



Fall-Nr.:	24-6048
Stelle:	Generalsekretariat Bau- und Umweltdepartement
Instanz:	Bau- und Umweltdepartement
Publikationsdatum:	25.08.2025
Entscheiddatum:	06.05.2025

BUDE 2025 Nr. 034

Baurecht, Art. 137 PBG, Art. 21 Abs. 1 PBV. Das kantonale Recht schreibt im unmittelbar anwendbaren Art. 137 PBG i.V.m. Art. 21 Abs. 1 Satz 3 PBV vor, dass das Baugesuch von der Bauherrschaft und den Grundeigentümern unterzeichnet werden muss. Art. 21 Abs. 3 PBV sieht vor, dass unvollständige Gesuche innert angesetzter Frist nachzubessern sind, andernfalls darf die Bewilligungsbehörde auf das Gesuch nicht eintreten (Erw. 3.3). Vorliegend wäre die Zustimmung der Rekurrenten zum Baugesuch des Rekursgegners erforderlich gewesen. Die Rekurrenten haben jedoch keine Zustimmung erteilt (Erw. 3.6). Ferner lässt sich auch aus dem bestehenden Grunddienstbarkeitsvertrag keine Zustimmung zum Baugesuch ableiten. Die Einräumung eines Benützungsrechts bzw. einer Grunddienstbarkeit ist zwar zivilrechtlicher Natur, weshalb diesbezügliche Rechtsstreitigkeiten grundsätzlich vom Zivilgericht zu entscheiden sind. Die Auslegung eines zivilrechtlichen Vertrags durch eine Verwaltungsbehörde wird gemeinhin nur als zulässig erachtet, wenn der Vertragsinhalt leicht feststellbar ist und sich ein unzweifelhaftes Resultat ergibt. Die Vorinstanz hätte vorliegend keine Zustimmung zum Baugesuch aus dem Grunddienstbarkeitsvertrag herleiten dürfen (Erw. 4). Die Vorinstanz hätte mangels Unterschrift bzw. Zustimmung der Rekurrenten und fehlender Berechtigung aufgrund des Grunddienstbarkeitsvertrags nicht auf das Baugesuch des Rekursgegners eintreten dürfen (Erw. 5). Gutheissung des Rekurses.

BUDE 2025 Nr. 34 finden Sie im angehängten PDF-Dokument.



24-6048

Entscheid Nr. 34/2025 vom 6. Mai 2025

Rekurrenten

A.____ und B.____,
vertreten durch lic.iur. Marco Cottinelli, Rechtsanwalt,
Rosenbergstrasse 60, 9001 St.Gallen

gegen

Vorinstanz

Stadtrat Z.____ (Entscheid vom 12. August 2024)

Rekursgegner

C.____,
vertreten durch Dr.iur. Michael Schöbi, Rechtsanwalt, Erlenweg 15,
9450 Z.____

Betreff

Baubewilligung (Ersatz und Erweiterung Sichtschutz)



Sachverhalt

A.

a) B.____ und A.____, beide Z.____, sind Eigentümer von Grundstück Nr. 001, Grundbuch Z.____, an der S.____ in Z.____. Das Grundstück liegt gemäss geltendem Zonenplan der Stadt Z.____ vom 11. Juni 1996 in der Wohnzone W1. Es ist mit einer Garage (Vers.-Nr. 002) überbaut. Direkt angrenzend ist C.____, Z.____, Eigentümer von Grundstück Nr. 003. Auch dieses Grundstück liegt in der Wohnzone W1. Das Grundstück ist mit dem Wohnhaus Vers.-Nr. 004 überbaut. Das Wohnhaus Vers.-Nr. 004 und die Garage Vers.-Nr. 002 sind zusammengebaut.

[...]

b) Am 14. September 2004 erteilte der Stadtrat Z.____ die Baubewilligung für die Erweiterung des Wohnhauses Vers.-Nr. 004 (Garage, zwei Zimmer, Abstellraum) auf dem Grundstück Nr. 003 sowie für die Erstellung der Garage (Vers.-Nr. 002) und von drei Parkplätzen auf dem Grundstück Nr. 001. Das Baugesuch wurde von C.____ eingereicht. Der damalige Eigentümer des Grundstücks Nr. 001 erteilte die Zustimmung zum Bauvorhaben.

c) Am 9. August 2005 wurde zwischen C.____ und dem vormaligen Eigentümer des Grundstücks Nr. 001 ein Grunddienstbarkeitsvertrag abgeschlossen. Dieser legt ein Benützungsrecht am Garagendach zugunsten des Eigentümers des Grundstücks Nr. 003 und zulasten des Eigentümers des Grundstücks Nr. 001 fest. C.____ nutzt das Garagendach als Terrasse.

[...]

d) Anfangs Juni 2021 erkundigte sich B.____ bei der Stadt Z.____, was er gegen die Bautätigkeiten von C.____ auf der Garage Vers.-Nr. 002 vornehmen könne. Am 9. Juni 2021 führte die Stadt Z.____ einen Augenschein durch. Gleichentags stellte sie schriftlich fest, dass auf dem Garagendach Bautätigkeiten (Pergola mit Stahlrahmen und Sichtschutzwand) vorgenommen worden seien, und forderte C.____ schriftlich zur Stellungnahme und zur Einreichung eines Baugesuchs auf.

e) In seiner Stellungnahme vom 31. August 2021 führte C.____ durch seinen vormaligen Rechtsvertreter an, dass die Pergola durch Schneedruck beschädigt worden sei und habe repariert werden müssen. Dies sei nicht baubewilligungspflichtig.

f) Am 12. Mai 2023 teilte die Stadt Z.____ B.____ – auf Nachfrage seinerseits – mit, dass C.____ erneut aufgefordert werde, ein Baugesuch einzureichen. Mit Schreiben vom 17. Mai 2023 wurde C.____ zur Einreichung eines Baugesuchs aufgefordert.



g) Mit E-Mail vom 23. Februar 2024 forderte die Stadt Z.____ C.____ wiederum zur Einreichung eines Baugesuchs auf.

B.

a) Mit Baugesuch vom 29. Februar 2024 beantragte C.____ bei der Stadt Z.____ die nachträgliche Baubewilligung für die Erweiterung und den Ersatz des Sichtschutzes auf der Terrasse bzw. auf dem Garagendach.

b) Innert der Auflagefrist vom 2. bis 15. April 2024 erhoben B.____ und A.____ am 3. April 2024, vertreten durch lic.iur. Marco Cottinelli, Rechtsanwalt, St.Gallen, Einsprache gegen das Bauvorhaben. Sie rügten unter anderem, dass das Baugesuch nicht von ihnen als Eigentümer des Grundstücks Nr. 001 unterzeichnet worden sei. C.____ habe nur ein im Grundbuch eingetragenes Benützungsrecht am Garagendach. Somit dürften keine baulichen Massnahmen am Dach vorgenommen werden.

c) Mit Beschluss vom 12. August 2024 erteilte der Stadtrat Z.____ die nachträgliche Baubewilligung für das Erstellen eines Sichtschutzes und wies die öffentlich-rechtlichen Einsprachepunkte wie auch allfällige privatrechtliche Einsprachepunkte von B.____ und A.____ ab, soweit darauf einzutreten sei. In Bezug auf allfällige rein privatrechtliche Einsprachepunkte setzte der Stadtrat Z.____ B.____ und A.____ eine 30-tägige Frist zur Einleitung des Verfahrens auf dem Zivilrechtsweg an. Der Stadtrat begründete die Ablehnung der Einsprache unter anderem damit, dass die Zustimmung zum Baugesuch in Form des Grunddienstbarkeitsvertrags vom 9. August 2005 vorliege. Ob die vorgenommenen baulichen Massnahmen, welche in das Gebäudedach eindringen würden, dem Inhalt des Grunddienstbarkeitsvertrags vom 9. August 2005 entsprechen würden, dürfe und könne er nicht abschliessend klären und entscheiden. Die Rechte und Pflichten des privatrechtlichen Vertrags seien auf dem Zivilrechtsweg zu klären.

C.

Gegen diesen Beschluss erhoben B.____ und A.____ durch ihren Rechtsvertreter mit Schreiben vom 28. August 2024 Rekurs beim Bau- und Umweltdepartement. Es werden folgende Anträge gestellt:

1. Der Beschluss des Stadtrates vom 12. August 2024 über das Baugesuch Nr. 005 2018 betreffend Bauvorhaben Erweiterung und Ersatz Sichtschutz (bereits erstellt), Bauherrschaft C.____, S.____ 35, Z.____ sei vollumfänglich aufzuheben.
2. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zuzüglich Mehrwertsteuer zu Lasten der Vorinstanz.

Zur Begründung wird geltend gemacht, dass aus den Baugesuchunterlagen ersichtlich sei, dass einzig der Rekursgegner das Baugesuch unterzeichnet habe. Im Gesuchsformular sei deutlich vermerkt, dass



die Grundeigentümerin bzw. der Grundeigentümer ebenfalls zu unterzeichnen habe, falls jene bzw. jener nicht mit dem Rekursgegner übereinstimme. Es sei der Vorinstanz bekannt gewesen, dass der Rekursgegner ein im Grundbuch eingetragenes Benützungsrecht am Garagendach auf dem Grundstück Nr. 001 habe und somit nicht der Grundeigentümer sei. Wie die Vorinstanz zu Recht ausführe, müssen detaillierte Rechte und Pflichten des privatrechtlichen Vertrags auf dem Zivilrechtsweg geklärt werden. Jedoch würde aus dem Grunddienstbarkeitsvertrag vom 9. August 2005 hervorgehen, dass es sich lediglich um ein Benützungsrecht handeln würde. Ohne eine Auslegung vornehmen zu müssen, würde der Wortlaut «Benützungsrecht» deutlich darauf hinweisen, dass der Dienstbarkeitsberechtigte das Garagendach nutzen dürfe, nicht aber eine feste Baute daraufstellen oder Verankerungen im Dach anbringen dürfe. Eine solche zivilrechtliche Dienstbarkeit sei von öffentlich-rechtlicher Relevanz und damit im Baubewilligungsverfahren zu berücksichtigen. Weiter sei der Vorinstanz auch bekannt gewesen, dass sie als Grundeigentümer nicht mit der Baute einverstanden seien und sie nie eine Zustimmung in irgendeiner Form gegeben haben. Die Vorinstanz hätte deshalb das Baugesuch nicht behandeln dürfen.

D.

a) Mit Vernehmlassung vom 27. September 2024 beantragt der Rekursgegner, vertreten durch Dr.iur. Michael Schöbi, Rechtsanwalt, Z.____, den Rekurs unter Kostenfolge abzuweisen. Zur Begründung wird geltend gemacht, dass es bei der Auslegung von Art. 137 des Planungs- und Baugesetzes (sGS 731.1; abgekürzt PBG) i.V.m. Art. 21 Abs. 1 der Verordnung zum Planungs- und Baugesetz (sGS 731.11; abgekürzt PBV) um das Einverständnis des Eigentümers gehen würde, wenn der Baugesuchsteller auf fremdem Boden baue. Im vorliegenden Fall baue er allerdings nicht auf fremdem Boden. Überraschende Bauten, wie Dächer und Teile des Hauptbaus, die von einem Grundstück in die Raumsphäre des anderen hinübertagten, würden im Eigentum des Grundstücks des Hauptbaus verbleiben. Dies sei vorliegend der Fall. Auf dem Grundstück Nr. 001 der Rekurrenten stehe die Garage Vers.-Nr. 002. Der horizontale obere Abschluss der Garage bilde die vom Grundstück Nr. 003 ausgehende Betonplatte. Jene Betonplatte sei vollständig durch den Rekursgegner bezahlt worden. Für den Luftraum oberhalb der Terrassenboden-Betonplatte habe er das dingliche Alleinnutzungsrecht (Dienstbarkeit). Die Terrasse würde zu einem erheblichen Teil auf dem Grundstück Nr. 003 liegen, welches ihm gehöre. Weiter bestehe für die Nutzung des Grundstücks Nr. 001 eine Dienstbarkeit. Er baue auf seiner eigenen Terrassenboden-Betonplatte, seinem Eigentum und damit nicht auf fremdem Boden. Auch die Verankerungen des Sichtschutzes würden auf seinem Eigentum liegen. Die Rekurrenten seien weder tatsächlich noch rechtlich vom Sichtschutz betroffen. Durch die Begrenzung der Garage mit dem über das Grundstück hinausragenden Terrassenboden stünden den Rekurrenten keine weiteren absoluten Rechte aus dem Privatrecht zu.



b) Mit Schreiben vom 4. November 2024 nehmen die Rekurrenten durch ihren Rechtsvertreter Stellung zur Vernehmlassung des Rekursgegners. Es wird angeführt, dass der grösste Teil des Dachs der Terrasse auf der Garage liege und nur ein kleiner Teil im Eigentum des Rekursgegners stehe. Der Rekursgegner habe ohne Zustimmung gebaut und Verankerungen angebracht. Dadurch sei in ihr Eigentum eingegriffen worden. Die Behauptung des Rekursgegners, nur auf eigenem Boden gebaut zu haben, sei daher nicht korrekt. Aus den Baugesuchsunterlagen gehe klar hervor, dass der Rekursgegner mit seinem Vorhaben in ihr Eigentum eingreife, ohne dass hierfür zivilrechtliche Abklärungen erforderlich seien. Es wäre deshalb eine Unterschrift ihrerseits erforderlich. Zudem sei zwar korrekt, dass der Rekursgegner für die Nutzung des Garagendachs eine Zahlung geleistet habe. Jedoch werde bestritten, dass er die Betonplatte selbst finanziert habe. Schliesslich seien die Ausführungen bezüglich des Luftraums nicht relevant. Die Verankerungen stellten einen direkten Eingriff in ihr Eigentum dar. Selbst wenn eine bestehende Verankerung genutzt worden sei, bedürfe es dennoch einer Baubewilligung.

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 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 12. August 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/I/1) als unmittelbar anwendbar erklärt werden. Im Übrigen gelangen weiterhin das Baugesetz und das entsprechende Baureglement zur Anwendung.



3.

Die Rekurrenten machen geltend, dass das Baugesuch unvollständig sei, da ihre Unterschrift als Grundeigentümer auf dem Baugesuchsformular fehle. Die Vorinstanz hätte das Baugesuch des Rekursgegners nicht behandeln dürfen.

3.1 Der Rekursgegner wendet ein, vom Bauvorhaben sei kein fremdes Grundeigentum betroffen. Er habe auf seinem Eigentum gebaut. Deshalb sei das Einholen der Zustimmung der Rekurrenten nicht erforderlich gewesen.

3.2 Das Baugesuch ist ein, an die zuständige Behörde gerichteter, Antrag, das in den Baugesuchsunterlagen umschriebene Bauprojekt zu prüfen. Nach ständiger Rechtsprechung ist es allein der Baugesuchsteller, der mit seiner Eingabe den Umfang eines Baugesuchs bestimmt (Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2012/IV/6; GVP 1998 Nr. 9 mit Hinweisen; BDE Nr. 50/2016 vom 24. Oktober 2016 Erw. 2.2 mit Hinweisen und Nr. 57/2018 vom 28. November 2018 Erw. 2.1 f.).

3.3 Das kantonale Recht schreibt im unmittelbar anwendbaren Art. 137 PBG i.V.m. Art. 21 Abs. 1 Satz 3 PBV vor, dass das Baugesuch von der Bauherrschaft und den Grundeigentümern unterzeichnet werden muss. Gemäss Art. 25 Abs. 4 des Baureglements der Stadt Z.____ vom 1. Oktober 2016 (abgekürzt BauR) muss das Baugesuch ebenfalls sowohl vom Bauherrn als auch von der Grundeigentümerin bzw. vom Grundeigentümer unterzeichnet werden. Art. 25 Abs. 4 BauR und Art. 21 Abs. 3 PBV sehen vor, dass unvollständige Gesuche innert angesetzter Frist nachzubessern sind, andernfalls darf die Bewilligungsbehörde auf das Gesuch nicht eintreten. Bereits nach der früheren Auffassung des Bau- und Umweltsdepartementes bedurfte ein Baugesuch, welches das Grundeigentum eines Dritten, und nicht dessen der Bauherrschaft tangierte, der Zustimmung der Grundeigentümerin bzw. des Grundeigentümers, wenn – was die Regel war – das kommunale Baureglement eine Unterzeichnung des Baugesuchs durch die Grundeigentümerin bzw. den Grundeigentümer verlangte (Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2013/II/4). Diese Rechtsprechung beansprucht weiterhin Geltung, zumal das Erfordernis der Zustimmung der Grundeigentümerin bzw. des Grundeigentümers zum Baugesuch nun sogar in Art. 21 Abs. 3 PBV ausdrücklich vorgesehen ist.

3.4 Bei der Vorschrift in Art. 21 Abs. 1 Satz 3 PBV sowie allgemein bei kommunalen Vorschriften wie Art. 25 Abs. 4 BauR kann es sich nicht um absolut zu erfüllende Gültigkeitsvoraussetzungen handeln. Es sind vielmehr Ordnungsvorschriften mit dem Zweck, die Grundeigentümerin bzw. den Grundeigentümer vor unzulässigen – gegen seinen Willen eingereichten – Baugesuchen auf seinem Grundstück zu schützen, ohne dass er sich dagegen zivilrechtlich wehren muss. Der Nutzen dieser Ordnungsvorschrift liegt insbesondere darin, dass die



Baubehörden nach Möglichkeit nicht wider besseren Wissens zu einem Verfahren Hand bieten sollten, welches geeignet ist, Eigentumsrechte Dritter offensichtlich zu verletzen. Die Baubehörden haben sich dabei auf die Prüfung der Frage zu beschränken, ob das Bauvorhaben offenkundig Eigentumsrechte Dritter verletzt. Es ist nicht Sache der Baubehörden, die Eigentumsverhältnisse – gleich wie der Zivilrichter – im Einzelnen und endgültig aufzuklären. Im Zweifel ist die Zulässigkeit des Baugesuchs zu bejahen. Es ist darauf einzutreten, wenn glaubhaft gemacht werden kann, dass die Grundeigentümerin bzw. der Grundeigentümer dem Baugesuch zugestimmt hat. Überdies soll der Baubehörde erspart werden, Bauvorhaben einer häufig zeitraubenden Überprüfung zu unterziehen, wenn deren Verwirklichung von vornherein am Widerstand der Verfügungsberechtigten scheitert. Die Baubehörde ist nur zu einer summarischen Prüfung der privatrechtlichen Verhältnisse verpflichtet (VerwGE B 2021/59 und 66 vom 20. Januar 2022 Erw. 4.1 mit weiteren Hinweisen).

3.5 Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist es ebenfalls zulässig, im kantonalen Recht vorzusehen, dass auf Baugesuche ohne Mitunterzeichnung der Grundeigentümerin oder des Grundeigentümers nicht eingetreten werden darf. Liegt keine Zustimmung der Grundeigentümer zum Bauvorhaben vor, ist die zivilrechtliche Bauberechtigung offensichtlich nicht gegeben. Unter diesen Umständen darf die Baubehörde das Baugesuch nicht an Hand nehmen und materiell behandeln (vgl. Urteil des Bundesgerichtes 1C_116/2013 vom 11. Oktober 2013 Erw. 5.2 f.).

3.6 Um beurteilen zu können, ob das Baugesuch der Zustimmung der Rekurrenten als Eigentümer des Grundstücks Nr. 001 bedarf, ist zunächst zu prüfen, ob das Grundstück durch die Errichtung des Sichtschutzes betroffen ist. Vorliegend ist die Erstellung und Verankerung eines Sichtschutzes auf der Garage (Vers.-Nr. 002) strittig. Das Dach der Garage ist Teil der Terrasse, die der Rekursgegner nutzt. Die Garage befindet sich auf dem Grundstück Nr. 001. Die Rekurrenten sind damit als Eigentümer des Grundstücks durch das Bauvorhaben in ihren Eigentumsrechten betroffen (zum Begriff des Grundeigentums: BGE 103 II 96 Erw. 3). Soweit der Rekursgegner argumentiert, wonach die Betonplatte des Terrassenbodens von seinem Grundstück Nr. 003 durchgehend auf das Grundstück Nr. 001 verlaufe und daher in seinem Eigentum stehe, er mithin nicht auf fremdem Boden baue, ist dies vorliegend unbeachtlich. Er versucht damit, mit sachenrechtlichen Überlegungen die Eigentumsrechte der Rekurrenten als Grundeigentümer auszuhebeln. Vertiefte zivilrechtliche bzw. sachenrechtliche Fragestellungen sind indes nicht im Verwaltungsverfahren zu prüfen (siehe nachstehend Erw. 4.3). Massgeblich ist vorliegend, dass der Sichtschutz auch innerhalb des Grundstücks der Rekurrenten erstellt wurde. Folglich wäre die Zustimmung der Rekurrenten zum Baugesuch nach Art. 137 PBG i.V.m. Art. 21 Abs. 1 PBV erforderlich. Vorliegend ist das Baugesuchsformular jedoch unbestrittenermassen nur vom Rekursgegner als Baugesuchsteller unterzeichnet. Die Rekurrenten haben keine Zustimmung zum rekursgegnerischen Bauvorhaben



erteilt. Vielmehr haben die Rekurrenten Einsprache gegen das Bauvorhaben des Rekursgegners erhoben. Darüber hinaus haben sie gegenüber der Vorinstanz zum Ausdruck gebracht, dass sie dem Bauvorhaben ablehnend gegenüberstehen. Es war deshalb auch für die Vorinstanz offenkundig, dass das Bauvorhaben geeignet ist, Eigentumsrechte Dritter bzw. der Rekurrenten zu verletzen. Somit liegt eine Verletzung von Art. 137 PBG i.V.m. Art. 21 Abs. 1 PBV vor. Auf die Frage, ob sich aus dem Grunddienstbarkeitsvertrag eine Zustimmung ableiten lässt, ist nachfolgend einzugehen.

4.

Die Rekurrenten monieren, auch der bestehende Grunddienstbarkeitsvertrag enthalte keine Zustimmung zum Baugesuch des Rekursgegners.

4.1 Nach Art. 730 Abs. 1 des eidgenössischen Zivilgesetzbuches (SR 210; abgekürzt ZGB) kann ein Grundstück zum Vorteil eines anderen Grundstücks in der Weise belastet werden, dass sein Eigentümer sich bestimmte Eingriffe des Eigentümers dieses anderen Grundstücks gefallen lassen muss oder zu dessen Gunsten nach gewissen Richtungen sein Eigentumsrecht nicht ausüben darf.

4.2 Zwischen dem Rekursgegner und dem vormaligen Eigentümer des Grundstücks Nr. 001 wurde im Jahr 2005 ein Grunddienstbarkeitsvertrag abgeschlossen. Der Vertrag sieht ein Benützungsrecht am Dach der Garage (Vers.-Nr. 002) durch den Eigentümer bzw. die Eigentümerin von Grundstück Nr. 003 vor. Im Vertrag wird festgehalten, dass der Unterhalt und allfällige, durch den berechtigten Grundeigentümer entstandene Schäden am Garagendach zulasten des jeweiligen Eigentümers des Grundstücks Nr. 003 gehen. Die Vorinstanz hat basierend auf dieser Vereinbarung eine Zustimmung zum Bauvorhaben des Rekursgegners seitens der Rekurrenten angenommen und zur Auslegung auf den Zivilrechtsweg verwiesen.

4.3 Die Einräumung eines Benützungsrechts bzw. einer Grunddienstbarkeit ist zivilrechtlicher Natur, weshalb diesbezügliche Rechtsstreitigkeiten grundsätzlich vom Zivilgericht zu entscheiden sind. Die vorfrageweise Prüfung zivilrechtlicher Fragen durch Verwaltungsbehörden ist grundsätzlich zulässig, auch wenn sich diese dabei in Zurückhaltung zu üben haben. Die Auslegung eines zivilrechtlichen Vertrags durch eine Verwaltungsbehörde wird gemeinhin nur als zulässig erachtet, wenn der Vertragsinhalt leicht feststellbar ist und sich ein unzweifelhaftes Resultat ergibt (Urteil des Bundesgerichtes 1C_237/2010 vom 30. August 2010 Erw. 2.4.2).

4.4 Die Rekurrenten stellen nicht in Abrede, dass detaillierte Rechte und Pflichten aus dem privatrechtlichen Vertrag grundsätzlich im Zivilverfahren zu klären sind. Sie machen jedoch geltend, dass bereits aus dem Wortlaut des Dienstbarkeitsvertrags – insbesondere dem Begriff «Benützungsrecht» – unmissverständlich hervorgehe, dass lediglich



die Nutzung des Garagendachs gestattet sei, nicht jedoch die Errichtung fester Bauten. Dieser Argumentation ist zuzustimmen. Der Rekursgegner verfügt als Eigentümer des Grundstücks Nr. 003 ein Benützungsrecht am Garagendach (Vers.-Nr. 002). Zudem ist er für den Unterhalt verantwortlich und allfällige durch ihn entstandene Schäden am Garagendach gehen zu seinen Lasten. Aus diesem Vertragsinhalt lässt sich klarerweise nicht schliessen, dass der Rekursgegner berechtigt ist, bauliche Massnahmen am Garagendach zu realisieren und entsprechende Baugesuche ohne Zustimmung der jeweiligen Grundeigentümer einzureichen. Unzweifelhaft stellt die Erstellung des Sichtschutzes eine Überschreitung des vertraglich eingeräumten Benützungsrechts dar. Es geht nicht an, dass die Vorinstanz aufgrund des Grunddienstbarkeitsvertrags eine Zustimmung annimmt, aber hierzu ausführt, ob die baulichen Massnahmen dem Inhalt des Vertrags widersprechen, dürfe und könne nicht durch sie geklärt und entschieden werden. Wenn die Vorinstanz aus dem Dienstbarkeitsvertrag eine Zustimmung ableitet, hätte sie dessen Inhalt im Baubewilligungsverfahren auslegen müssen. Wenn die Vorinstanz aber davon ausgeht, dass sie den Grunddienstbarkeit inhaltlich nicht auslegen dürfe bzw. könne, hätte sie keine Zustimmung annehmen dürfen, sondern den Rekursgegner – ohne eine Zustimmung zu bejahen – in dieser Hinsicht auf den Zivilrechtsweg verweisen müssen. Mit der vorliegenden Vorgehensweise verlangt die Vorinstanz von den Rekurrenten, dass sie gegen die von der Vorinstanz angenommene Zustimmung zivilrechtlich vorgehen müssen, um ihr Grundeigentum vor Eingriffen zu schützen. Aus dem Gesagten ergibt sich somit, dass die Vorinstanz keine Zustimmung zum Baugesuch aus dem Grunddienstbarkeitsvertrag hätte herleiten dürfen.

5.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Vorinstanz mangels Unterschrift bzw. Zustimmung der Rekurrenten und fehlender Berechtigung aufgrund des Grunddienstbarkeitsvertrags nicht auf das Baugesuch des Rekursgegners hätte eingreifen dürfen. Der Rekurs erweist sich somit als begründet und ist gutzuheissen. Die angefochtene Baubewilligung sowie der Einspracheentscheid sind aufzuheben. Da der Rekurs gutzuheissen ist, erübrigt es sich, auf die weiteren Rügen einzugehen.

6.

6.1 Nach Art. 95 Abs. 1 VRP hat in Streitigkeiten jener Beteiligte die amtlichen Kosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden. Nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtes unterscheiden sich Bauprozesse, an denen Bauwillige und Einsprechende mit einem direkten Interesse am Prozessausgang teilnehmen, grundsätzlich nicht von den Verfahren vor Zivilgerichten. Die Prozesskosten werden deshalb in diesen Fällen jeweils in der Regel nicht dem Gemeinwesen, sondern den beteiligten Privaten auferlegt (VerwGE vom 16. November 1998 i.S. E.D.). Indessen ist zu beachten, dass das Erfolgsprinzip in gewissen, vom Gesetz ausdrücklich geregelten Fällen durch das Verursacherprinzip durchbrochen wird



(VerwGE vom 17. August 1999 i.S. H.S.). So gehen unter anderem Kosten, die ein Verfahrensbeteiligter durch Verletzung wesentlicher Verfahrensvorschriften verursacht hat, unabhängig vom Prozessausgang nach Art. 95 Abs. 2 VRP zu dessen Lasten (BUDE Nr. 3/2024 vom 19. Januar 2024 Erw. 6.1).

6.2 Vorliegend hat die Vorinstanz trotz offensichtlich fehlender Bauberechtigung das Baugesuch des Rekursgegners behandelt. Dies stellt eine Verletzung wesentlicher Verfahrensvorschriften im Sinn von Art. 95 Abs. 2 VRP dar. Daher ist es angezeigt, die amtlichen Kosten nach dem Verursacherprinzip der Politischen Gemeinde aufzuerlegen und nicht der unterliegenden Partei. Wie es in solchen Fällen der Praxis des Bau- und Umweltsdepartementes entspricht (BDE Nr. 56/2021 vom 10. September 2021 Erw. 7.1; BDE Nr. 55/2019 vom 23. September 2019 Erw. 6.1 mit Hinweisen), ist auf deren Erhebung nicht zu verzichten. Die Entscheidegebühr beträgt Fr. 3'000.– (Nr. 20.13.01 des Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung, sGS 821.5).

6.3 Der von den Rekurrenten am 9. September 2024 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– ist zurückzuerstatten.

7.

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

7.1 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). Nach dem Wortlaut von Art. 98^{bis} i.V.m. Art. 8 Abs. 1 VRP trifft das Gemeinwesen in Anfechtungsverfahren (Rekurs- und Beschwerdeverfahren) keine Pflicht zum Ersatz ausseramtlicher Kosten. Die Rechtsprechung hat diese Lücke im Gesetz als nicht vom Gesetzgeber gewollt betrachtet und das Gemeinwesen gegebenenfalls ebenfalls als ersatzpflichtig erachtet, sowohl als erstinstanzlich verfügende als auch als Rechtsmittelinstanz (A. LINDER, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], Praxiskommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege [VRP], Zürich/St.Gallen 2020, Art. 98^{bis} N 19).

7.2 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; abgekürzt HonO) ermessensweise auf insgesamt Fr. 2'750.– festzulegen. Nach dem Verursacherprinzip ist



die ausseramtliche Entschädigung nicht dem Rekursgegner, sondern der Politischen Gemeinde aufzuerlegen. In der Regel werden im Rekursverfahren zulasten der Gemeinde zwar keine ausseramtlichen Kosten zugesprochen. Eine Abweichung des Regelfalls rechtfertigt sich vorliegend dadurch, dass die Rekurrenten aufgrund eines schweren Verfahrensfehlers der Baubehörde gezwungen waren, Rekurs zu erheben. Es wäre unbillig, die Kosten ohne Berücksichtigung des schweren Verfahrensfehlers dem Rekursgegner aufzuerlegen. Somit rechtfertigt sich vorliegend die ausseramtliche Auflegung der ausseramtlichen Kosten zu Lasten der Politischen Gemeinde.

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.

7.3 Der Rekursgegner unterliegt zwar mit seinen Anträgen. Aufgrund des von der Vorinstanz zu verantwortenden Verfahrensmangels ist aber ein Abweichen vom Erfolgsprinzip angezeigt (Art. 95 Abs. 2 VRP). Die Politische Gemeinde Z.____ hat auch den Rekursgegner ausseramtlich mit insgesamt Fr. 2'750.– zu entschädigen.

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.

Entscheid

1.

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

b) Der Beschluss des Stadtrates Z.____ vom 12. August 2024 und der Einspracheentscheid vom 12. August 2024 werden aufgehoben.

2.

a) Der Politischen Gemeinde Z.____ wird eine Entscheidgebühr von Fr. 3'000.– auferlegt.

b) Der am 9. September 2024 von B.____ und A.____ geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– wird zurückerstattet.

3.

a) Das Begehren von B.____ und A.____ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird gutgeheissen. Die Politische Gemeinde Z.____ entschädigt B.____ und A.____ ausseramtlich mit insgesamt Fr. 2'750.–.

b) Das Begehren von C.____, Z.____, um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird gutgeheissen. Die Politische Gemeinde Z.____ entschädigt C.____ ausseramtlich mit insgesamt Fr. 2'750.–.



Die Vorsteherin

Susanne Hartmann
Regierungspräsidentin