



Fall-Nr.:	19-7754 / 19-7755 / 19-7756 / 19-7757
Stelle:	Generalsekretariat Bau- und Umweltdepartement
Instanz:	Bau- und Umweltdepartement
Publikationsdatum:	03.09.2020
Entscheiddatum:	20.08.2020

BDE 2020 Nr. 77

Art. 19 Abs. 1 RPG, Art. 67 Bst. a, 95 und 99 PBG, Art. 49 Abs. 2 Bst. a, 56 Abs. 4 und 60 BauG, Art. 102 Abs. 1 Bst. e StrG. Auch wenn ein blosser "Zufahrtsweg" gemäss den VSS-Normen in der Regel keinen Wendepunkt aufweisen muss, kann sich ein solcher in Anbetracht der konkreten örtlichen Verhältnisse als notwendig erweisen. Das Zurücksetzen von Fahrzeugen aus einem Zufahrtsweg in das übergeordnete Strassennetz muss stets verkehrssicher möglich sein. Herrschen im Einmündungsbereich ungenügende Sichtverhältnisse, ist mit einer rechtlich gesicherten Wendeanlage wenigstens sicherzustellen, dass Fahrzeuge nur vorwärts vom Zufahrtsweg in die übergeordnete Strasse einbiegen (Erw. 4.5.2). Privaten Vorplätzen, die zum Ausweichen und Wenden genutzt werden, fehlt es an der nötigen öffentlich-rechtlichen Klassierung, um als Teil der Erschliessungsanlage gelten zu können (Erw. 4.5.3). Bauten oder Bauteile müssen auf jeden Fall stets allseitig und vollständig unter dem Terrain liegen, um als unterirdisch gelten zu können (Erw. 5.2.1 f.). Es ist regelmässig so, dass grosse Baukörper, welche die Regelbauvorschriften ausschöpfen, in einem Einfamilienhausquartier nicht ortstypisch sind und einen starken Kontrast zum Bestehenden bilden. Das ist aber eben die Folge der geltenden Regelbauvorschriften und kann im Regelfall nicht über Einrede der Verunstaltung verhindert werden (Erw. 5.5.2). Bei der Überprüfung der Richtigkeit eines Niveaupunkts im Rechtsmittelverfahren legt sich die Rekursinstanz eine gewisse Zurückhaltung auf. Erscheint die Bestimmung eines Niveaupunkts mittels Interpolation aufgrund einer Gesamtbetrachtung nachvollziehbar und plausibel, hat es damit regelmässig sein Bewenden, weil es nicht eine einzig richtige, sondern bloss eine Bandbreite zulässiger Interpolationen gibt (Erw. 5.6.3). Im Rahmen der beim Erlass einer Sichtzonen-Verfügung vorzunehmenden Verhältnismässigkeitsprüfung ist vorab zu beurteilen, ob eine geplante Ein- und Ausfahrt nicht auch so erstellt werden kann, dass die Sichtzonen ganz auf dem Grundstück der Bauherrschaft zu liegen kommen. Nur wenn die



vorgesehene Erschliessungsvariante im Ergebnis die einzig sinnvolle Lösung für die Erschliessung eines Baugrundstücks ist, rechtfertigt es sich, dafür Nachbargrundstücke mit Sichtzonen zu belegen (Erw. 5.7.1).

BDE 2020 Nr. 77 finden Sie im angehängten PDF-Dokument



19-7754/19-7755/19-7756/19-7757

Entscheid Nr. 77/2020 vom 20. August 2020

Rekurrentin 1

A.____
vertreten durch lic.iur. Titus Marty, Rechtsanwalt, Obere Bahnhof-
strasse 11, 9501 Wil

Rekurrenten 2 und 4

B.____
vertreten durch lic.iur. Bernhard Oberholzer, Rechtsanwalt, Oberer
Graben 43, 9000 St.Gallen

Rekurrenten 3

C.____
D.____
E.____
F.____
alle vertreten durch lic.iur. Markus Joos, Rechtsanwalt, Marktplatz 4,
9004 St.Gallen

gegen

Vorinstanz

Baukommission Z.____ (Entscheide vom 11. und 18. September
2019)

Rekursgegnerin 1
(in Bezug auf die Rekurse 2,
3 und 4)

A.____
vertreten durch lic.iur. Titus Marty, Rechtsanwalt, Obere Bahnhof-
strasse 11, 9501 Wil

Rekursgegner 2
(in Bezug auf den Rekurs 1)

B.____
vertreten durch lic.iur. Bernhard Oberholzer, Rechtsanwalt, Oberer
Graben 43, 9000 St.Gallen

Betreff

Baubewilligung (Abbruch Einfamilienhaus und Neubau
Mehrfamilienhaus mit Tiefgarage) sowie Erlass einer Sichtzone



Sachverhalt

A.

a) Die A.____, Y.____, ist seit 29. November 2016 Eigentümerin des 1'572 m² grossen und mit einem Einfamilienhaus überbauten Grundstücks Nr. 001, Grundbuch Z.____, an der M.____ in Z.____. Das Grundstück, das sich südwestlich des Dorfcentrums von Z.____ im Wohnquartier "X.____" befindet, liegt nach dem geltenden Zonenplan der Gemeinde Z.____ vom 3. August 1995 in der Wohnzone für zweigeschossige Bauten (W2a).

b) Das Grundstück Nr. 001 ist ab der N.____strasse (Gemeindestrasse 1. Klasse) über die M.____, eine rund 4,5 m breite, nicht ausparzellierte Gemeindestrasse 3. Klasse erschlossen. Die M.____ findet ihre Verlängerung (über das Grundstück Nr. 003) in Form eines Gemeindewegs 2. Klasse, den M.____weg.

B.

a) Mit Baugesuch vom 21. Februar 2017 beantragte die A.____ bei der Bauverwaltung Z.____ die Bewilligung für den Abbruch des Einfamilienhauses Vers.-Nr. 002 auf Grundstück Nr. 001 und die Erstellung eines Mehrfamilienhauses mit fünf Wohnungen und Tiefgarage.

b) Innert der Auflagefrist vom 16. bis 29. März 2017 erhoben C.____ (Grundstück Nr. 003), D.____ (Grundstück Nr. 004), E.____ (Grundstück Nr. 005) sowie F.____ (Grundstück Nr. 006), alle Z.____, und alle vertreten durch lic.iur. Markus Joos, Rechtsanwalt, St.Gallen, sowie B.____ (Grundstücke Nrn. 007 und 008), Z.____, vertreten durch lic.iur. Bernhard Oberholzer, Rechtsanwalt, St.Gallen, bei der Baukommission Z.____ Einsprache gegen das Bauvorhaben (im Folgenden Einsprache 1 bzw. 2). Sie rügten neben der fehlenden Einordnung des geplanten Mehrfamilienhauses ins Quartier, den Niveaupunkt, die Gebäudehöhe, die Ausnützungsberechnung, die Geschoszahl, eine ungenügende Erschliessung sowie eine unzulässige Einfahrt in die geplante Tiefgarage und übermässige Immissionen wegen der vorgesehenen Tiefgarageneinfahrt und des Erschliessungsverkehrs.

c) Am 25. April 2017 stellte das Bausekretariat Z.____ der Baugesuchstellerin die beiden gegen das Bauvorhaben eingegangenen Einsprachen zur Stellungnahme zu.

d) Am 27. April 2017 erliess der Gemeinderat Z.____ mit folgendem Beschluss die Planungszone „X.____“:

1. Die Planungszone „X.____“ wird bis zum Abschluss der Revision der Ortsplanung, längstens aber drei Jahre, mit der Möglichkeit der Fristverlängerung um zwei Jahre erlassen (...).
2. Wirkung: Innerhalb der Planungszone sind Neubauten mit Geschosswohnungen für mehr als zwei Familien



untersagt. Neubauten haben die volumetrische Körnigkeit des Quartiers zu berücksichtigen. (...)

3. Das Verfahren der Planungszone wird umgehend eingeleitet. (...) Die Auflagefrist dauert vom 16. Mai bis 14. Juni 2017.

Zur Begründung wurde ausgeführt, das Gebiet M.____/X.____ zeichne sich durch die vorherrschende Ein- und Doppel-Einfamilienhausstruktur aus. Mit dem auf Grundstück Nr. 001 geplanten Mehrfamilienhaus würde eine neue Wohnform in das Quartier eingeführt. Es zeige sich, dass der geplante Neubau zum Bestehenden einen sehr starken Kontrast bilde. Der Gemeinderat beabsichtige, die ohnehin nötige Revision der Ortsplanung rasch vorzunehmen. In diesem Zusammenhang werde auch eine Strategie der Innenentwicklung erarbeitet. Um diese nicht zu präjudizieren, dürften innerhalb des Perimeters der Planungszone keine baulichen Veränderungen vorgenommen werden, welche die volumetrische Körnigkeit der bestehenden Hauptbauten überschreiten oder vom üblichen Gebäudetyp abweichen würden.

e) Mit Schreiben vom 10. Mai 2017 orientierte das Bausekretariat Z.____ die Baugesuchstellerin, dass ihr Baugesuch aufgrund des Erlasses der Planungszone nun bis auf weiteres sistiert werde.

f) In der Folge erhob die A.____, vertreten durch lic.iur. Titus Marty, Rechtsanwalt, Wil, beim Gemeinderat Z.____ Einsprache gegen den Erlass der Planungszone und – nach deren Abweisung am 15. August 2017 – Rekurs beim Baudepartement (Verfahren Nr. 17-5458). Mit Entscheid Nr. 9/2018 vom 15. Januar 2018 hob das Baudepartement die Planungszone auf. Die gegen diesen Entscheid erhobene Beschwerde der Politischen Gemeinde Z.____ wies das Verwaltungsgericht mit Urteil B 2018/40 vom 23. Mai 2018 ab; das Urteil erwuchs in Rechtskraft.

g) Am 15. Juni 2018 teilte das Bausekretariat Z.____ der Baugesuchstellerin mit, dass das Baubewilligungsverfahren nun wieder fortgeführt werde.

h) Mit Schreiben vom 10. September 2018 nahm der Vertreter der Baugesuchstellerin zu den beiden Einsprachen Stellung. Gleichzeitig reichte er der Baukommission Korrekturpläne (Variante A und B) mit der Begründung ein, wegen des inzwischen erfolgten Inkrafttretens des Planungs- und Baugesetzes (sGS 731.1; abgekürzt PBG) müssten Mehrfamilienhäuser neu schon ab vier Wohnungen behindertengerecht gestaltet werden. Deshalb seien interne Anpassungen der Wohnungen vorgenommen worden. Art. 8 des Baureglements der Gemeinde Z.____ vom 25. Januar 2010 (BauR) sehe vor, dass für jede behindertengerechte Wohnung gemäss Art. 55^{bis} des Baugesetzes vom 6. Juni 1972 (nGS 8, 134; abgekürzt BauG) eine Mehrausnützung von 10 m² anrechenbarer Geschossfläche, gesamthaft jedoch maximal 10 % der zonengemässen Ausnützung, gewährt werden könne. Diese Mehrausnützung sei bei den Korrekturplänen der Variante A



eingerechnet worden, bei den Korrekturplänen der Variante B sei dagegen auf diese Mehrausnützung verzichtet worden. Das Baugesuch sei nach Variante A, eventualiter (falls die Mehrausnützung nicht mehr gelten sollte) nach Variante B zu bewilligen.

i) Für diese beiden Korrekturvarianten A und B führte die Baukommission vom 2. bis 15. November 2018 ein erstes vereinfachtes Verfahren nach Art. 140 f. PBG durch. Vom 12. bis 25. März 2019 wurde ein zweites vereinfachtes Verfahren für die beiden Korrekturvarianten A und B durchgeführt, dieses Mal mit geänderten, etwas tiefer gesetztem Niveaupunkt und reduzierter Gebäude- und Firsthöhe. Neue Einsprachen gegen die Korrekturpläne wurden nicht erhoben; die Vertreter der Einsprecher dagegen hielten an den Einsprachen 1 und 2 fest.

j) Im Juni 2019 stellte das Bausekretariat Z.____ fest, dass die geplante Tiefgaragenausfahrt auf dem Baugrundstück Nr. 001 so angeordnet werden soll, dass das für ausfahrende Fahrzeuge notwendige freie Sichtfeld auf die M.____ nicht nur auf dem Baugrundstück selbst, sondern zu einem grossen Teil auch auf dem westlich angrenzenden Grundstück Nr. 007 der Einsprecher 2 zu liegen kommt. Es beauftragte deshalb die G.____ Ingenieure (im Folgenden G.____), einen Plan zu erstellen, der die für die Tiefgaragenausfahrt erforderlichen Sichtzonen aufzeigt. Dieser Sichtzonenplan vom 26. Juni 2019 (Massstab 1:200) wurde den Vertretern der Bauherrschaft und der Einsprecher 2 zum rechtlichen Gehör unterbreitet. In ihren Eingaben vom 11. und 17. Juli 2019 an die Baukommission sprachen sich beide Parteien gegen die Verfügung einer Sichtzone aus.

k) Mit Beschluss vom 11. September 2019 erteilte die Baukommission Z.____ die Abbruchbewilligung und die Baubewilligung sowohl für Variante A als auch für Variante B, jeweils unter Bedingungen und Auflagen, und wies beide Einsprachen ab. Zur Begründung wurde ausgeführt, beide Varianten seien bewilligungsfähig. Das geplante Mehrfamilienhaus sei zwar quartierfremd, allerdings nicht verunstaltend. Der Niveaupunkt sei auf der Basis des von der G.____ ermittelten gewachsenen Bodens auf 453,80 m festgelegt worden, womit die Gebäudehöhe eingehalten sei. Auch die höchstzulässige Ausnützung werde nicht überschritten. Die Wohnungen seien behindertengerecht gestaltet, weshalb der Ausnützungsbonus gemäss Art. 8 BauR gewährt werden könne, was im Übrigen auch nach Inkrafttreten des PBG noch der ständigen Praxis der Baukommission entspreche. Die Tiefgarageneinfahrt sei baureglementsconform und die strassenmässige Erschliessung über die M.____ hinreichend, weil die Strasse breit genug und ein Wendeplatz nicht erforderlich sei. Die Baustellenerschliessung sei zwar noch nicht genügend, allerdings reiche es aus, die Bauherrschaft per Auflage in der Baubewilligung zu verpflichten, vor Baubeginn einen angepassten Baustelleninstallationsplan einzureichen. Die Situierung der Ausfahrt aus der geplanten Tiefgarage mache die Verfügung einer Sichtzone für die Grundstücke Nrn. 001 und 007 erforderlich. Diese



werde zeitgleich mit dem Entscheid über Baugesuch und Einsprachen, in einer separaten Verfügung, angeordnet.

l) Mit Beschluss vom 18. September 2019 verfügte die Baukommission Z.____ Sichtzonen auf den Grundstücken Nrn. 001 und 007 gemäss dem Plan der G.____ vom 26. Juni 2019. In Anwendung der VSS-Normen wurde die erforderliche Sichtweite dabei auf 25 m festgelegt. Das Dispositiv des Beschlusses vom 18. September 2019 lautete wie folgt:

1. Auf den Grundstücken Nr. 001, M.____ 6, und 007, M.____ 4, wird eine Sichtzone gemäss Planbeilage angeordnet. Diese muss von Hindernissen über einer Höhe von 0,6 m freigehalten werden (...).
2. a) Die bestehenden Bepflanzungen auf den Grundstücken Nr. 001 und 007 sowie der bestehende Aussenparkplatz und die Einfriedung auf Grundstück Nr. 007 werden innert 6 Monaten ab Rechtskraft dieser Verfügung durch die Gemeinde oder einen von dieser beauftragten Dritten – nach Rücksprache mit dem betroffenen Grundeigentümer – wie folgt angepasst:
 - Zurückschneiden bzw. Entfernen der Pflanzen über 0,6 m Höhe ab Strassenniveau;
 - Setzen von Natursteinen mit einer Höhe von kleiner als 0,6 m auf Aussenparkplatz innerhalb Sichtzone.Diese Massnahmen werden vor deren Ausführung mit den betroffenen Grundeigentümern abgesprochen. Sie sind durch die Eigentümer der Grundstücke Nr. 001 und 007 zu dulden.

Die Eigentümer des Grundstücks Nr. 007 haben keine Kosten für diese Massnahmen zu tragen. Die Kosten werden der Grundeigentümerin der Parzelle Nr. 001 als Bauherrschaft auferlegt.

b) Die Pflanzen innerhalb der Sichtzone sind künftig auf einer Höhe von 0,6 m unter Schnitt zu halten. Die Kosten für das unter Schnitt halten tragen die betreffenden Grundeigentümer.

(...)

m) Am 18. September 2019 eröffnete die Baukommission den Beteiligten sämtliche oben genannten Verfügungen.

C.

a) Gegen die Verfügung der Sichtzonen erhoben sowohl die A.____ als auch B.____ durch ihre Rechtsvertreter, jeweils mit Schreiben vom 3. Oktober 2019, Rekurs beim Baudepartement (im Folgenden Rekurs 1 [Verfahren Nr. 19-7754] bzw. Rekurs 2 [Verfahren Nr. 19-7755]).



aa) Mit Rekursergänzung vom 4. November 2019 werden im Rekurs 1 folgende Anträge gestellt:

1. Die angefochtene Verfügung sei in Gutheissung sowohl des von der Rekurrentin als auch des von der Verfahrensbeteiligten selbst erhobenen eigenen Rekurses [2] vollumfänglich aufzuheben.
2. Eventuell: Die angefochtene Verfügung sei mit Festlegung einer Sichtzone auch zu der auf Parz. Nr. 007 vorhandenen Garagen-/Abstellplatzausfahrt auf die Strasse zu ergänzen.
3. Subeventuell: Die angefochtene Verfügung sei aufzuheben und zu neuer Beurteilung und Entscheidung an die Vorinstanz zurückzuweisen.
4. Unter Kosten- und Entschädigungsfolge.

Zur Begründung wird geltend gemacht, der Erlass einer Sichtzone für das Grundstück Nr. 001 der Rekurrentin 1 sei unnötig, weil die Sicht auf die Strasse nach der Bauvollendung auf dem Baugrundstück selbst durch nichts beeinträchtigt sei. Die Anordnung einer Sichtzone für eine Sichtweite von 25 m sei zudem unverhältnismässig, weil das Baugrundstück am Ende einer Stichstrasse liege, kaum Fahrbewegungen stattfänden und die Fahrgeschwindigkeit von Fahrzeugen höchstens 20 km/h betrage. Folglich würde eine freie Sichtweite von höchstens 15 m für die Sicherstellung der Verkehrssicherheit ausreichen. Dafür genüge es bereits, die Bepflanzungen auf Grundstück Nr. 007 zurückzuschneiden; eine zusätzliche Absperrung im Bereich des Garagenvor- und des Abstellplatzes auf Grundstück Nr. 007 sei dagegen unnötig. Im Übrigen sei auch die Anordnung, Natursteine auf dem Abstellplatz auf Grundstück Nr. 007 zu platzieren und der Rekurrentin 1 dafür die Kosten aufzuerlegen, nicht rechtmässig, weil dort gar kein bewilligter Abstellplatz bestehe, nur gelegentlich Autos abgestellt würden und die Rekurrenten 2 in diesem Bereich selbst freie Sicht benötigten, um aus ihrer Garage ausfahren zu können.

bb) Im Rekurs 2 vom 3. Oktober 2019 werden folgende Anträge gestellt:

1. Die Verfügung betr. den Erlass einer Sichtzone an der M.____-Strasse im Bereich M.____ 4 – 6, Z.____, sei aufzuheben.
2. Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Baugesuchsteller, eventualiter des Staates.

Zur Begründung wird ausgeführt, es wäre der Baugesuchstellerin problemlos möglich gewesen, die geplante Tiefgaragenausfahrt weiter nach Osten zu verschieben. Nur weil diese unmittelbar neben der



Grundstücksgrenze der Rekurrenten 2 platziert werden sollte, müsste nun deren Grundstück mit einer Sichtzone belegt werden. Im Übrigen sei die Sichtzone aber ohnehin unverhältnismässig, weil die Vorinstanz nicht berücksichtigt habe, dass im fraglichen Bereich der M.____, am Ende der Sackgasse, höchstens noch mit 20 km/h gefahren werde, der Beobachtungspunkt nicht bei 3 m, sondern bei 1,5 m ab Fahrbahnrand liege und die Sichtzone dazu führen würde, dass den Rekurrenten 2 ein bewilligter Besucherparkplatz verloren gehe.

b) Gegen die Erteilung der Baubewilligung und die Abweisung ihrer Einsprachen erhoben C.____, D.____, E.____ sowie F.____ und wiederum auch B.____ durch ihre Rechtsvertreter, jeweils mit Schreiben vom 3. Oktober 2019, ebenfalls Rekurs beim Baudepartement (im Folgenden Rekurs 3 [Verfahren Nr. 19-7756] bzw. Rekurs 4 [Verfahren Nr. 19-7757]).

aa) Mit Rekursergänzung vom 4. November 2019 werden im Rekurs 3 folgende Anträge gestellt:

1. Ziff. 3./1., 5. und 6. des angefochtenen Baubewilligungs- und Einspracheentscheides (Gesamtentscheid) der Baukommission Z.____ vom 11. September 2019 seien aufzuheben.
2. Die Einsprache der Rekurrenten sei gutzuheissen und es seien die Baugesuche (Variante A und B) abzuweisen.
3. Die der Bauherrschaft und Rekursgegnerin erteilten Abbruch- und Baubewilligungen Nr. 7/2017, Variante A, und Nr. 7/2017, Variante B, vom 18. September 2019 seien aufzuheben.
4. Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Rekursgegnerin.

Zur Begründung wird vorgebracht, das Bauvorhaben verletze die Gebäudehöhe, weil der Niveaupunkt tiefer als angenommen liege. Weil die Grundstücke Nrn. 003 und 001 ursprünglich vereint gewesen seien, sei davon auszugehen, dass bei der Erstellung des Wohnhauses auf Grundstück Nr. 003 auch Terrainanhebungen im Bereich der Grenze des heutigen Grundstücks Nr. 001 stattgefunden hätten. Im Weiteren sei der Ausnützungsbonus nach Art. 8 Fussnote 1 BauR für Variante A zu Unrecht gewährt worden. Das Bauvorhaben erfülle die Anforderungen an die Zugänglichkeit für Menschen mit Behinderung nicht. Das Gefälle des Hauszugangs könne wegen fehlender Pläne nicht geprüft werden, die Nasszellen seien zu klein und die Raumbreite eines Schlafzimmers im Attikageschoss mit 2,70 m zu gering. Die Erschliessung über die M.____ sei ungenügend. Die Zu- und Wegfahrt funktioniere für Lastwagen ohne einen Wendepunkt nicht.



bb) Mit Rekursergänzung vom 31. Oktober 2019 werden im Rekurs 4 folgende Anträge gestellt:

1. Der Baubewilligungs- und Einspracheentscheid der Vorinstanz vom 11. September 2019 sei aufzuheben. Das Baugesuch Nr. 7/2017 betreffend Abbruch Einfamilienhaus Vers. Nr. 002 und Neubau Mehrfamilienhaus auf Grundstück Nr. 001, Z.____, sei abzuweisen und die von der Bauherrschaft nachgesuchte Baubewilligung sei zu verweigern.
2. Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Baugesuchsteller, eventualiter des Staates.

Zur Begründung wird ausgeführt, die Erschliessung des Baugrundstücks sei unzureichend. Die geplante Ein- und Ausfahrt in die Tiefgarage führe zu einem unverhältnismässigen Eigentumseingriff für die Rekurrenten 4, weil ihr Grundstück dadurch mit einer Sichtzone belastet würde und ihnen deshalb ein Aussenparkplatz verloren gehe. Die Ein- und Ausfahrt in die Tiefgarage funktioniere technisch nicht, weil ein gleichzeitiges Ein- und Ausfahren von Fahrzeugen nicht möglich sei und deshalb ein auf der M.____ wartendes Fahrzeug den Rekurrenten 4 die eigene Ein- und Ausfahrt verstelle. Der Ausnützungsbonus nach Art. 8 Fussnote 1 BauR für Variante A sei zu Unrecht gewährt worden; diese Bestimmung finde heute keine Anwendung mehr. Das Bauvorhaben wirke wie ein massiver Klotz in diesem typischen, ländlichen Einfamilienhausquartier und verstosse dadurch gegen das Verunstaltungsverbot. Das Mehrfamilienhaus sei völlig quartierfremd und erdrücke die umliegenden Bauten. Die Platzierung der Tiefgarageneinfahrt mit ihrer Zufahrtsrampe führe zu übermässigen Immissionen nach Art. 684 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (SR 210; abgekürzt ZGB). Zudem sei die M.____ für eine derartige Zusatzbelastung nicht ausgelegt.

D.

a) Mit ihren Eingaben vom 3. Dezember 2019 verzichtet die Vorinstanz auf eine Vernehmlassung und Antragstellung zu den Rekursen 1 bis 4.

b) Der Vertreter der Rekursgegnerin 1 unterstützte bereits mit seiner eigenen Rekursergänzung (zu Rekurs 1) vom 4. November 2019 die Anträge im Rekurs 2 im Wesentlichen (vgl. dazu die Antragstellung und Begründung zu Rekurs 1 [oben C. a aa]).

c) Der Vertreter der Rekursgegnerin 2 seinerseits unterstützt mit Vernehmlassung vom 3. Dezember 2019 die Anträge im Rekurs 1 (mit Ausnahme des Eventualantrags 2).

d) Mit seinen Vernehmlassungen vom 2. Dezember 2019 beantragt der Vertreter der Rekursgegnerin 1, die Rekurse 3 und 4 unter Kostenfolge zu Lasten der Rekurrenten abzuweisen. Zur Begründung



wird geltend gemacht der Niveaupunkt sei korrekt bestimmt worden. Das dagegen von den Rekurrenten Vorgebrachte seien lediglich unbewiesene Behauptungen. Der Ausnützungsbonus nach Art. 8 Fussnote 1 BauR sei zu Recht gewährt worden, weil das kommunale BauR solange weiter gelte, bis der Rahmennutzungsplan ans neue PBG angepasst werde. Die Wohnungen seien grundsätzlich behindertengerecht gestaltet und die Nasszellen könnten bei Bedarf angepasst werden; mehr als eine Anpassbarkeit könne sowieso nicht verlangt werden. Im Übrigen sei das Baugrundstück über die M.____ strassenmässig hinreichend erschlossen, das Bauvorhaben sei keineswegs verunstaltend und weder die Zusatzbeanspruchung der M.____ noch die Situierung der Tiefgarageneinfahrt führten zu übermässigen Immissionen nach Art. 684 ZGB.

e) In seinen Amtsberichten vom 9. Januar 2020 führt das kantonale Tiefbauamt (TBA) aus, die Anordnung der Sichtzonen für die Grundstücke Nrn. 001 und 007 sei im Interesse der Verkehrssicherheit nötig. Die dabei von der Vorinstanz angesetzte Sichtweite von 25 m sei normkonform. Hinsichtlich der strassenmässigen Erschliessung über die M.____ wird vorgebracht, die Fahrbahnbreite sei grosszügig bemessen und decke sogar den Begegnungsfall Personenwagen/Personenwagen bei maximal 20 km/h ab. Die Strasse sei damit grundsätzlich ausreichend dimensioniert. Allerdings fehle eine Wendemöglichkeit. Das gelte nicht nur für den Baustellenverkehr, sondern ganz allgemein; eine Strasse mit dieser Länge benötige eine rechtlich gesicherte Wendeanlage.

E.

a) Mit Eingabe vom 6. Februar 2020 nimmt der Vertreter der Rekurrentin 1 (gleichzeitig auch Rekursgegnerin 1) zum Amtsbericht des TBA Stellung. Dabei wird ausgeführt, die Länge der M.____ bis zur Tiefgarageneinfahrt auf dem Baugrundstück betrage nur rund 60 m. Die Strasse erschliesse gerade einmal fünf Grundstücke und sei gut übersichtlich. Auf der M.____ fahre man nur im Schritttempo, nicht mit 30 km/h, wie es das TBA annehme. Wendemanöver könnten auf den privaten Vorplätzen ausgeführt werden, grössere Fahrzeuge müssten rückwärts in die N.____strasse zurücksetzen. Die M.____ sei völlig ausreichend dimensioniert; eine klassierte Wendeanlage brauche es für eine solche Erschliessungsstrasse nicht.

b) Am 13. Februar 2020 lässt sich der Vertreter der Rekurrenten 2 und 4 (gleichzeitig auch Rekursgegner 2) zu den Vernehmlassungen und zum Amtsbericht des TBA vernehmen. Er bringt vor, wenn nun für die Tiefgarageneinfahrt tatsächlich eine Sichtzone erforderlich sein sollte, wie das das TBA ausführe, müsse diese Zufahrt eben so platziert werden, dass die Sichtzonen ausschliesslich das Baugrundstück Nr. 001 betreffen. Eine Wendemöglichkeit für die M.____ fehle, weshalb schon heute Kleintransporter rückwärts in die N.____strasse einfahren müssten.



c) Mit Schreiben vom 14. Februar 2020 äussert sich der Vertreter der Rekurrenten 3 zu den Vernehmlassungen und zum Amtsbericht des TBA.

F.

a) Das Baudepartement führte am 23. Juni 2020 in Anwesenheit der Verfahrensbeteiligten sowie von Vertretern des TBA einen Augenschein durch. Dabei bringt der Vertreter der Rekurrenten 3 in Ergänzung zur Rekursbegründung vor, gemäss der neu publizierten Rechtsprechung des Baudepartementes sei das vorliegend geplante Attikageschoss nicht zulässig, weil es nicht genügend von der Fassade des Mehrfamilienhauses zurückspringe. Zudem stelle die Tiefgarageneinfahrt eine Baute dar, weshalb sie den Grenzabstand zu Grundstück Nr. 007 einhalten müsste.

b) Mit Eingabe vom 25. Juni 2020 reicht die Vorinstanz eine Stellungnahme zum Augenscheinprotokoll ein. Der Vertreter der Rekurrentin 1 lässt sich mit Schreiben vom 16. Juli 2020 zum Augenscheinprotokoll und zu den neuen Vorbringen der Beteiligten anlässlich des Augenscheins vernehmen.

Erwägungen

1.

1.1 Die vier Rekursverfahren stehen im gleichen sachlichen Zusammenhang. Sie werfen dieselben Sachverhalts- und Rechtsfragen auf. Es ist somit zweckmässig, sie verfahrensrechtlich zu vereinen und durch einen einzigen Entscheid zu erledigen (GVP 1972 Nr. 30).

1.2 Die Zuständigkeit des Baudepartementes ergibt sich aus Art. 43^{bis} des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1; abgekürzt VRP).

1.3 Die Frist- und Formerfordernisse von Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 VRP sind erfüllt. Die Rekursberechtigungen sind gegeben (Art. 45 VRP). Auf die Rekurse ist einzutreten.

2.

Am 1. Oktober 2017 ist das PBG in Kraft getreten und das BauG aufgehoben worden (Art. 172 Bst. a PBG). Die neuen Regelungen im PBG finden allerdings in der Regel auf Baugesuche erst dann Anwendung, wenn die kommunalen Rahmennutzungspläne revidiert und in Kraft gesetzt sind. Mithin sind – soweit vorliegend überhaupt relevant – weiterhin das BauG und das entsprechende Baureglement anwendbar, mit Ausnahme der gemäss Anhang zum Kreisschreiben „Übergangsrechtliche Bestimmungen im PBG“ vom 8. März 2017 (Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2017/I/1) als unmittelbar anwendbar erklärten Bestimmungen.



3.

Im Rekurs 3 wird vorab geltend gemacht, die Rekursgegnerin 1 habe ein einziges Baugesuch eingereicht. Dieses sei in der Folge in zwei Varianten aufgeteilt und mehrfach überarbeitet worden. Die Varianten wichen erheblich vom ursprünglichen Gesuch ab; folglich wäre für diese Varianten auch jeweils das ordentliche Baubewilligungsverfahren und nicht das vereinfachte Verfahren durchzuführen gewesen. Die angefochtenen Bewilligungen seien deshalb schon aus formellen Gründen aufzuheben. Demgegenüber führt die Vorinstanz aus, das Projekt sei nur deshalb von der Gesuchstellerin in eine Variante A (mit Bonus) und eine Variante B (ohne Bonus) aufgeteilt worden, weil in der Einsprache 1 vorgebracht worden sei, es gebe nach Inkrafttreten des PBG keinen Anspruch mehr auf den Ausnützungsbonus nach Art. 8 Fussnote 1 BauR. Eine solch kleine Änderung eines Baugesuchs sei grundsätzlich zulässig und auch die zweimalige Auflage der Korrekturpläne im vereinfachten Verfahren sei möglich gewesen.

3.1 Nach Art. 140 Abs. 1 PBG werden Bauten und Anlagen im vereinfachten Verfahren bewilligt, wenn sie keine Interessen von Dritten oder die Interessen nur von wenigen einspracheberechtigten Personen berühren. Der Vorinstanz ist zuzustimmen, dass die im Rahmen der Korrekturgesuche A und B vorgesehenen Projektanpassungen geringfügig und von aussen kaum wahrnehmbar sind. Zudem führen sie zu einer Reduktion von Gebäudevolumen und -höhe. Der Kreis der Personen, der von diesen Änderungen betroffen sein kann, ist damit sehr begrenzt. Demzufolge ist es auch nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz die Korrekturen nur dem vereinfachten Verfahren unterstellte.

3.2 Nach Art. 141 Abs. 1 PBG wird im vereinfachten Verfahren den Einspracheberechtigten vom Baugesuch mit eingeschriebenem Brief unter Eröffnung einer Einsprachefrist von vierzehn Tagen Kenntnis gegeben, wenn diese dem Baugesuch nicht unterschriftlich zugestimmt haben. Baugesuch und Unterlagen stehen den Einspracheberechtigten während der Einsprachefrist zur Einsicht offen (Art. 141 Abs. 2 PBG). Für die beiden Korrekturvarianten A und B hat die Vorinstanz vom 2. bis 15. November 2018 ein erstes Mal und vom 12. bis 25. März 2019 ein zweites Mal das vereinfachte Verfahren nach Art. 140 f. PBG durchgeführt. Im Rahmen der beiden vereinfachten Verfahren wurden die umliegenden Grundeigentümer, nicht jedoch auch nochmals die Einsprecher 1 und 2 angeschrieben, weil diese ohnehin bereits zuvor Kenntnis von den Korrekturplänen und Gelegenheit zur Stellungnahme erhalten hatten. Die Vorinstanz hat mit diesem Vorgehen die formellen Anforderungen an das vereinfachte Verfahren erfüllt.

3.3 Im Übrigen ist auch nicht ersichtlich, inwiefern die Rekurrenten im Rekurs 3 mit dem Einwand, das vereinfachte Verfahren hätte für die Korrekturvarianten nicht durchgeführt werden dürfen, Eigeninteressen vertreten. Jedenfalls ist unbestritten, dass die Rekurrenten 3



ihre Verfahrensrechte haben wahrnehmen können. Es ist nicht ersichtlich und wird auch nicht geltend gemacht, inwiefern sie durch die von der Vorinstanz gewählte Verfahrensart in ihrer Interessenwahrung beeinträchtigt worden wären. Der Rekurs 3 erweist sich damit in diesem Punkt als unbegründet.

4.

In den Rekursen 3 und 4 wird bemängelt, die M.____ sei für die strassenmässige Erschliessung des Baugrundstücks ungenügend, weil eine Wendemöglichkeit fehle. Autos könnten nur auf den privaten Vorplätzen wenden, was bereits zu kleineren Unfällen geführt habe. Lieferwagen seien für solche Manöver zu lang und müssten rückwärtsfahrend in die N.____strasse zurücksetzen. Für die Baustellenerschliessung reiche die M.____ ohnehin bei weitem nicht. Die Rekursgegnerin 1 und die Vorinstanz sind demgegenüber der Ansicht, eine Erschliessungsstrasse wie die Vorliegende brauche keinen Wendepunkt. Die Baustellenerschliessung werde sicher zu Einschränkungen für die Anstösser führen, sei aber machbar. Allerdings müsse der Baubehörde vor Baubeginn noch ein überarbeiteter Baustelleninstallationsplan eingereicht werden.

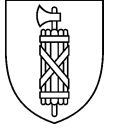
4.1 Nach Art. 19 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (SR 700; abgekürzt RPG) ist Land insbesondere dann erschlossen, wenn die für die betreffende Nutzung hinreichende Zufahrt besteht. Da das Bundesrecht nur allgemeine Grundsätze enthält, ergeben sich die Anforderungen an die Erschliessung im Detail aus dem kantonalen Recht (B. HEER, St.Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, Rz. 508). Nach Art. 67 Bst. a PBG ist Land strassenmässig erschlossen, wenn es über hinreichende Zu- und Wegfahrten verfügt. Diese Bestimmung des PBG ist unmittelbar anwendbar und bedarf keiner Umsetzung im kommunalen Recht (vgl. Anhang zum Kreisschreiben Bst. B.I). Art. 67 Bst. a PBG entspricht jedoch inhaltlich Art. 49 Abs. 2 Bst. a BauG. Damit kann für die Frage der hinreichenden strassenmässigen Erschliessung auf die Rechtsprechung zum BauG abgestellt werden. Eine Zufahrt ist dann als hinreichend zu betrachten, wenn sie tatsächlich so beschaffen ist, dass sie bau- und verkehrstechnisch der bestehenden und der geplanten Überbauung genügt, den zu erwartenden Fahrzeugen und Fussgängern sicheren Weg bietet und von den öffentlichen Diensten (namentlich Feuerwehr, Sanität, Kehrtafelabfuhr und Schneeräumung) ungehindert benützt werden kann und – wenn sie über fremdes Grundeigentum führt – rechtlich gesichert ist (vgl. HEER, a.a.O., Rz. 513). Weitergehende Konkretisierungen insbesondere hinsichtlich der Dimensionierung von Erschliessungsstrassen hat das st.gallische Recht nicht getroffen (VerwGE B 2012/216 vom 22. Mai 2013 Erw. 3 mit Hinweisen; BDE Nr. 63/2019 vom 17. Oktober 2019 Erw. 4.3 mit Hinweisen).

4.2 Soweit dem kantonalen Recht keine besonderen Regeln zu entnehmen sind, darf für die Auslegung und Anwendung von Art. 49 Abs. 2 Bst. a BauG bzw. Art. 67 Bst. a PBG auf den Gehalt von Art. 19



Abs. 1 RPG abgestellt werden. Art. 19 Abs. 1 RPG will mit dem Erfordernis der ausreichenden Erschliessung vor allem polizeiwidrige Zustände verhindern (EJP/BRP, Erläuterungen RPG, Bern 1981, N 6 zu Art. 19). Es soll sichergestellt sein, dass keine Bauten entstehen, die wegen fehlender Zufahrten sowie Versorgungs- und Entsorgungseinrichtungen feuer- und gesundheitspolizeiliche Gefahren bieten oder sonstige öffentliche Interessen gefährden (WALDMANN/HÄNNI, Handkommentar Raumplanungsgesetz, Bern 2006, N 12 zu Art. 19). Die Erschliessung muss stets die Verkehrssicherheit der Benutzer (Fussgänger, Radfahrer, Motorfahrzeugfahrer, öffentliche Dienste) gewährleisten sowie den Anforderungen des Natur- und Heimatschutzes, des Umweltschutzes sowie weiteren wichtigen Anforderungen der Raumplanung (wie haushälterische Bodennutzung) genügen (BDE Nr. 18/2014 vom 1. April 2014 Erw. 3.1 mit Hinweisen). Was als hinreichende Erschliessung gilt bzw. welche Anforderungen eine Zufahrt zu erfüllen hat, hängt von der beanspruchten Nutzung des Erschliessungsgebiets sowie von den massgeblichen Umständen des Einzelfalls ab, also in erster Linie von den örtlichen Gegebenheiten und von der Art und Zahl der Gebäude, zu denen die Zufahrt führt (BDE Nr. 63/2019 vom 17. Oktober 2019 Erw. 4.4; BGE 116 Ib 159 Erw. 6b; WALDMANN/HÄNNI, a.a.O., N 21 zu Art. 19). Zur Zufahrt gehört dabei nicht nur das Verbindungsstück von der öffentlich zugänglichen Strasse zum Grundstück, sondern ebenso die weiterführende öffentliche Strasse, soweit der Besucher sie zwingend als Zufahrt benützen muss (WALDMANN/HÄNNI, a.a.O., N 20 zu Art. 19; HEER, a.a.O., Rz. 513 mit Hinweis auf BGE 121 I 69 Erw. 3c). Die Beurteilung der im Einzelfall verlangten Erschliessung wird durch das Verhältnismässigkeitsprinzip bestimmt. Weil die Anforderungen an eine genügende Erschliessung von den massgeblichen Umständen des Einzelfalls abhängen, ist klar, dass beispielsweise Anforderungen an eine genügende Erschliessung in einer Wohnzone andere sind als in einer Industriezone. Ebenso unterscheiden sich die Anforderungen an Erschliessungsanlagen in Berggebieten von jenen in Städten und ihren Agglomerationen (WALDMANN/HÄNNI, a.a.O., N 14 zu Art. 19).

4.3 Für die Beurteilung der technischen Anforderungen einer Erschliessungsanlage werden zwar in der Regel die Normblätter des Schweizerischen Verbands der Strassen- und Verkehrsfachleute (VSS) beigezogen. Die bundesgerichtliche Rechtsprechung anerkennt die VSS-Normen in ständiger Rechtsprechung aber nicht als Ersatz für eine gesetzliche Grundlage, sondern lediglich als Hilfsmittel für die Prüfung der sich bei der Abklärung des öffentlichen Interesses stellenden Frage, ob eine bestimmte Anlage den Anforderungen der Verkehrssicherheit genügt (BGE 94 I 138 Erw. 2b mit Hinweisen). Weil es sich dabei nur um Richtlinien handelt, deren Anwendung im Einzelfall vor den allgemeinen Rechtsgrundsätzen standhalten muss, dürfen diese nicht schematisch und unbesehen der konkreten Verhältnisse zur Anwendung gebracht werden (vgl. WALDMANN/HÄNNI, a.a.O., N 21 zu Art. 19 mit Hinweis auf das Urteil des Bundesgerichtes 1P.40/2004 vom 26. Oktober 2004).



4.4 Am Augenschein bestätigte sich, dass das Baugrundstück Nr. 001 – wie die vier Einfamilienhäuser auf den Grundstücken Nrn. 009, 010, 007 und 003 – ab der N.____strasse (Gemeindestrasse 1. Klasse) über die M.____, eine rund 4,5 m breite, nicht ausparzellierte Gemeindestrasse 3. Klasse erschlossen ist. Die M.____ verläuft völlig gerade und eben; sie ist als Stichstrasse (ohne Wendeplatz und Ausweichstelle) ausgestaltet und weist bis zum östlich des Baugrundstücks liegenden Grundstück Nr. 003 eine Länge von etwa 95 m auf. Die Strasse wirkt optisch enger als sie es tatsächlich ist. Das liegt daran, dass üppige Bepflanzungen auf den beidseitig angrenzenden Grundstücken teils in das Lichtraumprofil der Strasse ragen. Die M.____ findet ihre Verlängerung in östliche Richtung (über das Grundstück Nr. 003) in Form eines Gemeindewegs 2. Klasse, den M.____weg.



M.____ (Standort vor Baugrundstück Nr. 001, Blickrichtung Westen mit den parkierten Fahrzeugen der Augenscheinteilnehmer)

4.5 Strassen werden nach Art. 8 des Strassengesetzes (sGS 732.1; abgekürzt StrG) nach ihrer Zweckbestimmung in verschiedene Klassen eingeteilt, wobei Gemeindestrassen dritter Klasse der übrigen untergeordneten Erschliessung sowie der Land- und Forstwirtschaft dienen. Sie stehen dem allgemeinen Motorfahrzeugverkehr nicht offen (Art. 8 Abs. 3 StrG). Gemeindestrassen dritter Klasse sind somit die niedrigste Kategorie öffentlicher Strassen und eine Auffangklasse. Alle öffentlichen Strassen, die nicht zwingend einer höheren Klasse zuzuordnen sind, gehören folglich zu den Gemeindestrassen dritter Klasse; sie dienen der Feinerschliessung und ihre bautechnische Ausgestaltung wird nach ständiger Praxis des TBA auf Basis der VSS-Norm 40 045 ("Projektierung, Grundlagen: Strassentyp Erschliessungsstrassen") beurteilt.

4.5.1 Aufgrund der Grösse und des Charakters des zu erschliessenden Gebiets handelt es sich bei der M.____ um einen "Zufahrtsweg". Dieser (niedrigste) Erschliessungsstrassentyp dient der Erschliessung



von bis zu 30 Wohneinheiten; er hat bloss auf den Grundbegegnungsfall "Personenwagen/leichtes Zweirad bei stark reduzierter Geschwindigkeit" sowie eine durchschnittliche stündliche Verkehrsbelastung von maximal 50 Fahrzeugen ausgerichtet zu sein. Für Zufahrtswege genügt als Fahrbahn ein einziger Fahrstreifen; Zufahrtswege müssen in der Regel auch keinen Wendepunkt aufweisen. Die Länge eines Zufahrtswegs sollte auf etwa 40 bis 80 m begrenzt sein. Im Amtsbericht vom 9. Januar 2020 geht das TBA aufgrund des Strassencharakters und -verlaufs davon aus, dass die maximal gefahrene Geschwindigkeit auf der M.____ nur bei rund 30 km/h liege, obwohl die zulässige Höchstgeschwindigkeit 50 km/h betrage. Das TBA beurteilt im Amtsbericht die Strasse mit ihrer Breite von rund 4,5 m als mehr als ausreichend dimensioniert, moniert indessen das Fehlen eines rechtlich gesicherten Wendepunktes. Abgesehen davon, dass vorliegend die Wendemöglichkeiten für den Baustellenverkehr unzureichend seien, benötige die Strasse aufgrund ihrer Länge von 95 m grundsätzlich eine funktionierende Wendeanlage.

4.5.2 In Bezug auf die fehlende Wendeanlage entspricht die M.____ gemäss Darstellung des TBA somit nicht den Empfehlungen der VSS-Norm 40 045, was zumindest als Indiz gewertet werden kann, dass die bestehende Erschliessung ungenügend ist. Zu beachten ist vorliegend aber auch, dass die Strasse heute – wie auch im Fall einer intensiveren baulichen Ausnutzung der über sie erschlossenen fünf Grundstücke – lediglich wenige Wohneinheiten erschliesst und entsprechend auch kein erhebliches Verkehrsaufkommen auf der Strasse herrscht; jedenfalls liegt dieses deutlich unter den maximal 50 Fahrten pro Stunde, auf welche Zufahrtswege nach der Norm ausgerichtet sind. Dieser Tatsache kann indessen vorliegend nicht allzu viel Gewicht beigemessen werden, weil sich am Augenschein auch zeigte, dass der bestehende Einmündungsbereich der M.____ in die N.____strasse ebenfalls unzureichend ausgebaut ist. Wie der Sachverständige des TBA am Augenschein aufzeigte, sind im Einmündungsbereich die Sichtzonen nach Norden und Süden (auf die N.____strasse) ungenügend. Der Einmündungsbereich der M.____ in die N.____strasse ist nicht genau rechtwinklig, sondern leicht schleppend angeordnet. Die N.____strasse weist ostseitig ein Trottoir und zudem ein erhebliches Gefälle von Süd in Richtung Nord auf. Im Einmündungsbereich der M.____ ist das Trottoir unterbrochen:



Einmündungsbereich der M. ___ in die N. ___ strasse mit unterbrochenem Trottoir

Nachdem also keine Trottoirüberfahrt besteht, ist für die Bemessung der Sichtzonen im Einmündungsbereich nur ein einziger Beobachtungspunkt relevant. Dieser liegt gemäss VSS-Norm 40 273a ("Knoten; Sichtverhältnisse in Knoten in einer Ebene") 3 m östlich des Fahrbahnrandes der N. ___ strasse in der M. ___. Geht man auf der N. ___ strasse von einer gefahrenen Geschwindigkeit von 50 km/h aus – wie es auch der Signalisation entspricht –, berücksichtigt man das Gefälle auf der N. ___ strasse und den Veloverkehr, wäre eine freie Sichtzone Richtung Norden und Süden von jeweils 50 m bis 70 m nach den VSS-Normen erforderlich. Diese Sicht ist aufgrund der bestehenden Bepflanzungen auf den Grundstücken Nrn. 009 und 011 nach Süden höchstens knapp und nach Norden überhaupt nicht gegeben. Wollte ein Autofahrer dagegen rückwärts von der M. ___ in die N. ___ strasse einfahren, was vorliegend gerade der Fall sein kann, weil eine Wendeanlage an der M. ___ fehlt, läge der Beobachtungspunkt sogar 5 m östlich des Fahrbahnrandes der N. ___ strasse; diesfalls wäre die nötige freie Sicht auf die N. ___ strasse sowohl gegen Norden als auch gegen Süden überhaupt nicht vorhanden. Der sinngemässe Einwand des Vertreters der Rekursgegnerin 1, Beobachtungspunkte müssten nicht zwingend bei 3 m ab Fahrbahnrand liegen, sondern könnten auch weiter nach vorne gelegt werden, verkennt, dass diesfalls ein einmündender Fahrzeuglenker mit der Motorhaube seines Fahrzeugs bereits auf die Vorrang geniessende Strasse hineinragte und dadurch die Verkehrssicherheit beeinträchtigte. Gemäss VSS-Norm beträgt auf Knoten mit signalisierter oder klarer Vortrittsregelung (innerorts) die Beobachtungsdistanz daher grundsätzlich 3 m. Somit ergibt sich, dass das Fehlen des Wendeplatzes an der M. ___ aufgrund der ungenügenden Sichtverhältnisse im Einmündungsbereich in die N. ___ strasse umso schwerer zu werten ist. Wenn schon keine Wendemöglichkeit an dem Zufahrtsweg besteht, müsste wenigstens das Zurücksetzen von Fahrzeugen in die übergeordnete Strasse verkehrssicher möglich sein.

4.5.3 Der Einwand der Rekurrentin 1, es bestünden private Vorplätze, die zum Ausweichen genutzt werden könnten, ist unbehelflich. Privaten Vorplätzen fehlt es an der nötigen rechtlichen Sicherstellung, also



der öffentlich-rechtlichen Klassierung, um als Teil der Erschliessungsanlage gelten zu können. Zufahrtsstrassen, die aus öffentlichen Interessen einer Klassierung bedürfen, sind nach ständiger Praxis des Baudepartementes stets gesamthaft, also mit den für die hinreichende Erschliessung notwendigen Ausweichstellen und Wendemöglichkeiten dem öffentlichen Gebrauch zu widmen (Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2018/IV/8 und 2016/II/2; BDE Nr. 63/2019 vom 17. Oktober 2019 Erw. 4.7.5 f.).

4.6 Zusammenfassend ergibt sich somit, dass die M.____ im heute bestehenden Ausbauzustand die Verkehrssicherheit der Benutzer nicht sicherzustellen vermag. Ungeachtet dessen, dass die Strasse abstrakt betrachtet den Anforderungen der einschlägigen VSS-Normen nicht entspricht, ergibt auch eine Beurteilung unter Berücksichtigung der konkreten örtlichen Verhältnisse nichts Anderes. Zwar ist der Rekursgegnerin 1 zuzustimmen, dass die M.____ heute und künftig nur wenige Wohneinheiten erschliessen und deshalb wenig Verkehr aufweisen wird. Trotzdem genügt es angesichts der in die Beurteilung einzubeziehenden konkreten örtlichen Verhältnisse nicht, wenn einerseits keine rechtlich gesicherte Wendemöglichkeit besteht und andererseits völlig unzureichende Sichtverhältnisse im Einmündungsbereich in die übergeordnete N.____strasse vorherrschen. Eine solche Erschliessung ist in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht ungenügend, weshalb das Baugrundstück Nr. 001 und die anderen, bereits überbauten Grundstücke an der M.____ als strassenmässig nicht hinreichend erschlossen zu betrachten sind. Nachdem die hinreichende strassenmässige Erschliessung eines Baugrundstücks unabdingbare Voraussetzung für die Baureife im Sinn von Art. 66 Bst. a PBG und damit für die Baubewilligungserteilung ist und diese vorliegend fehlt, sind die angefochtenen Baubewilligungen samt den Einspracheentscheiden und die auf die Baubewilligungen abgestimmte Sichtzonenverfügung schon allein aus diesem Grund aufzuheben.

5.

Aus verfahrensökonomischen Gründen ist es indessen angezeigt, im Folgenden auf einige weitere, in den Rekurseingaben 1 bis 4 erhobene Rügen noch detaillierter einzugehen:

5.1 Der Einwand der Rekurrenten 3 und 4, die Vorinstanz habe es unzulässigerweise versäumt, die Fragen nach der Baustelleninstallation und der Zahl und Lage der Handwerkerparkplätze vor der Erteilung der Baubewilligung zu klären, ist unbegründet. Nach Art. 149 Abs. 1 PBG kann die Baubehörde anordnen, dass für das Bauvorhaben untergeordnete Einzelheiten, deren Beurteilung keinen Koordinationsbedarf auslöst, wie technische Ausführungs- oder Gestaltungsdetails, vor Ausführung zur Genehmigung eingereicht werden. Bezüglich der Baustelleninstallation besteht nach der Rechtsprechung kein Koordinationsbedarf. Es genügt, wenn der Baustelleninstallationsplan der Baubehörde vor Baubeginn eingereicht wird; dafür reicht – wie vorliegend – eine Auflage in der Baubewilligung völlig aus (VerwGE



B 2015/277 und 280 vom 28. März 2017 Erw. 7.4; BDE Nr. 30/2020 vom 21. April 2020 Erw. 4.4.2).

Anderes gilt für die Frage von Handwerkerparkplätzen. Es ist zwar Aufgabe der Baubehörde, über die Übereinstimmung eines Bauvorhabens mit den öffentlich-rechtlichen Vorschriften und damit über die Bewilligungsfähigkeit eines Baugesuchs zu entscheiden, es ist aber nicht ihre Sache festzulegen, wo Bauhandwerker während der Bauphase ihre Fahrzeuge abstellen können. Ist die strassenmässige Erschliessung eines Baugrundstücks hinreichend gegeben, ist es alleinige Aufgabe der Bauherrschaft – und nicht eine solche des öffentlichen Rechts –, den Baustellenbetrieb so zu organisieren, dass die dem Gemeingebrauch gewidmeten öffentlichen Strassen während der Bauphase ihrem Zweck entsprechend frei und gefahrlos befahrbar bleiben.

5.2 Anlässlich des Rekursaugenscheins rügte der Vertreter der Rekurrenten 3, die geplante Tiefgarageneinfahrt sei – von der M.____ aus betrachtet – keine unterirdische Baute, weshalb sie zu Grundstück Nr. 007 den Grenzabstand einzuhalten habe.

5.2.1 Nach dem allgemeinen Sprachgebrauch liegen unterirdische Bauten unter dem Terrain. Eine detaillierte Begriffsumschreibung enthalten jedoch weder (der in diesem Verfahren nicht direkt anwendbare) Art. 95 Abs. 1 PBG, wonach für unterirdische Gebäude oder Gebäudeteile keine Abstandsvorschriften bestehen, noch Art. 56 Abs. 4 BauG, wonach unterirdische Bauten bis zur Grenze gestellt werden können, wenn dadurch schutzwürdige Interessen der Nachbarn nicht beeinträchtigt werden. Die Gemeinden können den Begriff der unterirdischen Baute im Baureglement zwar näher umschreiben, sind dabei aber an den Sinn und Zweck von Art. 56 Abs. 4 BauG gebunden. Somit können auch unter dem gestalteten Terrain bzw. unter einer künstlichen Aufschüttung liegende Bauten als unterirdisch gelten, sofern die Regelbauvorschriften der Gemeinde dies zulassen (BDE Nr. 4/2016 vom 25. Januar 2016 Erw. 3.2 mit Hinweisen); solche Bauten oder Bauteile müssen aber auf jeden Fall stets vollständig unter dem (gewachsenen oder gestalteten) Terrain liegen. Regelungen in kommunalen Baureglementen, wonach unterirdische Bauten teilweise auch über dem Terrain liegen dürfen, würden dagegen gegen kantonales Recht verstossen und wären mithin unzulässig (BDE Nr. 14/2020 vom 3. März 2020 Erw. 3.1).

5.2.2 Die Gemeinde Z.____ hat den Begriff der unterirdischen Baute in Art. 7 Abs. 6 BauR insofern näher umschrieben, als eine Baute dann als unterirdisch gilt, wenn sie sowohl unter dem gewachsenen als auch unter dem gestalteten Terrain liegt. Aus dieser Bestimmung folgt unmissverständlich, dass unterirdische Bauten immer – und zwar allseitig – zumindest überdeckt sein müssen, um auch tatsächlich als unterirdisch beurteilt werden zu können. Aus dem Fassadenplan Nr. 04 (Nordwestfassade [recte: Nordostfassade], Variante A, Massstab 1:100, vom 7. Februar 2017, revidiert am 21. Dezember 2018) kann

folgende Ansicht des umstrittenen Mehrfamilienhauses entnommen werden:



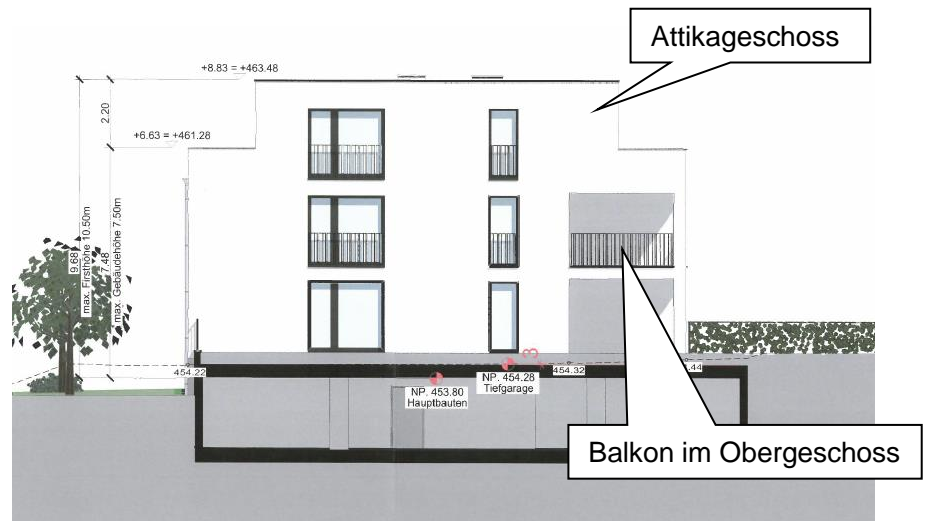
Ansicht Mehrfamilienhaus von der M. ___ aus

Entgegen der Ansicht der Rekursgegnerin 1 ist der rund 10,5 m lange Teil der Tiefgarage, der zwischen der Westfassade des geplanten Mehrfamilienhauses und der Grenze zu Grundstück Nr. 007 liegt, nicht unterirdisch. Er liegt zum einen gemäss der Darstellung im Plan mindestens 0,5 m über dem gewachsenen Terrain und ist von der M. ___ aus zudem auf der gesamten Länge frei einsehbar, also nicht überdeckt bzw. unter Terrain. Somit liegt offenkundig keine zulässige unterirdische Bauteile bzw. kein zulässiger unterirdischer Bauteil im Sinn von Art. 7 Abs. 6 BauR vor. Folglich wird der ordentliche Grenzabstand von 4 m zu Grundstück Nr. 007 durch das umstrittene Bauvorhaben, das nur einen Abstand von 2,42 m einhält, verletzt.

5.3 Der Vertreter der Rekurrenten 3 wendet weiter ein, gemäss der neu publizierten Rechtsprechung des Baudepartementes sei das vorliegend geplante Attikageschoss nicht zulässig, weil es nicht genügend von der Fassade des Mehrfamilienhauses im Obergeschoss zurückspringe. Demgegenüber ist der Vertreter der Rekursgegnerin 1 der Ansicht, die Balkone im Obergeschoss lägen innerhalb der Gebäudefassade, weshalb das Attikageschoss korrekt platziert sei.

5.3.1 Nach Art. 7 Abs. 3 BauR gelten Geschosse, die auf der Gebäudelängsseite von der maximalen Gebäudehöhe aus gemessen unter einem Winkel von 45 ° von der Fassade zurückliegen, als Dachgeschosse (max. Umhüllung).

Der Fassadenplan Nr. 04 (Südwestfassade [recte: Nordwestfassade], Variante A, Massstab 1:100, vom 7. Februar 2017, revidiert am 21. Dezember 2018) zeigt folgende Ansicht des umstrittenen Mehrfamilienhauses:



Nordwestfassade

5.3.2 Art. 7 Abs. 3 BauR stellt für die Berechnung des 45°-Winkels ausdrücklich auf die Längsfassaden ab. Vorbauten nach Art. 7 Abs. 10 BauR, sind – wie ihr Name schon sagt – der eigentlichen Gebäudefassade vorgebaut. Entgegen der Ansicht der Rekursgegnerin 1 kann aus dem Umstand, dass die über den offenen Sitzplätzen im Erdgeschoss angeordneten beiden Balkone im Obergeschoss abgestützt sind und diese Stützen – wie über ihnen auch die Brüstungen des Attikageschosses – massiv und in derselben Materialisierung wie die restliche Fassade ausgeführt werden, nicht der Schluss gezogen werden, dadurch lägen die beiden Balkone bereits innerhalb der Gebäudefassade. Als Gebäudefassaden von Wohnbauten gelten nach dem gewöhnlichen Sprachgebrauch gemeinhin nur die tragenden, im Regelfall bis auf die Fensteröffnungen geschlossenen und Witterungsschutz bietenden Gebäudeabschlüsse, wie die Aussenwände und das Dach, die zusätzlich auch die energetisch erforderliche Isolation nach aussen aufweisen. Der eigentlichen Gebäudefassade vorgelagerte Stützen sind dagegen, gleich wie offene oder geschlossene Balkone, Balkonbrüstungen, -geländer oder einfache, nicht thermisch relevante Balkonverglasungen, nicht als Aussenfassade zu betrachten (BDE Nr. 6/2020 vom 6. Februar 2020 Erw. 5.4). Das bedeutet, dass vorliegend Teile des Attikageschosses nicht unter einem Winkel von 45° von der südwestlichen Längsfassade, zurückversetzt sind. Damit liegt aber kein Dach-, sondern ein Vollgeschoss vor, wodurch zudem die zulässige Vollgeschosszahl in der W2a überschritten ist.

5.4 Die Rekurrenten 3 und 4 rügen weiter, die zulässige Ausnutzungsziffer werde bei der Variante A überschritten. Der Ausnutzungsbonus nach Art. 8 Fussnote 1 BauR für Variante A sei zu Unrecht gewährt worden. Wenn es das BauG nicht mehr gebe, könne auch die Fussnote von Art. 8 BauR nicht mehr gelten.

5.4.1 Art. 8 BauR legt ausschliesslich für die Bauzonenarten W1, W2a, W2b, W3, WG2 und WG3 eine höchstzulässige Ausnutzungsziffer fest. Gemäss Fussnote 1 zur Überschrift "Ausnutzungsziffer max."



kann für jede behindertengerechte Wohnung gemäss Art. 55^{bis} BauG eine Mehrausnützung von 10 m² anrechenbarer Geschossfläche, gesamthaft jedoch maximal 10 % der zonengemässen Ausnützung, gewährt werden. Unter den Verfahrensbeteiligten ist – nachdem das BauG inzwischen durch das PBG ersetzt worden ist – umstritten, ob es sich bei dieser Fussnote um eine indirekte (mittelbare) oder um eine statisch-direkte bzw. dynamisch-direkte Verweisung handelt.

5.4.2 Wird in einem Gesetz nicht auf ein bestimmtes Normenwerk, sondern im Sinn einer Generalklausel auf einen "Standard" (z. B. "Regeln der Technik") oder auf bestimmte Normenwerke verwiesen, die aber nur beispielhaft als Ausdruck des Standards erwähnt werden, handelt es sich um eine indirekte (mittelbare) Verweisung. Wird aber ausdrücklich auf ein bestimmtes Normenwerk verwiesen, handelt es sich um eine direkte (unmittelbare) Verweisung. Eine statisch-direkte Verweisung liegt wiederum dann vor, wenn das Verweisungsobjekt eine bestehende Regelung ist, die in einer ganz bestimmten Form Anwendung finden soll. Das verweisende Organ kennt den Inhalt der Norm, auf die verwiesen wird, und dieser verändert sich nicht ohne Zustimmung des für die Verweisung zuständigen Organs. Dynamisch-direkt ist dagegen die Verweisung, wenn Normen nicht in einer bestimmten, sondern in der jeweils geltenden Fassung als anwendbar erklärt werden. Das bedeutet, dass sich die Norm, auf die verwiesen wird, ohne Zutun des verweisenden Organs ändern kann. Ob eine statisch-direkte oder dynamisch-direkte Verweisung vorliegt, ist durch Auslegung zu ermitteln (VerwGE B 2018/246 vom 8. Juli 2019 Erw. 5.2 mit Hinweisen).

5.4.3 Fussnote 1 zu Art. 8 BauR verweist ausdrücklich auf "jede behindertengerechte Wohnung gemäss Art. 55^{bis} BauG". Aus dem Wortlaut der Bestimmung ergibt sich somit zweifelsfrei, dass damit statisch-direkt auf Art. 55^{bis} BauG verwiesen wird. Keine Rolle spielt, dass das BauG inzwischen nicht mehr in Kraft ist, da die fragliche Bestimmung durch den statischen Verweis zu kommunalem Recht wurde (VerwGE B 2018/246 vom 8. Juli 2019 Erw. 5.2). Und dieses wiederum findet auf Baugesuche solange Anwendung, bis der neue, ans PBG angepasste Rahmennutzungsplan der Gemeinde revidiert und in Kraft gesetzt ist (vgl. oben Erw. 2).

5.4.4 Der Vertreter der Rekurrenten 3 zieht weiter den Schluss, weil sich die Fussnote zu Art. 8 BauR auf Art. 55^{bis} BauG beziehe und diese Bestimmung nur für Mehrfamilienhäuser ab sechs Wohnungen gelte, könne sie auf das vorliegende Bauvorhaben, das nur fünf Wohnungen aufweise, von vornherein nicht angewendet werden. Dieser Auffassung kann nicht gefolgt werden. Der statisch-direkte Verweis auf Art. 55^{bis} BauG ist rein materieller Natur. Das bedeutet, dass der Ausnützungsbonus für sämtliche behindertengerecht gestalteten Wohnungen gewährt werden darf, wenn diese den baulichen Anforderungen von Art. 55^{bis} Abs. 1 und 2 BauG gerecht werden. Ansonsten hätte es auch keinen Sinn gemacht, diesen Bonus auch für die W1, W2a



und W2b vorzusehen, weil in diesen Zonen wahrscheinlich selten Mehrfamilienhäuser mit sechs und mehr Wohnungen erstellt werden.

5.5 Die Rekurrenten 4 rügen, das grossvolumige Bauvorhaben sei völlig quartierfremd und wirke dadurch verunstaltend.

5.5.1 Das Verunstaltungsverbot ist in Art. 99 PBG geregelt und vorliegend unmittelbar anwendbar (vgl. oben Erw. 2). Inhaltlich deckt sich der neue Art. 99 PBG im Wesentlichen mit Art. 93 BauG. Nach Art. 99 Abs. 1 PBG sind Bauten und Anlagen untersagt, die das Orts- oder Landschaftsbild verunstalten. Das kantonale Recht regelt die Frage der Ästhetik von Bauten und Anlagen, insbesondere den Begriff der Verunstaltung, abschliessend. Von einer Verunstaltung im Sinn von Art. 99 Abs. 1 PBG kann nach ständiger Lehre und Rechtsprechung zu Art. 93 Abs. 1 BauG nur gesprochen werden, wenn etwas offensichtlich Unschönes geschaffen wird. Eine Verunstaltung darf nicht leichthin angenommen werden. Verunstaltung bedeutet eine schwerwiegende Verletzung ästhetischer Werte. Gleichbedeutend ist die Bezeichnung schwere, grobe oder erhebliche Beeinträchtigung. Diese Voraussetzungen sind dann nicht erfüllt, wenn eine Baute oder Anlage von einem ästhetisch ansprechbaren Durchschnittsbürger zwar nicht als schön empfunden wird, diese aber keine positiv unschöne und ärgerliche Wirkung ausübt. Ein Bau oder eine Anlage muss sich – um als verunstaltend zu gelten – als qualifiziert unschön bezeichnen lassen (GVP 1998 Nr. 81; B. ZUMSTEIN, Die Anwendung der ästhetischen Generalklauseln des kantonalen Baurechts, Diss. St.Gallen 2001, S. 131). Eine Verunstaltung ist deshalb nur gegeben, wenn eine erheblich ungünstige Wirkung auf das Landschafts- und Ortsbild vorliegt (BGE 97 I 642). Ein wesentlicher Gesichtspunkt bei der Prüfung der Einfügung einer Massnahme in das Orts- und Landschaftsbild ist die Stärke des Gegensatzes zwischen dem zu beurteilenden Objekt und der Umgebung (M. ZINGG, Naturschutz und Heimatschutz, insbesondere nach st.gallischem Recht, Diss. Zürich 1975, S. 89). Ein Bauvorhaben ist daher in ästhetischer Hinsicht nicht für sich allein zu beurteilen, sondern es muss in Beziehung zu seiner Umwelt gesetzt und in Bezug auf die Gesamtwirkung beurteilt werden (ZUMSTEIN, a.a.O., S. 105 und 109 f.). Nur ein Gegensatz zum Bestehenden, der erheblich stört, gilt demnach gemäss der Rechtsprechung als Verunstaltung (Urteil des Bundesgerichtes 1C_346/2007 vom 16. Mai 2008 Erw. 3.3.1; BDE Nr. 13/2020 vom 24. Februar 2020 Erw. 2 mit Hinweisen).

5.5.2 Die Baubewilligungsbehörde darf sich somit bei der Überprüfung eines Baugesuchs nicht auf ihr eigenes subjektives Empfinden verlassen. Sie darf aber auch nicht auf das Denken und Fühlen einzelner Personen von besonderer ästhetischer Empfindlichkeit und Geschmacksrichtung abstellen. Die Baubewilligungsbehörde hat sich vielmehr die Frage zu stellen, ob nach der allgemeinen Auffassung ästhetisch ansprechbarer Menschen etwas offensichtlich Unschönes geschaffen werden soll. Wird ein Bauvorhaben von ästhetisch ansprechbaren Durchschnittsbürgern zwar als unschön, nicht aber als



hässlich oder ärgerlich bezeichnet, liegt keine Verunstaltung vor. Mit anderen Worten bedeutet die Tatsache, dass ein Bauvorhaben nicht zur Verschönerung der Umgebung beiträgt, für sich allein noch keinen Verstoss gegen das Verunstaltungsverbot. Der Augenschein machte deutlich, dass der umstrittene grosse Baukörper wegen seiner beträchtlichen baulichen Ausmasse die bebaute Umgebung und das Quartier dominieren wird. Allein wegen des grossen Volumens, der andersartigen Dachgestaltung und der vom Mehrfamilienhaus ausgehenden dominanten Wirkung kann ein solches Bauwerk jedoch nicht bereits als hässlich oder qualifiziert unschön bezeichnet werden. Zwar trifft zu, dass es sich nicht in die bauliche Umgebung einfügt. Das muss es jedoch nach dem oben Gesagten aber auch nicht, sondern es genügt, dass es nicht erheblich stört. Diesbezüglich ist zu berücksichtigen, dass das umstrittene Projekt in einer W2a zu liegen kommt, in der gemäss geltendem Baureglement der Gemeinde so grosse Baukörper eben zulässig sind. Hinzu kommt, dass die Vorinstanz erst vor zehn Jahren eine Ortsplanungsrevision durchgeführt und die Regelbauvorschriften im Baureglement vom 25. Januar 2010 in Bezug auf die W2a gegenüber dem Baureglement des Jahres 1995 unverändert belassen hatte. Somit können heute in der W2a (bei unverändertem Grenzabstand) nach wie vor zweigeschossige Bauten mit 7,5 m Gebäude- und 10,5 m Firsthöhe bei einer Gebäudelänge von 30 m und einer Ausnutzungsziffer von 0,45 erstellt werden (vgl. dazu BDE Nr. 9/2018 vom 15. Januar 2018 Erw. 3.5). Dass so grosse Baukörper in einem Einfamilienhausquartier nicht ortstypisch sind und einen starken Kontrast bilden, ist offensichtlich, aber eben Folge der geltenden Regelbauvorschriften. Nachdem die Bürgerschaft im Rahmen der letzten Ortsplanungsrevision von zusätzlichen baubeschränkenden Regelungen abgesehen hatte, ist sie bis zur nächsten Anpassung der Ortsplanung darauf zu beharren, und sind Bauvorhaben wie das vorliegend zu beurteilende eben zu akzeptieren; sie können nicht auf dem Umweg über die Verunstaltung verhindert werden (BDE Nr. 13/2020 vom 24. Februar 2020 Erw. 2.2).

5.6 Die Rekurrenten 3 wenden ein, der Niveaupunkt liege tiefer als angenommen. Die Grundstücke Nrn. 003 und 001 seien ursprünglich vereint gewesen seien. Es sei davon auszugehen, dass bei der Erstellung des Wohnhauses auf Grundstück Nr. 003 auch Terrainanhebungen im Bereich der Grenze des heutigen Grundstücks Nr. 001 stattgefunden hätten. Die G.____ sei bei der Berechnung des Niveaupunkts indessen davon ausgegangen, dass das Terrain entlang der heutigen Grenze das gewachsene darstelle. Zudem sei auch die M.____, deren heutiges Niveau ebenfalls als ursprüngliches angesehen und der Berechnung des Niveaupunkts zugrunde gelegt worden sei, nicht auf dem gewachsenen Terrain erstellt, sondern beim Bau um rund 40 cm angehoben worden. Auch die Rekurrenten 4 rügen, der Niveaupunkt sei nicht ausreichend überprüft worden; hierfür hätte mittels Georadar das ursprüngliche Terrain eruiert werden müssen. Demgegenüber hält der Vertreter der Rekursgegnerin 1 dafür, der Niveaupunkt sei korrekt bestimmt worden. Das dagegen von den Rekurrenten 3 und 4 Vorgebrachte seien lediglich unbewiesene Behauptungen. Die Vorinstanz



wiederum bringt vor, sie habe die G.____ mit der Ermittlung des ursprünglich gewachsenen Terrains und der Überprüfung des Niveaupunkts beauftragt. Dieser Bericht sei in jeder Hinsicht nachvollziehbar und schlüssig. Als Folge seien der Niveaupunkt tiefer gesetzt und die Gebäude- und Firsthöhe reduziert worden.

5.6.1 Gemäss Art. 60 Abs. 1 BauG bezeichnet die Gebäudehöhe den senkrechten Abstand zwischen dem Niveaupunkt und dem ausgemittelten Schnittpunkt der Fassade mit der Dachoberkante in der Fassadenmitte. Als Niveaupunkt gilt der Schwerpunkt des Gebäudegrundrisses auf dem gewachsenen Boden (Art. 60 Abs. 2 BauG). Als solcher ist gemäss ständiger kantonaler Rechtsprechung das Gelände zu verstehen, wie es durch die Erdhaltung und infolge natürlicher Erosion und grossflächigen Hangrutschungen oder ähnlichen Naturereignissen ohne vorgängige künstliche Eingriffe des Menschen vorgefunden wird. Dabei ist von den Umständen im Einzelfall auszugehen, wobei in erster Linie – sofern nachvollziehbar – auf das letzte bekannte gewachsene Terrain abzustellen ist, dies unabhängig einer bestimmten oder starren Frist. Das nachträglich gestaltete Terrain ist demgegenüber und ausnahmsweise dort als massgeblich zu betrachten, wo das gewachsene nicht mehr feststellbar oder wo es in nicht missbräuchlicher Weise zu einer grossflächigen Veränderung über mehrere Nachbargrundstücke gekommen ist und die Anpassungen durch einzelne Grundeigentümer nicht rückgängig gemacht werden können (was beispielsweise im Zusammenhang mit einem Strassenprojekt der Fall sein kann). Bei kleinräumigen Geländeanpassungen sind Ausnahmen denkbar, wenn die Veränderungen in Gründen liegen, die nicht in der Verantwortung des Grundeigentümers bzw. seines Rechtsvorgängers liegen und wenn diese nicht wiederhergestellt werden können, ohne dass stossende Ergebnisse resultieren würden (vgl. GVP 2012 Nr. 22; Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 1999/I/7 und 2008/III/4; BDE Nr. 5/2019 vom 7. Februar 2019 Erw. 6.1.2).

5.6.2 Der Niveaupunkt als Referenzpunkt zur Ermittlung der Gebäudehöhe wird stets vom Schwerpunkt jenes Teils des Gebäudevolumens bestimmt, der den gewachsenen Boden durchschneidet. Veränderungen am Gebäudevolumen unter- oder oberhalb dieser Schnittebene haben keinen Einfluss auf die Festlegung des Niveaupunkts und damit auf die Gebäudehöhe (GVP 2008 Nr. 102). Aus dem Prüfbericht der G.____ vom 17. November 2018 ergibt sich, dass diese die horizontale Lage des vom Architekten angegebenen Niveaupunkts als richtig angenommen und nicht weiter überprüft hat, weil es sich bei dem Mehrfamilienhaus um eine rechteckige Baute handle und der Schwerpunkt des Gebäudegrundrisses deshalb im Kreuzungspunkt der beiden Diagonalen liege. Diese Annahme ist unzutreffend. Sie erkennt, dass vorliegend in erster Linie das Untergeschoss des geplanten Mehrfamilienhauses jenes Volumen bildet, welches den gewachsenen Boden durchschneidet. Folglich hätte vor allem dieses Volumen für die Ermittlung des Niveaupunkts herangezogen werden müssen, nicht aber – oder zumindest nur in untergeordnetem Mass – der



Grundriss der Hauptbaute. In den eingereichten Vorakten finden sich keine Pläne, in denen die exakte horizontale Lage des Niveaupunkts eingetragen wäre. Aus der Beschreibung im Prüfbericht der G.____ und dem Schnitt A-A im Plan Nr. 03 (Grundrisse/Schnitte, Variante A, Massstab 1:100, vom 7. Februar 2017, revidiert am 21. Dezember 2018) ergibt sich hingegen, dass der Niveaupunkt vorliegend im Bereich des Treppenhauses der Hauptbaute, auf einer Höhe von 453,80 m ü.M. angenommen wurde. Damit läge der Niveaupunkt also im Schwerpunkt der Hauptbaute, ohne dass die viel grössere flächenmässige Ausdehnung des Untergeschosses für seine Bestimmung mit einbezogen worden wäre. Die horizontale Lage des Niveaupunkts ist unter diesen Umständen ganz offensichtlich nicht korrekt bestimmt worden.

5.6.3 In Bezug auf die vertikale Lage des Niveaupunkts hat die G.____ – basierend auf eigenen Geländeaufnahmen – eine Interpolation vorgenommen, die auf die Höhenlage von 19 Messpunkten entlang der Grenzen von Grundstück Nr. 001 und auf die Höhenlage der Erschliessungsstrasse M.____ abstellt, und den Niveaupunkt auf diese Weise bei 453,80 m ü.M. berechnet. Die Vorinstanz hat diese Berechnung als plausibel übernommen. Zwar ist es in Fällen wie dem vorliegend zu beurteilenden – mangels Planunterlagen – regelmässig nicht möglich, den früheren Verlauf des gewachsenen Terrains exakt zu bestimmen. Der nach erfolgter Überbauung bestehende Bodenverlauf innerhalb des Grundrisses einer bestehenden Baute und auch in deren unmittelbarer Umgebung kann jedenfalls regelmässig nicht mehr als gewachsener Boden im Sinn von Art. 60 BauG betrachtet werden. Deshalb wird in solchen Fällen das Gelände innerhalb der Baute und im Bereich der gestalteten Umgebung beispielsweise mittels Interpolation fiktiv rekonstruiert. Dafür müssen mehr oder weniger genaue Annahmen über die dreidimensionale Ausgestaltung des Geländes getroffen und dafür auf verschiedene Messpunkte abgestellt werden. Es kann deshalb wohl nicht eine einzig richtige, sondern bloss eine Bandbreite zulässiger Interpolationen geben (vgl. dazu auch das Urteil des Bundesgerichtes 1C_540/2019 vom 9. Juli 2020 Erw. 2.2). Bei der Überprüfung der Richtigkeit eines Niveaupunkts im Rechtsmittelverfahren legt sich die Rekursinstanz deshalb regelmässig eine gewisse Zurückhaltung auf. Erscheint die Bestimmung eines Niveaupunkts mittels Interpolation aufgrund einer Gesamtbetrachtung nachvollziehbar und plausibel, hat es damit regelmässig sein Bewenden. Im vorliegenden Fall hat die Vorinstanz die Bestimmung des Niveaupunkts jedoch als schlüssig betrachtet, ohne auf die Argumente der Einsprecher, das Gelände entlang der heutigen Grenze von Grundstück Nr. 001 zu Grundstück Nr. 003 sei bereits vor Jahrzehnten aufgeschüttet und die M.____ sei auf einer Aufschüttung von rund 40 cm erstellt worden, einzugehen. Träfen die Einwände der Einsprecher zu, basierte die Interpolation auf unrichtigen Messpunktannahmen; folglich wäre auch das Ergebnis der Interpolation unzutreffend. Es wäre unter diesen Umständen Aufgabe der Baubewilligungsbehörde gewesen, sich mit den Einwänden der Einsprecher auseinanderzusetzen und zu prüfen, ob sich die Messpunkte der G.____ tatsächlich auf aufgeschüttetem Terrain befinden.



5.6.4 Insgesamt ergibt sich somit, dass die horizontale Lage des Niveaupunkts des umstrittenen Bauvorhabens falsch angenommen wurde; die Abklärungen betreffend seine vertikale Lage erweisen sich zudem als mangelhaft.

5.7 Die Rekurrentin 1 und die Rekurrenten 2 wenden sich im Weiteren gegen den Erlass der Sichtzonen im Bereich der geplanten Tiefgaragenausfahrt. Während die Rekurrentin 1 die Auffassung vertritt, die Anordnung von Sichtzonen auf den Grundstücken Nrn. 001 und 007 sei aufgrund der örtlichen Verhältnisse zum Zweck der Verkehrssicherheit gar nicht notwendig, sind die Rekurrenten 2 in erster Linie der Ansicht, die Tiefgaragenausfahrt gehöre soweit Richtung Osten verschoben, dass allein das Baugrundstück der Rekurrentin 1 von allenfalls erforderlichen Sichtzonen betroffen würde.

5.7.1 Die Verfügung von Sichtzonen auf Drittgrundstücken zur Gewährleistung der Verkehrssicherheit ist grundsätzlich notwendig und zulässig, wenn ein öffentliches Interesse an der Erschliessung besteht. Dabei gilt, dass auch eine bloss private Erschliessung (Grundstückszufahrt) nicht nur privaten Interessen, sondern auch dem öffentlichen Interesse dient, die in der Bauzone gelegenen Grundstücke zonenkonform zu nutzen bzw. zu überbauen. Der mit der Sichtzone verbundene Eigentumseingriff in die anstossenden Nachbargrundstücke darf dabei allerdings nicht gravierend sein und er muss sich stets als zumutbar erweisen. Im Rahmen der vorzunehmenden Verhältnismässigkeitsprüfung ist regelmässig auch zu beurteilen, ob die geplante Ein- und Ausfahrt nicht auch so erstellt werden kann, dass die Sichtzonen ganz auf dem Grundstück der Bauherrschaft zu liegen kommen. Nur wenn die vorgesehene Erschliessungsvariante im Ergebnis die einzig sinnvolle Lösung für die Erschliessung eines Baugrundstücks ist, rechtfertigt es sich, dafür Nachbargrundstücke mit Sichtzonen zu belegen (Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2017/IV/4).

5.7.2 Aus den Vorakten ergibt sich nicht, dass jemals geprüft worden wäre, die Tiefgaragenzufahrt auf dem Baugrundstück Nr. 001 anders zu platzieren. Die Vorinstanz ging in Anbetracht des zu beurteilenden Baugesuchs vielmehr von einem feststehenden Sachverhalt aus und ordnete, weil die Baugesuche eine Tiefgaragenausfahrt mit einem Grenzabstand von lediglich 2,42 m zu Grundstück Nr. 007 vorsahen, für das Nachbargrundstück sowie für das Baugrundstück die aus Verkehrssicherheitsgründen frei zu haltenden Sichtzonen an. Dieses Vorgehen entspricht nun aber in keiner Weise dem oben vorgegebenen Ablauf der Verhältnismässigkeitsprüfung. Nachdem es somit unterlassen wurde zu prüfen, ob die private Grundstückszufahrt ab der M.____ lagemässig nicht auch anders – namentlich weiter östlich innerhalb des Baugrundstücks Nr. 001 – angeordnet werden könnte, erweist sich die Anordnung von Sichtzonen für die Grundstücke Nrn. 001 und 007 von vornherein als unzulässig. Im Übrigen ist es aufgrund der Tatsache, dass das Gelände im fraglichen Bereich völlig eben ist und die Erschliessungsstrasse M.____ ganz geradlinig auf einer Länge von rund



38 m entlang der Nordgrenze über das Baugrundstück verläuft, auch nicht nachvollziehbar, warum die umstrittene Tiefgaragenausfahrt nur gerade 2,42 m neben Grundstück Nr. 007 platziert werden müsste. Die Anordnung der Sichtzonen für die Grundstücke Nrn. 001 und 007 ist unter diesen Umständen unverhältnismässig, weshalb neben den Baubewilligungen auch der diesbezügliche Beschluss der Vorinstanz vom 18. September 2019 aufzuheben ist.

6.

6.1 Zusammenfassend ergibt sich, dass das geplante Mehrfamilienhaus mit Tiefgarage auf Grundstück Nr. 001 nicht baureglementskonform ist. Abgesehen davon, dass das Baugrundstück nicht über eine hinreichende strassenmässige Erschliessung verfügt und der Niveau punkt falsch festgelegt wurde, verletzt das Bauvorhaben auch die baureglementarischen Bestimmungen über den Grenzabstand und die Situierung des Attikageschosses. Zudem sieht es eine Tiefgaragenausfahrt vor, die den Erlass einer Sichtzone auf dem westlich angrenzenden Grundstück Nr. 007 nötig machen würde. Die aus dieser Sichtzone resultierende Eigentumsbeschränkung für Grundstück Nr. 007 ist unverhältnismässig, weil die Tiefgarage aufgrund der örtlichen Verhältnisse vermutlich auch anders platziert werden könnte und zwar so, dass das Nachbargrundstück nicht oder kaum von einer Sichtzone betroffen würde. Die Rekurse 1 bis 4 erweisen sich deshalb insgesamt als begründet und sind im Sinn der Erwägungen gutzuheissen. Die angefochtenen Baubewilligungen für die Varianten A und B und die Einspracheentscheide der Baukommission Z.____ vom 11. September 2019 sind daher aufzuheben. Gleichzeitig ist auch die Sichtzonenverfügung der Baukommission Z.____ vom 18. September 2019 für die Grundstücke Nrn. 001 und 007 aufzuheben.

6.2 Bei diesem Ergebnis erübrigt sich die weitere – von den Rekurrenten 4 verlangte – immissionsrechtliche Prüfung des Bauvorhabens nach Art. 684 ZGB (vgl. dazu VerwGE B 2013/135 vom 19. August 2014 Erw. 2.2.4; BDE Nr. 6/2020 vom 6. Februar 2020 Erw. 7.3). Ebenfalls offen bleiben kann, ob die geplanten Wohnungen behindertengerecht gestaltet sind.

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. Nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtes unterscheiden sich Bauprozesse, an denen Bauherr und Baueinsprecher mit einem direkten Interesse am Prozessausgang teilnehmen, grundsätzlich nicht von den Verfahren vor Zivilgerichten. Die Prozesskosten werden deshalb in diesen Fällen jeweils in der Regel nicht dem Gemeinwesen, sondern den beteiligten Privaten auferlegt (VerwGE vom 16. November 1998 i.S. E.D.). Die Höhe der Entscheidungsgebühr in Rekursverfahren richtet sich nach Nr. 20.13.01 des Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung (sGS 821.5) und beträgt zwischen Fr. 200.– und Fr. 5'000.–. In ausserordentlichen Fällen können die Gebühren bis auf das Doppelte des Höchstansatzes festgesetzt werden.



Dies insbesondere für besonders schwierige und umfangreiche Geschäfte (Art. 12 Abs. 1 Ziff. 1 der Verwaltungsgebührenverordnung [sGS 821.1] i.V.m. Art. 5 der Verordnung über die Bearbeitung von Rekursverfahren vor den Departementen [sGS 951.11]). Vorliegend waren insgesamt vier Rekurse zu behandeln. Die Entscheidegebühr beträgt für die Rekursverfahren 1 und 2 je Fr. 1'000.– und für die Rekursverfahren 3 und 4 je Fr. 2'000.–, insgesamt also Fr. 6'000.–. Dem Ausgang der Verfahren entsprechend, rechtfertigt es sich, der Rekurrentin 1, welche als Baugesuchstellerin nicht nur die Baubewilligungsverfahren verursacht, sondern durch die vorgesehene Platzierung der Tiefgaragenausfahrt an der Grenze zu Grundstück Nr. 007 auch den Erlass der Sichtzonenverfügung notwendig gemacht hat, die Entscheidegebühren für die Rekurse 1 bis 4 vollständig zu überbinden.

7.2 Der im Verfahren Nr. 19-7754 von der Rekurrentin 1 am 1. November 2019 für den Rekurs 1 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– ist anzurechnen.

7.3 Die in den Verfahren Nrn. 19-7755 und 19-7757 von den Rekurrenten 2 und 4 jeweils am 11. Oktober 2019 für die Rekurse 2 und 4 geleisteten Kostenvorschüsse von je Fr. 1'800.– sind zurück zu erstatten.

7.4 Der im Verfahren Nr. 19-7756 vom Vertreter der Rekurrenten 3 am 22. Oktober 2019 für den Rekurs 3 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– ist zurück zu erstatten.

8.

Die Rekurrenten 1 bis 4 sowie die Rekursgegner 1 und 2 stellen 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 Rekurrentin 1 obsiegt zwar mit ihrem Hauptantrag in Rekurs 1 sowie als Rekursgegnerin im Rekurs 2. Nachdem sie allerdings als Verursacherin der Rekursverfahren zu betrachten ist und in der Hauptsache sowie als Rekursgegnerin in den Verfahren 3 und 4 unterliegt, hat sie keinen Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung. Ihre Begehren sind deshalb abzuweisen.

8.3 Die Rekurrenten 2, 3 und 4 obsiegen mit ihren Anträgen. Da die Verfahren in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht Schwierigkeiten boten, die den Beizug eines Rechtsvertreters rechtfertigen, besteht für sie Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung (Art. 98^{bis} VRP).



Weil keine Kostennoten vorliegen, sind die ausseramtlichen Entschädigungen in Anwendung von Art. 6 in Verbindung mit Art. 22 der Honorarordnung (sGS 963.75; abgekürzt HonO) ermessensweise folgendermassen festzulegen:

8.3.1 Die Rekurrenten 2 und 4 sind für die Verfahren Nrn. 19-7755 und 19-7757 und als obsiegende Rekursgegner 2 für das Verfahren Nr. 19-7754 mit insgesamt Fr. 5'500.– zu entschädigen; die ausseramtliche Entschädigung ist von der Rekurrentin 1 zu bezahlen. Da kein begründeter Antrag um Zusprechung der Mehrwertsteuer gestellt wurde, ist diese aufgrund des per 1. Januar 2019 geänderten Art. 29 HonO nicht zum Honorar hinzuzurechnen.

8.3.2 Die Rekurrenten 3 sind für das Verfahren Nr. 19-7756 mit insgesamt Fr. 3'250.– zu entschädigen; die ausseramtliche Entschädigung ist von der Rekurrentin 1 zu bezahlen. Da kein begründeter Antrag um Zusprechung der Mehrwertsteuer gestellt wurde, ist diese aufgrund des per 1. Januar 2019 geänderten Art. 29 HonO nicht zum Honorar hinzuzurechnen.

Entscheid

1.

a) Der Rekurs 1 (Verfahren Nr. 19-7754) der A.____, Y.____, wird im Sinn der Erwägungen gutgeheissen.

b) Die Rekurse 2 und 4 (Verfahren Nrn. 19-7755 und 19-7757) von B.____, Z.____, werden im Sinn der Erwägungen gutgeheissen.

c) Der Rekurs 3 (Verfahren Nr. 19-7756) von C.____, D.____, E.____ sowie F.____, alle Z.____, wird im Sinn der Erwägungen gutgeheissen.

d) Die beiden Baubewilligungen für die Varianten A und B und die Einspracheentscheide der Baukommission Z.____ vom 11. September 2019 werden aufgehoben.

e) Die Sichtzonenverfügung der Baukommission Z.____ vom 18. September 2019 für die Grundstücke Nrn. 001 und 007 wird aufgehoben.

2.

a) Die A.____ bezahlt eine Entscheidgebühr von insgesamt Fr. 6'000.–.

b) Der am 1. November 2019 von der A.____ im Verfahren Nr. 19-7754 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– wird angerechnet.



c) Die am 11. Oktober 2019 von B.____ in den Verfahren Nrn. 19-7755 und 19-7757 geleisteten Kostenvorschüsse von je Fr. 1'800.– werden zurückerstattet.

d) Der am 22. Oktober 2019 vom Vertreter der Rekurrenten 3 im Verfahren Nr. 19-7756 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– wird zurückerstattet.

3.

a) Die Begehren der A.____ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten werden abgewiesen.

b) Die Begehren von B.____ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten in den Verfahren Nrn. 19-7754, 19-7755 und 19-7757 werden gutgeheissen. Die A.____ entschädigt B.____ ausseramtlich für alle Verfahren zusammen mit insgesamt Fr. 5'500.–.

c) Das Begehren von C.____, D.____, E.____ sowie F.____ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten im Verfahren Nr. 19-7756 wird gutgeheissen. Die A.____ entschädigt C.____, D.____, E.____ sowie F.____ ausseramtlich mit insgesamt Fr. 3'250.–.

Die Vorsteherin

Susanne Hartmann
Regierungsrätin