



Fall-Nr.: 24-6535
Stelle: Generalsekretariat Bau- und Umweltdepartement
Instanz: Bau- und Umweltdepartement
Publikationsdatum: 20.08.2025
Entscheiddatum: 13.05.2025



BUDE 2025 Nr. 039

Baurecht, Art. 22 RPG, Art. 136 PBG, Art. 691 ZGB. Wird eine Grundeigentümerin im Rahmen eines Zivilrechtsverfahrens verpflichtet, für die Durchleitung einer Trinkwasserleitung zu Gunsten eines Nachbargrundstücks eine Dienstbarkeit einzuräumen, so könnte für ein den Rahmen dieser Dienstbarkeit einhaltendes Bauprojekt eine Baubewilligung auch ohne nochmalige ausdrückliche Zustimmung der verpflichteten Grundeigentümerin erteilt werden. Die Frage, ob für die Durchleitung überhaupt ein Baubewilligungsverfahren durchzuführen ist, bleibt hingegen weiterhin offen und ist nicht zivil-, sondern öffentlich-rechtlicher bzw. baurechtlicher Natur (Erw. 2.2). Ob eine unterirdische Baute oder Anlage ausserhalb der Bauzone baubewilligungspflichtig ist, beurteilt sich einerseits danach, ob ihre Erstellung konkrete Einzel- und Schutzinteressen berührt (Erw. 2.4). Andererseits ist zu prüfen, ob mit ihrer Errichtung auch eine Veränderung oder Erweiterung einer bestehenden Nutzung miteinhergeht oder eine Nutzungsänderung oder -intensivierung zumindest objektiv neu ermöglicht wird. Kann dies nicht ausgeschlossen werden, so ist im Rahmen eines Baubewilligungsverfahrens und unter Miteinbezug auch der zuständigen kantonalen Stelle zu prüfen, ob diese neue, veränderte oder erweiterte Nutzung ausserhalb der Bauzone zulässig wäre. Muss dies verneint werden, so dürfte auch die geplante unterirdische Baute oder Anlage nicht bewilligungsfähig sein. Nicht massgebend ist, ob der Baugesuchsteller die veränderte oder neu mögliche Nutzung auch tatsächlich anstrebt und ausüben will (Erw. 2.5). Im vorliegenden Fall wurde eine Baubewilligungspflicht bejaht, weil die geplante Leitung zumindest eine nach geltender Schutzverordnung noch geschützte Hecke queren würde (Erw. 2.4.2). Zudem wäre neu ein qualitativ und quantitativ gleichbleibender und von Dritten unabhängiger Wasserbezug möglich, weshalb eine intensivierte Nutzung des Ferienhauses – in zeitlicher Hinsicht oder auch bezogen auf den Benutzerkreis – nicht ausgeschlossen werden könnte (Erw. 2.5.2). Gutheissung des Rekurses.

BUDE 2025 Nr. 39 finden Sie im angehängten PDF-Dokument.



24-6535

Entscheid Nr. 39/2025 vom 13. Mai 2025

Rekurrentin

A.____
vertreten durch lic.iur. Urs Pfister, Rechtsanwalt, Bischofszeller-
strasse 53, 9200 Gossau

gegen

Vorinstanz

Gemeinderat S.____ (Entscheid vom 17. September 2024)

Rekursbeteiligte

Wasserversorgung S.____

Rekursgegner

B.____
C.____
beide vertreten durch Dr.iur. Karl Gehler, Rechtsanwalt, Lattenhof-
weg 4, 8640 Rapperswil-Jona

Betreff

Neubau Trinkwasser-Versorgungsleitung



Sachverhalt

A.

a) A.____, in T.____, ist Eigentümerin des rund 10,5 ha grossen Grundstücks Nr. 001, Grundbuch S.____, an der G.____strasse in T.____. Innerhalb des von ihr landwirtschaftlich genutzten Grundstücks liegen (aneinander angrenzend) die beiden je mit einem Wohnhaus überbauten Grundstücke Nrn. 002 und 003, ersteres im Eigentum von D.____, in W.____, letzteres im Miteigentum von B.____, in U.____, und C.____, in V.____. Im Südwesten grenzt das Grundstück Nr. 001 an das Grundstück Nr. 004. Dieses wiederum umschliesst die Liegenschaft Nr. 005. Alle Grundstücke liegen gemäss geltendem Zonenplan der Gemeinde S.____ vom 15. Juli 2019 in der Landwirtschaftszone unter Einschluss einzelner Waldflächen.

b) Die beiden Liegenschaften Nrn. 003 und 002 sind an die Kanalisation, wie der Bauernbetrieb auf Grundstück Nr. 001 aber nicht an die öffentliche Wasserversorgung angeschlossen; sie beziehen ihr Frischwasser von einer auf dem Grundstück Nr. 001 liegenden Quelle, von welcher Wasser unter anderem zu einem oberhalb der beiden Grundstücke liegenden Reservoir gepumpt wird. Hiezu besteht für das Grundstück Nr. 003 gemäss Eintrag im Grundbuch S.____ vom 1. Dezember 1962 ein grundbuchlich gesichertes «Quellenanteilsrecht» sowie ein «Durchleitungsrecht für Kabelleitung» zulasten des Grundstücks Nr. 001. Die derzeit bestehende öffentliche Wasserleitung endet beim südwestlich liegenden Grundstück Nr. 005.

Nachdem offenbar die Ergiebigkeit der gemeinsam genutzten Quelle stetig zurückgegangen war, ersuchten B.____ und C.____ den Gemeinderat S.____ im Jahr 2015 um Anschluss ihres Grundstücks an die öffentliche Trinkwasserversorgung. Die Wasserknappheit war bereits im Zusammenhang mit einem im Jahr 2014 für das Grundstück Nr. 002 zur Bewilligung eingereichten Bauprojekt thematisiert worden. Mit Schreiben vom 15. April 2015 orientierte der Gemeinderat die Eigentümer der Grundstücke Nrn. 005, 002 und 003 darüber, dass die Wasserversorgung S.____ im Auftrag der Gemeinde plane, ihre Grundstücke über eine Verbindungsleitung ab der Leitung N.____ – d.h. über die Grundstücke Nrn. 004 und 001 – zu erschliessen. Vorausgesetzt werde jedoch, dass alle drei Liegenschaften den Anschluss begrüssten und vorbehaltlos Wasser von der neuen Zuleitung beziehen würden. Der Kostenvoranschlag für den Leitungsbau belaufe sich auf brutto rund Fr. 70'000.–, wobei die Wasserversorgung einen Kostenanteil von 60 Prozent übernehmen würde. Die Restkosten von 40 Prozent zuzüglich der individuellen Hausanschlussleitung und -installationen gingen zu Lasten der Grundeigentümer.

c) Mit Schreiben vom 1. Dezember 2015 teilte der Gemeinderat S.____ A.____ mit, dass er das Projekt, sofern es die Witterungsverhältnisse zuliessen, noch im Jahr 2015 oder in den ersten Monaten des Jahres 2016 realisieren wolle. Die Vergütung für Kulturschäden würde



nach Bauabschluss gemäss Art. 35 Abs. 2 des Wasserreglementes der Gemeinde S.____ vom 18. Oktober 2012 (abgekürzt WaR) aufgrund einer gemeinsamen Beurteilung nach den Richtlinien des Schweizerischen Bauernverbands ausgerichtet. A.____, vertreten durch lic.iur. Urs Pfister, Rechtsanwalt, Gossau, untersagte dem Gemeinderat S.____ in der Folge mit Schreiben vom 6. Dezember 2015 die Erstellung der Leitung, soweit das Grundstück Nr. 001 betroffen sei. Es sei kein Baubewilligungsverfahren durchgeführt worden. Die politische Gemeinde verfüge über kein auf eine Dienstbarkeit, eine Vereinbarung oder ein rechtskräftig abgeschlossenes Enteignungsverfahren gestütztes Eingriffsrecht. Auch das Wasserreglement verweise auf das Enteignungsverfahren. Gleichzeitig liess A.____ über ihren Rechtsvertreter Rekurs bzw. aufsichtsrechtliche Anzeige beim Baudepartement (seit 1. Oktober 2021: Bau- und Umweltsdepartement) erheben (Verfahren Nr. 15-8657). Dieses Verfahren wurde mit Beschluss vom 8. August 2016 zufolge Rückzugs bzw. Gegenstandslosigkeit als erledigt abgeschlossen. Eine dagegen von A.____ beim Verwaltungsgericht erhobene Beschwerde wurde zufolge Rückzugs am 26. Oktober 2016 als erledigt abgeschlossen.

d) Mit Eingaben vom 19. Februar 2016 sowie, nach erfolglosen Einigungsgesprächen, vom 14. Juni und 14. September 2016 ersuchten B.____ und C.____, neu vertreten durch Dr.iur. Karl Gehler, Rechtsanwalt, Rapperswil-Jona, den Gemeinderat S.____ erneut, alle notwendigen rechtlichen Schritte einzuleiten, um das Durchleitungsrecht auf Grundstück Nr. 001 gemäss Art. 35 WaR durchzusetzen, unter entsprechender Entschädigung nach den Richtlinien des Bauernverbands. Mit der in einem durch die E.____AG, S.____, im Auftrag der Wasserversorgung S.____ ausgearbeiteten Projektplan «Trinkwasserversorgungsleitung Anschluss Parzelle 002 und 003» vom 14. November 2016 ausgewiesenen Linienführung erklärten sich mit Ausnahme von A.____ alle betroffenen Grundeigentümer unterschriftlich einverstanden.

e) Mit Eingabe vom 20. März 2019 reichten B.____ und C.____ über ihren Rechtsvertreter bei der Gemeinde S.____ eine als «Enteignungsbegehren» bezeichnete Eingabe mit folgenden Anträgen ein:

1. Es sei zu Lasten der Parzelle-Nr. 001, Grundbuch S.____, das Durchleitungsrecht für eine Wasserleitung – einschliesslich Bau, Unterhalt und Erneuerung mit entsprechendem Zutrittsrecht – durch die Parzelle-Nr. 001, Grundbuch S.____ gemäss dem Bauprojekt der E.____AG (Bauherrin: Wasserversorgung S.____) vom 14. November 2016 gegen Bezahlung einer angemessenen Einmalentschädigung zu enteignen.
2. Unter entsprechenden Kosten- und Entschädigungsfolgen (zzgl. MWST).



In der Begründung wurde unter anderem darauf hingewiesen, dass eine zwischenzeitlich beim Kreisgericht See-Gaster, Uznach, erhobene Klage auf Einräumung eines Durchleitungsrechts mit Urteil vom 27. Februar 2019 abgewiesen worden sei. In jenem Verfahren habe A.____ ausdrücklich darauf hingewiesen, dass ein zivilrechtliches Durchleitungsrecht nicht eingeräumt werden könne, weil der Gemeinde eine Enteignung des Durchleitungsrechts möglich sei, welcher Argumentation sich das Gericht nun angeschlossen habe. Das Begehren von B.____ und C.____ wurde vom Gemeinderat jedoch mit Beschluss vom 14. Mai 2019 abgewiesen und zur Begründung ausgeführt, dass zum einen der Gemeinderat zur Beurteilung von Enteignungsbegehren nicht zuständig sei und zum andern den Gesuchstellern die Berechtigung fehle, ein Enteignungsbegehren zu stellen. Die entsprechende Eingabe vom 20. März 2019 werde stattdessen als Erschliessungsgesuch entgegengenommen mit dem sinngemässen Antrag, die Liegenschaft Nr. 003 an die öffentliche Wasserversorgung anzuschliessen. Ausserhalb der Bauzone treffe die Gemeinde jedoch keine Erschliessungspflicht und auch aus dem Wasserreglement lasse sich eine solche nicht ableiten. Im Weiteren sei auch kein Enteignungsgrund gegeben. Auf dem öffentlich-rechtlichen Weg lasse sich somit gegen den Willen der betroffenen Grundeigentümerin die Realisierung einer Wasseranschlussleitung nicht durchsetzen. Mit Entscheid Nr. 23/2021 vom 9. März 2021 (Verfahren Nr. 19-4873) wies das Baudepartement den dagegen von B.____ und C.____ am 18. Juni 2019 erhobenen Rekurs ab und bestätigte, dass die Vorinstanz in Bezug auf das ausserhalb der Bauzone gelegene Grundstück keine Erschliessungspflicht treffe und auch kein öffentliches Interesse gegeben sei, das eine Erschliessung erfordern und rechtfertigen würde. Eine gegen diesen Entscheid von B.____ und C.____ beim Verwaltungsgericht erhobene Beschwerde wurde auf Antrag der Beschwerdeführenden bis zum Abschluss des parallel weitergeführten zivilrechtlichen Verfahrens sistiert und mit Beschluss vom 22. Mai 2023 zufolge Rückzugs abgeschlossen.

f) Im zivilrechtlichen Verfahren hatten B.____ und C.____ gegen das Urteil des Kreisgerichtes See-Gaster vom 27. Februar 2019 Berufung beim Kantonsgericht eingelegt, welches am 6. Dezember 2022 folgenden Entscheid fällte:

1. In Gutheissung der Berufung wird der Entscheid des Kreisgerichtes See-Gaster vom 27. Februar 2019 (...) aufgehoben und A.____ wird verpflichtet, zulasten von Parzelle Nr. 001 und zugunsten von Parzelle Nr. 003, beide Grundbuch S.____, eine Dienstbarkeit für die Durchleitung einer Wasserleitung – einschliesslich Bau, Unterhalt und Erneuerung mit entsprechendem Zutrittsrecht – durch die Parzelle Nr. 001, Grundbuch S.____, gemäss dem Bauprojektplan der E.____AG (Bauherrin: Wasserversorgung S.____) vom 14. November 2016 einzuräumen.



2. B.____ und C.____ werden unter solidarischer Haftung verpflichtet, A.____ für das Durchleitungsrecht gemäss Ziff. 1 eine Einmalentschädigung von Fr. 500.00 zu bezahlen.
3. Das Grundbuchamt S.____ wird angewiesen, das Durchleitungsrecht gemäss Ziff. 1 auf Kosten von B.____ und C.____ im Grundbuch einzutragen.
- 4.-6. (Kostenregelung)

Eine von A.____ dagegen erhobene Beschwerde wies das Bundesgericht mit Urteil 5A_62/2023 vom 17. April 2023 ab.

B.

a) Mit Schreiben vom 29. August 2024 teilte die Wasserversorgung S.____ A.____ mit, dass sie die Liegenschaften Nrn. 002 und 003 neu mit Trinkwasser erschliesse und der Leitungsbau über die Grundstücke Nrn. 004 und 001 geplant sei. Die Druckleitung bestehe aus verschweissten Kunststoffrohren mit 50 mm Durchmesser und werde 1,2 m unter Terrain verlegt. Der Baustart sei für Montag, 23. September 2024, geplant.

b) Gegen diesen Beschluss erhob A.____ durch ihren Rechtsvertreter mit Schreiben vom 3. September 2024 Rekurs bzw. Rechtsverweigerungsbeschwerde bzw. aufsichtsrechtliche Anzeige beim Bau- und Umweltdepartement (Verfahren Nr. 24-6190) mit folgenden Anträgen:

1. Der Beschluss der Gemeinde S.____ über den Bau einer 270 m langen Trinkwasser-Versorgungsleitung auf den Grundstücken Nr. 004 und Nr. 001, T.____, sei wegen Verletzung von öffentlich-rechtlichen Vorschriften aufzuheben.

2. Eventualantrag

Sofern die Gemeinde S.____ keinen entsprechenden Beschluss gefasst hat, sondern «auf dem Boden von A.____ einfach mit dem Bagger auffahren wird», sei die vorliegende Eingabe als Rechtsverweigerungsbeschwerde entgegenzunehmen und zu behandeln.

Es sei festzustellen, dass es der Gemeinde S.____ ohne einen rechtskräftigen baurechtlichen und enteignungsrechtlichen Entscheid untersagt ist, auf der Liegenschaft Parzelle Nr. 001 Grab- und Bauarbeiten auszuführen.

3. Subeventualantrag

Die vorliegende Eingabe sei als Anzeige an die Aufsichtsbehörden zu behandeln.



Der Gemeinde S.____ sei aufsichtsrechtlich zu untersagen, ausserhalb der Bauzonen eine Trinkwasserleitung von 270 m Länge zu erstellen,

- ohne vorgängig ein ordentliches Bauwilligungsverfahren durchgeführt zu haben; und
- ohne über eine rechtskräftige Baubewilligung, inkl. Zustimmungsverfügung des AREG, Abteilung BAB, zu verfügen; sowie
- ohne vorgängig die Rechte für die Leitung nach dem Enteignungsgesetz rechtsgültig erworben zu haben.

4. Vorsorgliche Massnahmen (Zusatz zu Nr. 1, Nr. 2 oder Nr. 3)

Der Gemeinde S.____ sei mittels superprovisorischer Verfügung zu untersagen, mit den Bauarbeiten zu beginnen, bevor das vorliegende Verfahren rechtskräftig abgeschlossen ist.

5. Unter Kosten- und Entschädigungsfolge zulasten der Gemeinde S.____.

c) Mit Schreiben vom 4. September 2024 überwies der Leiter der Rechtsabteilung des Bau- und Umweltsdepartementes die Eingabe gestützt auf Art. 11 Abs. 3 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1; abgekürzt VRP) zuständigkeitshalber an den Gemeinderat S.____ zur weiteren Bearbeitung.

d) In der Folge fällte der Gemeinderat S.____ am 17. September 2024 folgenden Beschluss:

1. Der aufsichtsrechtlichen Anzeige vom 3. September 2024 wird keine Folge gegeben.
2. Am geplanten Baubeginn (Montag, 23. September 2024) wird festgehalten.
3. Die Handwerker werden durch die Gemeinde von jeglicher Verantwortung entlastet.
4. Auf die Erhebung von Kosten wird im vorliegenden Verfahren verzichtet.

Zur Begründung führte der Gemeinderat S.____ unter Verweis auf das zwischenzeitlich rechtskräftig gewordene Urteil des Kantonsgerichtes aus, dass zum gegenwärtigen Zeitpunkt lediglich eine Anzeige an die Aufsichtsbehörde möglich sei und die Eingabe vom 3. September 2024 demnach als solche entgegengenommen und beurteilt werde. Die Zuständigkeit liege beim Gemeinderat als oberstes Leitungs- und Verwaltungsorgan der Gemeinde S.____, da sich die Anzeige gegen



die Mitteilung der Wasserversorgung richte. Der Gemeinderat verneinte sowohl eine Baubewilligungspflicht für die Erstellung der Leitung als auch die Möglichkeit, Rechte wie beantragt gestützt auf das Enteignungsgesetz (sGS 735.1; abgekürzt EntG) zu erwerben. Rechtsgrundlage für die Erstellung der Trinkwasser-Versorgungsleitung zur Erschliessung der Liegenschaften Nrn. 002 und 003 sei vielmehr die am 2. Juni 2023 ins Grundbuch eingetragene Dienstbarkeit zulasten des Grundstücks Nr. 001. Das Vorgehen der Wasserversorgung S.____ entspreche damit den gesetzlichen Grundlagen. Schliesslich äusserte sich der Gemeinderat auch zu dem von A.____ gegenüber den beauftragten Unternehmern ausgesprochenen Betretungs- und Bauverbot, wobei er insbesondere die angedrohte Bussenerhebung in Frage stellte. Er hielt zudem fest, dass «gegen diesen Beschluss über die aufsichtsrechtliche Anzeige» kein Rechtsmittel zur Verfügung stehe.

C.

Gegen den Beschluss des Gemeinderates S.____ vom 17. September 2024 erhob A.____ durch ihren Rechtsvertreter mit Schreiben vom 19. September 2024 Rekurs bzw. Rechtsverweigerungsbeschwerde bzw. aufsichtsrechtliche Anzeige beim Bau- und Umweltdepartement (Verfahren Nr. 24-6535). Es werden folgende Anträge gestellt:

1. Der Entscheid des Gemeinderates S.____ vom 17. September 2024 «nichtbaubewilligungspflichtig» betreffend den Bau einer 270 m langen Trinkwasser-Versorgungsleitung auf den Grundstücken Nr. 004 und Nr. 001, T.____ (Landwirtschaftszone; quer durch einen Rutschhang), sei wegen Verletzung von öffentlich-rechtlichen Vorschriften aufzuheben.

Dementsprechend:

a) sei festzustellen, dass die Erstellung der etwa 270 m langen Trinkwasserleitung für zwei Ferienhäuser mitten durch die Landwirtschaftszone und durch einen Rutschhang hindurch baubewilligungspflichtig ist; und

b) sei die Angelegenheit an die Gemeinde S.____, handelnd durch die Wasserversorgung S.____, zurückzuweisen,

- zur Einreichung eines Baugesuchs; und
- zur Durchführung eines ordentlichen Baubewilligungsverfahrens; und
- zur Durchführung einer punktuellen Beurteilung bezüglich der gravitativen Naturgefahren; und
- zur Weiterleitung des Baugesuchs an das AREG, Abteilung BaB; sowie



- zur Durchführung des Verfahrens nach dem Enteignungsgesetz für den Erwerb des Rechts der Öffentlichkeit, die Parzelle Nr. 001 von A.____ für den Bau der Leitung dauernd zu beanspruchen.

2. Eventualantrag

Sofern die vorliegende Eingabe nicht als Rekurs gegen den Entscheid des Gemeinderates S.____ vom 17. September 2024 entgegengenommen werden sollte, sei diese als Rechtsverweigerungsbeschwerde, subeventualiter als Anzeige an die Aufsichtsbehörden zu behandeln.

Dem Gemeinderat S.____ und der Wasserversorgung S.____ als Bauherrin sei aufsichtsrechtlich zu untersagen, in der Landwirtschaftszone und mitten durch einen Rutschhang hindurch eine Trinkwasserleitung von 270 m Länge zu erstellen,

- ohne vorgängig ein ordentliches Bauwilligungsverfahren durchgeführt zu haben; und
- ohne vorgängig eine punktuelle Beurteilung bezüglich der gravitativen Naturgefahren erstellt zu haben; und
- ohne über eine rechtskräftige Baubewilligung, inkl. Zustimmungsverfügung des AREG, Abteilung BaB, zu verfügen; sowie
- ohne vorgängig die Rechte für die Leitung nach dem Enteignungsgesetz rechtsgültig erworben zu haben.

3. Vorsorgliche Massnahmen (betreffend Ziff. 1 und 2)

Dem Gemeinderat S.____ und der Wasserversorgung S.____ sei mittels superprovisorischer Verfügung durch das Bau- und Umweltdepartement unter Strafandrohung nach Art. 292 StGB zu untersagen, mit den Bauarbeiten für die 270 m lange Trinkwasserleitung in der Landwirtschaftszone, mitten durch einen Rutschhang hindurch, zu beginnen, bevor das vorliegende Verfahren rechtskräftig abgeschlossen ist.

Für den Fall, dass die Wasserversorgung S.____ mit den Bauarbeiten für die 270 m lange Trinkwasserleitung in der Landwirtschaftszone, quer durch einen Rutschhang hindurch, bereits begonnen haben sollte, seien der Gemeinderat S.____ und die Wasserversorgung S.____ mittels superprovisorischer Verfügung durch das Bau- und Umweltdepartement unter Strafandrohung nach Art. 292 StGB zu verpflichten, die Bauarbeiten sofort einzustellen, bevor das vorliegende Verfahren rechtskräftig abgeschlossen ist.



4. Unter Kosten- und Entschädigungsfolge zulasten der Gemeinde S.____.

Zur Begründung wird im Wesentlichen geltend gemacht, dass es sich beim Beschluss der Vorinstanz vom 17. September 2024 um eine mit Rekurs anfechtbare Verfügung handle. Die Vorgehensweise der Vorinstanz erfülle andernfalls aber auch den Tatbestand einer formellen und materiellen Rechtsverweigerung. Umstritten sei die Baubewilligungspflicht der geplanten Wasserleitung, welche zudem in einem «Rutschhang» verlegt werden solle, weshalb vor Terraineingriffen eine punktuelle Beurteilung nach den Bestimmungen über die Naturgefahren vorgenommen werden müsse. Es bestehe die Gefahr irreparabler Schäden am Terrain. Da zudem kein Enteignungsverfahren durchgeführt worden sei, werde auch das Eigentumsrecht der Rekurrentin verletzt. Auf eine privatrechtliche Dienstbarkeit könne sich die öffentliche Hand als Bauherrin nicht berufen. Dementsprechend sei der Vorinstanz mittels superprovisorischer Verfügung zu untersagen, vor dem rechtskräftigen Abschluss des vorliegenden Rechtsmittelverfahrens mit dem Bau der Wasserleitung zu beginnen bzw. bereits anhandgenommene Arbeiten weiterzuführen. In Bezug auf die Frage der Baubewilligungspflicht bringt die Rekurrentin vor, dass die nach Art. 136 Abs. 2 des Planungs- und Baugesetzes (sGS 731.1; abgekürzt PBG) mögliche Befreiung auf das in der Landwirtschaftszone liegende Bauvorhaben von vornherein nicht anwendbar sei, zumal die Leitung für zwei private, grösstenteils baufällige und seit Jahren leerstehende Ferienhäuser erstellt werden solle.

D.

Mit Entscheid Nr. 80/2024 vom 23. September 2024 untersagte das Bau- und Umweltdepartement der Vorinstanz bzw. der Wasserversorgung S.____ superprovisorisch die Aufnahme von Arbeiten wie auch die Fortführung allenfalls bereits aufgenommenen Arbeiten zur Erstellung einer Trinkwasserleitung auf den Grundstücken Nrn. 004, 001, 002 und 003 bis auf Weiteres. Gleichzeitig wurden Vorinstanz, Wasserversorgung sowie B.____ und C.____ zur Vernehmlassung eingeladen und wurde von der Rekurrentin ein Kostenvorschuss einverlangt.

In seiner Begründung liess das Bau- und Umweltdepartement offen, ob es sich beim vorinstanzlichen Beschluss um die blosser Beantwortung einer Aufsichtsanzeige handelt, gegen welche ebenfalls lediglich Anzeige erhoben werden kann, oder aber um eine mit Rekurs anfechtbare Verfügung, da die Zuständigkeit des Departementes in beiden Fällen – und auch bei Vorliegen einer Rechtsverweigerungsbeschwerde – gegeben sei. Die Zuständigkeit zum Erlass der vorsorglichen Massnahme – (nur) während und für die Dauer des vorliegenden Verfahrens – wiederum ergebe sich aus Art. 18 VRP. Mit dem Erlass des vorläufigen Bauverbots solle verhindert werden, dass vor der verbindlichen Klärung der von der Rekurrentin aufgeworfenen Fragen vollendete Tatsachen geschaffen würden. Nicht stattgegeben wurde hinge-



gen dem rekurrentischen Antrag, es sei das Bauverbot mit einer Strafandrohung nach Art. 292 des Schweizerischen Strafgesetzbuches (SR 311.0) zu verbinden.

E.

a) Mit Schreiben vom 27. September 2024 zeigt Dr.iur. Karl Gehler, Rechtsanwalt, Rapperswil-Jona, die Interessenvertretung der Rekursgegner auch im vorliegenden Verfahren an und ersucht um Einsicht in die Verfahrensakten. Innert erstreckter Frist stellt er mit Vernehmlassung vom 22. Oktober 2024 folgende Anträge:

1. Das Bauverbot bzw. der Baustopp gemäss Entscheid Nr. 80/2024 vom 23. September 2024 sei aufzuheben.
2. Der Rekurs bzw. die Rechtsverweigerungsbeschwerde oder die Anzeige an die Aufsichtsbehörde sei abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.
3. Unter Kosten- und Entschädigungsfolge (zzgl. Spesen und MwSt.) zulasten der Rekurrentin.

In der Begründung wird im Wesentlichen festgehalten, dass die Wohnbauten sowohl auf Grundstück Nr. 003 als auch Nr. 002 seinerzeit rechtmässig erstellt wurden und entsprechend Bestandesschutz geniessen würden und es sich entgegen der rekurrentischen Behauptung keineswegs um verfallene, seit Jahren leerstehende Ferienhäuser handle. Die Liegenschaft der Rekursgegner werde nicht durchgehend bewohnt, aber immer wieder teilweise genutzt. Das Verhalten der Rekurrentin betreffend Wasserversorgung und Zugang erschwere allerdings die Benutzung beider Häuser erheblich. Die Rekursgegner hätten sich deshalb das – mittlerweile im Grundbuch eingetragene – Durchleitungsrecht bis vor Bundesgericht erkämpfen müssen. Wie im kantonsgerichtlichen Urteil festgehalten, sei eine Enteignung gar nicht möglich. Gestützt auf das Durchleitungsrecht und das bereits im Jahr 2015 gestellte Anschlussgesuch der Rekursgegner habe die Vorinstanz somit eine Rechtsgrundlage für die Verlegung der Wasserleitung. Das Kantonsgericht habe denn auch ausdrücklich die Wasserversorgung S. ___ als Bauherrin erwähnt. Bestritten werde sodann die seitens der Rekurrentin geltend gemachte Baubewilligungspflicht der Wasserleitung, nachdem diese durchgehend unterirdisch verlegt werde und keine Auswirkungen auf die Umgebung habe. Schliesslich fehle es sowohl am Anfechtungsobjekt als auch an den rechtlichen Grundlagen zur Erhebung eines Rekurses oder einer Rechtsverweigerungsbeschwerde, und gegen die aufsichtsrechtliche Anzeige sei kein Rechtsmittel gegeben. Auf die entsprechenden rekurrentischen Anträge sei folglich nicht einzutreten. Bestritten werde im Übrigen, dass es sich um einen «Rutschhang» handle und die Wasserleitung das rekurrentische Grundstück gefährden würde.

b) Die Vorinstanz lässt sich innert erstreckter Frist mit Schreiben vom 1. Oktober 2024 (eingegangen am 28. Oktober 2024) vernehmen mit folgenden Anträgen:



1. Der Rekurs/Rechtsverweigerungsbeschwerde/aufsichtsrechtliche Anzeige sei vollumfänglich abzuweisen, soweit überhaupt darauf einzutreten ist.
2. Das angefochtene Vorgehen der Vorinstanz (Gemeinderat S.____) sei vollumfänglich zu bestätigen.
3. Unter Kosten- und Entschädigungsfolge zu Lasten der Rekurrentin/Anzeigerin.

Zur Begründung wird zum einen als Rechtsgrundlage für die Erstellung der Wasserleitung das Durchleitungsrecht genannt und zum andern festgehalten, dass gemäss jahrzehntelanger Praxis die Verlegung von kommunalen und privaten Leitungen in den Boden keiner Baubewilligung bedürfe. Im Weiteren verneint die Vorinstanz mangels eines ausreichenden öffentlichen Interesses eine auf das kommunale Wasserreglement gestützte Pflicht zum Anschluss der beiden nicht landwirtschaftlich genutzten Wohnhäuser ausserhalb der Bauzone; entsprechend seien auch die Voraussetzungen für eine damit einhergehende Enteignung nach Art. 5 EntG nicht gegeben. Da alle rechtlichen Fragen und rechtlich relevanten Sachverhalte bereits mindestens durch eine Instanz behandelt und beantwortet worden seien, sei aus Sicht der Vorinstanz eine Rechtsmissbräuchlichkeit dieser erneuten Eingabe zu prüfen. Dies vor allem, da – nachdem alle ordentlichen Rechtsmittel ausgeschöpft wurden – auf ausserordentliche Rechtsbehelfe zurückgegriffen werde, um dieselben Fragen erneut aufzuwerfen.

c) Mit Zustellung der Vernehmlassungen und Abschluss des Schriftenwechsels am 29. November 2024 wurde der Rekurrentin eine nicht erstreckbare Frist von zwanzig Tagen zur allfälligen Stellungnahme angesetzt.

F.

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

Erwägungen

1.

1.1 Soweit die Rekurrentin Rekurs erhebt, ergibt sich die Zuständigkeit des Bau- und Umweltsdepartementes aus Art. 43^{bis} VRP. Die Frist- und Formerfordernisse von Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 VRP sind erfüllt. Zu prüfen ist jedoch, ob mit dem vorinstanzlichen Beschluss vom 17. September 2024 überhaupt ein rekursfähiges Anfechtungsobjekt vorliegt.



1.1.1 Die Vorinstanz hat die rekurrentische Eingabe vom 3. September 2024 als aufsichtsrechtliche Anzeige im Sinn von Art. 162 Abs. 1 des Gemeindegesetzes (sGS 151.2; abgekürzt GG) entgegengenommen und beurteilt und bringt entsprechend vor, dass gegen ihren Beschluss vom 17. September 2024 kein Rechtsmittel zur Verfügung stehe. Die Rekurrentin hält demgegenüber in ihrer beim Bau- und Umweltdepartement anhängig gemachten Eingabe vom 19. September 2024 dafür, dass es sich beim vorinstanzlichen Beschluss um eine Verfügung handle, welche mit Rekurs anfechtbar sei. Eventualiter sei ihre Eingabe als Rechtsverweigerungsbeschwerde bzw. subeventualiter als aufsichtsrechtliche Anzeige zu behandeln.

1.1.2 Nach Art. 162 Abs. 1 GG kann jede Person Mängel in der Führung der Verwaltung einer Gemeinde anzeigen. Die Aufsichtsbehörde bestätigt den Empfang, prüft die Angelegenheit und trifft wenn nötig Massnahmen. Sie stellt der anzeigenden Person eine schriftliche Stellungnahme zu (Art. 162 Abs. 2 GG). Mit der Anzeige können grundsätzlich alle Tatsachen, die im Rahmen der Staatsaufsicht ein Einschreiten gegen die Behörde von Amtes wegen erfordern, der Aufsichtsinstanz zur Kenntnis gebracht werden. Das aufsichtsrechtliche Verfahren ist grundsätzlich subsidiär und steht nach konstanter Praxis nicht zur Verfügung, wenn formelle Rechtsmittel zur Geltendmachung der behaupteten Verwaltungsfehler gegeben sind. Dies gilt jedenfalls, soweit das aufsichtsrechtliche Verfahren zur Durchsetzung lediglich privater Interessen des Anzeigers dienen soll und keine öffentlichen Interessen auf dem Spiel stehen, die ein Einschreiten der Aufsichtsbehörde von Amtes wegen erforderten. Aufsichtsrechtliches Einschreiten ist sodann nur zulässig, wenn klares Recht, wesentliche Verfahrensvorschriften oder öffentliche Interessen offensichtlich missachtet worden sind (Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 1999/III/36 und 2004/I/9; H.-R. ARTA, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], Praxis-Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege [VRP], Zürich/St.Gallen 2020, Überblick N 84 f. und 87; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, Zürich/St.Gallen 2020, 8. Aufl., N 1199 ff.).

1.1.3 Die aufsichtsrechtliche Anzeige ist ein blosser Rechtsbehelf; sie vermittelt der anzeigenden Person weder Partei- noch Beteiligungsrechte und keinen Anspruch auf Erledigung, wenn auch zumindest auf eine Eingangsbestätigung und eine kurze schriftliche Stellungnahme der Aufsichtsbehörde. Dementsprechend steht dem Anzeiger oder der Anzeigerin auch kein ordentliches oder ausserordentliches Rechtsmittel zur Verfügung, sofern der Anzeige keine Folge geleistet wird; der «Entscheid» der Aufsichtsbehörde unterliegt lediglich selbst wieder einer Aufsichtsanzeige (ARTA, a.a.O., Überblick N 84 f. und 86; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., N 1200 und 1209).

1.1.4 Dem Anzeiger oder der Anzeigerin ist eine ordentliche Anfechtungsmöglichkeit grundsätzlich auch dann verwehrt, wenn die Aufsichtsbehörde im Rahmen der Beurteilung der Anzeige bzw. des im konkreten Fall gerügten Verhaltens (unter anderem) inhaltlich die



Frage einer Baubewilligungspflicht prüfen muss. Zu berücksichtigen ist jedoch, dass die aufsichtsrechtliche Anzeige als blosser Rechtsbehelf wie erwähnt grundsätzlich subsidiär ist, das heisst nur dann zur Verfügung steht, wenn keine ordentlichen oder ausserordentlichen Rechtsmittel gegeben sind. Daraus folgt, dass das Anzeigeverfahren dann nicht zur Anwendung kommen kann, wenn die anzeigende Person vom gerügten Verhalten in eigenen schützenswerten Interessen betroffen ist und ihr daraus entweder ein eigener Anspruch auf ein Handeln oder Unterlassen der Behörde oder auf Erlass einer anfechtbaren (Feststellungs-)Verfügung zukommt. Die betroffene Person muss diesfalls – wenn die Behörde untätig bleibt – den Weg der Rechtsverweigerungs- oder -verzögerungsbeschwerde nach Art. 88 ff. VRP wählen oder aber sich mit Rekurs gegen eine Stellungnahme der Behörde wehren können, welche inhaltliche Festlegungen enthält, von denen sie in besonderer Weise berührt oder betroffen ist; dies auch dann, wenn die Stellungnahme in formeller Hinsicht nicht als Verfügung ausgestaltet ist, also beispielsweise nicht als solche bezeichnet wurde oder keine Rechtsmittelbelehrung aufweist, ohne aber bereits nichtig zu sein. Ob die Verfügung die notwendigen Verfügungsmerkmale aufweist, bestimmt sich nach ihrem Inhalt und hängt grundsätzlich nicht von der Form der Anordnung ab, in der sie erlassen wurde. Aus der Missachtung von Formerfordernissen, welche eine mangelhafte Eröffnung darstellt, darf dem Betroffenen lediglich kein Nachteil erwachsen (Art. 24 VRP; Art. 35 und 38 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren [SR 172.021]; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., N 871 f.; ARTA, a.a.O., Überblick N 60; T. TSCHUMI, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], Praxiskommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege [VRP], Zürich/St.Gallen 2020, Art. 24- 26^{bis} N 3, 6 f. und 10 ff.; vgl. auch BUDE Nr. 77/2024 vom 17. September 2024 Erw. 4).

1.1.5 Vorliegend hat die Vorinstanz im Beschluss vom 17. September 2024 zur «Klassifikation der Eingabe vom 3. September 2024» ausgeführt, aufgrund des Sachverhalts sei zum gegenwärtigen Zeitpunkt nur die Anzeige an die Aufsichtsbehörde möglich. Die Vorinstanz hat somit das die Eingabe der Rekurrentin auslösende Schreiben der Rekursbeteiligten vom 29. August 2024 offensichtlich nicht als mit Rekurs anfechtbare Verfügung qualifiziert, sondern als blosses Informationsschreiben, was aufgrund dessen Bezeichnung («Baustelleninformation») und des rein informativen Inhalts sowie des Fehlens eines formellen Beschlusses, einer eigentlichen Begründung, eines Kostenspruchs und einer Rechtsmittelbelehrung nachvollziehbar und zu bestätigen ist. Die Vorinstanz hat sodann offensichtlich (stillschweigend) auch die Legitimation der Rekurrentin zur eventualiter geltend gemachten Rechtsverweigerungsbeschwerde verneint. Anstatt in der Folge nur eine aufsichtsrechtliche Beurteilung abzugeben, hätte sie jedoch über den Haupt- wie den Eventualantrag und das mit diesem verbundene Feststellungsbegehren einen formellen Nichteintretens- oder allenfalls Abweisungsentscheid fällen müssen. Ein solcher fehlt im Beschluss vom 17. September 2024, weshalb sich dieser grundsätzlich als unvollständig erweist und die Sache zu neuem Entscheid



an die Vorinstanz zurückzuweisen wäre. Davon kann jedoch abgesehen werden, da zum einen die Vorinstanz sich im Rahmen ihrer – im Subeventualantrag verlangten – aufsichtsrechtlichen Prüfung zumindest in materieller Hinsicht zur Frage der Baubewilligungspflicht wie auch zur Frage der Enteignung äussert und damit in der Sache ohne Weiteres auch den Eventualantrag samt Feststellungsbegehren beantwortet. Zum andern kann im vorliegenden Verfahren berücksichtigt werden, dass die Rekurrentin als Grundeigentümerin durch die materielle Beurteilung bzw. Verneinung der Baubewilligungspflicht direkt und mehr als andere betroffen ist und dagegen – bei Vorliegen eines korrekten formellen Entscheids – nach Art. 45 VRP ohne Weiteres hätte Rekurs erheben können. Da der Rekurrentin aus dem Umstand, dass der vorinstanzliche Beschluss vom 17. September 2024 formell lediglich unter dem Titel einer aufsichtsrechtlichen Stellungnahme ergangen ist, kein Nachteil erwachsen darf (vgl. vorstehend Erw. 1.1.4), ist auf ihren mit Eingabe vom 19. September 2024 eingereichten Rekurs einzutreten.

1.2 Die Vorinstanz verweist in ihrer Vernehmlassung vom 1. Oktober 2024 darauf, dass alle rechtlichen Fragen und rechtlich relevanten Sachverhalte bereits mindestens durch eine Instanz – Gemeinderat, Bau- und Umweltdepartement, Kreisgericht See-Gaster, Kantonsgericht und Bundesgericht – behandelt und beurteilt worden seien. Weil folglich alle ordentlichen Rechtsmittel ausgeschöpft worden seien und auf ausserordentliche Rechtsmittel zurückgegriffen werde, um dieselben Fragen erneut aufzuwerfen, sei die Rechtsmissbräuchlichkeit der rekurrentischen Eingabe zu prüfen.

1.2.1 Nach Art. 5 Abs. 3 der Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV) handeln staatliche Organe und Private nach Treu und Glauben. Dieser Grundsatz gebietet ein loyales und vertrauenswürdiges Verhalten im Rechtsverkehr. Für den Bereich des öffentlichen Rechts bedeutet er, dass die Behörden und Privaten in ihren Rechtsbeziehungen gegenseitig aufeinander Rücksicht zu nehmen haben. Demnach haben die Privaten einerseits einen Anspruch auf Schutz ihres berechtigten Vertrauens in behördliche Zusicherungen oder sonstiges, bestimmte Erwartungen begründendes Verhalten der Behörden. Andererseits verbietet der Vertrauensschutz sowohl den staatlichen Behörden als auch den Privaten, sich in ihren öffentlich-rechtlichen Rechtsbeziehungen widersprüchlich oder rechtsmissbräuchlich zu verhalten. Widersprüchlich handelt ein Privater beispielsweise, wenn er eine gegebene Zusage oder Einwilligung, die zur Erlangung einer ihn begünstigenden Verfügung geführt hat, später ausdrücklich oder stillschweigend in Abrede stellt. Rechtsmissbrauch liegt insbesondere dann vor, wenn ein Rechtsinstitut zweckwidrig zur Verwirklichung von Interessen verwendet wird, die dieses Rechtsinstitut nicht schützen will (vgl. BUDE Nr. 50/2022 vom 21. Juni 2022 Erw. 1.4.1 m.H.).

1.2.2 Wie aus dem dargelegten Sachverhalt hervorgeht, weist das vorliegende Rechtsmittelverfahren in der Tat eine lange Vorgeschichte



auf und wurden hinsichtlich des umstrittenen Anschlusses des Grundstücks Nr. 003 an die öffentliche Wasserversorgung sowohl auf dem Verwaltungs- als auch auf dem Zivilrechtsweg bereits Verfahren über mehrere Instanzen geführt. Im Rahmen der Beurteilung, ob es sich beim vorliegenden neuerlichen Rekurs um ein missbräuchliches Vorgehen der Rekurrentin handelt, ist jedoch zu berücksichtigen, dass es sich beim Urteil des Kantonsgerichtes vom 6. Dezember 2022 um eine zivilrechtliche Beurteilung handelt und über die Frage der öffentlich-rechtlichen Baubewilligungspflicht hinsichtlich der Leitungsverlegung weder in jenem Entscheid noch in BDE Nr. 23/2021 vom 9. März 2021 entschieden worden ist (s.a. nachstehend Erw. 2.2). Das konkret in Frage stehende Vorhaben ist sodann mit einem direkten baulichen Eingriff in das rekurrentische Grundstück Nr. 001 verbunden und die Rekurrentin folglich unmittelbar in ihren Interessen betroffen. Eine Missbräuchlichkeit des vorliegend erhobenen Rekurses ist demzufolge zu verneinen.

1.2.3 Ergänzend ist an dieser Stelle auf den zusätzlichen Antrag der Rekurrentin einzugehen, es sei die Angelegenheit an die Vorinstanz zurückzuweisen zur Durchführung des Verfahrens nach dem Enteignungsgesetz für den Erwerb des Rechts der Öffentlichkeit, das Grundstück Nr. 001 für den Bau der Leitung dauernd zu beanspruchen. Bereits in BDE Nr. 23/2021 vom 9. März 2021 wurde bestätigt, dass die Vorinstanz zu Recht eine Erschliessungspflicht und damit mangels eines ausreichenden öffentlichen Interesses auch das Vorliegen eines Enteignungsgrunds nach Art. 5 Bst. a EntG verneint habe. Diese Beurteilung ist nach wie vor massgebend. Sie wurde im Übrigen auch vom Kantonsgericht im Urteil vom 6. Dezember 2022 (Erw. III.2.c.bb) ausdrücklich geteilt, weshalb überhaupt die Voraussetzungen von Art. 691 des schweizerischen Zivilgesetzbuches (SR 210) geprüft und in der Folge die Rekurrentin zur Einräumung der Dienstbarkeit für die Wasserdurchleitung verpflichtet wurde. Das Bundesgericht bestätigte sodann in seinem Urteil 5A_62/2023 vom 17. April 2023 Erw. 4.2 ausdrücklich auch die Aktivlegitimation der heutigen Rekursgegner, als Eigentümer des Grundstücks Nr. 003 die besagte Dienstbarkeit zu beantragen; daran ändere nichts, wenn im Begehren (und im Urteil) die Rekursbeteiligte als Bauherrin bezeichnet werde, denn wer die Wasserleitung konkret baue, tue dies – jedenfalls im vorliegenden Kontext – im Auftrag der Eigentümer des berechtigten Grundstücks und brauche die heutige Rekurrentin nicht zu kümmern. Auf den im vorliegenden Verfahren erhobenen Einwand der Rekurrentin, die Vorinstanz bzw. die Rekursbeteiligte sei gar nicht ermächtigt, sich auf die Dienstbarkeit zu stützen, und habe deshalb ein Enteignungsbegehren zu stellen, ist somit nicht weiter einzugehen (vgl. auch nachstehend Erw. 2.2).

2.

Die Rekurrentin beantragt in erster Linie die Aufhebung des vorinstanzlichen Entscheids, mit welchem eine Baubewilligungspflicht der umstrittenen Anschlussleitung verneint worden sei, und die Feststellung, dass deren Erstellung baubewilligungspflichtig sei. Zur



Begründung macht sie geltend, dass es sich vorliegend um ein Bauvorhaben ausserhalb Bauzone handle und damit von vornherein nicht von einem bewilligungsfreien Vorhaben gemäss Art. 136 Abs. 2 PBG ausgegangen werden könne. Hinzu komme, dass ein Rutschhang angeschnitten und die bestehende Gefahrensituation somit noch verschlechtert werden solle.

2.1 Wie bereits ausgeführt (Erw. 1.1.5) fehlt im vorinstanzlichen Beschluss-Dispositiv vom 17. September 2024 zwar ein formeller Entscheid über das entsprechende und vor Vorinstanz noch eventualiter erhobene Feststellungsbegehren der Rekurrentin; in den Erwägungen hält die Vorinstanz jedoch ausdrücklich fest, dass für die Erstellung einer Trinkwasser-Versorgungsleitung zur Erschliessung der beiden Liegenschaften Nrn. 002 und 003 keine Baubewilligung erforderlich sei. Zur Begründung beruft sich die Vorinstanz (auch in ihrer Vernehmlassung vom 1. Oktober 2024) darauf, dass gemäss jahrzehntelanger Praxis – d.h. seit es Infrastrukturleitungen gebe – die Verlegung kommunaler wie privater Leitungen in den Boden keiner Baubewilligung bedürfe. Rechtsgrundlage für die Erstellung bilde die im Grundbuch eingetragene Dienstbarkeit zulasten Grundstück Nr. 001 und zugunsten Grundstück Nr. 003 betreffend Durchleitung einer Wasserleitung gemäss dem Bauprojektplan der E.____AG vom 14. November 2016.

Auch die Rekursgegner bestreiten in ihrer Vernehmlassung vom 22. Oktober 2024 eine Baubewilligungspflicht. Eine solche bestehe für kommunale und private Leitungen, wie vorliegend aufgrund eines rechtskräftigen Durchleitungsrechts, nicht, sofern es sich durchgehend um eine unterirdische Leitung handle, welche keine Auswirkungen auf die Umgebung habe. Die Leitung auf dem rekurrentischen Grundstück sei sodann nur 120 m und nicht 270 m lang.

2.2 Wie erwähnt war die Erstellung der Trinkwasserleitung Gegenstand sowohl zivil- als auch verwaltungsrechtlicher Verfahren. Dabei obsiegten die Rekursgegner im Zivilverfahren; die Rekurrentin wurde verpflichtet, ihnen für die Durchleitung zu Lasten Grundstück Nr. 001 eine Dienstbarkeit gemäss Bauprojektplan vom 14. November 2016 einzuräumen, welche mittlerweile auch grundbuchlich gesichert ist. Für ein den Rahmen der Dienstbarkeit einhaltendes Bauprojekt könnte eine Baubewilligung folglich auch ohne nochmalige ausdrückliche Zustimmung der Rekurrentin als mitbetroffene Grundeigentümerin – wie sie ansonsten, wenn auch bloss im Sinn einer Ordnungsvorschrift, bereits im Baubewilligungsverfahren erstinstanzlich eingeholt werden müsste und vorausgesetzt wird (Art. 137 PBG in Verbindung mit Art. 21 Abs. 1 der Verordnung zum Planungs- und Baugesetz [sGS 731.11]; VerwGE B 2021/59 und 68 vom 20. Januar 2022 Erw. 4.1 m.H.) – erteilt werden (vgl. VerwGE B 2019/146 vom 13. August 2020 Erw. 7). Offen ist hingegen weiterhin, ob überhaupt ein Baubewilligungsverfahren durchzuführen ist, welche Frage nicht zivil-, sondern öffentlich-rechtlicher bzw. baurechtlicher Natur ist (s.a. Erw. 1.2.2). Wie bereits das Kantonsgericht im Urteil vom 6. Dezember 2022 (Erw. II.1.b und III.3.b) ausgeführt hat, regeln das privat- und das



öffentlich-rechtliche Verfahren unterschiedliche Fragestellungen (Bestehen eines nachbarrechtlichen Durchleitungsanspruchs bzw. Vorliegen öffentlich-rechtlicher Hindernisse an der geplanten Durchleitung). Damit ist im Folgenden zu prüfen, ob für die Erstellung der umstrittenen Leitung ein öffentlich-rechtliches Baubewilligungsverfahren durchzuführen ist.

2.3 Gemäss Art. 22 Abs. 1 des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes (SR 700; abgekürzt RPG) dürfen Bauten und Anlagen nur mit behördlicher Bewilligung errichtet oder geändert werden. Bauten und Anlagen im Sinn dieser Bestimmung sind künstlich geschaffene und auf Dauer angelegte Einrichtungen, die in fester Beziehung zum Erdboden stehen und geeignet sind, die Vorstellung über die Nutzungsordnung zu beeinflussen, sei es, dass sie den Raum äusserlich erheblich verändern, die Erschliessung belasten oder die Umwelt beeinträchtigen. Massstab dafür, ob eine bauliche Massnahme erheblich genug ist, um sie dem Baubewilligungsverfahren zu unterwerfen, ist die Frage, ob mit der Realisierung der Baute oder Anlage im Allgemeinen, nach dem gewöhnlichen Lauf der Dinge, so wichtige räumliche Folgen verbunden sind, dass ein Interesse der Öffentlichkeit oder der Nachbarn an einer vorgängigen Kontrolle besteht. Die Baubewilligungspflicht soll es mithin der Behörde ermöglichen, das Bauprojekt in Bezug auf seine räumlichen Folgen vor seiner Ausführung auf die Übereinstimmung mit der raumplanerischen Nutzungsordnung und der übrigen einschlägigen Gesetzgebung zu überprüfen (u.a. BGE 139 II 134 Erw. 5.2; Urteil des Bundesgerichtes 1C_416/2022 vom 21. März 2024 Erw. 2.1).

Bei unterirdischen Anlagen beurteilt sich die Bewilligungspflicht ebenfalls nach den Auswirkungen und dem Gesamtzusammenhang mit der Umgebung und weniger nach quantitativen Kriterien. Dabei können nicht nur die Auswirkungen an der Oberfläche, sondern auch jene im unterirdischen Raum so beträchtlich sein, dass die Anlage bewilligungspflichtig wird (B. WALDMANN, Bauen ohne Baubewilligung? Von klaren und den Zweifelsfällen, in: H. Stöckli [Hrsg.], Schweizerische Baurechtstagung 2017, S. 13 mit Verweis auf GVP ZG 2006 S. 87 ff., Erw. 2b; vgl. auch BGE 150 II 489 Erw. 2).

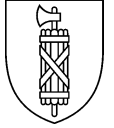
Der bundesrechtliche Begriff der bewilligungspflichtigen Bauten und Anlagen kann von den Kantonen weiter, nicht aber enger gefasst werden. Es bleibt den Kantonen vorbehalten, über den bundesrechtlichen Mindeststandard hinauszugehen und weitere Vorgänge der Bewilligungspflicht zu unterstellen. Hingegen können sie nicht von der Bewilligungspflicht ausnehmen, was nach Art. 22 RPG einer Bewilligung bedarf (u.a. Urteil des Bundesgerichtes 1C_379/2019 vom 7. August 2020 Erw. 2.1 m.H.). Der Kanton St.Gallen geht mit der Regelung der Baubewilligungspflicht in Art. 136 Abs. 1 PBG – Erstellung, Änderung und Beseitigung von Bauten und Anlagen bedürfen der Bewilligung – nicht über den bundesrechtlichen Mindeststandard hinaus (vgl. M. MÖHR, in: Bereuter/Frei/Ritter [Hrsg.], Kommentar zum Planungs- und Baugesetz des Kantons St.Gallen, Basel 2020, Art. 136 N 1).



2.4 Die Vorinstanz bezieht sich zur Begründung ihrer Verneinung einer Baubewilligungspflicht insbesondere auf BUDE Nr. 9/2022 vom 1. Februar 2022, welcher Entscheid in Erwägung 3.4 festhält, dass für eine unterirdische Anlage, die weder eine öffentliche Strasse, ein Gewässer noch ein Grundstück eines Dritten berührt und mit welcher auch sonst keinerlei Auswirkungen auf die Umgebung verbunden sind, die einer vorgängigen Überprüfung durch die Baubehörde bedürften, gemäss ständiger Praxis im Kanton St.Gallen keine Baubewilligung nötig ist. Der damalige Entscheid betraf die Erstellung einer neuen rund 10 m langen unterirdischen Pumpleitung auf einem innerhalb der Bauzone gelegenen Baugrundstück; ausserhalb desselben bzw. auf den Nachbargrundstücken waren keine weiteren baulichen Massnahmen vorgesehen. Eine Baubewilligungspflicht wurde demzufolge verneint. Inwieweit diese für die Bauzone beschriebene Praxis auch auf Grundstücke ausserhalb der Bauzone zur Anwendung kommen kann bzw. ob unterirdische bauliche Vorhaben ausserhalb der Bauzone immer einer Baubewilligungspflicht unterliegen, wie dies die Rekurrentin geltend macht, kann offen bleiben, da die Baubewilligungspflicht der vorliegend umstrittenen Trinkwasserleitung jedenfalls zu bejahen ist. Immerhin lässt sich sagen, dass auf das weitaus strenger regulierte Bauen ausserhalb der Bauzone zumindest die auch innerhalb der Bauzone geltenden Einschränkungen der Baubewilligungsfreiheit Anwendung finden müssen. Vorbehalten bleiben in jedem Fall die Voraussetzungen des öffentlichen Baurechts des Bundes und der Kantone (Art. 22 Abs. 3 RPG; vgl. dazu u.a. WALDMANN/HÄNNI, Handkommentar RPG, Bern 2006, Art. 22 N 64 ff.). So wird eine Baubewilligungspflicht beispielsweise auch dann zu bejahen sein, wenn das Vorhaben nach dem Natur- oder Heimatschutzrecht Biotop- oder Einzelschutzobjekte wie ein Moor oder ein Amphibienschutzgebiet, eine geschützte Hecke oder einen Baum tangiert, oder wenn eine Koordination mit weiteren spezialgesetzlichen Bewilligungen erforderlich ist, so beispielsweise im Fall, da die unterirdische Baute oder Anlage Wald tangiert und einer Rodungsbewilligung bedarf.

2.4.1 Vorliegend erstreckt sich auf Grundstück Nr. 004 entlang der Grenze zu Grundstück Nr. 001 eine nach Art. 4 der Schutzverordnung T.____ vom 28. Oktober 2004 geschützte Hecke (im Geoportal ebenfalls sichtbar in der Karte «sensible Lebensräume Kt SG»). In der Karte «Hecken, Feld- und Ufergehölze Kt SG» sind sodann südwestlich des Grundstücks Nr. 002 eine weitere kleinere «Baumhecke/Baumreihe (Hecken und Ufergehölze 2019)» sowie innerhalb des Grundstücks Nr. 003 ein «Feldgehölz mit Bäumen (Feldgehölze 2019)» eingezeichnet, wobei die Karte (gemäss Karteninfo) aber lediglich eine «Zustandserfassung von Hecken-, Feld- und Ufergehölzen (ausserhalb Basiswald und Siedlungsgebiet) im Jahr 2019 auf der Grundlage von Luftbildern» wiedergibt.

2.4.2 Die im Projektplan der E.____AG vom 14. November 2016 vorgesehene Linienführung – wie auch der gemäss Beilage zur Mitteilung



durchgeführt wird (Art. 145 Abs. 2 PBG) – auch das AREG als nach Art. 25 Abs. 2 RPG für die Zustimmung zu Baugesuchen ausserhalb der Bauzone zuständige kantonale Stelle in den Entscheid miteinzubeziehen.

2.5.1 Wie bereits in BDE Nr. 23/2021 vom 9. März 2021 festgehalten, handelt es sich beim rund sechzigjährigen Wohnhaus auf Grundstück Nr. 003 um eine altrechtliche zonenwidrige Baute im Sinn von Art. 24c RPG, welche grundsätzlich Bestandesgarantie geniesst und deren Erneuerung, Änderung, Erweiterung und Wiederaufbau sich nach den Voraussetzungen von Art. 24c RPG in Verbindung mit Art. 42 RPV richtet. Unter anderem hat eine Änderung teilweise und eine Erweiterung massvoll zu sein, was der Fall ist, wenn die Identität der Baute oder Anlage einschliesslich ihrer Umgebung in den wesentlichen Zügen gewahrt bleibt (Art. 24c Abs. 2 RPG in Verbindung mit Art. 42 Abs. 1 RPV). Dies ist unter Würdigung der gesamten Umstände zu beurteilen (Art. 42 Abs. 3 RPV). Die Vereinbarkeit mit den wichtigen Anliegen der Raumplanung nach Art. 24c Abs. 5 RPG bleibt in jedem Fall vorbehalten bzw. einer Bewilligung dürfen keine überwiegenden Interessen entgegenstehen (vgl. Art. 24 Bst. b und Art. 24c in Verbindung mit Art. 43a Bst. e RPV).

2.5.2 Vorliegend dient die umstrittene Leitungsverlegung dem dauernden Anschluss der ursprünglich wohl zu Ferienzwecken errichteten Wohnbaute auf Grundstück Nr. 003 an die kommunale Trinkwasserversorgung, nachdem sich über die ursprüngliche, dienstbarkeitsrechtlich geregelte gemeinsame Nutzung einer Quelle – welche offenbar über Jahrzehnte für alle Beteiligten zufriedenstellend funktioniert hatte – Uneinigkeit einstellte und die Versorgung letztlich nicht mehr durchgehend bzw. gar nicht mehr sichergestellt war. Obschon folglich der Trinkwasserbezug für die Liegenschaft Nr. 003 schon seit Beginn der Wohnnutzung geregelt war, erfährt ihre diesbezügliche Erschliessung durch den umstrittenen Anschluss an die kommunale Versorgung zweifellos eine wesentliche Verbesserung; es ist neu ein qualitativ und quantitativ gleichbleibender und von Dritten unabhängiger Bezug möglich. Entsprechend kann auch eine intensivierete Nutzung des Ferienhauses – in zeitlicher Hinsicht oder auch bezogen auf den Benutzerkreis – nicht ausgeschlossen werden. Ob eine solche (vorweggenommene) Nutzungsintensivierung mit Blick auf den Rahmen und die Vorgaben von Art. 24c RPG in Verbindung mit Art. 34 f. RPV zugelassen werden kann und ob allenfalls weitere bauliche Massnahmen – wie die Erweiterung der innenliegenden Hausinfrastruktur – notwendig werden und vorgesehen sind, ist nach dem Gesagten vorgängig im Rahmen eines Baubewilligungsverfahrens zu prüfen und bedingt eine Zustimmung auch der kantonalen Behörde nach Art. 25 Abs. 2 RPG. Eine allfällige durch die heute umstrittene Leitungsverlegung ausgelöste Nutzungsintensivierung oder -erweiterung wäre dann auch bei Prüfung allfälliger späterer (baulicher) Massnahmen oder Veränderungen mitzubersichtigen. Ist die Nutzungsänderung von vornherein ausgeschlossen, dürfte auch die Leitungsverlegung nicht zulässig sein.



2.5.3 Nach dem Gesagten kann offen bleiben, ob es sich – wie die Rekurrentin geltend macht – beim Gelände, durch welches die Leitung gezogen werden soll, tatsächlich um einen Rutschhang handelt und eine Baubewilligungspflicht bereits aus diesem Grund zu bejahen ist. Eine allfällige Gefährdung wäre ebenfalls im Rahmen eines Baubewilligungsverfahrens abzuklären. Immerhin kann angemerkt werden, dass die Erteilung einer Baubewilligung grundsätzlich mit der Erwartung wie Verpflichtung verknüpft ist, dass nach den anerkannten Regeln der Baukunde gebaut wird (vgl. Art. 101 PBG; vgl. diesbezüglich auch Urteil des Kantonsgerichtes vom 6. Dezember 2022 Erw. III.3.d und Urteil des Bundesgerichtes 5A_62/2023 vom 17. April 2023 Erw. 6.5.2).

2.6 Nach dem Gesagten ist der Rekurs gutzuheissen und festzustellen, dass die Erstellung einer Leitung durch die Grundstücke Nrn. 004, 005 und 001 für den Anschluss der Grundstücke Nrn. 002 und 003 an die kommunale Trinkwasserversorgung baubewilligungspflichtig ist. Den Rekursgegnern steht es frei, bei der Vorinstanz ein entsprechendes Baugesuch einzureichen. Auf die von der Rekurrentin beantragte Rückweisung der Angelegenheit an die Vorinstanz zur Durchführung eines Baubewilligungsverfahrens kann folglich verzichtet werden. Soweit die Rekurrentin die Rückweisung zur Durchführung eines Verfahrens nach dem Enteignungsgesetz beantragt, ist sie wie ausgeführt nicht zu hören (vgl. Erw. 1.2.3).

3.

Die Rekursgegner beantragen die Aufhebung des mit BUDE Nr. 80/2024 vom 23. September 2024 erlassenen Bauverbots bzw. Baustopps.

In Dispositivziffer 1 des genannten Entscheids wurde der Vorinstanz bzw. der Rekursbeteiligten die Aufnahme von Arbeiten wie auch die Fortführung allenfalls bereits aufgenommener Arbeiten zur Erstellung einer Trinkwasserleitung auf den Grundstücken Nrn. 004, 001, 002 und 003 im Sinn einer vorläufigen Massnahme nach Art. 18 VRP bis auf Weiteres untersagt. Dabei wurde (in damaliger Erw. 2) bereits darauf hingewiesen, dass eine solche Massnahme vom Bau- und Umweltdepartement gemäss verwaltungsgerichtlicher Rechtsprechung nur für die Dauer des jeweiligen Rekurs- bzw. allenfalls Rechtsverweigerungsverfahrens ausgesprochen werden kann. Die vorläufige Massnahme endet folglich mit Ablauf der mit vorliegendem Entscheid ausgelösten Beschwerdefrist; eine Aufhebung erübrigt sich.

4.

4.1 Nach Art. 95 Abs. 1 VRP hat in Streitigkeiten jener Beteiligte die Kosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden. Die Entscheidgebühr beträgt Fr. 3'000.– (Nr. 20.13.01 des Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung, sGS 821.5). Hinzu kommen die Kosten für den Antrag auf superprovisorische Massnahmen bzw. den mit BUDE Nr. 80/2024 vom 23. September 2024 erlassenen Baustopp bzw. das Bauverbot in der Höhe



von Fr. 1'000.—. Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend sind die amtlichen Kosten den nach Art. 96^{bis} VRP solidarisch haftenden Rekursgegnern zu überbinden.

4.2 Der von der Rekurrentin am 29. September 2024 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.— ist zurückzuerstatten.

5.

Rekurrentin, Rekursgegner und Vorinstanz stellen je ein Begehren um Ersatz der ausseramtlichen Kosten.

5.1 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).

5.2 Die Rekurrentin obsiegt 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). Die Rekurrentin macht Kosten in der Höhe von mindestens pauschal Fr. 2'750.— zuzüglich vier Prozent Barauslagen nach Art. 28^{bis} Abs. 1 der Honorarordnung (sGS 963.75; abgekürzt HonO) sowie Mehrwertsteuer geltend. Die ausseramtliche Entschädigung wird folglich in Anwendung von Art. 6 in Verbindung mit Art. 22 HonO ermessensweise auf Fr. 2'750.— zuzüglich Barauslagen bzw. insgesamt Fr. 2'860.— (zuzüglich Mehrwertsteuer) festgelegt; sie ist von den Rekursgegnern je zur Hälfte zu bezahlen.

5.3 Da die Rekursgegner mit ihren Anträgen unterliegen, haben sie von vornherein keinen Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung. Ihr Begehren ist deshalb abzuweisen.

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

Entscheid

1.

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



b) Es wird festgestellt, dass für die Verlegung einer Leitung zum Anschluss der beiden Grundstücke Nrn. 002 und 003, Grundbuch S.____, an die kommunale Trinkwasserversorgung über die Grundstücke Nrn. 004 und 001 ein ordentliches Baubewilligungsverfahren nach Art. 138 PBG durchzuführen ist.

2.

a) B.____ und C.____ wird unter solidarischer Haftung eine Entscheidunggebühren von insgesamt Fr. 4'000.– auferlegt.

b) Der am 25. September 2024 von Urs Pfister, Gossau, geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– wird zurückerstattet.

3.

a) Das Begehren von A.____ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird gutgeheissen. B.____ und C.____ entschädigen A.____ zu gleichen Teilen ausseramtlich mit insgesamt Fr. 2'860.– zuzüglich Mehrwertsteuer.

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

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

Die Vorsteherin

Susanne Hartmann
Regierungspräsidentin