



**Fall-Nr.:** B 2020/53  
**Stelle:** Verwaltungsgericht  
**Rubrik:** Verwaltungsgericht  
**Publikationsdatum:** 02.03.2021  
**Entscheiddatum:** 10.02.2021

### **Entscheid Verwaltungsgericht, 10.02.2021**

**Strassenprojekt und Teilstrassenplan. Art. 32 f. und 48 Abs. 2 StrG (sGS 732.1); Art. 5 lit. a EntG (sGS 735.1). Streitig war die Art der Ausführung des Strassenprojekts "Erschliessung X.\_\_" und die Zulässigkeit der daraus resultierenden Enteignung. Das Verwaltungsgericht kam zum Schluss, dass für die Strassenplanung nicht sämtliche relevanten Umstände Berücksichtigung gefunden hätten. Der angefochtene Entscheid lasse sich nicht aufrechterhalten. Die Sache sei zur Projektanpassung im Sinn der Feststellungen des Tiefbauamtes an die Gemeinde zurückzuweisen. Die Frage der Rechtmässigkeit der Enteignung brauchte unter diesen Umständen nicht weiter erörtert zu werden (Verwaltungsgericht, B 2020/53).**

#### **Entscheid vom 10. Februar 2021**

Besetzung

Abteilungspräsident Eugster; Verwaltungsrichterin Zindel, Verwaltungsrichter Steiner;  
Gerichtsschreiber Schmid

Verfahrensbeteiligte

**A.\_\_,**

**Beschwerdeführerin,**

vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Jörg Frei, SwissLegal asg.advocati,  
Kreuzackerstrasse 9, 9000 St. Gallen,

gegen



St.Galler Gerichte

**Baudepartement des Kantons St. Gallen**, Lämmli Brunnenstrasse 54,  
9001 St. Gallen,

**Vorinstanz,**

und

**Baukonsortium B.\_\_\_\_**, c/o C.\_\_\_\_ GmbH,

**D.\_\_\_\_**

**E.\_\_\_\_**

**Beschwerdegegner 1-3,**

sowie

**Politische Gemeinde Y.\_\_\_\_**, Gemeinderat,

**Beschwerdebeteiligte,**

Gegenstand

**Strassenprojekt und Teilstrassenplan "Neubau Erschliessung X.\_\_\_\_"**

**Das Verwaltungsgericht stellt fest:**

**A.**

**A.a.**

Mit Beschluss vom 19. Dezember 2017 erliess der Gemeinderat Y.\_\_\_\_ das Strassenprojekt "Erschliessung X.\_\_\_\_" samt Teilstrassenplan. Mit dem Strassenprojekt soll die vom Baukonsortium B.\_\_\_\_ geplante Überbauung auf Grundstück Nr. 000\_\_\_\_, Grundbuch Y.\_\_\_\_, mit zwei Zweifamilienhäusern und drei Einfamilienhäusern erschlossen werden. Die als Gemeindestrasse dritter Klasse geplante



## St.Galler Gerichte

Erschliessungsstrasse zweigt an der Grenze der Grundstücke Nrn. 001\_\_ und 002\_\_ von der bestehenden X.\_\_-strasse (Gemeindestrasse zweiter Klasse) ab. Am Ende der geplanten, rund 78 m langen Erschliessungsstrasse ist ein Wendeplatz vorgesehen. Die Kosten für den Strassenbau werden von der privaten Bauherrschaft (Baukonsortium B.\_\_) getragen. Strassenprojekt und Teilstrassenplan lagen vom 7. März bis 5. April 2018 öffentlich auf. Gleichzeitig wurde das Bauprojekt des Baukonsortiums B.\_\_ öffentlich aufgelegt.

### **A.b.**

A.\_\_ vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Jörg Frei, St. Gallen, erhob als Eigentümerin des durch das Strassenprojekt betroffenen Grundstücks Nr. 001\_\_ mit Eingabe vom 5. April 2018 Einsprache gegen das Strassenprojekt, den Teilstrassenplan und die Zulässigkeit der daraus resultierenden Enteignung sowie das Bauprojekt des Baukonsortiums. Zur Begründung machte sie unter anderem geltend, es stünden alternative Erschliessungsmöglichkeiten zur Verfügung, welche keine Eigentumsbeschränkung bei ihr (A.\_\_) zur Folge hätten. Sodann sei das Strassenprojekt weder aus Gründen der Verkehrssicherheit noch des Umweltschutzes erforderlich. Die Enteignung auf ihrem Grundstück sei nicht zulässig. Durch die Strasse würde ihr Grundstück in der Mitte durchtrennt. Die Erschliessungsstrasse erweise sich als unverhältnismässig (act. G 13/8/11). Nach einem Einigungsversuch wies der Gemeinderat Y.\_\_ die Einsprache gegen das Strassenprojekt und den Teilstrassenplan mit Beschluss vom 14. August 2018 ab. Zur Begründung legte er unter anderem dar, dass die Erschliessung von Bauland im öffentlichen Interesse erfolge. Das Grundstück Nr. 000\_\_ in der Wohnzone "2 Vollgeschosse Hanglage" liege innerhalb des Überbauungsplans X.\_\_ vom 5. März 1976. Letzterer zeige die künftige Erschliessung des Grundstücks Nr. 000\_\_ auf. Der Erschliessungskorridor im Bereich des Grundstücks von A.\_\_ sei am 17. Mai 1984 grunddienstbarkeitsrechtlich gesichert worden. Die heutigen Anforderungen an einen Einlenker verlangten eine leichte Abweichung gegenüber dem Verlauf des Fuss- und Fahrwegrechts. Einschliesslich der Beanspruchung für die Sichtzonen betrage der Landbedarf ab dem Grundstück von A.\_\_ rund 44 m<sup>2</sup> und zerteile dieses nicht in zwei Hälften. Eine zweckmässige Erschliessung sei ohne Beanspruchung des Grundstücks der Einsprecherin nicht möglich. Wenn die neue Erschliessungsstrasse sieben Wohneinheiten erschliesse, diene sie der übrigen Erschliessung und sei als Gemeindestrasse dritter Klasse einzuteilen (act. G 13/1/1).

### **A.c.**

Gegen diesen Beschluss erhob Rechtsanwalt Frei für A.\_\_ am 3. September 2018



## St.Galler Gerichte

Rekurs (act. G 13/1). In der Rekursergänzung vom 31. Oktober 2018 wies der Rechtsvertreter unter anderem darauf hin, dass durch den zwischenzeitlich bewilligten und realisierten Bau einer Garage auf dem Grundstück von A.\_\_\_\_ die Linienführung nicht mehr realisierbar und damit kein Strassenbau auf ihrem Grundstück möglich sei. Durch den Verzicht auf eine Einsprache gegen das Baugesuch hätten die Berechtigten auf die Dienstbarkeit verzichtet und diese sei untergegangen (act. G 13/6). In der Rekursvernehmlassung vom 3. Dezember 2018 hielt der Gemeinderat Y.\_\_\_\_ unter anderem fest, dass das Fuss- und Fahrwegrecht nicht untergegangen sei. Es beanspruche eine Fläche von 33 m<sup>2</sup> einschliesslich einer nicht nutzbaren Restfläche von 11 m<sup>2</sup>. Das angefochtene Projekt belaste das Grundstück von A.\_\_\_\_ (mit einem Landbedarf von ca. 24 m<sup>2</sup>) somit weniger als die Linienführung gemäss Fuss- und Fahrwegrecht; das nicht bewilligte Dach werde nicht berührt (act. G 13/8). Nach Erstattung eines Amtsberichts vom 15. März 2019 durch das Tiefbauamt/Kantonales Strasseninspektorat (act. G 13/13) und Durchführung eines Augenscheins am 3. Juli 2019 (act. G 13/17) wies das Baudepartement den Rekurs mit Entscheid vom 4. März 2020 ab, soweit es darauf eintrat (act. G 2).

### **B.**

#### **B.a.**

Gegen diesen Entscheid erhob Rechtsanwalt Frei für A.\_\_\_\_ mit Eingabe vom 19. März 2020 Beschwerde mit den Rechtsbegehren, der Entscheid sei aufzuheben und das Baugesuch für das Strassenbauprojekt und den Teilstrassenplan "Neubau Erschliessung X.\_\_\_\_" sei abzuweisen (Ziffer 1). Eventualiter sei der Entscheid aufzuheben und die Sache zur Neuurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen (Ziffer 2). Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zuzüglich Mehrwertsteuer (Ziffer 3). In der Beschwerdeergänzung vom 13. Mai 2020 bestätigte und begründete der Rechtsvertreter die gestellten Anträge (act. G 7).

#### **B.b.**

In der Vernehmlassung vom 26. Juni 2020 beantragte die Vorinstanz Abweisung der Beschwerde unter Kosten- und Entschädigungsfolge. Zur Begründung verwies sie auf den angefochtenen Entscheid und äusserte sich ergänzend zu den Vorbringen in der Beschwerde (act. G 12). Die Beschwerdebeteiligte beantragte in ihrer Vernehmlassung vom 14. August 2020 Abweisung der Beschwerde, soweit darauf eingetreten werden könne. Zur Begründung verwies sie auf den Einspracheentscheid vom 14. August 2018 und ihre Stellungnahmen vom 22. November 2018 und 24. September 2019 im Rekursverfahren. Zusätzlich äusserte sie sich zu den Vorbringen in der Beschwerde (act. G 15). Das Baukonsortium B.\_\_\_\_/C.\_\_\_\_ GmbH (Beschwerdegegnerin 1) äusserte sich



## St.Galler Gerichte

in der Stellungnahme vom 20. August 2020 mit dem Antrag auf Abweisung der Beschwerde unter Kosten- und Entschädigungsfolge (act. G 16). Die Beschwerdegegner 2 und 3 (D.\_\_, E.\_\_) verzichteten stillschweigend auf eine Stellungnahme (act. G 17).

### **B.c.**

Mit Stellungnahme vom 5. Oktober 2020 bestätigte der Rechtsvertreter der Beschwerdeführerin seine Rechtsbegehren (act. G 20). Hierzu äusserten sich die Beschwerdegegnerin 1 mit Eingabe vom 23. Oktober 2020 (act. G 24) und die Beschwerdebeteiligte mit Eingabe vom 2. November 2020 (act. G 25). Von der ihnen eingeräumten Möglichkeit zur Stellungnahme hierzu machten die Verfahrensparteien keinen Gebrauch (act. G 26).

### **B.d.**

Auf die Vorbringen der Verfahrensbeteiligten wird, soweit für den Entscheid wesentlich, 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<sup>bis</sup> Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, VRP). Sodann entspricht die Beschwerdeeingabe vom 19. März 2020 (act. G 1) in Verbindung mit der Beschwerdeergänzung vom 13. Mai 2020 (act. G 7) zeitlich, formal und inhaltlich den gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Nach Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP setzt die Rechtsmittelbefugnis voraus, dass eine besondere, beachtenswerte, nahe Beziehung zum Streitgegenstand besteht. Dabei liegt das schutzwürdige Interesse im "praktischen Nutzen", den ein erfolgreich geführtes Rechtsmittel dem Betroffenen in seiner rechtlichen oder tatsächlichen Situation einträgt, bzw. in der Abwendung materieller, ideeller oder sonstiger Nachteile, die ein Bestand des angefochtenen Entscheids mit sich bringen würde (BGE 137 II 30 E. 2.2.3). Die Rechtsmittelbefugnis ist vorliegend zu bejahen, nachdem die Beschwerdeführerin als Eigentümerin des durch das Strassenprojekt direkt betroffenen Grundstücks Nr. 001\_\_ mit der Prozessführung eigene Interessen im erwähnten Sinn verfolgt. Auf die Beschwerde ist damit einzutreten.



### 2.

#### 2.1.

Streitig ist vorliegend die Art der Ausführung des Strassenprojekts "Erschliessung X.\_\_\_\_" und die Zulässigkeit der daraus resultierenden Enteignung (Landbedarf von ca. 24 m<sup>2</sup> und Sichtzonen von 20 m<sup>2</sup> ab dem Grundstück der Beschwerdeführerin). Die Klassierung der geplanten Erschliessungsstrasse als Gemeindestrasse dritter Klasse blieb demgegenüber unbestritten. Die von den Verfahrensbeteiligten zum Teil thematisierte (privatrechtliche) Frage des Bestandes und des Inhalts der Grunddienstbarkeit (Fuss- und Fahrwegrecht) zu Lasten des Grundstücks der Beschwerdeführerin bildete nicht Gegenstand des vorinstanzlichen Verfahrens, weshalb die Vorinstanz hierauf zu Recht nicht eintrat (act. G 2 S. 6 Ziffer 2.1 am Schluss). Dementsprechend ist auf diesbezügliche Vorbringen der Beschwerdeführerin (act. G 20 S. 3) auch in diesem Verfahren nicht einzutreten.

#### 2.2.

Der Bau der Strasse muss sich mit Blick zumindest auf eine der in Art. 32 StrG genannten Voraussetzungen als notwendig erweisen. Ein Strassenbauprojekt ist jedoch nicht erst dann notwendig, wenn eine Alternativlösung (sowie allenfalls eine Nullvariante) zum vornherein ausscheidet, sondern bereits dann, wenn der Bau als verkehrsplanerisch und im Lichte der Grundsätze von Art. 33 StrG als sinnvoll und sachlich begründet erscheint (vgl. VerwGE B 2010/61 vom 9. November 2010 E. 2.1). Nach Art. 33 StrG sind beim Strassenbau folgende Aspekte zu beachten: Schutz des Menschen und seiner Umwelt (lit. a); Verkehrssicherheit (lit. b); Schutz der schwächeren Verkehrsteilnehmer, insbesondere von Fussgängern, Radfahrern und Behinderten (lit. c); Ortsbild- und Heimatschutz (lit. d); Natur- und Landschaftsschutz (lit. e); die anerkannten Grundsätze eines umwelt- und siedlungsgerechten Strassenbaus (lit. f); sparsamer Verbrauch des Bodens (lit. g). Diese Grundsätze sind bei der Planung, Projektierung und Ausführung einer Strasse zwingend zu beachten (P. Schönenberger, in: G. Germann [Hrsg.], Kurzkomentar zum st. gallischen Strassengesetz vom 12. Juni 1988, Rz. 1 zu Art. 33). 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 die in Art. 32 StrG geregelten Voraussetzungen für den Strassenbau begrenzt, an welche die politische Gemeinde gebunden ist (vgl. Art. 89 der Kantonsverfassung, sGS 111.1). Eine Strasse darf nur gebaut werden, wenn eine der namentlich in Art. 32 StrG genannten Voraussetzungen dies erfordert (VerwGE B 2010/61 a.a.O. E. 2.1; sowie B 2009/197 vom 15. April 2010 E. 2.1).



Enteignungen von privatem Eigentum sind nur zulässig, wenn sie auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen, im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sind (vgl. BGE 115 Ia 29 mit Hinweisen). Art. 48 Abs. 2 StrG verweist auf das Enteignungsgesetz (sGS 735.1, EntG), sofern das StrG nichts anderes bestimmt. Nach Art. 5 lit. a EntG ist die Enteignung zulässig für den Bau eines öffentlichen oder überwiegend im öffentlichen Interesse liegenden Werks. Des Weiteren wird vorausgesetzt, dass der Zweck des Werks auf andere Weise nicht befriedigend oder nur mit unverhältnismässigem Mehraufwand verwirklicht werden kann. Insbesondere darf die Enteignung nicht zu einem Nachteil führen, der in einem Missverhältnis zum verfolgten Zweck steht (Art. 6 EntG; Grundsatz der Verhältnismässigkeit). Die Prüfung der Verhältnismässigkeit von Eingriffen in das Eigentumsrecht setzt eine umfassende Abwägung aller öffentlichen und privaten Interessen voraus. Verfassungsrechtliche Gesichtspunkte sowie Art. 6 Ziff. 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention (SR 0.101) gebieten, dass das Verwaltungsgericht bei der Überprüfung der Verhältnismässigkeit einer formellen Enteignung umfassende Kognition ausübt und sich nicht nur auf die Rechtskontrolle beschränkt (VerwGE B 2012/182 vom 11. Juni 2014, E. 4 mit Hinweisen).

### 2.3.

Im Amtsbericht vom 15. März 2019 legte das Strasseninspektorat dar, der Überbauungsplan X.\_\_ vom 5. März 1976 mit besonderen Vorschriften (besV) enthalte keine Angaben zu einer angedachten Erschliessung des Gebietes der heutigen Parzelle Nr. 000\_\_. Die im Richtplan Nr. 003\_\_ vom März 1974 (Art. 5 besV) vorgesehene Erschliessung im Bereich der Parzelle Nr. 000\_\_ sei aus dem beigelegten Plan ersichtlich. Das im Grundbuch zu Lasten der Parzelle Nr. 001\_\_ eingetragene Fuss- und Fahrwegrecht verlaufe nicht im Erschliessungsperimeter X.\_\_, sondern rund 20-35 m südlich davon. Mit der Überbauung auf Parzelle Nr. 001\_\_ sei dieses endgültig unterbrochen worden (s. Beilage). Die Beilage enthalte auch die Situation der vorgesehenen Erschliessung gemäss Projekt vom 28. September 2017 (rev. 14. November 2017). Für die Sichtzonen beim Einlenker sei eine Beobachtungsdistanz von 2.5 m (Minimum) angewendet worden. Die vorgesehene Fahrbahnbreite von 3 m mit teilweise nur einseitigem Bankett von 50 cm lasse ein Kreuzen von zwei Personenwagen nicht zu. Neben den Zufahrten zu Parkplätzen/Garagen gebe es keine Ausweichstellen. Im Bereich des Einlenkers sei das Kreuzen von zwei PW's zu gewährleisten; der vorgesehene Einlenker sei für dieses Manöver zu eng. Der vorgesehene Kehrplatz genüge nur für PW's (nicht für Lastwagen). Die vorgesehene Absturzsicherung gemäss Normalprofil sei ungenügend. Die Verwendung der



bergseitigen Sickerleitung als Längsleitung der Strassenentwässerung sei längerfristig ungeeignet (Wurzeleinwuchs). Je nach Ausgestaltung der geplanten PW-Abstellfläche im Auge des Einlenkers X.\_\_-strasse könne die Sichtberme tangiert werden. Zudem sei die Zu- und Wegfahrt im Einlenkerbereich verkehrssicherheitstechnisch problematisch. Das Strasseninspektorat kam vor diesem Hintergrund zum Schluss, dass der Einlenker X.\_\_-strasse um 3-5 m bergwärts verschoben und damit das Grundstück Nr. 001\_\_ geschont werden könnte, ohne dabei die Sichtzone auf ein kritisches Mass zu reduzieren. Der Einlenker sei so weit zu öffnen, dass an dieser Stelle zwei Personenwagen kreuzen könnten (1). Beim Beginn der Fahrbahnbreite 3 m Richtung Westen sei (mit Vorteil bergwärts) eine Ausweichstelle zu schaffen (2). Am Ende der Sackgasse sei zusammen mit den Vorplätzen der Garage eine Wendemöglichkeit für einen 8 m langen Lastwagen zu schaffen. Das notwendige Befahren der privaten Grundstücke sei rechtlich sicherzustellen (3). Auf den Parkplatz beim Einlenker in die X.\_\_-strasse sei zu verzichten (4). Die Absturzsicherung auf der Stützmauer sei normgerecht zu erstellen (5; act. G 13/13). In der Stellungnahme zum Augenscheinprotokoll vermerkte das Strasseninspektorat ergänzend, dass sich die vorgesehene Erschliessung bezogen auf die geometrischen Anforderungen als absolutes Minimum erweise. Im Übrigen sei ein Wenden für Lastwagen nur unter Einbezug privater Vorflächen möglich, was rechtlich zu sichern wäre. Der Wendehammer entspreche nicht der Norm (act. G 13/18). In der Stellungnahme vom 11. Juni 2019 wies die Beschwerdebeteiligte darauf hin, dass das Fuss- und Fahrwegrecht vom 17. Mai 1984 sehr wohl im Bereich des Erschliessungssperimeters X.\_\_ verlaufe und nach wie vor gültig sei. Die Bauherren hätten den Erschliessungssperimeter explizit aufgrund dieses Fuss- und Fahrwegrechts gewählt (act. G 13/15).

### 2.4.

Im angefochtenen Entscheid stellte die Vorinstanz unter anderem fest, dass Grundlage des vom Beschwerdegegner eingereichten Baugesuchs und des Teilstrassenplans der Überbauungsplan X.\_\_ vom 2. April 1974 (genehmigt durch Baudepartement am 5. März 1976) sowie der Richtplan 003\_\_ vom März 1974 bilde. Darin sei vorgesehen, dass das heutige Grundstück Nr. 000\_\_ über den nachträglich durch die Errichtung eines Fuss- und Fahrwegrechts gesicherten Korridor zu erschliessen sei. Die Erschliessung für die beabsichtigte Überbauung liege im öffentlichen Interesse. Die Beschwerdeführerin bestreite weder die gesetzliche Grundlage für den Erlass des Teilstrassenplans noch die Zweckmässigkeit der Erschliessung. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin vermöge die Strasse die technischen Minimalanforderungen zu erfüllen, auch wenn für den Wendehammer private Vorplätze



beansprucht würden. Sodann würden alternative Erschliessungsmöglichkeiten von der Beschwerdeführerin weder aufgezeigt noch seien solche ersichtlich. Das privatrechtliche Fuss- und Fahrwegrecht bestehe seit 1984. Die Linienführung des Strassenprojekts verlaufe bei der Abzweigung von der X.\_\_-strasse auf der gemeinsamen Grenze der Grundstücke Nr. 000\_\_ und 002\_\_. Aus topographischen Gründen sei keine hälftige Verlegung gewählt worden. Damit erweise sich der Eingriff in das Grundstück der Beschwerdeführerin weit weniger schwer, als wenn die Linienführung gemäss Fuss- und Fahrwegrecht gewählt worden wäre. Die Linienführung (gemäss Strassenprojekt) erweise sich sogar für den Fall des von der Beschwerdeführerin behaupteten Erlöschens des Fuss- und Fahrwegrechts als verhältnismässig. Das öffentliche Interesse an der Erschliessung der geplanten Überbauung überwiege das private Interesse der Beschwerdeführerin an ihrem ungeschmäleren Eigentum (act. G 2).

### 2.5.

Die Beschwerdeführerin wendet ein, die Auffassung der Vorinstanz, wonach die Erschliessungsstrasse gerade noch zur Erschliessung der geplanten Überbauung geeignet sei, erstaune, würden doch im Amtsbericht mehrere Punkte des geplanten Strassenprojekts bemängelt. Die Kreuzungsmöglichkeit von PW's sei aus Gründen der Verkehrssicherheit unerlässlich, konkret jedoch nicht gegeben. Gleichermassen sehe das Projekt keine Ausweichmöglichkeiten vor. Die Aussage im Amtsbericht, dass auch der kleinste LKW-Typ keine Chance habe, im Bereich der projektierten Erschliessung zu wenden, sei auch anlässlich des Augenscheins nicht relativiert worden. Wenn die Vorinstanz schon ein öffentliches Interesse am Strassenprojekt mit der Erschliessung mehrerer Wohneinheiten begründe, so seien an diese Erschliessung bezüglich Zweckmässigkeit mindestens die üblichen Anforderungen zu stellen. Die Vorinstanz gehe fehl, wenn sie ausführe, die technische Ausgestaltung der Erschliessungsstrasse erfülle gerade noch das absolute Minimum. Sie stütze sich einzig auf die aus dem Kontext gerissene Aussage im Bericht vom 17. September 2019, während im Amtsbericht aufgeführte Mängel unbeachtet blieben. Die Erschliessungsplanung sei technisch ungenügend und nicht zweckmässig. Die mit dem Strassenbauprojekt verbundene Enteignung der Beschwerdeführerin sei auch nicht verhältnismässig. Im Amtsbericht sei eine alternative Erschliessungsmöglichkeit vorgeschlagen worden (Verschiebung des Einlenkers um 3-5 m bergwärts), welche die Schonung des Grundstücks der Beschwerdeführerin zur Folge hätte und dementsprechend ein milderer Mittel darstelle. Ebenfalls denkbar erscheine eine Erschliessung über Nordwesten über die R.\_\_-strasse (mit Tiefgarage; Amtsbericht vom 15. März 2019). Der Entscheid der Vorinstanz sei aufzuheben (act. G 7).



### 3.

#### 3.1.

Für die Beurteilung der technischen Anforderungen an eine hinreichende Zufahrt sind grundsätzlich die Normen der Vereinigung Schweizerischer Strassenfachleute (VSS) massgebend, wobei ihre Anwendung im Einzelfall dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit entsprechen muss und sie nicht ungeachtet der konkreten Verhältnisse zugrunde gelegt werden dürfen (VerwGE B 2018/52 vom 27. Februar 2019 E. 5.1 zweiter Absatz mit Hinweis auf VerwGE B 2015/14 vom 20. Januar 2017, E. 11.1; VerwGE B 2011/110 vom 20. März 2012, E. 4; GVP 1990 Nr. 99). Nach der VSS-Norm SN 640 045 "Projektierung, Grundlagen; Strassentyp Erschliessungsstrassen" vom April 1992, Ziff. 5 Abs. 1, werden die Sicherheitsanforderungen an Erschliessungsstrassen allgemein durch geringe Verkehrsmengen und niedrige Geschwindigkeiten angestrebt, weshalb der Ausbaustandard generell niedrig anzusetzen ist. Der Erschliessungsstrassentyp "Zufahrtsweg" dient der Erschliessung von bis zu 30 Wohneinheiten. Er ist auf den Grundbegegnungsfall "PW/Fahrrad bei stark reduzierter Geschwindigkeit" und eine durchschnittliche stündliche Verkehrsbelastung von maximal 50 Fahrzeugen ausgerichtet. Für Zufahrtswege genügt ein Fahrstreifen; sie müssen in der Regel keinen Wendeplatz aufweisen und nicht durchgehend befahrbar sein. Es handelt sich um Fusswege, die zum gelegentlichen Befahren mit Motorfahrzeugen vorgesehen und entsprechend befestigt sind. Für die seltenen Begegnungsfälle zwischen Motorfahrzeugen können angrenzende Bankettflächen und Vorplätze einbezogen werden (VSS-Norm a.a.O., Ziff. 8 Abs. 6). Gemäss VSS-Norm SN 640 201 "Geometrisches Normalprofil" vom Oktober 1992 beträgt das für einen Personenwagen erforderliche horizontale Lichtraumprofil 2 bis 2.1 m bei Geschwindigkeiten von 0 bis 40 km/h, für einen Lastwagen bzw. ein landwirtschaftliches Fahrzeug beträgt das horizontale Lichtraumprofil bei den erwähnten Geschwindigkeiten 2.7 bis 2.8 m und dasjenige eines Fahrradlenkers 0.9 bis 1.1 m. Bei stark reduzierter Geschwindigkeit (bis 30 km/h) ist beim Grundbegegnungsfall PW/Fahrrad eine Strassenbreite von mindestens 3.4 m (keine Steigungen) und beim Begegnungsfall PW/PW eine Breite von mindestens 4.4 m erforderlich (vgl. VerwGE B 2018/52 a.a.O. E. 5.1 zweiter Absatz mit Hinweisen).

#### 3.2.

Mit dem streitigen Strassenprojekt sollen vorerst sieben Wohneinheiten (zwei Zweifamilienhäuser, drei EFH) erschlossen werden. Der Amtsbericht vom 15. März 2019 vermerkt wie dargelegt mehrere Mängelpunkte des Strassenprojekts, insbesondere die Unmöglichkeit des Kreuzens von zwei PW bei einer Fahrbahnbreite



## St.Galler Gerichte

von 3 m mit teilweise nur einseitigem Bankett von 50 cm, das Fehlen von (rechtlich gesicherten) Ausweichstellen neben den Zufahrten zu Garagen und Parkplätzen, die Unmöglichkeit des Kreuzens von zwei PW im Bereich des Einlenkers, die fehlende Befahrbarkeit des Kehrrplatzes für Lastwagen, eine unzureichende Absturzsicherung gemäss Normalprofil, die fehlende Eignung der bergseitigen Sickerleitung als Längsleitung der Strassenentwässerung und eine verkehrssicherheitstechnisch problematische Zu- und Wegfahrt im Einlenkerbereich. Das Strasseninspektorat vermerkte gestützt darauf in vier Punkten einen konkreten Anpassungsbedarf (act. G 13/13). Seine Feststellung in der Stellungnahme zum Augenscheinprotokoll, wonach sich die vorgesehene Erschliessung "als absolutes Minimum" erweise, bezog sich explizit lediglich auf die *geometrischen* Anforderungen an die Strasse (act. G 13/18). Es bleibt damit bei den festgestellten verkehrssicherheitstechnischen Mängeln der geplanten Erschliessungsstrasse und der Tatsache, dass ein Wenden für Lastwagen (öffentliche Dienste) nur unter Einbezug privater Vorflächen möglich ist, was rechtlich zu sichern wäre, und dass der Wendehammer nicht der Norm entspricht. Die vom Strasseninspektorat veranschlagten Anpassungen erscheinen umso mehr erforderlich, als die rund 78 m lange Strasse - bei teilweise fehlendem Bankett - selbst die für den Grundbegegnungsfall PW/Fahrrad erforderliche Breite gemäss der erwähnten VSS-Norm (3.4 m *ohne Steigung*) nicht aufweist (act. G 13/18). Hinzu kommt, dass das Gelände anerkanntermassen sehr steil ist (act. G 12 S. 2; vgl. Höhenkurvenkarte Geoportal), was erhöhte Anforderungen an die Strassenbreite vor allem auch für den Winterbetrieb mit sich bringt. Um für Begegnungsfälle zwischen Motorfahrzeugen die angrenzenden Bankettflächen benutzen zu können (vgl. vorstehende E. 3.1), müssen diese zumindest zureichend vorhanden sein, was konkret nicht der Fall ist. Die rechtliche Sicherung des Einbezugs privater Vorflächen für Begegnungsfälle zwischen Motorfahrzeugen und für das Wenden von längeren Fahrzeugen (öffentliche Dienste) wurde bislang nach Lage der Akten nicht abschliessend festgelegt. Eine rechtliche Sicherung im erwähnten Sinn bildet Bestandteil des Strassenprojekts und kann entgegen der Auffassung der Beschwerdegegnerin 1 (act. G 16 S. 1 unten) nicht erst nach Abschluss der Erschliessung privatrechtlich vereinbart werden. Beim Strassenplan handelt es sich um einen Sondernutzungsplan, dessen Rechtsbeständigkeit sich nicht ohne Weiteres nach kurzer Zeit wieder in Frage stellen lässt, zumal eine diesbezügliche Abänderung geänderte Verhältnisse voraussetzt (vgl. Art. 12 und 14 StrG; vgl. VerwGE B 2019/210 vom 25. Juni 2020 E. 4.2.2 dritter Absatz). Der von der Beschwerdegegnerin 1 in ihrer Eingabe vom 23. Oktober 2020 angeführte Umstand, dass sie nach dem Erwerb des Grundstücks Nr. 000\_\_ und des für den Strassenbau benötigten Teils des Grundstücks Nr. 002\_\_ (Vertragsbeurkundung am 26. Oktober 2020) Eigentümerin des gesamten, für den Bau



der Strasse, der Ausweichplätze und Wendemöglichkeiten benötigten Landes sei (act. G 24), lässt die Notwendigkeit der Projektanpassung nicht hinfällig werden, zumal es dabei um eine Gemeindestrasse geht, für deren Funktionsfähigkeit nicht auf (im Zeitpunkt der Veräusserung einzelner Teilgrundstücke noch zu treffende; vgl. act. G 24 S. 2) privatrechtliche Abmachungen abgestellt werden darf. Dass eine Festlegung der rechtlichen Sicherung des Befahrens privater Flächen *im Strassenprojekt* nötig ist, zeigt sich auch in der Feststellung der Vorinstanz, dass eine grosszügigere Ausgestaltung des Wendehammers (und damit eine bessere Befahrbarkeit) schlicht nicht möglich gewesen sei (act. G 12 S. 2).

### 3.3.

Grundsätzlich ändert das Verwaltungsgericht einen sachlich haltbaren und zweckmässigen Strassenplanungsentscheid der Vorinstanz zwar selbst dann nicht, wenn es eine andere Lösung als ebenso zweckmässig erachtet (vgl. statt vieler VerwGE 2014/202 vom 19. Juli 2016, E. 3.3 und VerwGE B 2010/7 vom 24. August 2010 E. 3.4). Vorliegend fanden für die Strassenplanung jedoch wie dargelegt nicht sämtliche relevanten Umstände Berücksichtigung. Wenn die Vorinstanz festhält, die angefochtene Erschliessung sei die einzig mögliche Variante, da das Gelände sehr steil und eine andere Erschliessung erheblichen Mehraufwand verursachen würde (act. G 12 S. 2), ist festzuhalten, dass es vorliegend vorderhand um die Prüfung der vom Strasseninspektorat vorgeschlagenen Anpassungen des bestehenden Projekts und eine entsprechend angepasste Realisierung geht und nicht um eine gänzlich andere Erschliessung. Dabei versteht es sich, dass die vom Strasseninspektorat (wegen der Unmöglichkeit des Kreuzens von zwei PW im Bereich des Einlenkers) als nötig erachtete Verschiebung des Einlenkers um 3-5 m bergwärts bei den bestehenden Geländebeziehungen nicht kostenneutral ist. Bei der Verschiebung des Einlenkers handelt es sich vorab darum, den Einlenker soweit zu öffnen, dass zwei PW's (zumindest) dort kreuzen können (vgl. act. G 13/13 Ziffer 1). Damit erübrigt sich aufgrund des von der Beschwerdebeteiligten angeführten Umstandes, dass die Bauherren (Beschwerdegegner) die Erschliessung über das Fuss- und Fahrwegrecht gewählt hätten (act. G 15), eine Verschiebung des Einlenkers offensichtlich nicht, da die Verschiebung vorab verkehrssicherheitstechnisch begründet ist. Im Übrigen stünde eine gänzlich andere (noch aufwändigere) Erschliessungsvariante erst dann zur Diskussion, wenn sich die Anpassungen nicht realisieren liessen. Der angefochtene Entscheid lässt sich vor diesem Hintergrund nicht aufrechterhalten. Die Sache ist zur Projektanpassung im Sinn der Erwägungen an die Beschwerdebeteiligte zurückzuweisen. Die Frage der Rechtmässigkeit der Enteignung braucht unter diesen Umständen nicht weiter erörtert zu werden.



### 4.

#### 4.1.

Damit ist die Beschwerde, soweit darauf einzutreten ist, unter Aufhebung des Entscheids vom 4. März 2020 gutzuheissen und die Sache zur Prüfung und Anpassung des Projektes im Sinn der Erwägungen an die Beschwerdebeteiligte zurückzuweisen. Dem Verfahrensausgang entsprechend gehen die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens zulasten der am Verfahren teilnehmenden Beschwerdegegnerin 1 (Art. 95 Abs. 1 VRP). Angemessen erscheint eine Entscheidegebühr von CHF 3'500 (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12). Der Beschwerdeführerin ist der für das Beschwerdeverfahren geleistete Kostenvorschuss von CHF 4'000 zurückzuerstatten.

Für das Rekursverfahren erfolgt die Kostenverlegung analog, indem die amtlichen Kosten von CHF 3'500 der Beschwerdegegnerin 1 auferlegt werden. Der Beschwerdeführerin ist der für jenes Verfahren geleistete Kostenvorschuss von CHF 1'000 zurückzuerstatten.

#### 4.2.

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<sup>bis</sup> VRP; Linder in: Rizvi/Schindler/Cavelti, Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Praxiskommentar, St. Gallen/Zürich 2020, N. 19 f. zu Art. 98<sup>bis</sup> VRP). Hingegen hat die Beschwerdeführerin Anspruch auf Entschädigung für das Beschwerde- und für das Rekursverfahren durch die Beschwerdegegnerin 1. Das Verwaltungsgericht spricht bei Fehlen einer Kostennote praxismässig Pauschalentschädigungen nach Ermessen gemäss Art. 6 und Art. 22 Abs. 1 lit. b der Honorarordnung zu (sGS 963.75, HonO). Mit Blick auf vergleichbare Verfahren und unter Berücksichtigung der konkreten Verhältnisse ist eine Entschädigung der obsiegenden Beschwerdeführerin für das Rekurs- und das Beschwerdeverfahren mit insgesamt CHF 6'000 zuzüglich 4% Barauslagen (= CHF 240) und Mehrwertsteuer (Art. 29 HonO) angemessen.

### **Demnach erkennt das Verwaltungsgericht zu Recht:**

#### 1.

Die Beschwerde wird, soweit darauf einzutreten ist, unter Aufhebung des Entscheids vom 4. März 2020 gutgeheissen und die Sache im Sinn der Erwägungen an die Beschwerdebeteiligte zurückgewiesen.



### 2.

Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von CHF 3'500 werden der Beschwerdegegnerin 1 auferlegt. Der Beschwerdeführerin wird der Kostenvorschuss von CHF 4'000 zurückerstattet.

Die amtlichen Kosten des Rekursverfahrens von CHF 3'500 werden der Beschwerdegegnerin 1 auferlegt. Der Beschwerdeführerin wird der für jenes Verfahren geleistete Kostenvorschuss von CHF 1'000 zurückerstattet.

### 3.

Die Beschwerdegegnerin 1 entschädigt die Beschwerdeführerin für das Rekurs- und Beschwerdeverfahren ausseramtlich mit insgesamt CHF 6'000 zuzüglich Barauslagen von CHF 240 und Mehrwertsteuer.