



Fall-Nr.:	22-1241
Stelle:	Generalsekretariat Bau- und Umweltdepartement
Instanz:	Bau- und Umweltdepartement
Publikationsdatum:	29.08.2023
Entscheiddatum:	15.08.2023

BUDE 2023 Nr. 068

Baurecht, Art. 19 Abs. 1 RPG, Art. 28bis GschVG i.V.m. Art. 133 Bst. f PBG; Art. 67 Bst. a, Art. 75, Art. 84-86 und Art. 108 PBG. Auf den Rekurs konnte nicht eingetreten werden, weil die nötige Abgrabungsbewilligung des AWE und somit der nötige Gesamtentscheid fehlt. Das Gleiche gilt für die nötige Zustimmung des AREG für die Unterschreitung des Waldabstands durch die Baugrube. Das Bauvorhaben ist sodann nicht hinreichend erschlossen, weil die Quartierstrasse zu schmal ist und Ausweichstellen und ein Wendepplatz fehlen. Dabei kann sich die Bauherrin auch nicht auf den Vertrauensschutz und eine Gleichbehandlung im Unrecht berufen, weil die übrigen Grundstücke im Quartier über die gleiche Strasse erschlossen werden. Weiter ist das Bauvorhaben zu gross: Zum einen kann der Verbindungstrakt, über den beide Gebäudeteile erschlossen werden, nicht als Anbaute qualifiziert werden, womit die Gebäudelänge überschritten wird. Und zum anderen bestimmt sich die Fassadenhöhe bei einem Terrassenhaus, das bloss über einen Niveaupunkt verfügt, über die gesamte Gebäudefassade und nicht bloss über die Fassade des jeweiligen Stockwerks. Schliesslich kann nach dem PBG – anders als noch unter dem BauG – für das Attikageschoss keine hypothetische Grundfläche berechnet und diese dann frei situiert werden, womit die Dachraumbestimmung verletzt ist. Vielmehr sind die (freiwillig) gewählten Winkelmasse und Fassadenabschnitte einzuhalten. Gutheissung des Rekurses.

BUDE 2023 Nr. 68 finden Sie im angehängten PDF-Dokument.



22-1241

Entscheid Nr. 68/2023 vom 15. August 2023

Rekurrentinnen und
Rekurrenten

A.____
B.____
C.____
D.____
E.____

alle vertreten durch lic.oec.HSG Thomas Frey, Rechtsanwalt, Oberer
Graben 16, 9001 St.Gallen

gegen

Vorinstanz

Baukommission Z.____ (Beschluss vom 1. Februar 2022)

Rekursgegnerin

F.____,
vertreten durch Dr.iur. Marco Del Fabro, Rechtsanwalt,
Zürichbergstrasse 66, 8044 Zürich

Betreff

Baubewilligung (Neubau zweier Mehrfamilienhäuser mit Tiefgarage)



Sachverhalt

A.

a) Die F.____, ist Eigentümerin von Grundstück Nr. 001, Grundbuch Z.____ (Grundbuchkreis Y.____), in X.____. Das Grundstück umfasst eine 3'046 m² grosse Fläche und liegt gemäss geltendem Zonenplan der Gemeinde Z.____ vom 27. Dezember 2018 in der Wohnzone niedriger Dichte (W10.5) an einem steilen Südhang (Hangneigung vorwiegend zwischen 18 und 35 Prozent, an zweiter Stelle zwischen 36 und 50 Prozent). Es liegt vollumfänglich in einem Rutschgebiet mittlerer Gefährdung (hellblau). Entlang der westlichen Grundstücksgrenze befindet sich eine ganz leichte Geländesenke. Das Gebiet nordwestlich des Baugrundstücks ist bewaldet.

b) Das Grundstück Nr. 001 wird südlich über die W.____-strasse, eine Gemeindestrasse 2. Klasse, erschlossen. Die Strasse ist im unteren Teil zwischen 4,80 m und 5 m breit und verfügt einseitig über ein 1,50 m breites Trottoir. Mit zunehmender Höhe wird die Strasse schmaler (bis zu 4,20 m), das Trottoir endet bereits in der zweiten Kurve. Klassierte Ausweichstellen gibt es keine.

B.

a) Mit Baugesuch vom 28. Mai 2020 ersuchte die F.____ bei der Baukommission Z.____ um Bewilligung von zwei terrassierten Mehrfamilienhäusern mit je fünf Wohnungen auf fünf Geschossen und zwei Tiefgaragen. Auf dem Flachdach eines der Mehrfamilienhäuser sind Spiel- und Begegnungsflächen geplant. Beheizt werden sollen die Mehrfamilienhäuser mit einer Erdsondenwärmepumpe. Der Zugang zu den Wohnungen erfolgt über einen gemeinsamen Zwischentrakt.

b) Innert der Auflagefrist vom 25. April bis 21. Mai 2021 erhoben u.a. die Nachbarn A.____, B.____, C.____, D.____, und E.____, alle vertreten durch lic.oec. Thomas Frey, Rechtsanwalt, St.Gallen, Einsprache. Sie rügten unter anderem die Unvollständigkeit der Baugesuchsunterlagen, namentlich das Fehlen eines geologischen Gutachtens, des Objektschutznachweises, eines Umgebungsplans, des Bauinstallationsplans sowie der Stellungnahme von Procap bezüglich hindernisfreien Bauens.

C.

Mit Beschluss vom 1. Februar 2022 wies die Baukommission Z.____ die Einsprachen ab und erteilte die Baubewilligung unter Bedingungen und Auflagen. Zur Begründung wurde u.a. geltend gemacht, der Objektschutznachweis und die Baugrunduntersuchung seien vorhanden und die vorgesehenen Massnahmen laut externem Geologiebüro ausreichend. Die Einwände betreffend Gewässerausscheidung und -abstand seien unbegründet, zudem sei die Erschliessung hinreichend und werde künftig sogar noch verbessert, indem gleichzeitig zum Bauvorhaben am Ende der W.____-strasse ein Wendehammer erstellt werde. Das Schmutzwasserentsorgungsprojekt sei ausreichend und die Meteorwasserentsorgung in Ordnung; Detailpläne würden nachgereicht. Ebenso halte das Bauvorhaben die Regelbauvorschriften ein, namentlich der Waldabstand werde nicht verletzt.

D.

Gegen diesen Beschluss erhoben A.____, B.____, C.____, D.____ und E.____ durch ihren Rechtsvertreter am 24. Februar 2022 Rekurs beim Bau- und Umweltsdepartement. Mit Rekursergänzung vom 24. März 2022 werden folgende Anträge gestellt:

1. Es sei der Einspracheentscheid (Protokollauszug: Geschäfts-Nr. 16/22) der Baukommission Z.____ vom 1. Februar 2022 und damit die dazugehörige Baubewilligung Nr. 2020-74 vom 9. Februar 2022 betreffend Neubau zwei Mehrfamilienhäuser auf Grundstück Nr. 001, W.____-strasse, X.____, aufzuheben und der Bauherrschaft einen Bauabschlag zu erteilen;



2. unter voller Kosten- und Entschädigungsfolge (zuzüglich MWST) zulasten der Rekursgegnerin, eventuell der Vorinstanz.

Zur Begründung wird geltend gemacht, die Vorinstanz habe das rechtliche Gehör der Rekurrentinnen und Rekurrenten sowie die Pflicht zur Verfahrenskoordination verletzt. Das Bauvorhaben sei mangels Erschliessung nicht baureif und befinde sich in einem Rutschgebiet. Der geplante Zwischenbau sei keine Anbaute, was – wie auch die falsche Bestimmung der Fassadenhöhe – zu einer massiven Überschreitung der in der entsprechenden Zone vorgesehenen Baumasse führe. Das Bauvorhaben füge sich nicht in das Erscheinungsbild der bestehenden Überbauung ein und die unterirdische Parkieranlage verletze den Waldabstand. Zudem sei zu erwarten, dass die W.____-strasse durch die Bauinstallation mehrfach blockiert werde und es fehle ein Plan betreffend Abgrabungen. Das Bauvorhaben bedrohe zudem die auf dem Gebiet lebenden Feuersalamander, die von Bundesrechts wegen umfassenden Schutz geniessen würden.

E.

a) Mit Vernehmlassung vom 11. April 2022 beantragt die Vorinstanz, den Rekurs abzuweisen. Zur Begründung wird u.a. geltend gemacht, das rechtliche Gehör sei nachträglich gewährt worden und die Heilung einer allfälligen Verletzung sei auch noch im Rekursverfahren möglich. Des Weiteren sei für das Bauvorhaben weder ein Strassenbauprojekt noch ein Sondernutzungsplanverfahren zur Gewässerraumausscheidung nötig.

b) Mit Vernehmlassung vom 30. Mai 2022 beantragt die Rekursgegnerin, vertreten durch Dr.iur. Marco Del Fabro, Rechtsanwalt, Zürich, den Rekurs kostenpflichtig abzuweisen. Sie lässt namentlich bestreiten, dass sich auf dem Baugrundstück ein Gewässer befinde. Das Bauvorhaben sei baureif; die strassenmässige Erschliessung genüge, zumal ein grosszügiger Wendehammer geplant sei. Aber auch bezüglich Ver- und Entsorgungsleitungen sei das Grundstück erschlossen.

c) Das kantonale Tiefbauamt (TBA) hält mit Amtsbericht vom 29. Juni 2022 fest, dass die W.____-strasse die Anforderungen an das Nomalprofil nicht erfülle. Nebst dem weder der minimalste Begegnungsfall sichergestellt sei, seien im oberen Bereich der W.____-strasse wegen der engen Kurven und Bepflanzungen auch die Anhaltesichtweiten ungenügend. Weniger gravierend, da durch die Topografie bedingt, sei, dass die Grenzwerte für Längsneigung und Fallliniengefälle deutlich überschritten würden. Schliesslich fehle eine klassierte Wendemöglichkeit.

d) Mit Schreiben vom 31. August 2022 verweist das Amt für Umwelt (AFU) auf die Stellungnahme des Amtes für Wasser und Energie (AWE) vom 29. Juli 2022, wonach auf dem Grundstück Nr. 001 kein Fliessgewässer vorhanden sei. Allerdings erfordere das Bauvorhaben aufgrund der Dimensionen der Grabung eine gewässerschutzrechtliche Bewilligung, die vorliegend fehle. Bezüglich der Abwasserentsorgung liege die Zuständigkeit vollumfänglich bei der Vorinstanz. Schliesslich liege auch der erforderliche Objektschutznachweis vor; die Objektschutzmassnahmen seien plausibel und mit der geplanten Überbauung könne die Gefährdung durch Rutschung im betroffenen Gebiet vollständig beseitigt werden.

F.

a) Das Bau- und Umweltdepartement führte am 7. November 2022 in Anwesenheit der Verfahrensbeteiligten einen Augenschein durch, an dem der Verfahrensleiter eine ausführliche vorläufige Beurteilung der Rekursaussichten abgab. Das Augenscheinprotokoll datiert vom 15. November 2022, am 17. November 2022 wurde den Verfahrensbeteiligten auch noch die Schwachstellenanalyse der V.____ zur W.____-strasse und der Plan des vorgesehenen Wendehammers an der W.____-strasse zugestellt.



b) Mit Eingabe vom 9. Januar 2023 lassen sich die Rekurrentinnen und Rekurrenten zum Augenscheinprotokoll vernehmen. Die Vernehmlassung der Rekursgegnerin datiert vom 30. Januar 2023. Die restlichen Verfahrensbeteiligten verzichten auf eine Stellungnahme. Es folgen die Duplik vom 6. Februar 2023 seitens der Rekurrentinnen und Rekurrenten sowie die Replik vom 9. Februar 2023 seitens der Rekursgegnerin.

G.

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 Umweltsdepartementes 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 gegeben (Art. 45 VRP). Hingegen ist fraglich, ob überhaupt eine Verfügung vorliegt, die im Sinn von Art. 43^{bis} Abs. 1 Bst. a VRP angefochten werden kann.

1.2.1 Für das Bauvorhaben muss unbestrittenermassen eine Baugrube von mehr als 6 m Tiefe ausgehoben bzw. es muss auch nur vorübergehend mehr als 10'000 m³ Material entnommen oder verschoben werden. Damit liegt nach Art. 9^{ter} der Verordnung zum Vollzugsgesetz zur eidgenössischen Gewässerschutzgesetzgebung (sGS 752.21; abgekürzt GSchVV) eine erhebliche Grabung vor, die selbst ausserhalb besonders gefährdeter Bereiche liegend eine Bewilligung der zuständigen kantonalen Stelle, konkret des AWE, benötigt (Art. 28^{bis} des Vollzugsgesetzes zur eidgenössischen Gewässerschutzgesetzgebung [sGS 752.2; abgekürzt GSchVG]). Diese Bewilligung stellt ein unentbehrliches, konstitutiv wirkendes Element der Bewilligung der Baubehörde dar, womit es vorliegend an einem gültigen Gesamtentscheid im Sinn von Art. 133 Bst. f des Planungs- und Baugesetzes (sGS 731.1; abgekürzt PBG) fehlt. Dieser Mangel kann auch mit der nachträglichen Beibringung nicht behoben werden, da der Gesamtentscheid ein Gesamtpaket der notwendigen Verfügungen und Stellungnahmen der Behörden von Bund, Kanton und politischer Gemeinde darstellt (S. STAUB, in: Bereuter/Frei/Ritter [Hrsg.], Kommentar zum Planungs- und Baugesetz des Kantons St.Gallen, Basel 2020, Art. 133 N 19). Die Rekursgegnerin macht geltend, dies treffe auf den vorliegenden Fall nicht zu, weil hier anders als in BUDE Nr. 33/2021 vom 19. April 2021 das nötige geologische Gutachten bereits vorliege. Der Umstand, dass die Grundlagen für die Erteilung der Bewilligung durch das AWE vorliegend bereits vorhanden sind, ändert aber nichts daran, dass bei einem Gesamtentscheid die nachträgliche Beibringung einer fehlenden Bewilligung grundsätzlich nicht möglich ist. So wird im geltend gemachten Entscheid denn auch ausgeführt, dass kommunale Baubewilligungen, die ohne die erforderliche Zustimmung oder Genehmigung durch die kantonale Behörde erteilt werden, prinzipiell keine Rechtswirkung entfalten können, weil mit der Bestimmung von Art. 28^{bis} GSchVG eine wirksame Staatsaufsicht gewährleistet werden soll, indem die Einhaltung gewässerschutzrechtlicher Bestimmungen durch den Kanton erleichtert wird. Würde man einer kommunalen Verfügung ohne notwendige kantonale Bewilligung eine Rechtswirkung zuerkennen, könnte keine wirksame Staatsaufsicht erfolgen und es läge im Belieben der Politischen Gemeinden, die Staatsaufsicht zu untergraben (BUDE Nr. 33/2021 vom 19. April 2021 Erw. 4.4). Erteilt die kommunale Baubehörde die Baubewilligung trotz Notwendigkeit einer kantonalen Teilbewilligung oder Zustimmung allein, kann sie grundsätzlich keine Rechtswirkung entfalten, weshalb sie auch nicht anfechtbar ist (GVP 2001 Nr. 94). Auf den vorliegenden Rekurs kann deshalb grundsätzlich nicht eingetreten werden. Mithin liegt auch



kein überspitzter Formalismus vor, dass unberücksichtigt bleiben muss, dass das AWE die entsprechende Bewilligung im Amtsbericht vom 29. Juli 2022 nachträglich in Aussicht gestellt hat. Mangels Anfechtungsobjekt wird die Vorinstanz die entsprechende Teilverfügung des AWE einholen müssen und über das Baugesuch und die Einsprachen im Rahmen eines Gesamtentscheids neu zu befinden haben (BUDE Nr. 53/2023 vom 23. Mai 2023 Erw. 3.6).

1.2.2 Das Gleiche gilt für die Unterschreitung des Waldabstands: Fehlt die Zustimmung durch das Amt für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG; Art. 108 Abs. 4 Bst. b PBG in Verbindung mit Art. 8 der Verordnung zum Planungs- und Baugesetz, sGS 731.11; abgekürzt PBV), entfaltet die entsprechende Bewilligung ebenfalls keine Rechtswirkung (GVP 2001 Nr. 94). Die Vorinstanz ist zwar der Meinung, darauf könne verzichtet werden, wenn der Waldabstand wie vorliegend bloss von der Baugrube «oder ähnlichem» unterschritten werde, nicht aber von den geplanten Bauten und Anlagen selbst. Diese Auffassung widerspricht aber dem Zweck des Waldabstands. Mit dem Waldabstand soll namentlich der ökologisch wertvolle Waldrand vor natürlicher oder menschlicher Zerstörung bewahrt werden (W. RITTER, in: Bereuter/Frei/Ritter [Hrsg.], Kommentar zum Planungs- und Baugesetz des Kantons St.Gallen, Basel 2020, Art. 91 N 5). Bei solchen Eingriffen wie hier ist aber genau dies der Fall: Werden Bauten exakt auf die Abstandslinie geplant, so dass dafür Baugruben für Anlagen oder Bauten im Waldabstand abgegraben werden müssen, können Baumwurzeln und der empfindliche Wald- und Krautsaum zerstört werden. Der Bewilligung, dass ausnahmsweise innerhalb des Waldabstands Terrain abgegraben und dieses nach Bauvollendung wiederhergestellt werden kann, hat das AREG zuzustimmen. Da die entsprechende Ausnahmbewilligung fehlt, mangelt es auch bezüglich der Unterschreitung des Waldabstands am nötigen Gesamtentscheid.

1.2.3 Nach dem Gesagten fehlt es vorliegend an einem Anfechtungsobjekt, weshalb auf den Rekurs nicht eingetreten werden kann. Aus verfahrensökonomischen Überlegungen macht es aber gleichwohl Sinn, die weiteren Rügen zu behandeln.

2.

In formeller Hinsicht machen die Rekurrentinnen und Rekurrenten eine Verletzung ihres rechtlichen Gehörs, namentlich des Anspruchs auf Akteneinsicht, geltend. Im Rahmen des Einspracheverfahrens seien ihnen unterschiedliche Dokumente, namentlich die Brandschutzunterlagen, das Dossier «Korrespondenz und Bewilligungen» und der Bericht des AWE, nicht zugestellt worden. Die Vorinstanz bringt vor, sie hätten diese Unterlagen nicht zur Verfügung gestellt, weil sie davon ausgegangen seien, dass die Einsprecherinnen und Einsprecher daran kein Interesse hätten. Dass sie dabei eine Gehörsverletzung begangen hat, bestreitet sie nicht, macht jedoch geltend, dass diese im Rekursverfahren geheilt werden könne. Dem ist tatsächlich so, wenn es sich um keine schwerwiegende Verletzung handelt (bezüglich brandschutztechnischer Bewilligung siehe BDE Nr. 32/2019 vom 5. Juni 2019). Die Gehörsverletzung könnte aber selbst bei einer schwerwiegenden Verletzung geheilt werden, wenn und soweit die Rückweisung der Sache an die Vorinstanz zu einem formalistischen Leerlauf und damit zu unnötigen Verzögerungen führen würde, die mit dem (der Anhörung gleichgestellten) Interesse der betroffenen Partei an einer beförderlichen Beurteilung der Sache nicht zu vereinbaren wären, wenn – was vorliegend der Fall ist – die Rechtsmittelinstanz über die gleiche Kognition wie die Vorinstanz verfügt (GVP 2014 Nr. 45 mit weiteren Verweisen; BUDE Nr. 13/2022 vom 11. Februar 2022 Erw. 2.9). Da vorliegend ohnehin auf den Rekurs nicht eingetreten werden kann, bleibt einzig festzustellen, dass die Vorinstanz Gehörsverletzungen begangen hat, die im vorliegenden Verfahren geheilt werden könnten, wobei dies Kostenfolgen für die Vorinstanz hätte.

3.

In materieller Hinsicht beanstanden die Rekurrentinnen und Rekurrenten, das Bauvorhaben sei nicht hinreichend erschlossen. Die Strasse sei nicht nur steil, sondern auch so eng, dass das



Kreuzen zwischen zwei Personenwagen nur bedingt möglich und gefährlich sei. Eine Wendemöglichkeit fehle ebenfalls. Die Vorinstanz habe deswegen eine Schwächeanalyse in Auftrag gegeben, die ebenfalls bestätigt habe, dass die W.____-strasse nicht ausreichend ausgebaut und deshalb nicht verkehrssicher sei.

3.1 Nach Art. 19 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (SR 700; abgekürzt RPG) und Art. 67 Bst. a PBG ist Land strassenmässig erschlossen, wenn die für die betreffende Nutzung hinreichende Zu- und Wegfahrt besteht. Hinreichend heisst, dass die Strasse tatsächlich so beschaffen sein muss, 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, Kehr- und Schneeräumung) ungehindert benützt werden kann und – wenn sie über fremdes Grundeigentum führt – rechtlich gesichert ist. Erforderlich ist zudem, dass die Zufahrt dem mit dem konkreten Projekt zu erwartenden Verkehrsaufkommen in jeder Hinsicht genügt. Es wird dabei keine Idealerschliessung ohne jegliche Probleme verlangt, jedoch eine, die auch für schwächere Verkehrsteilnehmende gefahrlos benutzt werden kann. Die örtlichen Gegebenheiten sowie die Anlage und die Zweckbestimmung der Gebäude, welchen die Zufahrt zu dienen hat, sind ebenfalls in Betracht zu ziehen. Zudem ist immer das gesamte Gebiet in Betracht zu ziehen, das von einer Strasse erschlossen wird. Erschliesst eine Strasse eine Mehrzahl von Wohnhäusern, so dass mit regelmässigem Verkehr zu rechnen ist, müssen Kreuzungsmanöver ohne Gefahr möglich sein, allenfalls genügen aber auch bloss zweckmässig angeordnete Kreuzungsstellen. Sodann muss man auch wenden können. Wende- und Ausweichmöglichkeiten auf privaten Grundstücken ohne jegliche rechtliche Sicherstellung genügen dabei aber nicht. Ob eine genügende Zufahrt besteht, wird üblicherweise auf der Basis der einschlägigen Normen der VSS beurteilt. Dabei müssen aber auch die speziellen Verhältnisse zweckmässig berücksichtigt werden, weil die VSS-Normen selbst keine Rechtssätze sind, sondern bloss Verwaltungsanweisungen, die aber immerhin ein anerkanntes Hilfsmittel bei der Frage bilden, ob eine Anlage den Anforderungen der Verkehrssicherheit genügt (M. NEFF, in: Bereuter/Frei/Ritter [Hrsg.], Kommentar zum Planungs- und Baugesetz des Kantons St.Gallen, Basel 2020, Art. 67 N 12 ff. mit Verweisen).

3.2 Die Vorinstanz hat ein Verkehrskonzept für die W.____-strasse in Auftrag gegeben. Der entsprechende Kurzbericht vom 21. Dezember 2021 hat zahlreiche gravierende Mängel aufgelistet. Unter anderem hat er festgestellt, dass Begegnungen auf der sehr engen, steilen und kurvigen Strasse nicht frühzeitig erkannt werden könnten und ein Ausweichen deshalb erst kurzfristig möglich sei. Dies führe dazu, dass rückwärtsgefahren werden müsse, bis eine Ausweichstelle, meistens auf privaten Vorplätzen erreicht werde. Zur Behebung der aufgezeigten Mängel werden unter anderem bauliche und gestalterische Massnahmen vorgeschlagen. Am Rekursaugenschein hat sich bestätigt, dass die W.____-strasse, die strassenmässig ein ganzes Wohnquartier mit zahlreichen Liegenschaften erschliesst, teilweise sehr steil (deutlich über 12 Prozent), sehr schmal (im oberen Teil nur zwischen 4 m und 4,5 m breit) und unübersichtlich (zahlreiche enge Haarnadelkurven) ist. Dementsprechend können bei dieser Quartierserschliessungsstrasse Personenwagen weder mit Personenwagen, geschweige denn mit Lastwagen kreuzen, ohne dass dafür private Vorplätze genutzt werden müssen. Da auch die nötigen Sichtweiten selbst bei reduzierter Geschwindigkeit und erhöhter Aufmerksamkeit fehlen, kann vor einem unerwarteten Hindernis nicht angehalten werden. Zum Wenden müssen ebenfalls private Vorplätze genutzt werden. Ein klassierter Wendehammer ist zwar in Planung, das entsprechende Verfahren ist aber mit dem vorliegenden Bauvorhaben nicht koordiniert und wegen Einsprachen derzeit sistiert. Da nicht klar ist, ob der geplante Wendeplatz je realisiert wird, kann er bei der vorliegenden Beurteilung auch nicht berücksichtigt werden. Eine entsprechende Auflage, wie sich das die Rekursgegnerin in ihrer Stellungnahme zum Augenscheinprotokoll vorstellt, kommt deshalb nicht in Frage, weil Nebenbestimmungen nur Hindernisse von untergeordneter Bedeutung beseitigen können, während die Einhaltung grundlegender Baurechtsnormen in einem einzigen und einheitlichen Baubewilli-



gungsverfahren zu prüfen sind (STAUB, a.a.O., Art. 147 N 5). Dies gilt namentlich für den umstrittenen Wendepunkt und die fehlenden Ausweichstellen, zumal die Erschliessung nebst der Zonenkonformität das zweite raumplanungsrechtliche Grunderfordernis für die Bewilligung von Bauten und Anlagen ist. Dass die nötigen Anhaltesichtweiten fehlen, räumt die Rekursgegnerin im Übrigen selbst ein, wobei ihre Vorschläge (anzuordnende Rückschnitte der Bepflanzungen entlang der Strasse, Tempobeschränkung, Signalisation mit Warntafeln) das Problem nicht lösen können, da auf der klassierten Strassenfläche weder gekreuzt noch gewendet werden kann. Die vorliegende Einzelfallbeurteilung ergibt somit, dass die vorhandene Erschliessung nicht hinreichend bzw. sogar gefährlich ist und dass die Abweichungen von massgeblichen VSS-Normen zu gravierend sind, als dass sie noch zu verantworten wären.

3.3 Die Rekursgegnerin bringt dagegen vor, dass die Baubewilligung gleichwohl erteilt werden müsse, weil sie das Grundstück im Vertrauen darauf gekauft habe, dass ihr Grundstück hinreichend erschlossen sei. Für einen entsprechenden Vertrauensschutz wäre aber eine entsprechende Vertrauensgrundlage nötig (zum Vertrauensschutz vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Auflage, St.Gallen/Zürich 2020, N 627 ff.), die vorliegend fehlt. So macht die Rekursgegnerin selber zu Recht nicht geltend, eine zuständige staatliche Stelle habe ihr vorgängig eine rechtsverbindliche Auskunft hinsichtlich der Erschliessung erteilt, worauf sie sich hätte verlassen können. Dafür hätte sie vielmehr ein Gesuch um einen Teilentscheid im Sinn von Art. 144 Abs. 1 PBG stellen müssen. Darüber hinaus könnte die Baubehörde ihre rechtliche Einschätzung nur unter dem Vorbehalt eines allfälligen Rechtsmittelverfahrens abgeben. Die Rekursgegnerin kann sich aber auch nicht auf die Gleichbehandlung im Unrecht berufen. Dafür wäre nötig, dass die Vorinstanz eine eigentlich rechtswidrige Praxis ausüben würde und zu erkennen gäbe, auch in Zukunft davon nicht abzuweichen (BGE 136 I 65 Erw. 5.6 mit Hinweisen). Vorliegend hat die Baubehörde aber nie zum Ausdruck gebracht, Bauvorhaben wissentlich zu bewilligen, die nicht hinreichend erschlossen sind. Es muss vielmehr davon ausgegangen werden, dass sie die Bewilligung im vorliegenden Quartier in der Meinung erteilt hat, dass die W.____-strasse verkehrssicher sei. Es ist indes gerade die Aufgabe der Rekursinstanz, das Verwaltungshandeln der Gemeinden auf seine Rechtmässigkeit hin zu überprüfen. Nachdem der Vorinstanz mit dieser Entscheidung aufgezeigt wird, wie die Vorschriften bezüglich der vorliegenden Erschliessung auszulegen sind, ist davon auszugehen, dass sie Art. 19 Abs. 1 RPG und Art. 67 Bst. a PBG auf künftige Baugesuche namentlich an der W.____-strasse korrekt anzuwenden weiss (GVP 2001 Nr. 1). Ausserdem würde hier einer Gleichbehandlung im Unrecht auch das überwiegende öffentliche Interesse der Verkehrssicherheit entgegenstehen, so dass sich die Rekursgegnerin vorliegend bezüglich der fehlenden hinreichenden Erschliessung grundsätzlich nicht darauf berufen könnte, gleich falsch wie andere behandelt zu werden (VerwGE B 2021/104 vom 21. April 2022 Erw. 5.5).

3.4 Nach dem Gesagten müsste die Baubewilligung mangels hinreichender Erschliessung aufgehoben werden, wenn auf den Rekurs eingetreten werden könnte.

4.

Die beiden Mehrfamilienhäuser werden über einen Zwischentrakt verbunden, in dem sich die Erschliessungsanlagen (Lift und Treppenhaus) befinden. Die Vorinstanz hat diesen Trakt als separate Anbaute im Sinn von Art. 75 PBG in Verbindung mit Art. 22 des Baureglements der Politischen Gemeinde Z.____ vom 27. Dezember 2018 (in Vollzug seit 1. Januar 2019; abgekürzt BauR) beurteilt. Nach den Rekurrentinnen und Rekurrenten ist der Zwischentrakt aber nicht an die Hauptbauten angebaut, sondern in diese integriert, womit insbesondere die zulässige Gebäudelänge von 25 m gemäss Art. 17 BauR in Verbindung mit dem Reglements-Anhang mit 2 x 20,7 m plus 12,6 m für den Zwischentrakt überschritten werde.

4.1 Nach Art. 75 Abs. 1 PBG sind Anbauten mit einem anderen Gebäude zusammengebaut, überschreiten in ihrer Dimension die zulässigen Masse nicht und enthalten nur Nebennutzungen.



Dazu gehören Abstell-, Wasch-, Technik- und Schutzräume, Garagen und dergleichen. Dagegen zählen zu den Hauptnutzflächen Wohnraum- und Küchenanbau, Wintergarten, Hobbyräume und Verkehrsflächen wie Korridore und Treppen. Diese sind in Anbauten daher grundsätzlich nicht zulässig (CH. BERNET, in: Bereuter/Frei/Ritter [Hrsg.], Kommentar zum Planungs- und Baugesetz des Kantons St.Gallen, Basel 2020, Art. 73-89 N 51). Davon kann nach Art. 75 Abs. 2 PBG ausnahmsweise abgewichen werden, wenn keine überwiegenden privaten oder öffentlichen Interessen entgegenstehen. Da nachzuweisen ist, dass keine entgegengesetzten Interessen verletzt werden (BERNET, a.a.O., Art. 73-89 N 53), ist die Ausnahmemöglichkeit im konkreten Fall zu begründen. Zudem muss es sich bei Anbauten um untergeordnete Bauteile handeln. Weitere Kriterien sind die konstruktive Trennung zwischen Haupt- und Anbaute, die architektonische und optische Unterordnung sowie die Einhaltung der zulässigen Maximalmasse gemäss Baureglement. Anbauten lehnen sich an die Fassade eines Hauptgebäudes an, sind von diesem aber durch eine Innenwand getrennt. Sie müssen deutlich als Anbaute erkennbar sein und beseitigt werden können, ohne dass das Hauptgebäude konstruktiv verändert werden muss (BERNET, a.a.O., Art. 73-89 N 44).

4.2 Konkret beinhaltet der Zwischentrakt die gesamte interne Erschliessung der zehn Wohneinheiten, womit er eine der zentralsten Hauptnutzungen beinhaltet. Die Vorinstanz begründet die Ausnahmemöglichkeit weder in der Baubewilligung noch im Rekursverfahren. Einzig die Rekursgegnerin lässt auf die vorläufige Beurteilung der Rekursaussichten durch den Verfahrensleiter vorbringen, dass keine entgegenstehenden Interessen erkennbar seien, in der vorliegenden «Anbaute» gleichwohl eine Hauptnutzung zuzulassen. Die Frage, ob damit die Anwendung von Art. 75 Abs. 2 PBG hinreichend begründet ist, kann hier aber offengelassen werden, weil die Hauptnutzung im Zwischentrakt nicht entfernt werden könnte, ohne dass die «Haupt»bauten konstruktiv verändert werden müssten. Mithin fehlt es an der konstruktiven Eigenständigkeit, weil verlangt wird, dass das Hauptgebäude auch ohne Anbaute Bestand haben kann; die Nutzung der Hauptbaute muss autark sein und darf nicht wie hier von einer untergeordneten Anbaute abhängen (VerwGE B 2013/70 vom 8. Juli 2014 Erw. 4.2).

4.3 Vorliegend fehlt es aber auch an der funktionalen Eigenständigkeit. Die Rekursgegnerin verweist in diesem Zusammenhang zwar auf den PBG-Kommentar, wonach die funktionale Eigenständigkeit der Anbaute mit dem neuen PBG entfalle. Der Kommentator begründet dies mit einem Verweis auf die Botschaft PBG SG 2015, S. 79, wonach mit dem Art. 75 Abs. 1 PBG – anders als noch mit dem alten Baugesetz vom 6. Juni 1972 (nGS 8, 134; abgekürzt BauG) – neu ohnehin nur noch Nebennutzungen in der Anbaute erlaubt seien (BERNET, a.a.O., Art. 73-89 N 44). Der PBG-Kommentator übersieht aber, dass sich die Botschaft auf den ersten Entwurf bezieht, wonach in der Anbaute ausnahmslos keine Hauptnutzungen möglich sein sollten. Diese Bestimmung wurde jedoch nachträglich während der parlamentarischen Beratung mit Art. 75 Abs. 2 PBG ergänzt, womit – zumindest ausnahmsweise – Hauptnutzungen in der Anbaute gleichwohl wie unter dem vormaligen Recht möglich bleiben. Dementsprechend muss auch das Kriterium der funktionalen Unterordnung und Eigenständigkeit der Anbaute massgebend bleiben, wie das von der Rechtsprechung bis anhin ausdrücklich verlangt wurde (GVP 2014 Nr. 14 Erw. 2.1), ansonsten die Trennung zwischen Haupt- und Anbaute keinen Sinn ergäbe. Daran ändert auch VerwGE B 2019/226 vom 28. Mai 2020 Erw. 4.2 nichts. Dort wird zwar ebenfalls darauf verwiesen, dass die funktionale Trennung nicht mehr nötig sei. Allerdings wird dort ebenfalls nicht auf die aktuelle Fassung von Art. 75 PBG, sondern auf dessen Entstehungsgeschichte vor der parlamentarischen Beratung verwiesen, wonach das PBG die Vorschrift bezüglich Anbauten verschärfen und nur noch Nebennutzflächen zulassen wollte (BAUDEPARTEMENT, Handbuch zum neuen Planungs- und Baugesetz, Stand 17. Januar 2020, S. 89/90).

4.4 Nach dem Gesagten muss der Zwischentrakt als Teil der Hauptbauten gelten, womit vorliegend die reglementarische Gebäudelänge von 25 m mit über 70 m überschritten ist. Auf Grund



dieser Schlussfolgerung können für den vorliegenden Neubau mit den drei Gebäudeteilen im Übrigen auch nicht drei separate Niveaupunkte berechnet werden, vielmehr ist dafür der Schwerpunkt des kleinsten aus Gebäudelänge und Gebäudebreite gebildeten Rechtecks um alle drei Gebäudeteile auf dem massgebenden Terrain zu ermitteln (BERNET, a.a.O., Art. 73-89 N 70).

5.

Weiter rügen die Rekurrentinnen und Rekurrenten die Überbauung als zu hoch. Der vertikalen Beschränkung von Bauten dienen die Gesamthöhe nach Art. 83 PBG, die Gebäudehöhe einschliesslich der Dachraumbeschränkung (Art. 84 f. PBG) und die Fassadenhöhe (Art. 86 PBG). Die Gesamthöhe ist zwingend festzulegen (Art. 79 Abs. 1 PBG). Die Gebäudehöhe und der Dachraum samt Winkelmass können freiwillig eingeführt werden (Art. 79 Abs. 2 Bst. b PBG). Weitere Vorschriften sind mit der Ablösung des BauG durch das PBG nicht mehr möglich. Zudem können die kantonalen Regelbauvorschriften von den Gemeinden nicht mehr autonom ausgeführt werden. Die Bauvorschriften werden neu für den ganzen Kanton einheitlich festgelegt. Es gelten damit in allen Gemeinden dasselbe baurechtliche Instrumentarium und dieselben kantonalrechtlichen Definitionen der Regelbauvorschriften. Die politischen Gemeinden legen im Wesentlichen nur noch die Masse für die kantonalrechtlichen Baubegriffe fest (BERNET, a.a.O., Art. 73-89 N 7).

5.1 Die Politische Gemeinde Z.____ hat für die vorliegende Wohnzone W10.5 eine Gesamthöhe von 10,50 m festgelegt. Zudem hat sie freiwillig die Gebäudehöhe auf 7,50 m beschränkt und dabei ein Winkelmass im Dachraum auf Längsseiten von 45 Grad auf einem Bruchteil je Fassadenabschnitt von $\frac{1}{2}$ und eine talseitige Fassadenhöhe von 10 m festgelegt (Anhang: Tabelle der Regelbauweise [Art. 17 BauR]). Da nach den Bauplänen u.a. die Gebäudehöhe bereits 6,81 m beträgt, könnte diese nur eingehalten werden, wenn die obersten Geschosse als Dachraum qualifiziert werden könnte:

5.1.1 Art. 84 Abs. 1 PBG bezeichnet die Gebäudehöhe als senkrechten Abstand zwischen dem Niveaupunkt und dem ausgemittelten Schnittpunkt der Fassade mit der Dachoberkante in der Fassadenmitte. Bei Festlegung einer Gebäudehöhe wird wenigstens für zwei Gebäudeseiten auch ein Winkelmass für die Bestimmung des Dachraums festgelegt (Art. 84 Abs. 2 PBG). Der Dachraum bezeichnet nach Art. 85 Abs. 1 PBG den Raum zwischen der höchstens zulässigen Gebäudehöhe und der höchstens zulässigen Gesamthöhe unter Einhaltung des nach Art. 84 Abs. 2 dieses Erlasses festgelegten Winkelmasses. Das Winkelmass beträgt bis zum festgelegten Bruchteil des Fassadenabschnitts höchstens 90 Grad (Art. 85 Abs. 2 PBG). Art. 21 Abs. 1 BauR konkretisiert, dass als Attikageschosse auf Flachdächer aufgesetzte Geschosse gelten, die ganz oder teilweise im Dachraum – d.h. über der maximalen Gebäudehöhe – liegen. Dessen Masse sind in der Tabelle der Regelbauweise festgelegt. Eine abweichende Positionierung des Attikageschosses soll nach Art. 21 Abs. 2 BauR zulässig sein. Voraussetzung dafür ist einzig, dass die Grundfläche, die sich aus festgelegten Winkelmass und Bruchteil je Fassadenabschnitt ergibt, eingehalten wird. Unter Einhaltung dieser Grundfläche gilt beim abweichend positionierten Attikageschoss für dessen fassadenbündige Aussenwände das Winkelmass von höchstens 90 Grad.

5.1.2 Was das abweichend positionierte Attikageschoss betrifft ist aber zu sagen, dass – wie oben ausgeführt – das PBG den Gemeinden – entgegen der Auffassung des PBG-Kommentators (BERNET, a.a.O., Art. 73-89, N 129) – keinen Raum mehr lässt, zusätzlich zur kantonalen Regelung weitergehende Vorschriften zu erlassen. Soll folglich das Attikageschoss abweichend positioniert werden können, muss unter dem neuen Recht dafür die Begrifflichkeit des PBG übernommen werden. Die bisherigen Formulierungen sind somit nicht mehr möglich (BERNET, a.a.O., Art. 73-89, N 137). Dies gilt insbesondere für die willkürliche Verschiebung der ermittelten Grundfläche im Dachgeschoss. Regelt die Gemeinde wie hier nebst der Gesamthöhe auch die Gebäudehöhe samt Winkelmass für den Dachraum, hat sie dafür nach dem klaren Gesetzeswortlaut nebst dem Winkelmass auch den entsprechenden Fassadenabschnitt zu bestimmen. Dies hat die



politische Gemeinde zwar auch getan. Weiter regelt sie aber auch noch das Herumschieben der durch das Winkelmass und die Fassadenabschnitte erzielten Grundfläche, was wie gesagt nach dem PBG nicht mehr möglich ist. «Frei platzierbare Attikageschosse» sind nur noch insofern möglich, als dafür hohe Bruchteile für die Fassadenabschnitte (Art. 85 Abs. 2 PBG) bestimmt werden, wodurch diese bis zur Gesamthöhe reichen können. Sodann steht es den Gemeinden frei, auf die freiwilligen Massangaben nach Art. 79 Abs. 2 PBG und damit auf die Gebäudehöhe samt Winkelmass für den Dachraum zu verzichten.

5.1.3 Nach dem Gesagten kann – nach dem neuen Recht – für das Attikageschoss somit keine hypothetische Grundfläche mehr berechnet und diese nach Gutdünken frei situiert werden. Vielmehr sind die (freiwillig) gewählten Winkelmasse und Fassadenabschnitte zwingend einzuhalten. Daran ändert auch nichts, dass das AREG das Baureglement der Politischen Gemeinde genehmigt hat, weil das Bau- und Umweltsdepartement wozu das AREG gehört, verschiedene Funktionen wahrnimmt. Während das AREG abschliessend für Genehmigungen zuständig ist, instruiert die Rechtsabteilung die Rekursverfahren zu Händen der Departementsvorsteherin eigenständig, ohne an allfällige Vernehmlassungen des AREG zu ihrer Genehmigung gebunden zu sein. So sind auch sämtliche Pläne zu genehmigen, bevor sie – inklusiv des Genehmigungsbeschlusses – mit einem Rechtsmittel beim Bau- und Umweltsdepartement angefochten werden können. Der Genehmigungsentscheid stellt daher nur eine vorläufige Kontrolle dar, an welche das Bau- und Umweltsdepartement als Rechtsmittelbehörde nicht gebunden ist (CH. BÜRGI, in: Bereuter/Frei/Ritter [Hrsg.], Kommentar zum Planungs- und Baugesetz des Kantons St.Gallen, Basel 2020, Art. 38 N 18). Vorliegend hätte im Übrigen auch dem publizierten Handbuch der Rechtsabteilung entnommen werden können, wie diese den entsprechenden PBG-Artikel interpretiert (BAUDEPARTEMENT, a.a.O., S. 93/193). Daraus folgt, dass vorliegend die obersten Geschosse nicht im reglementarischen Dachraum des Gebäudes liegen. Es handelt sich dabei vielmehr um (vertikal gestaffelte) Gebäudeteile, die an die Gebäudehöhe anzurechnen sind. Dies führt dazu, dass die Gebäudehöhe vorliegend überschritten wird.

5.2 Die Fassadenhöhe bezeichnet nach Art. 86 PBG den grössten Höhenunterschied zwischen der Dachoberkante und dem senkrecht darunterliegenden Punkt auf dem massgebenden Terrain der jeweiligen Fassade. Damit können zu hohe talseitige Fassaden am Hang beschränkt werden (BERNET, a.a.O., Art. 73-89 N 140). Der Gemeinde steht es frei, ob sie die Fassadenhöhe beschränken will oder nicht. Die Politische Gemeinde Z.____ hat für die Zone W10.5 die talseitige Fassade auf 10 m begrenzt (Anhang: Tabelle der Regelbauweise [Art. 17 BauR]).

5.2.1 Bei so genannten Terrassenhäusern ist fraglich, was als Fassade im Sinn von Art. 86 PBG gilt. Dabei muss unterschieden werden, ob die vertikale Staffelung bloss zu einer abgestuften Fassade führt oder ob die vertikale Gliederung derart stark ist, dass die Einzelelemente als einzelne Baukörper mit je einer eigenen Fassade in Erscheinung treten. Ist die Staffelung wie vorliegend gering, so dass das Terrassenhaus als ein Baukörper in Erscheinung tritt und damit auch nur ein Niveaupunkt angenommen werden kann, ist für die Fassadenhöhe die gesamte Fassade des gestaffelten Gebäudes massgebend und nicht bloss die versetzten Fassadenabschnitte. Dies führt beim vorliegenden Bauprojekt dazu, dass die talseitige Fassadenhöhe über die gesamte gestaffelte Fassade massgebend ist und nicht bloss über die einzelnen Fassadenabschnitte. Als Folge davon wird die Höhenbeschränkung von 10 m unbestrittenermassen überschritten. Ein derart grosses Terrassenhaus mit bloss einem Niveaupunkt liesse sich nur (aber immerhin) mit einem Sondernutzungsplan realisieren (BERNET, a.a.O., Art. 73-89 N 73).

5.2.2 Daran ändern auch die Einwände der Rekursgegnerin zur vorläufigen Beurteilung des Verfahrensleiters nichts. Insbesondere geht sie dabei fehl, dass aus Art. 77 Abs. 2 PBG geschlossen werden müsse, bei Terrassenhäusern müsse immer pro Stockwerk ein eigener Niveaupunkt ermittelt werden. Davon abgesehen, dass sie damit ihrem eigenen Baugesuch mit den eigenen Bauplänen widerspricht, womit sie selbst nur einen Niveaupunkt als Schwerpunkt für das gesamte



Gebäude bzw. den Gebäudeteil auf dem massgebenden Terrain ermittelt hat, bräuchte es für verschiedene Niveaupunkte pro Etage eine hinreichend grosse horizontale Versetzung, was etwa dann der Fall wäre, wenn die einzelnen Geschosse die anderen um weniger als die Hälfte überlappen bzw. von diesen um weniger als die Hälfte überlappt würden (vgl. dazu BERNET, a.a.O., Anhang 4 zu Art. 73-89 N 73). Sodann wird die Fassadenhöhe begrifflich vom Dach des Gesamtgebäudes begrenzt und nicht von der Terrasse des leicht versetzt darüber liegenden Stockwerks.

6.

Die Rekurrentinnen und Rekurrenten machen weiter geltend, der U.____-bach habe nördlich oberhalb des Baugrundstücks seinen Ursprung und fliesse entlang der westlichen Grundstücksgrenze durch das Baugrundstück. Dabei werde der Bach von vier Quellen gespeist, die sich bergseits der obliegenden bestehenden Wohnhäuser im Bereich eines Nagelfluh-Felsbands befänden. Aus diesem Grund müsse der Bach geöffnet, ein Gewässerraum ausgeschieden und das Ganze mit dem Baubewilligungsverfahren koordiniert werden. Die Vorinstanz und die Rekursgegnerin bestreiten, dass ein öffentliches Gewässer vorliegt.

6.1 Art. 36a des eidgenössischen Gewässerschutzgesetzes (SR 814.20; abgekürzt GSchG) verpflichtet die Kantone, den Raumbedarf der oberirdischen Gewässer festzulegen, der für die Gewährleistung der natürlichen Funktionen der Gewässer, des Schutzes vor Hochwasser und der räumlichen Ansprüche der Gewässernutzung erforderlich ist (Gewässerraum). Art. 41a ff. der eidgenössischen Gewässerschutzverordnung (SR 814.201; abgekürzt GSchV) legt dabei die Bemessung und die Mindestbreite der erforderlichen Gewässerräume und deren noch zulässige Gestaltung und Bewirtschaftung fest. Sodann sind die Gewässerräume grundsätzlich von Bauten und Anlagen freizuhalten. Abs. 2 der Übergangsbestimmungen zur Änderung vom 4. Mai 2011 der GSchV legt die Breiten des beidseitigen Streifens der Fliessgewässer und stehenden Gewässer fest, solange und soweit die Kantone ihrem Auftrag zur Festlegung der definitiven Gewässerräume noch nicht nachgekommen sind. Art. 4 GSchG bestimmt, was oberirdische und unterirdische Gewässer sind; nach Art. 4 Bst. a GSchG ist ein oberirdisches Gewässer ein Wasserbett mit Sohle und Böschung sowie die tierische und pflanzliche Besiedlung. Unterirdisches Gewässer ist Grundwasser einschliesslich Quellwasser, Grundwasserleiter, Grundwasserstauer und Deckenschicht (Art. 4 Bst. b GSchG). Entscheidend ist dabei keine Mindestlänge oder Mindestbreite. Auch kleine und sehr kleine Gewässer sind Gewässer i.S.v. Art. 2 GSchG bzw. oberirdische Gewässer i.S.v. Art. 4 Bst. a GSchG, auch wenn für sie z.T. Ausnahmeregelungen gelten und kein Gewässerraum ausgeschieden werden muss wie bei Eindolungen oder sehr kleinen Gewässern (z.B. Art. 41a Abs. 5 Bst. b und d GSchV). Auch Wasserläufe mit nur zeitweiser Wasserführung können Gewässer in diesem Sinne sein. Ausgenommen werden praxisgemäss einzig Gewässer, die nur bei ganz aussergewöhnlichen Witterungslagen auftreten (Urteil des Bundesgerichtes 1C_539/2021 vom 15. November 2022 Erw. 6.2).

6.2 Im Kanton St.Gallen wird mit Art. 2 des Gesetzes über die Gewässernutzung (sGS 751.1; abgekürzt GNG) konkretisiert, was als öffentliches Gewässer gilt, nämlich Seen, Flüsse und Bäche, Grundwasserströme und Grundwasserbecken mit einer mittleren Ergiebigkeit von mehr als 300 Litern pro Minute sowie Quellen von der mittleren Ergiebigkeit eines Baches oder Flusses, d.h. von mehr als 600 Litern pro Minute. Zuständig für den Entscheid, ob ein öffentliches Gewässer vorliegt, ist das AWE (Art. 2 GNG in Verbindung mit Art. 18 der Vollzugsverordnung zum Gesetz über die Gewässernutzung; sGS 751.11).

6.3 Fliessgewässer dürfen grundsätzlich nicht überdeckt oder eingedolt werden. Ausnahmen sind etwa für kleine Entwässerungsgräben mit zeitweiser Wasserführung möglich (Art. 38 Abs. 1 und 2 Bst. d GSchG). Dies hat zur Folge, dass bereits eingedolte Gewässer grundsätzlich auszdolen sind, wenn der Ersatz der Eindolung zur Diskussion steht (KANTON ST.GALLEN, AMT FÜR RAUMENTWICKLUNG UND GEOINFORMATION, Gewässerraum im Kanton St.Gallen, Arbeitshilfe, Stand Mai 2022, Ziff. 3.6.2).



6.4 Vorliegend verweist das zuständige AWE in seinem Amtsbericht vom 24. August 2022 darauf, dass im Jahr 2019 Untersuchungen durchgeführt worden sind, ob sich auf dem Baugrundstück ein offenes oder eingedoltes Fliessgewässer befindet. Das entsprechende Ergebnis war negativ, obwohl im Gewässernetzplan GN 10-Karte ein Bach eingezeichnet war. Das entsprechende Gutachten wurde vom AWE am 8. Juli 2019 geprüft, die Ergebnisse und die Schlussfolgerung, dass auf dem Baugrundstück kein Gewässer vorhanden sei, als nachvollziehbar beurteilt. Tatsächlich ist weder in den Kartenwerken noch auf den historischen Luftaufnahmen ein offenes Fliessgewässer erkennbar und bei den von den Rekurrentinnen und Rekurrenten genannten Quellen handelt es sich um keine natürlichen Quellaufstösse, sondern um künstlich gefasste Quellen die – mindestens teilweise – quer zur Hangneigung abgeleitet, genutzt und anschliessend in die bestehende Kanalisationsleitung an der östlichen Grenze des Baugrundstücks abgeleitet werden. Dazu kommt, dass die Schüttung der Quellen nach Art. 2 GNG zu klein ist, als dass sie als öffentliches Gewässer gelten könnten. So kamen am Rekursaugenschein auch bloss einzelne Tröpfchen aus dem gezeigten Brunnenhahn. Mithin handelt es sich hier vielmehr um vernässte Stellen, wie sie entlang des ganzen Hügelzugs vorkommen. Dazu kommt, dass sich das Baugrundstück in Hanglage unmittelbar talseits einer Wasserscheide (Hügelkuppe) befindet, wobei sich der steile Hang quer betrachtet – von anthropogenen Einflüssen abgesehen – sehr flächig verhält. Demzufolge fliesst das Oberflächenwasser insbesondere im oberen Bereich des Hangs ebenfalls flächig in der Falllinie ab. Dies führt dazu, dass allein die von den Rekurrentinnen und Rekurrenten geltend gemachte und am Augenschein besichtigte leichte Geländesenke und die Wasserfassungen im Wald nicht dafür ausreichen, dass auf dem Baugrundstück ein Fliessgewässer festgestellt werden kann. Dafür müsste das Einzugsgebiet nach Meinung der Fachleute grösser sein, was nachvollziehbar ist. Damit steht fest, dass auf dem Baugrundstück kein Fliessgewässer vorhanden ist. Demzufolge stellt sich die Frage nach der Grösse des Gewässerraums nicht, weshalb das Bauvorhaben auch keine diesbezügliche wasserbaurechtliche Bewilligung benötigt.

6.5 Die erwähnten Untersuchungen im Jahr 2019 haben im Übrigen dazu geführt, dass der Bauchverlauf auf der Landeskarte 1:10'000 bzw. im Gewässernetzplan GN 10-Karte korrigiert bzw. auf dem Baugrundstück entfernt wurde. Da der weitere Linienverlauf des U.____-bachs und der Strassenentwässerung unterhalb des Baugrundstücks ab der W.____-strasse talabwärts demgegenüber noch nicht untersucht worden ist, wurde der Gewässernetzplan hier auch (noch) nicht angepasst, weshalb sich aus dem talseits des Baugrundstücks in der Gewässernetzkarte eingezeichneten Bachverlaufs nichts für das oberhalb gelegene (bereits untersuchte) Grundstück ableiten lässt.

7.

Darüber hinaus machen die Rekurrentinnen und Rekurrenten unter anderem noch geltend, das Bauvorhaben beeinträchtigt unrechtmässig den Lebensraum von Feuersalamandern, es füge sich nicht in die bestehende Überbauung ein und es sei nicht nachgewiesen, dass das Meteorwasser versickert gelassen werden könne, zumal sich das Baugrundstück in einem Rutschgebiet mittlerer Gefahr befinde, was zudem besondere Schutzmassnahmen bedinge.

7.1 Das unbebaute Baugrundstück Nr. 001, das aktuell landwirtschaftlich genutzt wird, ist weder ein bundesrechtliches Biotop noch von der aktuellen Schutzverordnung Y.____ vom 3. November 1994 erfasst. Dem Bauvorhaben steht deshalb nicht entgegen, dass hier geschützte Feuersalamander gesichtet worden sind.

7.2 Für das Baugrundstück Nr. 001 gelten weder nach dem Zonenplan der Politischen Gemeinde Z.____ vom 27. Dezember 2018 noch nach der genannten Schutzverordnung besonderen Einfügungsvorschriften. Sodann liegt auch kein Schutzverdacht für ein Baudenkmal



oder ein archäologisches Denkmal vor, das gemäss Art. 176 PBG von Gesetzes wegen zu schützen wäre. Mithin kommt vorliegend nur das allgemeine Verunstaltungsverbot nach Art. 99 Abs. 1 PBG zum Zug, für dessen Anwendung die Hürden sehr hoch sind. Beim vorliegenden Bauvorhaben kann denn auch nicht gesagt werden, dass es sich um etwas qualifiziert Unschönes handle. Dies gilt insbesondere auch mit Blick auf das betroffene Quartier. Die Terrassenhausüberbauung fügt sich zwar aufgrund ihrer Grösse und ihrer ortsuntypischen Bauweise tatsächlich nicht ins Quartier ein, auch wenn dieses heterogen überbaut ist. Als schwerwiegende Verletzung ästhetischer Werte kann sie aber gleichwohl nicht bezeichnet werden. Sie führt vielmehr eine architektonische Entwicklung weiter, wie sie in den Gebieten in der näheren Region zunehmend zu beobachten ist, wo es ebenfalls keine besonderen Einfügevorschriften gibt.

7.3 In Gebieten mit mittlerer Gefährdung (Rutschung) sind nach Art. 103 Abs. 3 Bst. b PBG bauliche Massnahmen möglich, wenn die Risiken durch angemessene Massnahmen im zulässigen Bereich gehalten werden können. Dies ist mit einem Objektschutznachweis gemäss «Leitfaden Objektschutznachweis gravitative Naturgefahren, Kanton St.Gallen» zu gewährleisten. Das AWE, Abteilung Naturgefahren/Stauanlagen, hat mit Amtsbericht vom 3. August 2022 den vorliegenden Objektschutznachweis überprüft und bestätigt, dass der nötige Objektschutz gegen Murgänge ausgewiesen sei und das Hochbaugebäude so konzipiert und in festem Untergrund verbaut werde, dass ein Auslösen einer Hangmure unmöglich werde. Eine Rutschgefährdung durch die oberhalb liegenden Grundstücke ist aufgrund der bereits erstellten Verbauung ebenfalls auszuschliessen. Da der Neubau nach den Plänen durch eine bergseitig permanente Pfahlwand als Baugrubensicherung in festem Untergrund gebaut werden soll, kann eine Gefährdung durch Rutschung ausgeschlossen werden. Schliesslich hat das AWE, Abteilung Siedlungsentwässerung/Abwasser, mit Amtsbericht vom 29. Juli 2022 bestätigt, dass die Ableitungsmenge des Meteorwassers gemäss Art. 9^{bis} GSchVV unerheblich ist; das Baugrundstück wird im Trennsystem entwässert, da gemäss der durchgeführten Baugrunduntersuchung im Projektperimeter von einer konzentrierten Versickerung abzusehen ist. Die Einleitung erfolgt deshalb in die korrekt dimensionierte öffentliche Meteorwasserkanalisation. Das Regenwasser wird vor der Einleitung in die entsprechende öffentliche Kanalisation über eine Retentionsanlage geführt. Diese Amtsberichte sind schlüssig, weshalb darauf abzustellen ist.

8.

Zusammenfassend ergibt sich, dass die nötige Abgrabungsbewilligung nach Art. 28^{bis} GSchVG und die erforderliche Ausnahmegewilligung für die Unterschreitung des Waldabstands nach Art. 108 Abs. 4 Bst. b PBG i.V.m. Art. 8 PBV fehlen. Mangels Gesamtentscheid liegt kein Anfechtungsgegenstand vor, weshalb auf den vorliegenden Rekurs nicht eingetreten werden kann. Die Vorinstanz wird nach Vervollständigung der Gesuchsunterlagen im Rahmen eines Gesamtentscheids über das Baugesuch und die Einsprachen zu befinden haben. Zudem ist festzuhalten, dass das Bauvorhaben auch nicht hinreichend erschlossen und zu gross ist, indem es die Gebäudelänge sowie die Gebäude- und Fassadenhöhe wie auch die Dachraumbestimmung verletzt.

9.

9.1 Nach Art. 95 Abs. 1 VRP hat in Streitigkeiten jener Beteiligte die Kosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden. In Verfahren, bei denen sich ähnlich wie im Zivilprozess direkt und indirekt Betroffene mit entgegengesetzten Interessen am Verfahrensausgang gegenüberstehen, werden in aller Regel diese beiden für die Auferlegung von amtlichen Kosten herangezogen, während dem erstverfügenden Gemeinwesen, selbst wenn es mit seinen Anträgen unterliegt, keine amtlichen Kosten auferlegt werden (R. HIRT, Die Regelung der Kosten nach st.gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, Lachen/St.Gallen 2004, S. 76). Indessen ist zu beachten, dass das Erfolgsprinzip in gewissen, vom Gesetz ausdrücklich geregelten Fällen durch das Verursacherprinzip durchbrochen wird (R. HIRT, a.a.O., S. 93 und S. 110). So gehen



unter anderem Kosten, die ein Verfahrensbeteiligter durch Verletzung wesentlicher Verfahrensvorschriften verursacht hat, unabhängig vom Prozessausgang zu dessen Lasten (Art. 95 Abs. 2 VRP).

9.2 Die Entscheidgebür beträgt Fr. 3'500.– (Nr. 20.13.01 des Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung, sGS 821.5). Weil die angefochtene Baubewilligung aufgrund einer Verletzung wesentlicher Verfahrensvorschriften (Nichteinholen der notwendigen kantonalen Bewilligungen und Eröffnung der kommunalen Verfügungen ohne Gesamtentscheid) aufgehoben werden muss, sind die amtlichen Kosten nach Art. 95 Abs. 2 VRP der Politischen Gemeinde Z.____ aufzuerlegen. Auf die Erhebung ist – wie es in solchen Fällen der Praxis des Bau- und Umweltdepartementes entspricht (BUDE Nr. 53/2023 vom 23. Mai 2023 Erw. 5.2 mit Hinweisen) – nicht zu verzichten.

9.3 Der vom Rechtsvertreter der Rekurrentinnen und Rekurrenten am 4. März 2022 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– ist zurückzuerstatten.

10.

Die Rekurrentinnen und Rekurrenten sowie die Rekursgegnerin stellen Begehren um Ersatz der ausseramtlichen Kosten.

10.1 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).

10.2 Weil das Verfahren in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht Schwierigkeiten geboten hat, die den Beizug von Rechtsvertretern rechtfertigen, besteht grundsätzlich Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung (Art. 98^{bis} VRP). Nach Art. 22 Abs. 1 Bst. a der Honorarordnung (sGS 963.75; abgekürzt HonO) beträgt das Honorar in der Verwaltungsrechtspflege vor Verwaltungsbehörden pauschal Fr. 500.– bis Fr. 6'000.–. Für ein aussergewöhnlich aufwendiges Verfahren kann das Honorar um 100 Prozent erhöht werden (Art. 22 Abs. 2 HonO). Innerhalb des für eine Pauschale gesetzten Rahmens wird das Grundhonorar nach den besonderen Umständen, namentlich nach Art und Umfang der notwendigen Bemühungen, der Schwierigkeit des Falls und den wirtschaftlichen Verhältnissen der Beteiligten, bemessen (Art. 19 HonO). Nach ständiger Praxis des Bau- und Umweltdepartement wird für durchschnittlich schwierige Rekursverfahren (ohne Rekursaugenschein) regelmässig ein mittleres Honorar von Fr. 2'750.–, bzw. von Fr. 3'250.– mit Rekursaugenschein, zuzüglich Mehrwertsteuer und Barauslagen festgesetzt, sofern ein begründeter Antrag auf Entschädigung der Mehrwertsteuer und der Barauslagen gestellt wurde.

10.3 Der für das Nichteintreten und damit für das Unterliegen ursächliche Verfahrensmangel ist nach dem Ausgeführten als erheblich zu qualifizieren und liegt in der Verantwortung der Vorinstanz, weshalb die Politische Gemeinde Z.____ die Rekurrentinnen und Rekurrenten sowie die Rekursgegnerin ausseramtlich zu entschädigen hat. Während die Rekurrentinnen und Rekurrenten ihren Antrag um Zuspreehung der Mehrwertsteuer begründet haben, hat die Rekursgegnerin keinen Ersatz verlangt. Somit wird diese nur bei den Rekurrentinnen und Rekurrenten hinzugerechnet. Folglich hat die Politische Gemeinde Z.____ die Rekurrentinnen und Rekurrenten mit Fr. 3'250.– zuzüglich Mehrwertsteuer, die Rekursgegnerin mit Fr. 3'250.– ausseramtlich zu entschädigen.



Entscheid

1.

- a) Auf den Rekurs von A.____, B.____, C.____, D.____ und E.____, wird nicht eingetreten.
- b) Es wird festgestellt, dass der Beschluss der Baukommission Z.____ vom 1. Februar 2022 (Geschäft Nr. 16/2022) betreffend Baubewilligung Nr. 2020-74 und Einsprache rechtsunwirksam ist.

2.

- a) Der Politischen Gemeinde Z.____ wird eine Entscheidgebühr von Fr. 3'500.– auferlegt.
- b) Der am 4. März 2022 von lic.oec. Thomas Frey, St.Gallen, geleistete Kostenvorschuss in Höhe von Fr. 1'800.– wird zurückerstattet.

3.

- a) Das Begehren von A.____, B.____, C.____, D.____ und E.____, um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird gutgeheissen. Die Politische Gemeinde Z.____ entschädigt sie ausseramtlich insgesamt mit Fr. 3'250.– zuzüglich Mehrwertsteuer.
- b) Das Begehren der F.____ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird gutgeheissen. Die Politische Gemeinde Z.____ entschädigt sie ausseramtlich mit Fr. 3'250.–.

Die Vorsteherin

Susanne Hartmann
Regierungsrätin

Rechtsmittelbelehrung

Gegen diesen Entscheid kann nach Art. 59^{bis} VRP beim Verwaltungsgericht des Kantons St.Gallen, Webergasse 8, 9001 St.Gallen, innert vierzehn Tagen seit Eröffnung Beschwerde erhoben werden.

Versand: 15. August 2023