



Fall-Nr.: B 2009/141
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 17.12.2009
Entscheiddatum: 17.12.2009

Urteil des Verwaltungsgerichtes vom 3. Dezember 2009

Gesundheitsrecht und Binnenmarkt. Wiedererwägung und Wiederaufnahme des Verfahrens, Art. 27 und Art. 81 ff. VRP (sGS 951.1).

Unterscheidungskriterien. Anspruch auf materielle Wiedererwägung verneint (Verwaltungsgericht, B 2009/141)

Baurecht, Zonenkonformität (Art. 17 Abs. 2 BauG). Wird ein Wohnhaus direkt an der Grenze zu einer Grünzone gebaut und kommt die Gartenanlage in die Grünzone zu liegen, so erweist sich diese Nutzung als zonenwidrig (Verwaltungsgericht, B 2009/34).

Urteil vom 3. Dezember 2009

Anwesend: Präsident Prof. Dr. U. Cavelti; Verwaltungsrichter Dr. E. Oesch-Frischkopf, lic. iur. A. Linder, Dr. B. Heer, lic. iur. A. Rufener; Gerichtsschreiber lic. iur. Th. Vögeli

In Sachen

A.

B.



St.Galler Gerichte

Beschwerdeführer,

beide vertreten durch Rechtsanwalt ..

gegen

Departement des Innern des Kantons St. Gallen, Regierungsgebäude, 9001 St. Gallen,

Vorinstanz,

und

E.

Beschwerdegegner,

vertreten durch Rechtsanwalt ...

sowie

Politische Gemeinde W.

Beschwerdebeteiligte,

betreffend

Baubewilligung (Neubau Einfamilienhaus
und Garage auf Grundstück Nr. 0000)



hat das Verwaltungsgericht festgestellt:

A./ Das Grundstück Nr. 0000, Grundbuch W., liegt nordwestlich des .. im Gebiet Sch-. Es wird über eine Privatstrasse, welche von der Sch-strasse abzweigt, erschlossen. Eigentümer sind die Eheleute F. Das Grundstück gehört zur zweigeschossigen Wohnzone (W2). Östlich angrenzend befindet sich das Grundstück Nr. .. und südlich angrenzend das Grundstück Nr. XXXX. Diese beiden Grundstücke sind der Grünzone zugewiesen und befinden sich im Eigentum der Gemeinde. Beim Grundstück Nr. .. handelt es sich um eine relativ steil nach Osten und damit zum .. abfallende Böschung; beim Grundstück Nr. XXXX um eine leicht nach Süden geneigte Fläche.

Das Grundstück Nr. 0000 ist mit dem Einfamilienhaus Assek.-Nr. ..., einem Aussenparkplatz, einer an der östlichen Grundstücksgrenze stehenden Bruchsteinmauer sowie einer an der südlichen Grundstücksgrenze verlaufenden Steinmauer überbaut. Die Privatstrasse verläuft im Bereich der Grenze der Grundstücke Nrn. 0000 und XXXX. Zulasten des auf dem Grundstück Nr. XXXX liegenden Teils besteht ein Fahrwegrecht zugunsten des Grundstücks Nr. 0000. Bei der Sch-strasse handelt es sich um eine Gemeindestrasse 2. Klasse, die als Einbahnstrasse von Nordwesten Richtung Südosten befahren wird.

Am 8. Januar 2007 reichten die Eheleute E. ein Baugesuch für die Errichtung eines freistehenden Einfamilienhauses im südlichen Bereich des Grundstücks Nr. 0000 der Eheleute F. sowie die Erstellung einer an die Westseite des Wohnhauses Assek.-Nr. .. angebauten Garage ein. Während der öffentlichen Auflage des Baugesuchs, die vom 19. Januar bis 2. Februar 2007 dauerte, erhoben A., Eigentümer des Grundstücks Nr. ..., sowie B., Eigentümer des Grundstücks Nr. ..., Einsprache.

Am 23. April 2007 reichten die Eheleute E. überarbeitete Baugesuchsunterlagen ein, welche in Abweichung von den Projektunterlagen vom 8. Januar 2007 vorsahen, dass der Velo-/Geräteraum einen Grenzabstand von 3,0 m einhält, die Gebäudetiefe des Wohnhauses 10,25 anstatt 10,5 m und die Gebäudelänge 12,35 statt 15,55 m betragen, keine Bauteile die Grünzone überlagern, einen Balkon auf der Ostseite und keine Terrainveränderungen in der Grünzone vorsehen.



St.Galler Gerichte

Mit Eingaben vom 12. Mai und 5. Juni 2007 erhoben B. Einsprache gegen das geänderte Projekt und machten geltend, das Vorhaben müsse als neues Baugesuch behandelt und das Projekt demnach auch neu visiert werden. Auch das überarbeitete Projekt sei nicht mit den rechtlichen Rahmenbedingungen vereinbar, insbesondere verletze es die massgebenden Grenzabstandsbestimmungen, die beantragten acht Parkplätze seien nicht mit der zonenkonformen Nutzung vereinbar und das Grundstück sei ungenügend erschlossen. A. erhob ebenfalls Einsprache und brachte zum Teil dieselben Rügen vor. Weiter machte er geltend, die massgebenden Grenzabstandsbestimmungen, die Ausnützungsziffer und die Gestaltungsvorschriften würden verletzt.

Am 4. bzw. 21. Juli 2007 schlossen F. als Eigentümer des Grundstücks Nr. 0000 mit der Gemeinde als Eigentümerin der Grundstücke Nrn. XXXX und .. eine Grenzabstandsvereinbarung ab, in der sich die Gemeinde zur Einhaltung eines grösseren Abstands auf ihren Grundstücken verpflichtete. Am 23. Juli 2007 orientierte die Bauverwaltung A. und B. darüber, dass die Gesuchsteller nochmals eine Projektänderung eingereicht hätten. Diese umfasste den Verzicht auf die Nivellierung des Terrains im Eingangsbereich und sah stattdessen die Errichtung einer Sockelmauer vor.

Am 7. Dezember 2007 erteilte die Baukommission E. die Baubewilligung mit Bedingungen und Auflagen und wies die Einsprachen von A. und B. ab, soweit sie darauf eintrat. Der Beschluss wurde am 13. Dezember 2007 versandt.

B./ Mit Eingaben ihrer Rechtsvertreter vom 28. Dezember 2007 und 28. Januar 2008 erhoben A. und B. Rekurs beim Baudepartement mit dem Antrag, die Baubewilligung vom 13. Dezember 2007 sei aufzuheben und es sei für das aufgelegte Projekt keine Bewilligung zu erteilen.

Das Baudepartement überwies die Rekursverfahren am 21. April 2008 an das Departement des Innern, da sein Generalsekretär mit dem Bauvorhaben befasst war.

Am 4. September 2008 führte das Departement des Innern einen Augenschein durch.



St.Galler Gerichte

Mit Entscheiden vom 24. Februar 2009 wies das Departement des Innern die Rekurse von A. und B. ab. Es erwog, die Grünzone im Bereich der im Eigentum der Stadt befindlichen Grundstücke Nrn. .. und XXXX werde vom Bauvorhaben nicht beansprucht. Auch sei die Erschliessung genügend. Die Nutzungsvereinbarung der Eigentümer des Grundstücks Nr. 0000 mit der Gemeinde für die Grundstücke Nrn. .. und XXXX sei irrelevant. Sodann habe die Übertragung des Grenzabstands auf die Grünzone keine planerisch verpönten Folgen. Das vereinfachte Verfahren für die Änderung des ursprünglichen Projekts sei zu Recht durchgeführt worden. Weiter erwog das Departement des Innern, der Überbauungsplan aus dem Jahr 1949 genüge den heutigen Anforderungen nicht. Im übrigen sei die Ausnützungsziffer nicht überschritten, dies gelte auch bei der vorgesehenen Teilung des Grundstücks Nr. 0000. Schliesslich dürfe aufgrund des konkreten Terrains die Garage als unterirdisch bezeichnet werden.

C./ Mit Eingabe ihres gemeinsamen Rechtsvertreters vom 11. März 2009 erhoben A. und B. Beschwerde beim Verwaltungsgericht. In ihrer Beschwerdeergänzung vom 2. April 2009 beantragen sie, die Rekursentscheide des Departements des Innern vom 24. Februar 2009 seien aufzuheben und die Bewilligung für den Neubau des Einfamilienhauses und der Garage auf dem Grundstück Nr. 0000 sei zu verweigern, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen. Die Beschwerdeführer machen im wesentlichen geltend, aufgrund des Bauvorhabens werde ein Teil der in der Grünzone gelegenen Grundstücke Nrn. .. und XXXX als Gartenanlage genutzt, was unzulässig sei. Diese Gartennutzung sei bewilligungspflichtig und nicht bewilligungsfähig. Ausserdem sei die Gartennutzung rechtlich ungenügend gesichert. Es dürfe keine getrennte Bewilligung für das Einfamilienhaus und für die Gartennutzung erteilt werden. Weiter rügen die Beschwerdeführer eine ungenügende Zufahrt und einen ungenügenden Grenzabstand sowie das Fehlen der Visierung bei der Anbaute am Einfamilienhaus und die Unzulässigkeit des Garagenanbaus. Auf die einzelnen Vorbringen in der Beschwerde wird, soweit wesentlich, in den nachstehenden Erwägungen eingegangen.

Das Departement des Innern beantragte in seiner Vernehmlassung vom 16. April 2009 die Abweisung der Beschwerden.

Auch die Gemeinde schliesst in ihrer Vernehmlassung vom 28. April 2009 auf Abweisung der Beschwerden.



E. beantragen mit der innert erstreckter Frist eingereichten Stellungnahme ihres Rechtsvertreters vom 8. Juni 2009, die Beschwerden seien abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei, unter Kosten- und Entschädigungsfolge.

Die Beschwerdeführer erhielten Gelegenheit, zu den Vernehmlassungen der Verfahrensbeteiligten Stellung zu nehmen. Dies taten sie mit Eingabe ihres Rechtsvertreters vom 17. August 2009.

Vor seinem Entscheid hat das Verwaltungsgericht an Ort und Stelle einen Augenschein durchgeführt. Die Verfahrensbeteiligten wurden dazu eingeladen und erhielten Gelegenheit zur Stellungnahme. Auf die anlässlich des Augenscheins gemachten Feststellungen sowie auf die weiteren Vorbringen der Verfahrensbeteiligten wird, soweit wesentlich, in den nachstehenden Erwägungen näher eingegangen.

Darüber wird in Erwägung gezogen:

1. Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist gegeben (Art. 59bis Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, abgekürzt VRP). Die Beschwerdeführer sind im Grundsatz zur Beschwerde legitimiert (Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Die Beschwerdeeingaben vom 11. März und 2. April 2009 entsprechen zeitlich, formal und inhaltlich den gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Auf die Beschwerden ist im Grundsatz einzutreten.

1.1. Die Vorinstanz behandelte die Rekurse von A. einerseits sowie von B. andererseits in gesonderten Entscheiden. Ihre Beschwerde haben die Rekurrenten gemeinsam eingereicht. Da materiell dieselben Rechtsfragen streitig sind, sind die Beschwerden gemeinsam zu behandeln.

1.2. Zu prüfen ist zunächst die Legitimation der Beschwerdeführer für die vorgebrachten Rügen.

Nach Art. 83 Abs. 2 des Baugesetzes (sGS 731.1, abgekürzt BauG) ist zur Einsprache gegen ein Baugesuch befugt, wer ein eigenes schutzwürdiges Interesse dartut. Die Legitimation richtet sich nach denselben Grundsätzen, wie sie für die Berechtigung



zum Rekurs in Art. 45 Abs. 1 VRP umschrieben sind. Die Beschwerdebefugnis des Nachbarn wird bejaht, wenn räumlich eine enge Beziehung zum Baugrundstück gegeben ist und der Nachbar durch die umstrittene Baute oder Anlage unmittelbar und in höherem Masse als die Allgemeinheit in eigenen Interessen beeinträchtigt wird (GVP 1977 Nr. 23 und 1996 Nr. 59). Das schutzwürdige Interesse besteht dabei im praktischen Nutzen, den ein erfolgreich geführtes Rechtsmittel dem Betroffenen in seiner rechtlichen oder tatsächlichen Situation einträgt bzw. in der Abwendung materieller, ideeller oder sonstiger Nachteile, die ein Bestand der angefochtenen Verfügung oder des Entscheids mit sich bringen würde (Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, St. Gallen 2003, Rz. 391 mit Hinweisen auf Rechtsprechung und Literatur). Dabei muss der Einsprecher im einzelnen dartun, inwieweit die allfällige Erteilung der Baubewilligung konkrete eigene rechtliche oder tatsächliche Interessen intensiver beeinträchtigt als die Interessen irgendwelcher Dritter. Für jede Rechtsbehauptung muss somit das Rechtsschutzinteresse vorliegen (vgl. auch B. Heer, St. Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, Rz. 934 mit weiteren Hinweisen; VerwGE B 2008/143, 149 vom 14. Mai 2009 und B 2008/120 vom 22. Januar 2009, in: www.gerichte.sg.ch).

1.2.1. Die Beschwerdegegner machen geltend, soweit die Beschwerdeführer unzulässige Gartennutzungen in der Grünzone und eine Verletzung des Grenzabstands gegenüber dem Grundstück Nr. XXXX sowie eine mangelnde rechtliche Sicherstellung der Zufahrt zum Baugrundstück rügten, mangle es ihnen an einer qualifizierten persönlichen Betroffenheit. Die Beschwerdeführer seien hinsichtlich dieser Gründe nicht mehr berührt als Dritte oder die Allgemeinheit. Was sie vorbringen würden, laufe auf eine unzulässige Popularbeschwerde hinaus. Mit Rekurs und Beschwerde könnten nicht allgemeine öffentliche Interessen verfolgt werden. Gerade dies täten die Beschwerdeführer. Die Rügen zur allfälligen Nutzung einer Teilfläche der Parzelle Nr. XXXX und die geltend gemachte Verletzung des Grenzabstands sowie die angeblich fehlende rechtliche Sicherstellung der Zufahrt würden allgemein die Bevölkerung der Politischen Gemeinde und die Besucherinnen und Besucher des .. betreffen. Warum die Beschwerdeführer bezüglich dieser Punkte des Baugesuchs mehr tangiert sein sollten als Dritte oder die Allgemeinheit, täten sie nicht dar und sei auch nicht ersichtlich.



St.Galler Gerichte

1.2.2. Die Beschwerdeführer machen geltend, sie stünden als Eigentümer der benachbarten Grundstücke Nrn. .. und .. in einer räumlich engen nachbarlichen Beziehung zum Bauvorhaben. Durch die Erstellung des neuen Einfamilienhauses und des Garageanbaus seien sie ohne Zweifel unmittelbar und in höherem Ausmass als irgend jemand oder die Allgemeinheit in eigenen Interessen beeinträchtigt. Dies gelte insbesondere auch hinsichtlich der privaten Nutzungen in der Grünzone und der Einhaltung der Grenzabstände. Diese Rügen würden unmittelbar mit der Erstellung der betreffenden Bauten zusammenhängen. Den Baugesuchstellern sei gestützt auf eine Vereinbarung nach Art. 56 Abs. 2 Satz 2 BauG gestattet worden, den gesetzlichen bzw. reglementarischen Grenzabstand gegenüber der Parzelle Nr. XXXX zu unterschreiten bzw. überhaupt keinen solchen mehr einzuhalten. Dabei handle es sich um eine Ausnahmeregelung zum grundsätzlich gültigen Grenzabstand nach Art. 13 Abs. 1 und Art. 29 des Baureglements (abgekürzt: BR). Die Situation sei daher vergleichbar mit einem Vorhaben, welches gestützt auf Art. 77bis BauG bewilligt werde und bei dem die Rügen des Nachbarn auch hinsichtlich des Grenzabstands gegenüber einem nicht unmittelbar dem Nachbarn gehörenden Grundstück zulässig seien. Der vorliegende Fall könne auch nicht mit dem allgemeinen Fall einer Grenzabstandsvereinbarung verglichen werden. Bei einer solchen werde einfach der Freiraum, der sich aus der Summe der beiden Grenzabstände ergebe, etwas verschoben. Im Streitfall werde der Freiraum durch die Mehrnutzung auf dem Grundstück Nr. 0000 aber deutlich verringert. Es gehe nicht nur um die Rüge einer einfachen Verletzung des Grenzabstandes, sondern um Einwände gegen die massiv erweiterte Nutzung des Grundstücks Nr. 0000. Diese betreffe die Beschwerdeführer offensichtlich in höherem Masse als die Allgemeinheit, weshalb das Rechtsschutzinteresse zu bejahen sei. Bei den Gartennutzungen und der rechtlichen Absicherung der Zufahrt sowie bei der ungleichen Verlegung des Grenzabstandes bestehe räumlich eine enge Beziehung zum Grundstück der Beschwerdeführer. Eine nachbarschützende Funktion der angerufenen Bestimmungen sei nicht mehr verlangt. Die Beschwerdeführer seien offensichtlich in höherem Masse als die Allgemeinheit betroffen und somit zu den von ihnen erhobenen Rügen legitimiert.

1.2.3. Die Grundstücke der Beschwerdeführer grenzen unmittelbar westlich an das Baugrundstück an. Das Bauvorhaben hält die gesetzlichen bzw. reglementarischen Bauvorschriften im Bereich des Grenzabstands sowohl gegen Süden als auch gegen



Osten nicht ein. Damit ist der vorliegende Sachverhalt gleich zu behandeln wie jener, bei dem gestützt auf Art. 77 BauG für ein benachbartes Gebäude eine Ausnahmegewilligung erteilt wird (vgl. GVP 1998 Nr. 27). Die Unterschreitung des reglementarischen Grenzabstands und die unmittelbare Situierung des Gebäudes an der Grenze zur Grünzone sind im vorliegenden Fall zudem wesentliche Voraussetzungen, um das Grundstück Nr. 0000 überhaupt mit einem zweiten Einfamilienhaus überbauen zu können. Bei dieser Sachlage sind die Beschwerdeführer legitimiert, die Unterschreitung des Grenzabstands bzw. eine unzulässige Nutzung der Grünzone zu rügen, da sie damit eigene Interessen, nämlich ihr Interesse an der Freihaltung jenes Grundstücksteils, durchsetzen können. Auch die Rüge der ungenügenden Sicherstellung der Zufahrt ist zuzulassen. Die hinreichende Zufahrt ist Teil der genügenden Erschliessung und damit unabdingbare Voraussetzung für die Erteilung einer Baugewilligung. Dringen die Beschwerdeführer mit ihrer Rüge durch, können sie ihr Interesse an der Freihaltung des Grundstücksteils ebenfalls durchsetzen. Auch insoweit sind sie mehr als irgendwelche Drittpersonen bzw. die Allgemeinheit betroffen. Ob die Legitimation nur für die Eigentümer des Grundstücks Nr. .. oder aber auch für den Eigentümer des Grundstücks Nr. .. gegeben ist, kann im vorliegenden Fall offen bleiben, da sie aufgrund der Lage jedenfalls für die Eigentümer des Grundstücks Nr. .. gegeben ist. Auf die Rügen der unzulässigen Nutzung der Grünzone als Gartenanlage, der ungenügenden Zufahrt, des ungenügenden Grenzabstands, der fehlenden Visierung der Anbaute am bestehenden Haus sowie des unzulässigen Garagenbaus am bestehenden Haus ist daher einzutreten.

2. Das geplante Wohnhaus soll in den südöstlichen Bereich des Grundstücks Nr. 0000 zu stehen kommen, wobei es mit der Südfassade praktisch an die Grenze zum Grundstück Nr. XXXX in der Grünzone anstösst. Auch gegen Osten unterschreitet das geplante Haus den reglementarischen Grenzabstand. Die Distanz zwischen Fassade und Grundstücksgrenze, welche gleichzeitig auch die Zonengrenze bildet, beträgt rund 2,0 bis 2,5 m bei der Ostfassade und rund 0,3 bis 0,5 m bei der Südfassade. Der Sitzplatz an der Südostecke stösst an die Zonengrenze.

2.1. Nach Art. 17 Abs. 1 BauG umfassen Grünzonen Gebiete, die nicht überbaut werden dürfen. Sie dienen der Freihaltung von Flächen vor Überbauung, insbesondere zwecks Gliederung des Siedlungsgebietes (lit. a); der Erhaltung und Schaffung von



Sport-, Park- und Erholungsanlagen (lit. b); der Erhaltung von Schutzgegenständen nach Art. 98 BauG (lit. c) sowie der Sicherung von Grundwasserschutzzonen oder Grundwasserschutzarealen. Im Zonenplan wird der Zweck der jeweiligen Grünzone bezeichnet (Art. 17 Abs. 2 BauG). Oberirdische Bauten und Anlagen sind zulässig, soweit der Zweck der Zone sie erfordert, unterirdische in den Fällen von Art. 17 Abs. 1 lit. a und b, wenn der Zweck der Zone nicht beeinträchtigt wird (Art. 17 Abs. 3 BauG). Eingriffe in das Gelände und in den Naturhaushalt sind nicht zulässig, wenn sie den Zweck der Zone beeinträchtigen (Art. 17 Abs. 4 BauG). Die Grünzone ist somit an sich keine Bauzone, dennoch ist nicht jede Bautätigkeit ausgeschlossen (B. Heer, St. Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, Rz. 383).

2.2. Am 22. September 2005 wurde der Nachtrag 2 zum Baureglement vom 25. November 1992 erlassen. In Art. 6 wurde neu eine besondere Grünzone Schrebergärten (Bauzone) statuiert. Daneben wurde eine Grünzone ohne besondere Bezeichnung ausgeschieden. Eine besondere Zweckbestimmung hat somit die vorliegend streitige Grünzone nicht. Daraus folgt, dass sie grundsätzlich nicht überbaut werden darf (Art. 17 Abs. 1 BauG). Dies entspricht offensichtlich deren Sinn und Zweck, da das fragliche Gebiet die unmittelbare Umgebung des Stadtweihers freihalten will.

2.3. Die Vorinstanz ging davon aus, dass das Bauprojekt auf dem Grundstück Nr. 0000 realisiert werden solle und in der Grünzone demnach keine baubewilligungspflichtigen Massnahmen vorgesehen seien. Erwähnenswert sei der Umgebungsplan, welcher in bezug auf die Grünzone den Hinweis enthalte, dass in der Grünzone keine Veränderungen vorgesehen seien. Auch aus dem Projektplan "Ansichten" sei ersichtlich, dass in der Grünzone keine baulichen Massnahmen vorgesehen seien. Die Gesuchsteller hätten dies anlässlich des Augenscheins bestätigt und explizit ausgeführt, die Grünzone werde durch das Bauvorhaben nicht beansprucht. Der Einwand der Rekurrenten, das Baugesuch könne nicht beurteilt werden, bevor eine rechtskräftige Grünzonenausscheidung erfolgt sei, erweise sich vor dem Hintergrund, dass die Grünzone für die Realisierung des Bauvorhabens gemäss den definitiven Baugesuchsunterlagen nicht beansprucht werde, als unbegründet. Auch die Behauptung, die Grünzone werde durch das Bauvorhaben beansprucht, erweise sich unter Bezugnahme auf die definitiven Baupläne als nicht gerechtfertigt.



2.4. Die Beschwerdegegner und die Gemeinde (Eigentümerin des Grünstücks in der Grünzone) haben am 29. Juni 2006 einen Vorvertrag über den Erwerb von 153 m² Boden ab dem Grundstück Nr. XXXX geschlossen. Als Preis waren Fr. 250.-- pro m² vereinbart. Ein Verkauf erfolgte indes nicht. Am 21. Juli 2007 schlossen die Eigentümer des Grundstücks Nr. 0000 und die Gemeinde eine Vereinbarung über die Begründung einer Grunddienstbarkeit, wonach den jeweiligen Eigentümern des Grundstücks Nr. 0000 das zeitlich unbeschränkte und ausschliessliche Benützungsrecht an einer Teilfläche im Umfang von 158 m² am Grundstück Nr. XXXX zusteht. Durch die Nutzungsvereinbarung soll der im Planausschnitt bezeichnete Teil des Grundstücks Nr. XXXX der Nutzung für die Allgemeinheit entzogen werden. Die Vorinstanz erwog, es könne offen bleiben, ob diese Regelung mit der Zonenordnung vereinbar sei. Nach Art. 87 Abs. 1 BauG sei die Baubewilligung zu erteilen, wenn keine im öffentlichen Recht begründeten Hindernisse vorliegen. Aus den Planunterlagen sei ersichtlich, dass keine Bauten und Anlagen in der Grünzone vorgesehen seien.

Für die Einräumung der Dienstbarkeit wurde eine Entschädigung von Fr. 250.-- pro m² vereinbart, was dem Kaufpreis in dem im Jahr 2006 geschlossenen Vorvertrag entsprach. Den Eigentümern des Grundstücks Nr. 0000 soll mit der Dienstbarkeit eine Teilfläche der in der Grünzone gelegenen Parzelle Nr. XXXX zur alleinigen Benützung zur Verfügung gestellt werden. Wie die Beschwerdeführer zutreffend festhalten, hat die Positionierung des Einfamilienhauses unmittelbar an der Grenze zum Grundstück Nr. XXXX und an der Grenze der Bauzone zwangsläufig eine Nutzung der Grünzone zur Folge. Die Ausgänge von der Küche und vom Wohn-Esszimmer führen direkt in die Grünzone. Gemäss dem Plan 503.2 befindet sich die südliche Hausmauer nur rund 30 bis 50 cm von der Zonengrenze entfernt. Es ist offenkundig, dass der südlich an das Wohnhaus angrenzende Freiraum als Garten bzw. als Aufenthaltsort für die Hausbewohner benutzt werden wird. Andernfalls wäre es völlig sinnlos, sowohl von der Küche als auch vom Wohn-Esszimmer aus Türen direkt ins Freie vorzusehen. Auch für den Gebäudeunterhalt ist die Benützung der Grünzone unumgänglich. Die Feststellung der Vorinstanz, wonach gemäss den Baugesuchsunterlagen keine baubewilligungspflichtigen Massnahmen in dem in der Grünzone gelegenen Gebiet vorgesehen seien, ist nicht stichhaltig. Erfahrungsgemäss werden solche unmittelbar dem engsten Umschwung eines Einfamilienhauses zugehörigen Flächen als Gartenanlage genutzt, insbesondere wenn wie im vorliegenden Fall das Erdgeschoss



des Wohnhauses entsprechend gestaltet ist und von den einzelnen Wohnräumen Ausgänge direkt ins Freie führen. Selbst wenn auf der Gartenfläche keine baulichen Massnahmen getroffen werden bzw. keine künstlich gestaltete Gartenanlage errichtet wird, ist der Umschwung aufgrund der konkreten Umstände funktional dem Nutzungsbereich des Wohnhauses zuzuordnen. Es lässt sich nicht in Abrede stellen, dass die Bewohner des Hauses diese Fläche als Garten nutzen werden. Zu Recht machen die Beschwerdeführer geltend, dass für eine Rasenfläche, die von der Öffentlichkeit benützt werden kann, nicht Fr. 250.-- pro m² bezahlt werden. Ursprünglich war vorgesehen, dass die Gemeinde eine Teilfläche des Grundstücks Nr. XXXX den Beschwerdegegnern verkauft. Nachdem diese Absicht auf Widerstand gestossen war, wurde ein Dienstbarkeitsvertrag ins Auge gefasst. Beide Vereinbarungen bezwecken aber dasselbe, nämlich die exklusive Nutzung eines Teils des in der Grünzone gelegenen Grundstücks Nr. XXXX durch die Eigentümer bzw. Bewohner des zu erstellenden Hauses. Diesen soll denn auch gemäss dem Grunddienstbarkeitsvertrag (Ziff. 1) das ausschliessliche Benützungsrecht an der Umgebungsanlage auf dem Grundstück Nr. XXXX erteilt werden. Zudem wurde im Dienstbarkeitsvertrag festgehalten, dass die besagte Fläche der Erhaltung und Schaffung von Sport-, Park- und Erholungsanlagen gemäss Art. 17 Abs. 1 lit. b BauG diene (Ziff. 3). Damit wurde der fragliche Teil der Grünzone einer Zweckbestimmung zugeführt, ohne diese im Zonenplan zu bezeichnen, wie es in Art. 17 Abs. 2 BauG vorgeschrieben ist. Es fragt sich daher, ob damit nicht eine planerisch relevante Massnahme angeordnet wurde. Die Zweckbestimmung einer Grünzone für einen bestimmten Zweck ist im Verfahren der Nutzungsplanung festzulegen. Wenn ein Teil der Grünzone der Schaffung von Sport-, Park- und Erholungsanlagen dient, sind darauf auch entsprechende Bauten möglich. Dadurch wird auch eine Nutzung als Gartenanlage ermöglicht. Der Dienstbarkeitsvertrag bezweckt, den Eigentümern bzw. Bewohnern des geplanten Hauses die Nutzung eines Teils des in der Grünzone gelegenen Grundstücks für Wohnzwecke im weiteren Sinn, nämlich die Erstellung einer Gartenanlage, zu ermöglichen.

Nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts ist es nicht zulässig, Nebenanlagen eines in der Gewerbe-Industrie-Zone stehenden Betriebes, welche an sich in der Wohnzone zonenkonform wären, in eine angrenzende Wohnzone auszulagern. Im konkreten Fall ging es um die Frage, ob Parkplätze für einen Industriebetrieb in der



Wohnzone zugelassen werden können. Das Verwaltungsgericht lehnte dies ab und hielt fest, die Parkplätze seien nicht selbständig zu beurteilen, sondern im Zusammenhang mit dem Betrieb, dem sie zugeordnet seien und der in der Wohnzone nicht zugelassen wäre (GVP 2000 Nr. 17). Im vorliegenden Fall verhält es sich ähnlich. In der Grünzone soll ein Bereich ausgedehnt werden, der den Bewohnern des angrenzenden Gebäudes als Gartenanlage dient und zur alleinigen Benützung zugewiesen ist. Er ist damit funktioneller Bestandteil des Einfamilienhauses. Dies bedeutet nicht, dass die gesamte Gartenanlage einer Wohnliegenschaft zwingend in der Bauzone liegen muss. Im Streitfall ist aber eine Gartennutzung inkl. der Möglichkeit zur Erstellung von Bauten vorgesehen, die in der Grünzone nicht zulässig ist.

Zusammenfassend ergibt sich aus den vorstehenden Erwägungen, dass das Bauvorhaben eine unzulässige Nutzung der Grünzone umfasst und daher gegen die Nutzungsordnung verstösst.

2.5. Die Beschwerdebeteiligte verpflichtete sich mit Vereinbarung vom 4./21.Juni 2007 zur Einhaltung eines erweiterten Grenzabstands auf dem Grundstück Nr. XXXX. Die Vorinstanz erblickte darin kein unzulässiges Vorgehen. Es gehe im vorliegenden Fall um die ungleiche Verteilung der Grenzabstände zwischen zwei Parzellen, die in Zonen unterschiedlicher Nutzungsart lägen. Weil die Nutzungsdichte in der Gemeinde durch die Ausnutzungsziffer festgelegt werde, habe die Vereinbarung gegenüber der Bauordnung keine erhöhte bauliche Nutzung des Grundstücks Nr. 0000 zur Folge. Die in der Bundesgerichtspraxis zum interzonalen Nutzungstransfer verpönte Situation einer unzulässigen Nutzungserhöhung könne hier nicht eintreten. Demgegenüber machen die Beschwerdeführer geltend, die Praxis zum interzonalen Nutzungstransfer sei mutatis mutandis im Streitfall heranzuziehen.

Das Bundesgericht hat es als zulässig erachtet, den Nutzungstransfer in eine Zone mit geringerer Ausnutzung zu verbieten (BGE 119 Ia 113 ff.). Es erwog, wenn die Unterschreitung des Grenzabstands eine Erhöhung des zulässigen Bauvolumens auf der berechtigten Parzelle bewirke, sei dies raumplanerisch dann nicht von besonderer Bedeutung, wenn auf der Nachbarparzelle eine entsprechende Mindernutzung in Kauf genommen werden müsse und die gleiche Nutzungsart betroffen sei. Innerhalb derselben Nutzungszone oder gegenüber einer gleichartigen Zone mit grösseren



Ausnutzungsmöglichkeiten sei diese Voraussetzung erfüllt. Anders verhalte es sich zunächst bei Nachbarzonen mit geringeren Ausnutzungsmöglichkeiten. Werde beispielsweise der Grenzabstand einer Parzelle in einer dreigeschossigen Wohnzone zulasten einer Parzelle in einer eingeschossigen Wohnzone um mehrere Meter verkürzt, entstehe gesamthaft eine erhebliche Mehrnutzung, welche in der Zonenordnung nicht vorgesehen sei. Im vorliegenden Fall verhält es sich anders. Nach der Praxis des Bundesgerichts kann durch eine Grenzabstandsverschiebung gegenüber Nichtbauzonen keine in der Praxis zum interzonalen Nutzungstransfer verpönte Situation einer unzulässigen Nutzungserhöhung stattfinden (BGE 119 Ia 122 E. 5). Im vorliegenden Fall wird zudem die Intensität der Nutzung durch Ausnutzungsziffern bestimmt, weshalb Grenzabstände keine nutzungsbeschränkende Funktion haben. Im übrigen verbietet Art. 56 Abs. 2 BauG eine Verschiebung des Grenzabstands zulasten eines nicht der Bauzone zugehörigen Grundstücks nicht. Die Beschwerde erweist sich daher in diesem Punkt als unbegründet.

2.6. Weiter bestreiten die Beschwerdeführer die hinreichende strassenmässige Erschliessung des Baugrundstücks.

Nach Art. 49 Abs. 2 lit. a BauG ist Land erschlossen, wenn es über eine hinreichende Zu- und Wegfahrt verfügt. 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 und Sanität, Kehrriemtabfuhr und Schneeräumung ungehindert benützt werden kann, und - wenn sie über fremdes Grundeigentum führt - rechtlich gesichert ist.

Faktisch ist die Zufahrt vorhanden. Das Strässchen genügt nach den Feststellungen anlässlich des Augenscheins als Zufahrt für ein oder zwei Einfamilienhäuser. Auf solchen internen Grundstückerschliessungen bzw. Hauszufahrten müssen keine Kreuzungsmanöver möglich sein. Bei den konkreten Verhältnissen kann selbst von einer genügenden Erschliessung gesprochen werden, wenn bei gleichzeitigem Befahren der Zufahrt ein Fahrzeug wieder zurücksetzen muss, zumal dies im vorliegenden Fall ohne weiteres möglich ist. Ausserdem ist die Sch-strasse eine



Einbahnstrasse, weshalb die Ein- und Ausfahrt weniger problematisch ist als bei einer Strasse mit Gegenverkehr. Für die Beanspruchung des Grundstücks Nr. XXXX besteht seit Jahrzehnten eine Grunddienstbarkeit. Dass der sog. Einmündungstrichter jüngeren Datums ist, begründet keine mangelhafte Erschliessung, zumal die Eigentümerin des belasteten Grundstücks die derzeitige bauliche Situation anerkennt. Die Rüge der ungenügenden Zufahrt erweist sich daher als unbegründet.

2.7. Weiter beanstanden die Beschwerdeführer, dass die Anbaute nie visiert worden sei. Es gebe keine Visiere, die die Eckpunkte und Höhen der Anbaute im Nordwesten, Nordosten und Südosten zeigten, weder vor der Korrektur eingabe noch nachher. Es werde mit Nachdruck verlangt, dass diese Visierung nachgeholt werde.

Demgegenüber wenden die Beschwerdegegner ein, eine Projektänderung müsse grundsätzlich das ordentliche Baubewilligungsverfahren durchlaufen, es sei denn, die Voraussetzungen des einfachen Verfahrens oder des Meldeverfahrens seien erfüllt. Das vereinfachte Verfahren komme zur Anwendung, wenn die zu bewilligenden Bauten oder Anlagen keine oder nur die Interessen weniger Einspracheberechtigter berührten. Abgestellt werde nicht auf die Grösse oder Bedeutung des Bauvorhabens, sondern auf die Interessenlage.

Fest steht, dass das Bauvorhaben an sich im ordentlichen Verfahren aufgelegt war. Bei geringfügigen Projektänderungen kann nach der Praxis das vereinfachte Baubewilligungsverfahren nach Art. 82bis Abs. 1 BauG zur Anwendung kommen. Dieses Verfahren greift Platz, wenn ein Vorhaben keine oder nur die Interessen weniger Einspracheberechtigter berührt. Werden im Rahmen eines Einspracheverfahrens geringfügige Änderungen an einem Projekt vorgenommen, welche nur die Interessen der Einsprecher berühren, so ist die Anwendung des vereinfachten Verfahrens gerechtfertigt. Dieses lässt den Verzicht auf die Visierung zu (Art. 82bis Abs. 2 BauG). Die Beschwerdeführer hatten von den Änderungen Kenntnis, und das Bauvorhaben war während der Augenscheine visiert. Die Rüge der ungenügenden Visierung geht daher fehl.

2.8. Weiter machen die Beschwerdeführer geltend, der Garagenanbau an das bestehende Einfamilienhaus sei unzulässig. Das gewachsene Terrain liege bei der



südwestlichen Ecke bei rund 601 m.ü.M. und bei der nordwestlichen Ecke bei rund 602 m.ü.M. Dem Baugesuch seien für die beiden Eckpunkte keine Angaben zur Höhenlage des gewachsenen Terrains zu entnehmen. Das im Plan dargestellte gewachsene Terrain in den Schnitten a-a und c-c entspreche dem heute bestehenden Terrainverlauf und nicht dem gewachsenen Terrain. Die Höhenangaben zum gewachsenen Terrain im Baugesuchsplan vom 8. Januar 2007 seien nicht massgebend, weil sie nur Aussagen an den Querschnitten a-a, b-b und z-z lieferten, nicht jedoch an bzw. entlang der Westfassade. Gemäss Art. 46 Abs. 1 BauR sei jedoch nur die Höhenlage an der Westfassade massgebend. Vergleiche man die Höhenkoten des gewachsenen Terrains gemäss Überbauungsplan und Beurteilung durch die Vorinstanz mit jenen der Oberkante der geplanten Garagenanbaute, so zeige sich, dass diese im Mittel der Westfassade rund 1,5 m über das gewachsene Terrain zu liegen kommen solle. Diese Überragung überschreite die zulässige Überragung von 0,7 m gemäss Art. 46 Abs. 1 BauR. Die geplante Garagenanbaute sei deshalb keine unterirdische im Sinn von Art. 56 Abs. 3 BauG. Sie verletze den Grenzabstand.

Dagegen wenden die Beschwerdegegner ein, die Projektunterlagen wiesen in bezug auf die südwestliche Ecke der Garage das gewachsene Terrain mit 601,82 m.ü.M. und die nordwestliche Ecke mit 603,15 m.ü.M. aus. Diese Werte stimmten "in etwa" mit den Werten überein, wie sie sich bereits anhand des Überbauungsplans von 1949 zeigten. Wenn berücksichtigt werde, dass über 60 Jahre hinweg geringfügige natürliche Geländeänderungen auftreten würden, so sei davon auszugehen, dass diese Werte den natürlichen Terrainverlauf widerspiegeln. Die Beschwerde sei daher unbegründet.

Art. 46 Abs. 1 BR bestimmt, dass Bauten, die innerhalb des Grenzabstandsbereichs mit der gegen das Nachbargrundstück gerichteten Fassade im Mittel das gewachsene Terrain nicht mehr als 70 cm überragen, als unterirdisch im Sinn von Art. 56 Abs. 3 BauG gelten. In der geltenden Fassung des Baugesetzes regelt Art. 56 Abs. 4 BauG die unterirdischen Bauten. Massgebend ist nach Art. 46 Abs. 1 BR die gegen das Nachbargrundstück gerichtete Fassade, welche vorliegend die Westfassade des Garagenanbaus ist.

Die Vorinstanz erwog, aus dem Überbauungsplan sei ersichtlich, dass das Terrain im Bereich der projektierten Garage leicht nach Südwesten geneigt gewesen sei, wobei



die südwestliche Ecke "in etwa" auf die Höhe von rund 601 m.ü.M. und die nordwestliche Ecke auf rund 602 m.ü.M. zu liegen komme. Im fraglichen Gebiet besteht ein Überbauungsplan aus dem Jahr 1949. Ob die Vorinstanz auf diesen Bezug nahm oder auf die Planunterlagen zum Baugesuch, ist unklar. Der Überbauungsplan von 1949 befindet sich jedenfalls nicht in den Akten. Er wurde von der Vorinstanz und der Beschwerdebeteiligten als nicht anwendbar betrachtet. Solche Pläne werden durch den Zeitablauf indes nicht ungültig. Nach Art. 83 BR bleiben Überbauungs- und Gestaltungspläne, die vor dem Inkrafttreten des Reglements erlassen wurden, in Kraft. Vorbehalten bleibt die Überarbeitung und Anpassung an das neue Recht im Einzelfall. Auch das Baureglement von 1973 enthielt in Art. 144 eine entsprechende Bestimmung. Demgegenüber fand sich im Baureglement von 1956 keine entsprechende Übergangsbestimmung. Das Baudepartement hatte jedoch aufgrund eines Urteils des Bundesgerichts vom 21. Juni 2007 (1A.278/2006) und des Rückweisungsentscheids des Verwaltungsgerichts vom 29. August 2007 (B 2007/108) das Verhältnis zwischen dem Überbauungsplan B- Strasse-W-berg, Sch-berg vom 10. Dezember 1949 und dem geltenden Zonenplan zu prüfen. Darauf nehmen die Erwägungen der Baukommission und der Vorinstanz aber keinen Bezug. Falls der Überbauungsplan Vorschriften über Gebäudehöhen enthält, wie dies die Beschwerdegegner geltend machen, so wären diese bei der Feststellung und Beurteilung der Gebäudehöhe bzw. bei der Frage, ob der Anbau unterirdisch ist, zu berücksichtigen. Mangels gesicherter Angaben in den Akten kann diese Frage allerdings nicht entschieden werden. Da die Baubewilligung aus einem anderen Grund aufzuheben ist, kann von weiteren Abklärungen abgesehen werden.

2.9. Zusammenfassend ergibt sich aus den vorstehenden Erwägungen, dass die Beschwerden gutzuheissen sind. Die angefochtenen Entscheide des Departements des Innern vom 24. Februar 2009 sowie der Entscheid der Baukommission vom 7./13. Dezember 2007 sind aufzuheben.

3. Dem Verfahrensausgang entsprechend gehen die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens zulasten der Beschwerdegegner (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidgebühr von Fr. 4'000.-- ist angemessen (Art. 13 Ziff. 622 Gerichtskostentarif, sGS 941.12). Die Beschwerdegegner haften solidarisch für den gesamten Betrag. Die



St.Galler Gerichte

Gebühr ist bei E. zu erheben. Der Kostenvorschuss von Fr. 4'000.-- ist den Beschwerdeführern zurückzuerstatten.

Die amtlichen Kosten der Rekursverfahren von je Fr. 1'500.-- sind den Beschwerdegegnern aufzuerlegen (Art. 95 Abs. 1 VRP).

Die Beschwerdegegner haben die Beschwerdeführer für das Beschwerdeverfahren ausseramtlich zu entschädigen (Art. 98 Abs. 1 und 2 VRP). Eine Entschädigung von Fr. 2'500.-- zuzügl. MWSt für das Beschwerdeverfahren erscheint angemessen (Art. 22 Abs. 1 lit. b der Honorarordnung für Rechtsanwälte und Rechtsagenten, sGS 963.75, abgekürzt HonO).

Für das Rekursverfahren hat die Vorinstanz die Entschädigung auf Fr. 1'500.-- zuzügl. MWSt festgesetzt. Dies entspricht dem Tarif und ist angemessen (Art. 22 Abs. 1 lit. a HonO). Die Beschwerdeführer waren im Rekursverfahren nicht vom selben Rechtsanwalt vertreten. Daher ist A. einerseits sowie B. andererseits für das Rekursverfahren je eine Entschädigung von Fr. 1'500.-- zuzügl. MWSt zuzusprechen. Die Entschädigung geht zulasten der Beschwerdegegner. Diese haften solidarisch für den gesamten Betrag.

Demnach hat das Verwaltungsgericht

zu Recht erkannt:

1./ Die Beschwerden werden gutgeheissen, und der Entscheid der Baukommission vom 7./13. Dezember 2007 sowie die Entscheide des Departements des Innern vom 24. Februar 2009 werden aufgehoben.

2./ Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von Fr. 4'000.-- werden den Beschwerdegegnern auferlegt, unter solidarischer Haftbarkeit für den gesamten Betrag. Die Gebühr wird gesamthaft bei E. erhoben. Den Beschwerdeführern ist der geleistete Kostenvorschuss von Fr. 4'000.-- zurückzuerstatten.



St.Galler Gerichte

3./ Die amtlichen Kosten der Rekursverfahren von je Fr. 1'500.-- werden den Beschwerdegegnern auferlegt.

4./ Die Beschwerdegegner haben die Beschwerdeführer für das Beschwerdeverfahren mit Fr. 2'500.-- zuzügl. MWSt zu entschädigen, unter solidarischer Haftbarkeit für den gesamten Betrag.

5./ Die Beschwerdegegner haben für das Rekursverfahren A. mit Fr. 1'500.-- zuzügl. MWSt sowie B. mit Fr. 1'500.-- zuzügl. MWSt ausseramtlich zu entschädigen, unter solidarischer Haftbarkeit für den gesamten Betrag.

V. R. W.

Der Präsident:

Der Gerichtsschreiber:

Versand dieses Entscheides an:

- die Beschwerdeführer (durch Rechtsanwalt ..)
- die Vorinstanz
- die Beschwerdegegner (durch Rechtsanwalt ..)
- die Beschwerdebeteiligte

am:



Rechtsmittelbelehrung:

Sofern eine Rechtsverletzung nach Art. 95 ff. BGG geltend gemacht wird, kann gegen diesen Entscheid gestützt auf Art. 82 lit. a BGG innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Schweizerischen Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde erhoben werden.