnis kann offenbleiben, ob die vom TBA erteilte Ausnahmebewilligung vom Strassenabstand gegenüber der M.___strasse in Bezug auf den Ortsbildschutz gerechtfertigt war. Es ist zumindest fraglich, ob die grossen Volumina der Überbauung P.___, welche gemäss den Ausführungen des Leiters der DMP das geschützte Ortsbild bereits beeinträchtigen, tatsächlich als Referenzwert für ein weiteres, volumetrisch gross in Erscheinung tretendes Gebäude herangezogen werden dürfen und sie darüber hinaus – obwohl diese Bauten selbst die einschlägigen Strassenabstandsbestimmungen einhalten – auch noch die Erteilung einer Ausnahmebewilligung vom Strassenabstand rechtfertigen können sollten. Tatsache ist immerhin, dass sich dieses gesamte Gebiet nach wie vor im Perimeter des geschützten

Ortsbilds der geltenden Schutzverordnung befindet und sich Neu- oder Ersatzbauten deshalb besonders gut in dieses Ortsbild einzufügen und es im positiven Sinn zu ergänzen haben (Art. 6 Abs. 2 SchutzV).

5.9 Hinzu kommt, dass die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid auch Ausnahmebewilligungen von den gegenüber dem D.___weg und dem "Villa O.___weg" geltenden Wegabständen erteilt hat, ohne dafür irgendeine Begründung anzuführen. Diesbezüglich fällt Folgendes in Betracht:

5.9.1 Die nordöstliche Gebäudeecke des Bauvorhabens unterschreitet den Wegabstand zum D.___weg um 0,57 m. Es wird vorab weder erklärt noch ist ersichtlich, weshalb das umstrittene Gebäude nicht um dieses Mass hätte reduziert werden können.

Zudem erfolgt die Zufahrt zur geplanten Tiefgarage von der N.___strasse aus; diese kommt in der südöstlichen Ecke des Grundstücks Nr. 001, angrenzend an den D.___weg, zu liegen. Den Bauplänen, insbesondere dem Plan "Fassaden/Schnitte" (Plan-Nr. 003, Massstab 1:100, dat. vom 18. Februar 2020, Ansicht Südfassade), ist zu entnehmen, dass das Untergeschoss an der Südseite des geplanten Gebäudes fast vollständig über dem gewachsenen Terrain liegt. Auch die Zufahrt zur Tiefgarage mit dem teilweise gedeckten Ein- und Ausfahrtsbereich befindet sich über dem gewachsenen Terrain:



Ansicht Südfassade

Damit ist die Zufahrt zur Tiefgarage kein unterirdischer Bauteil, der ein Grenzabstandsprivileg geniessen würde (vgl. Art. 56 Abs. 4 BauG). Unabhängig davon hat sie – zumindest soweit sie ein Dach und damit den Charakter einer Baute aufweist und dem privaten Verkehr dient – den vorgegebenen minimalen Wegabstand gegenüber dem D.___weg einzuhalten (e contrario Art. 108 Abs. 1 Bst. a StrG). Mangels Begründung im angefochtenen Entscheid ist nicht nachvollziehbar, aufgrund welcher besonderer Umstände dieser gedeckte Zufahrtsbereich den Wegabstand zum D.___weg um 3 m unterschreiten müsste. Vielmehr muss davon ausgegangen werden, dass sich auf dem 720 m^2 grossen Grundstück ein Zufahrtsbereich zur Tiefgarage auch ausserhalb des Wegabstands realisieren liesse, sofern das Bauvorhaben verkleinert würde. Die Unterschreitung des Wegabstands durch diesen Bauteil ist damit wiederum blosse Folge des überproportionierten Bauvorhabens,

keinesfalls aber denkmalpflegerisch begründbar. Damit sind weder besondere Umstände noch ein Ausnahmegrund im Sinn von Art. 108 Abs. 2 Bst. b StrG gegeben, welche die Erteilung einer Ausnahmebewilligung von den Wegabstandsvorschriften gegenüber dem D.___weg rechtfertigen würden.

5.9.2 An dieser Beurteilung vermag auch der von der Vorinstanz im Zusammenhang mit der Unterschreitung des Strassenabstands gegenüber der M.___strasse vorgebrachte Grund, die unterirdische Parkierung, welche aus Gründen des Ortsbildschutzes einer oberirdischen Parkierung vorzuziehen sei, lasse sich unter Einhaltung der Strassenabstandsvorschriften nicht umsetzen, nichts zu ändern. Zwar liegt nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtes das Vermeiden von Parkieren auf öffentlichem Grund stets im öffentlichen Interesse. Dementsprechend sind im Grundsatz besondere Verhältnisse, welche eine Unterschreitung des Strassen- oder Wegabstands rechtfertigen, regelmässig gegeben, wenn durch eine bauliche Massnahme erreicht wird, dass Motorfahrzeuge anstatt auf öffentlichem Grund auf privaten Abstellflächen abgestellt werden (VerwGE B 2014/18 vom 24. März 2015 Erw. 4.1). Im vorliegenden Fall liesse sich basierend auf dieser Rechtsprechung wohl eine Ausdehnung der unterirdischen Tiefgarage und deren Zufahrtsbereichs innerhalb des Strassen- und Wegabstands begründen. Dies allerdings nur für den Fall, dass Tiefgarage und Zufahrt objektiv nicht anders platziert werden könnten. Für den vorliegend zu beurteilenden Zufahrtsbereich trifft dies indessen nicht zu. Nachdem bereits das überproportionierte Bauvolumen nicht mit denkmalpflegerischen Interessen begründet werden kann, trifft dasselbe auf den gedeckten Zufahrtsbereich zu. Würde das Bauvolumen auf ein Mass reduziert, das für eine gute Einfügung ins Ortsbild noch erforderlich ist, könnte wohl auch die Zufahrt zur Tiefgarage ausserhalb des Wegabstands platziert werden.

5.9.3 Weiter wird der Wegabstand auch gegenüber dem "Villa O.___weg" um 0,63 m unterschritten. Es wird wiederum weder erklärt noch ist ersichtlich, weshalb das umstrittene Gebäude nicht um dieses Mass hätte reduziert werden können. Somit sind auch keine besonderen Verhältnisse für die Unterschreitung der Wegabstandsvorschriften gegenüber dem "Villa O.___weg" gegeben.

5.10 Zusammenfassend ergibt sich, dass die von der Vorinstanz erteilten Ausnahmebewilligungen von den Strassen- und Wegabstandsvorschriften gegenüber der N.___strasse, dem D.___weg und dem "Villa O.___weg" zu Unrecht erteilt wurden.

6.
Die Rekurrenten bringen vor, die strassenmässige Erschliessung des Bauvorhabens sei ungenügend. Sie rügen namentlich, die Sichtweiten bei der Ein- und Ausfahrt zur Tiefgarage seien zu gering, weshalb die Verkehrssicherheit auf der N.___strasse gefährdet sei.

6.1 Der Verkehrssicherheit dienen unter anderem Strassenabstände, Sichtzonen und Zutrittsverbotslinien. Sichtzonen sind Bereiche auf dem an die Strasse anstossenden Land, die aus Gründen der Verkehrssicherheit offen zu halten sind (Art. 101 Abs. 2 StrG). Sichtzonen drängen sich unter anderem im unmittelbaren Bereich von Zufahrten in öffentliche Strassen auf. Für die Beurteilung der technischen Anforderungen an eine hinreichende Zufahrt sind in der Regel die einschlägigen Normen des VSS massgebend. Diese gelten als Richtlinien für die technische Ausgestaltung einer Strasse bzw. von Anlagen, die dem Verkehr dienen. Sie bilden ein anerkanntes Hilfsmittel bei der Abklärung der Frage, ob eine Strassenanlage den Anforderungen der Verkehrssicherheit genügt. Ihre Anwendung muss indessen vor dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit standhalten, weshalb sie nicht ungeachtet der konkreten Verhältnisse einem Entscheid zugrunde gelegt werden dürfen (BDE Nr. 30/2019 vom 4. Juni 2019 Erw. 6.3 mit Hinweisen).

6.2 Das TBA führte in seinem Amtsbericht vom 23. Februar 2021 aus, dass bei der Ausfahrt aus der geplanten Tiefgarage die freie Sicht auf Fahrradfahrende nicht der VSS-Norm entsprechend berechnet worden und sie dementsprechend mit lediglich 20 m zu kurz bemessen sei. Darüber hinaus sei diese Sichtweite mit einer Beobachtungsdistanz von 2,50 m ab Fahrbahnrand ermittelt worden, was für Neubauten ebenfalls nicht normkonform sei. Als minimale Knotensichtweite auf Fahrradfahrende empfehle die VSS-Norm 40 273a bei einem Längsgefälle der Strasse von 0,0 bis 1,0% eine Distanz von 25 m. Am Rekursaugenschein führte der Fachspezialist des TBA ergänzend aus, dass sich vor Ort zeige, dass die N.___strasse von Osten Richtung Westen sogar ein Gefälle von 3 bis 4 % und nicht – wie noch im Amtsbericht angenommen – ein solches von 0,0 bis 1,0% aufweise; dadurch vergrössere sich die auf leichte Zweiräder erforderliche freie Sichtweite nach Osten auf ungefähr 35 m. Demgegenüber bringen die Rekursgegner vor, die VSS-Norm 40 273a sehe für einen "Knoten ohne Radweg" (Abb. 1, S. 4) – wie er vorliegend zu beurteilen sei – überhaupt keine Sichtlinie auf leichte Zweiräder vor; solche Sichtlinien brauche es nur bei "Knoten mit Radweg" (Abb. 2, S. 5). Die Forderung des TBA nach einer freien Sichtweite von 35 m auf Fahrradfahrende entbehre damit jeglicher Grundlage. Zudem habe sich am Rekursaugenschein gezeigt, dass an beiden Enden der N.___strasse ein allgemeines Fahrverbot signalisiert sei. Damit sei jeglicher Verkehr auf der N.___strasse verboten und Velos dürften ohnehin nur gestossen werden.

6.3 Bei der Beurteilung der Erschliessungsverhältnisse hat das TBA die VSS-Norm 40 273a "Knoten – Sichtverhältnisse in Knoten in einer Ebene" angewendet. Gemäss Art. 1 der VSS-Norm 40 273a gilt diese für alle Strassen mit Knoten in einer Ebene sowie für alle Knoten mit Grundstückszufahrten oder mit Radwegen. Der Einwand der Rekursgegner, die VSS-Norm 40 273a kenne keine Sichtweiten-Empfehlungen auf leichte Zweiräder für Knoten ohne Radwege, ist nicht nachvoll-

ziehbar. Zwar ist dieser Anwendungsfall in der Norm nicht in einer eigenen Abbildung dargestellt. Allein deshalb kann jedoch nicht argumentiert werden, auf der N.___strasse fahrende Velos seien für die Bemessung der Knotensichtweite unbeachtlich. Diesbezüglich ist vielmehr auf Gegenstand und Zweck der Norm abzustellen. Die entsprechenden Bestimmungen der Norm verfolgen die Absicht, zur Gewährleistung der Verkehrssicherheit die Abmessungen der Sichtfelder in Verkehrsknoten so festzulegen, dass ein vortrittsbelasteter Fahrzeuglenker gefahrlos in den vortrittsberechtigten Verkehr einbiegen oder diesen kreuzen kann (Art. 2 f. der VSS-Norm 40 273a; BDE Nr. 124/2020 vom 10. Dezember 2020 Erw. 9.3.6). Dass auf der N.___strasse Veloverkehr stattfindet, hat sich am Augenschein eindrücklich bestätigt. Daran vermag der Einwand der Rekursgegner, auf der N.___strasse sei ein generelles Fahrverbot signalisiert, nichts zu ändern. Das Signal "Verbot für Motorwagen und Motorräder" (Abb. 2.13 der eidgenössischen Signalisationsverordnung [SR 741.21; abgekürzt SSV]) samt dem Zusatz "Zubringerdienst gestattet" umfasst gemäss Art. 19 Abs. 1 Bst. a und b in Verbindung mit Abs. 2 SSV das Fahrverbot für alle mehrspurigen Motorfahrzeuge, inbegriffen Motorräder mit Seitenwagen, sowie für alle Motorräder; es gilt jedoch – entgegen dem Vorbringen der Rekursgegner – nicht für Fahrräder. Obwohl auf der N.___strasse heute sicher nur in untergeordnetem Mass Motorfahrzeugverkehr stattfindet, wird die Strasse von vielen Kindern als Schulweg genutzt. Ebenso klar dürfte es sein – und auch das konnte am Augenschein beobachtet werden –, dass auf der im geplanten Einmündungsbereich abschüssigen N.___strasse talwärts fahrende Velos beachtliche Geschwindigkeiten erreichen. Die VSS-Norm 40 273a stellt bei ihren Empfehlungen für die erforderlichen Knotensichtweiten auf Fahrradfahrende aber ohnehin nicht – wie in der Tabelle 1 für Motorfahrzeuge – auf die Zufahrtsgeschwindigkeit, sondern einzig auf die Längsneigung der vortrittsberechtigten Strasse ab (Tabelle 2). Nachdem diese Längsneigung auf der N.___strasse gegen 4 % beträgt, empfiehlt die Norm eine freie Sichtweite von rund 35 m. Ohne dass vorliegend ein konkretes Mass für die einzuhaltende Sichtweite festgelegt werden müsste, ist jedenfalls mit den Rekurrenten und dem TBA davon auszugehen, dass im umstrittenen Einmündungsbereich eine Knotensichtweite von nur rund 22 m auf Fahrradfahrende, die auf der N.___strasse Richtung Westen fahren, nicht ausreichend ist. Zu dieser Beurteilung trägt bei, dass die Sicht auf die N.___strasse von der geplanten Tiefgaragenausfahrt aus auch leicht beeinträchtigt ist, weil die Strasse Richtung Osten, um das Grundstück Nr. 003, eine leichte Kurve beschreibt, und abwärts fahrende Velos deshalb erst spät wahrgenommen werden können. Zudem befindet sich unmittelbar östlich der geplanten Tiefgaragenausfahrt auf Grundstück Nr. 003 eine private Grundstückausfahrt auf die N.___strasse, die einem Gewerbe dient und damit erhöhte Fahrfrequenzen aufweist. Hinzu kommt, dass die in den Bauplänen ausgewiesene Sichtweite von nur rund 22 m mit einer Beobachtungsdistanz von lediglich 2,50 m ab Fahrbahnrand ermittelt worden ist, was ebenfalls nicht den Empfehlungen der VSS entspricht; diese gehen für Neubauten von einer Beobachtungsdistanz von 3 m aus. Alle diese Umstände in Betracht ziehend reicht bei der geplanten

Grundstückzufahrt eine Knotensichtweite von rund 22 m jedenfalls nicht aus, um die Verkehrssicherheit der schwächeren Verkehrsteilnehmenden auf der N.___strasse sicherstellen zu können.

7.
Zusammenfassend ergibt sich somit, dass keine besonderen Verhältnisse für die Erteilung von Ausnahmebewilligungen von den Strassen- und Wegabstandsvorschriften vorliegen und die erforderliche freie Sicht auf Fahrradfahrende im Bereich der geplanten Tiefgaragenausfahrt nicht gewährleistet ist. Baubewilligung und Einspracheentscheid der Vorinstanz vom 1. Dezember 2020 sind deshalb aufzuheben. Der Rekurs erweist sich als begründet und ist im Sinn der Erwägungen gutzuheissen.

8.
8.1 Nach Art. 95 Abs. 1 VRP hat in Streitigkeiten jener Beteiligte die Kosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden. Die Entscheidgebühr beträgt Fr. 3'500.– (Nr. 20.13.01 des Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung, sGS 821.5). Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend haben die Rekursgegner die amtlichen Kosten unter solidarischer Haftung zu bezahlen (Art. 96bis VRP).

8.2 Der von A.___ am 14. Januar 2021 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– ist zurückzuerstatten.

9.
Rekurrenten und Rekursgegner stellen ein Begehren um Ersatz der ausseramtlichen Kosten.

9.1 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. 98bis VRP). Die Vorschriften der Schweizerischen Zivilprozessordnung (SR 272) finden sachgemäss Anwendung (Art. 98ter VRP).

9.2 Die Rekurrenten obsiegen mit ihren Anträgen. Da das Verfahren zudem in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht Schwierigkeiten bot, die den Beizug eines Rechtsvertreters rechtfertigen, besteht grundsätzlich Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung (Art. 98bis 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 die Honorarpauschale von Fr. 3'250.– zuzüglich der Barauslagenpauschale von 4 Prozent, insgesamt also auf Fr. 3'380.– (zuzüglich Mehrwertsteuer) festzulegen; sie ist von den Rekursgegnern zu bezahlen.

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

Entscheid

1.
a) Der Rekurs von A.___ und B.___, beide Z.___, wird im Sinn der Erwägungen gutgeheissen.

b) Baubewilligung und Einspracheentscheid des Gemeinderates Z.___ vom 1. Dezember 2020 werden aufgehoben.

2.
a) C.___, Z.___, bezahlen unter solidarischer Haftung eine Entscheidgebühr von Fr. 3'500.–.

b) Der am 14. Januar 2021 von A.___ geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– wird zurückerstattet.

3.
a) Das Begehren von A.___ und B.___ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird gutgeheissen. C.___ entschädigen A.___ und B.___ ausseramtlich mit insgesamt Fr. 3'380.– zuzüglich Mehrwertsteuer.

b) Das Begehren von C.___ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird abgewiesen.

Die Vorsteherin

Susanne Hartmann
Regierungsrätin