



Fall-Nr.: B 2018/246
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 29.08.2019
Entscheiddatum: 08.07.2019

Entscheid Verwaltungsgericht, 08.07.2019

Baurecht, Baubewilligung, Verweisung, Art. 78 Abs. 2 lit. f, Art. 87 Abs. 2 BauG, Art. 63 Abs. 1 lit. a und Abs. 2 StrG. Die von der Vorinstanz auflageweise verfügte Herabsetzung einer der geplanten Stützmauern ist nicht baubewilligungspflichtig. Die Vorinstanz durfte auf die Anordnung eines vorgängigen Baubewilligungsverfahrens verzichten, ohne den Anspruch der Beschwerdeführer auf rechtliches Gehör und den Koordinationsgrundsatz zu verletzen (E. 3). Zulässigkeit der von der Vorinstanz verfügten Auflage bejaht (E. 4). Im Reglement der Beschwerdegegnerin wird statisch-direkt auf die VSS-Normen SN 640 050, Ausgabe Mai 1993, und SN 640 273, Ausgabe November 1992, verwiesen (E. 5.1 f.). Das Baugesuch entspricht nicht den Anforderungen der genannten VSS-Normen, weshalb es an die Beschwerdegegnerin zur Ergänzung der Nebenbestimmungen der vorliegend strittigen Baubewilligung vom 23. Juni 2017 zurückzuweisen ist (E. 5.3 und 6.2), (Verwaltungsgericht, B 2018/246).

Entscheid vom 8. Juli 2019

Besetzung

Abteilungspräsident Zürn; Verwaltungsrichterin Reiter, Verwaltungsrichter Steiner;
Gerichtsschreiber Bischofberger

Verfahrensbeteiligte

X. und Y.,

Beschwerdeführer,



St.Galler Gerichte

vertreten durch Rechtsanwältin Dr. iur. Bettina Deillon, relevanz.legal,
Teufener Strasse 11, Postfach 1733, 9001 St. Gallen,

gegen

Baudepartement des Kantons St. Gallen, Lämmli brunnenstrasse 54,
9001 St. Gallen,

Vorinstanz,

und

Z.__AG,

Beschwerdegegnerin,

vertreten durch Rechtsanwältin M.A. HSG Martina Wäger, Schoch, Auer & Partner,
Marktplatz 4, Postfach 547, 9004 St. Gallen,

sowie

Politische Gemeinde A.__

Beschwerdebeteiligte

Gegenstand

Baubewilligung

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A. Die Z.__AG ist Eigentümerin des Grundstücks Nr. 00__, Grundbuch S.__. Nach dem Zonenplan der Politischen Gemeinde A.__ ist dieses Grundstück der Wohnzone (W2a) zugewiesen. Im Südosten grenzt die Parzelle Nr. 00__ an die B.__strasse (Parzelle



St.Galler Gerichte

Nr. __, Gemeindestrasse zweiter Klasse) und an der südwestlichen Grundstücksecke an den C.__weg (Parzelle Nr. __, Gemeindestrasse zweiter Klasse). Am 4./18. April 2017 reichte die Z.__AG ein Baugesuch für den Neubau eines Mehrfamilienhauses (fünf Wohnungen) auf Parzelle Nr. 00__ ein. Während der öffentlichen Auflage vom 18. April 2017 bis 3. Mai 2017 erhoben X.__ und Y.__ (Eigentümer der Parzellen Nrn. 01__ und 02__) Einsprache. Mit Entscheid vom 23. Juni 2017 (zugestellt am 21. Juli 2017) wies die Baubewilligungskommission der Politischen Gemeinde A.__ die Einsprache ab, soweit sie darauf eintrat, und bewilligte das Bauvorhaben unter Nebenbestimmungen (act. 12/1/1, act. 12/5/10 f. und 13-20, act. 12/9, 12 und 16, www.geoportal.ch).

B. Dagegen rekurrirten X.__ und Y.__ am 14. August 2017 an das Baudepartement. Am 20. November 2017 reichte das Amt für Umwelt und am 30. November 2017 das kantonale Tiefbauamt einen Amtsbericht ein. Mit Entscheid vom 6. Dezember 2017 bewilligte die Politische Gemeinde A.__ ein Korrektorgesuch der Z.__AG vom 22. August 2017 unter Nebenbestimmungen und schrieb eine dagegen von X.__ und Y.__ erhobene Einsprache zufolge Rückzugs ab. Am 15. Januar 2018 führte das Baudepartement einen Augenschein durch. Am 9. Februar 2018 reichte die Z.__AG den Plan "Nachweis Sichtweiten" vom 8. Februar 2018 nach. Dazu äusserte sich das kantonale Tiefbauamt am 14. März 2018. Mit Entscheid vom 20. November 2018 hiess das Baudepartement den Rekurs teilweise gut, soweit es ihn nicht zufolge Gegenstandslosigkeit abschrieb (Dispositiv-Ziff. 1a), und ergänzte Ziff. 47 (recte: IV/49) der Bedingungen und Auflagen der Baubewilligung vom 23. Juni 2017 insoweit, als das Sichtfeld auf der westlichen Seite vom Strassenrand bis zur Fassade des Mehrfamilienhauses ab einer Höhe von 0.60 m über Strassenniveau von allen Hindernissen frei zu halten sei (Dispositiv-Ziff. 1b). Der Z.__AG auferlegte sie für das Rekursverfahren amtliche und ausseramtliche Kosten (Dispositiv-Ziff. 2a und 3, act. 2, act. 12/1, 8-10, 12 f., 16).

C.

Gegen den Entscheid des Baudepartements (Vorinstanz) vom 20. November 2018 erhoben X.__ und Y.__ (Beschwerdeführer) durch ihre Rechtsvertreterin am 5. Dezember 2018 Beschwerde beim Verwaltungsgericht mit dem Rechtsbegehren,



Dispositiv-Ziffer 1 des angefochtenen Entscheids sei unter Kosten- und Entschädigungsfolge (zuzüglich Mehrwertsteuer) aufzuheben (act. 1). Am 14. Januar 2019 ergänzten sie ihre Beschwerde mit einer Begründung und verlangten den Ausstand von Verwaltungsrichterin Iris Zindel (act. 8). Auch reichten sie den Plan "Sichtfelder C.__weg" vom 5. Dezember 2018 ein (act. 9/3). Mit Vernehmlassung vom 4. Februar 2019 schloss die Vorinstanz auf Abweisung der Beschwerde (act. 11). Mit Beschwerdeantwort vom 26. Februar 2019 beantragte die Z.__AG (Beschwerdegegnerin) durch ihre Rechtsvertreterin, es sei die Beschwerde unter Kosten- und Entschädigungsfolgen (zuzüglich Mehrwertsteuer) abzuweisen (act. 18). Am 28. März 2019 liessen sich die Beschwerdeführer nochmals vernehmen (act. 24). Die Politische Gemeinde A.__ (Beschwerdebeteiligte) beantragte mit Stellungnahme vom 20. Juni 2019, es sei die Beschwerde abzuweisen (act. 29).

Auf die Ausführungen der Verfahrensbeteiligten zur Begründung ihrer Anträge und die Akten wird, soweit wesentlich, in den Erwägungen eingegangen.

Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

1. Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist gegeben (Art. 59^{bis} Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege; sGS 951.1, VRP). Die Beschwerdeeingabe vom 5. Dezember 2018 (act. 1) erfolgte rechtzeitig und erfüllt zusammen mit der Ergänzung vom 14. Januar 2019 (act. 8) formell und inhaltlich die gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Die Beschwerdeführer sind als Adressaten des angefochtenen Entscheids und Grundeigentümer der Parzellen Nrn. 01__ und 02__ – entgegen der Auffassung der Beschwerdegegnerin (act. 18, S. 3 Ziff. III/A/3) – zur Ergreifung des Rechtsmittels berechtigt (vgl. Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP und VerwGE B 2018/80; B 2018/82 vom 23. Mai 2019 E. 4.2 mit Hinweisen, www.gerichte.sg.ch). Auf die Beschwerde ist einzutreten. Nachdem Verwaltungsrichterin Iris Zindel nicht mitwirkt, ist dem Ausstandsbegehren der Beschwerdeführer entsprochen worden.

2.



Der erstinstanzliche Entscheid erging am 23. Juni 2017 (act. 12/1/1) und damit vor Inkrafttreten des Planungs- und Baugesetzes (sGS 731.1, PBG) am 1. Oktober 2017 (nGS 2017-049). Entgegen anderslautender Darstellung der Beschwerdeführer (act. 24, S. 4 Ziff. III/B/a/14) bleibt auf das strittige Bauvorhaben somit das bis 30. September 2017 gültige Gesetz über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht (Baugesetz; nGS 32-47, BauG, in der Fassung vom 1. Januar 2015) anwendbar, soweit das PBG für die Baugesuchsteller nicht günstiger ist (Art. 173 PBG).

3.

Die Beschwerdeführer bringen zunächst vor, die sich aus der unter Dispositiv-Ziffer 1b des angefochtenen Entscheids auflagenweise verfügten Absenkung der Stützmauer ergebenden baulichen Anpassungsmassnahmen hätten im Rahmen eines Baubewilligungsverfahrens geprüft werden müssen. Da sie sich nicht zu diesen baulichen Massnahmen hätten äussern können, sei ihr Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt worden. Soweit die Vorinstanz die Bewilligungspflicht der geplanten Stützmauer resp. der projektierten Terrainanpassung in Frage gestellt habe, habe sie überdies den Sachverhalt unvollständig festgestellt: Weder in den Baugesuchsplänen noch im während des Rekursverfahrens eingereichten Plan "Nachweis der Sichtweiten" seien für den Bereich der westlichen Gebäudeecke genaue Vermessungen enthalten. Es fehlten Angaben zur Höhe des gewachsenen Terrains, zur Höhe des Vorplatzniveaus sowie zur Maximalhöhe der in der Westecke des Gebäudes ansetzenden Stützmauer (act. 8, S. 3 f. Ziff. III/A/a/12-16, S. 6 Ziff. III/C/28, act. 24, S. 2 Ziff. III/A/a/3-5, S. 4 Ziff. III/B/c/17).

3.1.

Grundsätzlich ordnen die Kantone Zuständigkeiten und Verfahren im Bereich der Raumplanung (vgl. Art. 47 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft; SR 101, BV, und Art. 25 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Raumplanung, Raumplanungsgesetz; SR 700, RPG). Die Grenzen der kantonalen Organisations- und Verfahrensautonomie sind vorgegeben durch die bundesrechtliche Bewilligungspflicht (vgl. Art. 22 Abs. 1 RPG, Art. 78 f. BauG und BGer 1C_505/2017 vom 15. Mai 2018 E. 5 mit Hinweisen, insbesondere auf BGE 139 II 134 E. 5.2, in:



URP 2018, S. 528 ff., und ZBI 2018, S. 650 ff.) und den verfassungsmässigen Anspruch auf rechtliches Gehör von Einspracheberechtigten (Art. 29 Abs. 2 BV, Art. 4 lit. c der Verfassung des Kantons St. Gallen; SR 131.225, sGS 111.1, KV, und Art. 6 Ziff. 1 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten; SR 0.101, EMRK, siehe auch Art. 15 VRP). Zudem verlangt das bundesrechtliche Koordinationsgebot gemäss Art. 25a RPG, dass ein geplantes Bauvorhaben in einem einzigen und einheitlichen Bewilligungsverfahren geprüft wird. Die Kantone dürfen die Vorgaben der Bewilligungspflicht nach Art. 22 Abs. 1 RPG konkretisieren und auch baubewilligungsfreie Vorhaben näher umschreiben (vgl. Stalder/Tschirky, in: Griffel/Liniger/Rausch/Thurnherr [Hrsg.], Fachhandbuch öffentliches Baurecht, Zürich 2016, Rz. 2.106 ff.). Art. 78 Abs. 2 BauG enthält eine nicht abschliessende Aufzählung bewilligungspflichtiger Tatbestände (vgl. B. Heer, St. Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, Rz. 860). Danach sind insbesondere Mauern und Einfriedungen von mehr als 1.2 m Höhe längs öffentlichen Strassen, Wegen und Plätzen sowie von mehr als 1.8 m Höhe längs Grundstücksgrenzen bewilligungspflichtig (lit. f., siehe dazu auch Art. 136 Abs. 2 lit. c PBG). Daraus folgt, dass Mauern geringerer Höhe im Regelfall keiner Bewilligungspflicht unterliegen. Im Weiteren schreibt Art. 40 des Baureglements der Politischen Gemeinde A. (BauR) vor, dass Terrainveränderungen mit einer Höhendifferenz von mehr als 1 m bewilligungspflichtig sind (vgl. demgegenüber Art. 136 Abs. 2 lit. d PBG).

Die Behörde ermittelt den Sachverhalt und erhebt die Beweise von Amtes wegen, wobei vorbehältlich der Wahrung des öffentlichen Interesses nur die von den Beteiligten angebotenen und die leicht zugänglichen Beweise über erhebliche Tatsachen aufzunehmen sind (vgl. Art. 12 VRP). Die Unvollständigkeit des festzustellenden Sachverhalts knüpft beim Umfang der Beweiserhebung an: Unvollständig ist die Sachverhaltsfestlegung, wenn entscheidrelevante Umstände nicht oder nicht ausreichend abgeklärt wurden (vgl. Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, 2. Aufl. 2003, Rz. 586 ff.). Nach Art. 80 Abs. 2 BauG muss das Baugesuch die für die baupolizeiliche Beurteilung notwendigen Unterlagen, wie Situationsplan, Grundriss, Ansichten, Schnitte und Kanalisationspläne, enthalten (siehe auch Art. 13 des Reglements über den Vollzug des BauR und des Reklamereglements; VR-BauR).

3.2.



Aus den Plänen "Grundriss 1.OG/2.OG/Attika" ("Erdgeschoss") und "Schnitte/Fassaden" ("Schnitt A-A", "Westfassade"), je Massstab 1:100, je vom 4. April 2017 sowie "Nachweis Sichtweiten", Massstab 1:200, vom 8. Februar 2018 (act. 12/5/19 f. und Beilage zu act. 12/13) lässt sich in Bezug auf die Südwestecke des projektierten Mehrfamilienhauses ermitteln, dass der Vorplatz vom Gehweg (667.50 m.ü.M.) auf einer Länge von 4.95 m bis zur Oberkante Sockelgeschoss (667.905 m.ü.M.) ansteigt, und dass das Vorplatzniveau maximal 1.50 m unter dem gewachsenen Terrain liegen soll sowie dass die geplante, 4.85 m lange Stützmauer ursprünglich gemäss den öffentlich aufgelegten Plänen maximal 1.80 m hoch projektiert war. Der Vorinstanz kann daher keine unvollständige Sachverhaltsfeststellung vorgeworfen werden, wenngleich nicht alle Masse in den Plänen einzeln angegeben werden. Wie die Vorinstanz gestützt auf diese Pläne in ihrer Vernehmlassung vom 4. Februar 2019 (act. 11, S. 2) zutreffend ausgeführt hat, muss das Terrain für die auflagenweise verfügte (Dispositiv-Ziffer 1b des angefochtenen Entscheids), maximal zulässige Stützmauerhöhe von 0.60 m um 0.90 m (Vorplatzniveau maximal 1.50 m unter dem gewachsenen Terrain) angepasst werden. Demzufolge setzte die von ihr verfügte Auflage weder gestützt auf Art. 78 Abs. 2 lit. f BauG (Mauerhöhe von maximal 0.60 m) noch auf Art. 40 BauR (Höhendifferenz der Terrainveränderung von maximal 0.90 m) die Durchführung eines Baubewilligungsverfahrens (Projektänderung) vor der Beschwerdebeteiligten voraus. Dies umso weniger, als die Beschwerdeführer nicht behaupten, die Stützmauer diene der Sicherung einer Aufschüttung (anders: GVP 1998 Nr. 28), und sie selbst von einer Mauerhöhe "von rund 1.60 m" ausgehen (act. 8, S. 3 Ziff. III/A/a/12), weshalb das Terrain zusammen mit der Stützmauer selbst ihrer Darstellung gemäss nicht im Sinne von Art. 40 BauR um mehr als 1 m abgesenkt werden müsste. Im Übrigen wurde von den Beschwerdeführern nicht in Frage gestellt, dass die Beschwerdebeteiligte zum Erlass von Art. 40 BauR befugt war (vgl. zur akzessorischen Anfechtung eines Nutzungsplans BGE 145 II 83 E. 5.1 mit Hinweisen und VerwGE B 2013/49 vom 8. Juli 2014 E. 4.2.2 mit Hinweisen, www.gerichte.sg.ch, bestätigt mit BGer 1C_444/2014 vom 27. Januar 2015). Indem die Vorinstanz von der Anordnung eines vorgängigen Baubewilligungsverfahrens (Projektänderung) zur Umsetzung der in Dispositiv-Ziffer 1b des angefochtenen Entscheids verfügten Absenkung der Stützmauer abgesehen hat, verletzte sie somit weder den Anspruch der Beschwerdeführer auf rechtliches Gehör noch das Koordinationsgebot.



Lediglich der Vollständigkeit halber ist noch zu bemerken, dass trotz der entsprechenden Mutmassungen der Beschwerdeführer (act. 8, S. 3 Ziff. III/A/a/14) nicht ersichtlich ist, inwiefern die geplante, 0.60 m hohe westseitige Stützmauer den Anforderungen von Art. 41 BauR, insbesondere der Abstandsvorschrift gegenüber Trottoirs (Mindestabstand von 0.10 m) nach Abs. 2 Satz 1 dieser Bestimmung, nicht genügen sollte.

4.

Weiter machen die Beschwerdeführer geltend (act. 8, S. 3 f. Ziff. III/A/a/11-13, 16, S. 6 Ziff. III/C/28, act. 24, S. 3 f. Ziff. III/A/a/6 f. und III/B/c/17), die von der Vorinstanz verfügte Auflage in Dispositiv-Ziffer 1b des angefochtenen Entscheids sei unzulässig.

4.1.

Erfüllt ein Baugesuch die gesetzlichen Anforderungen nicht, ist grundsätzlich der Bauabschlag zu erteilen (Art. 87 Abs. 1 BauG e contrario). Die Baubewilligung darf demgegenüber unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismässigkeit (Art. 5 Abs. 2 BV) nicht verweigert werden, wenn sie gemäss Art. 87 Abs. 2 BauG mit einschränkenden Bedingungen und Auflagen verbunden werden kann (vgl. VerwGE B 2007/70 vom 15. Oktober 2007 E. 4.4.1 und VerwGE B 2004/22 vom 18. Mai 2004/2. Dezember 2004 E. 3a je mit Hinweisen, www.gerichte.sg.ch). Durch solche Nebenbestimmungen können lediglich untergeordnete Mängel eines Baugesuchs behoben werden (vgl. VerwGE B 2015/160 vom 30. Mai 2017 E. 3.2 und VerwGE B 2015/14 vom 20. Januar 2017 E. 13.1 je mit Hinweisen, www.gerichte.sg.ch, sowie GVP 1979 Nr. 8). Wann ein Mangel in diesem Sinne als untergeordneter Natur zu qualifizieren ist und unter welchen weiteren Voraussetzungen mit einer Nebenbestimmung Mängel des Baugesuchs zu beheben sind, beurteilt sich grundsätzlich nach dem anwendbaren kantonalen und kommunalen Recht (vgl. BGer 1C_476/2016 vom 9. März 2017 E. 2.4 mit Hinweisen, in: ZBI 2017, S. 618 ff., S. 620). Dabei ist auf die konkreten Verhältnisse abzustellen (vgl. VerwGE B 2005/168 vom 21. März 2006 E. 5a/bb mit Hinweisen, www.gerichte.sg.ch). Die Möglichkeit, nach Art. 87 Abs. 2 BauG vorzugehen, entfällt immer dann, wenn die Mängel eine wesentliche Projektänderung bzw. eine konzeptionelle Überarbeitung des Projekts erfordern (vgl. BGer 1C_266/2018 vom



12. April 2019 E. 3.3 mit Hinweisen). Die Anordnung von Nebenbestimmungen kommt mit anderen Worten nicht in Betracht, wenn ohne grösseren planerischen Aufwand nicht mehr beurteilbar ist, wie die Mängel zu beheben sind und welche baurechtlichen, konzeptionellen und gestalterischen Auswirkungen dies nach sich zieht. Es geht beispielsweise nicht an, einen Bau zu bewilligen mit der Auflage, die fehlende Erschliessung müsse vor Baubeginn geregelt sein (vgl. BGer 1C_615/2017 vom 12. Oktober 2018 E. 2.5 sowie VerwGE B 2012/143 vom 24. Januar 2013 E. 4.1.2 je mit Hinweisen, www.gerichte.sg.ch). Dies ergibt sich aus dem Grundsatz der Einheit des Bauentscheids, mit dem eine einheitliche Beurteilung eines baurechtlichen Sachverhalts sichergestellt werden soll (vgl. BGer 1C_398/2016 vom 2. Februar 2017 E. 2.7, in: ZBI 2017, S. 614 ff., S. 617, und VerwGE B 2008/219 vom 22. September 2009 E. 6.4.1 je mit Hinweisen, www.gerichte.sg.ch). Nachgelagerte Verfahren sind nur dann zulässig, wenn dies von der Sache her sinnvoll ist - so etwa wenn die Beurteilung der Farb- und Materialwahl während der Bauausführung besser möglich ist - und sich daraus keine wesentlichen neuen Auswirkungen oder Änderungen für das Projekt ergeben oder ergeben können (vgl. A. Marti, Kommentar zum Entscheid BGer 1C_476/2016 vom 9. März 2017, in: ZBI 2017 S. 622 f.).

4.2.

Die Erteilung einer Baubewilligung setzt unter anderem voraus, dass das Bauland erschlossen ist (vgl. Art. 22 Abs. 1 und 2 lit. b RPG, und Art. 49 Abs. 1 BauG). Land ist erschlossen, wenn unter anderem eine für die betreffende Nutzung hinreichende Zufahrt besteht (Art. 19 Abs. 1 RPG, Art. 4 des Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz; SR 843, WEG, und Art. 49 Abs. 2 lit. a BauG). Aus bundesrechtlicher Sicht genügt es, wenn eine Zufahrtsstrasse hinreichend nahe an Bauten und Anlagen heranführt. Die befahrbare Strasse muss nicht bis zum Baugrundstück oder gar zu jedem einzelnen Gebäude reichen; vielmehr genügt es, wenn Benützer und Besucher mit dem Motorfahrzeug in hinreichende Nähe gelangen und von dort über einen Weg zum Gebäude oder zur Anlage gehen können. Für Erschliessungsanlagen auf fremdem Grund ist deren rechtliche Sicherstellung nachzuweisen (vgl. BGer 1C_603/2015 vom 5. April 2016 E. 2.1 und BGer 1C_290/2011 vom 1. Februar 2012 E. 3.1 mit Hinweisen, insbesondere auf BGE 136 III 130 E. 3.3.2). Zu einer hinreichenden Zufahrt in Wohnzonen gehört auch



das Verbindungsstück von der öffentlich zugänglichen Strasse zum Baugrundstück (Feinerschliessung, vgl. Art. 4 Abs. 2 WEG, BGE 121 I 65 E. 3c mit Hinweis auf BGE 116 Ib 159 E. 6b, E. Jeannerat, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Zürich 2016, Art. 19 Rz. 23, P. Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltrecht, 6. Aufl. 2016, S. 278, Waldmann/Hänni, Raumplanungsgesetz, Bern 2006, Art. 19 Rz. 20, und B. Heer, a.a.O., Rz. 513). Demgegenüber gehören Hausanschlüsse bzw. Hauszufahrten nicht zur Feinerschliessung. Sie verbinden ein Grundstück mit der Anlage der Feinerschliessung (vgl. A. Rey, in: Griffel/Liniger/Rausch/Thurnherr [Hrsg.], a.a.O., Rz. 3.273, C. Häuptli, in: Baumann/van den Bergh/Gossweiler/derselbe/Schwaller/Forestier [Hrsg.], Kommentar zum Baugesetz des Kantons Aargau, Bern 2013, § 32 Rz. 19, Fritzsche/Bösch/Wipf, Zürcher Planungs- und Baurecht, Band 2, 5. Aufl. 2011, S. 571, und V. Marantelli-Sonanini, Erschliessung von Bauland, Bern 1997, S. 38 f.; anders: Zaugg/Ludwig, Baugesetz des Kantons Bern, Band I, 4. Aufl. 2013, Art. 7/8 Rz. 3, und M. Berner, in: R. Walder [Hrsg.], Luzerner Planungs- und Baurecht, Bern 2012, Rz. 801, wonach Hausanschlüsse/-zufahrten ebenfalls Teil der Erschliessung sind). Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer betrifft die Einhaltung der Verkehrssicherheit der von der strittigen Auflage (Dispositiv-Ziff. 1b des angefochtenen Entscheids) betroffenen Hauszufahrt demnach nicht die Erschliessungsanforderungen nach Art. 19 Abs. 1 RPG, Art. 4 WEG und Art. 49 Abs. 2 lit. a BauG. Sondern sie beschlägt, wie die Vorinstanz in Erwägung 9.1 des angefochtenen Entscheids (act. 2, S. 12) zutreffend ausgeführt hat, einzig die Bewilligungsfähigkeit nach Art. 63 Abs. 1 lit. a und Abs. 2 des Strassengesetzes (sGS 732.1, StrG). Auch macht die strittige Anordnung (maximal zulässige Höhe der westlichen Stützmauer von 0.60 m) keine wesentliche Projektänderung bzw. eine konzeptionelle Überarbeitung des Projekts erforderlich. Der Mangel im Bereich der betroffenen Hauszufahrt ist damit als untergeordnet einzustufen, weshalb er durch den Erlass einer Nebenbestimmung behoben werden kann. Ein Bauabschlag allein aus diesem Grund wäre klar unverhältnismässig.

5.

Sodann rügen die Beschwerdeführer mit Verweis auf den von ihnen eingereichten Plan "Sichtfelder C.__weg" vom 5. Dezember 2018 (act. 9/3), die in Dispositiv-Ziffer 1b des angefochtenen Entscheids verfügte Auflage sei ungeeignet. Dadurch könne aufgrund



der gegebenen Terrainverhältnisse das zur Gewährleistung der Verkehrssicherheit erforderliche Sichtfeld nicht gewährleistet werden. Die Beschwerdegegnerin habe nicht nachgewiesen, dass die Sichtweiten in Richtung C.__weg eingehalten seien. Die Vorinstanz habe es pflichtwidrig unterlassen, solche Unterlagen nachzufordern und daher die Untersuchungsmaxime verletzt. Das Bauvorhaben sei mangels verkehrssicherer Zufahrt nach wie vor strassenmässig ungenügend erschlossen (act. 8, S. 4-6 Ziff. III/A/b/17-21, S. 6 Ziff. III/C/28, act. 24, S. 4 Ziff. III/B/b/15, d/18-24).

5.1.

Nach Art. 63 Abs. 1 lit. a und Abs. 2 StrG wird eine Bewilligung für Bau oder Änderung von Zufahrten erteilt, wenn weder die Strasse beeinträchtigt noch der Verkehr gefährdet wird. Für die Bewilligung ist vorliegend (Gemeindestrasse zweiter Klasse) die Beschwerdebeteiligte zuständig (Art. 11 Abs. 1 StrG). Nach Art. 2 in Verbindung mit Anhang I VR-BauR (vom Baudepartement am 27. Februar 2006 genehmigt, cRS 2006, 161, siehe zur Zuständigkeit des Stadtrates zum Erlass des VR-BauR auch Art. 70 Abs. 2 BauR), überschreibt "Verweis auf anerkannte Normen", werden als anerkannte Regeln der Baukunde für Verkehrsanlagen, wie hier die projektierte Grundstückszufahrt, die Normen SN 640 050 (Grundstückszufahrten), Ausgabe Mai 1993, und SN 640 273 (Knoten Sichtverhältnisse), Ausgabe November 1992, des Schweizerischen Verbands der Strassen- und Verkehrsfachleute (VSS) angewendet. Diesbezüglich stellt sich vorweg die Frage, ob es sich dabei um eine indirekte (mittelbare) oder ob es sich um eine statisch-direkte resp. dynamisch-direkte Verweisung handelt. Dies ist deshalb von Bedeutung, weil eine indirekte Verweisung im Gegensatz zu einer direkten Verweisung, durch welche private Normen zu staatlich gesetztem Recht werden (vgl. VerwGE B 2014/18 vom 24. März 2015 E. 2.4 mit Hinweisen, www.gerichte.sg.ch), eine Behörde nicht dazu verpflichtet, eine bestimmte technische Norm einzuhalten.

5.2.

Wird in einem Gesetz nicht auf ein bestimmtes Normenwerk, sondern im Sinne einer Generalklausel auf einen "Standard" (z. B. "Regeln der Technik") oder auf bestimmte Normenwerke verwiesen, die aber nur beispielhaft als Ausdruck des Standards



erwähnt werden, handelt es sich um eine indirekte (mittelbare) Verweisung. Wird aber ausdrücklich auf ein bestimmtes Normenwerk verwiesen, handelt es sich um eine direkte (unmittelbare) Verweisung. Eine statisch-direkte Verweisung liegt wiederum dann vor, wenn das Verweisungsobjekt eine bestehende Regelung ist, die in einer ganz bestimmten Form Anwendung finden soll. Das verweisende Organ kennt den Inhalt der Norm, auf die verwiesen wird, und dieser verändert sich nicht ohne Zustimmung des für die Verweisung zuständigen Organs. Dynamisch-direkt ist dagegen die Verweisung, wenn Normen nicht in einer bestimmten, sondern in der jeweils geltenden Fassung als anwendbar erklärt werden. Das bedeutet, dass sich die Norm, auf die verwiesen wird, ohne Zutun des verweisenden Organs ändern kann. Ob eine statisch-direkte oder dynamisch-direkte Verweisung vorliegt, ist durch Auslegung zu ermitteln (vgl. dazu VerwGE K 2013/3 vom 23. August 2016 E. 3.1 mit Hinweisen, www.gerichte.sg.ch).

Während aus systematischer, historischer und teleologischer Sicht kein zusätzlicher Erkenntnisgewinn folgt, ergibt sich aus dem Wortlaut von Art. 2 in Verbindung mit Anhang I VR-BauR zweifelsfrei, dass darin in Bezug auf Verkehrsanlagen statisch-direkt auf die VSS-Normen SN 640 050, Ausgabe Mai 1993, und SN 640 273, Ausgabe November 1992, verwiesen wird. Bei den in Anhang I VR-BauR zitierten VSS-Normen handelt es sich somit nicht bloss um Verwaltungsanweisungen, von denen im Einzelfall unter Umständen abgewichen werden darf (vgl. dazu VerwGE B 2018/69 vom 19. November 2018 E. 2.3 mit Hinweisen, www.gerichte.sg.ch), sondern – entgegen der Auffassung der Vorinstanz (vgl. act. 2, S. 13 E. 9.2, act. 11, S. 2) – um öffentlich-rechtliche Bauvorschriften der Beschwerdebeteiligten. Zu keinem anderen Schluss führt auch der Einwand der Vorinstanz (vgl. Vernehmlassung vom 4. Februar 2019, act. 11, S. 2), falls diese VSS-Normen – im Sinne von Rechtssätzen – vorbehaltlos eingehalten werden müssten, könne kaum noch verdichtet werden, wenn dabei auch noch eine private Zufahrt erstellt werden solle. Keine Rolle spielt im übrigen, dass die Bestimmungen der VSS-Norm SN 640 273 vom November 1992 aus Sicht des VSS nicht mehr in Kraft sind (vgl. hierzu VSS-Normen SN 640 273a und 40 273a, beide genehmigt im Juni 2010, gültig ab 1. August 2010 resp. 31. März 2019), da sie durch statischen Verweis zu kommunalem Recht wurden.

5.3.



St.Galler Gerichte

Sowohl im angefochtenen Entscheid (act. 2, S. 14 E. 9.5) als auch in ihrer Vernehmlassung vom 4. Februar 2019 (act. 11, S. 2) hat die Vorinstanz gestützt auf die Amtsberichte des kantonalen Tiefbauamts vom 30. November 2017 und 14. März 2018 (act. 12/9 und 16) sowie den Plan "Nachweis Sichtweiten" vom 8. Februar 2018 (Beilage zu act. 12/13), welche allerdings alle nicht auf der VSS-Norm SN 640 273 vom November 1992, sondern auf der Norm SN 640 273a vom Juni 2010 basierten, eingeräumt, dass das Bauvorhaben teilweise, d.h. hinsichtlich der Sichtweiten in Bezug auf die Garagenvorplätze auf der Westseite, von den Vorgaben der VSS-Norm SN 640 273a abweiche, selbst wenn die Sicht aufgrund der in Dispositiv-Ziffer 1b des angefochtenen Entscheids verfügten Herabsetzung der westlichen Stützmauer verbessert werde. Für die Einschätzung der Vorinstanz spricht auch der von den Beschwerdeführern eingereichte Plan "Sichtfelder C.__weg" vom 5. Dezember 2018 (act. 9/3), gemäss welchem die erforderlichen Sichtlinien auf den C.__weg an der Grenze zu Grundstück Nr. 01__ unter dem (natürlich) gewachsenen Terrain liegen. Nicht ersichtlich ist, dass ein Abstellen auf die VSS-Norm SN 640 273 vom November 1992 (Beobachtungsdistanz F_B von 2.5 m) zu einem anderen Ergebnis geführt hätte. Trotz der in Dispositiv-Ziffer 1b des angefochtenen Entscheides verfügten Auflage hält das Baugesuch die Vorgaben von Art. 2 in Verbindung mit Anhang I VR-BauR sowie der VSS-Norm SN 640 273 vom November 1992 demnach nicht ein. Anhaltspunkte dafür, dass vorliegend einer der Ausnahmetatbestände von Art. 77 Abs. 1 BauG erfüllt wäre, bestehen nicht. Daran ändert nichts, dass es sich beim vorliegenden Quartier um eine ruhige Wohngegend mit wenig Verkehr handelt und die B.__strasse gerade, übersichtlich und verkehrsberuhigt ist. Die Beschwerde ist daher aus diesem Grund teilweise gutzuheissen und Dispositiv-Ziffer 1b des angefochtenen Entscheids und damit auch Ziff. IV/49 der Bedingungen und Auflagen der Baubewilligung vom 23. Juni 2017 aufzuheben. Die Sache ist an die Beschwerdebeteiligte zur Ergänzung der Nebenbestimmungen der Baubewilligung vom 23. Juni 2017 (in Form einer anfechtbaren Verfügung) zurückzuweisen (vgl. dazu auch die Massnahmen bei ungenügenden Sichtweiten nach Ziff. 9 der VSS-Norm SN 640 273 vom November 1992, S. 6 f.). Dabei steht es der Beschwerdebeteiligten frei, der Beschwerdegegnerin Gelegenheit zu geben, nachzuweisen, dass die massgebenden kommunalen Bestimmungen zu den Sichtweiten mittels der von dieser in Aussicht gestellten (act. 18, S. 7 f. Ziff. III/D/22)



St.Galler Gerichte

Massnahmen (Nutzungsverbot für die westlichste Garage), allenfalls koordiniert mit dem Erlass einer Sichtzone (vgl. Art. 101 Abs. 2 und Art. 102 Abs. 1 lit. e und Abs. 2 StrG) auf dem Grundstück Nr. 01__ der Beschwerdeführer durch die Beschwerdebeteiligte, eingehalten werden können.

Der guten Ordnung halber ist darauf hinzuweisen, dass dem öffentlichen Interesse an der inneren Verdichtung (vgl. dazu Art. 3 Abs. 3 lit a^{bis} RPG) im vorliegenden Fall nur dann gemäss der Intention der Vorinstanz stärker Rechnung getragen werden könnte, wenn die Beschwerdebeteiligte, d.h. deren Exekutive (vgl. Art. 70 Abs. 2 BauR), die statisch-direkte Verweisung in Art. 2 in Verbindung mit Anhang I VR-BauR ersatzlos aufheben würde. Denn ohne die erwähnte Verweisung hätte sie, wie auch die Vorinstanz, mit Blick auf die konkreten Verhältnisse (ruhige Wohngegend mit wenig Verkehr, B.__strasse gerade, übersichtlich und verkehrsberuhigt, d.h. ohne Durchgangsverkehr, mit angeordneten Parkplätzen der blauen Zone versetzt sowie mit einer Geschwindigkeitsbeschränkung auf 30 km/h) im Rahmen der Prüfung der Verhältnismässigkeit von den Vorgaben der VSS-Normen abweichen dürfen. Unter der Annahme, dass es sich – im Falle der Aufhebung von Art. 2 in Verbindung mit Anhang I VR-BauR – bei den VSS-Normen um blosse Verwaltungsanweisungen handelte, wären die Ausführungen der Vorinstanz in Erwägung 9.5 des angefochtenen Entscheids (act. 2, S. 14) sowie der Vernehmlassung vom 4. Februar 2019 (act. 11), wonach die strittige Hauszufahrt angesichts der konkreten örtlichen Verhältnisse trotz der bestehenden Abweichungen unter Berücksichtigung der in Dispositiv-Ziffer 1b verfügten Auflage die Verkehrssicherheit nicht gefährdet hätte, weshalb sie bewilligungsfähig gewesen wäre (vgl. dazu Art. 63 Abs. 2 StrG), nicht zu beanstanden gewesen.

6.

Ferner halten die Beschwerdeführer dafür, das Abstellen von Fahrzeugen vor den drei östlichen Garagen werde aufgrund der zu kurzen Vorplatzlänge dazu führen, dass Teile von dort abgestellten Fahrzeugen in das Trottoir entlang der B.__strasse ragten. Auch habe es die Vorinstanz unterlassen, die fast siebenfach zu breite Grundstückszufahrt auf 3.0 m zu verschmälern (act. 8, S. 5 f., Ziff. III/B/22-27 und 29, act. 24, S. 3-5 Ziff. III/A/b/8-13, Ziff. III/B/e/25).



6.1.

Nach Art. 43 Abs. 2 BauR ist vor Garagen mit direkter Zufahrt vom öffentlichen Grund ein Vorplatz von mindestens 5.5 m Tiefe anzulegen. Dieses Mass kann auf das Mass des Strassenabstands herabgesetzt werden, wenn automatische Garagentore vorhanden sind oder sich aus anderen Gründen keine Behinderung oder Gefährdung des Verkehrs ergibt. Die Beschwerdebeteiligte hat die Beschwerdegegnerin mit der Baubewilligung vom 23. Juni 2017 auflagenweise verpflichtet (act. 12/1/1, S. 15 Ziff. IV/4), automatische Garagentore zu verwenden. Folglich muss die Vorplatztiefe im vorliegenden Fall mindestens 3.0 m betragen (vgl. Art. 26 Abs. 1 lit. b BauR und Art. 104 lit. a StrG). Gemäss dem Plan "Nachweis Sichtweiten" vom 8. Februar 2018 (Beilage zu act. 12/13) ist dieses Mass bei allen projektierten Garagenvorplätzen eingehalten (Tiefe von 4.81 m bis 4.95 m). Darüber hinaus wurde die Beschwerdegegnerin auflagenweise verpflichtet (vgl. Auflage Ziff. IV/48 der Baubewilligung vom 23. Juni 2017 [S. 19]), dass Karosserieteile parkierter Fahrzeuge nicht in den öffentlichen Grund hineinragen dürfen. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer steht damit nicht zu befürchten, dass die Bestimmungen von Art. 21 und Art. 100 StrG sowie Art. 41 Abs. 1^{bis} Satz 1 der Verkehrsregelnverordnung (SR 741.11, VRV) durch auf den Vorplätzen abgestellte Fahrzeuge verletzt werden könnten. Massstab für die Beurteilung dieser Auflage kann nicht deren hypothetische Missachtung bilden. Damit besteht keine Pflicht der Beschwerdebeteiligten in diesem Zusammenhang weitergehende Nebenbestimmung zu verfügen, zumal die geplanten Vorplätze nicht öffentlich zugänglich sind (vgl. dazu VerwGE B 2004/22 vom 18. Mai 2004/2. Dezember 2004 E. 3e/bb, a.a.O.).

6.2.

Wie bereits unter Erwägung 5 hiervoor ausgeführt, müssen Grundstückszufahrten die Vorgaben der VSS-Norm SN 640 050, Ausgabe Mai 1993, zwingend einhalten (vgl. Art. 63 Abs. 1 lit. a und Abs. 2 StrG in Verbindung mit Art. 2 und Anhang I VR-BauR). Der von der Beschwerdebeteiligte in diesem Zusammenhang angerufene Entscheid VerwGE B 2008/107 vom 19. Februar 2009 E. 3.4 ist nicht einschlägig. Diesem Entscheid lag die Zu- und Wegfahrt von einem Autoabstellplatz in eine Kantonsstrasse (D.__strasse) zugrunde, wobei Art. 2 in Verbindung mit Anhang I VR-BauR nicht zur



Anwendung gelangte. Gemäss dem Amtsbericht des kantonalen Tiefbauamtes vom 30. November 2017 (act. 12/9, S. 3) weist die geplante Grundstückszufahrt eine Breite von ca. 20.40 m auf. Nach der VSS-Norm SN 640 050, genehmigt im Mai 1993, ist eine Breite von 3.00 m (Typ A) vorgeschrieben. Ein Ausnahmetatbestand von Art. 77 Abs. 1 BauG liegt in der vorliegend zu prüfenden Konstellation nicht vor. Da im BauR keine Pflicht zur Erstellung von Parkplätzen verankert ist (siehe dazu auch Art. 72 Abs. 1 BauG), handelt es sich dabei jedoch ebenfalls um einen untergeordneten Mangel des Baugesuchs (vgl. dazu E. 4.1 hiervor). Die Beschwerde ist daher auch diesem Grund teilweise gutzuheissen, Dispositiv-Ziffer 1b des angefochtenen Entscheids aufzuheben und die Sache an die Beschwerdebeteiligte zum Erlass von einschränkenden Nebenbestimmungen zur Breite der Grundstückszufahrt zurückzuweisen.

7. (...).

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht auf dem Zirkulationsweg zu Recht:

1. Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen, Dispositiv-Ziffer 1b des angefochtenen Entscheids aufgehoben und die Sache im Sinne der Erwägungen an die Beschwerdebeteiligte zurückgewiesen.
2. Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahren von insgesamt CHF 4'000 bezahlt die Beschwerdegegnerin. Den Beschwerdeführern wird der im Beschwerdeverfahren geleistete Kostenvorschuss von CHF 4'000 zurückerstattet.
3. Die Beschwerdegegnerin entschädigt die Beschwerdeführer für das Beschwerdeverfahren ausseramtlich mit CHF 4'000, zuzüglich 4% Barauslagen und 7,7% Mehrwertsteuer.

Der Abteilungspräsident

Der Gerichtsschreiber

Zürn

Bischofberger