



Fall-Nr.: B 2024/25
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 13.12.2024
Entscheiddatum: 09.09.2024

Entscheid Verwaltungsgericht, 09.09.2024

Baurecht. Pflicht zur Erstellung von Abstellplätzen für Motorfahrzeuge bzw. Pflicht zur Ersatzabgabe. Art. 72 Abs. 1 und Art. 72ter aBauG sowie Art. 53 f. BauR. Der Ausbau in Form einer zusätzlichen Wohneinheit (Dachwohnung) begründete eine Verpflichtung zur Erstellung eines Parkplatzes. Ein Grund für eine Reduktion des Parkplatzbedarfs (Interessen des Ortsbildschutzes oder verbindlich geregelter Autoverzicht der Bewohnenden) lag nicht vor. Ein Nachweis einer rechtmässig erstellten Alternative zur Ersatzabgabe (rechtlich und tatsächlich gesicherte Beschaffung einer Abstellfläche in angemessener Nähe zum Baugrundstück) wurde nicht beigebracht. Die Verpflichtung zur Ersatzabgabe ist nicht zu beanstanden. (Verwaltungsgericht B 2024/25)

Entscheid siehe pdf.



Verwaltungsgericht
Abteilung I

Entscheid vom 9. September 2024

Besetzung Abteilungspräsidentin Lendfers; Verwaltungsrichterin Zindel, Verwaltungsrichter Steiner; Gerichtsschreiber Geertsen

Geschäftsnr. B 2024/25

Verfahrensbeteiligte

A. __ AG,

Beschwerdeführerin,

gegen

Bau- und Umweltdepartement des Kantons St. Gallen, Lämmli Brunnenstrasse 54, 9001 St. Gallen,

Vorinstanz,

Politische Gemeinde Z. __,

Beschwerdegegnerin,

Gegenstand **Ersatzabgabe für einen Parkplatz**



Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A.

a.

Die A.___ AG, Z.___, ist Eigentümerin des in der B.___ von Z.___ an der C.___-strasse 001_ liegenden Grundstücks Nr. 0000_. Das Grundstück ist mit einem Wohnhaus überbaut (Versicherungsnr. 0001_), das über ein Erdgeschoss, zwei Obergeschosse und ein Dachgeschoss verfügt und insgesamt zwei Wohnungen (eine Wohnung im Erdgeschoss und eine sich über das 1. und 2. Obergeschoss erstreckende Wohnung) beinhaltet (so angegeben im Baugesuch vom 3. Oktober 2022, S. 3 f., act. 11.10.1; anders die amtliche Schätzung vom 27. Juni 2023, die offenbar vor dem Umbau des Dachgeschosses erstellt wurde [vgl. die Formulierung in der Beschwerde vom 18. März 2024: «Durch den Ausbau des Estrichs und den Einbau einer Dachlukarne entstünde eine kleine Einzimmerwohnung», act. 7, II.3] und von je einer Wohneinheit im EG sowie im 1. und im 2. OG ausgeht, act. 8). Das Grundstück befindet sich gemäss Zonenplan der politischen Gemeinde Z.___ vom 25. November 1992 in der Kernzone 002_. Es liegt im Ortsbildschutzgebiet. Die B.___ von Z.___ verfügt gemäss Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung (ISOS) über ein Ortsbild von nationaler Bedeutung (Erhaltungsziel A; Stellungnahme der kantonalen Denkmalpflege vom 21. April 2023, act. 11.10.12; siehe auch die unbestritten gebliebene Sachverhaltsdarstellung in act. 2, lit. A).

b.

Mit Baugesuch vom 3. Oktober 2022 (Datum Posteingang beim Departement Bau, Umwelt und Verkehr der politischen Gemeinde Z.___) ersuchte die A.___ AG um Bewilligung ihres das Wohnhaus Versicherungsnr. 0001_ betreffenden Bauvorhabens («Einbau einer Dachwohnung, Einbau Dachgaube auf Nordseite, komplettes Dach neu eindecken mit Ziegel, Fassade der neuen Gaube verputzt wie bestehende Nord-Fassade»), mit dem eine zusätzliche Wohneinheit im Dachgeschoss geschaffen würde (act. 11.10.1 ff.; zum durchgeführten Anzeige- und Auflageverfahren siehe act. 11.10.9).

c.

Am 24. April 2023 hiess die Baukommission der politischen Gemeinde Z.___ das Baugesuch der A.___ AG unter Bedingungen und Auflagen gut (Dispositivbuchstabe B). Sie verpflichtete die A.___ AG zu einer Ersatzabgabe für einen fehlenden Parkplatz von CHF 1'750 (Dispositivbuchstabe A). Hierzu führte die Baukommission aus, auf dem Baugrundstück seien keine Abstellflächen für Motorfahrzeuge vorhanden. Es verfüge somit bereits für die bestehende Nutzung über zu wenige Parkplätze. Das bestehende Parkplatzmanko führe noch zu keiner Ersatzpflicht. Allerdings begründe das umgebaute Wohnhaus mit neu drei Wohneinheiten



eine Ersatzpflicht (act. 11.10.10; zur erteilten brandschutztechnischen Baubewilligung vom 18. April 2023 und zur positiven Stellungnahme der kantonalen Denkmalpflege vom 21. April 2023 zum Bauvorhaben siehe act. 11.10.11 f.).

B.

a.

Die A.___ AG erhob am 15. Mai 2023 beim Bau- und Umweltdepartement (BUD) Rekurs gegen die Verfügung der Baukommission der politischen Gemeinde Z.___ vom 24. April 2023. Sie beantragte, die darin angeordnete Ersatzabgabe für Parkplätze aufzuheben (Dispositivbuchstabe A sowie Ziffer 13 zu Dispositivbuchstabe B) und im Übrigen die Rechtskraft der Baubewilligung festzustellen. Des Weiteren sei die Baukommission anzuweisen, künftig vor Erlass einer Verfügung sowohl Akteneinsicht als auch ein Replikrecht einerseits bezüglich eingegangener Akten sowie andererseits bezüglich vorgesehener Auflagen und Bedingungen zu gewähren; alles unter Kosten- und Entschädigungsfolge. Die A.___ AG brachte zur Begründung des Rekurses im Wesentlichen vor, für die Anordnung einer Ersatzabgabe fehle es an einer ausreichenden gesetzlichen Grundlage. Ausserdem müssten die Interessen des Ortsbildschutzes in Form einer reduzierten Anzahl Parkplätze berücksichtigt werden. Die Baukommission habe auch zu Unrecht ausser Acht gelassen, dass alle bisherigen und derzeitigen Bewohner des Wohnhauses nie ein Auto benutzt hätten. Es könne ein vertraglich gesicherter Verzicht nachgereicht werden. Schliesslich wisse die Baukommission, jedenfalls der Leiter Bewilligungen, dass die an der A.___ AG wirtschaftlich berechnete Person (X.___) in der Nähe des Grundstücks Nr. 0000_ (weniger als 200 m Luftlinie) über mehrere Tiefgaragenplätze (D.___-strasse 003_) sowie mehr als ein halbes Dutzend Laternenparkplätze (E.___-strasse 004_) verfüge. Auch wegen dieser effektiv vorhandenen Parkplätze erweise sich die Anordnung einer Ersatzabgabe als nicht rechtmässig (act. 11.1).

b.

Die Baukommission der politischen Gemeinde Z.___ beantragte in der Stellungnahme vom 21. August 2023 die Abweisung des Rekurses. Zur Begründung verwies sie auf die Erwägungen in der angefochtenen Verfügung. Ergänzend brachte sie vor, sie habe für einen fehlenden Parkplatz im Bereich der Altstadt und weiterer Ortsbilder mit guter ÖV-Anbindung gemäss bisheriger Praxis eine um die Hälfte reduzierte Parkplatzerersatzabgabe von CHF 1'750 verfügt. Inzwischen habe sie beschlossen, diese bisherige, nicht auf einer «direkten rechtlichen Grundlage beruhende Praxis per sofort aufzugeben». Auf einen Widerruf der angefochtenen Verfügung werde verzichtet (anders noch das an die A.___ AG gesandte Schreiben der Baukommission vom 11. Juli 2023, act. 11.6). Die angefochtene Verfügung



sei rechtmässig. Allerdings habe sich in deren Begründung insoweit ein Fehler eingeschlichen, als darin auf Art. 53 Abs. 3 lit. a des Baureglements verwiesen werde. Diese Bestimmung finde auf die vorliegend umstrittene Ersatzabgabe keine Anwendung, weil auf dem Grundstück Nr. 0000_ bereits aufgrund der räumlichen Verhältnisse keine Parkplätze erstellt werden könnten. Im Übrigen erfolge die Berechnung des Parkplatzbedarfs objektiv anhand der anrechenbaren Geschossfläche und nehme somit keinen Bezug auf die von den gegenwärtigen Bewohnern benötigte Anzahl Parkplätze. Soweit die A.___ AG geltend mache, sie verfüge in der Nähe über genügend Parkplätze, stehe es ihr frei, einen entsprechenden Nachweis zu erbringen, dass ein rechtmässig erstellter Parkplatz in unmittelbarer Nähe vorhanden sei, der nicht bereits anderweitig beansprucht werde und dessen Nutzung mittels Grunddienstbarkeit dauerhaft der Liegenschaft an der C.___-strasse 001_ übertragen worden sei. In diesem Fall könne eine geleistete Ersatzabgabe noch bis zwei Jahre nach Baubewilligung zinsfrei rückerstattet werden (act. 11.10).

c.

Mit Entscheid Nr. 7/2024 vom 29. Januar 2024 erklärte das BUD die Verfügung vom 24. April 2023 mit Ausnahme der im Rekursverfahren angefochtenen Dispositive betreffend die Ersatzabgabe (Buchstabe A und Ziffer 13 zu Buchstabe B) für rechtskräftig. Den Rekurs der A.___ AG wies es ab. Zur Begründung führte das BUD zusammengefasst aus, die Vorinstanz habe das rechtliche Gehör der A.___ AG verletzt, indem sie ihr die Stellungnahme der kantonalen Denkmalpflege vom 21. April 2023 nicht vor Erlass der Verfügung vom 24. April 2023 zur Stellungnahme unterbreitet habe. Dieser Mangel werde allerdings im Rekursverfahren geheilt. Das geltende Baureglement der politischen Gemeinde Z.___ bzw. die darin geregelte Pflicht für eine Ersatzabgabe beruhe noch auf dem Baugesetz und verfüge damit über eine ausreichende gesetzliche Grundlage. Die von der Baukommission vorgenommene Berechnung des Parkplatzbedarfs und die angeordnete Ersatzabgabe seien rechtmässig. Da die konkreten räumlichen Verhältnisse der Errichtung eines Parkplatzes entgegenstehen würden, finde Art. 53 Abs. 3 lit. a des Baureglements keine Anwendung. Deshalb habe die Baukommission zu Recht von einer Reduktion der Pflichtparkplätze abgesehen. Die Rüge der A.___ AG, die Baukommission hätte sich vor Erhebung der Ersatzabgabe bei ihr erkundigen müssen, ob sie Alternativparkplätze anbieten könne, sei unbegründet. Denn es habe der A.___ AG als Baugesuchstellerin obliegen, bereits im Baugesuch anzugeben, dass Alternativparkplätze geschaffen werden könnten. Es könne von der Baukommission trotz möglicher Vorkenntnisse nicht verlangt werden, dass sie selbst herausfinden müsse, ob Alternativparkplätze vorhanden seien. Ein solcher Anspruch würde die Prüfungspflicht der Baubewilligungsbehörde sprengen (act. 2).



C.

a.

Die A.___ AG (nachfolgend Beschwerdeführerin) erhob am 13. Februar 2024 Beschwerde gegen den Rekursentscheid des BUD (fortan Vorinstanz) Nr. 7/2024 vom 29. Januar 2024. Sie beantragte dessen Aufhebung; unter Kosten- und Entschädigungsfolge. In formeller Hinsicht ersuchte sie um Durchführung einer öffentlichen Verhandlung (act. 1).

Nachdem die Vorinstanz der Beschwerdeführerin Akteneinsicht gewährt hatte (siehe act. 5.1), rügte diese eine mangelhafte Aktenführung (an die Vorinstanz gerichtetes Schreiben vom 4. März 2024, act. 5).

In der ergänzenden Beschwerdeeingabe vom 18. März 2024 beantragte die Beschwerdeführerin: Der angefochtene Rekursentscheid sei aufzuheben. Eventualiter sei die politische Gemeinde Z.___ (fortan Beschwerdegegnerin) anzuweisen, auf die Ersatzabgabe zu verzichten. Subeventualiter sei die Sache an die Beschwerdegegnerin zurückzuweisen; alles unter Kosten- und Entschädigungsfolge. In formeller Hinsicht wiederholte sie den Antrag auf Durchführung einer öffentlichen Verhandlung. Die Beschwerdeführerin hielt unverändert an ihrer bisherigen Auffassung fest, dass sie nicht zu einer Ersatzabgabe verpflichtet sei. Des Weiteren rügte sie, dass die Vorinstanz die Begründungspflicht verletzt habe, weil sie die Berechnung des Parkplatzbedarfs ohne nähere Prüfung von der Beschwerdegegnerin übernommen habe. Entgegen der Auffassung der Vorinstanz könne sehr wohl ein Parkplatz für einen (gegebenenfalls kleineren) Personenwagen auf einer Terrasse direkt vor dem Wohnhaus errichtet werden. Sollte sie (die Beschwerdeführerin) zu einer Ersatzabgabe verpflichtet werden können, werde eventualiter geltend gemacht, dass sie von der Beschwerdegegnerin zuerst anzufragen sei, ob sie bereit sei, in angemessener Nähe Ersatz zu beschaffen. Dass eine Ersatzlösung auf dem quasi benachbarten, nur ein paar Schritte entfernten Grundstück problemlos möglich sei, werde von niemandem ernsthaft in Zweifel gezogen. Im Übrigen sei die Verpflichtung zu einer Ersatzabgabe auch unverhältnismässig, da sie (die Beschwerdeführerin) einen Nachweis angeboten habe, dass die Bewohner der Liegenschaft keine Motorfahrzeuge halten würden (act. 7; zur miteingereichten Schätzung der Steuerwerte vom 27. Juni 2023 siehe act. 8).

b.

In der Vernehmlassung vom 26. April 2024 beantragte die Vorinstanz die Abweisung der Beschwerde und bestritt, dass die Akten unvollständig seien und dass die Begründung des angefochtenen Entscheids mangelhaft sei. Hinsichtlich der von der Beschwerdeführerin erstmals im Beschwerdeverfahren vorgebrachten Behauptung, auf dem Grundstück Nr. 0000_ sei genügend Platz für einen weiteren Parkplatz vorhanden, sei festzuhalten, dass nicht nur die Platzverhältnisse ausreichend sein müssten, sondern auch die Ein- und



Ausfahrt verkehrssicher möglich sein müsse. Im Übrigen verwies die Vorinstanz auf die Begründung des angefochtenen Entscheids (act. 10).

c.

Sowohl die Beschwerdegegnerin als auch die Beschwerdeführerin verzichteten in der Folge stillschweigend auf eine Vernehmlassung (act. 12) bzw. auf eine weitere Stellungnahme (act. 13).

Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

1.

Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts zur Beurteilung der umstrittenen, von der Rekursinstanz bestätigten Ersatzabgabepflicht der Beschwerdeführerin ist gegeben (Art. 59^{bis} Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, VRP). Die gegen den Rekursentscheid vom 29. Januar 2024 gerichtete Beschwerde vom 13. Februar 2024 (act. 1) erfolgte rechtzeitig und erfüllt zusammen mit der ergänzenden Eingabe vom 18. März 2024 (act. 7) formell und inhaltlich die gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Die Beschwerdeführerin ist zur Erhebung des Rechtsmittels befugt (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Auf die Beschwerde ist daher einzutreten.

2.

Die Beschwerdeführerin beantragt die Durchführung einer öffentlichen Verhandlung im Beschwerdeverfahren (act. 1 und act. 7, S. 3 am Schluss).

2.1.

Gemäss Art. 6 Ziff. 1 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (SR 0.101; EMRK) hat jede natürliche und juristische Person des Privatrechts (vgl. BGE 144 II 77 E. 5.5) ein Recht darauf, dass über Streitigkeiten mit Bezug auf ihre zivilrechtlichen Ansprüche und Verpflichtungen von einem unabhängigen und unparteiischen, auf Gesetz beruhenden Gericht in einem fairen Verfahren, öffentlich und innerhalb angemessener Frist verhandelt wird. Ein Entscheid über zivilrechtliche Ansprüche im Sinn von Art. 6 Ziff. 1 EMRK liegt unter anderem vor, wenn – wie vorliegend – eine bau- oder planungsrechtliche Massnahme direkte Auswirkungen auf die Ausübung der Eigentumsrechte der Grundeigentümer hat (BGer 1C_488/2021 vom 9. Februar 2022 E. 2.2).



2.2.

Nach ständiger Rechtsprechung gilt die Pflicht zur Durchführung einer öffentlichen und mündlichen Verhandlung indes nicht absolut. Die Rechtsprechung des EGMR und des Bundesgerichts lässt ein Absehen von einer öffentlichen und mündlichen Verhandlung zu, wenn die Angelegenheit ohne Weiteres aufgrund der Akten sowie der schriftlichen Parteivorbringen beurteilt werden kann, wenn sich keine Tatfragen – insbesondere keine Fragen der Beweiswürdigung –, sondern reine Rechts- oder Zulässigkeitsfragen mit geringer Tragweite stellen oder wenn der Streitgegenstand komplexe technische Fragen betrifft. Hingegen ist eine öffentliche und mündliche Verhandlung notwendig, wenn die Überprüfung der vorinstanzlichen Sachverhaltsermittlung erforderlich ist, wenn die Beurteilung der Angelegenheit vom persönlichen Eindruck abhängt oder wenn das Gericht weitergehende Abklärungen zu gewissen Punkten treffen muss. Ob eine öffentliche und mündliche Verhandlung durchzuführen ist, beurteilt sich anhand der konkreten Umstände des Einzelfalls (BGer 1C_488/2021 vom 9. Februar 2022 E. 2.3 mit Hinweis auf BGE 147 I 153 E. 3.5.1).

2.3.

Die Beschwerdeführerin rügt im Wesentlichen die unrichtige Anwendung kommunalen Rechts, namentlich bei der Berechnung des Bedarfs an Abstellfläche (act. 7, II.3) und hinsichtlich des Zeitpunkts der Verfügung über die Ersatzabgabe (act. 7, II.5), und bestreitet die Verhältnismässigkeit einer Ersatzabgabe (act. 7, II.8). Sodann wirft sie der Vorinstanz vor, die ihr obliegende Begründungspflicht verletzt zu haben (act. 7, II.4). Es handelt sich hierbei durchwegs um Rechtsfragen, die nicht vom persönlichen Eindruck abhängen und zu deren Beantwortung die Beweiswürdigung nicht im Vordergrund steht. Ausserdem rügt die Beschwerdeführerin weder eine Verletzung des Untersuchungsgrundsatzes noch eine unrichtige Sachverhaltsfeststellung. Der zur Beurteilung der Streitsache relevante Sachverhalt ist gestützt auf die Akten und das Geoportal denn auch hinlänglich erstellt. Dies bestreitet auch die Beschwerdeführerin nicht, verweist sie doch bei ihren Tatsachenbehauptungen auf das im angefochtenen Entscheid (act. 2, E. 5.2.3) enthaltene Orthofoto oder das Geoportal (act. 7, II.6 und II.7). Es ist weder erkennbar noch von der Beschwerdeführerin begründet worden, weshalb vor diesem Hintergrund zur Beurteilung der von ihr behaupteten «theoretisch» möglichen Parkplatzerrichtung für einen kleineren Personenwagen auf dem Grundstück zusätzlich ein Augenschein erforderlich wäre (zum entsprechenden Antrag siehe act. 7, II.6). Die Streitsache wirft somit weder Tat- noch Rechtsfragen auf, die ohne Beweiserhebung oder mündliche Verhandlung nicht beantwortet werden könnten. Insgesamt besteht damit kein Anspruch auf eine öffentliche Verhandlung vor Verwaltungsgericht (vgl. BGer 5A_156/2021 vom 9. Juni 2022 E. 4.4.2 und VerwGE B 2023/151 vom 14. Mai 2024 E. 5.3), weshalb der Verfahrens Antrag um Durchführung einer öffentlichen Verhandlung (act. 1) oder eines Augenscheins (act. 7, II.6) abzuweisen ist (vgl.



BGer 1C_578/2019 vom 25. Mai 2020 E. 3.1 ff. und VerwGE B 2023/194 vom 11. März 2024 E. 4.3).

3.

In formeller Hinsicht wirft die Beschwerdeführerin der Vorinstanz vor, die ihr obliegende Begründungspflicht verletzt zu haben. Die Vorinstanz habe die gerügte Berechnung nicht geprüft, sondern sie als «sakrosankt» übernommen (act. 7, II.4).

3.1.

Gemäss Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 101; BV) haben die Parteien Anspruch auf rechtliches Gehör. Art. 15 Abs. 2 Satz 1 VRP – der auch für die Verfahren vor der Vorinstanz gilt (Art. 58 Abs. 1 VRP) – konkretisiert diesen Anspruch dahingehend, dass Verfügungen bzw. Entscheide, die erheblich belasten, nur zulässig sind, wenn die Betroffenen den wesentlichen Sachverhalt kennen und Gelegenheit zur Stellungnahme hatten. Die rechtsanwendende Behörde darf sich im Rahmen der GehörsGewährung nicht damit begnügen, die von der betroffenen Person vorgebrachten Einwendungen zur Kenntnis zu nehmen. Vielmehr hat sie ihre Überlegungen namhaft zu machen und sich dabei ausdrücklich mit den (entscheidwesentlichen) Einwendungen auseinanderzusetzen oder zumindest die Gründe anzugeben, weshalb sie gewisse Gesichtspunkte nicht berücksichtigen kann (sog. Begründungspflicht; vgl. BGE 124 V 180 E. 1a und E. 2b). Die Begründung muss so abgefasst sein, dass sich die betroffene Person über die Tragweite des angefochtenen Entscheids Rechenschaft geben und ihn in voller Kenntnis der Sache an die höhere Instanz weiterziehen kann (VerwGE B 2024/34, B 2024/35 vom 15. August 2024 E. 3.2 mit Hinweisen auf u.a. BGE 145 III 324 E. 6.1). Die Begründungspflicht ist allerdings nicht schon verletzt, wenn sich die Behörde nicht mit allen Parteivorbringen einlässlich auseinandersetzt und sie nicht jedes Vorbringen ausdrücklich widerlegt. Vielmehr kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Punkte beschränken (BGE 136 I 229 E. 5.2 und 142 II 49 E. 9.2). Die Begründungspflicht ist nur dann verletzt, wenn die Behörde auf die für den Ausgang des Verfahrens wesentlichen Vorbringen selbst implizit nicht eingeht (BGer 2C_346/2020 vom 7. Oktober 2020 E. 2.2. mit Hinweis auf BGE 133 III 235 E. 5.2).

3.2.

Die Vorinstanz hat hinsichtlich der Ermittlung des Parkplatzbedarfes ausgeführt, gemäss Baubewilligung werde eine zusätzliche Wohnung im Dachgeschoss eingebaut. Dieser Einbau löse eine entsprechende Neuberechnung bzw. Differenzberechnung der Anzahl der erforderlichen Abstellflächen für Motorfahrzeuge aus. Die (Vor-)Vorinstanz habe in ihrem Entscheid eine Berechnung vorgenommen. Gemäss dieser sei für die neue Wohnung ein



zusätzlicher Parkplatz notwendig. Da auf dem Baugrundstück keine Abstellflächen für Motorfahrzeuge zur Verfügung stehen würden, löse der zusätzlich erforderliche Pflichtparkplatz eine entsprechende Ersatzpflicht aus. Diese Berechnung werde seitens der Rekurrentin auch nicht in Frage gestellt (act. 2, E. 5.2.2). Des Weiteren erläuterte die Vorinstanz u.a., weshalb aus ihrer Sicht auf dem Grundstück kein Raum mehr für einen Parkplatz vorhanden und der Tatbestand von Art. 53 Abs. 3 lit. a BauR betreffend die Reduktion der Anzahl Pflichtparkplätze bei Interessen des Ortsbildschutzes nicht erfüllt sei (act. 2, E. 5.2.3).

3.3.

Die Begründung des angefochtenen Entscheids ist so abgefasst, dass sich die Beschwerdeführerin über die Tragweite desselben Rechenschaft geben und ihn in voller Kenntnis der Sache an das Verwaltungsgericht weiterziehen konnte. Die zentralen Überlegungen, von denen sich die Vorinstanz leiten liess und auf die sich ihr Entscheid stützte, wurden genannt. Insbesondere setzte sich die Vorinstanz mit den wesentlichen Gesichtspunkten auseinander und aus dem Entscheid geht hervor, von welchem Sachverhalt sie ausging und welche rechtlichen Überlegungen sie namentlich bei der Ermittlung des neuen Parkplatzbedarfs anstellte. Von Bedeutung ist sodann, dass die Begründung der Beschwerdeführerin im Rekurs vom 15. Mai 2023 (act. 11.1) lediglich rund eine Seite umfasst und sich daraus keine Argumente ergeben, welche die Vorinstanz nicht aufgegriffen hätte. Die Beschwerdeführerin legt denn auch im Beschwerdeverfahren nicht konkret dar, welche ihrer im Rekurs vorgebrachten Argumente im Rekursentscheid zu Unrecht ausser Acht geblieben wären und ihr die Beschwerdeführung erschwert hätten. Anzuführen bleibt, dass die vorliegend umstrittene Rechtsanwendung in die Gemeindeautonomie (Art. 89 Abs. 1 der Verfassung des Kantons St. Gallen, KV, sGS 111.1 bzw. SR 131.225) fällt, weshalb sich die Vorinstanz bei der Überprüfung der sich auf kommunales Recht stützenden Verfügung der Baukommission der politischen Gemeinde Z.____ vom 24. April 2023 Zurückhaltung aufzuerlegen hatte (BGer 1C_204/2023 vom 1. Juli 2024 E. 3.2 f.; siehe auch E. 5.1.4 hiernach). Eine Verletzung der Begründungspflicht liegt nicht vor. Selbst wenn eine solche Gehörsverletzung vorliegend zu bejahen wäre, wäre sie einer Heilung durch das Verwaltungsgericht, das sowohl den Sachverhalt als auch die Rechtslage mit derselben Kognition wie die Vorinstanz prüfen könnte, zugänglich (vgl. BGE 137 I 195 E. 2.3.2).

4.

Der an die Vorinstanz gerichtete Vorwurf der Beschwerdeführerin, sowohl das Aktenverzeichnis als auch die Akten seien unvollständig (act. 5), ist unbegründet. Das der Beschwerdeführerin zugewandene Aktenverzeichnis (act. 5.2) ist mit Blick auf die massgebenden Belange (wirksame Wahrnehmung des Akteneinsichtsrechts nach Art. 16 Abs. 1 VRP) vollständig und ohne weiteres nachvollziehbar. Insbesondere ist nicht ersichtlich und von der Beschwerdeführerin auch nicht dargelegt worden, inwiefern die Erfassung bloss des von



der Beschwerdeführerin eingereichten Rekurses unter der Nummer 1 und nicht auch der beigelegten angefochtenen Verfügung (in den Akten als «zu 1» gekennzeichnet) einen Mangel am Verzeichnis begründen könnte. Das Aktenverzeichnis wird auch nicht dadurch mangelhaft, dass sich die Vorinstanz bei der Erfassung der Vernehmlassung der Beschwerdegegnerin zum Rekurs auf den Zusatz «mit Vorakten» beschränkte und die Vorakten nicht einzeln wiedergab (act. 5.2). Dies gilt jedenfalls im vorliegenden Fall, in dem die Beschwerdegegnerin ihrer Rekursvernehmlassung ein übersichtliches und vollständiges Verzeichnis über die Vorakten beilegte (act. 11.10). Des Weiteren rügte die Beschwerdeführerin (act. 5), dass die Vorinstanz lediglich denjenigen Teil des für die Vernehmlassung der Beschwerdegegnerin verwendeten Briefumschlags in die Akten aufnahm, mit dem der Sendungsverlauf nachvollzogen werden könne (siehe act. 11.10). Dieser Umstand ist offensichtlich nicht geeignet, die wirksame Wahrnehmung des Akteneinsichtsrechts durch die Beschwerdeführerin zu beeinträchtigen. Im Übrigen machte die Vorinstanz glaubwürdig geltend, dass keine weiteren als die von ihr im Beschwerdeverfahren eingereichten Akten vorhanden seien (act. 10). Es ist denn auch weder erkennbar noch von der Beschwerdeführerin konkret dargelegt worden, dass «Geheimakten» vorhanden wären, die den vorliegend zu beurteilenden Streitgegenstand beschlagen.

5.

In materieller Hinsicht bestreitet die Beschwerdeführerin, dass ihr Bauvorhaben eine Pflicht zur Erstellung von Parkplätzen begründen könne (act. 7, II. 3). Selbst wenn eine solche Pflicht zu bejahen wäre, wäre keine Ersatzabgabe geschuldet (act. 7, II.5 ff.).

5.1.

5.1.1.

Wie die Vorinstanz zur übergangsrechtlichen Situation zutreffend dargelegt hat (act. 2, E. 5.1.1) und von der Beschwerdeführerin im Beschwerdeverfahren nicht mehr in Frage gestellt wird (vgl. act. 7), beruht das geltende Baureglement der Beschwerdegegnerin vom 3. März 2016 (fortan BauR) noch auf dem bis 30. September 2017 gültig gewesenen Gesetz über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht (Baugesetz; nGS 32-47, fortan aBauG, in der Fassung vom 1. Januar 2015, einsehbar unter: <https://www.gesetzessammlung.sg.ch/app/de/texts_of_law/731.1/versions/1853>; Stand: 23. August 2024), woran dessen Inkraftsetzung (erst) am 1. März 2021 nichts ändert. Der Ingress des Baureglements erwähnt denn auch ausdrücklich das aBauG als Rechtsgrundlage. Deshalb und weil die Bestimmungen des am 1. Oktober 2017 in Kraft getretenen Planungs- und Baugesetzes (sGS 731.1, PBG) betreffend die Erstellung von Abstellplätzen und die Ersatzabgabe (Art. 69 f. PBG) ohne Anpassung des kommunalen Baureglements nicht (direkt) anwendbar



sind, ist zur Beurteilung der vorliegenden Streitigkeit auf Art. 72 und Art. 72^{ter} aBauG abzustellen.

5.1.2.

Bei Neuerstellung, Zweckänderung oder Erweiterung von Bauten und Anlagen kann der Bauherr nach Art. 72 Abs. 1 aBauG verpflichtet werden, auf privatem Grund Abstellflächen für Motorfahrzeuge der Benutzer oder Besucher zu schaffen, soweit die örtlichen Verhältnisse es zulassen und die Kosten zumutbar sind. Da es sich um eine «Kann-Vorschrift» handelt, sind keine Parkplätze zu erstellen, wenn die politische Gemeinde keine Verpflichtung vorsieht (in der Regel im Baureglement oder in einem separaten Parkplatzreglement). Ausserdem kann die Pflicht zur Erstellung von Abstellplätzen für Motorfahrzeuge von vornherein nur dann entstehen, wenn mit der Zweckänderung ein Mehrverkehr verbunden ist. Sie bezieht sich demnach nur auf den durch die Zweckänderung auftretenden Mehrverkehr (siehe zum Ganzen VerwGE B 2005/10 vom 20. Juni 2005 E. 3a). Lassen es die örtlichen Verhältnisse nicht zu oder erweisen sich die Kosten als unzumutbar, beschafft der Pflichtige in angemessener Nähe entsprechende Abstellflächen oder leistet eine angemessene Ersatzabgabe (Art. 72^{ter} aBauG).

5.1.3.

Gemäss Art. 53 Abs. 1 lit. a BauR sind bei Neubauten, wesentlichen Zweckänderungen und Erweiterungen für Mehrfamilienhäuser ein Platz pro 120 m² anrechenbare Geschossfläche, aber mindestens ein Platz pro Wohnung, sowie ein Besucherparkplatz pro vier Wohnungen, aber mindestens ein Platz, vorzusehen. Die Berechnung ist auf das ganze Gebäude vorzunehmen und Divisionsreste sind aufzurunden (Art. 53 Abs. 2 Satz 1 und Satz 2 BauR). Eine reduzierte Anzahl Pflichtplätze wird gemäss Art. 53 Abs. 3 BauR u.a. bewilligt bei Interessen des Ortsbildschutzes (lit. a) und bei nachgewiesenem, vertraglich oder reglementarisch gesichertem Verzicht auf Autos durch die Bewohnenden, besonderer Lösungen wie MIV-armen oder MIV-freien Siedlungen der dergleichen (lit. c).

Ist ein Ersatzbeitrag für Parkplätze zu entrichten, so bemisst sich dieser je fehlendem Abstellplatz auf CHF 3'500. Er wird mit der Baubewilligung fällig (Art. 54 Abs. 1 BauR). Bei Nachweis einer rechtmässig erstellten Alternative kann der Ersatzbeitrag bis zwei Jahre nach Baubewilligung zinsfrei rückerstattet werden.

5.1.4.

Dem Verwaltungsgericht ist eine Ermessenskontrolle im Beschwerdeverfahren verwehrt (Art. 61 VRP). Es hat sich darauf zu beschränken, über die Einhaltung des Ermessensspielraums zu wachen, und schreitet nur ein, wenn die Vorinstanz das ihr zustehende Ermessen überschritten oder missbraucht hat (siehe zum Ganzen VerwGE B 2005/10 vom 20. Juni



2005 E. 3a). Die Befugnis des Verwaltungsgerichts zur Prüfung der Auslegung und Anwendung der Art. 53 f. BauR ist – wie bereits diejenige der Vorinstanz (siehe vorstehende E. 3.3) – vorliegend auch durch die der Beschwerdegegnerin zustehende Gemeindeautonomie eingeschränkt. Der den Gemeinden zustehende, vom Verwaltungsgericht zu respektierende Spielraum wird gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichts nicht nur überschritten, wenn der kommunale Entscheid sachlich nicht mehr vertretbar und damit willkürlich ist, sondern namentlich auch dann, wenn sich die Gemeinde von unsachlichen, dem Zweck der Regelung fremden Erwägungen leiten lässt oder die Grundsätze der Rechtsgleichheit und Verhältnismässigkeit verletzt (BGer 1C_204/2023 vom 1. Juli 2024 E. 3.2).

5.2.

Gemäss Angaben der Beschwerdeführerin führt der Ausbau des Estrichs und der Einbau einer Dachlukarne zu einer (zusätzlichen) Dachwohnung (mit einer Fläche von ca. 43 m², act. 11.10.6). Auf dem Baugrundstück stehen unbestrittenermassen überhaupt keine Abstellflächen für Motorfahrzeuge zur Verfügung (act. 11.10.10, S. 3).

5.2.1.

Dass die Vorinstanz aufgrund der zusätzlichen Dachwohnung den von der Beschwerdegegnerin bejahten Tatbestand der Erweiterung im Sinn von Art. 53 Abs. 1 BauR bejahte und auch die daraus zwangsläufig resultierende Rechtsfolge in Form der Verpflichtung zur Erstellung eines Parkplatzes (Art. 53 Abs. 1 lit. a BauR) bestätigte (act. 2, E. 5.2.2), leuchtet ein und ist jedenfalls mit Blick auf den der Beschwerdegegnerin zustehenden – auch von der Vorinstanz zu beachtenden – Spielraum nicht zu beanstanden. Insbesondere ist nicht ersichtlich und auch nicht substantiiert von der Beschwerdeführerin dargetan worden, dass eine solche Anwendung von Art. 53 Abs. 1 BauR unsachlich wäre oder mit den Grundsätzen der Rechtsgleichheit und Verhältnismässigkeit nicht zu vereinbaren wäre.

5.2.2.

Soweit die Beschwerdeführerin die Auffassung vertritt, mit dem Bauvorhaben werde zusätzlich lediglich eine Wohneinheit von 0,5 bzw. eine halbe Wohneinheit geschaffen (act. 7, II.3), kann ihr nicht gefolgt werden. Denn sie legt weder dar noch ist ersichtlich, dass es sich bei der zusätzlich zu errichtenden Wohnung im Dachgeschoss nicht um eine von den bisherigen Wohnungen selbstständige bzw. getrennte Wohneinheit handelt oder dass Art. 53 Abs. 1 lit. a BauR die Mindestanzahl zu erstellender Parkplätze («[...] aber mindestens 1 Platz pro Wohnung») nach der Grösse einer Wohneinheit differenziert.

5.3.

Eine Reduktion des Parkplatzbedarfs gestützt auf Art. 53 Abs. 3 lit. a BauR («Interessen des Ortsbildschutzes») fällt vorliegend ausser Betracht. Wie die Beschwerdegegnerin



(act. 11.10, II.2) einleuchtend darlegte und die Vorinstanz im Rahmen ihrer aufgrund der Gemeindeautonomie eingeschränkten Überprüfung bestätigte (act. 2, E. 5.2.3), setzt der Reduktionsgrund von Art. 53 Abs. 3 lit. a BauR voraus, dass Interessen des Ortsbildschutzes kausal für die fehlende Möglichkeit der Parkplatzerstellung auf dem betroffenen Grundstück sind. Vorliegend stehen indessen bereits die räumlichen Verhältnisse der Erstellung eines Parkplatzes auf dem Baugrundstück entgegen, wie sich ohne Weiteres aus den Ausführungen der Vorinstanz (act. 2, E. 5.2.3 samt unbestritten gebliebener bildlicher Darstellung mittels Orthofotos; vgl. auch die kritischen Ausführungen der Vorinstanz zur verkehrssicheren Ein- und Ausfahrt in act. 10) und der Beschwerdegegnerin (act. 11.10, II.2) ergibt. So sind die Verhältnisse sichtbar eng und ist der ausgesprochen kleine Vorplatz vor dem Hauseingang unter Strassenniveau gelegen und nur über Treppenstufen erreichbar (siehe auch Google Street View, C.__-strasse 001__). Im Übrigen scheint auch die Beschwerdeführerin immerhin davon auszugehen, dass – wenn überhaupt – höchstens «theoretisch» ein «Parkplatz für einen (ggf. kleineren) Personenwagen auf einer Terrasse direkt vor dem Haus errichtet werden könnte. Es müsse ja nicht immer ein SUV sein, auch ein Cinquecento gelte als vierrädriger Personenwagen» (act. 7, II.6). Dieses erstmals vor Verwaltungsgericht vage geäußerte Vorbringen ist jedenfalls nicht geeignet, die Würdigung der Vorinstanz bzw. der Beschwerdegegnerin zu den konkreten räumlichen Verhältnissen als fehlerhaft erscheinen zu lassen oder einen weiteren Abklärungsbedarf zu begründen.

5.4.

Der Verweis der Beschwerdeführerin auf Art. 53 Abs. 3 lit. c BauR zielt ins Leere. Denn dieser Reduktionsgrund setzt in Konkretisierung der Mitwirkungspflicht eines Bauherrn ausdrücklich voraus, dass ein vertraglich oder reglementarisch gesicherter Verzicht auf Autos durch die Bewohnenden nachgewiesen ist. Der Beschwerdeführerin bzw. dem für sie handelnden rechtskundigen einzigen Mitglied des Verwaltungsrats war spätestens bei Rekurs-erhebung der Inhalt von Art. 53 Abs. 3 lit. c BauR, insbesondere das Tatbestandsmerkmal des *Nachweises* eines verbindlich geregelten Autoverzichts, bekannt (siehe die Wiedergabe von Art. 53 Abs. 3 lit. c BauR in act. 11.1, II.4.3). Trotzdem reichte die Beschwerdeführerin bislang keinen Nachweis über eine verbindliche Vereinbarung im Sinn dieser Bestimmung ein, sondern stellte – wohl in der irrigen Annahme, sie müsse hierzu zunächst ausdrücklich von der Beschwerdegegnerin aufgefordert werden (act. 11.1, II.4.3.2; vgl. auch ihre gleichlautenden Ausführungen zur Ersatzbeschaffung in act. 7, II.7) – eine solche lediglich in Aussicht (act. 7, II.8). Damit wurde das Tatbestandsmerkmal des Nachweises eines verbindlich geregelten Autoverzichts der Bewohnenden nicht erfüllt.

5.5.

Nichts anderes als das zu Art. 53 Abs. 3 lit. c BauR Ausgeführte gilt für den Nachweis einer rechtmässig erstellten Alternative zur Ersatzabgabe in Form der (rechtlich und tatsächlich



gesicherten) Beschaffung einer Abstellfläche in angemessener Nähe zum Baugrundstück (im Sinn von Art. 72^{ter} aBauG in Verbindung mit Art. 54 Abs. 2 BauR). Entgegen der Sichtweise der Beschwerdeführerin ist nicht schon dann auf die Erhebung einer Ersatzabgabe zu verzichten bzw. nicht schon dann eine geleistete Ersatzabgabe zurückzuerstatten, wenn ein Bauherr vorhandene Alternativmöglichkeiten behauptet. Vielmehr setzt die im kommunalen Recht der Beschwerdegegnerin umgesetzte, die Mitwirkungspflicht konkretisierende Regelung einen Nachweis über eine schon beschaffte Abstellfläche voraus, wie bereits die Beschwerdegegnerin in der Rekursvernehmlassung vom 21. August 2023 ausführte (act. 11.10, II.2 am Schluss) und von der Vorinstanz bestätigt wurde (act. 2, E. 5.3.2). Da die durch ein rechtskundiges Organ handelnde Beschwerdeführerin die (rechtlich und tatsächlich) gesicherte Beschaffung eines Alternativparkplatzes weder belegt hat noch eine solche ersichtlich ist, erweist sich ihre Beschwerde auch unter diesem Gesichtspunkt als unbegründet. Anzuführen bleibt, dass es der Beschwerdeführerin freisteht, der Beschwerdegegnerin in der Zukunft – längstens zwei Jahre nach Baubewilligung – den Nachweis einer rechtmässig erstellten Alternative einzureichen und dadurch den geleisteten Ersatzbeitrag zurückzuerhalten (Art. 54 Abs. 2 BauR).

5.6.

Der nicht näher begründeten Auffassung der Beschwerdeführerin, eine Ersatzabgabe dürfe erst bei Bauvollendung verfügt werden (act. 7, II.5), ist nicht zu folgen. Weil eine Baubewilligung nur erteilt werden kann, wenn sämtliche baupolizeilichen und übrigen öffentlich-rechtlichen Vorschriften eingehalten sind, war es vielmehr geboten, die mit dem Bauprojekt untrennbar verbundenen Folgen auf die öffentlich-rechtliche Pflicht zur Erstellung von Parkplätzen bzw. deren alternative Erfüllung durch eine Ersatzabgabe in der Baubewilligungsverfügung zu regeln.

6.

6.1.

Gemäss vorstehenden Erwägungen ist die Beschwerde abzuweisen.

6.2.

Dem Verfahrensausgang entsprechend sind die amtlichen Kosten der Beschwerdeführerin aufzuerlegen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidgebühr von CHF 2'000 ist angemessen (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12). Sie wird mit dem in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss beglichen.



6.3.

Aufgrund des Unterliegens hat die Beschwerdeführerin keinen Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung (Art. 98 Abs. 1 und Art. 98^{bis} VRP).

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht auf dem Zirkulationsweg zu Recht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von CHF 2'000 gehen zulasten der Beschwerdeführerin. Sie werden mit dem in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss beglichen.

3.

Es wird keine ausseramtliche Entschädigung zugesprochen.