

SG_PUBLIKATIONEN 19-7754 / 19-7755 / 19-7756 / 19-7757 vom 20. August 2020

SG Gerichte, 2020-08-20, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/sg_publicationen_19-7754___19-7755___19-7756___19-7757

FR: SG_PUBLIKATIONEN 19-7754 / 19-7755 / 19-7756 / 19-7757 du 20 août 2020

IT: SG_PUBLIKATIONEN 19-7754 / 19-7755 / 19-7756 / 19-7757 del 20 agosto 2020

Erwägungen

E. 1.1

Die vier 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 (GVP 1972 Nr. 30).

E. 1.2

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

E. 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.

E. 2

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

Entscheid des Baudepartementes SG (Nr. 77/2020), Seite 11/30

E. 3

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

eines Baugesuchs sei grundsätzlich zulässig und auch die zweimalige Auflage der Korrekturpläne im vereinfachten Verfahren sei möglich gewesen.

E. 3.1

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

E. 3.2

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

E. 3.3

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

Entscheid des Baudepartementes SG (Nr. 77/2020), Seite 12/30

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

E. 4

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

noch ein überarbeiteter Baustelleninstallationsplan eingereicht werden.

E. 4.1

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

E. 4.2

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

Entscheid des Baudepartementes SG (Nr. 77/2020), Seite 13/30

Abs. 1 RPG abgestellt werden. Art. 19 Abs. 1 RPG will mit dem Erfordernis der ausreichenden Erschliessung vor allem polizeiwidrige Zustände verhindern (EJP/BRP, Erläuterungen RPG, Bern 1981, N 6 zu Art. 19). Es soll sichergestellt sein, dass keine Bauten entstehen, die wegen fehlender Zufahrten sowie Versorgungs- und Entsorgungseinrichtungen feuer- und gesundheitspolizeiliche Gefahren bieten oder sonstige öffentliche Interessen gefährden (WALDMANN/HÄNNI, Handkommentar Raumplanungsgesetz, Bern 2006, N 12 zu Art. 19). Die Erschliessung muss stets die Verkehrssicherheit der Benutzer (Fussgänger, Radfahrer, Motorfahrzeugfahrer, öffentliche Dienste) gewährleisten sowie den Anforderungen des Natur- und Heimatschutzes, des Umweltschutzes sowie weiteren wichtigen Anforderungen der Raumplanung (wie haushälterische Bodennutzung) genügen (BDE Nr. 18/2014 vom 1. April 2014 Erw. 3.1 mit Hinweisen). Was als hinreichende Erschliessung gilt bzw. welche Anforderungen eine Zufahrt zu erfüllen hat, hängt von der beanspruchten Nutzung des Erschliessungsgebiets sowie von den massgeblichen Umständen des Einzelfalls ab, also in erster Linie von den örtlichen Gegebenheiten und von der Art und Zahl der Gebäude, zu denen die Zufahrt führt (BDE Nr. 63/2019 vom 17. Oktober 2019 Erw. 4.4; BGE 116 Ib 159 Erw. 6b; WALDMANN/HÄNNI, a.a.O., N 21 zu Art. 19). Zur Zufahrt gehört dabei nicht nur das Verbindungsstück von der öffentlich zugänglichen Strasse zum Grundstück, sondern

ebenso die weiterführende öffentliche Strasse, soweit der Besucher sie zwingend als Zufahrt benutzen muss (WALDMANN/HÄNNI, a.a.O., N 20 zu Art. 19; HEER, a.a.O., Rz. 513 mit Hinweis auf BGE 121 I 69 Erw. 3c). Die Beurteilung der im Einzelfall verlangten Erschliessung wird durch das Verhältnismässigkeitsprinzip bestimmt. Weil die Anforderungen an eine genügende Erschliessung von den massgeblichen Umständen des Einzelfalls abhängen, ist klar, dass beispielsweise Anforderungen an eine genügende Erschliessung in einer Wohnzone andere sind als in einer Industriezone. Ebenso unterscheiden sich die Anforderungen an Erschliessungsanlagen in Berggebieten von jenen in Städten und ihren Agglomerationen (WALDMANN/HÄNNI, a.a.O., N 14 zu Art. 19).

E. 4.3

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

Entscheid des Baudepartementes SG (Nr. 77/2020), Seite 14/30

E. 4.4

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

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

E. 4.5

Strassen werden nach Art. 8 des Strassengesetzes (sGS 732.1; abgekürzt StrG) nach ihrer Zweckbestimmung in verschiedene Klassen eingeteilt, wobei Gemeindestrassen dritter Klasse der übrigen untergeordneten Erschliessung sowie der Land- und Forstwirtschaft dienen. Sie stehen dem allgemeinen Motorfahrzeugverkehr nicht offen (Art. 8 Abs. 3 StrG). Gemeindestrassen dritter Klasse sind somit die niedrigste Kategorie öffentlicher Strassen und eine Auffangklasse. Alle öffentlichen Strassen, die nicht zwingend einer

höheren Klasse zuzu- ordnen sind, gehören folglich zu den Gemeindestrassen dritter Klasse; sie dienen der Feinerschliessung und ihre bautechnische Ausgestal- tung wird nach ständiger Praxis des TBA auf Basis der VSS-Norm 40 045 ("Projektierung, Grundlagen: Strassentyp Erschliessungsstras- sen") beurteilt.

E. 4.5.1

Aufgrund der Grösse und des Charakters des zu erschliessen- den Gebiets handelt es sich bei der M. ___ um einen "Zufahrtsweg". Dieser (niedrigste) Erschliessungsstrassentyp dient der Erschliessung

Entscheid des Baudepartementes SG (Nr. 77/2020), Seite 15/30

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

E. 4.5.2

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

Entscheid des Baudepartementes SG (Nr. 77/2020), Seite 16/30

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

Nachdem also keine Trottoirüberfahrt besteht, ist für die Bemessung der Sichtzonen im Einmündungsbereich nur ein einziger Beobach- tungspunkt relevant. Dieser liegt gemäss VSS-Norm 40 273a ("Kno- ten; Sichtverhältnisse in Knoten in einer Ebene") 3 m östlich

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

E. 4.5.3

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

Entscheid des Baudepartementes SG (Nr. 77/2020), Seite 17/30

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

E. 4.6

Zusammenfassend ergibt sich somit, dass die M.____ im heute bestehenden Ausbauzustand die Verkehrssicherheit der Benutzer nicht sicherzustellen vermag. Ungeachtet dessen, dass die Strasse abstrakt betrachtet den Anforderungen der einschlägigen VSS- Normen nicht entspricht, ergibt auch eine Beurteilung unter Berück- sichtigung der konkreten örtlichen Verhältnisse nichts Anderes. Zwar ist der Rekursgegnerin 1 zuzustimmen, dass die M.____ heute und künftig nur wenige Wohneinheiten erschliessen und deshalb wenig Verkehr aufweisen wird. Trotzdem genügt es angesichts der in die Be- urteilung einzubeziehenden konkreten örtlichen Verhältnisse nicht, wenn einerseits keine rechtlich gesicherte Wendemöglichkeit besteht und andererseits völlig unzureichende Sichtverhältnisse im Einmün- dungsbereich in die übergeordnete N.____strasse vorherrschen. Eine solche Erschliessung ist in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht unge- nügend, weshalb das

Baugrundstück Nr. 001 und die anderen, bereits überbauten Grundstücke an der M.____ als strassenmässig nicht hinreichend erschlossen zu betrachten sind. Nachdem die hinreichende strassenmässige Erschliessung eines Baugrundstücks unabdingbare Voraussetzung für die Baureife im Sinn von Art. 66 Bst. a PBG und damit für die Baubewilligungserteilung ist und diese vorliegend fehlt, sind die angefochtenen Baubewilligungen samt den Einspracheentscheiden und die auf die Baubewilligungen abgestimmte Sichtzonenverfügung schon allein aus diesem Grund aufzuheben.

E. 5

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

E. 5.1

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

Entscheid des Baudepartementes SG (Nr. 77/2020), Seite 18/30

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

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

E. 5.2

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

E. 5.2.1

Nach dem allgemeinen Sprachgebrauch liegen unterirdische Bauten unter dem Terrain. Eine detaillierte Begriffsumschreibung enthalten jedoch weder (der in diesem Verfahren nicht direkt anwendbare) Art. 95 Abs. 1 PBG, wonach für unterirdische Gebäude oder Gebäudeteile keine Abstandsvorschriften bestehen, noch Art. 56 Abs. 4 BauG, wonach unterirdische Bauten bis zur Grenze gestellt werden können, wenn dadurch schutzwürdige

Interessen der Nachbarn nicht beeinträchtigt werden. Die Gemeinden können den Begriff der unterirdischen Baute im Baureglement zwar näher umschreiben, sind dabei aber an den Sinn und Zweck von Art. 56 Abs. 4 BauG gebunden. Somit können auch unter dem gestalteten Terrain bzw. unter einer künstlichen Aufschüttung liegende Bauten als unterirdisch gelten, sofern die Regelbauvorschriften der Gemeinde dies zulassen (BDE Nr. 4/2016 vom 25. Januar 2016 Erw. 3.2 mit Hinweisen); solche Bauten oder Bauteile müssen aber auf jeden Fall stets vollständig unter dem (gewachsenen oder gestalteten) Terrain liegen. Regelungen in kommunalen Baureglementen, wonach unterirdische Bauten teilweise auch über dem Terrain liegen dürfen, würden dagegen gegen kantonales Recht verstossen und wären mithin unzulässig (BDE Nr. 14/2020 vom 3. März 2020 Erw. 3.1).

E. 5.2.2

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

Entscheid des Baudepartementes SG (Nr. 77/2020), Seite 19/30

folgende Ansicht des umstrittenen Mehrfamilienhauses entnommen werden:

Ansicht Mehrfamilienhaus von der M.____ aus

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

E. 5.3

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

E. 5.3.1

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

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

umstrittenen Mehrfamilienhauses:

"unterirdische" Tiefgarage mit -einfahrt

Entscheid des Baudepartementes SG (Nr. 77/2020), Seite 20/30

Nordwestfassade

E. 5.3.2

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

E. 5.4

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

E. 5.4.1

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

Entscheid des Baudepartementes SG (Nr. 77/2020), Seite 21/30

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

E. 5.4.2

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

E. 5.4.3

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

E. 5.4.4

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

Entscheid des Baudepartementes SG (Nr. 77/2020), Seite 22/30

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

E. 5.5

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

E. 5.5.1

Das Verunstaltungsverbot ist in Art. 99 PBG geregelt und vorliegend unmittelbar anwendbar (vgl. oben Erw. 2). Inhaltlich deckt sich der neue Art. 99 PBG im Wesentlichen mit Art. 93 BauG. Nach Art. 99 Abs. 1 PBG sind Bauten und Anlagen untersagt, die das

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

E. 5.5.2

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

Entscheid des Baudepartementes SG (Nr. 77/2020), Seite 23/30

hässlich oder ärgerlich bezeichnet, liegt keine Verunstaltung vor. Mit anderen Worten bedeutet die Tatsache, dass ein Bauvorhaben nicht zur Verschönerung der Umgebung beiträgt, für sich allein noch keinen Verstoss gegen das Verunstaltungsverbot. Der Augenschein machte deutlich, dass der umstrittene grosse Baukörper wegen seiner be- trächtlichen baulichen Ausmasse die bebaute Umgebung und das Quartier dominieren wird. Allein wegen des grossen Volumens, der andersartigen Dachgestaltung und der vom Mehrfamilienhaus ausge- henden dominanten Wirkung kann ein solches Bauwerk jedoch nicht bereits als hässlich oder qualifiziert unschön bezeichnet werden. Zwar trifft zu, dass es sich nicht in die bauliche Umgebung einfügt. Das muss es jedoch nach dem oben Gesagten aber auch nicht, sondern es ge- nügt, dass es nicht erheblich stört. Diesbezüglich ist zu berücksichti- gen, dass das umstrittene Projekt in einer W2a zu liegen kommt, in der gemäss geltendem Baureglement der Gemeinde so grosse Baukörper eben zulässig sind. Hinzu kommt, dass die Vorinstanz erst vor zehn Jahren eine Ortsplanungsrevision

durchgeführt und die Regelbauvorschriften im Baureglement vom 25. Januar 2010 in Bezug auf die W2a gegenüber dem Baureglement des Jahres 1995 unverändert belassen hatte. Somit können heute in der W2a (bei unverändertem Grenzabstand) nach wie vor zweigeschossige Bauten mit 7,5 m Gebäude- und 10,5 m Firsthöhe bei einer Gebäudelänge von 30 m und einer Ausnutzungsziffer von 0,45 erstellt werden (vgl. dazu BDE Nr. 9/2018 vom 15. Januar 2018 Erw. 3.5). Dass so grosse Baukörper in einem Einfamilienhausquartier nicht ortstypisch sind und einen starken Kontrast bilden, ist offensichtlich, aber eben Folge der geltenden Regelbauvorschriften. Nachdem die Bürgerschaft im Rahmen der letzten Ortsplanungsrevision von zusätzlichen baubeschränkenden Regelungen abgesehen hatte, ist sie bis zur nächsten Anpassung der Ortsplanung darauf zu beharren, und sind Bauvorhaben wie das vorliegend zu beurteilende eben zu akzeptieren; sie können nicht auf dem Umweg über die Verunstaltung verhindert werden (BDE Nr. 13/2020 vom 24. Februar 2020 Erw. 2.2).

E. 5.6

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

Entscheid des Baudepartementes SG (Nr. 77/2020), Seite 24/30

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

E. 5.6.1

Gemäss Art. 60 Abs. 1 BauG bezeichnet die Gebäudehöhe den senkrechten Abstand zwischen dem Niveaupunkt und dem ausgemittelten Schnittpunkt der Fassade mit der Dachoberkante in der Fassadenmitte. Als Niveaupunkt gilt der Schwerpunkt des Gebäudegrundrisses auf dem gewachsenen Boden (Art. 60 Abs. 2 BauG). Als solcher ist gemäss ständiger kantonaler Rechtsprechung das Gelände zu verstehen, wie es durch die Erdhaltung und infolge natürlicher Erosion und grossflächigen Hangrutschungen oder ähnlichen Naturereignissen ohne vorgängige künstliche Eingriffe des Menschen vorgefunden wird. Dabei ist von den Umständen im Einzelfall auszugehen, wobei in erster Linie – sofern nachvollziehbar – auf das letzte bekannte gewachsene Terrain abzustellen ist, dies unabhängig einer bestimmten oder starren Frist. Das nachträglich gestaltete Terrain ist demgegenüber und ausnahmsweise dort als massgeblich zu betrachten, wo das gewachsene

nicht mehr feststellbar oder wo es in nicht missbräuchlicher Weise zu einer grossflächigen Veränderung über mehrere Nachbargrundstücke gekommen ist und die Anpassungen durch einzelne Grundeigentümer nicht rückgängig gemacht werden können (was beispielsweise im Zusammenhang mit einem Strassenprojekt der Fall sein kann). Bei kleinräumigen Geländeanpassungen sind Ausnahmen denkbar, wenn die Veränderungen in Gründen liegen, die nicht in der Verantwortung des Grundeigentümers bzw. seines Rechtsvorgängers liegen und wenn diese nicht wiederhergestellt werden können, ohne dass stossende Ergebnisse resultieren würden (vgl. GVP 2012 Nr. 22; Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 1999/I/7 und 2008/III/4; BDE Nr. 5/2019 vom 7. Februar 2019 Erw. 6.1.2).

E. 5.6.2

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

Entscheid des Baudepartementes SG (Nr. 77/2020), Seite 25/30

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

E. 5.6.3

In Bezug auf die vertikale Lage des Niveaupunkts hat die G.____ – basierend auf eigenen Geländeaufnahmen – eine Interpolation vorgenommen, die auf die Höhenlage von 19 Messpunkten entlang der Grenzen von Grundstück Nr. 001 und auf die Höhenlage der Erschliessungsstrasse M.____ abstellt, und den Niveaupunkt auf diese Weise bei 453,80 m ü.M. berechnet. Die Vorinstanz hat diese Berechnung als plausibel übernommen. Zwar ist es in Fällen wie dem vorliegend zu beurteilenden – mangels Planunterlagen – regelmässig nicht möglich, den früheren Verlauf des gewachsenen Terrains exakt zu bestimmen. Der nach erfolgter Überbauung bestehende Bodenverlauf innerhalb des Grundrisses einer

bestehenden Baute und auch in deren unmittelbarer Umgebung kann jedenfalls regelmässig nicht mehr als gewachsener Boden im Sinn von Art. 60 BauG betrachtet werden. Deshalb wird in solchen Fällen das Gelände innerhalb der Baute und im Bereich der gestalteten Umgebung beispielsweise mittels Interpolation fiktiv rekonstruiert. Dafür müssen mehr oder weniger genaue Annahmen über die dreidimensionale Ausgestaltung des Geländes getroffen und dafür auf verschiedene Messpunkte abgestellt werden. Es kann deshalb wohl nicht eine einzig richtige, sondern bloss eine Bandbreite zulässiger Interpolationen geben (vgl. dazu auch das Urteil des Bundesgerichtes 1C_540/2019 vom 9. Juli 2020 Erw. 2.2). Bei der Überprüfung der Richtigkeit eines Niveaupunkts im Rechtsmittelverfahren legt sich die Rekursinstanz deshalb regelmässig eine gewisse Zurückhaltung auf. Erscheint die Bestimmung eines Niveaupunkts mittels Interpolation aufgrund einer Gesamtbetrachtung nachvollziehbar und plausibel, hat es damit regelmässig sein Bewenden. Im vorliegenden Fall hat die Vorinstanz die Bestimmung des Niveaupunkts jedoch als schlüssig betrachtet, ohne auf die Argumente der Einsprecher, das Gelände entlang der heutigen Grenze von Grundstück Nr. 001 zu Grundstück Nr. 003 sei bereits vor Jahrzehnten aufgeschüttet und die M.____ sei auf einer Aufschüttung von rund 40 cm erstellt worden, einzugehen. Träfen die Einwände der Einsprecher zu, basierte die Interpolation auf unrichtigen Messpunktannahmen; folglich wäre auch das Ergebnis der Interpolation unzutreffend. Es wäre unter diesen Umständen Aufgabe der Baubewilligungsbehörde gewesen, sich mit den Einwänden der Einsprecher auseinanderzusetzen und zu prüfen, ob sich die Messpunkte der G.____ tatsächlich auf aufgeschüttetem Terrain befinden.

Entscheid des Baudepartementes SG (Nr. 77/2020), Seite 26/30

E. 5.6.4

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

E. 5.7

Die Rekurrentin 1 und die Rekurrenten 2 wenden sich im Weiteren gegen den Erlass der Sichtzonen im Bereich der geplanten Tiefgaragenausfahrt. Während die Rekurrentin 1 die Auffassung vertritt, die Anordnung von Sichtzonen auf den Grundstücken Nrn. 001 und

E. 5.7.1

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

E. 5.7.2

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

Entscheid des Baudepartementes SG (Nr. 77/2020), Seite 27/30

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

6.

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

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

E. 007

sei aufgrund der örtlichen Verhältnisse zum Zweck der Verkehrs- sicherheit gar nicht notwendig, sind die Rekurrenten 2 in erster Linie der Ansicht, die Tiefgaragenausfahrt gehöre soweit Richtung Osten verschoben, dass allein das Baugrundstück der Rekurrentin 1 von al- lenfalls erforderlichen Sichtzonen betroffen würde.

E. 7.1

Nach Art. 95 Abs. 1 VRP hat in Streitigkeiten jener Beteiligte die Kosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden. Nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtes unterscheiden sich Bauprozesse, an denen Bauherr und Baueinsprecher mit einem direkten Interesse am Prozessausgang teilnehmen, grundsätzlich nicht von den Verfahren vor Zivilgerichten. Die Prozesskosten werden deshalb in diesen Fällen jeweils in der Regel nicht dem Ge- meinwesen, sondern den beteiligten Privaten auferlegt (VerwGE vom 16. November 1998 i.S. E.D.). Die Höhe der Entscheidungsgebühr in Re- kursverfahren 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 Ge- bühren bis auf das Doppelte des Höchstansatzes festgesetzt werden.

Entscheid des Baudepartementes SG (Nr. 77/2020), Seite 28/30

Dies insbesondere für besonders schwierige und umfangreiche Ge- schäfte (Art. 12 Abs. 1 Ziff. 1 der Verwaltungsgebührenverordnung [sGS 821.1] i.V.m. Art. 5 der Verordnung über die Bearbeitung von Rekursverfahren vor den Departementen [sGS 951.11]). Vorliegend waren insgesamt vier Rekurse zu behandeln. Die Entscheidungsgebühr be- trägt für die Rekursverfahren 1 und 2 je Fr. 1'000.– und für die Rekurs- verfahren 3 und 4 je Fr. 2'000.–, insgesamt also Fr. 6'000.–. Dem Aus- gang der Verfahren entsprechend, rechtfertigt es sich, der Rekurren- tin 1, welche als Baugesuchstellerin nicht nur die Baubewilligungsver- fahren verursacht, sondern durch die vorgesehene Platzierung der Tiefgaragenausfahrt an der Grenze zu Grundstück Nr. 007 auch den Erlass der Sichtzonenverfügung notwendig gemacht hat, die Ent- scheidungsgebühren für die Rekurse 1 bis 4 vollständig zu überbinden.

E. 7.2

Der im Verfahren Nr. 19-7754 von der Rekurrentin 1 am 1. No- vember 2019 für den Rekurs 1 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– ist anzurechnen.

E. 7.3

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

E. 7.4

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

E. 8

Die Rekurrenten 1 bis 4 sowie die Rekursgegner 1 und 2 stellen Be- gehren um Ersatz der ausseramtlichen Kosten.

E. 8.1

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

E. 8.2

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

E. 8.3

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

Entscheid des Baudepartementes SG (Nr. 77/2020), Seite 29/30

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

E. 8.3.1

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

E. 8.3.2

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

- a) Der Rekurs 1 (Verfahren Nr. 19-7754) der A.____, Y.____, wird im Sinn der Erwägungen gutgeheissen.
- b) Die Rekurse 2 und 4 (Verfahren Nrn. 19-7755 und 19-7757) von B.____, Z.____, werden im Sinn der Erwägungen gutgeheissen.
- c) Der Rekurs 3 (Verfahren Nr. 19-7756) von C.____, D.____, E.____ sowie F.____, alle Z.____, wird im Sinn der Erwägungen gutgeheissen.
- d) Die beiden Baubewilligungen für die Varianten A und B und die Einspracheentscheide der Baukommission Z.____ vom 11. September 2019 werden aufgehoben.

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

2.

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

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

Entscheid des Baudepartementes SG (Nr. 77/2020), Seite 30/30

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

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

3.

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

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

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

Die Vorsteherin

Susanne Hartmann Regierungsrätin

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.