



Fall-Nr.:	25-1054, 25-1464
Stelle:	Generalsekretariat Bau- und Umweltdepartement
Instanz:	Bau- und Umweltdepartement
Publikationsdatum:	10.02.2026
Entscheiddatum:	26.01.2026

BUDE 2026 Nr. 004

Strassenrecht und Baurecht, Art. 9 BV, Art, 67 und 140 PBG, Art. 42 StrG, Art. 25 und Art. 45 VRP. Selbst wenn die persönliche Anzeige über die öffentliche Auflage des Teilstrassenplans mangelhaft eröffnet worden sein sollte, traf die Rekurrentin eine eigene Sorgfaltspflicht. Sie kann sich daher nicht mehr auf einen allfälligen Eröffnungsmangel berufen. Ihr ist vielmehr entgegenzuhalten, dass sie keine Einsprache erhoben hat. Mangels erhobener Einsprache fehlt es ihr folglich an der formellen Beschwerde im Sinne von Art. 45 VRP, weshalb sie nicht legitimiert ist, die Genehmigungsverfügung des TBA anzufechten (Erw. 1.3.1 ff.). Indem die Vorinstanz die Projektänderungen betreffend dem Baugesuch für den Neubau eines Gewerbegebäudes ohne vorgängige Durchführung eines entsprechenden Verfahrens bewilligt hat, hat sie einen schweren Verfahrensfehler begangen und das rechtliche Gehör der Rekurrentin verletzt. Der Rekurs ist deshalb gutzuheissen und die angefochtenen Bau- und Einspracheentscheide sind aufzuheben. (Erw. 3). Aus prozessökonomischen Gesichtspunkten ist festzuhalten, dass die Frage der richtigen Strassenklasse strassengesetzlicher Natur und für die baubewilligungsrechtliche Voraussetzung der hinreichenden Erschliessung nicht massgeblich ist. Baubewilligungsrechtlich massgeblich ist im Kanton St.Gallen lediglich, dass die Zufahrt – sofern sie wie vorliegend über Drittgrundstücke führt – mit einer Klassierung rechtlich gesichert ist. Mittels welcher Klasse die rechtliche Sicherstellung erfolgt, ist dagegen unter baubewilligungsrechtlichen Gesichtspunkten nicht von Belang (Erw. 4.2 f.). Nichteintreten auf den Rekurs betreffend Teilstrassenplan sowie Gutheissung des Rekurses betreffend Baubewilligung für den Neubau.

BUDE 2026 Nr. 4 finden Sie im angehängten PDF-Dokument.



25-1054/25-1464

Entscheid Nr. 4/2026 vom 26. Januar 2026

Rekurrentin

Genossenschaft A.____
9201 Gossau, vertreten durch Dr.iur. Walter Locher, Rechtsanwalt,
Museumstrasse 35, 9004 St.Gallen

gegen

Vorinstanz

Gemeinderat Z.____
(Beschluss vom 21. Oktober 2024 sowie Bau- und
Einspracheentscheide vom 3. Februar 2025)

Rekursgegnerin

B.____ AG

Betreff

Teilstrassenplan und Baubewilligung (Neubau Gewerbegebäude)



Sachverhalt

A.

Die B.____ AG, ist Eigentümerin des rund 4'800 m² grossen Grundstücks Nr. 001, Grundbuch Z.____, im Gebiet C.____ in Z.____. Das Grundstück liegt gemäss geltendem Zonenplan der Politischen Gemeinde Z.____ vom 4. September 1991 in der Gewerbe-Industrie-Zone für viergeschossige Bauten (GI 4). Auf dem Grundstück stand bis vor kurzem ein viergeschossiges Gebäude, in dem früher das Gastronomie- und Unterhaltungsunternehmen «D.____» beheimatet war. Südlich des Grundstücks verläuft die E.____strasse (Kantonsstrasse). Das Grundstück ist Teil eines grossen Gewerbe-Industrie-Gebiets, welches von der E.____strasse im Süden, der Autobahn im Osten, den Bahngleisen im Norden und Westen umgrenzt wird. In jenem Gewerbe-Industrie-Gebiet befinden sich neben dem beschriebenen Grundstück Nr. 001 die Grundstücke Nrn. 002 und 003. Die Genossenschaft A.____, Gossau (im Folgenden A.____), ist Eigentümerin des rund 6,7 Hektar grossen Grundstücks Nr. 002, auf welchem sie das Einkaufszentrum F.____ betreibt. Dieses umfasst insbesondere das Einkaufsgebäude (Vers.-Nr. 004) sowie grossflächige Parkplatzflächen östlich und westlich davon, wobei ein Teilbereich südlich des Gebäudes zusätzlich überdacht ist. In der südlichen Ecke des Grundstücks betreibt die Baurechtsnehmerin F.____ AG eine Autowaschanlage (Baurechtsgrundstück Nr. 005). Zwischen der Autowaschanlage und dem Grundstück Nrn. 001 befindet sich das Grundstück Nr. 003 der G.____ AG, welches dort das gleichnamige Beschichtungsunternehmen betreibt. Das beschriebene Gebiet bildet – samt einem Teil der anstossenden E.____strasse – den Perimeter des Überbauungsplans (ÜP) C.____ vom 2. Juni 1972 samt besonderer Vorschriften (besV). Der ÜP bezweckt «für das geplante Shopping Center eine ortsbaulich und insbesondere erschliessungstechnisch optimale Quartierüberbauung» (Art. 2 besV). Der ÜP beschränkt die Geschossigkeit auf Grundstück Nr. 001 auf drei Vollgeschosse.

B.

- a) Mit Beschluss vom 5. Juni 2023 erwog der Gemeinderat Z.____ vor dem Hintergrund von Bauabsichten für ein viergeschossiges Gewerbegebäude auf Grundstück Nr. 001 die Anpassung des ÜP. Neben der Anpassung der Geschossigkeit an die heutige baureglementarische Regelung von vier Vollgeschossen sollte die südliche Baulinie zur E.____strasse hin aufgehoben werden. Entsprechend gab der Gemeinderat die Änderungen für das Mitwirkungsverfahren frei.
- b) Das Mitwirkungsverfahren wurde vom 6. Juni bis 19. Juni 2023 durchgeführt.
- c) Mit Beschluss vom 4. September 2023 erliess der Gemeinderat die 1. Änderung des ÜP C.____ (im Folgenden 1. Änderung ÜP). Im gleichen Beschluss erliess der Gemeinderat zudem den Teilstrassenplan «F.____» vom 11. Mai 2023 (im Folgenden TSP F.____). Der TSP



F.____ sieht die erstmalige Klassierung der Zufahrt von Grundstück Nr. 001 über das Grundstück der A.____ bis zur E.____strasse vor.

d) Innert der Auflagefrist vom 7. September bis 6. Oktober 2023 erhob die A.____, vertreten durch Dr.iur. Walter Locher, St.Gallen, Einsprache. Unter anderem wurde geltend gemacht, dass entgegen der Ausschreibung auf der Publikationsplattform der TSP F.____ nicht öffentlich aufgelegt habe. Die öffentliche Auflage sei somit unvollständig und verletze das Koordinationsgebot.

Das Einspracheverfahren ist weiterhin bei der Vorinstanz hängig.

C.

a) Mit Baugesuch vom 27. Juni 2024 beantragte die B.____ AG beim Gemeinderat Z.____ die Baubewilligung für die Erstellung eines neu lediglich dreigeschossigen Gewerbeneubaus samt Tiefgarage und Aussenparkplätzen auf Grundstück Nr. 001. Neben der Gewerbebaute, in dem unter anderem ein Detailhändler vorgesehen ist, umfasst das Bauvorhaben die notwendigen Verkehrsflächen sowie Aussenparkplätze.

b) Innert der Auflagefrist vom 25. April 2024 bis 8. Mai 2024 erhob die A.____ durch ihren Rechtsvertreter Einsprache. Sie rügte unter anderem, das Vorhaben verletze die Baulinie gemäss ÜP, zudem sei die über das Grundstück der A.____ führende Zufahrt ab der E.____strasse rechtlich nicht sichergestellt. Entsprechend sei das Bauvorhaben nicht hinreichend erschlossen.

c) Am 21. Oktober 2024 beschloss der Gemeinderat (erneut) den TSP «F.____», mit dem die bis anhin nicht dem Gemeingebrauch gewidmete Zufahrt ab der E.____strasse bis zum Baugrundstück Nr. 001 als Gemeindestrasse dritter Klasse klassiert werden soll.

d) Mit an die A.____ adressiertem Einschreiben vom 24. Oktober 2024 zeigte der Gemeinderat die anstehende öffentliche Auflage des TSP F.____ an.

e) Vom 28. Oktober bis 26. November 2024 wurde der TSP F.____ öffentlich aufgelegt, ohne dass hiergegen Einsprachen eingegangen sind.

f) Mit Verfügung vom 20. Januar 2025 genehmigte das Tiefbauamt des Kantons St.Gallen (TBA) den TSP F.____.

g) Mit Schreiben vom 31. Januar 2025 gelangte der Rechtsvertreter der A.____ an das TBA und erkundigte sich nach dem aktuellen Verfahrensstand des Genehmigungsverfahrens betreffend dem TSP. Weil sich der geplante Strassenabschnitt auf dem Grundstück der A.____ befinde, sei diese direkt betroffen. Entsprechend werde um Eröffnung der Genehmigungsverfügung ersucht, sofern diese schon ergangen sei.



h) Mit Beschluss vom 3. Februar 2025 wies der Gemeinderat Z.____ die Einsprache der A.____ ab (Beschluss Nr. 01/2025) und erteilte die Baubewilligung für den dreigeschossigen Gewerbeneubau unter Bedingungen und Auflagen (Beschluss Nr. 02/2025).

i) Mit Schreiben vom 7. Februar 2025 stellte das TBA dem Rechtsvertreter der A.____ die Genehmigungsverfügung vom 20. Januar 2025 zu.

D.

a) Gegen die Genehmigungsverfügung des TBA erhob die A.____ durch ihren Rechtsvertreter mit Schreiben vom 11. Februar 2025 Rekurs beim Bau- und Umweltdepartement. Der Rekurs wurde unter der Verfahrensnummer 25-1054 eingeschrieben (im Folgenden: Rekurs 1).

b) Mit Schreiben vom 26. Februar 2025 erhob die A.____ durch ihren Rechtsvertreter sodann gegen die Baubewilligung und den Einspracheentscheid vom 3. Februar 2025 betreffend Gewerbe-neubau Rekurs beim Bau- und Umweltdepartement. Der Rekurs wurde unter der Verfahrensnummer 25-1464 eingeschrieben (im Folgenden: Rekurs 2).

c) Mit Rekursergänzung vom 25. März 2025 werden im Rekurs 1 folgende Anträge gestellt:

1. Es sei die Genehmigungsverfügung des kantonalen Tiefbauamtes betreffend Teilstrassenplan «F.____ Z.____» vom 20. Januar 2025 aufzuheben.
2. Unter Kosten- und Entschädigungsfolge.

Zur Begründung wird vorgebracht, dass seit September 2023 der gesamte Rechtsverkehr der Rekurrentin – in allen Verfahren, die im Zusammenhang mit dem geplanten Neubau bzw. den notwendigen Anpassungen des ÜP standen – ausschliesslich über ihren Rechtsvertreter geführt worden sei. Auch habe dieser stets gerügt, dass die Erschliessung ungenügend sei. Die Vorinstanz habe somit wissen müssen, dass die Rekurrentin in diesem Themenbereich anwaltlich vertreten sei. Auch der mit dem vorliegenden Rekurs angefochtene TSP F.____ stehe in direktem Zusammenhang mit diesem Bauvorhaben, wie die Vorinstanz selbst in ihrer amtlichen Publikationsanzeige zum TSP festhalte. Im Sinn der obigen Ausführungen hätte daher die persönliche Anzeige vom 24. Oktober 2024 dem Rechtsvertreter der Rekurrentin zugestellt werden müssen. Indem die Vorinstanz die Anzeige über die öffentliche Auflage jedoch direkt der Rekurrentin zugestellt habe, sei elementares Verfahrensrecht verletzt worden. Diese Verfahrensrechtsverletzung habe eine rechtzeitige Einsprache verunmöglicht. Bereits aus diesem Grund sei der TSP F.____ samt Genehmigungsverfügung aufzuheben. Hinzu komme, dass der TSP ohne vorgängiges Mitwirkungsverfahren aufgelegt worden sei. Auch



dies habe die zwingende Aufhebung zur Folge. Der TSP sei zudem unvollständig und materiell falsch. Es würden die technischen Strassenprojektpläne für das neue Trottoir fehlen. Die Einstufung des Knotens als Gemeindestrasse dritter Klasse widerspreche angesichts des erheblichen Verkehrsaufkommens sowie der Erschliessung mehrerer publikumsintensiver Einrichtungen und Industriegebiete den strassengesetzlichen Vorgaben.

d) Mit Rekursergänzung vom 25. März 2025 werden im Rekurs 2 folgende Anträge gestellt:

1. Der Einspracheentscheid vom 3. Februar 2025 sei aufzuheben.
2. Der Bauentscheid vom 3. Februar 2025 sei aufzuheben und die Baubewilligung sei zu verweigern.
3. Eventualiter sei die Streitsache zur Neubeurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen.
4. Unter Kosten- und Entschädigungsfolge zulasten der Gesuchstellerin.

Es wird unter anderem vorgebracht, das Baugesuch sei gemäss angefochtenen Entscheid erst am 1. Juli 2024 bei der Vorinstanz eingereicht worden. Die öffentliche Auflage habe gemäss dem Hinweis in den angefochtenen Verfügungen bereits vom 25. April bis 8. Mai 2024 stattgefunden. Diese zeitliche Abfolge der Einreichung des Baugesuches und der öffentlichen Auflage widerspreche dem vorgeschriebenen Ablauf des Baubewilligungsverfahrens und erfordere eine neue, vollständige Auflage. Das Vorhaben erweise sich zudem als nicht hinreichend erschlossen, da die Zufahrt rechtlich nicht sichergestellt sei bzw. die im Rekurs 1 angefochtene Klassierung ohnehin aufzuheben sei.

E.

a) Mit Vernehmlassung vom 23. April 2025 beantragt die Vorinstanz die Rekurse Nrn. 1 und 2 abzuweisen. Zur Begründung wird geltend gemacht, dass es sich bei der Datumsangabe in den angefochtenen Verfügungen um ein Versehen handle. Entgegen den Ausführungen der Rekurrentin sei das Mitwirkungsverfahren für den TSP im Zusammenhang mit dem bereits länger laufenden bzw. vorangegangenen Projekt der Rekursgegnerin bereits vom 11. Mai bis 6. Juni 2023 durchgeführt worden. Die Vorinstanz habe die persönliche Anzeige betreffend der öffentlichen Auflage des TSP F. ___ gemäss strassengesetzlicher Vorgaben der Grundeigentümerin gestellt. Es sei das Versäumnis der Rekurrentin, dass sie die persönliche Anzeige offenbar nicht an ihren Rechtsvertreter weitergeleitet habe. Zumal über die Strasse bzw. den Knoten nur zwei Grundstücke erschlossen würden, sei die Klassierung als Gemeindestrasse dritter Klasse nicht zu beanstanden.



b) Mit Amtsbericht vom 25. Juli 2025 führt das TBA im Rekurs Nr. 1 aus, es sei nicht ersichtlich, weshalb der TSP aufgrund eines angeblich fehlenden Mitwirkungsverfahrens nicht genehmigt werden könne. Führe doch die Vorinstanz selbst aus, das Mitwirkungsverfahren habe vom 11. Mai bis 6. Juni 2023 stattgefunden. Hinsichtlich der Klassierung hält das TBA fest, dass über die angefochtene Erschliessungsstrasse lediglich drei Grundstücke (Nrn. 001, 002 und 003) erschlossen seien. Damit erfülle die Strasse auf Grund der Anzahl erschlossener Grundstücke die Voraussetzung einer Gemeindestrasse zweiter Klasse nicht. Um diese Voraussetzungen zu erfüllen, müssten mindestens zehn Grundstücke über diese Strassen erschlossen werden. Da die Strasse zudem keine Verbindungsfunktion aufweise, sei auch aufgrund ihrer Zweckbestimmung keine höhere Klassierung erforderlich.

c) Mit Eingabe vom 1. Oktober 2025 nimmt die Rekurrentin zu den Vernehmlassungen Stellung. Nach den allgemeinen Grundsätzen richte sich die Klassierung einer Strasse nach den tatsächlichen Verhältnissen und der geplanten Zweckbestimmung. Gemeindestrassen zweiter Klasse würden innerhalb der Bauzonen die Regel bilden, die Klassierung als Gemeindestrasse dritter Klasse dagegen die Ausnahme. Stünden doch Gemeindestrassen zweiter Klasse in der Regel dem allgemeinen Motorfahrzeugverkehr offen, solche dritter Klasse dagegen nicht. Die Zufahrt zu den Kundenparkplätzen der Einkaufsgeschäfte stehe zudem dem öffentlichen Verkehr offen. Das durch sie bewirkte Verkehrsaufkommen entspreche zudem mindestens jenem einer grösseren Zahl von Häusern bzw. Wohneinheiten deren Zufahrten als Gemeindestrasse zweiter Klasse einzuteilen sei. Die Klassierung der fraglichen Strasse als Gemeindestrasse dritter Klasse stehe mit diesen Grundsätzen nicht im Einklang.

F.

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

Erwägungen

1.

1.1 Die beiden Rekursverfahren stehen im gleichen sachlichen Zusammenhang. Sie werfen dieselben Sachverhalts- und Rechtsfragen auf. Es ist somit zweckmässig, sie verfahrensrechtlich zu vereinen und durch einen einzigen Entscheid zu erledigen (VerwGE B 2015/96 und B 2015/97 vom 26. Oktober 2016 Erw. 1; GVP 1972 Nr. 30).



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

1.3 Zu prüfen ist, ob auf den Rekurs 1 betreffend dem TSP F. ___ sowie der Genehmigungsverfügung des TBA einzutreten ist, obwohl die Rekurrentin im vorgängigen Verfahren keine Einsprache erhoben hat.

1.3.1 Die Rekurrentin bringt vor, sie habe gar keine Einsprache erheben können, da die Vorinstanz die Zustellung der persönlichen Anzeige an ihren Rechtsvertreter in treuwidriger Weise unterlassen habe. Die Vorinstanz stellt sich dagegen auf den Standpunkt, sie habe sich an die strassengesetzlichen Vorgaben gehalten.

1.3.2 Gemäss Art. 42 Abs. 1 des Strassengesetzes (sGS 732.1; abgekürzt StrG) wird, wer private Rechte in Zusammenhang mit einem Strassenprojekt abtreten muss, mit persönlicher Anzeige von der öffentlichen Auflage und vom Enteignungsbegehren in Kenntnis gesetzt. Art. 42 Abs. 1 StrG regelt die materielle Frage, wer Anspruch auf eine Anzeige hat. Die formelle Frage, wem die Anzeige tatsächlich zuzustellen ist, regelt dagegen nicht das Strassengesetz, sondern das VRP. Die Eröffnung von Verfügungen – wozu auch die persönliche Anzeige zu zählen ist – wird in Art. 25 VRP geregelt. Demnach ist die Verfügung dem Betroffenen zu eröffnen. Hat der Betroffene einen Vertreter bestellt, so kann die Eröffnung rechtsgültig grundsätzlich nur an diesen erfolgen (T. TSCHUMI, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], Praxis-kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege [VRP], Zürich/St.Gallen 2020, Art. 24-26^{bis} N 25; VerwGE B 2013/244 vom 23. Januar 2015 Erw. 3.2).

1.3.3 Ob die vorliegende Umklassierung der Privatstrasse in eine Gemeindestrasse der Rekurrentin überhaupt angezeigt werden musste, ist fraglich. Sieht doch das strittige Strassenprojekt weder eine formelle Enteignung privater Rechte, noch eine Beitragspflicht vor. Entsprechend sind die Voraussetzungen für eine persönliche Anzeige nach Art. 42 StrG nicht gegeben (vgl. BUDE Nr. 102/2023 vom 7. Dezember 2023 Erw. 2.3). Dies kann aber aufgrund nachfolgender Überlegungen offen bleiben.

1.3.4 Es ist unter den Beteiligten unbestritten, dass die persönliche Anzeige betreffend der öffentliche Auflage des TSP F. ___ der Rekurrentin und nicht ihrem Rechtsvertreter eröffnet wurde. Da das Teilstrassenplanverfahren ein neues Verfahren darstellt und die Rekurrentin der Vorinstanz ihre Rechtsvertretung bislang lediglich im Zusammenhang mit dem Baubewilligungsverfahren für den Neubau des Gewerbegebäudes mitgeteilt hatte, ist das Vorgehen der Vorinstanz zwar nachvollziehbar. Zu prüfen ist aber, ob die Vorinstanz im konkreten Fall dennoch verpflichtet gewesen wäre, die persönliche Anzeige dem im strittigen Themenbereich bereits mandatierten Rechtsvertreter zu-



zustellen. Verleiht doch der in Art. 9 der Schweizerischen Bundesverfassung (SR 101) verankerte Grundsatz von Treu und Glauben einer Person den Anspruch auf Schutz des berechtigten Vertrauens in das Handeln staatlicher Behörden. Wie die Vorinstanz in der persönlichen Anzeige vom 24. Oktober 2024 selbst festhält, ist der TSP erforderlich, «um den geplanten Neubau auf dem Grundstück Nr. 001 (ehemals D.____) sowie die verkehrstechnische Erschliessung der angrenzenden Grundstücke optimal zu gestalten». Der TSP wurde somit vorrangig zur Realisierung des Neubaus der Rekursgegnerin erarbeitet. Gegen diesen Neubau hat die Rekurrentin durch ihren Rechtsvertreter Einsprache erhoben. Hinzu kommt, dass die bislang fehlende Strassenklassierung – welche durch den TSP behoben werden soll – vom Rechtsvertreter der Rekurrentin nicht nur im Zusammenhang mit dem Baugesuch, sondern bereits im Rahmen der geplanten 1. Änderung des ÜP thematisiert worden ist. Aufgrund dieses engen sachlichen und zeitlichen Zusammenhangs zwischen dem TSP und dem Baugesuch sowie angesichts der Tatsache, dass das Fehlen eines TSP vom Rechtsvertreter der Rekurrentin bereits mehrfach gerügt worden ist, wäre die Vorinstanz nach dem Grundsatz von Treu und Glauben verpflichtet gewesen, die persönliche Anzeige – zumindest auch – dem Rechtsvertreter zuzustellen. Da dies unterblieben ist, könnte eine mangelhafte Eröffnung vorliegen.

1.3.5 Aus einem Eröffnungsmangel darf der Partei kein Nachteil erwachsen. Entsprechend beginnt die fragliche Frist erst mit Kenntnisnahme durch den Rechtsvertreter zu laufen. Diese Regel gilt jedoch nicht uneingeschränkt. Wird eine Verfügung trotz eines bestehenden, der Verwaltung bekannten Vertretungsverhältnisses nicht dem Rechtsvertreter, sondern der betroffenen Person selbst zugestellt, ist diese aufgrund der sie treffenden Sorgfaltspflicht in der Regel aber gehalten, spätestens am letzten Tag der in der Verfügung genannten Beschwerdefrist an ihren Vertreter zu gelangen, wobei die Beschwerdefrist mit Kenntnisnahme durch diesen zu laufen beginnt. Es gilt, dass wer mit zumutbarem Aufwand die Folgen einer mangelhaften Eröffnung abwenden könnte, sich nicht auf den Eröffnungsmangel berufen kann. Richtschnur für die Beurteilung dieser Frage ist wiederum der Grundsatz von Treu und Glauben, welcher der Berufung auf Formmängel Grenzen setzt (R. NYFFENEGGER, in: Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, Zürich/St.Gallen 2019, Art. 11 N 30; T. TSCHUMI, a.a.O., Art. 24-26^{bis} N 25; VerwGE B 2013/244 vom 23. Januar 2015 Erw. 3.2).

1.3.6 Wie bereits erwähnt, ist unbestritten, dass die persönliche Anzeige der öffentlichen Auflage der Rekurrentin direkt zugestellt wurde. Ebenso ist unbestritten, dass die Rekurrentin diese Anzeige ihrem Rechtsvertreter entweder gar nicht oder zumindest erst deutlich nach Ablauf der Auflagefrist vom 26. November 2024 weitergeleitet hat. Andernfalls hätte sich dieser nicht erst mit Schreiben vom 31. Januar 2025 beim TBA nach dem Stand des Genehmigungsverfahrens erkundigt. Es wäre der Rekurrentin ohne Weiteres zumutbar gewesen,



ihren Rechtsvertreter innert der geforderten Zeit über die erhalten persönliche Anzeige zu informieren. Dies gilt umso mehr, als mit der persönlichen Anzeige ein neues, eigenständiges Verfahren angestossen wurde, das zwar in engem sachlichen Zusammenhang mit dem bereits hängigen Bau- bzw. Planungsverfahren steht, jedoch rechtlich selbständig ist und eigenständige Rechtsmittelfristen auslöst. Die Rekurrentin musste erkennen, dass die öffentliche Auflage des TSP für ihre Rechtsposition von erheblicher Bedeutung ist und dass das Unterlassen einer fristgerechten Reaktion zu einem Rechtsverlust führen kann. Vor diesem Hintergrund durfte sie sich nicht darauf verlassen, dass ihr Rechtsvertreter anderweitig Kenntnis vom Verfahren erlangen würde. Somit ist die Rekurrentin der ihr zumutbaren Sorgfaltspflicht nicht nachgekommen.

1.3.7 Es ist deshalb festzustellen, dass – sollte die persönliche Anzeige über die öffentliche Auflage des TSP mangelhaft eröffnet worden sein – die Rekurrentin ihrerseits die Sorgfaltspflichten verletzt hat. Entsprechend kann sie sich nicht mehr auf den Eröffnungsmangel berufen. Es ist ihr somit entgegenzuhalten, dass sie gegen den TSP F.____ nicht Einsprache erhoben hat. Weil sie keine Einsprache erhoben hat, ist sie mangels formeller Beschwer (Art. 45 VRP) auch nicht legitimiert die Genehmigungsverfügung des TBA anzufechten. Auf den Rekurs 1 ist deshalb nicht einzutreten.

1.4 Hinsichtlich dem Rekurs 2 betreffend Baubewilligung und Einspracheentscheid sind die Frist- und Formerfordernisse von Art. 47 Abs.1 und 48 VRP sowie die Rekursberechtigung nach Art. 45 VRP hingegen gegeben. Auf den Rekurs 2 ist mit nachfolgender Einschränkung einzutreten.

1.4.1 Streitgegenstand des Rekurses 2 kann nur sein, was bereits Gegenstand des vorinstanzlichen Verfahrens bildete (VerwGE B 2022/1 vom 17. März 2022 Erw. 2). Soweit die Rekurrentin Einwände gegen die Rechtmässigkeit des TSP F.____ erhebt – namentlich wegen angeblich fehlender Mitwirkung, fehlender technischer Projektpläne oder falscher Klassierung –, bewegt sie sich ausserhalb des Verfahrensgegenstands. Es handelt sich auch nicht um Rügen, welche die Nichtigkeit des TSP begründen würden und daher von Amtes wegen zu berücksichtigen wären. Entsprechend ist auf die Rügen nicht 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 Baubewilligungsentscheid erging am 3. Februar 2025. 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/II/1) als unmittelbar anwendbar erklärt werden. Im Übrigen



gelangen weiterhin das Baugesetz und das entsprechende Baureglement zur Anwendung.

3.

Die Rekurrentin macht geltend, das Baugesuch sei gemäss angefochtenem Entscheid erst am 1. Juli 2024 bei der Gemeinde Z. ___ eingereicht worden. Die öffentliche Auflage habe dagegen schon vom 25. April bis 8. Mai 2024 stattgefunden. Somit sei die damalige öffentliche Auflage offensichtlich unvollständig gewesen.

3.1 Baugesuche sowie Gesuche um Erlass von weiteren für die Ausführung des Bauvorhabens notwendigen Verfügungen werden der Baubehörde eingereicht, auf deren Gebiet die Baute oder Anlage errichtet werden soll (Art. 137 PBG). Gesuchstellende verwenden für das Baugesuch das Formular des Bau- und Umweltsdepartementes. Das Baugesuch muss die für die Beurteilung notwendigen Unterlagen wie Situationsplan, Grundriss, Ansichten, Schnitte und Kanalisationspläne enthalten. Es wird von der Bauherrschaft und den Grundeigentümerinnen oder Grundeigentümern unterzeichnet (Art. 21 Abs. 1 der Verordnung zum Planungs- und Baugesetz [sGS 731.11]). Das Baugesuch wird den einspracheberechtigten Personen, die dem Baugesuch nicht zugestimmt haben, mit eingeschriebenem Brief unter Eröffnung einer Einsprachefrist von 14 Tagen bekanntgegeben (Art. 141 Abs. 2 PBG). Baugesuch und Gesuchsunterlagen stehen den einspracheberechtigten Personen während der Einsprachefrist zur Einsicht offen (Art. 141 Abs. 2 PBG).

3.2 Im Rubrum des Bauentscheids vom 3. Februar 2024 führt die Vorinstanz aus, dass das Baugesuch am 1. Juli 2024 eingereicht worden sei und die öffentliche Auflage vom 25. April bis 8. Mai 2024 erfolgt habe. Die gleichen Angaben finden sich auch im Sachverhalt des separaten Einspracheentscheids. Mit Vernehmlassung vom 23. April 2025 führt die Vorinstanz jedoch aus, dass es sich bei den Angaben um ein Versehen handle. Alle Baugesuchsunterlagen seien vor der öffentlichen Auflage eingereicht und vom 25. April bis 8. Mai 2024 öffentlich aufgelegt worden. Die Behauptungen der Einsprecherin, wonach die Baugesuchsunterlagen erst nach dem Juli 2024 datieren und angeblich nicht öffentlich aufgelegt worden seien, seien falsch.

3.3 Ein Blick in die Vorakten zeigt, dass die Vorinstanz den Hinweis auf ein Versehen lediglich als Schutzbehauptung vorbringt. Das Baugesuchsformular G1 trägt den Eingangsstempel «1. Juli 2024». Das Ausfertigungsdatum auf S. 3 des Formulars lautet «04.04.2024/ Rev. 27.06.2024». Bereits dies zeigt deutlich, dass nach Durchführung des Auflageverfahrens Anpassungen vorgenommen worden sein müssen. Es erstaunt daher nicht, dass zahlreiche der bewilligten Pläne ein Erstellungsdatum und/oder Eingangsdatum aufweisen, das zeitlich nach der öffentlichen Auflage liegt (Grundriss UG, Grundriss EG, Dachaufsicht, Schnitt S-01, Schnitt S-03, Ansicht Süd, Ansicht Nord, Ansicht West, Situation Signalisation/Markierung UG, Situation Signa-



lisation Markierung, Bestätigung Luftreinhalteverordnung, Brandschutznachweis, Situation Liegenschaftenentwässerung, Gesuchsformular B1 Liegenschaftenentwässerung, Umströmungsnachweis, Grundwasserhaltung). Somit steht fest, dass Anpassungen vorgenommen worden sind. Um was für Anpassungen es sich handelt, kann anhand der Vorakten nicht nachvollzogen werden, da die Vorinstanz die ursprünglichen Pläne nicht eingereicht hat. Auch fehlt jegliche Korrespondenz, welche den Verfahrenshergang rekonstruieren liesse. Ungeachtet dessen, dass die Vorinstanz offensichtlich lediglich eine Auswahlendung der Vorakten eingereicht hat, steht fest, dass das Baugesuch nach der öffentlichen Auflage geändert worden ist.

3.4 Projektänderungen sind – je nach ihren Auswirkungen – im Rahmen des ordentlichen Baubewilligungsverfahrens (Art. 138 PBG), des vereinfachten Verfahrens (Art. 140 PBG) oder des Meldeverfahrens (Art. 142 PBG) zu beurteilen. Das Meldeverfahren kommt vorliegend zum vornherein nicht in Frage, schon mangels eines entsprechenden Begehrens der Rekursgegnerin (Art. 142 Abs. 1 PBG). Da keine unterschriebene Zustimmung der Rekurrentin zu den Projektänderungen vorlag, hätte auch nach dem vereinfachten Verfahren eine Anzeige erfolgen müssen (Art. 141 Abs. 1 PBG). Selbst wenn es sich lediglich um kleinere Änderungen handeln sollte, wären diese der Rekurrentin anzuzeigen und ihr Gelegenheit zur Stellungnahme einzuräumen. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtes liegt in der Tatsache, dass ein Bauprojekt oder wesentliche Änderungen nicht öffentlich aufgelegt und publiziert werden, sowie in der Verletzung der Anzeige- und Mitteilungspflicht gegenüber Betroffenen bei vereinfachten Baubewilligungsverfahren eine Verweigerung des rechtlichen Gehörs vor (BGE 107 Ia 72 Erw. 4a; Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen, 2006/II/4 mit weiteren Hinweisen). Die fraglichen Änderungen hat die Vorinstanz der Rekurrentin – wie ein Blick in das Einsprachedossier zeigt – nie mitgeteilt.

3.5 Indem die Vorinstanz die Projektänderungen ohne vorgängige Durchführung eines entsprechenden Verfahrens bewilligt hat, hat sie einen schweren Verfahrensfehler begangen und das rechtliche Gehör der Rekurrentin verletzt (BUDE Nr. 1/2024 vom 8. Januar 2024 Erw. 3). Der schwerwiegende Verfahrensfehler bei der Baugesuchsbehandlung kann im Rekursverfahren nicht geheilt werden. Zudem ist der Anspruch auf rechtliches Gehör nach der Rechtsprechung formeller Natur und führt bei seiner Verletzung grundsätzlich zu einer Aufhebung des betreffenden Entscheids und zur Rückweisung der Streitsache an die Vorinstanz. Zwar verfügt die Rekursinstanz über die gleiche Kognition wie die Vorinstanz. Angesichts der Schwere der festgestellten Verletzung des rechtlichen Gehörs ist eine Heilung dieses Mangels jedoch ausgeschlossen. Die Rückweisung der Sache an die Vorinstanz stellt keinen formalistischen Leerlauf dar, da die Rekurrentin bislang keine Kenntnis von den genehmigten Plänen hatte und sich dazu weder sachgerecht äussern noch ihre Parteirechte wirksam wahrnehmen konnte. Ihr ist daher zwingend die Möglichkeit einzuräu-



men, sich im erstinstanzlichen Verfahren zu den massgeblichen Entscheidungsgrundlagen zu äussern. Würde die Gewährung des rechtlichen Gehörs erstmals im Rekursverfahren erfolgen, verlöre die Rekurrentin eine Rechtsmittelinstanz. Die Baubewilligung und der Einspracheentscheid sind daher aufzuheben und an die Vorinstanz zur Prüfung und Durchführung des richtigen Verfahrens samt GehörsGewährung zurückzuweisen.

4.

Der Rekurs 2 ist dementsprechend gutzuheissen. Aus prozessökonomischen Überlegungen ist indessen, wenn auch nur summarisch, auf einige weitere Punkte einzugehen.

4.1 Die Rekurrentin rügt, das Bauvorhaben sei nicht erschlossen.

4.2 Nach Art. 67 Bst. a PBG ist Land strassenmässig erschlossen, wenn es über hinreichende Zu- und Wegfahrten verfügt. Die Bestimmung entspricht inhaltlich Art. 49 Abs. 2 Bst. a BauG, weshalb für die Frage der hinreichenden strassenmässigen Erschliessung auf die Rechtsprechung zum BauG abgestellt werden kann. Eine Zufahrt ist allgemein dann als hinreichend zu betrachten, wenn sie tatsächlich so beschaffen ist, dass sie bau- und verkehrstechnisch der bestehenden und der geplanten Überbauung genügt, den zu erwartenden Fahrzeugen und Fussgängern sicheren Weg bietet und von den öffentlichen Diensten (namentlich Feuerwehr, Sanität, Kehr- und Schneeräumung) ungehindert benützt werden kann und – wenn sie über fremdes Grundeigentum führt – rechtlich gesichert ist (vgl. HEER, St.Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, N 513; NEFF, in: Bereuter/Frei/Ritter [Hrsg.], Kommentar zum Planungs- und Baugesetz des Kantons St.Gallen, Basel 2020, Art. 67 N 10 und 12). Soweit die rekurrentische Rüge auf die fehlende Klassierung zielt, geht sie ins Leere. Wie bereits betreffend der Eintretensvoraussetzungen ausgeführt, ist der TSP F.____ – samt allfälliger rechtlicher, von der Rekurrentin befürchteter, Mängel – aufgrund fehlender Einspracheerhebung rechtskräftig geworden. Selbst wenn – wie die Rekurrentin vorbringt – der Strassenabschnitt als Gemeindestrasse zweiter statt dritter Klasse zu klassieren gewesen wäre, hat dies auf die baubewilligungsrechtliche Erfordernis der hinreichenden Erschliessung keinen Einfluss. Die Frage der richtigen Strassenklasse ist strassengesetzlicher Natur und für die baubewilligungsrechtliche Voraussetzung der hinreichenden Erschliessung nicht massgeblich. Baubewilligungsrechtlich massgeblich ist im Kanton St.Gallen lediglich, dass die Zufahrt – sofern sie wie vorliegend über Drittgrundstücke führt – mit einer Klassierung rechtlich gesichert ist. Mittels welcher Klasse die rechtliche Sicherstellung erfolgt, ist dagegen nicht von Belang.

4.3 Soweit die Rekurrentin mit ihren Vorbringen auf die fehlenden technischen Projektpläne für den Ausbau des Trottoirs zielt, kann ihr zugestimmt werden. Die technischen Angaben können jedoch dem im Baugesuch eingereichten Umgebungsplan entnommen werden. Es ist



fraglich, ob untergeordnete strassenbauliche Massnahmen auf privatem Grund im Baugesuchsverfahren geregelt werden können, sofern – wie vorliegend – gleichzeitig eine Klassierung im Strassenplanverfahren erfolgt und die privat erstellte Anlage dadurch unmittelbar der Öffentlichkeit zugeführt wird. Die Frage kann vor Hintergrund des Verfahrensausgangs offen bleiben. Sicher ist jedoch, dass die private Erstellung – selbst untergeordneter – Anlagen in bereits klassierten Flächen konzessionspflichtig wäre (Art. 4 ff StrG). Die Vorinstanz wäre daher im Hinblick auf eine zukünftige Neuerteilung der Baubewilligung gut beraten, die Trottoirverlängerung nicht mehr zum Gegenstand des Baubewilligungsverfahrens zu machen.

4.4 Die Rekurrentin rügt, das Bauvorhaben würde die Baulinie gemäss ÜP C.____ vom 2. Juni 1972 verletzen.

4.4.1 Der ÜP C.____ sieht gegenüber der E.____strasse einen mittels Baulinie gesicherten Abstand von 10 m vor. Wie aus dem Umgebungsplan Nr. 48_3.3.010 vom 28. März 2024 ersichtlich ist, liegt das Bauvolumen des geplanten Gewerbegebäudes ausserhalb der Baulinie. Jedoch zeigt sich, dass Teile der Parkierungsanlage sowie der Tiefgaragenzufahrt innerhalb der Baulinie erstellt werden sollen. Ebenfalls innerhalb der Baulinie befindet sich das Vordach des Gebäudehauptvolumens, welches die Veloparkplätze vor Witterungseinflüssen schützt. Die Vorinstanz stellt sich im angefochtenen Einspracheentscheid auf den Standpunkt, bei der Baulinie handle es sich um einen Strassenabstand nach Art. 104 Abs. 1 StrG. Zumal Art. 108 Abs. 1 Bst. b StrG Anlagen, die dem Verkehr dienen ausdrücklich von der Abstandspflicht ausnehme, sei es zulässige die monierten Anlagen innerhalb der Baulinie zu erstellen.

4.4.2 Der vorinstanzlichen Auffassung kann nicht uneingeschränkt gefolgt werden. Der ÜP C.____ datiert vom 2. Juni 1972. Das Strassengesetz wurde dagegen erst rund 16 Jahre später – am 12. Juni 1988 – erlassen und trat per 1. Januar 1989 in Kraft. Bereits aus zeitlichen Gründen kann es sich nicht um eine Baulinie im Sinn des Strassengesetzes handeln. Ob die damalige Rechtsgrundlage, auf welcher der Überbauungsplan basiert, die Erstellung von dem Verkehr dienenden Anlagen innerhalb der Baulinie zulies, wird die Vorinstanz im Rahmen der Rückweisung ebenfalls zu prüfen haben. Dabei sei angemerkt, dass das BauG am 6. Juni 1972 und somit ebenfalls erst – wenn auch nur Tage – nach der Genehmigung des ÜP in Kraft trat. Es ist deshalb nicht ausgeschlossen, dass gar Rechtsgrundlagen heranzuziehen sind, welche vor Erlass des BauG massgebend waren (vgl. zur Historischen Entwicklung des öffentlichen Baurechts im Kanton St.Gallen: Botschaft des Regierungsrates zum Gesetz über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht [Baugesetz] vom 22. September 1970, Amtsblatt 1970, S. 1277).

5.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass auf den Rekurs 1 betreffend TSP F.____ wegen fehlender Einspracheerhebung im erstinstanzlichen



Verfahren nicht einzutreten ist. Auf den Rekurs 2 betreffend Bau- und Einspracheentscheid zum Gewerbeneubau ist hingegen einzutreten. Die Prüfung der Vorbringen ergibt, dass die Vorinstanz einen schweren Verfahrensfehler begangen hat, indem sie ohne Durchführung eines entsprechenden Verfahrens und ohne Gehörsvergewährung zahlreiche geänderte Projektpläne bewilligt hat. Die Baubewilligung und der Einspracheentscheid sind deshalb aufzuheben und an die Vorinstanz zur Prüfung und Durchführung des richtigen Verfahrens zurückzuweisen. Der Rekurs 2 ist somit gutzuheissen.

5.1 Nach Art. 95 Abs. 1 VRP hat in Streitigkeiten jener Beteiligte die Kosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden. Nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtes unterscheiden sich Bauprozesse, an denen Bauwillige und Einsprechende mit einem direkten Interesse am Prozessausgang teilnehmen, grundsätzlich nicht von den Verfahren vor Zivilgerichten. Die Prozesskosten werden deshalb in diesen Fällen jeweils in der Regel nicht dem Gemeinwesen, sondern den beteiligten Privaten auferlegt (VerwGE vom 16. November 1998 i.S. E.D.). Indessen ist zu beachten, dass das Erfolgsprinzip in gewissen, vom Gesetz ausdrücklich geregelten Fällen durch das Verursacherprinzip durchbrochen wird (VerwGE vom 17. August 1999 i.S. H.S.). So gehen unter anderem Kosten, die ein Verfahrensbeteiligter durch Verletzung wesentlicher Verfahrensvorschriften verursacht hat, unabhängig vom Prozessausgang zu dessen Lasten (Art. 95 Abs. 2 VRP).

5.2 Die Entscheidgebühr beträgt für beide Rekursverfahren insgesamt Fr. 4'000.– (Nr. 20.13.01 des Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung, sGS 821.5).

5.2.1 Da das Nichteintreten auf den Rekurs einem Unterliegen gleich kommt, ist der Rekurrentin im Rekurs 1 dem Ausgang des Verfahrens entsprechend eine Entscheidgebühr von Fr. 2'000.– aufzuerlegen.

5.2.2 Der von der Rekurrentin am 3. März 2025 im Rekurs 1 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– ist anzurechnen.

5.2.3 Im Rekurs 2 obsiegt die Rekurrentin dagegen mit ihren Anträgen. Die unterlassene Verfahrensdurchführung und Gehörseinräumung durch die Vorinstanz stellt eine Verletzung elementarer Verfahrensvorschriften dar. Es rechtfertigt sich deshalb, die Entscheidgebühr in der Höhe von Fr. 2'000.– der Politischen Gemeinde Z. ___ aufzuerlegen und – wie es in solchen Fällen der Praxis des Bau- und Umweltdepartementes entspricht (BUDE Nr. 1/2024 vom 8. Januar 2024Erw. 5.1; BDE Nr. 56/2021 vom 10. September 2021 Erw. 7.1 mit Hinweisen) – auf die Erhebung nicht zu verzichten.

5.3 Der von der Rekurrentin am 13. März 2025 im Rekurs 2 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– ist zurückzuerstatten.



6.

Die Rekurrentin stellt in beiden Rekursen ein Begehren um Ersatz der ausseramtlichen Kosten.

6.1 Im Rekursverfahren werden ausseramtliche Kosten entschädigt, soweit sie auf Grund der Sach- und Rechtslage notwendig und angemessen erscheinen (Art. 98 Abs. 2 VRP). Die ausseramtliche Entschädigung wird den am Verfahren Beteiligten nach Obsiegen und Unterliegen auferlegt (Art. 98^{bis} VRP). Die Vorschriften der Schweizerischen Zivilprozessordnung (SR 272) finden sachgemäss Anwendung (Art. 98^{ter} VRP).

6.2 Da die Rekurrentin im Rekurs 1 mit ihren Anträgen unterliegt, hat sie von vornherein keinen Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung. Ihr Begehren ist deshalb abzuweisen.

6.3 Die Rekurrentin obsiegt dagegen mit ihren Anträgen im Rekurs 2. 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. 2'750.– festzulegen; sie ist von der Politischen Gemeinde Z.____ zu bezahlen.

Entscheid

1.

Auf den Rekurs Nr. 25-1054 der Genossenschaft A.____, Gossau, betreffend Teilstrassenplan «F.____» wird nicht eingetreten.

2.

a) Der Rekurs Nr. 25-1464 der Genossenschaft A.____ betreffend Baubewilligung (Neubau Gewerbegebäude) wird, soweit darauf einzutreten ist, gutgeheissen.

b) Die Baubewilligung und der Einspracheentscheid des Gemeinderates Z.____ vom 3. Februar 2025 (Beschlüsse Nrn. 01/2025 und 02/2025) werden aufgehoben und an die Vorinstanz im Sinn der Erwägungen zurückgewiesen.

3.

a) Der Genossenschaft A.____ wird im Rekurs Nr. 25-1054 eine Entscheidgebühr von Fr. 2'000.– auferlegt.

b) Der am 3. März 2025 von der Genossenschaft A.____ geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– wird angerechnet.



4.

Der Politischen Gemeinde Z.____ wird im Rekurs Nr. 25-1464 eine Entscheidgebür von Fr. 2'000.– auferlegt.

5.

Das Begehren der Genossenschaft A.____ im Rekurs Nr. 25-1054 um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird abgewiesen.

6.

Das Begehren der Genossenschaft A.____ im Rekurs Nr. 25-1464 um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird gutgeheissen. Die Politische Gemeinde Z.____ entschädigt die Genossenschaft A.____ ausseramtlich mit Fr. 2'750.–.

Die Vorsteherin

Susanne Hartmann
Regierungsrätin