



Fall-Nr.: B 2019/130
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 23.03.2021
Entscheiddatum: 25.02.2021

Entscheid Verwaltungsgericht, 25.02.2021

Planungsrecht, Strassenrecht, Überbauungs- und Teilstrassenplan, Sichtzone, Koordination, Art. 19 Abs. 1, Art. 25a RPG, Art. 4 WEG, Art. 22 Abs. 1, Art. 49 Abs. 1 BauG, Art. 7 in Verbindung mit Art. 12 Abs. 1, Art. 100 Abs. 1, Art. 101 Abs. 2, Art. 102 Abs. 1 Ingress und lit. d StrG. Unzulässiger Eingriff in den der beschwerdebeteiligten Gemeinde zustehenden Beurteilungsspielraum und damit in deren Gemeindeautonomie bei der Auslegung einer Baureglementsbestimmung bejaht (E. 4). Ist der Erlass einer Sichtzone für die Wahrung der Verkehrssicherheit und damit für eine verkehrstechnisch hinreichende Zufahrt geboten und soll eine hinreichende Zufahrt mittels Sondernutzungsplänen, wie hier, gerade sichergestellt werden, muss die Festlegung der Sichtzone mit dem Erlass der Sondernutzungspläne koordiniert werden (E. 5), (Verwaltungsgericht, B 2019/130).

Entscheid vom 25. Februar 2021

Besetzung

Abteilungspräsident Zürn; Verwaltungsrichterin Zindel, Verwaltungsrichter Steiner;
Gerichtsschreiber Bischofberger

Verfahrensbeteiligte

A.__,

B.__,

C.__,



St.Galler Gerichte

D.__,

Beschwerdeführer 1-4,

vertreten durch Rechtsanwalt Dr. iur. Walter Locher, Locher Bühlmann Kobler,
Museumstrasse 35, Postfach 41, 9004 St. Gallen,

gegen

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

Vorinstanz,

und

E.__,

F.__ und G.__,

H.__ und J.__,

K.__,

Beschwerdegegner 1-6,

vertreten durch Rechtsanwalt Dr. iur. Werner Ritter, Ritter Advokatur,
Im Forum, Bahnhofstrasse 24, Postfach 142, 9443 Widnau,

sowie

Politische Gemeinde X.__, Gemeinderat,

Beschwerdebeteiligte,

Gegenstand



Überbauungsplan Y.__ / Teilstrassenplan und Strassenbauprojekt Y.__-strasse

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A.

A.__ (auch: A1.__), B.__, C.__ und D.__ sind Miteigentümer der Parzelle Nr. 0000__, Grundbuch X.__, und L.__ und M.__ Miteigentümer der Parzelle Nr. 0001__. Nach dem Zonenplan der Politischen Gemeinde X.__ sind diese Grundstücke hauptsächlich der Wohnzone W2, die Parzelle Nr. 0000__ am östlichen Rand im Halte von 1'222 m² der Grünzone Freihaltung innerhalb der Bauzone (Gi) zugewiesen. Erschlossen werden sie über die Q.__-strasse (Parzellen Nrn. 0002__, 0003__, 0000__ und 0004__, Gemeindestrasse zweiter und dritter Klasse) sowie über die Y.__-strasse (Parzelle Nr. 0000__, Gemeindestrasse dritter Klasse), über welche auch die mit Einfamilienhäusern überbauten Grundstücke Nrn. 0005__ (im Miteigentum von F.__ und G.__), 0006__ (im Eigentum von E.__), 0007__ (im Eigentum von K.__) und 0008__ (im Miteigentum von H.__ und J.__) erschlossen werden (act. 8/25, 27, www.geoportal.ch).

B.

Am 15. September 2016 erliess der Gemeinderat X.__ den überbauungsplan Y.__ (nachfolgend: üBS) und den Teilstrassenplan Y.__-strasse (nachfolgend: TSPS). Während der öffentlichen Auflage dieser Sondernutzungspläne sowie des Strassenbauprojekts Y.__-strasse vom 11. Oktober 2016 bis 9. November 2016 gingen zwei Einsprachen ein, darunter diejenige der Eigentümer der Parzellen Nrn. 0005__, 0006__, 0007__ und 0008__. Mit Entscheid vom 3. August 2017 wies der Gemeinderat X.__ letztere Einsprache ab. Dagegen rekurrierten die Eigentümer der Parzellen Nrn. 0005__, 0006__, 0007__ und 0008__ am 22. August 2017 an das Baudepartement. Am 22. Dezember 2017 reichten das Amt für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG) und am 5./6. März 2018 sowie am 4. Januar 2019 das kantonale Tiefbauamt (TBA) Amtsberichte ein. Nach Durchführung eines Augenscheins am 25. Oktober 2018 hiess das Baudepartement den Rekurs mit Entscheid vom 4. Juni 2019 gut und hob den üBS sowie den TSPS mitsamt dem gleichnamigen Strassenbauprojekt auf (act. 2, act. 8/1, 12, 16, 25, 27, 35, act. 8/7/42-96, 100, ABI 2016, S. 2916).

C.

Gegen den Entscheid des Baudepartements (Vorinstanz) vom 4. Juni 2019 erhoben A.__, B.__, C.__ und D.__ (Beschwerdeführer 1-4) durch ihren Rechtsvertreter Beschwerde beim Verwaltungsgericht mit dem Rechtsbegehren, es sei der



St.Galler Gerichte

angefochtene Entscheid unter Kostenfolge aufzuheben (act. 1). Am 14. August 2019 ergänzten sie ihre Beschwerde mit einer Begründung (act. 5). Mit Vernehmlassung vom 5. September 2019 schloss die Vorinstanz auf Abweisung der Beschwerde (act. 7). Am 19. September 2019 nahm die Politische Gemeinde X.__ (Beschwerdebeteiligte) Stellung und beantragte, es sei der angefochtene Entscheid (in Gutheissung der Beschwerde) aufzuheben, unter Kostenfolge (act. 10). Mit Stellungnahme vom 18. November 2019 beantragten E.__, F.__ und G.__, H.__ und J.__ sowie K.__ (Beschwerdegegner 1-6) durch ihren Rechtsvertreter, die Beschwerde sei unter Kosten- und Entschädigungsfolgen abzuweisen (act. 15). In der Folge liessen sich die Beschwerdeführer 1-4 am 10. Januar 2020 und 9. März 2020 (act. 21 und 27) und die Beschwerdegegner 1-6 am 21. Februar 2020 (act. 25) abschliessend vernehmen.

Auf die Erwägungen des angefochtenen Entscheids und die Ausführungen der Verfahrensbeteiligten zur Begründung ihrer Anträge und die Akten wird, soweit wesentlich, in den Erwägungen eingegangen.

Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

1.

(...).

2.

Der üBSO und der TSPS lagen vom 11. Oktober 2016 bis 9. November 2016 öffentlich auf. Die streitigen Planerlasse beurteilen sich daher nach den Bestimmungen des bis 30. September 2017 gültigen (nGS 2017-049) Gesetzes über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht (Baugesetz; nGS 32-47, BauG, in der Fassung vom 1. Januar 2015) resp. des StrG in der seit 1. Januar 2013 bis 30. September 2017 gültigen Fassung (nGS 47-142 resp. nGS 2014-036, vgl. Art. 174 des Planungs- und Baugesetzes; sGS 731.1, PBG [analog]).

3.

Die Beschwerdeführer bzw. die Beschwerdegegner stellen die Beweisanträge (act. 5, S. 4, 6 f., 9 f., 12 f., 16 Ziff. II/6, 9, IV/A/1-3, IV/B/10-12, IV/C/15-18, IV/G/28, act. 15, S. 4-10 lit. D/II/2-4, 7, zu 2. f. II/zu 5. und 6., zu 9.-12, act. 21, S. 2-7 lit. A/1-3, 6, act. 25, S. 4-10 lit. C/II/zu 1./1 f., 5, 7 f., 10, II/zu 2./3-5, act. 27 Ziff. 1), es sei ein Augenschein durchzuführen; es seien die Unterlagen zu den Baubewilligungen auf den Parzellen Nrn. 0005__, 0006__, 0007__, 0008__ sowie die Akten zur Gesamtrevision der Ortsplanung X.__, insbesondere der Genehmigungsentscheid des kommunalen Richtplans der Beschwerdebeteiligten vom 2. Juni 2014 und das



Erschliessungskonzept, zu edieren; es sei eine Expertise über die Erschliessung der Überbauung Y.___ einzuholen; es seien die Beschwerdegegner 1-6 zu befragen. Auf die verschiedenen, beantragten Beweisvorkehren kann in antizipierter Beweiswürdigung verzichtet werden. Die entscheiderelevanten tatsächlichen Verhältnisse ergeben sich mit hinreichender Klarheit aus den dem Gericht vorliegenden Verfahrensakten und dem Geoportal (www.geoportal.ch). Letzterem haftet ein offizieller Anstrich an und es ist im Internet für jedermann leicht zugänglich (vgl. zu den nicht beweisbedürftigen notorischen Tatsachen etwa BGer 1C_582/2018 vom 23. Dezember 2019 E. 2.3 mit Hinweisen, insbesondere auf BGE 143 IV 380 E. 1.2, in: Pra 2018 Nr. 61). Es ist daher nicht ersichtlich, was die beantragten Beweisvorkehren an zusätzlichem Erkenntnisgewinn bringen würden (vgl. dazu BGer 1C_13/2018 vom 13. März 2019 E. 3 mit Hinweisen sowie B. Märkli, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Praxiskommentar, Zürich/St. Gallen 2020, N 50 ff. zu Art. 12-13 VRP).

4.

Die Beschwerdeführer halten zunächst dafür (act. 5, S. 14-16 Ziff. IV/D, act. 21, S. 8 lit. B/9, D/11), die im üBSO ausgewiesenen zusammenhängenden Grünflächen mit gestalteten Kinderspielflächen seien mehr als ausreichend. Die Vorinstanz habe ihr eigenes Ermessen in willkürlicher Weise an die Stelle des Ermessens der Beschwerdebeteiligten gesetzt und ihr Ermessen damit überschritten. Die Gemeinde habe gestützt auf Art. 73 Abs. 1 BauG in Verbindung mit Art. 36 Abs. 1 BauR nur beim Bau von Mehrfamilienhäusern mit sechs und mehr Wohnungen die Mindestgrösse von Kinderspielflächen (15% der anrechenbaren Geschossfläche) bestimmt. In Art. 16 Abs. 1 lit. g BauR werde diese Kinderspielfläche im Falle einer Mehrausnutzung auf 20% der anrechenbaren Geschossflächen erhöht. Demgegenüber werde im BauR die Erstellung von gemeinsamen Spielplätzen bei einer Überbauung mit Einfamilienhäusern nicht verlangt. Die gemäss üBSO zulässigen Einfamilienhäuser (Baubereiche F bis I) könnten ohnehin keine Mehrausnutzung beanspruchen. Im Weiteren seien die öffentlich zugänglichen Grünflächen miteinander verbunden. Würden die Grünbereiche "Umgebungsgestaltung" und "Freihaltung" zu den ausgewiesenen 919 m² hinzugerechnet, resultierte daraus gar eine Grünfläche im Halte von ca. 1'519 m².

4.1.

Laut Art. 5 der besonderen Vorschriften des üBSO (besV, act. 8/7/43) "kann" die (maximal zulässige) Ausnutzungsziffer (Art. 61 Abs. 1 BauG) in der Wohnzone W2 (von 0.45, vgl. Art. 15 des Baureglements der Politischen Gemeinde X.___, BauR) "für ein Projekt, das die Bestimmungen von Art. 16 BauR und die besV einhält," auf 0.55 erhöht



St.Galler Gerichte

werden. Entgegen dieser "Kann"-Bestimmung legt Art. 6 besV innerhalb des überbauungsplanperimeters verbindlich eine maximal zulässige anrechenbare Geschossfläche im Sinne von Art. 61 Abs. 2 BauG von insgesamt 5'247 m² und damit – bei einer anrechenbaren Parzellenfläche von gesamthaft 9'540 m² (vgl. Planungsbericht vom 6. September 2016 [nachfolgend: Planungsbericht], act. 8/7/44, S. 7 Ziff. 5.1) – nach Art. 61 Abs. 1 BauG eine maximal zulässige Ausnutzungsziffer von 0.55 (vgl. dazu auch Planungsbericht, S. 11, Ziff. 5.5) fest. Dies entspricht in der Wohnzone W2 einer Mehrausnutzung von 0.1 (vgl. dazu auch Entscheid des Rates der Beschwerdebeteiligten vom 3. August 2017, Beilage zu act. 8/1, S. 6 E. B/1.4.1c, und Amtsbericht des AREG vom 22. Dezember 2017, act. 8/12, S. 3). Die Gewährung der Mehrausnutzung wird demgemäss nicht, wie die Formulierung von Art. 5 besV suggeriert, ins Gutdünken des Rates der Beschwerdebeteiligten gestellt. Vielmehr muss die Inanspruchnahme der Mehrausnutzung im Rahmen eines Baubewilligungsverfahrens nach Art. 6 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 5 besV gewährt werden, wenn keine im öffentlichen Recht begründeten Hindernisse vorliegen (vgl. dazu Art. 87 Abs. 1 BauG).

Durch einen überbauungsplan darf nach Art. 27 BauG eine Mehrausnutzung gewährt werden, wenn ein besseres Projekt als nach zonengemässer Überbauung verwirklicht wird, die Grösse des Grundstücks dies rechtfertigt und die Interessen von Nachbarn nicht erheblich beeinträchtigt werden (vgl. dazu VerwGE B 2018/150 vom 20. Mai 2019 E. 4.1, bestätigt mit BGer 1C_348/2019 vom 27. April 2020, und VerwGE B 2015/31 vom 25. Mai 2016 E. 6.1 je mit Hinweisen). Darüber hinaus müssen im Hoheitsgebiet der Beschwerdebeteiligten die Voraussetzungen von Art. 16 BauR erfüllt sein. Entgegen dem Wortlaut von Art. 5 besV – "Für ein Projekt [...]" – ist die Einhaltung dieser Voraussetzungen im Sondernutzungsplanverfahren und nicht erst im Baubewilligungsverfahren zu prüfen. Planungsbehörde wiederum ist die politische Gemeinde (Art. 2 Abs. 1 und Art. 4 f. BauG), der dabei ein Entscheidungsspielraum zukommt. Die Ausübung des Ermessens hat gestützt auf allgemeine Rechtsprinzipien zweckmässig und angemessen zu erfolgen. Nach Art. 33 Abs. 3 lit. b des Bundesgesetzes über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz; SR 700, RPG) gewährleistet das kantonale Recht die volle Überprüfung von Nutzungsplänen durch wenigstens eine Beschwerdebehörde. Der Anspruch umfasst neben der Rechts- und Sachverhaltskontrolle auch die Ermessensüberprüfung. Diese Funktion ist im kantonalen Recht dem Rekursverfahren vor dem Baudepartement zugedacht (Art. 46 Abs. 1 VRP). Hält sich die politische Gemeinde an die erwähnten Schranken, wahrt dieses den nötigen Ermessensspielraum der Planungsbehörde bei der Orts- und Regionalplanung (Art. 3 Abs. 2 BauG, vgl. dazu VerwGE B 2015/308 vom



26. Oktober 2017 E. 6.2 mit Hinweisen). Ebenso steht der Beschwerdebeteiligten bei der Anwendung unbestimmter Rechtsbegriffe, welche lokale Umstände betreffen, ein Beurteilungs- bzw. Ermessensspielraum zu (vgl. dazu VerwGE B 2020/55 vom 12. November 2020 E. 3.1 mit Hinweisen sowie act. 10, S. 2).

4.2.

Die Vorinstanz erachtete in Erwägung 4 des angefochtenen Entscheids (act. 2, S. 10-12), die Anforderung von Art. 16 Abs. 1 lit. g BauR als verletzt, wonach auf der Grundlage des strittigen überbauungsplans "grössere zusammenhängende Grünflächen mit gestalteten Kinderspielflächen von mindestens 20% der anrechenbaren Geschossfläche" erstellt werden müssen. Gemäss ihrer Beurteilung umfasst der "Grünbereich Spielflächen" im üBSO lediglich eine Fläche von 919 m². Erforderlich sei nach Art. 16 Abs. 1 lit. g BauR indes eine Fläche von 1'049.40 m² (20% von 5'247 m² [maximal zulässige anrechenbare Geschossfläche innerhalb des überbauungsplanperimeters nach Art. 6 besV]), da diese Vorschrift nach ihrem klaren Wortlaut weder eine Einschränkung auf zu Wohnzwecken genutzte anrechenbare Geschossflächen noch eine solche auf einzelne Baubereiche zulasse. Hingegen entspricht der üBSO nach Ansicht der Beschwerdebeteiligten den Vorgaben von Art. 16 Abs. 1 lit. g BauR, weil im südlichen Bereich des Areals eine grosszügige Grünfläche im Umfang von 900 m² entstehe und gemäss Art. 73 BauG (nur) bei Mehrfamilienhäusern mit sechs Wohnungen und mehr Kinderspielplätze erforderlich seien (vgl. Planungsbericht, S. 10 und 13 Ziff. 5.4 und 5.9.2, und Entscheid des Rates der Beschwerdebeteiligten vom 3. August 2017, Beilage zu act. 8/1, S. 6 E. B/1.4.1c).

4.3.

Art. 73 Abs. 1 f. BauG schreibt vor, dass zumindest beim Bau von Mehrfamilienhäusern mit sechs und mehr Wohnungen (ohne Kleinwohnungen) auf dem Baugrund der Grösse der Überbauung angemessene, genügend besonnte und gegen den Verkehr gesicherte Spielplätze für Kinder zu erstellen sind. Die Gemeinde kann gestützt auf Art. 73 Abs. 1 und 3 BauG beim Bau von Mehrfamilienhäusern bis fünf Wohnungen oder bei grösseren Überbauungen mit Einfamilienhäusern die Erstellung von (gemeinsamen) Kinderspielplätzen (in angemessener Nähe) verlangen (vgl. B. Heer, St. Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, N 721). Art. 36 Abs. 1 BauR geht nicht über die Mindestanforderungen von Art. 73 Abs. 1 f. BauG hinaus. Demzufolge ist bei Mehrfamilienhäusern bis fünf Wohnungen, Zwei- und Einfamilienhäusern (vgl. dazu Art. 73 Abs. 3 BauG) die Erstellung von Kinderspielplätzen und folglich auch deren Mindestgrösse baureglementarisch nicht vorgeschrieben. Im Gegensatz zu Art. 36 Abs. 1 BauR enthält Art. 16 Abs. 1 lit. g BauR keinen ausdrücklichen Verweis auf



Art. 73 BauG. Überdies ist Art. 16 im BauR systematisch den überbauungsvorschriften (4. Untertitel) und nicht wie Art. 36 den Bau- und Hygienevorschriften (5. Untertitel) zugeordnet. Gleichwohl wird sowohl in Art. 16 Abs. 1 lit. g BauR als auch in der Überschrift zu Art. 36 BauR der Begriff "Kinderspielflächen" verwendet. Insoweit weisen beide Bestimmungen einen engen Bezug auf. Deshalb erscheint die Auslegung von Art. 16 Abs. 1 lit. g BauR durch die Beschwerdebeteiligte (vgl. E. 4.3 hiervor), auf welche sich auch die Beschwerdeführer berufen, sachlich vertretbar, wonach Art. 16 Abs. 1 lit. g BauR nicht losgelöst von Art. 36 Abs. 1 BauR betrachtet werden kann und bei der Berechnung der massgebenden Kinderspielflächen jeweils nur die anrechenbaren Geschossflächen von Mehrfamilienhäusern mit sechs und mehr Wohnungen zu berücksichtigen sind, soweit der (Sonder-)Nutzungsplan die Erstellung solcher Bauten erlaubt. Der Wortlaut von Art. 16 Abs. 1 lit. g BauR ist einer solchen Auslegung zugänglich, selbst wenn diese Bestimmung damit nur bei Gesamtüberbauungen mit Mehrfamilienhäusern mit sechs und mehr Wohnungen greift. Die Vorinstanz hat deshalb, wie die Beschwerdeführer zu Recht gerügt haben, den der Beschwerdebeteiligten zustehenden Beurteilungsspielraum und damit deren Gemeindeautonomie (Art. 50 Abs. 1 BV, Art. 89 Abs. 1 der Verfassung des Kantons St. Gallen; SR 131.225, sGS 111.1, KV) verletzt, indem sie von deren sachlich begründbaren Anwendung von Art. 16 Abs. 1 lit. g BauR abgewichen ist. Wird der Auslegung der Beschwerdebeteiligten gefolgt, erfüllt der üBSO mit Art. 10 Abs. 3 besV nach der Berechnung im Planungsbericht (S. 13 Ziff. 5.9.2) die Anforderungen von Art. 16 Abs. 1 lit. g BauR. Nur in den Baubereichen für Mehrfamilienhäuser (A-E) sowie im Baubereich für Zwei- und Mehrfamilienhäuser (K), welche nach Art. 10 Abs. 3 besV für die Berechnung der Mindestgrösse des "Grünbereichs Spielfläche" im Sinne von Art. 10 Abs. 2 Satz 1 besV massgebend sind, sind pro Baubereich sechs oder mehr Wohnungen zulässig (vgl. dazu Art. 4 Abs. 1 besV, Planungsbericht, S. 7-9 und 16 Ziff. 5.3-5.3.2, 5.13.1, und act. 8/7/20-31D [Richtprojekt]). Darüber hinaus schreibt der üBSO nicht zwingend vor, dass die Baubereiche A-E und K gleichzeitig mit den Baubereichen F bis I überbaut werden müssen. Eine etappierte Realisierung der Gesamtüberbauung ist zulässig. Bei diesem Ergebnis kann offenbleiben, wie es sich mit dem Umstand verhält, dass nach Art. 10 Abs. 1 besV auch im "Grünbereich Umgebungsgestaltung" unter anderem kleinere Kinderspielgeräte erlaubt sind und die Gestaltung der Flächen dieses Grünbereichs in der Umgebung der "Gebäude" (recte: Baubereiche) gemäss dem Planungsbericht (S. 14 Ziff. 5.10) fliessend in die Spiel- und Grünflächen des Spielplatzes übergehen soll.

5.

Weiter machen die Beschwerdeführer geltend (act. 5, S. 11-14, 16 f., Ziff. IV/C, IV/G, act. 21, S. 5, 7 lit. A/3, B/8), eine Sichtzone auf Parzelle Nr. 0008__ sei nicht



erforderlich, weshalb sich auch die von der Vorinstanz bemängelte, fehlende Koordination der strittigen Sondernutzungspläne mit der Festlegung bzw. rechtlichen Sicherstellung von Sichtzonen auf Parzelle Nr. 0008__ erübrige. Ferner könnte eine solche Koordination gemäss dem Entscheid VerwGE B 2014/194 vom 28. Juni 2016 auch noch im nachgelagerten Baubewilligungsverfahren erfolgen. Im Übrigen habe die Vorinstanz mit der pauschalen Wiedergabe der rekurrentischen Vorbringungen in Erwägung 7.1 des angefochtenen Entscheids ihre Begründungspflicht verletzt.

5.1.

Der überbauungsplan kann für ein engeres, bestimmt umgrenztes Gebiet, wie für ein Quartier, die Erschliessung ordnen (vgl. Art. 22 Abs. 1 BauG). Der Gemeindestrassenplan nach Art. 7 in Verbindung mit Art. 12 Abs. 1 StrG wiederum bezweckt die Erschliessung (Art. 19 Abs. 1 RPG, Art. 4 des Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzes; SR 843, WEG [für den Wohnungsbau], und Art. 49 Abs. 1 BauG), insbesondere die hinreichende Zufahrt (Art. 19 Abs. 1 RPG und Art. 49 Abs. 1 lit. a BauG) eines bestimmten Gebietes sicherzustellen. Eine Zufahrt ist unter anderem dann als hinreichend zu betrachten, wenn sie tatsächlich so beschaffen ist, dass sie den zu erwartenden Fahrzeugen und Fussgängern sicheren Weg bietet. In Betracht zu ziehen sind die örtlichen Gegebenheiten sowie die Anlage und Zweckbestimmung der Gebäude, denen die Zufahrt zu dienen hat (vgl. VerwGE B 2019/244 vom 3. Mai 2020 E. 4 mit Hinweisen). Eine Zufahrt ist nur dann hinreichend, wenn sie der erwarteten Entwicklung des gesamten Gebiets, das sie erschliesst oder erschliessen soll, genügt. Die Anforderungen an eine Zufahrt sind dann nicht erfüllt, wenn deren Nutzung ein Verkehrsaufkommen verursacht, dass das Basisstrassennetz übermässig belastet. Dies soll nicht dazu führen, bei Verkehrsproblemen jede weitere Verkehrszunahme oder die Erstellung neuer Bauten zu verhindern; namentlich dann nicht, wenn die verkehrsmässig heiklen Strassenabschnitte relativ weit vom geplanten Gebäude entfernt sind (vgl. E. Jeannerat, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, N 29 zu Art. 19 RPG; P. Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 6. Aufl. 2016, S. 278; Waldmann/Hänni, Raumplanungsgesetz, Handkommentar, Bern 2006, N 21 zu Art. 19 RPG).

Der Bestand von Strassen und die Sicherheit der Benutzer dürfen nicht beeinträchtigt werden (Art. 100 Abs. 1 StrG). Unzulässig sind insbesondere Beeinträchtigungen durch Bauten und Anlagen (Art. 100 Abs. 2 Ingress und lit. a StrG). Die Sichtzone bezeichnet den Bereich, der aus Gründen der Verkehrssicherheit für die freie Sicht offen zu halten ist (Art. 101 Abs. 2 StrG). Sichtzonen dürfen nicht als durchgehende Sichtstreifen



entlang von Strassen gelegt werden; sie sind auf jene Bereiche zu beschränken, in denen die freie Sicht aus Gründen der Verkehrssicherheit geboten ist. In den Sichtzonen ist alles untersagt, was die freie Sicht behindert. Die politische Gemeinde hat die Hoheit (Art. 11 Abs. 1 StrG) und die Aufsicht (Art. 16 Abs. 2 StrG) über die Gemeindestrassen. Dementsprechend werden Sichtzonen für Gemeindestrassen von ihr entweder durch überbauungs-, Gestaltungs- und Strassenprojektpläne oder durch Verfügung (inkl. Plan über die genaue Lage und Ausdehnung) festgelegt (vgl. Art. 102 Abs. 1 Ingress und lit. d und e StrG). Nutzungspläne im Sinne von Art. 14 ff. RPG bilden selbst Koordinationsinstrumente, welche mit eigenen Mitteln und Verfahren auf der planerischen Ebene die Anwendung verschiedenartiger Vorschriften sicherstellen und die Konflikte zwischen den unterschiedlichen Nutzungsinteressen lösen sollen (vgl. dazu Art. 1 bis Art. 3 RPG sowie Art. 3 und Art. 47 der Raumplanungsverordnung; SR 700.1, RPV). Wie sich daraus und gestützt auf Art. 102 Abs. 1 Ingress und lit. d StrG ergibt, sind damit die für die Verkehrssicherheit notwendigen Sichtzonen wenn immer möglich bereits beim Erlass eines überbauungs- oder Gestaltungsplans oder in Strassenbauprojektplänen festzulegen. Darüber hinaus ist nach Art. 25a RPG eine Koordinationspflicht zu bejahen, wenn zwischen den anzuwendenden Vorschriften ein derart enger sachlicher Zusammenhang besteht, dass sie nicht getrennt und unabhängig voneinander beurteilt werden dürfen, ansonsten die gesonderte Behandlung sachlich zu unhaltbaren Ergebnissen führen könnte. Dies gilt insbesondere, wenn für die Errichtung oder Änderung einer Baute oder Anlage Verfügungen mehrerer Behörden nötig sind. Die Koordinationsgrundsätze finden auf Sondernutzungspläne und damit auch auf Strassenpläne und Strassenprojekte nach dem Strassengesetz sachgemäss Anwendung. Bilden die massgeblichen Fragen Gegenstand verschiedener Verfahren, sind diese zeitlich zu koordinieren, wenn wegen des Erfordernisses einer inhaltlich abgestimmten Anwendung des materiellen Rechts keine Möglichkeit besteht, eines davon vorzuziehen. Ist ein Nutzungsplan derart detailliert, dass künftige Verkehrsprobleme erkennbar sind, muss nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung die Erschliessung im Sinne der raumplanerischen Koordination bereits beim Erlass jenes Plans und nicht erst im späteren Baubewilligungsverfahren geregelt werden (vgl. VerwGE B 2019/244 vom 3. Mai 2020 E. 5.1 mit Hinweisen).

5.2.

Vorweg ist festzuhalten, dass der von den Beschwerdeführern angerufene Entscheid VerwGE B 2014/194 vom 28. Juni 2016 im vorliegenden Fall nicht einschlägig ist. Im Unterschied zum vorliegenden Fall lag jenem Entscheid (vgl. Sachverhalt lit. A/b, E. 3.3.2 zweiter Absatz) ein Gestaltungsplan zugrunde, welcher nicht koordiniert mit



einem Teilstrassenplan oder einem Strassenbauprojekt öffentlich aufgelegt worden war. Auch hatte sich ein Nachbar im Sondernutzungsplanverfahren mittels Grunddienstbarkeitsvertrag mit einer im Gestaltungsplan als Hinweis aufgenommenen erforderlichen Sichtzone einverstanden erklärt. Unter diesen Umständen erwies sich die Festlegung der erforderlichen Sichtzone erst im Baubewilligungsverfahren in jenem Fall als zulässig. Dessen ungeachtet wird auch darin gemäss dem unter Erwägung 5.1 hiervor Gesagten ausdrücklich konstatiert, dass die Zweckmässigkeit des Erschliessungskonzepts schon im Planverfahren geprüft werden müsse, wenn ein Sondernutzungsplan die Erschliessung festlege. Im Weiteren trifft der Vorwurf der Gehörsverletzung nicht zu. Die Begründung der Vorinstanz reichte aus, damit die Beschwerdeführer den angefochtenen Entscheid sachgerecht anfechten konnten (vgl. dazu BGE 143 III 65 E. 5.2 mit Hinweisen).

5.3.

Nach den Amtsberichten des TBA vom 5. März 2018 (S. 5 f.) und 4. Januar 2019 (act. 8/16 und 35) sowie den tatsächlichen Feststellungen am Rekursaugenschein vom 25. Oktober 2018 (act. 8/25, S. 2 lit. A/2) ist das Sichtfeld bei der Einmündung der Y.__-strasse in den Q.__-weg (Nordwest) auf Parzelle Nr. 0000__ wegen der zweistufigen Steinmauer auf Grundstück Nr. 0008__ nicht eingehalten (vgl. dazu auch Fotos vom Juni 2013 und vom 25. Oktober 2018, act. 8/8/4, 8/27). Für die Wahrung der Verkehrssicherheit bei der Einmündung der Y.__-strasse in den Q.__-weg ist daher der Erlass einer Sichtzone geboten, soweit die Beschwerdebeteiligte den – gemäss Tiefbauamt "ungeschickten" resp. "ungünstigen" (act. 8/25, S. 5 lit. B/9) – Knoten im derzeitigen Zustand belässt und keinen Umbau dieses Knotens ins Auge fasst. Für Letzteres bestehen allerdings keine Anhaltspunkte. Zu keinem anderen Schluss führt der Einwand der Beschwerdeführer, die "alte" Bruchsteinmauer auf Parzelle Nr. 0008__ weise eine Höhe von 0.80 m auf. Eigenen Angaben der Beschwerdeführer gemäss wurden auf dieser Mauer zusätzlich rund 0.70 m hohe Anpflanzungen vorgenommen. Die Augenhöhe bei der Berechnung der erforderlichen Sichtbedingungen befindet sich zwischen 1.00 m (Personenwagen) und 3.00 m (Lastwagen, vgl. Norm 40 273a des Schweizerischen Verbands der Strassen- und Verkehrsfachleute VSS, gültig ab 31. März 2019, S. 6 lit. C/9, siehe zur Anwendung dieser Norm auch VerwGE B 2018/52 vom 27. Februar 2019 E. 5.1 mit Hinweisen). Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer kann sodann nicht gesagt werden, die Festlegung dieser Sichtzone sei nicht erforderlich, da sie im Rahmen der Baubewilligungsverfahren für den Bau der Einfamilienhäuser auf den Grundstücken Nrn. 0005__, 0006__, 0007__ und 0008__ unterblieben sei. Dies umso mehr, als eine künftige Überbauung des Sondernutzungsplanareals ein wesentlich höheres Verkehrsaufkommen generieren



wird als die bestehenden vier Einfamilienhäuser entlang der Y.__-strasse. Bei dieser Sachlage setzt auch eine verkehrstechnisch hinreichende Zufahrt im Sinne von Art. 19 Abs. 1 RPG und Art. 49 Abs. 2 lit. a BauG den Erlass einer gebührend ausgestalteten Sichtzone voraus, zumal dieser verkehrsmässig heikle Strassenabschnitt nicht relativ weit von den im üBSO geplanten Gebäuden entfernt ist. Eine den umschriebenen Voraussetzungen entsprechende hinreichende Zufahrt auf Parzelle Nr. 0000__ soll mittels des üBSO (vgl. dazu Art. 3 besV, Planungsbericht, S. 16 Ziff. 5.13) sowie des koordiniert damit erlassenen TSPS gerade sichergestellt werden. Daraus ergibt sich unschwer, dass die Beschwerdebeteteiligte bereits gestützt auf Art. 16 Abs. 2, Art. 100 Abs. 1 und Abs. 2 Ingress sowie lit. a und b sowie Art. 101 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 102 Abs. 1 Ingress und lit. d StrG kantonalrechtlich verpflichtet gewesen wäre, die Festlegung der für die Verkehrssicherheit notwendige Sichtzone mit dem Erlass des üBSO und des TSPS und nicht erst mit einem nachgelagerten Baubewilligungsverfahren zu koordinieren. Im Weiteren besteht ein derart enger Sachzusammenhang zwischen der Festlegung der notwendigen Sichtzone und dem Erlass der strittigen Sondernutzungspläne, dass sie nicht getrennt und unabhängig voneinander beurteilt werden können. Wird die erforderliche Sichtzone nicht bereits zusammen mit den Sondernutzungsplänen erlassen, sondern erst danach, könnte dies dazu führen, dass die Sichtzone letztlich – bei erfolgreichem Widerstand der davon betroffenen Grundeigentümer, d.h. derzeit der Beschwerdegegner 4 und 5 – gar nicht mehr festgelegt werden könnte. Daraus wiederum würden Sondernutzungspläne resultieren, welche die Verkehrssicherheit nicht gewährleisten. Unter diesen Umständen ist auch ein bundesrechtlich verlangter Koordinationsbedarf im Sinne von Art. 25a RPG zwischen dem üBSO, dem TSPS und der Festlegung der notwendigen Sichtzone auf Parzelle Nr. 0008__ ohne weiteres ausgewiesen. Die Vorinstanz hat daher in Erwägung 5 des angefochtenen Entscheids (act. 2, S. 12 f.) zu Recht eine Verletzung des bundesrechtlichen Koordinationsgebots festgestellt (vgl. dazu auch act. 15, S. 10 f., und act. 25, S. 11 f.). Zu keinem anderen Schluss führt auch der Hinweis der Beschwerdeführer auf die in der Vernehmlassung des AREG vom 22. Dezember 2017 (act. 8/12, S. 2 lit. e) vertretene Auffassung, wonach die Sichtweiten erst im Baubewilligungsverfahren zu prüfen seien. Dasselbe gilt für das gleichlautende Votum des Vertreters des Tiefbauamtes am Augenschein vom 28. Oktober 2018 (act. 8/25, S. 5 lit. B/9). Die Beschwerde ist daher abzuweisen. Bei diesem Ergebnis kann dahingestellt bleiben, ob die Vorinstanz gemäss den Beschwerdeführern (act. 5, S. 3 f., 7-11, 16 f. Ziff. II/5, IV/B, IV/G, act. 21, S. 3-5 lit. A/2, act. 27 Ziff. 1-3) zu Unrecht davon ausgegangen ist (vgl. dazu act. 2, S. 14 f. E. 6.1 und 6.4 f., sowie act. 7 Ziff. II/2), dass die im üBSO bei der Tiefgaragenzufahrt festgesetzten Sichtzonen unzureichend sind, und sie dabei den Sachverhalt unvollständig festgestellt



hat. Der Vollständigkeit halber ist dazu lediglich zu bemerken, dass gemäss dem Amtsbericht des TBA vom 5. März 2018 (act. 8/16, S. 5) und den Aussagen des Vertreters der Kantonspolizei am Augenschein vom 25. Oktober 2018 (act. 8/25, S. 5), welche die Beschwerdeführer im Rahmen der in ihrer Beschwerde vorgebrachten Kritik nicht beanstandet haben, die Sichtweite bei der Tiefgaragenzufahrt von 20 m auf 30 m zu erhöhen ist (siehe dazu auch act. 15, S. 8-10, act. 25, S. 8-10).

6.

Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend gehen die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens zulasten der unterliegenden Beschwerdeführer (Art. 95 Abs. 1 VRP). Die Beschwerdeführer haften solidarisch (Art. 96^{bis} VRP). Für das Beschwerdeverfahren erscheint eine Entscheidegebühr von CHF 4'500 angemessen (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12). Diese ist mit dem geleisteten Kostenvorschuss in gleicher Höhe zu verrechnen.

Der Verlegung der amtlichen Kosten entsprechend haben die Beschwerdeführer die mehrheitlich obsiegenden Beschwerdegegner für das Beschwerdeverfahren unter solidarischer Haftbarkeit ausseramtlich ermessensweise pauschal mit insgesamt CHF 4'000 zuzüglich CHF 160 Barauslagen (vier Prozent von CHF 4'000) und Mehrwertsteuer zu entschädigen (Art. 98 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 98^{bis} VRP; Art. 98^{ter} VRP in Verbindung mit Art. 106 Abs. 3 der Schweizerischen Zivilprozessordnung, Zivilprozessordnung; SR 272, ZPO, Art. 30 Ingress und lit. b Ziff. 1; Art. 31 Abs. 1 und 2 des Anwaltsgesetzes; sGS 963.70, AnwG, sowie Art. 6, Art. 19, Art. 22 Abs. 1 Ingress und lit. b, Art. 28^{bis} sowie Art. 29 der Honorarordnung, sGS 963.5, HonO). Der Beschwerdebeteiligten steht kein Kostenersatz zu (vgl. VerwGE B 2014/203 vom 25. Mai 2016 E. 5.2 mit Hinweisen).

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht zu Recht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Beschwerdeführer bezahlen die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von CHF 4'500 unter Verrechnung mit dem von ihnen geleisteten Kostenvorschuss in gleicher Höhe.

3.

Die Beschwerdeführer entschädigen die Beschwerdegegner für das



Beschwerdeverfahren ausseramtlich mit insgesamt CHF 4'160 (inklusive Barauslagen)
zuzüglich Mehrwertsteuer unter solidarischer Haftbarkeit.