



Fall-Nr.:	20-3407
Stelle:	Generalsekretariat Baudepartement
Instanz:	Baudepartement
Publikationsdatum:	20.08.2020
Entscheiddatum:	06.08.2020

BDE 2020 Nr. 64

Art. 18 und 48 VRP. Bei der Rekursbegründung wird vom Rekurrenten erwartet, dass er sich wenigstens in den Grundzügen zu den tatsächlichen und rechtlichen Mängeln des angefochtenen Entscheids äussert. Andernfalls kann auf den Rekurs – mangels Begründung – nicht eingetreten werden (Erw. 1.2). Beim Entscheid über die Gewährung vorsorglicher Massnahmen sind die Aussichten über den Ausgang des Verfahrens in der Hauptsache in der Regel nicht von entscheidender Bedeutung und nur mit Zurückhaltung in die Interessenabwägung einzubeziehen. Nach der Rechtsprechung ist allein schon mit Blick auf die (unbestrittene) Bewilligungspflicht einer Baute, Anlage oder Nutzung – die ohne Bewilligung ausgeführt wurde – in der Regel ein vorsorgliches Nutzungsverbot gerechtfertigt (Erw. 3).

BDE 2020 Nr. 64 finden Sie im angehängten PDF-Dokument



20-3407

Entscheid Nr. 64/2020 vom 6. August 2020

Rekurrentin

A.____,

gegen

Vorinstanz

Baukommission Z.____ (Entscheid vom 30. April 2020)

Rekursgegner 1

B.____,

Rekursgegnerin 2

C.____,

Betreff

Baubewilligung Korrektur Umgebungsgestaltung



Sachverhalt

A.

a) Die Stockwerkeigentümergeinschaft M.___strasse, Z.___, ist Eigentümerin von Grundstück Nr. 001 Grundbuch Z.___, an der M.___strasse in Z.___. Das Grundstück liegt gemäss geltendem Zonenplan der Stadt Z.___ vom 25. Februar 1980 in der Wohnzone für Einfamilienhäuser. Das Grundstück ist mit dem Gestaltungsplan "Y.___" (im Folgenden Gestaltungsplan) mit besonderen Vorschriften (besV) vom 8. Juli 2008 überlagert.

b) Bereits am 5. Oktober 2015 hatte die Baukommission Z.___ der A.___, Z.___, im Plangebiet den Bau von drei Terrassenhäusern inklusive einer gemeinsamen Tiefgarage bewilligt; die Überbauung ist inzwischen erstellt.

c) Die Erschliessung der Tiefgarage der Gesamtüberbauung erfolgt ab der N.___strasse über den O.___steig, eine Gemeindestrasse 3. Klasse. Nördlich des Plangebiets verläuft die M.___strasse (Gemeindestrasse 2. Klasse), von der – unmittelbar östlich des Plangebiets – eine Privatstrasse nach Süden abzweigt.

d) Nach dem am 5. Oktober 2015 bewilligten Umgebungsplan waren bei den drei ab der Privatstrasse erschlossenen Hauszugängen (zwischen Hausfassade und Privatstrasse) Kiesflächen und Blumenwiesen vorgesehen. Zur Abgrenzung gegenüber der Privatstrasse waren ein Drahtgitterzaun mit Kletterpflanzen (bei den Häusern M.___strasse 1a und 1b) bzw. eine Thujenhecke (bei Haus M.___strasse 1c) geplant und bewilligt.

e) Während der Ausführung der Bauarbeiten wandten sich die Eigentümer der östlich der Privatstrasse gelegenen Grundstücke an das Hochbauamt der Stadt Z.___ und reklamierten, dass die Umgebungsgestaltung im Bereich der Hauszugänge zu den Gebäuden M.___strasse 1a und 1b nicht entsprechend den bewilligten Plänen ausgeführt worden sei. Entlang der Privatstrasse seien kein Zaun und zudem – anstelle der Blumenwiesen – zwei Wendeplätze erstellt worden.





f) In der Folge reichte die A.____ dem Hochbauamt ein Korrekturgesuch "Umgebungsgestaltung 3O.____" ein. Nach dem Umgebungsplan vom 29. März 2018 sollten – wie bereits ausgeführt – entlang der Privatstrasse (bei den Gebäuden M.____strasse 1a und 1b) auf einen Zaun verzichtet und zwei beschilderte Wende- und Umschlagplätze nachträglich bewilligt werden. Am 15. August 2018 entschied die Baukommission über das Baugesuch und die dagegen erhobene Einsprache wie folgt:

"Der revidierte Umgebungsplan vom 29.03.2018 wird mit Ausnahme der zwei Wende- und Umschlagplätze bewilligt. Nicht bewilligt werden die Bezeichnung und damit auch die Nutzung der zwei Plätze entlang der Privatstrasse als "Wende- und Umschlagplatz".

Die Baubewilligung wird mit folgender Auflage verbunden:

Die A.____ (Bauherrschaft) wird verpflichtet, bei den im revidierten Umgebungsplan vom 29.03.2018 mit "Wende- und Umschlagplätze" bezeichneten Plätzen auf dem Baugrundstück geeignete Vorkehrungen anzubringen (Pfosten, Blumentröge oder ähnliches), damit eine Zufahrt ab der Privatstrasse nicht möglich ist."

g) Gegen diesen Entscheid erhob die A.____ am 30. August 2018 Rekurs beim Baudepartement (Verfahren Nr. 18-5546). Nachdem der zuständige Sachbearbeiter der Rechtsabteilung der Rekurrentin telefonisch mitgeteilt hatte, dass der Rekurs nach einer ersten Beurteilung kaum Aussicht auf Erfolg habe, zog diese das Korrekturgesuch "Umgebungsgestaltung 3O.____" am 14. Januar 2019 beim Hochbauamt Z.____ zurück, worauf der Rekurs am 15. Januar 2019 als gegenstandslos geworden von der Geschäftsliste des Baudepartementes abgeschrieben wurde.

h) In der Folge forderte das Hochbauamt Z.____ die A.____ auf, entweder ein neues, bewilligungsfähiges Baugesuch einzureichen oder den rechtmässigen Zustand gemäss dem am 5. Oktober 2015 bewilligten Umgebungsplan herzustellen.

B.

a) Am 2. September 2019 reichte die A.____ beim Hochbauamt nochmals dasselbe (am 14. Januar 2019 zurückgezogene) Korrekturgesuch für die "Umgebungsgestaltung 3O.____" zur Bewilligung ein.

b) Innert der Auflagefrist vom 13. bis 26. September 2019 erhoben B.____, M.____strasse 4a, und C.____, M.____strasse 4b, beide Z.____, Einsprache gegen das Bauvorhaben. Sie rügten, die strassenmässige Erschliessung des Plangebiets habe gemäss Gestaltungsplan zwingend vom O.____steig her zu erfolgen. Deshalb seien die bereits erstellten Wende- und Umschlagplätze an der Privatstrasse weder nötig



noch zulässig. Die Baubewilligung sei zu verweigern und einem allfälligen Rekurs die aufschiebende Wirkung zu entziehen, damit die unrechtmässig erstellten Plätze nun auch endlich nicht mehr genutzt werden könnten.

c) Am 30. April 2020 erliess die Baukommission Z.____ folgenden Beschluss:

I. Baubewilligungs- und Einspracheentscheid

1. Die Einsprache von B.____ wird im Sinne der Erwägungen teilweise gutgeheissen, im Übrigen jedoch abgewiesen.
2. Die Einsprache von C.____ wird im Sinne der Erwägungen teilweise gutgeheissen, im Übrigen jedoch abgewiesen.
3. Der revidierte Umgebungsplan vom 29.03.2018, unterzeichnet am 02.09.2019, wird mit Ausnahme der zwei Wende- und Umschlagplätze bewilligt. Nicht bewilligt werden die Bezeichnung und damit auch die Nutzung der zwei Plätze entlang der Privatstrasse als "Wende- und Umschlagplatz".

Die Baubewilligung wird mit folgender Auflage verbunden:

Die A.____ (Bauherrschaft) wird verpflichtet, bei den im revidierten Umgebungsplan vom 29.03.2018, unterzeichnet am 02.09.2019, mit "Wende- und Umschlagplätze" bezeichneten Plätzen innert 30 Tagen seit Rechtskraft dieser Anordnung auf dem Baugrundstück geeignete Vorkehrungen (Pfosten, Blumentröge oder ähnliches) anzubringen und dauernd zu erhalten, damit eine Zufahrt ab der Privatstrasse nicht möglich ist.

Für den Unterlassungsfall wird die Ersatzvornahme auf Kosten der Pflichtigen angedroht.

4. Die Grundeigentümer (...) werden verpflichtet, die mit der Auflage zur Baubewilligung angeordneten Massnahmen (Anbringen von Vorkehrungen, welche eine Zufahrt ab der Privatstrasse verunmöglichen; Androhen der Ersatzvornahme; Ausrundung im Einmündungsbereich) zu dulden.
5. Die Entscheidgebühr (Verfahrenskosten) beträgt Fr. 2'000.– und ist von der Baugesuchstellerin (A.____) zu bezahlen.
6. (Rechtsmittel)

II. Anordnung von vorsorglichen Massnahmen



1. Als vorsorgliche Massnahme wird folgendes angeordnet:

Die A.____ (Bauherrschaft) wird verpflichtet, bei den im revidierten Umgebungsplan vom 29.03.2018, unterzeichnet am 02.09.2019, mit "Wende- und Umschlagplätze" bezeichneten Plätzen innert 30 Tagen seit Rechtskraft dieser Anordnung auf dem Baugrundstück geeignete Vorkehrungen anzubringen (Pfosten, Blumentröge oder ähnliches), damit eine Zufahrt ab der Privatstrasse nicht möglich ist.

Für den Unterlassungsfall wird die Ersatzvornahme auf Kosten der Pflichtigen angedroht.

2. Die Grundeigentümer (...) werden verpflichtet, die angeordneten vorsorglichen Massnahmen (Anbringen von Vorkehrungen, welche eine Zufahrt ab der Privatstrasse verunmöglichen; Androhen der Ersatzvornahme) zu dulden.
3. (Strafandrohung)
4. (Rechtsmittel)

Zur Begründung wurde zusammenfassend ausgeführt, gemäss den Festlegungen des Gestaltungsplans sei entlang der Privatstrasse kein Fahrzeugverkehr zugelassen. Die bereits erstellten Wende- und Umschlagplätze könnten deshalb nicht nachträglich bewilligt werden. Die übrige Ausgestaltung der Vorgartenbereiche sei dagegen bewilligungsfähig. Der von den Einsprechern beantragte Entzug der aufschiebenden Wirkung für ein allfälliges Rekursverfahren sei – mangels Vorliegens der Voraussetzungen – nicht möglich. Stattdessen werde die Baugesuchstellerin im Rahmen einer vorsorglichen Massnahme angewiesen, innert 30 Tagen seit Rechtskraft dieser Anordnung auf dem Baugrundstück geeignete Vorkehrungen anzubringen, damit eine Zufahrt ins Plangebiet ab der Privatstrasse nicht mehr möglich sei. Weil die Baugesuchstellerin nicht mehr Alleineigentümerin des Baugrundstücks sei, würden zudem die Stockwerkeigentümer verpflichtet, die Auflage zur Baubewilligung und die vorsorgliche Massnahme zu dulden.

C.

Gegen diesen Beschluss erhob die A.____ mit Schreiben vom 8. Mai 2020 Rekurs beim Baudepartement. Mit Rekursergänzung vom 25. Mai 2020 werden folgende Anträge gestellt:

1. Der Bewilligungs- und Einspracheentscheid vom 30. April 2020 betreffend Baugesuch Nr. 12815/3 sei folgendermassen zu ändern:



- a) Ziff. I 1 und 2 seien insofern aufzuheben, als die Einsprachen B__ und C.__ teilweise gutgeheissen werden;
 - b) Ziff. I 3 sei insofern aufzuheben, als die Bezeichnung und Nutzung der zwei entlang der Privatstrasse angeordneten Plätze als Wende- und Umschlagplätze nicht bewilligt, mit einer Auflage betreffend Verhinderung der Zufahrt verknüpft und zudem die Ersatzvornahme für den Unterlassungsfall angedroht wird;
 - c) Ziff. I 4 und 5 seien aufzuheben;
 - d) Ziff. II 1 bis und mit 3 seien aufzuheben.
2. Die Bewilligung für die Nutzung der gemäss Baugesuch vom 2. September 2019 samt Umgebungsplan vom 2. September 2019 entlang der Privatstrasse angeordneten Plätze als Wende- und Umschlagplätze sei zu erteilen.
 3. Unter Kosten- und Entschädigungsfolge.
 4. Verfahrensantrag: Das vorliegende Rekursverfahren sei bis zur rechtskräftigen Erledigung des von der Rekurrentin beim Stadtrat Z.__ am 25. Mai 2020 gestellten Plangesuchs zu sistieren.

Zur Begründung wird geltend gemacht, die Baubewilligung werde nur insofern angefochten, als die Nutzung der beiden Plätze als Wende- und Umschlagplätze untersagt worden sei. Der Gestaltungsplan biete keine genügende rechtliche Grundlage, um der vorgesehenen Nutzung der beiden Plätze die Bewilligung zu verweigern. Die Wende- und Umschlagplätze seien notwendig, weil die drei Häuser mit "M.__strasse 1a bis 1c" adressiert seien, was zur Folge habe, dass ortsunkundige Besucher und Lieferanten nicht über den O.__steig, sondern eben über die M.__strasse zufahren würden und sich auf der von dort nach Süden abzweigenden Privatstrasse auf der richtigen Zufahrt zur "Überbauung 3O.__" glaubten. Wenn das im Gestaltungsplan vielleicht auch nicht so geplant gewesen sei, erfolgten diese Zufahrten über die Privatstrasse völlig rechtmässig, weil den Stockwerkeigentümern auf dieser ein unbeschränktes Fahrrecht eingeräumt worden sei. Wer aber rechtmässig zufahre, müsse auch wieder rechtmässig wegfahren können. Weil die Privatstrasse über keine Wendemöglichkeit verfüge, müssten eben die beiden Wende- und Umschlagplätze dafür genutzt werden können. Die verfügte Auflage sowie die gleichlautende vorsorgliche Massnahme seien jedenfalls unrechtmässig und deshalb aufzuheben.

D.

a) Mit Vernehmlassung vom 8. Juni 2020 beantragen die Rekursgegner 1, den Rekurs unter Kostenfolge abzuweisen. Zur Begründung



wird geltend gemacht gemäss Gestaltungsplan dürften die Erschliessungsbereiche ausschliesslich für die Fussgängererschliessung genutzt werden. Der illegale Zustand bestehe nunmehr seit drei Jahren; folglich sei die Anordnung der vorsorglichen Massnahme richtig.

b) Mit Vernehmlassung vom 17. Juni 2020 beantragt die Vorinstanz, der Rekurs und das Sistierungsgesuch seien abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei.

c) Mit Vernehmlassung vom 17. Juni 2020 beantragt die Rekursgegnerin 2 sinngemäss, der Rekurs sei abzuweisen, weil die Erschliessung sämtlicher – nicht nur jene der unteren sechs – Stockwerkeigentumseinheiten nach den besV des Gestaltungsplans ab dem O.____steig zu erfolgen habe.

Erwägungen

1.

1.1 Die Zuständigkeit des Baudepartementes 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 – unter folgendem Vorbehalt – erfüllt.

1.2.1 Art. 48 Abs.1 VRP bestimmt, dass der Rekurs einen Antrag sowie eine Darstellung des Sachverhalts und eine Begründung enthalten muss. Weiter ist der Rekurs zu unterzeichnen. Fehlt eine dieser formellen Gültigkeitsvoraussetzungen, ist dem Rekurrenten eine Frist zur Ergänzung des Rekurses anzusetzen. Zugleich ist ihm anzudrohen, dass nach unbenütztem Ablauf dieser Frist auf den Rekurs nicht eingetreten werde (Art. 48 Abs. 3 VRP).

1.2.2 An die Qualität und die Ausgestaltung der Rekursbegründung dürfen keine grossen Anforderungen gestellt werden. Nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtes ist von einer Rekursbegründung aber zu erwarten, dass sie sich mit dem angefochtenen Entscheid auseinandersetzt. Eine Begründung ist deshalb nur dann als ausreichend zu werten, wenn Argumente vorgebracht werden, nach denen ein Entscheid oder eine Verfügung auf einer fehlerhaften Sachverhaltsfeststellung oder Rechtsanwendung beruht. Wenn sich die Vorbringen demgegenüber nicht auf den angefochtenen Entscheid bzw. dessen Motive beziehen, genügt die Begründung den Anforderungen nicht. Somit wird vom Rekurrenten ein Mindestmass an Sorgfalt verlangt, und es wird von ihm erwartet, dass er wenigstens ansatzweise dargetut, warum er mit einzelnen Bedingungen und Auflagen nicht einverstanden ist. Entsprechend hat sich ein Rekurs zumindest in den Grundzügen zu den tatsächlichen und rechtlichen Mängeln des angefochtenen Entscheids zu äussern (GVP 2011 Nr. 110 mit Hinweisen).



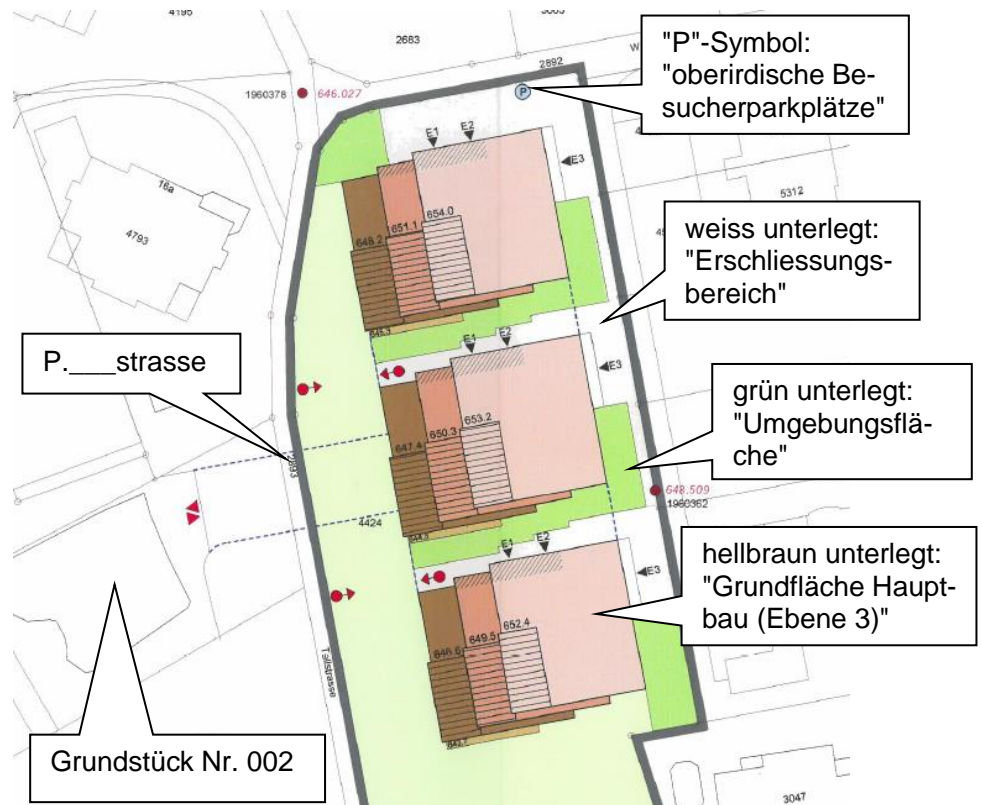
1.2.3 Die Rekurrentin stellt in den Ziff. 1b, 1c und 1d ihrer Rekursergänzung vom 25. Mai 2020 u.a. die Anträge, die Ziff. I 3, 4 und 5 und die Ziff. II 2 und 3 des Dispositivs der angefochtenen Verfügung vom 30. April 2020 seien aufzuheben. Eine Begründung, weshalb die Ziff. I 3 (soweit sie die Ersatzvornahme betrifft), 4 (Duldungspflicht der Grundeigentümer) und 5 (Entscheidgebühr) bzw. die Ziff. II 2 (Duldungspflicht der Grundeigentümer) und 3 (Strafandrohung) der angefochtenen Verfügung aufgehoben werden sollen, bleibt die Rekurrentin indessen schuldig. Sie setzt sich in der Rekursbegründung überhaupt nicht mit den diesbezüglich gestellten Anträgen auseinander und bringt auch nicht ansatzweise vor, welche rechtlichen Mängel diese Auflagen der angefochtenen Verfügung aufweisen könnten. Es ist jedoch nicht die Aufgabe der Rekursinstanz – ohne entsprechenden Hinweis seitens des Rekurrenten – nach einer Begründung für dessen Anträge zu suchen. Nachdem es die Rekurrentin versäumt hat, tatsächliche oder rechtliche Mängel der gerügten Auflagen geltend zu machen, hat sie die ihr nach Art. 48 Abs. 1 VRP obliegende Begründungspflicht verletzt. Auf die oben genannten, in den Ziff. 1b (allerdings nur betreffend Ersatzvornahme), 1c und 1d der Rekursergänzung vom 25. Mai 2020 gestellten Rekursanträge ist folglich nicht einzutreten.

1.3 Die Rekursberechtigung ist gegeben (Art. 45 VRP). Auf den Rekurs ist deshalb im Übrigen einzutreten.

2.

Die Rekurrentin macht geltend, der Gestaltungsplan biete keine genügende rechtliche Grundlage, um der vorgesehenen Nutzung der beiden Plätze die Bewilligung zu verweigern. Die beiden Plätze lägen innerhalb der im Gestaltungsplan festgelegten "Umgebungsfläche" und innerhalb des der Umgebungsfläche vorgelagerten "Erschliessungsbereichs". Entgegen den Ausführungen der Vorinstanz fänden sich in den besV keine Anhaltspunkte dafür, dass innerhalb der Umgebungsfläche und des Erschliessungsbereichs keine Wendemanöver durchgeführt oder diese Fläche nicht für ein kurzfristiges Abstellen von Fahrzeugen zum Umschlag von Waren oder Personen genutzt werden dürften.

2.1 Der Gestaltungsplan beinhaltet als verbindliches Element nach Art. 1 Abs. 1 besV folgende planerische Darstellung im Massstab 1:500:



2.2 Aus dem Planungsbericht vom 10. März 2008 zum Gestaltungsplan ergibt sich, dass für das Grundstück Nr. 001 vor Erlass des Gestaltungsplans umfangreiche Abklärungen zur Erschliessung getätigt worden seien, um gerade diesbezüglich eine optimale Lösung zu erreichen (Planungsbericht, Ziff. 1 [Ausgangslage]). In Ziff. 2 (Übergeordnete Erschliessung) des Planungsberichts wird ausgeführt, dass es den Leitsätzen der Stadt Z. ___ entspreche, im Sinn einer Verkehrsentslastung des Stadtkerns den motorisierten Individualverkehr (MIV) aus dem Plangebiet direkt an die N. ___strasse (Kantonsstrasse) anzuschliessen. Erklärt wird das konkret damit, dass die westlich des Plangebiets verlaufende P. ___strasse eine wichtige Fusswegverbindung sei, die für die Erschliessung keinen MIV aufnehmen könne. Die nördlich des Plangebiets verlaufende M. ___strasse sei für zusätzlichen Erschliessungsverkehr zu schmal, und eine Erschliessung von der R. ___strasse über die Q. ___- und M. ___strasse würde eine zusätzliche Beanspruchung des Stadtzentrums bewirken. Aus diesen Gründen wurde die Art und Weise der Erschliessung des Plangebiets in Art. 3 besV verbindlich festgeschrieben. Nach Abs. 1 dieser Bestimmung erfolgt die Zu- und Wegfahrt für Motorfahrzeuge unterirdisch vom Grundstück Nr. 002 in das Plangebiet. Die Zufahrt zur Tiefgarage befindet sich auf Grundstück Nr. 002 und wird unter der P. ___strasse hindurchgeführt. Nach Art. 3 Abs. 2 besV sind sämtliche Parkplätze – mit Ausnahme der Besucherparkplätze – in der unterirdischen Tiefgarage zu realisieren. Nach Art. 3 Abs. 4 zweiter Satz besV sind oberirdische Besucherparkplätze nur an den im Plan bezeichneten Stellen zugelassen.



Die verkehrsmässige Erschliessung des Plangebiets ist mit diesen Bestimmungen klar definiert. Eine strassenmässige Erschliessung des Plangebiets über die M.____strasse sollte – mit Ausnahme allfällig erforderlicher oberirdischer Besucherparkplätze in der nordöstlichen Ecke des Planperimeters – ausdrücklich vermieden werden.

2.3 Zwischen der östlichen Begrenzung der im Gestaltungsplan ausgedehnten Baubereiche (Grundfläche Hauptbau [Ebene 3]) und der – ausserhalb des Planperimeters liegenden – von der M.____strasse nach Süden abzweigenden Privatstrasse sind gemäss planerischer Darstellung ein durchgehender "Erschliessungsbereich" und drei "Umgebungsflächen" verbindlich festgelegt. Nach Art. 3 Abs. 4 besV dienen die Erschliessungsbereiche der Fussgängererschliessung der Überbauung. Dagegen bezwecken Umgebungsflächen nach Art. 13 Abs. 2 erster Satz besV die Schaffung eines natürlich gestalteten Abstands zwischen halböffentlicher und privater Nutzung. Hecken sowie Anlagen für Treppen und Hangsicherungen sind in der Umgebungsfläche erlaubt, sofern sie sich gut ins Erscheinungsbild der Überbauung einfügen (Art. 13 Abs. 2 zweiter Satz besV). Nebenbauten sind darin ausdrücklich nicht zugelassen (Art. 13 Abs. 2 dritter Satz besV).

Schon aus der Festlegung des durchgehenden Erschliessungsbereichs entlang der Privatstrasse in Verbindung mit der Bestimmung von Art. 3 Abs. 4 besV ergibt sich zweifelsfrei, dass dieser Bereich ausschliesslich der Fussgängererschliessung dienen darf und kein Fahrzeugverkehr auf dieser Fläche stattfinden soll. Zusätzlich liegen die beiden umstrittenen Wende- und Umschlagplätze auch noch in der Umgebungsfläche, in der nach Art. 13 Abs. 2 zweiter Satz besV ausschliesslich Hecken oder Anlagen für Treppen und Hangsicherungen erlaubt sind und auch das nur für den Fall, dass diese sich gut ins Erscheinungsbild der Überbauung einfügen. Entgegen der Auffassung der Rekurrentin beinhaltet der Gestaltungsplan somit ausreichende rechtliche Grundlagen, um der vorgesehenen Nutzung der beiden Plätze als Wende- und Umschlagplätze für den motorisierten Fahrzeugverkehr die Bewilligung zu verweigern. Den geplanten Wende- und Umschlagplätzen stehen die verbindlichen planerischen Festlegungen des Gestaltungsplans und der klare Wortlaut der zugehörigen besV entgegen. Die Vorinstanz hat die nachträgliche Baubewilligung für die korrigierte Umgebungsgestaltung der Gesamtüberbauung deshalb zu Recht nur unter der Auflage erteilt, dass im Bereich der als "Wende- und Umschlagplätze" bezeichneten Plätze geeignete Vorkehrungen (Pfosten, Blumentröge oder ähnliches) anzubringen und dauernd zu erhalten sind, damit eine Zufahrt ab der Privatstrasse nicht mehr möglich ist. Soweit die Rekurrentin also beantragt, die Bewilligung für die Nutzung der beiden Plätze als "Wende- und Umschlagplätze" sei zu erteilen, ist der Rekurs abzuweisen.



3.

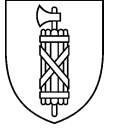
Die Rekurrentin beanstandet weiter die Zulässigkeit der Anordnung der vorsorglichen Massnahme. Sie ist sinngemäss der Ansicht, es bestehe keinerlei Grund, die heutige Nutzung der beiden Plätze als Wende- und Umschlagplätze schon vorsorglich zu unterbinden. Noch sei nicht rechtskräftig entschieden, ob die Plätze tatsächlich nicht bewilligt werden könnten.

3.1 Nach Art. 18 Abs. 1 VRP können zur Erhaltung des Zustands oder zur Sicherung bedrohter rechtlicher Interessen vorsorgliche Massnahmen getroffen werden. Sie tragen dem Umstand Rechnung, dass bis zum Entscheid in der Hauptsache geraume Zeit vergehen kann, während das öffentliche Interesse oder das private Interesse Dritter oft ein sofortiges Einschreiten der zuständigen Behörde verlangen (KÖLZ/BOSSHART/RÖHL, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. Auflage, N 5 f. zu § 6). Vorsorgliche Massnahmen sind auch durchaus geeignet, einen widerrechtlich geschaffenen Zustand vorläufig zu beseitigen. Die vorsorgliche Massnahme muss in jedem Fall durch ein überwiegendes öffentliches oder privates Interesse gerechtfertigt und verhältnismässig sein (KÖLZ/BOSSHART/RÖHL, a.a.O., N 10 f. zu § 6; MERKLI/AESCHLIMANN/HERZOG, Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Bern, N 12 zu Art. 27).

3.2 Die Aussichten über den Ausgang des Verfahrens in der Hauptsache sind beim Entscheid über die Gewährung vorsorglicher Massnahmen in der Regel nicht von entscheidender Bedeutung und nur mit Zurückhaltung in die Interessenabwägung einzubeziehen (CAVELTI/VÖGELI, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St.Gallen – dargestellt an den Verfahren vor dem Verwaltungsgericht, St.Gallen 2003, Rz. 1112 mit Hinweisen). Sie können vor allem dann einbezogen werden, wenn die Privatinteressen der von einer vorsorglichen Anordnung betroffenen Person nicht gering sind (MERKLI/AESCHLIMANN/HERZOG, a.a.O., N 12 zu Art. 27).

3.3 Nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtes ist allein schon mit Blick auf die (unbestrittene) Bewilligungspflicht einer Baute, Anlage oder Nutzung – die ohne Bewilligung ausgeführt wurde – in der Regel ein vorsorgliches Nutzungsverbot gerechtfertigt. Es besteht ein gewichtiges öffentliches Interesse daran, dass der Bauherrschaft verboten wird, Bauten und Anlagen zu nutzen, solange die erforderliche Bewilligung noch nicht vorhanden ist. Andernfalls würde derjenige, der eigenmächtig oder gar wider besseres Wissen bauliche Veränderungen oder Zweckänderungen vornimmt, bessergestellt als all jene, die ordnungsgemäss zuerst eine Baubewilligung dafür einholen (VerwGE B 2013/127 vom 12. Juli 2013 Erw. 4 mit Hinweisen).

3.4 Nachdem vorliegend die Bewilligungspflicht der beiden Umschlag- und Wendeplätze bereits erstinstanzlich unbestritten war und



sie nach Ansicht der Vorinstanz auch nachträglich nicht bewilligt werden konnten, ist nach dem oben Gesagten der Erlass der vorsorglichen Massnahme durch die Vorinstanz nicht zu beanstanden. Dies gilt umso mehr als nun im Rekursverfahren die materielle Rechtswidrigkeit der beiden Anlagen bestätigt wird. Der Rekurs ist damit auch in Bezug auf die angefochtene vorsorgliche Massnahme unbegründet und abzuweisen.

4.

Die Rekurrentin beantragt, das Rekursverfahren sei bis zur rechtskräftigen Erledigung des von ihr beim Stadtrat Z.____ am 25. Mai 2020 gestellten Plangesuchs zu sistieren. Sie bringt vor, sie habe gestützt auf Art. 40 des Planungs- und Baugesetzes (sGS 731.1) der Planungsbehörde zeitgleich mit der Einreichung der Rekursbegründung an die Rekursinstanz beantragt, den Gestaltungsplan zu ändern und normgerechte Wende- und Umschlagplätze zwischen den Gebäuden M.____strasse 1a bis 1c festzulegen. Weiter habe sie der Planungsbehörde beantragt, die Privatstrasse als Gemeindestrasse 3. Klasse einzuteilen.

Vorinstanz und Rekursgegner wenden sich gegen die beantragte Verfahrenssistierung.

4.1 Die Sistierung bedeutet eine Abweichung vom Grundsatz einer möglichst beförderlichen Erledigung des Verfahrens und bedarf daher einer Rechtfertigung. Eine Sistierung ist anzuordnen, wenn sie gesetzlich vorgeschrieben oder wenn ein anderes Verfahren anhängig ist, dessen Ausgang von präjudizieller Bedeutung ist. Zulässig ist die Verfahrenssistierung ausserdem, wenn sie aus gewichtigen Gründen geboten erscheint und ihr keine überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstehen (CAVELTI/VÖGELI, a.a.O., Rz. 1093).

4.2 Eine Sistierung ist somit u.a. dann begründet, wenn das Ergebnis des Verfahrens von jenem eines anderen Verfahrens abhängt oder wenn ein enger sachlicher Zusammenhang zu einem anderen Verfahren besteht. Zwischen dem vorliegenden Rekursverfahren und der beantragten Klassierung der Privatstrasse als öffentliche Strasse besteht kein sachlicher Zusammenhang. Eine Fahrberechtigung über die Privatstrasse besitzen die Stockwerkeigentümer aufgrund des ihnen zustehenden unbeschränkten Fahrrechts bereits heute, weshalb allein die allfällige Einteilung der Privatstrasse als öffentliche Gemeindestrasse keine Auswirkung auf die Erschliessung des Plangebiets von Osten her haben kann. Anders verhält es sich hingegen mit der beantragten Gestaltungsplanänderung. Sollte dieser von der Planungsbehörde zugestimmt werden und sie in Rechtskraft erwachsen, könnten die beiden umstrittenen Wende- und Umschlagplätze künftig als solche bewilligt und genutzt werden. Allerdings ist der Vorinstanz und den Rekursgegnern zuzustimmen, dass eine solche Planänderung – falls eine solche je zustande kommt – noch beträchtliche Zeit in Anspruch nehmen würde. Hinzu kommt, dass es nicht angehen kann, vorab eine baurechtswidrige Nutzung zu verwirklichen, anschliessend



eine Änderung der Rechtsgrundlage zu beantragen und zu glauben, bis zu deren allfälligem Eintreten die unrechtmässige Nutzung aufrecht erhalten zu können. Das Gegenteil ist – wie bereits unter Erw. 3 ausgeführt – der Fall. Ein nachträgliches Baugesuch ist zum einen stets aufgrund der geltenden Rechtslage zu beurteilen, und zum anderen ist eine nicht bewilligte – und noch vielmehr eine nicht bewilligungsfähige – Nutzung auch vorsorglich zu untersagen, um denjenigen, der ohne Bewilligung gebaut hat, nicht besser zu stellen als jemanden, der vor Baubeginn ein Baugesuch stellt. Somit ist vorliegend auch kein Grund ersichtlich, der eine Sistierung des Rekursverfahrens rechtfertigt. Das Begehren um Sistierung ist deshalb ebenfalls abzuweisen.

5.

Zusammenfassend ergibt sich damit, dass der Rekurs, soweit darauf einzutreten ist, gesamthaft unbegründet und er deshalb abzuweisen ist.

6.

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

6.2 Der von der Rekurrentin am 25. Mai 2020 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– ist anzurechnen.

7.

Die Rekurrentin und die Rekursgegner 1 stellen ein Begehren um Ersatz der ausseramtlichen Kosten.

7.1 Im Rekursverfahren werden ausseramtliche Kosten entschädigt, soweit sie auf Grund der Sach- und Rechtslage notwendig und angemessen erscheinen (Art. 98 Abs. 2 VRP). Die ausseramtliche Entschädigung wird den am Verfahren Beteiligten nach Obsiegen und Unterliegen auferlegt (Art. 98^{bis} VRP). Die Vorschriften der Schweizerischen Zivilprozessordnung (SR 272) finden sachgemäss Anwendung (Art. 98^{ter} VRP).

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

7.3 Die Rekursgegner 1 obsiegen. Nicht anwaltlich vertretene Verfahrensbeteiligte haben grundsätzlich mangels eines besonderen Aufwands keinen Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung (Art. 98^{ter} VRP in Verbindung mit Art. 95 Abs. 3 Bst. c ZPO; vgl. dazu und zum Folgenden: VerwGE B 2013/178 vom 12. Februar 2014 Erw. 4.3 ff., zusammengefasst in: Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2014/I/6). Dass ihr gleichwohl ersatzfähige Kosten für



Umtriebe erwachsen, ist ungewöhnlich und bedarf deshalb einer besonderen Begründung. Nachdem eine solche vorliegend fehlt, ist das Begehren der Rekursgegner 1 um Ersatz der ausseramtlichen Kosten ebenfalls abzuweisen.

Entscheid

1.

a) Der Rekurs der A.____, Z.____, wird in der Sache abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.

b) Der Rekurs der A.____ gegen die Anordnung der vorsorglichen Massnahme wird abgewiesen.

2.

a) Die A.____ bezahlt eine Entscheidgebühr von Fr. 3'000.–.

b) Der am 25. Mai 2020 von der A.____ geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– wird angerechnet.

3.

a) Das Begehren der A.____ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird abgewiesen.

b) Das Begehren von B.____, Z.____, um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird abgewiesen.

Die Vorsteherin

Susanne Hartmann
Regierungsrätin