



Fall-Nr.: B 2021/104
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 03.06.2022
Entscheiddatum: 21.04.2022

Entscheid Verwaltungsgericht, 21.04.2022

Baurecht, Art. 32 Abs. 2 und 4 eines kommunalen BauR. Das gegen Norden erstellte Treppenhaus samt Lift erscheint architektonisch als eigenständiger Teil des Gebäudes und nicht als Dachaufbaute. Das Dach des Gebäudeteils ragt – anders als jenes einer Gaube oder Lukarne – über die östlich und westlich gelegenen Teile des Daches hinaus. Insoweit durchstösst das Dach über dem Treppenhaus und der Lifthanlage nicht lediglich das Dach des Gebäudes. Treppen- und Lifthäuser werden auch nicht als technisch notwendige Bauteile und Anlagen anerkannt (Verwaltungsgericht, B 2021/104).

Entscheid vom 21. April 2022

Besetzung

Abteilungspräsident Zürn, Verwaltungsrichterin Zindel, Verwaltungsrichter Zogg,
Gerichtsschreiber Scherrer

Verfahrensbeteiligte

Y.__ Genossenschaft,

Beschwerdeführerin,

vertreten durch Rechtsanwalt Dr. iur. Christoph Bürgi, SchochMaierPartner,
Bogenstrasse 9, 9000 St. Gallen,

gegen



Bau- und Umweltdepartement des Kantons St. Gallen, Lämmlisbrunnenstrasse 54,
9001 St. Gallen,

Vorinstanz,

und

A.__,

B.__,

Beschwerdegegner 1,

C.__ und D.__,

Beschwerdegegner 2,

alle vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Jürg Bereuter, Bratschi AG, Vadianstrasse 44,
Postfach 262, 9001 St. Gallen,

sowie

Politische Gemeinde X.__,

Beschwerdebeteiligte,

Gegenstand

Baubewilligung (An- und Aufbau Mehrfamilienhaus) und Teilstrassenplan

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A.

Mit Baugesuch vom 5. September 2019 ersuchte die Y.__ Genossenschaft um die
Bewilligung, das Mehrfamilienhaus Vers.-Nr. 0000__ auf ihrem Grundstück Nr. 0001__,



St.Galler Gerichte

Grundbuchkreis X.__, umzubauen und aufzustocken. Gegen das vom 17. September bis 16. Oktober 2019 öffentlich aufgelegte Gesuch erhoben A.__ und B.__, Miteigentümer des nördlich angrenzenden Grundstücks Nr. 0002__, sowie C.__ und D.__, Miteigentümer des südöstlich angrenzenden Grundstücks Nr. 0003__, Einsprache. Der Gemeinderat der Politischen Gemeinde X.__ bewilligte das Gesuch am 4. Juni 2020 und wies die öffentlich-rechtlichen Einsprachen ab. Die privatrechtliche Einsprache von C.__ und D.__ verwies er auf den Zivilrechtsweg.

B.

Gegen die Baubewilligung und die Abweisung ihrer Einsprachen erhoben sowohl A.__ und B.__ als auch C.__ und D.__ beim Baudepartement (seit 1. Oktober 2021: Bau- und Umweltdepartement) Rekurs. Das Baudepartement hiess die Rekurse am 22. April 2021 gut und hob die Baubewilligung auf. Es beurteilte das an der Nordseite geplante Treppenhaus mit Lift nicht als Dachaufbaute im Sinn des kommunalen Baureglements, sondern als Teil der Hauptbaute, der die Vorgaben zu Geschossigkeit und Gebäudehöhe einzuhalten habe und im Bereich des Dachgeschosses den dafür geltenden Vorgaben genügen müsse. Das geplante Dachgeschoss sei als Vollgeschoss zu werten und überschreite die zulässige Gebäudehöhe. Ergänzend hielt die Vorinstanz fest, bei kleinerer Dimensionierung der Erweiterung des Mehrfamilienhauses oder mit dem Bau einer Tiefgarage könnten auf dem Grundstück sowohl die Pflichtparkplätze als auch die Fläche für einen Kinderspielplatz bereitgestellt werden. Auf die Bereitstellung der Fläche für einen Kinderspielplatz sei deshalb unzulässigerweise verzichtet worden. Zudem sei die Erschliessung nicht hinreichend, weil für die nördlichen Parkplätze Zufahrt und Wendeanlage ungenügend seien.

C.

Die Y.__ Genossenschaft (Beschwerdeführerin) erhob gegen den Rekursentscheid des Baudepartements (Vorinstanz) vom 22. April 2021 durch ihren Rechtsvertreter mit Eingabe vom 7. Mai 2021 und Ergänzung vom 21. Juni 2021 Beschwerde beim Verwaltungsgericht mit dem Antrag, unter Kosten- und Entschädigungsfolge sei der angefochtene Entscheid aufzuheben.

Die Vorinstanz beantragte mit Vernehmlassung vom 7. Juli 2021, die Beschwerde sei abzuweisen. A.__ und B.__ sowie C.__ und D.__ (Beschwerdegegner) liessen sich am 17. August 2021 durch ihren gemeinsamen Rechtsvertreter vernehmen und beantragten, die Beschwerde sei unter Kosten- und Entschädigungsfolge zuzüglich Mehrwertsteuer abzuweisen. Die Politische Gemeinde X.__ (Beschwerdebeteiligte) verzichtete stillschweigend auf eine Vernehmlassung.



In der zwangsrechtlichen Verwertung vom 24. September 2021 erwarb die Bank Q. __ das Grundstück Nr. 0001 __. Am 15. Dezember 2021 teilte sie mit, sie werde in das laufende Beschwerdeverfahren nicht eintreten. Mit der Begründung, die Erwerblerin wolle das Grundstück so rasch als möglich wieder veräussern und potentielle Käufer zeigten Interesse am Bauprojekt, hielt die Beschwerdeführerin am 10. Januar 2022 an der Beschwerde fest. Die übrigen Verfahrensbeteiligten verzichteten stillschweigend, sich dazu zu äussern.

Auf die Ausführungen der Beschwerdeführerin, der Vorinstanz und der Beschwerdegegner zur Begründung ihrer Anträge sowie die Akten wird, soweit wesentlich, in den Erwägungen eingegangen.

Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

1.

Das Verwaltungsgericht ist zum Entscheid in der Sache zuständig (Art. 59^{bis} Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege; sGS 951.1, VRP). Die Beschwerdeführerin ist zwar mittlerweile nicht mehr Eigentümerin des Grundstücks Nr. 0001 __, Grundbuch X. __. Ob das von ihr für dieses Grundstück verfolgte Bauprojekt bewilligt werden kann, bleibt für sie jedoch von wirtschaftlicher Bedeutung. Sie ist deshalb zur Erhebung der Beschwerde gegen den die Baubewilligung aufhebenden vorinstanzlichen Entscheid befugt (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Die Beschwerde wurde mit Eingabe vom 7. Mai 2021 rechtzeitig erhoben und erfüllt zusammen mit der Ergänzung vom 21. Juni 2021 in formeller und inhaltlicher Hinsicht die gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 VRP sowie mit Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Auf die Beschwerde ist, soweit sie sich gegen die vorinstanzliche Aufhebung der Baubewilligung richtet, deshalb einzutreten (vgl. auch Erwägung 6).

2.

Die Beschwerdeführerin rügt eine – im Beschwerdeverfahren nicht heilbare – Verletzung ihres Anspruchs auf rechtliches Gehör, weil die Vorinstanz in der Angelegenheit keinen Augenschein durchgeführt hat. Entgegen der vorinstanzlichen Darstellung ergäben sich die tatsächlichen (örtlichen) Verhältnisse nicht hinreichend aus den Verfahrensakten und dem – anerkanntermassen nicht nachgeführten – Geoportal. Es gehe um die Zufahrt zum Grundstück, die Anordnung der Parkplätze und die Frage, ob für Zu- und Wegfahrt das Nachbargrundstück Nr. 0004 __ beansprucht werden müsse.

Der Augenschein ist die unmittelbare sinnliche Wahrnehmung von Tatsachen durch die



entscheidende Instanz. Er dient dem besseren Verständnis des Sachverhalts. Ob ein Augenschein durchzuführen ist, liegt im pflichtgemässen Ermessen der urteilenden Instanz. Unbestrittene Tatsachen brauchen nicht durch einen Augenschein überprüft zu werden, sofern eine Nachprüfung nicht durch öffentliche Interessen geboten ist (vgl. anstelle vieler VerwGE B 2021/101 vom 17. Februar 2021 E. 3.2.1).

Die Vorinstanz hat die praktische Umsetzbarkeit der vorgesehenen Zufahrt anhand der in den Akten liegenden und auf dem Geoportal veröffentlichten Pläne beurteilt. Die tatsächliche Situation, wie sie sich nach einer allfälligen Realisierung des Bauprojekts hinsichtlich der Zu- und Wegfahrt zu den nördlich des Gebäudes geplanten Parkplätzen im Detail zeigen wird, hätte auch mit einem Augenschein nicht geklärt werden können. Deshalb konnten für die Beurteilung dieser Frage einzig die vorhandenen Pläne massgeblich sein. Die Vorinstanz durfte damit pflichtgemäss Handhabung ihres Ermessensspielraums zum Schluss kommen, für die Klärung des entscheidewesentlichen Sachverhalts bedürfe es keines Augenscheins. Die Rüge, die Vorinstanz habe den Anspruch der Beschwerdeführerin auf die Gewährung des rechtlichen Gehörs verletzt, erweist sich deshalb als unbegründet.

3.

Am 1. Oktober 2017 ist das Planungs- und Baugesetz vom 5. Juli 2016 (sGS 731.1, PBG) in Kraft getreten. Das bisherige Gesetz über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht vom 6. Juni 1972 (nGS 2017-049, BauG) wurde per 30. September 2017 aufgehoben (Art. 172 Bst. a PBG). Der erstinstanzliche Einsprache- und Baubewilligungsentscheid erging am 4. Juni 2020 und damit nach Inkrafttreten des PBG.

Die Anwendung des "neuen Rechts" (vgl. Art. 173 Abs. 2 PBG) setzt indes voraus, dass die ans PBG angepassten kommunalen Rahmennutzungspläne in Kraft sind (vgl. Planungs- und Baugesetz, Botschaft und Entwurf der Regierung vom 11. August 2015, in: ABI 2015 S. 2399 ff., S. 2531, sowie Kreisschreiben "Übergangsrechtliche Bestimmungen im Planungs- und Baugesetz (PBG)" des Baudepartements vom 8. März 2017, Ziff. 1 [nachfolgend: Kreisschreiben]). Das Baureglement der Beschwerdebeteiligten vom 16. Januar 2014 (nachfolgend: BauR) mit dazugehörigem Zonenplan wurde noch nicht an das neue Recht angepasst. Praxisgemäss kann von den neuen Regelungen deshalb vorerst nur Gebrauch gemacht werden, sofern sie direkt anwendbar sind (vgl. dazu Anhang des Kreisschreibens; das Verwaltungsgericht kann vom Kreisschreiben abweichen, sofern es gewisse Bestimmungen für anwendbar erachtet). Andernfalls ist das bis am 30. September 2017 gültig gewesene BauG in der Fassung vom 1. Januar 2015 heranzuziehen.



4.

In der Sache hat die Vorinstanz das Bauprojekt der Beschwerdeführerin in verschiedener Hinsicht – Gebäudehöhe, fehlender Kinderspielplatz, unzureichende Zufahrt zu den Parkplätzen, soweit sie nördlich des Gebäudes geplant sind – als nicht bewilligungsfähig beurteilt. Erweist sich das Projekt unter einem dieser Aspekte als baurechtswidrig, hat die Vorinstanz die von der Beschwerdebeteiligten erteilte Baubewilligung zu Recht aufgehoben und die Beschwerde, mit welcher die Aufhebung des angefochtenen Rekursentscheides beantragt wird, ist abzuweisen.

5.

5.1.

Das Grundstück Nr. 0001 __, auf welches sich das Bauprojekt der Beschwerdeführerin bezieht, liegt in der Kernzone K3. In dieser Zone sind drei Vollgeschosse zuzüglich Untergeschosse und Dachgeschoss zulässig, und die Gebäudehöhe ist auf 10.50 Meter beschränkt (vgl. Art. 9 und Art. 20 Abs. 1 des Baureglements der Gemeinde X. __ vom 16. Januar 2014, nachfolgend: BauR). Dachgeschosse dürfen einen Kniestock von maximal 1.20 Metern aufweisen (Art. 20 Abs. 2 Satz 1 BauR). Dachaufbauten haben sich bezüglich der Grössenverhältnisse und Gestaltung gut in den Baukörper und die Dachfläche einzuordnen und dürfen insgesamt höchstens sechzig Prozent der jeweiligen Gebäudeseite einnehmen. Sie dürfen an die Fassadenflucht reichen und müssen mindestens 1.0 Meter unter der Firstlinie angesetzt sein (Art. 32 Abs. 1 und 2 BauR). Technisch notwendige Bauteile und Anlagen wie unter anderem Treppen- und Liftaufbauten dürfen unabhängig von den Vorschriften über die Dachaufbauten, Gebäude- und Firsthöhe erstellt werden, wenn sie das Orts- und Landschaftsbild nicht beeinträchtigen; sie sind möglichst klein zu halten, zusammenzufassen und der Sicht zu entziehen (vgl. Art. 32 Abs. 4 BauR). Bei den Begriffen der Dachaufbaute und der notwendigen technischen Bauteile und Anlagen handelt es sich um unbestimmte Rechtsbegriffe, deren Auslegung und Anwendung durch Beschwerdebeteiligte und Vorinstanz der Rechtskontrolle durch das Verwaltungsgericht zugänglich ist (vgl. VerwGE B 2009/104 vom 28. Januar 2010 E. 2.3.1 mit Hinweisen).

Die Vorinstanz ging davon aus, der mit einem Schrägdach versehene Bauteil mit Treppenhaus und Liftanlage überrage die restliche Schrägdachfläche des Mehrfamilienhauses. Er ähnele in der Aussenwahrnehmung einer Schlepptgaube, weshalb die Beschwerdebeteiligte wohl zum Schluss gelangt sei, dieser Gebäudeteil stelle eine Dachaufbaute im Sinn von Art. 32 BauR dar. Der Gebäudeteil sei aber vollständig in den Hauptbau integriert. Er stelle weder eine Anbaute noch eine Vorbaute



im Sinn von Art. 27 und 29 BauR dar. Sein Dach stelle auch keinen über die Grundform des Dachs hinausragenden Bauteil dar. Es durchstosse die Dachebene nicht nach aussen. Der umstrittene Gebäudeteil weise ganz einfach eine eigene Dachgestaltung mit etwas geringerer Dachneigung als die beiden anderen, westlich und östlich davon liegenden und nach Süden zurückversetzten Teile der Hauptbaute auf. Damit liege aber keine Dachaufbaute im Sinn von Art. 32 Abs. 1 BauR und auch keine technisch notwendige Treppenhaus- und/oder Liftaufbaute im Sinn von Art. 32 Abs. 4 BauR vor, sondern lediglich eine mit einer dreifach versetzten Nordfassade gestaltete Hauptbaute, die über den drei versetzten Gebäudeteilen jeweils unterschiedliche Dachneigungen aufwies. Als Teil der Hauptbaute habe er die Vorgaben zu Geschossigkeit und Gebäudehöhe beziehungsweise – wenn er als Teil des Dachgeschosses gelten solle – jene von Art. 20 Abs. 2 BauR einzuhalten. Danach dürfe bei Schrägdächern der Kniestock – von Oberkante Dachgeschoss-Fussboden bis Schnittpunkt Innenwand mit Dach – höchstens 1.2 Meter aufweisen. Dieser Vorgabe widerspreche der Gebäudeteil des Treppenhauses mit Lift mit einem Kniestock von über zwei Metern deutlich. Das Geschoss sei deshalb als (viertes) Vollgeschoss zu werten. Zudem werde die höchstzulässige Gebäudehöhe überschritten.

In der Beschwerde wird nicht geltend gemacht, die Höhe der Fassade gegen Norden im Bereich des Treppenhauses übersteige die zulässige Gebäudehöhe von 10.50 Metern nicht. Hingegen ist umstritten, ob eine Überschreitung zulässig ist, weil der Bauteil als Dachaufbaute im Sinn von Art. 32 Abs. 2 BauR (dazu nachfolgend Erwägung 5.2) oder aber als notwendige technische Anlage im Sinn von Art. 32 Abs. 4 BauR (dazu nachfolgend Erwägung 5.3) und damit das Dachgeschoss nicht als viertes und damit in der Kernzone K3 unzulässiges Vollgeschoss zu qualifizieren ist (dazu nachfolgend Erwägung 5.3).

5.2.

Die Beschwerdebeteiligte hat den Bauteil mit Treppenhaus und Lift als Dachaufbaute im Sinn von Art. 32 Abs. 2 BauR behandelt, die mit einer Länge von 7.3 Metern deutlich weniger als sechzig Prozent der Gebäudeseite mit einer Länge von 21 Metern einnehme. Es sei zudem zulässig, dass die Dachaufbaute bis an die Fassadenflucht reiche. Die Vorschriften für die Dachaufbaute seien eingehalten, weshalb diese bei der Gebäudehöhe nicht zu berücksichtigen sei.

Der Begriff der Dachaufbaute gemäss Art. 32 Abs. 2 BauR wird im Baureglement nicht konkretisiert. Nach allgemeinen baurechtlichen Grundsätzen sind Dachaufbauten untergeordnete Bauteile, welche die Dachfläche von Voll-, Dach- oder



Attikageschossen gegen aussen durchbrechen (B. Heer, St. Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, Rz. 657; VerwGE B 2009/104 vom 28. Januar 2010 E. 2.3.2). Sie sind immer dem Dachgeschoss funktional zugeordnet (VerwGE B 2013/28 vom 14. Februar 2014 E. 3.2). Das Baureglement der Beschwerdeführerin enthält keine Bestimmung, welche Treppenhäuser explizit als zulässige Dachaufbauten qualifiziert (vgl. dazu auch VerwGE B 2009/139 vom 20. Mai 2010 E. 2.6.4).

Zwischen dem über die östlichen und westlichen Dachabschnitte hinausragenden Gebäudeteil und dem restlichen Dachgeschoss besteht unbestreitbar eine funktionelle Einheit. Das Treppenhaus und die Liftanlage ermöglichen erst den Zugang zum eigentlichen Wohnteil auch auf der Ebene des Dachgeschosses und erweitern somit dessen Nutzfläche (vgl. im Zusammenhang mit einem als Attikageschoss ausgestalteten Dachgeschoss VerwGE B 2009/104 vom 28. Januar 2010 E. 2.3.2). Aus den genehmigten Plänen wird ersichtlich, dass das gegen Norden erstellte Treppenhaus samt Lift architektonisch als eigenständiger Teil des Gebäudes erscheint. Selbst wenn der unterhalb des First ansetzende Dachteil als das Dach der westlichen und östlichen Gebäudeteile durchstossend bezeichnet würde und insoweit – wie die Vorinstanz ausführt – ähnlich in Erscheinung tritt wie das Dach einer breiten Schleppgaube, unterscheidet sich der Gebäudeteil insgesamt wesentlich von einer solchen Dachaufbaute. Eine Gaube darf zwar – voraus die Beschwerdeführerin hinweist – bis an die Gebäudefassade geführt werden. Allerdings durchbricht vorliegend die Fassade in diesem Bereich unterhalb des Daches – mehr oder weniger weit vorspringend – auch die Nordfassade des Gebäudes. Das Dach des Gebäudeteils ragt deshalb – anders als jenes einer Gaube oder Lukarne – über die östlich und westlich gelegenen Teile des Dachs hinaus. Insoweit durchstösst das Dach über dem Treppenhaus und der Liftanlage nicht lediglich das Dach des Gebäudes. Hinzu kommt, dass das Treppenhaus nicht nur das Dachgeschoss, sondern sämtliche Geschosse des Mehrfamilienhauses erschliesst und damit deren Nutzfläche vergrössert. Auch die Beschwerdeführerin führt aus, Treppenhaus und Liftanlage seien ein eigener in Beton erstellter Bauteil und sei wie ein eigener Körper ans Haus angebracht. Der Gebäudeteil erscheint damit nicht von untergeordneter Bedeutung. Die Beurteilung der Vorinstanz, wonach es sich beim vorstehenden Gebäudeteil um keine Dachaufbaute im Sinne von Art. 32 Abs. 1 und 2 BauR handelt, und deshalb die in der Kernzone K3 geltende maximale Gebäudehöhe von 10.50 Metern einhalten muss, überzeugt. Die Beschwerdeführerin beanstandet diese Einschätzung im Ergebnis nicht, sondern stellt sich auf den Standpunkt, es handle sich um eine Treppen- und Liftaufbaute im Sinn von Art. 32 Abs. 4 BauR.



5.3.

Die Beschwerdeführerin bringt vor, das Treppenhaus mit Lift sei an der Nordseite des Mehrfamilienhauses, etwa in der Mitte des Gebäudes geplant und erstrecke sich – was nicht weiter erstaune – vom Unter- bis ins Dachgeschoss. Im Bereich des Dachgeschosses überrage der Gebäudeteil, der Treppenhaus und Lift beinhalte, die restliche Schrägdachfläche des Mehrfamilienhauses, was technisch erforderlich sei. Die Bauweise, insbesondere die Erstellung aus Beton, sei aus feuerpolizeilichen Gründen verlangt worden, um eine klare Trennung von den beiden zusätzlichen Stockwerken, welche aus Holz erstellt würden, sicherzustellen. Die Vorinstanz setze sich zu Unrecht mit dem Begriff der Dachaufbaute auseinander und gelange so zum falschen Ergebnis, es liege keine technisch notwendige Treppenhaus- und/oder Liftaufbaute vor. Richtig sei vielmehr, dass die ganze Erschliessung über Treppe und Lift ein eigener Bauteil aus Beton sei. Das Treppenhaus werde an das Haus wie ein eigener Körper angebracht und die Aussenmauern des Altbaus blieben in diesem Bereich unverändert. Es handle sich im Ergebnis um einen technisch notwendigen Bauteil im Sinne von Art. 32 Abs. 4 BauR.

Art. 32 Abs. 4 BauR zählt neben den Treppen- und Liftaufbauten beispielhaft weitere technisch notwendige Bauteile und Anlagen auf, nämlich Kamine, Ventilationszüge, Fassadenabschlüsse (Brüstungen) sowie Antennenanlagen, Solarzellen und Sonnenkollektoren. Der Begriff der "technisch notwendigen Bauteile und Anlagen" steht im Einklang mit jenem des kantonalen Rechts in Art. 83 Abs. 3 des Planungs- und Baugesetzes (sGS 731.1, PBG), der – ebenfalls beispielhaft – Liftschächte, Kamine, Antennen, Dachränder, Solarzellen und Sonnenkollektoren nennt. Als technisch notwendige Bauteile gelten Dachaufbauten nur, wenn sie dem darunterliegenden Gebäude funktionell dienen, für dessen Betrieb erforderlich sind, nicht anders als über das Dach geführt werden können und das technisch notwendige Mass nicht überschreiten (VerwGE B 2019/124 vom 23. Januar 2020 E. 2.2; VerwGE B 2009/104 vom 28. Januar 2010 E. 2.3.1). Nicht als technisch notwendige Dachaufbauten werden Treppen- und Lifthäuser anerkannt. Sie sind innerhalb der vorgeschriebenen Gebäudeumhüllung anzuordnen, die aus Gesamthöhe, Gebäudehöhe und Dachraum mit Winkelmass und Bruchteil des Fassadenabschnittes (Dachaufbaute) gebildet wird (vgl. C. Bernet, in: Bereuter/Frei/Ritter [Hrsg.], Kommentar zum Planungs- und Baugesetz des Kantons St. Gallen, Basel 2020, N 119 zu Art. 73 – 89 mit Hinweisen auf die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung).

Der strittige Gebäudeteil, bestehend aus Treppenhaus und Liftanlage, dient unter anderem dem Zugang zum Dachgeschoss. Er erweitert somit auch grundsätzlich den



nutzbaren Raum im Dachgeschoss und dient nicht bloss dem darunterliegenden Gebäude. Letzteres wäre nur der Fall, wenn das Treppenhaus und die Liftanlage lediglich die unteren Vollgeschosse zugänglich machen sollten, jedoch aus technischen Gründen darüber hinaus erstellt werden müssten (VerwGE B 2009/104 vom 28. Januar 2010 E. 2.3.4). Treppenhaus und Liftanlage beinhalten zwar auch technische Elemente. Sie sind allerdings nicht – wovon die Beschwerdeführerin ausgeht – insgesamt als solche zu bezeichnen, allein weil sie die Funktion des Zugänglichmachens der Wohnräume erfüllen und sich baulich aus brandschutztechnischen Gründen hinsichtlich der verwendeten Materialien vom Bereich der Wohnungen abheben. Demzufolge kann der umstrittene Gebäudeteil nicht als technisch notwendiger Bauteil im Sinne von Art. 32 Abs. 4 BauR qualifiziert werden.

5.4.

Als Vollgeschoss zählt gemäss Art. 20 BauR jedes Stockwerk, das weder als Unter- noch als Dachgeschoss definiert ist (Abs. 1); Dachgeschosse dürfen einen – von Oberkant Dachgeschoss-Fussboden bis Schnittpunkt Innenwand mit Dachuntersicht zu messenden – Kniestock von maximal 1.20 Metern aufweisen (Abs. 2).

Da es sich beim vorliegenden Treppenhaus mit Liftanlage weder um eine Dachaufbaute noch um einen technisch notwendigen Bauteil handelt, hat dieser Gebäudeteil die Vorgaben betreffend Geschossigkeit und Gebäudehöhe einzuhalten; namentlich im oberen Teil des Gebäudeteils sind dies die Vorgaben betreffend das Dachgeschoss. Dass die Höhe des obersten Geschosses des Treppenhauses die für den Kniestock eines Dachgeschosses maximal zulässige Höhe von 1.20 Metern deutlich überschreitet, bestreitet die Beschwerdeführerin nicht. In diesem Bereich kann das Geschoss des Treppenhauses nicht als Dachgeschoss behandelt werden und zählt deshalb entsprechend Art. 20 Abs. 1 BauR als Vollgeschoss. Damit überschreitet der Gebäudeteil mit vier Vollgeschossen die in der Kernzone K3 maximal zulässige Geschosszahl von drei.

5.5.

Die Beschwerdeführerin macht schliesslich geltend, es entspreche der konsequenten Praxis der Beschwerdebetiligten, "solche Treppen- und Liftaufbauten" als technisch notwendige Bauteile und Anlagen im Sinn von Art. 32 Abs. 4 BauR zu bewilligen. Davon wolle sie gemäss Aussagen ihr gegenüber auch nicht abweichen. Soweit sich die Beschwerdebetiligte im Beschwerdeverfahren nicht entsprechend äussere, sei ein Amtsbericht einzuholen.



Aus dem in Art. 8 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 101, BV) verankerten Rechtsgleichheitsgebot lässt sich kein Anspruch auf Gleichbehandlung im Unrecht ableiten (BGE 132 II 485 E. 8.6), es sei denn, es liege eine ständige rechtswidrige Praxis einer rechtsanwendenden Behörde vor und die Behörde gebe zu erkennen, sie gedenke auch in Zukunft nicht, von der rechtswidrigen Praxis abzuweichen (BGE 136 I 65 E. 5.6 mit Hinweisen). Bestehen jedoch widersprechende überwiegende öffentliche Interessen beziehungsweise überwiegende berechnete Interessen eines privaten Dritten, so kann eine Ungleichbehandlung im Unrecht nicht bejaht werden. Die Interessen der benachbarten Dritten, die im Schutzbereich der Bauvorschriften stehen, gehen in der Regel dem Interesse eines Bauherrn, rechtswidrige Bewilligungen zu erhalten, vor (vgl. VerwGE B 2009/104 vom 28. Januar 2010 E. 2.3.4; vgl. auch BGE 108 Ia 212 E. 4b). Da das Gebot der rechtsgleichen Rechtsanwendung verlangt, Gleiches nach Massgabe der Gleichheit gleich und Ungleiches nach Massgabe der Ungleichheit ungleich zu behandeln (BGE 131 I 91 E. 3.4), kann ein Anspruch auf Gleichbehandlung im Unrecht von vornherein nur dann bestehen, wenn die Unterschiede in den Sachverhalten keine unterschiedliche Behandlung rechtfertigen.

Die Beschwerdebeteiligte hat sich zur Frage einer ständigen rechtswidrigen Praxis in der Vernehmlassung nicht geäussert. Die Beschwerdeführerin verweist auf keine Bauten im Gebiet der Beschwerdebeteiligten, in denen sich der Sachverhalt ähnlich mit dem hier zu beurteilenden darstellt und bei denen sie eine vergleichbare – rechtswidrige – Handhabung von Art. 32 Abs. 2 und 4 BauR durch die Beschwerdebeteiligte vermutet. Insoweit legt die Beschwerdeführerin keine konkreten Hinweise vor, welche die Frage der rechtsgleichen Handhabung des Baureglements in vergleichbaren Fällen aufwerfen und weitere Sachverhaltsabklärungen, insbesondere die Einholung eines Amtsberichts rechtfertigen würden (vgl. BGer 9C_601/2017 und 9C_527/2017, beide vom 26. Januar 2018, je E. 3; BGE 122 II 446 E. 4b). Die Gewichtung der einer Gleichbehandlung der Beschwerdeführerin im Unrecht entgegenstehenden privaten Interessen der Beschwerdegegner kann deshalb offenbleiben.

6.

Die Vorinstanz hat mit dem angefochtenen Entscheid nicht nur die der Beschwerdeführerin von der Beschwerdebeteiligten am 4. Juni 2020 erteilte Baubewilligung, sondern auch den von der Beschwerdebeteiligten am 15. August 2019 erlassenen Teilstrassenplan "Z. __" aufgehoben. Weil nach Auffassung der Vorinstanz das Bauvorhaben auch wegen unzureichender Erschliessung nicht bewilligungsfähig wäre, hat sich die Beschwerdeführerin in der Beschwerde eingehend dazu geäussert.



Sie fordert deshalb auch die Aufhebung des angefochtenen Entscheides, soweit die Vorinstanz damit den von der Beschwerdebeteiligten erlassenen Strassenplan aufgehoben hat. Die Beschwerdebeteiligte, die als Planungsbehörde unabhängig vom Ausgang des Baubewilligungsverfahrens ein eigenes schutzwürdiges Interesse am rechtlichen Schicksal ihres Teilstrassenplanes vom 15. August 2019 hat, hat gegen dessen Aufhebung durch die Vorinstanz keine Beschwerde erhoben.

Da die Baubewilligung – wie dargelegt – wegen Überschreitens der zulässigen Gebäudehöhe und der Anzahl Vollgeschosse aufzuheben war, erübrigt sich die Auseinandersetzung mit der Frage der Erschliessung. Selbst die Feststellung der Rechtmässigkeit des Teilstrassenplans würde nicht dazu führen, dass das Projekt der Beschwerdeführerin bewilligt werden könnte. Soweit der Beschwerde gegen die Aufhebung des Teilstrassenplans durch die Vorinstanz eigenständige Bedeutung zugemessen wird, kann darauf mangels eines schutzwürdigen Interesses der Beschwerdeführerin nicht eingetreten werden. – Ob die Erschliessung des Grundstücks als Voraussetzung für die Erteilung einer Baubewilligung im Sinn von Art. 22 Abs. 2 Ingress und lit. b des Bundesgesetzes über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz; SR 700, RPG) in Verbindung mit Art. 19 RPG und Art. 67 PGB auch die Frage der grundstück-internen Zufahrt zu einzelnen Parkplätzen umfasst, kann offenbleiben. Ebenso kann offenbleiben, ob eine Baubewilligung verweigert werden dürfte, allein weil eine den tatsächlichen und rechtlichen Anforderungen im Übrigen genügende öffentliche Strasse nicht ihrer Bedeutung entsprechend klassiert ist.

7.

Die Beschwerde ist abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden kann. Bei diesem Ausgang sind die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von der Beschwerdeführerin zu tragen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidgebühr von CHF 4'500 erscheint angemessen (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung). Der von der Beschwerdeführerin geleistete Kostenvorschuss von CHF 4'500 ist zu verrechnen.

Die Beschwerdeführerin hat die Beschwerdegegner für das Beschwerdeverfahren ausseramtlich zu entschädigen. Der Rechtsvertreter der Beschwerdegegner hat keine Kostennote eingereicht. Ein pauschales Honorar von CHF 2'000 zuzüglich pauschale Barauslagen von CHF 80 und Mehrwertsteuer von CHF 160.15 (7,7 Prozent von CHF 2'080) erscheint angemessen (Art. 19, Art. 22 Abs. 1 Ingress und lit. b, Art. 28^{bis} und Art. 29 der Honorarordnung; sGS 963.75).



Demnach erkennt das Verwaltungsgericht zu Recht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.

Die Beschwerdeführerin bezahlt die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von CHF 4'500 unter Verrechnung mit dem von ihr in der gleichen Höhe geleisteten Kostenvorschuss.

3.

Die Beschwerdeführerin entschädigt die Beschwerdegegner für das Beschwerdeverfahren mit CHF 2'080 zuzüglich CHF 160.15 Mehrwertsteuer.