



Fall-Nr.: B 2021/89
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 08.09.2022
Entscheiddatum: 21.06.2022

Entscheid Verwaltungsgericht, 21.06.2022

Baubewilligung. Verfahrenskoordination Teilstrassenplan/Bauprojekt. Art. 25a RPG (SR 700). Hinreichende Erschliessung/Zufahrt; Art. 19 und 22 Abs. 2 lit. a RPG. Sichtzonen; Art. 101 StrG (sGS 732.1). Das Verwaltungsgericht bestätigte, dass allein mit der in der Baubewilligung erfolgten Auflage betreffend Zuwarten mit Abbruch und Baubeginn bis zur Rechtskraft des Teilstrassenplans dem Koordinationsgebot nicht genügend Rechnung getragen werden könne, zumal das bloss Abwarten der Rechtskraft des Teilstrassenplans eine inhaltliche Koordination der beiden Verfahren nicht zu gewährleisten vermöge und es sich bei der unzureichenden Erschliessung nicht um einen lediglich untergeordneten Mangel des Baugesuchs handle. Hinzu komme, dass der für die Gewährleistung einer zureichenden Erschliessung erlassene Teilstrassenplan sich in der vorgelegten Form nicht aufrechterhalten lasse. Ein Koordinationsbedarf mit Bezug auf die beiden Verfahren könne somit insgesamt nicht mit guten Gründen in Frage gestellt werden. Der Amtsbericht des Tiefbauamtes stütze sich bei der Analyse der konkreten Gegebenheiten nicht auf sachfremde Kriterien. Auch sei nicht dargetan oder anderweitig erkennbar, inwiefern der Bericht auf einem unvollständig festgestellten Sachverhalt basieren sollte. Die Vorinstanz habe sich unter diesen Umständen für ihre Ausführungen auf den Amtsbericht berufen dürfen, ohne dass ihr ein Missbrauch ihres Ermessens oder ein Eingriff die Gemeindeautonomie vorzuwerfen sei. Es lasse sich nicht beanstanden, dass die Vorinstanz die Baubewilligung zufolge Nichteinhaltung des Koordinationsgebotes und wegen unzureichender Erschliessung aufgehoben habe (Verwaltungsgericht, B 2021/89).

Entscheid vom 21. Juni 2022

Besetzung



St.Galler Gerichte

Abteilungspräsident Eugster; Verwaltungsrichter Steiner und Zogg; Gerichtsschreiber Schmid

Verfahrensbeteiligte

Q.__,

Beschwerdeführerin,

vertreten durch Rechtsanwalt Dr. iur. Rudolf Schwager, Schwager Mätzler Schneider, Poststrasse 23, Postfach 1936, 9001 St. Gallen,

gegen

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

Zustelladresse: Volkswirtschaftsdepartement des Kantons St. Gallen, Regierungsrat Beat Tinner, Davidstrasse 35, 9001 St. Gallen,

Vorinstanz,

und

1. A1.__ und A2.__,

2. B1.__ und B2.__,

3. C.__,

4. D1.__ und D2.__,

5. E.__

6. F.__,

Beschwerdegegner 1-6,



St.Galler Gerichte

vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Titus Marty, Marty Gmür Galbier Rechtsanwälte,
Obere Bahnhofstrasse 11, Postfach 253, 9501 Wil,

sowie

Politische Gemeinde X.__,

I.__,

K.__,

Beschwerdebeteiligte 1-3,

Gegenstand

Baubewilligung (Abbruch und Neubau W.__-strasse 0/0a__, Z.__)

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A.

A.a.

I.__ und K.__ sind Eigentümer der Grundstücke Nrn. 0000__ und 0001__, Grundbuch Z.__, welche gemäss Zonenplan der früheren Gemeinde Z.__ vom 14. Dezember 2012 in der Kernzone und gemäss Schutzverordnung vom 30. August 1995 (SchutzV) im Ortsbildschutzgebiet liegen. Die Grundstücke sind mit einem Wohnhaus sowie einem Wohn- und Gewerbehäus überbaut. In der Nachbarschaft der beiden Grundstücke befinden sich mehrere Einzelschutzobjekte. Am 8. Juli 2016 stellte die Q.__ bei der Baukommission der Stadt X.__ ein Gesuch um Bewilligung zum Abbruch der Gebäude auf den Grundstücken Nrn. 0000__ und 0001__ sowie zum Neubau von zwei Mehrfamilienhäusern (MFH Süd und Nord) mit gemeinsamer Tiefgarage (Zugang über die Y.__-strasse). Hiergegen erhoben A1.__ und A2.__, D1.__ und D2.__, C.__, J.__ und F.__ sowie die L.__ AG die M.__ AG und N.__, alle vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Titus Marty, Wil, innert der Auflagefrist öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Einsprache nach Art. 684 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (SR 210, ZGB).



St.Galler Gerichte

Hierauf reichte die Baugesuchstellerin am 15. Februar 2017 angepasste Pläne ein. Die Höhe des MFH Nord wurde um 65 cm gesenkt. Auf die Wohnung im Westflügel des Erdgeschosses wurde verzichtet und das MFH Süd unter Beibehaltung des Gebäudeabstandes zum Haus Nord von 6 m leicht abgedreht. Bei beiden MFH wurden die Dachgauben-Längen um jeweils 15 cm reduziert und die Befensterung jener der unteren Geschosse angepasst.

Mit Beschluss vom 6. Juni 2017 erteilte die Baukommission an Q.__ die Bewilligung zum Abbruch der Gebäude auf den Grundstücken Nrn. 0000__ und 0001__ sowie zum Neubau von zwei Mehrfamilienhäusern (MFH) mit gemeinsamer Tiefgarage unter Bedingungen und Auflagen. Sie hiess die öffentlich-rechtliche Einsprache bezüglich ungenügende Erschliessung und Unzulässigkeit einer Ersatzabgabe für fehlende Besucherparkplätze gut, wies sie im Übrigen jedoch ab. In der Baubewilligung erwog die Baukommission, das Bauvorhaben füge sich gut in die Umgebung ein; die Vorgaben von Art. 5 SchutzV seien erfüllt. Art. 12 des Baureglements der Gemeinde Z.__ vom 14. Dezember 2012 (BauR) sehe bewusst keine Bestimmungen zur äusseren Erscheinungsform von Bauten vor. Art. 67 Baugesetz (nGS 32-47, BauG, in der Fassung vom 1. Januar 2015) komme nicht zur Anwendung, womit auch keine maximale Gebäudehöhe gelte. Als Richtwert werde jedoch Art. 6 des bis 14. Dezember 2012 gültig gewesenen Baureglements der Gemeinde Z.__ beigezogen, welcher eine maximale Gebäudehöhe von 8 m vorgesehen habe. Das Haus Süd überschreite diese damals geltende Gebäudehöhe bloss um 5%. Die Unterschreitung des Strassenabstands sei ein charakteristisches Merkmal des Ortsbildes. Da die Verkehrssicherheit nicht gefährdet sei, rechtfertige sich die Erteilung einer Ausnahmbewilligung zur Unterschreitung des Strassenabstands. Die Voraussetzungen von Art. 24 BauR seien erfüllt, weshalb der interne Gebäudeabstand zwischen den MFH Süd und Nord auf 6 m reduziert werden dürfe. Mit dem Korrekturgesuch seien die Dachgauben und Fensterflächen verkleinert worden, womit sie sich nun gut in die Umgebung einfügten. Die Ein- und Ausfahrt der Tiefgarage halte sämtliche Vorgaben ein. Da die Erschliessung über die Y.__-strasse (Gemeindestrasse dritter Klasse) unzureichend sei, werde die Baubewilligung mit der Auflage verbunden, dass mit den Abbruch- und Bauarbeiten erst nach Rechtskraft des Teilstrassenplans für den Ausbau und die Umklassierung der Y.__-strasse in eine Gemeindestrasse zweiter Klasse begonnen werden dürfe. Aufgrund der ungenügenden Anzahl Besucherparkplätze wurde als weitere Auflage verfügt, dass in der Tiefgarage vier solche Parkplätze anzubieten seien. Die privatrechtliche Einsprache nach Art. 684 ZGB wies die Baukommission ab mit der Begründung, dass das Bauvorhaben den öffentlich-rechtlichen Bauvorschriften entspreche und keine Umstände ersichtlich



St.Galler Gerichte

seien, welche übermässige Einwirkungen auf die Nachbargrundstücke zur Folge hätten (act. G 10/1 Beilage).

A.b.

Gegen diesen Beschluss erhoben A1.__ und A2.__, D1.__ und D2.__, C.__, J.__ und F.__ sowie die L.__ AG, die M.__ AG und N.__, durch Rechtsanwalt Marty am 26. Juni 2017 Rekurs beim Bau- und Umweltdepartement des Kantons St. Gallen (act. G 10/1, 10/4). Das Rekursverfahren wurde in der Folge aufgrund des inzwischen eingeleiteten Teilstrassenplanverfahrens für den Ausbau der Y.__-strasse am 3. Januar 2018 sistiert (act. G 10/16).

Am 12. Dezember 2018 erliess der Stadtrat X.__ den Teilstrassenplan Y.__-strasse mit Strassenprojekt, Umklassierung und Beitragsplan. Vorgesehen ist darin die Aufhebung der Y.__-strasse als Ringstrasse und ihre Neuausgestaltung als Stichstrasse mit Wendeplatz (einschliesslich Verlängerung des bestehenden Bachwegs bis zum Wendeplatz) sowie eine Einteilung als Gemeindestrasse zweiter Klasse. Die dagegen erhobenen Einsprachen wies der Stadtrat X.__, mit Beschlüssen vom 6. Mai 2020 (Nr. 87/2020, 88/2020 und 89/2020) ab, soweit er darauf eintrat. Die gegen diese Beschlüsse erhobenen Rekurse hiess das Bau- und Umweltdepartement mit Entscheid vom 8. April 2021 im Sinn der Erwägungen gut, soweit es darauf eintrat und nicht zufolge Rekursrückzugs Gegenstandslosigkeit des Verfahrens eingetreten war. Der Teilstrassenplan Y.__-strasse vom 12. Dezember 2018 und die Einspracheentscheide Nrn. 87/2020, 88/2020 und 89/2020 vom 6. Mai 2020 wurden aufgehoben. Die hiergegen von Q.__ erhobene Beschwerde bildet Gegenstand des Verwaltungsgerichtsbeschwerdeverfahrens B 2021/88.

A.c.

Mit Beschluss vom 21. November 2018 hatte der Stadtrat X.__ das im Rahmen der Einsprache gegen die Baubewilligung gestellte Gesuch der Einsprecher um Erlass einer Planungszone über die Grundstücke Nrn. 0000__ und 0001__ mit der Begründung abgewiesen, es werde bewusst darauf verzichtet, mit Erlass einer Planungszone der derzeit laufenden Revision der Ortsplanung Vorwirkung zu verschaffen. Am 2. Dezember 2020 wurde das Rekursverfahren betreffend Baubewilligung in sinngemässer Aufhebung der am 3. Januar 2018 verfügten Sistierung fortgesetzt (act. G 10/38 f.). Nach Einholung von Amtsberichten der kantonalen Denkmalpflege vom 29. Januar/5. Februar 2021 (act. G 10/44 und 10/47) und des kantonalen Tiefbauamtes vom 19. Februar 2021 (TBA; act. G 10/48) hiess das Bau- und Umweltdepartement den Rekurs mit Entscheid vom 8. April 2021 (act. G 2) im Sinn der Erwägungen gut, soweit



er nicht gegenstandslos geworden bzw. zufolge Rekursrückzugs abgeschrieben worden war (Ziffern 1a und 1b). Der Beschluss vom 6. Juni 2017 (Baubewilligung und Einspracheentscheid) wurde aufgehoben (Ziffer 1c).

B.

B.a.

Gegen diesen Rekursentscheid erhob Rechtsanwalt Dr. Rudolf Schwager, St. Gallen, für Q.___ (Beschwerdeführerin) mit Eingabe vom 22. April 2021 (act. G 1) Beschwerde mit den Anträgen, der Entscheid sei aufzuheben (Ziffer 1) und die Baubewilligung vom 6. Juni 2017 sei zu bestätigen (Ziffer 2). Die amtlichen Kosten des Rekursverfahrens seien den Beschwerdegegnern aufzuerlegen (Ziffer 3). Die Beschwerdegegner seien unter solidarischer Haftbarkeit zu verpflichten, die Beschwerdeführerin für das Rekursverfahren ausseramtlich zu entschädigen (Ziffer 4). Die amtlichen und ausseramtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens seien den Beschwerdegegnern unter solidarischer Haftbarkeit aufzuerlegen (Ziffer 5). In der Beschwerdeergänzung vom 31. Mai 2021 präzisierte der Rechtsvertreter Antrag Ziffer 1 dahingehend, dass der Rekursentscheid mit Ausnahme von Ziffer 1a aufzuheben sei. Die gestellten Anträge wurden begründet (act. G 6).

B.b.

Die Vorinstanz beantragte in der Vernehmlassung vom 14. Juni 2021 Abweisung der Beschwerde. Zur Begründung verwies sie auf den angefochtenen Entscheid (act. G 9). Rechtsanwalt Marty beantragte in der Vernehmlassung vom 18. August 2021 für die Beschwerdegegner 1-6 Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei (act. G 16). Die Beschwerdebeteiligte 1 stellte in ihrer Vernehmlassung vom 20. August 2021 den Antrag, der angefochtene Rekursentscheid sei mit Ausnahme von Ziffer 1a aufzuheben und die Baubewilligung vom 6. Juni 2017 sei zu bestätigen, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Beschwerdegegner (act. G 17).

B.c.

Hierzu äusserte sich die Beschwerdeführerin in der Eingabe vom 7. September 2021 unter Bestätigung der von ihr gestellten Anträge (act. G 19). Die Beschwerdegegner 1-6 nahmen mit Eingabe ihres Rechtsvertreters vom 15. Oktober 2021 Stellung (act. G 23 f.; mit Kostennote). In der Folge ging eine weitere Eingabe der Beschwerdeführerin vom 5. November 2021 ein (act. G 26 f.; mit Kostennote). Zur Kostennote der Beschwerdeführerin (act. G 27) äusserte sich der Rechtsvertreter der Beschwerdegegner 1-6 in der Eingabe vom 30. November 2021 (act. G 30).



B.d.

Auf die Vorbringen in den Eingaben des vorliegenden Verfahrens wird, soweit für den Entscheid wesentlich, in den nachstehenden Erwägungen eingegangen.

Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

1.

Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist gegeben (Art. 59^{bis} Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, VRP). Sodann entspricht die Beschwerdeeingabe vom 22. April 2021 (act. G 1) in Verbindung mit der Beschwerdeergänzung vom 31. Mai 2021 (act. G 6) zeitlich, formal und inhaltlich den gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Nach Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP setzt die Rechtsmittelbefugnis voraus, dass eine besondere, beachtenswerte, nahe Beziehung zum Streitgegenstand besteht. Dabei liegt das schutzwürdige Interesse 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, die ein Bestand der angefochtenen Verfügung oder des angefochtenen Entscheids mit sich bringen würde (BGE 137 II 30 E. 2.2.3). Die Rechtsmittelbefugnis ist vorliegend zu bejahen, nachdem die Beschwerdeführerin als Empfängerin des angefochtenen Entscheids und Inhaberin einer (nicht rechtskräftigen) Baubewilligung für die Überbauung der Grundstücke Nr. 0000__ und 0001__ mit der Prozessführung eigene Interessen im erwähnten Sinn verfolgt.

Die im angefochtenen Rekursentscheid von der Vorinstanz aufgrund der räumlichen Nähe zu Recht anerkannte Verfahrenslegitimation der Rekurrenten und Beschwerdegegner im vorliegenden Verfahren (Distanz der beschwerdegegnerischen Grundstücke vom Bauvorhaben < 40 m; act. G 2 S. 9 f. m.H. auf BGER 1C_286/2020 vom 15. Dezember 2020 E. 2.4) wird von der Beschwerdeführerin ausdrücklich akzeptiert, auch wenn sie die (besondere) Betroffenheit der Beschwerdegegner 4 und 6 weiterhin in Frage stellt. Dies mit der Feststellung, dass letztere kaum betroffen seien, da zwischen ihren Liegenschaften (Grundstücke Nrn. 0009__ und 0010__) und dem Bauvorhaben (Grundstücke Nrn. 0000__ und 0001__) die Liegenschaften der Beschwerdegegner 1 und 2 (Grundstücke Nrn. 0011__ und 0012__) lägen. Auch würden die Beschwerdegegner, denen es einzig um das Volumen des Bauvorhabens und dessen Höhe gehe, aufgrund der höheren Lage ihrer Grundstücke über das



Bauvorhaben hinaussehen (act. G 6 S. 4). Diese Vorbringen vermögen indes an der Legitimation der Beschwerdegegner 4 und 6, eine ungenügende strassenmässige Erschliessung auf der Zufahrt zu ihren Grundstücken (Einmündungsbereich Y.__-strasse/W.__-strasse) sowie weitere aus ihrer Sicht bestehende nachteilige Auswirkungen des Bauvorhabens zu rügen, nichts zu ändern.

Die Beschwerdegegner 1-6 bringen sodann vor, dass die Vernehmlassung des Stadtrats vom 20. August 2021 (act. G 17) aus dem Recht zu weisen sei, weil die Baukommission (und nicht der Stadtrat) die Vernehmlassung hätte erstellen müssen (act. G 19 S. 2). Hierzu ist festzuhalten, dass die Baukommission Bewilligungsbehörde im Baubewilligungsverfahren (vgl. Art. 3 Abs. 2 BauR) und Vorinstanz im vorinstanzlichen Verfahren war (vgl. act. G 2). Das Verwaltungsgericht forderte indes die Politische Gemeinde bzw. den Stadtrat mit Schreiben vom 8. Juli 2021 zur Stellungnahme auf (act. G 13). Die Beschwerdegegner 1-6 haben dieses Schreiben in Kopie erhalten und nicht auf die aus ihrer Sicht fehlende Zuständigkeit des Stadtrats hingewiesen. Der Stadtrat ist als oberstes Leitungs- und Verwaltungsorgan befugt, sich in Rechtsmittelverfahren betreffend die Stadt zu äussern (vgl. Art. 36 Abs. 3 der Gemeindeordnung, sRS 111.1). Ein Anlass, die im vorliegenden Verfahren ergangene Stellungnahme des Stadtrats vom 20. August 2021 aus dem Recht zu weisen, ist von daher nicht ersichtlich. Weitere Erörterungen hierzu können zudem bereits mit Blick auf den Verfahrensausgang sowie insofern offenbleiben, als sich die Stellungnahme inhaltlich im Wesentlichen mit den Vorbringen der Beschwerdeführerin im vorliegenden Verfahren und denjenigen der Baukommission im vorinstanzlichen Verfahren deckt.

2.

Der erstinstanzliche Beschluss der Baukommission vom 6. Juni 2017 erging vor Inkrafttreten des Planungs- und Baugesetzes (sGS 731.1, PBG) am 1. Oktober 2017. Auf das strittige Bauvorhaben ist somit das PBG nur anwendbar, wenn es für die Baugesuchstellerin günstiger ist (Art. 173 Abs. 2 PBG) und soweit dessen Bestimmungen gemäss Anhang zum Kreisschreiben "Übergangsrechtliche Bestimmungen im PBG" vom 8. März 2017 als unmittelbar anwendbar erklärt werden und im vorliegenden Zusammenhang zum Tragen kommen. Im Übrigen bleibt, neben dem kommunalen BauR (Baureglement der Gemeinde Z.__ vom 14. Dezember 2012), das bis 30. September 2017 in Kraft gewesene Gesetz über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht (Baugesetz; nGS 32-47, BauG, in der Fassung vom 1. Januar 2015) anwendbar.

Seit 1. März 2021 ist (mit Ausnahme der Bestimmungen bezüglich der Kernzonen) das integrierte Baureglement der Stadt X.__ in Vollzug. Dessen Art. 64 sieht vor, dass die



zur Zeit des Inkrafttretens des Reglements noch nicht erledigten Baugesuche nach den Vorschriften des (neuen) Reglements zu beurteilen seien. Gemeint sind damit nur Baugesuche, über welche die zuständigen *kommunalen Behörden* noch nicht endgültig entschieden haben (vgl. BGer 1C_23/2014 vom 24. März 2015 E. 7.4.2). Da der Bauentscheid der Baukommission vom 6. Juni 2017 datiert, kommt für die vorliegende Angelegenheit weiterhin das bisherige BauR zu Anwendung.

Vorliegend sind hinsichtlich des Bauprojekts der Beschwerdeführerin auf den Grundstücken Nr. 0000__ und 0001__ insbesondere die Einhaltung des Koordinationsgebotes sowie die Gewährleistung einer zureichenden Erschliessung und weitere Aspekte des Bauprojekts streitig.

3. Verfahrenskoordination (Bauprojekt/Teilstrassenplan) und zureichende Erschliessung des Bauprojekts

3.1.

Der Koordinationsgrundsatz ist in Art. 25a des Bundesgesetzes über die Raumplanung (SR 700; RPG) verankert. Nach Art. 25a Abs. 3 RPG sollen Verfügungen keine Widersprüche enthalten. Eine Koordination ist auch nötig, wenn für die verschiedenen Bewilligungen nur eine Behörde zuständig ist. Die Natur der zu koordinierenden Bewilligungen - namentlich wenn es sich um raumplanungs- bzw. umweltschutzrechtliche oder um gewerbepolizeiliche Verfügungen handelt - ist dabei unerheblich (Waldmann/Hänni, Raumplanungsgesetz, Handkommentar, Bern 2006, N 22 zu Art. 25a RPG). Die Koordinationspflicht setzt voraus, dass zwischen den Verfügungen ein enger sachlicher Zusammenhang besteht, womit diese nicht getrennt und unabhängig voneinander beurteilt werden dürfen, ansonsten die gesonderte Behandlung sachlich zu unhaltbaren Ergebnissen führen könnte. Spezialbewilligungen von untergeordneter Bedeutung, die separat erteilt werden können, fallen dagegen nicht unter die Koordinationspflicht. Das ist dann der Fall, wenn feststeht, dass die Bewilligungen mit den übrigen Entscheiden nicht abgestimmt werden müssen, die Rechte des Baugesuchstellers und der Drittbetroffenen nicht tangiert werden und die Abtrennung aufgrund des kantonalen Rechts zulässig ist (VerwGE 2020/80 und 82 vom 23. Mai 2019 E. 6.1 m.H.; VerwGE B 2013/232 vom 16. April 2014 E. 2.1 m.H.; VerwGE B 2004/157 vom 2. Dezember 2004 E. 3. m.H.). Eine Pflicht zur materiellen Koordination und zur umfassenden Interessenabwägung ergibt sich sodann aus verschiedenen bundesrechtlichen Bestimmungen (vgl. etwa VerwGE B 2008/33 vom 14. Oktober 2008 E. 4.1).



Land ist erschlossen, wenn unter anderem eine für die betreffende Nutzung hinreichende Zufahrt besteht (Art. 19 Abs. 1 RPG). Hinreichende Zufahrt besteht, wenn die Zugänglichkeit sowohl für die Benutzer der Bauten als auch für Fahrzeuge der öffentlichen Dienste gewährleistet ist. Die Zufahrten sollen verkehrssicher sein und haben sich nach den zonengerechten Baumöglichkeiten jener Flächen zu richten, die sie erschliessen sollen. Aus bundesrechtlicher Sicht genügt es, wenn eine Zufahrtsstrasse hinreichend nahe an Bauten und Anlagen heranführt. Für Erschliessungsanlagen auf fremdem Grund ist deren rechtliche Sicherstellung nachzuweisen (vgl. BGer 1C_603/2015 vom 5. April 2016 E. 2.1 und BGer 1C_290/2011 vom 1. Februar 2012 E. 3.1 mit Hinweisen, insbesondere auf BGE 136 III 130 E. 3.3.2). Zu einer hinreichenden Zufahrt in Wohnzonen gehört auch das Verbindungsstück von der öffentlich zugänglichen Strasse zum Baugrundstück (Feinerschliessung, BGE 121 I 65 E. 3c mit Hinweis auf BGE 116 Ib 159 E. 6b, E. Jeannerat, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Zürich 2016, Art. 19 N 23, P. Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltrecht, 6. Aufl. 2016, S. 278, Waldmann/Hänni, a.a.O., N 20 zu Art. 19 RPG, und B. Heer, St. Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, Rz. 513). Die Festlegung des Ausmasses der Erschliessungsanlagen und die Umschreibung der genügenden Zugänglichkeit ist Sache des kantonalen Rechts. Den kantonalen und kommunalen Behörden steht dabei ein erhebliches Ermessen zu (vgl. VerwGE B 2016/215 vom 22. Februar 2018 E. 9.1 mit Hinweisen; bestätigt mit BGer 1C_219/2018 vom 9. November 2018; VerwGE B 2018/185 vom 24. Januar 2019 E. 5.2 mit Hinweisen).

3.2.

Im angefochtenen Entscheid hielt die Vorinstanz fest, durch Nebenbestimmungen (Auflagen) könnten lediglich untergeordnete Mängel eines Baugesuchs behoben werden. Die Möglichkeit, die Bewilligung mit Nebenbestimmungen zu verknüpfen, entfalle, wenn die Mängel eine wesentliche Projektänderung bzw. eine konzeptionelle Überarbeitung des Projekts erfordern würden. Es gehe nicht an, einen Bau mit der Auflage zu bewilligen, die fehlende Erschliessung müsse vor Baubeginn geregelt sein. Das bundesrechtliche Koordinationsgebot verlange, dass ein Bauvorhaben in einem einzigen und einheitlichen Bewilligungsverfahren geprüft werde. Nachgelagerte Verfahren seien nur dann zulässig, wenn dies von der Sache her sinnvoll sei und sich daraus keine wesentlichen neuen Auswirkungen oder Änderungen für das Projekt ergeben würden. Das Vorgehen der Beschwerdebeteiligten 1 (Baukommission) verletze diese Grundsätze. Indem sie das Baugesuch nicht wenigstens zeitgleich mit einem die strassenmässige Erschliessung sicherstellenden Teilstrassenplan aufgelegt und



materiell behandelt habe, habe sie gegen die Koordinationspflicht verstossen. Da sie mit der Baubewilligung gleichzeitig eine Ausnahmegewilligung zur Unterschreitung des Strassenabstands gegenüber der Y.__-strasse erteilt habe, habe sie selbst die präjudizierende Wirkung des Bauvorhabens gegenüber dem noch auszuarbeitenden Teilstrassenplan anerkannt (act. G 2 S. 12-14).

3.3.

Die Beschwerdeführerin wendet unter anderem ein, Art. 25a RPG sei auf das Verhältnis zwischen dem Bauvorhaben der Beschwerdeführerin und dem Erschliessungsprojekt Y.__-strasse nicht anwendbar. Es handle sich dabei um zwei selbständige Vorhaben mit verschiedenen Bauherrschaften (Beschwerdeführerin und Beschwerdebeteiligte 1). Keines der beiden Vorhaben bedürfe einer zusätzlichen Bewilligung einer anderen Behörde. Dass die beiden Vorhaben in einzelnen Punkten inhaltlich aufeinander abzustimmen seien, genüge nicht für eine Unterstellung unter Art. 25a RPG. Das im Zeitpunkt der Erteilung der Baubewilligung noch nicht abgeschlossene Erschliessungsprojekt sei auch keine nachlaufende Bewilligung, die das Bauvorhaben betreffen würde. Der Ausbau für die Aufklassierung erfordere die Verbreiterung der Y.__-strasse um 1 m auf 4 m. Naheliegend sei, diese Verbreiterung soweit möglich je zur Hälfte auf beiden Strassenseiten zu realisieren. Wenn die Voraussetzungen für eine Bewilligung zur Unterschreitung des regulären Strassenabstandes gegeben seien, mache es keinen erheblichen Unterschied, ob die Unterschreitung 0.6 m bei einem Strassenabstand von 3 m (bisherige Klassierung) oder 1.6 m bei einem Strassenabstand von 4 m (neue Klassierung) betrage. In der Baubewilligung sei eine hinreichende Zufahrt allein wegen der erforderlichen Umklassierung der Y.__-strasse verneint worden. Auch der Ausbau der Y.__-strasse auf eine Breite von 4 m sei nicht wegen des zusätzlichen Verkehrsaufkommens aus der Überbauung der Beschwerdeführerin als notwendig erachtet worden, sondern aus der neuen Klassierung der Y.__-strasse als Gemeindestrasse zweiter Klasse und ihrer Umgestaltung als Stichstrasse abgeleitet worden. Die insgesamt 23 Parkplätze der Überbauung würden ein so geringes Verkehrsaufkommen generieren, dass die Strassenbreite auf einem kurzen Strassenstück von etwa 10 m genüge. Das im Zeitpunkt der Erteilung der Baubewilligung noch ausstehende Erschliessungsprojekt erfordere überhaupt keine Änderung/Überarbeitung des bewilligten Bauprojekts. Das bewilligte Bauprojekt habe das Erschliessungsprojekt nicht präjudiziert. Lediglich untergeordnete Mängel des Baugesuchs (unzureichende Erschliessung) könnten durch Auflagen/Bedingungen behoben werden. Das Vorgehen der Beschwerdebeteiligten bezüglich der Nebenbestimmung gemäss lit. g der Baubewilligung sei rechtmässig



gewesen. Es verletze weder das Koordinationsgebot noch andere Grundsätze für die Behandlung von Baugesuchen (act. G 2 S. 7-14).

3.4.

3.4.1.

Das Verwaltungsgericht führte in VerwGE B 2021/88 vom 21. Juni 2022 aus, mit dem (in jenem Verfahren) streitigen Erschliessungsprojekt - bestehend aus Strassenprojekt, Teilstrassenplan und Beitragsplan - solle der nördliche Teil der als Ringstrasse ausgebildeten Y.__-strasse (Gemeindestrasse dritter Klasse) in eine Stichstrasse mit einem Wendepplatz am östlichen Ende umgestaltet und der südliche Teil der Strasse aufgehoben werden. Bei der Beschwerdebeteiligten 1 sei ein Wasserbauprojekt für die Verbesserung des Hochwasserschutzes im Bereich des U.__-baches in Bearbeitung; letzterer grenze an den südlichen Teil der Y.__-strasse an. Die Vorinstanz sei zu Recht davon ausgegangen, dass Teilstrassenprojekt und Hochwasserschutzprojekt in einem engen sachlichen Zusammenhang stehen würden, welcher eine unabhängige Einzelbeurteilung der Projekte ausschliesse und eine Gesamtbeurteilung mit Abwägung aller in Frage stehenden Interessen (Erschliessung, Hochwasserschutz, Interessen der betroffenen Grundeigentümer) erfordere (VerwGE B 2021/88 a.a.O. E. 2.4.1). Was die Notwendigkeit einer *Koordination von Baubewilligung (Bauprojekt der Beschwerdeführerin auf den Grundstücken Nr. 0000__ und 0001__) und Teilstrassenplan* betreffe, so habe die Beschwerdebeteiligte 1 (Baukommission) in der Baubewilligung vom 9. Juni 2017 eine für das Bauvorhaben mit 24 zusätzlichen Wohneinheiten *ungenügende Erschliessung* (Zufahrt) nicht nur wegen der anstehenden Umklassierung der Y.__-strasse in eine Gemeindestrasse zweiter Klasse bejaht, sondern auch aufgrund der Notwendigkeit eines Strassenausbaus (vgl. act. G 10/10 III/1 S. 2 unten [B 2021/88]). Im streitigen Teilstrassenplanverfahren habe sich zudem gezeigt, dass der notwendige Strassenausbau das Bauvorhaben der Beschwerdeführerin erheblich stärker tangiere, als in der Baubewilligung angenommen (vgl. dazu nachstehende E. 4.3.3 dritter und vierter Absatz). Die Annahme der Beschwerdebeteiligten 1 in der Baubewilligung, dass der notwendige Strassenausbau das Bauvorhaben nicht tangieren werde (vgl. act. G 10/10 III/1 S. 3 oben [B 2021/88]) bzw. sich an der Lage der Y.__-strasse wenig ändern werde (act. G 10/10 Beilage 70 [B 2021/89] S. 9 Mitte), habe sich insofern als nicht haltbar erwiesen, als für die Baubewilligung nicht von der Annahme eines im Wesentlichen feststehenden Teilstrassenprojektes ausgegangen werden könne. Das Vorbringen der Beschwerdebeteiligten 1, dass für das Bauvorhaben der Beschwerdeführerin ab der W.__-strasse bis zu ihrer Tiefgaragenzufahrt nur ein 10m-Stück der Y.__-strasse



genutzt werde und dafür eine Strassenbreite von 3 m genüge (act. G 17 S. 7 f. [B 2021/88]), lasse die Auswirkungen des Bauvorhabens mit 24 Wohneinheiten auf den gesamten Teilstrassenplan unberücksichtigt. Zu Recht habe die Vorinstanz festgehalten, dass das Vorgehen der Beschwerdebeteiligten 1, zuerst (ohne Koordination mit dem Teilstrassenplan) die Platzierung von Neubauten auf den Grundstücken Nr. 0000__ und 0001__ zu bewilligen und gleichzeitig noch Ausnahmewilligungen zur Unterschreitung des Abstands von der bestehenden, ungenügend ausgebauten Erschliessungsstrasse zu gewähren, wenig Sinn mache und den künftigen Strassenausbau präjudiziere (act. G 2 S. 23 [B 2021/88]). Allein mit der in der Baubewilligung vom 6. Juni 2017 erfolgten Auflage betreffend Zuwarten mit dem Abbruch- und Baubeginn bis zur Rechtskraft des Teilstrassenplans könne dem Koordinationsgebot nicht genügend Rechnung getragen werden, zumal das blosses Abwarten der Rechtskraft des Teilstrassenplans eine inhaltliche Koordination der beiden Verfahren nicht zu gewährleisten vermöge und es sich bei der unzureichenden Erschliessung nicht um einen lediglich untergeordneten Mangel des Baugesuchs handle. Hinzu komme, dass der für die Gewährleistung einer zureichenden Erschliessung erlassene Teilstrassenplan sich in der vorgelegten Form (insbesondere aufgrund der zu kleinen Dimensionierung des Wendeplatzes am Ende der Y.__-strasse und des Einmündungsbereiches Y.__-strasse/B.__-strasse) nicht aufrechterhalten lasse. Ein Koordinationsbedarf mit Bezug auf die beiden Verfahren könne somit insgesamt nicht mit guten Gründen in Frage gestellt werden (vgl. VerwGE B 2021/88 a.a.O. E. 2.4.1 und E. 3.5).

3.4.2.

Diese Ausführungen sind auch für das vorliegende Verfahren massgebend. Laut Art. 87 Abs. 2 BauG kann die Baubewilligung mit einschränkenden Bedingungen und Auflagen verbunden werden. Mit solchen Nebenbestimmungen zur Baubewilligung können nur Hindernisse von untergeordneter Bedeutung beseitigt werden. Die Einhaltung grundlegender Baurechtsnormen ist in einem einzigen und einheitlichen Baubewilligungsverfahren zu prüfen. Nur die Regelung von Nebenpunkten, die für die Bewilligungsfähigkeit eines Bauvorhabens nicht von ausschlaggebender Bedeutung sind, kann in ein späteres Verfahren verwiesen werden (VerwGE B 2014/100 vom 27. April 2016 E. 7.1 mit Hinweis auf Heer, a.a.O., Rz. 869; VerwGE B 2013/28 vom 12. Februar 2014 E. 2 und VerwGE B 2010/30 vom 24. August 2010 E. 3.3). Bei der Frage der hinreichenden Erschliessung geht es nicht um ein untergeordnetes Bauhindernis, sondern um eine Grundvoraussetzung für die Bewilligungsfähigkeit des Bauvorhabens (VerwGE B 2014/100 vom 27. April 2016 E. 7.2). Sodann präjudiziert das



mit Unterschreitung der Strassenabstände bewilligte Bauvorhaben das Teilstrassenplanverfahren die Linienführung der Y.__-strasse und die Möglichkeit einer verkehrssichereren Ausgestaltung der Einmündung Y.__-strasse/W.__-strasse. Umgekehrt wirkt sich das Teilstrassenplanverfahren präjudizierend auf das Bauvorhaben bezüglich der Besucherparkplätze und der Tiefgaragenzufahrt aus (vgl. dazu nachfolgend E. 4.3.3). Soweit die Beschwerdeführerin mit ihrem Vorbringen, dass die Beschwerdebeteiligte 1 ein Jahr zuvor die Baubewilligung für den Umbau und die bauliche Erweiterung des Hauses auf Grundstück Nr. 0013__ ohne Prüfung der Frage der Umklassierung und hinreichenden Zufahrt erteilt habe (act. G 6 S. 13), sinngemäss eine Gleichbehandlung (im Unrecht) beansprucht, ist festzuhalten, dass der Grundsatz der Gesetzmässigkeit der Verwaltung dem Rechtsgleichheitsgebot bzw. dem Anspruch auf Gleichbehandlung im Unrecht in der Regel vorgeht. Wenn eine Behörde in einem Fall eine vom Gesetz abweichende Entscheidung getroffen hat, resultiert daraus grundsätzlich kein Anspruch, in einer vergleichbaren Situation ebenfalls abweichend von der Norm behandelt zu werden (Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl. 2020, Rz. 599 mit zahlreichen Hinweisen). Dieser Anspruch besteht solange nicht, als es sich nur um einzelne abweichende Fälle handelt und es die Behörden - wie vorliegend - nicht ablehnen, die geübte Praxis aufzugeben (statt vieler vgl. VerwGE B 2014/128 vom 22. Januar 2016 E. 3.5.4 m.H. auf BGE 123 II 248 E. 3c). Unter diesen Umständen lässt es sich nicht beanstanden, dass die Vorinstanz die Baubewilligung zufolge Nichteinhaltung des Koordinationsgebots aufhob. Demzufolge ist die Beschwerde bereits aus diesem Grund abzuweisen.

4. Weitere Gegebenheiten des Bauvorhabens

4.1.

4.1.1.

Nach Art. 12 Abs. 2 BauR gilt für Bauten in der Kernzone ein allseitiger Grenzabstand von 4 m. Der Gebäudeabstand ist die kürzeste Entfernung zwischen zwei Fassaden (Art. 57 Abs. 1 BauG, Art. 93 Abs. 1 PBG). Fehlen im Baureglement Vorschriften zum Gebäudeabstand, so ist der Gebäudeabstand gleich der Summe der für die beiden Gebäude vorgeschriebenen Grenzabstände (Art. 57 Abs. 2 BauG), wobei der Gebäudeabstand auch zwischen Gebäuden auf dem gleichen Grundstück einzuhalten ist (art. 57 Abs. 4 BauG, Art. 93 Abs. 1 PBG). Gemäss Art. 24 BauR wird für Bauten auf dem gleichen Grundstück, die betrieblich oder funktionell zusammengehören, ein reduzierter Gebäudeabstand bewilligt, wenn dadurch weder wohn- noch arbeitshygienische Nachteile entstehen (keine nach Art. 34 lit. c BauR erforderliche



Fenster) noch öffentliche oder nachbarliche Interessen verletzt werden und eine architektonisch gute Lösung erzielt wird (Abs. 1). Zwischen Hauptbauten kann unter diesen Voraussetzungen der Gebäudeabstand auf 6 m reduziert werden (Abs. 2).

Strassenrechtliche Ausnahmegewilligungen sind dann möglich, wenn weder Verkehrssicherheit noch Strasse beeinträchtigt werden oder Schutzgegenstände nach Art. 98 BauG bzw. Art. 115 PBG zu erhalten sind (Art. 108 Abs. 2 des Strassengesetzes, sGS 732.1, StrG). Auf Erteilung einer Ausnahmegewilligung besteht grundsätzlich kein Rechtsanspruch (D. Gmür, Strassenpolizeiliche Bestimmungen, in: G. Germann [Hrsg.], Kurkommentar zum st. gallischen Strassengesetz vom 12. Juni 1988, St. Gallen 1989, N 3 zu Art. 108 StrG). Ausnahmen nach Strassenrecht sind nur zurückhaltend und einzig bei Vorliegen besonderer Verhältnisse zu bewilligen, auch wenn der Gesetzeswortlaut nicht zwingend nach einem Härtefall im Sinn von Art. 77 Abs. 1 lit. a BauG verlangt (VerwGE B 2011/63 vom 7. Dezember 2011 E. 4.4 m.H. auf GVP 2006 Nr. 35 S. 155; Gmür, a.a.O., N 3 zu Art. 108 StrG).

4.1.2.

In den Amtsberichten der kantonalen Denkmalpflege vom 29. Januar und 5. Februar 2021 (act. G 10/44 und 10/47) wurde ausgeführt, die geplante Überbauung nehme in den wesentlichen Punkten die Ziele der SchutzV auf. Die eigenständige Architektur füge sich gut in den Bestand ein und trage auch der geforderten baulichen Verdichtung angemessene Rechnung. Die Bauten seien massstäblich gut proportioniert und würden den Dialog mit den ortsbildprägenden Bauten der Umgebung aufnehmen, ohne diese zu beeinträchtigen. Unter Berücksichtigung der Topographie lägen die geplanten Gebäude- und Firsthöhen durchwegs im Bereich der angrenzenden, ortsbaulich bedeutsamen Bauten. Es erfolge durch die geplanten Neubauten keine wesentliche Beeinträchtigung eines Schutzgegenstandes (act. G 10/44). Die von der Beschwerdebeteiligten 1 bewilligte Unterschreitung des Strassenabstands gegenüber der W.__-strasse erscheine aus denkmalpflegerischer Sicht erforderlich und verlange nach einer Ausnahmegewilligung. Demgegenüber werde die Unterschreitung des Abstands zur Y.__-strasse zwar ortsbaulich als passend empfunden, könne aber nicht aus den Zielen des Ortsbildschutzes abgeleitet werden (act. G 10/47). Das TBA hielt im Amtsbericht vom 19. Februar 2021 fest, die Kombination aus privater Grundstückszufahrt und Strassenknoten W.__-strasse/Y.__-strasse verstosse einerseits gegen die VSS-Norm 40 050 ("Grundstückszufahrten") sowie gegen Art. 65 f. BauR und sei andererseits auch nicht genügend verkehrssicher. Die nötigen Sichtweiten auf die öffentlichen Strassen könnten bei der geplanten Grundstückszufahrt nicht



eingehalten werden, da es sich um eine schleifende Zufahrt handle. Eine solche sei schon aus grundsätzlichen Sicherheitsaspekten zu vermeiden. Auch sei die Breite der Y.__-strasse im Einmündungsbereich in die W.__-strasse sowohl im Bestand als auch mit dem geplanten Strassenprojekt nicht ausreichend, um eine verkehrssichere Erschliessung der an der Y.__-strasse liegenden Grundstücke sicherzustellen (act. G 10/48).

4.2.

4.2.1.

Die Vorinstanz legte im angefochtenen Entscheid dar, vorliegend sei zwischen dem MFH Nord und dem MFH Süd ein Gebäudeabstand von 8 m einzuhalten (Art. 57 Abs. 2 BauG i.V.m. Art. 12 Abs. 2 BauR). Zwischen der südwestlichen Fassade des MFH Nord und der nordöstlichen Fassade des MFH Süd werde jedoch bloss ein Gebäudeabstand von 6 m gewahrt. Selbst zwischen der nordöstlichen Ecke des MFH Süd und der südwestlichen Fassade des MFH Nord bestehe lediglich ein Gebäudeabstand von 7 m. Bei den beiden MFH handle es sich nicht um betrieblich oder funktionell zusammengehörende Bauten (Art. 24 BauR). Sie seien zwar unterirdisch über die gemeinsame Tiefgarage verbunden, wiesen aber ansonsten keine Zusammengehörigkeit auf. Allein der Umstand, dass die MFH über eine gemeinsame Tiefgarage verfügen würden, vermöge die *Unterschreitung des Gebäudeabstands* nicht zu rechtfertigen. Hinzu komme, dass sich im Bereich der Abstandsunterschreitung im Erdgeschoss sowie im ersten Obergeschoss des MFH Süd jeweils die Koch-, Ess- und Wohnbereiche befänden. Ein Teil der Fenster in den Koch-, Ess- und Wohnbereichen dieser beiden Geschosse sei nach Osten gerichtet und befinde sich folglich im Bereich der gerügten Abstandsunterschreitung. Im zweiten Obergeschoss des MFH Süd sei das einzige Fenster des Zimmers 2 nach Osten gerichtet und befinde sich damit ebenfalls im Bereich der Abstandsunterschreitung. Die Voraussetzung, wonach keine der nach Art. 34 lit. c BauR erforderlichen Fenster für die Belichtung von Aufenthaltsräumen von einem reduzierten Gebäudeabstand betroffen sein dürften, sei somit ebenfalls nicht erfüllt. Die Unterschreitung des Gebäudeabstands von 8 m sei damit nicht zulässig. Sodann sei in Gebieten mit erhöhten ästhetischen Anforderungen das Baugesuch stets einschliesslich der konkreten *Dach- und Fassadengestaltung sowie Material- und Farbwahl* zu beurteilen, weil andernfalls die Einfügung der Baute bzw. die allfällige Beeinträchtigung eines Schutzgegenstands nicht abschliessend beurteilt werden könne (GVP 2010 Nr. 132, VerwGE B 2011/122 vom 1. Mai 2012 E. 2.3). Die Beschwerdeführerin habe das Baugesuch ohne Material- und Farbkonzept eingereicht. Obwohl das Baugrundstück im Ortsbildschutzgebiet liege und das



Architektenkollegium ausdrücklich darauf aufmerksam gemacht habe, dass ein Material- und Farbkonzept als Teil der Baueingabe zu erbringen sei, habe die Beschwerdebeteiligte 1 von einer gleichzeitigen Prüfung des gesamten Bauvorhabens abgesehen; mangels Vollständigkeit der Baugesuchsunterlagen sei eine gleichzeitige Prüfung nicht möglich gewesen. Indem die Beschwerdebeteiligte 1 in Ziffer 4 der Auflagen zu Baubewilligung vom 6. Juni 2017 die Nachreichung eines Material- und Farbkonzepts angeordnet habe, habe sie die Prüfung dieses Konzepts sowie der Fassaden- und Dachgestaltung in ein nachlaufendes Bewilligungsverfahren verwiesen, was in Gebieten mit erhöhten Anforderungen unzulässig sei (act. G 2 S. 16 f.).

4.2.2.

Die Beschwerdeführerin hält hierzu fest, die Denkmalpflege habe dem Bauvorhaben eine gute Einfügung in die bauliche Umgebung attestiert. Sodann lasse Art. 149 Abs. 1 PBG ausdrücklich nachlaufende Bewilligungen zu, indem untergeordnete Einzelheiten, deren Beurteilung keinen Koordinationsbedarf auslöse (technische Ausführungsdetails, Gestaltungsdetails), aufgrund einer entsprechenden Anordnung der Baubehörde erst vor Projektausführung zur Genehmigung eingereicht werden müssten. Die bundesgerichtliche Rechtsprechung (BGer 1C_266/2018 vom 12. April 2019 E. 3) lasse die nachträgliche Genehmigung der Material- und Farbwahl auch bei Objekten in einer Kernzone oder in einem ISOS-Gebiet zu. Die von der Vorinstanz angeführte Einschränkung lasse sich daher nicht aufrechterhalten. Im Weiteren seien entgegen der Auffassung der Vorinstanz die Voraussetzungen von Art. 24 BauR gegeben. Die beiden MFH hätten nicht nur eine gemeinsame Tiefgarage, sondern auch die gesamte technische Infrastruktur sowie der Spielplatz seien gemeinschaftlich. Dies müsse genügen, um eine Zusammengehörigkeit der beiden Baukörper zu bejahen. Wenn die Vorinstanz dies verneint habe, habe sie in unzulässiger Weise in das Ermessen der kommunalen Baubehörde eingegriffen, welche in der Baubewilligung vom 6. Juni 2017 ausdrücklich das Vorliegen der Voraussetzungen von Art. 24 BauR bestätigt habe. Der Abstandsbereich zwischen den beiden Bauten sei nur im mittleren Teil reduziert. Im nördlichen Bereich weite er sich aus bis auf 14 m, im südlichen Bereich bis auf 9 m. Diese Ausweitungen des Abstands würden auch die Unterschreitung des regulären Gebäudeabstandes von 8 m mehr als kompensieren (act. G 6 S. 14-18). Die Beschwerdebeteiligte 1 äusserte sich in ähnlicher Weise wie die Beschwerdeführerin (act. G 17 S. 5-7).

4.2.3.

Das im Baubewilligungsverfahren beigezogene Architektenkollegium beurteilte gemäss Bewilligungsentscheid die *Material- und Farbwahl* in Stellungnahmen vom November



2016 und März 2017 als nicht überzeugend und hielt explizit fest, dass ein Farb- und Materialkonzept zur definitiven Beurteilung des Bauvorhabens als Teil der Baueingabe zu erbringen sei. Dabei seien auch die Anliegen von Welleneternit als Bedachungsmaterial im Zusammenhang mit den bewegten Dachformen der Gauben und der Aussenwärmedämmung kritisch zu hinterfragen und detailliert aufzuzeigen (vgl. act. G 10/10/40 und G 10/10/70 S. 11). Bezüglich der Feststellung der Vorinstanz, dass die Baubewilligung nicht ohne Vorliegen eines Material- und Farbkonzepts hätte erfolgen und nicht in ein nachfolgendes Bewilligungsverfahren (Auflage, dass das Farb- und Materialkonzept *vor Baubeginn* einzureichen ist; act. G 10/10/70 S. 27 H.4) hätte verwiesen werden dürfen, erscheint es - auch mit Blick auf die positive Beurteilung der Einfügung der Bauten durch die Denkmalpflege (act. G 10/44 und vorstehende E. 4.1.1) - eher zweifelhaft, dass es mit dem Nichtvorliegen des Material- und Farbkonzepts und dem in Frage gestellten Bedachungsmaterial tatsächlich an wichtigen Aspekten (und nicht nur an untergeordneten Punkten) fehlte, wodurch die abschliessende Beurteilung der Frage der Einfügung des Projekts in die bauliche Umgebung im Baubewilligungsverfahren verunmöglicht wurde (vgl. BGer 1C_266/2018 a.a.O. E. 3.2 bis 3.4). Aber auch wenn mit der Beschwerdeführerin und der Beschwerdebeteiligten 1 (act. G 6 S. 15 f. unten, act. G 17 S. 5 f.) die nachträgliche Genehmigung der Material- und Farbwahl sowie des Bedachungsmaterials und damit die entsprechende Auflage in der Baubewilligung als zulässig erachtet würde, vermöchte dies allein mit Blick auf die weiteren Mängel keine Bewilligungsfähigkeit des Projekts herbeizuführen.

In der Baubewilligung vom 9. Juni 2017 prüfte die Beschwerdebeteiligte 1 das Vorliegen einer betrieblichen oder funktionellen Zusammengehörigkeit der MFH - als Voraussetzung für eine *Unterschreitung des Gebäudeabstandes* im Sinn von Art. 24 BauR - nicht und begründete die Zulässigkeit einer Unterschreitung des Gebäudeabstandes sinngemäss mit dem Hinweis, dass beim Projekt andernorts grössere Gebäudeabstände (als vom BauR verlangt) bestehen würden (act. G 10/10/70 S. 15 unten). Eine solche "Einmischung" der Gebäudeabstände, wie sie im vorliegenden Verfahren auch die Beschwerdeführerin vorträgt (act. G 6 S. 18), sieht indes das BauR nicht vor. Die Vorinstanz begründete wie dargelegt die Unzulässigkeit der Unterschreitung des Gebäudeabstandes von 8 m mit Hinweis darauf, dass allein die Verbindung über eine unterirdische Tiefgarage keine betriebliche oder funktionelle Zusammengehörigkeit der MFH im Sinn von Art. 24 Abs. 1 BauR zu begründen vermöge (act. G 2 S. 16). Der Umstand, dass die Vorinstanz (im Gegensatz zur Beschwerdebeteiligten 1) das Vorliegen einer betrieblichen oder funktionellen Zusammengehörigkeit der MFH prüfte, stellt offensichtlich keinen Eingriff in das



Ermessen der Beschwerdebeteiligten 1 dar, zumal es nicht im Ermessen der letzteren steht, Voraussetzungen nach BauR zu prüfen oder auf eine Prüfung zu verzichten. Sie erachtete zu Recht die Voraussetzung, wonach keine der nach Art. 34 lit. c BauR erforderlichen Fenster für die Belichtung von Aufenthaltsräumen von einem reduzierten Gebäudeabstand betroffen sein dürften, als nicht erfüllt (act. G 2 S. 16). Damit würde es, selbst wenn mit der Beschwerdeführerin und der Beschwerdebeteiligten 1 (act. G 17 S. 6 unten) eine Zusammengehörigkeit der MFH's im Sinn von Art. 24 Abs. 1 BauR bejaht würde, immer noch an der weiteren Voraussetzung nach Art. 24 Abs. 1 BauR fehlen, wonach keine der nach Art. 34 lit. c BauR erforderlichen Fenster für die Belichtung von Aufenthaltsräumen von einem reduzierten Gebäudeabstand betroffen sein dürfen. Das Vorbringen der Beschwerdeführerin, dass im Sinn von Art. 34 lit. c BauR durch andere Massnahmen eine gleichwertige natürliche Belichtung erreicht werde (doppelte Abwinkelung der zwischen den beiden Bauten liegenden Fläche; act. G 6 S. 18), ist nicht durch entsprechende Unterlagen nachvollziehbar dokumentiert und kann daher nicht als belegt gelten.

4.3.

4.3.1.

Mit Hinweis auf den Amtsbericht des TBA vom 19. Februar 2021 (act. G 10/48 und vorstehende E. 4.1.2) vermerkte die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid, die geplante *Tiefgarageneinfahrt* sei *nicht verkehrssicher* ausgestaltet und könne daher nicht als hinreichende Erschliessung betrachtet werden. Das Bauvorhaben sei auch aus diesem Grund nicht bewilligungsfähig. Im Weiteren sei unbestritten, dass die geplanten MFH den *Strassenabstand* sowohl zur W.__-strasse als auch zur Y.__-strasse (teilweise massiv) *unterschreiten* würden. Gemäss Denkmalpflege sei die von der Beschwerdebeteiligten 1 bewilligte Unterschreitung des Strassenabstands gegenüber der W.__-strasse aus denkmalpflegerischer Sicht erforderlich. Demgegenüber sei die Unterschreitung des Strassenabstands zur Y.__-strasse nicht mit Gründen des Ortsbildschutzes zu rechtfertigen (act. G 10/47). Unter diesen Umständen sei davon auszugehen, dass zumindest die Unterschreitung des Strassenabstands entlang der Y.__-strasse durch das MFH Süd nicht zu Recht bewilligt worden sei. Schliesslich sei die *Ermittlung des Niveaupunktes* aufgrund der eingereichten Unterlagen nicht nachvollziehbar. Der eingezeichnete Verlauf des gewachsenen Terrains scheine um einiges tiefer zu liegen als der angegebene Niveaupunkt des MFH Nord. Jedoch gebe es in der Kernzone keine Vorgaben betreffend Gebäudehöhe oder Geschosszahl. Vielmehr seien die zulässigen Gebäudedimensionen aufgrund der Einfügung in die bauliche Umgebung festzulegen.



Entsprechend spiele auch der Niveaupunkt als Ausgangspunkt zur Bestimmung der Gebäudehöhe und der Geschosszahl für sich allein keine wesentliche Rolle. Mangels Entscheiderrelevanz habe die Beschwerdebeteiligte 1 deshalb auf weitere Abklärungen betreffend Niveaupunkt verzichten dürfen (act. G 2 S. 17 f.).

4.3.2.

Hinsichtlich der von der Vorinstanz beanstandeten Bewilligung für die *Unterschreitung des regulären Strassenabstands gegenüber der Y.__-strasse* hält die Beschwerdeführerin fest, mehrere der anderen Bauten im Bereich des nördlichen Teilstücks der Y.__-strasse würden den derzeit geltenden Strassenabstand von 3 m unterschreiten. Dies gelte insbesondere für die Nordost-Fassade des Hauses auf Grundstück Nr. 0002__, die direkt bis an die Strasse reiche. Auch die Südostecke des bestehenden Gebäudes auf dem Baugrundstück Nr. 0000__ halte derzeit nur einen Strassenabstand von 1.3 m ein. Beidseitige Strassenabstände der Bauten von 3 m oder gar 4 m würden dem Charakter der Kernzone widersprechen. Die Bewilligung der Unterschreitung des Strassenabstandes gegenüber der Y.__-strasse sei deshalb im Hinblick auf die Massstäblichkeit des Strassenraums und der ausserräumlichen Verhältnisse gerechtfertigt und damit rechtskonform. Auch in diesem Punkt habe die Vorinstanz in das Ermessen der Beschwerdebeteiligten 1 eingegriffen. Zu den Vorbringen der Beschwerdeführerin in der Rekurseingabe vom 18. März 2021 habe die Vorinstanz nicht Stellung genommen und damit offensichtlich den Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt. Der Amtsbericht prüfe einzig, inwieweit bei der Ausgestaltung der Zufahrt zur Tiefgarage die Bestimmungen des BauR und die VSS-Normen eingehalten seien. Es fehle darin eine Relativierung der rechtlichen Bedeutung der VSS-Normen und jede Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse und des Verkehrsaufkommens. Unzutreffend sei der Schluss, wegen der Nichteinhaltung der VSS-Normen sei (im Bereich der Tiefgaragenzufahrt zur Einmündung in die W.__-strasse) konkret die Verkehrssicherheit beeinträchtigt. Dagegen spreche klar das geringe Verkehrsaufkommen auf der Y.__-strasse und auf der W.__-strasse (DTV von 172 Fahrzeugen, wovon rund 25% Zweiräder; V85 28 km/h). Der östlich der Zufahrt gelegene Teil der Y.__-strasse diene einzig der Erschliessung der Liegenschaft auf Grundstück Nr. 0013__ mit insgesamt 18 Autoabstellplätzen und der gewerblich genutzten Liegenschaft auf dem Grundstück Nr. 0002__. Auch bezüglich der Sichtweite der aus der Tiefgarage ausfahrenden Fahrzeuge sei auf das minimale Verkehrsaufkommen zu verweisen, das von Osten her auf der Y.__-strasse daher kommen könne. Bereits in der Baubewilligung vom 6. Juni 2017 (S. 6) sei der Vorbehalt angebracht worden, dass auf die beiden Besucherparkplätze östlich der



Tiefgaragenausfahrt längs der Y.__-strasse zu verzichten sei, wenn das Strassenprojekt diese tangiere (act. G 6 S. 18-22). In gleicher Weise wie die Beschwerdeführerin nahm auch die Beschwerdebeteiligte 1 Stellung (act. G 17 S. 7-9).

4.3.3.

Unbeanstandet blieb die Feststellung im angefochtenen Entscheid, dass es in der Kernzone keine Vorgaben im BauR betreffend Gebäudehöhe oder Geschosszahl gebe und die zulässigen Gebäudedimensionen aufgrund der Einfügung in die bauliche Umgebung festzulegen seien, wodurch die Ermittlung des Niveaupunktes als Ausgangspunkt zur Bestimmung der Gebäudehöhe und der Geschosszahl im vorliegenden Fall nicht erheblich sei (act. G 2 S. 17 f.). Hierauf ist dementsprechend nicht weiter einzugehen.

Zutreffend ist, dass sich die Vorinstanz für ihre Erwägungen im Wesentlichen auf den Amtsbericht des TBA stützte und ihre Überlegungen nannte, aufgrund welcher sie den Planungsentscheid der Beschwerdebeteiligten 1 als nicht haltbar erachtete. Damit genügte sie ihrer Begründungspflicht, zumal sie nicht verpflichtet war, sich mit jedem Einwand der Beschwerdeführerin auseinanderzusetzen (vgl. BGE 136 I 229 E. 5.2 m.H.). Gestützt darauf war eine sachgerechte Anfechtung möglich. Von daher erscheint eine Gehörsverletzung nicht dargetan. Zu beachten ist sodann in beweisrechtlicher Hinsicht, dass in der Praxis amtlichen Stellungnahmen von Fachstellen, die vom Gesetzgeber als sachkundige Beurteilungsinstanzen eingesetzt wurden, ein erhöhter Beweiswert zugemessen wird, sofern diese den Charakter eines Gutachtens (amtliche Expertise) aufweisen (vgl. B. Waldmann, in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [VwVG], 2. Aufl. 2016, N 22 zu Art. 19 VwVG m.H.). Weitere verwaltungsexterne Abklärungen sind nur bei Zweifeln an der Richtigkeit der Feststellungen in der amtlichen Beurteilung vorzunehmen (VerwGE B 2017/184 vom 13. Dezember 2018 E. 4.1). - Der Amtsbericht des TBA berücksichtigte bei der Anwendung der VSS-Normen die konkreten örtlichen Verhältnisse, auf welche im Bericht *explizit und wiederholt* verwiesen wird. Hierbei legte er die aus Sicht des TBA bestehenden Mängel der Zufahrt/Erschliessung der Baugrundstücke mit nachvollziehbarer Begründung dar (act. G 10/48). Von daher stützt sich der Bericht bei der Analyse der konkreten Gegebenheiten nicht auf sachfremde Kriterien. Konkrete Zweifel an der Richtigkeit der dortigen Feststellungen ergeben sich weder aus den Ausführungen der Beschwerdeführerin, noch sind solche anderweitig ersichtlich. Sodann ist auch nicht dargetan oder anderweitig erkennbar, inwiefern der Bericht auf einem unvollständig festgestellten Sachverhalt basieren sollte. Die



St.Galler Gerichte

Vorinstanz durfte sich unter diesen Umständen für ihre Ausführungen auf den Amtsbericht berufen, ohne dass ihr ein Missbrauch ihres Ermessens oder ein Eingriff die Gemeindeautonomie vorzuwerfen wäre.

Im Amtsbericht des TBA wird bezüglich Verkehrssicherheit der Grundstückszufahrt im Bereich des Knotens Y.__-strasse/W.__-strasse auf die Feststellungen im Verfahren betreffend Teilstrassenplan Y.__-strasse verwiesen (act. G 10/48 S. 7). Das Verwaltungsgericht bestätigt im Beschwerdeverfahren B 2021/88 gestützt auf die in jenem Verfahren ergangenen Amtsberichte und in Bezug auf den (erheblich) zu schmalen und zu kurzen *Einmündungstrichter* Y.__-strasse/W.__-strasse (Einlenkerradius Nord 3m statt 6 m und Breite des Einlenkertrichters 4 m statt 5 m; Amtsbericht, act. G 10/12 Beilage S. 8 [B 2021/88]), dass der Teilstrassenplan nicht vom Bauvorhaben auf den Grundstücken Nrn. 0000__ und 0001__ beeinflusst werden dürfe und dieses sich nach dem Teilstrassenplan zu richten habe. Ein Grund, weshalb ein Einmündungstrichter mit ausreichenden Einlenkerradien nicht möglich sein sollte, werde von der Beschwerdeführerin weder geltend gemacht, noch sei ein solcher erkennbar. Ihr Hinweis auf das geringe Verkehrsaufkommen an der erwähnten Stelle bzw. auf der W.__-strasse (160 Fahrzeuge pro Tag, wovon ein Viertel Zweiräder; act. G 6 S. 19) vermöge die fehlende Erforderlichkeit eines grösseren Einmündungstrichters nicht zu begründen. Hinsichtlich des Einwandes, dass gemäss Teilstrassenplan nur ein ganz kurzes Stück am Beginn der neuen Stichstrasse (ca. 10 m) von den Fahrzeugen genutzt werde, die in die projektierte Tiefgarage einfahren würden, habe das TBA in der Stellungnahme vom 18. Februar 2021 darauf hingewiesen, dass das Kreuzen von Fahrzeugen im Einmündungsbereich Y.__-strasse/W.__-strasse zwingend sichergestellt werden müsse, da sowohl auf der W.__-strasse Richtung Süden als auch auf der Y.__-strasse Richtung Osten Engstellen bestehen würden. Das TBA habe diesbezüglich eine Beeinträchtigung der Verkehrssicherheit mit der Feststellung bejaht, dass die Umgestaltung der Y.__-strasse von einer Ringstrasse zu einer Sackgasse zu einer klaren Verschlechterung der Situation führe (act. G 10/36 Beilage S. 4 unten [B 2021/88]). Im Weiteren vermerke die Vorinstanz mit Hinweis auf den Amtsbericht das Fehlen von Sichtzonen beim Knoten Y.__-strasse/W.__-strasse bei der Engstelle beim Gebäude Vers.-Nr. 0004__ sowie bei sämtlichen Grundstückszufahrten. Die von der Beschwerdeführerin diesbezüglich angeführten Gegebenheiten stellten keinen Grund dar, auf die Festlegung von Sichtzonen zu verzichten. Entgegen ihrer Ansicht sei auch hinsichtlich der (ausserhalb des Perimeters des Strassenbauprojekts liegenden) Engstelle auf der W.__-strasse zwischen den Grundstücken Nrn. 0003__ (Gebäude Nr. 0006__) und 0008__ (Gebäude Nr. 0007__) eine Sichtweite festzulegen, zumal das TBA



darauf hinweise, dass die Umwandlung der Y.__-strasse in eine Sackgasse - wegen der erheblichen Änderung des Verkehrsflusses - zwingend den Einbezug der W.__-strasse bedinge, damit die Funktion des Gesamtsystems gewährleistet sei (act. G 10/36 Beilage [B 2021/88]). Der von der Beschwerdeführerin geltend gemachte Umstand, dass dort mit einer relativ geringen Geschwindigkeit gefahren werde (V85 unter 30 km/h) und sich bisher keine Unfälle ereignet hätten, rechtfertige keinen Verzicht auf die Festlegung von Sichtzonen. So sei für die Festlegung der Sichtzonen (vgl. dazu Pläne in act. G 10/10 II/8 [B 2021/88]) nicht vorausgesetzt, dass sich in der Vergangenheit (polizeilich registrierte) Unfälle ereignet hätten (VerwGE B 2021/88 a.a.O. E. 3.5.2).

Diese Darlegungen haben auch für das vorliegende Verfahren Gültigkeit. Insbesondere würde allein durch einen Verzicht auf die beiden Besucherparkplätze östlich der Tiefgaragenausfahrt längs der Y.__-strasse (vgl. act. G 6 S. 22 lit. d) die Festlegung von Sichtzonen nicht hinfällig. Wenn die Beschwerdeführerin darauf hinweist, dass mehrere der anderen Bauten im Bereich des nördlichen Teilstücks der Y.__-strasse den derzeit geltenden Strassenabstand von 3 m unterschreiten würden, so spricht auch dies für die Notwendigkeit der Festlegung von Sichtzonen. Zu beachten ist im Weiteren, dass gemäss Denkmalpflege die Unterschreitung des Abstands zur Y.__-strasse nicht aus den Zielen des Ortsbildschutzes abgeleitet werden kann (act. G 10/47). Zum Vorbringen der Beschwerdebeteiligten 1, wonach die Strecke von rund 10 m ein verschwindend kurzes Teilstück der gesamten Y.__-strasse sei (act. G 17 S. 4 unten), ist sodann festzuhalten, dass es nicht in erster Linie um die Länge des Strassenstücks geht, sondern um die Auswirkungen, welche das Bauprojekt auf den Verkehrsfluss und die Verkehrssicherheit im Knoten Y.__-strasse/W.__-strasse haben wird; letztere kann aufgrund der begründeten Darlegungen im Amtsbericht (vgl. act. G 10/48) nicht als gewährleistet gelten.

5.

5.1.

Insgesamt lässt es sich nicht beanstanden, dass die Vorinstanz die streitige Baubewilligung zufolge Nichteinhaltung des Koordinationsgebotes und wegen unzureichender Erschliessung aufhob. Ein Anlass, diesbezüglich in das Ermessen der Vorinstanz einzugreifen, besteht für das Verwaltungsgericht, dessen Kognition auf die Korrektur von Rechtsfehlern beschränkt ist (Art. 61 Abs. 1 VRP), nicht. Die Beschwerde ist dementsprechend abzuweisen. Dem Verfahrensausgang entsprechend sind die amtlichen Kosten des Verfahrens von der Beschwerdeführerin zu bezahlen (Art. 95 Abs.



1 VRP). Eine Entscheidgebühr von CHF 3'500 ist angemessen (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12). Der in gleicher Höhe geleistete Kostenvorschuss ist mit dieser Gebühr zu verrechnen.

5.2.

Zufolge Unterliegens besteht kein Anspruch der Beschwerdeführerin auf ausseramtliche Entschädigung. Vorinstanz und Beschwerdebeteiligte haben ebenfalls keinen Anspruch auf ausseramtliche Entschädigung (Art. 98 Abs. 1 VRP in Verbindung mit Art. 98^{bis} VRP; A. Linder, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], a.a.O, N 20 zu Art. 98^{bis} VRP); die Vorinstanz stellte zu Recht auch keinen entsprechenden Antrag. Demgegenüber sind die obsiegenden Beschwerdegegner 1-6 für das Beschwerdeverfahren ausseramtlich zu entschädigen. Der Rechtsvertreter der Beschwerdegegner 1-6 reichte eine Kostennote im Betrag von insgesamt CHF 5'600.40 ein (act. G 24). Das Verwaltungsgericht spricht grundsätzlich Pauschalentschädigungen nach Ermessen gemäss Art. 6, 19 und Art. 22 Abs. 1 lit. b der Honorarordnung zu (sGS 963.75, HonO). Mit Blick auf vergleichbare Verfahren und unter Berücksichtigung der konkreten Verhältnisse ist eine Entschädigung der Beschwerdegegner 1-6 durch die Beschwerdeführerin mit insgesamt CHF 4'000 zuzüglich Barauslagen von CHF 160 und Mehrwertsteuer angemessen.

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht auf dem Zirkulationsweg zu Recht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Beschwerdeführerin bezahlt die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von CHF 3'500, unter Verrechnung mit dem von ihr in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss.

3.

Die Beschwerdeführerin entschädigt die Beschwerdegegner 1-6 mit CHF 4'000 zuzüglich Barauslagen von CHF 160 und Mehrwertsteuer.