



Fall-Nr.:	20-728
Stelle:	Generalsekretariat Bau- und Umweltdepartement
Instanz:	Bau- und Umweltdepartement
Publikationsdatum:	27.10.2020
Entscheiddatum:	13.10.2020

BDE 2020 Nr. 96

Art. 45 Abs. 1 VRP, Art. 67 Bst. a PBG, Art. 102 PBG, Art. 49 Abs. 2 Bst. a BauG, Art. 8 und 39 ff. StrG, Art. 14 und 26 RPG. Auf die Rüge der nicht behindertengerechten Raumaufteilung im Inneren der Wohnung ist nicht einzutreten, weil die Aufhebung der Auflage, die Türschwellen und Grundrisse der Nasszellen seien vor Baubeginn anpassen, für die Rekurrentin keinen praktischen Nutzen hätte (Erw. 1.3.3). VSS-Normen werden durch direkten Verweis im kommunalen Baureglement zu kommunalem Recht und dadurch zu öffentlich-rechtlichen Bauvorschriften (Erw. 5.2.5 f.). Das Vorhandensein einer Wendemöglichkeit in einer privaten Tiefgarage kann grundsätzlich nicht als hinreichende Erschliessung angesehen werden, sofern die Tiefgarage mit einem Tor versehen, somit nicht für alle Strassenbenutzer frei befahrbar, und die Wendeanlage zudem nicht mittels Klassierung dem Gemeingebrauch gewidmet ist. Wenn schon keine Wendemöglichkeit an einem Zufahrtsweg besteht, muss wenigstens das Zurücksetzen von Fahrzeugen in die übergeordnete Strasse verkehrssicher möglich sein (Erw. 5.2.7). Zufahrtsstrassen, die aus öffentlichen Interessen einer Klassierung bedürfen, sind nach ständiger Praxis des Baudepartementes stets gesamthaft, also mit den für die hinreichende Erschliessung notwendigen Ausweichstellen und Wendemöglichkeiten dem öffentlichen Gebrauch zu widmen; eine bloss privatrechtliche Sicherstellung reicht nicht aus (Erw. 5.2.8). Bei einem Strassenbauprojekt bedarf nicht nur die "Einteilung der Gemeindestrasse", also die "Klassierung", der Genehmigung durch das Baudepartement, sondern auch das der Klassierung regelmässig zugrundeliegende Strassenbauprojekt. Dieses stellt einen Nutzungsplan im Sinn von Art. 14 Abs. 1 RPG dar und bedarf daher nach Art. 26 RPG der Genehmigung durch eine kantonale Behörde (Erw. 5.3). Gegenüber öffentlichen Strassen finden nach ständiger Rechtsprechung allein die Strassenabstandsvorschriften Anwendung; sie verdrängen die Grenzabstandsbestimmungen (Erw. 6.2.3). Ob gleiches auch für Wegabstandsbestimmungen gelten kann, ist zu bezweifeln, weil der Wegabstand in der Regel keine wohnhygienische



Zielsetzung verfolgt und das aufgrund seiner Dimensionierung auch nicht kann (Erw. 6.2.4). Sieht ein Baureglement hingegen vollständig davon ab, für Bauten und Anlagen gegenüber Gemeindestrassen und -wegen einen Strassen- bzw. Wegabstand zu normieren, hat das zur Folge, dass dann wegen fehlender strassenrechtlicher Spezialbestimmungen weiterhin jene der generellen Regelung, also die Grenzabstandsbestimmungen zur Anwendung gelangen (Erw. 6.2.5). // (Gegen diesen Entscheid wurde Beschwerde beim Verwaltungsgericht erhoben.)

BDE 2020 Nr. 96 finden Sie im angehängten PDF-Dokument



20-728

Entscheid Nr. 96/2020 vom 13. Oktober 2020

Rekurrentin

A.____
vertreten durch Dr.iur.HSG Mike Gessner, Rechtsanwalt, Rhein-
strasse 16, 8501 Frauenfeld

gegen

Vorinstanz 1

Stadtrat Z.____(Entscheid vom 19. November 2019)

Vorinstanz 2

Baubewilligungskommission der Stadt Z.____(Entscheid vom
6. Dezember 2019)

Rekursgegner

B.____
vertreten durch Dr.iur. Walter Locher, Rechtsanwalt, Museumstras-
se 35, 9004 St.Gallen

Betreff

Teilstrassenplan "M.____weg" (Strassenprojekt und Klassierung)
sowie
Baubewilligung (Neubau Mehrfamilienhaus mit Einstellhalle)



Sachverhalt

A.

a) B.____, Z.____, sind Eigentümer von Grundstück Nr. 001, Grundbuch Z.____, am M.____weg in Z.____. Das Grundstück liegt gemäss geltendem Zonenplan der Stadt Z.____ vom 1. November 1980 in der Wohnzone W2a.

b) Das Grundstück Nr. 001 befindet sich an einer steilen Hanglage und ist mit einem Einfamilienhaus überbaut. Es ist von der Oberen N.____strasse (Gemeindestrasse 2. Klasse) über eine asphaltierte Privatstrasse, die in einer Sackgasse ohne öffentlichen Wendepunkt endet, erschlossen. Vom Ende der Privatstrasse führt eine Treppe zum Hauseingang empor. Die Privatstrasse führt über das Grundstück Nr. 002 der A.____, Y.____, und erschliesst – neben deren Grundstück Nr. 002 – auch die Grundstücke Nrn. 003, 001, 004 und 005. Über die Privatstrasse verläuft der M.____weg, ein knapp 1,5 m breiter Gemeindeweg 2. Klasse, der sich am östlichen Ende der Privatstrasse nach Osten Richtung Landwirtschaftszone fortsetzt.

B.

a) Mit Baugesuch vom 4. Dezember 2018 beantragten B.____ beim Amt für Baubewilligungen der Stadt Z.____ die Baubewilligung für den Abbruch des bestehenden Einfamilienhauses und die Erstellung eines Mehrfamilienhauses mit fünf Wohnungen und einer Einstellhalle mit neun Parkplätzen.

b) Bereits mit Beschluss vom 25. September 2018 hatte der Stadtrat Z.____ dem Teilstrassenplan "M.____weg" (Strassenprojekt und Klassierung; im Folgenden Teilstrassenplan) zugestimmt, mit dem die Zufahrt zum Baugrundstück Nr. 001 baulich angepasst und die Privatstrasse als Gemeindestrasse 3. Klasse eingeteilt werden soll.

c) Innert der für Baugesuch und Teilstrassenplan koordiniert durchgeführten öffentlichen Auflage (17. Januar bis 15. Februar 2019) erhob u.a. die A.____ Einsprache gegen das Bauvorhaben und gegen den Teilstrassenplan. Sie rügte, das Bauvorhaben führe zu einer Übernutzung des Baugrundstücks. Es sei deshalb nicht quartierverträglich, über den M.____weg nicht erschliessbar, weise zu viele Geschosse auf, überschreite die zulässige Gebäudehöhe und halte auch die Grenzabstände nicht ein. Der Teilstrassenplan liege zudem nicht im öffentlichen Interesse; das Baugrundstück könne auch anders erschlossen werden.

d)

aa) Mit Beschluss vom 19. November 2019 wies der Stadtrat Z.____ die Einsprache der A.____ gegen den Teilstrassenplan ab. Zur Begründung wurde ausgeführt, bisher sei die strassenmässige Erschliessung des Baugrundstücks über das Grundstück der Einsprecherin mittels



einer privatrechtlichen Dienstbarkeit geregelt gewesen. Dieses Fahrrecht über den nördlichen Hofraum des Grundstücks der Einsprecherin genüge für die Erschliessung des Mehrfamilienhauses nicht mehr, weil zusätzlich Boden beansprucht werden müsse. Zwar wäre auch für diesen Fall eine privatrechtliche Lösung der Erschliessung denkbar gewesen. Weil aber zwischen Bauherrschaft und Einsprecherin kein Einvernehmen erzielt worden sei, sei die Klassierung der für die Zufahrt nötigen Fläche unumgänglich. Die gewählte Variante führe zum kleinstmöglichen Eigentumseingriff; sie sei verhältnismässig und liege im öffentlichen Interesse.

bb) Mit Beschluss vom 6. Dezember 2019 erteilte die Baubewilligungskommission der Stadt Z.____ die Baubewilligung unter Bedingungen und Auflagen und wies die Einsprache der A.____ ab. Zur Begründung wurde geltend gemacht, aufgrund der Neuklassierung des M.____wegs als Gemeindestrasse 3. Klasse sei die hinreichende Erschliessung des Baugrundstücks gegeben. Das geplante Mehrfamilienhaus müsse Richtung Süden nicht den grossen Grenzabstand von 10 m einhalten, weil südlich des Baukörpers der M.____weg verlaufe und der Strassen- bzw. Wegabstand dem Grenzabstand vorgehe. Beim M.____weg handle es sich um einen öffentlichen Gemeindeweg 2. Klasse, für den weder die Bauordnung der Stadt Z.____ vom 1. Oktober 2006 (BauO) noch das Strassengesetz (sGS 732.1; abgekürzt StrG) einen Wegabstand vorgäben. Weiter handle es sich bei der Tiefgarage um eine unterirdische Baute, weshalb diese keinen Grenzabstand einzuhalten habe. Zudem sei der Niveaupunkt korrekt ermittelt worden, das Bauvorhaben weise die zulässige Zahl an Vollgeschossen auf und halte auch die höchstzulässige Gebäudehöhe ein. Der Grundriss des Attikageschosses werde zwar abweichend im Sinn von Art. 35 Abs. 2 BauO angeordnet. Das Attikageschoss liege indessen weit von der Liegenschaft der Einsprecherin entfernt, weshalb diese dadurch keinen Nachteil erleide; zudem seien die Voraussetzungen für eine abweichende Situierung erfüllt. Das Bauvorhaben tangiere keinen Schutzgegenstand und führe auch nicht zu einer Verunstaltung des Orts- oder Landschaftsbilds.

C.

Gegen diese Beschlüsse erhob die A.____, vertreten durch Dr.iur.HSG Mike Gessner, Rechtsanwalt, Frauenfeld, mit Schreiben vom 24. Januar 2020 Rekurs beim Baudepartement. Es werden folgende Anträge gestellt:

1. Der angefochtene Beschluss der Baubewilligungskommission, datiert vom 6. Dezember 2019 / Versanddatum 9. Januar 2020, sei aufzuheben und die nachgesuchte Baubewilligung zu verweigern;
2. Des Weiteren sei der Beschluss Nr. 3563 des Stadtrates der Stadt Z.____, datiert vom 19. November 2019 / Versanddatum 9. Januar 2020, aufzuheben und auf Projekt und Teilstrassenplan M.____weg, Teilstück



Obere N.____strasse bis Westgrenze Parzelle Nr. 001,
ersatzlos zu verzichten;

3. Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen.

Zur Begründung wird mit Rekursergänzung vom 17. Februar 2020 geltend gemacht, die Rekurrentin verfüge auf Grundstück Nr. 002 über ein Mehrfamilienhaus, das hauptsächlich von Familien mit Kindern bewohnt werde. Durch die neue öffentliche Strasse würde die gedeckte Autoeinstellhalle am nördlichen Rand ihres Grundstücks vom südlichen Grundstücksteil getrennt; die Bewohner verlören dadurch private Verkehrs- und Spielfläche. Die neue Strasse diene nicht öffentlichen Interessen, sondern liege einzig im privaten Interesse der Rekursgegner. Die vorgesehene Erschliessung funktioniere zudem nicht, weil es an einer Wendemöglichkeit fehle. Zwar habe die Vorinstanz 2 in der Baubewilligung angeordnet, dass die neue Garagenausfahrt in den M.____weg nur vorwärts befahren werden dürfe. Das sei allerdings unrealistisch, weil kein Anlieferer sein Fahrzeug in der (regelmässig geschlossenen) Tiefgarage werde wenden können. Stattdessen werde dann wohl das Grundstück der Rekurrentin für Wendemanöver missbraucht oder rückwärts in die Obere N.____strasse zurückgesetzt. Das wiederum sei gefährlich, weil die Sichtverhältnisse bei der Einmündung in die übergeordnete Strasse ungenügend seien. Das Mehrfamilienhaus sei überdimensioniert; es trete talseitig viergeschossig plus Attikageschoss in Erscheinung, was in der W2a unzulässig sei.

D.

a) Mit Vernehmlassung vom 27. Februar 2020 beantragt die Vorinstanz 1, den Rekurs abzuweisen. Zur Begründung wird geltend gemacht, der angefochtene Teilstrassenplan berücksichtige nicht einseitig die Interessen der Rekursgegner, sondern beruhe auf einer Gesamtinteressenabwägung. Die Interessen der Rekurrentin würden durch den Erlass nicht unverhältnismässig beeinträchtigt, weil die umstrittene Grundstücksfläche schon heute ausschliesslich als Strasse genutzt werde. Zudem sei es die Rekurrentin gewesen, die sich einer privatrechtlichen Lösung verschlossen und deshalb eine öffentlich-rechtliche Sicherstellung der Zufahrt notwendig gemacht habe.

b) Mit Vernehmlassung vom 27. Februar 2020 beantragen die Rekursgegner, vertreten durch Dr.iur. Walter Locher, Rechtsanwalt, St.Gallen, den Rekurs unter Kostenfolge abzuweisen. Zur Begründung wird geltend gemacht, als Privatstrasse zu Grundstück Nr. 001 dürfe heute nur ein 3 m breiter Fahrstreifen von Grundstück Nr. 002 benutzt werden, was für eine hinreichende strassenmässige Erschliessung des Baugrundstücks nicht genüge. Das öffentliche Interesse an der Widmung dieser Fläche als öffentliche Strasse sei ausgewiesen, weil die Vorinstanz 1 ihre Bauzone vorausschauend erschliessen müsse. Auf einen Wendepplatz sei bewusst verzichtet worden; Wendemöglichkeiten beständen in der geplanten Tiefgarage in ausreichendem Mass. Die Einmündung des M.____wegs in die Obere N.____strasse werde



baulich gar nicht verändert; die Sichtweiten dort seien genügend, zumal in diesem Bereich der Oberen N.____strasse eine Tempo 30-Zone angeordnet sei.

c) Mit Vernehmlassung vom 28. Februar 2020 beantragt die Vorinstanz 2 den Rekurs abzuweisen.

d) Mit Amtsbericht vom 19. März 2020 führt das kantonale Tiefbauamt (TBA) aus, eine klassierte Erschliessungsstrasse sei nach der Praxis des TBA und des Baudepartementes vorliegend zwingend, um die Erschliessung des Baugrundstücks sicherstellen zu können. Aufgrund des Strassencharakters und des -verlaufs könne auf dem M.____weg von einer maximal gefahrenen Geschwindigkeit von 20 km/h ausgegangen werden, womit die im Teilstrassenplan vorgesehene Fahrbahnbreite von 4,0 m grundsätzlich genüge. Allerdings fehle beim geplanten M.____weg eine Wendeanlage. Das Wenden sei für Personenwagen und kleine Transporter zwingend sicherzustellen, da es sonst bei Rückwärtsfahrten zu Konflikten mit den Senkrechtparkplätzen auf dem Grundstück Nr. 002 komme. Gemäss gängiger Praxis des TBA reiche eine private Tiefgarage nicht als Wendemöglichkeit für eine öffentliche Strasse aus. Es brauche eine öffentlich klassierte Strasse als Wendefläche. Zudem sei aus den Unterlagen nicht ersichtlich, ob das Wenden in der Tiefgarage überhaupt möglich sei. Hinzu komme, dass die Sichtweitennachweise für die geplante Strasse ungenügend seien bzw. fehlten und der Einmündungstrichter des M.____wegs zu gering dimensioniert sei. Er müsse auf einer Länge von 10,0 m eine Mindestbreite von 5,0 m aufweisen.

e) Im Begleitschreiben des Rechtsdiensts des TBA vom 23. März 2020 zum Amtsbericht des TBA wird darauf hingewiesen, dass das angefochtene Strassenprojekt und der Teilstrassenplan unter diesen Umständen nicht genehmigungsfähig seien.

E.

a) Mit Stellungnahme vom 27. April 2020 zum Amtsbericht des TBA weist die Vorinstanz 1 darauf hin, dass der Amtsbericht weit über den Rekursgegenstand hinausgehe. Nur der Teilstrassenplan, der die eigentliche Klassierung der geplanten Zufahrt als Gemeindestrasse 3. Klasse beinhalte, sei durch das Baudepartement zu genehmigen. Dagegen falle das zugehörige Strassenprojekt in die ausschliessliche Zuständigkeit der Vorinstanz 1; das Strassenprojekt selbst werde vom Baudepartement gar nicht genehmigt. Folglich habe das TBA im Rekursverfahren das der Vorinstanz 1 zustehende Ermessen zu wahren. In materieller Hinsicht treffe es nicht zu, dass Wendeflächen, die für die strassenmässige Erschliessung nötig seien, stets auch mitklassiert werden müssten. Auch die Sichtverhältnisse seien genügend. Es entspreche der städtischen Praxis, situationsbedingt Hindernisse im freien Sichtfeld bis zu einer Höhe von 80 cm zu tolerieren.

b) Mit Stellungnahme vom 29. April 2020 wenden sich auch die Rekursgegner gegen den Amtsbericht des TBA. Sie führen aus, der



Bericht wahre das Ermessen der Vorinstanz 1 nicht; der Gemeindestrassenbau sei Sache der politischen Gemeinde. Inhaltlich sei der Amtsbericht ohnehin mangelhaft. Das zeige sich bereits daran, dass dieser auf dem M.____weg von einer maximal gefahrenen Geschwindigkeit von 20 km/h ausgehe. Realistischerweise werde dort nur im Schrittempo gefahren. Eine Wendemöglichkeit sei in der geplanten Tiefgarage vorhanden, und die Sichtverhältnisse seien überall völlig ausreichend.

c) Mit Eingabe vom 20. Mai 2020 lässt sich auch die Rekurrentin zu den eingegangenen Vernehmlassungen und zum Amtsbericht des TBA vernehmen. In einer weiteren Eingabe vom 12. Juni 2020 weist sie daraufhin, dass das Bauvorhaben auch den grossen Grenzabstand unterschreite.

d) Am 24. Juni 2020 und am 29. Juni 2020 reichen der Vertreter der Rekursgegner bzw. die Vorinstanz 1 je eine weitere Eingabe ein.

F.

a) Das Baudepartement führte am 8. Juli 2020 in Anwesenheit der Verfahrensbeteiligten sowie eines Vertreters des TBA einen Augenschein durch.

b) Am 29. Juli (Vorinstanz 1), 3. August (TBA) und 7. August 2020 (Rekursgegner und Rekurrentin) lassen sich die Verfahrensbeteiligten teilweise zum Augenscheinprotokoll vernehmen.

c) Am 28. August 2020 reicht der Vertreter der Rekurrentin eine weitere Eingabe ein.

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 – unter nachfolgender Einschränkung – gegeben (Art. 45 VRP).

1.3 Die Vorinstanz 2 führte in Ziff. 7.3 der Erwägungen der angefochtenen Baubewilligung aus, die geplanten Wohnungen seien im Grundsatz hindernisfrei erschlossen. Allerdings sei dem Amt für Baubewilligungen innert 30 Tagen seit Rechtskraft der Baubewilligung ein Ausführungsplan zu den Grundrissen der Nasszellen sowie ein Detailplan der Türschwellen (insbesondere von den Übergängen der Wohnzimmer zu den Balkonen/Terrassen) einzureichen. Die Rekurrentin rügt diesbezüglich, es sei koordinationsrechtlich unzulässig, rechtlich



relevante Themen, wie den offenbar noch nicht vollständig gegebenen behindertengerechten Ausbau der Wohnungen, nicht zu beurteilen, sondern in ein späteres Verfahrensstadium zu verweisen.

1.3.1 Nach Art. 45 Abs. 1 VRP ist zur Erhebung eines Rekurses berechtigt, wer an der Änderung oder Aufhebung der Verfügung oder des Entscheids ein eigenes schutzwürdiges Interesse dardat. Schutzwürdig ist es, wenn der Betroffene rechtlich geschützte Interessen geltend macht oder wenn eine Verfügung oder ein Entscheid seine tatsächliche Interessenlage mehr berührt als irgendeinen Dritten oder die Allgemeinheit (GEISSER/ZOGG, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], Praxis-kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Zürich/St.Gallen 2020, Art. 45 N 12, CAVELTI/VÖGELI, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St.Gallen, St.Gallen 2003, Rz. 390 mit Hinweisen). Nicht entscheidwesentlich ist, ob der Beschwerdeführer zum Baugrundstück direkten Sichtkontakt hat (VerwGE B 2009/25 vom 15. Oktober 2009 Erw. 1.2, VerwGE B 2009/219 vom 24. August 2010 Erw. 3.2.2). Das schutzwürdige Interesse besteht im praktischen Nutzen, den ein erfolgreich geführtes Rechtsmittel dem Betroffenen in seiner rechtlichen oder tatsächlichen Situation einträgt, bzw. in der Abwendung materieller, ideeller oder sonstiger Nachteile, den ein Bestand der angefochtenen Verfügung oder des Entscheids mit sich bringen würde (GEISSER/ZOGG, a.a.O., Art. 45 N 12, CAVELTI/VÖGELI, a.a.O., Rz. 391; Urteil des Bundesgerichtes 1C_236/2010 vom 16. Juli 2010 Erw. 1.3 ff.).

1.3.2 Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung kann ein solcher Nutzen darin bestehen, dass die geplante Baute im den Nachbarn belastenden Bereich nicht oder anders realisiert wird als geplant. Die innere Ausgestaltung der Baute belastet den Nachbarn dagegen nur, wenn sie Auswirkungen auf seine Situation hat. Dies kann beim Einbau einer zusätzlichen Wohnung zutreffen, welche eine intensivere Nutzung der Baute ermöglicht. Dagegen wurden bezüglich der Grösse von unterirdischen Gebäudeteilen oder die Ausgestaltung hausinterner Treppen relevante Auswirkungen auf einen Nachbarn vom Bundesgericht bereits verneint. Der Nachbar erleidet auch keine solchen Nachteile, wenn entlang einer von seinem Grundstück aus nicht sichtbaren Garageneinfahrt für Behinderte möglicherweise ein Treppenlift erstellt werden muss. Detailfragen der Erschliessung, die mit einer Auflage korrigiert werden können, haben ebenfalls keine relevanten Auswirkungen auf Nachbarn (Urteil des Bundesgerichtes 1C_378/2019 vom 17. Juni 2020 Erw. 1.2 mit Hinweisen).

1.3.3 Würde die Rekurrentin mit ihrer sinngemässen Rüge der Verletzung von Art. 102 des Planungs- und Baugesetzes (sGS 731.1; abgekürzt PBG) – der vorliegend unmittelbar anwendbar ist (vgl. dazu die nachfolgende Erw. 2) – durchdringen, müssten die Rekursgegner die Türschwellen und innere Raumaufteilung der Wohnungen durch eine Änderung der Grundrisse der Nasszellen etwas anpassen. Solche Änderungen des Bauprojekts können – wie das unter Abschnitt IV, Ziff. 6,



der angefochtenen Baubewilligung von der Vorinstanz 2 geltend gemacht wurde – in einer Auflage bzw. Nebenbestimmung der Baubewilligung vorgesehen werden (Urteil des Bundesgerichtes 1C_378/2019 vom 17. Juni 2020 Erw. 10.2 mit Hinweisen). Dass diese Auflage für die Rekurrentin einen praktischen Nutzen hätte, macht sie nicht geltend und ist auch nicht ersichtlich, da sie die äussere Erscheinung der Baute nicht verändert und sie nicht zu einer weniger intensiven Gebäudenutzung führen würde. Demnach ist auf die Rüge betreffend die behindertengerechte Raumaufteilung im Inneren der Wohnungen – mangels Legitimation – nicht einzutreten.

1.4 Im Übrigen ist auf den Rekurs einzutreten.

2.

Am 1. Oktober 2017 ist das Planungs- und Baugesetz 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 der Vorinstanz 2 erging am 6. Dezember 2020. Mithin sind vorliegend grundsätzlich die Bestimmungen des PBG anwendbar, sofern sie gemäss Anhang zum Kreisreiben „Übergangsrechtliche Bestimmungen im PBG“ vom 8. März 2017 (Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2017/1/1) als unmittelbar anwendbar erklärt werden. Im Übrigen gelangen weiterhin das Baugesetz und das entsprechende Baureglement zur Anwendung.

3.

Mit Eingabe vom 29. April 2020 beantragten die Rekursgegner, dass – sofern von der Rekursinstanz ein Augenschein durchgeführt werde – der Vorsteher des Baudepartementes daran teilnehmen solle, weil die Frage der Zuständigkeitsordnung bei Strassenprojekten von grundsätzlicher Bedeutung sei.

3.1 Nach Art. 12 Abs. 1 VRP ermittelt die Behörde oder das von ihr beauftragte Verwaltungsorgan den Sachverhalt und erhebt die Beweise von Amtes wegen durch Befragen von Beteiligten, Auskunftspersonen und Zeugen, durch Beizug von Urkunden, Amtsberichten und Sachverständigen, durch Augenschein sowie auf andere geeignete Weise. Der Augenschein ist die unmittelbare sinnliche Wahrnehmung von Tatsachen durch die entscheidende Instanz. Ob ein Augenschein durchzuführen ist, liegt im pflichtgemässen Ermessen der urteilenden Instanz. Ergibt sich eine Tatsache zweifelsfrei aus den Akten, so braucht sie nicht durch einen Augenschein überprüft zu werden (CAVELTI/VÖGELI, a.a.O., Rz. 966; B. MÄRKLI, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], a.a.O., Art. 12 N 50 ff.). Nachdem vorliegend die konkreten örtlichen Verhältnisse für die Entscheidungsfindung relevant waren, führte die Rekursinstanz einen Augenschein in Anwesenheit der Beteiligten durch.



3.2 Nach Art. 43^{bis} Abs. 2 VRP kann der Vorsteher des zuständigen Departementes an Verhandlungen oder Beweiserhebungen teilnehmen. Er macht dies nach Art. 43^{bis} Abs. 2 Bst. c VRP dann, wenn eine Praxisänderung in Betracht gezogen wird (Ziff. 1), sich eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung stellt (Ziff. 2) oder Fälle von grosser Tragweite zu entscheiden sind, welche erhebliche Auswirkungen auf öffentliche oder private Interessen haben (Ziff. 3). Im vorliegenden Fall ist keine dieser Voraussetzungen gegeben. Die vom Vertreter der Rekurrentin geltend gemachte "Frage der Zuständigkeitsordnung bei Strassenprojekten" stellt zudem eine reine Rechtsfrage dar, für die allein gar kein Augenschein durchgeführt würde. Der Antrag auf Durchführung eines Augenscheins in Anwesenheit der Vorsteherin des Baudepartementes ist deshalb abzulehnen.

4.

Die Rekurrentin bringt vor, es sei unzulässig, dass die Vorinstanz 2 die geplante Heizung (Erdwärme), nicht beurteilt, sondern diese als Auflage in ein späteres Verfahrensstadium verschoben habe. Ein solches Vorgehen sei koordinationsrechtlich unzulässig und nicht mit Art. 149 PBG vereinbar.

Der Rekurrentin ist insoweit zuzustimmen, dass die Heizungsart aufgrund des Erfordernisses der Vollständigkeit des Baugesuchs im Baugesuch angegeben werden muss. Im Baugesuch müssen stets alle Teilbereiche, welche zu Immissionen führen können, enthalten sein, um von der Bewilligungsbehörde beurteilt zu werden. Die geplante Heizungsart war denn auch im Baugesuchsformular ordnungsgemäss angegeben. Wie die Vorinstanz 2 in ihrer Rekursvernehmlassung vom 28. Februar 2020 zu Recht vorbringt, sind in Bezug auf die Heizanlage auch keine rechtlich relevanten Themen in ein späteres Verfahrensstadium verschoben worden. Bei den diesbezüglichen Auflagen unter Abschnitt IV, Ziffn. 8 und 66, der angefochtenen Baubewilligung handelt es sich offenbar um ein Versehen, weil das Gesuch der Rekursgegner für die Errichtung einer Wärmepumpenanlage mit Erdwärmesonden bereits zusammen mit dem Baugesuch eingereicht worden war. Im Rahmen des gesamten Einspracheverfahrens wurden von der anfänglich noch nicht anwaltlich vertretenen Einsprecherin keine Einwände gegen die geplante Wärmepumpe erhoben. Das Amt für Wasser und Energie (AWE) hat am 6. Januar 2020 die Errichtung der Wärmepumpenanlage mit zwei maximal 200 m tiefen Erdwärmesonden bewilligt; diese Verfügung wurde dem Vertreter der Rekurrentin zusammen mit Baubewilligung und Einspracheentscheid in der Folge auch eröffnet. Unter diesen Umständen erweist sich der Rekurs in diesem Punkt als unbegründet.

5.

Vorinstanz 1, Rekurrentin und Rekursgegner sind übereinstimmend der Auffassung, dass die heute vorhandene Erschliessung des Baugrundstücks Nr. 001 über die bestehende Privatstrasse unzureichend sei. Uneinigkeit herrscht, wie eine ausreichende Erschliessung bewerkstelligt werden kann.



5.1 Die Rekurrentin macht vorab geltend, der Teilstrassenplan sei schon deshalb aufzuheben, weil es kein öffentliches Interesse an der Öffentlicherklärung der bestehenden Zufahrtsstrasse über ihr Grundstück gebe. Demgegenüber sind Vorinstanz 1 und Rekursgegner der Ansicht, es wäre zwar auch eine privatrechtliche Sicherstellung der Erschliessung möglich gewesen. Weil sich die Rekurrentin dieser aber verschlossen habe, sei die Klassierung der für die Zufahrt nötigen Fläche eben unumgänglich gewesen. Vorab ist somit zu prüfen, ob es tatsächlich einer Öffentlicherklärung der bestehenden Privatstrasse, also deren Widmung zum Gemeingebrauch bedurfte, um die strassenmässige Erschliessung des Baugrundstücks rechtlich zu sichern.

5.1.1 Strassen werden nach Art. 8 StrG nach der geplanten Zweckbestimmung in verschiedene Klassen eingeteilt: Für den örtlichen und überörtlichen Verkehr sind nach Art. 8 Abs. 1 StrG Gemeindestrassen erster Klasse vorgesehen. Diese stehen dem allgemeinen Motorfahrzeugverkehr offen. Gemeindestrassen zweiter Klasse dienen der Groberschliessung des Baugebiets und der Erschliessung grösserer Siedlungsgebiete ausserhalb des Baugebiets. Sie stehen dem allgemeinen Motorfahrzeugverkehr regelmässig offen (Art. 8 Abs. 2 StrG). Gemeindestrassen dritter Klasse dienen dagegen der übrigen untergeordneten Erschliessung sowie der Land- und Forstwirtschaft. Sie stehen dem allgemeinen Motorfahrzeugverkehr nicht offen (Art. 8 Abs. 3 StrG). Gemeindestrassen dritter Klasse sind somit die niedrigste Kategorie öffentlicher Strassen und eine Auffangklasse. Alle öffentlichen Strassen, die nicht zwingend einer höheren Klasse zuzuordnen sind, gehören folglich zu den Gemeindestrassen dritter Klasse; sie dienen der Feinerschliessung und ihre bautechnische Ausgestaltung wird nach ständiger Praxis des TBA auf Basis der Norm 40 045 ("Projektierung, Grundlagen: Strassentyp Erschliessungsstrassen") der Vereinigung Schweizerischer Strassenfachleute (VSS) beurteilt. Die Feinerschliessung umfasst dabei den Anschluss der einzelnen Grundstücke an die Hauptstränge der Erschliessungsanlagen mit Einschluss von öffentlich zugänglichen Quartierstrassen und öffentlichen Leitungen.

5.1.2 Die Hauszugänge und -zufahrten auf den Baugrundstücken selbst zählen indessen nicht mehr zur eben beschriebenen Feinerschliessung (GVP 2011 Nr. 21). Aufgrund der Tatsache, dass dort der Verkehr innerhalb eines einzigen Privatgrundstücks stattfindet, besteht in der Regel keine Notwendigkeit an einer Öffentlicherklärung der internen Erschliessung (Hauszufahrt). Solche internen Grundstückzufahrten werden deshalb regelmässig nach der VSS-Norm 40 050 ("Grundstückzufahrten") beurteilt (vgl. dazu auch VerwGE B 2018/246 vom 8. Juli 2019 Erw. 4.2). Genau so wird in Kapitel A, Ziff. 1, der VSS-Norm 40 050 auch deren Geltungsbereich definiert: "Diese Norm gilt für Grundstückzufahrten. Als Grundstückzufahrt wird eine für die Benützung mit Strassenfahrzeugen bestimmte Verbindung (private Ein- und Ausfahrt) zwischen einer öffentlichen, vortrittsberechtigten



Strasse und einem anliegenden Grundstück mit kleinem Verkehrsaufkommen verstanden."

5.1.3 Entsprechend der geschilderten Praxis ist die heute bereits bestehende Privatstrasse auf Grundstück Nr. 002, die mehrere Grundstücke (Nrn. 002, 003, 001, 004 und 005) strassenmässig erschliesst, keine blossе Hauszufahrt. Bei der Strasse handelt es sich um eine Feinerschliessungsanlage (vgl. BDE Nr. 63/2019 vom 17. Oktober 2019 Erw. 4.7.1 f.), womit ihr Bestand – entgegen der Auffassung der Rekurrentin – automatisch als im öffentlichen Interesse liegend zu betrachtet ist. Eine solche Strasse ist nach der st.gallischen Regelung von Art. 8 Abs. 3 StrG zwingend (und zumindest) als Gemeindestrasse dritter Klasse zu widmen, also öffentlich zu erklären. Entgegen der Ansicht der Vorinstanz 1 und der Rekursgegner wäre es nicht ausreichend, diese Erschliessungsanlage lediglich privatrechtlich zu sichern, weil das Strassengesetz für sämtliche Strassen, denen eine Feinerschliessungsfunktion zukommt, die Öffentlicherklärung verlangt. Folglich wäre die bloss privatrechtliche Sicherstellung der Erschliessungsanlage auf Grundstück Nr. 002 mit st.gallischem Recht unvereinbar. Ohne öffentliche Widmung der gesamten der Feinerschliessung dienenden Anlage fehlt es an der rechtlichen Sicherstellung der strassenmässigen Erschliessung (BDE Nr. 63/2018 vom 27. Dezember 2018 Erw. 3.3). Somit ergibt sich, dass die Vorinstanz 1 zu Recht eine Öffentlicherklärung der Privatstrasse vorsieht.

5.2 Vorinstanz 1 und Rekursgegner vertreten weiter die Ansicht, ein bescheidener Ausbau des M.____wegs sei für die hinreichende strassenmässige Erschliessung des Baugrundstücks unumgänglich. Das bestehende private Fahrrecht (auf einem 3 m breiten Streifen) über den nördlichen Grundstücksteil der Rekurrentin genüge für die Erschliessung des neuen Mehrfamilienhauses nicht; es müsse zusätzlicher Boden beansprucht werden. Die Rekurrentin beanstandet dagegen, auch die geplante Strasse sei für die Erschliessung des Baugrundstücks immer noch ungenügend, weil eine Wendemöglichkeit fehle und die Sichtverhältnisse bei der Einmündung in die Obere N.____strasse ungenügend seien.

5.2.1 Nach Art. 32 StrG werden Strassen gebaut bzw. ausgebaut, wenn Zweckbestimmung (Bst. a), Verkehrssicherheit (Bst. b), Verkehrsaufkommen (Bst. c), Schutz der schwächeren Verkehrsteilnehmer, insbesondere von Fussgängern, Radfahrern und Behinderten (Bst. d), Interessen des öffentlichen Verkehrs (Bst. e) oder Umweltschutz (Bst. f) es erfordern. Diese Aufzählung ist abschliessend, aber alternativ zu verstehen, d.h. Strassen dürfen gebaut werden, wenn mindestens eine der genannten Voraussetzungen erfüllt ist (P. SCHÖNENBERGER, in: G. Germann [Hrsg.], Kurzkommentar zum st.gallischen Strassengesetz vom 12. Juni 1988, St.Gallen 1988, Rz. 2 zu Art. 32 StrG). Dies bedeutet, dass an das Vorhandensein der Voraussetzungen des Strassenbaus qualitative Anforderungen zu stellen sind. Insbesondere muss sich der Bau der Strasse mit Blick auf die Voraussetzungen nach Art. 32 StrG als notwendig erweisen. Ein



Strassenbauprojekt ist jedoch nicht erst dann notwendig, wenn eine Alternativlösung sowie allenfalls eine Nullvariante von vornherein ausscheiden, sondern bereits dann, wenn der Bau als verkehrsplanerisch und im Licht der Grundsätze von Art. 33 StrG sinnvoll und sachlich begründet erscheint (VerwGE B 2010/61 vom 9. November 2010 Erw. 2.1 f.). Die Zweckmässigkeit einer Strasse beurteilt sich namentlich nach den Zielen und Grundsätzen von Art. 1 und Art. 3 des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes (SR 700; abgekürzt RPG) sowie Art. 33 StrG.

5.2.2 Nach Art. 32 Bst. b StrG ist beim Strassenbau der Verkehrssicherheit Rechnung zu tragen. Dazu gehört, dass alle Massnahmen ergriffen werden, die geeignet erscheinen, die Verkehrssicherheit zu erhöhen bzw. zu gewährleisten (P. SCHÖNENBERGER, a.a.O., Rz. 3 zu Art. 33 StrG). Die Anforderungen an die bau- und verkehrstechnische Ausgestaltung einer Strasse richten sich in erster Linie nach deren Verkehrsbedeutung. Zu den Bestandteilen einer Strasse gehören auch Trottoirs und Radwege.

5.2.3 Die politische Gemeinde plant gemäss Art. 11 Abs. 1 PBG die Erschliessung der Bauzonen (Bst. a), erschliesst diese zeitgerecht (Bst. b) und erlässt ein Erschliessungsprogramm (Bst. c). Nach Art. 19 Abs. 1 RPG ist Land insbesondere dann erschlossen, wenn die für die betreffende Nutzung hinreichende Zufahrt besteht. Da das Bundesrecht nur allgemeine Grundsätze enthält, ergeben sich die Anforderungen an die Erschliessung im Detail aus dem kantonalen Recht (B. HEER, St.Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, Rz. 508). Nach Art. 67 Bst. a PBG ist Land strassenmässig erschlossen, wenn es über hinreichende Zu- und Wegfahrten verfügt. Diese Bestimmung des PBG ist unmittelbar anwendbar und bedarf keiner Umsetzung im kommunalen Recht (vgl. Anhang zum Kreisschreiben Bst. B.I). Art. 67 Bst. a PBG entspricht jedoch inhaltlich Art. 49 Abs. 2 Bst. a BauG. Damit kann für die Frage der hinreichenden strassenmässigen Erschliessung auf die Rechtsprechung zum BauG abgestellt werden. Eine Zufahrt ist dann als hinreichend zu betrachten, wenn sie tatsächlich so beschaffen ist, dass sie bau- und verkehrstechnisch der bestehenden und der geplanten Überbauung genügt, den zu erwartenden Fahrzeugen und Fussgängern sicheren Weg bietet und von den öffentlichen Diensten (namentlich Feuerwehr, Sanität, Kehrtafelfahrt und Schneeräumung) ungehindert benützt werden kann und – wenn sie über fremdes Grundeigentum führt – rechtlich gesichert ist (vgl. HEER, a.a.O., Rz. 513). Weitergehende Konkretisierungen insbesondere hinsichtlich der Dimensionierung von Erschliessungsstrassen hat das st.gallische Recht nicht getroffen (VerwGE B 2012/216 vom 22. Mai 2013 Erw. 3 mit weiteren Hinweisen; BDE Nr. 18/2014 vom 1. April 2014 Erw. 2.1).

5.2.4 Soweit dem kantonalen Recht keine besonderen Regeln zu entnehmen sind, darf für die Auslegung und Anwendung von Art. 49 Abs. 2 Bst. a BauG bzw. Art. 67 Bst. a PBG auf den Gehalt von Art. 19 Abs. 1 RPG abgestellt werden. Art. 19 Abs. 1 RPG will mit dem Erfor-



dernis der ausreichenden Erschliessung vor allem polizeiwidrige Zustände verhindern (EJP/BRP, Erläuterungen RPG, Bern 1981, N 6 zu Art. 19). Es soll sichergestellt sein, dass keine Bauten entstehen, die wegen fehlender Zufahrten sowie Versorgungs- und Entsorgungseinrichtungen feuer- und gesundheitspolizeiliche Gefahren bieten oder sonstige öffentliche Interessen gefährden (WALDMANN/HÄNNI, Handkommentar Raumplanungsgesetz, Bern 2006, N 12 zu Art. 19). Die Erschliessung muss stets die Verkehrssicherheit der Benutzer (Fussgänger, Radfahrer, Motorfahrzeugfahrer, öffentliche Dienste) gewährleisten sowie den Anforderungen des Natur- und Heimatschutzes, des Umweltschutzes sowie weiteren wichtigen Anforderungen der Raumplanung (wie haushälterische Bodennutzung) genügen (BDE Nr. 18/2014 vom 1. April 2014 Erw. 3.1 mit Hinweisen). Was als hinreichende Erschliessung gilt bzw. welche Anforderungen eine Zufahrt zu erfüllen hat, hängt von der beanspruchten Nutzung des Erschliessungsgebiets sowie von den massgeblichen Umständen des Einzelfalls ab, also in erster Linie von den örtlichen Gegebenheiten und von der Art und Zahl der Gebäude, zu denen die Zufahrt führt (BDE Nr. 4/2014 vom 16. Januar 2014 Erw. 4.1; BGE 116 Ib 159 Erw. 6b; WALDMANN/HÄNNI, a.a.O., N 21 zu Art. 19). Zur Zufahrt gehört dabei nicht nur das Verbindungsstück von der öffentlich zugänglichen Strasse zum Grundstück, sondern ebenso die weiterführende öffentliche Strasse, soweit der Besucher sie zwingend als Zufahrt benutzen muss (WALDMANN/HÄNNI, a.a.O., N 20 zu Art. 19; HEER, a.a.O., Rz. 513 mit Hinweis auf BGE 121 I 69 Erw. 3c). Die Beurteilung der im Einzelfall verlangten Erschliessung wird durch das Verhältnismässigkeitsprinzip bestimmt. Weil die Anforderungen an eine genügende Erschliessung von den massgeblichen Umständen des Einzelfalls abhängen, ist klar, dass beispielsweise Anforderungen an eine genügende Erschliessung in einer Wohnzone andere sind als in einer Industriezone. Ebenso unterscheiden sich die Anforderungen an Erschliessungsanlagen in Berggebieten von jenen in Städten und ihren Agglomerationen (WALDMANN/HÄNNI, a.a.O., N 14 zu Art. 19).

5.2.5 Für die Beurteilung der technischen Anforderungen einer Erschliessungsanlage werden zwar in der Regel die Normblätter der VSS beigezogen. Die bundesgerichtliche Rechtsprechung anerkennt die VSS-Normen in ständiger Rechtsprechung aber nicht als Ersatz für eine gesetzliche Grundlage, sondern lediglich als Hilfsmittel für die Prüfung der sich bei der Abklärung des öffentlichen Interesses stellenden Frage, ob eine bestimmte Anlage den Anforderungen der Verkehrssicherheit genügt (BGE 94 I 138 Erw. 2b mit Hinweisen). Weil es sich dabei nur um Richtlinien handelt, deren Anwendung im Einzelfall vor den allgemeinen Rechtsgrundsätzen standhalten muss, dürfen diese nicht schematisch und unbesehen der konkreten Verhältnisse zur Anwendung gebracht werden (vgl. WALDMANN/HÄNNI, a.a.O., N 21 zu Art. 19 mit Hinweis auf das Urteil des Bundesgerichtes 1P.40/2004 vom 26. Oktober 2004). Zu kommunalem Recht, und folglich zu öffentlich-rechtlichen Bauvorschriften, werden die VSS-Normen nur durch direkten Verweis im kommunalen Baureglement (VerwGE B 2018/246 vom 8. Juli 2019 Erw. 5.2 mit Hinweisen).



5.2.6 Das TBA führte im Amtsbericht vom 19. März 2019 aus, dass die Sichtweitennachweise für die umstrittene Strasse ungenügend seien bzw. fehlten. Am Rekursaugenschein vom 8. Juli 2020 und mit Stellungnahme zum Augenscheinprotokoll vom 3. August 2020 erklärte der Vertreter der TBA in Bezug auf die Sichtzonen bei der Einmündung des M.____wegs in die Obere N.____strasse, bei Neuanlagen werde ein Beobachtungspunkt von 3 m ab Trottoir- bzw. Fahrbahnrand angenommen; bei bestehenden Anlagen – wie etwa der bestehenden Privatstrasse – könne dieser auf 2,5 m reduziert werden. Die Sichtzone Richtung Süden werde durch die bestehende Palisadenwand und den Container nur leicht beeinträchtigt. Jene Richtung Norden dagegen sei ungenügend. Dort verdeckten die etwa 80 cm hohe (nach Norden ständig ansteigende Mauer), der etwa 1,2 m hohe EW-Verteilkasten und die Gartenanlage die Sicht auf Trottoir und Strasse. Die Obere N.____strasse weise eine Tempo 30-Zone und ein Gefälle von etwa 10 % auf. Damit ergebe sich gemäss VSS-Norm 40 273a eine notwendige Sichtweite auf Velofahrer (auf der Strasse) von 60 m und auf fahrzeugähnliche Geräte (auf dem Trottoir) von 50 m. Für Autos betrage die Normvorgabe 20 m bis 35 m. Nachdem eine öffentlich befahrbare Wendemöglichkeit am M.____weg fehle, müsse davon ausgegangen werden, dass Fahrzeuge auch rückwärts über den M.____weg in die Obere N.____strasse einmündeten. Diesfalls liege der Beobachtungspunkt sogar 5 m ab Trottoir- bzw. Fahrbahnrand, wodurch keine Sicht nach Norden und auch keine Sicht nach Süden gegeben sei.

5.2.6.1 Nach Art. 2 in Verbindung mit Anhang I des geltenden Reglements der Stadt Z.____ über den Vollzug der Bauordnung und des Reklamereglements vom 6. Dezember 2005 (im Folgenden VR-BO) wird als anerkannte Regel der Baukunde für Verkehrsanlagen die VSS-Norm 640 273 (Knoten Sichtverhältnisse), Ausgabe November 1992, angewendet. Bei den in Anhang I zitierten VSS-Normen handelt es sich somit nicht bloss um Verwaltungsanweisungen, von denen im Einzelfall unter Umständen abgewichen werden darf, sondern um öffentlich-rechtliche Bauvorschriften der Politischen Gemeinde Z.____. Dabei spielt es keine Rolle, dass die Bestimmungen der VSS-Norm 640 273 vom November 1992 heute nicht mehr in Kraft sind (vgl. neu VSS-Normen SN 640 273a und 40 273a, beide genehmigt im Juni 2010, gültig ab 1. August 2010 bzw. 31. März 2019), da sie durch statischen Verweis zu kommunalem Recht wurden (VerwGE B 2018/246 vom 8. Juli 2019 Erw. 5.2 mit Hinweisen).

5.2.6.2 Das TBA hat im Amtsbericht vom 19. März 2019 und am Augenschein, allerdings nicht gestützt auf die VSS-Norm 640 273 vom November 1992, sondern auf die neue Norm SN 40 273a vom Juni 2010 aufgezeigt, dass die Sichtweiten bei der Einmündung des M.____wegs in die Obere N.____strasse heute weder nach Norden noch nach Süden gegeben sind. Diese Beurteilung des TBA ist absolut zutreffend. Daran vermögen die vom Vertreter der Rekursgegner in seiner Stellungnahme zum Augenscheinprotokoll vom 7. August 2002



eingereichten beiden Fotos, bei denen sich der Sitz des Fahrzeuglenkers allerdings bereits auf Höhe des Trottoirs befindet, anstatt eine Beobachtungsdistanz von 3 m zum Trottoir- bzw. Fahrbahnrand einzuhalten, nichts zu ändern. Das Abstellen auf die VSS-Norm 640 273 vom November 1992 (Beobachtungsdistanz von 2,5 m) hätte dabei zu keinem anderen Ergebnis geführt. Das Strassenprojekt für den M.____weg hält damit die Vorgaben von Art. 2 in Verbindung mit Anhang I VR-BO sowie der VSS-Norm SN 640 273 vom November 1992 nicht ein. Daran ändert nichts, dass der Vertreter der Rekursgegner am Augenschein vorbrachte, aufgrund der gegebenen örtlichen Verhältnisse (gewachsene Strukturen, Tempo 30-Zone auf der Oberen N.____strasse und Schritttempo auf dem M.____weg) spiele es keine Rolle, wenn die Normwerte unterschritten seien. Die Erfahrung zeige, dass hier noch nie Unfälle passiert seien. Ebenso wenig verfängt der Einwand der Vorinstanz 1, die Sichtverhältnisse seien genügend, weil es städtische Praxis sei, situationsbedingt Hindernisse im freien Sichtfeld bis zu einer Höhe von 80 cm zu tolerieren. Abgesehen davon, dass es nicht relevant ist, ob schon Unfälle passiert sind, und vorliegend das Sichtfeld – namentlich nach Norden – auch weit mehr als nur bis zu einer Höhe von 80 cm verstellt ist, widerspricht das Strassenprojekt eben nicht (nur) den VSS-Normen, sondern steht mit dem eigenen kommunalen Recht der Politischen Gemeinde Z.____ nicht in Einklang. Allein schon aus diesem Grund ist der angefochtene Teilstrassenplan (Strassenprojekt und Klassierung) aufzuheben, womit offenbleiben kann, ob die geplante Grundstückzufahrt vom M.____weg auf das Baugrundstück Nr. 001 mit Anhang I VR-BO sowie der VSS-Norm SN 640 050 vom Mai 1993 vereinbar ist. Im Übrigen hat das Verwaltungsgericht in einem ähnlichen Fall, in dem eine bestehende Privatstrasse in eine Gemeindestrasse umklassiert werden sollte, erst vor Kurzem entschieden, dass die für die Verkehrssicherheit erforderlichen Sichtzonen zwingend mit dem Teilstrassenplan zu erlassen sind, andernfalls ein Teilstrassenplan resultierte, welcher die Verkehrssicherheit nicht gewährleisten würde; ein solcher Plan sei nicht genehmigungsfähig (VerwGE B 2019/244 vom 3. Mai 2020 Erw. 5.2).

5.2.7 Obwohl der angefochtene Teilstrassenplan bereits aus dem dargelegten Grund aufzuheben ist, ist im Weiteren darauf hinzuweisen, es sich beim M.____weg aufgrund der Grösse und des Charakters des zu erschliessenden Gebiets gemäss der VSS-Norm 40 045 um einen "Zufahrtsweg" handelt. Dieser (niedrigste) Erschliessungsstrassentyp dient der Erschliessung von bis zu 30 Wohneinheiten; er hat bloss auf den Grundbegegnungsfall "Personenwagen/leichtes Zweirad bei stark reduzierter Geschwindigkeit" sowie eine durchschnittliche stündliche Verkehrsbelastung von maximal 50 Fahrzeugen ausgerichtet zu sein. Für Zufahrtswege genügt als Fahrbahn ein einziger Fahrstreifen; Zufahrtswege müssen in der Regel auch keinen Wendepplatz aufweisen. Die Länge eines Zufahrtswegs sollte auf etwa 40 bis 80 m begrenzt sein. Das TBA moniert im Amtsbericht neben den nicht ausgewiesenen Sichtzonen insbesondere das Fehlen eines rechtlich gesicherten Wendepplatzes, obwohl der M.____weg nur eine Länge von gut 40 m bis zur geplanten Tiefgarageneinfahrt auf Grundstück Nr. 001 aufweisen



würde. Zur Begründung führt das TBA an, aufgrund der speziellen örtlichen Verhältnisse sei das Wenden für Personenwagen und kleine Transporter zwingend auf einer klassierten Strassenfläche sicherzustellen, da es sonst bei Rückwärtsfahrten zu Konflikten mit den Senkrechtparkplätzen auf Grundstück Nr. 002 kommen könne. Gemäss Praxis des TBA reiche jedenfalls eine private Tiefgarage nicht als Wendemöglichkeit für eine öffentliche Strasse aus. Die Vorinstanz 1 bringt dazu vor, es treffe nicht zu, dass Wendeflächen, die für die strassenmässige Erschliessung nötig seien, stets auch klassiert werden müssten; dafür könnten auch private Vorplätze genutzt werden. Der Rekursaugenschein hat gezeigt, dass das Fehlen einer öffentlichen Wendeanlage vorliegend tatsächlich problematisch ist. Mit dem TBA ist davon auszugehen, dass eine Wendemöglichkeit in einer privaten Tiefgarage grundsätzlich nicht als hinreichende Erschliessung angesehen werden kann, sofern die Tiefgarage mit einem Tor versehen, somit nicht für alle Strassenbenutzer frei befahrbar, und die Wendeanlage zudem nicht mittels Klassierung dem Gemeingebrauch gewidmet ist. Ohne öffentlichen Wendepplatz müsste ein Autofahrer von der Tiefgarage rückwärts – an den Senkrechtparkplätzen auf Grundstück Nr. 002 vorbei – über den M.____weg in die Obere N.____strasse einfahren, was vorliegend aufgrund der völlig ungenügenden freien Sicht auf die Obere N.____strasse viel zu gefährlich wäre. Somit ergibt sich, dass das Fehlen des Wendepplatzes am M.____weg aufgrund der ungenügenden Sichtverhältnisse umso schwerer zu werten ist. Wenn schon keine Wendemöglichkeit am Zufahrtsweg besteht, muss wenigstens das Zurücksetzen von Fahrzeugen in die übergeordnete Strasse verkehrssicher möglich sein (BDE Nr. 77/2020 vom 20. August 2020 Erw. 4.5.2).

5.2.8 Der Einwand der Vorinstanz 1, es bestünden private Vorplätze, die zum Ausweichen genutzt werden könnten, ist unbehelflich. Privaten Vorplätzen fehlt es an der nötigen rechtlichen Sicherstellung, also der öffentlich-rechtlichen Klassierung, um als Teil der Erschliessungsanlage gelten zu können. Zufahrtsstrassen, die aus öffentlichen Interessen einer Klassierung bedürfen, sind nach ständiger Praxis des Baudepartementes stets gesamthaft, also mit den für die hinreichende Erschliessung notwendigen Ausweichstellen und Wendemöglichkeiten dem öffentlichen Gebrauch zu widmen (Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2018/IV/8 und 2016/II/2; BDE Nr. 63/2019 vom 17. Oktober 2019 Erw. 4.7.5 f., BDE Nr. 77/2020 vom 20. August 2020 Erw. 4.5).

5.3 Lediglich der Vollständigkeit halber sei noch erwähnt, dass Vorinstanz 1 und Rekursgegner vehement die Meinung vertreten, das TBA sei in seinem Amtsbericht weit über den Inhalt des Rekurses hinaus gegangen. Es gehe nicht an, dass sich das TBA im Rahmen eines Amtsberichts nicht nur zum Rekurs selbst, sondern auch zur Genehmigungsfähigkeit des Strassenprojekts äussere. Nur der Teilstrassenplan, der die eigentliche Klassierung der geplanten Zufahrt als Gemeindestrasse dritter Klasse beinhalte, sei durch das Baudepartement zu genehmigen. Dagegen falle das zugehörige Strassenprojekt in die



ausschliessliche Zuständigkeit der Vorinstanz 1; es werde vom Baudepartement auch nicht genehmigt.

5.3.1 Vorab ist klarzustellen, dass das TBA als kantonale Fachstelle im Rahmen des Rekursverfahrens von der dieses instruierenden Rechtsabteilung mit Schreiben vom 2. März 2020 ausdrücklich eingeladen worden ist, zum Rekurs gegen die angefochtene Baubewilligung einen Amtsbericht einzureichen. Weil im Rekurs die hinreichende Erschliessung des Baugrundstücks über den geplanten M.____weg umstritten war, hatte sich das TBA in diesem Bericht – rügebezogen – mit der Frage der technischen Ausgestaltung des M.____wegs zu beschäftigen.

5.3.2 Darüber hinaus wurde das TBA als die für das Teilstrassenplan-Genehmigungsverfahren zuständige kantonale Behörde mit gleichem Schreiben der Rechtsabteilung aufgefordert, auch zum Rekurs gegen diesen Erlass eine Vernehmlassung einzureichen und sich gleichzeitig zur Genehmigungsfähigkeit des Teilstrassenplans zu äussern. Im Rahmen dieser Vernehmlassung hatte sich das TBA deshalb umfassend – also über die im Rekurs gegen den Teilstrassenplan erhobenen Rügen hinaus – zum umstrittenen Erlass zu äussern, weil es ja dessen Genehmigungsfähigkeit beurteilen musste. Vorinstanz 1 und Rekursgegner verkennen bei ihren gegen das TBA erhobenen Vorwürfen ganz offensichtlich den Gegenstand der Genehmigung: Obwohl es sich auch bei öffentlichen Strassen und Wegen um Anlagen im Sinn von Art. 78 Abs. 1 BauG handelt, bedarf ihre Erstellung oder Änderung keiner baupolizeilichen Bewilligung. Vielmehr ersetzt nach Art. 39 Abs. 1 StrG das Planverfahren das Baubewilligungsverfahren. Der Strassenbau beruht damit auf einem Nutzungsplan im Sinn von Art. 14 Abs. 1 RPG, dem sogenannten "Teilstrassenplan", der die zugrundliegende Zone (Grundordnung) überlagert (VerwGE B 2018/235 vom 21. November 2019 Erw. 3.3). Gemäss Art. 40 StrG hat ein solches Strassenbauprojekt ("Teilstrassenplan") insbesondere einen Situationsplan (Bst. a), den Landbedarf für die dauernde und vorübergehende Beanspruchung des Bodens (Bst. b), allfällige Baulinien (Bst. c) und die "Einteilung von Gemeindestrassen" (Bst. d) zu enthalten (P. SCHÖNENBERGER, a.a.O., Rz. 1 f. zu Art. 40 StrG). Neben dem Situationsplan nach Art. 40 Bst. a StrG hat der Teilstrassenplan selbstverständlich auch sämtliche anderen Pläne zu beinhalten, die für den Bau der Strasse und das kantonale Genehmigungsverfahren (Art. 13 Abs. 2 StrG) erforderlich sind. Bei einem Strassenbauprojekt sind das neben dem Situationsplan regelmässig auch Längen- und Querprofile sowie Pläne zur Entwässerung und zur Foundation (BDE Nr. 1/2019 vom 28. Januar 2019 Erw. 6), zur Beleuchtung, allfällig erforderliche Sichtzonen und der technische Bericht.

5.3.3 Die "Einteilung von Gemeindestrassen", in der Praxis regelmässig als "Klassierung" bezeichnet, stellt damit (neben Bauprojekt, Landbedarf und Baulinien) bloss einen – in der Regel nicht eigenständigen – Teilbereich des Teilstrassenplans dar. Eigenständige Bedeutung kommt dem Plan "Einteilung von Gemeindestrassen" bzw. der



Klassierung nur für den Fall zu, dass eine bereits bestehende Verkehrsanlage (Strasse oder Weg) nachträglich von einer privaten zu einer öffentlichen Anlage im Sinn von Art. 8 und 9 StrG erklärt oder eine bereits öffentlich gewidmete Anlage aufgrund ihrer geänderten Funktion (bei Strassen) bzw. der geänderten Unterhaltszuständigkeit (bei Wegen) einer höheren oder tieferen Strassen- oder Wegklasse zugeteilt wird. Dagegen ist die Klassierung bzw. Öffentlicherklärung einer noch nicht vorhandenen Verkehrsanlage nicht möglich, weil die Klassierung stets an ein Strassenbauprojekt anschliesst bzw. Folge desselben ist, nicht jedoch umgekehrt. Zuerst muss stets im Planverfahren nach Art. 39 ff. StrG die Recht- und Zweckmässigkeit eines Strassen- oder Wegbauprojekts beurteilt werden. Stehen der Genehmigung des Nutzungsplans keine Hindernisse entgegen, ist anschliessend (gleichzeitig) auch die Strassen- oder Wegeinteilung vorzunehmen. Eine planerisch verbindliche "Sicherung" des Raumbedarfs für das erst künftig zu erlassende beabsichtigte Strassen- oder Wegbauprojekt mittels blosser Klassierung ist dagegen nicht möglich, weil ohne konkretes Projekt auch nicht über die Notwendigkeit und damit über die Rechtmässigkeit der Anlage befunden werden kann (BDE Nr. 56/2020 vom 23. Juni 2020 Erw. 7 mit Hinweis).

5.3.4 Aus dem Gesagten ergibt sich, dass – entgegen der Ansicht von Vorinstanz 1 und Rekursgegner – bei einem Strassenbauprojekt wie dem Vorliegenden nicht nur die "Einteilung der Gemeindestrasse", also die "Klassierung", der Genehmigung durch das Baudepartement bedarf, sondern auch das der Klassierung regelmässig zugrundeliegende Strassenbauprojekt. Dieses stellt einen Nutzungsplan im Sinn von Art. 14 Abs. 1 RPG dar und bedarf daher nach Art. 26 RPG der Genehmigung durch eine kantonale Behörde. Unter diesen Umständen ist es nur folgerichtig und keinesfalls ein Eingriff in den Autonomie- oder Ermessensbereich der Vorinstanz 1, wenn das TBA im Rahmen der Amtsberichterstattung die materiellen Mängel des Strassenbauprojekts aufzeigte und dessen Genehmigungsfähigkeit verneinte.

5.4 Zusammenfassend ergibt sich somit, dass der M.____weg aufgrund seiner bereits heute bestehenden Erschliessungsfunktionen zwar als Gemeindestrasse öffentlich zu erklären ist, der umstrittene Teilstrassenplan aber die Verkehrssicherheit der Benutzer nicht sicherzustellen vermag. Ungeachtet dessen, dass die Strasse bereits den Anforderungen des kommunalen Rechts und den einschlägigen VSS-Normen nicht entspricht, ergibt auch eine Beurteilung unter Berücksichtigung der konkreten örtlichen Verhältnisse nichts Anderes. Zwar ist den Rekursgegnern zuzustimmen, dass der M.____weg heute und künftig nur wenige Wohneinheiten erschliessen und deshalb wenig Verkehr aufweisen wird. Trotzdem genügt es angesichts der in die Beurteilung einzubeziehenden konkreten örtlichen Verhältnisse nicht, wenn einerseits keine rechtlich gesicherte Wendemöglichkeit besteht und andererseits völlig unzureichende Sichtverhältnisse im Einmündungsbereich in die übergeordnete Obere N.____strasse vorherrschen. Eine solche Erschliessung ist in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht



ungenügend, weshalb der Teilstrassenplan (Strassenprojekt und Klassierung) und der zugehörige Einspracheentscheid aufzuheben sind.

6.

Damit aber sind das Baugrundstück Nr. 001 und die anderen, bereits überbauten Grundstücke am M.____weg als strassenmässig nicht hinreichend erschlossen zu betrachten. Nachdem die hinreichende strassenmässige Erschliessung eines Baugrundstücks unabdingbare Voraussetzung für die Baureife im Sinn von Art. 66 Bst. a PBG und damit für die Baubewilligungserteilung ist und diese vorliegend fehlt, sind auch Baubewilligung und Einspracheentscheid der Vorinstanz 2 allein schon aus diesem Grund aufzuheben. Aus verfahrensökonomischen Gründen ist es indessen angezeigt, im Folgenden auf einige weitere, im Rekurs gegen die Baubewilligung erhobene Rügen noch detaillierter einzugehen:

6.1 Die Rekurrentin rügt, das geplante Tiefgaragengeschoss sei – von Süden aus betrachtet – keine unterirdische Baute, weshalb es den ordentlichen Grenzabstand einzuhalten habe.

6.1.1 Nach dem allgemeinen Sprachgebrauch liegen unterirdische Bauten unter dem Terrain. Eine detaillierte Begriffsumschreibung enthalten jedoch weder (der in diesem Verfahren nicht direkt anwendbare) Art. 95 Abs. 1 PBG, wonach für unterirdische Gebäude oder Gebäudeteile keine Abstandsvorschriften bestehen, noch Art. 56 Abs. 4 BauG, wonach unterirdische Bauten bis zur Grenze gestellt werden können, wenn dadurch schutzwürdige Interessen der Nachbarn nicht beeinträchtigt werden. Die Gemeinden können den Begriff der unterirdischen Baute im Baureglement zwar näher umschreiben, sind dabei aber an den Sinn und Zweck von Art. 56 Abs. 4 BauG gebunden. Somit können auch unter dem gestalteten Terrain bzw. unter einer künstlichen Aufschüttung liegende Bauten als unterirdisch gelten, sofern die Regelbauvorschriften der Gemeinde dies zulassen (BDE Nr. 4/2016 vom 25. Januar 2016 Erw. 3.2 mit Hinweisen); solche Bauten oder Bauteile müssen aber auf jeden Fall stets vollständig unter dem (gewachsenen oder gestalteten) Terrain liegen. Regelungen in kommunalen Baureglementen, wonach unterirdische Bauten teilweise auch über dem Terrain liegen dürfen, würden dagegen gegen kantonales Recht verstossen und wären mithin unzulässig (BDE Nr. 14/2020 vom 3. März 2020 Erw. 3.1, BDE Nr. 77/2020 vom 20. August 2020 Erw. 5.2).

6.1.2 Die Stadt Z.____ hat den Begriff der unterirdischen Baute in Art. 31 Abs. 1 BauO insofern näher umschrieben, als eine Baute dann als unterirdisch gilt, wenn sie ganz im gewachsenen Terrain liegt (Bst. a) oder das gewachsene Terrain höchstens 1 m überragt und so überdeckt ist, dass sich die Aufschüttung gut in das gewachsene Terrain einfügt (Bst. b). Aus dieser Bestimmung folgt unmissverständlich, dass unterirdische Bauten immer – und zwar allseitig – zumindest überdeckt sein müssen, um auch tatsächlich als unterirdisch beurteilt werden zu können. Aus dem Fassadenplan Nr. 304 ("Längsschnitt durch

Strasse", Massstab 1:100, vom 19. November 2018) kann folgende Ansicht des umstrittenen Mehrfamilienhauses von Süden aus entnommen werden:



Entgegen der Ansicht der Vorinstanz in Erw. 4.4 der angefochtenen Baubewilligung liegt das Tiefgaragengeschoss von Süden her gesehen zu einem erheblichen Teil frei. Damit ist es nicht als unterirdischer Bauteil zu betrachten. Daran ändert nichts, dass das Tiefgaragengeschoss in diesem Bereich möglicherweise unterhalb des heute gewachsenen Terrains zu liegen käme. Tatsache ist, dass dieses abgegraben wird, wodurch das Untergeschoss teils über dem gestalteten Terrain liegt und vom M. ___weg aus grossteils frei einsehbar ist. Somit liegt offenkundig keine zulässige unterirdische Bauteil bzw. kein zulässiger unterirdischer Bauteil im Sinn von Art. 31 BauO vor. Folglich wird der ordentliche Grenzabstand von 5 m zu Grundstück Nr. 003 durch das umstrittene Bauvorhaben, das nur einen Abstand von gut 1 m einhält, verletzt.

6.2 Die Rekurrentin rügt, das Bauvorhaben verletze auch den grossen Grenzabstand gegen Süden. Die Vorinstanz 2 ist der Ansicht, das geplante Mehrfamilienhaus müsse Richtung Süden nicht den grossen Grenzabstand von 10 m einhalten, weil südlich des Baukörpers der M. ___weg verlaufe und der Strassen- bzw. Wegabstand dem Grenzabstand vorgehe. Beim M. ___weg handle es sich um einen öffentlichen Gemeindeweg 2. Klasse, für den weder die Bauordnung noch das Strassengesetz einen Wegabstand vorgäben; deshalb könne der einzuhaltende Abstand von der Bewilligungsbehörde einzelfallweise bestimmt werden, wobei namentlich Art. 100 StrG berücksichtigt werden müsse. Auch die Rekursgegner halten dafür, dass der Strassen dem Grenzabstand vorgehe, weshalb letzterer vorliegend nicht zur Anwendung gelange.

6.2.1 Nach Art. 56 Abs. 1 BauG ist der Grenzabstand von Gebäuden die kürzeste Entfernung zwischen Fassade und Grenze, wobei im



Grundriss gemessen wird. Gemäss Art. 23 Abs. 2 BauO ist der grosse Grenzabstand auf die am stärksten nach Süden oder Westen gerichtete Längsfassade, der kleine Grenzabstand auf die übrigen Gebäudeseiten einzuhalten. Für die W2a schreibt der Anhang "Tabelle zu Art. 13" der Bauordnung einen grossen Grenzabstand von 10 m und einen kleinen Grenzabstand von 5 m vor.

6.2.2 Nach Art. 101 Abs. 1 StrG ist der Strassenabstand der Mindestabstand zur Strasse. Die Abstände werden ab Strassengrenze gemessen. Ist keine Strassenparzelle ausgeschieden, so wird ab Strassenrand gemessen (Art. 107 Abs. 1 StrG). Die Bauordnung der Stadt Z.____ kennt für Bauten und Anlagen gegenüber Gemeindestrassen dritter Klasse sowie gegenüber Gemeindewegen zweiter und dritter Klasse keinen Strassen- bzw. Wegabstand. Art. 26 Abs. 3 BauO bestimmt für den Fall, dass die Bauordnung keine Vorschriften enthält, dass sich der Strassenabstand nach den Bestimmungen von Art. 104 ff. StrG richtet. Die Vorschriften von Art. 104 ff. StrG kennen indessen für Bauten und Anlagen gegenüber Gemeindestrassen dritter Klasse sowie gegenüber Gemeindewegen zweiter und dritter Klasse ebenfalls keinen Strassen- oder Wegabstand. Nachdem also vorliegend weder aus der Bauordnung noch aus dem Strassengesetz ein Strassen- bzw. Wegabstand für den M.____weg ableitbar ist, fragt sich, ob deshalb die Auslegung der Vorinstanz 2 zutrifft, es gelte nun auch der Grenzabstand gemäss der Bauordnung nicht, oder jene der Rekurrentin, welche dessen Anwendung fordert.

6.2.3 Das Planungs- und Baugesetz – wie früher bereits das BauG – lässt in Art. 92 und 93 PBG offen, ob Bauten gegenüber einer öffentlichen Strasse nur den Strassenabstand oder zusätzlich auch den Grenz- und Gebäudeabstand zu wahren haben. Das Strassengesetz ist zwar als *lex specialis* zum Planungs- und Baugesetz (*lex generalis*) zu betrachten. Das allein hat indessen noch nicht zur Folge, dass der Strassenabstand in jedem Fall dem Grenzabstand vorgeht, zumal ersterer im Strassengesetz nur für eine eingeschränkte Auswahl an Strassen und Wegen (subsidiär) festgelegt wird (vgl. Art. 104 Abs.1 StrG). Strassenabstandsvorschriften dienen allerdings – wie die Vorschriften über Grenz- und Gebäudeabstände gemäss Planungs- und Baugesetz – nach der Rechtsprechung ebenfalls gesundheitspolizeilichen Zielen, indem sie ausreichende Gebäudeabstände sichern. Strassenabstandsvorschriften einerseits, Grenz- und Gebäudeabstände andererseits haben daher nicht völlig verschiedene Aufgaben. Vielmehr decken sie sich in ihrer wohngyienischen Zielsetzung. Strassenabstandsvorschriften übernehmen die Funktion des Grenzabstands und des Gebäudeabstands für die sich über die Strasse hinweg gegenüberliegenden Bauten. Gegenüber öffentlichen Strassen finden daher nach ständiger Rechtsprechung allein die Strassenabstandsvorschriften Anwendung (erstmalig in: GVP 1977 Nr. 55; BDE Nr. 22/2016 vom 23. Mai 2016 Erw. 5).



6.2.4 Diese Rechtsprechung gilt indessen bislang ausschliesslich für die Strassenabstandsbestimmungen (vgl. dazu D. GMÜR, in: G. Germann [Hrsg.], a.a.O., Rz. 1 zu Art 104 StrG), was auch seine Berechtigung hat. Der beidseitig einer Strasse vorgeschriebene Strassenabstand, der in den kommunalen Baureglementen bislang nicht unter 3 m liegt, und der durch die Breite des Strassenkörpers selbst gesicherte Freiraum zwischen zwei Bauten beträgt in Summe immer mindestens 9 m bis 10 m. Damit ist die wohnhygienische Zielsetzung des Strassenabstands ohne Weiteres gewährleistet und zu Recht mit jener des Grenzabstands vergleichbar. Ob diese Rechtsprechung auch auf Fälle Anwendung fände, in denen zwischen zwei Bauten keine öffentliche Strasse, sondern nur ein öffentlicher Weg verläuft, ist bislang offen, muss aber bezweifelt werden, weil Wegabstandsbestimmungen in der Regel keine wohnhygienische Zielsetzung verfolgen und das aufgrund ihrer Dimensionierung (zusammen mit dem Weg selbst) auch kaum können. Abgesehen von der Frage, ob die vorgenannte Rechtsprechung zum Vorrang des Strassenabstands gegenüber dem Grenzabstand auch im Zusammenhang mit dem Wegabstand gilt, ist jedenfalls Grundvoraussetzung für die Ausserkraftsetzung der Grenzabstandsvorschriften durch solche über den Strassenabstand, dass überhaupt Strassenabstände im Baureglement festgelegt sind.

6.2.5 Wenn nun also die Politische Gemeinde Z.____ in ihrer Bauordnung davon abgesehen hat, für Bauten und Anlagen gegenüber Gemeindestrassen dritter Klasse sowie gegenüber Gemeindewegen zweiter und dritter Klasse einen Strassen- bzw. Wegabstand zu normieren, handelt es sich dabei nicht um eine Gesetzeslücke, die durch richterliche Lückenfüllung geschlossen werden könnte. Diese Nichtregelung war wohl eher gewollt, hat aber unabhängig davon zur Folge, dass wegen der fehlenden strassenrechtlichen Spezialbestimmungen weiterhin jene der generellen Regelung, also die Grenzabstandsbestimmungen des Planungs- und Baugesetzes bzw. der Bauordnung zur Anwendung gelangen. Mit anderen Worten: Solange nichts Anderes normiert ist, das die Grenzabstandsbestimmungen der Bauordnung ersetzen könnte, gelten eben die Grenzabstandsbestimmungen.

6.2.6 Nachdem vorliegend das Tiefgaragengeschoss nur einen Grenzabstand von 4,03 m und die darüber liegenden Geschosse einen solchen von 6,5 m Richtung Süden einhalten, ist der grosse Grenzabstand von 10 m massiv unterschritten.

6.3

Die Rekurrentin wendet ein, das Mehrfamilienhaus sei überdimensioniert; es trete talseitig viergeschossig plus zusätzlichem Attikageschoss in Erscheinung, was in der W2a unzulässig sei.

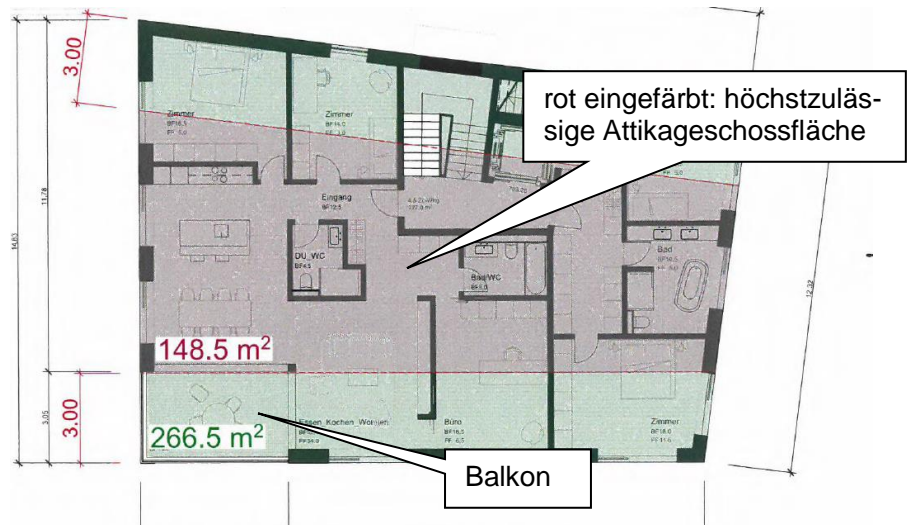
6.3.1 Für die Zahl der nach Art. 13 BauO zulässigen Geschosse zählen nach Art. 18 Abs. 1 BauO alle Stockwerke, ausgenommen Dach-, Attika-, Sockel-, Unter- und Galeriegeschosse. Die Höhenlage des untersten der nach Art 13 BauO zulässigen Geschosse ist so festzulegen, dass sich die Baute gut in das Strassen- und Siedlungsbild einfügt



(Art. 19 Abs. 1 BauO). Ergibt sich die Höhenlage nicht aus dem Strassen- und Siedlungsbild, so darf der Fussboden des untersten der nach Art. 13 BauO zulässigen Geschosse 1,2 m über dem Niveaupunkt liegen (Art. 19 Abs. 2 BauO). Dieses Mass darf an Hanglagen so weit überschritten werden, bis das unterste der nach Art 13 BauO zulässigen Geschosse im Ausmass der ordentlichen Gebäudetiefe über dem gewachsenen Terrain liegt (Art. 19 Abs. 3 BauO).

6.3.2 Nachdem vorliegend unbestrittenermassen eine steile Hanglage besteht, hat die Vorinstanz 2 Art. 19 Abs. 3 BauO zu Recht angewendet. Damit spielt es auch keine Rolle, dass der Niveaupunkt – dem nur nach Art. 19 Abs. 2 BauO Bedeutung zukäme – nicht richtig ermittelt worden ist. Trotzdem ist für den Fall der Überarbeitung des Baugesuchs darauf hinzuweisen, dass der Niveaupunkt als Referenzpunkt zur Ermittlung der Gebäudehöhe stets vom Schwerpunkt jenes Teils des Gebäudevolumens bestimmt wird, der den gewachsenen Boden durchschneidet. Veränderungen am Gebäudevolumen unter- oder oberhalb dieser Schnittebene haben keinen Einfluss auf die Festlegung des Niveaupunkts und damit auf die Gebäudehöhe (GVP 2008 Nr. 102). Aus dem Plan "Niveaupunkt gewachsenes Terrain" (Massstab 1:500, vom 7. November 2018) ergibt sich, dass der Niveaupunkt aufgrund des Schwerpunkts des oberhalb des Tiefgaragengeschosses liegenden Gebäudegrundrisses ermittelt wurde. Diese Berechnung ist nicht korrekt. Sie verkennt, dass vorliegend auch das Tiefgaragengeschoss Teil jenes Volumen bildet, welches den gewachsenen Boden durchschneidet. Folglich hätte auch dieses Volumen für die Ermittlung des Niveaupunkts herangezogen werden müssen, nicht aber ausschliesslich der Grundriss der (oberirdischen) Hauptbaute. Die horizontale Lage des Niveaupunkts ist unter diesen Umständen ganz offensichtlich nicht korrekt bestimmt worden; er läge weiter südwestlich und damit tiefer als der dem Baugesuch zugrundeliegende Niveaupunkt.

6.3.3 Bezüglich des Attikageschosses ist vorliegend Art. 35 BauO einschlägig. Nach Art. 35 Abs. 1 zweiter Satz BauO müssen Attikageschosse gegenüber der Längsfassade unter einer Linie von 45 ° zurückversetzt sein. Nach Art. 35 Abs. 2 BauO ist eine abweichende Situierung zulässig, wenn eine gute Gesamtwirkung erzielt wird und keine nachbarlichen Interessen beeinträchtigt werden. Vorliegend wurde das Attikageschoss abweichend situiert. Allerdings wurde die höchstzulässige Attikageschossfläche von 148,5 m² falsch berechnet:



Art. 35 Abs. 1 zweiter Satz BauO stellt für die Berechnung des 45 °-Winkels ausdrücklich auf die Längsfassaden ab. Als Gebäudefassaden von Wohnbauten gelten nach dem gewöhnlichen Sprachgebrauch gemeinhin nur die tragenden, im Regelfall bis auf die Fensteröffnungen geschlossenen und Witterungsschutz bietenden Gebäudeabschlüsse, wie die Aussenwände und das Dach, die zusätzlich auch die energetisch erforderliche Isolation nach aussen aufweisen. Der eigentlichen Gebäudefassade vorgelagerte Stützen sind dagegen, gleich wie offene oder geschlossene Balkone, Balkonbrüstungen, -geländer oder einfache, nicht thermisch relevante Balkonverglasungen, nicht als Aussenfassade zu betrachten (BDE Nr. 77/2020 vom 20. August 2020 Erw. 5.3 mit Hinweisen). Das bedeutet, dass vorliegend das Attikageschoss unter einem Winkel von 45 ° von dem in der südwestlichen Ecke des Mehrfamilienhauses platzierten Balkon zurückversetzt sein müsste, wodurch sich die höchstzulässige Fläche des Attikageschosses, die für eine andere Situierung genutzt werden könnte, reduzierte. Mit der vorliegenden Fläche von 148,5 m² liegt kein Attika-, sondern ein Vollgeschoss vor, wodurch auch die zulässige Vollgeschosshöhe in der W2a überschritten ist.

7.

Zusammenfassend ergibt sich, dass der Erlass-Beschluss der Vorinstanz 1 vom 25. September 2018 betreffend Teilstrassenplan "M.____weg" (Strassenprojekt und Klassierung) und der zugehörige Einspracheentscheid vom 19. November 2019 aufzuheben sind. Ebenso sind die angefochtene Baubewilligung und der Einspracheentscheid der Vorinstanz 2 vom 6. Dezember 2019 aufzuheben. Der Rekurs erweist sich damit insgesamt als begründet. Er ist im Sinn der Erwägungen gutzuheissen, soweit darauf einzutreten ist.

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. Nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtes unterscheiden sich Bauprozesse, an denen Bauherr und Baueinsprecher



mit einem direkten Interesse am Prozessausgang teilnehmen, grundsätzlich nicht von den Verfahren vor Zivilgerichten. Die Prozesskosten werden deshalb in diesen Fällen jeweils in der Regel nicht dem Gemeinwesen, sondern den beteiligten Privaten auferlegt (VerwGE vom 16. November 1998 i.S. E.D.). Die Höhe der Entscheidgebühr in Rekursverfahren richtet sich nach Nr. 20.13.01 des Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung (sGS 821.5) und beträgt zwischen Fr. 200.– und Fr. 5'000.–. In ausserordentlichen Fällen können die Gebühren bis auf das Doppelte des Höchstansatzes festgesetzt werden. Dies insbesondere für besonders schwierige und umfangreiche Geschäfte (Art. 12 Abs. 1 Ziff. 1 der Verwaltungsgebührenverordnung [sGS 821.1] i.V.m. Art. 5 der Verordnung über die Bearbeitung von Rekursverfahren vor den Departementen [sGS 951.11]). Vorliegend war zwar nur ein Rekurs zu behandeln, dieser bezog sich jedoch auf zwei separate vorinstanzliche Entscheide. Die Entscheidgebühr beträgt für das Rekursverfahren betreffend Teilstrassenplan (Strassenprojekt und Klassierung) und Baubewilligung je Fr. 2'500.–, insgesamt also Fr. 5'000.–. Dem Ausgang der Verfahren entsprechend rechtfertigt es sich, den Rekursgegnern, welche als Baugesuchsteller nicht nur das Baubewilligungsverfahren verursacht, sondern auch den Teilstrassenplan notwendig gemacht haben, die Entscheidgebühr unter solidarischer Haftung vollständig zu überbinden.

8.2 Der von der Rekurrentin am 29. Januar 2020 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– ist zurückzuerstatten.

9.

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

9.2 Die Rekurrentin 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; abgekürzt HonO) ermessensweise auf Fr. 3'250.– festzulegen; sie ist von den Rekursgegnern zu gleichen Teilen zu bezahlen. Da kein begründeter Antrag um Zusprechung der Mehrwertsteuer gestellt wurde, wird diese aufgrund des per 1. Januar 2019 geänderten Art. 29 HonO nicht zum Honorar hinzugerechnet.



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 der A.____, Y.____, wird im Sinn der Erwägungen gutgeheissen, soweit darauf eingetreten wird.

b) Der Erlass-Beschluss des Stadtrates Z.____ vom 25. September 2018 betreffend Teilstrassenplan "M.____weg" (Strassenprojekt und Klassierung) und der zugehörige Einspracheentscheid vom 19. November 2019 werden aufgehoben.

c) Die Baubewilligung und der Einspracheentscheid der Baubewilligungskommission der Stadt Z.____ vom 6. Dezember 2019 werden aufgehoben.

2.

a) B.____, Z.____, bezahlen unter solidarischer Haftung eine Entscheidunggebühr von insgesamt Fr. 5'000.–.

b) Der am 29. Januar 2020 von der A.____ geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– wird zurückerstattet.

3.

a) Das Begehren der A.____ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird gutgeheissen. B.____ entschädigen die A.____ zu gleichen Teilen ausseramtlich mit insgesamt Fr. 3'250.–.

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

Die Vorsteherin

Susanne Hartmann
Regierungsrätin