



Fall-Nr.:	22-817
Stelle:	Generalsekretariat Bau- und Umweltdepartement
Instanz:	Bau- und Umweltdepartement
Publikationsdatum:	27.05.2022
Entscheiddatum:	11.05.2022

BUDE 2022 Nr. 041

Art. 45 Abs. 1 VRP, Art. 19 Abs. 1 RPG. Ein allfälliger Mehrverkehr des Bauvorhabens, welcher über einen Verkehrsknoten abgewickelt wird, der in rund 1,5 km Luftlinie bzw. rund zwei Strassenkilometer Entfernung zum Baugrundstück liegt, hat keine besondere Betroffenheit der Rekurrentin zur Folge. Vielmehr vermischen sich allfällige (zusätzliche) Immissionen mit dem allgemeinen Strassenlärm und sind nicht als eigenständige Belastung wahrnehmbar. Ein allfälliger Mehrverkehr beim massgebenden Knoten ist somit zu gering und zu wenig eindeutig dem Bauvorhaben zuzurechnen, als dass er eine besondere Betroffenheit der Rekurrentin begründen könnte. Unter diesen Umständen war die Rekursberechtigung zu verneinen (Erw. 1.2.5). Bei Verkehrsüberlastungen des übergeordneten Strassennetzes ist vom Grundsatz auszugehen, dass die hinreichende Erschliessung erst dann ernsthaft in Frage gestellt ist, wenn ein Bauvorhaben eine bestehende Überlastung des übergeordneten Strassennetzes wesentlich verschärft oder eine bis anhin knapp genügende Strassenkapazität derart beansprucht, dass sie neu wesentlich überlastet wird (Erw. 2.2.3).

BUDE 2022 Nr. 41 finden Sie im angehängten PDF-Dokument.



22-817

Entscheid Nr. 41/2022 vom 11. Mai 2022

Rekurrentin

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

gegen

Vorinstanz

Stadtrat Z.____(Entscheid vom 17. Januar 2022)

Rekursgegnerin

B.____
vertreten durch MLaw Anna Frey, Rechtsanwältin, Nüscherstrasse
35, 8021 Zürich

Betreff

Sondernutzungsplan und Baubewilligung



Sachverhalt

A.

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

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

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

B.

a) Die B.____, Zürich, ist Eigentümerin der Grundstücke Nrn. 005, 006, 007, 008, 009 und 010, alle Grundbuch Z.____. Die Grundstücke sind der dreigeschossigen Wohnzone zugeteilt und mit fünf Mehrfamilienhäusern, die in den 1960er-Jahren erstellt wurden, überbaut. Die Grundstücke liegen (Luftlinie) etwa 1,5 km südwestlich des Knotens M.____strasse/N.____strasse an der O.____strasse (Gemeindestrasse 2. Klasse).

b) Mit Gesuch vom 16. November 2020 beantragte die B.____ bei der Stadt Z.____ die Abbruchbewilligung für die fünf Mehrfamilienhäuser und die Baubewilligung für das Neuerstellen von fünf Mehrfamilienhäusern mit Tiefgarage auf den genannten Grundstücken.

c) Am 22. Dezember 2020 reichte die B.____ dem Stadtrat Z.____ zudem ein Plangesuch nach Art. 40 des Planungs- und Baugesetzes (sGS 731.1; abgekürzt PBG) für den Erlass eines Sondernutzungsplans für ihre sechs Grundstücke ein. Gemäss Planungsbericht vom



22. Dezember 2020 wird eine Neuentwicklung des Areals mit erhöhter Wohnqualität und massvoller Innenverdichtung beabsichtigt.

d) Mit Beschluss vom 18. Januar 2021 erliess der Stadtrat Z.____ den Sondernutzungsplan "P.____-/O.____strasse" (im Folgenden Sondernutzungsplan) mit besV.

e) Die öffentliche Auflage von Sondernutzungsplan sowie von Bau- und Abbruchgesuch erfolgte parallel, jeweils vom 26. Januar bis 24. Februar 2021. Während der Auflagefrist erhob u.a. die A.____, vertreten durch lic.oec.HSG Thomas Frey, Rechtsanwalt, St.Gallen, zwei separate Einsprachen gegen den Sondernutzungsplan sowie gegen das Abbruch- und Baugesuch. Sie rügte in beiden Einsprachen, das Plangebiet sei einerseits strassenmässig nicht hinreichend erschlossen, weil der Knoten M.____strasse/N.____strasse ungenügend ausgebaut sei, und andererseits verursache das Bauvorhaben mit den geplanten 62 Abstellplätzen einen nicht unerheblichen Mehrverkehr, der auch den besagten Verkehrsknoten belaste.

f) Mit Schreiben vom 31. März 2021 beantragte die B.____, vertreten durch MLaw Anna Frey, Rechtsanwältin, Zürich, dem Stadtrat, auf die Einsprachen sei nicht einzutreten.

g) Mit Beschluss vom 9. August 2021 wies der Stadtrat Z.____ die Einsprache der A.____ gegen den Sondernutzungsplan ab. Zur Begründung wurde ausgeführt, der Einsprecherin fehle die erforderliche räumliche Nähe zu den Baugrundstücken, weshalb in Bezug auf die Einspracheberechtigung an sich geprüft werden müsste, ob aus dem Bauvorhaben aufgrund der konkreten Gegebenheiten trotzdem eine Beeinträchtigung für die Einsprecherin resultiere. Diese Frage könne jedoch offenbleiben, weil die Einsprache ohnehin abzuweisen sei. Im Rahmen des Sondernutzungsplanverfahrens sei noch nicht überprüfbar, ob vom Bauvorhaben relevanter Mehrverkehr für den Knoten M.____strasse/N.____strasse ausgehe, zumal lediglich eine bestehende durch eine neue Überbauung ersetzt werde. Diese Prüfung erfolge erst im Baubewilligungsverfahren.

h) Am 1. Oktober 2021 genehmigte das Amt für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG) den Sondernutzungsplan mit besV.

i) Mit Beschluss vom 17. Januar 2022 erteilte der Stadtrat Z.____ die Baubewilligung unter Bedingungen und Auflagen und wies die Einsprache der A.____ gegen das Baugesuch ab. Zur Begründung wurde – wiederum unter Offenlassen der Frage der Einspracheberechtigung – ausgeführt, die Baugrundstücke seien strassenmässig hinreichend erschlossen. Vom Bauvorhaben gehe zum einen kein relevanter Mehrverkehr aus, weil nur fünf bestehende durch fünf neue Mehrfamilienhäuser ersetzt und insgesamt lediglich 62 Abstellplätze erstellt würden. Zum anderen werde ohnehin nur ein Teil des gesamten Erschliessungsverkehrs der geplanten Überbauung den Knoten M.____strasse/N.____strasse benützen.



j) Ebenfalls mit Beschluss vom 17. Januar 2022 erliess der Stadtrat Z.____ in Anwendung von Art. 24 Abs. 1 PBG den Gesamtentscheid, u.a. bestehend aus der Festsetzung des Sondernutzungsplans, der Genehmigung des AREG, der Erteilung der Baubewilligung und den Einspracheentscheiden.

C.

Gegen diesen Gesamtentscheid erhob die A.____ durch ihren Rechtsvertreter mit Schreiben vom 7. Februar 2022 Rekurs beim Bau- und Umweltdepartement. Es werden folgende Anträge gestellt:

1. Der Gesamtentscheid mit Rekursfrist des Stadtrates Z.____ (Beschluss Nr. 2022-43) vom 17. Januar 2022 (a) mit
 - dem Beschluss betreffend Einspracheentscheid zum Sondernutzungsplan vom 9. August 2021 (Beschluss Nr. 2021-356)
 - der Genehmigungsverfügung des Amtes für Raumentwicklung und Geoinformation vom 1. Oktober 2021
 - dem Beschluss des Stadtrates Z.____ vom 17. Januar 2022 betreffend Einspracheentscheid Baubewilligung (Beschluss Nr. 2022-45)
 - mit der Abbruch- und Baubewilligung vom 17. Januar 2022 (Beschluss Nr. 2022-44) mit den dazugehörigen Verfügungen der kantonalen Beurteilungseien aufzuheben;
2. unter voller Kosten- und Entschädigungsfolge (zzgl. MWSt) zulasten der Rekursgegnerin und Bauherrschaft.

In der Rekursergänzung vom 8. März 2022 wird geltend gemacht, die Vorinstanz habe die Frage der Legitimation offengelassen. Die Rekurrentin sei legitimiert, weil davon auszugehen sei, dass es am ohnehin schon überlasteten Knoten M.____strasse/N.____strasse wegen der geplanten Überbauung der Rekursgegnerin zu zusätzlichen Lärmimmissionen kommen werde. Dadurch werde die Überbaubarkeit der eigenen Grundstücke noch weiter eingeschränkt. Im Plangebiet würden 53 neue Wohnungen mit 62 Autoabstellplätzen erstellt; folglich bringe die geplante Überbauung ein erhebliches zusätzliches Verkehrsaufkommen mit sich, selbst wenn nicht alle Fahrzeuge den bereits überlasteten Knoten benutzen würden. Ausserdem fehle ohnehin der konkrete Nachweis, wieviel Mehrverkehr die neue Überbauung genau generiere. Deshalb habe von der Vorinstanz gar nicht abgeklärt werden können, ob vom Bauvorhaben negative Auswirkungen auf die Grundstücke der Rekurrentin ausgingen.



D.

a) Mit Vernehmlassung vom 18. März 2022 beantragt die Vorinstanz, den Rekurs unter Kostenfolge abzuweisen, soweit überhaupt auf ihn einzutreten sei. Zur Begründung wird vorgebracht, es sei nicht nachvollziehbar, weshalb das 1,5 km von den Grundstücken der Rekurrentin entfernte Plangebiet nicht hinreichend erschlossen sein sollte, nachdem dieses bereits heute mit fünf Mehrfamilienhäusern überbaut und von mehreren Gemeindestrassen 2. Klasse umgeben sei.

b) In der Vernehmlassung vom 30. März 2022 stellt die B.____ durch ihre Vertreterin folgende Anträge:

1. Auf den Rekurs sei nicht einzutreten; eventualiter sei der Rekurs abzuweisen.
2. Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen (zzgl. MwSt.) zulasten der Rekurrentinnen.

Zur Begründung wird geltend gemacht, die Rekurrentin sei nicht rekursberechtigt, weil ihr die besondere Betroffenheit fehle. Aktuell stünden auf den Baugrundstücken fünf Mehrfamilienhäuser mit 45 Wohneinheiten; diese wiesen insgesamt 47 Parkplätze auf. Aus dem Bauvorhaben resultierten also lediglich acht zusätzliche Wohneinheiten und 15 zusätzliche Abstellplätze. Damit sei offenkundig, dass die geplante Überbauung am Knoten M.____strasse/N.____strasse zu keinem wahrnehmbaren Mehrverkehr führen könne.

c) Am 29. April 2022 reichte der Vertreter der Rekurrentin eine Replik zu den genannten Vernehmlassungen ein.

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. Zu prüfen ist die Rekursberechtigung, nachdem die Vorinstanz diese Frage in den angefochtenen Entscheiden offengelassen hat und sie im Rekursverfahren – zusammen mit der Rekursgegnerin – anzweifelt.

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



1.2.2 Das Bundesgericht verlangt neben der formellen Beschwer, dass der Beschwerdeführende über eine spezifische Beziehungsnähe zur Streitsache verfügt und einen praktischen Nutzen aus der Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Entscheids zieht. Die Nähe der Beziehung zum Streitgegenstand muss bei Bauprojekten insbesondere in räumlicher Hinsicht gegeben sein. Ein schutzwürdiges Interesse liegt vor, wenn die tatsächliche oder rechtliche Situation des Beschwerdeführers durch den Ausgang des Verfahrens beeinflusst werden kann. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung sind Nachbarn zur Beschwerdeführung gegen ein Bauvorhaben legitimiert, wenn sie mit Sicherheit oder zumindest grosser Wahrscheinlichkeit durch Immissionen (Lärm, Staub, Erschütterungen, Licht oder andere Einwirkungen) betroffen werden, die der Bau oder Betrieb der fraglichen Anlage hervorruft. Als wichtiges Kriterium zur Beurteilung der Betroffenheit dient in der Praxis die räumliche Distanz zum Bauvorhaben bzw. zur Anlage. Die Rechtsprechung bejaht in der Regel die Legitimation von Nachbarn, deren Liegenschaften sich in einem Umkreis von bis zu rund 100 m befinden. Bei grösseren Entfernungen muss eine Beeinträchtigung aufgrund der konkreten Gegebenheiten glaubhaft gemacht werden. Allerdings wurde stets betont, dass nicht schematisch auf einzelne Kriterien (insbesondere Distanzwerte) abgestellt werden dürfe, sondern eine Gesamtwürdigung anhand der konkreten Verhältnisse erforderlich sei (Urteil des Bundesgerichtes 1C_11/2021 vom 15. Dezember 2021 Erw. 1.5 mit Hinweisen). Wird etwa vorbestehender Lärm durch eine Anlage oder deren Zubringerverkehr verstärkt, so bejaht das Bundesgericht die Legitimation, wenn die Zunahme deutlich wahrnehmbar ist; dies wird anhand von qualitativen (Art des Verkehrsgeräuschs) und quantitativen Kriterien (Erhöhung des Lärmpegels) beurteilt (BGE 136 II 281 Erw. 2.3.2 mit Hinweisen und Erw. 2.5.4). Im Urteil 1C_405/2008 vom 18. März 2009 (Erw. 2.5, in: URP 2010 S. 295) verneinte das Bundesgericht die Beschwerdebefugnis gegen ein Spielcasino, weil sich der dadurch induzierte Mehrverkehr nicht einzelnen Strassen oder Strassenabschnitten zuordnen lasse; dessen Immissionen vermischten sich mit dem allgemeinen Strassenlärm in der Innenstadt und seien kaum mehr als eigenständige Belastung wahrnehmbar. Im Urteil 1C_204/2012 vom 25. April 2013 (Erw. 8, in: URP 2013 S. 749) verneinte es die Legitimation des 680 m vom projektierten Stadion mit Einkaufszentrum entfernt wohnenden Beschwerdeführers: Zwar werde das geplante Vorhaben angesichts seiner zentralen Lage Auswirkungen auf das gesamte Strassennetz der Stadt Aarau haben und daher auch auf der angrenzenden (verkehrsberuhigten) Quartierstrasse einen gewissen Mehrverkehr verursachen. Dieser sei jedoch zu gering und zu wenig eindeutig den geplanten Nutzungen zuzurechnen, um eine besondere Betroffenheit des Beschwerdeführers zu begründen.

1.2.3 Vorliegend sind die Grundstücke der Rekurrentin etwa 1,5 km Luftlinie vom Plangebiet und den Baugrundstücken entfernt:



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

1.2.4 Die Auffassung der Rekurrentin, der Ausbaubedarf des ohnehin schon überlasteten Knotens sei umso grösser, je mehr zusätzlicher Verkehr zwischenzeitlich über die N.___strasse auf diesen Knoten geleitet werde, trifft nicht zu. Bereits in Erw. 8.8 des Entscheids Nr. 56/2020 vom 23. Juni 2020 war das Baudepartement davon ausgegangen, dass der künftige Ausbau des Knotens M.___strasse/N.___strasse auf den "Endzustand" ausgerichtet sein müsse. Für den Ausbau dürfe also nicht nur auf das (damals geplante) C.___, sondern es müsse zwingend auch auf das zu erwartende künftige Verkehrsaufkommen auf der gesamten N.___strasse und damit auf die weitere Siedlungsentwicklung südlich des C.___ abgestellt werden, weil dieses ganze Gebiet künftig über die N.___strasse in die M.___strasse erschlossen werden müsse. Namentlich die Gebiete "R.___", "N.___", "S.___" und "T.___" seien bereits heute im Wesentlichen der Bauzone zugewiesen, ihre Überbauung sei damit jederzeit möglich und die Erschliessung habe auch zwingend über die N.___strasse zum Knoten M.___strasse/N.___strasse zu erfolgen. Genau aus diesem Grund hatte bereits das im Jahr 2017 abgelehnte Kantonsstrassenprojekt diesen "Endzustand" berücksichtigt, weshalb



sich die von der Rekurrentin künftig an den Strassenausbau abzutretende Landfläche auch nicht vergrössern wird, wenn zwischenzeitlich bereits einzelne Grundstücke in diesem Gebiet neu überbaut oder bestehende Überbauungen verdichtet werden. Der von solchen Überbauungen ausgehende Zusatz- oder Mehrverkehr ist für den künftigen Strassenausbau im Bereich des Knotens M.___strasse/N.___strasse nicht von Bedeutung, weil er ohnehin im Rahmen der Gesamtbetrachtung des "Endzustands" bereits in das frühere Strassenbauprojekt eingepreist war und auch in ein künftiges wieder eingerechnet werden muss. Das derzeitige Unterbinden von Zusatzverkehr aus den Gebieten "R.___", "N.___", "S.___" und "T.___" würde die Landabtretungspflicht der Rekurrentin in einem künftigen Strassenplanverfahren somit nicht reduzieren und kann ihr deshalb auch in diesem Verfahren keinen praktischen Nutzen verschaffen.

1.2.5 Die Argumentation der Rekurrentin, der aus dem Bauvorhaben resultierende Mehrverkehr führe für sie zu zusätzlichen Immissionen am ohnehin schon überlasteten Knoten, scheint gesucht. Ein allfälliger Mehrverkehr des geplanten Bauvorhabens, welcher über den Knoten M.___strasse/N.___strasse abgewickelt würde, hätte nach der zitierten bundesgerichtlichen Rechtsprechung auf jeden Fall keine besondere Betroffenheit der Rekurrentin zur Folge. Vielmehr würden sich allfällige (zusätzliche) Immissionen mit dem allgemeinen Strassenlärm vermischen und wären nicht als eigenständige Belastung wahrnehmbar. Ein allfälliger Mehrverkehr beim massgebenden Knoten wäre somit zu gering und zu wenig eindeutig dem Bauvorhaben zuzurechnen, um eine besondere Betroffenheit der Rekurrentin zu begründen. Unter diesen Umständen ist die Rekursberechtigung der Rekurrentin zu verneinen.

1.2.6 Im Hinblick auf den erst kürzlich in vergleichbarer Angelegenheit, ebenfalls von der Rekurrentin, anhängig gemachten Rekurs (Verfahren Nr. 21-8318, abgeschlossen durch BUDE Nr. 11/2022 vom 3. Februar 2022) erscheint dieser neuerliche Rekurs zudem rechtsmissbräuchlich. Auf den Rekurs ist folglich nicht einzutreten.

2.

Im Übrigen wäre der Rekurs aber auch abzuweisen, wenn darauf einzutreten wäre, weil das Plangebiet und die Baugrundstücke strassenmässig hinreichend erschlossen sind.

2.1 Nach Art. 22 Abs. 2 Bst. b des Bundesgesetzes über die Raumplanung (SR 700; abgekürzt RPG) setzt die Erteilung einer Baubewilligung voraus, dass das Land erschlossen ist. Insbesondere muss nach Art. 19 Abs. 1 RPG die für die betreffende Nutzung hinreichende Zufahrt bestehen. Da das Bundesrecht nur allgemeine Grundsätze enthält, ergeben sich die Anforderungen an die Erschliessung im Detail aus dem kantonalen Recht (B. HEER, St.Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, Rz. 508). Nach Art. 67 Bst. a des Planungs- und Baugesetzes (sGS 731.1; abgekürzt PBG) ist Land stras-



senmässig erschlossen, wenn es über hinreichende Zu- und Wegfahrten verfügt. Das Erfordernis der hinreichenden Erschliessung gemäss Art. 19 Abs. 1 RPG ist primär verkehrs-, gesundheits- und feuerpolizeilich motiviert und soll die Zugänglichkeit sowohl für die Benutzer der Bauten als auch für Fahrzeuge der öffentlichen Dienste (Feuerwehr, Krankenwagen, Kehrichtabfuhr, Elektrizitäts- und Wasserwerke usw.) gewährleisten (Urteil des Bundesgerichtes 1C_178/2014 vom 2. Mai 2016 Erw. 3.1.2). Für eine hinreichende Zufahrt im Sinn von Art. 19 Abs. 1 RPG ist daher nicht nur das Verbindungsstück von der öffentlich zugänglichen Strasse zum Baugrundstück erforderlich, sondern ebenso die weiterführende öffentliche Strasse, soweit der Besucher sie zwingend als Zufahrt benutzen muss. Genügt eine dem Gemeingebrauch dienende Strassenverbindung für die vorgesehene Baunutzung nicht, so muss die Baubewilligung verweigert werden (BGE 116 Ib 159 Erw. 6b). Namentlich zur Erschliessung von Bauten mit grossem Publikumsverkehr und verkehrsintensiven Einrichtungen, wozu (grosse) Einkaufszentren zählen, wird verlangt, dass die Strassen in der Umgebung, die von den Besuchern als Zufahrt benutzt werden, den zu erwartenden zusätzlichen Verkehr aufnehmen können, ohne das öffentliche Strassennetz zu überlasten. Das Bundesgericht hatte die Erschliessung eines bei der Autobahnausfahrt von Nyon geplanten Einkaufszentrums mit einer Verkaufsfläche von rund 10'000 m² und 550 Parkplätzen zu beurteilen, das pro Tag schätzungsweise 3'370 Fahrten von Privatpersonen hervorgerufen hätte. Das Bundesgericht verneinte eine genügende Erschliessung dieses Einkaufszentrums, weil die bestehende Strassenkreuzung bei der Autobahneinfahrt den verursachten Mehrverkehr nicht hätte aufnehmen können. Dieser Verkehr hätte in den Spitzenzeiten zu einer exponentiellen Verlängerung der Warteschlangen und -zeiten geführt und damit die Sicherheit der Kreuzung verschlechtert. Zudem hätte er sehr wahrscheinlich Rückstaus bis auf die Autobahn bewirkt, was mit der Sicherheit des Strassenverkehrs nicht vereinbar gewesen wäre (Urteil des Bundesgerichtes 1C_178/2014 vom 2. Mai 2016 Erw. 3.1.2 mit Hinweisen).

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

2.2.1 Die Rekurrentin übersieht vorab zweierlei: Einerseits grenzen ihre eigenen Grundstücke unmittelbar an diesen überlasteten Strassenknoten und die Rekurrentin wird deshalb in Zukunft für den Ausbau des Verkehrsknotens sogar Boden ihres eigenen Grundstück Nr. 415J an die Strassengrundstücke abzutreten haben. Andererseits lag die Situation beim C.___, das von der Rekurrentin realisiert werden wollte, ganz anders als beim vorliegenden Bauprojekt. Im Rahmen des damals zu beurteilenden Planverfahrens ging man von der Erstellung



von rund 366 Parkplätzen innerhalb des Planperimeters aus, zudem von kundenintensiven Verkaufsflächen von 2'500 m², übrigen Verkaufsflächen von 5'500 m² und Wohn- und Büroflächen von 22'000 m² (BDE Nr. 56/2020 vom 23. Juni 2020 Erw. 8.7). Ausgehend von diesen Zahlen und dem Umstand, dass zwischen dem Gestaltungsplanverfahren und dem Strassenbauprojekt zwingender Koordinationsbedarf bestand, war es naheliegend, dass das Baudepartement im damaligen Rekursentscheid erwogen hatte, das Plangebiet des C.____s verfüge (damals und ohne Ausbau der Knoten M.____strasse/N.____strasse und N.____strasse/N.____stichstrasse auch in Zukunft) über keine hinreichende strassenmässige Erschliessung. Daraus kann nun aber nicht der Schluss gezogen werden, jedes noch so weit von diesem überlasteten Knoten entfernte Baugrundstück, von dem Mehrverkehr für den Strassenknoten M.____strasse/N.____strasse ausgehen könnte, habe nun ebenfalls als strassenmässig nicht hinreichend erschlossen zu gelten.

2.2.2 Im Unterschied zu den Grundstücken der Rekurrentin liegt der umstrittene Strassenknoten M.____strasse/N.____strasse rund zwei Strassenkilometer nordöstlich des Plangebiets. Der Verkehr von und zu der geplanten Überbauung der Rekursgegnerin führt über eine Vielzahl anderer Strassen. Wieviel Verkehrsteilnehmende den Weg in Richtung des umstrittenen Knotens M.____strasse/N.____strasse nehmen, wurde von der Vorinstanz nicht erhoben. Aus dem Ortsplan ergibt sich immerhin, dass Motorfahrzeuglenkende auch über die Oberseestrasse in westliche Richtung ins übergeordnete Strassennetz gelangen können. Unter diesen Umständen ist also nicht davon auszugehen, dass der gesamte aus dem Bauvorhaben resultierende Mehrverkehr den Knoten M.____strasse/N.____strasse belasten wird. Diese Ansicht scheint auch die Rekurrentin zu teilen, zumal sie selbst vorbringt, die Baugrundstücke würden zumindest teilweise über die N.____strasse erschlossen.

2.2.3 Zudem weist die M.____strasse – gemäss dem im Geoportal des Kantons St.Gallen abrufbaren Strassenlärmbelastungskataster – unmittelbar östlich des Knotens M.____strasse/N.____strasse einen durchschnittlichen Tagesverkehr (DTV) von 15'200 Fahrzeugen und unmittelbar westlich des Knotens einen solchen von 15'600 Fahrzeugen auf. Die N.____strasse selbst weist im Knotenbereich einen DTV von 5'900 Fahrzeugen auf. Es handelt sich damit um einen sehr stark belasteten Verkehrsknoten in Z.____. Berücksichtigt man die heutigen Verkehrszahlen auf diesem Knoten, wird deutlich, dass das aus dem umstrittenen Bauvorhaben resultierende zusätzliche Verkehrsaufkommen für den Knoten M.____strasse/N.____strasse völlig vernachlässigbar sein wird. Das geplante Bauvorhaben mag allenfalls geringe Auswirkungen auf die unmittelbaren Zubringerstrassen haben und auf diesen auch einen gewissen Mehrverkehr verursachen. Für den Knoten M.____strasse/N.____strasse ist er jedoch unerheblich. Bei Verkehrsüberlastungen des übergeordneten Strassennetzes ist allgemein vom Grundsatz auszugehen, dass die hinreichende Erschliessung erst



dann ernsthaft in Frage gestellt ist, wenn ein Bauvorhaben eine bestehende Überlastung des übergeordneten Strassennetzes wesentlich verschärft oder eine bis anhin knapp genügende Strassenkapazität derart beansprucht, dass sie neu wesentlich überlastet wird (vgl. dazu das Urteil des Bundesgerichtes 1C_178/2014 vom 2. Mai 2016 Erw. 3). Das vorliegend zu beurteilende Vorhaben führt jedenfalls mit Sicherheit nicht zu relevantem Mehrverkehr für den Knoten M.___strasse/N.___strasse.

2.2.4 Es kann somit nicht von einer ungenügenden strassenmässigen Erschliessung der Baugrundstücke ausgegangen werden, nur weil ein in rund 2 km Entfernung liegender Knoten des übergeordneten Strassennetzes bereits heute überlastet ist und regelmässig zu Rückstausituationen führt.

3.

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

3.1 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 sind die amtlichen Kosten der Rekurrentin zu überbinden.

3.2 Der vom Vertreter der Rekurrentin am 4. März 2022 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– ist anzurechnen.

4.

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

4.1 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).

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

4.3 Die Rekursgegnerin obsiegt mit ihren Anträgen. Da das Verfahren zudem in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht Schwierigkeiten bot, die den Beizug einer Rechtsvertreterin 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 Rekurrentin zu bezahlen. Da kein begründeter Antrag um Zusprechung der Mehrwertsteuer gestellt wurde, wird diese aufgrund des per 1. Januar 2019 geänderten Art. 29 HonO nicht zum Honorar hinzugerechnet.

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

Entscheid

1.

Auf den Rekurs der A.____, Y.____, wird nicht eingetreten.

2.

a) Die A.____ bezahlt eine Entscheidgebühr von Fr. 3'000.–.

b) Der am 4. März 2022 von Thomas Frey, St.Gallen, geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– wird angerechnet.

3.

a) Das Begehren der A.____ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird abgewiesen.

b) Das Begehren der B.____, Zürich, um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird gutgeheissen. Die A.____ entschädigt die B.____ ausseramtlich mit insgesamt Fr. 2'750.–.

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

Die Vorsteherin

Susanne Hartmann
Regierungsrätin