



Fall-Nr.:	21-2787
Stelle:	Generalsekretariat Bau- und Umweltdepartement
Instanz:	Bau- und Umweltdepartement
Publikationsdatum:	22.04.2022
Entscheiddatum:	21.03.2022

BUDE 2022 Nr. 027

Art. 4 Abs. 2 WBG; Art. 1, 2 und 8 StrG. Die Frage der Erschliessung ist allgemein und unabhängig der im Betrachtungszeitpunkt gerade aktuellen Eigentumsverhältnisse zu prüfen (Erw. 3.4). Sowohl auf das Baugrundstück als auch auf das rekurrentische Grundstück muss je über Drittgrundstücke zugefahren werden, und beide Liegenschaften weisen eine lediglich privatrechtlich gesicherte Feinerschliessung auf. Die bestehende privatrechtlich getroffene Zufahrtsregelung ist zur Sicherung einer solchen Feinerschliessung nicht ausreichend, und die Zufahrt zu beiden Grundstücken ist folglich zwingend dem Gemeingebrauch zu widmen und somit als öffentlich zu erklären. Die Vorinstanz hat hierfür einen – allenfalls mit Baulinien kombinierten – Teilstrassenplan aufzulegen. Das Baugesuch wurde folglich mangels hinreichender Erschliessung des Baugrundstücks zu Unrecht bewilligt und der Rekurs gutgeheissen (Erw. 3.5).

BUDE 2022 Nr. 27 finden Sie im angehängten PDF-Dokument.



21-2787

Entscheid Nr. 27/2022 vom 21. März 2022

Rekurrent

A.____,
vertreten durch lic.iur. Urs Pfister, Rechtsanwalt, Museumstrasse 35,
9000 St.Gallen

gegen

Vorinstanz

Gemeinderat Z.____ (Entscheid vom 24. Februar 2021)

Rekursgegnerin

B.____AG,
vertreten durch M.A. HSG in Law Patrick Sieber, Rechtsanwalt,
Waisenhausstrasse 14, 9000 St.Gallen

Betreff

Baubewilligung (Anbau von drei Garagenboxen)



Sachverhalt

A.

a) Die B.____AG ist Eigentümerin des Grundstücks Nr. 001, Grundbuch Z.____, das wie die weitere Umgebung gemäss geltendem Zonenplan der Gemeinde Z.____ vom 6. Dezember 1995/28. Juni 2013 der Wohnzone W4 zugeteilt ist.

b) Das Grundstück Nr. 001 grenzt im Südwesten an das ebenfalls der B.____AG gehörende Grundstück Nr. 002. Beide Grundstücke sind nur mit einem Garagentrakt mit insgesamt zehn nebeneinanderliegenden Einzelgaragen überbaut, wobei drei der Garagen im südlichen Teil des Grundstücks Nr. 001 stehen. Die gegen Nordwesten in das leicht ansteigende Gelände hineingebauten Garagen sind von Südosten her über einen – auf Grundstück Nr. 001 rund 7 m tiefen – Vorplatz zugänglich, der auch als Abstellfläche genutzt wird. Unmittelbar am nördlichen Ende des Garagentrakts verengt eine mit einer Stützmauer gesicherte Böschung bzw. Wiesenfläche den Vorplatz bzw. den befahrbaren befestigten Teil auf Grundstück Nr. 001 auf rund 2,5 m; der Streifen erweitert sich an der Nordostgrenze aber wieder in eine als Parkplatz genutzte Fläche und geht alsdann in einen Platz auf dem nördlich und östlich angrenzenden Nachbargrundstück Nr. 003 über. Dieses steht im Eigentum von A.____ und ist mit einer historischen Villa sowie zwei separaten Garagengebäuden überbaut, wovon eines unmittelbar nördlich und das andere östlich des Grundstücks Nr. 001 liegt. Dieses zweite Gebäude weist zur gemeinsamen Grundstücksgrenze einen Vorplatz von rund 5,5 m auf, der gegen Norden von einer Einfriedung eingefasst wird, die sich der Grenze entlang bis zur rund 18 m nordöstlich stehenden Villa zieht. Dadurch ergibt sich zusammen mit der befestigten Fläche auf Grundstück Nr. 001 eine Zufahrt zum Grundstück Nr. 003 von rund 3 m Breite. Bei der Villa handelt es sich gemäss Schutzverordnung der Gemeinde Z.____ vom 12. Dezember 1986 um ein geschütztes Kulturobjekt. Das Grundstück Nr. 003 liegt zudem fast vollständig in einem Gebiet mit geschütztem Baumbestand.

c) Die Garagen auf den Grundstücken Nrn. 001 und 002 dienen der Mieterschaft der Mehrfamilienhäuser auf dem südöstlich gelegenen Grundstück Nr. 004, das ebenfalls der B.____AG gehört. Dazwischen liegt der Wendehammer der von der westlich liegenden H.____Strasse (Gemeindestrasse 1. Klasse) abzweigenden Stichstrasse G.____Strasse, einer Gemeindestrasse 2. Klasse; an den Wendehammer grenzen sowohl das Grundstück Nr. 002 als auch die Grundstücke Nrn. 003 und 004 an. Die G.____Strasse erschliesst ab der H.____Strasse beidseitig mehrere Mehrfamilienhäuser mit sowohl vorgelagerten und teilüberdachten Parkplätzen als auch weiteren zusammengebauten Einzelgaragen.



d) Die Zufahrt zum Grundstück Nr. 001 erfolgt ausschliesslich über das Grundstück Nr. 002, während das Grundstück Nr. 003 vom Wendehammer aus zusätzlich über einen rund 2,5 m breiten befahrbaren Streifen verfügt, der in den Vorplatz vor der östlich gelegenen Garagenbaute mündet. Von dort aus gelangt man jedoch nur über die grösstenteils auf Grundstück Nr. 001 gelegene 3 m breite Zufahrt weiter zur Villa und zur nördlichen Garagenbaute. Diesbezüglich wurde am 7. Mai 2003 im Grundbuch Z.____ zu Gunsten der jeweiligen Eigentümerschaft der beiden Grundstücke Nrn. 001 und 003 ein jederzeitiges Fuss- und Fahrwegrecht auf einem sich der Südostgrenze der Grundstücke Nrn. 002 und 001 entlangziehenden Streifen von rund 2,5 m eingetragen. Das Fuss- und Fahrwegrecht soll gemäss den Vertragsbestimmungen auch für die Erschliessung weiterer Autoabstellplätze oder Garagen gelten, welche auf den Grundstücken Nrn. 003 oder 001 noch nicht bestehen, aber in Zukunft rechtmässig erstellt werden. Auf dem zur Grunddienstbarkeit gehörigen Situationsplan sind entsprechend auf Grundstück Nr. 001 eine Erweiterung des bestehenden Garagentrakts um drei Garagen sowie daran anschliessend drei "Aussen-Abstellplätze" eingezeichnet. Diesbezüglich wurde gleichentags (unter Löschung einer anderweitigen Dienstbarkeit) zu Gunsten des Grundstücks Nr. 003 ein als Grunddienstbarkeit gesichertes Recht zur alleinigen Benützung einer im Nordosten des Grundstücks Nr. 001 verzeichneten – und heute wie vorerwähnt entsprechend befestigten – Fläche als Parkplatz eingetragen, mit jederzeitigem Zu- und Wegfahrtsrecht. Vertraglich wurde auch eine Vermietung an Dritte zugelassen.

e) Im Jahr 2017 reichte die B.____AG ein Baugesuch für die Erstellung von drei Garagenboxen an den bestehenden Garagentrakt auf Grundstück Nr. 001 sowie von zwei daran anschliessenden Parkplätzen ein. Die dagegen von A.____ erhobene öffentlich-rechtliche Einsprache wurde mit Beschluss des Gemeinderates Z.____ vom 23. Januar 2019 zufolge übermässiger Beeinträchtigung der geschützten Villa teilweise gutgeheissen, soweit darauf eingetreten wurde, und im Übrigen wie auch das Baugesuch abgewiesen, die privatrechtliche Einsprache nach Art. 684 des eidgenössischen Zivilgesetzbuchs (SR 210; abgekürzt ZGB) abgewiesen sowie, soweit die Einsprache darüber hinaus privatrechtlichen Charakter hatte, auf den Zivilweg verwiesen. Gegen den Entscheid vom 23. Januar 2019 erhoben sowohl die B.____AG, vertreten durch M.A. HSG in Law Patrick Sieber, Rechtsanwalt, St.Gallen (Verfahren Nr. 19-1335), als auch A.____, vertreten durch lic.iur. Urs Pfister, Rechtsanwalt, St.Gallen (Verfahren Nr. 19-1293), Rekurs beim Baudepartement (seit 1. Oktober 2021: Bau- und Umweltdepartement). Am 14. Januar 2020 fand unter Teilnahme des Leiters der kantonalen Denkmalpflege (KDP) ein Augenschein an Ort und Stelle statt. Gemäss Einschätzung seitens der KDP führte das Bauvorhaben in der vorgesehenen Form zu einer Beeinträchtigung der als Schutzobjekt von lokaler Bedeutung zu klassierenden Villa. In der Folge wurden die beiden Verfahren mit Blick auf Einigungsverhandlungen und die Einreichung eines angepassten Baugesuchs (vgl. nachstehend) sistiert und am 19. Juli 2021 je zufolge Rückzugs des



Rekurses als erledigt von der Geschäftsliste des Bau- und Umweltdepartementes abgeschrieben. Gegen den Abschreibungsbeschluss im Verfahren Nr. 19-1293 erhob A.____ Beschwerde beim Verwaltungsgericht.

B.

a) Noch während der Hängigkeit der beiden erwähnten Rekursverfahren beantragte die B.____AG mit Baugesuch vom 13. März 2020 beim Gemeinderat Z.____ neu die Baubewilligung für die Erstellung von drei Garagenboxen auf Grundstück Nr. 001. Das Projekt verzichtet auf die zuvor noch vorgesehenen zwei Abstellplätze und sieht an dieser Stelle eine Bepflanzung an der Nordostseite des (erweiterten) Garagentrakts vor sowie eine Böschung, welche in der Flucht der Garagen bis zum bestehenden Abstellplatz an der Nordostgrenze mit einer Stützmauer gesichert wird. Die Erweiterung selbst übernimmt neu in baulicher und gestalterischer Hinsicht die Vorgaben des bestehenden Garagentrakts, während im vorangegangenen Baugesuch die Erstellung von drei niedrigeren sowie rückversetzten Einzelgaragen ohne Bezugnahme auf die Ausführung der bereits vorhandenen Baute vorgesehen war.

b) Innert der Auflagefrist vom 3. bis 16. April 2020 erhob A.____ durch seinen Rechtsvertreter öffentlich- und privatrechtliche Einsprache sowie Einsprache nach Art. 684 ZGB gegen das Bauvorhaben. Er rügte in öffentlich-rechtlicher Hinsicht eine Unvereinbarkeit des Bauvorhabens mit dem benachbarten Schutzobjekt, eine Verletzung von Art. 32 des Baureglements der Gemeinde Z.____ vom 21. Mai 2012/24. November 2016 (Nichteinhalten der Vorplatzlänge) sowie eine zumindest in rechtlicher Hinsicht unzureichende Erschliessung, sei doch die Nutzung der Garagen ohne Benützung des Vorplatzes der Garagenbaute auf Grundstück Nr. 003 nicht möglich. Die Zufahrt zum Wohnhaus sei zudem wegen der stets vor den Garagen parkierten Fahrzeuge nicht mehr gewährleistet. Die privatrechtlichen Einsprachen wurden mit einer Verletzung der Dienstbarkeit, übermässigen Immissionen (Lärm, Abgase) sowie übermässigen ideellen Immissionen begründet; durch die Beeinträchtigung des Bilds der geschützten Baute vermindere sich auch deren Wert.

c) Mit Beschluss vom 24. Februar 2021 erteilte der Gemeinderat Z.____ die Baubewilligung unter Bedingungen und Auflagen. Er wies die öffentlich-rechtliche Einsprache und die Immissionseinsprache nach Art. 684 ZGB gestützt auf die Erwägungen ab und verwies die privatrechtliche Einsprache auf den Zivilweg. Zur Begründung führte er aus, dass gemäss Stellungnahme des Leiters der KDP vom 4. September 2020 das nun vorgelegte Projekt keine Beeinträchtigung des Schutzobjekts mehr darstelle. Ein Vorplatz sei sodann nach Art. 32 BauR nur notwendig, wenn die Garage an eine öffentliche Strasse oder einen öffentlichen Weg anschliesse, was vorliegend nicht der Fall sei. Sodann sei nicht ersichtlich, inwiefern die im Grunddienstbarkeitsvertrag vom 7. Mai 2003 bereits sogar eingezeichneten neuen Garagen anders als die bestehenden nicht hinreichend erschlossen sein



sollten und eine Nutzung nur unter Inanspruchnahme auch des Vorplatzes der Garagenbaute des Einsprechers bzw. unter Verletzung der Grunddienstbarkeit möglich sei. Sodann sei die Erstellung von Garagen und Abstellplätzen vorliegend zulässig, und aus der bestimmungsgemässen Nutzung entstehende Lärm- und Abgasimmissionen seien in der heutigen Zeit der fortgeschrittenen Mobilisierung nicht übermässig und das Einstellen und Parkieren von Fahrzeugen auch in Wohnzonen üblich. Die Villa weise zudem einen genügenden Abstand zu den Garagen auf und die vorgesehene Garagenerweiterung führe auch mit Blick auf die Immissionen der nahe gelegenen Kantonsstrasse zu keiner übermässigen zusätzlichen Mehrbelastung. Das Vorbringen der Wertverminderung schliesslich sei auf den Zivilweg zu verweisen.

C.

Gegen diesen Beschluss erhob A.____ durch seinen Rechtsvertreter mit Schreiben vom 18. März 2021 Rekurs beim Baudepartement. Mit Rekursergänzung vom 12. April 2021 werden folgende Anträge gestellt:

1. Der Einspracheentscheid und die Baubewilligung des Gemeinderates Z.____ vom 24. Februar 2021/ 4. März 2021 (Baugesuch Nr. 20-32) seien, mit Einschluss aller weiteren Teilbewilligungen, wegen Verletzung öffentlich-rechtlicher Vorschriften aufzuheben;

dementsprechend sei das Baugesuch Nr. 20-32 wegen Verletzung öffentlich-rechtlicher Vorschriften abzuweisen, unter gleichzeitiger Gutheissung der öffentlich-rechtlichen Einsprachen des Rekurrenten;

2. Der Einspracheentscheid und die Baubewilligung des Gemeinderates Z.____ vom 24. Februar 2021/ 4. März 2021 (Baugesuch Nr. 20-32) seien, mit Einschluss aller weiteren Teilbewilligungen, wegen Verletzung von Art. 684 ZGB aufzuheben;

dementsprechend sei das Baugesuch Nr. 20-32 wegen Verletzung öffentlich-rechtlicher Vorschriften abzuweisen, unter gleichzeitiger Gutheissung der privatrechtlichen Einsprache des Rekurrenten nach Art. 684 ZGB;

3. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen.

Zur Begründung wird im Wesentlichen geltend gemacht, dass sich das geplante Bauvorhaben mit dem Schutzobjekt auf Grundstück Nr. 003 nicht vereinbaren lasse bzw. eine erhebliche Beeinträchtigung desselben bewirke. Die Vorinstanz habe keine nachvollziehbare Interessenabwägung vorgenommen, sondern lediglich auf die Stellungnahme des Leiters der KDP verwiesen. Auch dieser Stellungnahme lasse sich



jedoch keine Begründung dafür entnehmen, weshalb keine Beeinträchtigung vorliegen solle. Ein die ungeschmälerete Erhaltung des Schutzobjekts überwiegendes Interesse an der geplanten Garagenbaute sei aber auch nicht erkennbar. Im Weiteren fehle es an einer hinreichenden Erschliessung des Baugrundstücks, und es werde überdies die in Art. 32 Abs. 4 BauR vorgeschriebene Vorplatztiefe nicht eingehalten. Die Beeinträchtigung des Schutzobjekts durch das Bauvorhaben bewirke sodann übermässige negative ideelle Immissionen im Sinn von Art. 684 ZGB, weshalb es auch aus diesem Grund nicht bewilligungsfähig sei. Eine übermässige Nutzung des Baugrundstücks, welche zu übermässigen Immissionen führe, ergebe sich auch aus dem Umstand, dass die geplanten Garagen einem Drittgrundstück dienen sollen. Das entsprechend verlagerte Verkehrsaufkommen müsse vom Rekurrenten nicht geduldet werden.

D.

a) Mit Vernehmlassung vom 1. Juni 2021 beantragt die Rekursgegnerin durch ihren Rechtsvertreter den Rekurs unter Kostenfolge zu Lasten des Rekurrenten abzuweisen, eventualiter die Sache zum Erlass einer Ausnahmegewilligung an die Vorinstanz zurückzuweisen. Zur Begründung wird im Wesentlichen geltend gemacht, dass die Stellungnahme seitens der KDP sich klar auf die am Augenschein vom 14. Januar 2020 gemachten Äusserungen berufe und damit ausreichend begründet sei. Das vorliegende Baugesuch berücksichtige die im Vorverfahren besprochenen Anpassungen und führe zu keiner Beeinträchtigung des Schutzobjekts. Sodann wird bestritten, dass keine Erschliessung gegeben sei. Der Eventualantrag beziehe sich auf den Fall, da die Zufahrt neuerdings als öffentliche Strasse zu klassieren sei. Schliesslich könne, nachdem das Bauvorhaben auch nach Einschätzung der KDP die denkmalpflegerischen Vorgaben einhalte, nicht von (übermässigen) ideellen Immissionen ausgegangen werden.

b) Mit Vernehmlassung vom 11. Juni 2021 beantragt die Vorinstanz, den Rekurs abzuweisen. Sie bekräftigt, dass sie die Auffassung der KDP teile und nicht von einer Beeinträchtigung des Schutzobjekts ausgehe. Sodann sei nicht ersichtlich und werde auch nicht näher dargelegt, weshalb die Erstellung von Autoabstellplätzen auf dem Nachbargrundstück und beim Rekurrenten zu übermässigen ideellen Immissionen führen sollte. Im Weiteren dienten die Parkplätze dem Grundstück Nr. 004. Sie seien zonenkonform und müssten nur dann selbständig beurteilt werden, wenn es sich um eine gewerbliche Nutzung ohne Zusammenhang zur Wohnzone handeln würde.

c) Mit Amtsbericht vom 16. August 2021 führt die KDP unter Verweis auf das Protokoll des Augenscheins vom 14. Januar 2020 aus, dass das Bauvorhaben noch innerhalb der in der Regel auf einen Radius von 50 m begrenzten Umgebung des Schutzobjekts liege und somit dessen Umgebungsschutz berühre. Eine Überbauung oder Nutzung des Grundstücks sei dennoch nicht einfach ausgeschlossen. Das konkrete Bauvorhaben setze die am Augenschein besprochenen denkmalpflegerischen Überlegungen um. Nachdem es sich bei der



Villa um ein Schutzobjekt von lediglich lokaler Bedeutung handle, habe die KDP eine (rein) denkmalpflegerische Beurteilung als Grundlage für die von der Vorinstanz vorzunehmende Interessenabwägung vorgenommen und aus fachlicher Sicht beurteilt, ob eine Beeinträchtigung vorliege, wobei für die Begründung auf die Ausführungen am Augenschein verwiesen werde.

E.

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

Erwägungen

1.

1.1 Die Zuständigkeit des Bau- und Umweltdepartementes ergibt sich aus Art. 43^{bis} des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1; abgekürzt VRP).

1.2 Die Frist- und Formerfordernisse von Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 VRP sind erfüllt. Die Rekursberechtigung ist gegeben (Art. 45 VRP). Auf den Rekurs ist einzutreten.

2.

Am 1. Oktober 2017 ist das Planungs- und Baugesetz (sGS 731.1; abgekürzt PBG) in Kraft getreten und das Baugesetz vom 6. Juni 1972 (nGS 8, 134; abgekürzt BauG) aufgehoben worden (Art. 172 Bst. a PBG). Der erstinstanzliche Einsprache- und Baubewilligungsentscheid erging am 24. Februar 2021. Mithin sind vorliegend grundsätzlich die Bestimmungen des PBG anwendbar, sofern sie gemäss Anhang zum Kreisschreiben „Übergangsrechtliche Bestimmungen im PBG“ vom 8. März 2017 (Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2017/I/1) als unmittelbar anwendbar erklärt werden. Im Übrigen gelangen weiterhin das Baugesetz und das entsprechende Baureglement zur Anwendung.

3.

Der Rekurrent rügt eine unzureichende Erschliessung des Baugrundstücks.

3.1 Der Rekurrent macht geltend, dass gemäss der auf Art. 8 des Strassengesetzes (sGS 732.1; abgekürzt StrG) beruhenden st.gallischen Praxis im Baugebiet spätestens ab zwei Wohneinheiten eine öffentlich klassierte Strasse für die Erschliessung notwendig sei. Die bestehende, nur privatrechtlich vereinbarte Zufahrt erschliesse zum einen das mit einem Wohnhaus mit fünf Wohneinheiten überbaute Grundstück Nr. 003 und zum andern auch die bestehenden Garagen auf den Grundstücken Nrn. 001 und 002, einschliesslich der drei ge-



planten zusätzlichen Garagen. Die bestehende Privatstrasse diene somit der Erschliessung mehrerer Grundstücke und einer grösseren Anzahl von Wohneinheiten, wobei zehn Garagenboxen wenigstens etwa sieben Wohneinheiten entsprechen würden. Die Zufahrt müsse somit als öffentliche Strasse klassiert sein; das Bauvorhaben sei zumindest rechtlich nicht hinreichend erschlossen. Dem Vorbringen der Vorinstanz, wonach die geplanten Garagen lediglich eine Erweiterung der bestehenden darstellten und somit wie diese ebenfalls als erschlossen gelten könnten, sei entgegenzuhalten, dass die Erschliessung bundesrechtlich geregelt sei und folglich mangels besonderer Vorschrift lediglich, aber immerhin, die allgemeine verfassungsrechtliche Bestandesgarantie gelte. Diese beinhalte Unterhalt und zeitgemässe Erneuerung, nicht aber eine Erweiterung, wie sie die Erstellung dreier zusätzlicher Garagenboxen darstelle.

3.2 Nach Art. 19 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (SR 700; abgekürzt RPG) ist Land unter anderem dann erschlossen, wenn die für die betreffende Nutzung hinreichende Zufahrt besteht. Das Bundesrecht stellt diesbezüglich jedoch nur allgemeine Grundsätze auf; die konkreten Anforderungen ergeben sich aus dem kantonalen und kommunalen Recht wie auch aus der kantonalen Gerichts- und Verwaltungspraxis, so insbesondere in Bezug auf das Ausmass der Erschliessungsanlagen und die Anforderungen an eine genügende Zugänglichkeit (vgl. u.a. Urteile des Bundesgerichtes 1C_489/2017 vom 22. Mai 2018 Erw. 3.2 und 1C_244/2020 vom 17. Juni 2021 Erw. 5.2.1; A. REY, in: Griffel/Liniger/Rausch/Thurnherr [Hrsg.], Fachhandbuch Öffentliches Baurecht, Zürich/Basel/Genf 2016, N 3.284 f.; M. NEFF, in: Bereuter/Frei/Ritter [Hrsg.], Kommentar zum Planungs- und Baugesetz des Kantons St.Gallen, Basel 2020, Art. 67 N 3). Nach Art. 67 Bst. a PBG ist Land strassenmässig erschlossen, wenn es über hinreichende Zu- und Wegfahrten verfügt. Die Bestimmung entspricht inhaltlich Art. 49 Abs. 2 Bst. a BauG, weshalb für die Frage der hinreichenden strassenmässigen Erschliessung auf die Rechtsprechung zum BauG abgestellt werden kann. Eine Zufahrt ist allgemein dann als hinreichend zu betrachten, wenn sie tatsächlich so beschaffen ist, dass sie bau- und verkehrstechnisch der bestehenden und der geplanten Überbauung genügt, den zu erwartenden Fahrzeugen und Fussgängern sicheren Weg bietet und von den öffentlichen Diensten (namentlich Feuerwehr, Sanität, Kehrriechtabfuhr und Schneeräumung) ungehindert benützt werden kann und – wenn sie über fremdes Grundeigentum führt – rechtlich gesichert ist (vgl. HEER, St.Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, N 513; NEFF, a.a.O., Art. 67 N 10 und 12).

3.3 Gemäss Art. 1 Abs. 1 StrG sind Strassen öffentlich, wenn sie dem Gemeingebrauch gewidmet sind. Ihr Zweck liegt diesfalls darin, dem Gemeinwohl, also den Bedürfnissen des allgemeinen Verkehrs zu dienen (Art. 2 Abs. 1 StrG), wobei diese grundsätzliche Widmung durch eine Einteilung in unterschiedliche Strassenklassen (nach Art. 8 StrG) konkretisiert wird. Art. 8 StrG sieht entsprechend der geplanten Zweckbestimmung einer Strasse drei verschiedene Klassen vor: Für



den örtlichen und überörtlichen Verkehr sind nach Art. 8 Abs. 1 StrG Gemeindestrassen erster Klasse bestimmt. Diese stehen dem allgemeinen Motorfahrzeugverkehr offen. Gemeindestrassen zweiter Klasse dienen der Groberschliessung des Baugebiets und der Erschliessung grösserer Siedlungsgebiete ausserhalb des Baugebiets. Sie stehen dem allgemeinen Motorfahrzeugverkehr regelmässig offen (Art. 8 Abs. 2 StrG). Gemeindestrassen dritter Klasse dienen dagegen der übrigen untergeordneten Erschliessung sowie der Land- und Forstwirtschaft. Sie stehen dem allgemeinen Motorfahrzeugverkehr nicht offen (Art. 8 Abs. 3 StrG). Gemeindestrassen dritter Klasse sind somit die niedrigste Kategorie öffentlicher Strassen und eine Auffangklasse. Alle öffentlichen Strassen, die nicht zwingend einer höheren Klasse zuzuordnen sind, gehören folglich zu den Gemeindestrassen dritter Klasse; sie dienen der Feinerschliessung und ihre bautechnische Ausgestaltung wird nach ständiger Praxis des kantonalen Tiefbauamtes auf Basis der VSS-Norm 40 045 ("Projektierung, Grundlagen: Strassentyp Erschliessungsstrassen") beurteilt.

3.3.1 Der in Art. 4 Abs. 2 des eidgenössischen Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzes (SR 843) grundsätzlich mit Wirkung über den Wohnungsbau hinaus für das gesamte Bundesrecht definierte Begriff der Feinerschliessung (vgl. u.a. P. HÄNNI, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 6. Aufl., Bern 2016, S. 279 f. und 281 f.) umfasst den Anschluss der einzelnen Grundstücke an die Hauptstränge der Erschliessungsanlagen mit Einschluss von öffentlich zugänglichen Quartierstrassen und öffentlichen Leitungen. Die Feinerschliessung schafft den Zustand erschlossenen Baulands (HÄNNI, a.a.O., S. 282). Bereits in der Botschaft zum StrG (ABI 1986, 1619) führte die Regierung aus, dass die früher noch häufig bestehenden Baulanderschliessungen mittels dienstbarkeitsrechtlich gesicherten Privatstrassen "ungeeignet" seien. Der Begriff der öffentlichen Strasse müsse deshalb so verstanden werden, dass sämtliche Erschliessungsstrassen als öffentlich gelten. Namentlich sollten ausdrücklich auch die Anlagen zur Feinerschliessung öffentlich sein (s. auch GERMANN, in: Germann [Hrsg.], Kurzkommentar zum st.gallischen Strassengesetz vom 12. Juni 1988, St.Gallen 1989, Art. 1 N 3, wonach Bauland künftig nicht mehr durch Privatstrassen erschlossen werden darf). Nur die Hauszugänge und -zufahrten auf dem Baugrundstück selbst zählen nicht mehr zur eben beschriebenen Feinerschliessung (Botschaft zum StrG, ABI 1986, 1619; GVP 2011 Nr. 21). Aufgrund der Tatsache, dass dort der Verkehr innerhalb eines einzigen Privatgrundstücks stattfindet, besteht in der Regel keine Notwendigkeit an einer Öffentlicherklärung der internen Erschliessung (Hauszufahrt). Bei solchen Hauszufahrten handelt es sich um klassische Privatstrassen, die lediglich Einzelinteressen dienen und bei denen das Verfügungsrecht über sie ausschliesslich beim privaten Eigentümer liegt (Botschaft zum StrG, ABI 1986, 1619 f.). Diese internen Grundstückzufahrten werden deshalb regelmässig nach der VSS Norm 40 050 ("Grundstückzufahrten") beurteilt (vgl. u.a. BDE Nr. 96/2020 vom 13. Oktober 2020 Erw. 5.1.2), deren Geltungsbereich (definiert in Kapitel A, Ziff. 1) denn



auch dem Vorgesagten entspricht: "Diese Norm gilt für Grundstückzufahrten. Als Grundstückzufahrt wird eine für die Benützung mit Strassenfahrzeugen bestimmte Verbindung (private Ein- und Ausfahrt) zwischen einer öffentlichen, vortrittsberechtigten Strasse und einem anliegenden Grundstück mit kleinem Verkehrsaufkommen verstanden".

3.3.2 Für die Öffentlicherklärung ist nicht die Anzahl der zu erschliessenden Grundstücke oder Wohneinheiten relevant; entscheidend ist einzig, ob die Strasse der Feinerschliessung dient oder ob sie nur eine private Hauszufahrt darstellt. Eine Strasse wird deshalb gemäss Praxis des Bau- und Umweltsdepartementes (vgl. u.a. BDE Nrn. 96/2020 vom 13. Oktober 2020 Erw. 5.1.3, 27/2021 vom 22. April 2021 Erw. 7.3, 38/2021 vom 30. April 2021 Erw. 6.7.1) stets dann als Feinerschliessungsanlage betrachtet und soll folglich zumindest als Gemeindestrasse dritter Klasse nach Art. 8 Abs. 3 StrG öffentlich erklärt werden müssen, wenn sie über ein Drittgrundstück geführt wird (selbst wenn sie für dessen Erschliessung nicht erforderlich ist), um ein Grundstück in zweiter Bautiefe mit wenigstens einer Wohneinheit zu erschliessen. Zum gleichen Schluss kommt das Verwaltungsgericht im Urteil B 2021/45 vom 13. Februar 2022 (Erw. 3.2.2), in welchem es festhält, dass eine (private) Zufahrt als Gemeindestrasse dritter Klasse öffentlich zu erklären sei, wenn sie über ein Drittgrundstück führe. Soweit der Verkehr innerhalb eines einzigen Privatgrundstücks stattfindet, bestehe (demgegenüber) in der Regel keine Notwendigkeit an einer Öffentlicherklärung der internen Erschliessung bzw. Hauszufahrt. Die Feinerschliessung ist somit bis unmittelbar an die Grundstücksgrenze des zu überbauenden Grundstücks heranzuführen, sodass dieses direkten Anstoss an eine öffentliche Strasse hat. Demgegenüber ist es nicht ausreichend, eine solche Erschliessungsanlage lediglich privatrechtlich zu sichern, weil das Strassengesetz für sämtliche Strassen, denen eine Feinerschliessungsfunktion zukommt, die Öffentlicherklärung verlangt.

3.3.3 Die Öffentlicherklärung einer Feinerschliessungsanlage ausdrücklich schon für ein in zweiter Bautiefe liegendes Baugrundstück mit einer einzigen Wohneinheit zuzulassen bzw. zu verlangen, ist heute aus raumplanungsrechtlicher Sicht von grosser Bedeutung. Im Gegensatz zum Bau einer Hauszufahrt, die dem Baubewilligungsverfahren und damit nur der Zustimmung des betroffenen Grundeigentümers unterliegt, kann eine öffentliche Feinerschliessungsanlage, die neben dem Baugrundstück mindestens ein Drittgrundstück in Anspruch nimmt, gemäss Art. 39 StrG als Sondernutzungsplan im Sinn von Art. 14 Abs. 1 RPG von der Gemeinde geplant und erstellt werden. Die Öffentlicherklärung jeder Feinerschliessungsanlage ist aber nicht nur planungsrechtlich wichtig, sondern findet im kantonalen Strassengesetz, das eine solche Anlage den Gemeindestrassen dritter Klasse zuordnet, auch eine ausreichende gesetzliche Grundlage.

3.4 Die Vorinstanz verweist im angefochtenen Beschluss auf einen Strassenklassierungsplan vom 18. Februar 2021. Dabei handelt es



sich jedoch hinsichtlich des Datums um ein Versehen. Die Strassenklassierung des Gebiets G.____Strasse richtet sich nach wie vor und unverändert nach dem Gemeindestrassenplan aus dem Jahr 1995. Aus diesem ergibt sich, dass das Baugrundstück Nr. 001 nicht direkt an den klassierten Wendehammer anschliesst, sondern nur über das – seinerseits unmittelbar über die öffentliche Strasse erschlossene – Nachbargrundstück Nr. 002 zugänglich ist. Die entsprechende Zufahrt gilt damit nach den vorstehenden Ausführungen als öffentlich zu widmende Feinerschliessungsanlage. Dabei ist zum einen unmassgeblich, dass auf Grundstück Nr. 001 nicht die Erstellung einer eigentlichen Wohneinheit, sondern "lediglich" eine Parkplatznutzung vorgesehen ist, setzt doch gerade eine solche eine ausreichende strassenmässige Erschliessung über das Drittgrundstück ohnehin voraus. Zum andern ändert auch nichts, dass sowohl das Grundstück Nr. 002 als auch das Grundstück Nr. 001 im derzeitigen Eigentum der Rekursgegnerin stehen, ist doch die Frage der Erschliessung allgemein und unabhängig der im Betrachtungszeitpunkt gerade aktuellen Eigentumsverhältnisse zu prüfen. Diese würden im vorliegenden Fall zwar eine Vereinigung der beiden Grundstücke erlauben, womit neu dann auch der vom umstrittenen Bauvorhaben betroffene Grundstücksteil direkt vom klassierten Wendehammer aus angefahren werden könnte. Allerdings bliebe der Umstand, dass auch das angrenzende rekurrentische Grundstück Nr. 003 nicht bzw. nicht vollumfänglich über die öffentliche Strasse erschlossen wird, sondern im Wesentlichen – gestützt auf die privatrechtlich vereinbarte Dienstbarkeit – über die Grundstücke Nrn. 002 und 001. Das Grundstück Nr. 003 grenzt zwar im Süden selbst an den Wendehammer; allerdings liegt der tatsächliche Zugang zur Villa auf deren Nordwestseite und zumindest die Villa und die nördlich des Grundstücks Nr. 001 rechtmässig erstellte Garagenbaute sind von der Strasse aus nur über die heute dienstbarkeitsrechtlich gesicherte Zufahrt zugänglich und nutzbar. Auf die nicht mutwillig herbeigeführte tatsächliche grundstücksinterne Organisation der Liegenschaft Nr. 003 ist abzustellen, und die Zufahrt über die Grundstücke Nrn. 002 und 001 gehört folglich zu ihrer Feinerschliessung.

3.5 Es ergibt sich, dass sowohl auf das Baugrundstück als auch auf das rekurrentische Grundstück je über Drittgrundstücke zugefahren werden muss und beide Liegenschaften eine lediglich privatrechtlich gesicherte Feinerschliessung aufweisen, obschon deren Bestand nach den vorstehenden Ausführungen ohne Weiteres (auch) im öffentlichen Interesse liegt. Die bestehende privatrechtlich getroffene Zufahrtsregelung ist zur Sicherung einer solchen Feinerschliessung nicht ausreichend. Die Zufahrt ist folglich – und mit Blick auf die Gesamtsituation nicht nur auf Grundstück Nr. 002 – zwingend dem Gemeingebrauch zu widmen und somit als öffentlich zu erklären. Die Vorinstanz hat hierfür einen – allenfalls mit Baulinien kombinierten – Teilstrassenplan aufzulegen. Das Baugesuch wurde folglich mangels hinreichender Erschliessung des Baugrundstücks Nr. 001 zu Unrecht bewilligt.

4.



Zusammenfassend ergibt sich, dass die Baubewilligung mangels ausreichender Erschliessung zu Unrecht erteilt wurde. Der Rekurs erweist sich folglich als begründet und ist im Sinn der Erwägungen gutzuheissen. Der angefochtene Beschluss der Vorinstanz vom 24. Februar 2021 ist aufzuheben. Bei diesem Ergebnis erübrigt sich die Prüfung der weiteren öffentlich-rechtlichen Rügen des Rekurrenten sowie die vom Rekurrenten verlangte immissionsrechtliche Prüfung des Bauvorhabens nach Art. 684 ZGB (vgl. dazu VerwGE B 2013/135 vom 19. August 2014 Erw. 2.2.3).

5.

5.1 Nach Art. 95 Abs. 1 VRP hat in Streitigkeiten jener Beteiligte die Kosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden. Die Entscheidegebühr beträgt Fr. 3'000.– (Nr. 20.13.01 des Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung, sGS 821.5). Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend sind die amtlichen Kosten der Rekursgegnerin zu überbinden.

5.2 Der vom Rekurrenten am 26. März 2021 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– ist zurückzuerstatten.

6.

Rekurrent und Rekursgegnerin stellen je ein Begehren um Ersatz der ausseramtlichen Kosten.

6.1 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).

6.2 Das Verfahren bot in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht Schwierigkeiten, die den Beizug eines Rechtsvertreters rechtfertigen, weshalb grundsätzlich Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung besteht (Art. 98^{bis} VRP). Weil keine Kostennote vorliegt, ist die ausseramtliche Entschädigung in Anwendung von Art. 6 in Verbindung mit Art. 22 der Honorarordnung (sGS 963.75; abgekürzt HonO) ermessensweise auf Fr. 2'750.– festzulegen, zuzüglich der vom Rekurrenten beantragten vier Prozent Barauslagen (entsprechend Fr. 110.–; Art. 28^{bis} HonO) und Mehrwertsteuer. Entsprechend dem Ausgang des Verfahrens ist die ausseramtliche Entschädigung von der Rekursgegnerin zu bezahlen.

6.3 Da die Rekursgegnerin mit ihren Anträgen unterliegt, hat sie von vornherein keinen Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung. Ihr Begehren ist deshalb abzuweisen.



Entscheid

1.

- a) Der Rekurs von A.____ wird im Sinn der Erwägungen gutgeheissen.
- b) Die Baubewilligung (Baugesuch Nr. 20-32) des Gemeinderates Z.____ bzw. der Beschluss Nr. 48/2021 des Gemeinderates Z.____ vom 24. Februar 2021 wird aufgehoben.

2.

- a) Die B.____AG bezahlt eine Entscheidgebühr von Fr. 3'000.–.
- b) Der am 26. März 2021 von A.____ geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– wird zurückerstattet.

3.

- a) Das Begehren von A.____ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird gutgeheissen. Die B.____AG entschädigt A.____ ausseramtlich mit insgesamt Fr. 2'860.– zuzüglich Mehrwertsteuer.
- b) Das Begehren der B.____AG um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird abgewiesen.

Die Vorsteherin

Susanne Hartmann
Regierungsrätin