



Fall-Nr.:	24-5235, 24-5236
Stelle:	Generalsekretariat Bau- und Umweltdepartement
Instanz:	Bau- und Umweltdepartement
Publikationsdatum:	22.01.2025
Entscheiddatum:	17.12.2024

BUDE 2024 Nr. 101

Strassenrecht, Baurecht, Art. 8 Abs. 3 StrG, Art. 22 Abs. 2 Bst. b RPG. Baulanderschliessungen mittels dienstbarkeitsrechtlich gesicherten Privatstrassen sind nach kantonalem Strassengesetz unzulässig (Erw. 3.1). Eine Zufahrt, die – wenn auch nur teilweise – über ein Drittgrundstück verläuft, um ein Baugrundstück strassenmässig zu erschliessen, ist keine blossе Hauszufahrt mehr, sondern eine Feinerschliessungsanlage und folglich gesamthaft als Gemeindestrasse einzuteilen (Erw. 3.3). Im vorliegenden Fall ist es zwar so, dass das Baugrundstück unmittelbar an eine öffentlich klassierte Strasse angrenzt. Allerdings ist der an diese öffentliche Strasse anstossende Teil des Baugrundstücks auf den ersten 15 m nur etwa 1,5 m breit. Dieser schmale Streifen kann nicht ohne Inanspruchnahme des Nachbargrundstücks mit einem Motorfahrzeug befahren werden. Das Befahren mit Motorfahrzeugen wiederum ist vorliegend zwingend erforderlich, weil auf dem nördlichen Teil des Baugrundstücks Pflichtparkplätze erstellt werden sollen. Nachdem es mit st.gallischem Recht unvereinbar ist, die bereits bestehende, teils über das Nachbargrundstück verlaufende Erschliessungsanlage lediglich privatrechtlich zu sichern, war die Baubewilligung wegen fehlender rechtlicher Sicherstellung der Erschliessung aufzuheben (Erw. 3.4). Gutheissung der Rekurse. //(Gegen diesen Entscheid wurde Beschwerde beim Verwaltungsgericht erhoben.)

BUDE 2024 Nr. 101 finden Sie im angehängten PDF-Dokument.



24-5235/24-5236

Entscheid Nr. 101/2024 vom 17. Dezember 2024

Rekurrentin 1

A.____
vertreten durch lic.iur. Jörg Frei, Rechtsanwalt, Kreuzackerstrasse 9,
9000 St.Gallen

Rekurrent 2

B.____
vertreten durch MLaw Sebastian Kaufmann, Rechtsanwalt, Marktgas-
se 20, 9000 St.Gallen

gegen

Vorinstanz

Baukommission Z.____ (Entscheid vom 1. Juli 2024)

Rekursgegner

C.____
vertreten durch lic.iur. Titus Marty, Rechtsanwalt, Obere Bahnhof-
strasse 11, 9500 Wil

Betreff

Baubewilligung (Neubau Mehrfamilienhaus)



Sachverhalt

A.

C.____, Z.____, sind Eigentümer von Grundstück Nr. 001, Grundbuch Z.____, an der M.____strasse in Z.____. Das Grundstück liegt gemäss geltendem Zonenplan der Stadt Z.____ vom 25. November 1992 in der Wohnzone (W2). Es ist unüberbaut.

B.

a) Mit Baugesuch vom 22. August 2023 beantragten C.____ bei der Baukommission Z.____ die Baubewilligung für die Erstellung eines Mehrfamilienhauses mit drei Wohnungen, welches – wie das früher bestehende Einfamilienhaus – weiter über die M.____strasse erschlossen werden soll.

b) Innert der Auflagefrist vom 29. September bis 12. Oktober 2023 erhoben A.____ (Grundstück Nr. 002), Z.____, vertreten durch lic.iur. Jörg Frei, Rechtsanwalt, St.Gallen, und B.____ (Grundstück Nr. 003), Y.____, vertreten durch MLaw Sebastian Kaufmann, Rechtsanwalt, St.Gallen, jeweils Einsprache gegen das Bauvorhaben. Sie rügten im Wesentlichen, das Bauvorhaben sei ungenügend erschlossen und der Niveaupunkt falsch berechnet, das Attikageschoss und die Balkone widersprächen den Regelbauvorschriften und die höchstzulässige Ausnutzungsziffer werde überschritten.

c) Mit Beschluss vom 1. Juli 2024 erteilte die Baukommission Z.____ die Baubewilligung unter Bedingungen und Auflagen und wies die Einsprachen von A.____ und B.____ ab. Zur Begründung wurde in Bezug auf die gerügte Erschliessung ausgeführt, für die Ein- und Ausfahrt in die M.____strasse werde die bereits bestehende, 3 m breite private Zufahrt, für welche eine Dienstbarkeit bestehe, genutzt. Diese Zufahrt bleibe unverändert, und die Nutzungsintensität werde nur unwesentlich erhöht. Für die bestehende Zufahrt und die Sichtverhältnisse (bei der Einmündung in die M.____strasse) gelte Bestandesgarantie; deshalb würden die Sichtweiten auch nicht überprüft. Hinsichtlich der gerügten Ausnungsberechnung wurde vorgebracht, diese sei überprüft und geringfügig angepasst worden. Bei den Reduits im Erd-, Ober- und Attikageschoss handle es sich nicht um anrechenbare Geschossflächen (aBGF). Deshalb dürften diese Flächen bei der Ermittlung der Ausnutzungsziffer abgezogen werden. Dagegen sei allerdings der gedeckte Zugang im Untergeschoss den aBGF zuzurechnen. Insgesamt sei die zulässige Ausnutzungsziffer eingehalten; auf dem Baugrundstück verbleibe ein nicht konsumierter Rest an aBGF von 12,59 m². Der Niveaupunkt sei von der D.____, Z.____, mit einer Höhe von 600,55 m ü.M. bestätigt worden; er basiere auf den Grundlagen des Überbauungsplans «X.____» vom 10. Dezember 1949 (aufgehoben am 19. Mai 2020) und den in diesem Plan enthaltenen Höhenkurven.



C.

a) Gegen diesen Beschluss erhob A.____ durch ihren Rechtsvertreter mit Schreiben vom 22. Juli 2024 Rekurs beim Bau- und Umweltdepartement (im Folgenden Rekurs 1; Rekurs Nr. 24-5235). Mit Rekursergänzung vom 22. August 2024 werden folgende Anträge gestellt:

1. Es sei der angefochtene Einspracheentscheid vom 5. Juli 2024 [recte: 1. Juli 2024] vollumfänglich aufzuheben.
2. Eventualiter sei der angefochtene Einspracheentscheid vom 5. Juli 2024 [recte: 1. Juli 2024] aufzuheben und die Angelegenheit sei zur Neubeurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen.
3. Unter Kosten- und Entschädigungsfolge (zzgl. MWST) zulasten der Vorinstanz.

Zur Begründung wird unter anderem geltend gemacht, die Erschliessung sei mangelhaft. Das Bauvorhaben solle über den als Weg 1. Klasse eingeteilten N.____weg erschlossen werden, was unzulässig sei und vorab eine Umklassierung der Zufahrt in eine Gemeindestrasse 3. Klasse nötig machen würde. Zudem sei die Zufahrt sehr schmal, man könne nicht kreuzen und es gebe keine Ausweichmöglichkeiten. Die Berufung auf die Bestandesgarantie gehe fehl, weil sich das Erschliessungserfordernis aus dem Bundesrecht ergebe, das in Bezug auf die Erschliessung keine Bestandesgarantie kenne. Nach der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung müsse, wenn – wie vorliegend – ein erschliessungsrelevantes Bauvorhaben vorliege, stets auch die Erschliessung hinreichend sein.

b) Gegen den Beschluss der Baukommission Z.____ vom 1. Juli 2024 erhob auch B.____ durch seinen Rechtsvertreter mit Schreiben vom 22. Juli 2024 Rekurs beim Bau- und Umweltdepartement (im Folgenden Rekurs 2; Rekurs Nr. 24-5236) mit den Anträgen:

1. Die Verfügung der Stadt Z.____ vom 5. Juli 2024 [recte: 1. Juli 2024], Beschluss-Nr. 65/2024, betreffend Neubau eines Mehrfamilienhauses mit Tiefgarage auf dem Grundstück M.____strasse 15, Parz.-Nr. 001 / Baugesuch-Nr. 2023-254 sei aufzuheben.
2. Unter Kosten- und Entschädigungsfolge.

Mit Rekursergänzung vom 16. August 2024 wird zur Begründung unter anderem ebenfalls ausgeführt, die Erschliessung sei unzureichend. Die Zufahrt führe über ein privates Drittgrundstück und sei nicht als öffentliche Strasse eingeteilt. Zudem sei diese viel zu schmal.

D.

a) Mit Vernehmlassungen vom 3. September 2024 zu den Rekursen 1 und 2 beantragen die Rekursgegner, vertreten durch



lic.iur. Titus Marty, Rechtsanwalt, Wil, die beiden Rekurse unter Kosten- und Entschädigungsfolge (zzgl. MWSt.) abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Zur Begründung wird geltend gemacht, das Baugrundstück sei über eine private Hauszufahrt ab der M.____strasse weitgehend feinerschlossen. Private Hauszufahrten wie die vorliegende gehörten nicht zur Feinerschliessung und müssten deshalb auch nicht als öffentliche Strasse eingeteilt werden. Auch in tatsächlicher Hinsicht sei der bestehende Ausbau der privaten Hauszufahrt ausreichend. Das Bauvorhaben bringe nur ein völlig vernachlässigbares Mehrverkehrsaufkommen mit sich.

b) Mit Vernehmlassungen vom 5. September 2024 zu den Rekursen 1 und 2 beantragt die Vorinstanz – unter Verweis auf die Ausführungen im angefochtenen Entscheid –, die beiden Rekurse seien abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei.

c) Im Amtsbericht vom 17. September 2024 führt das kantonale Tiefbauamt (TBA) als Fazit aus, die Erschliessungsstrasse zum Bauvorhaben entspreche den Empfehlungen der Richtlinien des Schweizerischen Verbands der Strassen- und Verkehrsfachleute (VSS) in Bezug auf das geometrische Normalprofil, die Ausgestaltung des Knotens und die Sichtweiten nicht.

d) Am 26. September 2024 reicht der Vertreter der Rekursgegner eine weitere Eingabe ein.

e) Mit Schreiben vom 10. Oktober 2024 reicht der Vertreter der Rekurrentin 1 eine kurze Replik ein, mit Eingaben vom 31. Oktober 2024 replizieren die Vertreter des Rekurrenten 2 und der Rekursgegner zu den vorerwähnten Eingaben. Am 25. November 2024 reicht der Vertreter der Rekursgegner seine Kostennoten ein.

E.

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

Erwägungen

1.

1.1 Die beiden Rekursverfahren stehen im gleichen sachlichen Zusammenhang. Sie werfen dieselben Sachverhalts- und Rechtsfragen auf. Es ist somit zweckmässig, sie verfahrensrechtlich zu vereinigen und durch einen einzigen Entscheid zu erledigen (VerwGE B 2015/96 und B 2015/97 vom 26. Oktober 2016 Erw. 1; GVP 1972 Nr. 30).

1.2 Die Zuständigkeit des Bau- und Umweltdepartementes ergibt sich aus Art. 43^{bis} des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege



(sGS 951.1; abgekürzt VRP). Aufgrund des Umstands, dass die Vorsteherin des Bau- und Umweltsdepartementes mit der Rekursgegnerin befreundet ist, hat sie in den Ausstand zu treten. Entsprechend hat der Vorsteher des Volkswirtschaftsdepartementes über das Rechtsmittel zu befinden (Art. 24 Abs. 2 des Staatsverwaltungsgesetzes [sGS 140.1]). Unabhängig davon war das Rekursverfahren von der Rechtsabteilung des Bau- und Umweltsdepartementes zu instruieren (vgl. ABI 2015 3468).

1.3 Die Frist- und Formerfordernisse von Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 VRP sind erfüllt. Die Rekursberechtigungen sind gegeben (Art. 45 VRP). Auf die Rekurse ist einzutreten.

2.

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 1. Juli 2024. 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.

In den Rekursen 1 und 2 wird geltend gemacht, das Baugrundstück sei nicht hinreichend erschlossen. Die bestehende Zufahrt führe teilweise über ein privates Drittgrundstück. Weil die Zufahrt nicht als öffentliche Strasse eingeteilt sei, fehle es an der rechtlichen Sicherstellung der Erschliessung. Die Rekursgegner sind demgegenüber der Meinung, bestehende private Hauszufahrten wie die vorliegende, die nicht auch als Zufahrt zu anderen Wohneinheiten auf Drittgrundstücken oder zu einem Drittgrundstück in zweiter Bautiefe führten, gehörten nicht zur Feinerschliessung und müssten deshalb auch nicht als öffentliche Strasse eingeteilt werden; die vorhandene privatrechtliche Berechtigung für die Benutzung des Drittgrundstücks als Zufahrt sei ausreichend.

3.1 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 Erschlies-



sung sowie der Land- und Forstwirtschaft. Sie stehen dem allgemeinen Motorfahrzeugverkehr nicht offen (Art. 8 Abs. 3 StrG). Gemeindestrassen dritter Klasse sind somit die niedrigste Kategorie öffentlicher Strassen und eine Auffangklasse. Alle öffentlichen Strassen, die nicht zwingend einer höheren Klasse zuzuordnen sind, gehören folglich zu den Gemeindestrassen dritter Klasse; sie dienen der Feinerschliessung und ihre bautechnische Ausgestaltung wird nach ständiger Praxis des TBA auf Basis der VSS-Norm 40 045 («Projektierung, Grundlagen: Strassentyp Erschliessungsstrassen») beurteilt. Die Feinerschliessung umfasst dabei den Anschluss der einzelnen Grundstücke an die Hauptstränge der Erschliessungsanlagen mit Einschluss von öffentlich zugänglichen Quartierstrassen und öffentlichen Leitungen. Bereits in der «Botschaft und Entwürfe des Regierungsrates vom 28. Mai 1986 zu Strassengesetz und Grossratsbeschluss über den Strassenplan» (im Folgenden: Botschaft zum StrG) führte die Regierung aus, dass die früher noch häufig bestehenden Baulanderschliessungen mittels dienstbarkeitsrechtlich gesicherten Privatstrassen «ungeeignet» seien. Der Begriff der öffentlichen Strasse müsse deshalb so verstanden werden, dass sämtliche Erschliessungsstrassen als öffentlich gelten. Namentlich sollten ausdrücklich auch die Anlagen zur Feinerschliessung öffentlich sein (Botschaft zum StrG, in: 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; BDE Nr. 96/2020 vom 13. Oktober 2020 Erw. 5.1.2 f., BDE Nr. 27/2021 vom 22. April 2021 Erw. 7.1 jeweils mit Hinweisen).

3.2 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.). Solche internen Grundstückzufahrten werden deshalb regelmässig nach der VSS-Norm 40 050 («Grundstückzufahrten») beurteilt (vgl. dazu auch VerwGE B 2018/246 vom 8. Juli 2019 Erw. 4.2; BDE Nr. 27/2021 vom 22. April 2021 Erw. 7.2 mit Hinweisen). Genau so wird in Kapitel A, Ziff. 1, der VSS-Norm 40 050 auch deren Geltungsbereich definiert: «Diese Norm gilt für Grundstückzufahrten. Als Grundstückzufahrt wird eine für die Benützung mit Strassenfahrzeugen bestimmte Verbindung (private Ein- und Ausfahrt) zwischen einer öffentlichen, vortrittsberechtigten Strasse und einem anliegenden Grundstück mit kleinem Verkehrsaufkommen verstanden».

3.3 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 (BDE Nr. 96/2020 vom 13. Oktober 2020 Erw. 5.1.2 f., BDE Nr. 27/2021 vom 22. April 2021 Erw. 7.3 jeweils mit Hinweisen), womit ihr Bestand – entgegen der Auffassung der Rekursgegner – 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 als Gemeindestrasse dritter Klasse zu widmen, also öffentlich zu erklären (vgl. dazu auch das Urteil des Verwaltungsgerichtes B 2022/173 vom 12. Juli 2023 Erw. 10, wonach in der Regel nur dann keine Notwendigkeit an einer Öffentlicherklärung der internen Hauszufahrt besteht, wenn der Verkehr innerhalb eines einzigen Privatgrundstücks stattfindet sowie das Urteil des Verwaltungsgerichtes B 2021/45 vom 13. Februar 2022 Erw. 3.2.2, in welchem festgehalten wird, dass eine [private] Zufahrt als Gemeindestrasse dritter Klasse öffentlich zu erklären ist, wenn sie über ein Drittgrundstück führt).

3.4 Vorliegend ist es zwar so, dass das Baugrundstück Nr. 001 an die öffentlich klassierte M.____strasse angrenzt. Allerdings ist der an die öffentliche Strasse anstossende Teil des Grundstücks Nr. 001 auf den ersten 15 m nur etwa 1,5 m breit und als öffentlicher Weg 1. Klasse eingeteilt. Auch wenn die Klassierung als Weg dem Befahren mit Motorfahrzeugen nicht grundsätzlich entgegensteht (zumindest, solange es sich dabei um den Grundeigentümer oder die Grundeigentümerin selbst handelt; vgl. dazu GERMANN, a.a.O., Art. 2 N 6), kann dieser schmale Streifen trotzdem nicht ohne Inanspruchnahme des östlich angrenzenden Nachbargrundstücks Nr. 005 der Politischen Gemeinde Z.____ mit einem Motorfahrzeug befahren werden. Das Befahren mit Motorfahrzeugen wiederum ist vorliegend zwingend erforderlich, weil auf dem nördlichen Teil des Baugrundstücks Nr. 001 Pflichtparkplätze erstellt werden sollen. Entgegen der Ansicht der Rekursgegner ist es nicht ausreichend, die bestehende Erschliessungsanlage lediglich privatrechtlich zu sichern, weil eben das Strassengesetz für sämtliche Strassen, denen eine Feinerschliessungsfunktion zukommt, die Öffentlicherklärung verlangt. Folglich ist die bloss privatrechtliche Sicherstellung der Erschliessungsanlage auf Grundstück Nr. 005 mit st.gallischem Recht unvereinbar (BDE Nr. 96/2020 vom 13. Oktober 2020 Erw. 5.1.3) und eine Klassierung der bestehenden Zufahrt zum Baugrundstück Nr. 001 als Gemeindestrasse 3. Klasse unabdingbar, jedenfalls in jenem Bereich, in welchem diese auch über das Drittgrundstück der Politischen Gemeinde Z.____ verläuft.

4.

Die Vorinstanz vertritt die Auffassung, die bereits bestehende Zufahrt zum Baugrundstück Nr. 001 bleibe unverändert und die Nutzungsdensität werde nur unwesentlich erhöht. Folglich gelte für die bestehende Zufahrt und die Sichtverhältnisse (bei der Einmündung in die M.____strasse) Bestandesgarantie, weshalb nicht einmal eine Überprüfung der Verkehrssicherheit stattfinden müsse.



4.1 Der Begriff der hinreichenden Erschliessung ist grundsätzlich ein Begriff des Bundesrechts (Art. 19 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 22 Abs. 2 Bst. b des Bundesgesetzes über die Raumplanung [SR 700; abgekürzt RPG]). Die Erteilung einer Baubewilligung setzt nach Art. 22 Abs. 2 Bst. b RPG voraus, dass das Land erschlossen ist. Land ist erschlossen, wenn unter anderem eine für die betreffende Nutzung hinreichende Zufahrt besteht (Art. 19 Abs. 1 RPG). Für Erschliessungsanlagen auf fremdem Grund ist deren rechtliche Sicherstellung nachzuweisen (BGE 136 III 139 Erw. 3.3.2).

4.2 Die konkreten Anforderungen an die Erschliessung ergeben sich oft erst aus dem kantonalen Recht (Urteil des Bundesgerichtes 1C_237/2007 vom 13. Februar 2008 Erw. 1.5 mit Hinweisen). 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 Bst. B.I). Art. 67 Bst. a PBG entspricht 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, Kehrtraktabfuhr und Schneeräumung) ungehindert benützt werden kann und – wenn sie über fremdes Grundeigentum führt – rechtlich gesichert ist (BDE Nr. 130/2020 vom 17. Dezember 2020 Erw. 3.2.1).

4.3 Vom Erfordernis der hinreichenden Erschliessung, das für die Errichtung und die Änderung von Bauten und Anlagen gilt, kann – jedenfalls soweit es sich um das Erfordernis der tatsächlichen Erschliessung handelt – in der Regel nicht unter Berufung auf die kantonalrechtliche Umbau-, Zweckänderungs- und Erweiterungsgarantie nach Art. 109 Abs. 2 PBG abgewichen werden, weil das kantonale Recht keine über das Bundesrecht hinausgehende (dieses verschärfende) materielle Vorschriften für die technische Ausgestaltung von Erschliessungsanlagen enthält und von den bundesrechtlichen Anforderungen mit kantonalem Recht selbstverständlich nicht abgewichen werden kann (BDE Nr. 4/2020 vom 21. Januar 2020 Erw. 8).

4.4 Man könnte sich indessen – soweit es (bloss) um die rechtliche Sicherstellung der Erschliessung geht – fragen, ob wenigstens diesbezüglich die kantonalrechtliche Umbau-, Zweckänderungs- und Erweiterungsgarantie nach Art. 109 Abs. 2 PBG Anwendung findet. Dies deshalb, weil das Bundesrecht für das Erteilen von Baubewilligungen lediglich eine rechtliche Sicherstellung der Erschliessung verlangt, dabei aber nicht zwischen einer privat- oder öffentlich-rechtlichen Sicherstellung unterscheidet. Dagegen verlangt das kantonale Recht (Art. 8 Abs. 3 StrG) nach dem oben Ausgeführten (Erw. 3.1 ff.) für sämtliche



Strassen, denen eine Feinerschliessungsfunktion zukommt, stets die Öffentlicherklärung und damit eine öffentlich-rechtliche Sicherstellung der Erschliessung. Liegt somit – wie vorliegend – eine lediglich privatrechtlich sichergestellte Erschliessungsanlage vor, ist diese – (nur) kantonalrechtlich gesehen – rechtswidrig. Folglich könnte sie auch der kantonalen Regelung von Art. 109 Abs. 2 PBG unterliegen, allerdings nur für den Fall, dass das Planungs- und Baugesetz überhaupt zur Anwendung gelangte. Das Strassengesetz gilt allerdings grundsätzlich als *lex specialis* zum Planungs- und Baugesetz (*lex generalis*; BDE Nr. 96/2020 vom 13. Oktober 2020 Erw. 6.2.3) und kennt – mit Ausnahme der für den vorliegenden Fall irrelevanten Bestimmung von Art. 105 StrG – keine mit Art. 109 Abs. 2 PBG vergleichbare Regelung, die es zuliesse, eine im Rahmen eines Baugesuchs beabsichtigte Nutzung einer vorbestehenden, aber mit Art. 8 Abs. 3 StrG unvereinbaren Erschliessungsanlage weiterhin zu tolerieren. Die Frage, ob Art. 109 Abs. 2 PBG vorliegend (allenfalls über Art. 67 Bst. a PBG) Anwendung findet oder nicht, braucht indessen nicht abschliessend geklärt zu werden, weil – wie die folgenden Erwägungen zeigen – das Bauvorhaben auch nach Art. 109 Abs. 2 PBG nicht bewilligungsfähig wäre.

4.4.1 Gemäss Art. 109 Abs. 1 PBG ist der Bestand und die Erneuerung von formell rechtmässig erstellten Bauten und Anlagen, die den geltenden Vorschriften oder Plänen widersprechen, gewährleistet. Umbauten, Zweckänderungen und Erweiterungen sind zulässig, soweit dadurch die Rechtswidrigkeit weder vermehrt noch wesentlich verstärkt wird. Keine Verstärkung der Rechtswidrigkeit liegt vor, wenn Bauten und Anlagen ohne Vergrösserung des umbauten Raums umgebaut oder in ihrem Zweck geändert werden, sowie beim Anbringen einer Wärme- und Schalldämmung (Art. 109 Abs. 2 PBG). Gemäss den Gesetzgebungsmaterialien weicht Art. 109 PBG in den eben zitierten Absätzen im Wesentlichen nicht von der Bestandes- und Erweiterungsgarantie des früheren Baugesetzes ab (vgl. Art. 77^{bis} BauG). Neu wird ergänzend ausdrücklich festgehalten, dass baurechtswidrige Bauten zusätzlich mit einer Wärme- und Schallisolation versehen werden können, auch wenn dies zu einer Verminderung der Abstände oder zur Überschreitung der Höhen-, Längen- oder Dichtevorschriften führen könne. Weitere Neuerungen werden nicht erwähnt (Botschaft und Entwurf der Regierung zum Planungs- und Baugesetz vom 11. August 2015, in: ABI 2015, S. 2497; BUDE Nr. 22/2024 vom 4. März 2024 Erw. 3.1).

4.4.2 Eine Vermehrung der Rechtswidrigkeit im Sinn von Art. 109 Abs. 2 PBG liegt vor, wenn die Änderung zu einer Verletzung zusätzlicher Vorschriften führt, z.B. neben der bestehenden Verletzung des Grenzabstands auch noch zu einer Verletzung der Ausnützungsziffer. Eine Verstärkung der Rechtswidrigkeit liegt vor, wenn eine bereits verletzte Vorschrift in noch stärkerem Ausmass verletzt wird, indem z.B. ein bereits unterschrittener Grenzabstand noch weiter unterschritten oder – selbst wenn er gleichbleibt – durch zusätzliche Bauteile unterschritten wird. Gemäss Art. 109 Abs. 2 PBG ist es somit bei-



spielsweise möglich, ein Gebäude, das den geltenden Abstandsvorschriften widerspricht, aufzustocken, falls die Aufstockung hinsichtlich der Abstandsverletzung zu keiner wesentlichen Verstärkung der Rechtswidrigkeit führt und mit den übrigen Vorschriften (Gebäudehöhe, Geschosshöhe usw.) vereinbar ist. Möglich ist es beispielsweise auch, ein im Waldabstand liegendes Gebäude durch einen Anbau auf der waldabgewandten Seite zu ergänzen, weil dieser Anbau zu keiner wesentlichen Verstärkung der Rechtswidrigkeit in Bezug auf den verletzten Waldabstand führt. Nicht durch Art. 109 Abs. 2 PBG gedeckt ist dagegen zum Beispiel der Ausbau eines bestehenden Gebäudes, wenn dadurch die schon überschrittene Ausnutzungsziffer noch zusätzlich wesentlich überschritten oder der Ausbau zu einer Verletzung zusätzlicher Vorschriften führen würde. Wann die Verstärkung der Rechtswidrigkeit wesentlich ist, beurteilt sich grundsätzlich anhand zweier Kriterien, zum einen nach der Schwere der Verletzung des Schutzzwecks der Norm und zum anderen nach dem Ausmass, in dem ein bestehender rechtswidriger Gebäude- oder Anlageteil erweitert werden soll. Unwesentlich ist eine Verstärkung der Rechtswidrigkeit nur, wenn weder der Schutzzweck der Norm erheblich beeinträchtigt noch die Erweiterung des bestehenden rechtswidrigen Teils für sich allein oder zusammen mit dem weiteren Gebäude als bedeutsam bezeichnet werden muss. Ist die bestehende Rechtswidrigkeit bereits erheblich, kann eine an sich wenig bedeutende Erweiterung bereits dazu führen, dass die Verstärkung der Rechtswidrigkeit insgesamt als wesentlich bezeichnet werden muss (VerwGE B 2010/106 vom 26. Januar 2011 Erw. 5.1 ff. mit Hinweisen; BDE Nr. 51/2021 vom 16. Juli 2021 Erw. 4.2). Zur Beurteilung, ob die geplante Erweiterung zu einer wesentlichen Verstärkung der Rechtswidrigkeit führt, ist auf jenen Bereich der Baute abzustellen, der die Baute materiell rechtswidrig macht (GVP 2001 Nr. 95; BUDE Nr. 22/2024 vom 4. März 2024 Erw. 3.2).

4.4.3 Der Vertreter der Rekursgegner führt aus, das Bauvorhaben bringe nur ein vernachlässigbares Mehrverkehrsaufkommen mit sich, nachdem das frühere Gebäude ursprünglich im Erdgeschoss gewerblich und im Ober- und Dachgeschoss zu Wohnzwecken genutzt worden sei. Erst nach dem Wegfall der gewerblichen Nutzung sei das Gebäude als Zwei-Generationenhaus genutzt worden. Gemäss den Angaben der Vorinstanz wurde mit Baubewilligung vom 21. April 1950 auf Grundstück Nr. 001 zuerst ein Einfamilienhaus erstellt, welches dann mit Bewilligung vom 22. November 1999 so umgebaut wurde, dass darin zwei Wohnungen vorhanden waren. Eine gewerbliche Nutzung war gemäss den Akten im Gebäude jedoch nie bewilligt. Westlich war an das Haus eine Einzelgarage angebaut. Zusätzliche bewilligte Aussenparkplätze ergeben sich aus den Akten nicht, allerdings ist auf früheren Orthofotos eine asphaltierte Wendefläche erkennbar, auf der mindestens zwei Fahrzeuge abgestellt werden konnten:



Geoportal, Orthofoto 2019

4.4.4 Neu ist vorgesehen, das Baugrundstück Nr. 001 mit einem Mehrfamilienhaus mit drei Wohnungen zu überbauen. Im Untergeschoss sollen gemäss «Nachweis Parkplatzbedarf» vom 21. August 2023 sechs Pflichtparkplätze und im Aussenbereich vier zusätzliche Besucherparkplätze realisiert werden. Die Neuüberbauung führt damit nicht bloss zu einer zusätzlichen Wohnung. Weil anstelle des früheren Zwei-Generationenhauses drei völlig eigenständige Wohneinheiten erstellt werden sollen, wird das auch deutliche Auswirkungen auf die Anzahl an Fahrbewegungen am Tag und damit auf die Erschliessung haben. Das zeigt sich schon daran, dass künftig auf dem Baugrundstück anstelle einer Einzelgarage sechs Tiefgaragenplätze geplant sind und aussen zusätzlich vier Besucherparkplätze erstellt werden sollen. Die bestehende Erschliessungsanlage wird unter diesen Umständen deutlich stärker genutzt werden. Nachdem sie infolge der fehlenden öffentlich-rechtlichen Klassierung als Gemeindestrasse 3. Klasse bereits rechtswidrig ist, wird diese Rechtswidrigkeit durch die beabsichtigte Nutzungsintensivierung des Baugrundstücks wesentlich verstärkt. Die fehlende Klassierung der Grundstückszufahrt könnte damit auch nicht unter Berufung auf Art. 109 Abs. 2 PBG weiterhin toleriert werden.

5.

Zusammenfassend ergibt sich, dass das Baugrundstück Nr. 001 über keine öffentlich-rechtlich gesicherte Feinerschliessung verfügt und die bestehende private Zufahrt für die geplante Neuüberbauung auch nicht die Bestandes- bzw. Erweiterungsgarantie in Anspruch nehmen kann. Folglich ist die angefochtene Baubewilligung vom 1. Juli 2024 samt den Einspracheentscheiden aufzuheben. Die Rekurse erweisen sich als begründet und sind im Sinn der Erwägungen gutzuheissen.



6.

Bei diesem Ergebnis braucht auf die in den Rekursen 1 und 2 erhobenen weiteren Rügen der unzureichenden tatsächlichen Erschliessung nicht weiter eingegangen zu werden. Es ist indessen angezeigt, auf das Urteil des Verwaltungsgerichtes B 2019/244 vom 3. Mai 2020 zu verweisen. Gemäss Erw. 5.2 in diesem Urteil müssen, wenn eine Privatstrasse mittels Teilstrassenplan als öffentliche Strasse eingeteilt wird, gleichzeitig stets auch allfällig im Interesse der Verkehrssicherheit notwendige Sichtzonen festgelegt werden. Es versteht sich von selbst, dass im Fall einer solchen Umklassierung allen Aspekten der Verkehrssicherheit und nicht nur jenen der frei zu haltenden Sichtzonen Rechnung zu tragen ist. Aus diesen Gründen dürfte es empfehlenswert sein, im Rahmen der nachzuholenden Klassierung der privaten Grundstückszufahrt die Empfehlungen des TBA im Amtsbericht vom 17. September 2024 zu berücksichtigen.

Auf die weiteren inhaltlichen Vorbringen in den Rekursen 1 und 2 gegen das Bauvorhaben ist bei diesem Ergebnis nicht einzugehen.

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 Entscheidgebühr beträgt für die beiden Rekursverfahren zusammen insgesamt Fr. 3'000.– (Nr. 20.13.01 des Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung, sGS 821.5). Dem Ausgang der Verfahren entsprechend sind die amtlichen Kosten den Rekursgegnern zu überbinden.

7.2 Der von A.____ am 6. August 2024 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– ist zurückzuerstatten.

7.3 Der von B.____ am 2. August 2024 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– ist zurückzuerstatten.

8.

Rekurrentin 1, Rekurrent 2 und Rekursgegner stellen jeweils 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) finden sachgemäss Anwendung (Art. 98^{ter} VRP).

8.2 Die Rekurrentin 1 im Rekurs Nr. 24-5235 und der Rekurrent 2 im Rekurs 24-5236 obsiegen mit ihren Anträgen. Da die Verfahren zudem in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht Schwierigkeiten boten, die den Beizug von Rechtsvertretern rechtfertigen, besteht grundsätzlich Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung (Art. 98^{bis} VRP).



Weil keine Kostennoten vorliegen, ist die ausseramtliche Entschädigung in Anwendung von Art. 6 in Verbindung mit Art. 22 der Honorarordnung (sGS 963.75; abgekürzt HonO) ermessensweise auf jeweils Fr. 2'750.– festzulegen; sie ist in beiden Rekursverfahren von den Rekursgegnern (gemeinsam) zu bezahlen.

Da im Rekurs Nr. 24-5235 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 Rekursgegner mit ihren Anträgen unterliegen, haben sie von vornherein keinen Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung. Ihre Begehren sind deshalb abzuweisen.

Entscheid

1.

a) Der Rekurs Nr. 24-5235 von A.____, Z.____, wird im Sinn der Erwägungen gutgeheissen.

b) Der Rekurs Nr. 24-5236 von B.____, Y.____, wird im Sinn der Erwägungen gutgeheissen.

c) Der Beschluss der Baukommission Z.____ vom 1. Juli 2024 wird aufgehoben.

2.

a) C.____, Z.____, wird für die beiden Verfahren zusammen eine Entscheidegebühr von insgesamt Fr. 3'000.– auferlegt.

b) Der im Rekurs Nr. 24-5235 am 6. August 2024 von A.____ geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– wird zurückerstattet.

c) Der im Rekurs Nr. 24-5236 am 2. August 2024 von B.____ geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– wird zurückerstattet

3.

a) Das Begehren von A.____ im Rekurs Nr. 24-5235 um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird gutgeheissen. C.____ entschädigen A.____ ausseramtlich mit Fr. 2'750.–.

b) Das Begehren von B.____ im Rekurs Nr. 24-5236 um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird gutgeheissen. C.____ entschädigen B.____ ausseramtlich mit Fr. 2'750.–.

c) Die Begehren von C.____ in den Rekursen Nrn. 24-5235 und 24-5236 um Ersatz der ausseramtlichen Kosten werden abgewiesen.



Der Vorsteher des Volkswirtschaftsdepartementes

Beat Tinner
Regierungsrat