



Fall-Nr.:	22-2153
Stelle:	Generalsekretariat Bau- und Umweltdepartement
Instanz:	Bau- und Umweltdepartement
Publikationsdatum:	14.05.2024
Entscheiddatum:	15.11.2023

BUDE 2023 Nr. 098

Baurecht, Art. 19 Abs. 1 und 22 Abs. 2 Bst. b RPG, Art. 67 Bst. a PBG, Art. 1 Abs. 1, 2 Abs. 1 und 8 StrG. Verkehrsvolumen und Nutzung der als Erschliessung eines Baugrundstücks vorgesehenen Strasse erreichen ein Mass, das die heutigen technischen Mängel der Strasse – insbesondere mangelnde Sichtverhältnisse sowie eine ungenügende Breite – nicht als derart vernachlässigbar erscheinen lässt, dass die Strasse auch für neue Nutzungen und ohne Massnahmen noch als ausreichend bezeichnet werden kann. Hinzu kommt eine mangelnde rechtliche Sicherstellung. Die Mängel müssen auch der Nutzung der vier bereits bestehenden Parkplätze entgegengehalten werden, welche für die künftige Bewohnerschaft der geplanten neuen Bebauung reserviert gewesen wären. Schutz des vorinstanzlichen Entscheids, wonach die Anforderungen an eine genügende Erschliessung des Baugrundstücks zum heutigen Zeitpunkt nicht erfüllt seien und die Baubewilligung verweigert wurde, und Abweisung des Rekurses (Erw. 3.2.6).

BUDE 2023 Nr. 98 finden Sie im angehängten PDF-Dokument.



22-2153

Entscheid Nr. 98/2023 vom 15. November 2023

Rekurrentin

A.____AG

vertreten durch Dr.iur. Thomas Dufner, Rechtsanwalt, Rheinstrasse 8,
8280 Kreuzlingen

gegen

Vorinstanz

Gemeinderat Z.____ (Entscheid vom 7. März 2022)

Betreff

Baugesuch (Neubau drei Tiny-Houses)



Sachverhalt

A.

a) Die A.____AG, Z.____, ist Eigentümerin von Grundstück Nr. 001, Grundbuch Z.____, an der G.____strasse in Z.____. Das rund 2'417 m² grosse unüberbaute Grundstück liegt gemäss geltendem Zonenplan der Gemeinde Z.____ vom 3. April 1996 wie die westlich, östlich und südlich umgebenden Grundstücke in der Wohn-Gewerbezone WG2 an einem gegen Nordwesten ansteigenden Hang. Nördlich angrenzend erstreckt sich eine mit Reben bepflanzte Grünzone.

b) Nordöstlich an das Grundstück Nr. 001 schliessen zwei je mit einem Einfamilienhaus überbaute Grundstücke an (G.____strasse 4 und 2). Im Südwesten und zur Hälfte im Südosten grenzt das Grundstück Nr. 001 an das rund 4'559 m² grosse und ebenfalls im Eigentum der A.____AG stehende Grundstück Nr. 002. Ebenfalls südöstlich liegen die Grundstücke Nrn. 003 (K.____strasse 56; im nördlichen, an das Grundstück Nr. 001 angrenzenden Teil unüberbaut) und 004 (H.____strasse 1).

Das Grundstück Nr. 002 ist im Norden (bzw. westlich des Grundstücks Nr. 001) mit einem Mehrfamilienhaus mit drei Wohnungen, vier Garagenplätzen und vier gedeckten Aussenparkplätzen überbaut (G.____strasse 10). Südöstlich gegenüber steht das ehemalige Betriebsgebäude der B.____AG, mit Haupteingang und Rampe auf der Nordwestseite sowie weiterem Zugang auf der Südostseite. Der Nordwestfassade entlang sind 12 Senkrechtparkplätze eingezeichnet. Auf der Südwestseite des Gebäudes gibt es drei Garageneinfahrten (wovon derzeit zwei mit einer Blockade versehen) und gegen Südosten nochmals vier. Der Betrieb der B.____AG ist im Jahr 2019 eingestellt worden. Im Westen und Osten zieht sich das Grundstück Nr. 002 bis zur südlich liegenden J.____strasse (einer Gemeindestrasse 2. Klasse) bzw. bis zur K.____strasse (Kantonsstrasse) hinunter. Die drei dazwischenliegenden und ebenfalls der A.____AG gehörenden Grundstücke sind mit nahe an der J.____strasse und der K.____strasse stehenden Häusern überbaut.

c) Das Grundstück Nr. 001 ist durch die (nicht ausparzellierte) G.____strasse erschlossen, welche sich (teilweise innerhalb der Grundstücksfläche liegend) seiner Südostgrenze entlangzieht. Die G.____strasse ist als Gemeindestrasse 3. Klasse sowie als Wanderweg klassiert. Sie zweigt weiter östlich von der H.____strasse (einer Gemeindestrasse 2. Klasse) ab, führt an den Liegenschaften G.____strasse 2 und 4 und am Grundstück Nr. 001 vorbei und unmittelbar westlich des B.____AG-Gebäudes in einem rechten Winkel nach Südosten und zwischen dem B.____AG-Gebäude und einem südwestlich stehenden Wohnhaus (J.____strasse 6 auf Grundstück Nr. 005) hindurch in die J.____strasse. Die J.____strasse und die H.____strasse wiederum sind je mit der K.____strasse verbunden. Das Grundstück Nr. 001 wird sodann durch den von der G.____strasse abgehenden und



der Grünzone entlangführenden G.____weg (Weg 3. Klasse) in zwei Hälften geteilt.

d) Die G.____strasse weist kein Trottoir auf. Sie steigt ab der H.____strasse leicht an und ist in diesem östlichen Teil noch unbefestigt bzw. erst etwa ab der Mitte des Grundstücks Nr. 001 asphaltiert. Kurz nach der Abzweigung von der H.____strasse macht sie eine leichte Linkskurve, wobei gerade in diesem Bereich die Hausecke der südlich gelegenen Liegenschaft H.____strasse 3 bis zur Strasse reicht und sich unmittelbar gegenüber die ansteigende Auffahrt zur Garage der Liegenschaft G.____strasse 2 und ein zusätzlicher Parkplatz befinden. Etwas weiter oben zweigt sodann linkerhand die Zufahrt zur Liegenschaft H.____strasse 1 und rechterhand die Auffahrt zum Einfamilienhaus G.____strasse 4 ab. Nordwestlich des B.____AG-Gebäudes liegt sodann die Zufahrt auf das mit einem Einfamilienhaus überbaute Nachbargrundstück Nr. 006. Westlich des B.____AG-Gebäudes und der G.____strasse befinden sich sodann eine Trafostation und das Einlaufbauwerk des N.____bachs. Über die G.____strasse werden im Weiteren auch der südwestlich gelegene Neubau J.____strasse 6a (mit acht Wohnungen) sowie die auf der Nordseite mit einem Garagenanbau ergänzte Liegenschaft J.____strasse 6 (mit zwei Wohnungen) erschlossen. Das Gelände östlich und südlich des B.____AG-Gebäudes ist sodann bis hinunter zur K.____strasse und zwischen den beiden an der Strasse stehenden Liegenschaften K.____strasse 56a und 58 asphaltiert und befahrbar.

e) Um mit Blick auf eine künftige Überbauung die Erschliessung zweier östlich der Liegenschaft G.____strasse 2 gelegener, selbst aber nicht an die Strasse anstossender Grundstücke zu sichern, begann der Gemeinderat Z.____ im Jahr 2010 mit der Erarbeitung eines Ausbauprojekts für die G.____strasse. Im Rahmen einer ersten Vorprüfung äusserten sich im Januar 2011 verschiedene kantonale Stellen zum Projekt. Dieses wurde in der Folge in zwei Teilprojekte aufgeteilt – G.____strasse Teil West und Teil Ost –, wobei der Teil West ruhen sollte, bis das weitere Vorgehen im gleichzeitig laufenden Projekt «Einlaufsicherheit N.____bach» geklärt wäre. Der Teil Ost wurde im Rahmen mehrerer Sitzungen mit den Anstössern besprochen und am 18. Juni 2012, nach Vorliegen eines nochmaligen kantonalen Vorprüfungsberichts vom 11. Mai 2012, vom Gemeinderat genehmigt. Mit Schreiben vom 24. August 2012 stellte dieser den Anstössern nochmals angepasste Unterlagen für die «Landumlegung der G.____strasse Ost» zu, wobei er ausführte, dass der Vorschlag eine gesetzeskonforme Erschliessung ermöglichen solle. Diese sei Voraussetzung für allfällige An-, Um- und Neubauten an der G.____strasse Ost. Nach Eingang der Vernehmlassungen zum Perimeterverfahren teilte der Gemeinderat mit Schreiben vom 29. Oktober 2012 mit, dass er das Strassenplan- und Kostenverlegungsverfahren nach Strassengesetz (sGS 732.1; abgekürzt StrG) durchführen werde und übermittelte vorab den Situationsplan «Varianten Ost, Gemeindestrasse zweiter Klasse» vom 21. August 2012 samt Anhängen. Auf die in Aussicht ge-



stellte öffentliche Auflage des Projekts wurde in der Folge jedoch verzichtet, dies vermutlich aufgrund des Verzichts auf jenes Bauvorhaben, das ursprünglich Auslöser für die Überarbeitung der Erschliessungssituation war, und nachdem sich offenbar ein Grossteil der Anwohnerschaft ohnehin gegen den geplanten Ausbau der G.___strasse Ost ausgesprochen hatte.

B.

a) Mit Baugesuch vom 11. Oktober 2021 beantragte die A.___AG beim Gemeinderat Z.___ die Baubewilligung für die Erstellung von drei Tiny-Houses auf der östlichen Hälfte von Grundstück Nr. 001. Die Häuser sollen in Holzbauweise mit Fundament, aber ohne Unterkellerung, und mit einer Solaranlage für Warmwasser, Photovoltaik für Strom sowie mit einer Holzfeuerung erstellt werden. Auf dem Grundstück selbst ist ein Veloabstellplatz vorgesehen, für Personenwagen sind vier der nördlich des B.___AG-Gebäudes liegenden Parkfelder reserviert.

b) Mit Schreiben vom 3. November 2021 retournierte die Bauverwaltung Z.___ das Baugesuch mit dem Hinweis, dass aufgrund der geplanten Tiny-Houses sowie der Unklarheit bezüglich der Nutzung der Gewerberäumlichkeiten der früheren B.___AG davon auszugehen sei, dass die G.___strasse mehr als zehn Wohneinheiten erschliesse. Dies habe zur Folge, dass die Strasse in eine Gemeindestrasse 2. Klasse umzuklassieren sei, wofür ein Teilstrassenplanverfahren notwendig werde. Das Baugesuch könne zusammen mit entsprechenden Plänen wieder eingereicht werden. Die A.___AG, vertreten durch Dr.iur. Thomas Dufner, Rechtsanwalt, Kreuzlingen, sandte in der Folge das Baugesuch am 25. November 2021, unter Verweis auf die Zuständigkeit der politischen Gemeinde zur Durchführung des Teilstrassenplanverfahrens und zur Erstellung entsprechender Pläne sowie unter Bestreitung einer mangelhaften Erschliessung des Baugrundstücks, wieder zurück. Innert der anschliessend vom 11. bis 24. Januar 2022 durchgeführten öffentlichen Auflage wurden keine Einsprachen erhoben. Eine vorerst in Aussicht genommene mündliche Besprechung der Erschliessungssituation vor Ort kam nicht zustande.

c) Mit Beschluss vom 7. März 2022 verweigerte der Gemeinderat Z.___ die Baubewilligung. Zur Begründung wird im Wesentlichen auf eine streckenweise unterschrittene Mindestbreite und Unübersichtlichkeit der Strasse und das Fehlen rechtlich gesicherter Wende- und Ausweichmöglichkeiten hingewiesen, weshalb die Strasse den Anforderungen an eine hinreichende Erschliessung nicht zu genügen vermöge. Der Bauherrschaft sei bekannt gewesen, dass die Frage der Erschliessung pendent sei; seit dem Schreiben des Gemeinderates vom 24. August 2012 zum damaligen Teilstrassenplan habe sich an der Erschliessungssituation nichts geändert.

C.

Gegen diesen Beschluss erhob die A.___AG durch ihren Rechtsvertreter mit Schreiben vom 29. März 2022 Rekurs beim Bau- und Umweltdepartement. Es werden folgende Anträge gestellt:



1. Der Baubewilligungsverweigerungsentscheid des Gemeinderates Z.____ vom 7. März 2022 sei aufzuheben und es sei die Baubewilligung für den Neubau von 3 Tiny-Houses zu erteilen, eventuell sei die Sache mit dieser Auflage an die Vorinstanz zurückzuweisen.
2. Es sei ein Augenschein vor Ort durchzuführen.
3. (Verfahrensantrag)
4. Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolge zu Lasten der Vorinstanz.

Zur Begründung wird geltend gemacht, dass die G.____strasse für die bisherige Erschliessung von drei Einfamilienhäusern und des B.____AG-Gebäudes problemlos genüge. Die Verkehrsbelastung sei gering, der Grundbegegnungsfall Personenwagen/Personenwagen ausgeschlossen, weshalb auch die Strassenbreite genügend sei. Die umstrittenen drei Tiny-Houses selbst seien nur über Fusswege erschlossen; für Fahrzeuge der Bewohnerschaft wie für Besucherinnen und Besucher dienten ausschliesslich die bereits vorhandenen Parkplätze auf dem Nachbargrundstück Nr. 002. Es kämen also keine neuen Abstellplätze hinzu. Die Zufahrt zum Baugrundstück sei sodann – auch für die Blaulichtorganisationen – über drei Zu- und Wegfahrten möglich. Insgesamt sei die Erschliessung (auch) der drei Tiny-Houses mehr als genügend und eine Umklassierung in eine Gemeindestrasse 2. Klasse in keinster Art und Weise gegeben. Insbesondere gehe es auch nicht an, eine absolut nicht geplante und nicht zur Diskussion stehende allfällige Umnutzung der bestehenden Gewerbebaute als Begründung für eine Umklassierung sowie Geltendmachung von zehn und mehr Wohneinheiten heranzuziehen. Dass kein Bedarf für eine Umklassierung bestehe zeige auch der Umstand, dass das von der Vorinstanz einmal in Aussicht genommene Verfahren einer Landumlegung der G.____strasse Ost, das allerdings auch untauglich gewesen sei, seit über zehn Jahren nicht mehr weiterverfolgt worden sei. Ein Ausbau der G.____strasse sei denn auch absolut unnötig. Vor diesem Hintergrund verstärke sich der Eindruck, dass die von der Vorinstanz angeführte Zufahrtss Diskussion nur vorgeschoben sei, nachdem sich die Vorinstanz im laufenden Planverfahren des Hochwasserschutzprojekts N.____bach und angrenzende Gewässer für eine Bachverlegung entschieden habe, welche den Baubereich auf Grundstück Nr. 001 durchschneiden würde, wogegen sich die Rekurrentin jedoch wehre; dementsprechend tangiere das strittige Bauvorhaben das Hochwasserschutzprojekt.

D.

- a) Mit Schreiben vom 19. Mai 2022 verzichtet die Vorinstanz auf eine Vernehmlassung.



b) Mit E-Mail vom 10. Juni 2022 ersucht die verfahrensleitende Mitarbeiterin der instruierenden Rechtsabteilung die Vorinstanz um Nachreichung ergänzender Unterlagen zum Ablauf bzw. Abschluss des früheren Teilstrassenplanverfahrens G.___strasse. Am 17. Juni 2022 übermittelt die Vorinstanz das im angefochtenen Beschluss erwähnte Schreiben des Gemeinderates Z.___ vom 24. August 2012.

c) Mit Amtsbericht vom 16. Juni 2022 hält das kantonale Tiefbauamt (TBA) fest, dass die G.___strasse die Anforderungen an das geometrische Normalprofil aktuell nicht erfülle. Allerdings sei eine abschliessende Prüfung nicht möglich, da neben den Breiten auch die Anforderungen an das Gefälle und die Sichtweiten einzuhalten und bei einem potentiellen Strassenprojekt zu berücksichtigen seien. Dasselbe gelte für eine saubere Knotengestaltung. Mit dem Bau der Tiny-Houses dürfte kein Mehrverkehr generiert werden; allerdings weise die G.___strasse selbst für den Begegnungsfall Personenwagen/Fahrrad nicht die notwendige Breite auf. Allenfalls wäre dies mit einem Einbahnregime lösbar, was aber erst an einem Augenschein vor Ort abgeklärt werden könne.

E.

a) Das Bau- und Umweltdepartement führte am 29. August 2022 in Anwesenheit der Verfahrensbeteiligten sowie eines Vertreters des TBA einen Augenschein durch. Dabei wurden auch Erschliessungsvarianten diskutiert, so unter anderem eine direkte Zufahrt von der K.___strasse her, wie sie gemäss Angabe seitens der Rekurrentin jeweils vom Anlieferungsverkehr während des früheren Betriebs der B.___AG benützt worden ist. Im Nachgang zum Augenschein reichen sowohl die Rekurrentin als auch die Vorinstanz ergänzende Unterlagen ein, so die Rekurrentin mit Schreiben vom 7. September 2022 die Baubewilligung mit Beilagen zum Erschliessungsregime im Zusammenhang mit der Erweiterung des B.___AG-Betriebsgebäudes in den 1970er-Jahren. Die Vorinstanz übermittelte mit E-Mail vom 20. September 2022 weitere Unterlagen zum früheren Strassenprojekt G.___strasse.

b) Seitens der Rechtsabteilung wird den Beteiligten mit Schreiben vom 14. November 2022 das Augenscheinprotokoll mit zusätzlichen Unterlagen – worunter der erste kantonale Vorprüfungsbericht vom 27. Januar 2011 zum früheren Strassenprojekt – zugestellt und, wie am Augenschein vereinbart, eine vorläufige rechtliche Beurteilung der Erschliessungssituation bzw. des Rekurses bekanntgegeben. Da gemäss dieser Beurteilung im Entscheidfall mit einer Abweisung des Rekurses gerechnet werden musste, wurde zum einen die Frage eines Rekursrückzugs aufgeworfen und zum andern aber, da die Rekurrentin gegenüber der Vorinstanz einen Anspruch auf genügende Erschliessung des Baugrundstücks habe, auch auf die Möglichkeit hingewiesen, dass die Vorinstanz den angefochtenen Entscheid widerruft und – nach Abklärung und Regelung der Erschliessung unter Miteinbezug der am Augenschein besprochenen Punkte – neu über das strittige Baugesuch entscheidet, zumal die Beteiligten sich auch mit Blick



auf eine von der Rekurrentin am Augenschein in Aussicht gestellte Wiederaufnahme einer gewerblichen Nutzung des B.____AG-Gebäudes ohnehin direkt verständigen müssten.

c) In der Folge ersucht die Rekurrentin mit Schreiben vom 29. November 2022 um Fristerstreckung, während die Vorinstanz mit Eingabe gleichen Datums mitteilt, dass sie auf eine Stellungnahme verzichte. In Bezug auf das weitere Vorgehen hält sie fest, dass ein Widerruf aus ihrer Sicht nicht gerechtfertigt sei. Sie werde nach rechtskräftigem Abschluss des Verfahrens infolge Rückzugs des Rekurses oder durch einen Entscheid über das weitere Vorgehen zur Erschliessung entscheiden. Mit Schreiben vom 14. Dezember 2022 orientiert der rekurrentische Rechtsvertreter, dass er sich gleichentags direkt mit der Vorinstanz in Verbindung gesetzt habe, weshalb er um eine weitere Fristerstreckung ersuchte. Mit Eingabe vom 27. Januar 2023 verzichtet die Rekurrentin auf Bemerkungen zum Protokoll, macht jedoch unter Verweis auf die zwischenzeitlich eingereichten ergänzenden Unterlagen geltend, dass eine Erschliessung des Baugrundstücks über die bisherige Verbindung von der K.____strasse her durchaus möglich und zulässig sei. Sie beantragt daher die Vornahme der notwendigen Abklärungen unter anderem bezüglich der Sichtweiten und die anschliessende Einleitung eines Teilstrassenplanverfahrens zur Klassierung und Koordination mit den notwendigen Signalisationen, unter gleichzeitiger Sistierung des Rekursverfahrens. Als Eventuallösung sei die Aufhebung der Klassierung der G.____strasse als öffentliche Strasse und die Neuklassierung als Privatstrasse mit Zufahrtberechtigung für Anstösser bzw. Zubringer zu prüfen.

d) Die verfahrensleitende Sachbearbeiterin klärte in der Folge mit den Beteiligten die Möglichkeit einer einvernehmlichen Erledigung des Rekursverfahrens unter allfälliger Verbindung mit einer (allenfalls auch nur auf die Vornahme erster Teilabklärungen befristeten) Sistierung desselben. Nachdem sich die Vorinstanz gegen die seitens der Rekurrentin vorgeschlagene Sistierung aussprach, wurde den Beteiligten mit Schreiben vom 23. März 2023 und vorbehältlich eines Rekursrückzugs bis 21. April 2023 der Rekursentscheid angekündigt.

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 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 Baubewilligungsentscheid erging am 7. März 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.

Die im Rekurs angefochtene Verweigerung der Baubewilligung wird von der Vorinstanz mit einer ungenügenden Erschliessung des Baugrundstücks begründet.

3.1 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. Nach Art. 19 Abs. 1 RPG ist Land unter anderem dann erschlossen, wenn die für die betreffende Nutzung hinreichende Zufahrt besteht. Das Bundesrecht stellt diesbezüglich jedoch nur allgemeine Grundsätze auf; die konkreten Anforderungen ergeben sich aus dem kantonalen und kommunalen Recht wie auch aus der kantonalen Gerichts- und Verwaltungspraxis, so insbesondere in Bezug auf das Ausmass der Erschliessungsanlagen und die Anforderungen an eine genügende Zugänglichkeit (vgl. u.a. Urteile des Bundesgerichtes 1C_489/2017 vom 22. Mai 2018 Erw. 3.2 und 1C_244/2020 vom 17. Juni 2021 Erw. 5.2.1; A. REY, in: Griffel/Liniger/Rausch/Thurnherr [Hrsg.], Fachhandbuch Öffentliches Baurecht, Zürich/Basel/Genf 2016, N 3.284 f.; M. NEFF, in: Bereuter/Frei/Ritter [Hrsg.], Kommentar zum Planungs- und Baugesetz des Kantons St.Gallen, Basel 2020, Art. 67 N 3).

3.1.1 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. Weitergehende Konkretisierungen insbesondere hinsichtlich der Dimensionierung von Zu- und Wegfahrten hat das st.gallische Recht nicht getroffen. Soweit dem kantonalen Recht keine besonderen Regelungen zu entnehmen sind, darf für die Auslegung und Anwendung von Art. 67 PBG auf den Gehalt von Art. 19 Abs. 1 RPG abgestellt werden (VerwGE B 2012/216 vom 22. Mai 2013 Erw. 3.1; BDE Nr. 124/2020 vom 10. Dezember 2020 Erw. 9.1; NEFF, a.a.O., Art. 67 N 10).



3.1.2 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 – sofern sie über fremdes Grundeigentum führt – rechtlich gesichert ist (vgl. B. HEER, St.Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, N 513; NEFF, a.a.O., Art. 67 N 12). Stets ist das gesamte Gebiet, welches von einer Strasse erschlossen wird, zu berücksichtigen. Im Hinblick auf den planerischen Zweck ist eine Zufahrt im Weiteren nur dann als genügend zu betrachten, wenn sie auf die Baumöglichkeiten der geltenden Zonenordnung abgestimmt ist (VerwGE B 2014/18 vom 24. März 2015 Erw. 3.1 und B 2019/215 und 217 vom 25. März 2021 Erw. 2.1; NEFF, a.a.O., Art. 67 N 13 und 17 mit Hinweisen).

3.1.3 Gemäss Art. 1 Abs. 1 StrG sind Strassen öffentlich, wenn sie dem Gemeingebrauch gewidmet sind. Ihr Zweck liegt diesfalls darin, dem Gemeinwohl, also den Bedürfnissen des allgemeinen Verkehrs zu dienen (Art. 2 Abs. 1 StrG), wobei diese grundsätzliche Widmung durch eine Einteilung in unterschiedliche Strassenklassen (nach Art. 8 StrG) konkretisiert wird. In Bezug auf das vorstehend erwähnte Erfordernis der rechtlichen Sicherstellung einer Strasse führte die Regierung bereits in der Botschaft zum StrG (ABI 1986, 1619) aus, dass die früher noch häufig bestehenden Baulanderschliessungen mittels dienstbarkeitsrechtlich gesicherten Privatstrassen «ungeeignet» seien. Der Begriff der öffentlichen Strasse müsse deshalb so verstanden werden, dass sämtliche Erschliessungsstrassen als öffentlich gelten. Namentlich sollten ausdrücklich auch die Anlagen zur Feinerschliessung öffentlich sein (s. auch G. GERMANN, in: Germann [Hrsg.], Kurzkomentar zum st.gallischen Strassengesetz vom 12. Juni 1988, St.Gallen 1989, Art. 1 N 3, wonach Bauland künftig nicht mehr durch Privatstrassen erschlossen werden darf). Nur die Hauszugänge und -zufahrten auf dem Baugrundstück selbst zählen nicht mehr zur Feinerschliessung (Botschaft zum StrG, ABI 1986, 1619; GVP 2011 Nr. 21). Es ist folglich nicht ausreichend, eine solche Erschliessungsanlage lediglich privatrechtlich zu sichern, weil das Strassengesetz für sämtliche Strassen, denen eine Feinerschliessungsfunktion zukommt, die Öffentlicherklärung verlangt. Eine Strasse wird deshalb gemäss Praxis des Bau- und Umweltsdepartementes stets dann als Feinerschliessungsanlage betrachtet und soll folglich zumindest als Gemeindestrasse dritter Klasse nach Art. 8 Abs. 3 StrG öffentlich erklärt werden müssen, wenn sie über ein Drittgrundstück geführt wird (selbst wenn sie für dessen Erschliessung nicht erforderlich ist), um ein Grundstück in zweiter Bautiefe mit wenigstens einer Wohneinheit zu erschliessen (siehe dazu u.a. BUDE Nrn. 88/2023 vom 27. September 2023 Erw. 5.3, 27/2022 vom 21. März 2022 Erw. 3.3.2, 96/2020 vom 13. Oktober 2020 Erw. 5.1.3, 27/2021 vom 22. April 2021 Erw. 7.3 und 38/2021 vom 30. April 2021 Erw. 6.7.1 je mit Hinweisen). Auch gemäss



der Praxis des Verwaltungsgerichtes ist eine Zufahrt dann als öffentlich zu klassieren, wenn sie über ein Drittgrundstück führt (VerwGE B 2021/45 vom 13. Februar 2022 Erw. 3.2.2). Eine Klassierung liegt denn auch im Interesse der einzelnen Grundeigentümerinnen und -eigentümer, verschafft sie ihnen doch das Recht, die Erschliessung der eigenen Liegenschaft unabhängig von der Zustimmung der jeweiligen Nachbarschaft jederzeit und bedingungslos zu nutzen.

3.1.4 In tatsächlicher Hinsicht muss die Zufahrt die Verkehrssicherheit aller Benutzer gewährleisten. So müssen Strassen, welche der Erschliessung von Wohngebieten dienen, ein gefahrloses Kreuzen von Fahrzeugen ermöglichen und genügend Raum für Fussgänger und Radfahrer freilassen. Nicht unbedingt erforderlich ist, dass Kreuzungsmanöver zwischen Motorfahrzeugen auf der ganzen Strecke möglich sind. Unter Umständen genügen zweckmässig angeordnete Kreuzungsstellen. Zur hinreichenden Zufahrt gehört auch das Verbindungsstück von der öffentlich zugänglichen Strasse zum Baugrundstück. 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 (u.a. VerwGE B 2013/70 vom 8. Juli 2014 Erw. 2 und B 2019/215 und 217 vom 25. März 2021 Erw. 2.1; BDE Nr. 124/2020 vom 10. Dezember 2020 Erw. 9.2 mit Hinweisen; HEER, a.a.O., N 513 f.; GVP 1988 Nr. 97 Erw. 2a).

Für die Beurteilung der technischen Anforderungen werden in der Regel die einschlägigen Normen (SN) der Vereinigung des Schweizerischen Verbands der Strassen- und Verkehrsfachleute (VSS) beigezogen. Die Normen bilden ein anerkanntes Hilfsmittel bei der Abklärung der Frage, ob eine Strassenanlage den Anforderungen der Verkehrssicherheit genügt. Dabei handelt es sich jedoch lediglich um Richtlinien, deren Anwendung im Einzelfall vor den allgemeinen Rechtsgrundsätzen standhalten und im Einzelfall dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit entsprechen muss. Sie dürfen deshalb – wie die Rekurrentin zu Recht vorbringt – nicht schematisch und unbesehen der konkreten Verhältnisse zur Anwendung gebracht werden (u.a. Urteil des Bundesgerichtes 1C_319/2021 vom 8. April 2021 Erw. 2.1; VerwGE B 2018/69 vom 19. November 2018 Erw. 2.3; GVP 1990 Nr. 99; NEFF, a.a.O., Art. 67 N 21).

3.2 Die Vorinstanz macht einen unzureichenden Ausbau der G.___strasse geltend.

3.2.1 Im angefochtenen Beschluss führt die Vorinstanz aus, es sei gemäss VSS-Norm SN 640 201 bei stark reduzierter Geschwindigkeit (bis 30 km/h) beim Grundbegegnungsfall Personenwagen/Personenwagen eine Strassenbreite von mindestens 4,80 m und beim Grundbegegnungsfall Personenwagen/Fahrrad eine solche von mindestens 3,60 m erforderlich. Die G.___strasse halte die Mindestbreite von



3,60 m von der J.___strasse her bis zur Abzweigung Richtung H.___strasse ein. Nach der Abzweigung und bis zu den geplanten Parkplätzen werde sie leicht unterschritten. Allerdings bestehe keine rechtlich gesicherte Wendemöglichkeit, sodass die Fahrzeuge entweder vorwärts auf der G.___strasse Richtung H.___strasse wegfahren oder wieder rückwärts in Richtung J.___strasse fahren müssten. Aktuell betrage die minimale Breite der G.___strasse ab dem Baugrundstück bis zur Alten Landstrasse lediglich rund 2,80 m. Die geforderte Mindestbreite für das sichere Kreuzen von Personenwagen und Fahrrad sei damit auf diesem Abschnitt deutlich unterschritten. Beim Rückwärtsfahren auf der G.___strasse bis zur J.___strasse müsste eine Strecke von rund 115 m zurückgelegt werden. Dabei sei die G.___strasse im Bereich der nordwestlichen Ecke und entlang der Westfassade des B.___AG-Gebäudes unübersichtlich, und sie weise teilweise ein starkes Gefälle auf. Zu berücksichtigen sei zudem, dass die G.___strasse in diesem unübersichtlichen Bereich als Wanderweg ausgeschieden sei. Die Breite der G.___strasse betrage auf der gesamten Länge weniger als 4,80 m. Für das sichere Kreuzen von Personenwagen fehlten rechtlich sichergestellte Ausweichstellen. Schliesslich werde auch in den Einlenkerbereichen die Breite von 5,50 m bzw. von 4 m zuzüglich 0,50 m Bankett nicht eingehalten. Insgesamt vermöge die G.___strasse den Anforderungen an eine hinreichende Erschliessung nicht zu genügen.

3.2.2 Die Rekurrentin macht demgegenüber geltend, dass die G.___strasse heute drei Einfamilienhausbauten und den Gewerbebau der B.___AG erschliesse. Im Licht der VSS-Norm SN 640 045 handle es sich bei ihr höchstens um den Erschliessungstyp «Zufahrtsweg». Die durchschnittliche stündliche Verkehrsbelastung liege bei maximal ein bis ausnahmsweise zwei Fahrzeugen; die Strasse werde ausschliesslich von Anstössern befahren. Ein Grundbegegnungsfall Personenwagen/Personenwagen, der allenfalls eine Strassenbreite von 4,80 m erforderlich machen würde, sei ausgeschlossen. Die G.___strasse genüge folglich wie bisher problemlos als Zufahrt für die drei zusätzlichen Tiny-Houses, zumal für Fahrzeuge der künftigen Bewohnerschaft ausschliesslich vier bereits bestehende Abstellplätze auf dem Nachbargrundstück Nr. 002 dienen. Für die Blaulichtorganisationen sei die Zufahrt sowohl von Westen als auch von Osten her möglich. Auch ein Bedarf nach einer Aufklassierung als Gemeindestrasse 2. Klasse sei nicht gegeben, würden doch nicht wie von der Vorinstanz vorgebracht mehr als zehn Wohneinheiten erschlossen.

3.2.3 Das TBA hielt in seinem Amtsbericht vom 16. Juni 2022 unter Verweis auf die VSS-Norm SN 40 045 fest, dass die G.___strasse heute die typischen Merkmale sowohl eines Zufahrtswegs als auch einer Zufahrtsstrasse aufweise, zur Sicherstellung einer genügenden Erschliessung aber grundsätzlich den Anforderungen an eine Zufahrtsstrasse entsprechen und damit den Grundbegegnungsfall Personenwagen/Personenwagen bei stark reduzierter Geschwindigkeit abdecken müsste. Dieser Fall könne bei sehr wenig erschlossenen



Grundstücken bzw. bei sehr geringem Verkehr aber auch mittels Ausweichstellen sichergestellt werden. Der Grundbegegnungsfall läge diesfalls nur noch bei Personenwagen/Fahrrad, wofür – in Anwendung der VSS-Norm SN 40 201 und abhängig vom Gefälle – eine Mindestfahrbahnbreite von 3,40 m bis 3,90 m verlangt werde (bzw. 3 m bis 3,50 m, wenn der Sicherheitszuschlag auf die seitlichen Randbereiche angerechnet werden kann). Für den Grundbegegnungsfall Personenwagen/Personenwagen ergebe sich demgegenüber eine Mindestbreite von 4,40 m (bzw. 4 m). Gemäss Geoportal betrage die Breite der G.___strasse im Einmündungsbereich H.___strasse zwar noch rund 14 m; sie verjünge sich jedoch rasch auf rund 2,50 m, wobei sie sich im weiteren Verlauf dann wieder auf bis zu 3,50 m erweitere. Das Längsgefälle betrage gemäss Geoportal zwischen rund 0,5 bis 7 Prozent.

3.2.4 Am Augenschein bestätigte sich, dass die G.___strasse in tatsächlicher Hinsicht insbesondere im vorderen östlichen – ansteigenden und unbefestigten – Abschnitt bis etwa zur Mitte des Baugrundstücks Nr. 001 für Gegenverkehr und selbst für den Begegnungsfall Personenwagen/Fahrrad zu schmal ist und seitlich zusätzlich durch Böschungen oder Holzbeigen beengt wird. Erst ab Grundstück Nr. 003 ist das Gelände eben und offener. Entsprechend kann ab dort bei Gegenverkehr zwar auf die seitliche Wiesenfläche bzw. auf die angrenzenden asphaltierten Flächen ausgewichen werden; die G.___strasse selbst bzw. die als öffentlich gewidmete und klassierte Fläche ist aber auch in diesem Bereich lediglich rund 2,50 m breit bzw. erreicht erst im westlichsten Abschnittsviertel eine Breite von rund 3,50 m (gemessen im Geoportal). Offizielle bzw. mitklassierte Ausweichstellen sind nicht vorhanden. Kurz nach der Abzweigung von der H.___strasse, im Bereich einer leichten Linkskurve und unmittelbar gegenüber der Auffahrt zur Garage und eines zusätzlichen Parkplatzes der Liegenschaft G.___strasse 2, schiebt sich sodann die Hausecke der südlich gelegenen Liegenschaft H.___strasse 3 bis an die Strasse hin, sodass die Sicht auf den weiteren Verlauf derselben für Verkehrsteilnehmer nach Osten wie Westen eingeschränkt ist. Direkt nach dem Engpass zweigt sodann eine Zufahrt zum rückwärtigen Grundstücksteil der (im Übrigen südlich von der H.___strasse her erschlossenen) Liegenschaft H.___strasse 1 ab. Wie der Vertreter des TBA ausführte, bräuchte es sowohl vor als auch nach diesem Engpass eine Ausweichstelle und müsste, wie auch im Amtsbericht festgehalten, mindestens der Begegnungsfall Personenwagen/Fahrrad gewährleistet sein. Ebenfalls als schwierig bezeichnete der Vertreter des TBA die verkehrliche Situation im westlichen Abschnitt der G.___strasse. So sind die Sichtverhältnisse beim Abbiegen nach Süden an der Nordwestecke des B.___AG-Gebäudes ungenügend. Die G.___strasse führt sodann im Westen sehr nah am Gebäude und damit auch unmittelbar an den Garagen-einfahrten in der West- und Südseite des Gebäudes vorbei.

3.2.5 Die Rekurrentin macht geltend, dass die G.___strasse nur ein geringes Verkehrsaufkommen zu bewältigen habe. So würden nur die Bewohnerinnen und Bewohner der Liegenschaften G.___strasse 4



und 10 nach Westen wegfahren und sei folglich mit lediglich bis zu zehn Fahrten täglich zu rechnen. Auch im Zusammenhang mit den drei vorgesehenen Tiny-Houses entstünde, wenn überhaupt, kein wesentlicher Mehrverkehr. Tatsächlich dürften das Verkehrsvolumen und die Nutzung der Strasse zwar vorab auf Zubringer beschränkt sein. Insgesamt werden aber, wie seitens der Vorinstanz vorgebracht, bereits heute mehr als zehn Wohneinheiten über die G.___strasse erschlossen. Zwar mag von der sich ganz am östlichen Strassenende befindenden Liegenschaft G.___strasse 2 aus wieder rückwärts auf die H.___strasse ausgefahren werden. Nebst den drei Wohnungen der G.___strasse 10 und dem Einfamilienhaus G.___strasse 4 können aber auch das nordwestlich gelegene Einfamilienhaus auf Grundstück Nr. 006 sowie die südwestlich stehenden Mehrfamilienhäuser J.___strasse 6 und 6a mit insgesamt zehn Wohnungen ebenso wie der nördliche Grundstücksteil der Liegenschaft H.___strasse 3 nur über die G.___strasse angefahren werden. Hinzu kommt Verkehr, der sich im Fall der Wiederaufnahme einer gewerblichen Nutzung des B.___AG-Gebäudes – nach Angabe der Rekurrentin am Augenschein wird eine entsprechende Vermietung des Gebäudes erwogen – ergeben sollte. Dass alle diese Verkehrsteilnehmer tatsächlich immer nur gegen Westen wegfahren, ist nicht sichergestellt. Entsprechend ist auch die Möglichkeit von Gegenverkehr – Personenwagen oder Fahrrad – gegeben. Ein Grossteil der Fahrzeuge muss sodann entweder bei der Hin- oder bei der Wegfahrt notwendigerweise eine der beiden kritischen Stellen der G.___strasse passieren. Die heute offenbar alternativ genutzte Einfahrt von Süden her direkt von der K.___strasse aus ist zumindest aus rechtlicher Sicht nicht sichergestellt (vgl. dazu nachstehend Erw. 3.3.2). Noch nicht berücksichtigt ist schliesslich eine allfällige künftige Nutzung der heute noch unbebauten nördlichen Hälfte des Grundstücks Nr. 003.

3.2.6 Insgesamt lässt sich zum einen feststellen, dass das Verkehrsvolumen und die Nutzung der G.___strasse ein Mass erreichen, das die heutigen technischen Mängel der Strasse nicht als derart vernachlässigbar erscheinen lässt, dass die Strasse auch für neue Nutzungen und ohne Massnahmen noch als ausreichend bezeichnet werden kann. An dieser Einschätzung vermag auch der Umstand, dass für die geplanten Tiny-Houses vier der bereits vorhandenen Parkplätze der früheren B.___AG reserviert sind, keine wesentliche Änderung zu bewirken. Immerhin sollen die Parkplätze nun der Nutzung von drei neuen Wohnbauten dienen, womit auch andere Fahrten (bezüglich Anzahl und Zeit) zu erwarten sind, als wenn es sich um Parkplätze für Angestellte oder Kunden handeln würde. Zudem ist auch zusätzlicher Fahrradverkehr denkbar. Umgekehrt können zum andern die technischen Mängel nicht als geringfügig bezeichnet werden, betreffen sie doch insbesondere mangelnde Sichtverhältnisse an zwei Stellen sowie eine ungenügende Breite der G.___strasse, welche auf einem Grossteil ihres Verlaufs nicht einmal den herabgesetzten Grundbegegnungsfall Personenwagen/Fahrrad zu gewährleisten vermag. Diese Mängel müssen auch der Nutzung der vier Parkplätze entgegengehalten werden, welche für die künftige Bewohnerschaft der Tiny-Houses



reserviert wären. Es ist deshalb auch unter diesem Aspekt unerheblich, dass sie bereits vorbestehend sind. Die heute bei Bedarf genutzten Ausweichmöglichkeiten sind sodann rechtlich nicht gesichert. Gestützt auch auf die Beurteilung des TBA und die Ergebnisse des Augenscheins vor Ort ergibt sich somit, dass die Vorinstanz zu Recht befand, dass die G.___strasse die Anforderungen an eine genügende Erschliessung des Baugrundstücks zum heutigen Zeitpunkt nicht erfüllt.

3.3 Im Amtsbericht des TBA und im Rahmen des Augenscheins wurden Erschliessungsvarianten und mögliche Massnahmen zur Verbesserung der verkehrstechnischen Situation angesprochen, so insbesondere die Einführung eines Einbahnregimes und eine direkte Verbindung der G.___ - mit der K.___strasse. Wie in der Folge auch in der vorläufigen rechtlichen Beurteilung vom 14. November 2022 festgehalten, bedürfen diese Ansätze jedoch einer eingehenderen Abklärung. Dabei sind unter anderem – worauf seitens der Vorinstanz zu Recht hingewiesen wurde – auch die das Baugrundstück umgebenden Liegenschaften und potentielle künftige Nutzungsmöglichkeiten mit einzubeziehen. Sollte sodann die heutige Klassierung der G.___strasse angepasst oder erweitert werden, so wäre ebenso wie für allfällige bauliche Massnahmen der Erlass eines Teilstrassenplans erforderlich und dieser mit der notwendigen Signalisation zu koordinieren. Ausgeschlossen werden kann hingegen bereits zum heutigen Zeitpunkt der Alternativvorschlag der Rekurrentin, wonach die Klassierung der G.___strasse gänzlich aufgehoben und diese künftig als Privatstrasse geführt wird. Nachdem (mit Ausnahme der Liegenschaften H.___strasse 1 und 3) keines der an die G.___strasse anstossenden Grundstücke in tatsächlicher Hinsicht über eine andere Strasse erschlossen wird und darüberhinaus für die Zufahrt fast aller Grundstücke mindestens ein Nachbargrundstück gequert oder mitbenützt werden muss, ist die Notwendigkeit einer Klassierung der G.___strasse ohne Zweifel zu bejahen (vgl. vorstehend Erw. 3.1.3).

Die Vornahme der notwendigen weiteren Abklärungen ist ebenso wie der allfällige Erlass eines Teilstrassenplans Aufgabe der politischen Gemeinde, welche zuständig ist für Planung und zeitgerechte Erschliessung der Bauzonen (Art. 11 PBG). Nachdem eine erste Erschliessungsplanung im Jahr 2012 ergebnislos abgebrochen wurde, seitens der Rekurrentin jedoch ein Anspruch auf Erschliessung des Baugrundstücks besteht, hat die Vorinstanz die Planung nun nochmals an die Hand zu nehmen und zum Abschluss zu bringen.

4. Zusammenfassend ergibt sich, dass die Vorinstanz die Baubewilligung für das Baugesuch der Rekurrentin zu Recht wegen unzureichender Erschliessung verweigert hat. Der Rekurs erweist sich deshalb als unbegründet und ist abzuweisen.



5.

5.1 Nach Art. 95 Abs. 1 VRP hat in Streitigkeiten jener Beteiligte die Kosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden. Die Entscheidgebühr beträgt Fr. 3'500.– (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.

5.2 Der von der Rekurrentin am 1. April 2022 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– ist anzurechnen.

6.

Die Rekurrentin stellt 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 mit ihren Anträgen unterliegt, hat sie von vornherein keinen Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung. Ihr Begehren ist deshalb abzuweisen.

Entscheid

1.

Der Rekurs der A.____AG, Z.____, wird abgewiesen.

2.

a) Der A.____AG wird eine Entscheidgebühr von Fr. 3'500.– auferlegt.

b) Der am 1. April 2022 von der A.____AG geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– wird angerechnet.

3.

Das Begehren der A.____AG um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird abgewiesen.



Die Vorsteherin

Susanne Hartmann
Regierungsrätin