



<b>Fall-Nr.:</b>	21-8318
<b>Stelle:</b>	Generalsekretariat Bau- und Umweltdepartement
<b>Instanz:</b>	Bau- und Umweltdepartement
<b>Publikationsdatum:</b>	28.02.2022
<b>Entscheiddatum:</b>	03.02.2022

## **BUDE 2022 Nr. 011**

**Art. 45 Abs. 1 VRP, Art. 19 Abs. 1 RPG. Ein allfälliger Mehrverkehr des Bauvorhabens, welcher über einen Verkehrsknoten abgewickelt wird, der in rund 580 m Luftlinie bzw. rund einen Strassenkilometer Entfernung zum Baugrundstück liegt, hat keine besondere Betroffenheit der Rekurrentin zur Folge. Vielmehr vermischen sich allfällige (zusätzliche) Immissionen mit dem allgemeinen Strassenlärm und sind nicht als eigenständige Belastung wahrnehmbar. Ein allfälliger Mehrverkehr beim massgebenden Knoten ist somit zu gering und zu wenig eindeutig dem Bauvorhaben zuzurechnen, als dass er eine besondere Betroffenheit der Rekurrentin begründen könnte. Unter diesen Umständen war die Rekursberechtigung zu verneinen (Erw. 1.2.4). Bei Verkehrsüberlastungen des übergeordneten Strassennetzes ist vom Grundsatz auszugehen, dass die hinreichende Erschliessung erst dann ernsthaft in Frage gestellt ist, wenn ein Bauvorhaben eine bestehende Überlastung des übergeordneten Strassennetzes wesentlich verschärft oder eine bis anhin knapp genügende Strassenkapazität derart beansprucht, dass sie neu wesentlich überlastet wird (Erw. 2.2.3).**

BUDE 2022 Nr. 11 finden Sie im angehängten PDF-Dokument



21-8318

## Entscheid Nr. 11/2022 vom 3. Februar 2022

---

Rekurrentin

**A.**\_\_\_\_  
vertreten durch lic.oec.HSG Thomas Frey, Rechtsanwalt, Oberer  
Graben 16, 9001 St.Gallen

gegen

---

Vorinstanz

**Bau- und Umweltkommission Z.**\_\_\_\_ (Entscheid vom 23. August  
2021)

---

Rekursgegnerin

**B.**\_\_\_\_

---

Betreff

Baubewilligung (Erweiterung Gewerbehaus)



## Sachverhalt

### A.

**a)** Die A.\_\_\_\_, Y.\_\_\_\_, ist Eigentümerin der Grundstücke Nrn. 001, 002, 003 und 004, alle Grundbuch Z.\_\_\_\_. Die Grundstücke sind nach dem geltenden Zonenplan der Stadt Z.\_\_\_\_ vom 9. März 2011 der viergeschossigen Kernzone zugeteilt. Sie liegen unmittelbar südöstlich des Verkehrsknotens M.\_\_\_\_strasse (Kantonsstrasse) / N.\_\_\_\_strasse (Gemeindestrasse 1. Klasse).

**b)** Am 3. März 2014 hatte der Stadtrat Z.\_\_\_\_ den Teilzonenplan "O.\_\_\_\_center" (im Folgenden Teilzonenplan) erlassen. Gemäss Plan sollten u.a. die Grundstücke der A.\_\_\_\_ in die fünfgeschossige Kernzone umgezont werden. Gleichzeitig mit dem Teilzonenplan hatte der Stadtrat für die genannten Grundstücke auch den Gestaltungsplan "O.\_\_\_\_-Center" (im Folgenden Gestaltungsplan) mit besonderen Vorschriften erlassen. Gemäss Gestaltungsplan waren im Plangebiet u.a. drei Baubereiche mit jeweils zwei achtgeschossigen Wohn- und Gewerbebauten vorgesehen. Zudem war die Zufahrt zur mehrgeschossigen Tiefgarage über die N.\_\_\_\_strasse geplant.

**c)** Gegen diese Erlasse wurden im Rahmen der öffentlichen Auflage eine Vielzahl von Einsprachen und – nach deren Abweisung durch den Stadtrat – insgesamt neun Rekurse beim Baudepartement (seit 1. Oktober 2021: Bau- und Umweltdepartement) erhoben. Mit Entscheid Nr. 56/2020 vom 23. Juni 2020 hob das Baudepartement u.a. den Teilzonen- und den Gestaltungsplan auf. Zur Begründung wurde (neben vielen anderen Punkten) in Erw. 8 ausgeführt, das Plangebiet verfüge ohne den Ausbau des Knotens M.\_\_\_\_strasse/N.\_\_\_\_strasse über keine hinreichende Erschliessung.

### B.

**a)** Die B.\_\_\_\_, O.\_\_\_\_, ist Eigentümerin des Grundstücks Nr. 004, Grundbuch Z.\_\_\_\_. Das Grundstück ist der Gewerbe-Industriezone zugeteilt und mit einer Gewerbebaute (Vers.-Nr. 005) überbaut. Das Grundstück Nr. 004 liegt (Luftlinie) rund 580 m südöstlich des Knotens M.\_\_\_\_strasse/N.\_\_\_\_strasse bzw. 420 m südöstlich des Grundstücks Nr. 004 der A.\_\_\_\_.

**b)** Mit Baugesuch vom 6. Juli 2020 beantragte die B.\_\_\_\_ bei der Bau- und Umweltkommission Z.\_\_\_\_ die Baubewilligung für die Erweiterung des Gewerbehauses. Nach den Plänen ist vorgesehen, an der Westseite des Gewerbehauses einen zweigeschossigen Anbau mit Tiefgaragenerweiterung zu erstellen. In der Tiefgarage sollen 16 zusätzliche Parkplätze realisiert und in den darüber liegenden beiden Geschossen sollen eine Einstellhalle und Lagerraum geschaffen werden.

**c)** Innert der Auflagefrist vom 1. bis 14. September 2020 erhob die A.\_\_\_\_, vertreten durch lic.oec.HSG Thomas Frey, Rechtsanwalt,



St.Gallen, Einsprache gegen das Bauvorhaben. Sie rügte, das Bauvorhaben führe zu einer erheblichen Ausweitung der gewerblichen Nutzung auf Grundstück Nr. 004. Weil das Baugrundstück Nr. 004 hauptsächlich über die P.\_\_\_\_- und die N.\_\_\_\_strasse auf die M.\_\_\_\_strasse erschlossen werde, führe das Bauvorhaben zu wesentlichem Mehrverkehr auf dem Knoten M.\_\_\_\_strasse/N.\_\_\_\_strasse. Nachdem dieser Knoten gemäss BDE Nr. 56/2020 vom 23. Juni 2020 bereits heute überlastet sei, sei das Baugrundstück nicht hinreichend erschlossen und die Baubewilligung zu verweigern.

**d)** Mit Beschluss vom 23. August 2021 erteilte die Bau- und Umweltkommission Z.\_\_\_\_ die Baubewilligung unter Bedingungen und Auflagen und wies die Einsprache der A.\_\_\_\_ im Wesentlichen ab. Zur Begründung wurde ausgeführt, der Einsprecherin fehle die erforderliche räumliche Nähe zum Baugrundstück, weshalb in Bezug auf die Einspracheberechtigung an sich geprüft werden müsste, ob aus dem Bauvorhaben aufgrund der konkreten Gegebenheiten trotzdem eine Beeinträchtigung für die Einsprecherin resultiere. Diese Frage könne jedoch offenbleiben, weil die Einsprache ohnehin abzuweisen sei. Das Baugrundstück Nr. 004 mit dem Gewerbehau "B.\_\_\_\_" sei strassenmässig hinreichend erschlossen. Das Bauvorhaben sehe bloss eine Erweiterung der Lagerflächen, nicht aber der Produktionsanlagen des bestehenden Betriebs vor, weshalb von vornherein nicht von einem wahrnehmbaren Mehrverkehr auszugehen sei. Auch von den zusätzlichen Einstellplätzen in der Tiefgarage gehe kein relevanter Mehrverkehr aus, weil diese in erster Linie für die private Auto-/Oldtimersammlung eines Verwaltungsrats der Bauherrin verwendet würden. Aber selbst wenn das Bauvorhaben künftig zu einer Erhöhung der Mitarbeiterzahl und zu vermehrten An- und Auslieferungen führen würde, sei nicht davon auszugehen, dass dadurch wahrnehmbarer Mehrverkehr entstünde. Folglich könne auch offenbleiben, ob es tatsächlich zutrefte, dass das Baugrundstück vollumfänglich über die P.\_\_\_\_strasse und den Knoten M.\_\_\_\_strasse/N.\_\_\_\_strasse erschlossen werde.

### **C.**

Gegen diesen Beschluss erhob die A.\_\_\_\_ durch ihren Rechtsvertreter mit Schreiben vom 13. September 2021 Rekurs beim Baudepartement. Es werden folgende Anträge gestellt:

Der am 30. August 2021 postalisch eröffnete Beschluss der Bau- und Umweltkommission von Z.\_\_\_\_, ergangen im Baugesuchsverfahren Nr. 2020-0176, sei aufzuheben und die nachgesuchte Baubewilligung (einstweilen) zu verweigern;

unter voller Kosten- und Entschädigungsfolge zulasten der Rekursgegnerin, evtl. der Vorinstanz.

In der Rekursergänzung vom 13. Oktober 2021 wird geltend gemacht, die Vorinstanz habe die Frage der Legitimation offengelassen. Die Rekurrentin sei legitimiert, weil davon auszugehen sei, dass der Ausbaubedarf des ohnehin schon überlasteten Knotens



M.\_\_\_strasse/N.\_\_\_strasse umso grösser werde, je mehr zusätzlicher Verkehr auf diesen Knoten geleitet werde. Weil die Grundstücke der Rekurrentin teilweise unmittelbar an diesen Knoten angrenzten, vergrössere sich infolge des Mehrverkehrs die von ihnen künftig an den Strassenausbau abzutretende Landfläche. Folglich habe die Rekurrentin einen praktischen Nutzen an der Erhebung des Rechtsmittels, dessen Ziel es sei, die Verkehrsbelastung auf dem Knoten M.\_\_\_strasse/N.\_\_\_strasse und damit den künftigen Ausbau- und Landbedarf zu reduzieren. Die Rekurrentin hätte Anspruch auf rechtsgleiche Behandlung. Wenn schon ihre Grundstücke nach dem BDE Nr. 56/2020 vom 23. Juni 2020 als nicht hinreichend erschlossen gelten würden, müsse dasselbe auch für das Baugrundstück Nr. 004 und alle anderen Grundstücke gelten, wenn diese zumindest teilweise über die N.\_\_\_strasse und den Knoten M.\_\_\_strasse/N.\_\_\_strasse erschlossen seien. In der erweiterten Tiefgarage würden gemäss Stellungnahme der Rekursgegnerin 15 neue Parkplätze erstellt. Wie diese genutzt würden, sei nicht entscheidend. Massgebend sei einzig, dass zusätzliches Stationierungsvolumen für Motorfahrzeuge geschaffen werde, zumal es keine Gewähr gebe, dass die Einstellplätze nicht auch anderweitig genutzt würden. Ausserdem werde neben der Tiefgarage auch das Betriebsgebäude erweitert; solche Vergrösserungen der Betriebsflächen führten regelmässig zu Mehrverkehr.

#### **D.**

**a)** Mit Vernehmlassung vom 19. November 2021 beantragt die Vorinstanz, den Rekurs unter Kostenfolge abzuweisen, soweit überhaupt auf ihn einzutreten sei.

**b)** Mit Amtsbericht vom 15. Dezember 2021 führt das kantonale Tiefbauamt (TBA) aus, der Knoten M.\_\_\_strasse/N.\_\_\_strasse sei im heutigen Zustand überlastet und jeder Mehrverkehr ziehe eine Verschlechterung der Situation nach sich. Wenn also ein Teil des durch das Bauvorhaben ausgelösten Mehrverkehrs voraussichtlich über die N.\_\_\_strasse auf den Knoten M.\_\_\_strasse/N.\_\_\_strasse geleitet werde, würde dadurch die ohnehin schon ungenügende Leistungsfähigkeit des Knotens weiter negativ beeinflusst.

**c)** Am 21. Januar 2022 reichte der Vertreter der Rekurrentin eine Replik zur Vernehmlassung der Vorinstanz und zum Amtsbericht des TBA ein.

## **Erwägungen**

### **1.**

**1.1** Die Zuständigkeit des Bau- und Umweltdepartementes ergibt sich aus Art. 43<sup>bis</sup> 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. Zu prüfen ist die Rekursberechtigung, nachdem die Vorinstanz diese Frage im angefochtenen Entscheid offengelassen hat und sie im Rekursverfahren – zumindest sinngemäss – anzweifelt.

**1.2.1** Kantonalrechtlich ist nach Art. 45 Abs. 1 VRP zur Erhebung eines Rekurses berechtigt, wer an der Änderung oder Aufhebung der Verfügung oder des Entscheids ein eigenes schutzwürdiges Interesse dartut.

**1.2.2** Das Bundesgericht verlangt neben der formellen Beschwer, dass der Beschwerdeführende über eine spezifische Beziehungsnähe zur Streitsache verfügt und einen praktischen Nutzen aus der Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Entscheids zieht. Die Nähe der Beziehung zum Streitgegenstand muss bei Bauprojekten insbesondere in räumlicher Hinsicht gegeben sein. Ein schutzwürdiges Interesse liegt vor, wenn die tatsächliche oder rechtliche Situation des Beschwerdeführers durch den Ausgang des Verfahrens beeinflusst werden kann. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung sind Nachbarn zur Beschwerdeführung gegen ein Bauvorhaben legitimiert, wenn sie mit Sicherheit oder zumindest grosser Wahrscheinlichkeit durch Immissionen (Lärm, Staub, Erschütterungen, Licht oder andere Einwirkungen) betroffen werden, die der Bau oder Betrieb der fraglichen Anlage hervorruft. Als wichtiges Kriterium zur Beurteilung der Betroffenheit dient in der Praxis die räumliche Distanz zum Bauvorhaben bzw. zur Anlage. Die Rechtsprechung bejaht in der Regel die Legitimation von Nachbarn, deren Liegenschaften sich in einem Umkreis von bis zu rund 100 m befinden. Bei grösseren Entfernungen muss eine Beeinträchtigung aufgrund der konkreten Gegebenheiten glaubhaft gemacht werden. Allerdings wurde stets betont, dass nicht schematisch auf einzelne Kriterien (insbesondere Distanzwerte) abgestellt werden dürfe, sondern eine Gesamtwürdigung anhand der konkreten Verhältnisse erforderlich sei (Urteil des Bundesgerichtes 1C\_11/2021 vom 15. Dezember 2021 Erw. 1.5 mit Hinweisen). Wird etwa vorbestehender Lärm durch eine Anlage oder deren Zubringerverkehr verstärkt, so bejaht das Bundesgericht die Legitimation, wenn die Zunahme deutlich wahrnehmbar ist; dies wird anhand von qualitativen (Art des Verkehrsgeräuschs) und quantitativen Kriterien (Erhöhung des Lärmpegels) beurteilt (BGE 136 II 281 Erw. 2.3.2 mit Hinweisen und Erw. 2.5.4). Im Urteil 1C\_405/2008 vom 18. März 2009 (Erw. 2.5, in: URP 2010 S. 295) verneinte das Bundesgericht die Beschwerdebefugnis gegen ein Spielcasino, weil sich der dadurch induzierte Mehrverkehr nicht einzelnen Strassen oder Strassenabschnitten zuordnen lasse; dessen Immissionen vermischten sich mit dem allgemeinen Strassenlärm in der Innenstadt und seien kaum mehr als eigenständige Belastung wahrnehmbar. Im Urteil 1C\_204/2012 vom 25. April 2013 (Erw. 8, in: URP 2013 S. 749) verneinte es die Legitimation des 680 m vom projektierten Stadion mit Einkaufszentrum entfernt wohnenden Beschwerdeführers: Zwar werde das geplante Vorhaben angesichts seiner zentralen Lage Auswirkungen auf das gesamte Strassennetz der Stadt Aarau haben und daher auch auf der angrenzenden



(verkehrsberuhigten) Quartierstrasse einen gewissen Mehrverkehr verursachen. Dieser sei jedoch zu gering und zu wenig eindeutig den geplanten Nutzungen zuzurechnen, um eine besondere Betroffenheit des Beschwerdeführers zu begründen.

**1.2.3** Vorliegend sind die Grundstücke der Rekurrentin mehr als 400 m Luftlinie vom Baugrundstück entfernt. Folglich müsste die Rekurrentin eine Beeinträchtigung aufgrund der konkreten Gegebenheiten glaubhaft machen, um als rekursberechtigt angesehen werden zu können. Es ist unbestritten, dass der Knoten M.\_\_\_strasse/N.\_\_\_strasse schon heute überlastet ist und deshalb in Zukunft ausgebaut werden muss. Bereits im Entscheid BDE Nr. 56/2020 vom 23. Juni 2020 hatte das Baudepartement erwogen, dass das damals zu beurteilende Plangebiet des O.\_\_\_centers, das unmittelbar an den besagten Knoten angrenzt und in dem sich die Grundstücke der heutigen Rekurrentin befinden, "heute und (ohne Ausbau) auch in Zukunft über keine hinreichende Erschliessung" verfüge. Aus den (damals vorhandenen) Verkehrsgutachten ergebe sich, dass der Knoten M.\_\_\_strasse/N.\_\_\_strasse nicht über einen genügenden Ausbau verfüge, um den zu erwartenden Mehrverkehr aus dem Plangebiet abwickeln zu können (Erw. 8.6). Weiter ist den Verfahrensbeteiligten bekannt, dass das am 19. März 2017 von den Stimmbürgern von Z.\_\_\_ abgelehnte Kantonsstrassenprojekt "M.\_\_\_strasse bis N.\_\_\_strasse" einen Kantonsstrassenausbau u.a. im Bereich des Knotens M.\_\_\_strasse/N.\_\_\_strasse vorgesehen hatte. Vom geplanten Ausbau der M.\_\_\_ - und der N.\_\_\_ strasse im besagten Knotenbereich wären die im damals zu beurteilenden Gestaltungsplan festgelegten ober- und unterirdischen Baubereiche massgeblich betroffen gewesen. Teile der unterirdischen Tiefgarage wären sowohl unter der Kantons- als auch unter der Gemeindestrasse zu liegen gekommen; zudem hätten die Baubereiche A und C des Gestaltungsplans (nach dem Strassenausbau) nur mehr einen sehr geringen Kantonsstrassenabstand eingehalten, was sich wiederum negativ auf die Einhaltung der Lärmgrenzwerte ausgewirkt hätte. Aufgrund dieser Ausgangslage erwog das Baudepartement damals weiter, dass der zu beurteilende Gestaltungsplan und das Kantonsstrassenprojekt zwingend miteinander zu koordinieren gewesen wären (Erw. 8.9.3).

**1.2.4** Bei dieser Sachlage trifft die Ansicht der Rekurrentin zu, dass der Knoten M.\_\_\_strasse/N.\_\_\_strasse in Zukunft nur über ein Strassenbauprojekt saniert werden können und ein solcher Ausbau zwangsläufig auch mit Landabtretungen zulasten des Grundstücks Nr. 001 der Rekurrentin verbunden sein wird, wie das schon im abgelehnten Kantonsstrassenprojekt "M.\_\_\_strasse bis N.\_\_\_strasse" vorgesehen war. Indessen trifft die Auffassung der Rekurrentin, der Ausbaubedarf des ohnehin schon überlasteten Knotens sei umso grösser, je mehr zusätzlicher Verkehr zwischenzeitlich über die N.\_\_\_strasse auf diesen Knoten geleitet werde, nicht zu. Bereits in Erw. 8.8 des Entscheids Nr. 56/2020 vom 23. Juni 2020 war das Baudepartement davon ausgegangen, dass der künftige Ausbau des Knotens M.\_\_\_strasse/N.\_\_\_strasse auf den "Endzustand" ausgerichtet sein



müsse. Für den Ausbau dürfe also nicht nur auf das (damals geplante) O.\_\_\_center, sondern es müsse zwingend auch auf das zu erwartende künftige Verkehrsaufkommen auf der gesamten N.\_\_\_strasse und damit auf die weitere Siedlungsentwicklung südlich des O.\_\_\_centers abgestellt werden, weil dieses ganze Gebiet künftig über die N.\_\_\_strasse in die M.\_\_\_strasse erschlossen werden müsse. Namentlich die Gebiete "Q.\_\_\_", "R.\_\_\_", "S.\_\_\_" und "Industrie P.\_\_\_strasse" seien bereits heute im Wesentlichen der Bauzone zugewiesen, ihre Überbauung sei damit jederzeit möglich und die Erschliessung habe auch zwingend über die N.\_\_\_strasse zum Knoten M.\_\_\_strasse/N.\_\_\_strasse zu erfolgen. Genau aus diesem Grund hatte bereits das im Jahr 2017 abgelehnte Kantonsstrassenprojekt diesen "Endzustand" berücksichtigt, weshalb sich die von der Rekurrentin künftig an den Strassenausbau abzutretende Landfläche auch nicht vergrössern wird, wenn zwischenzeitlich bereits einzelne Grundstücke in diesem Gebiet neu überbaut oder bestehende Überbauungen verdichtet werden. Der von solchen Überbauungen ausgehende Zusatz- oder Mehrverkehr ist für den künftigen Strassenausbau im Bereich des Knotens M.\_\_\_strasse/N.\_\_\_strasse nicht von Bedeutung, weil er ohnehin im Rahmen der Gesamtbetrachtung des "Endzustands" bereits in das frühere Strassenbauprojekt eingepriesen war und auch in ein künftiges wieder eingerechnet werden muss. Das derzeitige Unterbinden von Zusatzverkehr aus den Gebieten "Q.\_\_\_", "N.\_\_\_", "S.\_\_\_" und "Industrie P.\_\_\_strasse" würde die Landabtretungspflicht der Rekurrentin in einem künftigen Strassenplanverfahren somit nicht reduzieren und kann ihr deshalb auch in diesem Verfahren keinen praktischen Nutzen verschaffen. Andere Gründe, weshalb die Rekurrentin mehr als die Allgemeinheit vom umstrittenen Bauvorhaben betroffen sein sollte, werden nicht geltend gemacht und sind auch nicht ersichtlich. Ein allfälliger Mehrverkehr des Bauvorhabens, welcher über den Knoten M.\_\_\_strasse/N.\_\_\_strasse – der in rund 580 m Luftlinie bzw. rund einem Strassenkilometer Entfernung zum Baugrundstück liegt – abgewickelt würde, hätte nach der zitierten bundesgerichtlichen Rechtsprechung auf jeden Fall keine besondere Betroffenheit der Rekurrentin zur Folge. Vielmehr würden sich allfällige (zusätzliche) Immissionen mit dem allgemeinen Strassenlärm vermischen und wären nicht als eigenständige Belastung wahrnehmbar. Ein allfälliger Mehrverkehr beim massgebenden Knoten wäre somit zu gering und zu wenig eindeutig dem Bauvorhaben zuzurechnen, um eine besondere Betroffenheit der Rekurrentin zu begründen. Unter diesen Umständen ist die Rekursberechtigung der Rekurrentin zu verneinen. Auf den Rekurs ist damit nicht einzutreten.

**1.2.5** Der Einwand der Rekurrentin, die Angelegenheit sei an die Vorinstanz zurückzuweisen, sofern die Legitimation im Rekursverfahren angezweifelt werden sollte, andernfalls der Rekurrentin der Rechtsmittelweg verkürzt würde, geht an der Sache vorbei. Wie dargestellt wurde, hat die Vorinstanz die Einsprache der heutigen Rekurrentin materiell behandelt und abgewiesen. Auch wenn sie die Frage der Einspracheberechtigung ausdrücklich offengelassen hat, ist sie



wohl – ohne sich festlegen zu wollen – davon ausgegangen, die Legitimation zur Einsprache sei gegeben. Andernfalls hätte sie die Einsprache gar nicht inhaltlich beurteilen können. Dass die Rechtsmittelinstanz, welche die Eintretensvoraussetzungen von Amtes wegen zu prüfen hat, im Rekursverfahren zu einem anderen Ergebnis gelangen kann, liegt in der Natur der Sache, hat aber nichts mit einer Verkürzung des Rechtsmittelwegs zu tun. Im Übrigen hatte die Rekurrentin bereits erstinstanzlich und auch im Rekursverfahren ausgiebig Gelegenheit, ihre Legitimation zu begründen. Diese Gelegenheit hat die Rekurrentin auch wahrgenommen, weshalb eine Rückweisung der Streitsache an die Vorinstanz keinen Sinn machte und einen blossen Verfahrensleerlauf darstellte.

## **2.**

Im Übrigen wäre der Rekurs aber auch abzuweisen, wenn darauf einzutreten wäre, weil das Baugrundstück Nr. 004 strassenmässig hinreichend erschlossen ist.

**2.1** Nach Art. 22 Abs. 2 Bst. b des Bundesgesetzes über die Raumplanung (SR 700; abgekürzt RPG) setzt die Erteilung einer Baubewilligung voraus, dass das Land erschlossen ist. Insbesondere muss nach Art. 19 Abs. 1 RPG die für die betreffende Nutzung hinreichende Zufahrt bestehen. Da das Bundesrecht nur allgemeine Grundsätze enthält, ergeben sich die Anforderungen an die Erschliessung im Detail aus dem kantonalen Recht (B. HEER, St.Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, Rz. 508). Nach Art. 67 Bst. a des Planungs- und Baugesetzes (sGS 731.1; abgekürzt PBG) ist Land strassenmässig erschlossen, wenn es über hinreichende Zu- und Wegfahrten verfügt. Das Erfordernis der hinreichenden Erschliessung gemäss Art. 19 Abs. 1 RPG ist primär verkehrs-, gesundheits- und feuerpolizeilich motiviert und soll die Zugänglichkeit sowohl für die Benutzer der Bauten als auch für Fahrzeuge der öffentlichen Dienste (Feuerwehr, Krankenwagen, Kehrtafelfuhr, Elektrizitäts- und Wasserwerke usw.) gewährleisten (Urteil des Bundesgerichtes 1C\_178/2014 vom 2. Mai 2016 Erw. 3.1.2). Für eine hinreichende Zufahrt im Sinn von Art. 19 Abs. 1 RPG ist daher nicht nur das Verbindungsstück von der öffentlich zugänglichen Strasse zum Baugrundstück erforderlich, sondern ebenso die weiterführende öffentliche Strasse, soweit der Besucher sie zwingend als Zufahrt benutzen muss. Genügt eine dem Gemeingebrauch dienende Strassenverbindung für die vorgesehene Baunutzung nicht, so muss die Baubewilligung verweigert werden (BGE 116 Ib 159 Erw. 6b). Namentlich 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. Das Bundesgericht hatte die Erschliessung eines bei der Autobahnausfahrt von Nyon geplanten Einkaufszentrums mit einer Verkaufsfläche von rund 10'000 m<sup>2</sup> und 550 Parkplätzen zu beurteilen, das pro Tag schätzungsweise 3'370 Fahrten von Privatpersonen hervorgerufen hätte. Das Bundesgericht



verneinte eine genügende Erschliessung dieses Einkaufszentrums, weil die bestehende Strassenkreuzung bei der Autobahneinfahrt den verursachten Mehrverkehr nicht hätte aufnehmen können. Dieser Verkehr hätte in den Spitzenzeiten zu einer exponentiellen Verlängerung der Warteschlangen und -zeiten geführt und damit die Sicherheit der Kreuzung verschlechtert. Zudem hätte er sehr wahrscheinlich Rückstaus bis auf die Autobahn bewirkt, was mit der Sicherheit des Strassenverkehrs nicht vereinbar gewesen wäre (Urteil des Bundesgerichtes 1C\_178/2014 vom 2. Mai 2016 Erw. 3.1.2 mit Hinweisen).

**2.2** Die Rekurrentin bringt hinsichtlich der angeblich ungenügenden Erschliessung des Baugrundstücks einzig vor, diese ergebe sich aus dem überlasteten Knoten M.\_\_\_strasse/N.\_\_\_strasse. Wenn schon ihre eigenen Grundstücke als nicht hinreichend erschlossen gelten würden, müsse dasselbe auch für das Baugrundstück Nr. 004 und alle anderen Grundstücke gelten, wenn diese (zumindest teilweise) über die N.\_\_\_strasse und damit über den Knoten M.\_\_\_strasse/N.\_\_\_strasse erschlossen würden.

**2.2.1** Die Rekurrentin übersieht vorab zweierlei: Einerseits grenzen ihre eigenen Grundstücke unmittelbar an diesen überlasteten Strassenknoten und die Rekurrentin wird deshalb in Zukunft für den Ausbau des Verkehrsknotens sogar Boden ihres eigenen Grundstück Nr. 001 an die Strassengrundstücke abzutreten haben. Andererseits lag die Situation beim O.\_\_\_center, das von der Rekurrentin realisiert werden wollte, ganz anders als beim vorliegenden Bauprojekt. Im Rahmen des damals zu beurteilenden Planverfahrens ging man von der Erstellung von rund 366 Parkplätzen innerhalb des Planperimeters aus, zudem von kundenintensiven Verkaufsflächen von 2'500 m<sup>2</sup>, übrigen Verkaufsflächen von 5'500 m<sup>2</sup> und Wohn- und Büroflächen von 22'000 m<sup>2</sup> (BDE Nr. 56/2020 vom 23. Juni 2020 Erw. 8.7). Ausgehend von diesen Zahlen und dem Umstand, dass zwischen dem Gestaltungsplanverfahren und dem Strassenbauprojekt zwingender Koordinationsbedarf bestand, war es naheliegend, dass das Baudepartement im damaligen Rekursentscheid erwogen hatte, das Plangebiet des O.\_\_\_centers verfüge (damals und ohne Ausbau der Knoten M.\_\_\_strasse/N.\_\_\_strasse und N.\_\_\_strasse/T.\_\_\_strasse auch in Zukunft) über keine hinreichende strassenmässige Erschliessung. Daraus kann nun aber nicht der Schluss gezogen werden, jedes noch so weit von diesem überlasteten Knoten entfernte Baugrundstück, von dem Mehrverkehr für den Strassenknoten M.\_\_\_strasse/N.\_\_\_strasse ausgehen könnte, habe nun ebenfalls als strassenmässig nicht hinreichend erschlossen zu gelten.

**2.2.2** Im Unterschied zu den Grundstücken der Rekurrentin liegt der umstrittene Strassenknoten M.\_\_\_strasse/N.\_\_\_strasse rund einen Strassenkilometer nordwestlich des Baugrundstücks Nr. 004. Der Verkehr vom und zum Gewerbehause der Rekursgegnerin führt in erster Linie wohl über die S.\_\_\_ - und die P.\_\_\_ - zur N.\_\_\_strasse. Wieviel Verkehrsteilnehmende ab dem Knoten P.\_\_\_strasse/N.\_\_\_strasse dann den Weg in nördliche Richtung zum umstrittenen Knoten



M.\_\_\_strasse/N.\_\_\_strasse nehmen, wurde von der Vorinstanz nicht erhoben. Aus dem Ortsplan ergibt sich immerhin, dass Motorfahrzeuglenkende ab dem Knoten P.\_\_\_strasse/N.\_\_\_strasse auch in südliche Richtung zur U.\_\_\_- oder V.\_\_\_strasse und von dort ins übergeordnete Strassennetz gelangen können. Unter diesen Umständen ist also nicht davon auszugehen, dass der gesamte aus dem Bauvorhaben resultierende Mehrverkehr den Knoten M.\_\_\_strasse/N.\_\_\_strasse belastet. Diese Ansicht scheint auch die Rekurrentin zu teilen, zumal sie selbst vorbringt, das Baugrundstück werde zumindest teilweise über die N.\_\_\_strasse erschlossen.

**2.2.3** Zudem weist die M.\_\_\_strasse – gemäss dem im Geoportal des Kantons St.Gallen abrufbaren Strassenlärmbelastungskataster – unmittelbar östlich des Knotens M.\_\_\_strasse/N.\_\_\_strasse einen durchschnittlichen Tagesverkehr (DTV) von 15'200 Fahrzeugen und unmittelbar westlich des Knotens einen solchen von 15'600 Fahrzeugen auf. Die N.\_\_\_strasse selbst weist im Knotenbereich einen DTV von 5'900 Fahrzeugen auf. Es handelt sich damit um einen sehr stark belasteten Verkehrsknoten in Z.\_\_\_. Berücksichtigt man die heutigen Verkehrszahlen auf diesem Knoten, wird deutlich, dass das aus dem umstrittenen Erweiterungsbau resultierende zusätzliche Verkehrsaufkommen (auch wenn diesbezüglich keine Erhebungen vorliegen) für den Knoten M.\_\_\_strasse/N.\_\_\_strasse völlig vernachlässigbar sein wird. Das geplante Bauvorhaben mag allenfalls geringe Auswirkungen auf die unmittelbaren Zubringerstrassen, wie die S.\_\_\_- und die P.\_\_\_strasse, haben und auf diesen auch einen gewissen Mehrverkehr verursachen. Für den Knoten M.\_\_\_strasse/N.\_\_\_strasse ist er jedoch unerheblich. Bei Verkehrsüberlastungen des übergeordneten Strassennetzes ist allgemein vom Grundsatz auszugehen, dass die hinreichende Erschliessung erst dann ernsthaft in Frage gestellt ist, wenn ein Bauvorhaben eine bestehende Überlastung des übergeordneten Strassennetzes wesentlich verschärft oder eine bis anhin knapp genügende Strassenkapazität derart beansprucht, dass sie neu wesentlich überlastet wird (vgl. dazu das Urteil des Bundesgerichtes 1C\_178/2014 vom 2. Mai 2016 Erw. 3). Das vorliegend zu beurteilende Vorhaben führt jedenfalls mit Sicherheit nicht zu relevantem Mehrverkehr für den Knoten M.\_\_\_strasse/N.\_\_\_strasse.

**2.2.4** Es kann somit nicht von einer ungenügenden strassenmässigen Erschliessung des Baugrundstücks Nr. 004 ausgegangen werden, nur weil ein in rund 1 km Entfernung liegender Knoten des übergeordneten Strassennetzes bereits heute überlastet ist und regelmässig zu Rückstausituationen führt.

### **3.**

Zusammenfassend ergibt sich somit, dass auf den Rekurs nicht einzutreten ist.

### **4.**

**4.1** Nach Art. 95 Abs. 1 VRP hat in Streitigkeiten jener Beteiligte die Kosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen



werden. Die Entscheidgebühr beträgt Fr. 3'000.– (Nr. 20.13.01 des Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung, sGS 821.5). Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend sind die amtlichen Kosten der Rekurrentin zu überbinden.

**4.2** Der vom Vertreter der Rekurrentin am 27. September 2021 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– ist anzurechnen.

## **5.**

Rekurrentin und Vorinstanz stellen ein Begehren um Ersatz der ausseramtlichen Kosten.

**5.1** 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<sup>bis</sup> VRP). Die Vorschriften der Schweizerischen Zivilprozessordnung (SR 272) finden sachgemäss Anwendung (Art. 98<sup>ter</sup> VRP).

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

**5.3** Die Vorinstanz hat grundsätzlich keinen Anspruch auf Ersatz der ausseramtlichen Kosten (R. HIRT, Die Regelung der Kosten nach st.gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, Lachen/St.Gallen 2004, S. 176). Sie bringt keine Gründe vor, die ein Abweichen von dieser Regel rechtfertigen. Ihr Begehren ist daher abzuweisen.

## **Entscheid**

### **1.**

Auf den Rekurs der A.\_\_\_\_, Y.\_\_\_\_, wird nicht eingetreten.

### **2.**

**a)** Die A.\_\_\_\_ bezahlt eine Entscheidgebühr von Fr. 3'000.–.

**b)** Der am 27. September 2021 von Thomas Frey, St.Gallen, geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– wird angerechnet.

### **3.**

**a)** Das Begehren der A.\_\_\_\_ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird abgewiesen.

**b)** Das Begehren der Politischen Gemeinde Z.\_\_\_\_ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird abgewiesen.



Die Vorsteherin

Susanne Hartmann  
Regierungsrätin