



Fall-Nr.:	21-3358
Stelle:	Generalsekretariat Bau- und Umweltdepartement
Instanz:	Bau- und Umweltdepartement
Publikationsdatum:	13.01.2022
Entscheiddatum:	17.12.2021

BUDE 2021 Nr. 083

Art. 7 Abs. 1 Bst. c VRP; Art. 29 Abs. 2 BV; Art. 19 Abs. 1 RPG; Art. 67 Bst. a PBG. Ein gegen den Sachbearbeiter gerichtetes Ausstandsbegehren ist unbegründet, wenn im Rekursverfahren im Rahmen einer vorläufigen Beurteilung die Prozessaussichten sowie das Kostenrisiko im Fall des Unterliegens aufgezeigt werden (Erw. 3). Eine Verletzung des rechtlichen Gehörs durch eine den Rekurrenten erst mit dem Einspracheentscheid zugestellten Stellungnahme der Rekursgegnerin durch die Vorinstanz kann im Rahmen des Rekursverfahrens geheilt werden (Erw. 4). Land ist insbesondere dann erschlossen, wenn die für die betreffende Nutzung hinreichende Zufahrt besteht. Im konkreten Fall genügt die als Stichstrasse ausgestaltete Erschliessungsstrasse aufgrund ihrer Charakteristik (120 m lang und unübersichtlich) den Anforderungen an eine hinreichende strassenmässige Erschliessung nicht (Erw. 5). Unterschreitet eine bestehende An- oder Nebenbaute den Grenzabstand gestützt auf ein projektbezogenes Näherbaurecht, ist für deren vollständige Erneuerung eine neuerliche Zustimmung der Eigentümer des Nachbargrundstücks erforderlich (Erw. 6).

BUDE 2021 Nr. 83 finden Sie im angehängten PDF-Dokument.



21-3358

Entscheid Nr. 83/2021 vom 17. Dezember 2021

Rekurrenten

A.____ und B.____

vertreten durch lic.iur. Urs Pfister, Rechtsanwalt, Museumstrasse 35,
9000 St.Gallen

gegen

Vorinstanz

Baukommission Z.____ (Entscheid vom 15. März 2021)

Rekursgegnerin

C.____

vertreten durch lic.iur.HSG Pascal Baumgardt, Rechtsanwalt,
Unterstrasse 37, 9001 St.Gallen

Betreff

Baubewilligung (Erweiterung Doppelgarage)



Sachverhalt

A.

a) C.____, Z.____, ist Eigentümerin des Grundstücks Nr. 001, Grundbuch Z.____. Gemäss geltendem Zonenplan der Stadt Z.____ vom 25. November 1992 liegt das Grundstück in der Wohnzone W1. Das Grundstück ist mit einem Wohnhaus (Vers.-Nr. 002) und einer Garage (ebenfalls Vers.-Nr. 002), die ursprünglich mit einem Schopf und einer Pergola eine Baute bildete, überbaut. An die Garage ist ein Carport angebaut, der unmittelbar an das Grundstück Nr. 003 von A.____ und B.____, beide Z.____, grenzt.

[...]

(Ausschnitt Zonenplan kommunale Darstellung Gde; Quelle: Geoportal)

b) Das Grundstück Nr. 001 wird über die Stichstrasse S.____, eine Gemeindestrasse 3. Klasse, erschlossen.

[...]

(Ausschnitt Strassenklassierung Gemeinde; Quelle: Geoportal)

B.

a) Mit Baugesuch vom 25. November 2019 beantragte C.____ bei der Baukommission Z.____ unter anderem die Bewilligung des Abbruchs des Schopfs und der Pergola sowie die Baubewilligung für die Erweiterung der Garage (Vers.-Nr. 002) in eine Doppelgarage. Aus den eingereichten Bauplänen geht im Weiteren hervor, dass beim Carport die bestehenden Holzstützen durch neue Stahlstützen ersetzt werden sollen und über die Garage und den Carport ein neues Flachdach erstellt werden soll.

b) Innert der Auflagefrist vom 18. bis 31. Dezember 2019 erhoben A.____ und B.____, vertreten durch lic.iur. Urs Pfister, Rechtsanwalt, St.Gallen, Einsprache gegen das Bauvorhaben. Der Gebäudeabstand zwischen der Doppelgarage und dem Wohnhaus werde nicht eingehalten. Ferner halte die Nebenbaute keinen Grenzabstand ein und ein allgemeines Grenzbaurecht sei im Grundbuch nicht eingetragen. Der Rechtsstatus des bestehenden Carports sei deshalb unklar. Schliesslich würden durch die Erstellung einer derart grossen Nebenbaute übermässige Immissionen im Sinn von Art. 684 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (SR 210; abgekürzt ZGB) entstehen.

c) In der Folge wurde das Baubewilligungsverfahren bis zum Inkrafttreten des Baureglements der Stadt Z.____ vom 3. März 2016 am 1. März 2021 sistiert. Zwischenzeitlich ersuchte C.____ die Baukommission Z.____ darum, zumindest den Abbruch des Schopfs und der Pergola zu bewilligen. Dieser wurde daraufhin vorab bewilligt.



d) Mit Beschluss vom 15. März 2021 wies die Baukommission Z.____ die Einsprache von A.____ und B.____ ab und genehmigte das Baugesuch unter Bedingungen und Auflagen. Zur Begründung wurde ausgeführt, die Bestimmungen zum Gebäudeabstand hätten sich mit dem Inkrafttreten des neuen Baureglements am 1. März 2021 geändert. Nebenbauten hätten keinen Gebäudeabstand mehr einzuhalten. Was den Grenzabstand betreffe, ändere die Erweiterung der Garage nichts am bereits den Grenzabstand unterschreitenden Carport, welcher vom Bauvorhaben nicht betroffen sei. Zudem liege für den Carport ein Grenzbaurecht vom 22. August 1984 vor. Übermässige Immissionen nach Art. 684 ZGB seien keine ersichtlich.

C.

Gegen diesen Beschluss erhoben A.____ und B.____ durch ihren Rechtsvertreter mit Schreiben vom 31. März 2021 Rekurs beim Baudepartement (seit 1. Oktober 2021: Bau- und Umweltdepartement). Mit Rekursergänzung vom 22. April 2021 werden folgende Anträge gestellt:

1. Der Gesamtentscheid der Baukommission Z.____ vom 15. März 2021 (Nr. 425/2021) i.S. Baugesuch Nr. 2019-269 sei, mit Einschluss aller weiteren Teilbewilligungen, wegen Verletzung öffentlich-rechtlicher Vorschriften aufzuheben;

dementsprechend sei das Baugesuch Nr. 2019-269, soweit über dieses mit dem Gesamtentscheid vom 15. März 2021 (Nr. 425/2021) entschieden wurde, wegen Verletzung öffentlich-rechtlicher Vorschriften abzuweisen, unter gleichzeitiger Gutheissung der öffentlich-rechtlichen Einsprachen der Rekurrenten;

2. Der Gesamtentscheid der Baukommission Z.____ vom 15. März 2021 (Nr. 425/2021) i.S. Baugesuch Nr. 2019-269 sei, mit Einschluss aller weiteren Teilbewilligungen, wegen Verletzung von Art. 684 ZGB aufzuheben;

dementsprechend sei das Baugesuch Nr. 2019-269, soweit über dieses mit dem Gesamtentscheid vom 15. März 2021 (Nr. 425/2021) entschieden wurde, wegen Verletzung von Art. 684 ZGB abzuweisen, unter gleichzeitiger Gutheissung der privatrechtlichen Einsprache der Rekurrenten gemäss Art. 684 ZGB;

3. unter Kosten- und Entschädigungsfolgen.

Zur Begründung wird im Wesentlichen vorgebracht, das Grundstück der Rekursgegnerin sei nicht hinreichend erschlossen und der Gebäude- sowie der Grenzabstand würden durch das Bauvorhaben verletzt.



D.

a) Mit Vernehmlassung vom 11. Mai 2021 beantragt die Vorinstanz unter Verweis auf den angefochtenen Entscheid, den Rekurs unter Kosten- und Entschädigungsfolge abzuweisen, soweit auf diesen eingetreten werden könne.

b) Mit Vernehmlassung vom 11. Juni 2021 beantragt die Rekursgegnerin, vertreten durch lic.iur.HSG, Pascal Baumgardt, Rechtsanwalt, St.Gallen, den Rekurs unter Kosten- und Entschädigungsfolge abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Zur Begründung wird geltend gemacht, das Grundstück Nr. 001 sei hinreichend erschlossen und es liege weder eine Verletzung des Gebäude- noch des Grenzabstands vor.

c) Im Amtsbericht vom 17. Juni 2021 gelangt das kantonale Tiefbauamt (TBA) zum Schluss, der Strasse S.____ fehle es an einer Wendemöglichkeit.

E.

a) Das Baudepartement führte am 8. Juli 2021 in Anwesenheit der Verfahrensbeteiligten (ohne einen Sachverständigen des TBA) einen Augenschein durch.

b) Mit Stellungnahme vom 31. August 2021 äussert sich die Rekursgegnerin durch ihren Vertreter zum Augenscheinprotokoll sowie zum Amtsbericht des TBA.

c) Mit Eingabe vom 17. September 2021 reicht der Rechtsvertreter der Rekursgegnerin ein Ausstandsgesuch gegen den zuständigen Verfahrensleiter der Rechtsabteilung, D.____, ein.

F.

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

Erwägungen

1.

1.1 Die Zuständigkeit des Bau- und Umweltsdepartementes zur Behandlung des Rekurses ergibt sich aus Art. 43^{bis} des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1; abgekürzt VRP) und jene zum Entscheid betreffend die Ausstandspflicht eines Sachbearbeiters der Rechtsabteilung aus Art. 7^{bis} Abs. 1 Bst. e VRP.

1.2 Die Rekursgegnerin macht in Bezug auf die Formerfordernisse nach Art. 48 VRP geltend, auf den Rekurs sei nicht einzutreten, da dieser auch nach Einreichung der Rekursergänzung keine Darstellung des Sachverhalts beinhalte.



1.2.1 Der Rekurs ist bei der Rekursinstanz schriftlich einzureichen und muss einen Antrag sowie eine Darstellung des Sachverhalts und eine Begründung enthalten (Art. 48 Abs. 1 VRP). Fehlen Antrag, Darstellung des Sachverhalts, Begründung oder Unterschrift, so fordert die Rekursinstanz den Rekurrenten unter Ansetzung einer Frist auf, den Rekurs zu ergänzen (Art. 48 Abs. 2 VRP). Mit der Aufforderung zur Ergänzung ist anzudrohen, dass nach unbenützter Frist auf den Rekurs nicht eingetreten werde (Art. 48 Abs. 3 VRP).

1.2.2 Mit Schreiben vom 31. März 2021 erhoben die Rekurrenten durch ihren Rechtsvertreter Rekurs und ersuchten um Ansetzung einer Frist zur Einreichung einer Rekursergänzung. Nach entsprechender Fristgewährung durch die Rekursinstanz unter Androhung des Nichteintretens im Unterlassungsfall reichten die Rekurrenten mit Eingabe vom 22. April 2021 ihre Rekursergänzung ein.

Die Rekursergänzung enthält keine unter einer separaten Ziffer beziehungsweise unter einem eigenen Titel aufgeführte Sachverhaltsdarstellung. Sie ergibt sich indes aus den Ausführungen im Zusammenhang mit der Begründung des Rekurses sowie dem angefochtenen Entscheid. Es ist der Rekursinstanz vorliegend ohne weitere Nachforschungen möglich, sich ein umfassendes Bild der Rekursache zu machen und den rechtserheblichen Sachverhalt festzustellen. Weitergehende Anforderungen im Zusammenhang mit der Sachverhaltsdarstellung gehen aus Art. 48 VRP nicht hervor. Der Rekurs wurde formgültig eingereicht. Die Rüge geht fehl.

1.3 Im Weiteren bringt die Rekursgegnerin vor, es handle sich bei der in der Rekursergänzung erstmals erhobenen Rüge der fehlenden hinreichenden Erschliessung um eine unzulässige Erweiterung des Streitgegenstands.

1.3.1 Gemäss Art. 46 Abs. 3 VRP sind im Rekursverfahren neue Begehren zulässig. Die Rechtsbegehren können gegenüber dem erstinstanzlichen Verfahren grundsätzlich erweitert beziehungsweise geändert werden. Eine ausdehnende Änderung eines Antrags ist jedoch nur innerhalb der Rekursfrist beziehungsweise der zur Antragstellung angesetzten Nachfrist zulässig (GVP 2015 Nr. 67 Erw. 3 mit Hinweisen). Gleiches gilt grundsätzlich für Sachverhaltsdarstellung und Begründung des Rekurses. Auch sie haben im Rahmen der Rekurseingabe beziehungsweise innert der nach Art. 48 Abs. 2 VRP gesetzten Nachfrist zu erfolgen (Urteil des Bundesgerichtes 1C_643/2015 vom 3. August 2016 Erw. 2.2.2) – allerspätestens aber an dem die Sachverhaltsermittlung grundsätzlich abschliessenden Augenschein (Urteil des Bundesgerichtes 1C_643/2015 vom 3. August 2016 Erw. 2.2.4; vgl. zum Ganzen BDE Nr. 41/2017 vom 24. November 2017 Erw. 2.2.1 ff. und BDE Nr. 7/2021 vom 22. Januar 2021 Erw. 1.3.1 f.).

1.3.2 Das erstmalige Vorbringen der fehlenden hinreichenden Erschliessung auf Rekursebene ist angesichts der vorstehenden Erwägung demnach zulässig. Die Rüge erweist sich als unbegründet.



1.4 Im Übrigen sind die Prozessvoraussetzungen unbestritten und die Frist- und Formerfordernisse von Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 VRP erfüllt. Die Rekursberechtigung ist ebenfalls gegeben (Art. 45 VRP). Auf den Rekurs ist einzutreten.

2.

Am 1. Oktober 2017 ist das Planungs- und Baugesetz (sGS 731.1; abgekürzt PBG) in Kraft getreten und das Baugesetz vom 6. Juni 1972 (nGS 8, 134; abgekürzt BauG) aufgehoben worden (Art. 172 Bst. a PBG). Der erstinstanzliche Einsprache- und Baubewilligungsentscheid erging am 15. März 2021. 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/II/1) als unmittelbar anwendbar erklärt werden. Im Übrigen gelangen weiterhin das Baugesetz und das entsprechende Baureglement zur Anwendung.

3.

Mit Eingabe vom 17. September 2021 bringt der Rechtsvertreter der Rekursgegnerin vor, der zuständige Verfahrensleiter der Rechtsabteilung, D.____, sei befangen im Sinn von Art. 7 Abs. 1 Bst. c VRP. Seit Beginn des Rekursverfahrens habe er eine abschliessende Meinung gehabt. Dies habe sich aus Telefonaten sowie aus dem Schreiben vom 9. Juli 2021 ergeben. Anlässlich des Augenscheins habe er sich darüber hinaus in unangemessener Weise ihm gegenüber geäussert. Dass er im Laufe des Verfahrens eine andere Mitarbeiterin, E.____, mitbezogen habe, ändere nichts daran.

3.1 Art. 29 Abs. 1 der Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV) garantiert den Anspruch auf gleiche und gerechte Behandlung. Die Garantie eines gerechten Verfahrens umfasst eine Reihe von Teilgehalten wie den Anspruch auf Unvoreingenommenheit der Verwaltungsbehörden (G. STEINMANN, in: Ehrenzeller et. al, Die Schweizerische Bundesverfassung, St.Galler Kommentar, 3. Aufl., Zürich/St.Gallen 2014, Art. 29 N 16 f.). Diese Garantie umfasst den allgemeinen Anspruch auf eine unabhängige und unparteiliche Rechtsprechung durch eine ordnungsgemäss zusammengesetzte Rechtspflegeinstanz. Daraus wird eine allgemeine Ausstandspflicht für Behördemitglieder und Beamte abgeleitet, die unter anderem in einer Angelegenheit aufgrund der Umstände als befangen erscheinen (CAVELTI/VÖGELI, a.a.O., N 175).

Im kantonalen Recht wird diese Minimalgarantie in Art. 4 Bst. a der Kantonsverfassung (sGS 111.1) übernommen und auf Gesetzesstufe durch Art. 7 VRP konkretisiert. So bestimmt unter anderem Art. 7 Abs. 1 Bst. c VRP, dass Behördemitglieder, öffentliche Angestellte und amtlich bestellte Sachverständige von sich aus in den Ausstand zu treten haben, wenn sie aus anderen Gründen befangen erscheinen. Dabei genügt es, wenn das betroffene Mitglied befangen sein könnte oder befangen erscheint. Ein ausschliesslich persönliches Empfinden



einer Partei reicht dafür jedoch nicht aus, denn es müssen vernünftige Gründe das Misstrauen in die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit objektiv rechtfertigen (C. REITER, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], Praxiskommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Zürich/St.Gallen 2020, Art. 7-7^{bis} N 24, CAVELTI/VÖGELI, a.a.O., N 191).

Aussöhnungsversuche und Vergleichsgespräche führen in der Regel nicht zu einer Befangenheit. Auch ist der Vorwurf der Befangenheit grundsätzlich unbegründet, wenn im verwaltungsinternen Verfahren seitens der Behörde die Erfolgsaussichten erörtert werden. Das Verwaltungsgericht hat diesbezüglich festgehalten, dass es im Interesse der Parteien liege, wenn im Hinblick auf einen möglichen Vergleich oder Rechtsmittelrückzug der zuständige Verfahrensleiter die einstweilige Auffassung der Behörde zum Streit kundtue. Diese Äusserungen dürften aber nicht den Eindruck erwecken, die Verwaltungsbehörde habe sich ihre Meinung in Bezug auf ein konkretes Verfahren bereits definitiv gebildet (siehe zum Ganzen: C. REITER, a.a.O., Art. 7-7^{bis} N 25 insbesondere mit Verweis auf VerwGE B 2013/116 vom 14. Mai 2014 Erw. 2.5).

3.2 Das Ausstandsbegehren richtet sich gegen einen Mitarbeiter der Verwaltung, der in seiner Funktion als Sachbearbeiter innerhalb der Rechtsabteilung instruierend mitwirkt und über keine Entscheidungsbefugnis verfügt. Er hat Sachverhaltsabklärungen vorzunehmen und bei einer erfolglosen Verständigung unter den Verfahrensbeteiligten einen Entscheidungswurf zu erstellen, wobei dieser abteilungsintern durch einen Vorgesetzten einer Überprüfung unterzogen wird, bevor der Entscheidungswurf der Vorsteherin des Bau- und Umweltdepartementes vorgelegt wird. Es entspricht der bewährten Praxis des Bau- und Umweltdepartementes, dass der Sachbearbeiter im Rahmen der Verfahrensführung versucht zu einer einvernehmlichen Lösung zwischen den Verfahrensbeteiligten beizutragen. Sofern es sich anbietet, teilt der Verfahrensleiter im Rahmen einer vorläufigen Beurteilung den Verfahrensbeteiligten zudem die Erfolgsaussichten mit, bevor ein kostenpflichtiger Rekursentscheid erfolgt.

3.3 Der Rechtsvertreter der Rekursgegnerin bezieht sich zur Begründung des Ausstandsgesuchs auf Telefonate mit dem Verfahrensleiter. Er legt allerdings nicht dar, weshalb diese den Anschein der Befangenheit begründen sollen. Weder zeigt er auf, zu welchem Verfahrenszeitpunkt diese Telefonate stattgefunden haben, noch was dabei inhaltlich besprochen wurde. Der blosser Verweis auf geführte Telefonate reicht für die Annahme eines Ausstandsgrunds im Sinn von Art. 7 Abs. 1 Bst. c VRP nicht aus. Inwiefern bereits vor der Rekursvernehmung eine vorgefasste Meinung über den Verfahrensausgang bestanden haben soll, substantiiert er im Weiteren ebenfalls nicht.

3.4 Anlässlich des Augenscheins ging der Verfahrensleiter auf die Prozessaussichten ein und legte dar, weshalb die Rekursgegnerin aufgrund der nicht vorhandenen Wendemöglichkeit auf der Strasse S.____



und der deshalb fehlenden hinreichenden Erschliessung ihres Grundstücks im Rekursverfahren voraussichtlich unterliegen dürfte. Die während des Augenscheins gegenüber dem Rechtsvertreter der Rekursgegnerin persönlich geäusserten Worte haben sich nicht auf den Verfahrensgegenstand an sich bezogen. Aus diesen Äusserungen geht nicht hervor, dass der Verfahrensleiter betreffend den zu beurteilenden Verfahrensgegenstand eine vorgefasste Meinung hat. Nach dem Augenschein wurde das von E.____ verfasste Augenscheinprotokoll den Verfahrensbeteiligten zur Stellungnahme zugeschickt. Im betreffenden Begleitschreiben wurde unter Bezug auf die Ausführungen beim Augenschein nochmals summarisch dargelegt, weshalb der Rekurs nach einer ersten Beurteilung beste Aussichten auf Erfolg hat. Überdies wurde aufgeführt, mit welchen amtlichen und ausseramtlichen Kosten im Fall des Unterliegens zu rechnen wäre. Diese Ausführungen beziehungsweise diese Vorgehensweise dienten dazu, der Rekursgegnerin ihre Prozessaussichten sowie ihr Kostenrisiko im Fall des Unterliegens aufzuzeigen. Das Erörtern der Erfolgsaussichten ist – wie vorstehend aufgezeigt (Erw. 3.2) – gemäss Lehre und Rechtsprechung zulässig und entspricht der gängigen Praxis des Bau- und Umweltdepartementes, zumal dies auch im Interesse der Rekursgegnerin gemacht wurde.

3.5 Zusammenfassend ergibt sich, dass bezüglich D.____ keine zum Ausstand verpflichtende Befangenheit nach Art. 7 Abs. 1 Bst. c VRP vorliegt. Das Ausstandsbegehren ist folglich abzuweisen.

3.6 Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass vorliegendes Verfahren im Nachgang zum Augenschein zur weiteren Instruktion sowie zum Redigieren des Entscheidentwurfs ohnehin – und unabhängig vom abzuweisenden Ausstandsgesuch – E.____ als neuer Mitarbeiterin der Rechtsabteilung, die ebenfalls am Augenschein teilgenommen hat, übertragen wurde.

4.

Die Rekurrenten rügen in formeller Hinsicht eine Verletzung des rechtlichen Gehörs. Die Vorinstanz habe die Stellungnahme der Rekursgegnerin vom 30. Januar 2020 erst mit dem Entscheid vom 15. März 2021 eröffnet. Dadurch sei ihnen die Möglichkeit zur Replik verwehrt worden. Hinzu komme, dass die Vorinstanz bei der Begründung des angefochtenen Entscheids im Wesentlichen den Ausführungen in dieser Stellungnahme gefolgt sei.

4.1 Der Anspruch auf rechtliches Gehör ist ein Verfahrensrecht und setzt ein hängiges Verwaltungsverfahren voraus (M. ALBERTINI, Der verfassungsmässige Anspruch auf rechtliches Gehör im Verwaltungsverfahren des modernen Staates, Abhandlungen zum schweizerischen Recht, Heft 637, Bern 2000, S. 206 f.). Er dient einerseits der Sachaufklärung und stellt andererseits ein persönliches Mitwirkungsrecht der Parteien dar. Sein Umfang richtet sich primär nach kantonalem Recht und subsidiär nach Art. 29 Abs. 2 BV. Zu den wesentlichen Inhalten gehören die Orientierung und die Möglichkeit zur Äusserung



vor Erlass einer Verfügung, das Recht auf Akteneinsicht, das Recht auf Teilnahme am Beweisverfahren und der Anspruch auf Prüfung und auf einen begründeten Entscheid (G. STEINMANN, a.a.O., Art. 29 N 44 ff.).

Nach der Rechtsprechung ist der Anspruch auf rechtliches Gehör formeller Natur und führt bei seiner Verletzung grundsätzlich zur Aufhebung des betreffenden Entscheids und zur Rückweisung der Streitsache an die Vorinstanz. Gemäss Bundesgericht kann ein solcher Verfahrensmangel durch die Gewährung des rechtlichen Gehörs in einem nachfolgenden Rechtsmittelverfahren nur geheilt werden, wenn der Rechtsmittelinstanz die volle Überprüfungsbefugnis zusteht und sie von diesem Recht tatsächlich Gebrauch macht (BGE 126 I 72, 110 la 82). Zurückhaltung ist jedoch am Platz, wenn es um die Beurteilung von Ermessensfragen geht und der Vorinstanz ein erheblicher Beurteilungsspielraum zukommt. Wenn hingegen die unterbliebene Anhörung nachgeholt werden kann und die Rechtsmittelbehörde mit derselben Kognition entscheidet, wird eine Heilung zugelassen (CAVELTI/VÖGELI, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St.Gallen – dargestellt an den Verfahren vor Verwaltungsgericht, St.Gallen 2003, N 990).

4.2 Den vorinstanzlichen Akten lässt sich entnehmen, dass die Vorinstanz den Rekurrenten mit Schreiben vom 16. April 2020 die Eingabe der Rekursgegnerin vom 7. April 2020 zustellte, nicht aber jene vom 30. Januar 2020. Im angefochtenen Entscheid hält die Vorinstanz fest, die Rekursgegnerin habe sich mit Schreiben vom 30. Januar 2020 beziehungsweise 7. April 2020 zur Einsprache der Rekurrenten geäussert. Diese Stellungnahme sei den Rekurrenten eröffnet worden. Aus dem Verteiler des angefochtenen Entscheids geht sodann hervor, dass die Stellungnahme der Rekursgegnerin vom 30. Januar 2020 mit dessen Zustellung übermittelt wurde. Vor diesem Hintergrund ist davon auszugehen, dass die Vorinstanz die Stellungnahme der Rekursgegnerin vom 30. Januar 2020 den Rekurrenten tatsächlich erstmals mit dem Einspracheentscheid zugestellt hat. Insofern liegt eine Verletzung des rechtlichen Gehörs vor. Die Rekursinstanz verfügt vorliegend aber über volle Kognition (Art. 46 VRP). Zudem hatten die Rekurrenten die Möglichkeit, sich im Rahmen der Rekurschrift dazu zu äussern. Unter diesen Umständen ist eine Heilung der Verletzung des rechtlichen Gehörs und keine Rückweisung an die Vorinstanz angezeigt.

5.

Die Rekurrenten rügen in materieller Hinsicht, das Grundstück der Rekursgegnerin sei mangels Wendemöglichkeit auf der Strasse S.____ nicht hinreichend erschlossen.

5.1 Die Rekursgegnerin hält demgegenüber fest, ihr Grundstück sei hinreichend erschlossen. Es handle sich beim S.____ um eine Gemeindestrasse 3. Klasse, die als Stichstrasse ausgestaltet sei und lediglich der Erschliessung von insgesamt fünf Wohneinheiten diene. Die Strasse weise ein geringfügiges Verkehrsaufkommen auf. Es handle



sich aufgrund der Grösse und des Charakters der Strasse um einen Zufahrtsweg nach der Norm 40 045 des Schweizerischen Verbands der Strassen- und Verkehrsfachleute (abgekürzt VSS-Norm), der in der Regel keinen Wendepunkt verlange. Die Strasse S.____ habe eine überwiegende Strassenbreite von 5 m, sei übersichtlich und weise kein starkes Gefälle auf. Ein Wenden von Fahrzeugen sei auch ohne Wendehammer möglich, so auch für Fahrzeuge des öffentlichen Diensts. Eine Wendemöglichkeit sei auf der Strasse S.____ somit nicht notwendig. Zudem sei zu beachten, dass der Gemeinde bei der Frage der hinreichenden Erschliessung Ermessen zukomme. In diesen Spielraum sei nicht einzugreifen.

5.2 Das TBA führt im Amtsbericht vom 17. Juni 2021 aus, die Strasse S.____ liege innerhalb des Siedlungsgebiets und die zulässige Höchstgeschwindigkeit betrage 30 km/h. Im Einmündungsbereich zur R.____strasse betrage die Breite gemäss Geoportal rund 7,10 m (klassierte Flächen, nicht asphaltierte beziehungsweise befestigte Fläche). Nach rund 30 m verenge sich die Breite auf rund 5 bis 5,10 m (asphaltiert/befestigt). Die Strasse sei rund 120 m lang. Durch die Strasse seien aktuell rund fünf Grundstücke erschlossen. Gemäss Geoportal habe die Strasse ein Längsgefälle von bis zu 10 %. Die Strasse S.____ weise grundsätzlich die typischen Merkmale einer Zufahrtsstrasse gemäss VSS-Norm 40 045 "Projektierung, Grundlagen – Strassentyp: Erschliessungsstrasse" auf. Aufgrund des kurvigen Verlaufs und der Länge müsse die Strasse, um eine genügende Erschliessung sicherzustellen, weiterhin den Anforderungen einer Zufahrtsstrasse entsprechen. Gemäss Norm sei eine Wendemöglichkeit vorzusehen, die aufgrund der Länge der Strasse zwingend sei. Aktuell sei keine öffentlich klassierte Wendemöglichkeit vorhanden. Auch auf den privaten Vorflächen sei keine entsprechende Möglichkeit erkennbar. Es fehle somit an einer Wendemöglichkeit.

5.3 In der Stellungnahme vom 31. August 2021 bemängelt die Rekursgegnerin, dass kein Vertreter des TBA zum Augenschein eingeladen wurde. Die Feststellung sei unzutreffend, dass die Vorplatzverhältnisse so eng seien, dass mit einem Kleinwagen nur unter Beizug einer Hilfsperson gewendet werden könne. Wäre unter dem Carport nicht noch ein Fahrzeug abgestellt gewesen, hätte auch anlässlich des Augenscheins problemlos gewendet werden können. Überdies bestehe nicht nur auf ihrem Grundstück, sondern auch auf dem Grundstück der Rekurrenten, sofern das Tor offen sei, sowie auf dem geplanten Parkplatz auf dem Grundstück Nr. 004 ausreichend Platz zum Wenden. Zudem sei der in den 1960er-Jahren vorgesehene Wendepunkt auf dem Grundstück der Rekurrenten bereits realisiert worden. Im Weiteren sei am Augenschein darauf hingewiesen worden, dass keine Kehrtafelabfuhrfahrzeuge in die Strasse S.____ hineinfahren würden. Abschliessend sei am Augenschein festgestellt worden, dass es während der Dauer des Augenscheins keine Fahrzeugbewegungen gegeben habe.



5.4 Nach Art. 19 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (SR 700; abgekürzt RPG) ist Land insbesondere dann erschlossen, wenn die für die betreffende Nutzung hinreichende Zufahrt besteht. Da das Bundesrecht nur allgemeine Grundsätze enthält, ergeben sich die Anforderungen an die Erschliessung im Detail aus dem kantonalen Recht (B. HEER, St.Gallisches Bau- und Planungsrecht unter Berücksichtigung des Raumplanungs- und Umweltschutzrechts des Bundes, Bern 2003, N 508). Eine Zufahrt ist nach Art. 67 PBG 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, Kehrrichtabfuhr und Schneeräumung) ungehindert benützt werden kann und – wenn sie über fremdes Grundeigentum führt – rechtlich gesichert ist (vgl. M. NEFF, in: Bereuter/Frei/Ritter [Hrsg.], Kommentar zum Planungs- und Baugesetz des Kantons St.Gallen, Basel 2020, Art. 67 N 12; B. HEER, a.a.O., N 513).

5.5 Strassen werden nach Art. 8 des Strassengesetzes (sGS 732.1; abgekürzt 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 regelmässig 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).

Als Hilfsmittel werden bei der Beurteilung der technischen Anforderungen einer Erschliessungsanlage 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. 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, Handkommentar RPG, Bern 2006, Art. 19 N 21 mit Hinweis auf das Urteil des Bundesgerichtes 1P.40/2004 vom 26. Oktober 2004).

5.6 Die Strasse S.____ ist als Gemeindestrasse 3. Klasse klassiert. Sie erschliesst neben dem Baugrundstück talseitig vier weitere Grundstücke, wovon eines noch unüberbaut ist. Bergseitig erschliesst die Strasse lediglich die Grundstücke Nrn. 004 und 005 beziehungsweise deren gemeinsames Garagengeschoss. Ab der Einmündung in die R.____strasse ist die Strasse bis zum Baugrundstück rund 125 m lang. Auf den ersten rund 50 m ab der Einmündung weist die Strasse ein erhebliches Nord-Süd-Gefälle (gemäss Amtsbericht des TBA vom 17. Juni 2021 bis zu [statt "etwa" wie im Augenscheinprotokoll festgehalten] 10 %) auf, danach verläuft die Strasse weitgehend eben.

[...]

(Orthofoto 2019; Quelle: Geoportal)

[...]

(Einmündung von der R.____strasse in die Strasse S.____; Quelle: Google Streetview)

5.7 Die Rekursgegnerin beanstandet den fehlenden Beizug eines Vertreters des TBA beim Augenschein. Hierzu ist festzuhalten, dass gemäss Art. 12 VRP die Behörde oder das von ihr beauftragte Verwaltungsorgan den Sachverhalt ermittelt und die Beweise von Amtes wegen namentlich durch Amtsberichte und Augenschein erhebt. Vorliegend wurde vorgängig zum Augenschein ein Amtsbericht des TBA als kantonale Fachstelle eingeholt. Aus diesem geht eindeutig hervor, dass nach Ansicht des TBA ein Wendepplatz vorhanden sein muss. Es bestand insofern für die Sachverhaltsfeststellung und die Beweiserhebung keine Notwendigkeit, den Sachverständigen des TBA zusätzlich noch zum Augenschein einzuladen, zumal dieser auch dazu diene, eine mögliche Einigung zwischen den Parteien herbeizuführen.

5.8 Die Rekursgegnerin geht sodann entgegen dem Amtsbericht des TBA von einem Zufahrtsweg und nicht von einer Zufahrtsstrasse im Sinn der VSS-Norm 40 045 aus. Die diesbezügliche Argumentation unter Verweis auf das Urteil des Verwaltungsgerichtes B 2018/69 vom 19. November 2018 erscheint nachvollziehbar, insbesondere da durch die Strasse S.____ weniger als 30 Wohneinheiten erschlossen werden. Wie aber die Rekursgegnerin in der Stellungnahme vom 31. August 2021 selbst festhält und vorstehend aufgeführt ist (Erw. 5.5), sind VSS-Normen nicht starr und ungeachtet der konkreten Verhältnisse, sondern als Hilfsmittel anzuwenden. Dies bedeutet, auch wenn die Strasse S.____ als Zufahrtsweg zu betrachten wäre, der gemäss VSS-



Norm 40 045 grundsätzlich keinen Wendepplatz aufweisen muss, dies nicht automatisch zur Folge hätte, dass im vorliegenden Einzelfall keiner notwendig ist. Vielmehr ergibt sich nachfolgend, dass auf der Strasse S.____ eine öffentlich-rechtlich klassierte Wendemöglichkeit gegeben sein muss.

5.9 Die Rekursgegnerin geht davon aus, es stehe auf ihrem Grundstück, auf jenem der Rekurrenten sowie auf dem Grundstück Nr. 004 ausreichend Platz zum Wenden zur Verfügung. Dieses Argument ist aber nicht stichhaltig. Sie verkennt, dass es privaten Vorplätzen an der nötigen rechtlichen Sicherstellung fehlt, also der öffentlich-rechtlichen Klassierung, um als Teil der Erschliessungsanlage gelten zu können (vgl. BDE Nr. 63/2019 vom 17. Oktober 2019 Erw. 4.7.5). Der im eingereichten Plan vom 22. Januar 1964 eingezeichnete Vorplatz auf dem Grundstück der Rekurrenten wurde offenkundig nicht öffentlich-rechtlich klassiert. Im Übrigen ist in diesem Zusammenhang anzumerken, dass das Grundstück der Rekurrenten durch Hecken von der Strasse abgegrenzt und lediglich durch ein Metalltor zugänglich ist, welches für Fahrten auf das Grundstück zunächst jeweils geöffnet werden muss. Im Weiteren kann eine hinreichende Erschliessung beziehungsweise eine ausreichende Wendemöglichkeit nicht davon abhängig sein, dass kein Fahrzeug im Carport auf dem Grundstück der Rekursgegnerin abgestellt ist.

Was die Notwendigkeit eines öffentlich-rechtlich klassierten Wendepplatzes betrifft, ist vorliegend zwar zu beachten, dass auf der Strasse angesichts der geringen Anzahl erschlossener Wohneinheiten wenig Verkehr herrscht und die Fahrzeuge der Kehrtafel nicht in die Strasse hineinfahren. Jedoch beträgt die Länge der klassierten Stichstrasse rund 120 m, ist also relativ lang, vor allem in Anbetracht der Argumentation der Rekursgegnerin, dass die Strasse als Zufahrtsweg zu betrachten sei. Ein solcher sollte gemäss VSS-Norm 40 045 auf 40 bis 80 m begrenzt sein. Darüber hinaus ist die Strasse entgegen der von der Rekursgegnerin vertretenen Ansicht unübersichtlich. Die Strasse verfügt über eine langgezogene Kurve und steigt Richtung R.____strasse (Gefälle bis zu 10 %) an. Vor diesem Hintergrund sind die aufgrund der fehlenden Wendemöglichkeiten notwendigen Rückfahrmanöver erfahrungsgemäss stark erschwert. Eine Rückwärtsfahrt bis zu 120 m mit schlechten Sichtverhältnissen aufgrund der Kurve und des Gefälles ist nicht verkehrssicher. Eine klassierte Wendemöglichkeit ist somit wegen der Verkehrssicherheit notwendig. Dies gilt unabhängig davon, ob es sich nun letztlich um einen Zufahrtsweg oder eine Zufahrtsstrasse im Sinn der VSS-Norm 40 045 handelt. Gemäss besagter VSS-Norm ist zwar ein Wendepplatz in der Regel bei Zufahrtswegen nicht vorgesehen. Vorliegend verhält es sich aber aufgrund der aufgeführten Charakteristiken der Strasse anders. Dass eine Wendemöglichkeit als erforderlich erachtet wird, widerspricht denn auch nicht BDE Nr. 63/2019 vom 17. Oktober 2019 sowie BDE Nr. 63/2018 vom 27. Dezember 2018. In diesen beiden Entscheiden wurde erwogen, dass bei einspurig befahrbaren Erschliessungsstrassen, die mehreren Liegenschaften dienen, in einer Sackgasse endeten, unübersichtlich



seien und ein starkes Gefälle aufwiesen, aus Sicherheitsgründen stets eine Wendemöglichkeit notwendig sei. Das bedeutet im Umkehrschluss aber nicht, dass bei zweispurigen Strassen – wie der S.____ eine ist – keine Wendemöglichkeit nötig ist.

5.10 Aus dem Ausgeführten ergibt sich insgesamt, dass die Strasse S.____ mangels Wendemöglichkeit die Verkehrssicherheit nicht sicherzustellen vermag. Das Grundstück der Rekursgegnerin erweist sich somit als strassenmässig nicht hinreichend erschlossen.

6.

Die Rekurrenten machen im Weiteren geltend, das Bauvorhaben verletze den Grenzabstand, da sich die Nebenbaute direkt an der Grenze befinde. Ein im Grundbuch eingetragenes Grenzbaurecht bestehe nicht. Aus dem Näherbaurecht aus dem Jahr 1984 betreffend den bestehenden Autounterstand könne nicht abgeleitet werden, dass die Erstellung einer grösseren und grösstenteils neuen Baute gestattet sei. Zu beachten sei, dass das Grundstück der Rekursgegnerin in der Wohnzone W1 liege, die es im Baureglement der Stadt Z.____ vom 3. März 2016 (abgekürzt BauR) nicht mehr gebe. Deshalb seien weiterhin der Zonenplan und das Baureglement der Stadt Z.____ vom 25. November 1992 massgebend. Eigentlich würde die Stadt Z.____ über keinen gültigen Zonenplan mehr verfügen, da der neue im Rahmen des Rekursverfahrens bezüglich Gesamtrevision Zonenplan und vereinigt Baureglement und jener vom 25. November 1992 gemäss Art. 66 Abs. 1 Bst. a BauR aufgehoben worden seien.

6.1 Die Rekursgegnerin bringt dagegen vor, die geplante Doppelgarage halte einen Grenzabstand von 3,45 m ein und damit mehr als die vorgeschriebenen 2 m. Für den Carport bestehe ein Grenzbaurecht aus dem Jahr 1984. Selbst wenn die entsprechende Vereinbarung nicht im Grundbuch vermerkt sei, hätten sich die Rekurrenten diese als privatrechtliche Vereinbarung entgegenzuhalten. Sie beabsichtige keine baulichen Änderungen am Unterstand, die eine weitergehende Zustimmung als die bereits vorliegende des Rechtsvorgängers der Rekurrenten erfordere.

6.2 Zunächst ist auf das anwendbare Baureglement einzugehen. Mit BDE Nr. 3/2019 vom 27. Juni 2019 (Gesamtrevision Zonenplan und vereinigt Baureglement) hob das Baudepartement den neuen Zonenplan Z.____ vom 3. März 2016 auf, aber nicht das mit Y.____ vereinigte Baureglement der Stadt Z.____ vom 3. März 2016. Da der Zonenplan aufgehoben wurde, konnte als Folge davon das Baureglement nicht als Ganzes in Kraft gesetzt werden. Der Stadtrat Z.____ beschloss am 29. Januar 2020 deshalb, dieses in Kraft zu setzen, soweit es genehmigungsfähig sei. Aus der Genehmigungsverfügung vom 18. Mai 2020 sowie aus der ergänzenden Verfügung vom 21. Dezember 2020 des Amtes für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG) geht hervor, dass die Bestimmungen zur Wohnzone W1 des Baureglements der Politischen Gemeinde Z.____ vom 25. November 1992 in Kraft bleiben, aber jene zu An- und Nebenbauten (Art. 40



BauR) genehmigt wurde. Art. 40 BauR gilt unabhängig von der Zonenart, mithin auch für das Grundstück der Rekursgegnerin in der Wohnzone W1. In Bezug auf die zonenspezifischen Regelbauvorschriften der Zone W1 ist weiterhin das Baureglement der Stadt Z.____ vom 25. November 1992 anwendbar.

6.3 Gemäss Art. 40 Abs. 3 BauR gilt bei Anbauten mit anrechenbarer Geschossfläche ein Grenzabstand von 3 m, bei solchen ohne anrechenbare Geschossfläche und bei Nebenbauten ein Grenzabstand von 2 m. Art. 40 Abs. 3 BauR sieht vor, dass An- und Nebenbauten mit schriftlicher Zustimmung der Nachbarn den Grenzabstand unterschreiten oder zusammengebaut werden können.

6.3.1 Der Carport tritt räumlich und kubisch in Erscheinung und ist geeignet, vor Witterungseinflüssen zu schützen. Es handelt sich entgegen der Rekursgegnerin offenkundig um eine Baute und nicht um eine Anlage, die keinen Grenzabstand einzuhalten hätte (vgl. B. HEER, a.a.O., N 356 ff.). Der Autounterstand bildet mit der Garage eine Nebenbaute und hält unbestrittenermassen keinen Grenzabstand ein, sondern befindet sich unmittelbar an der Grenze des Grundstücks Nr. 003 der Rekurrenten. Nachfolgend ist zunächst darauf einzugehen, ob diese Unterschreitung – wie vorgebracht – gestützt auf ein Näherbaurecht erfolgte.

6.3.2 Beim Näherbaurecht ist zwischen einem generellen sowie einem projektbezogenen zu unterscheiden. Verpflichtet sich der Nachbar dazu, Gebäude im Grenzabstandsbereich losgelöst von einem genau definierten Bauprojekt zu dulden, liegt ein generelles Näherbaurecht vor. Generelle Näherbaurechte werden rein obligatorisch begründet; zu ihrer dinglichen Sicherung werden sie mittels einer Dienstbarkeit ins Grundbuch eingetragen. Hingegen knüpft der belastete Nachbar bei einem projektbezogenen Näherbaurecht seine Zustimmung an ein konkretes Bauvorhaben. Aus der Zustimmung zu einem früheren Projekt lässt sich dabei keine Pflicht des Nachbarn ableiten, irgendwelchen Änderungen in Form von Umbauten oder Aufstockungen zuzustimmen, soweit er mit solchen nicht rechnen musste. Regelmässig werden einem projektbezogenen Näherbaurecht von beiden Nachbarn unterschriebene Baupläne beigefügt (vgl. FRITZSCHE/BÖSCH/WIPF/KUNZ, Zürcher Bau- und Planungsrecht, 6. Aufl., Wädenswil 2019, Band 2, S. 1098).

6.3.3 Im Zeitpunkt der Bewilligungserteilung des bestehenden Carports war das Baureglement der Politischen Gemeinde Z.____ vom 10. Juli 1973 (abgekürzt aBauR) in Kraft. Gemäss Art. 68 Abs. 2 aBauR war es möglich, An- und Nebenbauten mit schriftlicher Zustimmung des Nachbarn seitlich oder rückwärts an die Grenze zu stellen sowie zusammenzubauen.

6.3.4 Der vormalige Eigentümer des Grundstücks der Rekurrenten unterschrieb auf dem eingereichten Situationsplan unter einem Stem-



pel mit dem Wortlaut "Zustimmung des Nachbarn Herrn F.____, Parzelle 003. Gemäss Art. 68 des Baureglementes." Die damalige Baukommission der Politischen Gemeinde Z.____ führte sodann aus, der betroffene Nachbar, F.____, erfülle die Formvorschrift nach Art. 68 Abs. 2 aBauR mit seiner Unterschrift vom 22. August 1984 auf dem eingereichten Situationsplan. Somit hat der Rechtsvorgänger der heutigen Rekurrenten die Zustimmung für die Unterschreitung des Grenzabstands durch den Autounterstand gegeben. Da dieser seine Zustimmung direkt auf dem Baueingabeplan mittels Unterschrift erteilt hat, ist ohne Weiteres anzunehmen, dass sich diese auf den damals geplanten Carport bezogen hat und damit projektbezogen erfolgt ist. Eine Eintragung eines (generellen) Grenzbaurechts im Grundbuch liegt demgegenüber nicht vor. Die damalige Baukommission erteilte basierend auf dieser Zustimmung die Baubewilligung für den Carport. Der den Grenzabstand unterschreitende Autounterstand wurde formell rechtmässig sowie unbestrittenermassen baurechtskonform erstellt.

6.3.5 Vor diesem Hintergrund wäre für die vollständige Erneuerung des Autounterstands (höhere neue Stützen, neues Dach) eine Zustimmung der Rekurrenten erforderlich (vgl. vorstehend Ew. 6.3.2). Eine solche liegt nicht vor. Zudem mussten die Rekurrenten nach Treu und Glauben nicht mit einer komplett neuen Erstellung des Unterstands rechnen, was keine erneute Zustimmung bedingt hätte. Das Bauvorhaben verletzt – wie von den Rekurrenten zu Recht gerügt – folglich den Grenzabstand.

6.4 Somit bleibt zu prüfen, ob sich die Rekursgegnerin bezüglich der baulichen Massnahmen am Carport auf Art. 109 PBG berufen kann.

6.4.1 Gemäss Art. 109 Abs. 1 PBG ist der Bestand und die Erneuerung von ursprünglich formell rechtmässig erstellten Bauten und Anlagen innerhalb der Bauzone, die den geltenden Vorschriften oder Plänen widersprechen, gewährleistet. Umbauten, Zweckänderungen und Erweiterungen sind zulässig, soweit dadurch die Rechtswidrigkeit weder vermehrt noch wesentlich verstärkt wird (vgl. Art. 109 Abs. 2 PBG). Die Bestandes- und Erweiterungsgarantie findet Anwendung auf Bauten und Anlagen innerhalb der Bauzone, die ursprünglich formell rechtmässig erstellt wurden, aber zu einem späteren Zeitpunkt durch eine Änderung der materiellen Rechtslage vorschriftswidrig geworden sind. Darüber hinaus kommt die Bestandes- und Erweiterungsgarantie auch bei formell rechtmässig erstellten Bauten und Anlagen zum Tragen, die von Anfang an materiell (aufgrund einer inhaltlich fehlerhaften baurechtlichen Bewilligung) rechtswidrig waren (vgl. dazu M.E. LOOSER, in: Bereuter/Frei/Ritter [Hrsg.], Kommentar zum Planungs- und Baugesetz des Kantons St.Gallen, Basel 2020, Art. 109 N4 ff.).

6.4.2 Wie bereits erwähnt, willigte der Rechtsvorgänger der Rekurrenten projektbezogen schriftlich in die Grenzabstandsunterschreitung des Autounterstands ein. Die Unterschreitung des Grenzabstands ist gemäss vorstehend zitiertem Art. 40 BauR auch zum heutigen Zeit-



punkt nach wie vor möglich. Der bestehende formell rechtmässig erstellte Carport ist somit nicht durch eine nachträgliche Rechtsänderung materiell rechtswidrig geworden. Art. 109 PBG ist folglich nicht anwendbar und die Rekursgegnerin kann sich nicht auf diese Bestimmung berufen.

7.

Zusammenfassend ergibt sich, dass die Vorinstanz die Baubewilligung namentlich aufgrund der fehlenden hinreichenden Erschliessung sowie der Verletzung des Grenzabstands zu Unrecht erteilt hat. Der Rekurs erweist sich insoweit als begründet und ist im Sinn der Erwägungen gutzuheissen. Der angefochtene Entscheid der Baukommission Z.____ vom 15. März 2021 ist deshalb aufzuheben. Angesichts dieses Verfahrensausgangs erübrigt es sich, auf die geltend gemachte Verletzung des Gebäudeabstands einzugehen.

8.

8.1 Nach Art. 95 Abs. 1 VRP hat in Streitigkeiten jener Beteiligte die Kosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden. Die Entscheidgebühr beträgt Fr. 3'500.– (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.

8.2 Der von B.____ am 12. April 2021 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– ist zurückzuerstatten.

9.

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

9.1 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).

9.2 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. 3'250.– plus die beantragten 4 % Barauslagen, insgesamt also auf Fr. Fr. 3'380.–, zuzüglich Mehrwertsteuer, festzulegen; sie ist von C.____ zu bezahlen.



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

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

Entscheid

1.

a) Das Ausstandsbegehren von C.____, Z.____, wird abgewiesen.

b) Der Rekurs von A.____ und B.____, beide Z.____, wird im Sinn der Erwägungen gutgeheissen.

c) Der Entscheid der Baukommission Z.____ vom 15. März 2021 wird aufgehoben.

2.

a) C.____ bezahlt eine Entscheidgebühr von Fr. 3'500.–.

b) Der am 12. April 2021 von B.____ geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– wird zurückerstattet.

3.

a) Das Begehren von A.____ und B.____ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird gutgeheissen. C.____ entschädigt A.____ und B.____ ausseramtlich mit Fr. 3'380.– zuzüglich Mehrwertsteuer.

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

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

Die Vorsteherin

Susanne Hartmann
Regierungsrätin