



Fall-Nr.: B 2011/141
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 20.03.2012
Entscheiddatum: 20.03.2012

Urteil Verwaltungsgericht, 20.03.2012

Strassen- und Raumplanungsrecht, Art. 19 und 22 RPG (SR 700), Art. 49 Abs. 1 BauG (sGS 731.1) sowie Art. 32 f. und 38 StrG (sGS 732.1). Angesichts von Art. 22 Abs. 2 lit. b RPG und Art. 49 Abs. 1 BauG ist es erforderlich, dass auch Grundstücke im Nichtbaugebiet eine genügende Erschliessung gemäss Art. 19 Abs. 1 RPG und Art. 49 Abs. 2 BauG aufweisen. Die Gemeinde verfügt bei der Beurteilung des hinreichenden öffentlichen Interesses am Bau von Gemeindestrassen Autonomie, die durch Art. 32 StrG eingeschränkt wird. Eine Strasse mit bis zu 22 Prozent Gefälle, mit einer Breite von 2.50 bis 2.80 m, dessen Einfahrt nicht genügende Radien aufweist und die von Motorfahrzeugen und Wanderer benutzt wird sowie in einem baulich schlechten Zustand ist, stellt keine genügende Erschliessung dar. Angesichts dieser Fakten, die durch Amtsberichte belegt sind und die der Beschwerdeführer nicht begründet widerlegen konnte, liegt kein Ermessensmissbrauch vor, wenn das zuständige Gemeinwesen sowohl das hinreichende Interesse wie auch die Notwendigkeit für den Bau einer neuen Erschliessungsstrasse annimmt (Verwaltungsgericht, B 2011/141).

Anwesend: Präsident Prof. Dr. U. Cavelti; Verwaltungsrichter lic. iur. A. Linder, Dr. B. Heer, lic. iur. A. Rufener, Dr. S. Bietenharder-Künzle; Gerichtsschreiber Dr. M. Looser

In Sachen

R. N.,



St.Galler Gerichte

Beschwerdeführer,

vertreten durch Rechtsanwältin lic.iur. M.-T. H.,

gegen

Baudepartement des Kantons St. Gallen, Lämmli brunnenstrasse 54, 9001 St. Gallen,

Vorinstanz,

und

Politische Gemeinde A.,

betreffend

Strassenprojekt "T-strasse, Erweiterung"

hat das Verwaltungsgericht festgestellt:

A./ R. N. besitzt östlich des S-bachs in A. die beiden Grundstücke Nrn. 111 und 222, Grundbuch A., die heute durch die M-strasse erschlossen sind. Beide Grundstücke gehören gemäss Zonenplan der Gemeinde A. zum übrigen Gemeindegebiet und damit zum Nichtbaugelände, wobei sich auf dem Grundstück Nr. 111 das Wohnhaus Nr. 1000 befindet.

Der Gemeinderat A. genehmigte am 24. November 2009 das Strassenprojekt samt Teilstrassenplan "T-strasse, Gemeindestrasse dritter Klasse Nr. G 000; Bau



(Erweiterung)" und erliess gleichzeitig den Beitragsplan. Das Projekt bezweckt im Wesentlichen die Erschliessung von Bauland im Gebiet R., M. und R-egg, westlich des S-bachs. Dazu soll die bestehende T-strasse verlängert (sog. "Axe A") und mit vier von der T-strasse abzweigenden Stichstrassen (sog. "Axen B – E") ergänzt werden. Zusätzlich sollen die sich östlich des S-bachs befindlichen Grundstücke, insbesondere die ständig bewohnten Wohneinheiten auf den Grundstücken Nrn. 333 und 111, neu über einen fünften Abzweiger (sog. "Axe F") von der T-strasse und nicht mehr über die M-strasse erschlossen werden. Diese "Axe F" zweigt westlich des S-bachs, am Ende der "Axe A" nach Osten ab, ist rund 67 m lang und führt über eine neu zu erstellende Brücke bis über die bestehende M-strasse hinaus. Das dafür zu erschliessende Gebiet befindet sich im übrigen Gemeindegebiet. Das Strassenprojekt wurde samt Beitragsplan und Teilstrassenplan vom 7. Dezember 2009 bis 5. Januar 2010 öffentlich aufgelegt.

B./ Mit Eingabe seiner Rechtsvertreterin vom 23. Dezember 2009 erhob R. N. gegen das Strassenprojekt und den Beitragsplan Einsprache und beantragte die Aufhebung des Gemeinderatsbeschlusses vom 24. November 2009. Die Einsprache wurde vor allem damit begründet, dass die derzeitige Zufahrt über die M-strasse als Gemeindestrasse dritter Klasse hinreichend sei.

Mit Entscheid vom 18. Februar 2010 wies der Gemeinderat A. sowohl die Einsprache gegen das Projekt als auch gegen den Beitragsplan ab. Nach Ansicht des Gemeinderates sei die Erschliessung über die M-strasse nicht hinreichend, da sie auf den untersten 80 m ein Gefälle von über 22 Prozent aufweise, was im Winter immer wieder zu Problemen führen würde. Bislang müsste eine Baubewilligung für Gebäude resp. Erweiterung der Gebäude, die östlich des S-bachs und ausserhalb der Bauzone lägen, infolge fehlender hinreichender Erschliessung verweigert werden.

C./ Dagegen liess R. N. am 8. März 2010 Rekurs beim Baudepartement erheben und beantragte unter anderem, dass der Teilstrassenplan für die Erschliessungsstrasse "R./ M." als Gemeindestrasse dritter Klasse Nr. G 000 kosten- und entschädigungspflichtig aufzuheben sei, soweit diese Erschliessungsstrasse Grundstücke erschliesse, die nicht in der Bauzone lägen. Zudem sei der Gemeinderat anzuweisen, den Teilstrassenplan und Beitragsplan anzupassen. Als Begründung wurde hauptsächlich vorgebracht, dass



St.Galler Gerichte

eine gesetzliche Grundlage für den Teilstrassenplan fehle, soweit er Nichtbauzonen erschliesse. Eine neue Erschliessung für die Grundstücke östlich des S-bachs mit insgesamt drei Wohnhäusern sei weder notwendig noch verhältnismässig.

Ebenfalls am 8. März 2010 reichte R. N. einen Rekurs gegen den Beitragsplan bei der Verwaltungsrekurskommission ein. Dieser Rekurs wurde in der Folge mehrmals sistiert, letztmals mit Verfügung vom 27. Oktober 2011 bis zur Rechtskraft des Projekts T-strasse (Erschliessung R./M.).

Nach der Einholung der Vernehmlassung des Gemeinderats A. sowie von Amtsberichten des Strasseninspektorats, des Amtes für Raumentwicklung und Geoinformation und der Sektion Wasserbau führte das Baudepartement am 24. September 2010 einen Augenschein in Anwesenheit der Verfahrensbeteiligten durch. Das Augenscheinprotokoll wurde den Verfahrensbeteiligten am 1. Oktober 2010 zugestellt, wozu R. N. mit Eingabe seiner Rechtsvertreterin vom 15. Oktober 2010 Stellung nahm.

Mit Entscheid vom 3. Juni 2011 wies das Baudepartement den Rekurs kostenpflichtig ab. Begründet wurde dieser Entscheid im Wesentlichen damit, dass eine gesetzliche Grundlage zur Erschliessung von Grundstücken in Nichtbauzonen in Art. 49 Abs. 1 des Gesetzes über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht (sGS 731.1, abgekürzt BauG) und Art. 19 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (SR 700, abgekürzt RPG) in Verbindung mit Art. 11 des Strassengesetzes (sGS 732.1, abgekürzt StrG) bestehe. Das Strassenprojekt sei aufgrund des Gefälles der M-strasse von bis zu 22 Prozent und der Unmöglichkeit des Kreuzens auf dieser Strasse notwendig und liege angesichts der damit bewirkten Verbesserung der Verkehrssicherheit im öffentlichen Interesse.

D./ Mit Eingaben seiner Rechtsvertreterin vom 21. Juni 2011 und 4. Juli 2011 erhebt R. N. Beschwerde beim Verwaltungsgericht und beantragt, der Entscheid des Baudepartements vom 3. Juni 2011 und der Entscheid des Gemeinderats A. vom 18. Februar 2010 seien kosten- und entschädigungspflichtig aufzuheben. Weiter sei der Teilstrassenplan mit Strassenprojekt "T-strasse als Gemeindestrasse dritter Klasse Nr. G 000" aufzuheben, soweit diese Erschliessungsstrasse Grundstücke erschliesse,



die nicht in der Bauzone liegen würden. Zudem sei die Gemeinde anzuweisen, den Teilstrassenplan und Beitragsplan anzupassen. Als Begründung wird im Wesentlichen vorgebracht, dass die Erschliessung der Nichtbauzonen östlich des S-bachs über die "Axe F" keine Rechtsgrundlage habe. Für den Bau der "Axe F" bestehe kein öffentliches Interesse und er sei auch nicht notwendig, da dies die Verkehrssicherheit nicht verbessere und die bereits heute bestehende M-strasse die Grundstücke östlich des S-bachs hinreichend erschliesse.

Mit Eingabe vom 26. Juli 2011 nahm das Baudepartement Stellung zur Beschwerde und beantragt deren kostenpflichtige Abweisung. Zur Begründung wird auf den angefochtenen Entscheid vom 3. Juni 2011 verwiesen und zudem festhalten, dass mit den am 1. Juni 2011 in Kraft getretenen Änderungen der Gewässerschutzverordnung und den dazugehörigen Übergangsbestimmungen ein künftiger Ausbau der heutigen M-strasse im Einlenkerbereich bei der T-strasse nicht zugelassen werden kann. Der Gemeinderat A. beantragt in seiner Vernehmlassung vom 5. August 2011 die kosten- und entschädigungspflichtige Abweisung der Beschwerde.

Auf die weiteren von den Verfahrensbeteiligten vorgebrachten Ausführungen wird – soweit erforderlich – in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Darüber wird in Erwägung gezogen:

1. (...).

Nicht einzutreten ist hingegen auf den Antrag des Beschwerdeführers, den Entscheid der Beschwerdegegnerin vom 18. Februar 2010 aufzuheben. Durch den Devolutiveffekt gilt der durch den Rekursentscheid vom 3. Juni 2011 bestätigte Entscheid der Beschwerdegegnerin vom 18. Februar 2011 als mit angefochten (BGE 2C_145/2010 vom 14. Juni 2010, E. 1). Die selbständige Anfechtung des Entscheids der Erstinstanz ist daher ausgeschlossen.

2. Streitgegenstand ist vorliegend der Teilstrassenplan und dabei ausschliesslich die "Axe F". Das Beschwerdeverfahren beschränkt sich somit auf die Frage der



Notwendigkeit der Erschliessung der Grundstücke östlich des S-bachs durch die T-strasse. Nicht bestritten wird hingegen die im Teilstrassenplan vorgesehene Klassierung der Strassen und Wege. Auch nicht Gegenstand sind allfällige Ausführungen gegen den Beitragsplan, sondern darüber hat die Verwaltungsrekurskommission zu entscheiden.

3. Der Beschwerdeführer lässt zur Hauptsache in seiner Beschwerdeschrift vorbringen, dass keine gesetzliche Grundlage für die Erschliessung von Nichtbauzonen bestehe. Zudem liege kein öffentliches Interesse an der "Axe F" des Teilstrassenprojekts "T-strasse, Erweiterung" vor, und der Bau der "Axe F" sei nicht verhältnismässig.

3.1. Hinsichtlich der fehlenden gesetzlichen Grundlage stellt sich der Beschwerdeführer auf den Standpunkt, dass die "Axe F" ausschliesslich Nichtbauzonen erschliesse und dass in den nächsten 15 bis 20 Jahren keine neuen Einzonungen östlich des S-bachs erfolgen würden. Zudem liege die "Axe F" vollumfänglich auf Gebiet ausserhalb der Bauzonen. Die Vorinstanz verkenne, dass Strassen zur Erschliessung von Bauzonen grundsätzlich in Bauzonen anzuordnen seien und die Erschliessungsstrassen nicht dazu dienen dürften, Nichtbauzonen "auf Vorrat" zu erschliessen. Art. 49 BauG sowie Art. 19 und 22 RPG seien vorliegend nicht massgebend, da diese Normen nach systematischer Auslegung die Bewilligungsvoraussetzungen und die Anforderungen an die Erschliessung für Bauzonen betreffen. Für Grundstücke und Bauten ausserhalb der Bauzonen bestehe kein Recht der politischen Gemeinde zur Erschliessung. Die "Axe F" bedürfte einer Ausnahmegewilligung nach Art. 24 RPG, dessen Voraussetzungen vorliegend aber nicht erfüllt seien.

3.1.1. Entgegen der Ansicht des Beschwerdeführers ergibt sich aus der systematischen Auslegung des RPG eindeutig, dass sich Art. 19 Abs. 1 RPG nicht nur auf Bauzonen bezieht. Art. 19 RPG ist im 3. Kapitel "Nutzungspläne" im 1. Abschnitt über Zweck und Inhalt eingeordnet. In diesem Abschnitt regeln Art. 15 bis 18 RPG die einzelnen Nutzungszonen (Bauzone, Landwirtschaftszone, Schutzzone etc.), die in Nutzungsplänen unterschieden werden müssen (Art. 14 Abs. 2 RPG). Art. 19 Abs. 1 RPG betrifft dabei die Erschliessung für die einzelnen Nutzungszonen. Lediglich Art. 19 Abs. 2 und 3 RPG beziehen sich ausschliesslich auf Bauzonen, während Art. 19 Abs. 1 RPG mit den Voraussetzungen an eine genügende Erschliessung sowohl inner- als



auch ausserhalb der Bauzone gilt (Waldmann/Hänni, Raumplanungsgesetz, Bern 2006, N 11 zu Art. 19).

Art. 22 RPG regelt die Voraussetzungen für eine Bewilligung von Bauten und Anlagen.

Art. 22 RPG befindet sich im 2. Abschnitt "Wirkungen" des 3. Kapitels

"Nutzungspläne". Zwar beziehen sich Art. 23 bis 24d offensichtlich auf Bauten und

Anlagen ausserhalb der Bauzone, während sich der Geltungsbereich von Art. 22 RPG

nach wörtlicher Auslegung nicht auf eine bestimmte Nutzungszone beschränkt. In

diesem Sinne hält Art. 22 Abs. 2 lit. a RPG fest, dass Bauten und Anlagen dem Zweck

der Nutzungszone entsprechen müssen. Nutzungszonen sind gemäss Art. 15 ff. RPG

Bauzonen, Landwirtschaftszonen, Schutzzone sowie weitere Zonen und Gebiete.

Aufgrund von Art. 22 Abs. 2 lit. a RPG muss also stets geprüft werden, ob ein

Bauvorhaben zonenkonform ist (Waldmann/Hänni, a.a.O., N 20 zu Art. 22). Daraus ist

ohne weiteres ersichtlich, dass Art. 22 RPG für sämtliche Nutzungszonen gilt, da

andernfalls die Prüfung der Zonenkonformität obsolet wäre. Zudem ergibt sich aus

dem Wortlaut von Art. 24 RPG ("Abweichend von Art. 22 Abs. 2 Buchstabe a [...]")

eindeutig, dass auch für eine Ausnahmegewilligung betreffend Bauten und Anlagen

ausserhalb der Bauzone eine Baubewilligung nach Art. 22 RPG erforderlich ist. Weiter

ist festzuhalten, dass Art. 22 RPG nach der Ansicht der Lehre für sämtliche

Nutzungszonen in- und ausserhalb der Bauzone gilt (Waldmann/Hänni, a.a.O., N 7 zu

Art. 22). Daraus folgt, dass die Baubewilligung in sämtlichen Nutzungszonen

erschlossenes Land erfordert (Waldmann/Hänni, a.a.O., N 60 zu Art. 22; V. Marantelli-

Sonanini, Erschliessung von Bauland, Diss. Bern 1997, S. 20 mit Hinweisen). Sodann

ergibt sich auch aus dem Zweck der Erschliessung, dass dieses Erfordernis für

sämtliche Bauten und Anlagen gelten muss, und zwar unabhängig davon, ob sich diese

auf Baugebiet oder Nichtbaugebiet befinden. Die Erschliessung dient gemäss Art. 19

Abs. 1 RPG unter anderem der Zufahrt der öffentlichen Gesundheit, der einwandfreien

Versorgung mit essentiellen Gütern Wasser und Energie sowie der hygienischen

Entsorgung der Abwässer. Davon kann weder mit der ordentlichen noch mit der

Ausnahmegewilligung dispensiert werden (A. Ruch, in: Aemisegger/Moor /Ruch/

Tschannen, Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Zürich/Basel/Genf

2010, N 84 zu Art. 22).



3.1.2. Auch aus dem Argument mit der Erforderlichkeit einer Ausnahmegewilligung nach Art. 24 RPG für den Teilstrassenplan, soweit er Nichtbauzonen erschliesse wolle, kann der Beschwerdeführer nichts zu seinen Gunsten ableiten. Der Bau von öffentlichen Strassen unterliegt der Planungspflicht (Art. 31 ff. und Art. 39 ff. StrG) und benötigt ohnehin keine Ausnahmegewilligung (Waldmann/Hänni, a.a.O., N 2 und 16 zu Art. 24 RPG). Zudem wurde bereits ausgeführt, dass auch Bauprojekte in Nichtbauzonen eine hinreichende Erschliessung erfordern. Damit ist zugleich ausgesagt, dass Erschliessungsstrassen für Nichtbaugebiete meistens über Nichtbaugebiet führen. Aus Art. 19 Abs. 2 RPG e contrario folgt nicht, dass es dem Gemeinwesen untersagt ist, Erschliessungsanlagen für Nichtbaugebiete zu errichten, soweit dafür ein hinreichendes öffentliches Interesse besteht (BGE 127 I 49 E. 3c; Waldmann/Hänni, a.a.O., N 31 zu Art. 19; Marantelli-Sonanini, a.a.O., S. 61 f. mit Hinweis). Daraus folgt nur, dass das Gemeinwesen nicht verpflichtet ist, Liegenschaften ausserhalb der Bauzonen zu erschliessen, verfügt es doch bei der Behandlung entsprechender Anschlussgesuche über ein relativ grosses Ermessen (BGE 127 I 49 E. 3c). Dies bestätigen auch Art. 11 und Art. 38 Abs. 1 StrG, wonach die politische Gemeinde die Hoheit über die Gemeindestrassen hat und ihr der Gemeindestrassenbau obliegt.

3.1.3. Aus dem Gesagten folgt, dass auch Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone von Bundesrechts wegen eine hinreichende Erschliessung erfordern und demnach die Grundstücke des Beschwerdeführers Nrn. 111 und 222 sowie die weiteren bewohnten Grundstücke östlich des S-bachs über eine hinreichende Erschliessung verfügen müssen. Dies ergibt sich im Übrigen bereits aus Art. 49 BauG, der als Umsetzung des RPG für die Errichtung und Änderung von Bauten und Anlagen deren Erschliessung verlangt, und zwar unabhängig davon, ob es sich um Bauland oder Nichtbauland handelt. Es ist daher der Beschwerdegegnerin nicht untersagt, für Nichtbaugebiete mit Wohnhäusern eine hinreichende Strassenerschliessung zu erstellen, sofern die Voraussetzungen für den Strassenbau gemäss Art. 32 f. StrG beachtet werden. Hinzu kommt, dass die bisherige M-strasse die fraglichen Grundstücke östlich des S-bachs auch über Nichtbaugebiet erschlossen hat. Soweit die Beschwerdegegnerin also ein hinreichendes öffentliches Interesse an der Ersetzung der M-strasse durch die "Axe F" geltend machen kann, ist ihr Vorgehen nicht rechtswidrig.



3.2. Der Beschwerdeführer rügt weiter das fehlende öffentliche Interesse an der Erstellung der "Axe F" aufgrund des Teilstrassenprojekts und deren Notwendigkeit.

3.2.1. Bei der Beurteilung des hinreichenden öffentlichen Interesses am Bau von Gemeindestrassen besitzt die politische Gemeinde grundsätzlich Autonomie (Art. 38 Abs. 1 StrG). Allerdings wird die Autonomie durch Art. 32 StrG insofern eingeschränkt, als dieser Voraussetzungen für den Strassenbau festhält und damit auch die politische Gemeinde bindet (vgl. Art. 89 der Kantonsverfassung, sGS 111.1). Dies hat zur Folge, dass eine Strasse nur gebaut werden darf, wenn eine der namentlich in Art. 32 StrG genannten Voraussetzungen dies erfordert (VerwGE B 2010/61 vom 9. November 2010 E. 2.1; sowie B 2009/197 vom 15. April 2010 E. 2.1., beide abrufbar unter www.gerichte.sg.ch).

Der zuständigen Verwaltungsbehörde kommt bei der Beurteilung der qualitativen Anforderungen an den Strassenbau gemäss Art. 32 StrG sowie der dazugehörigen Interessenabwägung zwischen konfligierenden raumplanungs- und strassenrechtlichen Grundsätzen ein erheblicher Ermessensspielraum zu. Letzteren hat das Verwaltungsgericht, das nach Art. 61 Abs. 1 VRP zur Rechtskontrolle befugt ist, zu respektieren. Es darf daher einen Entscheid der Vorinstanz nur ändern, wenn damit Rechtsnormen und -grundsätze verletzt werden. Eine Angemessenheitskontrolle steht dem Verwaltungsgericht nicht zu. Im Streitfall bedeutet dies, dass das Verwaltungsgericht einen sachlich haltbaren und zweckmässigen Strassenplanungsentscheid der Vorinstanz selbst dann nicht ändert, wenn es eine andere Lösung als ebenso zweckmässig erachtet oder sogar bevorzugen würde (VerwGE B 2007/120 vom 13. März 2008 E. 4.2. mit Hinweisen; sowie B 2010/7 vom 24. August 2010 E. 3.4, beide abrufbar unter www.gerichte.sg.ch).

3.2.2. Gemäss Art. 32 StrG können Strassen gebaut werden, wenn die Zweckbestimmung (lit. a),

die Verkehrssicherheit (lit. b), das Verkehrsaufkommen (lit. c), der Schutz der schwächeren Verkehrsteilnehmer (lit. d), die Interessen des öffentlichen Verkehrs (lit. e) oder der Umweltschutz (lit. f) dies erfordern. Diese Aufzählung ist alternativ zu verstehen, d.h. Strassen dürfen gebaut werden, wenn mindestens eine der genannten



Voraussetzungen erfüllt ist (VerwGE 2010/61 vom 9. November 2010 E. 2.1, abrufbar unter: www.gerichte.sg.ch; P. Schönenberger, in: G. Germann [Hrsg.], Kurzkommentar zum st. gallischen Strassengesetz vom 12. Juni 1988, St. Gallen 1989, Rz. 2 zu Art. 32).

Sodann ist beim Strassenbau Art. 33 StrG zu beachten, der zusammen mit Art. 1 und Art. 3 Abs. 2 RPG das hinreichende öffentliche Interesse an einer Strasse weiter konkretisiert. Gemäss Art. 33 StrG sind beim Strassenbau besonders der Schutz des Menschen und seiner Umwelt (lit. a); die Verkehrssicherheit (lit. b); der Schutz der schwächeren Verkehrsteilnehmer, insbesondere von Fussgängern, Radfahrern und Behinderten (lit. c); das Ortsbild und der Heimatschutz (lit. d); die Natur und der Landschaftsschutz (lit. e); die anerkannten Grundsätze eines umwelt- und siedlungsgerechten Strassenbaus (lit. f); sowie der sparsame Verbrauch des Bodens (lit. g) zu beachten. Unter Verkehrssicherheit (lit. b) sind all jene baulichen Massnahmen zu verstehen, die geeignet erscheinen, die Verkehrssicherheit zu erhöhen bzw. zu gewährleisten. Dazu gehört die Trennung einzelner Verkehrsarten mittels separater Radwege, Fussgängerunterführungen und dergleichen (VerwGE B 2010/7 vom 24. August 2010 E. 3.2; sowie B 2007/120 vom 13. März 2008 E. 4.1, beide abrufbar unter www.gerichte.sg.ch).

3.2.3. Nachfolgend ist als erstes zu prüfen, ob ein öffentliches Interesse für die Erschliessung der Grundstücke östlich des S-bachs über die "Axe F" vorliegt.

Der Bericht der B. und H. AG, Bauingenieure und Planer, E., vom 10. Januar 2007/9. Oktober 2009 hält fest, dass die bestehende M-strasse östlich des S-bachs sehr steil und gefährlich sei. Durch die Ersetzung eines Teils der bestehenden M-strasse durch die "Axe F" werde die Verbesserung bezüglich Verkehrssicherheit und Verkehrsentflechtung gegenüber dem heutigen Zustand angestrebt. Diese Argumentation übernimmt die Beschwerdegegnerin in ihrem Entscheid vom 18. Februar 2010. In ihrer Stellungnahme im Rekursverfahren vom 30. April 2010 führt sie zudem aus, dass im Winter aufgrund der Gefällsverhältnisse immer wieder gefährliche Situationen entstünden.

Die Vorinstanz beruft sich für die Darlegung des öffentlichen Interesses mehrheitlich auf Amtsberichte in den Akten. Das Kantonale Strasseninspektorat hält in seinem



Amtsbericht vom 17. Juni 2010 fest, dass die M-strasse teilweise ein Gefälle von bis zu 22 Prozent aufweise und zwischen 2.50 und 2.80 m breit sei. Zudem liege sie im unteren Bereich nahe am S-bach und sei baulich in einem schlechten Zustand. Sie sei damit hinsichtlich Erschliessung als ungenügend und nicht ungefährlich zu beurteilen. Der Einfahrtsbereich in die T-strasse sei sehr steil und es würden genügende Radien fehlen. Im Winter werde z.B. die Ambulanz die Liegenschaften kaum anfahren können.

Nach Ansicht der Vorinstanz würde das Verkehrsaufkommen durch die geplante Überbauung westlich des S-bachs erhöht werden und damit die Sicherheit bei der Verzweigung M-strasse/T-strasse noch weiter verringert. Zudem würden auch die Fahrzeuge der öffentlichen Dienste (Sanität, Feuerwehr, Post etc.) eine neue Erschliessung der Grundstücke östlich des S-bachs bedingen. Die Vorinstanz begründete damit das öffentliche Interesse der Erschliessung der Grundstücke des Beschwerdeführers über die "Axe F" mit der Verkehrssicherheit im Sinne von Art. 32 lit. b StrG. Der Beschwerdeführer unterlässt es, dagegen begründete Vorbringen zu unterbreiten und bestreitet die Steilheit der M-strasse nicht. Auch sein Einwand, dass für die Erschliessung der Grundstücke östlich des S-bachs über die "Axe F" höchstens ein finanzielles Interesse bestehe, ist unbehelflich. Angesichts der aufgrund der Amtsberichte nachgewiesenen Steilheit und der Ausführungen der Beschwerdegegnerin und der Vorinstanz zur Gefährlichkeit der M-strasse sowie zur problematischen Zufahrt für die öffentlichen Dienste, was gemäss Art. 19 Abs. 1 RPG Voraussetzung für erschlossenes Land ist, erweist sich die Annahme eines öffentlichen Interesses durch die Vorinstanz nicht als rechtswidrig.

Hinzu kommt, dass gemäss dem erwähnten Bericht der B. und H. AG vom 10. Januar 2007/9. Oktober 2009 ein Teil der bestehenden M-strasse auf eine Breite von einem Meter zurückgebaut wird. Der neue M-weg wird als Gemeindeweg erster Klasse klassiert und dient als Verlängerung des bestehenden Wanderwegs in der Nord-Süd-Verbindung. Der Beschwerdeführer wendet dagegen ein, dass der Hauptwanderweg über die R-egg nach A. über die Wiesen Kat.- Nrn. 444 und 555 in das Gebiet "R." verlaufe. Die M-strasse werde als Wanderweg nur wenig benützt. Damit schliesst der Beschwerdeführer nicht aus, dass Wanderer die M-strasse benützen. Zudem hält der bereits erwähnte Amtsbericht des Strasseninspektorats explizit fest, dass die M-strasse auch als Wanderweg benützt werde, aber ein Kreuzen eines Wanderers mit



einem Fahrzeug in Anbetracht des Gefälles und der geringen Breite der M-strasse gefährlich sei. Angesichts dieser Faktenlage erscheint die Bejahung des öffentlichen Interesses am Schutz der schwächeren Verkehrsteilnehmer gemäss Art. 32 lit. d und Art. 33 lit. c StrG durch die Vorinstanz nicht als Ermessensmissbrauch.

3.2.4. Neben dem Vorliegen eines öffentlichen Interesses muss sich der Bau der Strasse als notwendig erweisen. Ein Strassenbauprojekt ist jedoch nicht erst dann notwendig, wenn eine Alternativlösung (oder allenfalls eine Nullvariante) zum vornherein ausscheidet, sondern bereits dann, wenn der Bau als verkehrsplanerisch und im Lichte der erwähnten Grundsätze von Art. 33 StrG als sinnvoll und sachlich begründet erscheint (VerwGE B 2010/61 vom 9. November 2010 E. 2.1; sowie B 2009/197 vom 15. April 2010 E. 2.1., beide abrufbar unter www.gerichte.sg.ch). Zudem ist auch bei der Beurteilung der Notwendigkeit einer Strasse das Ermessen der Gemeinde zu berücksichtigen und das Verwaltungsgericht hat sich auf eine Rechtskontrolle zu beschränken (vgl. Erw. 3.2.1).

Die Vorinstanz gelangt bei der Beurteilung der Notwendigkeit der "Axe F" gestützt auf die erwähnten Berichte zur Ansicht, dass die M-strasse mit einem Gefälle bis zu 22 Prozent zu steil sei und sich im Winter bei Schneematsch- und Eisbildung das Gefahrenrisiko um ein Vielfaches erhöhe. Zudem sei angesichts der Breite der Strasse von nur 2.50 bis 2.80 m ein Kreuzen mit einem anderen Fahrzeug auf der Strasse nicht möglich. Selbst der Begegnungsfall mit einem Fussgänger/Wanderer müsse als risikobehaftet angesehen werden. Infolge der Steilheit des Geländes, der engen Platzverhältnisse und der unmittelbaren Nähe zum öffentlichen Gewässer sei ein Ausbau der M-strasse nicht möglich und die Erschliessung müsse über die "Axe F" erfolgen.

Der Amtsbericht des Strasseninspektorat hält zudem hinsichtlich Notwendigkeit fest, dass die bestehende M-strasse keine hinreichende Erschliessung sei. Die "Axe F" könne aber eine genügend breite, wintersichere und für die Ver- und Entsorgung sowie für Notfälle (Feuerwehr, Ambulanz) genügende Erschliessung der östlich des S-bachs gelegenen Grundstücke gewährleisten. Auch das Amt für Raumentwicklung und Geoinformation gelangt in seinem Amtsbericht vom 16. Juli 2010 zur Ansicht, dass die



St.Galler Gerichte

bestehende Erschliessung aufgrund des grossen Gefälles (21 bis 22 Prozent) nicht hinreichend sei und die vorgeschlagene Erschliessung über die "Axe F" Sinn mache.

Angesichts dieser Amtsberichte erweisen sich die Ausführungen der Vorinstanz zur Notwendigkeit nicht als Ermessensmissbrauch. Hinzu kommt, dass der Beschwerdeführer keine Gutachten oder andere Beweisofferten vorlegt, die bereits heute eine hinreichende Erschliessung der Grundstücke östlich des S-bachs und die Nichterforderlichkeit der Erschliessung über die "Axe F" belegen würden. Alleine die Aussage, dass angeblich Lastwagen und Krane anlässlich des Umbaus der Wohneinheit Nr. 1000 auf dem Grundstück Nr. 111 sowie jährlich auch die Heizöltransporte ohne jegliche Probleme über die M-strasse bis zur Wohneinheit Nr. 1000 und wieder zurück auf die T-strasse gefahren seien, reicht zur Entkräftung der eindeutigen Amtsberichte nicht aus. Zudem gibt der Beschwerdeführer selbst zu, dass die M-strasse an einzelnen Tagen im Winter nicht befahrbar sei. Auch gemäss seiner Rekursschrift könne die Steigung der M-strasse an einigen Tagen im Winter mit Fahrzeugen ohne Allradantrieb und ohne Ketten nicht bewältigt werden (Akten Vorinstanz, act. 1 S. 5). Am Augenschein führte der Vertreter des Beschwerdeführers sodann aus, dass der Einlenker bei der T-strasse auf die M-strasse ausgebaut werden könnte, um die notwendige Sicherheit zu erhalten (act. 6, Beilage 5 S. 2). Damit gesteht der Beschwerdeführer selbst ein, dass sich im Winter die Verhältnisse sowie die Einfahrt in die M-strasse als prekär erweisen können. Daraus wird nochmals ersichtlich, dass die Bejahung der Notwendigkeit der hinreichenden Erschliessung der Grundstücke östlich des S-bachs durch die Vorinstanz nicht willkürlich ist.

Hinzu kommt, dass aufgrund der neuen Gewässerschutzbestimmungen ein Ausbau der M-strasse nicht mehr möglich ist, wie dies der Beschwerdeführer anregt. Das Amt für Raumentwicklung und Geoinformation weist in seinem Amtsbericht vom 16. Juli 2010 darauf hin, dass innerhalb des Gewässerabstandes keine Bauten und Anlagen wie Terrainanpassung zulässig seien. Seit dem 1. Juni 2011 ist aufgrund der Übergangsbestimmungen zur Gewässerschutzverordnung (SR 814.201) bis zur Festlegung des Gewässerraums durch den Kanton erforderlich, dass bei einem Fliessgewässer mit einer Gerinnesohle von bis 12 m Breite ein Gewässerraum von 8 m plus die Breite der bestehenden Gerinnesohle eingehalten wird. Aus den Akten ist erkennbar, dass die M-strasse zumindest im unteren heiklen Bereich (mit über



20 Prozent Gefälle) fast an den S-bach grenzt und damit kein Ausbau des Einfahrtsbereichs von der T-strasse her möglich ist, um die Verkehrssicherheit trotz erhöhtem Verkehrsaufkommen aufgrund der neuen Überbauungen aufrechtzuerhalten. Dies bestätigt nochmals die Notwendigkeit der Erschliessung über die "Axe F".

Nach Ansicht des Beschwerdeführers hätte die Beschwerdegegnerin nicht die Klassierung der M-strasse als Gemeindestrasse dritter Klasse vornehmen dürfen, wäre die M-strasse nicht als verkehrssicher eingestuft worden. Wie bereits die Vorinstanz zutreffend ausführte, wird durch die Aufnahme einer Strasse in den Gemeindestrassenplan keine – auch nicht stillschweigende – Aussage darüber gemacht, ob eine Strasse hinreichend im Sinn des Raumplanungsrechts sei. Es werde lediglich das öffentliche Interesse an einer Strasse gemäss Strassengesetz kundgetan. Die Klassierung der M-strasse als Gemeindestrasse dritter Klasse sagt daher nichts über die tatsächliche hinreichende Erschliessung aus, sondern bezieht sich auf die rechtliche Unterscheidung in Art. 8 StrG zwischen Gemeindestrassen erster bis dritter Klasse, je nach Funktion der Strasse.

Sodann greift der Einwand des Beschwerdeführers nicht, dass die M-strasse heute nur drei ganzjährig bewohnte Liegenschaften erschliesse. Entscheidend ist, dass auch zu diesen drei Grundstücken eine hinreichende Erschliessung gemäss Art. 19 Abs. 1 RPG bestehen muss, insbesondere auch eine hinreichende Zufahrt für die Fahrzeuge der öffentlichen Dienste. Der Beschwerdeführer berücksichtigt zudem nicht, dass das Verkehrsaufkommen auf der T-strasse durch die geplanten Überbauungen westlich des S-bachs zunehmen und damit – wie die Vorinstanz zutreffend festhielt – die Verkehrssicherheit bei der Verzweigung in die M-strasse weiter verringert wird.

Aus dem Gesagten ergibt sich, dass die vorinstanzliche Annahme der Notwendigkeit der Erschliessung der Grundstücke östlich des S-bachs durch die "Axe F" als rechtskonform erweist.

3.3. Zu prüfen bleiben schliesslich noch die weiteren Einwendungen des Beschwerdeführers gegen den Bau der "Axe F".



3.3.1. Als nicht ausschlaggebend erweist sich die Argumentation, dass im Falle der künftigen Einzonung der Grundstücke östlich des S-bachs diese ab der "Axe F" erschlossen würden und den steilen Bereich der M-strasse mit rund 20 Prozent Gefälle queren müssten. Erstens legt der Beschwerdeführer selbst dar, dass in den nächsten 15-20 Jahren keine Einzonungen östlich des S-bachs erfolgen werden. Ein Gebiet kann als Baugebiet nur eingezont werden, wenn es in 15 Jahren erschlossen werden kann (Art. 15 lit. b RPG). Zweitens müsste die Erschliessung für diese Grundstücke auch hinreichend sein. Dazu bestehen aufgrund der Akten bessere Chancen bei einer Erschliessung über die "Axe F" als über die bestehende M-strasse. Ob später tatsächlich die Möglichkeit besteht, weitere Grundstücke östlich des S-bachs über die "Axe F" zu erschliessen, ist vorliegend angesichts ihrer Nichteinzonung nicht Gegenstand des Beschwerdeverfahrens und nicht massgebend für die Beurteilung der Erschliessung der bestehenden Grundstücke mit Wohnhäusern östlich des Siegenbachs.

3.3.2. Unbehelflich ist zudem der Einwand, dass die zur Erstellung der "Axe F" erforderliche Brücke über den S-bach erhebliche Eingriffe in die Natur und Gewässer erfordere und zu einer zusätzlichen Gefährdungsstelle für Überschwemmungen führe. Gemäss dem Amtsbericht der Sektion Wasserbau vom 9. August 2010 würden das geplante Brückenbauwerk und die vier Einleitungen des Meteorwassers in die Gewässer die wasserbaulichen Belange und Vorschriften einhalten. Die beabsichtigte Brücke sei so geplant, dass bei einem Hochwasserereignis ein Freibord von rund 1.20 m verbleibe. Das Längensprofil ("Axe F") sei so gewählt worden, dass bei einem Überlastfall (z.B. Verklausung der Brücke) das Wasser über die Strasse wieder dem S-bach zufließen könne. Aufgrund der eingereichten Unterlagen könne eine wasserbauliche Sondernutzungsbewilligung in Aussicht gestellt werden. Aufgrund dieses Amtsberichts kann also von einer Erhöhung des Hochwasserrisikos keine Rede sein; der Beschwerdeführer bringt auch keine Beweisofferten vor, die das Gegenteil belegen würden.

3.3.3. Weiter ist der Standpunkt unbeachtlich, dass der Bau der "Axe F" in Bezug auf das Kosten-/Nutzenverhältnis völlig unverhältnismässig sei, da die Kosten von über Fr. 300'000.-- in keinem vernünftigen Verhältnis zum Nutzen dieser Erschliessung stehen würden. Dabei übersieht der Beschwerdeführer, dass er momentan aufgrund



der Akten über keine hinreichende Erschliessung seiner Grundstücke verfügt und damit keine neue Baubewilligung an ihn erteilt werden könnte. Mit dem Strassenprojekt wird zudem die Verkehrssicherheit erhöht, sowie die Zufahrt für die öffentlichen Dienste kann stets gewährleistet werden. Auch die Trennung des Fussgänger- resp. Wanderverkehrs vom Motorfahrzeugverkehr stärkt die Verkehrssicherheit und den Schutz der schwächeren Verkehrsteilnehmer. Aufgrund der Ausführungen der Vorinstanz und der dem Verwaltungsgericht vorliegenden Akten erscheint die Annahme eines hinreichenden öffentlichen Interesses an der Erschliessung der Grundstücke östlich des S-bachs über die "Axe F" weder als unverhältnismässig noch als willkürliche Ausübung des Ermessens.

3.3.4. Schliesslich macht der Beschwerdeführer noch geltend, dass seine Wohnliegenschaft auf dem Grundstück Nr. 111 seit unvordenklicher Zeit über die M-strasse erschlossen sei. Er habe daher ein wohlerworbenes Recht an der Erschliessung, das Bestandesgarantie genieesse.

Wohlerworbene Rechte sind einerseits vorbestandene Rechte, die seit unvordenklicher Zeit bestehen (z.B. "ehehafte" Wasserrechte) und andererseits wohlerworbene Rechte aus Gesetzen, öffentlich-rechtlichen Verträgen oder aus vertragsähnlichen Rechtsverhältnissen des Verwaltungsrechts, namentlich Konzessionen (M. Looser, Verfassungsgerichtliche Rechtskontrolle gegenüber Bundesgesetzen, Zürich/St. Gallen 2011, § 13 N 40 mit Hinweisen). Vorliegend ergeben sich aus den Akten keine Hinweise darauf, dass ein wohlerworbenes Recht an der Erschliessung besteht, zumal der Beschwerdeführer dies auch nicht fundiert darlegt. Hinzu kommt, dass bei Nichtbaugebieten – wie bereits bei Erw. 3.1.2. ausgeführt – keine Erschliessungspflicht des Gemeinwesens und demnach auch kein Recht an einer Erschliessung besteht.

3.4. Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass der Beschwerdeführer keine hinreichend begründete und durch Beweisofferten untermauerte und überzeugende Argumente vorbringt, inwiefern die vorinstanzliche Bejahung des öffentlichen Interesses an der Erschliessung der Grundstücke östlich des S-bachs über die "Axe F" und deren Notwendigkeit einen Ermessensmissbrauch darstellt. Die Vorinstanz hat ihr Ermessen, soweit es vom Verwaltungsgericht überprüft werden kann, sachgerecht und rechtskonform angewendet und den Grundsatz der Verhältnismässigkeit beachtet.



St.Galler Gerichte

Sodann ist es angesichts von Art. 22 Abs. 2 lit. b RPG und Art. 49 Abs. 1 BauG erforderlich, dass auch Grundstücke im Nichtbauggebiet eine genügende Erschliessung gemäss Art. 19 Abs. 1 RPG und Art. 49 Abs. 2 BauG aufweisen, auch wenn die Erschliessungsstrassen über Nichtbauggebiet führen.

Angesichts der sich in den Akten befindlichen Amtsberichte und Pläne sowie der übrigen Verfahrensakten, insbesondere des vorinstanzlichen Augenscheinprotokolls, erübrigt sich ein Augenschein, da sich die entscheidenden tatsächlichen Verhältnisse hinsichtlich Verkehrssicherheit und Zufahrt für Fahrzeuge der öffentlichen Dienste bereits daraus ergeben. Hinzu kommt, dass vorliegend von keiner Seite ein Augenschein beantragt wurde.

5. (...).

Demnach hat das Verwaltungsgericht

zu Recht erkannt:

- 1./ Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.
- 2./ Der Beschwerdeführer hat die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von Fr. 3'000.-- unter Verrechnung des geleisteten Kostenvorschusses in gleicher Höhe zu bezahlen.
- 3./ Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt.

V. R. W.

Der Präsident:

Der Gerichtsschreiber:



Versand dieses Entscheides an:

- den Beschwerdeführer (durch Rechtsanwältin lic. iur. M.-T. H.)
- die Vorinstanz
- die Beschwerdegegnerin

am:

Rechtsmittelbelehrung:

Sofern eine Rechtsverletzung nach Art. 95 ff. BGG geltend gemacht wird, kann gegen diesen Entscheid gestützt auf Art. 82 lit. a BGG innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Schweizerischen Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde erhoben werden.