



Fall-Nr.:	B 2018/235
Stelle:	Verwaltungsgericht
Rubrik:	Verwaltungsgericht
Publikationsdatum:	12.03.2020
Entscheiddatum:	21.11.2019

Entscheid Verwaltungsgericht, 21.11.2019

Strassenprojekt und Baulinienplan. Art. 36a GSchG (SR 814.20). Art. 41a, 41b und 41c GSchV (SR 814.21). Art. 9 GNG (sGS 761.1). Art. 24c RPG (SR 700). Zu klären war die Frage, ob eine Bewilligung des geplanten Ausbaus einer Gemeindestrasse 2. Klasse aufgrund einer Auslegung von Art. 41c Abs. 2 GSchV im Sinn von Art. 24c RPG möglich ist. Das Verwaltungsgericht hielt fest, dass der Anwendungsbereich von Art. 24c RPG auf Bauten und Anlagen beschränkt sei, die nicht mehr zonenkonform, d.h. durch eine nachträgliche Änderung von Erlassen oder Plänen zonenwidrig geworden seien. Keine Anwendung finde Art. 24c RPG auf Bauten und Anlagen, die gestützt auf das RPG ausserhalb der Bauzone infolge gegebener Zonenkonformität oder Standortgebundenheit erstellt worden seien. Die erweiterte Bestandesgarantie nach Art. 24c RPG komme dementsprechend auf das vorliegende Strassenprojekt nicht zur Anwendung und könne folglich auch nicht für eine (extensive) Interpretation von Art. 41c Abs. 2 GSchV herangezogen werden. Auch nach Auffassung der einschlägigen Lehre gehe es zu weit, dem Art. 41c Abs. 2 GSchV über den Weg der Auslegung für zonenkonforme Vorhaben den gleichen Anwendungsbereich zuzuerkennen, wie ihn Art. 24c RPG vorgebe. Die Problematik der Ungleichbehandlung zonenkonformer und zonenwidriger Bauten sei vielmehr durch den Gesetz- und Verordnungsgeber selber zu klären. Im Weiteren kam das Verwaltungsgericht zum Schluss, der ausgeschiedene Gewässerraum erfülle die Voraussetzungen einer definitiven Ausscheidung des Gewässerraums im Sinn von Art. 41a der geänderten GSchV vom 4. Mai 2011 insofern nicht, als der Gewässerraum im Baulinienplan an vielen Stellen auf der einen Seite des Gewässers sehr gering sei und in einem Abschnitt auf 0 Meter reduziert werde. Ein Strassenausbau, welcher auf einer Seite stellenweise direkt an den Bach reiche, sei nicht zulässig. Damit würden gemäss den Übergangsbestimmungen zur Änderung der GSchV vom 4. Mai 2011 grundsätzlich die Vorschriften für Anlagen nach Art. 41c Abs. 1 und 2 GSchV entlang von Gewässern auf einem beidseitigen Streifen mit einer Breite von



je 8 m plus die Breite der bestehenden Gerinnesohle bei Fliessgewässern mit einer Gerinnesohle bis 12 m Breite gelten. Die Strasse liege damit - mangels korrekter, Art. 41a GSchV entsprechender definitiver Ausscheidung des Gewässerraums - im Gewässerraum des Bachs. Sie unterliege entsprechend dem Bestandesschutz von Art. 41c Abs. 2 GSchV. Ein Ausbau der Strasse sei indessen mangels sachgemässer Anwendbarkeit von Art. 24c RPG bzw. Art. 42 RPV bei der Interpretation von Art. 41c Abs. 2 GSchV nicht möglich. Es gelte lediglich der Mindestbestandesschutz nach Art. 41c Abs. 2 GSchV. Unter anderem aus diesem Grund hob das Verwaltungsgericht den angefochtenen Rekursentscheid auf (Verwaltungsgericht, B 2018/235).

Entscheid vom 21. November 2019

Besetzung

Abteilungspräsident Eugster; Verwaltungsrichterin Zindel, Verwaltungsrichter Steiner;
Gerichtsschreiber Schmid

Verfahrensbeteiligte

A. __ und B. __,

Beschwerdeführer,

vertreten durch Rechtsanwalt Dr. iur. Christoph Bürgi, Blumenbergplatz 1,
9000 St. Gallen,

gegen

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

Vorinstanz,

und

Politische Gemeinde C. __,



Beschwerdegegnerin,

Gegenstand

Strassenprojekt und Baulinienplan

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A.

A.a.

Am 24. September 2009 genehmigte der Gemeinderat C.__ das Strassenbauprojekt "Ausbau- und Sanierung D.__-Strasse", den Teilstrassenplan "D.__-Strasse" und den entsprechenden Kostenteiler. Das Projekt sieht vor, die Trag- und Dauerhaftigkeit der als Gemeindestrasse zweiter Klasse gewidmeten D.__-Strasse auf ihrer gesamten Länge von 1640 m bis zur E.__ zu verstärken und die Grundbreite von 2.2 bis 2.8 m auf 3 m (3.4 m Kofferbreite) auszubauen. Zudem soll sie vor dem Weiler F.__ um ca. 1.5 - 2 m bergwärts verschoben werden. Die D.__-Strasse dient als Hofzufahrt und als Bewirtschaftungsweg für 51.5 ha Wiesland und 4 ha Wald. Ebenso wird sie als Erschliessungsstrasse für einige ständig bewohnte Wohnhäuser sowie als Wanderweg genutzt. An vier Stellen quert die D.__-Strasse den F.__-Bach und an zwei Stellen, bei der E.__, den E.__-bach. Der F.__-Bach mitsamt dem Gerinne von der G.__ her verläuft auf einer Länge von ca. 620 m ab der Parzelle Nr. 000 bis zur Einmündung in die H.__-Strasse neben der D.__-Strasse. Weiter weist die D.__-Strasse einen minimalen Abstand von rund 1 m zur Uferlinie des Gerinnes auf Parzelle Nr. 001 (E.__-bach) sowie einen solchen von ca. 4 m zur Uferlinie des I.__-Weiher auf. Der Gemeindestrassenplan soll ohne Umklassierung an die vorgesehene Verbreiterung der D.__-Strasse angepasst werden. Die Anstösser müssen für das Projekt private Rechte abtreten (act. G 12/9/1 [Projektmappe]).

A.b.

Während der öffentlichen Auflage des Strassenbauprojekts, des entsprechenden Teilstrassenplans sowie des Kostenteilers gingen bei der Politischen Gemeinde C.__ mehrere Einsprachen ein, darunter diejenige von A.__ und B.__. Mit Entscheiden vom 2. Dezember 2010 wies der Gemeinderat C.__ diese Einsprachen hinsichtlich des Strassenbauprojekts, des Teilstrassenplans und der Zulässigkeit der Enteignung ab



(act. G 12/9/9). Dagegen erhoben unter anderen A.___ und B.___ beim Baudepartement am 22. Dezember 2010 Rekurs (act. 12/9/10 f.). Am 16. Mai 2011 reichte das Strasseninspektorat einen Amtsbericht ein (act. 12/9/13). Am 25. August 2011 führte das Baudepartement einen Augenschein durch (act. 12/9/14). Mit Entscheid vom 26. Juni 2013 wies das Baudepartement den Rekurs kostenpflichtig ab, soweit es darauf eintrat (act. 12/9/17). Gegen diesen Entscheid erhoben unter anderen A.___ und B.___, vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Christoph Bürgi, am 12. Juli 2013 Beschwerde beim Verwaltungsgericht. Mit Entscheid B 2013/153 vom 24. März 2015 hiess das Verwaltungsgericht die Beschwerde teilweise gut, soweit es darauf eintrat. Der angefochtene Entscheid wurde aufgehoben und die Sache im Sinn der Erwägungen zur korrekten Verfahrensabwicklung und zu neuem Entscheid an die Gemeinde C.___ zurückgewiesen.

A.c.

Am 5. November 2015 legte die Gemeinde C.___ im Baulinienplan F.___-bächli den Gewässerraum (Art. 36a des per 1. Januar 2011 revidierten Bundesgesetzes über den Schutz der Gewässer [Gewässerschutzgesetz]; GSchG, SR 814.20; Art. 41 der Gewässerschutzverordnung [GSchV, SR 814.21] vom 4. Mai 2011) angepasst an das unveränderte Strassenprojekt fest (act. G 12/9/2 und Bericht in act. G 12/9/3 S. 7-10). Gegen den öffentlich aufgelegten Baulinienplan erhoben A.___ und B.___ Einsprache. Am 25. Juli 2016 widerrief das Tiefbauamt des Kantons St. Gallen (TBA) die wasserbauliche Sondernutzungsbewilligung nach Art. 9 des Gesetzes über die Gewässernutzung (sGS 761.1, GNG) vom 6. November 2013 und erteilte die Bewilligung für die Strassendurchlässe (in Kenntnis der Einsprache) erneut (act. G 12/9/35). Das Amt für Natur, Jagd und Fischerei (ANJF) widerrief die fischereirechtliche Bewilligung vom 11. Juli 2013 am 3. August 2016 und bewilligte (in Kenntnis der Einsprache) die vom Strassenprojekt betroffenen Durchlässe erneut (act. G 12/9/34). Der Gemeinderat wies hierauf mit Beschluss vom 8. September 2016 die Einsprache gegen den Baulinienplan, gegen das Strassenprojekt, gegen die Zulässigkeit der Enteignung und gegen den Teilstrassenplan im Sinn der Erwägungen ab und eröffnete den Entscheid zusammen mit der wasserbaurechtlichen Sondernutzungsbewilligung und gewässerschutzrechtlichen Ausnahmegewilligung vom 25. Juli 2016 für die Strassendurchlässe sowie der fischereirechtlichen Bewilligung vom 3. August 2016 als Gesamtentscheid (act. G 12/9/36). Den gegen diesen Gesamtentscheid am 5. Oktober 2016 erhobenen Rekurs (act. G 12/1, 12/5) wies das Baudepartement, nachdem es mit den Verfahrensbeteiligten am 16. Juni 2017 einen Augenschein durchgeführt hatte (act. G 12/16 f.), mit Entscheid vom 10. Oktober 2018 ab (act. G 2).



B.

B.a.

Gegen diesen Entscheid erhob Rechtsanwalt Bürgi für A.__ und B.__ mit Eingabe vom 29. Oktober 2018 Beschwerde (act. G 1). In der Beschwerdeergänzung vom 13. Dezember 2018 (act. G 8) stellte er den Antrag, der Rekursentscheid vom 10. Oktober 2018 sei aufzuheben, unter Kosten- und Entschädigungsfolge (zuzüglich Mehrwertsteuer).

B.b.

In der Vernehmlassung vom 18. Januar 2019 beantragte die Vorinstanz Abweisung der Beschwerde. Zur Begründung verwies sie auf den angefochtenen Entscheid (act. G 11). Die Beschwerdegegnerin beantragte in der Vernehmlassung vom 28. Januar 2019 Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei. Zur Begründung verwies sie auf den Rekursentscheid, nahm zusätzlich zu Vorbringen in der Beschwerde Stellung und reichte weitere Unterlagen (E-Mail, schriftliche Bestätigung Anstösser) als Beweismittel ein (act. G 14 f.).

B.c.

Der Rechtsvertreter der Beschwerdeführer protestierte in der Eingabe vom 7. Februar 2019 gegen die von der Beschwerdegegnerin eingereichten Unterlagen und beantragte, diese seien aus dem Recht zu weisen (act. G 17). Die Beschwerdegegnerin verzichtete auf eine Stellungnahme hierzu (act. G 21). Mit Eingabe vom 1. März 2019 nahm der Rechtsvertreter der Beschwerdeführer ergänzend Stellung (act. G 22 f.) und reichte weitere Akten ein (act. G 23). Im Schreiben vom 6. März 2019 lehnte der Abteilungspräsident des Verwaltungsgerichts den Antrag, die von der Beschwerdegegnerin zusätzlich eingereichten Unterlagen seien aus dem Recht zu weisen, ab (act. G 25).

B.d.

Am 10. September 2019 genehmigte das Amt für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG) den Baulinienplan F.__-bächli vom 5. November 2015 (act. G 34 und G 12/9/2). Den Teilstrassenplan D.__-Strasse hat das Baudepartement bereits am 12. November 2013 genehmigt (act. G 12/9/1, 17.2).

B.e.

Am 26. September 2019 führte das Verwaltungsgericht mit den Verfahrensbeteiligten einen Augenschein an Ort durch. Zum Protokoll des Augenscheins (act. G 36) äusserte sich der Rechtsvertreter des Beschwerdeführers mit Eingabe vom 21. Oktober 2019 (act. G 38) und reichte weitere Akten (act. G 39) sowie eine Kostennote (act. G 40) ein.



B.f.

Auf die Vorbringen der Verfahrensbeteiligten in den Eingaben des vorliegenden Verfahrens wird, soweit für den Entscheid relevant, in den nachstehenden Erwägungen eingegangen.

Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

1.

Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist gegeben (Art. 46 des Strassengesetzes, sGS 732.1, StrG, in Verbindung mit Art. 59^{bis} Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, VRP). Als Adressaten des Rekursentscheides sind die Beschwerdeführer zur Ergreifung des Rechtsmittels berechtigt (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Die Beschwerdeeingabe vom 29. Oktober 2018 (act. G 1) erfolgte rechtzeitig und erfüllt zusammen mit der Ergänzung vom 13. Dezember 2018 (act. G 8) formal und inhaltlich die gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Auf die Beschwerde ist somit grundsätzlich einzutreten. Nicht einzutreten ist auf die Beschwerde insoweit, als zur Begründung auf die Darlegungen im vorinstanzlichen Verfahren verwiesen wird (act. G 8 S. 3 oben; vgl. statt vieler VerwGE B 2013/237 vom 23. Januar 2015 E. 1).

Eine Verpflichtung zur Berücksichtigung von (echten oder unechten) Noven ergibt sich im verwaltungsgerichtlichen Verfahren aus Art. 6 Ziff. 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention (SR 0.101, EMRK): Soweit die Vorinstanz des Verwaltungsgerichts keine richterliche Behörde ist, garantiert Art. 6 Ziff. 1 EMRK in ihrem Anwendungsbereich eine richterliche Überprüfung mit voller Kognition im Sinne einer freien Überprüfung des Sachverhalts. Im Anwendungsbereich der EMRK sind zumindest dort auch Noven zu berücksichtigen, wo die Angelegenheit zuvor - wie vorliegend - nicht von einer richterlichen Instanz überprüft wurde (vgl. statt vieler VerwGE B 2016/14 vom 24. August 2017 E. 1.2 mit Hinweis auf Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, 2. Aufl. 2003, Rz. 645 mit Hinweis). Die von der Beschwerdegegnerin mit Eingabe vom 28. Januar 2019 geschilderten Gegebenheiten und eingereichten Unterlagen (act. G 14 f.) sind daher - gleich wie die von den Beschwerdeführern am 1. März 2019 nachgereichten Unterlagen (act. G 23) - im vorliegenden Verfahren, wie bereits im verfahrensleitenden Schreiben vom 6. März 2019 (act. G 25) festgehalten, in die Würdigung miteinzubeziehen.

2.



2.1.

Am 1. Januar 2011 trat das revidierte GSchG in Kraft. Art. 36a GSchG verpflichtet die Kantone, den Raumbedarf der oberirdischen Gewässer festzulegen, der für die Gewährleistung der natürlichen Funktionen der Gewässer, des Hochwasserschutzes und der Gewässernutzung erforderlich ist (Abs. 1). Der Bundesrat regelt die Einzelheiten (Abs. 2). Von seiner Kompetenz gemäss Art. 36a Abs. 2 GSchG hat der Bundesrat mit der Änderung der GSchV vom 4. Mai 2011 Gebrauch gemacht und die Breite des Gewässerraums für Fliessgewässer (Art. 41a GSchV) und für stehende Gewässer (Art. 41b GSchV) bestimmt. Die Kantone hätten den Gewässerraum bis am 31. Dezember 2018 festlegen müssen (Abs. 1 der Übergangsbestimmungen zur Änderung der GSchV vom 4. Mai 2011, nachstehend: Übergangsbestimmungen). Solange der Gewässerraum nicht festgelegt ist, gelten die Übergangsbestimmungen. Auch Beschwerdeverfahren, die bei Inkrafttreten der revidierten GSchV am 1. Juni 2011 hängig waren, richteten sich nach den Übergangsbestimmungen (vgl. BGer 1C_505/2011 vom 1. Februar 2012 E. 3.1.3). Strassen und Wege sind von der Einhaltung der Übergangsbestimmungen wegen der derogatorischen Kraft des Bundesrechts entgegen der kantonrechtlichen Ausnahmeregelung gemäss Art. 59 Abs. 4 lit. a des Gesetzes über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht (BauG, sGS 731.1; in Kraft gewesen bis 30. September 2017) nicht ausgenommen (vgl. Art. 49 Abs. 1 BV sowie VerwGE B 2011/164 vom 11. Dezember 2012 E. 3.3.5., www.gerichte.sg.ch). Laut Abs. 2 der Übergangsbestimmungen gelten die Vorschriften für Anlagen nach Art. 41c Abs. 1 und 2 GSchV auf einem beidseitigen Uferstreifen mit einer Breite von je 8 m zuzüglich der Breite der bestehenden Gerinnesohle bei Fliessgewässern mit einer Gerinnesohle bis 12 m Breite (lit. a), von je 20 m bei Fliessgewässern mit einer bestehenden Gerinnesohle von mehr als 12 m Breite (lit. b) sowie von 20 m bei stehenden Gewässern mit einer Wasserfläche von mehr als 0.5 ha (lit. c). Neue Anlagen dürfen innerhalb des übergangsrechtlichen Uferstreifens resp. Gewässerabstandsbereichs grundsätzlich nur erstellt werden, wenn sie standortgebunden sind und im öffentlichen Interesse liegen. In dicht überbauten Gebieten kann die Behörde für zonenkonforme Anlagen Ausnahmen bewilligen, soweit keine überwiegenden Interessen entgegenstehen (Abs. 2 der Übergangsbestimmungen in Verbindung mit Art. 41c Abs. 1 GSchV). Bereits bestehende, rechtmässig erstellte und bestimmungsgemäss nutzbare Anlagen im übergangsrechtlichen Gewässerabstandsbereich sind in ihrem Bestand grundsätzlich geschützt (Art. 26 und 9 BV sowie Art. 41c Abs. 2 GSchV). Für den Stichtag zur Bestimmung der "altrechtlichen" Bauten und Anlagen gemäss Art. 41c Abs. 2 GSchV ist auf das Inkrafttreten der revidierten GSchV und damit auf den 1. Juni 2011 abzustellen. Art. 41c Abs. 2 GSchV schützt unter bisherigem Recht errichtete Bauten und Anlagen in ihrem



bisherigen Bestand. über den blossen Bestand der Anlage hinaus sind die zu ihrer Erhaltung notwendigen Massnahmen erlaubt. Darunter fallen nicht nur Unterhaltsarbeiten, sondern auch einfache Erneuerungsarbeiten, sofern sie der Werterhaltung dienen. Der Bestandesschutz von Bauten und Anlagen im Gewässerraum richtet sich innerhalb der Bauzone primär nach kantonalem Recht, wobei den Kantonen ein erheblicher Spielraum zukommt (BGer 1C_473/2015 vom 22. März 2016 E. 4; vgl. auch Amt für Raumentwicklung und Geoinformation [AREG], *Arbeitshilfe Gewässerraum* im Kanton St. Gallen, Stand August 2018, Ziff. 5.4; BGE 139 II 470 E. 4.3 [zu Art. 41b GSchV]). Ausserhalb der Bauzone folgt der Bestandesschutz im Gewässerraum der Bestimmung von Art. 24c RPG (BGer 1C_345/2014 vom 17. Juni 2015 E. 4.1.3). Damit gilt - mindestens für bestehende *zonenwidrige* (vgl. dazu nachstehende E. 3.3) - Bauten und Anlagen innerhalb des Gewässerraums neben der Bestandesgarantie auch die Erweiterungs- und Wiederaufbaugarantie.

Konnte die bis Ende 2018 laufende Frist nicht eingehalten werden, hat die Umsetzung des Gewässerraums spätestens im Rahmen der zehnjährigen Frist nach Art. 175 Abs. 1 PBG für die Gesamtrevision der Rahmennutzungsplanung zu erfolgen. Die Gemeinden können Gewässerräume jedoch auch anlässlich einer Teilrevision der Nutzungsplanung betreffend den Gewässerraum oder gebietsweise mit Teilzonenplan festlegen. Weiter ist die Festlegung mit einem Sondernutzungsplan für ein bestimmtes Gebiet möglich (vgl. dazu VerwGE B 2015/19 vom 26. April 2018 E. 11.1 [zur Koordinationspflicht des Erlasses von Sondernutzungsplänen mit der definitiven Gewässerraumfestlegung]). Für Teilabschnitte kann sich eine frühzeitige Pflicht zur Festlegung ergeben (Arbeitshilfe AREG, Ziff. 4.1), wenn - wie vorliegend - ein Sondernutzungsplan im übergangsrechtlichen Gewässerabstand bauliche Massnahmen vorsieht. In diesem Fall ist grundsätzlich mit dem Erlass des Sondernutzungsplans auch der definitive Gewässerraum nach GSchV auszuscheiden. Gleiches gilt für Wasserbauprojekte bzw. wasserbauliche Massnahmen nach Art. 21 ff. des Wasserbaugesetzes (WBG; sGS 734.1; Arbeitshilfe AREG, Ziff. 6.2).

Art. 38 Abs. 2 GSchG zählt abschliessend Ausnahmen vom Überdeckungsverbot für Fliessgewässer auf (vgl. BGE 140 I 168 E. 4.2.2). Insbesondere sollen Verkehrsübergänge (lit. b) zugelassen werden, um die Überquerung eines Gewässers durch Verkehrsanlagen zu ermöglichen. Bauten, die ein Fliessgewässer parallel, d.h. entlang des Gewässerlaufs verbauen, sind unzulässig (vgl. URP 2008 S. 441, 457 mit Verweis auf BGE 130 II 313 E. 3.6). Ausnahmebewilligungen können nur erteilt werden, wenn sich im Rahmen einer umfassenden Interessenabwägung die für eine offene Wasserführung sprechenden Gründe als weniger gewichtig erweisen als die Gründe für



eine Eindolung (vgl. ZBI 98/1997 S. 321 f.; Art. 41 lit. b des Vollzugsgesetzes zur eidgenössischen Gewässerschutzgesetzgebung [sGS 752.2, GSchVG]). Eine offene Wasserführung liegt allgemein im öffentlichen Interesse, da Fliessgewässer dadurch als Lebensraum, Landschaftselement und Bestandteil des natürlichen Wasserkreislaufs erhalten bleiben (vgl. hierzu H. W. Stutz, Schweizerisches Abwasserrecht, Zürich 2008, S. 57 f. mit Verweis auf BBl 1987 S. 1143 f.). Dem stehen vorliegend in Bezug auf die Strassendurchlässe gewichtige öffentliche Interessen entgegen, insbesondere dasjenige an der Erhöhung der Verkehrssicherheit für die schwächeren Verkehrsteilnehmer, land- und forstwirtschaftliche Interessen und das Interesse am Erhalt des Wanderwegs, sowie die privaten Interessen der Anstösser an der Erneuerung der bestehenden Eindolung für den Ausbau der D.__-Strasse. Vorliegend machen auch technische Gründe eine Verlängerung der Eindolungen nötig, weil diese Bachquerung in steilem Gelände erfolgt und der Bach die Strasse nicht auf dem kürzesten Weg unterqueren kann (vgl. hierzu Bericht "Kreuzungsbauwerke mit Gewässern" vom 31. März 2010, act. 12/9/15; VerwGE B 2013/153 a.a.O. E. 6).

2.2.

Das Verwaltungsgericht begründete die Rückweisung in VerwGE B 2013/153 vom 24. März 2015 zum einen mit dem zu Unrecht erfolgten Nichteintreten der Vorinstanz auf die Rügen betreffend Eingriffe in die Gewässer. Zum anderen stellte es eine Verletzung der Koordinationspflicht (Art. 25a Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700) fest, weil die Beschwerdegegnerin die Einsprache (mit der Rüge der Erneuerung der Eindolung des E.__-bachs; vgl. Art. 38 GSchG) nicht an das Tiefbauamt weitergeleitet und die Ausnahmegewilligung betreffend Erneuerung der Eindolungen bzw. Gerinnequerungen entlang der D.__-Strasse nicht zusammen mit dem Einspracheentscheid als Gesamtentscheid eröffnet hatte (VerwGE B 2013/153 a.a.O. E. 2.2 und 3.2). Im Weiteren legte das Verwaltungsgericht (aus verfahrensökonomischen Überlegungen) dar, beim streitigen Strassenbauprojekt handle es sich um einen Ausbau resp. um eine Korrektur und nicht um einen Neubau der bestehenden D.__-Strasse (vgl. P. Schönenberger in: G. Germann (Hrsg.), Kurzkommentar zum St. Gallischen Strassengesetz vom 12. Juni 1988, St. Gallen 1989, Rz. 1 zu Art. 31). Verkehrswege und damit auch der geplante Strassenausbau würden sodann unter den Begriff der Anlagen im Sinne von Art. 41c Abs. 1 und 2 GSchV fallen. Unstreitig seien die revidierten Gewässerschutzbestimmungen vorliegend anwendbar, und es handle sich beim I.__-Weiher sowie beim E.__- und F.__-Bach um oberirdische Gewässer im Sinne von Art. 2 und 4 lit. a in Verbindung mit Art. 36a Abs. 1 GSchG und nicht um blosse Drainagen. Weiter stehe fest, dass die Beschwerdegegnerin den Gewässerraum entlang des F.__- und E.__-baches und des I.__-Weiher nicht verbindlich festgelegt



habe und die bestehende D.__-Strasse nicht in einem dicht überbauten Gebiet im Sinne von Art. 41c Abs. 1 zweiter Satz GSchV liege. Ferner sei unbestritten, dass die D.__-Strasse vor und nach dem geplanten Ausbau entlang des E.__- und F.__-Baches den übergangsrechtlichen Gewässerabstand gemäss GSchV auf mehreren Streckenabschnitten verletze, was sich aus den Situationsplänen vom 31. März 2010 ergebe (VerwGE B 2013/153 a.a.O. E. 5.2 mit Hinweis auf act. G 12/9/1/1.1 und 1.2).

Zur Frage, ob der Ausbau die Voraussetzungen von Art. 41c Abs. 1 erster Satz GSchV erfülle, führte das Verwaltungsgericht aus, Anlagen würden dann als im Sinne von Art. 41c Abs. 1 erster Satz GSchV standortgebunden betrachtet, wenn sie aufgrund ihres Bestimmungszweckes oder aufgrund der standörtlichen Verhältnisse nicht ausserhalb des Gewässerraums angelegt werden könnten (beispielsweise Fuss- und Wanderwege, Flusskraftwerke oder Brücken). Sofern aufgrund solcher standörtlicher Verhältnisse unverzichtbar an diesem Ort notwendig, seien im Gewässerraum z.B. Fahrwege mit befestigter Oberfläche zulässig. Standortgebundene Anlagen seien sodann nach Art. 41c Abs. 1 erster Satz GSchV nur zulässig, wenn sie im öffentlichen Interesse lägen. Der Ausbau der als Gemeindestrasse zweiter Klasse gewidmeten D.__-Strasse liege im öffentlichen Interesse. Insbesondere sprächen das Erneuerungsinteresse an der offenkundig veralteten Anlage, das Interesse an der Erhöhung der Verkehrssicherheit für schwächere Verkehrsteilnehmer sowie land- und forstwirtschaftliche Interessen für den Ausbau. überdies diene der strittige Strassenausbau dem Erhalt des Wanderweges und damit der Erholung der Bevölkerung. Der Bau der geplanten Entwässerungsanlagen, namentlich die zusätzlichen Sickerleitungen, Kontroll- und Einlaufschächte sowie die auf Strecken mit oberflächlich abfliessendem Hangwasser bergseitig der Strasse auszubildende Belagschale, führe trotz der geplanten Vergrösserung der versiegelten Strassenfläche zu einer Verminderung der Hochwassergefahr. Die Standortgebundenheit setze voraus, dass die D.__-Strasse aufgrund ihres Bestimmungszweckes oder aufgrund der standörtlichen Verhältnisse anlässlich des geplanten Ausbaus nicht durchgehend ausserhalb des übergangsrechtlichen Gewässerabstandsbereichs angelegt werden könne. Da die Klärung dieser Frage die Kenntnis der örtlichen Verhältnisse voraussetze, sei es Sache der Beschwerdegegnerin, darüber erstinstanzlich zu entscheiden. Dies führe zur Aufhebung des angefochtenen Entscheides und zur Rückweisung der Sache an die Beschwerdegegnerin (B 2013/153 a.a.O. E. 5.3).

2.3.

Das TBA legte in der Stellungnahme vom 15. Februar 2017 (Teil der koordinierten Stellungnahme des AREG vom 24. März 2017) dar, gemäss den Projektunterlagen



beschränke sich die Länge des neuen Durchlasses am E.__-bach auf das bautechnisch Notwendige. Es sei ein Auslaufbauwerk aus Bruchsteinen mit Kolkschutz zur Energievernichtung vorgesehen. Der Durchlass werde also keine schädlichen Auswirkungen auf das talseitige Bachgerinne haben. Der Beginn des Bachgerinnes (öffentliches Gewässer) befinde sich am nördlichen Strassenrand der D.__-Strasse. Es seien keine Hinweise (u.a. Geoportal, historische Karten und Luftbilder) auf ein ehemals offenes, natürliches Fliessgewässer bergseits des Durchlasses am E.__-bach im Bereich der D.__-Strasse vorhanden. Es sei davon auszugehen, dass bergseits des Durchlasses lediglich Meteorwasserleitungen (Drainageleitungen und künstlich geschaffene Entwässerungsgräben) existierten. Der Durchlass am E.__-bach diene als Verkehrsübergang. Die Ausnahmegewilligung (Art. 38 Abs. 2 lit. b GSchG) habe deshalb erteilt werden können. Hinsichtlich der Festlegung des Gewässerraums sei davon auszugehen, dass die natürliche mittlere Sohlenbreite des F.__-Bachs kleiner als 2 m sei und demnach ein Gewässerraum von 11 m genügend sei (Art. 41a Abs. 2 lit. a GSchG). Weil bergseits des Durchlasses E.__-bach *kein Fliessgewässer* vorhanden sei, müsse am E.__-bach im Zusammenhang mit dem Strassenausbau auch kein Gewässerraum festgelegt werden (act. G 12/14). Das ANJF hatte am 20. März 2017 ausgeführt, es handle sich lediglich um die nicht vermeidbare Unterquerung des Strassenbereichs, welche nach Art. 38 Abs. 2 lit. b GSchG rechtmässig bewilligt werden könne. Sowohl oberhalb als auch unterhalb des Durchlasses bleibe es im Prinzip offen, wie das Gewässer fortgesetzt werden könne. Der bewilligte Durchlass habe, abgesehen vom ersten Meter, in welchem der Übergang zwischen offenem Bachlauf und Strassendurchlass gemacht werden müsse, keinen Einfluss auf das Gewässer. Dem ANJF sei nicht bekannt, dass oberhalb des Durchlasses wirklich ein Gewässer vorhanden sei, welches nach Art. 38 GSchG offen zu führen wäre. Bei einer blossen Strassenquerung, welche das GSchG als Ausnahmegrund aufführe, sei die Kenntnis bzw. Ausscheidung des Gewässerraums nicht notwendig. Bezüglich der gerügten Verletzung des Gewässerraums des F.__-Bachs durch die geplante Strassenverbreiterung bzw. der einseitigen Ausscheidung des Gewässerraums sei anzufügen, dass mit der ungleichmässigen Ausscheidung des Gewässerraums entlang einer bestehenden Strasse die Raumsicherung für einen künftigen Bachausbau bzw. für eine Revitalisierung sichergestellt werde, wenn unter dem Aspekt der Hochwassersicherheit kein Ausbau notwendig sei (act. G 12/14).

2.4.

Im angefochtenen Entscheid führte die Vorinstanz mit Hinweis auf die Darlegungen in VerwGE B 2013/153 sowie gestützt auf die koordinierte Stellungnahme des AREG vom 24. März 2017 (act. G 12/14) aus, am Rekursaugenschein (act. G 12/17) habe sich



erneut die Notwendigkeit eines Ausbaus der Strasse auf eine Breite von 3 m samt beidseitigem Bankett von je 20 cm gezeigt. Die D.__-Strasse erschliesse ein abgelegenes und sehr dünn besiedeltes Gebiet, weshalb sich eine neue Streckenführung bzw. Begradigung nicht aufdränge. Allfällige Geschwindigkeitsbeschränkungen lägen im Aufgabenbereich der Verkehrspolizei. Im Weiteren mache eine fehlende vorgängige Anhörung (vgl. Art. 36a Abs. 1 und 2 GSchG i.V.m. Art. 41a f. GSchV) die Gewässerraumfestlegung nicht nichtig, sondern allenfalls anfechtbar, wobei den Anspruch auf Anhörung nur durchsetzen könne, wer rechtsmittelberechtigt sei. Vom Baulinienplan seien bloss einige Bachanstösser (Landwirte) betroffen. Diese würden, von einer gewissen Einschränkung bei der Bewirtschaftung abgesehen, durch die Ausscheidung des Gewässerraums keinen Nachteil erleiden. Die Beschwerdeführer hätten ihre Meinung im Rahmen des Strassenprojekts und des nachfolgenden Rechtsmittelverfahrens bereits ausführlich dargetan. Damit sei der Anforderung an eine vorgängige Anhörung Genüge getan (act. G 2 S. 7-9).

Der Gewässerraum sei vorliegend den topographischen Verhältnissen entsprechend und mit Blick auf die bestehende und auszubauende Strassenlinie grösstenteils ungleich auf die strassenabgewandte Seite des Bachs gelegt worden, wo es genügend Platz für einen späteren allfälligen Bachausbau habe. Das ANJF habe vor Ort bestätigt, dass mit der ungleichmässigen Ausscheidung des Gewässerraums genügend Platz für eine sinnvolle Revitalisierung sichergestellt werde. Die asymmetrische Festlegung sei somit sachlich begründet, und auch der Hochwasserschutz und technische Zugang zum Gewässer seien gewährleistet, zumal dieser direkt von der D.__-Strasse aus erfolgen könne. Nachdem für die vorbestandene D.__-Strasse nicht nur die Bestandes-, sondern auch die Erweiterungsgarantie gelte, hätten nicht bloss die querenden, sondern auch strassenbegleitenden Gewässerabschnitte in den Gewässerraum einbezogen werden können (Arbeitshilfe AREG, Ziff. 4.10.7). Konkret habe die ungleich vorgenommene Ausscheidung des Gewässerraums entlang des F.__-Bachs somit auch einen ökologischen Vorteil, da der Bach auf der Strassenseite vor Dünger und Pflanzenschutzmitteln besser geschützt werde als wenn der Gewässerraum symmetrisch über die auszubauende D.__-Strasse gelegt worden wäre. Die Gerinnesohlenbreite lasse sich dem Geoportal (www.geoportal.ch) entnehmen. Daraus gehe zudem hervor, an welcher Stelle der Bach verbaut bzw. wie stark er kanalisiert sei. Aus den Aufnahmen zeige sich, dass die natürliche Sohlenbreite selbst bei einem Korrekturfaktor 2 unter 2 m liege. Gemäss Bestätigung des Vertreters der Abteilung Wasserbau am Augenschein sei sodann die korrigierte mittlere Sohlenbreite des F.__-Bachs überall kleiner als 2 m. Folglich spreche nichts dagegen, mit dem



Baulinienplan eine minimale Gewässerraubbreite von 11 m auszuscheiden (Art. 41a Abs. 2 lit. a GSchG; Arbeitshilfe AREG, Ziff. 3.2.1). Die Ausscheidung des Gewässerraums für den F.__-Bach erfolge talseitig zweck- und rechtmässig ab dem Einlaufwerk am Schulweg in die Eindolung bzw. bergseitig bis zum Austritt des Hauptasts des Baches aus dem Wald, zumal bei eingedolten Gewässern und im Wald grundsätzlich kein Gewässerraub ausgeschieden werden müsse (Art. 41a Abs. 5 GSchV; Arbeitshilfe AREG Ziff. 4.10.8 und 4.10.6). Aus dem gleichen Grund sei auch für das teilweise mit Grabplatten eingedolte Gewässer auf Höhe des I.__-Weiheres nicht zwingend ein Gewässerraub auszuscheiden. Wie vom Vertreter des Amtes für Wasser und Energie (AWE) vor Ort aufgezeigt, handle es sich dabei um gesammeltes Meteorwasser, das mit künstlichen Querleitungen entlang des Hangs in einem Kanal gesammelt werde. Dementsprechend sei entlang der Strasse in keiner historischen Karte ein Bachlauf vermerkt. Ohne konkretes Projekt und ohne stichhaltige Gründe des Hochwasserschutzes sei offen, wo der Gewässerverlauf bei einer allfälligen künftigen Ausdolung verlaufen solle. Die D.__-Strasse könnte auch in den Gewässerraub einbezogen werden (Arbeitshilfe AREG, Ziff. 4.10.7). Wie vom Vertreter des AWE vor Ort bestätigt, werde die Stabilität des Weiherdamms von der geringfügigen Verbreiterung der D.__-Strasse nicht beeinträchtigt. Somit stehe fest, dass der Baulinienplan rechtmässig sei und der Strassenausbau den übergangsrechtlichen Gewässerabstand nicht verletze. Auch sonst seien keine gegen den Strassenausbau sprechenden öffentlichen Interessen ersichtlich. Es liege im Planermessen der Behörde, die Strasse lediglich auszubauen und nicht weiter weg vom Bach neu zu erstellen, was mit einer Verzögerung um weitere Jahre (Landerwerb) und mit unverhältnismässigen Kosten verbunden wäre. Somit bleibe es bei den bisherigen Bachquerungen, für deren Ersatz die kantonalen Behörden eine Ausnahmegewilligung (Art. 38 Abs. 2 lit. b GSchG) erteilt hätten (act. G 2 S. 9-12).

Den Beschwerdeführern gehörten im betroffenen Gebiet drei grössere Grundstücke (Parzelle Nr. 002, Parzelle Nr. 003 mit Wohnhaus und Swimmingpool und Parzelle Nr. 001) in der Landwirtschaftszone. Vom Strassenprojekt sei einzig das unterhalb der Strasse gelegene, 8'333 m² grosse Grundstück Nr. 001 auf einer Länge von 150 m betroffen. Für den Strassenausbau sei ein zusätzlicher Streifen von ungefähr 1 m nötig. Vom Grundstück Nr. 001 würden 115 m² benötigt, was 1.5 % von dessen Gesamtfläche ausmache. Hierfür würden die Beschwerdeführer vollumfänglich entschädigt. Inwiefern der Streifen von 1 m für die Bewirtschaftung des Grundstücks wesentlich sein solle, würden die Beschwerdeführer nicht weiter begründen und sei auch sonst nicht erkennbar. Damit stehe fest, dass den öffentlichen Interessen für die Landabtretung keine überwiegenden privaten Interessen der Beschwerdeführer



gegenüberstehen würden, womit sich der Landerwerb als gesetzeskonform, im öffentlichen Interesse liegend und verhältnismässig erweise (act. G 2 S. 12 f.).

2.5.

Die Beschwerdeführer wenden unter anderem ein, der Strassenausbau als solcher führe entgegen den verwaltungsgerichtlichen (B 2013/153) und vorinstanzlichen Ausführungen nicht zu einer Verminderung der Hochwassergefahr. Vielmehr würden einzig im Zusammenhang mit dem Strassenausbau auch Massnahmen zugunsten der Hochwassersicherheit verwirklicht, welche sich auch ohne die übermässige Strassenverbreiterung umsetzen liessen. Ein öffentliches Interesse am Strassenausbau im vorgesehenen Ausmass sei nicht gegeben. Im Weiteren sei ein Kreuzen von zwei Fahrzeugen auch mit dem Ausbau weiterhin ausgeschlossen. Gegen eine blosser Sanierung, welche den schwereren landwirtschaftlichen Fahrzeugen Rechnung trage, würden sich die Beschwerdeführer nicht wehren. Die Vorinstanz setze sich über das Problem der Deponie G.___ hinweg. Der Deponiestandort werde nach wie vor im kantonalen Richtplan geführt. Zudem weise der Kanton St. Gallen auf seiner Website auf den bestehenden Deponie-Notstand hin (act. G 9/17). Die Vorinstanz habe den Planungsstand für die Deponie trotzdem nicht abgeklärt. Werde die Deponie realisiert, müsse ein ganz anderer Strassenausbau umgesetzt werden. Dies habe die Vorinstanz bei der Interessenabwägung ausser Acht gelassen. Völlig unklar bleibe, wie die Beschwerdegegnerin die gesetzlich geforderte Anhörung durchgeführt habe. Im Weiteren sei es unzulässig, dass auf weiten Strecken entlang des Baulinienplans F.___-bächli der Gewässerraum auf der einen Seite auf null Meter reduziert werde. Beim F.___-Bach handle es sich um ein kleines Gewässer im Sinn der Gewässerschutzgesetzgebung. Somit müsse der Gewässerraum auf beiden Seiten grundsätzlich gleich breit sein. Die vorgesehene Ausscheidung, mit welcher stoffliche Einträge direkt von der Strasse drohen würden, lasse sich nicht rechtfertigen mit dem Argument, insgesamt verbleibe genügend Platz für eine Revitalisierung des Gewässers. Die Gewässerraumausscheidung werde für Jahrzehnte unverändert bleiben. Ob und wann der F.___-Bach tatsächlich revitalisiert werde, sei völlig offen. Sodann sei vorliegend eine Erweiterung gestützt auf Art. 24c RPG nicht zulässig. Vielmehr komme einzig Art. 41c Abs. 2 GSchV zur Anwendung. Weiter werde bestritten, dass die Vorinstanz eine umfassende Interessenabwägung (Art. 3 Abs. 1 RPV) vorgenommen habe. Einseitig würden nur Umstände berücksichtigt, die den Strassenbau begünstigten. Keine Aussage finde sich zu den in der Arbeitshilfe AREG genannten Faktoren insbesondere bezüglich Gewässerfauna und -flora. Nicht dargelegt werde von der Vorinstanz auch, ob das Vorhaben Art. 41a Abs. 4 lit. b GSchV entspreche. Im Weiteren habe sich der Vertreter des AWE zwar ausführlich zum geplanten Durchlass



beim E.__-bach geäussert, zum entscheidenden Problem, nämlich zum Baulinienplan "F.__-bächli" sowie dem Strassenprojekt habe er praktisch nicht Stellung genommen (act. G 8, G 38).

3.

3.1.

Hinsichtlich der von den Beschwerdeführern weiterhin gerügten fehlenden vorgängigen Anhörung (vgl. Art. 36a Abs. 1 und 2 GSchG i.V.m. Art. 41a f. GSchV) zur Gewässerraumfestlegung steht nicht in Frage, dass sie ihre Meinung im Rahmen des Strassenprojekts und des nachfolgenden Rechtsmittelverfahrens darlegen konnten und damit die Anhörung im Ergebnis gewährt wurde. Soweit überhaupt von einem Verfahrensmangel auszugehen war, erachtete die Vorinstanz diesen im angefochtenen Entscheid sinngemäss zu Recht als geheilt. Hinzu kommt, dass vom Projekt betroffene Landwirte gegenüber der Beschwerdegegnerin im Nachhinein explizit bestätigten, dass sie vor der Auflage des Baulinienplans F.__-bächli vom Gemeindepräsidenten persönlich orientiert worden seien (act. G 15/2-4). Sodann wurde das Bestehen eines öffentlichen Interesses am streitigen Strassenausbau im Entscheid B 2013/153 (E. 5.3) begründet (vgl. vorstehende E. 2.2 zweiter Absatz). Aus dem von den Beschwerdeführern - an sich zutreffend - angeführten Umstand, dass der Strassenausbau *als solcher* nicht zu mehr Hochwasserschutz führt, lässt sich keine veränderte Wertung für das Bestehen des öffentlichen Interesses ableiten. Zum weiteren Einwand, wonach ein Kreuzen von zwei Fahrzeugen auch mit dem Ausbau weiterhin ausgeschlossen bleibe (act. G 8 S. 3), ist festzuhalten, dass mit dem Ausbau auf eine Breite von 3 m samt beidseitigem Bankett von je 20 cm im Wesentlichen die Befahrbarkeit mit heute üblichen landwirtschaftlichen Fahrzeugen gewährleistet werden soll und nicht angestrebt ist, das Kreuzen von Fahrzeugen zu ermöglichen, zumal die D.__-Strasse ein abgelegenes und sehr dünn besiedeltes Gebiet erschliesst.

3.2.

In VerwGE B 2013/153 wurde betreffend die Deponie G.__ die Schlussfolgerung festgehalten, es stehe nicht fest und sei nicht absehbar, wann, von wem und wie die Erschliessung dieser Deponie in den nachfolgenden Planungs- und Baubewilligungsverfahren rechtsverbindlich umgesetzt werde (VerwGE B 2013/153 a.a.O. E. 8). Die Vorinstanz verwies auf diese Feststellungen im angefochtenen Entscheid (act. G 2 E. 2.2 und 2.4). Die Beschwerdegegnerin weist im vorliegenden Verfahren zusätzlich darauf hin, dass die Standortgemeinde der Deponie sich gegen eine Weiterführung derselben ausgesprochen und die kantonale Fachstelle dem Planer empfohlen habe, auf eine Weiterführung zu verzichten (act. G 14, 15/1). Die



Beschwerdeführer bestätigen indessen ihren bisher eingenommenen Standpunkt (act. G 8 S. 2-4) und weisen auf bestehende konkrete Ausbaupläne des Deponiestandorts hin. In den von ihnen eingereichten Unterlagen kommen auch die durch einen Deponieausbau bedingten Verkehrsströme zur Sprache (vgl. act. G 22 mit Hinweis auf act. G 23/22-29). Gemäss Protokollauszug der Sitzung vom 13. August 2018 hat sich die Beschwerdegegnerin gegen das Deponieprojekt G.__ ausgesprochen (act. G 23/28). Die Frage, in welcher Weise sich der Deponiestandort künftig entwickeln wird, lässt sich somit aktuell nicht beantworten. Unabhängig davon, wie die Antwort auf die erwähnte Frage lauten wird, bleibt indessen vorliegend in erster Linie zu prüfen, ob der projektierte Strassenausbau bei den aktuell gegebenen Verhältnissen als solcher überhaupt in Betracht kommt.

3.3.

Wie dargelegt (vorstehende E. 2.1) folgt nach der Rechtsprechung der Bestandesschutz im Gewässerraum ausserhalb der Bauzone der Bestimmung von Art. 24c RPG. Soweit Art. 24c RPG anwendbar ist, kommt Art. 41c Abs. 2 GSchV keine eigenständige Bedeutung zu. Anders verhält es sich, wenn Art. 24c RPG nicht zum Zug kommt, weil bestehende *zonenkonforme* Bauten im Gewässerraum zu beurteilen sind. Die Frage, ob in diesem Fall Art. 41c Abs. 2 GSchV der gleiche Anwendungsbereich zuzuerkennen ist wie Art. 24c RPG, liess das Bundesgericht bislang offen (BGer 1C_345/2014 vom 17. Juni 2015 E. 4.1.3, ebenso BGer 1C_473/2015 vom 22. März 2016 E. 4.1). Vorliegend ist die im angefochtenen Entscheid (act. G 2 S. 11) - wenn auch ohne Begründung - und in der Arbeitshilfe Gewässerraum des Bundesamtes für Umwelt [BAFU] vom Juni 2019, Modul 3.4 Ziff. 2, bejahte Frage zu klären, ob eine Bewilligung des geplanten Strassenausbaus aufgrund einer *Auslegung von Art. 41c Abs. 2 GSchV im Sinn von Art. 24c RPG* möglich ist. Hier fällt vorab in Betracht, dass der Anwendungsbereich von Art. 24c RPG auf Bauten und Anlagen beschränkt ist, die nicht mehr *zonenkonform*, d.h. durch eine nachträgliche Änderung von Erlassen oder Plänen *zonenwidrig* geworden sind (Art. 41 RPV; vgl. BGE 127 II 209 E. 2c). Keine Anwendung findet Art. 24c RPG auf Bauten und Anlagen, die gestützt auf das RPG ausserhalb der Bauzone infolge gegebener Zonenkonformität oder Standortgebundenheit erstellt worden sind (vgl. Waldmann/Hänni, Raumplanungsgesetz, 2006, Rz. 4 zu Art. 24c RPG, und Christoph Fritsche, in: Hettich/Jansen/Norer Hrsg., Kommentar zum Gewässerschutzgesetz und zum Wasserbaugesetz, 2016, S. 660 Rz. 138). Die D.__-Strasse ist - als Gemeindestrasse 2. Klasse - nicht *zonenwidrig* bzw. kann nicht im Sinn von Art. 24c RPG nachträglich *zonenwidrig* geworden sein. Der Strassenbau beruht auf Sondernutzungsplänen, welche als solche die jeweilige Zone überlagern. Der Bau von Strassen ausserhalb



Bauzonen bedarf keiner Ausnahmegewilligung im Sinn von Art. 24 ff. RPG. Die im Planverfahren nach Art. 39 f. StrG erstellten Nutzungspläne sind nicht von den in Art. 24 RPG genannten Voraussetzungen abhängig (vgl. B. Heer, St. Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, Rz. 434). Die erweiterte Bestandesgarantie nach Art. 24c RPG kommt dementsprechend auf das vorliegende Strassenprojekt nicht zur Anwendung und kann folglich auch nicht für eine (extensive) Interpretation von Art. 41c Abs. 2 GSchV herangezogen werden. Dies gilt umso mehr, als sich auch die weiteren Kriterien gemäss Art. 24c RPG und Art. 42 RPV (Wahrung der "Identität" der Anlage, maximale Erweiterung der anrechenbaren Bruttogeschossfläche und der Gesamtläche um 30 % bzw. 100 m²) nicht in sinnvoller Weise (sachgemäss) auf Strassen übertragen liessen. Auch nach Auffassung der einschlägigen Lehre geht es zu weit, dem Art. 41c Abs. 2 GSchV über den Weg der Auslegung für zonenkonforme Vorhaben den gleichen Anwendungsbereich zuzuerkennen, wie ihn Art. 24c RPG vorgibt. Die Problematik der Ungleichbehandlung zonenkonformer und zonenwidriger Bauten sei vielmehr durch den Gesetz- und Verordnungsgeber selber zu klären (Jeanette Kehrl, Bauen im Gewässerraum und Uferstreifen, URP 2015 S. 681 ff.). Das Verwaltungsgericht schliesst sich der letztgenannten Auffassung an.

3.4.

3.4.1.

Hinsichtlich der Festlegung des Gewässerraums blieb die Feststellung des Verwaltungsgerichts in VerwGE B 2013/153, wonach der Gewässerabstandsbereich bei stehenden Gewässern mit einer Wasserfläche von mehr als 0.5 ha gemäss Abs. 2 lit. c der Übergangsbestimmung *entlang des I. __-Weiher*s mit einer Wasserfläche von lediglich rund 1800 m² nicht zur Anwendung komme (VerwGE B 2013/153 a.a.O. E. 5.2 mit Hinweis auf den Situationsplan vom 31. März 2010, act. 12/9/1/1.2), unbestritten. Wenn und soweit von einem Fliessgewässer auszugehen ist - in der Stellungnahme des TBA vom 15. Februar 2017 (act. G 12/14) wird ein solches (lediglich) *für den E. __-Bach* bergseitig des Durchlasses verneint -, ist in Fällen, in denen wie vorliegend ein Sondernutzungsplan im übergangsrechtlichen Gewässerabstand bauliche Massnahmen zulässt, gleichzeitig mit dem Erlass des Sondernutzungsplans der definitive Gewässerraum nach GSchV auszuscheiden (vgl. vorstehende E. 2.1 m.H. auf Arbeitshilfe AREG Ziff. 6.2). Dadurch wird belegt, dass das Vorhaben den Gewässerraum nicht berührt. Der vorliegend ausgeschiedene Gewässerraum erfüllt die Voraussetzungen einer definitiven Ausscheidung des Gewässerraums im Sinn von Art. 41a der geänderten GSchV vom 4. Mai 2011 (vgl. vorstehende E. 2.1) insofern nicht, als - wie die Beschwerdeführer zu Recht darauf hinweisen (act. G 8 S. 8 f.) - der



Gewässerraum im Baulinienplan an vielen Stellen auf der einen Seite des Gewässers sehr gering ist und in einem Abschnitt auf 0 Meter reduziert wird. Die Arbeitshilfe AREG (Ziff. 3.4. S. 18) sieht diesbezüglich eine Minimalbreite des Streifens ab Böschungsoberkante von 2 m zur Sicherung einer standortgerechten Ufervegetation vor. Je kleiner das Gewässer, desto wichtiger ist dieser Streifen. Im Übrigen war bereits im Bericht des AREG vom 23. September 2015 betreffend Vorprüfung Festlegung Gewässerraum F.__-bächli auf die Notwendigkeit eines "Respektabstandes" der Baulinie zur Oberkante der Bachböschung "von etwa 1.50 m" hingewiesen worden (act. G 12/9/30 S. 3). Zu verweisen ist in diesem Zusammenhang auch auf Art. 41c Abs. 1 lit. b GSchV, wonach selbst für die Bewilligung von landwirtschaftlichen Spur- und Kieswegen ein Abstand von mindestens 3 Metern von der Uferlinie des Gewässers verlangt wird. Unter diesen Umständen erscheint ein Strassenausbau, welcher auf einer Seite stellenweise direkt an den F.__-Bach reicht, nicht zulässig. Damit gelten gemäss den Übergangsbestimmungen zur Änderung der GSchV vom 4. Mai 2011 grundsätzlich die Vorschriften für Anlagen nach Art. 41c Abs. 1 und 2 GSchV entlang von Gewässern auf einem beidseitigen Streifen mit einer Breite von je 8 m plus die Breite der bestehenden Gerinnesohle bei Fliessgewässern mit einer Gerinnesohle bis 12 m Breite. Hierbei ist gemäss den Juristischen Mitteilungen des Baudepartements 2015/II Nr. 1 für die Bestimmung der natürlichen Gerinnesohlenbreite ein Korrekturfaktor anzuwenden, wenn die Ufer eines Fliessgewässers - wie dies beim F.__-Bach an vielen Stellen der Fall ist - verbaut sind.

3.4.2.

Die D.__-Strasse liegt damit - mangels korrekter, Art. 41a GSchV entsprechender definitiver Ausscheidung des Gewässerraums - im Gewässerraum des F.__-Bachs. Sie unterliegt entsprechend dem Bestandesschutz von Art. 41c Abs. 2 GSchV. Ein *Ausbau* der Strasse - von einem solchen ist vorliegend allseits unbestritten auszugehen - ist indessen mangels sachgemässer Anwendbarkeit von Art. 24c RPG bzw. Art. 42 RPV bei der Interpretation von Art. 41c Abs. 2 GSchV (vorstehende E. 3.3) nicht möglich. Es gilt lediglich der Mindestbestandesschutz nach Art. 41c Abs. 2 GSchV. Wie das Verwaltungsgericht bereits in VerwGE B 2013/153 festgestellt hat, geht der geplante Ausbau der D.__-Strasse über diesen bundesrechtlichen Mindestbestandesschutz hinaus (VerwGE B 2013/153 E. 5.1 und 5.2; vgl. vorangehende E. 2.2 erster Absatz). Damit lässt sich der angefochtene Entscheid, mit welchem die Vorinstanz das Strassenprojekt als rechtmässig bestätigte, bereits aus diesem Grund nicht aufrecht erhalten.



Im Weiteren äussern sich die Akten und der angefochtene Entscheid nicht zur Frage, ob bzw. inwieweit es sich beim streitigen Strassenprojekt um eine neue Anlage im Sinn von Art. 41c Abs. 1 GSchV handelt (vgl. dazu Arbeitshilfe BAFU Modul 3.4 Ziff. 3). Sodann fehlt es an einer umfassenden Gesamtinteressenabwägung gemäss Art. 3 Abs. 1 und 2 der Raumplanungsverordnung (SR 700.1; RPV) mit Einbezug der Vorgaben von Art. 36a GSchG (vgl. dazu auch Arbeitshilfe BAFU, Modul 3.4, S. 4). Die kantonalen Amtsstellen äusserten sich lediglich zu den Durchlässen (Amt für Wasser und Energie), dem Hochwasserschutz und dem Lebensraum für Fische (ANJF); Aussagen zur Gewässerfauna und -flora sowie zum Bestand und zum Unterhalt der Uferbestockung fehlen (vgl. dazu Arbeitshilfe AREG, Ziff. 3.4 S. 17 f.). Das AREG nahm weder in der Vorprüfung (act. G 12/9/30) noch in der Genehmigungsverfügung (act. G 34) zum Gewässerraum Stellung. Die Beschwerdegegnerin hat sich zwar mit den Funktionen des Gewässerraums bezüglich Hochwasserschutz und der späteren Renaturierung befasst, jedoch zum Aspekt des Stoffeintrags (vgl. dazu Bericht des Amtes für Wasser und Energie vom Juli 2019, Belastung von St. Galler Bächen mit Spurenstoffen, act. G 39/30) über die asphaltierte, stellenweise bis an das Gewässer reichende Strasse nicht Stellung genommen. Wenn einerseits festgehalten wird, die asymmetrische Festlegung des Gewässerraums erlaube eine spätere Renaturierung (vgl. act. G 2 E. 3.4.2, G 12/9 S. 2, G 12/13 S. 2) und andererseits vermerkt wird, das Gewässer sei als wenig beeinträchtigt beurteilt worden und habe daher keiner Renaturierung bedurft (vgl. act. G 36 S. 3), so bedeutet dies im Ergebnis vorderhand den Verzicht auf eine Renaturierung und Beibehaltung der bestehenden Situation mit teilweise fehlendem Abstand der Strasse zum Gewässer. Letzteres lässt sich indes nicht mit Hinweis auf Praktikabilitäts- und Kostengründe allein rechtfertigen. Der Augenschein vom 26. September 2019 machte vielmehr die Notwendigkeit der abschnittweisen Prüfung einer Verlegung der Strasse vom Gewässer weg vorab in den Bereichen A bis C deutlich (act. G 36). Der angefochtene Entscheid kann auch mit Blick auf diese Gegebenheiten nicht bestätigt werden.

4.

4.1.

Im Sinn der vorstehenden Erwägungen ist die Beschwerde unter Aufhebung des Rekursentscheids vom 10. Oktober 2018 gutzuheissen, soweit darauf einzutreten ist. Damit sind auch der Entscheid der Beschwerdegegnerin vom 8. September 2016 und die mit ihm eröffneten kantonalen Bewilligungen sowie der Baulinienplan F.__-bächli und das Strassenprojekt Ausbau und Sanierung D.__-Strasse aufgehoben.



4.2.

Dem Verfahrensausgang entsprechend gehen die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens zulasten der Beschwerdegegnerin (Art. 95 Abs. 1 VRP). Angemessen erscheint eine Entscheidgebühr von CHF 5'000 (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12); auf die Erhebung ist zu verzichten (Art. 95 Abs. 3 VRP). Den Beschwerdeführern ist der Kostenvorschuss von CHF 4'000 zurückzuerstatten. Für das Rekursverfahren erfolgt die Kostenverlegung analog, indem die amtlichen Kosten von CHF 3'500 der Beschwerdegegnerin auferlegt werden und auf die Erhebung verzichtet wird; den Beschwerdeführern ist der für jenes Verfahren geleistete Kostenvorschuss von CHF 1'000 zurückzuerstatten.

4.3.

Vorinstanz und Beschwerdegegnerin haben - sowohl vom Grundsatz als auch vom Verfahrensausgang her - keinen Anspruch auf ausseramtliche Entschädigung (Art. 98 Abs. 1 VRP in Verbindung mit Art. 98^{bis} VRP; Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz 829); sie stellten auch keinen entsprechenden Antrag. Hingegen haben die Beschwerdeführer Anspruch auf Entschädigung für das Beschwerde- und für das Rekursverfahren. Das Verwaltungsgericht spricht praxisgemäss Pauschalentschädigungen nach Ermessen gemäss Art. 19 und Art. 22 Abs. 1 lit. b der Honorarordnung zu (sGS 963.75, HonO). Die Kostennote vom 21. Oktober 2019 (act. G 40) mit einem in Rechnung gestellten Honorar für das Rekurs- und das Beschwerdeverfahren von insgesamt CHF 14'000 zuzüglich Barauslagen und Mehrwertsteuer ist dabei lediglich zu berücksichtigen (vgl. statt vieler GVP 2015 Nr. 68). Mit Blick auf vergleichbare Verfahren und unter Berücksichtigung der konkreten Verhältnisse ist eine Entschädigung der obsiegenden Beschwerdeführer für das Rekurs- und das Beschwerdeverfahren mit CHF 10'000 zuzüglich 4% pauschale Barauslagen (= CHF 400) sowie Fahrtspesen von CHF 133.95 (Art. 28 Abs. 1 und Abs. 2 lit. c und Art. 28^{bis} HonO) und der beantragten Mehrwertsteuer von 7.7 % (Art. 29 HonO) angemessen.

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht zu Recht:

1.

Die Beschwerde wird unter Aufhebung des Rekursentscheids vom 10. Oktober 2018 gutgeheissen, soweit darauf einzutreten ist.

2.

Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von CHF 5'000 gehen zulasten der Beschwerdegegnerin; auf die Erhebung wird verzichtet. Den Beschwerdeführern wird der Kostenvorschuss von CHF 4'000 zurückerstattet.



Die amtlichen Kosten des Rekursverfahrens von CHF 3'500 werden ebenfalls der Beschwerdegegnerin auferlegt; auf die Erhebung wird verzichtet. Den Beschwerdeführern ist der für jenes Verfahren geleistete Kostenvorschuss von CHF 1'000 zurückzuerstatten.

3.

Die Beschwerdegegnerin entschädigt die Beschwerdeführer für das Rekurs- und das Beschwerdeverfahren mit CHF 10'000, zuzüglich Barauslagen von insgesamt CHF 533.95 und 7.7 % Mehrwertsteuer.