Fall-Nr.:	25-7589
Stelle:	Generalsekretariat Bau- und Umweltdepartement
Instanz:	Bau- und Umweltdepartement
Publikationsdatum:	17.11.2026
Entscheiddatum:	21.08.2026

BUDE 2026 Nr. 057

Baurecht, Art. 67 Bst. a und Art. 153 Abs. 2 PBG, Art. 45 Abs. 1 und Art. 98 Abs. 3 Bst. a VRP, Art. 19 Abs. 1 und Art. 22 Abs. 2 Bst. b RPG, Art. 8 und Art. 29 Abs. 1 BV. Die Einsprachelegitimation richtet sich nach denselben Grundsätzen, wie sie für die Berechtigung zum Rekurs in Art. 45 Abs. 1 VRP umschrieben sind. Die Nähe der Beziehung zum Streitgegenstand muss bei Bauprojekten insbesondere in räumlicher Hinsicht gegeben sein. Die Rechtsprechung bejaht in der Regel die Legitimation von Nachbarinnen und Nachbarn, deren Liegenschaften sich in einem Umkreis von bis zu rund 100 m befinden. Eine der Rekursgegnerinnen besitzt kein Grundeigentum im Umkreis von 100 m zum Baugrundstück. Eine Beeinträchtigung wird nicht glaubhaft gemacht. Die Vorinstanz ist zu Unrecht auf die Einsprache eingetreten (Erw. 5). Art. 29 Abs. 1 BV räumt jeder Person einen Anspruch auf Beurteilung innert angemessener Frist ein. Dies bedeutet indes nicht, dass die zu urteilende Behörde sämtliche Bauvorschriften auf deren Einhaltung zu überprüfen hat, wenn das Bauvorhaben bereits aus einem oder mehreren Gründen nicht bewilligungsfähig ist (Erw. 6). Nach Art. 19 Abs. 1 RPG ist Land insbesondere dann erschlossen, wenn eine für die betreffende Nutzung hinreichende Zufahrt besteht. Das Bundesgericht hielt in seinem Urteil 1C_57/2021 vom 3. Februar 2022 fest, die Zulässigkeit eines Umbaus bemesse sich direkt an den Vorgaben von Art. 22 Abs. 2 Bst. b und Art. 19 Abs. 1 RPG. Vor dem Hintergrund des Zwecks dieser Bestimmungen sei ausschlaggebend, ob das betreffende Bauvorhaben für die Erschliessung überhaupt relevant sei. Der neue Parkplatz sowie die Vergrösserung der Gebäudefläche um 215,31 m2 sind vorliegend erschliessungsrelevant (Erw. 7.1. f.). Wie bereits im rechtskräftigen BUDE Nr. 83/2021 vom 17. Dezember 2021 erwogen, stellt die bestehende Strasse in tatsächlicher Hinsicht keine hinreichende Erschliessung sicher. Die neue Richtlinie Erschliessungsstrassen R2026.01 führt zu keiner anderen Beurteilung (Erw. 7.5). Selbst wenn die Vorinstanz andere Bauvorhaben zu Unrecht bewilligt haben sollte bzw. die Rechtsmittelinstanzen trotz fehlender hinreichender Erschliessung ein Bauvorhaben geschützt hätten, haben die Rekurrenten

keinen Anspruch auf Gleichbehandlung im Unrecht (Erw. 8). Die Vorinstanz hat den Rekursgegnerinnen zu Unrecht zu Lasten der Rekurrenten eine ausseramtliche Entschädigung für das Einspracheverfahren zugesprochen (Erw. 9). Teilweise Gutheissung des Rekurses. // (Gegen diesen Entscheid wurde Beschwerde beim Verwaltungsgericht erhoben.)

BUDE 2026 Nr. 57 finden Sie im angehängten PDF-Dokument.

Kanton St.Gallen
Bau- und Umweltdepartement

25-7589

Entscheid Nr. 57/2026 vom 21. August 2026

Rekurrenten	**A.___ und B.___**, vertreten durch lic.iur. Urs Pfister, Rechtsanwalt, Bischofszellerstrasse 53, 9200 Gossau
	gegen
Vorinstanz	**Baukommission der Stadt Z.___** (Entscheid vom 24. September 2025)
Rekursgegnerinnen	**C.___ AG**, **D.___**, beide vertreten durch lic.iur. Max Auer, Rechtsanwalt, Obere Bahnhofstrasse 48, 9500 Wil
Betreff	Baugesuch (Aufstock des Dachgeschosses, Wohnraumerweiterung Erdgeschoss sowie Anbau eines Treppenhauses)

Sachverhalt

A.
a) A.___ und B.___, beide Z.___, sind Eigentümer von Grundstück Nr. 001, Grundbuch Z.___. Gemäss geltendem Zonenplan der Stadt Z.___ vom 25. November 1992 liegt das Grundstück in der Wohnzone W1. Es ist mit dem Wohnhaus Vers.-Nr. 002 überbaut. Das Grundstück wird über die Stichstrasse S.___ (Gemeindestrasse 3. Klasse) erschlossen.

[…]
(Ausschnitt Zonenplan kommunale Darstellung Gde überlagert durch Strassenklassierung Gde; Quelle: Geoportal)

b) Mit BUDE Nr. 83/2021 vom 17. Dezember 2021 wurde rechtskräftig entschieden, dass die Stichstrasse S.___ mangels Wendemöglichkeit keine hinreichende Erschliessung gewährleistet. Die Beurteilung der hinreichenden Erschliessung beruhte namentlich auf dem Technischen Bericht des Tiefbauamtes (TBA) vom 17. Juni 2021.

B.
a) Mit Baugesuch vom 25. März 2025 beantragten A.___ und B.___ die Baubewilligung für die Erstellung eines Anbaus im Erdgeschoss, eines Dachgeschosses und eines Treppenhauses auf der Nordseite. Überdies ist im Freien ein neuer Parkplatz vorgesehen. Bezüglich des Dachgeschosses ersuchten sie hinsichtlich der zulässigen Geschossigkeit um Erteilung einer Ausnahmebewilligung.

b) Das Baugesuch lag vom 2. bis 16. Juni 2025 öffentlich auf. Während der Auflagefrist erhoben E.___ und F.___, beide Z.___, G.___, Y.___, sowie D.___ und die C.___ AG, beide Z.___, beide vertreten durch lic.iur. Max Auer, Rechtsanwalt, Wil, Einsprache gegen das Bauvorhaben.

c) Mit Beschluss vom 24. September 2025 hiess die Baukommission Z.___ die Einsprachen gut und wies das Baugesuch ab. Zudem hiess die Baukommission das Begehren der C.___ AG und von D.___ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten gut und verpflichtete A.___ und B.___ zu einer ausseramtlichen Entschädigung von insgesamt Fr. 1'000.–.

Zur Begründung führte die Baukommission namentlich aus, die Stichstrasse S.___ biete keine hinreichende Erschliessung wie sich aus dem rechtskräftigen BUDE Nr. 83/2021 vom 17. Dezember 2021 ergebe. Sodann werde die Gebäudehöhe überschritten. Eine Ausnahmebewilligung betreffend die zulässige Anzahl Vollgeschosse für die Erstellung des Dachgeschosses, welches als Vollgeschoss zu betrachten sei, könne nicht erteilt werden. Es würden keine besonderen

Verhältnisse vorliegen. Das Bauvorhaben hätte sodann eine Übernutzung des Baugrundstücks zur Folge, was gegen Art. 684 des eidgenössischen Zivilgesetzbuches (SR 210; abgekürzt: ZGB) verstosse. Darüber hinaus würden vorliegend besondere Gründe bestehen, die es rechtfertigten, D.___ und der C.___ AG ausnahmsweise für das Einspracheverfahren eine ausseramtliche Entschädigung zuzusprechen. Einerseits sei das Baugesuch offensichtlich aussichtslos. Andererseits seien beide in der Vergangenheit in eigenen Baubewilligungsverfahren von A.___ und B.___ in fragwürdiger Art und Weise mittels Ergreifung von unbilligen Rechtsmitteln behindert worden. Der Beizug eines Rechtsanwalts sei vorliegend deshalb gerechtfertigt.

C.
Gegen diesen Beschluss erhoben A.___ und B.___, beide vertreten durch lic.iur. Urs Pfister, Rechtsanwalt, Gossau, mit Schreiben vom 21. Oktober 2025 Rekurs beim Bau- und Umweltdepartement. Mit Rekursergänzung vom 26. November 2025 werden folgende Anträge gestellt:

1. Der Beschluss der Baukommission Z.___ vom 24. September 2025 (Nr. 003) über das Baugesuch Nr. 004 und über die dagegen eingegangenen Einsprachen sei vollumfänglich aufzuheben.

   Die Angelegenheit sei gemäss den nachfolgenden Ausführungen an die Vorinstanz zur nochmaligen Prüfung und zur Erteilung der Baubewilligung zurückzuweisen.

2. Die Ziff. 4 des Beschlusses der Baukommission Z.___ vom 24. September 2025 (Nr. 003) sei, unabhängig von der Beurteilung des vorliegenden Rekurses in der Hauptsache (Baugesuch Nr. 004), aufzuheben.

3. Die Ziff. 1 und 2 des Beschlusses der Baukommission Z.___ vom 24. September 2025 (Nr. 003) seien, unabhängig von der Beurteilung des vorliegenden Rekurses in der Hauptsache (Baugesuch Nr. 004), dahingehend zu ändern, dass auf die Einsprache der C.___ AG mangels Legitimation nicht eingetreten wird.

4. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen.

Zur Begründung wird geltend gemacht, die Vorinstanz habe keine vollständige Beurteilung des Baugesuchs vorgenommen und dennoch eine Entscheidgebühr von Fr. 2’500.– verlangt. Dies stelle eine Rechtsverweigerung dar. Der angefochtene Beschluss sei am 24. September 2025 in der ordentlichen Besetzung der Baukommission gefällt worden. Etwas anderes gehe aus dem Beschluss nicht hervor. Der Rekurrent habe gegen Hans Mäder am 8. April 2024 Strafanzeige wegen des Verdachts auf ungetreue Geschäftsführung eingereicht. Am 15. August 2024 habe die Anklagekammer des Kantons St.Gallen entschieden, dass eine Strafuntersuchung einzuleiten sei.

Hans Mäder hätte somit bei der Beurteilung des vorliegenden Baugesuchs in den Ausstand treten müssen. Im Weiteren sei im angefochtenen Beschluss die Legitimation der einzelnen Einsprechenden nicht geprüft worden. Die Vorinstanz habe die Prüfung der Legitimation zu Unrecht unterlassen und sei zu Unrecht auf die Einsprache der C.___ AG eingetreten. Hinsichtlich der zugesprochenen ausseramtlichen Entschädigung führen die Rekurrenten aus, die Zusprache zu Gunsten der C.___ AG sei rechtswidrig. Einsprechende, die nicht legitimiert seien, hätten von Vornherein keinen Anspruch. Wenn das Baugesuch tatsächlich offensichtlich aussichtslos sei, hätten die Rekursgegnerinnen – angesichts der Offizialmaxime – keine Einsprache erheben müssen, weil die Baubehörden die Vorschriften auch dann anwenden müsse, wenn es keine Einsprache gebe. Noch weniger sei es erforderlich, für ein offensichtlich aussichtsloses Baugesuch einen Rechtsanwalt für die Verfassung einer Einsprache zu beauftragen. Ziff. 4 der vorinstanzlichen Verfügung sei hinsichtlich der Begründung und hinsichtlich des Ergebnisses willkürlich. In materieller Hinsicht führen die Rekurrenten aus, durch das Bauvorhaben entstehe keine zusätzliche Wohneinheit. Das Bauvorhaben habe keinen Einfluss auf die Erschliessung. Es gebe keinen Mehrverkehr. Die Abweisung des Baugesuchs könne daher nicht mit der fehlenden hinreichenden Erschliessung abgewiesen werden. Im Weiteren werde die Gebäudehöhe eingehalten. Darüber hinaus sei hinsichtlich der beantragten Ausnahmebewilligung festzuhalten, dass die Vorinstanz in anderen vergleichbaren Fällen eine Ausnahmebewilligung erteilt habe. Sie hätten Anspruch auf Gleichbehandlung. Das Vorgehen der Vorinstanz verstosse gegen den Grundsatz der rechtsgleichen Behandlung. In Bezug auf Art. 684 ZGB sei ebenfalls nicht ersichtlich, weshalb die C.___ AG zur Einsprache legitimiert sein sollte. Das Bauvorhaben bewirke auch keine unzulässige Übernutzung des Grundstücks.

D.

a) Mit Vernehmlassung vom 15. Januar 2026 beantragt die Vorinstanz die Abweisung des Rekurses. Zur Begründung wird auf den angefochtenen Entscheid verwiesen. Ergänzend wird namentlich geltend gemacht, Hans Mäder sei anlässlich der Sitzung vom 24. September 2025 nicht anwesend gewesen. An seiner Stelle habe ein Ersatzmitglied teilgenommen. Hinsichtlich der Erschliessungssituation habe sich sodann auch mit der ab dem Jahr 2026 gültigen Richtlinie Erschliessungsstrassen R2026.01 nichts geändert. Auch nach der Richtlinie wäre ein Wendeplatz notwendig.

b) Mit Vernehmlassung vom 6. Februar 2026 beantragen die Rekursgegnerinnen durch ihren Rechtsvertreter die Abweisung des Rekurses unter Kosten- und Entschädigungsfolge zu Lasten der Rekurrenten. Zur Begründung wird ausgeführt, es würden keine besonderen Gründe vorliegen, die hinsichtlich der Geschossigkeit die Erteilung einer Ausnahmebewilligung rechtfertigen würden. Betreffend die Erschliessung hätten die Rekurrenten im BUDE Nr. 83/2021 selbst argumentiert, die Stichstrasse S.___ sei keine hinreichende Erschlies-

sung. Das Bau- und Umweltdepartement habe damals die Baubewilligung für die Erstellung einer Doppelgarage aufgehoben. Wenn schon für eine Doppelgarage keine hinreichende Erschliessung bestehe, müsse dies umso mehr für ein zusätzliches Vollgeschoss sowie einen zusätzlichen Aussenparkplatz gelten. Schliesslich sei die C.___ AG zur Einsprache legitimiert gewesen. Gemäss Bundesgericht seien Anstösser im Umkreis von 200 m Luftlinie legitimiert.

c) Nach Zustellung der Rekursakten zur Einsicht halten die Rekurrenten mit Stellungnahme vom 9. April 2026 fest, die Vorinstanz habe in den letzten Jahren bei Bauvorhaben in der Wohnzone WE die Vorschrift hinsichtlich der Geschossigkeit aus verschiedenen Gründen nicht beachtet.

d) Mit Technischem Bericht vom 30. April 2026 führt das TBA aus, die Richtlinie Erschliessungsstrasse R2026.01 habe keinen Einfluss auf die Beurteilung im Bericht vom 17. Juni 2021. Die Breiten seien weiterhin ausreichend. Aufgrund der Länge und des Verlaufs der Strasse sei auch gemäss der Richtlinie eine Wendeanlage zwingend.

e) Mit Stellungnahme vom 8. Juni 2026 halten die Rekursgegnerinnen durch ihren Rechtsvertreter namentlich fest, der Technische Bericht des TBA bestätige, dass sich in Bezug auf die Stichstrasse S.___ nichts verändert habe. Vorliegend sei somit zwingend davon auszugehen, dass keine hinreichende Erschliessung gegeben sei.

f) Mit Eingabe vom 9. Juni 2026 äussern sich die Rekurrenten selbst zur Erschliessungssituation in ihrem Wohnquartier.

g) Am 9. Juni 2026 reichen die Rekurrenten durch ihren Rechtsvertreter eine weitere Stellungnahme ein. Sie führen aus, das Bauvorhaben habe keine Auswirkungen hinsichtlich der erforderlichen Erschliessung. Es sei keine zusätzliche Wohneinheit und kein zusätzlicher Parkplatz vorgesehen. Das Bauvorhaben sei deshalb bezüglich der Erschliessung von der Bestandesgarantie gedeckt. Zudem seien in Vergleichsfällen trotz fehlender hinreichender Erschliessung Baubewilligungen erteilt und von den Rechtsmittelinstanzen geschützt worden.

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

Erwägungen

1.

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

1.1 Die Frist- und Formerfordernisse von Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 VRP sind erfüllt. Die Rekursberechtigung ist gegeben (Art. 45 VRP). Auf den Rekurs ist einzutreten.

2.
Am 1. Oktober 2017 ist das 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 24. September 2025. 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 stellen mehrere verfahrensrechtliche Anträge. Sie beantragen die Edition von Bauakten hinsichtlich mehrerer Grundstücke in Z.___, die Durchführung eines Augenscheins sowie die Gewährung der Akteneinsicht in alle Rekursakten und insbesondere in die zusätzlich zu edierenden Bauakten.

Den Rekurrenten wurden die Rekursakten samt Vorakten zur Einsichtnahme zugestellt. Dem Antrag auf Akteneinsicht wurde somit entsprochen. Wie sich nachstehend ergibt, ist die Abweisung des Baugesuchs namentlich aufgrund der fehlenden hinreichenden strassenmässigen Erschliessung zu Recht erfolgt. Der Beizug von Bauakten weiterer Grundstücke hinsichtlich der Vorbringen zur Geschossigkeit ist entsprechend nicht notwendig, da auf dieses Vorbringen nicht einzugehen ist. Ob ein Augenschein durchzuführen ist, liegt im pflichtgemässen Ermessen der urteilenden Instanz. Nur wo sich eine Tatsache nicht anders abklären lässt, wird eine Verpflichtung zur Durchführung eines Augenscheins bejaht. Ergibt sich eine Tatsache dagegen zweifelsfrei aus den Akten, so braucht sie nicht durch einen Augenschein überprüft zu werden. Die entscheidenden tatsächlichen Verhältnisse ergeben sich vorliegend vollständig aus den Verfahrensakten, dem öffentlich zugänglichen Geoportal (www.geoportal.ch) sowie öffentlich zugänglichem Bildmaterial (google.maps.ch). Die Erschliessungssituation wurde zudem bereits im BUDE Nr. 83/2021 vom 17. Dezember 2021 beurteilt. Auf die Durchführung eines Augenscheins kann daher verzichtet werden.

4.

Die Rekurrenten rügen eine Verletzung der Ausstandsregeln. Der Stadtpräsident, Hans Mäder, hätte bei der Beschlussfassung in den Ausstand treten müssen.

4.1 Art. 7 Abs. 1 VRP bestimmt, dass Behördenmitglieder sowie öffentliche Angestellte und amtlich bestellte Sachverständige von sich aus in den Ausstand zu treten haben, wenn sie selbst (…) an der Angelegenheit persönlich beteiligt sind (Bst. a), wenn sie Vertreter, Beauftragte, Angestellte oder Organe einer an der Angelegenheit beteiligten Person sind oder in der Sache Auftrag erteilt haben (Bst. b), wenn sie bei einer Anordnung einer Vorinstanz mitgewirkt haben (Bst. b^{bis}) oder wenn sie «aus anderen Gründen» befangen erscheinen (Bst. c).

4.2 Die Vorinstanz hält in ihrer Vernehmlassung vom 15. Januar 2026 fest, Hans Mäder sei bei der Beschlussfassung nicht anwesend gewesen. An seiner Stelle habe ein Ersatzmitglied teilgenommen. Diese Ausführungen werden durch die Vorakten gestützt, aus denen hervorgeht, dass Hans Mäder an der Sitzung der Baukommission vom 24. September 2025 abwesend war (vgl. act. 22 der Vorakten). Damit fällt eine Verletzung der Ausstandsregelung von Vornherein ausser Betracht. Die Rüge ist unbegründet.

5.
Die Rekurrenten beanstanden, die Vorinstanz hätte auf die Einsprache der C.___ AG mangels Legitimation nicht eintreten dürfen.

5.1 Nach Art. 153 Abs. 2 PBG ist zur Einsprache gegen ein Baugesuch berechtigt, wer ein eigenes schutzwürdiges Interesse hat. Die Einsprachelegitimation richtet sich nach denselben Grundsätzen, wie sie für die Berechtigung zum Rekurs in Art. 45 Abs. 1 VRP umschrieben sind. Die Beschwerdebefugnis des Nachbarn wird bejaht, wenn räumlich eine enge Beziehung zum Baugrundstück gegeben ist und der Nachbar durch die umstrittene Baute oder Anlage unmittelbar und in höherem Masse als die Allgemeinheit in eigenen Interessen beeinträchtigt wird (GVP 1977 Nr. 23 und 1996 Nr. 59). Das schutzwürdige Interesse besteht dabei im «praktischen Nutzen», den ein erfolgreich geführtes Rechtsmittel dem Betroffenen in seiner rechtlichen oder tatsächlichen Situation einträgt, bzw. in der Abwendung materieller, ideeller oder sonstiger Nachteile, den ein Bestand der angefochtenen Verfügung oder des Entscheids mit sich bringen würde (CAVELTI/VÖGELI, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St.Gallen, St.Gallen 2003, Rz. 391 mit Hinweisen auf Rechtsprechung und Literatur).

5.2 Die Nähe der Beziehung zum Streitgegenstand muss bei Bauprojekten insbesondere in räumlicher Hinsicht gegeben sein. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung sind Nachbarinnen und Nachbarn zur Beschwerdeführung gegen ein Bauvorhaben in der Regel insbesondere dann legitimiert, wenn sie mit Sicherheit oder zumindest

grosser Wahrscheinlichkeit durch Immissionen (Lärm, Staub, Erschütterungen, Licht oder andere Einwirkungen) betroffen werden, die der Bau oder Betrieb der fraglichen Anlage hervorruft. Als Kriterium zur Beurteilung der Betroffenheit dient in der Praxis die räumliche Distanz zum Bauvorhaben bzw. zur Anlage. Die Rechtsprechung bejaht in der Regel die Legitimation von Nachbarinnen und Nachbarn, deren Liegenschaften sich in einem Umkreis von bis zu rund 100 m befinden. Bei grösseren Entfernungen muss eine Beeinträchtigung aufgrund der konkreten Gegebenheiten glaubhaft gemacht werden. Allerdings darf nicht schematisch auf einzelne Kriterien (insbesondere Distanzwerte) abgestellt werden, sondern es ist eine Gesamtwürdigung anhand der konkreten Verhältnisse erforderlich (siehe zum Ganzen BGE 140 II 214 Erw. 2.3 und Urteil des Bundesgerichtes 1C_67/2022 vom 9. Januar 2023 Erw. 3.1).

5.3 Die C.___ AG besitzt kein Grundeigentum im Umkreis von 100 m zum Baugrundstück. Entsprechendes wird auch nicht geltend gemacht. Das nächstgelegene Grundstück, bei dem die C.___ AG Miteigentümerin ist, ist rund 155 m entfernt. Gemäss der oben dargelegten Rechtsprechung muss bei Entfernungen von mehr als 100 m eine Beeinträchtigung glaubhaft gemacht werden. Der Verweis auf BGE 133 II 181 ist vorliegend nicht stichhaltig. Entgegen der Darlegung in der Stellungnahme vom 6. Februar 2026 geht aus dem zitierten Entscheid nicht hervor, dass jeder Anstösser bzw. jede Anstösserin im Umkreis von 200 m ohne weitere Prüfung zur Einsprache legitimiert ist. Vielmehr ging es im konkreten Fall um schiesslärmbelastete Grundstücke. Wie vorstehend hervorgeht, sind unter Umständen auch Eigentümerinnen und Eigentümer von Grundstücken ausserhalb des 100 m Radius legitimiert, wenn sie das glaubhaft machen können. Dies war augenscheinlich im zitierten Entscheid, bei dem es um schiesslärmbelastete Grundstücke ging, der Fall. Vorliegend liegt offenkundig keine vergleichbare Sachverhaltskonstellation vor. Seitens der C.___ AG wird denn auch nicht aufgezeigt, weshalb sie aufgrund der vorliegenden Gegebenheiten legitimiert sein soll. Folglich ist die Vorinstanz zu Unrecht auf die Einsprache der C.___ AG eingetreten. Der Rekurs erweist sich in dieser Hinsicht als begründet. Das Eintreten auf die öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Einsprache nach Art. 684 ZGB der C.___ AG ist im Dispositiv des angefochtenen Beschlusses zu korrigieren.

6.
Die Rekurrenten monieren sodann, die Vorinstanz habe keine vollständige Beurteilung des Baugesuchs vorgenommen und dennoch eine Entscheidgebühr von Fr. 2’500.– verlangt. Dies stelle eine Rechtsverweigerung dar.

6.1 Die Rekurrenten suggerieren mit ihrem Vorbringen, dass die Vorinstanz verpflichtet gewesen wäre, das Bauvorhaben auf Einhaltung sämtlicher öffentlich-rechtlicher Bauvorschriften zu prüfen, obwohl es gemäss der vorinstanzlichen Einschätzung bereits aus verschiedenen Gründen nicht bewilligungsfähig ist.

6.2 Art. 29 Abs. 1 BV räumt jeder Person einen Anspruch auf Beurteilung innert angemessener Frist ein. Zur Garantie eines gerechten Verfahrens zählen der ausdrückliche Anspruch auf Beurteilung innert angemessener Frist und das Verbot der Rechtsverzögerung (G. STEINMANN/B. SCHINDLER/D. WYSS, Die schweizerische Bundesverfassung, St.Galler Kommentar, 4. Aufl., Zürich/St.Gallen 2023, Art. 29 N 33). Dies bedeutet indes nicht, dass die zu urteilende Behörde sämtliche Bauvorschriften auf deren Einhaltung zu überprüfen hat, wenn das Bauvorhaben bereits aus einem oder mehreren Gründen nicht bewilligungsfähig ist. Ein solches Vorgehen hätte gegebenenfalls im Rechtsmittelverfahren lediglich zur Folge, dass die Angelegenheit im Fall einer Falschbeurteilung zur weiteren Prüfung an die Vorinstanz zurückgewiesen werden müsste. Eine Rechtsverweigerung liegt dadurch aber nicht vor. Die Rüge ist unbegründet.

7.
Weiter rügen die Rekurrenten, das Bauvorhaben sei nicht erschliessungsrelevant.

7.1 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 2003, 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, a.a.O., 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, Kehrichtabfuhr 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).

7.2 Das Bundesgericht hielt in seinem Urteil 1C_57/2021 vom 3. Februar 2022 fest, die Zulässigkeit eines Umbaus bemesse sich direkt an den Vorgaben von Art. 22 Abs. 2 Bst. b und Art. 19 Abs. 1 RPG. Vor dem Hintergrund des Zwecks dieser Bestimmungen sei ausschlaggebend, ob das betreffende Bauvorhaben für die Erschliessung überhaupt relevant sei. Sei dies nicht der Fall, stehe eine mangelhafte Erschliessung dem Bauvorhaben nicht entgegen (vgl. Erw. 3.3; mit Hinweisen). Das Bundesgericht berief sich sodann auf die vorinstanzlichen Feststellungen des Sachverhalts, wonach der betreffende Umbau nicht zu einer qualitativ oder quantitativ intensiveren Nutzung des bestehenden Zufahrtswegs führe. Die vom Beschwerdeführer dagegen angeführte Behauptung, es sei nach dem Umbau von grösseren und schwereren Maschinen auszugehen, welche den Zufahrtsweg benutzen würden, wies das Bundesgericht zurück als nicht geeignet, den angefochtenen Entscheid als offensichtlich unrichtig erscheinen zu lassen (vgl. Erw. 3.3).

7.3 Gemäss Kurzbeschrieb im Baugesuchsformular erfolgt im Erdgeschoss ein Anbau und wird ein neues Obergeschoss erstellt. Nordseitig ist ein neues Treppenhaus vorgesehen. In den Baugesuchsunterlagen (Baugesuchsformular und Grundrissplan vom 19. Februar 2025) ist zudem die Erstellung eines neuen Aussenparkplatzes enthalten. Der Argumentation der Rekurrenten in ihrer Stellungnahme vom 9. Juni 2026, wonach kein zusätzlicher Parkplatz entstehe, kann daher nicht gefolgt werden. Ein neuer Parkplatz genügt bereits für sich allein, um von der Erschliessungsrelevanz des Bauvorhabens auszugehen, da ein solcher immer Einfluss auf die Zufahrtssituation hat. Darüber hinaus ist auch die Vergrösserung des Wohnraums in Bezug auf die Erschliessungsrelevanz von Bedeutung. Die Rekurrenten planen eine Vergrösserung der Gebäudefläche um 215,31 m^2 (ohne Treppenhaus). Eine solche Vergrösserung des Wohnraums ermöglicht eine erhebliche Nutzungsintensivierung, die ebenfalls Einfluss auf die Erschliessung hat und damit erschliessungsrelevant ist. Der Verweis auf den VerwGE B 2021/12 vom 19. August 2021 (insb. Erw. 4.2) erweist sich als nicht stichhaltig, da jener Sachverhalt nicht mit vorliegendem vergleichbar ist. Im genannten Entscheid ging es um die Erstellung einer Mobilfunkanlage, die weder – wie vorliegend – eine Nutzungsintensivierung aufgrund vergrösserten Wohnraums noch einen zusätzlichen Parkplatz zum Gegenstand hatte.

7.4 Aus dem Ausgeführten ergibt sich, dass das Bauvorhaben der Rekurrenten erschliessungsrelevant ist. Folglich wird vorausgesetzt, dass das Baugrundstück hinreichend erschlossen ist.

7.5 Wie bereits im rechtskräftigen BUDE Nr. 83/2021 vom 17. Dezember 2021 erwogen, stellt die Stichstrasse S.___ in tatsächlicher Hinsicht keine hinreichende Erschliessung sicher. Zwar wurde im Januar 2026 durch den Verband St.Galler Gemeindepräsidenten (VSGP), das TBA und die Kantonspolizei St.Gallen die Richtlinie Erschliessungsstrassen R2026.01 publiziert. Die Richtlinie führt aber –

wie das TBA in seinem Technischen Bericht vom 30. April 2026 ausführt – zu keiner anderen Beurteilung als im genannten BUDE. So ist weiterhin ein Wendeplatz erforderlich, der überdies zur rechtlichen Sicherstellung einer Klassierung bedarf. Vor diesem Hintergrund ist somit festzustellen, dass das strittige Bauvorhaben der Rekurrenten erschliessungsrelevant und das Baugrundstück nicht hinreichend erschlossen ist. Die Vorinstanz hat das Baugesuch bereits aus diesem Grund zu Recht abgelehnt. Es erübrigt sich deshalb, auf die weiteren materiellen Gründe einzugehen, die die Vorinstanz zur Abweisung des Baugesuchs angeführt hat.

8.
Die Rekurrenten berufen sich weiter darauf, dass in Vergleichsfällen trotz fehlender rechtmässiger Erschliessung, Baubewilligungen erteilt und von Rechtsmittelinstanzen geschützt worden seien. Damit machen sie sinngemäss einen Anspruch auf Gleichbehandlung im Unrecht geltend.

8.1 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 entscheidwesentlichen 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, 8. Aufl., Zürich/St.Gallen 2020, 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).

8.2 Selbst wenn die Vorinstanz andere Bauvorhaben zu Unrecht bewilligt haben sollte bzw. die Rechtsmittelinstanzen trotz fehlender hinreichender Erschliessung ein Bauvorhaben geschützt hätten, haben die Rekurrenten 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; BUDE Nr. 44/2023 vom 24. April 2023 Erw. 5). Eine solch ständige Praxis ist nicht ersichtlich. Die Rüge geht fehl.

9.
Die Rekurrenten machen weiter geltend, die Vorinstanz habe den Rekursgegnerinnen für das Einspracheverfahren zu Unrecht eine ausseramtliche Entschädigung zugesprochen.

9.1 Art. 98 Abs. 2 VRP sieht in Rekursverfahren die Entschädigung ausseramtlicher Kosten vor, soweit sie aufgrund der Sach- und Rechtslage notwendig und angemessen erscheinen. Demgegenüber werden gemäss Art. 98 Abs. 3 Bst. b VRP in erstinstanzlichen und in Einspracheverfahren in der Regel keine ausseramtlichen Kosten zugesprochen. Die Zusprechung einer ausseramtlichen Entschädigung wird praxisgemäss nur ausnahmsweise dann als gerechtfertigt erachtet, wenn das Verfahren willkürlich eröffnet wurde, bzw. der angefochtene Entscheid willkürlich erging oder wenn für die Betroffenen zur Wahrung ihrer Rechte im erstinstanzlichen Verwaltungs- bzw. Einspracheverfahren der Beizug eines Anwalts oder einer Anwältin unbedingt erforderlich war. Die Frage, wann eine fachkundige rechtliche Vertretung notwendig erscheint, ist nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtes in sachgemässer Analogie zur Praxis bei der Gewährung der unentgeltlichen Rechtsverbeiständung zu beantworten. Dementsprechend ist insbesondere auf die Schwierigkeit der sich im Verfahren stellenden Fragen, die Rechtskenntnisse der Beteiligten, die Bedeutung der Streitsache für die Betroffenen und auf eine allfällige Rechtsvertretung der Gegenpartei abzustellen. Dabei ist allerdings zu beachten, dass an das Vorhandensein und die Massgeblichkeit dieser Kriterien im Rahmen von Art. 98 Abs. 3 Bst. b VRP höhere Anforderungen als bei Art. 98 Abs. 2 VRP zu stellen sind, wo sich die Notwendigkeit der Entschädigung ausseramtlicher Kosten ebenfalls anhand dieser Kriterien beurteilt (vgl. ausführlich BUDE Nr. 10/2026 vom 24. Februar 2026 Erw. 2.2).

9.2 Die Vorinstanz begründet die Zusprechung einer ausseramtlichen Entschädigung zu Gunsten der Rekursgegnerinnen damit, dass das Baugesuch offensichtlich aussichtslos sei und sie in der Vergangenheit durch die Rekurrenten mit der unbilligen Ergreifung von Rechtsmitteln behelligt worden seien. Richtigerweise führt sie die Be-

jahung des Anspruchs nicht auf die Komplexität der vorliegend strittigen Angelegenheit zurück. Dass ein Bauvorhaben in materieller Hinsicht klar nicht bewilligungsfähig ist, begründet jedoch keinen Anspruch auf ausseramtliche Entschädigung nach Art. 98 Abs. 3 Bst. b VRP. Diese Auslegung der Bestimmung würde in der Konsequenz dazu führen, dass in sämtlichen Einspracheverfahren bei gutzuheissenden Einsprachen eine ausseramtliche Entschädigung zugesprochen werden müsste. Dies widerspricht klarerweise Art. 98 Abs. 3 Bst. b VRP und würde die Regelung bedeutungslos machen. Die Rekurrenten führen zu Recht aus, dass die Argumentation der Vorinstanz, wonach es sich um ein aussichtsloses Bauvorhaben handle, geradezu aufzeige, dass keine Rechtsvertretung notwendig ist. Wie bereits in der vorstehenden Erwägung ausgeführt, besteht nur unter (streng) eingeschränkten Voraussetzungen Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung im Einspracheverfahren, was bei offenkundig nicht bewilligungsfähigen Bauvorhaben nie der Fall sein kann. Darüber hinaus rechtfertigen allfällige persönliche Animositäten zwischen den Rekurrenten und den Rekursgegnerinnen eine Auferlegung von ausseramtlichen Kosten ebenfalls nicht. Die Vorinstanz hat den Rekursgegnerinnen zu Unrecht zu Lasten der Rekurrenten eine ausseramtliche Entschädigung für das Einspracheverfahren zugesprochen. Dispositivziffer 4 der angefochtenen Verfügung ist folglich aufzuheben.

10.
Zusammenfassend ergibt sich, dass sich der Rekurs hinsichtlich der Einsprachelegitimation der C.___ AG und der Auferlegung der ausseramtlichen Entschädigung im Einspracheverfahren als begründet erweist. Der Rekurs ist somit im Sinn der Erwägungen teilweise gutzuheissen. Das Nichteintreten auf die öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Einsprache nach Art. 684 ZGB der C.___ AG ist im Dispositiv des angefochtenen Beschlusses zu korrigieren. Zudem ist die Dispositivziffer 4 des angefochtenen Beschlusses ist aufzuheben. Im Übrigen ist der Rekurs abzuweisen, da die Vorinstanz das Baugesuch der Rekurrenten in der Sache zu Recht abgelehnt hat.

11.
11.1 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. 3'000.– (Nr. 20.13.01 des Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung, sGS 821.5). Bei der vorliegenden Sachlage rechtfertigt sich eine hälftige Teilung der Entscheidgebühr. Die amtlichen Kosten sind deshalb hälftig den solidarisch haftenden Rekurrenten (Art. 96bis VRP) und hälftig den solidarisch haftenden Rekursgegnerinnen zu überbinden.

11.2 Der von den Rekurrenten am 27. Oktober 2025 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– ist anzurechnen und im darüberhinausgehenden Betrag von Fr. 300.– zurückzuerstatten.

12.
Rekurrenten und die Rekursgegnerinnen stellen ein Begehren um Ersatz der ausseramtlichen Kosten.

12.1 Im Rekursverfahren werden ausseramtliche Kosten entschädigt, soweit sie auf Grund der Sach- und Rechtslage notwendig und angemessen erscheinen (Art. 98 Abs. 2 VRP). Die ausseramtliche Entschädigung wird den am Verfahren Beteiligten nach Obsiegen und Unterliegen auferlegt (Art. 98bis VRP). Die Vorschriften der Schweizerischen Zivilprozessordnung (SR 272) finden sachgemäss Anwendung (Art. 98ter VRP). Bei gleichmässigem (je hälftigem) Obsiegen der Rekurrenten und der Rekursgegnerinnen werden die Kosten wettgeschlagen (vgl. BUDE Nr. 65/2021 vom 11. Oktober 2021 Erw. 10.1 und VerwGE B 2015/321 vom 25. Februar 2016 Erw. 3.1).

12.2 Da das Verfahren in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht Schwierigkeiten bot, die den Beizug eines Rechtsvertreters rechtfertigen, bestünde grundsätzlich Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung (Art. 98bis VRP). Weil insgesamt jedoch von einem hälftigen Obsiegen beider Parteien auszugehen ist, sind gegenseitig keine ausseramtlichen Kosten zu entschädigen; diese werden wettgeschlagen.

Entscheid

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

b) Dispositivziffer 1 des Beschlusses der Baukommission der Stadt Z.___ vom 24. September 2025 wird wie folgt geändert:

> «Auf die öffentlich-rechtliche Einsprache der C.___ AG, Z.___, wird nicht eingetreten. Die Einsprachen von Jakob Schenk und Cécile Leimgruber Schenk, beide Z.___, Andy Siegenthaler, Yverdon-les-Bains und D.___, Z.___, soweit sie öffentlich-rechtlicher Natur sind, werden im Sinne der Erwägungen gutgeheissen.»

c) Dispositivziffer 2 des Beschlusses der Baukommission der Stadt Z.___ vom 24. September 2025 wird wie folgt geändert:

> «Auf die privatrechtliche Einsprache der C.___ AG gestützt auf Art. 684 ZGB wird nicht eingetreten. Soweit die Einsprachen von Andy Siegenthaler und D.___ privatrechtlicher Natur sind und darin der Tatbestand der übermässigen Einwirkung nach Art. 684 ZGB geltend

gemacht wird, werden sie im Sinne der Erwägungen gutgeheissen.»

d) Dispositivziffer 4 des Beschlusses der Baukommission der Stadt Z.___ vom 24. September 2025 wird aufgehoben.

2.
a) A.___ und B.___ wird unter solidarischer Haftung eine Entscheidgebühr von Fr. 1'500.– auferlegt.

b) Der am 27. Oktober 2025 von B.___ geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– wird angerechnet und im darüberhinausgehenden Betrag von Fr. 300.– zurückerstattet.

c) D.___ und der C.___ AG, beide Z.___, wird unter solidarischer Haftung eine Entscheidgebühr von Fr. 1'500.– auferlegt.

3.
Die ausseramtlichen Kosten werden wettgeschlagen.

Die Vorsteherin

Susanne Hartmann
Regierungsrätin