



Fall-Nr.:	20-4600 / 20-4838
Stelle:	Generalsekretariat Baudepartement
Instanz:	Baudepartement
Publikationsdatum:	14.05.2021
Entscheiddatum:	22.04.2021

BDE 2021 Nr. 27

Art. 69 f. und 71 PBG, Art. 8 Abs. 2 und 3 StrG, Art. 4 und 14 Abs. 1 RPG. Die beiden baureglementarischen Pflichten – einerseits zur Erstellung eines Kinderspielplatzes, andererseits zur Erstellung von Autoabstellplätzen – stehen einander gleichrangig gegenüber und müssen deshalb auch beide gleichzeitig erfüllt werden. Hat der kommunale Gesetzgeber nur für fehlende Autoabstellplätze eine Ersatzabgabe vorgesehen, kann daraus nicht abgeleitet werden, die Erstellung von Parkplätzen genieisse Vorrang vor der Erstellung eines Kinderspielplatzes (Erw. 6). Sämtliche Strassen, die der Feinerschliessung von Bauland dienen, gelten nach kantonalem Strassenrecht, welches keine Baulanderschliessung durch Privatstrassen will, als öffentliche Strassen. Nur die Hauszugänge und -zufahrten auf dem Baugrundstück selbst zählen nicht mehr zur Feinerschliessung. Dementsprechend ist eine Zufahrt, die – wenn auch nur teilweise – über ein Drittgrundstück verläuft, um ein Baugrundstück strassenmässig zu erschliessen, keine blossе Hauszufahrt mehr. Bei einer solchen Strasse handelt es sich bereits um eine Feinerschliessungsanlage, womit ihr Bestand als im öffentlichen Interesse liegend zu betrachten ist. Eine solche Strasse ist nach der st.gallischen Regelung von Art. 8 Abs. 3 StrG zwingend (und zumindest) als Gemeindestrasse dritter Klasse zu widmen. Dagegen ist es nicht ausreichend, eine solche Erschliessungsanlage lediglich privatrechtlich zu sichern (Erw. 7.1 bis 7.3). Ein Strassenbauprojekt stellt einen Nutzungsplan im Sinn von Art. 14 Abs. 1 RPG dar, der nach Art. 26 RPG der Genehmigung durch eine kantonale Behörde bedarf. Ein solcher Nutzungsplan ist nur genehmigungsfähig, wenn er auch über einen zweckmässig abgegrenzten Perimeter verfügt. Das hat zur Folge, dass ein nur punktuelles Strassenbauprojekt (einschliesslich Klassierung) an einer insgesamt ungenügend ausgebauten und falsch eingeteilten Gemeindestrasse von vornherein nicht genehmigungsfähig ist. Der Perimeter eines Teilstrassenplans hat – zumindest bei einer Stichstrasse mit kleinem Einzugsgebiet – stets so abgegrenzt zu sein, dass anschliessend



der gesamte Strassenzug verkehrssicher gestaltet und richtig klassiert ist (Erw. 8.5). Ein bloss punktueller Ausbau einer Gemeindestrasse stellt eine untergeordnete Planänderung dar, bei welcher die Durchführung des Mitwirkungsverfahrens unterbleiben kann (Erw. 9.2). // (Gegen diesen Entscheid wurde Beschwerde beim Verwaltungsgericht erhoben.)

BDE 2021 Nr. 27 finden Sie im angehängten PDF-Dokument



20-4600/20-4838

Entscheid Nr. 27/2021 vom 22. April 2021

Rekurrenten 1

A.____ und

Rekurrenten 2

B.____

C.____

alle vertreten durch lic.iur. Jürg Bereuter, Rechtsanwalt, Vadianstrasse 44, 9001 St.Gallen

gegen

Vorinstanz

Gemeinderat Z.____(Entscheid vom 4. Juni 2020)

Rekursgegnerin

D.____

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

Betreff

Baubewilligung (An- und Aufbau Mehrfamilienhaus) und Teilstrassenplan



Sachverhalt

A.

a) Die D.____, Y.____, ist Eigentümerin von Grundstück Nr. 001, Grundbuch Z.____, an der Strasse "M.____" in Y.____. Das Grundstück liegt gemäss geltendem Zonenplan der Gemeinde Z.____ vom 2. Mai 2012 in der Kernzone K3. Es ist mit einem Mehrfamilienhaus (Vers.-Nr. 002) überbaut.

b) Das Grundstück Nr. 001 ist über die Strasse "M.____" erschlossen, die auf einer Länge von rund 130 m als Gemeindestrasse dritter Klasse eingeteilt ist. Ab der Grenze zwischen den Grundstücken Nrn. 003 und 004 ist die Erschliessungsstrasse nur noch als Gemeindeweg erster Klasse eingeteilt. Im Bereich des Grundstücks Nr. 003 wird die Strasse "M.____" im Geoportal zwar immer noch als Gemeindeweg erster Klasse geführt, das kantonale Tiefbauamt (TBA) hat jedoch bereits am 4. Februar 2019 die Umklassierung des diesem Grundstück vorgelagerten Strassenteils von einem Gemeindeweg erster Klasse in eine Gemeindestrasse dritter Klasse genehmigt. Bis zum Wendepunkt beim Gebäude Vers.-Nr. 005 ist die Strasse "M.____" asphaltiert, danach handelt es sich nur mehr um einen chaussierten Weg.

B.

a) Mit Baugesuch vom 16. August 2017 beantragte die D.____ (damals noch "Baukonsortium M.____ 3", Y.____) bei der Bauverwaltung der Gemeinde Z.____ die Baubewilligung für den Umbau und die Aufstockung (Erweiterung) des bestehenden Mehrfamilienhauses auf Grundstück Nr. 001.

b) Innert der Auflagefrist vom 29. August bis 11. September 2017 erhoben A.____, X.____, und B.____, W.____, beide vertreten durch lic.iur. Jürg Bereuter, Rechtsanwalt, St.Gallen, sowie C.____, Y.____, Einsprachen gegen das Bauvorhaben.

c) Mit Beschluss vom 19. Oktober 2017 erteilte der Gemeinderat Z.____ die Baubewilligung unter Bedingungen und Auflagen und wies die Einsprachen von A.____ und B.____ sowie von C.____ ab.

d) Gegen diesen Beschluss erhoben A.____ und B.____ durch ihren Rechtsvertreter mit Schreiben vom 9. November 2017 Rekurs beim Baudepartement und beantragten die Aufhebung des Einspracheentscheids und die Verweigerung der Baubewilligung (Verfahren Nr. 17-6837). Sie rügten die ungenügende Erschliessung, die Unzugänglichkeit verschiedener Parkplätze sowie die Beeinträchtigung der Sichtzone bei der Grundstücksein- und -ausfahrt durch verschiedene geplante Parkplätze.

e) Nachdem sich im Lauf des Rekursverfahrens zeigte, dass für eine genügende Erschliessung des Baugrundstücks der Erlass eines



Teilstrassenplans erforderlich gewesen wäre und zudem verschiedene Änderungen an den geplanten Parkplätzen notwendig waren, beschloss der Gemeinderat Z.____ am 15. Mai 2018 auf Antrag der Bauherrschaft, die rekursgegenständliche Baubewilligung zu widerrufen, worauf das Rekursverfahren Nr. 17-6837 als gegenstandslos von der Geschäftsliste des Baudepartementes abgeschrieben wurde.

f) Nach einer Überarbeitung des Baugesuchs erfolgte eine erneute öffentliche Auflage des geänderten Baugesuchs vom 8. bis 21. Juni 2018. Innert dieser Auflagefrist erhoben A.____ und B.____ durch ihren Rechtsvertreter sowie C.____ wiederum Einsprachen gegen das Bauvorhaben.

g) Am 28. Juni 2018 erliess der Gemeinderat Z.____ den Teilstrassenplan "M.____", welcher die Klassierung eines bereits asphaltierten Landstreifens auf dem Gemeindegrundstück Nr. 006 als Gemeindestrasse dritter Klasse vorsah, um die Zufahrt zum Baugrundstück Nr. 001 rechtlich sicherzustellen:

h) Die öffentliche Auflage des Teilstrassenplans erfolgte vom 11. Juli bis 9. August 2018. Gegen den Erlass reichte E.____, Y.____, eine Petition ein, die 200 Einwohnerinnen und Einwohner von Z.____ unterzeichnet hatten. In der Petition wurde vom Gemeinderat der Verzicht auf die Klassierung des Gemeindegrundstücks Nr. 006 verlangt. Am 17. August 2018 beschloss der Gemeinderat Z.____ aufgrund der Petition gegen den Teilstrassenplan und wegen der vielen Änderungen und falscher Bezeichnungen im überarbeiteten Baugesuch den Teilstrassenplan "M.____" vom 28. Juni 2018 zu widerrufen und das Korrektorgesuch zur Überarbeitung an die Gesuchstellerin zurückzuweisen.

C.

a) Am 15. August 2019 erliess der Gemeinderat Z.____ erneut einen Teilstrassenplan "M.____" (im Folgenden: Teilstrassenplan). Vorgesehen war neu keine Stichstrasse mehr auf Grundstück Nr. 006, weil die nördliche Zufahrt zum Baugrundstück Nr. 001 auf diesem selbst geplant war, sondern eine Verbreiterung der bestehenden Strasse "M.____" sowie die Klassierung dieser Verbreiterung auf Grundstück Nr. 001 als Gemeindestrasse dritter Klasse. Im Teilstrassenplan wurde die geplante Strassenverbreiterung blau schraffiert dargestellt, was gemäss Planlegende "Gemeindestrasse 3. Klasse Ausbau" bedeuten soll:



b) Mit Baugesuch vom 5. September 2019 beantragte die D.____ bei der Bauverwaltung der Gemeinde Z.____ erneut die Baubewilligung für den Umbau und die Aufstockung (Erweiterung) des bestehenden Mehrfamilienhauses. Im geplanten Mehrfamilienhaus sollten wiederum insgesamt acht Wohnungen realisiert werden. Gegenüber dem ursprünglichen Projekt aus dem Jahr 2018 wurde die ganze Parkplatzsituation verändert.

c) Der Teilstrassenplan und das Baugesuch wurden gemeinsam öffentlich aufgelegt. Innert der Auflagefrist vom 17. September bis 16. Oktober 2019 erhoben A.____ und B.____ durch ihren Rechtsvertreter öffentlich-rechtliche Einsprache gegen das Bauvorhaben und den Teilstrassenplan. Auch C.____ erhoben öffentlich-rechtliche sowie privatrechtliche Einsprache gegen das Bauvorhaben und den Teilstrassenplan. Die Einsprecher rügten die Überschreitung der Gebäudehöhe, den ungenügenden Nachweis des Niveaupunkts, den fehlenden Kinderspielplatz, die Verletzung der Bestimmungen der kommunalen Schutzverordnung und der Vorschriften des Baureglements für Kernzonen, die Unvereinbarkeit des Vorhabens mit der Zweitwohnungsgesetzgebung sowie die unzureichende strassenmässige Erschliessung des Baugrundstücks sowohl über die nördliche als auch über die südliche Grundstückzufahrt. Sie verlangten zudem, der Teilstrassenplan sei aufzuheben, weil die Planunterlagen unvollständig seien und die Strasse "M.____" im Erlass nur in einem kurzen Abschnitt, nicht aber gesamthaft als funktionelle Einheit betrachtet und behandelt worden sei.



d) Mit Beschluss vom 4. Juni 2020 (Versand 19. Juni 2020) ordnete der Gemeinderat Z.____ Sichtzonen auf den Grundstücken Nrn. 001, 007 und 006 an. Diese Verfügung soll gemäss Auflage erst in Rechtskraft treten, wenn die Baubewilligung für den Umbau und die Erweiterung des Mehrfamilienhauses Vers.-Nr. 002 auf Grundstück Nr. 001 rechtskräftig wird.

e) Ebenfalls mit Beschluss vom 4. Juni 2020 (Versand 11. Juni 2020) erteilte der Gemeinderat Z.____ die Baubewilligung für die Erweiterung des Mehrfamilienhauses unter Bedingungen und Auflagen und wies die öffentlich-rechtlichen Einsprachen von A.____ und B.____ sowie C.____ gegen das Bauvorhaben und den Teilstrassenplan ab. Die privatrechtliche Einsprache von C.____ verwies er auf den Zivilrechtsweg. Zur Begründung wurde geltend gemacht, es könne nun auf die nördlich des geplanten Mehrfamilienhauses gelegenen Parkplätze zu- und weggefahren werden, ohne dafür das Nachbargrundstück Nr. 006 in Anspruch nehmen zu müssen. Für eine allfällige Inanspruchnahme bestehe aber sogar ein im Grundbuch eingetragenes Fuss- und Fahrwegrecht zu Gunsten des Grundstücks Nr. 001 bzw. zu Lasten des Grundstücks Nr. 006. Da diese Dienstbarkeit nicht zwingend für die Zu- und Wegfahrt zu den nördlichen Parkplätzen nötig sei, das Grundstück Nr. 006 also gar nicht beansprucht werden müsse, bedürfe es dort auch keiner öffentlich klassierten Strasse. Der Teilstrassenplan gewährleiste eine hinreichende Erschliessung des Baugrundstücks bis zur südlich geplanten Grundstückzufahrt. Die neu zu klassierende Fläche sei im Teilstrassenplan klar gekennzeichnet. Die von den Einsprechern als fehlend kritisierten Unterlagen seien entweder im Teilstrassenplan enthalten (Querprofil), würden sich aus den Baugesuchunterlagen ergeben (Entwässerung) oder seien nicht erforderlich (Landbedarfsplan, Längenprofil, technischer Bericht, Regelung der Finanzierung). Eine allenfalls notwendige Aufklassierung der bestehenden Gemeindestrasse dritter Klasse in eine Gemeindestrasse zweiter Klasse sei für die rechtliche Sicherstellung der Erschliessung des Baugrundstücks nicht nötig; sie könne auch noch nach der Realisierung des Bauvorhabens erfolgen. Die südlich des Baugrundstücks Nr. 001 weiterführende, einspurige Strasse "M.____" sei für die Erschliessung der nachfolgenden Grundstücke Nrn. 010, 003, 004 und 009 ausreichend. Ein weitergehender Ausbau der Strasse sei nicht angezeigt. Der Niveaupunkt des Bauvorhabens habe sich gegenüber dem ursprünglichen Bauprojekt geringfügig in Richtung Nordwesten verschoben, was jedoch keine Auswirkung auf dessen vertikale Lage gehabt habe, da das Baugrundstück Nr. 001 komplett eben sei. Die Vorschriften für Dachaufbauten gemäss Art. 32 des Baureglements der Gemeinde Z.____ vom 11. Juni 2014 (BauR) würden vom geplanten Treppenhaus mit Lift eingehalten, weshalb diese Bauteile bei der Gebäudehöhe nicht zu berücksichtigen seien. Aufgrund der örtlichen Verhältnisse sei die Schaffung eines Kinderspielplatzes nicht möglich, weshalb nach Rechtskraft der Baubewilligung eine Ersatzabgabe für die fehlende Spielplatzfläche verfügt werde. Beim Gebäude Vers.-Nr. 008 auf Grundstück Nr. 007 handle es sich lediglich um ein Schutzobjekt



von kommunaler Bedeutung, weshalb keine Zustimmung der kantonalen Denkmalpflege gemäss Art. 122 Abs. 2 des Planungs- und Baugesetzes (sGS 731.1; abgekürzt PBG) zum Bauvorhaben erforderlich gewesen sei. Die blosser Aufstockung des bestehenden Gebäudes Vers.-Nr. 002 führe nicht zu einer Beeinträchtigung des Schutzobjekts.

D.

Gegen diesen Beschluss erhoben A.____ und B.____ durch ihren Rechtsvertreter mit Schreiben vom 17. Juni 2020 Rekurs beim Baudepartement (im Folgenden Rekurs 1; Verfahren Nr. 20-4600). Mit Schreiben vom 26. Juni 2020 erhoben auch C.____ Rekurs beim Baudepartement (im Folgenden Rekurs 2; Verfahren Nr. 20-4838). Mit gemeinsamer Rekursergänzung vom 13. Juli 2020, in welcher nun alle Rekurrenten von lic.iur. Jürg Bereuter vertreten werden, werden folgende Anträge gestellt:

1. Der Einspracheentscheid des Gemeinderates vom 11. Juni 2020 betreffend Umbau und Erweiterung Mehrfamilienhaus Vers.-Nr. 002 auf Grundstück Nr. 001, M.____ 3, Y.____, sei aufzuheben; die Baubewilligung sei zu verweigern und der Teilstrassenplan M.____ sei aufzuheben.
2. Unter Kosten- und Entschädigungsfolge, zzgl. Mehrwertsteuer.

Zur Begründung wird geltend gemacht, das Nachbargrundstück Nr. 006 müsse für Fahrmanöver regelmässig überfahren werden, um die nördlich des Mehrfamilienhauses vorgesehenen Abstellflächen benutzen zu können. Deshalb gehöre eine Teilfläche dieses Nachbargrundstücks zum Bestandteil der Erschliessung des Baugrundstücks und hätte deshalb als Gemeindestrasse dritter Klasse eingeteilt werden müssen. Vor dem Erlass des Teilstrassenplans sei kein Mitwirkungsverfahren durchgeführt worden. Die Unterlagen zum Strassenprojekt würden nicht den gesetzlichen Vorgaben entsprechen; es würden verschiedene Planunterlagen fehlen und die Finanzierung des Strassenausbaus sei nicht geregelt. Eine Gemeindestrasse dritter Klasse genüge nicht für die Erschliessung des Baugrundstücks mit den geplanten acht Wohneinheiten sowie des westlich angrenzenden, landwirtschaftlich genutzten Grundstücks Nr. 007 und der östlich anschliessenden vier Einfamilienhäuser (Grundstücke Nrn. 010, 003, 004 und 009); erforderlich sei eine Klassierung der Strasse M.____ als Gemeindestrasse zweiter Klasse. Treppenhaus und Lift seien keine Dachaufbauten im Sinn von Art. 32 BauR, weshalb sie bei der Ermittlung der Gebäudehöhe zu berücksichtigen seien. Da auch die kommunale Schutzverordnung keine Klassierung der Schutzgegenstände (national, kantonal, kommunal) enthalte, müsse die kantonale Denkmalpflege jeweils vorfrageweise beurteilen, ob das Bauvorhaben ein Objekt von nationaler oder kantonaler Bedeutung betreffe. Die Vorinstanz hätte deshalb das Baugesuch der Denkmalpflege zustellen müssen. Die Erstellung von Spiel- und Begegnungsflächen habe einen ebenso hohen Stellenwert wie die Erstellung von Abstellplätzen für



Motorfahrzeuge, weshalb die Vorinstanz nicht mit dem Verweis auf den Platzbedarf für Parkplätze auf die Pflicht zur Erstellung von Spiel- und Begegnungsflächen verzichten dürfe.

E.

a) Mit Eingabe vom 21. Juli 2020 übermittelt die Vorinstanz die Vorakten und verzichtet auf eine Vernehmlassung.

b) Mit Vernehmlassung vom 26. August 2020 beantragt die Rekursgegnerin, vertreten durch Dr.iur. Christoph Bürgi, Rechtsanwalt, St.Gallen, den Rekurs unter Kostenfolge abzuweisen. Zur Begründung wird geltend gemacht, sämtliche nördlichen Parkplätze könnten angefahren werden, ohne dazu das Nachbargrundstück Nr. 006 zu benützen. Aufgrund des bestehenden privaten Fahrrechts zugunsten des Grundstücks Nr. 001 wäre es jedoch auch nicht zu beanstanden, wenn das Nachbargrundstück hin und wieder für gewisse Fahrmanöver benutzt werden müsste. Beim Teilstrassenplan gehe es um eine geringfügige Anpassung einer bereits bestehenden Strasse, wobei sich das Strassenprojekt auf das Grundstück der Rekursgegnerin beschränke. Die Forderung nach einem Landerwerbsplan sei deshalb nicht gerechtfertigt. Aufgrund der Geringfügigkeit des Projekts habe auch ohne weiteres auf einen technischen Bericht und die Durchführung eines Mitwirkungsverfahrens verzichtet werden können. Auf das gerügte Längenprofil habe ebenfalls verzichtet werden können, weil es sich um eine blosser Strassenverbreiterung handle und der Verlauf der Strasse in der Längsrichtung durch die bestehende Strasse vorgegeben sei. Die Zahl von zehn Wohneinheiten sei bloss eine Richtgrösse für die Klassierung einer Strasse als Gemeindestrasse zweiter Klasse. Die vorliegenden örtlichen Verhältnisse rechtfertigten es, die Strasse "M.____" als eine Gemeindestrasse dritter Klasse zu belassen, zumal die Einteilung der Strasse "M.____" als Gemeindestrasse dritter Klasse erst im Jahr 2013 erfolgt sei; eine Überprüfung und Umklassierung der ganzen Strasse in eine Gemeindestrasse zweiter Klasse lasse sich daher mit dem Grundsatz der Planbeständigkeit nicht vereinbaren. Das Treppenhaus und der Lift dürften nach Art. 32 Abs. 4 BauR unabhängig von den Vorschriften über Dachaufbauten, Gebäude- und Firsthöhe erstellt werden, wenn sie das Orts- und Landschaftsbild nicht beeinträchtigten. Das Baugesuch habe der kantonalen Denkmalpflege nicht zur Prüfung eingereicht werden müssen, weil sich auf dem Nachbargrundstück lediglich ein Schutzobjekt von kommunaler Bedeutung befinde.

c) Mit Vernehmlassung vom 16. November 2020 führt das TBA aus, dass die Abteilung "Mobilität und Planung" im Rahmen der Prüfung der Genehmigungsfähigkeit des angefochtenen Teilstrassenplans darauf hingewiesen habe, dass in der Legende des Plans die Signatur "Fussweg" auf der Strasse "M.____" fehle. Das Amt für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG) habe sodann bemängelt, dass der Strassenverlauf gemäss Teilstrassenplan nicht exakt mit jenem im Geoportal übereinstimme. Mit Amtsbericht vom 14. Oktober



2020 führt das Strasseninspektorat zudem aus, eine vollständige technische Beurteilung des Teilstrassenplans sei aufgrund der vorliegenden Unterlagen nicht möglich, da wesentliche Angaben wie Sichtweittennachweise (einschliesslich der rechtlichen Sicherstellung), Quer- und Längenprofile fehlten. Aufgrund der Einwände in den eingeholten Mitberichten und im Amtsbericht kam das TBA in der Vernehmlassung vom 16. November 2020 zum Ergebnis, dass die Genehmigung des Teilstrassenplans zurzeit nicht in Aussicht gestellt werden könne.

d) Mit Eingabe vom 4. Januar 2021 nimmt der Vertreter der Rekurrenten 1 und 2 Stellung zur Vernehmlassung des TBA vom 16. November 2020 bzw. zum Amtsbericht des Strasseninspektorats vom 14. Oktober 2020 sowie zur Vernehmlassung der Rekursgegnerin vom 26. August 2020. Er schliesst sich den Ausführungen des TBA an und erwidert zur Vernehmlassung der Rekursgegnerin, dass auch bei Teilstrassenplänen ein Mitwirkungsverfahren im Sinn von Art. 4 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz; SR 700, abgekürzt RPG) und Art. 34 PBG erforderlich sei. Sodann müsse die Strassenklassierung geändert werden, wenn Bedeutung und Zweckbestimmung der Strasse es erfordere; eine Änderung der tatsächlichen oder rechtlichen Verhältnisse werde hingegen nicht vorausgesetzt.

e) Die Rekursgegnerin nimmt mit Schreiben vom 11. Januar 2021 durch ihren Rechtsvertreter ebenfalls Stellung zu den erwähnten Eingaben und bringt vor, die vom TBA erhobenen Einwände seien durch einen inzwischen beim Rechtsdienst des TBA neu eingereichten, bereinigten Teilstrassenplan ausgeräumt worden. Bei der Strasse "M.____" handle es sich aufgrund der Grösse und des Charakters des zu erschliessenden Gebiets um einen "Zufahrtsweg". Durch das geplante Bauvorhaben ergebe sich bloss bis zur Einfahrt zu den südlichen Parkplätzen auf dem Baugrundstück eine nennenswerte Verkehrszunahme. Entsprechend müsse bloss dieser Strassenabschnitt ausgebaut werden. Das Befahren der Parkplätze Nrn. 1 bis 3 könne durch eine teilweise Entfernung der vorgesehenen Grünfläche in diesem Bereich oder eine Neuordnung der Parkplätze verbessert werden. Die erforderlichen Sichtzonen seien bereits mit Beschluss der Vorinstanz vom 4. Juni 2020 verfügt worden. Der Sichtzonenplan beruhe auf den Angaben der Gemeinde, wonach die massgebende Projektierungsgeschwindigkeit auf der Strasse M.____ 35 km/h betrage. Die Breite der nördlichen Zufahrt unterschreite leicht die Normbreite auf einer Länge von 6 m, die Verkehrssicherheit sei aber trotzdem gewährleistet, da problemlos ausgewichen werden könne.

f) Am 15. Januar 2021 übermittelt die Vorinstanz der Rechtsabteilung des Baudepartementes zusätzliche Vorakten zum Teilstrassenplan, woraufhin das TBA die Möglichkeit erhielt, den Amtsbericht vom 14. Oktober 2020 und die Vernehmlassung vom 16. November 2020 aufgrund der neuen Akten zu ergänzen.



g) Im ergänzten Amtsbericht vom 9. Februar 2021 zu den nachgereichten Unterlagen führt das TBA aus, eine vollständige technische Beurteilung des Teilstrassenplans sei mit den vorhandenen Unterlagen weiterhin nicht möglich. Die Strasse "M.____" sei aufgrund ihrer Länge weiterhin als Zufahrtsstrasse und nicht als Zufahrtsweg einzustufen. Die Durchfahrtsbreite der nördlichen Grundstückzufahrt sei zu schmal.

h) In der ergänzten Vernehmlassung vom 21. Februar 2021 führt das TBA weiter aus, die Breite der Strasse "M.____" sei ungenügend, da der Grundbegegnungsfall Personenwagen/leichtes Zweirad nicht auf der gesamten Länge der Erschliessungsstrasse sichergestellt sei. Zudem müsse die Strasse "M.____" in ihrer gesamten Länge einschliesslich des bestehenden aber noch nicht klassierten Wendeplatzes beim Gebäude Vers.-Nr. 005 als Gemeindestrasse eingeteilt werden. Aufgrund der neuen Überbauung würden die ständig bewohnten Wohnungen auf 13 Einheiten erhöht; die Strasse "M.____" müsse deshalb von einer Gemeindestrasse dritter Klasse in eine Gemeindestrasse zweiter Klasse umklassiert werden. Die Genehmigungsfähigkeit des Teilstrassenplans könne unter diesen Umständen nicht in Aussicht gestellt werden.

i) Mit Eingabe vom 16. März 2021 beantragt die Vorinstanz die Durchführung eines Rekursaugenscheins. Mit Schreiben vom 19. März 2021 reichen die Vertreter der Rekurrenten 1 und 2 sowie der Rekursgegnerin weitere Eingaben ein.

F.

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

Erwägungen

1.

1.1 Die beiden 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 Rekurse ist einzutreten.



2.

2.1 Am 1. Oktober 2017 ist das Planungs- und Baugesetz 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 4. Juni 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.

2.2 Bei der Beurteilung von Teilstrassenplänen gelangen in erster Linie ohnehin hauptsächlich die spezialgesetzlichen Regelungen des Strassengesetzes (sGS 732.1; abgekürzt StrG) zur Anwendung.

3.

Der Vertreter der Rekursgegnerin beantragt mit Eingabe vom 19. März 2021 die Sistierung der beiden Rekursverfahren, weil seine Mandantin beabsichtige, die Platzierung der Parkplätze Nrn. 1 bis 3 sowie den direkt auf die nördliche Zufahrt führenden Hauseingang mit einem bei der Vorinstanz noch einzureichenden Korrekturgesuch zu ändern.

3.1 Die Sistierung bedeutet eine Abweichung vom Grundsatz einer möglichst beförderlichen Erledigung des Verfahrens und bedarf daher einer Rechtfertigung. Eine Sistierung ist anzuordnen, wenn sie gesetzlich vorgeschrieben oder wenn ein anderes Verfahren anhängig ist, dessen Ausgang von präjudizieller Bedeutung ist. Zulässig ist die Verfahrenssistierung ausserdem, wenn sie aus gewichtigen Gründen geboten erscheint und ihr keine überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstehen (CAVELTI/VÖGELI, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St.Gallen, 2. Aufl., St.Gallen 2003, N 1093).

3.2 Eine Sistierung ist somit u.a. dann begründet, wenn das Ergebnis des Verfahrens von jenem eines anderen Verfahrens abhängt oder wenn ein enger sachlicher Zusammenhang zu einem anderen Verfahren besteht. In den vorliegend zu beurteilenden Rekursen sind – neben der Recht- und Zweckmässigkeit der Anordnung der Parkplätze Nrn. 1 bis 3 und des Hauseingangs – noch eine Vielzahl an weiteren Rechtsfragen zu beantworten. Folglich besteht zwar ein enger sachlicher Zusammenhang zwischen dem vom Vertreter der Rekursgegnerin in Aussicht gestellten Korrekturgesuch mit den zu beurteilenden Rekursen. Eine Sistierung ist gleichwohl nicht gerechtfertigt, weil – wie die folgenden Erwägungen zeigen werden – die angefochtene Baubewilligung und der Teilstrassenplan aus ganz anderen Gründen aufzuheben sind. Das Begehren um Sistierung ist deshalb anzuweisen.

4.

Vorinstanz und Rekursgegnerin beantragen in ihren Eingaben vom 16. und 19. März 2021 die Durchführung eines Augenscheins.



4.1 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. Der Augenschein ist die unmittelbare sinnliche Wahrnehmung von Tatsachen durch die entscheidende Instanz. Er dient dem besseren Verständnis des Sachverhalts. Ob ein Augenschein durchzuführen ist, liegt im pflichtgemässen Ermessen der urteilenden Instanz. Unbestrittene Tatsachen brauchen nicht durch einen Augenschein überprüft werden, sofern eine Nachprüfung nicht durch öffentliche Interessen geboten ist (CAVELTI/VÖGELI, a.a.O., N 966; BDE Nr. 75/2019 vom 20. Dezember 2019 Erw. 3.1).

4.2 Der rechtserhebliche Sachverhalt ergibt sich im vorliegenden Fall vollständig aus den Verfahrensakten. Es sind ausschliesslich Rechtsfragen zu beantworten, für die keine zusätzlichen Erhebungen vor Ort erforderlich sind. Entsprechend kann auf einen Augenschein verzichtet werden.

5.

Die Rekurrenten machen geltend, das geplante Treppenhaus mit Lift sei keine Dachaufbaute im Sinn von Art. 32 BauR, weshalb es bei der Ermittlung der Gebäudehöhe zu berücksichtigen sei. Dadurch sei die höchstzulässige Gebäudehöhe von 10,5 m überschritten. Demgegenüber argumentiert die Vorinstanz, dass es sich beim Treppenhaus mit Lift um eine Dachaufbaute handle, welche die Vorgaben von Art. 32 BauR einhalte.

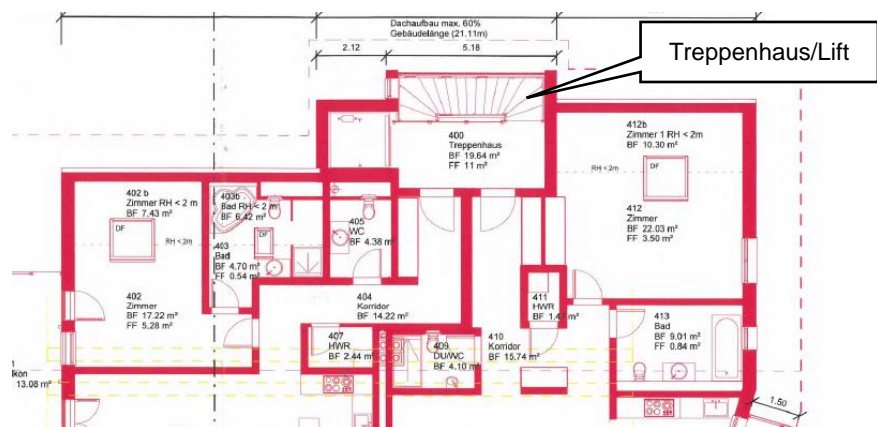
5.1 Art. 32 BauR sieht vor, dass sich Dachaufbauten, Dacheinschnitte und Dachflächenfenster bezüglich der Grössenverhältnisse und Gestaltung gut in den Baukörper und die Dachfläche einzuordnen haben, wobei sie insgesamt höchstens 60% der jeweiligen Gebäudeseite einnehmen dürfen (Abs. 1). Dachaufbauten dürfen an die Fassadenflucht reichen und müssen mindestens 1 m unter der Firstlinie angesetzt sein (Abs. 2). Technisch notwendige Bauteile und Anlagen wie Kamine, Ventilationszüge, Fassadenabschlüsse (Brüstungen), Treppen- und Liftaufbauten sowie Antennenanlagen, Solarzellen und Sonnenkollektoren dürfen unabhängig von den Vorschriften über die Dachaufbauten, Gebäude- und Firsthöhe erstellt werden, wenn sie das Orts- und Landschaftsbild nicht beeinträchtigen. Sie sind möglichst klein zu halten, zusammenzufassen und der Sicht zu entziehen (Abs. 4).

5.2 Treppenhaus mit Lift sind an der Nordseite des Mehrfamilienhauses, etwa in der Mitte des Gebäudes, geplant; sie erstrecken sich vom Untergeschoss bis ins Dachgeschoss. Im Bereich des Dachgeschosses überragt jener Gebäudeteil, der Treppenhaus und Lift beinhaltet, die restliche Schrägdachfläche des Mehrfamilienhauses. Er ähnelt dort in der Aussenwahrnehmung einer Schleppliftgaube, weshalb

die Vorinstanz wohl zum Schluss gelangt ist, dieser Gebäudeteil stelle eine Dachaufbaute im Sinn von Art. 32 BauR dar.



Westansicht



Grundriss Dachgeschoss

5.3 Dachaufbauten sind nach allgemeinen baurechtlichen Grundsätzen untergeordnete Bauteile, welche die Dachfläche von Voll-, Dach- oder Attikageschossen gegen aussen durchbrechen (B. HEER, St.Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, Rz. 657; VerwGE B 2009/104 vom 28. Januar 2010, Erw. 2.3.2). Nach einer anderen Definition ist eine Dachaufbaute ein über die Grundform des Dachs hinausragender Bauteil (wie Lukarnen, Dachgauben), der die Dachebene durchstösst und auf dem Dach sitzt. Ohne Bedeutung ist demnach, welche Dachhaut durch die Dachaufbaute durchstossen wird. Eine Dachaufbaute ist deshalb sowohl auf einem Flachdach über dem obersten Vollgeschoss als auch auf einem Attikageschoss zulässig (BDE Nr. 28/2012 vom 28. Juni 2012 Erw. 4.2). Vorliegend liegt im Bereich des Treppenhauses mit Lift indessen keine Dachaufbaute vor. Der Gebäudeteil des Treppenhauses mit Lift ist vollständig in den Hauptbau integriert; er stellt weder eine Anbaute noch eine Vorbaute im Sinn von Art. 27 und 29 BauR dar. Sein Dach stellt auch kein über die Grundform des Dachs hinausragender Bauteil dar; es durchstösst



die Dachebene nicht nach aussen. Der umstrittene Gebäudeteil weist ganz einfach eine eigene Dachgestaltung mit etwas geringerer Dachneigung als die beiden anderen, westlich und östlich davon liegenden und nach Süden zurückversetzten Teile der Hauptbaute auf. Damit liegt aber keine Dachaufbaute im Sinn von Art. 32 BauR und auch keine technisch notwendige Treppenhaus- und/oder Liftaufbaute im Sinn von Art. 32 Abs. 4 BauR vor, sondern lediglich eine mit einer dreifach versetzten Nordfassade gestaltete Hauptbaute, die über den drei versetzten Gebäudeteilen jeweils unterschiedliche Dachneigungen aufweist.

5.4 Damit wiederum handelt es sich beim fraglichen Gebäudeteil (des Treppenhauses mit Lift) um einen Teil der Hauptbaute, der die Vorgaben betreffend Geschossigkeit und Gebäudehöhe einzuhalten hat bzw. – wenn er als Teil des Dachgeschosses gelten soll – den Vorgaben von Art. 20 Abs. 2 BauR genügen muss, wonach bei Schrägdächern der Kniestock – von Oberkante Dachgeschoss-Fussboden bis Schnittpunkt Innenwand mit Dach – höchstens 1,2 m aufweisen darf. Dieser Vorgabe widerspricht der Gebäudeteil des Treppenhauses mit Lift mit einem Kniestock von über 2 m deutlich, womit das vorliegend zu beurteilende Dachgeschoss als Vollgeschoss zu werten und zudem auch die höchstzulässige Gebäudehöhe überschritten ist. Der Rekurs erweist sich bereits damit als begründet, womit die angefochtene Baubewilligung aufzuheben ist.

6.

Die Rekurrenten beanstanden zudem, dass die Erstellung von Spiel- und Begegnungsflächen einen ebenso hohen Stellenwert wie die Erstellung von Abstellplätzen für Motorfahrzeuge habe, weshalb die Vorinstanz nicht mit dem Verweis auf den Platzbedarf für Parkplätze auf die Pflicht zur Erstellung von Spiel- und Begegnungsflächen habe verzichten dürfen.

6.1 Gemäss Art. 71 PBG, welcher vorliegend direkt anwendbar ist (vgl. vorstehende Erw. 2), haben Grundeigentümerin und -eigentümer bei Wohnbauten mit sechs und mehr Wohnungen mit wenigstens drei Zimmern angemessene und den Bedürfnissen der Benutzerinnen und Benutzer angepasste Spiel- und Begegnungsbereiche zu erstellen (Art. 71 Abs. 1 PBG). Die politische Gemeinde kann in einem Reglement Mindestflächen und Mindestanforderungen für Spiel- und Begegnungsbereiche festlegen (Art. 71 Abs. 2 PBG). Da Art. 72 PBG, der die politischen Gemeinden verpflichtet, ein Reglement über die Ersatzabgabe zu erlassen, nicht direkt anwendbar ist und deshalb in diesem Verfahren nicht zur Anwendung kommt, ist in Bezug auf die verfügte Ersatzabgabe auf Art. 74 BauG abzustellen, der vorsieht, dass die Grundeigentümer verpflichtet werden können, in angemessener Nähe entsprechende Spielplätze zu beschaffen oder angemessene Beiträge an die Erstellung öffentlicher Kinderspielplätze zu leisten, wenn die örtlichen Verhältnisse die Bereitstellung genügender Spielplätze für Kinder nicht zulassen oder sich die Kosten als unzumutbar erweisen.



Art. 38 Abs. 1 BauR schreibt vor, dass beim Bau von Mehrfamilienhäusern mit sechs und mehr Wohnungen die Grundeigentümer zu verpflichten sind, auf ihrem privaten Grund gut besonnte und stufenlos zugängliche Kinderspielplätze und Begegnungsflächen von mindestens 10 % der zu Wohnzwecken genutzten Geschossflächen zu erstellen (Abs. 1). Sofern die örtlichen Verhältnisse keinen geeigneten Kinderspielplatz und Begegnungsplatz zulassen oder die Kosten für die Erstellung unverhältnismässig hoch ausfallen, hat der Grundeigentümer eine Ersatzabgabe für die Erstellungspflicht für Kinderspielplätze in einen Spielplatzfonds zu leisten. Die Gemeinde verwendet diese Mittel selbst für die Erstellung und den Unterhalt der öffentlichen Spielplätze. Die Höhe der Ersatzabgabe beträgt Fr. 40.- pro m² fehlende Kinderspielplatzfläche. Der Betrag kann vom Gemeinderat periodisch der Teuerung angepasst werden (Art. 38 Abs. 2 BauR).

6.2 Nachdem die Bestimmungen von Art. 69 f. PBG betreffend die Erstellung von Abstellplätzen ebenfalls nicht direkt anwendbar sind (vgl. vorstehende Erw. 2), ist für die Frage der Parkplatzerstellungspflicht wiederum auf die Bestimmungen des Baugesetzes und des geltenden Baureglements abzustellen. Nach Art. 72 Abs. 1 BauG kann der Bauherr bei Neuerstellung, Zweckänderung oder Erweiterung von Bauten und Anlagen zur Schaffung von Abstellflächen für Motorfahrzeuge verpflichtet werden. Lassen die örtlichen Verhältnisse die Erstellung der erforderlichen Anzahl Parkplätze nicht zu oder erweisen sich die Kosten als unzumutbar, hat der Pflichtige gemäss Art. 72^{ter} BauG in angemessener Nähe Ersatz zu beschaffen oder eine angemessene Ersatzabgabe zu leisten. Nach Art. 35 Abs. 1 BauR sind bei Neubauten, Zweckänderungen oder Erweiterungen von Mehrfamilienhäusern auf privatem Grund ein Abstellplatz pro 100 m² anrechenbarer Geschossfläche, mindestens aber ein Abstellplatz pro Wohnung zu erstellen. Bei Mehrfamilienhäusern ist pro fünf Wohnungen je ein reservierter Besucherparkplatz zusätzlich bereitzustellen und entsprechend zu kennzeichnen (Art. 35 Abs. 3 BauR).

6.3 Das geplante Mehrfamilienhaus verfügt über sechs Wohnungen mit wenigstens drei Zimmern (jeweils zwei Wohnungen im Erdgeschoss, im ersten sowie im zweiten Obergeschoss). Entsprechend müsste grundsätzlich ein Kinderspielplatz erstellt werden. Bei einer anrechenbaren Bruttogeschossfläche von 981,8 m² sind zudem insgesamt 12 Parkplätze (davon zwei Besucherparkplätze) erforderlich. Die Rekursgegnerin vertritt die Ansicht, in Art. 35 BauR würden die zu erstellenden Autoabstellplätze – im Gegensatz zu den Kinderspielplätzen nach Art. 38 Abs. 2 BauR – ohne Möglichkeit zur Leistung einer Ersatzabgabe vorgeschrieben; folglich müssten auch nur erstere erstellt werden, für letztere könne dagegen eine Ersatzabgabe geleistet werden. Diese Ansicht ist unzutreffend. Die beiden baureglementarischen Pflichten – einerseits zur Erstellung eines Kinderspielplatzes, andererseits zur Erstellung von Autoabstellplätzen – stehen einander völlig gleichrangig gegenüber und müssen deshalb grundsätzlich auch beide gleichzeitig erfüllt werden. Aus dem Umstand, dass der



kommunale Gesetzgeber darauf verzichtet hat, für fehlende Autoabstellplätze eine Ersatzabgabe zu verlangen, kann jedenfalls nicht abgeleitet werden, die Erstellung von Parkplätzen genieße Vorrang. Der Entscheid der Rekursgegnerin, sämtliche geforderten Pflichtparkplätze zu erstellen, mangels genügender verbleibender Grundstücksfläche jedoch auf den Kinderspielplatz zu verzichten und stattdessen eine Ersatzabgabe zu leisten, wäre damit nur statthaft und bewilligungsfähig, wenn die Voraussetzungen zur Leistung der Ersatzabgabe objektiv gesehen gegeben sind. Die Rekursgegnerin begründet ihre Absicht, auf die Erstellung eines Kinderspielplatzes zu verzichten damit, dass es nur um eine Aufstockung eines bereits bestehenden Gebäudes gehe und die Parkierung deshalb nicht mehr unterirdisch angeordnet werden könne. Weil die Parkplätze zwingend im Freien erstellt werden müssten, könne nicht auch noch die erforderliche Kinderspielplatzfläche auf dem Baugrundstück geschaffen werden. Dieser Auffassung kann ebenfalls nicht gefolgt werden. Selbst wenn es zuträfe, dass die Parkplätze im vorliegenden Fall aufgrund des bereits vorbestehenden Gebäudes im Freien erstellt werden müssten und die Erstellung einer Tiefgarage nicht möglich wäre, kann daraus noch lange keine Unmöglichkeit zur Schaffung von Kinderspielplatzflächen abgeleitet werden. Das Baugrundstück ist aufgrund seiner Lage und Beschaffenheit sehr wohl für die Erstellung eines Kinderspielplatzes geeignet. Gegenteiliges wird denn auch weder von der Rekursgegnerin noch von der Vorinstanz vorgebracht. Wenn die Erweiterung des Mehrfamilienhauses etwas kleiner dimensioniert worden wäre, wäre es durchaus möglich gewesen, sowohl die geforderten Pflichtparkplätze bereit zu stellen, als auch die erforderliche Kinderspielplatzfläche auf dem Baugrundstück zu schaffen. Dass die Kosten für die Erstellung eines Kinderspielplatzes unverhältnismässig hoch ausfallen könnten, wird nicht vorgebracht und ist auch nicht ersichtlich. Es ist somit nicht nachvollziehbar, weshalb es im vorliegenden Fall zulässig sein sollte, auf die Erstellung des Kinderspielplatzes zu verzichten und stattdessen eine Ersatzabgabe zu verlangen. Dies umso weniger, als im geplanten Mehrfamilienhaus gemäss Auflage in der angefochtenen Baubewilligung weitestgehend Erstwohnungen erstellt werden müssen. Im Übrigen fällt auf, dass das bestehende Mehrfamilienhaus im Rahmen des umstrittenen Bauvorhabens nicht nur aufgestockt, sondern auch seine Grundfläche deutlich vergrössert werden soll. Durch diese Vergrösserung geht zwangsläufig heute noch unverbaute Grundstücksfläche verloren, die als Spielplatzfläche genutzt werden könnte. Im Weiteren ist – nachdem das bestehende Untergeschoss ohnehin Richtung Norden und Osten vergrössert werden soll – auch nicht nachvollziehbar, weshalb es nicht möglich sein sollte, dieses auf dem ebenen Baugrundstück so auszubauen, dass zumindest ein Teil der Pflichtparkplätze in einer Tiefgarage erstellt werden könnte. Insgesamt ergibt sich jedenfalls, dass die Vorinstanz unzulässigerweise auf die Erstellung der Kinderspielplatzfläche verzichtet hat, womit sich der Rekurs auch in diesem Punkt als begründet erweist.



7.

Weiter rügen die Rekurrenten, das Baugrundstück Nr. 001 sei nicht hinreichend erschlossen. Bei der nördlichen Zufahrt handle es sich nicht um eine rein private Grundstückzufahrt, weil für die zu erwartenden Fahrmanöver regelmässig das Nachbargrundstück Nr. 006 überfahren werden müsse. Weil die Zufahrt also über zwei Grundstücke verlaufe, genüge deren privatrechtliche Sicherstellung mittels Dienstbarkeit nicht; die Zufahrt hätte vielmehr als Gemeindestrasse dritter Klasse eingeteilt werden müssen. Demgegenüber sind Vorinstanz und Rekursgegnerin sinngemäss der Ansicht, weil wohl bloss für einzelne Fahrmanöver das Grundstück Nr. 006 mitbenutzt werde, genüge das eingeräumte private Fahrwegrecht.

7.1 Strassen werden nach Art. 8 StrG nach der geplanten Zweckbestimmung in verschiedene Klassen eingeteilt: Für den örtlichen und überörtlichen Verkehr sind nach Art. 8 Abs. 1 StrG Gemeindestrassen erster Klasse vorgesehen. Diese stehen dem allgemeinen Motorfahrzeugverkehr offen. Gemeindestrassen zweiter Klasse dienen der Groberschliessung des Baugebiets und der Erschliessung grösserer Siedlungsgebiete ausserhalb des Baugebiets. Sie stehen dem allgemeinen Motorfahrzeugverkehr regelmässig offen (Art. 8 Abs. 2 StrG). Gemeindestrassen dritter Klasse dienen dagegen der übrigen untergeordneten Erschliessung sowie der Land- und Forstwirtschaft. 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. Die Feinerschliessung umfasst dabei den Anschluss der einzelnen Grundstücke an die Hauptstränge der Erschliessungsanlagen mit Einschluss von öffentlich zugänglichen Quartierstrassen und öffentlichen Leitungen (BDE Nr. 96/2020 vom 13. Oktober 2020 Erw. 5.1.1). Bereits in der "Botschaft und Entwürfe des Regierungsrates vom 28. Mai 1986 zu Strassengesetz und Grossratsbeschluss über den Strassenplan" (im Folgenden: Botschaft zum StrG) führte die Regierung aus, dass die früher noch häufig bestehenden Baulanderschliessungen mittels dienstbarkeitsrechtlich gesicherten Privatstrassen "ungeeignet" seien. Der Begriff der öffentlichen Strasse müsse deshalb so verstanden werden, dass sämtliche Erschliessungsstrassen als öffentlich gelten. Namentlich sollten ausdrücklich auch die Anlagen zur Feinerschliessung öffentlich sein (Botschaft zum StrG, in: ABl 1986, S. 1619; s. dazu auch G. GERMANN, Kurzkomentar zum st.gallischen Strassengesetz vom 12. Juni 1988, St.Gallen 1989, Art. 1 N 3, wonach Bauland künftig nicht mehr durch Privatstrassen erschlossen werden darf).



7.2 Nur die Hauszugänge und -zufahrten auf dem Baugrundstück selbst zählen nicht mehr zur eben beschriebenen Feinerschliessung (Botschaft zum StrG, in: ABl 1986, S. 1619; GVP 2011 Nr. 21). Aufgrund der Tatsache, dass dort der Verkehr innerhalb eines einzigen Privatgrundstücks stattfindet, besteht in der Regel keine Notwendigkeit an einer Öffentlicherklärung der internen Erschliessung (Hauszufahrt). Bei solchen Hauszufahrten handelt es sich um klassische Privatstrassen, die lediglich Einzelinteressen dienen und bei denen das Verfügungsrecht über sie ausschliesslich beim privaten Eigentümer liegt (Botschaft zum StrG, in: ABl 1986, S. 1619 f.). Solche internen Grundstückzufahrten werden deshalb regelmässig nach der VSS-Norm 40 050 ("Grundstückzufahrten") beurteilt (vgl. dazu auch VerwGE B 2018/246 vom 8. Juli 2019 Erw. 4.2; BDE Nr. 96/2020 vom 13. Oktober 2020 Erw. 5.1.2). Genau so wird in Kapitel A, Ziff. 1, der VSS-Norm 40 050 auch deren Geltungsbereich definiert: "Diese Norm gilt für Grundstückzufahrten. Als Grundstückzufahrt wird eine für die Benützung mit Strassenfahrzeugen bestimmte Verbindung (private Ein- und Ausfahrt) zwischen einer öffentlichen, vortrittsberechtigten Strasse und einem anliegenden Grundstück mit kleinem Verkehrsaufkommen verstanden."

7.3 Entsprechend der geschilderten Praxis ist eine Zufahrt, die – wenn auch nur teilweise – über ein Drittgrundstück verläuft, um ein Baugrundstück strassenmässig zu erschliessen, keine bloss Hauszufahrt mehr. Bei einer solchen Strasse handelt es sich bereits um eine Feinerschliessungsanlage (vgl. BDE Nr. 63/2019 vom 17. Oktober 2019 Erw. 4.7.1 f.; BDE Nr. 96/2020 vom 13. Oktober 2020 Erw. 5.1.3), womit ihr Bestand – entgegen der Auffassung der Vorinstanz – auch als im öffentlichen Interesse liegend zu betrachten ist. Eine solche Strasse ist nach der st.gallischen Regelung von Art. 8 Abs. 3 StrG zwingend (und zumindest) als Gemeindestrasse dritter Klasse zu widmen, also öffentlich zu erklären. Entgegen der Ansicht der Vorinstanz ist es nicht ausreichend, eine solche Erschliessungsanlage lediglich privatrechtlich zu sichern, weil das Strassengesetz für sämtliche Strassen, denen eine Feinerschliessungsfunktion zukommt, die Öffentlicherklärung verlangt. Folglich ist die bloss privatrechtliche Sicherstellung der Erschliessungsanlage auf Grundstück Nr. 006 mit st.gallischem Recht unvereinbar (BDE Nr. 96/2020 vom 13. Oktober 2020 Erw. 5.1.3).

7.4 Nach Art. 22 Abs. 2 Bst. b RPG setzt die Erteilung einer Baubewilligung voraus, dass das Land erschlossen ist. Insbesondere muss nach Art. 19 Abs. 1 RPG die für die betreffende Nutzung hinreichende Zufahrt bestehen. Da das Bundesrecht nur allgemeine Grundsätze enthält, ergeben sich die Anforderungen an die Erschliessung im Detail aus dem kantonalen Recht (HEER, a.a.O., 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, Kehrriabfuhr und Schneeräumung) ungehindert benützt werden kann und – wenn sie über fremdes Grundeigentum führt – rechtlich gesichert ist (HEER, a.a.O., Rz. 513; BDE Nr. 2/2021 vom 11. Januar 2021 Erw. 6.2.1).

7.5 Für die Beurteilung der technischen Anforderungen einer Erschliessungsanlage werden zwar in der Regel die Normblätter der 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. 2.b 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, Handkommentar Raumplanungsgesetz, Bern 2006, Art. 19 N 21, Urteil des Bundesgerichtes 1C_597/2014 vom 1. Juli 2015 Erw. 4.1 mit Hinweisen; BDE Nr. 2/2021 vom 11. Januar 2021 Erw. 6.2.2).

7.6 Das TBA führt in seinem Amtsbericht vom 14. Oktober 2020 aus, die Breite der nördlichen Grundstückzufahrt von 3 m entspreche nur auf den ersten rund 18 m der VSS-Norm 40 050. Weil die Zufahrt anschliessend unmittelbar entlang der Hausfassade verlaufe, sei dort eine Mindestbreite von 3,2 m nötig, was nicht eingehalten sei. Davon abgesehen führe die Eingangstreppe in diesem Bereich direkt auf die Zufahrt, was kritisch sei, weil am Ende der Zufahrt eine funktionierende Wendemöglichkeit fehle und es deshalb zu Rückwärtsfahrten kommen werde. Die Parkplätze Nrn. 11 und 12 erfüllten zudem die Anforderungen gemäss VSS-Norm 40 291a (Parkieren – Anordnung und Geometrie der Parkieranlagen) nicht. Nur wenn die Teilfläche des Nachbargrundstücks Nr. 006 ebenfalls für die Zufahrt zur Verfügung stehe, wäre die Strassenbreite ausreichend. Auch die Rekurrenten wenden ein, es sei unmöglich, die nördliche Zufahrt ohne Mitbenützung des Grundstücks Nr. 006 verkehrssicher zu benutzen. Im ergänzenden Amtsbericht vom 9. Februar 2021 führt das TBA nochmals aus, die Durchfahrtsbreite der nördlichen Zufahrt sei zu schmal. Zwar finde sich in den nachgereichten Akten nun plötzlich ein Teilstrassenplan aus dem Jahr 2018, der eine Klassierung der nördlichen Zufahrt, einschliesslich des Nachbargrundstücks Nr. 006, als Gemeindestrasse dritter Klasse vorsehe. Nur falls dieser Teilstrassenplan rechtskräftig sei und die nördliche Grundstücksfläche ebenfalls für die Durchfahrt zur Verfügung stehe, sei die Zufahrtsbreite ausreichend. Mit den neu dargestellten Varianten der Anordnung der



Parkplätze Nrn. 1 bis 3 könnten zwar einige Defizite behoben werden; diese seien aber nicht Gegenstand des Baugesuchs. Zudem seien die Schleppkurvennachweise weiterhin unvollständig und die Befahrbarkeit von Parkplatz Nr. 3 sei weiterhin zweifelhaft.

7.7 Es ist mit dem TBA und den Rekurrenten davon auszugehen, dass die nördliche Zufahrt zu den geplanten Parkplätzen Nrn. 1 bis 3 und 11 sowie 12 zumindest teilweise auch über das Grundstück Nr. 006 erfolgen wird, weil die Durchfahrtsbreite auf dem Baugrundstück wegen der geplanten neuen Hausfassade zu schmal ist, um eine sichere Durchfahrt zu gewährleisten. Die Anordnung der Parkplätze Nrn. 1 bis 3 ist als kritisch zu beurteilen, weil die vorgesehene Wendeanlage zu klein dimensioniert ist und die Parkplatznutzung deshalb nur eingeschränkt funktionieren wird, und auch das Anfahren der Parkplätze Nrn. 11 und 12 ist ohne Beanspruchung des Nachbargrundstücks Nr. 006 nicht vorstellbar. Mit anderen Worten funktioniert diese Zufahrt nur, wenn das Nachbargrundstück Nr. 006 mitbenutzt wird. Unbesehen der vom TBA in den Amtsberichten angeführten Richtwerte für die empfohlene Breite der Zufahrtsstrasse ist es völlig unrealistisch, auf einem nur etwa 3 m breiten Zufahrtssträsschen, das zudem einseitig unmittelbar von einer Hausfassade begrenzt wird, die erforderlichen Rückwärtsfahr-, Wende- und Einparkmanöver verkehrssicher ausführen zu können. Den ursprünglich noch für die Mitbenutzung des Grundstücks Nr. 006 erlassenen Teilstrassenplan, der die Zufahrt zum Baugrundstück (insbesondere) über dieses rechtlich sichergestellt hätte, hat die Vorinstanz bereits am 17. August 2018 wieder widerrufen. Die nun nur mehr vorhandene privatrechtliche Sicherstellung der Zufahrt über das Grundstück Nr. 006 genügt nach dem oben Ausgeführten (Erw. 7.1 ff.) für die rechtliche Sicherstellung der nördlichen Zufahrt zum Baugrundstück nicht. Damit mangelt es dem Bauprojekt aber an der hinreichenden Erschliessung, womit die Baubewilligung auch aus diesem Grund zu Unrecht erteilt wurde.

8.

Gegen den Teilstrassenplan bringen die Rekurrenten vor, die Strasse "M.____" müsse als funktionelle Einheit betrachtet werden. Es sei unzulässig, im Rahmen des Strassenplanverfahrens nur ein Teilstück der Strasse auszubauen. Entsprechend müsse sie bis zum Wendeplatz bei den Gebäuden Vers.-Nrn. 005 und 011 als Gemeindestrasse zweiter Klasse umklassiert und – wo erforderlich – den technischen Anforderungen entsprechend ausgebaut werden.

8.1 Nach Art. 1 Abs. 1 und 2 StrG sind Strassen und Wege öffentlich, wenn sie dem Gemeingebrauch gewidmet sind. Während Strassen dem allgemeinen Verkehr dienen (Art. 2 Abs. 1 StrG), liegen Wege abseits von öffentlichen Strassen und dienen nicht dem Motorfahrzeugverkehr (Art. 2 Abs. 2 StrG). Strassen und Wege werden nach den tatsächlichen Verhältnissen und der geplanten Zweckbestimmung in verschiedene Klassen eingeteilt. Dabei ist auf deren tatsächliche und/oder geplante Funktion abzustellen. Die Einteilung hat unabhängig vom Strassenzustand, der Gemeindegrenze und von den



Eigentumsverhältnissen zu erfolgen. Bei der Einteilung ist der Strassenzug als Ganzes zu beachten. Es ist deshalb unzulässig, das Reststück einer Stichstrasse ab jenem Punkt, wo weniger als zehn Häuser erschlossen werden, jeweils der dritten Klasse zuzuteilen. Ohne Bedeutung ist auch die Benennung einer Strasse (vgl. Art. 57 StrG). Massgebend ist vielmehr, inwieweit eine Strasse in ihrer Funktion als Einheit zu betrachten ist. Dabei spielen selbstverständlich auch Zweckmässigkeitsüberlegungen eine Rolle. So bestehen keine Anhaltspunkte dafür, dass der Gesetzgeber wollte, dass der Strassenunterhaltsdienst der Gemeinde ohne vernünftige Begründung mitten in einem Strassenzug aufhört. Für die Abgrenzung eines Strassenzugs soll in der Regel eine Abzweigung, ein Kehrplatz, eine Verengung, eine Kreuzung oder dergleichen massgebend sein (GERMANN, a.a.O., Art. 8 N 1 ff.; BDE Nr. 27/2018 vom 31. Mai 2018 Erw. 3.1.1; BDE Nr. 33/2018 vom 13. Juli 2018 Erw. 3.2).

8.2 Zur Abgrenzung zwischen Gemeindestrassen zweiter und dritter Klasse zieht die Rechtsprechung als wichtiges, jedoch nicht alleiniges Kriterium die Anzahl der durch eine Strasse erschlossenen ständig bewohnten Wohneinheiten herbei (GVP 1992 Nr. 43 mit Hinweisen). Gemäss verwaltungsgerichtlicher Rechtsprechung sind Strassen innerhalb des Baugebiets, die mehr als zehn ständig bewohnte Häuser erschliessen, als Gemeindestrassen zweiter Klasse einzuteilen (VerwGE B 2011/9 vom 7. Dezember 2012 Erw. 4.1; VerwGE B 2014/64 und B 2014/72 vom 28. Mai 2015 Erw. 5.2). Daraus ergibt sich, dass Gemeindestrassen dritter Klasse demgegenüber in der Regel höchstens zehn ständig bewohnte Häuser erschliessen (BDE Nr. 18/2014 vom 1. April 2014 Erw. 3.3; BDE Nr. 63/2018 vom 27. Dezember 2018 Erw. 3.2). Die Anzahl Wohneinheiten ist ein wichtiges Beurteilungskriterium, denn der Charakter einer Strasse wird durch die erschlossenen Wohneinheiten entscheidend beeinflusst. Massgeblich aber bleiben auch die Funktion und das Verkehrsaufkommen auf der Strasse. So kann sich aus der Funktion einer Strasse als Verbindungsstrasse ihre Zuteilung zur zweiten Klasse aufdrängen, auch wenn sie nicht genügend Wohneinheiten erschliesst, um als Erschliessungsstrasse gelten zu können. Entscheidend ist dann, dass das Verkehrsaufkommen demjenigen der verlangten Anzahl ständig bewohnter Wohneinheiten entspricht (BDE Nr. 71/2014 vom 24. September 2014 Erw. 2.4.1 mit Hinweisen). Quartierstrassen, die für mehrere Wohneinheiten Erschliessungsfunktionen übernehmen, erfüllen meist die Voraussetzungen für eine Einteilung als Gemeindestrasse zweiter Klasse. Strassen innerhalb des Baugebiets sind daher in der Regel als Gemeindestrassen zweiter und nur in seltenen Fällen als Gemeindestrassen dritter Klasse einzuteilen (GVP 2001 Nr. 98; GERMANN, a.a.O., Art. 8 N 10).

8.3 Das TBA führt in seinem Amtsbericht aus, bei der Strasse "M.____" handle es sich aufgrund ihrer Länge um eine Zufahrtsstrasse, womit für die Sicherstellung einer genügenden Erschliessung grundsätzlich der Grundbegegnungsfall Personenwagen/Personenwagen abgedeckt werden müsste. Bei sehr geringem Verkehr könne auch der



Begegnungsfall Personenwagen/leichtes Zweirad angesetzt werden, wenn entsprechende Ausweichstellen für das Kreuzen von Personenwagen vorhanden seien. Die heute klassierte Strassenfläche reiche jedoch ab dem Baugrundstück Nr. 001 weder aus, den Begegnungsfall Personenwagen/Personenwagen bei stark reduzierter Geschwindigkeit, noch den Begegnungsfall Personenwagen/leichtes Zweirad sicherzustellen.

8.4 Die Strasse "M.____" hat, sobald der umstrittene Neubau realisiert ist, rund 13 Wohneinheiten zu erschliessen, nämlich die acht geplanten Wohneinheiten auf dem Baugrundstück Nr. 001 (bisher vier Wohneinheiten) sowie die fünf Einfamilienhäuser auf den Grundstücken Nrn. 007, 010, 003, 004 und 009. Bei sieben der acht geplanten Wohneinheiten auf dem Baugrundstück Nr. 001 handelt es sich gemäss Nutzungsaufgabe in der angefochtenen Baubewilligung vom 4. Juni 2020 um Wohnungen, die ausschliesslich und dauernd durch Personen genutzt werden müssen, die in der Gemeinde Z.____ Wohnsitz haben. Auch bei den über die Strasse "M.____" erschlossenen Einfamilienhäusern handelt es sich nach den Akten um Erstwohnsitze. Von den rund 13 Wohneinheiten sind somit zwölf Einheiten ständig bewohnt. Auch wenn der Vertreter der Rekursgegnerin in seiner Eingabe vom 19. März 2021 vorbringt, es würden künftig 12 – wovon nur 11 ständig bewohnte – Wohneinheiten über die Strasse "M.____" erschlossen, ändert das nichts daran, dass die Strasse "M.____" grundsätzlich als Gemeindestrasse zweiter Klasse einzuteilen wäre. Zurzeit handelt es sich um eine Gemeindestrasse dritter Klasse bzw. ab Grundstück Nr. 004 nur mehr um einen Gemeindeweg erster Klasse. Die Strasse "M.____" hat jedoch von ihrer Einmündung in die Kantonsstrasse bis zum Wendepunkt auf den Grundstücken Nrn. 004 und 2628W eine Erschliessungsfunktion. Erst ab dem Wendepunkt ist die Strasse nicht mehr ausgebaut; es handelt sich ab dort nur mehr um einen chaussierten Weg ohne strassenmässige Erschliessungsfunktion. Somit ist die Strasse "M.____" bis zum Wendepunkt als einheitlicher Strassenzug zu betrachten und dementsprechend zu klassieren. Bei Stichstrassen liegt es dabei in der Natur der Sache, dass der Ziel- und Quellverkehr mit zunehmender Länge abnimmt, weil weniger Anwohner über den hinter- als den vorderliegenden Teil der Strasse fahren. Dieser Umstand rechtfertigt es jedoch nach dem oben Ausgeführten (Erw. 8.1) nicht, die Strasse in verschiedene Klassen einzuteilen oder sie gar bloss als Gemeindeweg zu klassieren. Vielmehr ist entscheidend, dass über die Strasse "M.____" in ihrer Gesamtheit mehr als zehn Wohneinheiten erschlossen werden. Sachliche Gründe, weshalb der östliche Teil der Strasse "M.____" eine andere Klassierung erfahren sollte als der westliche, vermag die Vorinstanz nicht vorzubringen und sind auch nicht erkennbar.

8.5 Entgegen der Auffassung der Vorinstanz kann die Umklassierung der Strasse "M.____" auch nicht auf einen späteren Zeitpunkt verschoben werden. Bei einem Strassenbauprojekt wie dem Vorliegenden bedürfen die "Einteilung der Gemeindestrasse", also die "Klassie-



zung", genauso wie das der Klassierung regelmässig zugrundeliegende Strassenbauprojekt der Genehmigung durch das Baudepartement. Namentlich das Strassenbauprojekt stellt einen Nutzungsplan im Sinn von Art. 14 Abs. 1 RPG dar, weshalb es nach Art. 26 RPG der Genehmigung durch eine kantonale Behörde bedarf (BDE Nr. 96/2020 vom 13. Oktober 2020 Erw. 5.3.4). Nachdem ein solcher Nutzungsplan nur genehmigungsfähig ist, wenn er auch über einen zweckmässig abgegrenzten Perimeter verfügt, ergibt sich – wie das TBA in seiner Vernehmlassung vom 21. Februar 2021 zu Recht ausführt –, dass ein – wie vorliegend – nur punktuell Strassenbauprojekt (einschliesslich Klassierung) an einer insgesamt ungenügend ausgebauten und falsch eingeteilten Gemeindestrasse von vornherein nicht genehmigungsfähig wäre. Der Perimeter eines Teilstrassenplans hat – zumindest in Fällen wie dem Vorliegenden, der bloss eine Stichstrasse mit kleinem Einzugsgebiet umfasst – so abgegrenzt zu sein, dass anschliessend der gesamte Strassenzug verkehrssicher gestaltet und richtig klassiert ist. Folglich hätte die Vorinstanz beim Erlass des angefochtenen Teilstrassenplans die geplante Erhöhung der über die Strasse "M.____" erschlossenen Wohneinheiten ebenso mitberücksichtigen müssen, wie den Umstand, dass diese Strasse teils nur als Gemeindeweg eingeteilt und im östlichen Abschnitt nicht verkehrssicher ausgebaut ist.

9.

Die Rekurrenten rügen weiter, die Vorinstanz habe im Zusammenhang mit dem Teilstrassenplan kein genügendes Mitwirkungsverfahren durchgeführt.

9.1 Nach Art. 34 Abs. 2 PBG i.V.m. Art. 4 Abs. 1 und 2 RPG hat die mit den Planungsaufgaben betraute Behörde die Bevölkerung über die Ziele und den Ablauf der Planungen zu unterrichten. Sie hat dafür zu sorgen, dass die Bevölkerung bei Planungen in geeigneter Weise mitwirken kann. Die Bestimmung hat zum übergeordneten Ziel, die demokratische Legitimation von Plänen zu stärken. Damit die Bevölkerung bei der Planung mitwirken kann, muss sie informiert sein. Information und Mitwirkung bilden folglich notwendigerweise eine Einheit. Art. 4 RPG enthält die Mindestanforderungen bezüglich Umfang und Ausgestaltung der Mitwirkungsrechte der Bevölkerung. Der Behörde kommt bei der Form und Art der Information der Bevölkerung ein gewisser Handlungsspielraum zu. Sie hat die Bevölkerung jedoch in einer Art zu informieren, mit welcher der von der Planung berührte Personenkreis üblicherweise erreicht wird. Denkbar sind beispielsweise Berichterstattungen in den Medien, Orientierungsveranstaltungen oder die öffentliche Auflage von Entwürfen. Information und Mitwirkung ermöglichen die notwendige Breite der Interessenabwägung, bilden eine wichtige Grundlage für den sachgerechten Planungsentscheid und tragen damit zu einer qualitativ guten Planung bei. Die Mitwirkung soll die Planungsbehörden in ihrer Aufgabe unterstützen, eine den Anforderungen des Gesetzes und den Bedürfnissen der Bevölkerung entsprechende Raumordnung zu schaffen. Sie ist damit ein Teil der Grundla-



genbeschaffung. Deshalb verlangt die Durchführung des Mitwirkungsverfahrens einen Zeitpunkt, in welchem die abschliessende Interessenabwägung noch offen ist – die Beschaffung von Grundlagen nach abgeschlossener Planung wäre wenig sinnvoll. Anregungen müssen deshalb zur Verfügung stehen und Bedenken müssen bekannt sein, wenn die Planungsvorstellungen konkretisiert und in eine bestimmte Form gegossen werden (vgl. zum Ganzen: BGE 135 II 286 Erw. 4.1 mit Hinweisen; ZAUGG/LUDWIG, Kommentar zum bernischen Baugesetz, Band 2, 4. Aufl., Bern 2013/2017, Art. 58 N 3). Damit eine sinnvolle Mitwirkung ermöglicht wird, hat die Information somit möglichst frühzeitig zu erfolgen. Nach der erfolgten Information kommt der Bevölkerung die Möglichkeit der Mitwirkung zu. Die Planungsbehörde hat die Planentwürfe zur allgemeinen Ansichtsausserung freizugeben, Vorschläge und Einwände entgegenzunehmen und sich materiell dazu zu äussern – wenn auch nicht eine individuelle Beantwortung jeder Anfrage verlangt wird (WALDMANN/HÄNNI, a.a.O., Art. 4 N 1 ff.; Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2018/IV/3; BDE Nr. 7/2020 vom 16. März 2020 Erw. 4, bestätigt durch VerwGE B 2020/58 und 72 vom 22. Oktober 2020 Erw. 4 ff.). Für untergeordnete Planänderungen ohne öffentliches Interesse kann die Mitwirkung zulässigerweise unterbleiben. Von der Planung direkt Betroffene sind in solchen Fällen auf den Rechtsmittelweg zu verweisen (vgl. dazu MUGGLI und AEMISEGGER/HAAG, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Baubewilligung, Rechtsschutz und Verfahren, Zürich 2020, Art. 4 N 28 und Art. 33 N 21 mit Hinweisen; BDE Nr. 1/2021 vom 7. Januar 2021 Erw. 7.1.1).

9.2 In Bezug auf den im vorliegenden Rekursverfahren zu beurteilenden Teilstrassenplan ist unbestrittenermassen weder eine Information der Anrainer erfolgt noch wurde ein Mitwirkungsverfahren im geschilderten Mass durchgeführt. Dies wäre grundsätzlich nicht zu beanstanden, wenn – wie von der Vorinstanz beabsichtigt – bloss eine punktuelle Verbreiterung und Klassierung der Strasse "M.____" im Bereich des Baugrundstücks Nr. 001 erforderlich gewesen wäre. Ein solch punktueller Ausbau einer Gemeindestrasse würde eine untergeordnete Planänderung darstellen, bei welcher die Durchführung des Mitwirkungsverfahrens unterbleiben könnte. Muss hingegen die gesamte Strasse "M.____" ausgebaut und zudem in eine Gemeindestrasse zweiter Klasse umgeteilt werden, kann nicht mehr von einer untergeordneten Planänderung gesprochen werden. Entsprechend müsste dann auch ein gesetzeskonformes Mitwirkungsverfahren durchgeführt werden.

10.

Zusammenfassend ergibt sich, dass die geplante Erweiterung und Aufstockung des Mehrfamilienhauses wegen des Treppenhauses mit Lift sowohl die zulässige Gebäudehöhe als auch die zulässige Geschosshöhe überschreitet. Der Verzicht auf die Erstellung der Kinderspielplatzfläche ist ebenfalls unzulässig. Zudem ist das Baugrundstück mangels rechtlicher Sicherstellung der nördlichen Zufahrt nicht hinreichend erschlossen. Der Perimeter des Teilstrassenplans ist sodann



unzweckmässig abgegrenzt und die Klassierung der geplanten Verbreiterung der Strasse "M.____" widerspricht den Vorgaben des Strassengesetzes. Der angefochtene Teilstrassenplan vom 15. August 2019 sowie die angefochtene Baubewilligung und der Einspracheentscheid des Gemeinderates Z.____ vom 4. Juni 2020 sind deshalb aufzuheben. Die Rekurse erweisen sich als begründet und sind im Sinn der Erwägungen gutzuheissen.

11.

11.1 Nach Art. 95 Abs. 1 VRP hat in Streitigkeiten jener Beteiligte die Kosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden. Die Entscheidungsbür beträgt für beide Rekurse gesamthaft Fr. 4'000.– (Nr. 20.13.01 des Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung, sGS 821.5). Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend sind die amtlichen Kosten der Rekursgegnerin zu überbinden.

11.2 Der im Verfahren Nr. 20-4600 von B.____ und A.____ am 10. Juli 2020 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– ist zurückzuerstatten.

11.3 Der im Verfahren Nr. 20-4838 von F.____ am 10. Juli 2020 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– ist zurückzuerstatten.

12.

Rekurrenten und Rekursgegnerin stellen ein Begehren um Ersatz der ausseramtlichen Kosten.

12.1 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).

12.2 Die Rekurrenten obsiegen mit ihren Anträgen. Da das Verfahren zudem in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht Schwierigkeiten bot, die den Beizug eines Rechtsvertreters rechtfertigen, besteht grundsätzlich Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung (Art. 98^{bis} VRP). Weil keine Kostennote vorliegt, ist die ausseramtliche Entschädigung in Anwendung von Art. 6 in Verbindung mit Art. 22 der Honorarordnung (sGS 963.75) ermessensweise auf Fr. 2'750.– festzulegen; sie ist von der Rekursgegnerin zu bezahlen.

12.3 Da die Rekursgegnerin mit ihren Anträgen unterliegt, hat sie von vornherein keinen Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung. Ihr Begehren ist deshalb abzuweisen.



Entscheid

1.

a) Der Rekurs 1 (Verfahren Nr. 20-4600) von A.____, X.____, und B.____, W.____, wird im Sinn der Erwägungen gutgeheissen.

b) Der Rekurs 2 (Verfahren Nr. 20-4838) von C.____, Y.____, wird im Sinn der Erwägungen gutgeheissen.

c) Der vom Gemeinderat Z.____ am 15. August 2019 erlassene Teilstrassenplan "M.____" sowie die Baubewilligung und der Einspracheentscheid des Gemeinderates Z.____ vom 4. Juni 2020 werden aufgehoben.

2.

a) Die D.____, Y.____, bezahlt eine Entscheidgebühr von Fr. 4'000.–

b) Der im Verfahren Nr. 20-4600 von B.____ und A.____ am 10. Juli 2020 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– wird zurückerstattet.

c) Der im Verfahren Nr. 20-4838 von F.____ am 10. Juli 2020 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– wird zurückerstattet.

3.

a) Das Begehren von A.____, B.____ sowie C.____ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird gutgeheissen. Die D.____ entschädigt A.____, B.____ sowie C.____ ausseramtlich mit insgesamt Fr. 2'750.–.

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

Die Vorsteherin

Susanne Hartmann
Regierungsrätin