



Fall-Nr.:	17-3861
Stelle:	Generalsekretariat Bau- und Umweltdepartement
Instanz:	Bau- und Umweltdepartement
Publikationsdatum:	22.04.2021
Entscheiddatum:	08.04.2021

BDE 2021 Nr. 29

Art. 25a RPG. Kommt die Baubewilligungsbehörde zum Ergebnis, dass die bestehende Erschliessung über eine vorhandene Strasse für geplante Neubauten unzureichend ist, ist es nicht zulässig, die Baubewilligung zu erteilen und mit der Auflage zu verbinden, dass mit den Bau- und Abbrucharbeiten erst begonnen werden darf, wenn der Teilstrassenplan für den Ausbau der Strasse in Rechtskraft erwachsen ist. Bei der hinreichenden Erschliessung handelt es sich nicht um ein untergeordnetes Bauhindernis, das mit einer Auflage beseitigt werden kann, sondern um eine Grundvoraussetzung, welche für die Bewilligungsfähigkeit eines Bauvorhabens von ausschlaggebender Bedeutung ist. Indem die Vorinstanz das Baugesuch nicht wenigstens zeitgleich mit einem die strassenmässige Erschliessung sicherstellenden Teilstrassenplan aufgelegt und materiell behandelt hat, hat sie gegen die ihr obliegende Koordinationspflicht verstossen (Erw. 4.2). // (Gegen diesen Entscheid wurde Beschwerde beim Verwaltungsgericht erhoben.)

BDE 2021 Nr. 29 finden Sie im angehängten PDF-Dokument



17-3861

Entscheid Nr. 29/2021 vom 8. April 2021

Rekurrenten

A.____
B.____
C.____
D.____
E.____
F.____
G.____
H.____

alle vertreten durch lic.iur. Titus Marty, Rechtsanwalt, Obere Bahnhofstrasse 11, 9501 Wil

gegen

Vorinstanz

Baukommission Z.____ (Entscheid vom 6. Juni 2017)

Rekursgegner

I.____
vertreten durch Dr.iur. Rudolf Schwager, Rechtsanwalt, Poststrasse 23, 9001 St.Gallen

Betreff

Baubewilligung (Abbruch der bestehenden Gebäude und Neubau von zwei Mehrfamilienhäusern mit Tiefgarage)



Sachverhalt

A.

J.____, Y.____, und K.____, X.____, sind Eigentümer der Grundstücke Nrn. 001 und 002, beide Grundbuch X.____, an der M.____strasse in X.____. Die beiden Grundstücke liegen gemäss geltendem Zonenplan der früheren Gemeinde X.____ vom 14. Dezember 2012 in der Kernzone und gemäss Schutzverordnung der früheren Gemeinde X.____ vom 30. August 1995 (SchutzV) im Ortsbildschutzgebiet. Sie sind mit einem Wohn- sowie einem Wohn- und Gewerbehause (Vers.-Nrn. 003 und 004) überbaut. In unmittelbarer Nachbarschaft der beiden Grundstücke befinden sich mehrere Einzelschutzobjekte.

B.

a) Mit Baugesuch vom 8. Juli 2016 beantragten die I.____, W.____, bei der Baukommission der Stadt Z.____ die Baubewilligung zum Abbruch der bestehenden Gebäude Vers.-Nrn. 003 und 004 sowie zum Neubau von zwei Mehrfamilienhäusern mit gemeinsamer Tiefgarage auf den Grundstücken Nrn. 001 und 002. Die Zu- und Wegfahrt soll über die N.____strasse erfolgen.

b) Innert der Auflagefrist vom 19. August bis 1. September 2016 erhoben A.____, L.____, C.____, D.____ sowie H.____, alle X.____, wie auch die E.____, V.____, und die O.____AG, Z.____, sowie G.____, U.____, gemeinsam öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Einsprache nach Art. 684 des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs (SR 210; abgekürzt ZGB) gegen das Bauvorhaben. Mit Einspracheergänzung vom 23. September 2016, in welcher neu alle Einsprecher von lic.iur. Titus Marty, Rechtsanwalt, Wil, vertreten wurden, rügten sie, das Bauvorhaben verletze die kantonalgesetzlichen Bestimmungen für die Kernzone bzw. die subsidiäre Regelung von Art. 67 des Baugesetzes vom 6. Juni 1972 (nGS 8, 134; abgekürzt BauG). Es missachte zudem die für die Kernzone geltende besondere Gestaltungsvorschrift von Art. 12 Abs. 1 des Baureglements der früheren Gemeinde X.____ vom 14. Dezember 2012 (BauR). Der für das Haus Nord ermittelte Niveaupunkt sei falsch ermittelt worden, was eine Überschreitung der Gebäudehöhe zur Folge habe. Die geltenden Strassenabstände von 4 m gegenüber der M.____strasse und von 3 m gegenüber der N.____strasse würden unterschritten, ohne dass Gründe für die Erteilung einer Ausnahmegewilligung vorlägen. Die geplanten fassadenbündigen Dachgauben würden gegen die Vorschriften für Dachaufbauten verstossen und die Dachlandschaft beeinträchtigen. Lediglich zwei Besucherparkplätze seien nicht ausreichend, und sie lägen zudem an einem ungeeigneten, die Verkehrssicherheit gefährdenden Ort. Die Zu- und Wegfahrt in die Tiefgarage sei nicht verkehrssicher ausgestaltet. Das Bauvorhaben habe übermässige Auswirkungen auf die beiden direkt angrenzenden Grundstücke Nrn. 005 und 006 zur Folge; aufgrund der übermässigen Höhe der geplanten Gebäude werde den Eigentümern dieser Grundstücke Licht und Besonnung wie auch Sicht entzogen. Als Eventualantrag beantragten die Einsprecher



den Erlass einer Planungszone durch den Stadtrat und die Sistierung des Baubewilligungsverfahrens bis zum Inkrafttreten des neuen Baureglements der Stadt Z.____.

c) Am 15. Februar 2017 reichten die Gesuchsteller angepasste Pläne ein. Die Höhe des Hauses Nord wurde um 65 cm gesenkt. Auf die Wohnung im Westflügel des Erdgeschosses wurde verzichtet und das Haus Süd leicht abgedreht, wobei der Gebäudeabstand von 6 m zum Haus Nord im Innenhof beibehalten wurde. Bei beiden Häusern wurden die Längen der Dachgauben um jeweils 15 cm reduziert und die Befensterung jener der unteren Geschosse angepasst.

d) Der Rechtsvertreter der Einsprecher hielt nach Erhalt der Korrekturpläne und weiterer Unterlagen an der Einsprache fest und ergänzte die Begründung in dem Sinn, dass auch eine ungenügende strassenmässige Erschliessung vorliege.

e) Mit Beschluss vom 6. Juni 2017 erteilte die Baukommission der Stadt Z.____ die Baubewilligung unter Bedingungen und Auflagen. Sie hiess die öffentlich-rechtliche Einsprache von A.____, L.____, C.____, D.____, der E.____, der O.____ AG, von G.____ sowie H.____ bezüglich der ungenügenden Erschliessung und der Unzulässigkeit einer Ersatzabgabe für fehlende Besucherparkplätze gut, wies sie im Übrigen jedoch ab. Zur Begründung wurde geltend gemacht, es brauche keine Planungszone. Das Bauvorhaben füge sich gut in die Umgebung ein, was auch das Architektenkollegium der Stadt Z.____ bestätigt habe; damit seien die Vorgaben von Art. 5 SchutzV erfüllt. Auch sehe Art. 12 BauR bewusst keine Bestimmungen zur äusseren Erscheinungsform von Bauten und Anlagen vor; Art. 67 BauG komme vorliegend nicht zur Anwendung, womit auch keine maximale Gebäudehöhe gelte. Als Richtwert werde jedoch Art. 6 des früheren, bis 14. Dezember 2012 geltenden Baureglements der Gemeinde X.____ 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 Ortsbilds und solle im Ortsbildschutzgebiet von Neubauten übernommen werden. Da die Verkehrssicherheit nicht gefährdet sei, rechtfertige sich die Erteilung einer Ausnahmegewilligung nach Art. 108 Abs. 2 Bst. a des Strassengesetzes (sGS 732.1; abgekürzt StrG). Die Voraussetzungen von Art. 24 BauR seien erfüllt, weshalb der interne Gebäudeabstand zwischen den Häusern Nord und Süd 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. Der bestehenden unzureichenden Erschliessung begegnete die Baukommission mit einer Auflage in der Baubewilligung, wonach mit den Abbruch- und Bauarbeiten erst begonnen werden dürfe, wenn der Teilstrassenplan für den Ausbau der N.____strasse in Rechtskraft erwachsen sei. In Bezug auf die ungenügende Zahl an Besucherparkplätzen verfügte die Baukommission zu-



dem die Auflage, dass in der Tiefgarage vier frei zugängliche Parkplätze für Besucher anzubieten seien. Die privatrechtliche Einsprache nach Art. 684 ZGB wies die Baukommission mit der Begründung ab, das Bauvorhaben entspreche den öffentlich-rechtlichen Bauvorschriften und es seien keine besonderen Umstände ersichtlich, welche übermässige Einwirkungen auf die Nachbargrundstücke zur Folge haben könnten.

C.

Gegen diesen Beschluss erhoben A.____, L.____, C.____, D.____, die E.____, die O.____ AG, G.____ sowie H.____ durch ihren Rechtsvertreter mit Schreiben vom 26. Juni 2017 Rekurs beim Baudepartement. Mit Rekursergänzung vom 24. Juli 2017 werden folgende Anträge gestellt:

1. Das Rekursverfahren sei bis zum Vorliegen eines Entscheides des Stadtrates über das Begehren um Erlass einer Planungszone zu sistieren.
2. Es sei der Baubewilligungs- und Einspracheentscheid der Vorinstanz vom 06. Juni 2017 vollumfänglich aufzuheben.
3. Das Baugesuch sei aus öffentlich-rechtlichen und aus privatrechtlichen Gründen (Art. 684 ZGB) abzuweisen, eventuell zur Neuurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen.
4. Unter Kosten- und Entschädigungsfolge.

Zur Begründung wird geltend gemacht, das Begehren um Erlass einer Planungszone hätte zuständigkeitshalber dem Stadtrat zur Entscheidung unterbreitet werden müssen. Die Baukommission sei dazu nicht zuständig gewesen. Die ungenügende Erschliessung stelle kein Bauhindernis von untergeordneter Bedeutung dar, welches mit einer Auflage beseitigt werden könne. Mit der Erteilung der Baubewilligung trotz fehlender hinreichender Erschliessung sei die Koordinationspflicht verletzt worden. Das bewilligte Bauvorhaben präjudiziere das nachfolgende Strassenplanverfahren. Die schiefwinkligen, ineinander verschränkten Baukörper mit übermässig vielen und zu grossen Gauben sowie unruhiger, heterogener Fensteranordnung und horizontal schief verlaufenden Dächern würden sich nicht gut ins Ortsbild einfügen; damit würden die Bestimmungen von Art. 12 Abs. 1 sowie Art. 33 Abs. 1 BauR verletzt. Die Erteilung einer Ausnahmegewilligung zur Unterschreitung des Strassenabstands – sowohl zur M.____strasse als auch zur N.____strasse – sei zu Unrecht erfolgt, weil die Verkehrssicherheit nicht gewährleistet sei. Auch die Reduktion des Gebäudeabstands von 8 m auf 6 m sei unzulässig, weil die dafür nötigen Voraussetzungen von Art. 24 BauR nicht erfüllt seien. Da Art. 12 BauR keine konkreten Vorschriften zur äusseren Erscheinungsform von Bauten und Anlagen enthalte, gelte subsidiär Art. 67 BauG. Der Niveaupunkt des Hauses Nord könne, wenn der Geländeverlauf in der Umgebung berücksichtigt



werde, nicht stimmen. Die spitzwinklige Ein- und Ausfahrt der Tiefgarage genüge den Anforderungen der Verkehrssicherheit nicht. Die übermässige Höhe des Hauses Nord habe negative Immissionen im Sinn von Art. 684 ZGB für die benachbarten Rekurrenten zur Folge.

D.

a) Mit Vernehmlassung vom 4. September 2017 beantragt die Vorinstanz unter Verweis auf den angefochtenen Entscheid, den Rekurs unter Kostenfolge abzuweisen.

b) Mit Vernehmlassung vom 12. Oktober 2017 beantragen die Rekursgegner, vertreten durch Dr.iur. Rudolf Schwager, Rechtsanwalt, St.Gallen, den Rekurs unter Kostenfolge abzuweisen. Zur Begründung wird geltend gemacht, die Erschliessung sei hinreichend, da für die Zu- und Wegfahrt in die Tiefgarage nur ein kurzes Teilstück der N.___strasse beansprucht werden müsse und deren Breite aufgrund des geringen Verkehrsaufkommens und der guten Übersichtlichkeit genüge. Die Verneinung der hinreichenden Erschliessung durch die Vorinstanz verstosse gegen den Grundsatz der Rechtsgleichheit, da sich die Frage einer Aufklassierung der N.___strasse in eine Gemeindestrasse zweiter Klasse aufgrund der Anzahl Wohneinheiten bereits bei der Bewilligung des Neubaus auf Grundstück Nr. 007 (Haus zur N.___) hätte stellen müssen. Die angefochtene Baubewilligung verstosse auch nicht gegen das Koordinationsgebot, da mit der Auflage, dass mit den Abbruch- und Bauarbeiten erst begonnen werden dürfe, wenn der Teilstrassenplan für den Ausbau der N.___strasse in Rechtskraft erwachsen sei, eine hinreichende Verknüpfung von Baubewilligungs- und Teilstrassenplanverfahren erfolgt sei. Mit dem Korrekturgesuch seien die Höhe des Hauses Nord sowie die Zahl und Grösse der Dachgauben reduziert worden, wodurch – in Übereinstimmung mit der Beurteilung durch das Architektenkollegium – eine gute Einordnung des Bauvorhabens in die bauliche Umgebung gegeben sei. Die gesetzlichen Voraussetzungen für die Erteilung einer Ausnahmegewilligung zur Unterschreitung des Strassenabstands seien erfüllt, da weder die Verkehrssicherheit noch andere öffentliche Interessen oder Interessen von Nachbarn beeinträchtigt würden. Das Baureglement schreibe für die Kernzone keinen Gebäudeabstand vor. Selbst wenn aber in der Kernzone ein Gebäudeabstand von 8 m gelten würde, sei die Unterschreitung gestützt auf Art. 24 BauR zulässig. Die Einfahrt in die Tiefgarage sei verkehrssicher ausgestaltet. Auch die Knotensichtweiten seien – selbst für den Fall der Verbreiterung der N.___strasse – gegeben. Die Auswirkungen der neuen Überbauung auf die Wohnhäuser auf den Grundstücken Nrn. 005 und 006 seien massvoll und keineswegs übermässig, da diese Häuser deutlich höher lägen.

c) Auf Antrag der Rekursgegner erfolgte vom 3. Januar 2018 bis 31. Oktober 2020 eine mehrmals verlängerte Sistierung des Rekursverfahrens, zuerst zur Erarbeitung eines allfälligen Korrekturgesuchs, danach aufgrund des inzwischen eingeleiteten Teilstrassenplanverfahrens für den Ausbau der N.___strasse.



d) Mit Beschluss vom 21. November 2018 wies der Stadtrat Z.____ das im Rahmen der Einsprache gegen das Bauvorhaben gestellte Gesuch der Rekurrenten um Erlass einer Planungszone über die Grundstücke Nrn. 001 und 002 mit der Begründung ab, es solle bewusst darauf verzichtet werden, mittels Erlass einer Planungszone der derzeit laufenden Revision der Ortsplanung von Z.____ Vorwirkung zu verschaffen.

e) Mit Schreiben vom 19. November 2020 ersucht der Vertreter der Rekursgegner, das Rekursverfahren wieder fortzusetzen, weil das Teilstrassenplanverfahren inzwischen erstinstanzlich abgeschlossen und dagegen bereits zwei Rekurse beim Baudepartement (Verfahren Nrn. 20-3788 und 20-3795) erhoben worden seien.

f) Mit verfahrensleitender Anordnung vom 2. Dezember 2020 wurde die Sistierung des Rekursverfahrens Nr. 17-3861 aufgehoben und die kantonale Denkmalpflege (DMP) zur Erstellung eines Amtsberichts eingeladen.

g) Mit Amtsbericht vom 29. Januar 2021 führt die DMP aus, die neu geplante Bebauung nehme in den wesentlichen Punkten die Schutzziele der Schutzverordnung auf. Die eigenständige Architektur füge sich gut in den Bestand ein und trage auch der geforderten baulichen Verdichtung angemessenen 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 Topografie lägen die geplanten Gebäude- und Firsthöhen durchwegs im Bereich der angrenzenden, ortsbaulich bedeutsamen Bauten. Es erfolge durch die geplanten Neubauten keine wesentliche Beeinträchtigung eines Schutzgegenstands. Mit ergänzender Stellungnahme vom 5. Februar 2021 führt die DMP aus, die von der Vorinstanz bewilligte Unterschreitung des Strassenabstands gegenüber der M.____strasse erscheine aus denkmalpflegerischer Sicht erforderlich und verlange nach einer Ausnahmewilligung. Demgegenüber werde die Unterschreitung des Abstands zur N.____strasse zwar ortsbaulich als passend empfunden, könne aber nicht aus den Zielen des Ortsbildschutzes abgeleitet werden.

h) Mit Amtsbericht vom 19. Februar 2021 führt das kantonale Tiefbauamt (TBA) aus, die Kombination aus privater Grundstückszufahrt und Strassenknoten M.____strasse/N.____strasse verstosse einerseits gegen die Norm 40 050 ("Grundstückszufahrten") der Vereinigung Schweizerischer Strassenfachleute (VSS) 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 N.____strasse im Einmündungsbereich in die M.____strasse sowohl im



Bestand als auch mit dem geplanten Strassenprojekt nicht ausreichend, um eine verkehrssichere Erschliessung der an der N.___strasse liegenden Grundstücke sicherzustellen.

E.

a) Am 12. März 2021 reicht der Vertreter der Rekurrenten eine Stellungnahme zu den erwähnten Amtsberichten sowie seine Kostennote ein. Er macht zusätzlich geltend, das erforderliche Material- und Farbkonzept fehle beim umstrittenen Baugesuch, weshalb der Amtsbericht der DMP unvollständig sei. Das Vorgehen der Vorinstanz, mittels einer Auflage die Nachreichung des Material- und Farbkonzepts in einem Gebiet mit erhöhten ästhetischen Anforderungen zu verlangen, sei unzulässig. Die DMP befürworte im Amtsbericht die Strassenabstandsunterschreitung gegenüber der N.___strasse als ortsbaulich passend, sehe sie jedoch ausdrücklich nicht aus Gründen des Ortsbildschutzes geboten; somit hätte von der Vorinstanz keine Ausnahbewilligung erteilt werden dürfen. Das massive Ausmass der geplanten Strassenabstandsunterschreitung gegenüber der M.___strasse könne entgegen dem Amtsbericht der DMP nicht mit dem historischen Bestand begründet werden, weil die noch bestehende Baute (Vers.-Nr. 004) eine andere Stellung zur Strasse aufweise. In einer weiteren Eingabe, ebenfalls vom 12. März 2021, teilt der Vertreter der Rekurrenten mit, die E.___ sowie G.___ würden sich aus dem Rekursverfahren zurückziehen. F.___, Z.___, habe das Grundstück Nr. 008 inzwischen von der O.___AG übernommen und trete als deren Rechtsnachfolger in das Rekursverfahren ein. Ebenso würden B.___, X.___, als neue Eigentümer des Grundstücks Nr. 009 und damit als Rechtsnachfolger von L.___ in das Rekursverfahren eintreten.

b) Am 16. März 2021 reicht die Vorinstanz und am 18. März 2021 der Vertreter der Rekursgegner eine Stellungnahme zu den erwähnten Amtsberichten ein.

c) Mit Eingabe vom 29. März 2021 nimmt der Vertreter der Rekursgegner Stellung zur Stellungnahme des Vertreters der Rekurrenten vom 12. März 2021.

F.

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

Erwägungen

1.

1.1 Die Zuständigkeit des Baudepartementes ergibt sich aus Art. 43^{bis} des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1; abgekürzt VRP). Aufgrund des Umstands, dass die heutige Vorstehe-



rin des Baudepartementes beim vorinstanzlichen Einspracheentscheid und bei der Erteilung der Baubewilligung noch als Mitglied der Baukommission Z.____ mitgewirkt hatte, hat sie in den Ausstand zu treten. Entsprechend hat der Vorsteher des Volkswirtschaftsdepartementes über das Rechtsmittel zu befinden (Art. 24 Abs. 2 des Staatsverwaltungsgesetzes [sGS 140.1]). Unabhängig davon war das Rekursverfahren von der Rechtsabteilung des Baudepartementes zu instruieren (vgl. ABI 2015 3468).

1.2 Die Rekurrenten beantragen in Ziff. 1 der Rekursergänzung vom 24. Juli 2017 die Sistierung des Rekursverfahrens bis zum Vorliegen eines Entscheids des Stadtrates Z.____ über ihr Begehren um Erlass einer Planungszone. Mit Beschluss vom 21. November 2018 wies der Stadtrat Z.____ das im Rahmen der Einsprache gegen das Bauvorhaben gestellte Gesuch der Rekurrenten um Erlass einer Planungszone über die Grundstücke Nrn. 001 und 002 nachträglich ab. Dieser Beschluss ist zwischenzeitlich in Rechtskraft erwachsen. Mithin ist der Rekurs in Bezug auf den Sistierungsantrag gegenstandslos.

1.3 Der Vertreter der Rekurrenten hatte am 26. Juni 2017 unter anderem auch für die E.____ und G.____ Rekurs erhoben. Mit Stellungnahme vom 12. März 2021 erklärte er jedoch, dass die E.____ und G.____ sich aus dem Rekursverfahren zurückgezogen hätten. Mithin ist der Rekurs in Bezug auf die E.____ und G.____ zufolge Rückzugs abzuschreiben (Art. 57 Abs. 1 VRP).

1.4 Die Frist- und Formerfordernisse von Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 VRP sind erfüllt. Fraglich ist, ob die Rekursberechtigung nach Art. 45 VRP gegeben ist.

1.4.1 Die Rekursgegner bringen vor, mit Ausnahme von C.____ seien die Rekurrenten in Bezug auf die Rügen der ungenügenden Erschliessung mit der vorgesehenen Zu- und Wegfahrt über die N.____strasse und in Bezug auf die Unterschreitung des Strassenabstands gegenüber der N.____strasse gar nicht selbst betroffen. Sodann sei lediglich F.____ Eigentümer eines Grundstücks mit geschütztem Kulturobjekt (Grundstück Nr. 008); die anderen Rekurrenten seien in Bezug auf die Anliegen des Ortsbildschutzes nicht mehr als die Allgemeinheit betroffen. Damit machen die Rekursgegner sinngemäss geltend, dass einzelne Rekurrenten in Bezug auf einzelne Rügen nicht zur Rekurshebung legitimiert seien.

1.4.2 Nach Art. 45 VRP ist zur Erhebung des Rekurses berechtigt, wer an der Änderung oder Aufhebung der Verfügung oder des Entscheids ein eigenes schutzwürdiges Interesse dartut. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung sind Nachbarn zur Beschwerdeführung gegen ein Bauvorhaben 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 wichtiges 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 Nachbarn, deren Liegenschaften sich in einem Umkreis von bis zu rund 100 m befinden. Bei grösseren Entfernungen muss eine Beeinträchtigung glaubhaft gemacht und gestützt auf eine Gesamtwürdigung der konkreten Verhältnisse beurteilt werden (BGE 140 II 214 Erw. 2.3 mit Hinweisen).

1.4.3 Die erforderliche räumliche Nähe der Rekurrenten, die sich alle in einer Distanz von weniger als 40 m zum Bauvorhaben befinden, wird vorliegend zu Recht nicht bestritten. Folglich muss die besondere Betroffenheit der Rekurrenten nicht näher begründet werden, weil sie aufgrund der Distanz von unter 100 m grundsätzlich zu vermuten ist (Urteils des Bundesgerichtes 1C_286/2020 vom 15. Dezember 2020 Erw. 2.4). Gründe für ein Abweichen von diesem Grundsatz nennen die Rekursgegner nicht. Sie stellen lediglich das schutzwürdige Interesse der Rekurrenten bei einzelnen Rügen in Abrede. In Bausachen wird nach der Rechtsprechung ein praktischer Nutzen allerdings bereits bejaht, wenn das Durchdringen von Rügen dazu führen würde, dass das Bauvorhaben im die Beschwerdeführer belastenden Bereich nicht oder anders realisiert würde als geplant. Das schutzwürdige Interesse besteht im Umstand, einen materiellen oder ideellen Nachteil zu vermeiden, den der angefochtene Entscheid mit sich bringen würde. Sind die Voraussetzungen für die Beschwerdelegitimation gegeben, ist der Beschwerdeführer mit sämtlichen Rügen zum Verfahren zugelassen, wenn ihm durch die Gutheissung der Beschwerde ein praktischer Nutzen entstehen würde. In diesem Rahmen ist eine rügespezifische Beurteilung der Legitimation nicht statthaft. Ein bloss mittelbares oder ausschliesslich allgemeines öffentliches Interesse begründet hingegen – ohne die erforderliche Beziehungsnähe zur Streitsache selber – keine Parteistellung (Urteil des Bundesgerichtes 1C_313/2019 vom 28. April 2020 Erw. 2.3; 1C_25/2019 vom 5. März 2020 Erw. 3.1; BDE Nr. 60/2020 vom 10. Juli 2020 Erw. 1.2.1). Damit ist die Rekursberechtigung der Rekurrenten vorliegend aufgrund der vorhandenen räumlichen Nähe grundsätzlich und unabhängig von den einzelnen Rügen gegeben.

1.5 Die Rekursgegner erachten die Einwendung des fehlenden Material- und Farbkonzepts des Vertreters der Rekurrenten in der Stellungnahme vom 12. März 2021 zum Amtsbericht der DMP vom 29. Januar 2021 als verspätet und erblicken darin einen Verstoss gegen Treu und Glauben.

1.5.1 Grundsätzlich sind im Rekursverfahren neue Begehren zulässig, d.h. die Rechtsbegehren können gegenüber dem erstinstanzlichen Verfahren grundsätzlich erweitert bzw. geändert werden. Eine ausdehnende Änderung eines Antrags ist jedoch nur innerhalb der Rekursfrist bzw. der zur Antragstellung angesetzten Nachfrist zulässig (GVP 2015 Nr. 67, Erw. 3 mit Hinweisen). Gleiches gilt grundsätzlich für Sachverhaltsdarstellung und Begründung des Rekurses. Auch sie haben im Rahmen der Rekurseingabe bzw. innert der nach Art. 48



Abs. 2 VRP gesetzten Nachfrist zu erfolgen (Urteil des Bundesgerichtes 1C_643/2015 vom 3. August 2016 Erw. 2.2.2) – allerspätestens aber an dem die Sachverhaltsermittlung grundsätzlich abschliessenden Augenschein (Urteil des Bundesgerichtes 1C_643/2015 vom 3. August 2016 Erw. 2.2.4; vgl. zum Ganzen BDE Nr. 41/2017 vom 24. November 2017 Erw. 2.2.1 ff. und BDE Nr. 7/2021 vom 22. Januar 2021 Erw. 1.3.1 f.).

1.5.2 Die Änderung des Klagegrunds in einer nachträglichen Prozesseingabe ist gemäss Praxis nur zulässig, wenn die Gegenpartei zustimmt. Fehlt deren Einwilligung, so kann die entscheidende Behörde eine Änderung des Klagegrunds dennoch zulassen, sofern daraus keine erhebliche Erschwerung oder Verzögerung des Verfahrens zu erwarten ist. Die Behörde hat sich für diesen Entscheid vorab an prozessökonomischen Gesichtspunkten zu orientieren. Die Geltendmachung neuer Bauhinderungsgründe nach Ablauf der Rechtsmittelfrist oder einer allfälligen Frist zur Rekursergänzung wird in der Regel zugelassen, wenn bereits erhebliche Abklärungen getroffen worden sind und die bisherige Arbeit für die Beurteilung des geänderten Klagegrunds verwendbar ist (vgl. MERKLI/AESCHLIMANN/HERZOG, Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Bern, Bern 1997, Art. 26 N 8). Führt die Beurteilung des neuen Bauhinderungsgrunds dagegen zu einer erheblichen Erschwerung oder Verzögerung des Rekursverfahrens, insbesondere durch zusätzliche Beweismassnahmen, werden im Rekursverfahren verspätet vorgebrachte Bauhinderungsgründe nicht berücksichtigt (BDE Nr. 41/2017 vom 24. November 2017 Erw. 2.2.6).

1.5.3 Die Rekurrenten bringen zwar keine Gründe vor, weshalb es ihnen im Rahmen der Rekurschrift nicht möglich gewesen sei, die anlässlich der Stellungnahme vom 12. März 2021 zum Amtsbericht der DMP vom 29. Januar 2021 erstmals vorgebrachte Rüge vorzubringen. Allerdings haben sie den Einwand des fehlenden Material- und Farbkonzepts immerhin in der Stellungnahme vom 12. März 2021 zum Amtsbericht der DMP vom 29. Januar 2021 und damit noch während der Sachverhaltsermittlung im Rekursverfahren vorgebracht, weshalb der nachträgliche Einwand dennoch nicht verspätet erfolgt ist. Ausserdem wirft die Rüge des fehlenden Material- und Farbkonzepts hauptsächlich rechtliche Fragen auf, die keiner weiteren Sachverhaltsabklärungen bedürfen und somit zu keiner Verzögerung des Rekursverfahrens führen. Ein rechtsmissbräuchliches Vorgehen lässt sich aus dieser nachträglichen Rüge nicht ableiten. Auf die in der Stellungnahme vom 12. März 2021 erhobene Rüge ist deshalb in den nachfolgenden Erwägungen einzugehen.

1.6 Auf den Rekurs ist somit einzutreten.

2.

Am 1. Oktober 2017 ist das Planungs- und Baugesetz (sGS 731.1; abgekürzt PBG) in Kraft getreten und das Baugesetz aufgehoben worden



(Art. 172 Bst. a PBG). Gestützt auf Art. 173 PBG werden die bei Vollzugsbeginn dieses Erlasses hängigen Baubewilligungsverfahren grundsätzlich nach jenem Recht beurteilt, das im Zeitpunkt des erstinstanzlichen Entscheids der Baubewilligungsbehörde Gültigkeit hatte (Art. 173 Abs. 1 PBG). Vorbehalten bleibt die Anwendung neuen Rechts, soweit es für die Baugesuchsteller günstiger ist (Art. 173 Abs. 2 PBG). Der erstinstanzliche Einsprache- und Baubewilligungsentscheid erging am 6. Juni 2017. Mithin sind vorliegend somit grundsätzlich weiterhin das Baugesetz und das kommunale Baureglement anwendbar.

3.

Die Rekurrenten machen in formeller Hinsicht eine Verletzung ihres Anspruchs auf rechtliches Gehör geltend, weil die Vorinstanz bei der Frage der Einfügung der umstrittenen Mehrfamilienhäuser ins Ortsbild lediglich auf die Ausführungen des Architektenkollegiums verwiesen habe, ohne sich mit den auch nach der Einreichung der Korrekturpläne verbliebenen Rügen und Einwendungen der Einsprecher auseinanderzusetzen.

3.1 Der Anspruch auf rechtliches Gehör verlangt unter anderem, dass die Behörde die Vorbringen des vom Entscheid in seiner Rechtsstellung Betroffenen auch tatsächlich hört, sorgfältig und ernsthaft prüft und in der Entscheidungsfindung berücksichtigt. Daraus folgt die grundsätzliche Pflicht der Behörde, ihren Entscheid zu begründen. Der Bürger soll wissen, warum die Behörde entgegen seinem Antrag entschieden hat. Die Begründung eines Entscheids muss so abgefasst sein, dass der Betroffene ihn gegebenenfalls sachgerecht anfechten kann. Dies ist nur möglich, wenn sowohl er wie auch die Rechtsmittelinstanz sich über die Tragweite des Entscheids ein Bild machen können. In diesem Sinn müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde leiten liess und auf welche sich ihr Entscheid stützt. Das bedeutet indessen nicht, dass sich diese ausdrücklich mit jeder tatbeständlichen Behauptung und jedem rechtlichen Einwand auseinandersetzen muss. Vielmehr kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte beschränken (BGE 134 I 83 Erw. 4.1 mit Hinweisen). Die Begründung muss jedoch auf jeden Fall angemessen und hinreichend, d.h. nachvollziehbar und verständlich, sein. Dabei sind die Anforderungen an die Begründung umso höher, je grösser der Entscheidungsspielraum der Behörde ist und je stärker ein Entscheid in die individuellen Rechte eingreift (BGE 112 IA 107 Erw. 2b mit Hinweisen; BDE Nr. 82/2020 vom 28. August 2020 Erw. 3.1).

3.2 Die Vorinstanz gibt im angefochtenen Beschluss die Stellungnahme des Architektenkollegiums vom November 2016 sowie den Nachtrag vom März 2017 zum Korrektorgesuch wider und schliesst sich in der Folge dieser Expertenmeinung ausdrücklich an. Dadurch macht sie die Ausführungen des Architektenkollegiums zu ihren eigenen Erwägungen. Die Erwägung der Vorinstanz im angefochtenen Beschluss, dass durch die Projektanpassung die verbliebenen Mängel



am Projekt beseitigt und die Einfügung in die Umgebung gelungen sei, gibt zu verstehen, dass die übrigen Einwendungen der Einsprecher von ihr nicht als ausschlaggebend betrachtet wurden. Eine solche Begründung ist zwar knapp, aber zulässig, zumal sich die Vorinstanz nicht ausdrücklich zu jeder tatbeständlichen Behauptung äussern muss. Aus dem angefochtenen Beschluss geht damit mit genügender Klarheit hervor, aus welchen Gründen die Vorinstanz die Vorgaben von Art. 5 SchutzV bezüglich guter Einfügung als erfüllt betrachtete. Die Vorinstanz hat somit ihre Begründungspflicht nicht verletzt, weshalb sich die Rüge der Rekurrenten auf Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör als unbegründet erweist.

4.

Die Rekurrenten beanstanden in materieller Hinsicht die unzureichende Erschliessung der Baugrundstücke Nrn. 001 und 002. Sie rügen, die ungenügende strassenmässige Erschliessung stelle kein Bauhindernis von untergeordneter Bedeutung dar, welches mit einer Auflage beseitigt werden könne. Die Baubewilligung sei deshalb schon allein aus diesem Grund aufzuheben.

4.1 Nach Art. 19 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (SR 700; abgekürzt RPG) ist Land insbesondere dann erschlossen, wenn die 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 unter Berücksichtigung des Raumplanungs- und Umweltschutzrechts des Bundes, Bern 2003, Rz. 508). Nach Art. 49 Abs. 2 Bst. a BauG ist Land strassenmässig erschlossen, wenn es über hinreichende Zu- und Wegfahrten verfügt. 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 Fussgängern sicheren Weg bietet und von den öffentlichen Diensten (namentlich Feuerwehr, Sanität, Kehrriechtabfuhr und Schneeräumung) ungehindert benützt werden kann und – wenn sie über fremdes Grundeigentum führt – rechtlich gesichert ist (HEER, a.a.O., Rz. 513; BDE Nr. 2/2021 vom 11. Januar 2021 Erw. 6.2.1). Erfüllt ein Baugesuch die gesetzlichen Anforderungen nicht, ist grundsätzlich die Baubewilligung zu verweigern. Durch Nebenbestimmungen wie Auflagen können lediglich untergeordnete Mängel eines Baugesuchs behoben werden. Die Möglichkeit, die Bewilligung mit gebotenen Nebenbestimmungen (Auflagen, Bedingungen, Befristungen) zu verknüpfen, entfällt, wenn die Mängel eine wesentliche Projektänderung bzw. eine konzeptionelle Überarbeitung des Projekts erfordern. Die Anordnung von Nebenbestimmungen kommt mit anderen Worten nicht in Betracht, wenn ohne grösseren planerischen Aufwand nicht beurteilbar ist, wie die Mängel zu beheben sind und welche baurechtlichen, konzeptionellen und gestalterischen Auswirkungen dies nach sich zieht. Es geht beispielsweise nicht an, einen Bau zu bewilligen mit der Auflage, die fehlende Erschliessung müsse vor Baubeginn geregelt sein. Dies folgt aus dem Grundsatz der



Einheit des Bauentscheids, mit dem eine einheitliche Beurteilung eines baurechtlichen Sachverhalts sichergestellt werden soll. Das bundesrechtliche Koordinationsgebot von Art. 25a RPG verlangt, dass ein geplantes Bauvorhaben in einem einzigen und einheitlichen Bewilligungsverfahren geprüft wird. Nachgelagerte Verfahren sind nur dann zulässig, wenn dies von der Sache her sinnvoll ist und sich daraus keine wesentlichen neuen Auswirkungen oder Änderungen für das Projekt ergeben oder ergeben können (Urteil des Bundesgerichtes 1C_615/2017 vom 12. Oktober 2018 Erw. 2.5 mit Hinweisen; VerwGE B 2014/100 vom 27. April 2016 Erw. 7.1).

4.2 Die Vorinstanz kam im angefochtenen Beschluss selbst zum Ergebnis, dass die Erschliessung über die bestehende N.____strasse, eine Gemeindestrasse 3. Klasse, für die geplanten Neubauten auf den Grundstücken Nrn. 001 und 002 unzureichend sei. Aus diesem Grund wurde die Baubewilligung mit der Auflage verbunden, dass mit den Bau- und Abbrucharbeiten erst begonnen werden dürfe, wenn der Teilstrassenplan für die Umklassierung der N.____strasse in eine Gemeindestrasse 2. Klasse und der damit verbundene Ausbau der N.____strasse in Rechtskraft erwachsen seien. Die Vorinstanz war sich somit bewusst, dass zwischen dem Bauvorhaben und dem nachfolgend ausgearbeiteten – und inzwischen in den Rekursverfahren Nrn. 20-3788 und 20-3795 zu beurteilenden – Teilstrassenplan N.____strasse eine Abhängigkeit besteht, womit sie auch die Pflicht zur Koordination der beiden Anliegen (Baubewilligungs- und Teilstrassenplanverfahren) hätte erkennen müssen. Um dieser Koordinationspflicht nachzukommen, genügte es jedoch nicht, die vorliegend umstrittene Baubewilligung vorab zu erteilen und nur mit der Auflage zu verknüpfen, dass mit den Bau- und Abbrucharbeiten erst begonnen werden dürfe, wenn der für die Erschliessung notwendige Teilstrassenplan für den Ausbau der N.____strasse in Rechtskraft erwachsen sei. Es macht nicht nur wenig Sinn, zuerst die Platzierung von Neubauten auf einem Grundstück zu bewilligen und dabei gleichzeitig auch noch Ausnahmegewilligungen zur Unterschreitung des Abstands von den bestehenden, ungenügend ausgebauten Erschliessungsstrassen zu gewähren. Durch ein solches Vorgehen wird der künftige Strassenausbau geradezu negativ präjudiziert. Die Vorinstanz verkannte somit, dass es sich bei der hinreichenden Erschliessung nicht um ein untergeordnetes Bauhindernis handelt, welches mit einer Auflage beseitigt werden kann, sondern um eine Grundvoraussetzung, die für die Bewilligungsfähigkeit eines Bauvorhabens von ausschlaggebender Bedeutung ist. Mit der zeitlich vorgelagerten Erteilung der Baubewilligung präjudizierte die Vorinstanz den nachfolgenden Teilstrassenplan, welcher eigentlich Voraussetzung für die zu bewilligenden Bauprojekte hätte sein müssen. Indem die Vorinstanz das Baugesuch nicht wenigstens zeitgleich mit einem die strassenmässige Erschliessung sicherstellenden Teilstrassenplan aufgelegt und materiell behandelt hat, hat sie gegen die ihr obliegende Koordinationspflicht verstossen.



4.3 Allein schon aufgrund dieser ungenügenden Koordination zwischen der angefochtenen Baubewilligung und dem Teilstrassenplan ist die Baubewilligung aufzuheben und der Rekurs gutzuheissen. Dabei ist unter Verweis auf den ebenfalls mit heutigem Datum ergehenden BDE Nr. 28/2021 anzumerken, dass selbst bei einer Koordination des vorliegend streitgegenständlichen Bauvorhabens mit dem in den Rekursverfahren Nrn. 20-3788 und 20-3795 streitgegenständlichen Teilstrassenplan die erforderliche hinreichende Erschliessung des Quartiers N.____ nicht gegeben wäre, weil sowohl der vorgesehene Wendepunkt am Ende der N.____strasse als auch der geplante Einmündungsbereich der N.____strasse in die M.____strasse ungenügend dimensioniert sind.

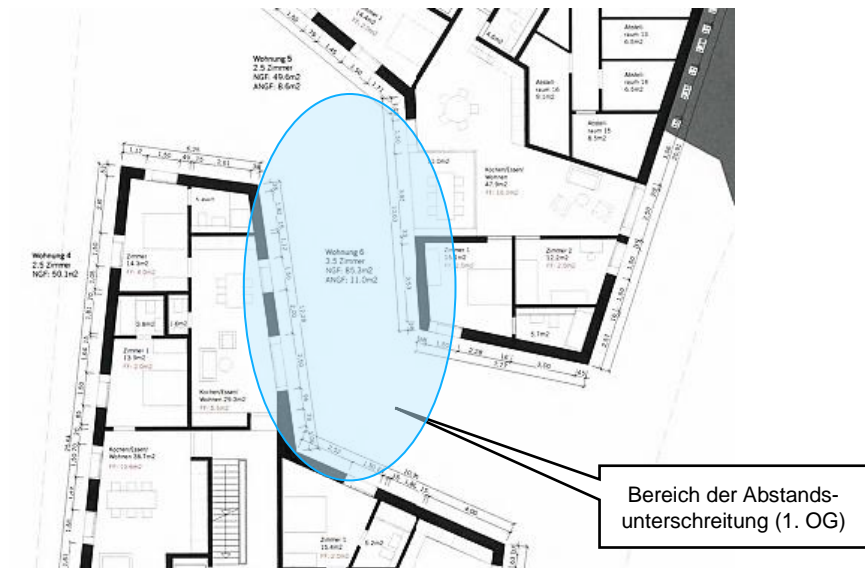
5.

Bei diesem Ergebnis erübrigten sich eigentlich weitere Ausführungen zum geplanten Bauvorhaben. Aus verfahrenswirtschaftlichen Gründen scheint es jedoch angezeigt, auf die wesentlichsten zusätzlichen Mängel des Bauvorhabens im Folgenden noch kurz einzugehen.

5.1 Die Rekurrenten rügen eine unzulässige Unterschreitung des Gebäudeabstands zwischen den geplanten Mehrfamilienhäusern, wogegen die Rekursgegner der Ansicht sind, in der Kernzone gebe es gar keinen Gebäudeabstand.

5.1.1 Art. 12 Abs. 2 BauR sieht für Bauten in der Kernzone einen allseitigen Grenzabstand von 4 m vor. Der Gebäudeabstand ist nach Art. 57 BauG – der Art. 93 PBG entspricht – die kürzeste Entfernung zwischen zwei Fassaden (Abs. 1). Fehlen im Baureglement Vorschriften zum Gebäudeabstand, so ist der Gebäudeabstand gleich der Summe der für die beiden Gebäude vorgeschriebenen Grenzabstände (Abs. 2), wobei der Gebäudeabstand auch zwischen Gebäuden auf dem gleichen Grundstück einzuhalten ist (Abs. 4). Gemäss Art. 24 BauR wird zwischen 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 Bst. c BauR erforderlichen 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 bis auf 6 m reduziert werden (Abs. 2).

5.1.2 Vorliegend müsste also zwischen dem Haus Nord und dem Haus Süd grundsätzlich ein Gebäudeabstand von 8 m eingehalten werden (Art. 57 Abs. 2 BauG in Verbindung mit Art. 12 Abs. 2 BauR). Zwischen der südwestlichen Fassade des Hauses Nord und der nordöstlichen Fassade des Hauses Süd wird jedoch bloss ein Gebäudeabstand von 6 m eingehalten. Selbst zwischen der nordöstlichen Ecke des Hauses Süd und der südwestlichen Fassade des Hauses Nord besteht lediglich ein Gebäudeabstand von etwa 7 m.



Damit diese Unterschreitung nach Art. 24 BauR zulässig wäre, müsste es sich bei den beiden Häusern Nord und Süd um betrieblich oder funktionell zusammengehörende Bauten handeln. Die beiden Mehrfamilienhäuser sind zwar unterirdisch über die gemeinsame Tiefgarage miteinander verbunden, weisen aber ansonsten keine Zusammengehörigkeit auf. Es sind keine betrieblichen oder funktionalen Gründe ersichtlich – und solche werden von der Vorinstanz und den Rekursgegnern auch nicht vorgebracht –, weshalb die beiden Gebäude näher aneinandergesetzt werden müssten. Allein der Umstand, dass die Mehrfamilienhäuser über eine gemeinsame Tiefgarage verfügen, vermag die Unterschreitung des Gebäudeabstands jedenfalls nicht zu rechtfertigen. Hinzu kommt, dass sich im Bereich der Abstandsunterschreitung im Erdgeschoss sowie im ersten Obergeschoss des Hauses Süd jeweils die Koch-, Ess- und Wohnbereiche befinden. Ein Teil der Fenster in den Koch-, Ess- und Wohnbereichen dieser beiden Geschosse sind nach Osten gerichtet und befinden sich folglich im Bereich der gerügten Abstandsunterschreitung. Im zweiten Obergeschoss des Hauses Süd ist das einzige Fenster des Zimmers 2 nach Osten gerichtet und befindet sich damit ebenfalls im Bereich der Abstandsunterschreitung. Die Voraussetzung, wonach keine der nach Art. 34 Bst. c BauR erforderlichen Fenster für die Belichtung von Aufenthaltsräumen von einem reduzierten Gebäudeabstand betroffen sein dürfen, ist somit ebenfalls nicht erfüllt. Die Unterschreitung des Gebäudeabstands von 8 m ist damit nicht zulässig und hätte ebenfalls die Aufhebung der Baubewilligung zur Folge gehabt.

5.2 Die Rekurrenten machen zudem geltend, die geplanten Neubauten würden sich nicht gut in die charakteristische Umgebung einordnen. Mit Eingabe vom 12. März 2021 rügen sie, es fehle das erforderliche Material- und Farbkonzept, weshalb die Frage der Einordnung derzeit noch gar nicht beurteilbar sei.



Nach ständiger Rechtsprechung ist in Gebieten mit erhöhten ästhetischen Anforderungen das Baugesuch stets einschliesslich der konkreten Fassaden- und Dachgestaltung sowie Material- und Farbwahl zu beurteilen, weil andernfalls die Einfügung der Baute bzw. die allfällige Beeinträchtigung eines Schutzgegenstands noch nicht abschliessend beurteilt werden kann (GVP 2010 Nr. 132; VerwGE B 2011/122 vom 1. Mai 2012 Erw. 2.3; BDE Nr. 32/2019 vom 5. Juni 2019 Erw. 5; BDE Nr. 20/2020 vom 20. März 2020 Erw. 2.5.1 ff.; BDE Nr. 33/2020 vom 5. Mai 2020 Erw. 3.1). Diesen Anforderungen kamen die Rekursgegner vorliegend nicht nach; das Baugesuch wurde ohne Material- und Farbkonzept eingereicht. Der Umstand, dass im Zeitpunkt der Baubewilligung der östlich unmittelbar angrenzende Neubau des Hauses "Zur N.____" im Gang war, ändert nichts an der Tatsache, dass für die Baugrundstücke erhöhte ästhetische Anforderungen bestehen. Obwohl das Baugrundstück im Ortsbildschutzgebiet liegt und das Architektenkollegium noch ausdrücklich darauf aufmerksam machte, dass ein angepasstes Material- und Farbkonzept als Teil der Baueingabe zu erbringen sei, sah die Vorinstanz von einer gleichzeitigen Prüfung des gesamten Bauvorhabens ab bzw. war ihr mangels Vollständigkeit der Baugesuchsunterlagen eine gleichzeitige Prüfung erst gar nicht möglich. Die Vorinstanz war sich jedoch der Notwendigkeit eines umfassenden Material- und Farbkonzepts bewusst und ordnete deshalb in Ziff. 4 der Auflagen zur Baubewilligung vom 6. Juni 2017 die Nachreichung eines solchen noch vor Baubeginn an. Damit verwies sie die Prüfung der Fassaden- und Dachgestaltung sowie der Material- und Farbwahl in ein nachlaufendes Bewilligungsverfahren, was in Gebieten mit erhöhten ästhetischen Anforderungen nach dem oben Gesagten gerade unzulässig ist. Somit ergibt sich, dass der Rekurs auch infolge unvollständiger Gesuchsunterlagen bzw. daraus resultierender unkoordinierter Beurteilung des Baugesuchs gutzuheissen und die Baubewilligung aufzuheben gewesen wäre.

5.3 Im Weiteren wenden die Rekurrenten ein, die geplante, spitzwinklige Ein- und Ausfahrt der Tiefgarage in die N.____strasse genüge den Anforderungen der Verkehrssicherheit nicht.

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 und den zu erwartenden Fahrzeugen und Fussgängern sicheren Weg bietet (vgl. vorstehend Erw. 4.1). Das TBA führt in Bezug auf die geplante Grundstückszufahrt im Amtsbericht vom 19. Februar 2021 aus, die nötigen Sichtweiten auf die N.____strasse und die M.____strasse seien von dieser aus nicht eingehalten, da es sich um eine schleifend angelegte Zufahrt handle. Eine solche sei an sich schon aus grundsätzlichen Sicherheitsaspekten zu vermeiden, in einem Verkehrsknoten zweier öffentlicher Strassen sei sie aber überhaupt nicht verantwortbar. Die geplante Tiefgarageneinfahrt ist damit nicht verkehrssicher ausgestaltet und kann daher nicht als hinreichende Erschliessung betrachtet werden.



Das Bauvorhaben wäre also auch mangels einer hinreichend verkehrssicheren Zufahrt zu den Baugrundstücken nicht bewilligungsfähig.

5.4 Die Rekurrenten rügen weiter, die Ausnahmegewilligung zur Unterschreitung des Strassenabstands – sowohl zur M.___strasse als auch zur N.___strasse – sei zu Unrecht erteilt worden.

5.4.1 Gemäss Art. 108 Abs. 2 StrG kann die zuständige Behörde Ausnahmen von Strassenabstandsvorschriften bewilligen, wenn weder Verkehrssicherheit noch Strasse beeinträchtigt werden (Bst. a), Schutzobjekte nach Art. 115 PBG zu erhalten sind (Bst. b) oder reduzierte Abstände für Lärmschutzanlagen der Einhaltung der Lärmschutzgesetzgebung dienen (Bst. c). Ausnahmen nach Strassenrecht sind nur zurückhaltend und einzig bei Vorliegen besonderer Verhältnisse zu gewähren, auch wenn der Gesetzeswortlaut nicht zwingend nach einem Härtefall im Sinn von Art. 77 Abs. 1 Bst. a BauG verlangt (GVP 2006 Nr. 35 S. 155; D. GMÜR, in: G. Germann [Hrsg.], Kurzkomentar zum st.gallischen Strassengesetz vom 12. Juni 1988, St.Gallen 1988, Art. 108 N 3) und strassenrechtliche Ausnahmegewilligungen nicht nur bei Vorliegen einer eigentlichen Ausnahmesituation erteilt werden dürfen (VerwGE B 2013/50 und 51 vom 8. Juli 2014 Erw. 3.3.2; BDE Nr. 5/2021 vom 20. Januar 2021 Erw. 7.1).

5.4.2 Es ist vorliegend unbestritten, dass die geplanten Neubauten den Strassenabstand sowohl zur M.___strasse als auch zur N.___strasse (teilweise massiv) unterschreiten. Die DMP führte in ihrer ergänzenden Stellungnahme vom 5. Februar 2021 zum Amtsbericht diesbezüglich aus, die von der Vorinstanz bewilligte Unterschreitung des Strassenabstands gegenüber der M.___strasse sei aus denkmalpflegerischer Sicht erforderlich. Demgegenüber werde die Unterschreitung des Strassenabstands zur N.___strasse zwar ortsbaulich als passend empfunden, diese Abstandsunterschreitung sei aber nicht mit Gründen des Ortsbildschutzes rechtfertigbar. Unter diesen Umständen ist mit den Rekurrenten davon auszugehen, dass zumindest die ausnahmsweise Unterschreitung des Strassenabstands entlang der N.___strasse durch das Haus Süd nicht zu Recht bewilligt wurde.

5.5 Die Rekurrenten beanstanden sodann, dass der Niveaupunkt beim Haus Nord falsch ermittelt worden sei. Der fragliche Niveaupunkt könne – unter Berücksichtigung des Geländeverlaufs in der Umgebung und der bestehenden Aufschüttung zur Garage und zum heutigen Sitzplatz hin – nicht stimmen. Den Rekurrenten ist zuzustimmen, dass die Ermittlung des Niveaupunkts aufgrund der eingereichten Unterlagen nicht nachvollziehbar ist. Der eingezeichnete Verlauf des gewachsenen Terrains scheint um einiges tiefer zu liegen als der angegebene Niveaupunkt des Hauses Nord. Es ist jedoch auch anzumerken, dass es in der Kernzone keine Vorgaben betreffend Gebäudehöhe oder Geschosszahl gibt. Vielmehr sind die zulässigen Gebäude-



dimensionen im Einzelfall aufgrund der Einfügung in die charakteristische bauliche Umgebung festzulegen. Entsprechend spielt auch der Niveaupunkt als Ausgangspunkt zur Bestimmung der Gebäudehöhe und der Geschossart im vorliegenden Fall für sich allein keine wesentliche Rolle. Mangels Entscheiderrelevanz durfte die Vorinstanz deshalb auf weitere Abklärungen und Beweisabnahmen in Bezug auf den Niveaupunkt verzichten.

6.

Zusammenfassend ergibt sich, dass infolge ungenügender Koordination zwischen der angefochtenen Baubewilligung und dem Teilstrassenplan N.____strasse die Baubewilligung und der Einspracheentscheid der Baukommission Z.____ vom 6. Juni 2017 aufzuheben sind. Der Rekurs erweist sich somit als begründet und ist im Sinn der Erwägungen gutzuheissen.

7.

7.1 Nach Art. 95 Abs. 1 VRP hat in Streitigkeiten jener Beteiligte die Kosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden. Die Entscheidgebühr beträgt Fr. 3'000.– (Nr. 20.13.01 des Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung, sGS 821.5). Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend sind die amtlichen Kosten den Rekursgegnern zu überbinden.

7.2 Der von P.____ am 21. Juli 2017 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'000.– ist zurückzuerstatten.

8.

Rekurrenten, Rekursgegner und Vorinstanz stellen ein Begehren um Ersatz der ausseramtlichen Kosten.

8.1 Im Rekursverfahren werden ausseramtliche Kosten entschädigt, soweit sie auf Grund der Sach- und Rechtslage notwendig und angemessen erscheinen (Art. 98 Abs. 2 VRP). Die ausseramtliche Entschädigung wird den am Verfahren Beteiligten nach Obsiegen und Unterliegen auferlegt (Art. 98^{bis} VRP). Die Vorschriften der Schweizerischen Zivilprozessordnung (SR 272) finden sachgemäss Anwendung (Art. 98^{ter} VRP).

8.2 Die Rekurrenten obsiegen mit ihren Anträgen. Da das Verfahren zudem in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht Schwierigkeiten bot, die den Beizug eines Rechtsvertreters rechtfertigen, besteht grundsätzlich Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung (Art. 98^{bis} VRP). Nach Art. 22 Abs. 1 Bst. a der Honorarordnung (sGS 963.75; abgekürzt HonO) beträgt das Honorar in der Verwaltungsrechtspflege vor Verwaltungsbehörden pauschal Fr. 500.– bis Fr. 6'000.–. Für ein aussergewöhnlich aufwendiges Verfahren kann das Honorar um 100 Prozent erhöht werden (Art. 22 Abs. 2 HonO). Innerhalb des für eine Pauschale gesetzten Rahmens wird das Grundhonorar nach den besonderen Umständen, namentlich nach Art und Umfang der notwendi-



gen Bemühungen, der Schwierigkeit des Falls und den wirtschaftlichen Verhältnissen der Beteiligten, bemessen (Art. 19 HonO). Nach ständiger Praxis des Baudepartementes wird für durchschnittlich schwierige Rekursverfahren (ohne Rekursaugenschein) regelmässig ein mittleres Honorar von Fr. 2'750.–, bzw. von Fr. 3'250.– mit Rekursaugenschein, zuzüglich Mehrwertsteuer festgesetzt, sofern ein begründeter Antrag auf Entschädigung der Mehrwertsteuer gestellt wurde.

8.2.1 Der Rechtsvertreter der Rekurrenten reichte am 12. März 2021 eine Kostennote über insgesamt Fr. 4'928.35 (bestehend aus einem Honorar von Fr. 4'400.–, plus 4 % Barauslagen, plus 7,7 % Mehrwertsteuer) ein. Er begründete die über dem mittleren Honorar liegende Kostennote mit der besonderen Schwierigkeit des Rekurses sowie damit, dass er eine Vielzahl an Rekurrenten vertreten habe und ein mehrfacher Schriftenwechsel stattgefunden habe. Das vorliegende Rekursverfahren ist – entgegen der Ansicht des Vertreters der Rekurrenten – nur als durchschnittlich schwierig zu werten. Aufgrund der Vertretung mehrerer Rekurrenten und des umfangreichen Schriftenwechsels ergeben sich jedoch besondere Umstände und dadurch ein überdurchschnittlicher Aufwand für den Rechtsvertreter der Rekurrenten, die es rechtfertigen, die üblicherweise zugesprochene pauschale Entschädigung von Fr. 2'750.– antragsgemäss um 60 %, also um Fr. 1'650.–, zu erhöhen. Die Zusprache einer ausseramtlichen Entschädigung in der Höhe von insgesamt Fr. 4'400.– zuzüglich vier Prozent (pauschale) Barauslagen (Fr. 176.–) plus Mehrwertsteuer erscheint als angemessen. Die ausseramtliche Entschädigung ist von den Rekursgegnern zu bezahlen.

8.3 Da die Rekursgegner mit ihren Anträgen unterliegen, haben sie von vornherein keinen Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung. Ihr Begehren ist deshalb abzuweisen.

8.4 Die Vorinstanz hat grundsätzlich keinen Anspruch auf Ersatz der ausseramtlichen Kosten (R. HIRT, Die Regelung der Kosten nach st.gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, Lachen/St.Gallen 2004, S. 176). Sie bringt keine Gründe vor, die ein Abweichen von dieser Regel rechtfertigen. Ihr Begehren ist daher abzuweisen.

Entscheid

1.

a) Der Rekurs der E.____, V.____, und von G.____, U.____, wird zufolge Rückzugs von der Geschäftsliste des Baudepartementes abgeschrieben.

b) Der Rekurs von A.____, B.____, C.____, D.____ und H.____, alle X.____, sowie von F.____, Z.____, wird im Sinn der Erwägungen gutgeheissen, soweit er nicht gegenstandslos geworden ist.



c) Der Beschluss Nr. 56/2017 der Baukommission Z.____ vom 6. Juni 2017 (Baubewilligung und Einspracheentscheid) wird aufgehoben.

2.

a) Die I.____, W.____, bezahlen eine Entscheidgebühr von Fr. 3'000.–.

b) Der am 21. Juli 2017 von P.____ geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'000.– wird zurückerstattet.

3.

a) Das Begehren von A.____, B.____, C.____, D.____, H.____ und F.____ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird gutgeheissen. Die I.____ entschädigen A.____, B.____, C.____, D.____, H.____, und F.____ ausseramtlich mit insgesamt Fr. 4'576.– zuzüglich Mehrwertsteuer.

b) Das Begehren der I.____ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird abgewiesen.

c) Das Begehren der Politischen Gemeinde Z.____ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird abgewiesen.

Der Vorsteher des Volkswirtschaftsdepartementes

Beat Tinner
Regierungsrat