



Fall-Nr.:	21-11545
Stelle:	Generalsekretariat Bau- und Umweltdepartement
Instanz:	Bau- und Umweltdepartement
Publikationsdatum:	11.05.2023
Entscheiddatum:	04.05.2023

BUDE 2023 Nr. 048

Allg. Verwaltungsrecht, Baurecht, Art. 29 Abs. 2 BV, Art. 19 Abs. 1 und 22 Abs. 2 Bst. b RPG. Im Verwaltungsjustizverfahren sind die Ergebnisse des Augenscheins schriftlich zu protokollieren und es ist den Parteien Gelegenheit zu geben, sich vor der Entscheidfällung zum Protokoll zu äussern. Wird eine Fotodokumentation vom Augenschein erstellt, müssen die Parteien die Möglichkeit haben, noch vor dem Entscheid dazu Stellung zu nehmen, sofern sie nicht darauf verzichten (Erw. 3.1). Im Rekursverfahren war in erster Linie die hinreichende Erschliessung des Baugrundstücks für eine gewerbliche Tätigkeit umstritten. Der durchschnittliche Tagesverkehr auf der M.___strasse betrug gemäss Strassenlärmkataster des Kantons St.Gallen 7'100 Fahrzeuge. Die M.___strasse wurde nicht als überlastete, sondern als eine durchschnittlich befahrene Regionalverbindungsstrasse beurteilt, die ohne weiteres in der Lage sei, ein zusätzliches und über den ganzen Tag verteiltes Verkehrsaufkommen von 470 Fahrzeugen von und zum Baugrundstück aufzunehmen und verkehrssicher abzuleiten. Folglich wurde das Baugrundstück als über die Kantonsstrasse hinreichend erschlossen eingestuft (Erw. 5.4) und die geplante Parkplatzzahl als dem Baureglement entsprechend beurteilt (Erw. 6). Abweisung des Rekurses.

BUDE 2023 Nr. 48 finden Sie im angehängten PDF-Dokument.



21-11545

Entscheid Nr. 48/2023 vom 4. Mai 2023

Rekurrentin

A.____,

gegen

Vorinstanz

Gemeinderat Z.____ (Entscheid vom 6. Dezember 2021)

Rekursgegnerin

B.____,
vertreten durch Dr.iur. Michael Nagel, Rechtsanwalt, Marktplatz 4,
9004 St.Gallen

Betreff

Baubewilligung (Neubau Wohn- und Geschäftshaus)



Sachverhalt

A.

Die B.____, Y.____, ist Eigentümerin von Grundstück Nr. 001, Grundbuch Z.____, an der M.____strasse in Z.____. Gemäss geltendem Zonenplan der Gemeinde Z.____ vom 9. September 2010 liegt das Grundstück in der Wohn- und Gewerbezone für dreigeschossige Bauten (WG3). Es ist mit den Gebäuden Vers.-Nrn. 002, 003 und 004 überbaut.

B.

a) Mit Baugesuch vom 18. Februar 2019 beantragte die B.____ beim Gemeinderat Z.____ die Baubewilligung für die Erstellung eines Wohn- und Geschäftshauses mit Tiefgarage auf Grundstück Nr. 001. Im Erdgeschoss des Neubaus soll ein Verkaufsgeschäft der C.____ realisiert werden. In den Obergeschossen sind 11 Wohnungen geplant. Am 22. Februar 2019 wurde von der Grundeigentümerin ergänzend zum Baugesuch ein Gesuch für eine Erdsondenbohrung zum Betrieb einer Wärmepumpe nachgereicht.

b) Innert der Auflagefrist vom 20. März bis 2. April 2019 erhob A.____, Z.____, Stockwerkeigentümerin im Gebäude Vers.-Nr. 005 auf dem südöstlich angrenzenden Grundstück Nr. 006, Einsprache gegen das Bauvorhaben mit dem Antrag, der Gemeinderat solle die Bauherrschaft beauftragen, ein Verkehrskonzept samt Gutachten vorzulegen, aus dem hervorgehe, dass die gemäss Baueingabe vorgesehene Erschliessung wirklich die einzig umsetzbare Variante darstelle. Andernfalls solle jene Erschliessungsvariante ausgeführt werden, die zu einem verkehrstechnisch besseren, sichereren und immissionsärmeren Verkehrsablauf führe. Zur Begründung führte sie aus, zur Verbesserung der Verkehrssituation solle die bereits bestehende Tiefgarageneinfahrt auf dem östlich angrenzenden Grundstück Nr. 007 genutzt und diese Tiefgarage mit der auf Grundstück Nr. 001 Geplanten verbunden werden.

c) Mit Stellungnahme vom 25. April 2019 brachte die Bauherrschaft vor, das Bauvorhaben sei zusammen mit Gemeinde, Raumplanern und Denkmalpflege entwickelt worden. Dabei seien verschiedene Möglichkeiten der Erschliessung geprüft worden. Die Bauherrschaft entspreche aber dem Anliegen der Einsprecherin und werde ein Verkehrsgutachten erstellen lassen.

d) Nach Vorliegen des Berichts des Ingenieurbüros D.____ GmbH, X.____, vom 3. Juni 2019 (im Folgenden Bericht D.____), das den Ablauf des geplanten verkehrstechnischen Betriebs auf Grundstück Nr. 001 aufzeigte, fand am 6. November 2019 eine Besprechung zwischen den Beteiligten statt, an der mögliche Lösungen für die Verbesserung der Verkehrssituation besprochen wurden.



e) Am 2. Juli 2020 reichte die Baugesuchstellerin, inzwischen vertreten durch Dr.iur. Anja Müller-Gerteis, Rechtsanwältin, Heiden, beim Gemeinderat ein Korrekturgesuch ein, das geringfügige Änderungen am Baugesuch beinhaltete. Diese Änderungen bezogen sich indessen nicht auf die Erschliessungssituation. Im Begleitschreiben vom 2. Juli 2020 führte die Rechtsvertreterin aus, das Anliegen der Einsprecherin, eine Verbesserung der heutigen Erschliessung auf den östlich und südöstlich an das Baugrundstück angrenzenden Grundstücken Nrn. 006, 007, 008 und 009 erreichen zu wollen, sei nachvollziehbar, habe aber keinen Bezug zum Bauvorhaben.

f) Mit Schreiben vom 18. August 2020 wurden der Einsprecherin die Projektänderungsunterlagen zum rechtlichen Gehör und zur allfälligen Einsprache zugestellt. Am 26. August 2020 teilte die Einsprecherin mit, dass sie an der Einsprache festhalte. Zudem werde ergänzend beantragt, dass der Gemeinderat keine Ausnahmegewilligung zur Reduktion der erforderlichen 60 Parkplätze erteilen solle. Es wurde vorgebracht, es fehle nach wie vor ein belastbares Verkehrskonzept. Beim Bauvorhaben sei unbedingt eine Verbesserung der Verkehrsabwicklung (Lastwagen [LKW], Personenwagen [PW] und Langsamverkehr, einschliesslich Fussgänger) notwendig. Es genüge wegen der Vielzahl an ober- und unterirdischen Parkplätzen in der Umgebung nicht, für die Beurteilung des Baugesuchs nur auf das Baugrundstück Nr. 001 abzustellen. Das angedachte Konzept führe zu unnötigen und vermeidbaren Immissionen und sei in Bezug auf die Verkehrssicherheit nicht zeitgemäss. Die Baugesuchstellerin gehe von einem viel zu tief angesetzten Mehrverkehr von 120 PW und 4 LKW pro Tag aus, der angeblich aus dem Bauvorhaben resultiere. Diese Annahmen seien realitätsfremd. Es sei illusorisch davon auszugehen, dass ein Aussenparkplatz einer C.____filiale nur viermal täglich frequentiert werde. Realistischerweise müsse von einem zusätzlichen Verkehrsaufkommen von mehr als 500 PW pro Tag ausgegangen werden. Die Erstellung eines Verkehrskonzepts samt Gutachten sei deshalb unumgänglich.

g) Mit Beschluss vom 19. Oktober 2020 erteilte der Gemeinderat Z.____ die Baubewilligung unter Bedingungen und Auflagen und wies die Einsprache von A.____ ab. Zur Begründung wurde ausgeführt, das Baugrundstück sei direkt ab der Kantonsstrasse (M.____strasse) erschlossen. Das kantonale Tiefbauamt (TBA) habe die Bewilligung für die geplanten Ein- und Ausfahrten in die Kantonsstrasse erteilt und die dafür einzuhaltenden Sichtzonen verfügt. Die arealinterne Erschliessung funktioniere gemäss Bericht D.____ und die geplante Anzahl Parkplätze entspreche Art. 22 des Baureglements der Gemeinde Z.____ vom 10. November 2005 (BauR); folglich sei die strassenmässige Erschliessung des Baugrundstücks ausreichend.

h) Gegen diesen Beschluss erhob A.____ mit Schreiben vom 2. November 2020 Rekurs (Verfahren Nr. 20-8608) beim Baudepartement (seit 1. Oktober 2021: Bau- und Umweltsdepartement) mit dem Antrag, die Baubewilligung sei aufzuheben.



i) Nach Durchführung des ersten Schriftenwechsels (und dem Vorliegen der Amtsberichte) ersuchte die Rechtsvertreterin der Rekursgegnerin die Vorinstanz mit Schreiben vom 17. Februar 2021, die angefochtene Baubewilligung zusammen mit dem Einspracheentscheid zu widerrufen. Zur Begründung wurde ausgeführt, in der Zwischenzeit seien weitere Abklärungen eingeleitet worden, deren Ergebnisse abgewartet werden sollten. Anschliessend werde über das Baugesuch und die Einsprache neu zu entscheiden sein.

j) Gestützt auf dieses Gesuch widerrief die Vorinstanz die angefochtene Baubewilligung und den Einspracheentscheid mit Beschluss vom 1. März 2021, woraufhin der Rekurs Nr. 20-8608 am 11. März 2021 als gegenstandslos von der Geschäftsliste des Baudepartementes abgeschrieben wurde. Die gegen diese Verfügung erhobene Beschwerde von A.____ wies das Verwaltungsgericht mit Urteil vom 19. Juli 2021 ab, soweit es darauf eintrat. Auf die gegen dieses Urteil erhobene Beschwerde trat das Bundesgericht mit Urteil vom 29. September 2021 nicht ein.

C.

a) Bereits am 2. April 2021 hatte die Rechtsvertreterin der Baugesuchstellerin dem Gemeinderat Z.____ verschiedene Ergänzungen zum Baugesuch vom 18. Februar 2019 eingereicht, um dadurch einerseits die von der Einsprecherin im Rekursverfahren Nr. 20-8608 geäusserten Bedenken auszuräumen und andererseits den vom TBA im Amtsbericht vom 16. Dezember 2020 enthaltenen Beanstandungen Rechnung zu tragen. So wurde das Baugesuch um neue Parkplatzberechnungen des Ingenieurbüros D.____ GmbH vom 3. Februar 2021 und ein Lärmgutachten der E.____, W.____, vom 15. März 2021, ergänzt.

b) Diese das Baugesuch ergänzenden Unterlagen und die (neue) kantonale Beurteilung des Baugesuchs wurden der Einsprecherin am 6. Oktober 2021 zum rechtlichen Gehör und zur allfälligen Einspracheergänzung zugestellt. Am 20. Oktober 2021 teilte die Einsprecherin mit, dass diese Baugesuchsergänzungen nichts an ihrer Einsprache änderten.

c) Mit Beschluss vom 6. Dezember 2021 erteilte der Gemeinderat Z.____ die Baubewilligung unter Bedingungen und Auflagen und wies die Einsprache von A.____ erneut ab. Zur Begründung wurde ausgeführt, die strassenmässige Erschliessung des Baugrundstücks sei hinreichend und die vorgesehene Parkplatzzahl genüge. Ein umfassendes Verkehrskonzept und ein ergänzendes Verkehrsgutachten für die ganze Umgebung, wie es die Einsprecherin fordere, seien für die Beurteilung des Baugesuchs nicht notwendig.



D.

Gegen diesen Beschluss erhob A.____ mit Schreiben vom 27. Dezember 2021 Rekurs beim Bau- und Umweltdepartement (Verfahren Nr. 21-11545) mit dem Antrag, Baubewilligung und Einspracheentscheid seien aufzuheben. Zur Begründung wird in formeller Hinsicht geltend gemacht, die Vorinstanz habe am 1. Oktober und 6. November 2019 zwei Einspracheverhandlungen durchgeführt, ohne darüber ein Protokoll zu erstellen; damit sei ihr Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt worden. Weiter habe sich die Vorinstanz im Einspracheentscheid nicht mit den erhobenen Rügen, die Erschliessung des Bauvorhabens führe zu übermässigen und vermeidbaren Immissionen für die Nachbarschaft auseinandergesetzt. In materieller Hinsicht wird vorgebracht, das Bauvorhaben werde zu einer spürbaren Verschlechterung der Verkehrsströme auf der M.____strasse führen. Die M.____strasse sei für das sichere Queren von zwei LKW zu schmal; schwächere Verkehrsteilnehmer würden dadurch gefährdet. Der Rekursgegnerin und der Vorinstanz fehle der Wille, den Planungssperimeter für das Bauvorhaben zu erweitern. Die Verkehrsanbindung des Baugrundstücks sei ohne jede Prüfung von Alternativen bewilligt worden. Mit dieser eingeschränkten Betrachtungsweise könne ein sicherer und immissionsarmer Verkehrsablauf nie erreicht werden. Der in nächster Nähe durch Geschäftstätigkeiten des täglichen Bedarfs (C.____, F.____, Post, Drogerie) verursachte motorisierte Individualverkehr (MIV) müsste richtigerweise im Einbahnverkehr über alle betroffenen Grundstücke geführt werden. Es gehe nicht an, bei der Frage der hinreichenden Erschliessung immer nur auf ein Einzelgrundstück abzustellen. Folglich hätte eine Verkehrsplanung mit einem umfassenden Verkehrskonzept erstellt werden müssen, die neben dem MIV auch die Langsamverkehrsachsen und den öffentlichen Verkehr (öV) zu berücksichtigen gehabt hätte. Ein solches Konzept fehle jedoch bis heute, weshalb die Verkehrserschliessung des Bauvorhabens ungenügend sei. Das TBA habe zwar die strassenpolizeiliche Bewilligung für die Einfahrt in die M.____strasse erteilt, allerdings ohne die umliegenden, bereits bestehenden Ein- und Ausfahrten zu berücksichtigen. Es habe ausser Acht gelassen, dass eine Reduktion bestehender, stark frequentierter Ein- und Ausfahrten in die Kantonsstrasse verkehrsplanerisch wichtig gewesen wäre. Weil das Bauvorhaben zudem viel zu wenig Parkplätze aufweise, werde es auf den Nachbargrundstücken zu zusätzlichem Verkehr wegen der Parkplatzsuche führen. Bei der Parkplatzberechnung sei man von völlig unrealistischen Zahlen ausgegangen. Das Bauvorhaben werde viel mehr als 120 tägliche PW-Fahrten zur Folge haben, weshalb 50 Abstellplätze nicht ausreichten. Gleichzeitig komme der Immissionsschutz, namentlich der vorsorgliche, vorliegend viel zu kurz. Im Verkehrsgutachten seien das tatsächliche Verkehrspotenzial sowie die Parkplatzbelegung und -umwälzung viel zu tief angesetzt worden. Ausserdem sei der Mehrverkehr auf den Nachbargrundstücken wegen der Parkplatzsuche unbeachtet geblieben.



E.

a) Mit Eingabe vom 21. Januar 2022 beantragt die Vorinstanz unter Verzicht auf eine Vernehmlassung, den Rekurs abzuweisen.

b) Mit Vernehmlassung vom 31. Januar 2022 beantragt die Rekursgegnerin durch ihre Vertreterin, den Rekurs unter Kostenfolge abzuweisen. Zur Begründung wird geltend gemacht, das Baugrundstück sei über die Kantonsstrasse hinreichend erschlossen. Das TBA habe die strassenpolizeiliche Bewilligung für die Ein- und Ausfahrt erteilt und damit bestätigt, dass die Verkehrssicherheit gewährleistet sei. Auch die Anzahl der projektierten Abstellplätze sei ausreichend. Die künftig vorgesehene C.____filiale werde aufgrund der geringen Verkaufsfläche von nur gut 400 m² keine überörtliche Bedeutung erlangen. Die Rekursgegnerin habe die Vorinstanz extra wegen der von der Rekurrentin geäusserten Befürchtungen ersucht, die ursprünglich erteilte Baubewilligung zu widerrufen, um im Hinblick auf den zu erwartenden Mehrverkehr zusätzlich ein Lärmgutachten und wegen der angeblich ungenügenden Parkplatzzahl einen zusätzlichen Parkplatznachweis zu erstellen. Zudem habe man auch die arealinterne Erschliessung nochmals einer Prüfung unterzogen. Obwohl diese Ergebnisse klar seien, würden sie von der Rekurrentin weiter in Abrede gestellt. Im Rekurs gehe es eigentlich gar nicht um das Baugesuch der Rekursgegnerin, sondern um die aus Sicht der Rekurrentin ungenügend veranlassten Massnahmen der Vorinstanz zur Entwicklung einer Verkehrsstrategie im Bereich M.____strasse/V.____.

c) Mit Amtsbericht vom 9. Februar 2022 führt das TBA, Abteilung kantonales Strasseninspektorat, aus, die M.____strasse könne mit einer Breite von 6,70 m den Grundbegegnungsfall LKW/LKW bei 50 km/h abdecken. Die geplante private Grundstückszufahrt zum Baugrundstück entspreche zwar nicht ganz genau den Vorgaben der Normen, jedoch würden diese Defizite durch die guten Sichtverhältnisse kompensiert. Im Weiteren seien negative verkehrstechnische Einflüsse auf die umliegenden Grundstücke nicht erkennbar.

d) In der Vernehmlassung vom 7. März 2022 teilt das TBA, Abteilung Mobilität und Planung, mit, dass die strassenpolizeiliche Bewilligung erteilt worden sei, weil das Verkehrskonzept nicht zu beanstanden gewesen und die Kapazität der M.____strasse als ausreichend befunden worden sei. Alle verkehrlichen Nachweise seien von fachkundigen Experten erstellt worden und inhaltlich richtig.

e) Mit Amtsbericht vom 23. März 2022 führt das Amt für Umwelt (AFU) aus, im Lärmgutachten werde nachvollziehbar der Nachweis erbracht, dass die Planungswerte bei allen Empfangspunkten in der Umgebung, auch bei den Wohnnutzungen des geplanten Neubaus selbst, deutlich eingehalten würden. Die massgeblichen Planungswerte würden bei allen Empfangspunkten sogar um mehr als 4 dB(A) unterschritten. Auch die durch das Neubauprojekt induzierten zusätzlichen Motorfahrzeugbewegungen auf der Kantonsstrasse



hätten keine wahrnehmbaren zusätzlichen Lärmimmissionen zur Folge.

f) Mit Vernehmlassung vom 1. April 2022 teilt die Kantonspolizei (KAPO), Abteilung Verkehrspolizei, mit, dass auf dem Baugrundstück ein Einbahnregime für LKW vorgesehen sei. Die Verfügung des dafür erforderlichen Fahrverbots erfolge im zivilgerichtlichen Verfahren vom Kreisgericht. Die zusätzlich vorgesehene Lichtsignalanlage werde von der KAPO (bloss) angeordnet, ohne dass es dafür eine Publikationspflicht gäbe. Beide Verfahren würden erst nach dem Baubewilligungsverfahren durchgeführt, damit auf allfällige Änderungen, die aus dem Bewilligungsverfahren resultierten, noch eingegangen werden könne.

g) Mit Eingaben vom 30. April und 6. Mai 2022 nehmen die Rekurrentin und die Vertreterin der Rekursgegnerin zu den oben erwähnten Vernehmlassungen und Amtsberichten Stellung.

F.

a) Das Bau- und Umweltdepartement führte am 11. Mai 2022 in Anwesenheit der Verfahrensbeteiligten sowie eines Vertreters des TBA und einer Vertreterin des AFU einen Augenschein durch. Dabei merkte die Vertreterin des AFU zur Lärmprognose an, die Parkplatzfrequentierung beruhe auf einem Annahmewert. Die Annahme von sechs Fahrzeugen pro Parkfeld und Tag basiere auf Erfahrungswerten der Stadt Zürich; dabei handle es sich um den Normalwert. Im «Leitfaden Fahrtenmodell – eine Planungshilfe» (Januar 2007, aktualisiert März 2016) der Stadt Zürich werde auch ein Maximalwert angegeben; dieser betrage 12 Fahrten pro Parkfeld und Tag, weshalb es ihres Erachtens angezeigt gewesen wäre, die Immissionsprognose auch anhand dieses Maximalwerts zu prüfen. Unmittelbar vor dem Rekursaugenschein habe sie ausserdem noch mit dem Ersteller des Lärmgutachtens telefoniert. Im Verlauf dieses Gesprächs hätten sie beide festgestellt, dass das Gutachten auch Rechenfehler aufweise. Ausserdem sei im Gutachten eine Lärmschutzwand um das Baugrundstück Nr. 001 berücksichtigt worden, deren Erstellung gemäss Baugesuchunterlagen aber gar nicht vorgesehen sei. Nur mit einer solchen Lärmschutzwand könnten die massgeblichen Planungswerte – wie im Amtsbericht vom 23. März 2022 – ausgeführt, bei den massgeblichen Empfangspunkten unterschritten werden. Dementsprechend sei es ihres Erachtens wohl angezeigt, das der Baubewilligung zugrundeliegende Lärmgutachten nochmals zu überprüfen und zu überarbeiten.

b) Mit Eingabe vom 30. Mai 2022 lässt sich die Rekurrentin zum Augenscheinprotokoll vernehmen.

c) Mit Schreiben vom 3. Juni 2022 reicht die Rechtsvertreterin der Rekursgegnerin eine Stellungnahme zum Augenscheinprotokoll ein. Gleichzeitig übermittelt sie der Rekursinstanz ein überarbeitetes «Lärmgutachten Industrie- und Gewerbelärm gemäss LSV (Wohn- und Gewerbegebäude M.___strasse, Z.___)» vom 2. Juni 2022 (im Folgenden Lärmgutachten 2).



d) Mit Eingabe vom 4. Juli 2022 nimmt das AFU zum Lärmgutachten 2 Stellung. Es führt aus, die Planungswerte könnten vom geplanten Gewerbebetrieb, sogar unter Berücksichtigung des maximalen Werts für die Parkierung, an sämtlichen aufgeführten Immissionsorten eingehalten werden. Voraussetzung für die Einhaltung der Planungswerte sei allerdings der Bau einer 1,8 m hohen Lärmschutzwand im Süden des Areals, entlang der Grenze zu den Grundstücken Nrn. 371 und 372. Die Lärmschutzwand bewirke nach dem Lärmgutachten 2 eine maximale Reduktion von bis zu 7 dB(A) im Erdgeschoss der im Süden angrenzenden Gebäude. Die Errichtung der schalldichten Lärmschutzwand mit einem Schallabsorptionsgrad $\alpha_w > 0,6$ sei somit Voraussetzung für eine Bewilligung des umstrittenen Neubaus.

e) Mit Schreiben vom 25. Juli 2022 nimmt die Rekurrentin zum Lärmgutachten 2 und zur Eingabe des AFU vom 4. Juli 2022 Stellung. Sie bringt namentlich vor, die Überarbeitung des Lärmgutachtens belege, dass die angefochtene Baubewilligung zu Unrecht erteilt worden sei. Mit Eingabe vom 4. August 2022 nimmt die Rechtsvertreterin der Rekursgegnerin zur Eingabe des AFU vom 4. Juli 2022 Stellung.

f) Am 18. August 2022 kündigte der Verfahrensleiter den Rekursentscheid an, worauf die Rekurrentin am 24. August 2022 eine weitere Eingabe einreichte.

g) Mit Schreiben vom 1. September 2022 ersucht die Rechtsvertreterin der Rekursgegnerin um eine Sistierung des Rekursverfahrens. Zur Begründung wird ausgeführt, die Rekursgegnerin wolle bei der Vorinstanz ein Korrekturgesuch für die Erstellung der erforderlichen Lärmschutzwand einreichen. Gegenstand des Baubewilligungsverfahrens werde neben der Lärmschutzwand auch eine weitere Ergänzung des Lärmgutachtens sein, in welchem für die geplante Lärmschutzwand (mit ihrer konkreten Vermassung, Lage und Materialeigenschaften im Hinblick auf den Schallabsorptionsgrad) die Lärmprognose auf Basis des Betriebskonzepts neu ausgewiesen werde.

h) Mit Schreiben des Verfahrensleiters vom 8. September 2022 wurde das Rekursverfahren bis auf Weiteres sistiert.

i) Mit Eingabe vom 19. September 2022 spricht sich die Rekurrentin gegen die Sistierung des Verfahrens aus.

G.

a) Am 15. September 2022 reichte die Rekursgegnerin dem Gemeinderat Z.____ ein weiteres Korrekturgesuch für den Neubau einer Schallschutzwand auf Grundstück Nr. 001 ein. Zum Korrekturgesuch gehörte auch ein neues überarbeitetes Lärmgutachten der E.____ vom 8. September 2022 (im Folgenden Lärmgutachten 3).



- b)** Innert der Auflagefrist vom 4. bis 17. Oktober 2022 erhob u.a. A.____ Einsprache gegen das Bauvorhaben mit dem Antrag, die Baubewilligung sei zu verweigern. Zur Begründung wurde geltend gemacht, die Lärmschutzwand beeinträchtige das Ortsbild. Sie wirke zudem nicht bei höher gelegenen Empfangspunkten und das Lärmgutachten 3 basiere immer noch auf nicht nachvollziehbaren Zahlen zu den zu erwartenden Fahrzeugbewegungen auf dem Baugrundstück.
- c)** Mit Beschluss vom 13. Februar 2023 erteilte der Gemeinderat Z.____ die Baubewilligung für das Korrekturgesuch unter Bedingungen und Auflagen und wies die Einsprache von A.____ ab. Zur Begründung wurde ausgeführt, es bestünden keinerlei Zweifel an der Korrektheit des Lärmgutachtens 3. Die im Gutachten angegebene Zahl der zu erwartenden Fahrzeugbewegungen sei nachvollziehbar.
- d)** Mit Schreiben vom 15. März 2023 teilt Dr.iur. Michael Nagel, Rechtsanwalt, St.Gallen, mit, dass er die Vertretung der Rekursgegnerin übernommen habe. Weiter bringt er vor, Baubewilligung und Einspracheentscheid betreffend das Korrekturgesuch Lärmschutzwand seien am 14. Februar 2023 vom Gemeinderat eröffnet worden und inzwischen in Rechtskraft erwachsen. Es werde deshalb um Fortführung des Verfahrens ersucht.
- e)** Am 16. März 2023 übermittelt die Vorinstanz die Akten des Korrekturbaugesuchs Lärmschutzwand der Rekursinstanz.
- f)** Mit Schreiben vom 27. März 2023 hebt der Verfahrensleiter die Sistierung des Rekursverfahrens Nr. 21-11545 auf.
- g)** Mit E-Mail vom 18. April 2023 ersucht die Rekurrentin, in der Sache zu entscheiden.

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 Baubewilligungsent-



scheid erging am 6. Dezember 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.

Die Rekurrentin macht in formeller Hinsicht geltend, die Vorinstanz habe am 1. Oktober und 6. November 2019 zwei Einspracheverhandlungen durchgeführt, ohne darüber ein Protokoll zu erstellen; damit sei ihr Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt worden.

3.1 Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung verlangt Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV) grundsätzlich, dass im Verwaltungsjustizverfahren die Ergebnisse des Augenscheins schriftlich protokolliert werden und den Parteien Gelegenheit gegeben wird, sich vor der Entscheidfällung zum Protokoll zu äussern. Offengelassen wurde, ob es in sachverhältnissach einfach gelagerten Fällen genügt, nach dem Augenschein eine Parteiverhandlung durchzuführen und die Ergebnisse des Augenscheins sowie die Äusserungen der Parteien in den Urteilsabwägungen festzuhalten. Wird eine Fotodokumentation vom Augenschein erstellt, müssen die Parteien jedenfalls die Möglichkeit haben, noch vor der Urteilsfällung (und nicht erst im Rechtsmittelverfahren) dazu Stellung zu nehmen, sofern sie nicht darauf verzichten (Urteil des Bundesgerichtes 1C_646/2020 vom 28. März 2022 Erw. 3.2 mit Hinweisen; VerwGE B 2008/10 vom 17. Juni 2008 Erw. 2.2.1).

3.2 Der Einwand der Rekurrentin, es hätten zwei Einspracheverhandlungen stattgefunden, über die kein Protokoll erstellt worden sei, blieb im Verfahren sowohl von der Vorinstanz als auch von der Rekursgegnerin unwidersprochen. Mit Blick auf die vorstehenden Ausführungen ist damit offensichtlich, dass die Vorinstanz den Anspruch der Rekurrentin auf rechtliches Gehör verletzt hat. Der Anspruch auf rechtliches Gehör ist formeller Natur. Das bedeutet, dass eine Rechtsmittelinstanz, die eine Verletzung des Anspruchs feststellt, den angefochtenen Hoheitsakt aufheben muss ohne Rücksicht darauf, ob die Anhörung für den Verfahrensausgang relevant ist, d.h. die Behörde zu einer Änderung des Entscheids veranlassen wird oder nicht. Eine Heilung des Mangels im Rechtsmittelverfahren wird aber in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung als zulässig erachtet, wenn der Rechtsmittelinstanz die gleiche Kognition zusteht und sie von diesem Recht tatsächlich Gebrauch macht (BGE 126 I 72; VerwGE B 2008/10 vom 17. Juni 2008 Erw. 2.2.4). Zurückhaltung ist jedoch am Platz, wenn es um die Beurteilung von Ermessensfragen geht und der Vorinstanz ein erheblicher Beurteilungsspielraum zukommt. Wenn hingegen die unterbliebene Anhörung nachgeholt werden kann und die Rechtsmittel-



behörde mit derselben Kognition entscheidet, wird eine Heilung regelmässig zugelassen (CAVELTI/VÖGELI, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St.Gallen, St.Gallen 2003, Rz. 990).

3.3 Die Rekurrentin rügt zwar zu Recht, die Vorinstanz habe es versäumt, Protokolle der Einspracheverhandlungen anzufertigen. Gleichzeitig weist sie aber auch darauf hin, dass sie selbst mit Schreiben vom 2. Oktober 2019 die Ergebnisse der ersten Verhandlung vom 1. Oktober 2019 festgehalten und der Vorinstanz übermittelt habe. Auch die Inhalte der zweiten Einspracheverhandlung vom 6. November 2019 habe sie selbst in einer E-Mail vom 9. November 2019 zusammengefasst und der Vorinstanz zukommen lassen. Sowohl ihr Schreiben als auch ihre E-Mail seien in der Folge allerdings unkommentiert geblieben. Unter diesen Umständen kann nicht gesagt werden, die Rekurrentin habe keine Gelegenheit gehabt, zu den Ergebnissen der Einspracheverhandlung Stellung zu nehmen. Zwar hat die Vorinstanz rechtswidrigerweise kein Verhandlungsprotokoll erstellt, und damit den Anspruch der Rekurrentin auf rechtliches Gehör verletzt. Nachdem nun aber Letztere nicht nur an den Einspracheverhandlungen teilgenommen, sondern sich – wenn auch unaufgefordert – zu den Ergebnissen geäussert hat, ist die Verletzung des Gehörsanspruchs nur eine leichte und aufgrund der konkreten Umstände als geheilt zu betrachten. Sie wird indessen bei der Verlegung der Kosten nachfolgend noch zu berücksichtigen sein.

4.

Die Rekurrentin hat im Rahmen des Einspracheverfahrens in ihren verschiedenen Eingaben an die Vorinstanz zumindest sinngemäss gerügt, die vorgesehene Erschliessungsart des Bauvorhabens führe zu unnötigen immissionsträchtigen Rangiermanövern und die oberirdische Parkierung verursache übermässige und vermeidbare Immissionen für die Nachbarschaft. In ihrer Rekurseingabe vom 27. Dezember 2021 wendet sie nun ein, die Vorinstanz habe sich im Einspracheentscheid nicht mit den von ihr erhobenen Immissionsrügen auseinandergesetzt. Namentlich fehlten im Entscheid Erwägungen zum vorsorglichen Immissionsschutz, weshalb der Entscheid unvollständig und schon deshalb zurückzuweisen sei. Mit diesen Ausführungen macht die Rekurrentin sinngemäss geltend, die Vorinstanz habe die ihr obliegende Begründungspflicht verletzt.

4.1 Nach Art. 24 Abs. 1 VRP soll ein Entscheid unter anderem die Tatsachen, die Vorschriften und die Gründe enthalten, auf die er sich stützt (Bst. a) sowie den Rechtsspruch der Behörde (Bst. b). Die Bestimmung konkretisiert zwar die Begründungspflicht als Ausfluss des Anspruchs auf rechtliches Gehör (GVP 1998 Nr. 45 Erw. 2b), enthält aber keine Regelung hinsichtlich der inhaltlichen Anforderungen an die Begründung. Es ist daher aufgrund des bundesrechtlichen Minimalanspruchs zu prüfen, ob eine Verletzung der Begründungspflicht vorliegt.



4.2 Der Anspruch auf rechtliches Gehör verlangt unter anderem, dass die Behörde die Vorbringen des vom Entscheid in seiner Rechtsstellung Betroffenen auch tatsächlich hört, sorgfältig und ernsthaft prüft und in der Entscheidungsfindung berücksichtigt. Daraus folgt die grundsätzliche Pflicht der Behörde, ihren Entscheid zu begründen. Der Bürger soll wissen, warum die Behörde entgegen seinem Antrag entschieden hat. Die Begründung eines Entscheids muss so abgefasst sein, dass der Betroffene ihn gegebenenfalls sachgerecht anfechten kann. Dies ist nur möglich, wenn sowohl er wie auch die Rechtsmittelinstanz sich über die Tragweite des Entscheids ein Bild machen können. In diesem Sinn müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde leiten liess und auf welche sich ihr Entscheid stützt. Das bedeutet indessen nicht, dass sich diese ausdrücklich mit jeder tatbestandlichen Behauptung und jedem rechtlichen Einwand auseinandersetzen muss. Vielmehr kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte beschränken (BGE 134 I 83 Erw. 4.1 mit Hinweisen). Die Begründung muss jedoch auf jeden Fall angemessen und hinreichend, d.h. nachvollziehbar und verständlich, sein (M. ALBERTINI, Der verfassungsmässige Anspruch auf rechtliches Gehör im Verwaltungsverfahren des modernen Staates, Bern 2006, S. 403).

4.3 Der angefochtene Einspracheentscheid vom 6. Dezember 2021 befasst sich tatsächlich ausschliesslich mit den Einwänden der heutigen Rekurrentin zur mangelhaften Erschliessung, der ungenügenden Parkplatzzahl und der angeblich unzulässigen Ersatzabgabe für die Energieerzeugung. Erwägungen zu den ebenfalls gerügten immissionssträchtigen Rangiermanövern oder zu der übermässigen Immissionen für die Nachbarschaft verursachenden oberirdischen Parkierung sucht man dagegen im Entscheid vergebens. Der sinngemässe Einwand der Rekurrentin, die Vorinstanz habe dadurch ihre Begründungspflicht verletzt, ist somit nicht von der Hand zu weisen.

4.4 Allerdings ist diesbezüglich von Bedeutung, dass die Rekursgegnerin – während des hängigen Rekursverfahrens – am 15. September 2022 der Vorinstanz ein Korrekturgesuch für den Neubau einer Lärmschutzwand auf Grundstück Nr. 001 eingereicht hat. Zu diesem Korrekturgesuch gehört auch das überarbeitete Lärmgutachten 3 vom 8. September 2022, in welchem die Lärmprognose auf Basis des geplanten Betriebskonzepts neu ausgewiesen wurde. Während der Auflagefrist erhob die Rekurrentin bei der Vorinstanz Einsprache gegen die Lärmschutzwand. Sie machte geltend, das Erstellen der Wand verstosse gegen den Grundsatz, Lärm an der Quelle zu beseitigen. Der MIV müsse deshalb zumindest teilweise in eine Tiefgarage verlagert werden. Die geplante Lärmschutzwand wirke zudem nicht bei höher gelegenen Empfangspunkten in der Umgebung. Im Übrigen seien die Fahrzeugbewegungen, die der Lärmprognose und damit dem Lärmgutachten 3 zugrunde lägen, nach wie vor nicht verlässlich. Die Anzahl der LKW-Fahrten sei noch immer nicht klar und es fehlten weiterhin nachvollziehbare Zahlen zu den Kundenfrequenzen der C.____-Filiale. Mit Beschluss vom 13. Februar 2023 erteilte der Gemeinderat



Z.____ die Bewilligung für die Projektergänzung und wies die Einsprache ab. Zur Begründung wurde ausgeführt, es bestünden keinerlei Zweifel an der Korrektheit des Lärmgutachtens 3. Die im Gutachten angegebene Zahl der zu erwartenden Fahrzeugbewegungen sei nachvollziehbar. Das Lärmgutachten 3 gehe von zwei LKW-Anlieferungen während des Tages und einer LKW-Anlieferung während der Nacht aus sowie von 12,8 PW-Fahrten je Parkplatz pro Tag, was dem Mittelwert der Norm SN 40 283 der Richtlinien des Schweizerischen Verbands der Strassen- und Verkehrsfachleute (VSS) für eine C.____filiale mit kleiner bis mittlerer Grösse entspreche. Zusammenfassend erfülle die Lärmschutzwand ihren Zweck und die Planungswerte könnten auch bei hohen Kundenfrequenzen eingehalten werden. Zur Sicherstellung der Einhaltung der Lärmschutzanforderungen würden jedoch die im Lärmgutachten 3 empfohlenen Auflagen (reduzierter Schallleistungspegel beim Gaskühler in der Nacht, absorbierende Deckenuntersicht bei der Anlieferung, Schallschutzwand entlang der Grenze von Grundstück Nr. 001 mit einem Schallabsorptionsgrad $\alpha_w > 0,6$) in der Baubewilligung noch ausdrücklich verfügt. Dieser Einspracheentscheid wurde in der Folge von der Einsprecherin nicht angefochten.

4.5 Somit ergibt sich, dass die Rekurrentin durch die spätere öffentliche Auflage der Projektergänzung (Lärmschutzwand auf der Basis des überarbeiteten Lärmgutachtens 3) nochmals die Möglichkeit erhalten hat, ihre Einwände gegen die befürchteten übermässigen Lärmimmissionen zu erneuern und zu konkretisieren, was sie in ihrer Einsprache auch gemacht hat. Die Vorinstanz hat sich im Beschluss vom 13. Februar 2023 ausführlich mit den Rügen der Einsprecherin beschäftigt und diese abgehandelt. Nachdem die Vorinstanz damit – quasi im zweiten Anlauf – die Immissionsrügen der Einsprecherin (basierend auf dem überarbeiteten Lärmgutachten 3) doch noch beurteilt hat und dieser Entscheid von der Einsprecherin in der Folge unangefochten akzeptiert wurde, ist der Rekurs vom 27. Dezember 2021, jedenfalls soweit darin argumentiert wird, die Vorinstanz habe sich im Einspracheentscheid nicht mit den von ihr erhobenen Immissionsrügen auseinandergesetzt, als gegenstandslos zu betrachten und von der Geschäftsliste des Bau- und Umweltsdepartementes abzuschreiben.

5.

Die Rekurrentin beanstandet, dass das Baugrundstück Nr. 001 über die M.____strasse verkehrsmässig nicht hinreichend erschlossen sei.

5.1 Eine Baubewilligung darf nur erteilt werden, wenn das Baugrundstück erschlossen ist (Art. 22 Abs. 2 Bst. b des Bundesgesetzes über die Raumplanung [SR 700; abgekürzt RPG]). Land ist erschlossen, wenn unter anderem eine für die betreffende Nutzung hinreichende Zufahrt besteht (Art. 19 Abs. 1 RPG). Diese Zufahrt setzt namentlich voraus, dass die Zugänglichkeit sowohl für die Benutzer der Bauten als auch für Fahrzeuge der öffentlichen Dienste gewährleistet ist. Die rechtlichen Anforderungen an die Erschliessung ergeben sich im Detail erst aus dem kantonalen Recht und der kantonalen Gerichts-



und Verwaltungspraxis. Das entsprechende kantonale Recht kann insbesondere das Ausmass der Erschliessungsanlagen und die Anforderungen an die genügende Zugänglichkeit in abstrakter Weise festlegen (Urteil des Bundesgerichtes 1C_667/2017 vom 18. Juni 2018 Erw. 2.1 mit Hinweisen). Bei der Beurteilung, ob eine Zufahrt ein Baugrundstück hinreichend erschliesst, steht den kantonalen und kommunalen Behörden ein erhebliches Ermessen zu. Für die Zufahrt im Sinn von Art. 19 Abs. 1 RPG ist nicht nur das Verbindungsstück von der öffentlich zugänglichen Strasse zum Grundstück erforderlich, sondern ebenso die weiterführende öffentliche Strasse, soweit der Besucher sie zwingend als Zufahrt benützen muss. Genügt eine dem Gemeindegebrauch dienende Strassenverbindung für die vorgesehene Baunutzung nicht, so muss die Baubewilligung verweigert werden. Zur Erschliessung von Bauten mit grossem Publikumsverkehr und verkehrintensiven Einrichtungen, wozu (grosse) Einkaufszentren zählen, wird verlangt, dass die Strassen in der Umgebung, die von den Besuchern als Zufahrt benutzt werden, den zu erwartenden zusätzlichen Verkehr aufnehmen können, ohne das öffentliche Strassennetz zu überlasten. Indessen sind bei übergeordneten Strassen in den Stosszeiten gewisse Staus üblich und damit hinzunehmen, solange damit keine Verkehrsgefährdungen oder übermässigen Wartezeiten verbunden sind (Urteil des Bundesgerichtes 1C_229/2019 vom 27. August 2020 Erw. 5.1 mit Hinweisen).

5.2 Das Baugrundstück Nr. 001 grenzt unmittelbar an eine Kantonsstrasse, die M.___strasse, und wird ab dieser strassenmässig erschlossen. Die Rekurrentin ist der Ansicht, das Bauvorhaben werde zu einer spürbaren Verschlechterung der Verkehrsströme auf der M.___strasse führen. Diese sei bei einer Breite von 6,5 m für das sichere Queren von zwei LKW zu schmal; schwächere Verkehrsteilnehmer würden dadurch gefährdet. Zudem komme die geplante Linksabbiegespur an der falschen Stelle der M.___strasse zu liegen, weshalb Rückstaus auf der M.___strasse zu befürchten seien. Das TBA wurde deshalb im Rahmen des Rekursverfahrens eingeladen, den bestehenden Ausbaustandard der M.___strasse auf der Grundlage der VSS-Normen zu prüfen. Im Amtsbericht vom 9. Februar 2021 beschreibt das TBA die M.___strasse als typische Regionalverbindungsstrasse innerhalb des Siedlungsgebiets (VSS-Norm SN 40 043), die – im Bereich des Baugrundstücks – bei einer signalisierten Geschwindigkeit von 50 km/h eine (aus dem Geoportal gemessene) Breite von 6,70 m und ein Längsgefälle von weniger als 3 % aufweise. Das TBA äussert im Amtsbericht die Ansicht, dass die M.___strasse mit einer Breite von 6,70 m den Grundbegegnungsfall LKW/LKW (unter Einbezug der Randbereiche für den Sicherheitszuschlag) sogar bei einer Geschwindigkeit von 50 km/h abdecken könne. Selbst bei der von der Rekurrentin vorgebrachten Breite von nur 6,50 m sei der Begegnungsfall LKW/LKW bei 30 km/h aber immer noch problemlos möglich, weil sich die Fahrzeuglenker aufgrund des geradlinigen und übersichtlichen Strassenverlaufs frühzeitig erkennen könnten und so in der Lage seien, ihre Geschwindigkeit zu reduzieren. Für die geplante private



(westliche) Grundstückszufahrt von der Kantonsstrasse auf das Baugrundstück Nr. 001 sei die VSS-Norm SN 40 050 massgeblich. Deren Anforderungen würden bis auf geringfügige Abweichungen erfüllt. Die maximale Längsneigung betrage nach den Plänen 6 % statt (wie in der Norm empfohlen) 5 %, was aber angesichts der sehr guten Übersichtlichkeit der Einfahrt kein Problem darstelle. Weiter werde der (in der Norm empfohlene) minimale Einlenkradius von 6 m leicht unterschritten. Aufgrund des Schleppkurvennachweises sei absehbar, dass deshalb bei Abbiegemanövern von LKW ein leichtes Überschleppen der Gegenfahrbahn nötig werde, um optimal auf bzw. von Grundstück Nr. 001 ein- und ausfahren zu können. Da die Anlieferungen der LKW aber in der Regel ausserhalb der Spitzenstunden stattfänden, sei die Nutzung der Gegenfahrbahn bei geringem bis mittlerem Verkehr angesichts der guten Sichtverhältnisse nicht kritisch. Für die relevanten Fahrzeuge (PW) sei die private Grundstückszufahrt ohnehin ausreichend dimensioniert. Jedenfalls seien die Sichtverhältnisse im Bereich der westlichen Zufahrt auf die Kantonsstrasse hervorragend. Die Empfehlungen der VSS-Normen SN 40 090b und SN 40 273a würden sogar übertroffen, da der Sichtweittennachweis auf die Fahrbahn mit einem Abstand von 5 m anstatt mit 3 m ab Fahrbahnrand gemessen worden sei. Die private (östliche) Grundstückszufahrt diene lediglich der Anlieferung durch LKW im Einbahnregime. Im Zug der Überarbeitung des Baugesuchs sei die dort geplante Schranke so verschoben worden, dass ein LKW einfahren könne, ohne auf der Kantonsstrasse, dem Trottoir oder gar der Gegenfahrbahn warten zu müssen. Weiter führt das TBA im Amtsbericht aus, dass negative verkehrstechnische Einflüsse auf die umliegenden Grundstücke nicht erkennbar seien.

5.3 Für die Beurteilung der technischen Anforderungen einer Erschliessungsanlage werden zwar in der Regel die Normblätter der VSS beigezogen. Die bundesgerichtliche Rechtsprechung anerkennt die VSS-Normen in ständiger Rechtsprechung aber nicht als Ersatz für eine gesetzliche Grundlage, sondern lediglich als Hilfsmittel für die Prüfung der sich bei der Abklärung des öffentlichen Interesses stellenden Frage, ob eine bestimmte Anlage den Anforderungen der Verkehrssicherheit genügt (BGE 94 I 138 Erw. 2.b mit Hinweisen). Weil es sich dabei nur um Richtlinien handelt, deren Anwendung im Einzelfall vor den allgemeinen Rechtsgrundsätzen standhalten muss, dürfen diese nicht schematisch und unbesehen der konkreten Verhältnisse zur Anwendung gebracht werden.

5.4 Der Rekursaugenschein bestätigte, dass die M.____strasse im Bereich des Baugrundstücks Nr. 001 völlig geradlinig verläuft und kein erkennbares Längsgefälle aufweist. Unter diesen Umständen und aufgrund der Bestätigung des TBA im Amtsbericht, dass die M.____strasse einen normkonformen Ausbaustandard aufweist und den massgeblichen Grundbegegnungsfall LKW/LKW bei der signalisierten Geschwindigkeit von 50 km/h gewährleisten kann, besteht kein Anlass zur Annahme, die Strasse sei heute nicht verkehrssicher ausgestaltet. Hinzu kommt, dass sie – wie für Kantonsstrassen innerhalb des Siedlungsgebiets üblich –, beidseitig grosszügig dimensionierte



Trottoirs aufweist und damit auch den Schutz der Fussgängerinnen und Fussgänger ausreichend sicherstellt. Der Rekurrentin ist aufgrund des Augenscheins zwar zuzustimmen, dass in diesem Bereich der M.___strasse bereits heute beidseitig eine Vielzahl von privaten Grundstückszufahrten, eine Privatstrasse sowie mehrere öffentliche Strassen in die M.___strasse einmünden. Das TBA hat im Amtsbericht vom 9. Februar 2021 diesbezüglich eingeräumt, dass es grundsätzlich das Bestreben ist, nebeneinanderliegende private Zufahrten in eine übergeordnete Strasse – wenn immer möglich – zusammenzulegen. Das TBA führte aber auch aus, dass die Umsetzung dieser Empfehlung in der Praxis selten möglich sei, insbesondere wenn – wie vorliegend – kleinere Wohnbauten mit ihren privaten Grundstückszufahrten unmittelbar an gewerblich genutzte Grundstücke angrenzten. Am Rekursaugenschein ergänzte der Vertreter des TBA, das von der Rekurrentin gewünschte Zusammenlegen der Tiefgaragenzufahrt auf Grundstück Nr. 007 mit der geplanten Zufahrt zum Baugrundstück sei faktisch kaum umsetzbar, da ein derartiges Vorhaben die Zustimmung sämtlicher betroffener Grund- und Stockwerkeigentümerinnen und -eigentümer voraussetzen würde. Zudem sei unsicher, ob der bestehende Linksabbieger vor Grundstück Nr. 007 überhaupt ausreichend lang sei, um einen solchen Zusatzverkehr aufnehmen und einen Rückstau auf der Kantonsstrasse vermeiden zu können. Eine Verteilung der privaten Grundstückszufahrten – anstelle deren Bündelung – könne sich also auch durchaus positiv auf die Rückstaugefahr auf der übergeordneten Strasse auswirken.

Das umstrittene Bauvorhaben sieht insgesamt 50 Parkplätze vor, wovon 17 in der Tiefgarage für die Bewohner und 2 oberirdisch für die Besucher der Wohnungen angeordnet werden. Weitere 31 oberirdische Abstellplätze werden für die geplante gewerbliche Nutzung zur Verfügung stehen. Das Lärmgutachten 3 errechnet bei einem auf der VSS-Norm SN 40 283 basierenden Mittelwert von 12,8 Fahrten pro gewerblichem Parkplatz und Tag sowie 2,5 Fahrten pro Parkplatz für die Wohnnutzung und Tag einen durchschnittlichen täglichen Arealverkehr von 470 Fahrzeugen. Der heutige durchschnittliche Tagesverkehr auf der M.___strasse beträgt gemäss dem Strassenlärmkataster des Kantons St.Gallen (abrufbar unter Geoportal.ch) demgegenüber 7'100 Fahrzeuge. Die M.___strasse ist keine überlastete, sondern eine durchschnittlich befahrene Regionalverbindungsstrasse und damit ohne weiteres in der Lage, ein zusätzliches und über den ganzen Tag verteiltes Verkehrsaufkommen von 470 Fahrzeugen von und zum Grundstück Nr. 001 aufzunehmen und verkehrssicher abzuleiten. Entgegen der Ansicht der Rekurrentin ist das Baugrundstück Nr. 001 über die Kantonsstrasse somit hinreichend erschlossen. Gleiches gilt auch für die arealinterne Erschliessung, welche sich als recht- und zweckmässig erweist. Durch die Installierung des Einbahnsystems ausschliesslich für LKW (Einfahrt Zufahrt Ost – Ausfahrt Zufahrt West) und die Schaffung grosszügiger Freiflächen zwischen den oberirdisch angeordneten Parkplatzreihen wird sichergestellt, dass die Abstellplätze zum einen leicht anfahrbar sind und zum anderen auch ohne aufwendige Manövriermanöver wieder verlassen werden können. Die



Sichtverhältnisse auf die Kantonsstrasse bei der Ausfahrt West sind mehr als ausreichend und zudem mit (rechtskräftiger) Verfügung des TBA vom 24. September 2021 auch rechtlich sichergestellt.

5.5 Die Rekurrentin bringt in ihrer Rekurseingabe vor, der in nächster Nähe durch Geschäftstätigkeiten des täglichen Bedarfs verursachte MIV müsse richtigerweise – abseits der Kantonsstrasse – auf einer separaten Strasse im Einbahnverkehr über alle betroffenen Grundstücke geführt werden. Folglich hätte vor der Bewilligungserteilung eine Verkehrsplanung mit einem umfassenden Verkehrskonzept erstellt werden müssen, die neben dem MIV auch die heute schon bestehenden Langsamverkehrsachsen und den öV zu berücksichtigen gehabt hätte. Ein solches Konzept fehle jedoch bislang, weshalb die Verkehrserschliessung des Bauvorhabens ungenügend sei. Am Rekursaugenschein präzisierte der Vertreter der Rekurrentin deren Vorstellungen dahingehend, dass in der östlich an das Baugrundstück Nr. 001 angrenzenden F.____-Tiefgarage ein Anschluss für eine weitere Tiefgarage vorbereitet worden sei, sodass die nun im Rahmen des Bauvorhabens geplante Tiefgarage daran angeschlossen werden könnte. Dies würde eine Möglichkeit darstellen, den gewünschten Einbahnverkehr vom F.____-Areal hin zum C.____-Areal zu realisieren und verschiedene Ein- und Ausfahrten auf die Kantonsstrasse zusammenzufassen. Zudem sei auch die oberirdische (rückwärtige) Erschliessung des Bauvorhabens nicht geprüft worden.

Die Zonenordnung an sich führt eigentlich dazu, dass Grundstücke in der Bauzone erschlossen werden. Indessen zeigt sich immer wieder, dass es auch in zur Überbauung bestimmten Gebieten Grundstücke gibt, die über keinen genügenden Zugang zur öffentlichen Strasse verfügen. Zur Behebung dieses Mangels verweist das Bundesgericht die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer in erster Linie auf die öffentlich-rechtlichen Rechtsinstitute (BGE 136 III 130 Erw. 3.3.1). Das kantonale Recht statuiert die den politischen Gemeinden als Planungsbehörden obliegende Erschliessungspflicht ihrer Bauzonen in Art. 11 PBG. Nach Abs. 1 dieser Bestimmung plant die politische Gemeinde die Erschliessung der Bauzonen (Bst. a), erschliesst diese zeitgerecht, wenn nötig in Etappen (Bst. b) und erlässt ein Erschliessungsprogramm (Bst. c). Kommt eine Planungsbehörde ihrer Erschliessungspflicht nicht fristgerecht nach, steht es Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern nicht hinreichend erschlossener Grundstücke frei, den Rechtsweg zu beschreiten und die politische Gemeinde mittels Rechtsverweigerungsbeschwerde von der Rechtsmittelinstanz zum Erlass der nötigen planerischen Massnahmen anhalten zu lassen. Im vorliegenden Fall ist das Baugrundstück Nr. 001 allerdings – wie oben festgestellt wurde – über die M.____strasse bereits strassenmässig hinreichend erschlossen. In einem solchen Fall ist die politische Gemeinde nicht berechtigt, erst im Baubewilligungsverfahren nach neuen, alternativen Erschliessungsvarianten zu suchen. Eine Baubewilligung darf zwar nur dann erteilt werden, wenn das Baugrundstück erschlossen ist (Art. 22 Abs. 2 Bst. b RPG). Ist es indessen



hinreichend erschlossen, haben Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer einen Rechtsanspruch auf Erteilung der Baubewilligung, sofern das Baugesuch auch den anderen öffentlich-rechtlichen Bauvorschriften entspricht. Entgegen der Ansicht der Rekurrentin war die Vorinstanz somit nicht berechtigt, geschweige denn verpflichtet, vor Erteilung der angefochtenen Baubewilligung eine Alternativerschliessung zu prüfen, wie das die Rekurrentin wiederholt in ihren Eingaben verlangt.

6.

Abschliessend rügt die Rekurrentin, das Bauvorhaben verfüge nicht über genügend Abstellplätze. Das wiederum werde auf den Nachbargrundstücken zu zusätzlichem Verkehr wegen der Parkplatzsuche führen. Bei der Parkplatzberechnung sei man von völlig unrealistischen Zahlen ausgegangen. Das Bauvorhaben werde viel mehr als 120 tägliche PW-Fahrten, wohl eher über 500, zur Folge haben, weshalb 50 Abstellplätze nicht ausreichten. Das Vorhandensein einer öffentlichen Bushaltestelle an der M.___strasse werde überbewertet und könne nicht dazu führen, dass deshalb der Parkplatzbedarf auf dem Baugrundstück Nr. 001 reduziert werde.

6.1 Es ist fraglich, ob diese Rügen der Rekurrentin überhaupt noch aktuell sind. Wie unter Erw. 4 ausgeführt, hat die Rekursgegnerin der Vorinstanz am 15. September 2022 ein Korrektorgesuch für den Neubau einer Schallschutzwand auf Grundstück Nr. 001 eingereicht. Zum Korrektorgesuch gehörte auch das überarbeitete Lärmgutachten 3 vom 8. September 2022, das – aufgrund der Einwände der Rekurrentin – im Nachgang zum Rekursaugenschein aufgrund neuer Annahmewerte für die Parkplatzfrequenzen der geplanten C.___filiale erstellt wurde. Die Vorinstanz hat sich im Beschluss vom 13. Februar 2023 ausführlich mit den Rügen der Rekurrentin zum überarbeiteten Lärmgutachten beschäftigt und deren Einsprache abgewiesen. Nachdem dieser Entscheid in der Folge unangefochten blieb, ist wohl davon auszugehen, dass die Einwände in der Rekurseingabe vom 27. Dezember 2021 gegen das Lärmgutachten 2 bzw. gegen die darin enthaltenen Annahmewerte für die Parkplatzfrequenzen obsolet sind.

6.2 Wenn sich diese Einwände der Rekurrentin noch nicht erübrigt haben sollten, ist materiell darauf hinzuweisen, dass der Parkplatzbedarf vorliegend aufgrund der Bestimmungen des kommunalen Baureglements zu ermitteln ist. Nach Art. 22 Abs. 1 BauR ist für Mehrfamilienhäuser pro 80 m² anrechenbare Geschossfläche, mindestens aber pro Wohnung, ein Abstellplatz zu erstellen, wobei überzählige Flächen aufzurunden sind. Zusätzlich ist pro drei Wohnungen ein weiterer Abstellplatz bereitzustellen. Für Läden, gewerbliche und industrielle Betriebe, Gaststätten, Hotels usw. gilt gemäss Art. 22 Abs. 2 BauR die VSS-Norm SN 640 290.

6.2.1 Zu kommunalem Recht und folglich zu öffentlich-rechtlichen Bauvorschriften werden die VSS-Normen nur durch direkten Verweis im kommunalen Baureglement (VerwGE B 2018/246 vom 8. Juli 2019



Erw. 5.2 mit Hinweisen; BDE Nr. 124/2020 vom 10. Dezember 2020
Erw. 9.3 mit Hinweisen).

6.2.2 Art. 22 Abs. 2 BauR enthält einen solchen direkten (statischen) Verweis auf die VSS-Norm SN 640 290, weshalb diese, obwohl sie am 1. Februar 2006 durch die VSS Norm SN 640 281 und diese wiederum am 31. März 2019 durch die VSS Norm SN 40 281 ersetzt wurde, weiterhin auf Bauvorhaben in der Gemeinde Z.____ Anwendung findet.

6.3 Folglich besteht für die Rekurrentin gar kein Raum, die der Ermittlung der Parkplatzzahl zugrunde gelegte Fahrtenzahl anzuzweifeln, sondern es ist einzig zu prüfen, ob diese den Bestimmungen des BauR entspricht. Legt man dem Bauvorhaben die Bestimmung von Art. 22 Abs. 1 BauR und die VSS-Norm SN 640 290 zugrunde, ergibt sich, dass bei 11 Wohnungen und einer anrechenbaren Gesamt-Geschossfläche von 999,27 m² ein (aufgerundeter) Bedarf von 13 plus 4 (Bewohner)Parkplätzen, insgesamt also von 17 Parkplätzen, für die Wohnnutzung erforderlich ist. Für die gewerbliche Nutzung sind gemäss oben genannter VSS-Norm pro 100 m² Verkaufsfläche 2 Parkplätze für das Personal und 8 Parkplätze für Kunden notwendig. Bei einer Verkaufsfläche von 423 m² ergibt sich ein (aufgerundeter) Bedarf von 43 Parkplätzen. Nachdem sich das Baugrundstück gemäss der Karte «öV Güteklassen und Haltestellen CH» (abrufbar unter Geoport.ch) in der öV-Güteklasse D (geringe Erschliessung) befindet, beläuft sich der minimale Parkplatzbedarf auf 70 % des Richtwerts und damit auf (aufgerundet) 31 Parkplätze. Nachdem das Bauvorhaben 50 Abstellplätze vorsieht, wird der nach Art. 22 Abs. 1 BauR und der VSS-Norm SN 640 290 erforderliche Parkplatzbedarf sogar um 2 Abstellplätze übertroffen. Der Einwand der Rekurrentin, es sei nicht gerechtfertigt, den Abstellplatzbedarf wegen des öV-Angebots zu reduzieren, geht an der Sache vorbei. Zum einen entspricht die vorgenommene Reduktion des Richtwerts der einschlägigen VSS-Norm und zum anderen ist diese Reduktion auch aufgrund der tatsächlichen Verhältnisse nicht zu beanstanden, nachdem sich unmittelbar vor dem Baugrundstück – beidseits der M.____strasse – zwei Bushaltestellen für den öV befinden. Der Rekurs ist damit auch insoweit unbegründet, als gerügt wird, das Bauvorhaben verfüge über zu wenig Abstellplätze.

7.

Zusammenfassend ergibt sich somit, dass der Rekurs abzuweisen ist, soweit er nicht als gegenstandslos abzuschreiben ist.

8.

8.1 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. 3'500.– (Nr. 20.13.01 des Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung, sGS 821.5). Die Vorinstanz hat den Anspruch der Rekurrentin auf rechtliches Gehör verletzt, indem sie einerseits keine Protokolle der Einspracheverhandlungen erstellt und andererseits die ihr obliegende Begründungspflicht verletzt hat. Namentlich die Verletzung der



Begründungspflicht hätte – wenn der Rekurs diesbezüglich nicht nachträglich gegenstandslos geworden wäre – dazu geführt, dass der Rekurs anfänglich gutzuheissen und die Sache zur Beurteilung der Immissionsrügen an die Vorinstanz zurückzuweisen gewesen wäre. Dem (anfänglichen) Ausgang des Verfahrens entsprechend wären die amtlichen Kosten deshalb der Politischen Gemeinde Z.____ aufzuerlegen. Auf deren Erhebung ist jedoch zu verzichten (Art. 95 Abs. 3 VRP).

8.2 Der von der Rekurrentin am 6. Januar 2022 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– ist zurückzuerstatten.

9.

Die Rekursgegnerin stellt ein Begehren um Ersatz der ausseramtlichen Kosten.

9.1 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).

9.2 Die Rekursgegnerin obsiegt mit ihren Anträgen. Da das Verfahren zudem in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht Schwierigkeiten bot, die den Beizug eines Rechtsvertreters rechtfertigen, besteht grundsätzlich Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung (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. 3'250.– plus 4 % Barauslagen, insgesamt also auf Fr. 3'380.–, festzulegen; sie ist von der Politischen Gemeinde Z.____ zu bezahlen. Da kein begründeter Antrag um Zusprechung der Mehrwertsteuer gestellt wurde, wird diese aufgrund des per 1. Januar 2019 geänderten Art. 29 HonO nicht zum Honorar hinzugerechnet.

Entscheid

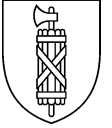
1.

Der Rekurs von A.____, Z.____, wird abgewiesen, soweit er nicht als gegenstandslos abgeschrieben wird.

2.

a) Auf die Erhebung der amtlichen Kosten in der Höhe von Fr. 3'500.– bei der Politischen Gemeinde Z.____ wird verzichtet.

b) Der am 6. Januar 2022 von A.____ geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– wird zurückerstattet.



3.

Das Begehren der B.____, Y.____, um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird gutgeheissen. Die Politische Gemeinde Z.____ entschädigt die B.____ ausseramtlich mit Fr. 3'380.—.

Die Vorsteherin

Susanne Hartmann
Regierungsrätin