



Fall-Nr.:	22-3994
Stelle:	Generalsekretariat Bau- und Umweltdepartement
Instanz:	Bau- und Umweltdepartement
Publikationsdatum:	23.11.2023
Entscheiddatum:	11.10.2023

BUDE 2023 Nr. 096

Baurecht, Art. 19 Abs. 1, Art. 22 Abs. 2 Bst. b RPG, Art. 67 PBG, Art. 39, Art. 104 Abs. 1 Bst. a, Art. 107 Abs. 1, Art. 108 Abs. 2 StrG. Vor dem Hintergrund, dass bereits das Verwaltungsgericht im Jahr 1994 die B.___strasse als ungenügend erachtete, ein Ausbau seither nicht stattgefunden hat und die heutigen Normen ebenfalls nicht eingehalten werden können, muss die B.___strasse weiterhin als unzureichend gelten (Erw. 3.8). Entgegen der Ansicht der Bauherrin, besteht für eine mangelhafte Erschliessung keine Besitzstandsgarantie (Erw. 3.9). Die Vorinstanz hat den Strassenabstand sodann falsch gemessen, indem sie von der klassierten Fläche und nicht der Strassengrundstückgrenze ausging. Zudem hat die Vorinstanz die westseitige Rampe zu Unrecht nicht berücksichtigt (Erw. 4.3). Für den im Umgebungsplan vorgesehenen Ausbau des öffentlichen Gehwegs wäre zudem ein koordiniertes Strassenplanverfahren durchzuführen gewesen (Erw. 5). Gutheissung des Rekurses.

BUDE 2023 Nr. 96 finden Sie im angehängten PDF-Dokument.



22-3994

Entscheid Nr. 96/2023 vom 11. Oktober 2023

Rekurrent

A.____
vertreten durch lic.iur. Daniel Frischknecht, Rechtsanwalt,
Bahnhofstrasse 7, 9630 Wattwil
gegen

Vorinstanz

Gemeinderat Z.____ (Entscheid vom 18. Mai 2022)

Betreff

Baubewilligung (Neubau Mehrzweckhalle)



Sachverhalt

A.

Die ehemalige Politische Gemeinde Y.____ ist in Folge Fusion per 1. Januar 2023 in die Politische Gemeinde Z.____ übergegangen. Y.____ ist als Objekt Nr. 001 in der Siedlungskategorie «Dorf» als schützenswertes Ortsbild von nationaler Bedeutung in das entsprechende Bundesinventar aufgenommen (Art. 1 der Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz [SR 451.12]). Das Gebiet «B.____» liegt auf der Hügelkuppe am nördlichen Siedlungsrand von Y.____. Im Gebiet befindet sich unter anderem die Primarschule «B.____» und die Wohnüberbauung «B.____». Das Gebiet «B.____» wird über die B.____strasse (Gemeindestrasse 2. Klasse) erschlossen.

B.

Die Politische Gemeinde Z.____ ist Eigentümerin des Grundstücks Nr. 002 im Gebiet «B.____». Gemäss geltendem Zonenplan der Gemeinde Z.____ für den Ortsteil Y.____ vom 23. Juni 2023 ist das Grundstück der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen (OeBA) zugewiesen. Es ist mit einem Schulhaus und einer Mehrzweckhalle (beides Vers.-Nr. 003) überbaut. Im nördlichen Teil des Grundstücks befindet sich ein Fussballplatz (Rasen) sowie eine Laufbahn mit einem Weitsprungsandbecken. Im nordöstlichen Bereich befindet sich sodann ein Spielplatz. Die Schulhausanlage wird wie erwähnt über die B.____strasse erschlossen. Der vordere Teil ab dem Knoten B.____strasse/C.____strasse bis zum Schulhaus ist mit einer Länge von rund 180 m als Einspurstrecke ausgebaut. Die Fahrbahnbreite beträgt rund 3,20 m, wobei zwei rund 20 m lange Ausweichstellen vorhanden sind. Eine Ausweichstelle befindet sich etwa auf halbem Weg zwischen Schulanlage und dem Knoten. Die zweite Ausweichstelle befindet sich direkt gegenüber der Mehrzweckhalle. Bei den Ausweichstellen ist die Fahrbahnbreite auf 5 m ausgeweitet. Im Zuge der Realisierung der Wohnüberbauung «B.____» beurteilte das Verwaltungsgericht mit Entscheid B 7/1994 vom 21. Juni 1994 diesen Teil der B.____strasse – ab Knoten C.____strasse/B.____strasse bis zum Schulhaus – als ungenügend. Die Kritik wiederholte das Verwaltungsgericht im Entscheid B 33/1994 vom 25. Oktober 1994 betreffend Baubewilligung einer internen Erschliessungsstrasse für die Wohnüberbauung «B.____».

C.

a) Mit Baugesuch vom 16. Dezember 2016 beantragte der Primarschulrat Y.____ für die damalige Primarschulgemeinde (seit 1. Januar 2023: Politische Gemeinde Z.____) beim Gemeinderat Y.____ (seit 1. Januar 2023: Gemeinderat Z.____) die Baubewilligung für den Abbruch und den Neubau einer Mehrzweckhalle (im Folgenden MZH). Dem Baukredit von rund 5 Mio. Franken hatte die Schulbürgerversammlung am 23. November 2016 zugestimmt.



- b)** Innert der Auflagefrist vom 27. Dezember 2016 bis 9. Januar 2017 erhob A.____ vertreten durch lic.iur Daniel Frischknecht, Rechtsanwalt, Wattwil, Einsprache gegen das Vorhaben. A.____ ist Eigentümer der in der Wohnzone gelegenen Grundstücke Nrn. 004 und 005. Die Grundstücke liegen rund 30 m nördlich der Schulanlage und werden ebenfalls über die B.____strasse erschlossen. Der Einsprecher machte geltend, das Verwaltungsgericht habe bereits im Jahr 1994 in einem vom Einsprecher selbst geführten Beschwerdeverfahren die erschliessende B.____strasse als ungenügend beurteilt. Darüber hinaus rügte der Einsprecher unter anderem die Parkplatzsituation, eine Verletzung des Strassenabstands wie auch des Gebäudeabstands, unzulässige Immissionen sowie eine Beeinträchtigung des Ortsbilds.
- c)** In der Folge fanden umfangreiche Einigungs- und Projektbesprechungen statt.
- d)** Auf Gesuch des Primarschulrats Y.____ wurde das Baugesuch am 20. Juni 2017 sistiert. Dies mit der Begründung, dass die Finanzierbarkeit des Neubauprojekts fraglich sei. Entsprechend werde der Primarschulrat der Schulbürgerversammlung einen Rückkommensantrag zur Aufhebung des bestehenden Baukredits stellen. Sodann soll ein Planungskredit für ein neues Vorprojekt mit einem Kostendach von 2 Mio. Franken gesprochen werden.
- e)** An der ausserordentlichen Schulbürgerversammlung vom 20. September 2017 wurde der Rückkommensantrag des Primarschulrats abgelehnt. Jedoch nahmen die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger einen Änderungsantrag aus den eigenen Reihen an, wonach das Projekt weiterzuführen sei und sobald die Baubewilligung vorliege nochmals über die Finanzierung abgestimmt werden soll.
- f)** Mit Schreiben vom 26. September 2017 wurde die Sistierung des Baugesuchsverfahrens aufgehoben. In der Folge fanden wiederum umfangreiche Einigungs- und Projektbesprechungen statt.
- g)** Am 11. März 2019 ergänzte der Primarschulrat das Baugesuch. Er reichte ein Benützungsreglement sowie ein Parkplatzkonzept nach und machte Anpassungen an der Aussentreppe.
- h)** Mit Schreiben vom 20. März 2019 teilte der Gemeinderat dem Primarschulrat mit, dass die nachgereichten Unterlagen dem Einsprecher zwecks Wahrung des rechtlichen Gehörs zugestellt würden. Es sei aber davon auszugehen, dass die bereinigten Konzepte öffentlich aufgelegt werden müssten.
- i)** Mit Baugesuch vom 20. Juli 2021 reichte der Primarschulrat eine Projektänderung ein. Die Projektänderung hatte die Lüftungsanlagen, die Situierung der Zugangstreppe, das Parkierungskonzept, das Lärmgutachten sowie das Benützungsreglement zum Gegenstand.



j) Innert der Auflagefrist vom 10. bis 24. Januar 2022 erhob A.____ durch seinen Rechtsvertreter Einsprache gegen die Projektänderung.

k) Mit Beschluss vom 18. Mai 2022 erteilte der Gemeinderat Y.____ die Baubewilligung unter Bedingungen und Auflagen und wies die Einsprachen von A.____ ab.

D.

Gegen diesen Beschluss erhob A.____ durch seinen Rechtsvertreter mit Schreiben vom 3. Juni 2022 Rekurs beim Bau- und Umweltdepartement. Mit Rekurgängung vom 6. Juli 2022 werden folgende Anträge gestellt:

1. Die Baubewilligung des Gemeinderates Y.____ vom 18. Mai 2022 sei vollumfänglich aufzuheben.
2. Unter Kosten- und Entschädigungsfolge.

Zur Begründung wird geltend gemacht, es fehle ein öffentliches Interesse für den Bau der MZH. Umso mehr als die Politische Gemeinde Y.____ demnächst ohnehin fusioniere. Unabhängig davon, weise das Bauprojekt diverse Mängel auf. Die Erschliessungsstrasse sei, wie das Verwaltungsgericht bereits im Jahr 1994 beurteilt habe, nicht verkehrssicher. Weiter würde das Projekt den Strassenabstand sowie den Gebäudeabstand verletzen. Dachform und die Materialisierung der Fassade würden sodann den denkmalpflegerischen und baureglementarischen Vorschriften widersprechen.

E.

a) Mit Vernehmlassung vom 26. August 2022 beantragt die Vorinstanz den Rekurs abzuweisen. Zur Begründung wird geltend gemacht, dass die heutige Erschliessungssituation nicht mit dem verwaltungsgerichtlichen Urteil aus dem Jahr 1994 vergleichbar sei. Das Quartier sei zwischenzeitlich überbaut und der Schulbetrieb wie auch die Nutzung der MZH habe sich gut eingespielt. Die Erfahrung habe gezeigt, dass keine grösseren sicherheitsrelevanten Probleme vorlägen. Der Strassenabstand sei lediglich auf einer Länge von 2,7 m um etwa 0,5 m verletzt. Hierfür habe die Vorinstanz aber eine Ausnahmegewilligung erteilt. Auch die übrigen rekurrentischen Einwände seien unbegründet.

b) Mit Vernehmlassung vom 29. August 2022 beantragt der Primarschulrat, vertreten durch Rechtsanwalt D.____ den Rekurs, soweit darauf eingetreten werden könne, unter Kostenfolge abzuweisen. Zur Begründung wird geltend gemacht, dass die Notwendigkeit und Finanzierbarkeit der MZH nicht Verfahrensgegenstand sei. Auf diese Vorbringen sei nicht einzutreten. Wie die Erfahrung zeige, genüge die B.____strasse den örtlichen Anforderungen. Durch den Neubau entstehe keine nennenswerte Mehrbelastung. Die Rüge der fehlenden Erschliessung erweise sich als unbegründet. Auch die übrigen Einwände



des Rekurrenten ständen der Erteilung der Baubewilligung nicht entgegen.

c) Im Rahmen der Vernehmlassung holte das kantonale Tiefbauamt (TBA) betreffend der Erschliessung beim Strasseninspektorat (SI) einen Mitbericht ein. Für die Beurteilung des Parkierungskonzepts zog das TBA sodann die Abteilung Mobilität und Planung (MuP) bei. Gemäss Mitbericht des SI vom 16. November 2022 erfülle die B.____strasse die Mindestanforderungen für eine hinreichende Erschliessung nicht. Selbst der Begegnungsfall Personenwagen (PW)/leichtes Zweirad könne nicht überall sichergestellt werden. Aufgrund der zu erwartenden Anzahl Fahrten würden die Ausweichstellen nicht mehr ausreichen. Der angrenzende Gehweg weise zwar eine genügende Breite auf, jedoch fehle eine bauliche Abgrenzung zur Fahrbahn (Randsteinanschlag). Aufgrund der besonders schützenswerten Nutzergruppe (Schüler) sei eine solche Abgrenzung jedoch zwingend. Gemäss Mitbericht MuP vom 11. November 2022 sei der Parkplatzbedarf normgerecht ermittelt worden. Die drei neu geplanten Parkplätze bei der MZH würden jedoch dem Normalbetrieb dienen, weshalb sie nicht zur Deckung des Parkplatzbedarfs bei Veranstaltungen angerechnet werden dürften. Darüber hinaus beurteilt MuP die B.____strasse ebenfalls als zu schmal und kritisiert, dass der Gehweg höhenmässig gegenüber der Strasse nicht abgesetzt sei.

d) Mit Schreiben vom 5. Januar 2023 zeigt der Gemeinderat Z.____ an, dass die Politische Gemeinde Y.____ sowie die Primarschulgemeinde Y.____ per 1. Januar 2023 in die neue Einheitsgemeinde Z.____ übergegangen sei. Aufgrund der Fusion werden die damalige Baugesuchstellerin und die damalige Vorinstanz im Folgenden unter dem Begriff Vorinstanz zusammengefasst.

e) Mit Schreiben vom 24. Januar 2023 äussert sich der Rekurrent zu den erhaltenen Vernehmlassungen und reicht eine Kostennote ein.

f) Mit Schreiben vom 8. Februar 2023 teilt der damalige Rechtsvertreter der Baugesuchstellerin mit, dass das Mandatsverhältnis aufgelöst worden sei.

F.

Auf die weiteren Ausführungen der Verfahrensbeteiligten in den vorgenannten Eingaben wird – soweit erforderlich – in den Erwägungen eingegangen.

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 mit nachfolgender Einschränkung einzutreten.

1.2.1 Liegen keine im öffentlichen Recht begründeten Hindernisse vor, so ist die Baubewilligung zu erteilen (Art. 146 des Planungs- und Baugesetzes [sGS 731.1; abgekürzt PBG]). Die Baubewilligung stellt eine sogenannte Polizeierlaubnis dar, mit der festgestellt wird, dass dem zu Grunde liegenden Bauvorhaben keine öffentlich-rechtlichen Hindernisse entgegenstehen. Sie muss erteilt werden, wenn alle Voraussetzungen ihrer Gutheissung gegeben sind (S. STAUB, in: Breuter/Frei/Ritter [Hrsg.], Kommentar zum Planungs- und Baugesetz des Kantons St.Gallen, Basel 2020, Art. 146 N 1 f.; B. HEER, St.Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, Rz. 847).

1.2.2 Der Rekurrent ist der Ansicht, es bestünde kein öffentliches Interesse für die Erstellung des strittigen Bauprojekts. Diese Rüge zielt auf den politischen Entscheid, eine neue MZH zu bauen. Der Rekurrent verkennt, dass im Baubewilligungsverfahren nicht die politische Richtigkeit eines Entscheids für ein öffentliches Bauvorhaben beurteilt wird. Hierfür stehen die allgemeinen politischen Rechte zur Verfügung. Im Baugesuchsverfahren bzw. im vorliegenden Rekursverfahren wird nur geprüft, ob dem Bauvorhaben das öffentliche Bau- und Umweltrecht im weitesten Sinn entgegensteht. Mit seinen Rügen betreffend fehlendem öffentlichem Interesse am Vorhaben bewegt sich der Rekurrent ausserhalb des Verfahrensgegenstands, weshalb hierauf nicht einzutreten ist.

2.

Am 1. Oktober 2017 ist das 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 Baubewilligungsentscheid erging am 18. Mai 2022. 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.

Der Rekurrent macht geltend, dass Bauvorhaben sei nicht hinreichend erschlossen.

3.1 Voraussetzung für die Erteilung einer Baubewilligung ist unter anderem, dass das Land erschlossen ist (Art. 22 Abs. 2 Bst. b des Bundesgesetzes über die Raumplanung [SR 700; abgekürzt RPG]). Nach Art. 19 Abs. 1 RPG ist Land insbesondere dann erschlossen, wenn die für die betreffende Nutzung hinreichende Zufahrt besteht. Da das Bundesrecht nur allgemeine Grundsätze enthält, ergeben sich die Anforderungen an die Erschliessung im Detail aus dem kantonalen



Recht (B. HEER, a.a.O., Rz. 508). Nach Art. 67 Bst. a PBG ist Land strassenmässig erschlossen, wenn es über hinreichende Zu- und Wegfahrten verfügt. Diese Bestimmung des PBG ist unmittelbar anwendbar und bedarf keiner Umsetzung im kommunalen Recht (vgl. Anhang zum Kreisschreiben Bst. B.I). Art. 67 Bst. a PBG entspricht jedoch inhaltlich Art. 49 Abs. 2 Bst. a BauG. Damit kann für die Frage der hinreichenden strassenmässigen Erschliessung auf die Rechtsprechung zum BauG abgestellt werden. Eine Zufahrt ist 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, Kehrrechtabfuhr und Schneeräumung) ungehindert benützt werden kann und – wenn sie über fremdes Grundeigentum führt – rechtlich gesichert ist (vgl. HEER, a.a.O., Rz. 513). Weitergehende Konkretisierungen, insbesondere hinsichtlich der Dimensionierung von Erschliessungsstrassen, hat das st.gallische Recht nicht getroffen (VerwGE B 2012/216 vom 22. Mai 2013 Erw. 3 mit weiteren Hinweisen; BDE Nr. 96/2020 vom 13. Oktober 2020 Erw. 5.2.3 mit Hinweisen; BDE Nr. 124/2020 vom 10. Dezember 2020 Erw. 9.1 mit Hinweisen).

3.2 Soweit dem kantonalen Recht keine besonderen Regeln zu entnehmen sind, darf für die Auslegung und Anwendung von Art. 49 Abs. 2 Bst. a BauG bzw. Art. 67 Bst. a PBG auf den Gehalt von Art. 19 Abs. 1 RPG abgestellt werden. Art. 19 Abs. 1 RPG will mit dem Erfordernis der ausreichenden Erschliessung vor allem polizeiwidrige Zustände verhindern (EJP/BRP, Erläuterungen RPG, Bern 1981, N 6 zu Art. 19). Es soll sichergestellt sein, dass keine Bauten entstehen, die wegen fehlender Zufahrten sowie Versorgungs- und Entsorgungseinrichtungen feuer- und gesundheitspolizeiliche Gefahren bieten oder sonstige öffentliche Interessen gefährden. Die Erschliessung muss stets die Verkehrssicherheit der Benutzer (Fussgänger, Radfahrer, Motorfahrzeugfahrer, öffentliche Dienste) gewährleisten sowie den Anforderungen des Natur- und Heimatschutzes, des Umweltschutzes sowie weiteren wichtigen Anforderungen der Raumplanung (wie häusliche Bodennutzung) genügen. Was als hinreichende Erschliessung gilt bzw. welche Anforderungen eine Zufahrt zu erfüllen hat, hängt von der beanspruchten Nutzung des Erschliessungsgebiets sowie von den massgeblichen Umständen des Einzelfalls ab, also in erster Linie von den örtlichen Gegebenheiten und von der Art und Zahl der Gebäude, zu denen die Zufahrt führt. Zur Zufahrt gehört dabei nicht nur das Verbindungsstück von der öffentlich zugänglichen Strasse zum Grundstück, sondern ebenso die weiterführende öffentliche Strasse, soweit sie zwingend als Zufahrt benutzt werden muss. Die Beurteilung der im Einzelfall verlangten Erschliessung wird durch das Verhältnismässigkeitsprinzip bestimmt. Weil die Anforderungen an eine genügende Erschliessung von den massgeblichen Umständen des Einzelfalls abhängen, ist klar, dass beispielsweise Anforderungen an eine genügende Erschliessung in einer Wohnzone andere sind als in einer Industriezone. Ebenso unterscheiden sich die Anforderungen



an Erschliessungsanlagen in Berggebieten von jenen in Städten und ihren Agglomerationen (BDE Nr. 124/2020 vom 10. Dezember 2020 Erw. 9.2 mit Hinweisen).

3.3 Für die Beurteilung der technischen Anforderungen einer Erschliessungsanlage werden zwar in der Regel die Normblätter des Schweizerischen Verbands der Strassen- und Verkehrsfachleute (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. 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. 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. 96/2020 vom 13. Oktober 2020 Erw. 5.2.5 mit Hinweisen; BDE Nr. 124/2020 vom 10. Dezember 2020 Erw. 9.3).

3.4 Die VSS-Norm SN 40 045 «Projektierung, Grundlagen; Strassentyp Erschliessungsstrassen» legt Typen von Erschliessungsstrassen fest. Je nach Grösse und Charakter des zu erschliessenden Gebiets wird zwischen Quartiererschliessungsstrassen, Zufahrtsstrassen und Zufahrtswegen unterschieden. Der Erschliessungsstrassentyp Zufahrtsweg dient der Erschliessung von Siedlungsgebieten von bis zu 30 Wohneinheiten und weist eine Länge von 40 bis 80 m auf. Er ist auf den Grundbegegnungsfall «PW/leichtes Fahrrad» und eine durchschnittliche stündliche Verkehrsbelastung von maximal 50 Fahrzeugen ausgerichtet. Der Erschliessungsstrassentyp Zufahrtsstrasse ist zur Erschliessung von Siedlungsgebieten in der Grösse bis zu 150 Wohneinheiten oder bei Verkehrsaufkommen gleichwertiger Quellen anzuwenden. Er ist ausgerichtet auf den Grundbegegnungsfall «Personenwagen/Personenwagen bei stark reduzierter Geschwindigkeit» und auf ein Verkehrsaufkommen von 100 Fahrzeugen pro Stunde. (vgl. weitergehend VSS-Norm SN 40 045 und VerwGE B 2021/88 vom 21. Juni 2022 Erw. 3.1.1).

3.5 Bei der B.____strasse handelt es sich um eine Gemeindestrasse zweiter Klasse innerhalb des Siedlungsgebiets. Damit dient sie grundsätzlich der Groberschliessung des Baugebiets (Art. 8 Abs. 2 des Strassengesetzes [sGS 732.1; abgekürzt StrG]). Die zulässige Höchstgeschwindigkeit beträgt 50 km/h. Die Länge der Strasse beträgt von Knoten zu Knoten rund 240 m, insgesamt über 300 m. Die Breite beträgt mehrheitlich 3,2 m, schwankt punktuell aber zwischen 3,1 m und 3,9 m. Die Ausweichstellen weisen eine Breite von rund 5 m auf. Östlich der B.____strasse führt ein rund 1,9 m breiter Gehweg entlang der Strasse. Im Amtsbericht vom 16. November 2022 hält das SI fest, die B.____strasse weise grundsätzlich keine typischen Merkmale einer



bestimmten Erschliessungsstrasse auf, sondern stelle eine Mischlösung aus Zufahrtsweg, Zufahrtsstrasse und Quartiererschliessungsstrasse dar. Um eine genügende Erschliessung sicherstellen zu können, so die Einschätzung des SI, müsse die B.____strasse grundsätzlich mindestens den Anforderungen einer Zufahrtsstrasse entsprechen. Die Einschätzung des SI ist angesichts der Klassierung der Strasse, ihrer Länge, der zu erschliessenden Wohneinheiten sowie der besonderen Nutzung als Zufahrt zur Schulanlage nicht zu beanstanden und deckt sich auch mit der verwaltungsgerichtlichen Beurteilung aus dem Jahr 1994. Selbst der im Rahmen des Baugesuchs eingereichte verkehrstechnische Kurzbericht (erstellt am 13. Juni 2018 vom Ingenieurbüro E.____) geht davon aus, dass der B.____strasse die Funktion einer Zufahrtsstrasse zukommt.

3.6 Nach VSS-Norm SN 40 045 ist eine Zufahrtsstrasse mindestens auf den Grundbegegnungsfall PW/PW bei stark reduzierter Geschwindigkeit auszulegen. Für die je nach Grundbegegnungsfall erforderlichen Strassengeometrien ist die VSS-Norm 40 201 «Geometrisches Normalprofil, Grundabmessungen und Lichtraumprofil der Verkehrsteilnehmer» heranzuziehen. Das SI hat die erforderlichen Geometrien in seinem Amtsbericht schlüssig ausgewiesen. Der Grundbegegnungsfall PW/PW verlangt im Minimum eine Strassenbreite von 4,4 m. Es ist offensichtlich, dass die B.____strasse mit schwankenden Breiten von 3,1 m bis 3,9 m den Grundbegegnungsfall PW/PW bei stark reduzierter Geschwindigkeit nicht abdecken kann. So hielt auch die im Baubewilligungsverfahren beigezogene Kantonspolizei (Abteilung Verkehrspolizei) mit Mitbericht vom 31. Januar 2017 fest:

[...] Aufgrund des geringen Querschnitts der B.____strasse kann der Begegnungsfall PW/PW nicht gewährleistet werden. Es ist fraglich, ob der Ausbaustandart den Mehrverkehr aufnehmen kann und mit den vorhandenen Ausweichstellen genug Kapazitätsreserven vorhanden sind.

Die Kantonspolizei wiederholte die Kritik im Rahmen ihres Mitberichts vom 18. März 2022 betreffend Projektänderung und Projektergänzung:

Aufgrund des nach wie vor geringen Strassenquerschnitts der B.____strasse (<4 m) ist das Kreuzen für mehrspurige Fahrzeuge – trotz vorhandenen Ausweichstellen – weiterhin nicht gewährleistet. [...]

Wie das SI in seinem Amtsbericht weiter ausführt, vermag die B.____strasse nicht einmal den Grundbegegnungsfall PW/leichtes Fahrrad (3,4 m bis 3,7 m je nach Gefälle) abzudecken. Selbst wenn die Sicherheitszuschläge auf die Randbereiche angerechnet werden, kann dieser Grundbegegnungsfall nicht überall sichergestellt werden. Dass eine verkehrssichere Erschliessungsstrasse in Zusammenhang mit dem Neubau einer MZH direkt neben einem Schulhaus wenigstens den Grundbegegnungsfall PW/leichtes Fahrrad abdecken sollte, dürfte



aufgrund der sensiblen Nutzergruppe selbstverständlich sein. So entschied bereits das Verwaltungsgericht in Zusammenhang mit der Überbauung «B.____», dass ein sicheres Kreuzen von PW/leichtes Fahrrad alleine bei den Ausweichstellen nicht ausreiche (VerwGE B 7/1994 vom 21. Juni 1994 Erw. 2 Bst. f bb.):

[...] Dabei ist insbesondere zu beachten, dass die B.____strasse ein Schulhaus erschliesst. Da viele Schüler den Schulweg mit dem Fahrrad zurücklegen, wird es relativ häufig zum Begegnungsfall PW/Fahrrad und hin und wieder auch zum Begegnungsfall LKW/Fahrrad kommen. Kinder sind in der Regel nicht in der Lage, Gefahren vorauszusehen und Geschwindigkeiten von Fahrzeugen richtig einzuschätzen. Auch Autofahrer unterschätzen oft die Unberechenbarkeit von Kindern im Strassenverkehr. Der Schutz der schwächsten Verkehrsteilnehmer verlangt deshalb, dass ein gefahrloses Kreuzen eines Fahrrades mit einem PW auf der ganzen Strecke der «B.____strasse» und nicht nur bei den Ausweichstellen möglich ist.

Hinzu kommt, dass der angrenzende Gehweg zwar genügend breit ist und der sensiblen Nutzergruppe damit genügend Platz bietet. Jedoch fehlt eine bauliche Abgrenzung zur Fahrbahn. In Kombination mit der deutlich zu schmalen Strasse besteht die Gefahr des unbefugten Befahrens des Gehwegs. Die vom SI im Amtsbericht aufgezeigte Problematik wurde ebenfalls bereits im erwähnten verwaltungsgerichtlichen Urteil thematisiert (Erw. 2 Bst. f bb.):

[...] Es ist somit festzuhalten, dass die B.____strasse, insbesondere im Hinblick auf das zusätzliche Verkehrsaufkommen, welches die geplante Überbauung mit sich bringen wird, das Gebiet «B.____» auch als Zufahrtsstrasse ungenügend erschliesst. Dabei muss offen bleiben, ob es zur Verbesserung der Verkehrssicherheit möglich ist, den bestehenden Fussgängerstreifen als Fussgänger und Radweg auszugestalten und allenfalls durch ein Höherlegen des Trottoirs das unbefugte Befahren des Fussgänger- und Radsteifens zu verhindern, da ein derartiges Projekt nicht vorliegt.

3.7 Ein Ausbau der B.____strasse hat seit erwähntem Verwaltungsgerichtsurteil nicht stattgefunden. Gegenteiliges wird nicht behauptet und ist bei gegebener Aktenlage nicht ersichtlich. Die für die Beurteilung massgebenden Breiten sind die Gleichen wie im Urteil des Verwaltungsgerichtes. Auch die Normen haben sich diesbezüglich nicht geändert. Ein allfälliges Ausbauprojekt bzw. der entsprechende Teilstrassenplan konnte in den Archiven nicht gefunden werden. Auch die historischen Luftaufnahmen lassen nicht darauf schliessen, dass die B.____strasse ausgebaut worden ist. Schliesslich weist die B.____strasse gemäss dem am 14. September 2021 genehmigten Gesamtstrassenplan der damaligen Politischen Gemeinde Y.____ die gleichen Dimensionen auf. Bei dieser Ausgangslage muss die B.____strasse weiterhin als ungenügend beurteilt werden. So geht



selbst der von der Vorinstanz in Auftrag gegebene verkehrstechnische Kurzbericht vom 13. Juni 2018 davon aus, dass der Ausbaustandart der B.____strasse nicht der Strassenfunktion entspricht:

Unabhängig ob die Entwurfsgeschwindigkeit der zulässigen Höchstgeschwindigkeit (50 km/h) oder der effektiv gefahrenen Geschwindigkeit von 85% aller Fahrten entspricht, kann festgestellt werden, dass der aktuelle Ausbaugrad der B.____strasse keinem der dargestellten Querschnitte gerecht wird. Die Fahrbahnbreite der B.____strasse ist deutlich geringer. Immerhin verfügt die Strasse zwischen Dorfkreuzung und Schulhaus über zwei Ausweichstellen. Vom Ausbaugrad her entspricht die B.____strasse eher dem Typ Zufahrtsweg - was, wie erwähnt, jedoch nicht der Strassenfunktion nachkommt.

3.8 Vor dem Hintergrund, dass bereits das Verwaltungsgericht im Jahr 1994 die B.____strasse als ungenügend erachtete, ein Ausbau seither nicht stattgefunden hat und die heutigen Normen ebenfalls nicht eingehalten werden können, muss die B.____strasse weiterhin als unzureichend gelten. Im Einspracheentscheid setzte sich die Vorinstanz mit den verwaltungsgerichtlichen Urteilen aus dem Jahr 1994 – obwohl vom damaligen Einsprecher mehrfach vorgebracht und mit dem vorliegend strittigen Bauvorhaben und seinen verkehrssicherheitsrelevanten Herausforderungen weitgehend deckungsgleich – nicht auseinander. Vielmehr hielt die Vorinstanz fest, die Erschliessung reiche aus, sofern der Neubau im Vergleich zur bestehenden MZH keinen Mehrverkehr generiere. In der Vernehmlassung vom 26. August 2022 führt die Vorinstanz zudem aus, die heutige Situation sei mit den Urteilen aus dem Jahr 1994 nicht vergleichbar. Das damals strittige Quartier sei zwischenzeitlich erstellt. Der Schulbetrieb wie auch die Veranstaltungen in der MZH hätten sich gut eingespielt. Die Erfahrung zeige, dass keine grösseren sicherheitsrelevanten Probleme auftreten. Auch der damalige Rechtsvertreter der ursprünglichen Bauherrin versucht in seinen Ausführungen darzulegen, dass das Vorhaben keinen Mehrverkehr generiere und die bestehende Erschliessung deshalb ausreiche.

3.9 Mit diesen Ausführungen wird die Ansicht vertreten, für eine mangelhafte Erschliessung bestünde eine Besitzstandsgarantie. Ob eine Baute, die dem geltenden Recht widerspricht, geändert, erweitert oder wiederaufgebaut werden darf, entscheidet sich nach dem Umfang der ihr zukommenden Besitzstandsgarantie. Der Umfang dieser Garantie ergibt sich für Bauten innerhalb der Bauzone in erster Linie aus dem kantonalen Recht, für Bauten ausserhalb der Bauzone dagegen in erster Linie aus dem Bundesrecht. Indessen stützt sich das Erschliessungserfordernis in beiden Fällen auf Bundesrecht, nämlich Art. 22 Abs. 2 Bst. b und Art. 19 Abs. 1 RPG, welches diesbezüglich keine Besitzstandsgarantie kennt (Urteil des Bundesgerichtes 1C_57/2021 vom 3. Februar 2022 Erw. 3.3). Zwar ist gemäss neuer Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtes bei der Erstellung einer



Anlage bzw. einer Baute betreffend die strassenmässige Erschliessung darauf abzustellen, ob diese überhaupt einen Mehrverkehr zur Folge hat und ein erschliessungsrelevantes Bauvorhaben vorliegt. Das Verwaltungsgericht hielt im Grundsatz fest, dass, wenn ein Bauvorhaben relevanten Mehrverkehr zur Folge habe, auch die für eine ausreichende Erschliessung erforderlichen Anforderungen an die Strasse gegeben sein müssen. Blieben demgegenüber Bau und Betrieb ohne Einfluss auf die Erschliessungssituation, sei die bereits bestehende Erschliessung grundsätzlich als genügend zu qualifizieren (vgl. zum Ganzen: VerwGE B 2021/12 vom 19. August 2021 Erw. 4.2). Auch das Bundesgericht hielt im Urteil 1C_57/2021 vom 3. Februar 2022 fest, es sei ausschlaggebend, ob das Bauvorhaben für die Erschliessung überhaupt relevant sei. Sei dies nicht der Fall, stehe eine mangelhafte Erschliessung dem Bauvorhaben nicht entgegen (Erw. 3.3). Die erwähnten Urteile hatten jedoch untergeordnete Bauvorhaben oder Nutzungsänderungen und nicht den kompletten Neubau einer publikumsintensiven MZH neben einem Schulhaus zum Gegenstand. Ein solches Neubauvorhaben hat selbstverständlich den Erschliessungserfordernissen nach Art. 22 Abs. 2 Bst. b und Art. 19 Abs. 1 RPG zu genügen. Die vorinstanzliche Ansicht, welche auf einen Besitzstandsschutz der heutigen mangelhaften Erschliessung zielt, geht somit fehl.

3.10 Es ist festzuhalten, dass die B.____strasse den Anforderungen einer hinreichenden Erschliessung für eine MZH nicht genügt. Die Rüge erweist sich als begründet. Bereits aus diesem Grund ist die Baubewilligung aufzuheben.

4.

Der Rekurrent rügt eine Verletzung des Strassenabstands sowie eine unzulässig erteilte Ausnahmegewilligung hiervon.

4.1 Die Abstandsbestimmungen ordnen die Beziehung der auf dem angrenzenden Land befindlichen Bauten und Anlagen, Bäume, Wälder, Pflanzen und Einfriedungen zu den öffentlichen Strassen. Sie dienen vornehmlich der Aufrechterhaltung der Verkehrssicherheit, daneben auch der Erhaltung des Planungsspielraums und der Möglichkeit des Landerwerbs für künftige Bedürfnisse des Verkehrs (D. GMÜR, in: G. Germann [Hrsg.], Kurzkommentar zum st.gallischen Strassengesetz vom 12. Juni 1988, St.Gallen 1988, Art. 104 N 1). Ohne besondere Vorschriften gelten als Strassenabstände für Bauten und Anlagen folgende Masse: 4 m an Kantonsstrassen und 3 m an Gemeindestrassen erster und zweiter Klasse (Art. 104 Abs. 1 Bst. a StrG). Gemäss Art. 11 des im Zeitpunkt der Baubewilligungserteilung gültigen Baureglements der Politischen Gemeinde Y.____ vom 3. November 1994 haben Bauten und Anlagen ab Strassengrenze von Gemeindestrassen mindestens einen Strassenabstand von 3 m einzuhalten. Auch das neue Baureglement der Politischen Gemeinde Z.____ für den Ortsteil Y.____ vom 23. Juni 2023 sieht in Art. 23 einen Strassenabstand von 3 m für Gemeindestrassen vor.



4.2 Die B.____strasse ist als Grundstück Nr. 006 ausparzelliert. Im hier fraglichen Bereich deckt sich die öffentlich-rechtliche Klassierung nicht mit den Grundstücksgrenzen. Der klassierte Gehweg der B.____strasse endet auf Höhe des Schulhauses abrupt und geht in einen Grünstreifen über. Der Grünstreifen ist nicht klassiert, befindet sich aber im Strassengrundstück Nr. 006. Etwa 22 m nördlich des abrupt endenden Gehwegs der B.____strasse beginnt der als Grundstück Nr. 007 ausparzellierte Schulhausweg (Weg 1. Klasse). Südlich der geplanten MZH soll ein gedeckter, gegen Süden und Westen offener, Aufenthaltsbereich erstellt werden. Der Aufenthaltsbereich erinnert an einen Laubengang, welcher entlang der Südfassade der MZH zum bestehenden Schulhaus führt. Entlang der Westfassade der MZH soll zur behindertengerechten Zugänglichkeit eine ungedeckte Rampe erstellt werden. Die Rampe kann an der nordöstlichen Ecke der MZH ebenerdig befahren werden. Sodann kann die Rampe an der südwestlichen Ecke über eine Treppe betreten werden. In den Rechtsschriften der Verfahrensbeteiligten wird die Rampe als Stützmauer, Brüstung oder Vorbaute bezeichnet.

4.3 Die westliche Ecke des gedeckten Aussenbereichs reicht – wie im Situationsplan vermassst – bis auf 2,49 m an das Strassengrundstück Nr. 006 heran und unterschreitet damit den Strassenabstand von 3 m. Dies ist insoweit unbestritten, hat doch die Vorinstanz für diese Strassenabstandsverletzung eine Ausnahmegewilligung erteilt (Erw. 9 des Einspracheentscheids). Der Rekurrent bestreitet jedoch nicht nur die Rechtmässigkeit der erteilten Ausnahmegewilligung, sondern rügt auch den Umfang der von der Vorinstanz festgestellten Abstandsverletzung. So habe die Vorinstanz den Strassenabstand lediglich ab der klassierten Strassenfläche gemessen. Der Grünstreifen bilde nach Ansicht des Rekurrenten ebenfalls Bestandteil der Strasse. Sodann habe nach Ansicht des Rekurrenten auch die Rampe den Strassenabstand einzuhalten.

4.3.1 Hinsichtlich der Messweise hält die Vorinstanz in Erw. 9.2 des angefochtenen Entscheids fest:

Westlich der heutigen Turnhalle besteht ein asphaltierter Bereich, welcher mit einem Grünstreifen von der B.____strasse abgetrennt ist. Der Grünstreifen ist nicht Bestandteil der Strassenfläche und somit auch nicht klassiert. In Anwendung von Art. 107 Abs. 1 StrG ist der massgebliche Strassenabstand somit von der klassierten Strassenfläche aus zu bemessen, weshalb der Strassenabstand von 3,0 m einzig auf einer Länge von ca. 2,7 m um ca. 0,5 m unterschritten wird. Nachfolgend ist zu prüfen, ob hierfür eine Ausnahmegewilligung erteilt werden kann (vgl. III./9.4).

Die Vorinstanz ignoriert mit ihren Erwägungen, dass nach ausdrücklichem Wortlaut von Art. 107 Abs. 1 StrG Abstände grundsätzlich ab Strassengrenze gemessen werden. Nur dort wo kein Strassengrundstück ausgeschieden ist, sind die Abstände ab dem Strassenrand



(bzw. der Verkehrsfläche [vgl. Art. 107 Abs. 2 StrG]) zu messen. Zumal die B.____strasse ausparzelliert ist, sind die Strassenabstände klarerweise ab der Grundstücksgrenze zu messen. Somit hat die Vorinstanz die Strassenabstandsverletzung in Widerspruch zu Art. 107 Abs. 1 StrG festgestellt.

4.3.2 Hinzukommt, dass die Vorinstanz die Strassenabstandsverletzung nur bezüglich des gedeckten Aufenthaltsbereichs, nicht aber der Rampe, festgestellt hat. Bei der Rampe handelt es sich um eine Anlage im Sinn von Art. 22 Abs. 1 RPG und als solche hat auch sie nach ausdrücklichem Wortlaut von Art. 104 Abs. 1 Bst. a StrG den Strassenabstand einzuhalten. Entgegen der vorinstanzlichen Ansicht handelt es sich bei der Rampe nicht um eine Einfriedung nach Art. 104 Abs. 1 Bst. d StrG, für welche reduzierte Strassenabstände gelten. Unter den Begriff der Einfriedungen fallen alle Vorrichtungen, die längs von Strassen und Wegen ein Grundstück gegen aussen abschliessen. Als Einfriedungen gelten Mauern, Zäune aus Holz, Eisen oder Draht (D. GMÜR, a.a.O., Art. 104 N 10). Bereits Stützmauern fallen nicht mehr unter den Begriff der Einfriedung, sondern sind hinsichtlich der Strassenabstände als Anlagen im Sinn von Art. 104 Abs. 1 StrG zu behandeln (BDE Nr. 5/2021 vom 20. Januar 2021 Erw. 6.2). Gleiches muss erst recht für die vorliegend strittige Rampe gelten. Ebenso fehlt die Ansicht des Rechtsvertreters der damaligen Bauherrin, bei der Rampe handle es sich um eine abstandsprivilegierte Vorbaute im Sinn von Art. 81 PBG. Allgemein gelten als Vorbauten die in den Luftraum hinausragenden Gebäudeteile. Praxisgemäss dürfen – abweichende Regelung im Baureglement vorbehalten – Vorbauten nicht abgestützt sein, sondern sie müssen frei über die Fassade hinausragen (vgl. B. HEER, a.a.O., N 687; RRB Nr. 64/1996 vom 15. Januar 1996 Erw. 2.c). Die ebenerdige vollständig abstützte Rampe ragt nicht in den Luftraum hinaus und ist deshalb von vornherein nicht als abstandsprivilegierte Vorbaute zu qualifizieren. Die westseitige Rampe verletzt somit den Strassenabstand auf der ganzen Länge massiv. In der südöstlichen Ecke beträgt der Abstand zur Strasse nur rund 30 cm.

4.3.3 Damit ist als Zwischenfazit festzuhalten, dass die Vorinstanz den Strassenabstand falsch gemessen hat, indem sie von der klassierten Fläche und nicht der Strassengrundstückgrenze ausging. Zudem hat die Vorinstanz die westseitige Rampe zu Unrecht nicht berücksichtigt.

4.4 Zumal der Umfang der Strassenabstandsverletzung weitaus grösser ist als die Vorinstanz angenommen hat, erweist sich die erteilte Ausnahmegewilligung von vornherein als unzureichend. Dennoch ist kurz auf die vorinstanzlichen Grundüberlegungen bei der Erteilung der Ausnahmegewilligung einzugehen.

4.5 Gemäss Art. 108 Abs. 2 StrG kann die zuständige Behörde Ausnahmen von den Strassenabstandsvorschriften bewilligen, wenn weder Verkehrssicherheit noch Strasse beeinträchtigt werden (Bst. a),



Schutzobjekte nach Art. 115 PBG zu erhalten sind (Bst. b) oder reduzierte Abstände für Lärmschutzanlagen der Einhaltung der Lärmschutzgesetzgebung dienen (Bst. c). Auf eine Ausnahmegewilligung besteht kein Rechtsanspruch (D. GMÜR, a.a.O., Art. 108 N 3). Ausnahmen nach Strassenrecht sind nur zurückhaltend und einzig bei Vorliegen besonderer Verhältnisse zu gewähren, auch wenn der Gesetzeswortlaut nicht zwingend nach einem Härtefall im Sinn von Art. 77 Abs. 1 Bst. a BauG verlangt (GVP 2006 Nr. 35 S. 155; D. GMÜR, a.a.O., Art. 108 N 3) und strassenrechtliche Ausnahmegewilligungen nicht nur bei Vorliegen einer eigentlichen Ausnahmesituation erteilt werden dürfen (VerwGE B 2013/50 und 51 vom 8. Juli 2014 Erw. 3.3.2). Strassenabstandsvorschriften verlangen vielmehr, dass die zuständigen Behörden bei der Erteilung von Ausnahmegewilligungen einen grossen Spielraum haben. Gleichwohl heisst das aber nicht, dass Ausnahmegewilligungen generell und ohne Vorliegen besonderer mit dem Einzelfall zusammenhängender Gründe oder gar nach Gutdünken erteilt werden können, ansonsten die Grundordnung aufgehoben würde (VerwGE B 2013/50 und 51 vom 8. Juli 2014 Erw. 3.3 mit Verweis auf B 2011/63 vom 7. Dezember 2011 Erw. 4.4; BDE Nr. 5/2021 vom 20. Januar 2021 Erw. 7.1).

4.5.1 Weil die B.____strasse in einer langen Graden führe, bestünde – so die Vorinstanz – eine übersichtliche Situation und eine eindeutige Fahrbahn, welche nur durch den Vorplatz beim Schulhaus für ein paar wenige Meter unterbrochen werde. Die Abstandsunterschreitung bestehe lediglich auf einer Länge von etwa 2,7 m, was nur etwas mehr als der Hälfte eines Personenwagens entspreche. Eine Beeinträchtigung der Verkehrssicherheit liege damit nicht vor. Sodann sei mit Korrekturgesuch vom 20. Juli 2021 der westliche Treppenzugang zum gedeckten Aussenbereich geändert worden. Die Treppe werde neu parallel zur Strasse geführt, so dass die Kinder nicht mehr direkt in die Strasse springen könnten.

4.5.2 Angesichts der ohnehin ungenügenden Erschliessung durch die B.____strasse, ist es zweifelhaft, ob eine zusätzliche Unterschreitung des Strassenabstands nicht per se die Verkehrssicherheit beeinträchtigt. Dies ist aber sicherlich dann der Fall, wenn die zusätzliche Abstandsunterschreitung die ganze Fassadenlänge betrifft und ein Treppenausgang eines publikumsintensiven Bauvorhabens etwa 30 cm neben der ohnehin schon zu engen Strasse geplant ist.

4.5.3 Schliesslich kommt hinzu, dass die für die Ausnahmegewilligung notwendigen besonderen Gründe nicht ersichtlich sind. Die Vorinstanz plant den kompletten Neubau einer MZH im weitgehend ebenen Gelände. Weder die Eigenart des Bauwerks, die Architektur oder die Zweckbestimmung der Anlage noch die Topografie, Form oder Lage des Baugrundstücks stehen einer regelkonformen Erstellung entgegen. Weder Vorinstanz noch die damalige Bauherrin machen denn auch besondere Verhältnisse geltend. Sie begnügen sich lediglich mit der Behauptung, die Verkehrssicherheit werde durch die Abstandsun-



terschreitung nicht gefährdet. Auch wenn für die Erteilung einer Ausnahmebewilligung nach Art. 108 StrG keine eigentliche Ausnahmesituation nötig ist, müssen doch besondere mit dem Einzelfall zusammenhängende Gründe vorliegen (VerwGE B 2013/50 und 51 vom 8. Juli 2014 Erw. 3.3.2). Die alleinige Tatsache, dass die Verkehrssicherheit nicht gefährdet sei, genügt jedenfalls nicht.

4.6 Somit ist hinsichtlich des gerügten Strassenabstands festzuhalten, dass die Abstandsunterschreitung deutlich grösser ausfällt als von der Vorinstanz angenommen und deshalb von der erteilten Ausnahmebewilligung nicht gedeckt sein kann. Sodann hätten die vorinstanzlichen Beweggründe eine Ausnahmebewilligung ohnehin nicht rechtfertigen können. Die rekurrentischen Rügen erweisen sich als begründet. Die angefochtene Baubewilligung ist somit auch wegen Verletzung des Strassenabstands nach Art. 104 Abs. 1 Bst. a StrG aufzuheben.

5.

Der Rekurrent rügt in Zusammenhang mit der Messweise des Strassenabstands, dass der Grünstreifen ostseitig der B.____strasse als Bestandteil der Strasse zu betrachten sei.

5.1 Wie die obigen Ausführungen gezeigt haben, ist der Strassenabstand ab der Strassengrundstücksgrenze zu messen. Ob der Grünstreifen Bestandteil der Strasse bildet, ist somit für die Frage der Abstandsunterschreitung nicht massgebend. Der rekurrentischen Ansicht ist aber unter anderem Gesichtspunkt zu folgen. Gemäss bewilligtem Umgebungsplan soll der Grünstreifen aufgehoben und zu einem Fussweg ausgebildet werden. So soll der Gehweg, welcher abrupt beim Schulhaus endet, verlängert werden. Der aufzuhebende Grünstreifen liegt innerhalb des Strassengrundstücks Nr. 006, grenzt auf zwei Seiten an die klassierten Flächen und verlängert in seiner geplanten Funktion den bestehenden öffentlichen Gehweg. Damit beinhaltet das Baugesuch offensichtlich ein öffentliches Strassenbauvorhaben. Soweit also die Vorinstanz bei der Erteilung der Ausnahmebewilligung für die Unterschreitung des Strassenabstands ausführt, ein Ausbau der B.____strasse sei nicht geplant, verkennt sie, dass sie anscheinend eben einen solchen vornimmt.

5.2 Für den Strassenbau wird nicht das Baubewilligungsverfahren, sondern das Planverfahren nach Art. 39 ff. StrG durchgeführt. Zwar handelt es sich auch bei einem öffentlichen Gehweg grundsätzlich um eine «Baute oder Anlage» im Sinn von Art. 78 Abs. 1 BauG bzw. Art. 136 Abs. 1 PBG. Jedoch bedarf ihre Erstellung oder Änderung keiner gesonderten baupolizeilichen Bewilligung. Vielmehr ersetzt nach Art. 39 Abs. 1 StrG das Planverfahren das Baubewilligungsverfahren. Anders verhält es sich allerdings bei Privatstrassen, einschliesslich Zufahrten zu öffentlichen Strassen, die der baupolizeilichen Bewilligungspflicht unterstehen (P. SCHÖNENBERGER, in: G. Germann [Hrsg.], Kurzkomentar zum st.gallischen Strassengesetz vom 12. Juni 1988,



St.Gallen 1988, Art. 39 N 2). Für den im Umgebungsplan vorgesehenen Ausbau des öffentlichen Gehwegs wäre ein mit dem Baubewilligungsverfahren koordiniertes Strassenplanverfahren durchzuführen gewesen. Auch deshalb erweist sich der Rekurs als begründet.

6.

Zusammenfassend ergibt sich, dass die B.____strasse die Anforderungen an eine hinreichende Erschliessung nicht erfüllt. Sodann fällt die Strassenabstandsverletzung deutlich grösser aus als von der Vorinstanz angenommen, sodass diese nicht mehr von der erteilten Ausnahmewilligung gedeckt ist. Ohnehin vermögen die vorinstanzlichen Erwägungen die Erteilung einer Ausnahmewilligung nicht zu rechtfertigen. Schliesslich ist festzustellen, dass das strittige Bauvorhaben Elemente des Strassenbaus umfasst, was der koordinierten Durchführung des Strassenplanverfahrens bedurft hätte. Aus all diesen Gründen ist der angefochtene Bau- und Einspracheentscheid vom 18. Mai 2022 aufzuheben. Der Rekurs erweist sich als begründet und ist, soweit darauf eingetreten werden kann, im Sinn der Erwägungen gutzuheissen. Bei dieser Ausgangslage ist auf die übrigen Einwände nicht weiter einzugehen.

7.

7.1 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. 3'000.– (Nr. 20.13.01 des Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung, sGS 821.5). Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend wären die amtlichen Kosten der Politischen Gemeinde Z.____ aufzuerlegen. Auf deren Erhebung ist jedoch zu verzichten (Art. 95 Abs. 3 VRP).

7.2 Der von der Anwaltskanzlei Gmünder Frischknecht & Partner, Wattwil, am 22. Juni 2022 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– ist zurückzuerstatten.

8.

Rekurrent und Vorinstanz (bzw. die damalige Bauherrin) stellen je ein Begehren um Ersatz der ausseramtlichen Kosten.

8.1 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).

8.2 Der Rekurrent obsiegt mit seinen 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). Nach Art. 22 Abs. 1 Bst. a der Honorarordnung (sGS 963.75;



abgekürzt HonO) beträgt das Honorar in der Verwaltungsrechtspflege vor Verwaltungsbehörden pauschal Fr. 500.– bis Fr. 6'000.–. Für ein aussergewöhnlich aufwendiges Verfahren kann das Honorar um 100 Prozent erhöht werden (Art. 22 Abs. 2 HonO). Innerhalb des für eine Pauschale gesetzten Rahmens wird das Grundhonorar nach den besonderen Umständen, namentlich nach Art und Umfang der notwendigen Bemühungen, der Schwierigkeit des Falls und den wirtschaftlichen Verhältnissen der Beteiligten, bemessen (Art. 19 HonO). Nach ständiger Praxis des Bau- und Umweltdepartementes wird für durchschnittlich schwierige Rekursverfahren (ohne Rekursaugenschein) regelmässig ein mittleres Honorar von Fr. 2'750.– zuzüglich Mehrwertsteuer festgesetzt, sofern ein begründeter Antrag auf Entschädigung der Mehrwertsteuer gestellt wurde.

8.3 Mit Schreiben vom 24. Januar 2023 beantragt der Rekurrent eine ausseramtliche Entschädigung von Fr. 5'750.– (für insgesamt 23 Stunden Arbeit à Fr. 250.–) zuzüglich 4% Barauslagen sowie 7,7% Mehrwertsteuer. Es ist nicht ersichtlich und wird vom Rekurrenten auch nicht dargetan, inwiefern es sich vorliegend um ein überdurchschnittlich schwieriges Rekursverfahren handeln soll. Entsprechend ist die ausseramtliche Entschädigung auf die übliche Pauschale von Fr. 2'750.– zuzüglich der beantragten 4% Barauslagen (Fr. 110.–) festzusetzen. Da jedoch 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. Die ausseramtliche Entschädigung von insgesamt Fr. 2'860.– ist von der Politischen Gemeinde Z.____ zu bezahlen.

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



Entscheid

1.

a) Der Rekurs von A.____ wird, soweit darauf eingetreten werden kann, im Sinn der Erwägungen gutgeheissen.

b) Der Bau- und Einspracheentscheid des Gemeinderates Y.____ (seit 1. Januar 2023: Gemeinderat Z.____) vom 18. Mai 2022 wird aufgehoben.

2.

a) Auf die Erhebung der amtlichen Kosten in der Höhe von Fr. 3'000.– bei der Politischen Gemeinde Z.____ wird verzichtet.

b) Der am 22. Juni 2022 von der Anwaltskanzlei Gmünder Frischknecht & Partner, Wattwil, geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– wird zurückerstattet.

3.

a) Das Begehren von A.____ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird gutgeheissen. Die Politische Gemeinde Z.____ entschädigt A.____ ausseramtlich mit Fr. 2'860.–.

b) Das Begehren der Politischen Gemeinde Z.____ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird abgewiesen.

Die Vorsteherin

Susanne Hartmann
Regierungsrätin