



Fall-Nr.:	20-1781 / 20-1809 / 20-1813
Stelle:	Generalsekretariat Baudepartement
Instanz:	Baudepartement
Publikationsdatum:	09.02.2021
Entscheiddatum:	22.01.2021

BDE 2021 Nr. 8

Art. 24bis BauG, Art. 26 BauG, Art. 149 PBG, Art. 39 StrG. Aus dem Wortlaut der besV geht klar hervor, dass auf keine bestimmte Fassung des Baureglements verwiesen wird. Damit handelt es sich all samt um dynamische Verweise (Erw. 5.5). Der Wortlaut von Art. 5 besV, wonach in der Umgebungsfläche Vorbauten nicht zulässig sind, stellt keine Lücke dar, sondern die sachlich richtige Lösung. Weil alle drei Gebäude zumindest in den oberen beiden Geschossen die Baubereiche nach Art. 3 besV durchstossen, sind die Rekurse gutzuheissen (Erw. 6.3). Die Rekurse sind auch gutzuheissen, weil die Vorinstanz sowie die Rekursgegnerin den Fassadenbegriff in Zusammenhang mit der Attikabestimmung fälschlicherweise dahingehend auslegen, dass die äussere Umhüllung samt den Loggias massgebend sei (Erw. 7.4). Aus prozessökonomischen Überlegungen ist auf einige weitere Rügen der Rekurrenten einzugehen (Erw. 8).

BDE 2021 Nr. 8 finden Sie im angehängten PDF-Dokument



20-1781/20-1809/20-1813

Entscheid Nr. 8/2021 vom 22. Januar 2021

Rekurrenten 1
(bzgl. Rekurs Nr. 20-1781)

A.____ und B.____

C.____ und D.____

E.____

F.____

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

Rekurrent 2
(bzgl. Rekurs Nr. 20-1809)

G.____

vertreten durch Dr. Felix Huber, Rechtsanwalt, Mühlebachstrasse 38, 8008 Zürich

Rekurrenten 3
(bzgl. Rekurs Nr. 20-1813)

H.____ und I.____

vertreten durch lic.iur. David Brassel, Rechtsanwalt, Grossfeldstrasse 45, 7320 Sargans

gegen

Vorinstanz

Bau- und Umweltkommission Z.____

(Beschluss vom 10. Februar 2020)

Rekursgegnerin

J.____ AG

vertreten durch lic.iur. Hans Rudolf Spiess und lic.iur. Marie-Theres Huser, Rechtsanwältin, Kirchenweg 5, 8034 Zürich

Grundeigentümer

K.____

Betreff

Baubewilligung (Wohnüberbauung mit drei Mehrfamilienhäusern)



Sachverhalt

A.

a) K.____ ist Eigentümer von Grundstück Nr. 001, Grundbuch Z.____, an der L.____strasse in Y.____. Das unüberbaute Grundstück liegt gemäss geltendem Zonenplan der Stadt Z.____ vom 9. März 2011 in der Wohnzone W2a (südwestlicher Teil) sowie W2c (nordöstlicher Teil). Die nördlich liegenden Grundstücke Nrn. 002, 003, 004, 005 und 006 sind ebenfalls der W2c zugewiesen. Die Grundstücke sind mit den Wohngebäuden Vers.-Nrn. 1000, 1001, 1002, 1003 und 1004 überbaut. Nördlich der genannten Grundstücke verläuft die L.____strasse (Kantonsstrasse). Die Stichstrassen mit den Namen "L.____strasse - M.____" und "L.____strasse - M.____ west" (Gemeindestrassen 3. Klasse) verbinden das Quartier mit der Kantonsstrasse "L.____strasse". Die klassierte Fläche der Strasse "L.____strasse - M.____" führt bis ans Grundstück Nr. 001. Die Strasse ist aber über die Klassierung hinaus ausgebaut und erschliesst – unter anderem – die Grundstücke Nrn. 007 und 008.

b) Das Grundstück Nr. 001 liegt zudem – wie die nördlich davon liegenden Grundstücke Nrn. 002, 003, 004, 005 und 006 und die südlich liegenden Grundstücke Nrn. 007 und 008 auch – im Perimeter des Überbauungsplans Y.____bucht (nachfolgend Überbauungsplan) mit besonderen Vorschriften (nachfolgend besV) vom 3. Juni 2004. Mit dem Überbauungsplan wurden die Baubereiche A (A1, A2 und A3) und B (B1, B2, B3 und B4) ausgeschieden. Die Baubereiche A1, A2 und A3 wurden bereits gestützt auf den Überbauungsplan mit den Wohnhäusern Vers.-Nrn. 1000, 1001, 1002, 1003 und 1004 überbaut. Der Baubereich B4 war bereits vor Erlass des Überbauungsplans teilweise mit den zusammengebauten Gebäuden Vers.-Nrn. 1005 und 1006 überbaut. Im Zuge der Überbauung der Baubereiche A1, A2 und A3 wurden Teile des ursprünglichen Grundstücks Nr. 009 abparzelliert, sodass der heutige Grenzverlauf entstand.

B.

a) Mit Baugesuch vom 22. März 2019 beantragte die J.____ AG bei der Bauverwaltung Z.____ die Baubewilligung für die Erstellung von drei Mehrfamilienhäusern auf den Baubereichen B1, B2 und B3. Jedes der geplanten Mehrfamilienhäuser weist drei Wohnungen auf. Für die erforderlichen Parkplätze ist eine gemeinsame Tiefgarage vorgesehen, deren Ein- und Ausfahrt im Gebäude B1 integriert ist. Zudem ist eine oberirdische Vorfahrt mit integriertem Spiel- und Aufenthaltsbereich geplant. Entlang der Erschliessungsstrasse "L.____strasse - M.____" sind Besucherparkplätze sowie Abfallcontainer geplant. Nördlich von Baubereich B4, auf Grundstück Nr. 008, soll ein Wendehammer für Kehrrichtwagen erstellt werden.

b) Innert der Auflagefrist vom 10. bis 23. Mai 2019 gingen mehrere Einsprachen ein. Unter anderem erhoben A.____ und B.____ (Eigentümer von Grundstück Nr. 003), C.____ und D.____ (Eigentümer



von Grundstück Nr. 005), E.____ (Eigentümerin von Grundstück Nr. 006) und F.____ (Eigentümerin von Grundstück Nr. 010) vertreten durch Dr.iur. Christoph Bürgi, Rechtsanwalt, St.Gallen, Einsprache gegen das Bauvorhaben. Ebenfalls Einsprache erhoben G.____ (Eigentümer Grundstücke Nrn. 011 und 012), vertreten durch Dr. Felix Huber, Rechtsanwalt, Zürich, und H.____ und I.____ (Eigentümer von Grundstück Nr. 004), vertreten durch lic.iur. David Brassel, Rechtsanwalt, Sargans.

c) Mit Beschluss vom 10. Februar 2020 erteilte die Bau- und Umweltkommission Z.____ die Baubewilligung unter Bedingungen und Auflagen und wies sämtliche Einsprachen ab.

C.

a) Gegen diesen Beschluss erhoben A.____ und B.____, C.____ und D.____, E.____ und F.____ (im Folgenden Rekurrenten 1 im Verfahren Nr. 20-1781), G.____ (im Folgenden Rekurrent 2 im Verfahren Nr. 20-1809) und H.____ und I.____ (im Folgenden Rekurrenten 3 im Verfahren Nr. 20-1813) durch ihre Rechtsvertreter jeweils Rekurs beim Baudepartement.

b) Mit Rekursergänzung vom 14. April 2020 stellen die Rekurrenten 1 folgende Anträge:

1. Der Einspracheentscheid mit Baubewilligung vom 10. Februar 2020 (Eingang 17. Februar 2020) sei aufzuheben und das Baugesuch abzuweisen.
2. Unter Kosten- und Entschädigungsfolge (zzgl. MwSt) zulasten der Gesuchstellerin.

Zur Begründung machen die Rekurrenten 1 geltend, dass der Überbauungsplan vom 3. Juni 2004 mit Art. 3 besV (Baubereiche) und Art. 7 besV (Ausnutzung) indirekt bzw. direkt Bezug auf das kommunale Baureglement nehme. Bei diesem Verweis handle es sich um einen statischen Verweis auf das beim Erlass des Überbauungsplans gültige Baureglement der damaligen Gemeinde Y.____ vom 11. Juni 1999. Entsprechend sei das genannte Baureglement auch für das vorliegende Bauvorhaben massgebend. Die geplante Überbauung widerspreche jedoch den Attikabestimmungen des Baureglements vom 11. Juni 1999. Weiter bestreiten die Rekurrenten 1 die Berechnung der Ausnützungsziffer. Als die Häuser A bis D auf den Baubereichen A1 bis A3 erstellt worden seien, seien 107 m² Fläche von den Baubereichen B1 bis B4 an die Baubereiche A1 bis A3 abgetreten worden. Die Flächenabtretung von 107 m² sei bei der Ausnützungsberechnung des vorliegenden Bauvorhabens nicht berücksichtigt worden. Weiter rügen die Rekurrenten 1, dass sich die geplanten Häuser nicht – wie in Art. 9 besV verlangt – gut ins Orts- und Landschaftsbild einordnen würden. Sodann sei es unzulässig, das für die Beurteilung der guten Einordnung notwendige Farb- und Materialkonzept in das nachlaufende Bewilligungsverfahren zu verlagern. Ebenfalls unzulässig sei es, den detaillierten Umgebungsplan ins nachlaufende Bewilligungsverfahren zu



verlagern. Weiter wird gerügt, dass die notwendigen Sichtzonen rechtlich nicht sichergestellt seien. Hinsichtlich der Erschliessung wird vorgebracht, dass die heutige Stichstrasse L.____strasse – M.____, als Gemeindestrasse 3. Klasse, ungenügend sei. Sobald eine Gemeindestrasse mehr als zehn Wohneinheiten erschliesse – was vorliegend bereits heute der Fall sei und durch die geplante Überbauung noch verschärft werde – sei gemäss verwaltungsgerichtlicher Rechtsprechung eine Gemeindestrasse 2. Klasse notwendig. Schliesslich sei zu beachten, dass die Zufahrt zur geplanten Tiefgarage den Festlegungen des Überbauungsplans widerspreche.

c) Mit Rekurschreiben vom 2. März 2020 stellt der Rekurrent 2 folgende Anträge:

1. Der Beschluss der Bau- und Umweltkommission vom 10. Februar 2020 sei aufzuheben;
2. die Rekursvernehmlassungen seien dem Rekurrenten zur Stellungnahme zuzustellen;
3. es sei ein Augenschein vorzunehmen;
4. unter Kosten- und Entschädigungsfolge zulasten der Rekursgegner.

Der Rekurrent 2 bringt ebenfalls vor, dass der Ausnützungstransfer nicht berücksichtigt worden sei und dass sich das Vorhaben nicht ins Orts- und Landschaftsbild einordne. Weiter rügt der Rekurrent 2, dass alle drei Mehrfamilienhäuser die Baubereiche durchstossen würden. Mit der bereits in der Einsprache erhobenen Rüge der unzureichenden Besucherparkplätze, habe sich die Vorinstanz dagegen gar nicht erst auseinandergesetzt.

d) Mit Rekurgängung vom 20. März 2020 stellen die Rekurrenten 3 folgende Anträge:

1. Es sei der angefochtene Entscheid der Stadt Z.____, Bau- und Umweltkommission, vom 10. Februar 2020 betreffend Neubau Wohnüberbauung Y.____bucht mit Mehrfamilienhäusern auf dem Grundstück Nr. 001 an der L.____strasse aufzuheben.
2. Unter voller Kosten- und Entschädigungsfolge zu Lasten der Bauherrschaft.

Die Rekurrenten 3 stellen sich auf den Standpunkt, dass der Überbauungsplan vom 3. Juni 2004 aufgrund der in Art. 13 besV vorgesehenen zehnjährigen Befristung aufgehoben sei. Wenn von einem Weiterbestand des Überbauungsplans ausgegangen werden sollte, sei zu beachten, dass die besV im Sinn eines statischen Verweises auf das Baureglement der Gemeinde Y.____ vom 11. Juni 1999 verweisen würden. Dem genannten Baureglement würde das geplante Vorhaben in



mehrfacher Hinsicht widersprechen. Weiter bestreiten die Rekurrenten 3 die in den Plänen eingetragenen Höhenkoten, welche die Grundlage für die Berechnung der Niveaupunkte bilden. Ebenfalls vorgebracht wird, dass der Ausnützungstransfer von 107 m² nicht berücksichtigt worden sei und dass die geplanten Gebäude die Baufelder B1, B2 und B3 durchstossen würden. Wie in den übrigen Rekursen auch, wird die Einordnung ins Orts- und Landschaftsbild gemäss Art. 9 besV gerügt. Der Umgebungsplan wird ebenfalls in mehrfacher Hinsicht kritisiert. Schliesslich stellen sich die Rekurrenten 3 auf den Standpunkt, dass durch das Bauvorhaben die Aussicht in unzulässiger Weise beschränkt werde.

D.

a) Mit Vernehmlassung vom 7. Mai 2020 beantragt die Vorinstanz, die Rekurse Nrn. 1, 2 und 3 unter Kostenfolge abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden könne. Zur Begründung wird geltend gemacht, dass die besV pauschal auf das kommunale Baureglement verweisen würden. Zumal kein bestimmtes Baureglement genannt sei, handle es sich um einen dynamischen Verweis, weshalb das derzeit gültige Baureglement der Stadt Z.____ vom 9. Januar 2013 massgebend sei. Hinsichtlich des mehrfach vorgebrachten Ausnützungstransfers führt die Vorinstanz aus, dass der Baubereich B4 derzeit nicht überbaut werde. Entsprechend stehe ausreichend anrechenbare Bruttogeschossfläche zur Verfügung. Einzige Konsequenz wäre, dass der Baubereich B4 in Zukunft weniger Fläche beanspruchen könnte als ursprünglich vorgesehen. Die Rüge der Rekurrenten 1 betreffend Erschliessung laufe in Leere. Die Stichstrasse sei in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht ausreichend. Zudem stehe der kommunalen Behörde bei der Beurteilung der hinreichenden Erschliessung ein grosses Ermessen zu.

b) Mit separaten Vernehmlassungen vom 6. Mai 2020 beantragt die Rekursgegnerin, vertreten durch lic.iur. Hans Rudolf Spiess und lic.iur. Marie-Theres Huser, Rechtsanwältin, Zürich, die Abweisung der Rekurse Nrn. 1, 2 und 3 unter Kostenfolge. Aufgrund dessen, dass die einzelnen Vernehmlassungen der Rekursgegnerin inhaltlich teilweise deckungsgleich sind, werden die Ausführungen zusammengefasst. Hinsichtlich der mehrfach vorgebrachten Frage, ob es sich beim Verweis auf das kommunale Baureglement um einen statischen oder aber einen dynamischen Verweis handelt, bringt die Rekursgegnerin vor, dass keine Anhaltspunkte bestünden, welche für einen statischen Verweis sprechen würden. Die von der Vorinstanz vorgenommene Auslegung sei nicht willkürlich und somit auch nicht zu beanstanden. Die geplanten Attikageschosse würden auf zwei Gebäudeseiten unter einem Winkel von 45 Grad zurückliegen und so die Attikavorschriften des anwendbaren Baureglements der Stadt Z.____ vom 9. März 2011 erfüllen. Das geplante Vorhaben halte auch die im Überbauungsplan festgelegten Baubereiche ein. Denn die Baubereiche würden gemäss Wortlaut von Art. 3 besV lediglich die Hauptbaukörper betreffen. An-, Neben- und Vorbauten würden jedoch nicht dazugehören. Hinsichtlich



der mehrfach gerügten Ausnützungsberechnung führt die Rekursgegnerin aus, dass der Transfer von 107 m² gar nicht notwendig gewesen sei. Selbst wenn er notwendig gewesen wäre, sei er nicht bindend, da ein grundbuchlicher Revers zulasten der Grundstücke der Rekursgegnerin fehle. Schliesslich sei auch zu beachten, dass der Baubereich B4 – der nicht Gegenstand des vorliegenden Baugesuchs bilde – noch über genügend Reserven verfüge. Die Praxis der Vorinstanz, das definitive Farb- und Materialkonzept vor Baubeginn zur Genehmigung einzureichen, sei nicht zu beanstanden. Mit dem Baugesuch sei ein Umgebungsplan eingereicht und von der Vorinstanz unter Auflagen bewilligt worden. Die Rekurrenten hätten sich ohne Weiteres ein Bild von der geplanten Umgebungsgestaltung machen und allfällige Einwände erheben können. Bezugnehmend auf die gerügte Erschliessung führt die Rekursgegnerin aus, dass die bestehende Stichstrasse samt ihrer Klassierung für die Erschliessung von zukünftig 25 Wohneinheiten ausreichend sei. Die Zufahrten ab der Stichstrasse zum Baugrundstück seien im Überbauungsplan mit "Richtungspfeil verkehrsmässige Erschliessung" angegeben. Die Richtungspfeile würden aber keine Angaben zur exakten Festlegung der Zufahrt enthalten. Hinsichtlich der Frage, ob eine oberirdische oder eine unterirdische Zufahrt erfolgt, würden die Richtungspfeile auch nichts aussagen. Die erforderlichen Sichtzonen seien entgegen den rekurrentischen Behauptungen eingehalten und im Umgebungsplan auch eingezeichnet. Soweit die Rekurrenten eine unzureichende Einordnung ins Orts- und Landschaftsbild geltend machen, so würden sie übersehen, dass die Stadtbildkommission dem Projekt eine gute gestalterische Qualität attestiert habe. Schliesslich würden die Rekurrenten auch übersehen, dass kein geschütztes Recht auf eine unverbaute Aussicht bestehe.

c) Mit Amtsbericht vom 24. Juni 2020 führt das kantonale Tiefbauamt (TBA) im Rekurs 1 aus, dass die Erschliessungsstrasse die Anforderungen an das geometrische Normalprofil nicht vollständig erfülle. Es bestünden jedoch diverse Ausweichmöglichkeiten, wobei zu klären sei, ob diese auch ohne rechtliche Sicherstellung ausreichend seien. Der Wendehammer sei ausreichend dimensioniert. Die Sichtweiten seien grundsätzlich auch eingehalten, wobei aber zur abschliessenden Beurteilung das Gefälle vor Ort geprüft werden müsse. Jedoch stelle sich beim Wendehammer wie auch bei den Sichtzonen die Frage der rechtlichen Sicherstellung.

d) Nach Abschluss des Schriftenwechsels und der Ankündigung des Rekursentscheids reichte der Rechtsvertreter der Rekurrenten 1 mit Schreiben vom 18. August 2020 eine Kostennote ein.

E.

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



Erwägungen

1.

1.1 Die drei Rekursverfahren stehen im gleichen sachlichen Zusammenhang. Sie werfen dieselben Sachverhalts- und Rechtsfragen auf. Es ist somit zweckmässig, sie verfahrensrechtlich zu vereinigen und durch einen einzigen Entscheid zu erledigen (VerwGE B 2015/96 und B 2015/97 vom 26. Oktober 2016 Erw. 1; 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 drei Rekurse ist einzutreten.

2.

Am 1. Oktober 2017 ist das Planungs- und Baugesetz (sGS 731.1; abgekürzt PBG) in Kraft getreten und das Baugesetz vom 6. Juni 1972 (nGS 8, 134; abgekürzt BauG) aufgehoben worden (Art. 172 Bst. a PBG). Der erstinstanzliche Einsprache- und Baubewilligungsentscheid erging am 10. Februar 2020. Mithin sind vorliegend grundsätzlich die Bestimmungen des PBG anwendbar, sofern sie gemäss Anhang zum Kreisschreiben „Übergangsrechtliche Bestimmungen im PBG“ vom 8. März 2017 (Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2017/I/1) als unmittelbar anwendbar erklärt werden. Im Übrigen gelangen weiterhin das Baugesetz und das entsprechende Baureglement zur Anwendung.

3.

In den drei Rekursen wird die Durchführung eines Augenscheins beantragt.

3.1 Nach Art. 12 Abs. 1 VRP ermittelt die Behörde oder das von ihr beauftragte Verwaltungsorgan den Sachverhalt und erhebt die Beweise von Amtes wegen durch Befragen von Beteiligten, Auskunftspersonen und Zeugen, durch Beizug von Urkunden, Amtsberichten und Sachverständigen, durch Augenschein sowie auf andere geeignete Weise. Sind zur Wahrung des öffentlichen Interesses keine besonderen Erhebungen nötig, so sind nur die von den Beteiligten angebotenen und die leicht zugänglichen Beweise über erhebliche Tatsachen aufzunehmen (Art. 12 Abs. 2 VRP). Der Augenschein ist die unmittelbare sinnliche Wahrnehmung von Tatsachen durch die entscheidende Instanz. Er dient der unmittelbaren Wahrnehmung von (in der Regel streitigen) Tatsachen und/oder dem besseren Verständnis des Sachverhalts. Ob ein Augenschein durchzuführen ist, liegt im pflichtgemässen Ermessen der urteilenden Instanz. Nur wo sich eine Tatsache nicht anders abklären lässt, wird eine Verpflichtung zur Durchführung eines Augenscheins bejaht. Ergibt sich eine Tatsache dagegen



zweifelsfrei aus den Akten, so braucht sie nicht durch einen Augenschein überprüft zu werden. Dies gilt auch für unbestrittene Behauptungen, sofern eine Nachprüfung nicht durch öffentliche Interessen geboten erscheint. Tatsachen aber, vor allem umstrittene, deren umfassende Feststellung und Würdigung eine eigene Wahrnehmung erheischen, sind in Augenschein zu nehmen (CAVELTI/VÖGELI, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St.Gallen – dargestellt an den Verfahren vor dem Verwaltungsgericht, 2. Aufl., St.Gallen 2003, Rz. 966; B. MÄRKLI, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], Praxiskommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (VRP), Zürich/St.Gallen 2020, Art. 12 N 50 ff.).

3.2 Die entscheidenden tatsächlichen Verhältnisse ergeben sich vorliegend vollständig aus den Baugesuchsakten und -plänen, den übrigen Verfahrensakten sowie dem öffentlich zugänglichen Geoportal (www.geoportal.ch). Der Antrag auf Durchführung eines Augenscheins ist deshalb abzulehnen.

4.

Die Rekurrenten 3 stellen sich auf den Standpunkt, dass der strittige Überbauungsplan aufgrund der in Art. 13 besV vorgesehenen Befristung aufgehoben sei, soweit er nicht bereits umgesetzt sei.

4.1 Art. 13 besV lautet wie folgt: "Der Überbauungsplan wird auf 10 Jahre befristet. Wird innerhalb dieser Frist mit den Bauarbeiten nicht begonnen, gilt der Überbauungsplan als aufgehoben." Die Baubereiche A wurden unbestrittenermassen innert der zehnjährigen Frist überbaut. Fraglich ist, ob deshalb mit den "Bauarbeiten" im Sinn von Art. 13 besV begonnen wurde und der gesamte Überbauungsplan damit weiterhin Bestand hat.

4.2 Ausgangspunkt jeder Auslegung bildet der Wortlaut der Bestimmung. Ist der Text nicht klar und sind verschiedene Interpretationen möglich, so muss unter Berücksichtigung aller Auslegungselemente nach seiner wahren Tragweite gesucht werden. Abzustellen ist dabei namentlich auf die Entstehungsgeschichte der Norm und ihren Zweck sowie auf die Bedeutung, die der Norm im Kontext mit anderen Bestimmungen zukommt. Die Gesetzesmaterialien sind zwar nicht unmittelbar entscheidend, dienen aber als Hilfsmittel, um den Sinn der Norm zu erkennen. Namentlich bei neueren Texten kommt den Materialien eine besondere Stellung zu, weil eine Anpassung an veränderte Umstände oder an ein gewandeltes Rechtsverständnis weniger in Frage kommen. Das Bundesgericht lässt sich bei der Auslegung stets von einem Methodenpluralismus leiten und stellt nur dann allein auf das grammatikalische Element ab, wenn sich daraus zweifelsfrei die sachlich richtige Lösung ergibt (VerwGE B 2015/125 Erw. 2.1 mit weiteren Hinweisen).

4.3 Gemäss Art. 2 besV bezweckt der Überbauungsplan die Erstellung einer architektonisch und ortsbaulich guten Überbauung sowie die Regelung der Erschliessung des Gebiets (Art. 2 besV). Gemäss



dem Planungsbericht vom 3. Juni 2004 sind die Baubereiche A und B so aufeinander abgestimmt, dass auch die Aussicht der hinteren Baubereiche A gewahrt bleibt. Der Sinn und Zweck des Überbauungsplans bleibt somit nur bestehen, wenn er in seiner Gesamtheit umgesetzt wird. Folglich ist die Bestimmung Art. 13 besV nach ihrem Sinn und Zweck so auszulegen, dass die Befristung dahinfällt, wenn mit der Umsetzung des Überbauungsplans begonnen wurde. Dabei kann es keine Rolle spielen, ob die Umsetzung nur einzelne oder alle Baubereiche betrifft. Zumal die Baubereiche A innert der zehnjährigen Frist überbaut worden sind, wurde mit der Umsetzung des Überbauungsplans im Sinn von Art. 13 besV begonnen. Die in Art. 13 besV vorgesehene Befristung kommt somit nicht zur Anwendung. Die Rüge erweist sich als unbegründet.

5.

Die Rekurrenten 1 und 3 machen geltend, dass die besV in verschiedener Hinsicht Bezug auf das Baureglement nehmen. Hierbei handle es sich um einen statischen Verweis auf das zum Erlasszeitpunkt des Überbauungsplans gültige Baureglement der Gemeinde Y.____ vom 11. Juni 1999 (im folgenden BauR Y.____). Die Vorinstanz wie auch die Rekursgegnerin stellen sich dagegen auf den Standpunkt, dass es sich um einen dynamischen Verweis handle. Entsprechend sei das derzeit gültige Baureglement der Stadt Z.____ vom 9. Januar 2013 (im folgenden BauR Z.____) anwendbar.

5.1 Wird in einem Überbauungsplan auf eine ganz bestimmte Fassung des anzuwendenden Baureglements verwiesen, so liegt ein statischer Verweis vor. In diesem Fall kommt diese bestimmte Fassung des Baureglements zu Anwendung. Und zwar unabhängig davon, ob in einem späteren Zeitpunkt das Baureglement aufgrund einer Revision ausser Kraft gesetzt werden wird. Dynamisch ist dagegen die Verweisung, wenn das Baureglement nicht in einer bestimmten, sondern in der jeweils geltenden Fassung als anwendbar erklärt wird. Ob eine statische oder eine dynamische Verweisung vorliegt, ist durch Auslegung zu ermitteln (VerwGE B 2018/246 vom 8. Juli 2019 Erw. 5.2 mit weiteren Hinweisen). Bei der Auslegung ist wiederum von einem Methodenpluralismus auszugehen, wobei der Wortlaut wiederum den Ausgangspunkt bildet.

5.2 Das Baureglement der Gemeinde Y.____ vom 11. Juni 1999 wurde mit Inkrafttreten des Baureglements der im Jahr 2007 fusionierten Gemeinde Z.____ am 9. März 2011 aufgehoben (Art. 27 Abs. 1 BauR Z.____). Das BauR Z.____ wurde am 9. Januar 2013 um einen Nachtrag ergänzt. Gemäss den Übergangsbestimmungen findet das neue Baureglement Anwendung auf die Verfahren, die bei Vollzugsbeginn erstinstanzlich noch nicht entschieden worden sind (Art. 27 Abs. 2 BauR Z.____). Eine Bestimmung, wonach bestehende Sondernutzungspläne an das neue Baureglement anzupassen seien, fehlt. Dies hat zur Folge, dass das BauR Z.____ in Ergänzung der Vorschriften im Sondernutzungsplan grundsätzlich Anwendung findet. Die



Übergangsbestimmungen zum PBG sind ebenfalls nicht hilfreich, zumal es sich beim BauR Y.____ wie auch beim BauR Z.____ um altrechtliche Baureglemente nach BauG handelt. Aus den Schlusstiteln zum eidgenössischen Zivilgesetzbuch (SR 210; abgekürzt ZGB) kann ebenfalls nichts hergeleitet werden.

5.3 Der Planungsbericht zum Überbauungsplan liefert keine weiteren Erkenntnisse zur Frage der Art der Verweisung. Die Befristung in Art. 13 besV stellt – entgegen der Ansicht der Rekurrenten – kein Indiz für die Anwendung des alten BauR Y.____ dar. Davon abgesehen trat das BauR Z.____ noch innert der zehnjährigen Befristung nach Art. 13 besV in Kraft.

5.4 Im Ingress zu den besV ist festgehalten, dass – soweit nichts Anderes bestimmt ist – die Vorschriften des kantonalen Baugesetzes und des Baureglements der Gemeinde Y.____ gelten. Eine bestimmte Fassung des Baureglements wird nicht bezeichnet. In Art. 3 besV (Baubereich) wird lediglich indirekt Bezug auf das Baureglement genommen, wobei auch keine bestimmte Fassung erwähnt wird. Gemäss Art. 7 besV wird für das Überbauungsplangebiet "im Sinne des Baureglements von Art. 7 Abs. 2 eine Mehrausnutzung von 10% gewährt". In Art. 7 BauR Y.____ wurde festgehalten, unter welchen Voraussetzungen im Rahmen eines Überbauungsplans- oder Gestaltungsplan eine Mehrausnutzung gewährt werden kann. Obwohl genannte Bestimmung im BauR Z.____ nicht mehr vorgesehen, stellt dies keinen Hinweis auf eine statische Verweisung dar. Denn Art. 7 besV statuiert lediglich, dass eine Mehrausnutzung von 10% gewährt wird. Der Verweis auf Art. 7 Abs. 2 BauR Y.____ hat dabei informativen Charakter, ist doch die Möglichkeit der Mehrausnutzung samt den Voraussetzungen bereits in Art. 27 BauG vorgesehen.

5.5 Während aus systematischer, historischer und teleologischer Sicht kein zusätzlicher Erkenntnisgewinn folgt, ergibt sich aus dem Wortlaut der besV klar, dass auf keine bestimmte Fassung des Baureglements verwiesen wird. Damit handelt es sich all samt um dynamische Verweise, weshalb die jeweils geltende Fassung des Baureglements – vorliegend das BauR Z.____ vom 9. Januar 2013 – zur Anwendung gelangt. Die Rügen erweisen sich somit als unbegründet.

6.

Die Rekurrenten 2 und 3 rügen, dass die geplanten Gebäude die jeweiligen Baubereiche durchstossen würden. Die Rekursgegnerin stellt sich auf den Standpunkt, dass Art. 3 besV lediglich die maximale horizontale Ausdehnung der Hauptbaukörper regle. Vor-, An- und Nebenbauten würden dagegen nicht zum Hauptbaukörper gehören und dürften daher ausserhalb des Baubereichs erstellt werden. Bei den durchstossenden Gebäudeteilen handle es sich um Vorbauten, welche ausserhalb der Baubereiche zulässig seien.

6.1 Die Baubereiche werden in der planlichen Darstellung ausgedehnt. Gemäss Art. 3 besV regeln die Baubereiche die maximale



horizontale Ausdehnung von Hauptbaukörpern. Sämtliche Vorschriften über die Grenz- und Gebäudeabstände der Regelbauweise sind aufgehoben. Ausserhalb der Baubereiche befindet sich die sog. Umgebungsfläche. Gemäss Art. 5 besV sind in der Umgebungsfläche Erschliessungen, An- und Nebenbauten sowie Gartenanlagen erlaubt. Das Gebäude B1 überschreitet im Erdgeschoss in der südöstlichen Ecke den Baubereich B1. Der gedeckte Sitzplatz liegt vollständig ausserhalb des Baubereichs. Die ostseitige – als Windschutz dienende – Mauer liegt zum grössten Teil ausserhalb des Baubereichs. Im Obergeschoss und im Attikageschoss liegt die südöstliche Ecke der Loggia ausserhalb des Baubereichs. Die Gebäude B2 und B3 – welche weitgehend identisch sind – überschreiten im Erdgeschoss ebenfalls mit einem etwas erhöhten und überdachten Sitzplatz den Baubereich. Das Obergeschoss sowie das Attikageschoss überschreiten mit dem als Loggia bzw. Terrasse bezeichneten Gebäudeteil den Baubereich.

6.2 Baubereiche bezwecken im Allgemeinen die Bestimmung von Freihaltebereichen und Bereichen, in denen Bauten und Anlagen errichtet werden können. Sie werden mit Markierungslinien festgelegt. Auch wenn die Baubereiche im Überbauungsplan nicht als Markierungslinien bezeichnet sind, entsprechen sie in ihrer Wirkung solchen. Durch Markierungslinien werden die Lage und die höchstzulässige horizontale Ausdehnung von Bauten und Anlagen festgelegt (Art. 24^{bis} Abs. 1 BauG). Markierungslinien gehen unter Vorbehalt einer anderen Regelung im Überbauungsplan den Abstandsvorschriften vor (Art. 24^{bis} Abs. 2 BauG). Dies bedeutet, dass vorbehaltlich einer anderen Regelung im Überbauungsplan bis an die Markierungslinie gebaut werden darf, nicht aber gebaut werden muss (Botschaft und Entwurf zum III. Nachtrag zum Baugesetz vom 11. Oktober 1994, S. 2252, veröffentlicht im kantonalen Amtsblatt am 7. November 1994). Die Bauten sind damit – vorbehalten anderslautender Regelungen im Überbauungsplan – grundsätzlich komplett, insbesondere auch mit allen Vorbauten, innerhalb der Baubereiche anzuordnen (Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2015/I/3).

Gemäss Art. 3 besV regeln die Baubereiche die maximale Ausdehnung der Hauptbaukörper. Ausserhalb der Baubereiche – in der sog. Umgebungsfläche – sind nach Art. 5 besV lediglich Erschliessungen, An- und Nebenbauten sowie Gartenanlagen erlaubt. Vorbauten werden in Art. 5 besV nicht genannt. Somit sind Vorbauten aufgrund des klaren Wortlauts in der Umgebungsfläche nicht zugelassen. Es besteht hierbei kein Anlass von einer Lücke auszugehen und – wie die Rekursgegnerin ausführt – Art. 5 i.V.m. Art. 3 besV dahingehend auszulegen, dass in der Umgebungsfläche auch Vorbauten zulässig seien. Die Rekursgegnerin verweist hierfür – wie bereits auch die Vorinstanz im Einspracheentscheid – auf Art. 7 Abs. 6 BauR Z.____, wonach zwischen Hauptbaukörper und Vorbauten unterschieden werde. Es ist zuzustimmen, dass sich der Begriff der Hauptbaute im Umkehrschluss durch die Definition der Anbaute, Nebenbaute und Vorbaute bestimmt. Alle Gebäude oder Gebäudeteile, welche die Begriffsbestimmungen und die Maximalmasse der Anbaute, Nebenbaute



und Vorbaute überschreiten, gelten grundsätzlich als Hauptbaute (C. BERNET in: Bereuter/Frei/Ritter [Hrsg.], Kommentar zum Planungs- und Baugesetz des Kantons St.Gallen, Basel 2020, Art. 73 – 89 N 33). Die Maximalmasse der An- und Nebenbauten, welche gemäss Art. 5 besV in der Umgebungsfläche zulässig sind, wird durch die Definitionen in Art. 7 Abs. 4 und 5 BauR Z.____ beschränkt. Art. 7 Abs. 6 BauR Z.____ definiert zwar den Begriff der Vorbaute, sieht jedoch keine Maximalmasse vor. Diese ergebe sich erst aus der Privilegierung in Art. 15 Abs. 6 BauR Z.____, wonach Vorbauten von gesamthaft weniger als der Hälfte der Fassadenlänge den Grenzabstand um 2 m unterschreiten dürfen. Vorbauten dürfen also nur bis zum zulässigen Mass für Tiefe und Länge in den Grenz- oder Strassenabstand hineinragen. Das Ausmass der Vorbauten ist jedoch nur innerhalb dieser Abstände beschränkt. Tangieren Vorbauten weder einen Grenz- noch einen Strassenabstand, unterliegen sie diesen Beschränkungen nicht. Halten sie innerhalb dieser Abstände die gesetzlichen Anforderungen nicht ein, bilden sie einen Teil der Hauptbaute und sind innerhalb des Grenzabstands nicht zulässig (C. BERNET, a.a.O., Art. 73 – 89 N 55). Weil Art. 3 besV sämtliche Vorschriften über Grenz- und Gebäudeabstände der Regelbauweise aufhebt, kommt Art. 15 Abs. 6 BauR Z.____ nicht zur Anwendung. Wären in der Umgebungsfläche Vorbauten zulässig, so könnten diese – anders als An- und Nebenbauten – ohne jegliche Beschränkungen hinsichtlich der Dimension erstellt werden. Der Wortlaut von Art. 5 besV, wonach in der Umgebungsfläche lediglich Erschliessungen, An- und Nebenbauten sowie Gartenanlagen zulässig sind, stellt nicht etwa eine Lücke dar, sondern die sachlich richtige Lösung.

6.3 Vor diesem Hintergrund ist festzuhalten, dass in der Umgebungsfläche aufgrund des klaren Wortlauts von Art. 5 besV Vorbauten nicht zulässig sind. Vorbauten gehören im vorliegenden Fall zur Hauptbaute, welche nach Art. 3 besV innerhalb der entsprechenden Baubereiche zu errichten sind. Weil alle drei Gebäude zumindest in den oberen beiden Geschossen die Baubereiche durchstossen, verletzen sie Art. 3 besV. Die Rügen erweisen sich als begründet. Bereits aus diesem Grund sind die Rekurse gutzuheissen.

7.

Die Rekurrenten 1 und 3 rügen die Ausgestaltung der Dachgeschosse. Die Rekurrenten 1 bringen vor, dass die Dachgeschosse die Vorgaben nach Art. 12 Abs. 3 BauR Y.____ nicht einhalten würden. Die Rekurrenten 3 stellen sich dagegen auf den Standpunkt, dass Art. 6 Abs. 5 BauR Z.____, wonach bei Flachdachkonstruktionen die Decke des obersten Vollgeschosses maximal 1 m unterhalb des Schnittpunkts der maximalen Umhüllung liegen dürfe, nicht eingehalten sei. Die Rekursgegnerin hält fest, dass die Dachgeschosse der Gebäude B1, B2 und B3 nord- und westseitig zurückversetzt seien und damit die Dachgeschossbestimmungen von Art. 6 Abs. 3 BauR Z.____ eingehalten seien. Die Behauptung der Rekurrenten 3 in Bezug auf Art. 6 Abs. 5 BauR Z.____ sei nicht nachvollziehbar. Aus den Schnittplänen gehe ohne Weiteres hervor, dass die Decke des obersten Vollgeschosses



deutlich weniger als einen Meter unterhalb des Schnittpunkts der maximalen Umhüllung liege.

7.1 Gemäss Art. 4 besV sind in den Baubereichen B zwei Vollgeschosse zulässig. Die maximale Gebäudehöhe beträgt 7 m, die Firsthöhe 9,5 m. Art. 8 besV legt die Dachform für die Baubereiche A und B4 fest. Für die Baubereiche B1, B2 und B3 fehlen Vorgaben, so dass gemäss Ingress die Regelbauvorschriften zu Anwendung gelangen. Wie bereits dargelegt, handelt es sich um einen dynamischen Verweis, weshalb das BauR Z.____ massgebend ist. Gemäss Art. 6 Abs. 3 BauR Z.____ gelten Geschosse als Dachgeschosse, wenn sie auf zwei frei wählbaren Gebäudeseiten von der maximalen Gebäudehöhe aus gemessen in den zweigeschossigen Zonen W2a, W2b, W2c und DK2 unter einem Winkel von 45° a.T (alte Teilung), in allen anderen Zonen unter einem Winkel von 60° a.T (alte Teilung), von der Fassade zurückliegen.

7.2 Die streitbetroffenen Gebäude liegen in der W2a bzw. W2c. Das geplante Dachgeschoss muss demnach auf zwei frei wählbaren Gebäudeseiten von der maximalen Gebäudehöhe aus gemessen unter einem Winkel von 45° von der Fassade zurückliegen. Als Fassade gilt derjenige Bauteil, der eine eigentliche Wärmedämmung im bautechnischen Sinn beinhaltet. Der eigentlichen Gebäudefassade vorgelagerte Bauteile wie offene und geschlossene Balkone, Balkonbrüstungen, Geländer oder thermisch (für die Gebäudeisolation) nicht relevante Balkonverglasungen zählen praxisgemäss nicht zur Gebäudefassade (VerwGE B 2020/86 vom 6. November 2020 Erw. 4.1).

7.3 Bei den Gebäuden B1, B2 und B3 springt das oberste Geschoss nördlich und westlich von der Fassade zurück. Auf der Nordseite verläuft die Fassade in einer Linie, entsprechend ist auch das oberste Geschoss auf der ganzen Länge der Fassade zurückversetzt. Die Westfassade verläuft dagegen nicht geradlinig, weil die westlichen Loggias nicht Bestandteil der Fassade bilden. Die Wärmedämmung im bautechnischen Sinn verläuft hinter den Loggias, so dass die massgebende Fassade ebenfalls abgewinkelt verläuft. Das oberste Geschoss springt westseitig zwar vom äussersten Punkt der Fassade zurück, nicht aber von der abgewinkelten Fassade hinter den Loggias.

7.4 Die Vorinstanz sowie die Rekursgegnerin legen den Fassadenbegriff fälschlicherweise dahingehend aus, dass die äussere Umhüllung samt den Loggias massgebend sei. Bei dieser Auslegung wäre die Dachgeschossbestimmung nach Art. 6 Abs. 2 BauR Z.____ allenfalls eingehalten. Die Argumentation der Vorinstanz und der Rekursgegnerin ist jedoch auch in sich widersprüchlich, da in diesem Fall konsequenterweise die südseitigen Loggias, welche die Baubereiche B2 und B3 durchstossen, auch als Teil der Hauptbaute beurteilt werden müssten. Dies selbst dann, wenn nach Art. 5 besV Vorbauten in der Umgebungsfläche zulässig wären. Denn gemäss Art. 7 Abs. 6 BauR Z.____ gelten als Vorbauten nur diejenigen Bauteile, welche über die Fassade vorspringen. Da nach Ansicht der Rekursgegnerin und der



Vorinstanz die Loggias Teil der Fassade bilden, können sie nicht zugleich auch als Vorbauten gelten.

7.5 Weil die südwestliche Ecke der obersten Geschosse nicht von der abgewinkelten Fassade zurückspringt, handelt es sich nicht um ein Dachgeschoss nach Art. 6 Abs. 3 BauR Z.____, sondern um ein Vollgeschoss. Entsprechend verletzen die dreigeschossigen Gebäude Art. 4 besV, wonach im Baubereich B nur zwei Vollgeschosse zulässig sind. Die Rüge erweist sich als begründet, wobei offenbleiben kann, ob die Geschosse die ebenfalls gerügte Bestimmung von Art. 6 Abs. 5 BauR Z.____ einhalten. Auch aus diesem Grund sind die Rekurse gutzuheissen.

8.

Bereits aufgrund der Überschreitung der Baubereiche und der Verletzung der Attikabestimmung sind die Rekurse gutzuheissen und die Baubewilligung vom 10. Februar 2020 ist aufzuheben. Aus prozessökonomischen Überlegungen ist indessen, wenn auch nur summarisch, auf einige weitere Rügen der Rekurrenten einzugehen.

8.1 Strittig ist, ob im Überbauungsplangebiet aufgrund des Nutzungstransfers von 107 m² von den Baubereichen B an die Baubereiche A1 und A2 noch genügend Ausnützung vorhanden ist. Die benötigte Ausnützung des Projekts selbst blieb dagegen unbestritten. Im Einspracheentscheid hielt die Vorinstanz lediglich fest, dass der gerügte Ausnützungstransfer von 107 m² vor Inkrafttreten des Überbauungsplans vollzogen und damit in der Aufstellung der möglichen Ausnützung gemäss Überbauungsplan bereits berücksichtigt worden sei. Die Ausführungen der Vorinstanz gehen von vornherein an der Sache vorbei. Die mögliche Ausnützungsaufteilung auf die einzelnen Baubereiche stellt lediglich einen Hinweis dar und ist entsprechend auch nicht bindend. Vielmehr hätte die Vorinstanz eine Gesamtschau vornehmen und feststellen müssen, ob für das strittige Vorhaben im Planperimeter des Überbauungsplans noch genügend Ausnützung vorhanden ist. Hierzu hätte überprüft werden müssen, wieviel Ausnützung durch die in den Baubereichen A1, A2, A3 und B4 bereits realisierten Projekte konsumiert worden ist. Nur in Kenntnis der bereits konsumierten Ausnützung kann beurteilt werden, ob für das strittige Bauprojekt noch genügend Ausnützung vorhanden ist. Indem die Vorinstanz diese Abklärungen unterlassen hat, hat sie den rechtserheblichen Sachverhalt ungenügend abgeklärt. Sodann hat sie den Anspruch der Rekurrenten auf rechtliches Gehör verletzt, schliessen doch Mängel in der Sachverhaltsermittlung – welche bereits im Einspracheverfahren gerügt werden – eine Verletzung des Gehörsanspruchs mit ein.

8.2 Gemäss Art. 9 besV haben sich die Bauten bezüglich Gliederung, Massstäblichkeit, Gestaltung, Materialwahl und Farbgebung gut ins Orts- und Landschaftsbild einzuordnen. Damit handelt es sich um ein Gebiet mit erhöhten ästhetischen Anforderungen. Nach ständiger Rechtsprechung ist in Gebieten mit erhöhten ästhetischen Anforderungen das Baugesuch stets einschliesslich der konkreten Fassaden- und



Dachgestaltung sowie Farb- und Materialwahl 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.). Aus dem Baugesuchsformular ergibt sich einzig, dass drei Mehrfamilienhäuser in Massivbauweise mit Holzverkleidung und Sockelausbildung in Sichtbeton erstellt werden sollen. Aus den Plänen geht zudem lediglich hervor, dass eine dunkle Holzfassade geplant ist. Die Angaben der Rekursgegnerin, sind viel zu unbestimmt und reichen nicht aus, um die Einfügung einer Baute abschliessend beurteilen zu können. Daran ändert auch die Tatsache nichts, dass die Rekursgegnerin vor Einreichung des Baugesuchs das Projekt der Stadtbildkommission vorgelegt hat. Die Vorinstanz war sich dessen wohl auch bewusst und ordnete deshalb in Ziff. C. 14 der Auflagen zur Baubewilligung vom 10. Februar 2020 die Nachreichung eines Farb- und Materialkonzepts vor Baubeginn an. Damit verwies sie – in sinngemässer Anwendung von Art. 149 PBG – die Prüfung der Farb- und Materialwahl in ein nachlaufendes Bewilligungsverfahren, was allerdings in Gebieten mit erhöhten ästhetischen Anforderungen nach dem Gesagten gerade nicht zulässig ist. Auch aus diesem Grund sind die Rekurse gutzuheissen.

8.3 Die Erschliessung erweist sich in mehrfacher Hinsicht als ungenügend. Nach Art. 19 Abs. 1 des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes (SR 700) ist Land insbesondere dann erschlossen, wenn die für die betreffende Nutzung hinreichende Zufahrt besteht. 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, Kehr- und Schneeräumung) ungehindert benützt werden kann und – wenn sie über fremdes Grundeigentum führt – rechtlich gesichert ist (vgl. M. NEFF, in: Breuter/Frei/Ritter [Hrsg.], Kommentar zum Planungs- und Baugesetz des Kantons St.Gallen, Basel 2020, Art. 67 N 12; B. HEER, St.Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003 N 513).

8.3.1 Gemäss Umgebungsplan ist zwischen den Baubereichen B1 und B4 ein Wendehammer für Entleerungsfahrzeuge geplant. Eine rechtliche Sicherstellung mittels Klassierung fehlt. Hinzu kommt, dass die Strasse bis zum geplanten Wendehammer zwar ausgebaut ist, die Klassierung aber etwa 23 m nördlich endet. Sodann weist die im Umgebungsplan vorgesehene Strasse einen anderen Verlauf auf als die tatsächlich ausgebaute Strasse. Die Erstellung des geplanten Wendehammers bedingt somit eine Korrektur des Strassenverlaufs sowie die rechtliche Sicherstellung mittels Klassierung. Bei öffentlichen Strassen und Wegen handelt es sich grundsätzlich um Anlagen im Sinn von Art. 78 Abs. 1 BauG bzw. Art. 136 Abs. 1 PBG. Ihre Erstellung oder Änderung bedarf keiner gesonderten baupolizeilichen Bewilligung. Vielmehr wird das Baubewilligungsverfahren durch das Planverfahren



nach Art. 39 Abs. 1 des Strassengesetzes (sGS 732.1; abgekürzt StrG) ersetzt. Neben dem Teilstrassenplan mit der Klassierung hat das Strassenbauprojekt auch sämtliche Pläne zu beinhalten, die für den Bau der Strasse selbst erforderlich sind (Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2018/IV/6). Die Rekurse sind somit ebenfalls gutzuheissen, weil der für die Erstellung und die rechtliche Sicherstellung des Wendehammers erforderliche Teilstrassenplan fehlt.

8.3.2 Die notwendigen Sichtweiten und Sichtzonen sind im Umgebungsplan eingezeichnet. Daraus ergeht, dass die Sichtzonen jeweils das Grundstück Nr. 006 der Rekurrentin 1, E.____, in Anspruch nehmen. Mit Amtsbericht vom 24. Juni 2020 hat das TBA die nachgewiesenen Sichtweiten grundsätzlich für in Ordnung befunden. Das TBA hielt jedoch fest, dass die Sichtweiten zwingend ab einer Höhe von 0,6 m freigehalten werden müssen. Dies sei insbesondere auf den Nachbarparzellen sicherzustellen. Die in Ziff. 7 der Baubewilligung gemachte Auflage, wonach Bauten und Anlagen in der Sichtzone sowie das Abstellen von Fahrzeugen oder dergleichen nicht gestattet seien, genügt den Anforderungen an eine rechtliche Sicherstellung nicht. Vielmehr wären die notwendigen Sichtzonen auch gegenüber der Rekurrentin 1, E.____, zu verfügen gewesen. Auch aus diesem Grund ist der Rekurs gutzuheissen.

8.3.3 Der Überbauungsplan legt mit Richtungspfeilen die verkehrsmässige Erschliessung fest. Durch Richtungspunkte werden Stellen festgelegt, zwischen denen ein Streifen von vorgeschriebener Breite derart von Bauten freizuhalten ist, dass zwischen diesen Punkten eine Verkehrsverbindung in möglichst direkter Linienführung geführt werden kann (Art. 26 BauG). Richtungspunkte gewähren dem Bauherrn eine grösstmögliche Freiheit, indem es genügt, wenn eine vernünftige Verbindung zwischen zwei Punkten möglich ist (Botschaft und Entwurf zum Gesetz über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht [Baugesetz] vom 22. September 1970, S. 1328, veröffentlicht im kantonalen Amtsblatt am 6. November 1970). Gemäss Art. 10 besV ist zwischen den Richtungspunkten für die verkehrsmässige Erschliessung ein Streifen von mindestens 3,5 m freizuhalten. Die festgelegten Richtungspunkte gewähren somit insoweit einen Gestaltungsspielraum, als die Erschliessung des Plangebiets nicht punktgenau vorgegeben ist. Die geplante oberirdische Zufahrt liegt im Bereich der Richtungspunkte, nicht so aber die geplante Tiefgaragenein- und -ausfahrt. Diese liegt weiter südlich und kommt so bedeutend näher an der wohnattraktiven Südseite des Wohngebäudes Vers.-Nr. 1007 (Grundstück Nr. 010) zu liegen. Die Abweichung von den Richtungspunkt hat daher zulasten des Grundstücks Nr. 010 andere Immissionen zur Folge. Die geplante Tiefgaragenein- und -ausfahrt liegt damit nicht mehr innerhalb der durch die Richtungspunkte gewährten Toleranz. Auch aus diesem Grund sind die Rekurse gutzuheissen.



9.

Zusammenfassend ergibt sich, dass die geplanten Gebäude die Baubereiche durchstossen und damit Art. 3 besV verletzen. Mangels Einhaltung der Dachgeschossbestimmungen handelt es sich bei den Gebäuden um dreigeschossige Bauten, so dass auch Art. 4 besV verletzt ist. Darüber hinaus hat die Vorinstanz den rechtserheblichen Sachverhalt hinsichtlich der vorhandenen Ausnutzungsreserve ungenügend abgeklärt und die Prüfung der Farb- und Materialwahl in unzulässiger Weise ins nachlaufende Bewilligungsverfahren verlagert. Schliesslich ist das Vorhaben nicht hinreichend erschlossen, weil die Sichtzonen und der Wendehammer rechtlich nicht sichergestellt sind und der Teilstrassenplan zur Erstellung des geplanten Wendehammers fehlt. Die angefochtene Baubewilligung und der Einspracheentscheid der Vorinstanz vom 10. Februar 2020 ist deshalb aufzuheben.

10.

10.1 Nach Art. 95 Abs. 1 VRP hat in Streitigkeiten jener Beteiligte die Kosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden. Die Höhe der Entscheidgebühr 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 drei Rekurse zu behandeln. Die Entscheidgebühr beträgt für die Rekursverfahren 1 bis 3 je Fr. 1'500.–. Dem Ausgang der Verfahren entsprechend sind die amtlichen Kosten der Rekursgegnerin gesamthaft zu überbinden.

10.2 Der vom Rechtsvertreter der Rekurrenten 1 am 20. März 2020 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– ist zurückzuerstatten.

10.3 Der vom Rekurrenten 2 am 6. März 2020 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– ist zurückzuerstatten.

10.4 Der vom Rechtsvertreter der Rekurrenten 3 am 19. März 2020 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– ist zurückzuerstatten.

11.

Die Rekurrenten 1, 2 und 3, die Rekursgegnerin sowie die Vorinstanz stellen jeweils ein Begehren um Ersatz der ausseramtlichen Kosten.

11.1 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).



11.2 Die Rekurrenten 1, 2 und 3 obsiegen jeweils 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 notwendigen 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.

11.3 Der Rechtsvertreter der Rekurrenten 1 reichte am 18. August 2020 eine Kostennote ein und wies auf den Umstand hin, dass vier Parteien vertreten worden seien, deren Interessenlage unterschiedlich gewesen sei. Dementsprechend seien verschiedene zusätzliche Gesichtspunkte in die Rekursbegründung einzubringen gewesen. Zudem habe der Koordinations- und Absprachebedarf zu einem Mehraufwand geführt. Dies habe insgesamt zu einem höheren Aufwand geführt, welcher in der Kostennote ausgewiesen sei. Die ausseramtliche Entschädigung sei zuzüglich Mehrwertsteuer zuzusprechen, da die vertretenen Rekurrenten als private Grundeigentümer die anfallende Mehrwertsteuer nicht weiterbelasten könnten. Die Kostennote weist ein Honorar in der Höhe von Fr. 4'200.– und Barauslagen (4 Prozent) in der Höhe von Fr. 168.–, zuzüglich Mehrwertsteuer (7,7 Prozent) in der Höhe von Fr. 336.35 aus. Die in der Rekurschrift vorgebrachten Rügen sind allgemeiner Natur, so dass eine unterschiedliche Interessenlage der Rekurrenten nicht erkennbar ist. Zu berücksichtigen ist hingegen, dass mehr als eine Person vertreten wurde. Die ausseramtliche Entschädigung ist ermessensweise auf Fr. 3'000.– zuzüglich der beantragten 4% Barauslagen (Fr. 120.–); insgesamt Fr. 3'120.– (zuzüglich Mehrwertsteuer) festzulegen; sie ist von der Rekursgegnerin zu bezahlen.

11.4 Im Rekurs 2 erscheint eine Entschädigung in der Höhe des mittleren Honorars dem erforderlichen Aufwand angemessen. Nachdem im Rekurs 2 keine Kostennote eingereicht und kein Antrag um Zuspreehung der Mehrwertsteuer gestellt wurde, ist die ausseramtliche Entschädigung ermessensweise auf Fr. 2'750.– festzulegen; sie ist von der Rekursgegnerin zu bezahlen.

11.5 Im Rekurs 3 erscheint eine Entschädigung in der Höhe des mittleren Honorars dem erforderlichen Aufwand angemessen. Nachdem



im Rekurs 3 keine Kostennote eingereicht und kein Antrag um Zusprechung der Mehrwertsteuer gestellt wurde, ist die ausseramtliche Entschädigung ermessensweise auf Fr. 2'750.– festzulegen; sie ist von der Rekursgegnerin zu bezahlen.

11.6 Da die Rekursgegnerin und die Vorinstanz mit ihren Anträgen unterliegen, haben sie von vornherein keinen Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung. Ihre Begehren sind deshalb abzuweisen.

Entscheid

1.

a) Der Rekurs 1 (Nr. 20-1781) von A.____ und B.____, C.____ und D.____, E.____ und F.____ wird im Sinn der Erwägungen gutgeheissen.

b) Der Rekurs 2 (Nr. 20-1809) von G.____ wird im Sinn der Erwägungen gutgeheissen.

c) Der Rekurs 3 (Nr. 20-1813) von H.____ und I.____ wird im Sinn der Erwägungen gutgeheissen.

d) Der Beschluss der Bau- und Umweltkommission Z.____ vom 10. Februar 2020 betreffend Baubewilligung und Einspracheentscheid wird aufgehoben.

2.

a) Die J.____ AG bezahlt im Rekurs 1 eine Entscheidgebühr Fr. 1'500.–.

b) Der am 20. März 2020 von Christoph Bürgi, St.Gallen, geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– wird zurückerstattet.

c) Die J.____ AG bezahlt im Rekurs 2 eine Entscheidgebühr Fr. 1'500.–.

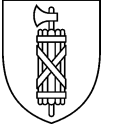
d) Der am 6. März 2020 von G.____ geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– wird zurückerstattet.

e) Die J.____ AG bezahlt im Rekurs 3 eine Entscheidgebühr Fr. 1'500.–.

f) Der am 19. März 2020 von David Brassel, Sargans, geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– wird zurückerstattet.

3.

a) Das Begehren von A.____ und B.____, C.____ und D.____, E.____ und F.____ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird gutgeheissen. Die J.____ AG entschädigt A.____ und B.____, C.____ und D.____, E.____



und F.____ im Rekurs 1 ausseramtlich mit insgesamt Fr. 3'120.– zuzüglich Mehrwertsteuer.

b) Das Begehren von G.____ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird gutgeheissen. Die J.____ AG entschädigt G.____ im Rekurs 2 ausseramtlich mit Fr. 2'750.–.

c) Das Begehren von H.____ und I.____ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird gutgeheissen. Die J.____ AG entschädigt H.____ und I.____ im Rekurs 3 ausseramtlich mit Fr. 2'750.–.

d) Die Begehren der J.____ AG um Ersatz der ausseramtlichen Kosten in den Rekursen 1, 2 und 3 werden abgewiesen.

e) Die Begehren der Politischen Gemeinde Z.____ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten in den Rekursen 1, 2 und 3 werden abgewiesen.

Die Vorsteherin

Susanne Hartmann
Regierungsrätin