

SG_PUBLIKATIONEN 21-2787 vom 21. März 2022

SG Gerichte, 2022-03-21, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/sg_publikationen_21-2787

FR: SG_PUBLIKATIONEN 21-2787 du 21 mars 2022

IT: SG_PUBLIKATIONEN 21-2787 del 21 marzo 2022

Erwägungen

E. 1.1

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

E. 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.

E. 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 Baubewilligungsentcheid 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.

E. 3

Der Rekurrent rügt eine unzureichende Erschliessung des Baugrundstücks.

E. 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-

Entscheid des Bau- und Umweltdepartementes SG (Nr. 27/2022), Seite 8/13

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.

E. 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, Kehrtrabfuhr 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).

E. 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

Entscheid des Bau- und Umweltsdepartementes SG (Nr. 27/2022), Seite 9/13

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.

E. 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

Entscheid des Bau- und Umweltdepartementes SG (Nr. 27/2022), Seite 10/13

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".

E. 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 Umweltdepartementes (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, besteht (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 direkt 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.

E. 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.

E. 3.4

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

Entscheid des Bau- und Umweltdepartementes SG (Nr. 27/2022), Seite 11/13

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.

E. 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.

E. 4

Entscheid des Bau- und Umweltdepartementes SG (Nr. 27/2022), Seite 12/13

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).

E. 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 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 Rekursgegnerin zu überbinden.

E. 5.2

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

E. 6

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

E. 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. 98bis VRP). Die Vorschriften der Schweizerischen Zivilprozessordnung (SR 272) finden sachgemäss Anwendung (Art. 98ter VRP).

E. 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. 98bis 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. 28bis HonO) und Mehrwertsteuer. Entsprechend dem Ausgang des Verfahrens ist die ausseramtliche Entschädigung von der Rekursgegnerin zu bezahlen.

E. 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 des Bau- und Umweltdepartementes SG (Nr. 27/2022), Seite 13/13

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

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.