



<b>Fall-Nr.:</b>	23-66
<b>Stelle:</b>	Generalsekretariat Bau- und Umweltdepartement
<b>Instanz:</b>	Bau- und Umweltdepartement
<b>Publikationsdatum:</b>	15.01.2024
<b>Entscheiddatum:</b>	23.11.2023

## **BUDE 2023 Nr. 101**

**Baurecht, Art. 19 und 22 RPG, Art. 67 PBG. Der ungenügende Ausbaustandard des betroffenen, rund 400 m langen und 3 m breiten Strassenabschnitts sowie namentlich die damit verbundene Gefährlichkeit von Kreuzungs- und Rückwärtsfahrmanöver stellen erhebliche Sicherheitsdefizite dar, die dazu führen, dass die Erschliessung des Bauvorhabens unzureichend ist. Die Erstellung von einzelnen, zweckmässig angeordneten Ausweichstellen erweist sich auch bei stark reduzierten Anforderungen ausserhalb der Bauzone für das geplante Bauvorhaben als zwingend. Darüber hinaus ist die Zufahrt zum Baugrundstück unzureichend klassiert und – insbesondere soweit sie über ein Drittgrundstück führt – rechtlich nicht hinreichend sichergestellt (Erw. 3). Gutheissung des Rekurses.**

BUDE 2023 Nr. 101 finden Sie im angehängten PDF-Dokument.



23-66

## Entscheid Nr. 101/2023 vom 23. November 2023

---

Rekurrent

**A.**\_\_\_\_,  
vertreten durch lic.iur. Werner Rechsteiner, Rechtsanwalt, Unterer  
Graben 1, 9001 St.Gallen

gegen

---

Vorinstanz

**X.**\_\_\_\_ (Entscheid vom 12. Dezember 2022)

---

Rekursgegnerin

**B.**\_\_\_\_,  
vertreten durch lic.iur. Alex Keller, Rechtsanwalt, Teufener  
Strasse 11, 9001 St.Gallen

---

Betreff

Baubewilligung (Neubau Ökonomiegebäude für Pferdestallung,  
Remise, Führanlage sowie Abbruch bestehender Pferdestall)



## Sachverhalt

### A.

B.\_\_\_\_ ist Eigentümerin von Grundstück Nr. 001, Grundbuch X.\_\_\_\_, in L.\_\_\_\_ im Ortsteil Z.\_\_\_\_. Das Grundstück liegt gemäss geltendem Zonenplan der Stadt X.\_\_\_\_ (ZP Z.\_\_\_\_) vom 14. Dezember 2012 in der Landwirtschaftszone. Es ist mit einem Wohnhaus (Vers.-Nr. 002) mit angebauter Scheune (Vers.-Nr. 003), einem Pferdestall (Vers.-Nr. 004) und mehreren Nebenbauten und Anlagen insbesondere für die Pferdehaltung überbaut.

### B.

a) Mit Baugesuch vom 25. März 2022 beantragte B.\_\_\_\_ bei der X.\_\_\_\_ die Baubewilligung für den Abbruch des bestehenden Pferdestalls sowie die Erstellung eines Neubaus Ökonomiegebäude für Pferdestallung, einer Remise sowie einer Führanlage.

b) Innert der Auflagefrist vom 28. April bis 11. Mai 2022 erhob A.\_\_\_\_ Einsprache gegen das Bauvorhaben. Er rügte insbesondere eine unzureichende Erschliessung über die Zufahrtsstrasse (L.\_\_\_\_strasse). Die bloss 3 m breite Strasse sei zu schmal, weshalb dauernd auf seine Wiese ausgewichen werde. Dies beeinträchtige die Bewirtschaftung seines Betriebs. In der Folge reichte der Einsprecher, nunmehr vertreten durch lic.iur. Werner Rechsteiner, Rechtsanwalt, St.Gallen, weitere Ergänzungen zur Einsprache ein.

c) Mit raumplanungsrechtlicher Teilverfügung vom 8. Dezember 2022 erteilte das Amt für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG) unter Bedingungen und Auflagen die Zustimmung zum Bauvorhaben. Zur Begründung wird im Wesentlichen hinsichtlich Erschliessung ausgeführt, im Begegnungsfall dürfe auf schmalen Strassen, wie der L.\_\_\_\_strasse, die Geschwindigkeit stark reduziert, angehalten oder auf die Wiese ausgewichen werden. Permanente Zaunanlagen seien entlang der Strasse keine vorhanden. Sinngemäss erweise sich die bestehende Erschliessung als hinreichend. Zu den Neubauvorhaben an sich wird zusammengefasst ausgeführt, dass sowohl der Remisen-Neubau als auch der Neubau des Ökonomiegebäudes und die Führanlage zwar überdimensioniert seien, aber für die betriebliche Weiterentwicklung geeignet. Insgesamt seien die ausgeführten Massnahmen für den Betrieb der landwirtschaftlichen Pferdezucht und Pferdepension betriebsnotwendig und im erweiterten Sinn angemessen dimensioniert.

d) Mit Beschluss vom 12. Dezember 2022 erteilte die X.\_\_\_\_ gestützt auf die raumplanungsrechtliche Teilverfügung des AREG vom 8. Dezember 2022 die Baubewilligung unter Bedingungen und Auflagen und wies die Einsprache von A.\_\_\_\_ ab. Zur Erschliessung wird im Wesentlichen ausgeführt, ausserhalb des Siedlungsgebiets werde eine Strassenbreite von 3 m als genügend angenommen. Aufgrund



des Bauvorhabens sei nicht von einer merklichen Erhöhung des Verkehrsaufkommens auf der L.\_\_\_\_strasse auszugehen, weshalb das Baugrundstück hinreichend erschlossen sei. Wie am Augenschein vereinbart, prüfe die Abteilung Tiefbau dennoch mögliche Ausweichstellen entlang der L.\_\_\_\_strasse.

### C.

Gegen diesen Beschluss erhob A.\_\_\_\_ durch seinen Rechtsvertreter mit Schreiben vom 2. Januar 2023 Rekurs beim Bau- und Umweltdepartement. Mit Rekursergänzung vom 27. Januar 2023 werden folgende Anträge gestellt:

1. Der Bau- und Einspracheentscheid der X.\_\_\_\_ vom 16. Dezember 2022 betreffend das Baugesuch Nr. 2022-078 / Nr. 22-2732 (Neubau Ökonomiegebäude für Pferdestall, Remise und Führanlage sowie Abbruch bestehender Pferdestall Assek-Nr. 004 auf Grundstück L.\_\_\_\_ 1, Parz. Nr. 001) sei samt den miteröffneten Bewilligungen (brandschutztechnische Bewilligung vom 9.12.2022, Bewilligung für Kanalisation vom 12.12.2022, Stellungnahme AXPO Grid AG vom 17.5.2022) aufzuheben und es sei die Baubewilligung zu verweigern.
2. Die raumplanungsrechtliche Teilverfügung des Amtes für Raumentwicklung und Geoinformation vom 8.12.2022 betreffend das Baugesuch Nr. 2022-078 / Nr. 22-2732 (Neubau Ökonomiegebäude für Pferdestall, Remise und Führanlage sowie Abbruch bestehender Pferdestall Assek-Nr. 004 auf Grundstück L.\_\_\_\_ 1, Parz. Nr. 001) sei aufzuheben und es sei die Bewilligung zu verweigern.
3. Die Verfügung über Umwelt- und Gewässerschutzmassnahmen des Amtes für Umwelt vom 6.12.2022 betreffend das Baugesuch Nr. 2022-078 / Nr. 22-2732 (Neubau Ökonomiegebäude für Pferdestall, Remise und Führanlage sowie Abbruch bestehender Pferdestall Assek-Nr. 004 auf Grundstück L.\_\_\_\_ 1, Parz. Nr. 001) sei aufzuheben und es sei die Bewilligung zu verweigern.
4. Die Anordnungen gemäss Stellungnahme des Amtes für Verbraucherschutz und Veterinärwesen vom 12.9.2022 betreffend das Baugesuch Nr. 2022-078 / Nr. 22-2732 (Neubau Ökonomiegebäude für Pferdestall, Remise und Führanlage sowie Abbruch bestehender Pferdestall Assek-Nr. 004 auf Grundstück L.\_\_\_\_ 1, Parz. Nr. 001) seien aufzuheben und es sei die Bewilligung zu verweigern.
5. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen (zzgl. Mwst.) zulasten der Rekursgegnerin.



Zur Begründung wird im Wesentlichen geltend gemacht, die rund 3 m breite L.\_\_\_\_strasse stelle keine hinreichende Erschliessung für das geplante Bauvorhaben dar. Insbesondere fehle es an den für Kreuzungsmanöver notwendigen Ausweichstellen entlang der L.\_\_\_\_strasse, was grundsätzlich auch die Vorinstanz mit der Prüfung möglicher Ausweichstellen anerkannt habe. Weiter löse das Bauvorhaben Mehrverkehr aus, was die Problematik verschärfe. Diesbezüglich sei zudem der Sachverhalt ungenügend ermittelt worden und die Vorinstanz verletze die Begründungspflicht. Im Übrigen sei die Einfahrt von der L.\_\_\_\_strasse in den L.\_\_\_\_weg zum rekursgegnerischen Hof ungenügend, da die klassierte Fläche nicht ausreiche und deshalb nur mit Beanspruchung von Land des Rekurrenten auf den Hof der Rekurrentin gefahren werden könne. Schliesslich führe auch der anfallende Hofdünger zu vermehrten LKW-Fahrten. Auch diesbezüglich sei der Sachverhalt mangelhaft abgeklärt und die Begründungspflicht verletzt.

**D.**

**a)** Mit Vernehmlassung vom 24. Februar 2023 beantragt die Vorinstanz, den Rekurs abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden kann.

**b)** Mit Vernehmlassung vom 27. Februar 2023 beantragt die Rekursgegnerin, vertreten durch lic.iur. Alex Keller, Rechtsanwalt, St.Gallen, den Rekurs unter Kostenfolge abzuweisen. Zur Begründung wird im Wesentlichen geltend gemacht, die L.\_\_\_\_strasse genüge sowohl rechtlich als auch tatsächlich als hinreichende Erschliessung für das Bauvorhaben der Rekursgegnerin. Die L.\_\_\_\_strasse sei für den Grundbegegnungsfall PW/Zweirad bei reduzierter Geschwindigkeit ausgelegt. Bei den seltenen Begegnungsfällen PW/PW, LKW/PW oder LKW/LKW werde – wie bei Verbindungswegen ausserhalb der Bauzone vorgesehen – auf die angrenzende Wiese ausgewichen. Aus der Prüfung von Ausweichstellen der Abteilung Tiefbau der Stadt X.\_\_\_\_ ergebe sich keine Notwendigkeit, die äusserst seltenen Begegnungsfälle auf klassierten und ausgebauten Ausweichstellen abzuwickeln. Dies würde überdies die landwirtschaftliche Nutzung wesentlich mehr beeinträchtigen als das gelegentliche Befahren der angrenzenden Wiesenflächen. Das Bauvorhaben führe sodann auch zu keiner Mehrbelastung der L.\_\_\_\_strasse. Selbst wenn die Annahmen des Rekurrenten zutreffen würden, ändere dies nichts am genügenden Ausbau der L.\_\_\_\_strasse.

**c)** Mit Amtsbericht vom 7. März 2023 führt das kantonale Tiefbauamt (TBA) aus, die L.\_\_\_\_strasse weise mit Ausnahme der Länge die typischen Merkmale eines Zufahrtswegs gemäss Norm auf. Ein Kreuzen mit landwirtschaftlichen Fahrzeugen sei nicht möglich. Grundsätzlich müsste die L.\_\_\_\_strasse den Grundbegegnungsfall PW/PW bei stark reduzierter Geschwindigkeit abdecken, wobei vorliegend aufgrund der erschlossenen Nutzungen auf den massgebenden Begegnungsfall abgestellt werden könne. Aufgrund der geringen Anzahl Nutzungen sei es vertretbar, sämtliche Begegnungsfälle über Ausweich-



stellen abzuwickeln. Aufgrund der Länge der Strasse sowie der Sichthindernisse bzw. dem Strassenverlauf seien befestigte Ausweichstellen zwingend. Der Mehrverkehr sei vernachlässigbar, da die Anzahl Fahrten weiterhin innerhalb der Anforderungen eines Zufahrtswegs lägen.

**d)** Mit Amtsbericht vom 17. April 2023 führt das Amt für Umwelt (AFU) aus, der Einwand der mangelhaften Sachverhaltsabklärung sei unbegründet. Die Angaben darüber, wie viel Hofdünger abgegeben werde, sei in den Gesuchsunterlagen, namentlich der Nährstoffbilanz, ersichtlich. Demnach sollen jährlich 20 Tonnen Pferdemist abgegeben werden, was einem bis zwei Containern pro Jahr entspreche. Der damit verbundene Transportverkehr sei marginal.

**e)** Mit Vernehmlassung vom 25. April 2023 beantragt das AREG, den Rekurs abzuweisen und führt aus, das Bauvorhaben zeige ein Musterbeispiel, wie sich ein ursprünglicher Landwirtschaftsbetrieb seit Inkrafttreten von Art. 16a<sup>bis</sup> des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes (SR 700; abgekürzt RPG) verändern könne und damit die Landwirtschaftszone zusehends einer multifunktionalen Gewerbezone angenähert werde. Hinsichtlich der ausreichenden Erschliessung habe man sich an der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung orientiert, wonach erst beim Vorhandensein von permanenten Zaunanlagen Ausweichstellen notwendig seien. Solche seien vorliegend nicht vorhanden, weshalb im Kreuzungsfall eher das Tempo gedrosselt und auf die angrenzende Wiese ausgewichen werde. Sofern die gemäss TBA geforderten Ausweichstellen notwendig seien, könnte die L.\_\_\_strasse mittels Teilstrassenplanverfahren nachträglich entsprechend ergänzt werden.

## **E.**

**a)** Das Bau- und Umweltdepartement führte am 7. Juni 2023 in Anwesenheit der Verfahrensbeteiligten sowie einer Vertreterin des AREG und zweier Vertreter des TBA einen Augenschein durch. Dabei haben sich unter anderem die Annahmen zum Strassenverlauf gemäss Amtsbericht TBA vom 7. März 2023 bestätigt und es hat sich gezeigt, dass das Gelände entlang der Strasse gegen Westen meist leicht abschüssig und gegen Osten teilweise erhöht verläuft. Ausweichstellen sind keine vorhanden. Zudem stimmt die klassierte Fläche bei der Einfahrt zum Hof der Rekursgegnerin nicht mit der tatsächlich befestigten Fläche überein und führt teilweise über ein Drittgrundstück. Ebenfalls konnte festgestellt werden, dass die Randbereiche der Strasse nicht merklich beeinträchtigt waren, wobei darauf hinzuweisen ist, dass zu diesem Zeitpunkt trockene und sonnige Verhältnisse vorherrschten. Der Vertreter des TBA bestätigte schliesslich, dass nach dem Augenschein vor Ort vollumfänglich am Amtsbericht festzuhalten sei und sich sämtliche Annahmen bestätigt hätten.

**b)** Mit Eingabe vom 7. Juli 2023 lässt sich die Rekursgegnerin zum Augenscheinprotokoll und den Vernehmlassungen und Amtsberichten vernehmen. Die L.\_\_\_strasse erweise sich bei einer umfassenden,



nicht auf Normen beschränkten Beurteilung als hinreichende strassenmässige Erschliessung. Ergänzend werde festgehalten, dass die Erschliessungsanforderungen innerhalb der Bauzone nicht auf die Landwirtschaftszone übertragen werden könnten und der Erlass eines Strassenplans für Ausweichstellen den Zielen und Grundsätzen der Raumplanung widersprechen würden. Im Weiteren sei der Amtsbericht des TBA nicht korrekt. Schliesslich läge im Mündungsbereich von L.\_\_\_\_strasse und L.\_\_\_\_weg eine formlose Widmung durch Gemeindegebrauch vor.

**c)** Mit Eingabe vom 21. Juli 2023 lässt sich der Rekurrent zum Augenscheinprotokoll und den Vernehmlassungen und Amtsberichten vernehmen. Im Wesentlichen wird angeführt, dass sich am Augenschein bestätigt habe, dass die Erschliessung sowohl tatsächlich als auch rechtlich nicht ausreichend gesichert sei.

**d)** Mit Eingabe vom 23. August 2023 nimmt der Rekurrent zur Stellungnahme der Rekursgegnerin vom 7. Juli 2023 Stellung.

**e)** Ebenfalls mit Eingabe vom 23. August 2023 nimmt auch die Rekursgegnerin Stellung zur Eingabe des Rekurrenten vom 21. Juli 2023.

**f)** Schliesslich nimmt der Rekurrent mit Eingabe vom 11. September 2023 zur Eingabe der Rekursgegnerin vom 23. August 2023 Stellung.

## **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<sup>bis</sup> des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1; abgekürzt VRP).

**1.2** Die Frist- und Formerfordernisse von Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 VRP sind erfüllt. Die Rekursberechtigung ist gegeben (Art. 45 VRP). Auf den Rekurs ist einzutreten.

### **2.**

Der Rekurrent macht in formeller Hinsicht eine Verletzung des rechtlichen Gehörs geltend. Insbesondere hätten die Vorinstanzen die Begründungspflicht verletzt und den Sachverhalt mangelhaft ermittelt.



**2.1** Der Anspruch auf rechtliches Gehör ist ein Verfahrensrecht. Er dient einerseits der Sachaufklärung und stellt andererseits ein persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht der Parteien dar. Sein Umfang richtet sich primär nach kantonalem Recht und subsidiär nach Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV; G. STEINMANN, St.Galler Kommentar zu Art. 29 BV, Zürich/St.Gallen 2014, Rz. 23 ff.).

**2.2** Nach Art. 24 Abs. 1 VRP soll ein Entscheid unter anderem die Tatsachen, die Vorschriften und die Gründe enthalten, auf die er sich stützt (Bst. a). Die in dieser Bestimmung gesetzlich verankerte Pflicht, Entscheide zu begründen, ist Teilgehalt des verfassungsmässigen Anspruchs auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV; HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 10. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2020, N 835 ff.). Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung soll die Begründungspflicht verhindern, dass sich die Behörde von unsachlichen Motiven leiten lässt, und dem Betroffenen ermöglichen, die Verfügung gegebenenfalls sachgerecht anzufechten, was nur möglich ist, wenn sowohl er wie auch die Rechtsmittelinstanz sich über die Tragweite des Entscheids ein Bild machen können. In diesem Sinn müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde hat leiten lassen und auf welche sich ihr Entscheid stützt. Dies bedeutet indessen nicht, dass sich die Behörde ausdrücklich mit jeder tatbeständlichen Behauptung und jedem rechtlichen Einwand auseinandersetzen muss. Sie kann sich vielmehr auf die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte beschränken (BGE 136 I 184 Erw. 2.2.1; BGE 133 I 270 Erw. 3.1; VerwGE B 2021/170 vom 14. Februar 2022 Erw. 3).

**2.3** Das AREG hat in der raumplanungsrechtlichen Teilverfügung vom 8. Dezember 2022 die Erschliessungsanforderungen insbesondere unter Hinweis auf die Gesetzesbestimmungen und Normen beschrieben und ist aufgrund der gegebenen Verhältnisse im Wesentlichen zum Schluss gekommen, dass im Begegnungsfall ein Ausweichen auf die Wiese zulässig sei und vorliegend keine permanenten Zaunanlagen vorhanden seien, welche dies verhinderten. Die Vorinstanz hat im angefochtenen Entscheid vom 12. Dezember 2022 auf die Ausführungen des AREG verwiesen und ergänzend unter Hinweis auf die Stellungnahme der internen Tiefbauabteilung die L.\_\_\_strasse (Gemeindestrasse 3. Klasse) mit einer Breite von 3 m als für das Bauvorhaben ausserhalb der Bauzone hinreichend angesehen. Eine merkliche Erhöhung des Verkehrsaufkommens sei aufgrund des geplanten Bauvorhabens nicht zu erwarten, man prüfe aber die Möglichkeit von Ausweichstellen entlang der Strasse. Auch wenn die Ausführungen und Abklärungen zur Erschliessung damit eher knapp gehalten sind, hat die Vorinstanz sich damit in zulässiger Weise darauf beschränkt, die für ihren Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte darzutun. Ebenfalls hat sie sich knapp mit den wesentlichen Rügen auseinandergesetzt und die Erwägungen klar strukturiert und verständlich abgefasst. Der Rekurrent konnte deshalb ohne Weiteres erkennen, von welchen Überlegungen sich die Vorinstanz leiten liess und den Entscheid sachgerecht anfechten. Der Einwand, die Vorinstanz habe



diesbezüglich die Begründungspflicht verletzt, ist deshalb unbegründet. Im Übrigen ergibt sich daraus auch keine mangelhafte Sachverhaltsabklärung, auch wenn die Vorinstanz auf einige Einwände des Rekurrenten hätte vertiefter eingehen können. Die gegenteilige Auffassung des Rekurrenten über die Würdigung des Sachverhalts und die rechtlichen Überlegungen der Vorinstanz sind unter diesem Aspekt nicht massgeblich und werden nachfolgend in materieller Hinsicht geprüft.

**2.4** Hinsichtlich der Verfügung über Umwelt- und Gewässerschutzmassnahmen des AFU vom 6. Dezember 2022 trifft es zwar zu, dass in den Erwägungen bloss die wesentlichen gesetzlichen Grundlagen aufgeführt und deren Einhaltung bestätigt wird. Wie das AFU in seiner Stellungnahme vom 17. April 2023 allerdings zu Recht ausführt, ergibt sich diese Beurteilung im Wesentlichen aus den Baugesuchsunterlagen (Nährstoffbilanz) sowie den Anhängen (Gewässerschutztechnische Beurteilung AGRIDEA des betroffenen Betriebs) der vorgenannten Verfügung. Auch diesbezüglich war eine sachgerechte Anfechtung durch den Rekurrenten ohne Weiteres möglich, weshalb wiederum keine Verletzung der Begründungspflicht vorliegt. Selbst wenn die Begründungspflicht durch die knappe Begründung des AFU verletzt wäre, wäre diese als geringfügig anzusehen und könnte mit der ausführlich begründeten Stellungnahme im Rekursverfahren geheilt werden.

### **3.**

Der Rekurrent beanstandet in materieller Hinsicht eine fehlende hinreichend Erschliessung des Bauvorhabens. Insbesondere würden Ausweichstellen fehlen.

**3.1** Nach Art. 22 Abs. 1 in Verbindung mit Abs. 2 Bst. b RPG setzt die Erteilung einer Baubewilligung für das Errichten oder Ändern von Bauten und Anlagen 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; A. JOMINI, in: Aemisegger/Kuttler/Moor/Ruch [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, 3. Nachlieferung, Zürich 2010, N 2 zu Art. 19). Nach Art. 67 Bst. a des Planungs- und Baugesetzes (sGS 731.1; abgekürzt PBG) ist Land erschlossen, wenn es über hinreichende Zu- und Wegfahrten verfügt. Eine Zufahrt ist dann als hinreichend zu betrachten, wenn sie tatsächlich so beschaffen ist, dass sie bau- und verkehrstechnisch der bestehenden und der geplanten Überbauung genügt, den zu erwartenden Fahrzeugen und Fussgängern sicheren Weg bietet und von den öffentlichen Diensten (namentlich Feuerwehr, Sanität, Kehrtafelabfuhr und Schneeräumung) ungehindert benützt werden kann und – wenn sie über fremdes Grundeigentum führt – rechtlich gesichert ist (vgl. HEER, a.a.O., Rz. 513). Weitergehende Konkretisierungen insbesondere hinsichtlich der Dimensionierung der



Strassen hat das st.gallische Recht nicht getroffen. Soweit dem kantonalen Recht keine besonderen Regeln zu entnehmen sind, darf für die Auslegung und Anwendung von Art. 67 Bst. a PBG auf den Gehalt von Art. 19 Abs. 1 RPG abgestellt werden (VerwGE B 2012/216 vom 22. Mai 2013 mit weiteren Hinweisen; BDE Nr. 18/2014 vom 1. April 2014 Erw. 2.1).

**3.2** Art. 19 Abs. 1 RPG will mit dem Erfordernis der ausreichenden Erschliessung vor allem polizeiwidrige Zustände verhindern (EJPD/BRP, Erläuterungen RPG, Bern 1981, N 6 zu Art. 19). Es soll sichergestellt sein, dass keine Bauten entstehen, die wegen fehlender Zufahrten sowie Versorgungs- und Entsorgungseinrichtungen feuer- und gesundheitspolizeiliche Gefahren bieten oder sonstige öffentliche Interessen gefährden (WALDMANN/HÄNNI, Handkommentar Raumplanungsgesetz, Bern 2006, N 12 zu Art. 19). Die Erschliessung muss stets die Verkehrssicherheit der Benutzer (Fussgänger, Radfahrer, Motorfahrzeugfahrer, öffentliche Dienste) gewährleisten sowie den Anforderungen des Natur- und Heimatschutzes, des Umweltschutzes sowie weiteren wichtigen Anforderungen der Raumplanung (wie häuslicher Bodennutzung) genügen (BDE Nr. 18/2014 vom 1. April 2014 Erw. 2.1 mit Hinweisen). Die Beurteilung der im Einzelfall verlangten Erschliessung wird durch das Verhältnismässigkeitsprinzip bestimmt. Was als hinreichende Erschliessung gilt bzw. welche Anforderungen eine Zufahrt zu erfüllen hat, hängt folglich von der beanspruchten Nutzung des Grundstücks sowie von den massgeblichen Umständen des Einzelfalls ab. Beispielsweise sind die Anforderungen an eine genügende Erschliessung in einer Wohnzone andere als in einer Landwirtschaftszone (WALDMANN/HÄNNI, a.a.O., N 14 ff. zu Art. 19, BGE 116 Ib 159 Erw. 6b; BDE Nr. 4/2014 vom 16. Januar 2014 Erw. 4.1 und BDE Nr. 33/2015 vom 10. Juni 2015 Erw. 3.2).

**3.3** Für die Beurteilung der technischen Anforderungen an eine hinreichende Zufahrt sind in der Regel die einschlägigen Normen des Vereins Schweizerischer Strassenfachleute (VSS) massgebend (VerwGE B 2011/110 vom 20. März 2012 Erw. 4). Diese gelten als Richtlinien für die technische Ausgestaltung einer Strasse bzw. von Anlagen, die dem Verkehr dienen. Sie bilden ein anerkanntes Hilfsmittel bei der Abklärung der Frage, ob eine Strassenanlage den Anforderungen der Verkehrssicherheit genügt. Dies gilt grundsätzlich auch für die Erschliessung innerhalb der Landwirtschaftszone. Ihre Anwendung muss indessen vor dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit standhalten, weshalb sie nicht ungeachtet der konkreten Verhältnisse einem Entscheid zugrunde gelegt werden dürfen (VerwGE B 2018/246 vom 8. Juli 2019 Erw. 5.3; VerwGE B 2018/69 vom 19. November 2018 Erw. 2.3; BDE Nr. 2/2018 vom 18. Januar 2018 Erw. 2.3; GVP 1990 Nr. 99).

**3.4** Im Gemeindestrassenplan der Stadt X.\_\_\_\_ ist die L.\_\_\_\_strasse im vorliegend massgebenden Bereich als Gemeindestrasse 3. Klasse eingeteilt. Sie führt vom Übergang der Wohnzone (W2) in die Landwirtschaftszone im Wesentlichen bis zum Betrieb der Rekursgegnerin



(Grundstück Nr. 001) und dient in erster Linie der Erschliessung der Höfe des Rekurrenten sowie der Rekursgegnerin und führt danach als Weg (Q.\_\_\_\_weg) weiter bis an die Grenze zum Kanton O.\_\_\_\_ bzw. zum Strassennetz der Gemeinde S.\_\_\_\_. Der Verkehr auf der L.\_\_\_\_strasse ist in diesem Bereich entsprechend seiner Funktion gemischt (landwirtschaftliche Fahrzeuge, Pferdetransporter bzw. –anhänger, Lieferwagen und Postfahrzeuge, PKW sowie vereinzelt Lastwagen und Fahrräder) und besteht zur Hauptsache aus Fahrbewegungen von und zu den Betrieben des Rekurrenten und der Rekursgegnerin. Der Pferdehaltungsbetrieb der Rekursgegnerin liegt rund 300 m nördlich des Wohngebiets von Z.\_\_\_\_ (Quartier I.\_\_\_\_). Ab dem Beginn als Gemeindestrasse 3. Klasse verläuft die Strasse leicht ansteigend zuerst mit einer starken Linkskurve entlang des Waldes sowie einiger Einfamilienhausgartenanlagen und danach in einer leichten langgezogenen Rechtskurve bis zum Baugrundstück. Die Länge der L.\_\_\_\_strasse beträgt in diesem Bereich insgesamt knapp 400 m und weist eine Breite von durchgehend rund 3 m auf. Der Rekurrent betreibt etwas nördlich und erhöht zum Baugrundstück gelegen einen traditionellen Landwirtschaftsbetrieb mit dem Betriebszentrum auf Grundstück Nr. 760B. Die Rekursgegnerin betreibt zur Hauptsache einen Pferdehof (L.\_\_\_\_) und bewirtschaftet daneben Wiesland und Obstanlagen (vgl. Betriebskonzept vom 20. März 2022 [vi act. 4]).

**3.5** Die VSS Norm 40 043 «Projektierung, Grundlagen: Strassentyp Verbindungsstrassen» vom März 2019 umschreibt die Grundsätze für Planung und Projektierung von Verbindungsstrassen (Ziff. 2). Verbindungsstrassen dienen dem gemischten Verkehr und verbinden einzelne Ortschaften und Siedlungsgebiete einer Region oder stellen lokale Verbindungen zwischen einzelnen Weilern und Höfen her. Dementsprechend haben sie regionale oder zwischenörtliche Bedeutung im Strassennetz. Ausserhalb besiedelter Gebiete ergänzen und verfeinern die Verbindungsstrassen das übergeordnete Strassennetz. Je nach Bedeutung wird unterschieden zwischen Regionalverbindungsstrassen, Lokalverbindungsstrassen und Verbindungswegen (Ziff. 4). Nach den obigen Ausführungen sowie der Einschätzung des AREG und der Rekursgegnerin handelt es sich bei der L.\_\_\_\_strasse im für das Bauvorhaben massgeblichen Bereich um einen Verbindungsweg gemäss VSS Norm 40 043. Der Grundbegegnungsfall bei Verbindungswegen ist «Personenwagen/Zweirad» bei reduzierter Geschwindigkeit (Ziff. 8, Tab. 1). Dass das TBA gemäss Amtsbericht vom 7. März 2023 davon ausgegangen ist, dass die L.\_\_\_\_strasse die typischen Merkmale eines Zufahrtswegs nach VSS Norm 40 045 aufweise, ändert daran nichts, da die Vorgaben vergleichbar sind und der Vertreter des TBA am Augenschein vom 7. Juni 2023 dies auch bestätigt hat.

**3.6** Gemäss Amtsbericht des TBA vom 7. März 2023 müsste die L.\_\_\_\_strasse für eine genügende Erschliessung eigentlich mindestens den Anforderungen einer Zufahrtsstrasse entsprechen und somit den Grundbegegnungsfall PW/PW bei stark reduzierter Geschwindigkeit



abdecken. Es sei aber ohnehin auf den massgebenden Begegnungsfall abzustellen, welcher aufgrund der geringen Anzahl Nutzungen über Ausweichstellen sichergestellt werden könne. Gemäss den massgebenden Geometrien ergäben sich für die massgebenden Begegnungsfälle (PW/PW und PW/LW bei max. 20 km/h sowie LW/leichtes Zweirad) Mindestbreiten von 4,30 m (3,70 m) bis 5,30 m (4,80 m) plus Zuschlag von 1 m für auskragende Ladung von landwirtschaftlichen Fahrzeugen. In den Kurven sei zusätzlich eine Kurverweiterung zu berücksichtigen. Die vorhandene Breite von 3 m sei somit ungenügend und Rückwärtsfahrten wären vorprogrammiert. Aufgrund der Länge und Sichtverhältnisse bzw. des Strassenverlaufs seien befestigte Ausweichstellen zwingend, auch wenn grundsätzlich mit stark reduzierten Anforderungen gearbeitet werden könne. Insbesondere bei nassen Verhältnissen und mit Pferdeanhängern könne es sonst beim Ausweichen auf die Wiese zu Traktionsproblemen kommen. Der Mehrverkehr sei dabei vernachlässigbar, da die Anzahl Fahrten weiterhin im Rahmen der Anforderungen der Norm liegen würden.

**3.7** Vorliegend ist nicht umstritten, dass die L.\_\_\_\_strasse bloss eine Breite von rund 3 m aufweist und ein Kreuzen auf der Strasse im Begegnungsfall nicht möglich ist. Klar ersichtlich ist dies überdies aus den im Amtsbericht des TBA aufgeführten Google-Street-View-Aufnahmen, welche zeigen, dass beim Befahren der Strasse mit einem landwirtschaftlichen Fahrzeug die gesamte Strasse beansprucht werden muss. Umstritten ist deshalb, ob vorliegend einzelne zweckmässig angeordnete Ausweichstellen notwendig sind oder ob im Begegnungsfall angehalten, zurückgefahren bzw. in die Wiese ausgewichen werden kann.

**3.8** Aus Verhältnismässigkeitsüberlegungen kann bei der L.\_\_\_\_strasse – aufgrund des im Vergleich zum Wohngebiet relativ niedrigen Verkehrsaufkommens in der Landwirtschaftszone – nicht verlangt werden, dass das Kreuzen der Verkehrsteilnehmer auf der gesamten Strecke möglich sein muss. Es fehlen jedoch eindeutig einzelne, zweckmässig angeordnete Ausweichstellen auf der schmalen und zumindest zu Beginn kurvigen L.\_\_\_\_strasse. Zudem weist die kantonale Fachstelle (TBA) diesbezüglich zu Recht darauf hin, dass der Geländeverlauf nicht gerade verläuft, teilweise auf beiden Seiten der Strasse Böschungen oder Bepflanzungen vorhanden sind, welche die Sicht auf die Strasse teilweise erheblich einschränken und ein Ausweichen in die Wiese verunmöglichen oder zumindest stark erschweren. Mit Blick auf die Aufnahmen in den Akten sowie den Ausführungen des TBA, welche sich am Augenschein vor Ort eins zu eins bestätigt haben, ist offensichtlich, dass vorliegend namentlich aufgrund der örtlichen Verhältnisse zumindest einzelne Ausweichstellen zwingend notwendig sind. Bei Begegnungen auf der sehr engen, teilweise kurvigen Strasse kann ansonsten höchstens in die (privaten) Vorgärten oder Wiesen ausgewichen oder über längere Strecken rückwärtsgefahren werden, was zu gefährlichen Situationen führen kann, zumal teilweise



aufgrund der vorhandenen Böschungen und Bepflanzungen ein Ausweichen gar nicht möglich ist. Zudem lässt sich der Hinweis des TBA nicht von der Hand weisen, dass gerade bei feuchten und nassen Verhältnissen ein Ausweichen in die Wiese oder Rückwärtsfahrten – insbesondere mit Anhängern – Traktionsprobleme oder Unfälle verursachen könnten und beispielsweise stecken gebliebene Fahrzeuge abgeschleppt werden müssten. Sodann kann der vorliegende Fall nicht mit der Situation gemäss VerwGE B 2018/46 vom 24. Oktober 2019 verglichen werden. Einerseits sind die Sachverhalte in keiner Art und Weise vergleichbar (übersichtliche und gerade Strecke und komplett andere Betriebsform [Geflügelmast]) und andererseits hat das Gericht die Thematik der Ausweichstellen nur nebenbei behandelt und zudem die Notwendigkeit von Ausweichstellen bei Bauvorhaben ausserhalb der Bauzone in gewissen Fällen keineswegs verneint. Überdies ist nicht ausgeschlossen, dass entlang der L.\_\_\_\_strasse permanente Zaunanlagen erstellt würden, was ein Ausweichen auf die Wiese ohnehin stark erschweren bzw. gar verunmöglichen würde (vgl. beispielsweise die grossflächigen und markanten Zaunanlagen auf dem Betrieb der Rekursgegnerin). Schliesslich scheinen auch das AREG sowie die Vorinstanz aufgrund der Stellungnahmen und bereits getätigten Abklärungen zu erkennen, dass die bestehende Erschliessung insbesondere für den geplanten Betrieb und die konkreten Bauvorhaben aufgrund der örtlichen Verhältnisse unzureichend ist. Die Erschliessungssituation ist folglich im konkreten Fall ungenügend und gefährlich. Grundsätzlich keine Rolle spielt, ob die Verkehrsbewegungen auf der L.\_\_\_\_strasse im Fall der Realisierung des Bauvorhabens im Vergleich zu heute zunehmen oder nicht, da die bestehende Erschliessung bereits heute für das Kreuzen von Personenwagen (geschweige denn Lastwagen, landwirtschaftliche Fahrzeuge oder PKW mit Pferdeanhängern) nicht hinreichend ist. Lediglich ergänzend ist anzumerken, dass in Übereinstimmung mit dem AREG von einer gewissen Vergrösserung des Betriebs der Rekursgegnerin auszugehen wäre und durch den bereits heute sichtbaren gewerblichen Charakter des Pferdehofs und der Pferdepension zunehmend auch Personen mit landwirtschaftsfernerem Hintergrund die L.\_\_\_\_strasse benützen werden, was bei der Gesamtbeurteilung ebenfalls mitzuberücksichtigen ist. Ohne Bedeutung ist im Übrigen der Hinweis, dass auch andere Betriebe ausserhalb der Landwirtschaftszone nur über schmale Zufahrten verfügten oder Kulturland für den Ausbau der Strasse benötigt würde. Eine hinreichende Erschliessung ist nach dem vorstehend Gesagten für die Erteilung einer Baubewilligung unabdingbar, zumal im Sinn des haushälterischen Umgangs mit dem Boden vorliegend keineswegs ein Ausbau der gesamten Strasse gefordert wird, sondern lediglich einzelne zweckmässig angeordnete Ausweichstellen, welche mit einem minimalen Bodenverbrauch geplant werden können. Dies beansprucht das Kulturland insgesamt weniger, als wenn mit grossem und schwerem Gefährt bei jeder Witterung – sofern überhaupt möglich und nicht verkehrgefährdend – in die Wiese ausgewichen wird. Fruchtfolgeflächen wären sodann höchstens im nördlichen Bereich betroffen, wo die Situation am übersichtlichsten und der Bedarf nach



Ausweichstellen am geringsten ist (vgl. Karte «Fruchtfolgefleichen Kt» im Geoportal, [www.geoportal.ch/ktsg](http://www.geoportal.ch/ktsg)).

**3.9** Weiter hat sich am Augenschein bestätigt und ist aus den Plänen ersichtlich, dass für die Zu- und Wegfahrt zum Betrieb der Rekursgegnerin (Grundstück Nr. 001) über das Grundstück Nr. 801B des Rekurrenten gefahren werden muss, um auf den klassierten Teil der L.\_\_\_strasse zu gelangen. Sodann ist auch der Übergang des L.\_\_\_wegs auf Grundstück Nr. 001 in den Q.\_\_\_weg bzw. die L.\_\_\_strasse rechtwinklig und ohne Aufweitung im Einmündungsbereich klassiert. In tatsächlicher Hinsicht ist der befestigte Bereich allerdings hinreichend breit und eine Zufahrt zum Betrieb der Rekursgegnerin möglich. Folglich fehlt es der fraglichen Zufahrt – zumindest soweit sie über ein Drittgrundstück führt – aufgrund der fehlenden Klassierung an einer hinreichenden rechtlichen Sicherstellung. Auch ein allenfalls jahrelanges Dulden durch den betroffenen Grundeigentümer führt – entgegen der Ansicht der Rekursgegnerin – nicht zu einer formlosen Widmung des privaten Bodens zum Gemeingebrauch. Der angeführte Bundesgerichtsentscheid 5A\_348/2012 vom 15. August 2012 bezieht sich auf die abweichende Rechtslage im Kanton Zürich und ist auch vom Sachverhalt her nicht vergleichbar (siehe auch VerwGE B 2018/185 vom 24. Januar 2019 Erw. 5.3). Wie oben (Erw. 3.1 f.) ausgeführt, müssen Erschliessungsflächen über Drittgrundstücke auch rechtlich sichergestellt sein, was ein entsprechendes Planverfahren nach Art. 39 ff. des Strassengesetzes (sGS 732.1; abgekürzt StrG) voraussetzt. Eine prekaristische Duldung reicht gemäss ständiger Praxis im Kanton St.Gallen demgegenüber nicht aus (vgl. BDE Nr. 18/2018 vom 9. Juli 2018 Erw. 6.7 f.; Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2016/II/2).

#### **4.**

Zusammenfassend stellen der ungenügende Ausbaustandard der L.\_\_\_strasse und namentlich die damit verbundene Gefährlichkeit von Kreuzungs- und Rückwärtsfahrmanöver erhebliche Sicherheitsdefizite dar, die dazu führen, dass die Erschliessung des Bauvorhabens über die L.\_\_\_strasse als ungenügend zu werten ist. Die Erstellung von einzelnen, zweckmässig angeordneten Ausweichstellen erweist sich als zwingend. Darüber hinaus ist die Zufahrt von der L.\_\_\_strasse in den L.\_\_\_weg an der Grenze zum Baugrundstück unzureichend klassiert, weshalb die Erschliessung diesbezüglich rechtlich nicht hinreichend gesichert ist. Die angefochtene Baubewilligung und der Einspracheentscheid der Vorinstanz vom 12. Dezember 2022 sowie die zugehörige raumplanungsrechtliche Teilverfügung des AREG vom 8. Dezember 2022 sind deshalb aufzuheben. Der Rekurs erweist sich als begründet und ist im Sinn der Erwägungen gutzuheissen.

#### **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 Entscheidegebühr 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 Rekursgegnerin zu überbinden.

**5.2** Der vom Rekurrenten am 25. Januar 2023 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– ist zurückzuerstatten.

**6.**

Rekurrent und Rekursgegnerin stellen 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<sup>bis</sup> VRP). Die Vorschriften der Schweizerischen Zivilprozessordnung (SR 272) finden sachgemäss Anwendung (Art. 98<sup>ter</sup> VRP).

**6.2** Der Rekurrent obsiegt mit seinen Anträgen. Da das Verfahren zudem in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht Schwierigkeiten bot, die den Beizug eines Rechtsvertreters rechtfertigen, besteht grundsätzlich Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung (Art. 98<sup>bis</sup> 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. 3'250.– festzulegen; sie ist von der Rekursgegnerin 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.

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

## **Entscheid**

**1.**

**a)** Der Rekurs von A.\_\_\_\_ wird im Sinn der Erwägungen gutgeheissen.

**b)** Baubewilligung und Einspracheentscheid der X.\_\_\_\_ vom 12. Dezember 2022 sowie die Teilverfügung des Amtes für Raumentwicklung und Geoinformation vom 8. Dezember 2022 werden aufgehoben.

**2.**

**a)** B.\_\_\_\_ wird eine Entscheidgebühr von Fr. 3'500.– auferlegt.

**b)** Der am 25. Januar 2023 von A.\_\_\_\_ geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– wird zurückerstattet.



**3.**

**a)** Das Begehren von A.\_\_\_\_ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird gutgeheissen. B.\_\_\_\_ entschädigt A.\_\_\_\_ ausseramtlich mit Fr. 3'250.-.

**b)** Das Begehren von B.\_\_\_\_ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird abgewiesen.

Die Vorsteherin

Susanne Hartmann  
Regierungsrätin