



Fall-Nr.:	21-10459
Stelle:	Generalsekretariat Bau- und Umweltdepartement
Instanz:	Bau- und Umweltdepartement
Publikationsdatum:	22.05.2023
Entscheiddatum:	24.04.2023

BUDE 2023 Nr. 044

Baurecht, Art. 19 Abs. 1 RPG, Art. 67 Bst. a PBG. Nach Art. 67 Bst. a PBG ist Land strassenmässig erschlossen, wenn es über eine hinreichende Zu- und Wegfahrt verfügt (Erw. 4.1). Für die Beurteilung der technischen Anforderungen einer Erschliessungsanlage werden in der Regel die Normblätter des Schweizerischen Verbands der Strassen- und Verkehrsfachleute (VSS) beigezogen (Erw. 4.3). Damit ein verkehrssicheres Kreuzen von Fahrzeugen möglich ist, bedarf eine Strasse einer gewissen Breite. Diese Breite muss einerseits tatsächlich und andererseits rechtlich sichergestellt sein. Dass vorliegend die erforderlichen Mindestbreiten nicht überall sichergestellt werden, wird weder von der Vorinstanz noch dem Rekursgegner bestritten (Erw. 4.9). Trotz der gewachsenen historischen Strukturen erweist sich ein Ausbau der Strasse und eine Verbreiterung der Klassierung aus denkmalpflegerischen Gründen nicht als gänzlich ausgeschlossen und unverhältnismässig (Erw. 4.10 f.). Gutheissung des Rekurses.

BUDE 2023 Nr. 44 finden Sie im angehängten PDF-Dokument.



21-10459

Entscheid Nr. 44/2023 vom 24. April 2023

Rekurrenten

A.____,
B.____,
beide vertreten durch lic.iur. Urs Pfister, Rechtsanwalt,
Bischofszellerstrasse 53, 9200 Gossau

gegen

Vorinstanz

Gemeinderat Z.____ (Entscheide vom 4. Oktober 2021)

Rekursgegner

C.____,
vertreten durch lic.iur. Markus Wydler, Rechtsanwalt,
Hauptstrasse 31, 9320 Arbon

Grundeigentümerin

D.____,

Betreff

Baubewilligung (Abbruch Einfamilienhaus und Neubau
Mehrfamilienhaus)



Sachverhalt

A.

a) Die D.____, Y.____, ist Eigentümerin von Grundstück Nr. 001, Grundbuch Z.____, an der S.____ 9a in Z.____. Es ist mit dem Einfamilienhaus Vers.-Nr. 002 überbaut. Das Grundstück liegt gemäss geltendem Zonenplan der Gemeinde Z.____ vom 22. Dezember 1998 in der Wohnzone W2b. Die südliche Grundstückshälfte befindet sich im Gewässerschutzbereich A_u. Nördlich des Grundstücks erstreckt sich der X.____, ein Rebberg.

[...]

(Ausschnitt Zonenplan kommunale Darstellung Gde; Quelle: Geoportal)

b) Das Grundstück Nr. 001 wird über die rund 650 m lange S.____, eine Gemeindestrasse 2. Klasse, erschlossen. Die zulässige Höchstgeschwindigkeit beträgt 30 km/h. Die Zufahrt ist nur für Zubringer erlaubt. Südlich der S.____ verläuft der T.____. Im westlichen Abschnitt (bis zur Brücke über den T.____) befindet sich zwischen der S.____ und dem T.____ eine Häuserzeile. Im östlichen Abschnitt der Strasse (von der Brücke bis zur U.____) verlaufen die Strasse sowie der T.____ un-mittelbar parallel zueinander.

[...]

(Ausschnitt Strassenklassierung SG Gde überlagert durch Gewässernetz 1:10000 GN 10 Kt Gde; Quelle: Geoportal)

c) Das Grundstück Nr. 001 liegt gemäss geltender Schutzverordnung der Gemeinde Z.____ vom 29. Dezember 1998 (abgekürzt SchutzV) im Ortsbildschutzgebiet. Überdies besitzt Z.____ gemäss Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (abgekürzt ISOS) ein Ortsbild von nationaler Bedeutung (Auszug ISOS Z.____ national). Das genannte Grundstück ist gemäss ISOS-Auszug im Gebiet 4, welches mit dem Erhaltungsziel A erfasst ist. Gemäss Beschrieb im ISOS handelt es sich bei diesem Gebiet um das Quartier P.____, eine ehemalige Rebbauern-Siedlung an der S.____ vor dem Südfuss des X.____s und entlang des T.____s. Im Weiteren befindet sich auf dem benachbarten Grundstück Nr. 003 das Gebäude Vers.-Nr. 004, das im Eigentum von A.____ ist und gemäss SchutzV ein geschütztes Kulturobjekt ist (auch vermerkt im ISOS-Auszug Z.____ national Ziff. 4.0.3; ehem. Weinbauernhaus aus dem Jahr 1577).

[...]

(Ausschnitt Schutzverordnung kommunale Darstellung SG Gde; Quelle: Geoportal)

B.

a) Mit Baugesuch vom 25. Februar 2021 beantragte C.____, R.____ und vormaliger Eigentümer des Grundstücks Nr. 001, bei der Gemeinde Z.____ die Bewilligung für den Abbruch des bestehenden Einfamilienhauses Vers.-Nr. 002 auf dem Grundstück Nr. 001 und für die Erstellung eines Mehrfamilienhauses mit vier Wohnungen, einer Garage mit sieben Parkplätzen sowie zwei Parkplätzen im Freien. Im Weiteren ist eine Wärmepumpenanlage mit drei Erdwärmesonden vorgesehen, deren Bohrungen in jenem Teil des Grundstücks vorgenommen werden sollen, der sich im Gewässerschutzbereich A_u befindet.

b) Innert der Auflagefrist vom 18. März bis 1. April 2021 erhoben A.____ und B.____, beide Z.____, beide vertreten durch lic.iur. Urs Pfister, Rechtsanwalt, Gossau, Einsprache gegen das Bauvorhaben. Sie rügten, das Bauvorhaben beeinträchtige das Schutzobjekt auf Grundstück Nr. 003 und das Baugrundstück sei nicht hinreichend erschlossen. Überdies führe das Bauprojekt zu übermässigen Immissionen im Sinn von Art. 684 des schweizerischen Zivilgesetzbuches (SR 210; abgekürzt ZGB) und einem Wertverlust beim Gebäude Vers.-Nr. 004 auf dem Grundstück Nr. 003.



c) Am 7. April 2021 erteilte das kantonale Amt für Wasser und Energie (AWE) für die Errichtung und den Betrieb der Wärmepumpenanlage mit Erdwärmesonden eine gewässerschutzrechtliche Bewilligung.

d) Mit Schreiben vom 26. April 2021 stellte die kantonale Denkmalpflege (KDP) fest, das Bauvorhaben von C.____ führe zu keiner Beeinträchtigung der betroffenen Schutzobjekte.

e) Mit Beschluss vom 4. Oktober 2021 erteilte der Gemeinderat Z.____ die Baubewilligung unter Bedingungen und Auflagen. Die öffentlich-rechtliche Einsprache und die Einsprache nach Art. 684 ZGB von A.____ und B.____ wies er ab und verwies die privatrechtliche Einsprache auf den Zivilrechtsweg.

f) Gleichentags erliess der Gemeinderat Z.____ eine Sichtzonenverfügung zu Lasten der Grundstücke Nrn. 003 und 005. Diese Verfügung erwuchs unangefochten in Rechtskraft.

C.

Gegen die Baubewilligung sowie den Einspracheentscheid vom 4. Oktober 2021 erhoben A.____ und Christoph Ruthishauser durch ihren Rechtsvertreter mit Schreiben vom 16. November 2021 Rekurs beim Bau- und Umweltdepartement. Mit Rekursergänzung vom 27. Dezember 2021 werden folgende Anträge gestellt:

1. Die Ziff. 1a und 2a des Entscheids des Gemeinderates Z.____ vom 4. Oktober 2021 sowie der Beschluss vom 29. Oktober 2021 seien, mit Einschluss aller kantonalen und kommunalen Teilverfügungen und Genehmigungen, wegen Verletzung von öffentlich-rechtlichen Vorschriften aufzuheben, mit Ausnahme von:

- der Baubewilligungsgebühr zum Entscheid vom 29. Oktober 2021;
- der Rechnung des Kantons für die Bearbeitung des Baugesuchs.

dementsprechend sei das Baugesuch Nr. 2021.0043 wegen Verletzung von öffentlich-rechtlichen Vorschriften abzuweisen, unter gleichzeitiger Gutheissung der öffentlich-rechtlichen Einsprache der (heutigen) Rekurrenten;

2. Die Ziff. 1a und 2a des Entscheids des Gemeinderates Z.____ vom 4. Oktober 2021 sowie der Beschluss vom 29. Oktober 2021 seien, mit Einschluss aller kantonalen und kommunalen Teilverfügungen und Genehmigungen, wegen Verletzung von Art. 684 ZGB aufzuheben, mit Ausnahme von:

- der Baubewilligungsgebühr zum Entscheid vom 29. Oktober 2021;
- der Rechnung des Kantons für die Bearbeitung des Baugesuchs.

dementsprechend sei das Baugesuch Nr. 2021.0043 wegen Verletzung von Art. 684 ZGB abzuweisen, unter gleichzeitiger Gutheissung der Einsprache der (heutigen) Rekurrenten nach Art. 684 ZGB;

3. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen.

Zur Begründung wird geltend gemacht, obwohl gesetzlich vorgegeben, sei nicht gleichzeitig über die erhobene Einsprache und das Baugesuch entschieden worden. Sodann sei das Bauvorhaben mit den Vorgaben der SchutzV und dem ISOS nicht vereinbar. Weitergehend sei das Baugrundstück nicht hinreichend erschlossen (Ausbau, Verkehrssicherheit, Klassierung). Schliesslich verursache das strittige Bauprojekt in Bezug auf das Schutzobjekt auf dem Grundstück Nr. 003 übermässige Immissionen gemäss Art. 684 ZGB.



D.

a) Mit Vernehmlassung vom 30. Dezember 2021 beantragt der Rekursgegner, vertreten durch lic. iur. Markus Wydler, Rechtsanwalt, Arbon, den Rekurs unter Kosten- und Entschädigungsfolge abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Zur Begründung wird geltend gemacht, bezüglich der Legitimation von B.____ zur Rekuserhebung bestünden Zweifel, mindestens seien in Bezug auf ihn keine Immissionen im Sinn von Art. 684 geltend gemacht worden. Im Weiteren sei mangels ausreichender Begründung auf den Rekurs nicht einzutreten. In materieller Hinsicht würden die Rekurrenten zu Unrecht eine Verletzung der Bestimmungen der SchutzV rügen. Unbehelflich sei auch die Behauptung, die KDP habe ihre Feststellung nicht begründet, weshalb das Bauvorhaben das Ortsbild und das Gebäude Vers.-Nr. 004 auf dem Grundstück Nr. 003 samt Umgebung nicht beeinträchtige. Ferner würden die Rekurrenten nicht aufzeigen, weshalb die Nutzung der bestehenden Zufahrt auf das Baugrundstück eine ungenügende Erschliessung für das Bauvorhaben bilden soll. Schliesslich verursache das Bauvorhaben keine übermässigen Immissionen gemäss Art. 684 ZGB.

b) Mit Vernehmlassung vom 10. Januar 2022 beantragt die Vorinstanz die Abweisung des Rekurses, soweit darauf eingetreten werden könne. Zur Begründung wird geltend gemacht, die von den Rekurrenten vorgebrachten Ausführungen würden keine neuen Aspekte hervorbringen und würden nicht belegen, weshalb das Bauvorhaben nicht bewilligungsfähig sei.

c) Mit Stellungnahme vom 21. März 2022 führt die KDP aus, angesichts der guten Einfügung des Bauvorhabens sei keine Beeinträchtigung der Schutzziele des Ortsbilds von nationaler Bedeutung sowie des Einzelschutzobjekts auf dem Grundstück Nr. 003 (Gebäude Vers.-Nr. 004) von kantonaler Bedeutung erkennbar.

E.

a) Das Bau- und Umweltdepartement führte am 22. Juni 2022 in Anwesenheit der Verfahrensbeteiligten sowie je eines Vertreters des kantonalen Tiefbauamtes (TBA) sowie der KDP einen Augenschein durch.

Anlässlich des Augenscheins machten die Rekurrenten durch ihren Rechtsvertreter neu geltend, der Karte Gewässernetz 1:10000 GN10 des Kantons St.Gallen lasse sich die Flurbezeichnung Q.____ entnehmen. Es sei davon auszugehen, dass es sich dabei um ein Gewässer im Sinn des eidgenössischen Gewässerschutzgesetzes (SR 814.40; abgekürzt GSchG) handle und daher der Gewässerraum das Baugrundstück tangiere. Darüber hinaus hielten sie hinsichtlich der Rüge der nicht hinreichenden Erschliessung präzisierend fest, die klassierte Fläche der S.____ sei zu schmal.

b) Im Amtsbericht vom 29. Juni 2022 hält das TBA betreffend die S.____ fest, im Einmündungsbereich zur U.____ betrage die Breite der Strasse gemäss Geoportal rund 4,50 m. Im weiteren Verlauf verjünge sich die Breite und schwanke zwischen rund 3,00 m und 4,20 m. Die S.____ weise keine typischen Merkmale eines bestimmten Erschliessungsstrassentyps auf, sondern sei eine Mischung aus Zufahrtsweg und Zufahrtsstrasse gemäss der VSS-Norm 40 045 (Projektierung, Grundlagen – Strassentyp: Erschliessungsstrasse). Die Einordnung der S.____ sei vorliegend nicht trivial. Die S.____ sei einerseits nur für Zubringer zugelassen. Andererseits reiche das erschlossene Quartier recht weit und sei nicht präzise abgrenzbar. Bei der Begehung vor Ort hätten sich bereits ausserhalb der Hauptverkehrszeiten regelmässige Fahrten gezeigt. Des Weiteren sei auch reger Veloverkehr von Kindern bzw. Jugendlichen ersichtlich gewesen. Ferner sei nicht abschätzbar, wie sich der Verkehr verteile. Unklar sei auch, wie die Kehrrichtensorgung des Quartiers sowie die Bewirtschaftung der Weinreben erfolgen würden. Grundsätzlich unterscheide die VSS-Norm zwischen einem Grundbegegnungsfall und einem massgebenden Begegnungsfall. In der Regel seien bei einem Standardstrassentyp diese Begegnungsfälle identisch. Bei der S.____



sei dies nicht der Fall. Bezogen auf die Länge der Strasse seien verhältnismässig wenig Grundstücke erschlossen. Dennoch handle es sich um ein grosses und langgezogenes Quartier mit einem sehr feinen und verzweigten Strassennetz. In der Praxis werde bei solchen Strassen mit Ausweichstellen gearbeitet. In der Regel komme dies jedoch nur bei den Kategorien Zufahrtsweg/Zufahrtsstrasse zum Einsatz, da nur der Zufahrtsweg gemäss Norm eine maximale Länge aufweisen dürfe. In diesen Fällen würden Ausweichstellen für den Grundbegegnungsfall der Zufahrtsstrasse angewendet, während der Rest der Strasse den minimalen Begegnungsfall PW/leichtes Zweirad abdecken müsse (Anforderung Zufahrtsweg). Dies gehe jedoch nur, wenn auch die Anzahl Wohneinheiten den Anforderungen des Zufahrtswegs entspreche und somit mit wenigen Fahrten zu rechnen sei. Betreffend die S.____ sei generell fraglich, ob der Begegnungsfall PW/PW ausreichend sei oder ob gegebenenfalls sogar die Begegnung mit einem LW oder gar einem anderen massgebenden Fahrzeug sichergestellt werden müsste (Bewirtschaftung Weinreben). Bezogen auf die Anzahl Wohneinheiten scheide der Zufahrtsweg eigentlich ohnehin bereits aus. Aufgrund der Nähe zum T.____ und den zum Teil direkt angrenzenden Gebäuden sei ein Ausbau der Strasse jedoch schwer. Gemäss Norm wäre mindestens der Grundbegegnungsfall PW/PW bei stark reduzierter Geschwindigkeit auf ganzer Länge sicherzustellen. Ein potentieller massgebender Begegnungsbereich müsste noch ermittelt werden und wäre per Ausweichstelle zu regeln. Die S.____ erfülle angesichts der massgebenden Strassenbreiten aktuell die Anforderungen an das Normalprofil nicht. Da es sich vorliegend jedoch um einen Spezialfall handle, wäre es auch verhältnismässig, die Begegnungsfälle PW/PW und PW/LW bei stark reduzierter Geschwindigkeit generell über Ausweichstellen sicherzustellen, sofern ein Verkehrsgutachten eine konkrete Aussage über Verkehrszahlen, Verkehrszusammensetzung und vor allem Verkehrsverteilung machen könne.

c) Mit Eingabe vom 8. Juli 2022 lässt sich der Rekursgegner namentlich zum Amtsbericht des TBA sowie zum Augenscheinprotokoll vernehmen. Die S.____ müsse in zwei Abschnitte unterteilt werden und könne nicht über die gesamte Länge in gleicher Weise qualifiziert werden. Der östliche Abschnitt sei dadurch geprägt, dass die Strasse direkt entlang des T.____s verlaufe und dort die S.____ nur die nördlich angrenzenden Liegenschaften erschliesse. Im westlichen Abschnitt der Strasse (bis zur Brücke über den T.____) werden durch die S.____ sowohl nördlich als auch südlich Grundstücke erschlossen. In diesem westlichen Abschnitt liege das Baugrundstück. Die Strasse verlaufe praktisch gerade und sei von weitem einsehbar, ausgenommen im Bereich der Grundstücke Nrn. 006, 007 und 008. Im westlichen Abschnitt befänden sich lediglich 26 Gebäude, die der Wohnnutzung dienen. Unter dem Titel "Beurteilung geometrisches Normalprofil" sei die Feststellung des TBA richtig, dass die S.____ im westlichen und östlichen Abschnitt nicht auf der gesamten Länge dem genormten geometrischen Normalprofil entspreche. Entscheidend sei jedoch, dass das TBA nicht behauptete, das Bauvorhaben führe zu einer Verschärfung der Situation oder Erhöhung der Gefahren auf der S.____, und darauf hinweise, dass es angesichts der gewachsenen Strukturen erschwert sei, die Strasse auszubauen. Es liege im Ermessen der Gemeinde zu beurteilen, ob und wann eine Steigerung des Verkehrs durch eine Verdichtung der Bebauung weitere Massnahmen erfordere. Zu Recht behaupteten die Rekurrenten auch nicht, der zu erwartende sehr geringe und minimale Mehrverkehr sei derart bedeutend, dass mit der Errichtung der geplanten Baute die Erschliessungskapazität der S.____ überschritten werde.

Schliesslich könne er sich auf das Gebot der Rechtsgleichheit nach Art. 8 der Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV), auf die Eigentumsgarantie gemäss Art. 26 BV sowie auf das Willkürverbot nach Art. 9 BV berufen. Selbst wenn es so wäre, dass durch die zusätzlichen Wohneinheiten der zu erwartende geringfügige Mehrverkehr zu einer Überlastung der S.____ führe, welche es erlauben könnte, von einer ungenügenden Erschliessung zu sprechen, dürfe dies nicht zum Anlass einer Abweisung des Baugesuchs führen. Die Gemeinde habe eine Erschliessungspflicht. Sie müsste deshalb weitere Massnahmen verkehrstechnischer Natur auf der S.____ prüfen. Eine Verweigerung der Baubewilligung wäre unzulässig, auch wenn grundsätzlich eine Liegenschaft im Zeitpunkt der Erteilung der Baubewilligung erschlossen sein müsse. Da die Gemeinde von



einer hinreichenden Erschliessung ausging, müsste die Baubewilligung aufgrund von Treu und Glauben dennoch erteilt werden und dürften nicht zuerst langwierige verkehrstechnische Abklärungen und deren Umsetzung abgewartet werden.

d) Mit Stellungnahme vom 27. Juli 2022 äussern sich die Rekurrenten zum Augenscheinprotokoll und bringen neu zusätzlich vor, das geplante Bauvorhaben halte den Gebäudeabstand zum Wohnhaus Vers.-Nr. 004 auf dem Grundstück Nr. 003 nicht ein. Im Weiteren beantragen sie die Einholung eines Gutachtens der eidgenössischen Natur- und Heimatschutzkommission (ENHK), da insbesondere angesichts der erteilten gewässerschutzrechtlichen Bewilligung im Sinn von Art. 19 Abs. 2 GSchG eine Bundesaufgabe vorliege.

e) Mit Schreiben vom 3. August 2022 lässt sich die Vorinstanz zur umstrittenen hinreichenden Erschliessung vernehmen und spricht sich zur Bewahrung des geschützten Ortsbilds gegen einen möglichen Ausbau der S.____ aus. Sie hält fest, es treffe zu, dass die S.____ aus technischer Sicht die Anforderungen an ein Normalprofil nicht erfülle. Es wäre jedoch falsch und für das Quartier P.____ nachteilig, lediglich aufgrund technischer Vorgaben den Rekurs in Bezug auf die Erschliessung zu schützen. Gemäss ISOS werde betreffend das Quartier P.____ empfohlen, die Durchgangsstrassen zugunsten von Vorplätzen und Vorgärten in den ursprünglichen Dimensionen zu redimensionieren. Weiter werde empfohlen, auf den Ausbau von Pfaden, Wegen und Strassen nach Möglichkeit zu verzichten. Mit den von den Rekurrenten geforderten Massnahmen wäre das Gegenteil der Fall. Die S.____ müsste allenfalls verbreitert werden, oder die Befahrbarkeit müsste mittels Erstellen von Ausweichstellen oder Strassenbuchten verbessert werden. Zudem würden sich aus der heutigen Verkehrslage mit den relativ engen und historisch gewachsenen Erschliessungsstrukturen keine Probleme ergeben. Die Verkehrssituation im Quartier sei siedlungs- und nicht verkehrsorientiert. Das Quartier sei verkehrsberuhigt und ortsbaulich gestaltet. Dies gelte es zu erhalten.

f) Nachdem die KDP eingeladen wurde, sich zur Erforderlichkeit des Einholens eines Gutachtens bei der ENHK zu äussern, wenden die Rekurrenten mit Schreiben vom 13. September 2022 dagegen ein, dass die KDP vorbefasst sei und diese Frage nicht unbefangen beurteilen könne.

g) In ihrer Stellungnahme vom 13. September 2022 gelangt die KDP zum Schluss, dass auf ein Gutachten der ENHK verzichtet werden könne.

h) Im Amtsbericht vom 28. September 2022 führt das kantonale Amt für Wasser und Energie (AWE) aus, der Meteorwasserkanal im Bereich des Grundstücks Nr. 001 sei nicht als Gewässer im Sinn des GSchG, sondern als Abwasseranlage zu qualifizieren.

i) Mit Eingabe vom 18. Oktober 2022 nimmt der Rekursgegner Stellung zum Schreiben der KDP vom 13. September 2022, zu den Stellungnahmen der Rekurrenten vom 13. September 2022 und 27. Juli 2022 sowie zum Amtsbericht des AWE vom 28. September 2022.

j) Mit Eingabe vom 31. Oktober 2022 äussern sich die Rekurrenten zum Schreiben der KDP vom 13. September 2022, zum Amtsbericht des AWE vom 28. September 2022 sowie zur Stellungnahme des Rekursgegners vom 18. Oktober 2022.

k) Mit Schreiben vom 8. März 2023 wendet sich die Vorinstanz an die Vorsteherin des Bau- und Umweltsdepartementes und ersucht darum, die Erhaltung des geschützten Ortsbilds des Quartiers P.____ höher zu gewichten als eine den VSS-Normen entsprechende Erschliessung.

l) Mit Schreiben vom 23. März 2023 betonen die Rekurrenten nochmals, dass durch das Bauvorhaben des Rekursgegners das geschützte Gebäude Vers.-Nr. 004 beeinträchtigt und der Gebäudeabstand verletzt werden.



F.

Auf die weiteren Ausführungen der Verfahrensbeteiligten in den vorgenannten Eingaben wird – soweit erforderlich – in den Erwägungen eingegangen.

Erwägungen

1.

1.1 Die Zuständigkeit des Bau- und Umweltschweizerdepartementes ergibt sich aus Art. 43^{bis} des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1; abgekürzt VRP).

1.2 Die Fristerfordernisse nach Art. 47 Abs. 1 VRP sind eingehalten.

1.3 Hinsichtlich der Formerfordernisse im Sinn von Art. 48 VRP bringt der Rekursgegner vor, auf den Rekurs sei mangels hinreichender Begründung nicht einzutreten.

1.3.1 Nach Art. 47 Abs. 1 VRP ist der Rekurs innert vierzehn Tagen seit der Eröffnung der Verfügung oder des Entscheids der Rekursinstanz einzureichen. Er muss einen Antrag, eine Darstellung des Sachverhalts und eine Begründung enthalten und ist zu unterzeichnen (Art. 48 Abs. 1 VRP). Fehlen Antrag, Darstellung des Sachverhalts, Begründung oder Unterschrift, so fordert die Rekursinstanz oder ein von ihr beauftragtes Organ den Rekurrenten unter Ansetzung einer Frist auf, den Rekurs zu ergänzen (Art. 48 Abs. 2 erster Satz VRP). Mit der Aufforderung zur Ergänzung ist anzudrohen, dass nach unbenützter Frist auf den Rekurs nicht eingetreten werde (Art. 48 Abs. 3 VRP). Innert gesetzlicher Frist muss mindestens die Rechtsmittelerklärung im engeren Sinn schriftlich eingereicht werden. Gemeint ist damit die Willenserklärung, dass gegen eine bestimmte Verfügung oder einen Entscheid Rekurs erhoben wird. Antrag, Sachverhaltsdarstellung, Begründung und Unterschrift hingegen sind lediglich relative Gültigkeitserfordernisse, die auch nachträglich, auf behördliche Fristansetzung hin, beigebracht werden können (BDE Nr. 38/2008 vom 24. Juni 2008 Erw. 1.2 mit Hinweisen). Eine Begründung ist ausreichend, wenn Argumente vorgebracht werden, nach denen ein Entscheid oder eine Verfügung auf einer fehlerhaften Sachverhaltsfeststellung oder Rechtsanwendung beruht. Wenn sich die Vorbringen aber nicht auf den angefochtenen Entscheid beziehungsweise dessen Motive beziehen, genügt die Begründung den Anforderungen nicht (BUDE Nr. 36/2022 vom 2. Mai 2022 Erw. 1.3.3).

1.3.2 Mit Eingabe vom 16. November 2021 erhoben die Rekurrenten Rekurs beim Bau- und Umweltschweizerdepartement und ersuchten um Gewährung einer Nachfrist im Sinn von Art. 48 Abs. 2 VRP für die Einreichung der Rekursergänzung. Diese Nachfrist wurde ihnen am 18. November 2021 gewährt, verbunden mit der Androhung, dass im Unterlassungsfall auf den Rekurs nicht eingetreten werde. Am 27. Dezember 2021 reichten sie ihre Rekursergänzung ein. Aus der Rekursergänzung geht – wenn auch knapp – hervor, weshalb die Rekurrenten bei der Beurteilung der Baubewilligungsfähigkeit des strittigen Bauvorhabens in materieller Hinsicht zu einem anderen Schluss gelangen als die Vorinstanz. So wird festgehalten, dass die Schutzvorgaben der SchutzV hinsichtlich des Einzelschutzobjekts Gebäude Vers.-Nr. 004 sowie des geschützten Ortsbilds durch das Bauvorhaben verletzt werden und das Bauvorhaben auch dem ISOS widerspreche. Im Weiteren wird die fehlende hinreichende Erschliessung gerügt. Auch wenn diese Rüge mit den Stichworten Ausbau, Verkehrssicherheit und Klassierung rudimentär begründet wurde, war für den Rekursgegner damit erkennbar, worauf die Rekurrenten abzielen. Anlässlich des Augenscheins präzisieren die Rekurrenten zudem dieses Vorbringen dahingehend, als die klassierte Fläche der S.____ zu schmal sei, um eine hinreichende Erschliessung sicherzustellen. Was die übermässigen Immissionen gemäss Art. 684 ZGB betrifft, brachten die Rekurrenten klar zum Ausdruck, dass



das strittige Bauvorhaben des Rekursgegners das geschützte Gebäude Vers.-Nr. 004 beeinträchtigt bzw. dieses durch das geplante Mehrfamilienhaus erdrückt werde und daher an Wert verliere. Insgesamt genügt die Rekursergänzung somit den Formerfordernissen nach Art. 48 VRP.

1.4 Im Weiteren macht der Rekursgegner geltend, B.____ fehle es an der Rekursberechtigung nach Art. 45 VRP, insbesondere in Bezug auf die gerügten übermässigen Immissionen im Sinn von Art. 684 ZGB.

1.4.1 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 dartut. 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.], Praxiskommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Zürich/St.Gallen 2020, Art. 45 N 12, CAVELTI/VÖGELI, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St.Gallen, St.Gallen 2004, Rz. 390 mit Hinweisen). Die Rechtsprechung bejaht in der Regel die Legitimation von Nachbarn, deren Liegenschaften sich in einem Umkreis von bis zu rund 100 m befinden. Bei grösseren Entfernungen muss eine Beeinträchtigung glaubhaft gemacht und gestützt auf eine Gesamtwürdigung der konkreten Verhältnisse beurteilt werden (BGE 140 II 214 Erw. 2.3 S. 219 f. mit Hinweisen).

1.4.2 B.____ ist Eigentümer des Grundstücks Nr. 009, welches rund 16 m vom Baugrundstück des Rekursgegners entfernt ist. Das Grundstück befindet sich somit innerhalb eines Radius von 100 m und eine besondere Betroffenheit muss daher gemäss Rechtsprechung in öffentlich-rechtlicher Hinsicht nicht näher begründet werden. Die Legitimation von B.____ ist zu bejahen. Was die geltend gemachten übermässigen Immissionen nach Art. 684 ZGB und die diesbezüglich bestrittene Legitimation von B.____ betrifft, kann diese Beurteilung angesichts dessen, dass, wie sich nachfolgend ergibt, die angefochtene Baubewilligung aus öffentlich-rechtlichen Gründen ohnehin aufzuheben ist, offenbleiben.

1.5 Nachdem nebst der Einhaltung der Rekursfrist auch die Formerfordernisse nach Art. 48 VRP erfüllt sind und die Rekursberechtigung gemäss Art. 45 Abs. 1 VRP beider Rekurrenten gegeben ist, ist auf den Rekurs einzutreten.

2.

Am 1. Oktober 2017 ist das Planungs- und Baugesetz (sGS 731.1; abgekürzt PBG) in Kraft getreten und das Baugesetz vom 6. Juni 1972 (nGS 8, 134; abgekürzt BauG) aufgehoben worden (Art. 172 Bst. a PBG). Der erstinstanzliche Einsprache- und Baubewilligungsentscheid erging am 4. Oktober 2021. 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 monieren, dass die Vorinstanz nicht gleichzeitig über die erhobene Einsprache und das Baugesuch des Rekursgegners befunden habe.

3.1 Gemäss Art. 157 Abs. 1 PBG wird über die öffentlich-rechtliche Einsprache gleichzeitig mit der Verfügung im Baubewilligungsverfahren entschieden. Abs. 2 der genannten Bestimmung sieht sodann vor, dass über die Einsprache nach Art. 684 ZGB in einer gesonderten Verfügung gleichzeitig mit dem Entscheid über die Baubewilligung entschieden wird, wobei gemäss gängiger Praxis eine eigene Ziffer im Dispositiv ausreicht.



3.2 Wie sich dem Einspracheentscheid und der Baubewilligung jeweils entnehmen lässt, ergingen beide Beschlüsse anlässlich der Sitzung der Vorinstanz vom 4. Oktober 2021 und wurden beide Beschlüsse am 29. Oktober 2021 versandt. Im Einspracheentscheid wurde in einer jeweils separaten Dispositivziffer über die öffentlich-rechtliche und die privatrechtliche Einsprache im Sinn von Art. 684 der Rekurrenten befunden. Es trifft demnach entgegen der rekurrentischen Rüge nicht zu, dass die Vorinstanz nicht gleichzeitig über die erhobene Einsprache und das Baugesuch befunden hat.

4.

Die Rekurrenten rügen in materieller Hinsicht, das Baugrundstück Nr. 001 sei nicht hinreichend erschlossen. Anlässlich des Augenscheins wurde die Rüge dahingehend präzisiert, als die klassierte Fläche der S.____ zu schmal sei. Ein Kreuzen von Fahrzeugen sei daher nicht möglich.

4.1 Nach Art. 19 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (SR 700; abgekürzt RPG) ist Land insbesondere dann erschlossen, wenn eine 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 2004, N 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 „Übergangsrechtliche Bestimmungen im PBG“ vom 8. März 2017 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 Fussgängerinnen und Fussgängern sicheren Weg bietet und von den öffentlichen Diensten (namentlich Feuerwehr, Sanität, Kehrriktabfuhr und Schneeräumung) ungehindert benützt werden kann und – wenn sie über fremdes Grundeigentum führt – rechtlich gesichert ist (vgl. HEER, a.a.O., N 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; BDE Nr. 63/2019 vom 17. Oktober 2019 Erw. 4.3; BDE Nr. 96/2020 vom 13. Oktober 2020 Erw. 5.2.3; BDE Nr. 77/2020 vom 20. August 2020 Erw. 4.1; je mit Hinweisen).

4.2 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 Erfordernis der ausreichenden Erschliessung vor allem polizeiwidrige Zustände verhindern. Entsprechend dürfen vom Erfordernis der hinreichenden Erschliessung gemäss Art. 22 Abs. 2 Bst. b RPG auch keine Ausnahmen bewilligt werden (WALDMANN/HÄNNI, Handkommentar zum Raumplanungsgesetz, Bern 2006, Art. 22 N 63). 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. Die Erschliessung muss stets die Verkehrssicherheit der Benützenden (Fussgängerinnen und Fussgänger, Radfahrerinnen und Radfahrer, Motorfahrzeugfahrerinnen und Motorfahrzeugfahrer, öffentliche Dienste) gewährleisten sowie den Anforderungen des Natur- und Heimatschutzes, des Umweltschutzes sowie weiteren wichtigen Anforderungen der Raumplanung (wie häuslicher Bodennutzung) genügen (vgl. Urteil des Bundesgerichtes 1C_273/2014 vom 13. November 2014 Erw. 4.3.2; ferner BDE Nr. 96/2020 vom 13. Oktober 2020 Erw. 5.2.4; je 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. 63/2019 vom 17. Oktober 2019 Erw. 4.4;



BDE Nr. 96/2020 vom 13. Oktober 2020 Erw. 5.2.4; BGE 116 Ib 159 Erw. 6b; WALDMANN/HÄNNI, a.a.O., Art. 19 N 21). 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 benützen muss (WALDMANN/HÄNNI, a.a.O., Art. 19 N 20; HEER, a.a.O., N 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., Art. 19 N 14; vgl. zum Ganzen auch BDE Nr. 77/2020 vom 20. August 2020 Erw. 4.2 mit Hinweisen).

4.3 Für die Beurteilung der technischen Anforderungen einer Erschliessungsanlage werden in der Regel die Normblätter des Schweizerischen Verbands der Strassen- und Verkehrsfachleute (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., Art. 19 N 21; Urteil des Bundesgerichtes 1C_597/2014 vom 1. Juli 2015 Erw. 4.1; BDE Nr. 77/2020 vom 20. August 2020 Erw. 4.3; je mit Hinweisen).

4.4 Die VSS-Norm SN 40 045 "Projektierung, Grundlagen; Strassentyp Erschliessungsstrassen" legt Typen von Erschliessungsstrassen fest. Je nach Grösse und Charakter des zu erschliessenden Gebiets wird zwischen Quartiererschliessungsstrassen, Zufahrtsstrassen und Zufahrtswegen unterschieden. Erschliessungsstrassen sind siedlungsorientiert und sollen die Zufahrten und Zugänge zu Grundstücken und Gebäuden gewährleisten. Der Erschliessungsstrassentyp Zufahrtsweg dient der Erschliessung von Siedlungsgebieten von bis zu 30 Wohneinheiten und weist eine Länge von 40 bis 80 m auf. Er ist auf den Grundbegegnungsfall "PW/leichtes Fahrrad" und eine durchschnittliche stündliche Verkehrsbelastung von maximal 50 Fahrzeugen ausgerichtet. Der Erschliessungsstrassentyp Zufahrtsstrasse ist zur Erschliessung von Siedlungsgebieten in der Grösse bis zu 150 Wohneinheiten oder bei Verkehrsaufkommen gleichwertiger Quellen anzuwenden. Er ist ausgerichtet auf den Grundbegegnungsfall "Personenwagen/Personenwagen bei stark reduzierter Geschwindigkeit" und auf ein Verkehrsaufkommen von 100 Fahrzeugen pro Stunde (vgl. weitergehend VSS-Norm SN 40 045 und VerwGE B 2021/88 vom 21. Juni 2022 Erw. 3.1.1).

4.5 Die Strasse S.____ ist als Gemeindestrasse 2. Klasse klassiert und rund 650 m lang. Parallel zum Strassenverlauf der S.____ verläuft der T.____. Im westlichen Abschnitt (bis zur Brücke über den T.____) befindet sich zwischen der S.____ und dem T.____ eine Häuserzeile. Im östlichen Abschnitt der Strasse verlaufen die Strasse sowie der T.____ unmittelbar parallel zueinander.

[...]

(Ausschnitt Strassenklassierung SG Gde überlagert durch Gewässernetz 1:10000 GN 10 Kt Gde; Quelle: Geoportal)

Im westlichen Abschnitt der S.____, wo sich auch das Baugrundstück befindet, grenzen die bestehende Bauten teilweise unmittelbar an die Strasse und die Hauseingänge führen direkt auf die Strasse (vgl. beispielhaft die nachfolgenden Fotos).

[...]



(Bild Nr. 7 Fotodokumentation Augenschein)

[...]

(Bild Nr. 15 Fotodokumentation Augenschein)

4.6 Im Amtsbericht vom 29. Juni 2022 hält das TBA fest, die S.____ weise keine typischen Merkmale eines bestimmten Erschliessungsstrassentyps auf, sondern sei eine Mischung aus Zufahrtsweg und Zufahrtsstrasse gemäss der VSS-Norm 40 045. Aufgrund der örtlichen Verhältnisse sei ein Ausbau der Strasse jedoch schwer. Gemäss Norm wäre mindestens der Grundbegegnungsfall PW/PW bei stark reduzierter Geschwindigkeit auf ganzer Länge sicherzustellen. Ein potentieller massgebender Begegnungsbereich müsste noch ermittelt werden und wäre per Ausweichstelle zu regeln. Unter Berücksichtigung, dass es sich vorliegend um einen Spezialfall handle, wäre es jedoch auch verhältnismässig, die Begegnungsfälle PW/PW und PW/LW bei stark reduzierter Geschwindigkeit generell über Ausweichstellen sicherzustellen, sofern ein Verkehrsgutachten eine konkrete Aussage über Verkehrszahlen, Verkehrszusammensetzung und vor allem Verkehrsverteilung machen könne und einen entsprechenden Schluss zulasse. Die S.____ erfülle angesichts der massgebenden Strassenbreiten aktuell die Anforderungen an das Normalprofil nicht.

4.7 Der Rekursgegner hält entgegen, die S.____ müsse in zwei Abschnitte unterteilt werden und könne nicht über die gesamte Länge in gleicher Weise qualifiziert werden. Im westlichen Abschnitt liege das Baugrundstück. Die Strasse verlaufe dort praktisch gerade und sei von weitem einsehbar, ausgenommen im Bereich der Grundstücke Nrn. 258, 3081 und 1075. Die Feststellung des TBA sei richtig, dass die S.____ nicht auf der gesamten Länge dem genormten geometrischen Normalprofil entspreche. Entscheidend sei jedoch, dass das TBA nicht behaupte, das Bauvorhaben führe zu einer Verschärfung der Situation oder Erhöhung der Gefahren auf der S.____, und darauf hinweise, dass es angesichts der gewachsenen Strukturen erschwert sei, die Strasse auszubauen.

4.8 Die Vorinstanz führt in ihrer Vernehmlassung vom 3. August 2022 aus, es treffe zu, dass die S.____ aus technischer Sicht die Anforderungen an ein Normalprofil nicht erfülle. Es wäre jedoch falsch und für das Quartier P.____ nachteilig, lediglich aufgrund technischer Vorgaben den Rekurs in Bezug auf die Erschliessung zu schützen. Im Schreiben vom 8. März 2023 hält die Vorinstanz zudem ausdrücklich fest, dass es ohne Zweifel so sei, dass die Normen an verschiedenen Orten nicht eingehalten würden und in Bezug auf das vorliegende Baugesuch die hinreichende Erschliessung nicht gegeben sei. Es sei jedoch eine Interessenabwägung zwischen Erhalt der schützenswerten Strukturen und der Durchsetzung von strassenpolizeilichen Vorschriften vorzunehmen.

4.9 Damit ein verkehrssicheres Kreuzen von Fahrzeugen möglich ist, bedarf eine Strasse einer gewissen Breite. Diese Breite muss einerseits tatsächlich und andererseits aber auch rechtlich mittels öffentlich-rechtlicher Klassierung sichergestellt sein. Unter Umständen erfordert also eine breitere Klassierung der Strasse auch deren bauliche Verbreiterung. Vorliegend ist es – wie vom Rekursgegner aufgeführt – angesichts der Länge der Strasse und des unmittelbar an die Strasse grenzenden T.____s im östlichen Teil sachgerecht, zwischen dem östlichen und westlichen Abschnitt der S.____ zu differenzieren. Das Baugrundstück liegt im westlichen Teil der Strasse (bis zur Brücke über den T.____). An der Ausgangslage zur Einschätzung des Amtsberichts des TBA ändert dies jedoch nichts. Sowohl die bestehende bebaute Struktur als auch der T.____ bildeten Teil der Einschätzung im Amtsbericht. Das TBA geht in seinem Amtsbericht davon aus, dass die S.____ basierend auf der VSS-Norm 40 045 grundsätzlich den Grundbegegnungsfall PW/PW und eventuell weitergehend einen massgebenden Begegnungsfall PW/LW (oder sogar ein Fahrzeug mit grösseren Geometrien) per Ausweichstellen sicherstellen müsste. Dies bedeutet, dass die S.____ zur Sicherstellung des Grundbegegnungsfalls PW/PW durchgehend eine klassierte Breite



von mindestens 4,40 m (4 m, sofern in Geraden der Sicherheitszuschlag auf die Randbereiche angerechnet werden kann) aufweisen müsste. Zusätzlich zu dieser Breite müsste der noch zu ermittelnde massgebende Begegnungsfall über Ausweichstellen garantiert werden. Dass die für die S.____ erforderlichen Mindestbreiten nicht überall sichergestellt werden, wird weder von der Vorinstanz noch dem Rekursgegner bestritten. Der Rekursgegner verkennt zudem, dass vorliegend nicht der durch die Erstellung des projektierten Mehrfamilienhauses womöglich entstehende geringe Mehrverkehr in Bezug auf die Erschliessung problematisch ist, sondern die (klassierte) Breite der S.____.

4.10 Fraglich ist nun, wie streng die Vorgaben der VSS-Norm vorliegend anzuwenden sind. Wie vorstehend aufgeführt, dürfen die VSS-Normen nicht schematisch und unbesehen der konkreten Verhältnisse zur Anwendung gebracht werden. Die Vorinstanz befürchtet, dass ein Ausbau der S.____ den Charakter des geschützten Ortsbilds des Quartiers P.____ beeinträchtigen würde, weshalb das Interesse am Ortsbildschutz höher zu gewichten sei als eine den Normen entsprechende Erschliessungssituation. Beim Quartier P.____ handelt es sich um eine ehemalige Rebbauernsiedlung am Fuss des X.____s. Die schmale S.____ wird im westlichen Abschnitt von charakteristischen Bauten, namentlich erhaltene Weinbauernhäuser und für die Region typische Bauernhäuser, gesäumt. Das Quartier ist teils locker und teils dicht bebaut. In den Bereichen der lockeren Bebauung befinden sich (umzäunte) Grünflächen und Gärten (siehe nachfolgendes Foto).

[...]

(Bild Nr. 20 Fotodokumentation Augenschein)

Das Quartier ist im ISOS mit dem höchsten Erhaltungsziel (Substanzerhalt) erfasst und wird auch durch die kommunale SchutzV geschützt. Gemäss SchutzV ist das Quartier als Ortsbildschutzgebietszone A bezeichnet, die dem Erhalt historischer Ortsteile mit Dorfcharakter dient. Mit der Vorinstanz ist darin einzugehen, dass es diese geschützte Struktur sowie die Einzelschutzobjekte in diesem Perimeter möglichst zu erhalten gilt und ihr Kerngehalt zu bewahren ist. In historisch gewachsenen Strukturen besteht deshalb ein gewisses Spannungsfeld zu einer normgerechten strassenmässigen Erschliessung. Im Idealfall kann beiden wichtigen öffentlichen Interessen Rechnung getragen werden. Klar ist auch, dass in Bezug auf die hinreichende Erschliessung in historisch gewachsenen Strukturen nicht der gleiche Massstab wie bspw. in neu bebauten Quartieren angewendet werden kann. Wie erwähnt, müsste die S.____ grundsätzlich mindestens den Begegnungsfall PW/PW und zusätzlich den Begegnungsfall PW/LW (oder eines grösseren Fahrzeugs) mittels Ausweichstellen gewährleisten. Eine breitere Klassierung und ein deshalb erforderlicher Ausbau der Strasse ist aufgrund der bestehenden Bebauung stark erschwert. Dies anerkennt auch das TBA. Das TBA hat im Amtsbericht angesichts dieses Hintergrunds die Anforderungen an die Breite der S.____ denn auch relativiert und ausgeführt, dass zur Sicherstellung der Begegnungsfälle PW/PW und PW/LW im vorliegenden Fall auch Ausweichstellen zulässig wären, wenn nach Einholen eines Verkehrsgutachtens eine entsprechende Schlussfolgerung möglich sei. Es wird im vorliegenden Kontext nicht verlangt, dass die S.____ auf der gesamten Länge des westlichen Abschnitts den Grundbegegnungsfall PW/PW sowie zusätzlich Ausweichstellen für den Begegnungsfall PW/LW sicherstellt. Offen ist aber, ob angesichts des geschützten Ortsbilds eine Verbreiterung der S.____ insgesamt als unverhältnismässig zu erachten ist.

4.11 Trotz der gewachsenen historischen Strukturen ist es vorliegend, wie auch auf dem nachfolgenden Orthofoto erkennbar ist, nicht ausgeschlossen, die S.____ bzw. deren Klassierung durch Ausweichstellen in einem begrenzten Ausmass zu verbreitern. Die S.____ ist im westlichen Bereich nicht auf der ganzen Länge von unmittelbar an die Strasse grenzenden Häusern umsäumt, die eine Verbreiterung verunmöglichen würden. Zum einen grenzen noch unbebaute Grünflächen an die S.____. Diese müssen bei einer Verbreiterung der Strasse und in diesem Zug der klassierten Strassenfläche im Verhältnis zu ihrer Grösse nicht übermässig beansprucht werden. Damit wird auch das Erscheinungsbild der lockeren Bebauung mit Grünflächen nicht beeinträchtigt, zumal



die bestehenden Zäune zurückversetzt werden können. Zum anderen bestehen teilweise bereits asphaltierte Hauszufahrten und Vorplätze, deren Klassierung als öffentlich-rechtliche Strasse keine baulichen Massnahmen und demnach keine optischen Veränderungen des Quartiers zur Folge hätten. Die Klassierung bestehender asphaltierter Flächen würde somit das Erfordernis von baulichen Massnahmen minimieren. Es bestehen mithin Möglichkeiten, die Erschliessungssituation zu verbessern, ohne dass der historische Charakter des Ortsbilds verloren geht. Um allerdings konkrete Massnahmen bzw. die Dimensionierung und Anordnung von Ausweichstellen festlegen zu können, braucht es, wie auch vom TBA festgehalten, zunächst ein Verkehrsgutachten. Danach ist eine Analyse möglich, welche Optionen sachgerecht sind, um die Ausweichstellen zu realisieren und trotzdem das geschützte Ortsbild zu bewahren. Ein Ausbau der Strasse und eine Verbreiterung der Klassierung erweist sich vor diesem Hintergrund aus denkmalpflegerischen Gründen nicht als gänzlich ausgeschlossen und unverhältnismässig. Um vollständig auf planerische Massnahmen zu verzichten, könnte auch die Einführung einer Einbahnregelung geprüft werden.

[...]

(Ausschnitt Orthofoto 2019 überlagert durch Strassenklassierung Gde; Quelle: Geoportal)

4.12 Aus dem vorstehend Ausgeführten ergibt sich insgesamt, dass die S.____ zu schmal ist und sich das Grundstück Nr. 001 als strassenmässig nicht hinreichend erschlossen erweist.

5.

Der Rekursgegner wendet hinsichtlich der fehlenden hinreichenden Erschliessung ein, er könne sich auf das Gebot der Rechtsgleichheit nach Art. 8 BV, auf die Eigentumsgarantie gemäss Art. 26 BV sowie auf das Willkürverbot nach Art. 9 BV berufen.

5.1 Art. 8 Abs. 1 BV hält unter dem Titel der Rechtsgleichheit fest, dass alle Menschen vor dem Gesetz gleich sind. Aus dem Anspruch auf Gleichbehandlung ergibt sich, dass Rechte und Pflichten der Betroffenen nach dem gleichen Massstab festzusetzen sind. Das Rechtsgleichheitsgebot ist verletzt, wenn ein Erlass hinsichtlich einer entscheidungswesentlichen Tatsache rechtliche Unterscheidungen trifft, für die ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen nicht ersichtlich ist, oder wenn er Unterscheidungen unterlässt, die sich auf Grund der Verhältnisse aufdrängen. Die Rechtsgleichheit ist verletzt, wenn Gleiches nicht nach Massgabe seiner Gleichheit gleich oder Ungleiches nicht nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich behandelt wird. Eine rechtsanwendende Behörde verletzt dann den Gleichheitssatz, wenn sie zwei gleiche tatsächliche Situationen ohne sachlichen Grund unterschiedlich beurteilt (vgl. u.a. BGE 138 I 321 Erw. 3.2; 136 II 120 Erw. 3.3.2; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, Zürich/St.Gallen 2020, 8. Auflage, N 572 f., 587).

Mit dem Rechtsgleichheitsgebot eng verbunden ist das in Art. 9 BV verankerte Willkürverbot. Nach diesem hat jede Person Anspruch darauf, von den staatlichen Organen ohne Willkür und nach Treu und Glauben behandelt zu werden. Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesgerichtes liegt Willkür in der Rechtsanwendung vor, wenn der angefochtene Entscheid offensichtlich unhaltbar ist, mit der tatsächlichen Situation in klarem Widerspruch steht, eine Norm oder einen unumstrittenen Rechtsgrundsatz krass verletzt oder in stossender Weise dem Gerechtigkeitsgedanken zuwiderläuft. Das Bundesgericht hebt einen Entscheid jedoch nur auf, wenn nicht bloss die Begründung, sondern auch dessen Ergebnis unhaltbar ist. Dass eine andere Lösung ebenfalls als vertretbar oder zutreffender erscheint, genügt nicht (u.a. Urteil des Bundesgerichtes 1C_348/2019 vom 27. April 2020 Erw. 1.2; BGE 140 III 167 Erw. 2.1; 144 I 113 Erw. 7.1; je mit Hinweisen).

5.2 Mit seinem Vorbringen zielt der Rekursgegner mutmasslich darauf ab, dass nun erstmals und lediglich bezüglich seines Baugesuchs die Erschliessung geprüft wird und bei bisherigen



Bauvorhaben an der S.____ nicht. Gemäss Art. 22 Abs. 2 Bst. b RPG sowie Art. 67 Abs. 1 Bst. a PBG ist die hinreichende Erschliessung eines Grundstücks Voraussetzung für die Erteilung einer Baubewilligung. Ob eine hinreichende Erschliessung vorliegt, ist jeweils im Einzelfall zu prüfen. Wie vorstehend erwähnt, ist hinsichtlich des strittigen Bauvorhabens die hinreichende Erschliessung und folglich die Bewilligungsfähigkeit des Bauvorhabens des Rekursgegners nicht gegeben. Selbst wenn die Vorinstanz andere Bauvorhaben zu Unrecht bewilligt haben sollte, hat der Rekursgegner keinen Anspruch auf Gleichbehandlung im Unrecht. Der Umstand, dass das Gesetz in anderen Fällen nicht oder nicht richtig angewendet wurde, gibt dem Bürger grundsätzlich keinen Anspruch darauf, ebenfalls gesetzeswidrig behandelt zu werden. Ein Anspruch auf Gleichbehandlung besteht nur, wenn die zu beurteilenden Sachverhalte identisch oder ähnlich sind, die Behörde in ständiger Praxis vom Gesetz abweicht und überdies zu erkennen gibt, auch in Zukunft gesetzeswidrig entscheiden zu wollen (Juristische Mitteilungen 2004/IV/35). Ein solche Konstellation ist vorliegend nicht gegeben und wird auch nicht geltend gemacht. Die Vorinstanz ging in der angefochtenen Verfügung vielmehr von einer genügenden Erschliessung aus. Dass die von der Vorinstanz erteilte Baubewilligung nun mangels hinreichender Erschliessung des Baugrundstücks aufzuheben ist, ist vor diesem Hintergrund weder rechtsungleich noch willkürlich. Im Übrigen kann sich der Rekursgegner nicht auf die Eigentumsgarantie nach Art. 26 BV berufen, da er nicht (mehr) Eigentümer des Baugrundstücks Nr. 001 ist. Das Vorbringen des Rekursgegners erweist sich somit als unbegründet.

6.

6.1 Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Vorinstanz die Baubewilligung aufgrund der fehlenden hinreichenden Erschliessung zu Unrecht erteilt hat. Der Rekurs erweist sich als begründet und ist im Sinn der Erwägungen gutzuheissen. Die angefochtene Baubewilligung und der Einspracheentscheid des Gemeinderates Z.____ vom 4. Oktober 2021 sind deshalb aufzuheben.

6.2 Angesichts dieses Verfahrensausgangs erübrigt es sich, auf die weiteren Vorbringen der Rekurrenten einzugehen. Bei diesem Ergebnis erübrigt sich insbesondere die weitere immissionsrechtliche Prüfung des Bauvorhabens nach Art. 684 ZGB (vgl. VerwGE B 2013/135 vom 19. August 2014). Sofern im Nachgang zu diesem Entscheid ein Strassenprojekt an die Hand genommen wird, ist darauf hinzuweisen, dass dabei nicht nur die klassierte Fläche der S.____, sondern auch allenfalls weitere erschliessungstechnisch relevante Aspekte, wie namentlich Einmündungsbereiche, beachtet werden sollten. Alternativ zu planerischen Massnahmen an der S.____ wäre auch eine Einbahnregelung eine mögliche Option. Abschliessend bleibt der Vollständigkeit halber festzuhalten, dass im Fall einer erneuten Gesuchseinreichung in den Baugesuchsunterlagen zusätzlich die Einhaltung des Gebäudeabstands zum Gebäude Vers.-Nr. 004 auf dem Grundstück Nr. 003 auszuweisen wäre.

7.

7.1 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 sind die amtlichen Kosten dem Rekursgegner zu überbinden.

7.2 Der von Urs Pfister am 28. Dezember 2021 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– ist zurückzuerstatten.

8.

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



8.1 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; abgekürzt ZPO) finden sachgemässe Anwendung (Art. 98^{ter} VRP).

8.2 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. 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.– plus die beantragten 4 % Barauslagen, insgesamt also auf Fr. 3'380.–, zuzüglich Mehrwertsteuer, festzulegen. Sie ist vom Rekursgegner zu bezahlen.

8.3 Da der Rekursgegner mit seinen Anträgen unterliegt, hat er von vornherein keinen Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung. Sein Begehren ist deshalb abzuweisen.

Entscheid

1.

- a) Der Rekurs von A.____ und B.____, beide Z.____, wird im Sinn der Erwägungen gutgeheissen.
- b) Die Baubewilligung und der Einspracheentscheid des Gemeinderates Z.____ vom 4. Oktober 2021 werden aufgehoben.

2.

- a) C.____, R.____, wird eine Entscheidgebühr von Fr. 3'500.– auferlegt.
- b) Der am 28. Dezember 2021 von Urs Pfister, Gossau, geleistete Kostenvorschuss in Höhe von Fr. 1'800.– wird zurückerstattet.

3.

- a) Das Begehren von A.____ und B.____ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird gutgeheissen. C.____ entschädigt A.____ und B.____ ausseramtlich mit Fr. 3'380.– zuzüglich Mehrwertsteuer.
- b) Das Begehren von C.____ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird abgewiesen.

Die Vorsteherin

Susanne Hartmann
Regierungsrätin