



Fall-Nr.:	22-3344
Stelle:	Generalsekretariat Bau- und Umweltdepartement
Instanz:	Bau- und Umweltdepartement
Publikationsdatum:	18.10.2023
Entscheiddatum:	27.09.2023

BUDE 2023 Nr. 088

Baurecht, Strassenrecht, Art. 19 und 22 RPG, Art. 67 PBG, Art. 8 StrG. Eine Zufahrt, welche zwecks Erschliessung eines Grundstücks zweiter Bautiefe mit wenigstens einer Wohneinheit über ein Drittgrundstück führt, gilt als Feinerschliessungsanlage. Bei Feinerschliessungsanlagen ist im Kanton St.Gallen die rechtliche Sicherstellung mittels Klassierung (Öffentlicherklärung) erforderlich (zumindest Klassierung der Zufahrt als Gemeindestrasse dritter Klasse nach Art. 8 Abs. 3 StrG). Eine allfällige bloss privatrechtliche Sicherstellung, z.B. mittels Grunddienstbarkeit, ist ungenügend. Im konkreten Fall ist keine Klassierung erfolgt. Der geplante (erschliessungsrelevante) Umbau des Gebäudes ist mangels hinreichender Erschliessung nicht bewilligungsfähig. Gutheissung des Rekurses.

BUDE 2023 Nr. 88 finden Sie im angehängten PDF-Dokument.



22-3344

Entscheid Nr. 88/2023 vom 27. September 2023

Rekurrent

A.____
vertreten durch Dr.iur. Walter Locher, Rechtsanwalt,
Museumstrasse 35, 9004 St.Gallen

gegen

Vorinstanz

Baubewilligungskommission Z.____ (Entscheid vom 8. April 2022)

Rekursgegnerin

B.____AG
vertreten durch Dr.iur. Michael Nagel, Rechtsanwalt, Marktplatz 4,
9004 St.Gallen

Betreff

Baubewilligung (Umbau Wohn-Geschäftshaus, Ausbau des
Dachgeschosses, Balkon- und Lifanbauten sowie energetische
Fassadensanierung)



Sachverhalt

A.

a) Die B.____AG ist Eigentümerin von Grundstück Nr. 001, Grundbuchkreis Y.____, an der G.____strasse in Z.____. Das Grundstück liegt gemäss geltendem Zonenplan von Z.____ vom 8. September 1980 in der Wohn-Gewerbezone (WG4a). Das Grundstück Nr. 001 liegt im Perimeter des Überbauungsplans M.____ vom 1. Juni 1956 und gemäss Zonenplan N.____ vom 9. August 2002 in einem Gebiet mit besonderem baulichen Erscheinungsbild und geschlossener Bauweise. Das Grundstück Nr. 001 ist im südwestlichen Teil mit einem Wohn- und Gewerbehaus (Vers.-Nr. 007) überbaut. Das Wohn- und Gewerbehaus ist mit dem auf dem südwestlich benachbarten Grundstück gelegenen Gebäude (Vers.-Nr. 008) zusammengebaut.

b) Das Grundstück Nr. 001 ist südseitig via die G.____strasse, eine Kantonsstrasse 1. Klasse, über das Grundstück Nr. 002 (Eigentum der Politischen Gemeinde Z.____) erschlossen.

c) A.____ ist Eigentümer des westlich unmittelbar an das Baugrundstück angrenzenden Grundstücks Nr. 003 sowie der nordöstlich des Baugrundstücks gelegenen Grundstücke Nrn. 004 (unmittelbar an das Baugrundstück angrenzend) und 005 (nicht unmittelbar angrenzend), welche ihrerseits mit einer bzw. mehreren Liegenschaften überbaut sind. Die Politische Gemeinde Z.____ ist Eigentümerin des südlich unmittelbar an das Baugrundstück angrenzenden Grundstücks Nr. 002. Zusätzlich zum Baugrundstück hält die B.____AG auch das nordwestlich des Baugrundstücks gelegene Grundstück Nr. 006 (nicht unmittelbar angrenzend) zu Eigentum.

B.

a) Mit Baugesuch vom 3. August 2021 beantragte die B.____AG bei der Stadt Z.____ die Baubewilligung für den Umbau des Wohn- und Geschäftshauses auf dem Grundstück Nr. 001. Das Baugesuch hatte die Sanierung der Wohnungen, den Ausbau des Dachgeschosses zur Galerie, die energetische Teilsanierung der Fassade, einen Balkon- und Liftanbau sowie die Rückführung der Büronutzung im ersten Obergeschoss zu Wohnraum zum Gegenstand.

b) Innert der Auflagefrist vom 12. bis 25. August 2021 erhob A.____ Einsprache gegen das Bauvorhaben. Er rügte, der Ausbau des Dachgeschosses sei unzulässig, die Balkone und der Liftanbau hielten die Abstandsvorschriften nicht ein, der Liftanbau passe nicht ins Ortsbild und es fehle die Visierung.

c) Mit Beschluss vom 8. April 2022 erteilte die Baubewilligungskommission Z.____ die Baubewilligung unter Bedingungen und Auflagen, schützte die öffentlich-rechtliche Einsprache von A.____ teilweise, wies sie im Übrigen aber ab. Mit der Baubewilligung wies die Baubewilligungskommission Z.____ das Gesuch der B.____AG um Ausbau



des Dachgeschosses ab. Sie verfügte zudem, der Dachabschluss über den Wohnungen im vierten Obergeschoss sei derart auszubilden, dass eine Nutzung des Dachraums zu Wohnzwecken nicht möglich sei.

C.

a) Gegen diesen Beschluss erhob A.____, vertreten durch Dr.iur. Walter Locher, Rechtsanwalt, St.Gallen, mit Schreiben vom 12. Mai 2022 Rekurs beim Bau- und Umweltdepartement. Mit Rekursergänzung vom 30. Juni 2022 werden folgende Anträge gestellt:

1. Der Entscheid der Vorinstanz vom 8. April 2022 sei aufzuheben;
2. Das Baugesuch sei abzuweisen;

unter Kosten- und Entschädigungsfolge.

Zur Begründung wird geltend gemacht, das Baugrundstück sei nicht hinreichend erschlossen. Auf dem Baugrundstück befänden sich derzeit fünf offene Parkplätze. Die Grundstücke Nrn. 004 und 005 des Rekurrenten umfassten 17 weitere offene Abstellplätze sowie 20 gedeckte Parkplätze. Die Zufahrt zum Baugrundstück Nr. 001 erfolge ab der G.____strasse über das Grundstück Nr. 002. Von dort aus erschliesse die Zufahrt weiter die Grundstücke Nrn. 004 und 005 des Rekurrenten. Das Wohn- und Gewerbehäuser der Rekursgegnerin auf dem Grundstück Nr. 001 umfasse nach dem Umbau acht Wohneinheiten in den vier Obergeschossen und im Dachgeschoss sowie Gewerberäumlichkeiten im Erdgeschoss. Das Gebäude auf dem Grundstück Nr. 004 und die beiden Gebäude auf dem Grundstück Nr. 005, die über die gleiche Zufahrt erschlossen würden, umfassten ebenfalls je acht Wohneinheiten. Insgesamt würden also über die in Frage stehende Zufahrt 32 Wohneinheiten und eine grosse Gewerbefläche erschlossen. Sobald mehr als zwei Wohneinheiten durch eine Zufahrt erschlossen würden, sei eine öffentliche Klassierung dieser Zufahrt erforderlich. Eine Erschliessung über ein (nicht klassiertes) Drittgrundstück genüge demgegenüber nicht. Die zwischen den Eigentümern der Grundstücke Nrn. 001 sowie 004 und 005 vereinbarten und mehrfach geänderten Grunddienstbarkeiten gewährleisteten keine rechtlich hinreichende Erschliessung. Die Zufahrt zu den Grundstücken Nrn. 002 [recte: 001], 004 und 005 sei damit rechtlich nicht hinreichend sichergestellt. Die Zufahrt zu diesen Grundstücken müsste als Gemeindestrasse 2. Klasse klassiert und dimensioniert werden. Die Klassierung der Zufahrt als Gemeindestrasse 2. Klasse, welche eine Fahrstreifenbreite von 5 Metern erfordert, sei in tatsächlicher Hinsicht möglich. Er habe bei der Stadt Z.____ ein Gesuch um Erlass eines Teilstrassenplans sowie Ausscheidung und Dimensionierung einer Gemeindestrasse für die Grundstücke Nrn. 002, 001, 004 und 005 eingereicht.



b) Gleichzeitig mit der Rekursbegründung (30. Juni 2022) reichte der Rekurrent bei der Stadt Z.____ ein Gesuch betreffend Erlass eines Teilstrassenplans und Klassierung und Dimensionierung der Zufahrt zu den Grundstücken Nrn. 002, 004 und 005 als Gemeindestrasse 2. Klasse ein.

D.

a) Mit Vernehmlassung vom 21. Juli 2022 beantragt die Rekursgegnerin, vertreten durch Dr.iur. Michael Nagel, Rechtsanwalt, St.Gallen, den Rekurs unter Kosten- und Entschädigungsfolge zulasten des Rekurrenten vollumfänglich abzuweisen. Zur Begründung wird geltend gemacht, das Bauvorhaben sei für die Erschliessung nicht relevant. Namentlich wirke sich das Bauvorhaben auf die Nutzung der Zu- und Wegfahrt in keiner Art und Weise aus. Durch das Bauvorhaben änderten sich weder die tatsächlichen Verhältnisse noch die Lage oder das Verkehrsaufkommen hinsichtlich der Zu- und Wegfahrt zum Baugrundstück. Die Anzahl Parkplätze werde mit dem Bauvorhaben nicht verändert. Das Baugrundstück verfüge über eine ausreichende Zu- und Wegfahrt und sei somit hinreichend erschlossen.

b) Mit Vernehmlassung vom 25. Juli 2022 beantragt die Vorinstanz, den Rekurs abzuweisen. Zur Begründung macht sie mit Verweis auf das Urteil des Bundesgerichtes 1C_57/2021 vom 3. Februar 2022 geltend, das Bauvorhaben, welches in erster Linie auf eine energetische Sanierung sowie die Schaffung zeitgemässer Wohnverhältnisse abziele, sei für die Erschliessung nicht relevant. Die bestehende Erschliessung stehe dem Bauvorhaben somit nicht entgegen.

c) Mit Stellungnahme vom 11. Januar 2023 bestreitet der Rekurrent, dass es sich bei dem geplanten Umbau um eine reine Renovation oder ein Beibehalten der Gebäudedimensionen handle. Es handle sich vielmehr um einen umfassenden Umbau und ein neubauähnliches Bauvorhaben. Der mit CHF 2'000'000 veranschlagte Umbau mit Neuanlage der Erschliessung mittels Liftanbau und Erstellung von Balkonen für jede Wohnung führe zu einer Erweiterung der vorhandenen Nutzung. Aufgrund des Anbringens eines Lifts auf der Nordseite würden sämtliche Wohnungen neu auf der Nordwestseite des Grundstücks über die neue Liftanlage erschlossen und es liege somit eine völlig neue Erschliessung des Gebäudes vor. Das Erfordernis der Baureife gelte auch für Umbauten und Nutzungsänderungen, durch welche von den bisherigen Verhältnissen wesentlich abgewichen werde. Die Baureife sei vorliegend nicht gegeben. Das Bauvorhaben sei daher als nicht hinreichend erschlossen anzusehen.

E.

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

1.2 Die Frist- und Formerfordernisse von Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 VRP sind erfüllt. Die Rekursberechtigung ist 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 8. April 2022. Mithin sind vorliegend grundsätzlich die Bestimmungen des PBG anwendbar, sofern sie gemäss Anhang zum Kreisschreiben «Übergangsrechtliche Bestimmungen im PBG» vom 8. März 2017 (Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2017/I/1) als unmittelbar anwendbar erklärt werden. Im Übrigen gelangen weiterhin das Baugesetz und das entsprechende Baureglement zur Anwendung.

3.

Der Rekurrent beantragt mit Rekursergänzung vom 30. Juni 2023 die Durchführung eines Augenscheins.

3.1 Ob ein Augenschein durchzuführen ist, liegt im pflichtgemässen Ermessen der urteilenden Instanz. Nur wo sich eine Tatsache nicht anders abklären lässt, wird eine Verpflichtung zur Durchführung eines Augenscheins bejaht. Ergibt sich eine Tatsache dagegen zweifelsfrei aus den Akten, so braucht sie nicht durch einen Augenschein überprüft zu werden. Dies gilt auch für unbestrittene Behauptungen, sofern eine Nachprüfung nicht durch öffentliche Interessen geboten erscheint. Tatsachen aber, vor allem umstrittene, deren umfassende Feststellung und Würdigung eine eigene Wahrnehmung erheischen, sind in Augenschein zu nehmen (B. MÄRKLI, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], Praxiskommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege [VRP], Zürich/St.Gallen 2020, Art. 12 N 50 ff.; BUDE Nr. 3/2023 vom 10. Januar 2023 Erw. 3).

3.2 Die entscheidenden tatsächlichen Verhältnisse ergeben sich vorliegend vollständig aus den Verfahrensakten sowie dem öffentlich zugänglichen Geoportal (www.geoportal.ch). Auf die Durchführung eines Augenscheins kann daher verzichtet werden.

4.

Der Rekurrent rügt, das Baugrundstück sei nicht hinreichend erschlossen.



4.1 Der Rekurrent macht geltend, die Zufahrt zum Baugrundstück, welche vorliegend ab der G.____strasse über das Grundstück Nr. 002 erfolge, erschliesse mehr als zwei Wohneinheiten, weshalb eine öffentliche Klassierung der Zufahrt erforderlich sei und zwar als Gemeindestrasse 2. Klasse. Eine Privatstrasse oder eine privatrechtliche Sicherstellung (mittels Grunddienstbarkeit) gewährleiste demgegenüber keine rechtlich hinreichende Erschliessung.

4.2 Die Rekursgegnerin und die Vorinstanz wenden dagegen ein, das Bauvorhaben sei für die Erschliessung nicht relevant. Beim Bauvorhaben handle es sich in erster Linie um eine energetische Sanierung und es würden zeitgemässe Wohnverhältnisse geschaffen. Das Bauvorhaben wirke sich auf den zu erwartenden Verkehr zum Baugrundstück und damit auf die Nutzung der Zu- und Wegfahrt nicht aus und falle hinsichtlich der Anforderungen an die Zu- und Wegfahrt entsprechend nicht ins Gewicht. Somit stehe die bestehende Erschliessung gemäss Urteil des Bundesgerichtes 1C_57/2021 vom 3. Februar 2022 dem Bauvorhaben nicht entgegen. Die Rekursgegnerin bringt zudem vor, weder die tatsächlichen Verhältnisse noch die Lage oder das Verkehrsaufkommen hinsichtlich der Zu- und Wegfahrt erforderten vorliegend eine Klassierung der Zufahrt, weil lediglich maximal fünf Fahrzeuge zum Baugrundstück hin- und wieder wegfahren würden. Die restlichen Personen (Mitarbeitende, Kundschaft sowie Mieterinnen und Mieter) parkierten in der Nähe und gelangten von dort zu Fuss zum Wohn- und Geschäftshaus auf dem Baugrundstück. Dass die Fahrstrasse bis zum Grundstück reichen müsse, sei keine zwingende Voraussetzung. Es genüge, wenn Benützer und Besuchende mit ihrem Motorfahrzeug in hinreichende Nähe gelangen und von dort über einen Weg zum Gebäude oder zur Anlage gehen könnten (BGE 136 III 130 Erw. 3.3.2; Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2005/III/19).

4.3 Nach Art. 19 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (SR 700; abgekürzt RPG) ist Land insbesondere dann erschlossen, wenn eine 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, N 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 «Übergangsrechtliche Bestimmungen im PBG» vom 8. März 2017, a.a.O., 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 Fussgängerinnen und Fussgängern sicheren



Weg bietet und von den öffentlichen Diensten (namentlich Feuerwehr, Sanität, Kehr- und Schneeräumung) ungehindert benützt werden kann und – wenn sie über fremdes Grundeigentum führt – rechtlich gesichert ist (vgl. HEER, a.a.O., N 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; BDE Nr. 63/2019 vom 17. Oktober 2019 Erw. 4.3; BDE Nr. 96/2020 vom 13. Oktober 2020 Erw. 5.2.3; BDE Nr. 77/2020 vom 20. August 2020 Erw. 4.1; je mit Hinweisen).

4.4 Das Bundesgericht hielt in seinem Urteil 1C_57/2021 vom 3. Februar 2022 fest, die Zulässigkeit eines Umbaus bemesse sich direkt an den Vorgaben von Art. 22 Abs. 2 Bst. b und Art. 19 Abs. 1 RPG. Vor dem Hintergrund des Zwecks dieser Bestimmungen sei ausschlaggebend, ob das betreffende Bauvorhaben für die Erschliessung überhaupt relevant sei. Sei dies nicht der Fall, stehe eine mangelhafte Erschliessung dem Bauvorhaben nicht entgegen (vgl. Erw. 3.3; mit Hinweisen). Das Bundesgericht berief sich sodann auf die vorinstanzlichen Feststellungen des Sachverhalts, wonach der betreffende Umbau nicht zu einer qualitativ oder quantitativ intensiveren Nutzung des bestehenden Zufahrtswegs führe. Die vom Beschwerdeführer dagegen angeführte Behauptung, es sei nach dem Umbau von grösseren und schwereren Maschinen auszugehen, welche den Zufahrtsweg benutzen würden, wies das Bundesgericht zurück als nicht geeignet, den angefochtenen Entscheid als offensichtlich unrichtig erscheinen zu lassen (vgl. Erw. 3.3).

4.5 Der von der Rekursgegnerin geplante Umbau des Wohn- und Geschäftshauses umfasst vorliegend die Sanierung der Wohnungen, Grundrissveränderungen bei sämtlichen Wohn- und Geschäftseinheiten, die energetische Teilsanierung der Fassade, einen Balkon- und Liftanbau sowie die Umnutzung der Büroräumlichkeiten im ersten Obergeschoss zu Wohnraum. Anstelle der Büroräumlichkeiten sollen im ersten Obergeschoss neu zwei Wohneinheiten entstehen. Die Anzahl Wohneinheiten soll damit von sechs auf acht erhöht werden. Damit liegt neben umfangreichen baulichen Massnahmen auch eine bewilligungspflichtige Umnutzung eines Teils der Baute vor.

4.6 Bei Wohn- und Gewerbenutzungen sind die Zeiten, die Frequenz, die Häufigkeit sowie die Intensität der Zu- und Wegfahrt gewöhnlich unterschiedlich. Bei einer Gewerbenutzung fällt der Verkehr in der Regel vor allem während den Öffnungs- bzw. Bürozeiten an. Je nach Gewerbe kommen in dieser Zeitspanne zum durch die Mitarbeitenden verursachten Verkehr (mehr oder weniger häufige) Zu- und Wegfahrten von Kundinnen und Kunden dazu. Demgegenüber wird die Zu- und Wegfahrt bei der Wohnnutzung in der Regel an Werktagen vor und nach den Öffnungs- bzw. Bürozeiten sowie verteilt über das Wochenende intensiv genutzt. Bei der Wohnnutzung kommen während ebendieser Zeitspanne zudem Zu- und Wegfahrten von Besuche-



rinnen und Besucher der Anwohnerinnen und Anwohner hinzu. Aufgrund der unterschiedlichen Nutzung der Zu- und Wegfahrt bei Wohn- und Geschäftsräumen hat das Bauvorhaben somit entgegen den Vorbringen der Rekursgegnerin durchaus Auswirkungen auf die Nutzung der Zu- und Wegfahrt.

4.7 Die Sachlage im Urteil des Bundesgerichtes 1C_57/2021 vom 3. Februar 2022 ist mit der vorliegenden nicht direkt vergleichbar. Im soeben zitierten Urteil des Bundesgerichtes handelte es sich um eine nachträgliche Baubewilligung für den Umbau eines Stalls von einem Anbinde- zu einem Laufstall und für die Erstellung eines Anbaus. Eine Umnutzung mit Zweckänderung – wie sie vorliegend gegeben ist (Erw. 4.5 f.) – lag nicht vor. Die Rekursgegnerin kann aus diesem Urteil des Bundesgerichtes daher nichts zu ihren Gunsten ableiten.

4.8 Das strittige Bauvorhaben ist damit entgegen den Vorbringen der Rekursgegnerin und der Vorinstanz erschliessungsrelevant. Die Rüge des Rekurrenten erweist sich somit als begründet.

5.

Aufgrund der festgestellten Erschliessungsrelevanz ist als Nächstes zu prüfen, ob das Baugrundstück hinreichend erschlossen ist.

5.1 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 kantonalen Tiefbauamtes auf Basis der VSS-Norm 40 045 («Projektierung, Grundlagen: Strassentyp Erschliessungsstrassen») beurteilt. Die Feinerschliessung umfasst dabei den Anschluss der einzelnen Grundstücke an die Hauptstränge der Erschliessungsanlagen mit Einschluss von öffentlich zugänglichen Quartierstrassen und öffentlichen Leitungen (BDE Nr. 96/2020 vom 13. Oktober 2020 Erw. 5.1.1). Bereits in der «Botschaft und Entwürfe des Regierungsrates vom 28. Mai 1986 zu Strassengesetz und Grossratsbeschluss über den Strassenplan» (im Folgenden: Botschaft zum StrG) führte die Regierung aus, dass die früher noch häufig bestehen-



den Baulanderschliessungen mittels dienstbarkeitsrechtlich gesicherten Privatstrassen «ungeeignet» seien. Der Begriff der öffentlichen Strasse müsse deshalb so verstanden werden, dass sämtliche Erschliessungsstrassen als öffentlich gelten. Namentlich sollten ausdrücklich auch die Anlagen zur Feinerschliessung öffentlich sein (Botschaft zum StrG, in: ABI 1986, S. 1619; s. dazu auch G. GERMANN, Kurzkomentar zum st.gallischen Strassengesetz vom 12. Juni 1988, St.Gallen 1989, Art. 1 N 3, wonach Bauland künftig nicht mehr durch Privatstrassen erschlossen werden darf).

5.2 Nur die Hauszugänge und -zufahrten auf dem Baugrundstück selbst zählen nicht mehr zur eben beschriebenen Feinerschliessung (Botschaft zum StrG, in: ABI 1986, S. 1619; GVP 2011 Nr. 21). Aufgrund der Tatsache, dass dort der Verkehr innerhalb eines einzigen Privatgrundstücks stattfindet, besteht in der Regel keine Notwendigkeit an einer Öffentlicherklärung der internen Erschliessung (Hauszufahrt). Bei solchen Hauszufahrten handelt es sich um klassische Privatstrassen, die lediglich Einzelinteressen dienen und bei denen das Verfügungsrecht über sie ausschliesslich beim privaten Eigentümer liegt (Botschaft zum StrG, in: ABI 1986, S. 1619 f.).

5.3 Für die Öffentlicherklärung ist die Anzahl der zu erschliessenden Grundstücke oder Wohneinheiten nicht relevant; entscheidend ist einzig, ob die Strasse der Feinerschliessung dient oder ob sie nur eine private Hauszufahrt darstellt. Eine Strasse wird deshalb gemäss Praxis des Bau- und Umweltdepartementes (vgl. u.a. BDE Nrn. 27/2022 vom 21. März 2022 Erw. 3.3.2, 96/2020 vom 13. Oktober 2020 Erw. 5.1.3, 27/2021 vom 22. April 2021 Erw. 7.3, 38/2021 vom 30. April 2021 Erw. 6.7.1) stets dann als Feinerschliessungsanlage betrachtet und soll folglich zumindest als Gemeindestrasse dritter Klasse nach Art. 8 Abs. 3 StrG öffentlich erklärt werden müssen, wenn sie über ein Drittgrundstück geführt wird (selbst wenn sie für dessen Erschliessung nicht erforderlich ist), um ein Grundstück in zweiter Bautiefe mit wenigstens einer Wohneinheit zu erschliessen. Zum gleichen Schluss kommt das Verwaltungsgericht im Urteil B 2021/45 vom 13. Februar 2022 (Erw. 3.2.2), in welchem es festhält, dass eine (private) Zufahrt als Gemeindestrasse dritter Klasse öffentlich zu erklären sei, wenn sie über ein Drittgrundstück führe. Soweit der Verkehr innerhalb eines einzigen Privatgrundstücks stattfindet, bestehe (demgegenüber) in der Regel keine Notwendigkeit an einer Öffentlicherklärung der internen Erschliessung bzw. Hauszufahrt. Die Feinerschliessung ist somit bis unmittelbar an die Grundstücksgrenze des zu überbauenden Grundstücks heranzuführen, sodass dieses direkten Anstoss an eine öffentliche Strasse hat. Demgegenüber ist es nicht ausreichend, eine solche Erschliessungsanlage lediglich privatrechtlich zu sichern, weil das Strassengesetz für sämtliche Strassen, denen eine Feinerschliessungsfunktion zukommt, die Öffentlicherklärung verlangt.

5.4 Die Öffentlicherklärung einer Feinerschliessungsanlage ausdrücklich schon für ein in zweiter Bautiefe liegendes Baugrundstück mit einer einzigen Wohneinheit zuzulassen bzw. zu verlangen, ist



heute aus raumplanungsrechtlicher Sicht von grosser Bedeutung. Im Gegensatz zum Bau einer Hauszufahrt, die dem Baubewilligungsverfahren und damit nur der Zustimmung des betroffenen Grundeigentümers unterliegt, kann eine öffentliche Feinerschliessungsanlage, die neben dem Baugrundstück mindestens ein Drittgrundstück in Anspruch nimmt, gemäss Art. 39 StrG als Sondernutzungsplan im Sinn von Art. 14 Abs. 1 RPG von der Gemeinde geplant und erstellt werden. Die Öffentlicherklärung jeder Feinerschliessungsanlage ist aber nicht nur planungsrechtlich wichtig, sondern findet im kantonalen Strassen-gesetz, das eine solche Anlage den Gemeindestrassen dritter Klasse zuordnet, auch eine ausreichende gesetzliche Grundlage.

5.5 Entsprechend der geschilderten Praxis ist eine Zufahrt, die – wenn auch nur teilweise – über ein Drittgrundstück verläuft, um ein Baugrundstück strassenmässig zu erschliessen, keine blossе Hauszufahrt mehr. Bei einer solchen Strasse handelt es sich bereits um eine Feinerschliessungsanlage (vgl. BDE Nr. 63/2019 vom 17. Oktober 2019 Erw. 4.7.1 f.; BDE Nr. 96/2020 vom 13. Oktober 2020 Erw. 5.1.3), womit ihr Bestand auch als im öffentlichen Interesse liegend zu betrachten ist. Eine solche Strasse ist nach der st.gallischen Regelung von Art. 8 Abs. 3 StrG zwingend (und zumindest) als Gemeindestrasse dritter Klasse zu widmen, also öffentlich zu erklären. Dies gilt unabhängig davon, ob die Zufahrt für die Erschliessung des Baugrundstücks erforderlich ist bzw. ob diese tatsächlich (intensiv oder häufig) benutzt wird.

5.6 Die Rekursgegnerin bestreitet vorliegend nicht, dass die Zufahrt zum Baugrundstück tatsächlich ab der G.____strasse (Kantonsstrasse) über das Drittgrundstück Nr. 002 erfolgt. Da die Zufahrt vorliegend somit unbestrittenermassen über ein Drittgrundstück verläuft, um ein Grundstück der zweiten Bautiefe mit wenigstens einer Wohneinheit strassenmässig zu erschliessen, handelt es sich nicht (mehr) um eine blossе Hauszufahrt, sondern um eine Feinerschliessungsanlage. Wie bereits erwähnt, verlangt das st.gallische Strassengesetz bei einer Zufahrt über ein Drittgrundstück mit Feinerschliessungsfunktion die rechtliche Sicherstellung mittels Klassierung (Öffentlicherklärung). Eine allfällige bloss privatrechtliche Sicherstellung der Erschliessungsanlage auf Grundstück Nr. 002, z.B. mittels Grunddienstbarkeit, reicht nach st.gallischem Recht nicht aus (BDE Nr. 96/2020 vom 13. Oktober 2020 Erw. 5.1.3; BDE Nr. 32/2021 vom 22. April 2021 Erw. 5.5). Entgegen der Auffassung der Rekursgegnerin ist nicht relevant, ob die über ein Drittgrundstück verlaufende Zufahrt (und die fünf Parkplätze auf dem Baugrundstück) aktuell auch tatsächlich von (allen) Kundinnen und Kunden, Mitarbeitenden und Mieterinnen und Mietern des Wohn- und Geschäftshauses auf dem Baugrundstück benutzt wird. Insbesondere ist die Anzahl Fahrten (aktuell oder nach dem Umbau) über das Drittgrundstück unerheblich. Die Arbeitnehmer-, Kund- und Mieterschaft und deren Fortbewegungsbedürfnis und -verhalten können jederzeit ändern. Unbestritten ist, dass die Zufahrt insbesondere der Erschliessung der Parkplätze auf Grundstück Nr. 001 dient. Weiter ist zu beachten, dass das Baugrundstück überhaupt nicht über einen



öffentlich gewidmeten Zugang (weder Strasse noch Weg) zugänglich ist. Es hat somit als unerschlossen zu gelten. Dass über die Zufahrt ab dem Baugrundstück Nr. 001 weiter die Grundstücke Nrn. 004 und 005, welche im Eigentum des Rekurrenten stehen, erschlossen werden, blieb vorliegend unbestritten. Die Erschliessung der Grundstücke Nrn. 004 und 005 ist aber nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens.

5.7 Die Rekursgegnerin kann aus den beiden zitierten Entscheiden BGE 136 III 130 und jener des Baudepartementes vom 6. Juli 2005 i.S. F.K. (siehe Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2005/III/19) nichts zu ihren Gunsten ableiten. Im Gegenteil hält das Bundesgericht in BGE 136 III 130 fest, dass für Erschliessungsanlagen auf fremdem Grund deren rechtliche Sicherstellung nachzuweisen ist (Erw. 3.3.2 m.H.). Dementsprechend verlangt die st.gallische Praxis bei einer Zufahrt über ein Drittgrundstück mit Feinerschliessungsfunktion die rechtliche Sicherstellung mittels Klassierung (Erw. 5.3). Auch Parkplätze benötigen (sofern sie über ein Drittgrundstück erschlossen werden) eine klassierte Zufahrt. Vorliegend handelt es sich um eine Zufahrt über ein Drittgrundstück mit Feinerschliessungsfunktion. Eine rechtliche Sicherstellung liegt nicht vor (Erw. 5.6). Da das Grundstück weder über eine öffentlich klassierte Strasse, noch über einen klassierten Weg erreichbar ist, kann man mit anderen Worten nicht (rechtlich gesichert) zum Baugrundstück und dem darauf gelegenen Wohn- und Gewerbehäuser sowie den Parkplätzen gelangen. Die Rekursgegnerin kann aus diesen Entscheiden daher nichts zu ihren Gunsten ableiten.

5.8 Eine Öffentlicherklärung der Zufahrt ist vorliegend (noch) nicht erfolgt. Damit mangelt es dem Bauprojekt auf Grundstück Nr. 001 an der erforderlichen hinreichenden Erschliessung.

6.

Zusammenfassend ergibt sich, dass das strittige Bauvorhaben erschliessungsrelevant ist und das Baugrundstück nicht hinreichend erschlossen ist. Der angefochtene Beschluss der Vorinstanz vom 8. April 2022 ist deshalb aufzuheben. Der Rekurs erweist sich als begründet und ist im Sinn der Erwägungen gutzuheissen.

7.

7.1 Nach Art. 95 Abs. 1 VRP hat in Streitigkeiten jener Beteiligte die Kosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden. Die Entscheidegebühr beträgt Fr. 3'000.– (Nr. 20.13.01 des Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung, sGS 821.5). Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend sind die amtlichen Kosten der Rekursgegnerin zu überbinden.

7.2 Der vom Rekurrent am 2. Juni 2022 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– ist zurückzuerstatten.



8.

Der Rekurrent und die Rekursgegnerin stellen ein Begehren um Ersatz der ausseramtlichen Kosten.

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

8.2 Der Rekurrent obsiegt mit seinen 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; abgekürzt HonO) ermessensweise auf Fr. 2'750.– festzulegen; sie ist von der Rekursgegnerin zu bezahlen.

Da kein begründeter Antrag um Zusprechung der Mehrwertsteuer gestellt wurde, wird diese aufgrund des per 1. Januar 2019 geänderten Art. 29 HonO nicht zum Honorar hinzugerechnet.

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

Entscheid

1.

a) Der Rekurs von A.____ wird im Sinn der Erwägungen gutgeheissen.

b) Der Beschluss der Baubewilligungskommission Z.____ vom 8. April 2022 wird aufgehoben.

2.

a) Der B.____AG, wird eine Entscheidgebühr von Fr. 3'000.– auferlegt.

b) Der am 2. Juni 2022 von A.____ geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– wird zurückerstattet.



3.

a) Das Begehren von A.____ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird gutgeheissen. Die B.____AG entschädigt A.____ ausseramtlich mit Fr. 2'750.-.

b) Das Begehren der B.____AG um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird abgewiesen.

Die Vorsteherin

Susanne Hartmann
Regierungsrätin