



| | |
|---------------------------|---|
| Fall-Nr.: | 19-729 / 19-4603 |
| Stelle: | Generalsekretariat Bau- und Umweltdepartement |
| Instanz: | Bau- und Umweltdepartement |
| Publikationsdatum: | 10.01.2020 |
| Entscheiddatum: | 17.10.2019 |

BDE 2019 Nr. 63

Art. 32 StrG, Art. 11 Abs. 1 PBG, Art. 67 Bst. a PBG, Art. 15 RPG. Bei den VSS-Normen handelt es sich lediglich um Richtlinien, die nicht schematisch und unbesehen der konkreten Verhältnisse zur Anwendung gebracht werden dürfen (Erw. 4.5). Die privaten Hauszugänge und -zufahrten auf den Baugrundstücken selbst zählen nicht zur Feinerschliessung; sie werden deshalb auch nicht als Gemeindestrassen 3. Klasse eingeteilt (Erw. 4.7.2). Erschliessungsstrassen, die aus öffentlichen Interessen einer Klassierung bedürfen, sind stets gesamthaft, also mit den für die hinreichende Erschliessung notwendigen Ausweichstellen und Wendeplätzen dem öffentlichen Gebrauch zu widmen (Erw. 4.7.5 f.). Ist die Bauzone einer Gemeinde überdimensioniert und deshalb zu verkleinern, muss die Erschliessungsplanung für unüberbaute Grundstücke an peripheren Lagen mit der anstehenden Zonenplanung koordiniert erfolgen. Eine Erschliessung solcher Grundstücke darf erst in Betracht gezogen werden, wenn feststeht, dass die Grundstücke auch künftig in der Bauzone verbleiben (Erw. 7).

BDE 2019 Nr. 63 finden Sie im angehängten PDF Dokument



19-729/19-4603

Entscheid Nr. 63/2019 vom 17. Oktober 2019

Rekurrenten
(Rekurs 1 und 2)

A.____

B.____

beide vertreten durch Dr. Walter Locher, Rechtsanwalt,
Museumstrasse 35, 9004 St.Gallen

gegen

Vorinstanz

Gemeinderat Z.____ (Entscheide vom 19. Dezember 2018 und
24. Mai 2019)

Rekursgegner 1
(Rekurs 1)

C.____

Rekursgegner 2
(Rekurs 1)

D.____

E.____

Betreff

Entscheid (Teilstrassenplan M.____weg, Y.____) und
Baugesuch (Neubau Einfamilienhaus)



Sachverhalt

A.

a) B.____, Y.____, ist u.a. Eigentümer der Grundstücke Nrn. 001, 002 und 003, alle Grundbuch X.____. Die Grundstücke liegen gemäss geltendem Zonenplan der Gemeinde X.____ vom 14. Oktober 1998 in der Wohnzone W2. Das Grundstück Nr. 001 liegt unmittelbar am M.____weg und ist mit dem Einfamilienhaus von B.____ überbaut. Die Grundstücke Nrn. 002 und 003 sind dagegen noch unüberbaut; sie liegen in zweiter Bautiefe, westlich des M.____wegs, und grenzen im Norden und Westen an die Landwirtschaftszone.

b) Der M.____weg war bereits gemäss Strassenplan der Politischen Gemeinde X.____ (Plan Nr. 897-I), genehmigt vom Baudepartement am 19. November 1992, als Gemeindestrasse 3. Klasse eingeteilt. Diese Klassierung wurde mit dem Teilstrassenplan "W.____tal-X.____-Y.____-V" vom 10. Februar 2010 wiederholt, wobei zugleich die Nummerierung des M.____wegs erfolgt ist (Nr. 373).

B.

a) Mit Baugesuch vom 10. April 2018 beantragten A.____, U.____, beim Gemeinderat Z.____ die Baubewilligung für die Erstellung eines Einfamilienhauses auf Grundstück Nr. 003. Um die Erschliessung der geplanten Überbauung sicherzustellen, erliess der Gemeinderat am 18. April 2018 den Teilstrassenplan "M.____weg" (im Folgenden Teilstrassenplan). Nach den Plänen ist vorgesehen, den bestehenden M.____weg auf den ersten etwa 51 m unverändert zu belassen, die Linienführung danach geringfügig nach Osten zu verschieben, um ihn anschliessend mittels einer Kurve nach Westen um das Gebäude Vers.-Nr. 004 auf Grundstück Nr. 005, welches im Eigentum von C.____, Y.____, steht, herum bis zur Grenze des Grundstücks Nr. 003 zu verlängern.

b) Der Teilstrassenplan und das Baugesuch lagen vom 25. April bis 24. Mai 2018 öffentlich auf. Innert der Auflagefrist erhoben unter anderem C.____, Y.____, sowie D.____, Y.____, gemeinsam mit der E.____, letztere beide vertreten durch F.____, T.____, zwei separate Einsprachen (nur) gegen den Teilstrassenplan.

c) Mit Beschluss vom 19. Dezember 2018 (eröffnet am 10. Januar 2019) hiess der Gemeinderat Z.____ die Einsprachen gegen den Teilstrassenplan zumindest sinngemäss gut und hob diesen auf. Der Gemeinderat erachtete das geplante Längsgefälle des M.____wegs, vor allem für den Winterbetrieb, als übermässig gross. Weiter hielt der Gemeinderat fest, dass die erforderliche Mindestbreite von 3,5 m im untersten Abschnitt des M.____wegs, unmittelbar vor dessen Einmündung in die N.____strasse, nicht eingehalten sei. Bemängelt wurde weiter, dass auf dem M.____weg ein Kreuzen von zwei Personenwagen nur möglich sei, wenn fremdes Grundeigentum in Anspruch genom-



men werde; Ausweichstellen müssten hingegen rechtlich sichergestellt sein. Bei seiner Beurteilung stützte sich der Gemeinderat Z.____ u.a. auf die Beurteilung des Strassenkreisinspektorats Buchs vom 18. September 2017 sowie das Gutachten der G.____ AG, S.____, vom 20. Juli 2018 (im Folgenden: Gutachten G.____).

C.

Gegen diesen Beschluss erhoben A.____ sowie B.____, alle vertreten durch Dr. Walter Locher, Rechtsanwalt, St.Gallen, mit Schreiben vom 24. Januar 2019 Rekurs beim Baudepartement (im Folgenden Rekurs 1). Mit Rekursergänzung vom 21. Februar 2019 werden folgende Anträge gestellt:

1. Der Einspracheentscheid des Gemeinderates X.____ (vermutlich 10. Januar 2019) betreffend Teilstrassenplan M.____weg, Y.____, sei aufzuheben.
2. Alles unter Kostenfolge.

Zur Begründung wird geltend gemacht, der Beschluss verletze Art. 50 des Baugesetzes vom 6. Juni 1972 (nGS 8, 134; abgekürzt BauG) bzw. Art. 11 des Planungs- und Baugesetzes (sGS 731.1, abgekürzt PBG). In einem früheren Verfahren sei die Vorinstanz selbst noch davon ausgegangen, ein Ausbau des M.____wegs sei möglich. Nun erfolge eine Kehrtwende. Eine Erschliessung des Baugrundstücks über den bestehenden M.____weg sei machbar. Das bestehende, rund 70 m lange Teilstück mit einer Breite von rund 3 m könne ohne Weiteres bereits heute befahren werden; eine Abzweigung nach Westen sei auf Grundstück Nr. 002 möglich. Die Gemeinde sei verpflichtet, die Erschliessung der Bauzonen vorausschauend zu planen. Die Vorinstanz habe sich im Vorverfahren und im Rahmen des jetzigen Projekts zweimal auf den Standpunkt gestellt, dass eine Strassenneigung von 15 % angesichts der topographischen Verhältnisse tolerierbar sei; deshalb habe er den umstrittenen Teilstrassenplan erlassen. Wenn er sich nun plötzlich auf den Standpunkt stelle, eine solche Erschliessung sei nicht möglich, verletze das den Grundsatz von Treu und Glauben.

D.

a) Mit Vernehmlassung vom 11. März 2019 beantragen die Rekursgegner 1, den Rekurs abzuweisen. Zur Begründung wird geltend gemacht, die beiden Grundstücke Nrn. 002 und 003 seien weder erschlossen noch erschliessbar. Die Klassierung des M.____wegs im Jahr 2008 sei rechtswidrig erfolgt. Es handle sich deshalb um eine Privatstrasse. Ausserdem ende der M.____weg in tatsächlicher Hinsicht auf Höhe ihres Wohnhauses und führe nicht bis zum Grundstück Nr. 002. Bei der Einmündung des M.____wegs in die N.____strasse seien die Sichtweiten ungenügend. Ausserdem werde durch die geplante Kurvenerweiterung ein Bauplatz zerstört; dies sei nicht verhältnismässig. Weiter sei eine Strassenbreite von 2,5 m ungenügend; die



Kantonspolizei fordere eine durchgehende Mindestbreite von 3,5 m. In den Kurven habe die Strassenbreite sogar rund 5,5 m zu betragen, um die Durchfahrt von Lastwagen für den Bau der Häuser zu gewährleisten. Auch die Längsneigung von 15 % widerspreche den Normen der Vereinigung Schweizerischer Strassenfachleute (VSS-Normen).

b) Ebenfalls mit Vernehmlassung vom 11. März 2019 beantragen die Rekursgegner 2, den Rekurs abzuweisen.

c) Mit Vernehmlassung vom 19. März 2019 beantragt die Vorinstanz, den Rekurs unter Kostenfolge abzuweisen. Zur Begründung wird geltend gemacht, dass kein Verstoss gegen den Grundsatz von Treu und Glauben vorliege. Die Vorinstanz sei vielmehr nach der öffentlichen Auflage und umfangreichen Abklärungen, namentlich aufgrund des Gutachtens G.____, zur Überzeugung gelangt, dass das Gefälle des M.____wegs zu steil sei. Deshalb habe man in der Folge die Aufhebung des Teilstrassenplans beschlossen.

d) Mit Amtsbericht vom 4. April 2019 (im Folgenden Amtsbericht) führt das kantonale Tiefbauamt (TBA) zusammengefasst aus, dass mit dem Teilstrassenplan die Anforderungen an eine genügende Erschliessung nicht erfüllt würden. Die minimale Fahrbahnbreite von 4,25 m sei insbesondere im für die Verkehrsteilnehmer relevanten Teilbereich (auf den ersten 20 m ab der N.____strasse) nicht eingehalten.

e) Mit Schreiben vom 3. Mai 2019 nehmen die Rekurrenten zum Amtsbericht des TBA Stellung.

E.

a) Das Baudepartement führte am 28. Mai 2019 in Anwesenheit der Verfahrensbeteiligten sowie von zwei Vertretern des TBA einen Augenschein durch.

b) Mit Eingabe vom 12. Juni 2019 lässt sich die Vorinstanz zum Augenscheinprotokoll vernehmen.

c) Am 18. Juni 2019 reichten die Rekursgegner 1 eine Stellungnahme zum Augenscheinprotokoll ein.

d) Mit Schreiben vom 1. Juli 2019 nehmen auch die Rekurrenten zum Augenscheinprotokoll Stellung.

e) Am 23. Juli, 6., 21. und 26. August sowie 19. September 2019 reichten die Rekursgegner 1, Vorinstanz, Rekurrenten und TBA weitere Eingaben ein.

F.

a) Das Baubewilligungsverfahren betreffend das Einfamilienhaus auf Grundstück Nr. 003, gegen das keine Einsprachen eingereicht wurden, wurde vom Gemeinderat Z.____ ebenfalls mit Beschluss vom



19. Dezember 2018 (eröffnet 10. Januar 2019) bis zur rechtsgültigen Erledigung eines allfälligen Rechtsmittelverfahrens gegen den Teilstrassenplan M.____weg sistiert. Nachdem die Bauherrschaft gegen diese Sistierungsverfügung Rekurs beim Baudepartement (Verfahren Nr. 19-730) erhoben hatte, widerrief der Gemeinderat Z.____ diese am 22. März 2019 wieder, woraufhin der Rekurs Nr. 19-730 am 9. April 2019 von der Geschäftsliste des Baudepartementes abgeschrieben wurde.

b) Mit Entscheid vom 24. Mai 2019 verweigerte der Gemeinderat Z.____ die Baubewilligung für den Neubau des Einfamilienhauses auf Grundstück Nr. 003 mangels hinreichender Erschliessung.

G.

Gegen diesen Beschluss erhoben A.____ sowie B.____ durch ihren Rechtsvertreter mit Schreiben vom 11. Juni 2019 Rekurs beim Baudepartement (im Folgenden Rekurs 2). Mit Rekursergänzung vom 1. Juli 2019 wird folgender Antrag gestellt:

Der Baubescheid des Gemeinderates X.____ vom 24. Mai 2019 (Verweigerung der Baubewilligung für den Neubau des Einfamilienhauses auf GS-Nr. 003, M.____weg 7, Y.____) nebst Kostenaufgabe sei aufzuheben und es sei die Baubewilligung zu erteilen, unter Kosten- und Entschädigungsfolge.

Zur Begründung wird geltend gemacht, die hinreichende Erschliessung des Baugrundstücks sei entgegen der Ansicht der Vorinstanz gegeben. Der Amtsbericht des TBA vom 4. April 2019, auf den sich der Beschluss der Vorinstanz stütze, sei in zahlreichen Punkten unzutreffend bzw. mangelhaft.

H.

Mit Vernehmlassung vom 23. Juli 2019 beantragt die Vorinstanz den Rekurs unter Kosten- und Entschädigungsfolge zu Lasten der Rekurrenten abzuweisen. Sie führt aus, dass der Gemeinderat bereits in seinem Einspracheentscheid betreffend den Teilstrassenplan M.____weg vom 19. Dezember 2018 gestützt auf das Gutachten G.____ die ungenügende Erschliessung ausführlich begründet habe.

Erwägungen

1.

1.1 Die beiden Rekursverfahren stehen im gleichen sachlichen Zusammenhang. Das Rekursverfahren in Sachen Baugesuch (Neubau Einfamilienhaus auf Grundstück Nr. 003; Nr. 19-4603) hängt vom rechtlichen Schicksal des Rekurses betreffend Teilstrassenplan (Nr. 19-729) ab. Sie werfen dieselben Sachverhalts- und Rechtsfragen



auf. Es ist somit zweckmässig, sie verfahrensrechtlich zu vereinigen und durch einen einzigen Entscheid zu erledigen (GVP 1972 Nr. 30).

1.2 Die Zuständigkeit des Baudepartementes ergibt sich aus Art. 43^{bis} des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1; abgekürzt VRP) und Art. 46 des Strassengesetzes (sGS 732.1; abgekürzt StrG).

1.3 Die Frist- und Formerfordernisse von Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 VRP sind erfüllt. Die Rekursberechtigung ist gegeben (Art. 45 VRP). Auf die Rekurse ist einzutreten.

2.

Am 1. Oktober 2017 ist das PBG in Kraft getreten und das BauG aufgehoben worden (Art. 172 Bst. a PBG). Die neuen Regelungen im PBG finden allerdings in der Regel auf Baugesuche erst dann Anwendung, wenn die kommunalen Rahmennutzungspläne revidiert und in Kraft gesetzt sind. Mithin sind – soweit vorliegend überhaupt relevant, weil in erster Linie die spezialgesetzlichen Regelungen des Strassengesetzes zur Anwendung gelangen – weiterhin das BauG und das entsprechende Baureglement anwendbar, mit Ausnahme der gemäss Anhang zum Kreisschreiben „Übergangsrechtliche Bestimmungen im PBG“ vom 8. März 2017 (Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2017/I/1; im Folgenden Kreisschreiben) als unmittelbar anwendbar erklärten Bestimmungen.

3.

Die Rekurrenten machen geltend, Gemeinderat H.____ hätte aufgrund seiner Verwandtschaft mit den Rekursgegnern bei der Beschlussfassung in den Ausstand treten müssen.

3.1 Als Ausfluss des in Art. 29 Abs. 1 der Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV) enthaltenen Anspruchs auf eine unabhängige und unparteiliche Verfahrensführung in Verfahren vor Gerichts- und Verwaltungsinstanzen durch eine ordnungsgemäss zusammengesetzte Behörde ergibt sich eine allgemeine Ausstandspflicht für Behördenmitglieder oder Beamte, welche ein persönliches Interesse an dem zu behandelnden Geschäft haben, mit einem Verfahrensbeteiligten nahe verwandt sind oder für die sich aus anderen Umständen eine Befangenheit ergibt; eine tatsächliche Befangenheit muss nicht gegeben sein, es genügt bereits, wenn bei objektiver Betrachtung der Anschein der Befangenheit entstehen kann (CAVELTI/VÖGELI, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St.Gallen, St.Gallen 2003, Rz. 175). Dementsprechend bestimmt Art. 7 Abs. 1 VRP, dass Behördenmitglieder, öffentliche Angestellte und amtliche Sachverständige, die Anordnungen treffen, solche vorbereiten oder daran mitwirken, von sich aus in den Ausstand zu treten haben,

a) wenn sie selbst, ihre Verlobten oder Ehegatten, ihre eingetragenen Partner, ihre Verwandten und Verschwägerten bis und mit dem dritten Grad, ihre Adoptiv-, Pflege- oder



Stiefeltern oder ihre Adoptiv-, Pflege- oder Stiefkinder, der eingetragene Partner eines Elternteils oder die Kinder des eingetragenen Partners an der Angelegenheit persönlich beteiligt sind. Der Ausstandsgrund der Verschwägerung besteht nach Auflösung der Ehe oder der eingetragenen Partnerschaft fort;

b) wenn sie Vertreter, Beauftragte, Angestellte oder Organe einer an der Angelegenheit beteiligten Person sind oder in der Sache Auftrag erteilt haben;

b^{bis}) wenn sie bei einer Anordnung einer Vorinstanz mitgewirkt haben;

c) wenn sie aus anderen Gründen befangen erscheinen.

3.2 Die Vorinstanz bringt vor, dass die Mutter von H.____ und der Vater von C.____ Cousin und Cousine seien und die Ehefrau von H.____ eine Cousine von I.____, einem weiteren Einsprecher, sei. Die Grossmutter von H.____ sei zudem eine Cousine des Vaters von B.____ gewesen. Bei der Beschlussfassung über den Einspracheentscheid habe deshalb aufgrund des verwandtschaftlichen Grads kein Ausstandsgrund vorgelegen.

3.3 Der Grad der Verwandtschaft bestimmt sich nach der Zahl der sie vermittelnden Geburten (vgl. auch Art. 20 Abs. 1 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches [SR 210; abgekürzt ZGB]). Cousin bzw. Cousine sind Verwandte vierten Grads; Coucousin und Coucousine sind Verwandte sechsten Grads. Folglich liegen vorliegend keine Verwandtschaftsverhältnisse vor, die einen Ausstandsgrund nach Art. 7 Abs. 1 Bst. a VRP darstellen würden.

3.4 Andere Gründe im Sinn von Art. 7 Abs. 1 Bst. c VRP, weshalb H.____ hätte in den Ausstand treten müssen, machen die Rekurrenten nicht geltend. Solche Ausstandsgründe sind auch nicht ersichtlich. Die Rekursgegner 1 räumen zwar ein, dass sie einzelne Gemeinderäte per E-Mail eingeladen hätten, vor der Beschlussfassung des Gemeinderates über ihre Einsprache vor Ort den M.____weg zu besichtigen. Die Gemeinderäte seien der Einladung aber nicht gefolgt; den E-Mail-Verkehr hätten sie in der Folge wieder gelöscht. Allein aus der Tatsache, dass Einsprechende einzelnen Behördenmitgliedern vor der Beschlussfassung E-Mails senden, kann noch kein Ausstandsgrund abgeleitet werden. Ein solcher entstünde allenfalls dann, wenn sich diese Mitglieder anschliessend mit den Einsprechern träfen und sich mit diesen absprächen. Dass derartiges vorliegend geschehen wäre, ist indessen nicht erstellt und wird auch nicht behauptet. Das Äussern der blossen Vermutung, Ausstandsgründe könnten sich aus einem erfolgten E-Mail-Verkehr ergeben, reicht jedenfalls nicht aus, den Anschein der Befangenheit zu begründen. Schon gar nicht ist es Aufgabe der Rekursinstanz, gestützt auf eine blosser Vermutung der Rekurrenten,



von sich aus Sachverhaltsermittlungen vorzunehmen, Akteneditionsbegehren zu stellen und nach allfälligen Ausstandsgründen zu suchen.

4.

Die Rekurrenten wenden sich in Rekurs 1 gegen die Aufhebung des Teilstrassenplans. Sie verlangen somit einerseits sinngemäss den Erlass desselben, um das Baugrundstück Nr. 003 strassenmässig erschliessen zu können. Andererseits machen sie in der Rekursbegründung vom 21. Februar 2019 (Kap. B.1) – ebenfalls zumindest sinngemäss – geltend, der heute bestehende Ausbau des M.____wegs stelle bereits eine hinreichende Erschliessung für das Baugrundstück dar. Vorgängig ist demnach zu beurteilen, ob die heutige bauliche Ausgestaltung des M.____wegs – ohne Erlass eines Teilstrassenplans – den Erfordernissen an eine hinreichende Erschliessung genügt.

4.1 Nach Art. 32 StrG werden Strassen gebaut bzw. ausgebaut, wenn Zweckbestimmung (Bst. a), Verkehrssicherheit (Bst. b), Verkehrsaufkommen (Bst. c), Schutz der schwächeren Verkehrsteilnehmer, insbesondere von Fussgängern, Radfahrern und Behinderten (Bst. d), Interessen des öffentlichen Verkehrs (Bst. e) oder Umweltschutz (Bst. f) es erfordern. Diese Aufzählung ist abschliessend, aber alternativ zu verstehen, d.h. Strassen dürfen gebaut werden, wenn mindestens eine der genannten Voraussetzungen erfüllt ist (P. SCHÖNENBERGER, in: G. Germann [Hrsg.], Kurzkommentar zum st.gallischen Strassengesetz vom 12. Juni 1988, St.Gallen 1988, Rz. 2 zu Art. 32 StrG). Dies bedeutet, dass an das Vorhandensein der Voraussetzungen des Strassenbaus qualitative Anforderungen zu stellen sind. Insbesondere muss sich der Bau der Strasse mit Blick auf die Voraussetzungen nach Art. 32 StrG als notwendig erweisen. Ein Strassenbauprojekt ist jedoch nicht erst dann notwendig, wenn eine Alternativlösung sowie allenfalls eine Nullvariante zum vornherein ausscheiden, sondern bereits dann, wenn der Bau als verkehrsplanerisch und im Licht der Grundsätze von Art. 33 StrG sinnvoll und sachlich begründet erscheint (VerwGE B 2010/61 vom 9. November 2010 Erw. 2.1 f.). Die Zweckmässigkeit einer Strasse beurteilt sich namentlich nach den Zielen und Grundsätzen von Art. 1 und Art. 3 des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes (SR 700; abgekürzt RPG) sowie Art. 33 StrG.

4.2 Nach Art. 32 Bst. b StrG ist beim Strassenbau der Verkehrssicherheit Rechnung zu tragen. Dazu gehört, dass alle Massnahmen ergriffen werden, die geeignet erscheinen, die Verkehrssicherheit zu erhöhen bzw. zu gewährleisten (P. SCHÖNENBERGER, a.a.O., Rz. 3 zu Art. 33 StrG). Die Anforderungen an die bau- und verkehrstechnische Ausgestaltung einer Strasse richten sich in erster Linie nach deren Verkehrsbedeutung. Zu den Bestandteilen einer Strasse gehören auch Trottoirs und Radwege.

4.3 Die politische Gemeinde plant gemäss Art. 11 Abs. 1 PBG die Erschliessung der Bauzonen (Bst. a), erschliesst diese zeitgerecht (Bst. b) und erlässt ein Erschliessungsprogramm (Bst. c). Nach Art. 19



Abs. 1 RPG ist Land insbesondere dann erschlossen, wenn die für die betreffende Nutzung hinreichende Zufahrt besteht. Da das Bundesrecht nur allgemeine Grundsätze enthält, ergeben sich die Anforderungen an die Erschliessung im Detail aus dem kantonalen Recht (B. HEER, St.Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, Rz. 508). Nach Art. 67 Bst. a PBG ist Land strassenmässig erschlossen, wenn es über hinreichende Zu- und Wegfahrten verfügt. Diese Bestimmung des PBG ist unmittelbar anwendbar und bedarf keiner Umsetzung im kommunalen Recht (vgl. Anhang zum Kreisschreiben Bst. B.I). Art. 67 Bst. a PBG entspricht jedoch inhaltlich Art. 49 Abs. 2 Bst. a BauG. Damit kann für die Frage der hinreichenden strassenmässigen Erschliessung auf die Rechtsprechung zum BauG abgestellt werden. Eine Zufahrt ist dann als hinreichend zu betrachten, wenn sie tatsächlich so beschaffen ist, dass sie bau- und verkehrstechnisch der bestehenden und der geplanten Überbauung genügt, den zu erwartenden Fahrzeugen und Fussgängern sicheren Weg bietet und von den öffentlichen Diensten (namentlich Feuerwehr, Sanität, Kehrichtabfuhr und Schneeräumung) ungehindert benützt werden kann und – wenn sie über fremdes Grundeigentum führt – rechtlich gesichert ist (vgl. HEER, a.a.O., Rz. 513). Weitergehende Konkretisierungen insbesondere hinsichtlich der Dimensionierung von Erschliessungsstrassen hat das st.gallische Recht nicht getroffen (VerwGE B 2012/216 vom 22. Mai 2013 Erw. 3 mit weiteren Hinweisen; BDE Nr. 18/004 vom 1. April 004 Erw. 2.1).

4.4 Soweit dem kantonalen Recht keine besonderen Regeln zu entnehmen sind, darf für die Auslegung und Anwendung von Art. 49 Abs. 2 Bst. a BauG bzw. Art. 67 Bst. a PBG auf den Gehalt von Art. 19 Abs. 1 RPG abgestellt werden. Art. 19 Abs. 1 RPG will mit dem Erfordernis der ausreichenden Erschliessung vor allem polizeiwidrige Zustände verhindern (EJP/BRP, Erläuterungen RPG, Bern 1981, N 6 zu Art. 19). Es soll sichergestellt sein, dass keine Bauten entstehen, die wegen fehlender Zufahrten sowie Versorgungs- und Entsorgungseinrichtungen feuer- und gesundheitspolizeiliche Gefahren bieten oder sonstige öffentliche Interessen gefährden (WALDMANN/HÄNNI, Handkommentar Raumplanungsgesetz, Bern 2006, N 12 zu Art. 19). Die Erschliessung muss stets die Verkehrssicherheit der Benutzer (Fussgänger, Radfahrer, Motorfahrzeugfahrer, öffentliche Dienste) gewährleisten sowie den Anforderungen des Natur- und Heimatschutzes, des Umweltschutzes sowie weiteren wichtigen Anforderungen der Raumplanung (wie häusliche Bodennutzung) genügen (BDE Nr. 18/004 vom 1. April 004 Erw. 3.1 mit Hinweisen). Was als hinreichende Erschliessung gilt bzw. welche Anforderungen eine Zufahrt zu erfüllen hat, hängt von der beanspruchten Nutzung des Erschliessungsgebiets sowie von den massgeblichen Umständen des Einzelfalls ab, also in erster Linie von den örtlichen Gegebenheiten und von der Art und Zahl der Gebäude, zu denen die Zufahrt führt (BDE Nr. 4/004 vom 16. Januar 004 Erw. 4.1; BGE 116 Ib 159 Erw. 6b; WALDMANN/HÄNNI, a.a.O., N 21 zu Art. 19). Zur Zufahrt gehört dabei nicht nur das Verbindungsstück von der öffentlich zugänglichen Strasse zum Grundstück, sondern ebenso die weiterführende öffentliche Strasse, soweit der Besucher sie zwingend als Zufahrt benützen



muss (WALDMANN/HÄNNI, a.a.O., N 20 zu Art. 19; HEER, a.a.O., Rz. 513 mit Hinweis auf BGE 121 I 69 Erw. 3c). Die Beurteilung der im Einzelfall verlangten Erschliessung wird durch das Verhältnismässigkeitsprinzip bestimmt. Weil die Anforderungen an eine genügende Erschliessung von den massgeblichen Umständen des Einzelfalls abhängen, ist klar, dass beispielsweise Anforderungen an eine genügende Erschliessung in einer Wohnzone andere sind als in einer Industriezone. Ebenso unterscheiden sich die Anforderungen an Erschliessungsanlagen in Berggebieten von jenen in Städten und ihren Agglomerationen (WALDMANN/HÄNNI, a.a.O., N 14 zu Art. 19).

4.5 Für die Beurteilung der technischen Anforderungen einer Erschliessungsanlage werden zwar in der Regel die Normblätter der VSS beigezogen. Die bundesgerichtliche Rechtsprechung anerkennt die VSS-Normen in ständiger Rechtsprechung aber nicht als Ersatz für eine gesetzliche Grundlage, sondern lediglich als Hilfsmittel für die Prüfung der sich bei der Abklärung des öffentlichen Interesses stellenden Frage, ob eine bestimmte Anlage den Anforderungen der Verkehrssicherheit genügt (BGE 94 I 138 Erw. 2b mit Hinweisen). Weil es sich dabei nur um Richtlinien handelt, deren Anwendung im Einzelfall vor den allgemeinen Rechtsgrundsätzen standhalten muss, dürfen diese nicht schematisch und unbesehen der konkreten Verhältnisse zur Anwendung gebracht werden (vgl. WALDMANN/HÄNNI, a.a.O., N 21 zu Art. 19 mit Hinweis auf das Urteil des Bundesgerichtes 1P.40/2004 vom 26. Oktober 2004). Zu kommunalem Recht, und folglich zu öffentlich-rechtlichen Bauvorschriften, werden die VSS-Normen nur durch direkten Verweis im kommunalen Baureglement (VerwGE B 2018/246 vom 8. Juli 2019 Erw. 5.2 mit Hinweisen). Art. 31 Abs. 2 des Baureglements der Gemeinde X.____ vom 8. April 2009 (abgekürzt BauR) schreibt diesbezüglich einzig vor, dass die einzuhaltenden Sichtzonen bei Aus- und Hofzufahrten so zu dimensionieren sind, dass die Verkehrssicherheit nach Art. 100 StrG gewährleistet ist. Für die Auslegung der Vorschrift werden die VSS-Normen angewendet (Art. 31 Abs. 2 Satz 2 BauR). Da für die Auslegung der Bestimmung über die einzuhaltenden Sichtzonen bei Aus- und Hofzufahrten nur im Sinn einer Generalklausel auf die VSS-Normen verwiesen wird, handelt es sich um eine indirekte Verweisung. Die entsprechende VSS-Norm wird deshalb nicht zu einer öffentlich-rechtlichen Bauvorschrift; sie bleibt eine Richtlinie und ist für die Baubehörde nicht verpflichtend.

4.6

4.6.1 Der M.____weg ist gemäss genehmigtem Strassenplan der Gemeinde X.____ vom 19. November 1992 als Gemeindestrasse 3. Klasse eingeteilt. Derzeit dient der M.____weg der strassenmässigen Erschliessung der Wohngebäude auf den Grundstücken Nrn. 001 und 005. Des Weiteren grenzt der M.____weg an die unüberbauten Grundstücke Nrn. 006, 002 und 007. Nördlich endet der klassierte Teil des M.____wegs an der Grundstücksgrenze zu Grundstück Nr. 002, wobei es sich beim letzten, nördlichen Teil (rund 20 m) um einen unbefestigten, nicht als Strasse erkennbaren Abschnitt handelt. Das Grundstück Nr. 008 ist strassenmässig über die N.____strasse erschlossen; der



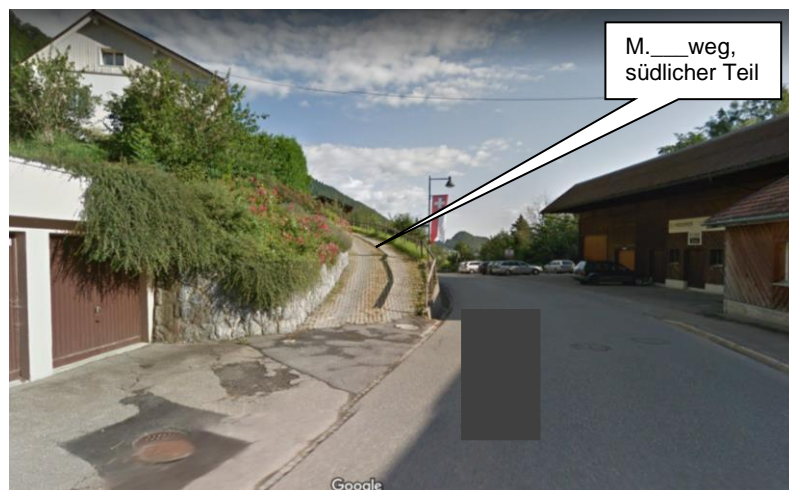
M.____weg dient jedoch der Zweitterschliessung dieses Grundstücks von Süden. Über den M.____weg wird zudem das nördlich und westlich der bestehenden Bauten liegende Landwirtschaftsgebiet erschlossen.

4.6.2 Beim M.____weg handelt es sich – wie der Augenschein zeigte – um ein steiles Stichsträsschen mit sehr geringem Ausbaustandard. Die Fahrbahn des M.____wegs ist nicht asphaltiert, sondern lediglich mit Verbundsteinen belegt. Der Strassenkoffer muss beim Bau sehr einfach ausgeführt worden sein, weist der M.____weg heute doch starke Absenkungen und Deformationen (Spurrinnen) auf; die Zufahrtsstrasse befindet sich zusammenfassend in einem schlechten baulichen Zustand.

4.6.3 Der nördliche Abschnitt des klassierten M.____wegs ist heute vollkommen unbefestigt und nicht einmal als Strasse ausgebaut.



4.6.4 Der südliche Teil des M.____wegs mündet spitzwinklig in die N.____strasse ein. Auf dem unmittelbar südlich des Einmündungsbereichs des M.____wegs in die N.____strasse angrenzenden Grundstück Nr. 1435 befinden sich mehrere Garagenausfahrten.





4.7 Die Rekurrenten bringen vor, für die Beurteilung des Ausbaustandards des M.____wegs sei die VSS-Norm 40 050 ("Grundstückszufahrten") massgebend und nicht die VSS-Norm 40 045 ("Projektierung, Grundlagen: Strassentyp Erschliessungsstrassen"), die das TBA seinem Amtsbericht zugrunde lege. Somit ist vorfrageweise zu klären, welche der beiden Normen als Hilfsmittel für die Beantwortung der Frage heranzuziehen ist, ob der M.____weg den Anforderungen der Verkehrssicherheit genügt.

4.7.1 Strassen werden nach Art. 8 StrG nach der geplanten Zweckbestimmung in verschiedene Klassen eingeteilt: Für den örtlichen und überörtlichen Verkehr sind nach Art. 8 Abs. 1 StrG Gemeindestrassen erster Klasse vorgesehen. Diese stehen dem allgemeinen Motorfahrzeugverkehr offen. Gemeindestrassen zweiter Klasse dienen der Groberschliessung des Baugebiets und der Erschliessung grösserer Siedlungsgebiete ausserhalb des Baugebiets. Sie stehen dem allgemeinen Motorfahrzeugverkehr regelmässig offen (Art. 8 Abs. 2 StrG). Gemeindestrassen dritter Klasse dienen dagegen der übrigen untergeordneten Erschliessung sowie der Land- und Forstwirtschaft. Sie stehen dem allgemeinen Motorfahrzeugverkehr nicht offen (Art. 8 Abs. 3 StrG). Gemeindestrassen dritter Klasse sind somit die niedrigste Kategorie öffentlicher Strassen und eine Auffangklasse. Alle öffentlichen Strassen, die nicht zwingend einer höheren Klasse zuzuordnen sind, gehören folglich zu den Gemeindestrassen dritter Klasse; sie dienen der Feinerschliessung und ihre bautechnische Ausgestaltung wird nach ständiger Praxis des TBA auf Basis der VSS-Norm 40 045 ("Projektierung, Grundlagen: Strassentyp Erschliessungsstrassen") beurteilt. Die Feinerschliessung umfasst dabei den Anschluss der einzelnen Grundstücke an die Hauptstränge der Erschliessungsanlagen mit Einschluss von öffentlich zugänglichen Quartierstrassen und öffentlichen Leitungen.



4.7.2 Die Hauszugänge und -zufahrten auf den Baugrundstücken selbst zählen indessen nicht mehr zur eben beschriebenen Feinerschliessung (GVP 2011 Nr. 21). Aufgrund der Tatsache, dass dort der Verkehr innerhalb eines einzigen Privatgrundstücks stattfindet, besteht in der Regel keine Notwendigkeit an einer Öffentlicherklärung der internen Erschliessung (Hauszufahrt). Solche internen Grundstückzufahrten werden deshalb regelmässig nach der VSS-Norm 40 050 ("Grundstückzufahrten") beurteilt (vgl. dazu auch VerwGE B 2018/246 vom 8. Juli 2019 Erw. 4.2). Genau so wird in Kapitel A, Ziff. 1, der VSS-Norm 40 050 auch deren Geltungsbereich definiert: "Diese Norm gilt für Grundstückzufahrten. Als Grundstückzufahrt wird eine für die Benützung mit Strassenfahrzeugen bestimmte Verbindung (private Ein- und Ausfahrt) zwischen einer öffentlichen, vortrittsberechtigten Strasse und einem anliegenden Grundstück mit kleinem Verkehrsaufkommen verstanden." Entsprechend der geschilderten Praxis ist der M.____weg, der bereits heute mehrere Grundstücke und zwei Wohneinheiten strassenmässig erschliesst und künftig noch zusätzliche Baugrundstücke erschliessen soll, keine blossе Hauszufahrt mehr; dementsprechend ist er auch schon seit dem Jahr 1992 als Gemeindestrasse 3. Klasse eingeteilt. Weil es sich vorliegend also um eine Erschliessungsstrasse handelt, ist – entgegen der Ansicht der Rekurrenten – die VSS-Norm 40 045 ("Projektierung, Grundlagen: Strassentyp Erschliessungsstrassen") als Hilfsmittel für die Beurteilung der Anforderungen an die Verkehrssicherheit heranzuziehen.

4.7.3 Aufgrund der Grösse und des Charakters des zu erschliessenden Gebiets handelt es sich beim M.____weg aber lediglich um einen "Zufahrtsweg". Dieser (niedrigste) Erschliessungsstrassentyp dient der Erschliessung von bis zu 30 Wohneinheiten; er hat bloss auf den Grundbegegnungsfall "Personenwagen/leichtes Zweirad bei stark reduzierter Geschwindigkeit" sowie eine durchschnittliche stündliche Verkehrsbelastung von maximal 50 Fahrzeugen ausgerichtet zu sein. Für Zufahrtswege genügt als Fahrbahn ein einziger Fahrstreifen; Zufahrtswege müssen in der Regel auch keinen Wendepplatz aufweisen. Die Länge eines Zufahrtswegs sollte auf etwa 40 bis 80 m begrenzt sein. In Anwendung der VSS-Norm 40 201 ("Geometrisches Normalprofil: Grundabmessungen und Lichtraumprofil der Verkehrsteilnehmer") lässt sich für den M.____weg gemäss dem Amtsbericht des TBA – unter der Annahme einer stark reduzierten Geschwindigkeit (bis 20 km/h) – für den Grundbegegnungsfall "Personenwagen/leichtes Zweirad" eine Strassenbreite von rund 4,25 m ermitteln. Dieses Mass resultiert einerseits aus der Addition der Grundabmessungen eines Personenwagens (1,80 m) und eines leichten Zweirads (0,60 m) und wird andererseits aufgrund der konkreten örtlichen Gegebenheiten im vorliegenden Fall um den zusätzlich zu berücksichtigenden horizontalen Bewegungsspielraum (infolge der Längsneigung der Strasse) und den Sicherheitszuschlag erhöht; es soll gemäss der Erläuterung der Experten des TBA vor allem auf den ersten 20 m des M.____wegs gelten.



4.7.4 Während das TBA im Amtsbericht (ohne Begutachtung vor Ort) noch von einer bestehenden Breite des M.____wegs bei der Einmündung in die N.____strasse von rund 3,0 m ausging, ergaben die Messungen anlässlich des Rekursaugenscheins, dass die bestehende Fahrbahnbreite des M.____wegs, unmittelbar vor der Einmündung in die N.____strasse, zwischen 3,13 m und 3,33 m liegt. Erst nach einer Linkskurve, nach etwa 20 m, weitet sich die Fahrbahn des M.____wegs auf.



Diese Verbreiterung besteht allerdings nur optisch, weil die angrenzenden privaten Vorplätze ebenfalls mit Verbundsteinen belegt, nicht von der Fahrbahn des M.____wegs abgegrenzt und deshalb nicht von dieser zu unterscheiden sind. Die der Öffentlichkeit gewidmete Fahrbahnbreite des nicht ausparzellierten M.____wegs beträgt gemäss Geoportall auf der ganzen Länge fast durchgehend nur rund 3 m. In Bezug auf die erforderliche Strassenbreite entspricht der M.____weg somit bei weitem nicht den Empfehlungen der VSS-Norm, was zumindest als Indiz gewertet werden kann, dass die bestehende Erschliessung ungenügend ist.

4.7.5 Zu beachten ist vorliegend jedoch auch, dass die Strasse heute – wie auch für den Fall ihrer umstrittenen Verlängerung – lediglich wenige Wohneinheiten erschliesst und entsprechend auch kein erhebliches Verkehrsaufkommen herrscht; jedenfalls liegt dieses deutlich unter den maximal 50 Fahrten pro Stunde, auf welche Zufahrtswege nach der Norm ausgerichtet sind. Jedoch beträgt die Länge des klassierten M.____wegs auch heute schon etwa 65 m. Bei dieser Länge, verbunden mit der Unübersichtlichkeit und der starken Längsneigung, sind Rückfahrmanöver erfahrungsgemäss stark erschwert. Im – wenn auch seltenen – Begegnungsfall Personenwagen/Personenwagen wären wegen der ungenügenden Breite und des Fehlens von Ausweichstellen Rückfahrmanöver also über eine längere Strecke erforderlich. In einem solchen Fall wären – wie die Vertreter des TBA am Augenschein erläuterten – zumindest zweckmässig angeordnete Ausweichmöglichkeiten nötig; diese fehlen jedoch vorliegend. Der Einwand der Rekurrenten, es bestünden private Vorplätze auf den Grundstücken Nrn. 001 und 005, die zum Ausweichen genutzt werden könn-



ten, ist unbehelflich. Privaten Vorplätzen fehlt es an der nötigen rechtlichen Sicherstellung, also der öffentlich-rechtlichen Klassierung, um als Teil der Erschliessungsanlage gelten zu können. Zufahrtsstrassen, die aus öffentlichen Interessen einer Klassierung bedürfen, sind nach ständiger Praxis des Baudepartementes stets gesamthaft, also mit den für die hinreichende Erschliessung notwendigen Ausweichstellen dem öffentlichen Gebrauch zu widmen (Baudepartement St.Gallen, Juristische Mitteilungen 2018/IV/8 und 2016/II/2). Der von den Rekurrenten vorgebrachte Vergleichsfall (Rekursverfahren Nr. 17-4784) widerspricht dieser Praxis des Baudepartementes keinesfalls. Abgesehen davon, dass in diesem Verfahren kein Entscheid des Baudepartementes erging, ergibt sich aus dem damaligen Amtsbericht des TBA klar, dass die Zufahrtsstrasse in jenem Verfahren als übersichtlich beurteilt wurde – was vorliegend nicht der Fall ist – und nur deshalb eine Ausweichstelle nicht als erforderlich angesehen wurde.

4.7.6 Hinzu kommt, dass heute auch keine rechtlich gesicherte Wendemöglichkeit besteht. Nach der VSS-Norm wäre eine solche bei Zufahrtswegen zwar in der Regel nicht erforderlich. Dies gilt jedenfalls in Fällen, in denen kurze Zufahrtswege kaum Gefälle aufweisen und übersichtlich sind. Bloss einspurig befahrbare Erschliessungsstrassen, die mehreren Liegenschaften als Erschliessung dienen, in einer Sackgasse enden, unübersichtlich sind und ein starkes Gefälle aufweisen, haben indessen aus Sicherheitsgründen stets über eine rechtlich sichergestellte Wendemöglichkeit zu verfügen (BDE Nr. 63/2018 vom 27. Dezember 2018 Erw. 3.5); andernfalls kann von einer hinreichenden Erschliessung keine Rede sein.

4.7.7 Gemäss der VSS-Norm 40 110 ("Linienführung; Elemente der vertikalen Linienführung") beträgt die Empfehlung für die maximale Längsneigung einer Erschliessungsstrasse 12 % bei Geschwindigkeiten bis zu 40 km/h. Die anlässlich des Augenscheins getätigten Messungen haben ergeben, dass die Fahrbahn des M.____wegs auf den ersten 7 m ab der Einmündung in die N.____strasse eine Steigung zwischen 13 % und 16 % aufweist; das Längsgefälle der Einmündung überschreitet damit die Empfehlungen der VSS-Norm deutlich.

4.7.8 Der M.____weg mündet allerdings nicht nur steil, sondern zudem auch spitzwinklig in die N.____strasse ein. Wie ein Vertreter des TBA am Augenschein aufzeigte, können Lenker ihre Fahrzeuge aufgrund dieser spitzwinklig ausgestalteten Knotengeometrie im Einmündungsbereich des M.____wegs in die N.____strasse nicht so aufstellen, dass die gemäss VSS-Norm 40 273a ("Knoten; Sichtverhältnisse in Knoten in einer Ebene") nötigen Sichtweiten auf die N.____strasse gegeben wären. Unter den Beteiligten ist unbestritten, dass die heutigen Sichtverhältnisse im Knotenbereich ungenügend sind. Ebenfalls unbestritten ist jedoch auch, dass die Kantonspolizei bereits am 10. Mai 2017 eine – inzwischen in Rechtskraft erwachsene – Verkehrsbeschränkung angeordnet hat, mit der das Aufstellen eines beheizten Verkehrsspiegels auf Grundstück Nr. 009 sowie die Verkehrsmassnahme "Stop" an der Einmündung des M.____wegs in die N.____strasse verfügt



wurden. Zwar trifft es zu, dass Verkehrsspiegel und Stop-Signal anlässlich des Rekursaugenscheins noch nicht erstellt und auch die angeordnete Haltelinie nicht markiert war. Trotzdem ist aufgrund der rechtskräftig angeordneten Verkehrsbeschränkung davon auszugehen, dass die ungenügenden Sichtweiten im Knotenbereich nun zumindest etwas verbessert werden können.

4.7.9 Auf dem M.____weg ist mit wenig, aber doch mit leichtem Zweiradverkehr zu rechnen. Diesbezüglich sind zweierlei Szenarien zu beurteilen: Einerseits der Velofahrer, der den M.____weg bergabwärts in Richtung N.____strasse befährt, und andererseits der Autofahrer, der unmittelbar südlich der Einmündung des M.____wegs in die N.____strasse auf Grundstück Nr. 1435 rückwärts aus einer Garage fährt. Im ersten Fall beträgt die Anhaltesichtweite für den bergabwärts fahrenden Velofahrer – unter Berücksichtigung einer bestehenden Längsneigung von teils über 15 % – nach der VSS-Norm 40 090b ("Projektierung, Grundlagen; Sichtweiten") rund 30 m. Im zweiten Fall müsste ein Autofahrer von den Garagenvorplätzen auf Grundstück Nr. 1435 aus auf Velofahrer eine Sicht von rund 60 m haben. Wie der Rekursaugenschein zeigte, hat ein abwärts fahrender Velofahrer um die Kurve keine freie Sicht von 30 m, geschweige denn ein ausparkierender Autofahrer eine solche von 60 m bergaufwärts. Die gemäss Norm empfohlenen Anhaltesichtweiten sind damit nicht gegeben. Auch wenn die empfohlenen Sichtweiten lediglich Richtwerte darstellen und zudem berücksichtigt wird, dass auf dem M.____weg – heute wie auch in Zukunft – nur sehr wenig Veloverkehr stattfinden wird, ist nicht von der Hand zu weisen, dass die bestehenden Sichtverhältnisse insbesondere auf der steilen Rampe im Einmündungsbereich in die N.____strasse derzeit völlig ungenügend sind. Wenn der M.____weg in diesem Bereich schon deutlich zu schmal und steil und damit nicht auf den Grundbegegnungsfall "Personenwagen/leichtes Zweirad" ausgebaut ist, sollte er natürlich nicht gleichzeitig auch noch unübersichtlich sein. Genau das ist indessen der Fall, weil der Zufahrtsweg genau in diesem Bereich eine leichte Kurve beschreibt und diese infolge der bergseits bestehenden Stützmauer auf Grundstück Nr. 001 und der darüber angelegten bepflanzten Böschung auch nicht überblickbar ist.

4.8 Zusammenfassend ergibt sich somit, dass der M.____weg im heute bestehenden Ausbauzustand die Verkehrssicherheit seiner Benutzer nicht sicherzustellen vermag und den Anforderungen an eine Erschliessungstrasse bei weitem nicht genügt. Ungeachtet dessen, dass er abstrakt betrachtet den Anforderungen der einschlägigen VSS-Normen nicht entspricht, ergibt auch seine Beurteilung unter Berücksichtigung der konkreten örtlichen Verhältnisse nichts Anderes. Zwar ist den Rekurrenten zuzustimmen, dass der M.____weg heute und künftig nur wenige Wohneinheiten erschliessen und deshalb wenig Verkehr aufweisen wird. Ebenso trifft zu, dass er sich in einer topographisch anspruchsvollen und schwierig zu erschliessenden Hanglage befindet. Trotzdem genügt es auch bei dieser Ausgangslage nicht, nur eine rund 3 m breite, unübersichtliche Einspurstrecke, mit hohem Längsgefälle, ohne jede Ausweichmöglichkeit, als Sackgasse



und mit einem gefährlichen, weil schleifend und deshalb unübersichtlich ausgestalteten Einmündungsbereich als Erschliessungsstrasse zu konzipieren. Hinzu kommt, dass der M.____weg über 900 m ü.M. liegt und in den Wintermonaten regelmässig mit Schneefahrbahn zu rechnen ist, was das Befahren des Zufahrtswegs noch weiter erschwert. Eine solche Erschliessung ist in tatsächlicher Hinsicht ungenügend. Bei diesem Ergebnis ist offensichtlich, dass die heute bereits überbauten Grundstücke am M.____weg als strassenmässig nicht hinreichend erschlossen zu betrachten sind.

5.

Im Folgenden bleibt zu beurteilen, ob mit dem von der Vorinstanz am 18. April 2018 erlassenen und am 19. Dezember 2018 widerrufenen Teilstrassenplan die bestehende Erschliessung über den M.____weg ausreichend optimiert und durch dessen geplante Verlängerung die noch unüberbauten Grundstücke Nrn. 003 und 002 hinreichend erschlossen worden wären, wie das die Rekurrenten behaupten.

5.1 Nach den öffentlich aufgelegten Plänen war vorgesehen, den bestehenden M.____weg auf den ersten etwa 51 m ab der Einmündung in die N.____strasse unverändert zu belassen; in diesem Bereich waren keine baulichen Massnahmen vorgesehen. Erst ungefähr auf Höhe der Flucht der südlichen Fassade des Einfamilienhauses der Rekursgegner 1 (Vers.-Nr. 004) sollte die Ausbaustrecke ihren Anfang nehmen. Die Linienführung des M.____wegs (der heute in diesem Bereich noch nicht ausgebaut ist; vgl. oben Erw. 4.6.3) sollte ab hier geringfügig nach Osten verschoben, anschliessend mittels einer Kurve nach Westen um das Gebäude Vers.-Nr. 004 herumgezogen und um rund 40 m hangaufwärts bis zur Grenze des Grundstücks Nr. 003 verlängert werden. Die Strassenbreite der 40 m langen Ausbaustrecke sollte gemäss Teilstrassenplan durchgehend – auch in den Kurvenbereichen – 3,5 m betragen. Die Längsneigung sollte gemäss Auflageprojekt (Projektplan M.____weg Y.____, 1:200, 10. April 2018) zu Beginn der Ausbaustrecke 8 % und – nach der geplanten Kurve – 15 % betragen. Diese Längsneigung sollte nach dem nach der öffentlichen Auflage eingereichten "Projektplan M.____weg Y.____", 1:200, vom 6. September 2018, zu Beginn der Ausbaustrecke auf 6,3 % und – nach der geplanten Kurve – auf 15,9 % geändert werden. Ein Wendehammer war zwischen den Grundstücken Nrn. 002 und 003 vorgesehen; Ausweichstellen waren keine geplant.

5.2 Die Vorinstanz widerrief den umstrittenen Teilstrassenplan mit der Begründung, das Längsgefälle sei vor allem für den Winterbetrieb übermässig gross. Zudem wurden die geringe Fahrbahnbreite, die fehlende Kurvenverbreiterung sowie die fehlende Sicherstellung von Ausweichstellen bemängelt. Demgegenüber wenden die Rekurrenten ein, dass im Berggebiet von X.____ Strassenbreiten von lediglich 3 m nicht unüblich seien und auch vorliegend genühten; gleiches gelte für eine Steigung von 15 bis 18 %. Der M.____weg könne ohnehin nur mit einer Geschwindigkeit von etwa 10 km/h befahren werden.



5.3 Unter Erw. 4 wurde ausführlich dargelegt, dass und warum der M.____weg im heute bestehenden Ausbauzustand die Verkehrssicherheit seiner Benützer nicht sicherzustellen vermag. Nachdem der umstrittene Teilstrassenplan an der heute bestehenden Strasse keinerlei bauliche Sanierungsmassnahmen, sondern einzig deren Verlängerung vorsah, ist offenkundig, dass dadurch die bestehende, mangelhafte Erschliessungssituation nicht verbessert worden wäre. Zwar war am Ende der Ausbaustrecke – auf Grundstück Nr. 002 – die Erstellung eines Wendehammers vorgesehen, dessen Befahrbarkeit im Amtsbericht des TBA angesichts des steilen Geländes und der unklaren Fahrbahngeometrie (Einlenkradien und Längenprofil) angezweifelt wurde. Ein solcher Wendehammer allein genügte indessen ohnehin nicht, um bereits eine hinreichende Erschliessung zu gewährleisten. Daran änderte auch die geplante Ausweitung der Fahrbahnbreite entlang der Ausbaustrecke auf 3,5 m nichts. Eine solch geringe Breite bei derart starkem Längsgefälle der Strasse reichte höchstens dann aus, den Grundbegegnungsfall "Personenwagen/leichtes Zweirad" sicher abzuwickeln, wenn zusätzlich zweckmässig angeordnete Ausweichstellen geplant gewesen wären. Genau das war beim umstrittenen Teilstrassenplan aber nicht der Fall; nicht einmal im Bereich der neu geplanten 90° -Kurve war eine Kurvenausweitung vorgesehen, weshalb von den Experten des TBA die Befahrbarkeit der Kurve mit Lastwagen sogar als unmöglich bezeichnet wurde. Zusammenfassend war das umstrittene Strassenprojekt jedenfalls nicht geeignet, die vorliegende vorhandene, prekäre Erschliessungssituation zu verbessern. Im Gegenteil wäre sie sogar noch verschlechtert worden, wenn künftig über den bestehenden M.____weg noch zusätzliche Baugrundstücke erschlossen worden wären, ohne gleichzeitig auch die bereits vorhandene, ungenügende Erschliessungssituation zu sanieren. Unter diesen Umständen ist der Entscheid der Vorinstanz, den Teilstrassenplan zu widerrufen, rechtlich nicht zu beanstanden.

6.

Die Rekurrenten rügen, das Verhalten der Vorinstanz widerspreche dem Grundsatz von Treu und Glauben, weil diese den Teilstrassenplan, der ein Strassenprojekt mit einem Längsgefälle von 15 % beinhalte, zuerst erlassen und ihn anschliessend wieder widerrufen habe. Zudem behandle sie die Rekurrenten rechtsungleich. In einem praktisch identischen Fall in Y.____ habe sie eine Längsneigung von 14 % als zulässig bezeichnet.

6.1 Nach Art. 9 BV sind staatliche Organe, nach Art. 5 Abs. 3 BV staatliche Organe und Private zum Handeln nach Treu und Glauben aufgerufen. Konkretisiert werden diese durch das gesetzliche, alle Rechtsbereiche ergreifende Verbot des Rechtsmissbrauchs (Art. 2 Abs. 2 ZGB); darunter fällt auch das widersprüchliche Verhalten (venire contra factum proprium; Urteil des Bundesgerichtes 2C_334/004 vom 9. Juli 2015 Erw. 2.5). Der Grundsatz von Treu und Glauben gebietet der Behörde, einen in einer bestimmten Angelegenheit eingenommenen Standpunkt nicht ohne sachlichen Grund zu wechseln.



(HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. vollständig überarbeitete Auflage, Zürich/St.Gallen 2016, Rz. 712 ff.; VerwGE B 24/1997 vom 23. September 1997 Erw. 2 b).

Wenn die Vorinstanz nach der Durchführung des Anzeige- und Aufgaveverfahrens, in Kenntnis der Einsprachen und nach Einholen von Gutachten ihre ursprüngliche Meinung ändert und zu einem anderen Schluss als noch zum Erlasszeitpunkt kommt, widerspricht das auf keinen Fall dem Grundsatz von Treu und Glauben. Dieser gebietet lediglich, einen in einer bestimmten Angelegenheit eingenommenen Standpunkt nicht ohne sachlichen Grund zu ändern. Vorliegend stützt sich die Behörde jedoch auf Fachwissen, über welches sie zum Zeitpunkt des Erlasses des Teilstrassenplans noch nicht verfügt hatte. Kommt hinzu, dass allein der Erlassbeschluss eines Teilstrassenplans noch keinen Vertrauenstatbestand zu verschaffen vermag, da eine nochmalige Prüfung und Auseinandersetzung mit der Materie sowie eine allfällige Meinungsänderung stets Teil eines Einspracheverfahrens sind.

6.2 Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung geht der Grundsatz der Gesetzmässigkeit der Verwaltung in der Regel der Rücksicht auf die gleichmässige Rechtsanwendung vor. Der Umstand, dass das Gesetz in anderen Fällen nicht oder nicht richtig angewendet worden ist, gibt den Bürgern grundsätzlich keinen Anspruch darauf, ebenfalls abweichend vom Gesetz behandelt zu werden. Ausnahmsweise und unter strengen Bedingungen wird jedoch im Rahmen des verfassungsmässig verbürgten Gleichheitssatzes ein Anspruch auf Gleichbehandlung im Unrecht anerkannt (Art. 8 Abs. 1 BV). Die Gleichbehandlung im Unrecht setzt allerdings voraus, dass die zu beurteilenden Fälle in den tatbestandserheblichen Sachverhaltselementen übereinstimmen, dass dieselbe Behörde in ständiger Praxis vom Gesetz abweicht und zudem zu erkennen gibt, auch inskünftig nicht gesetzeskonform entscheiden zu wollen. Dabei begründen wenige vereinzelte Fälle noch keine Praxis. Schliesslich dürfen keine überwiegenden Gesetzmässigkeitsinteressen oder Interessen Dritter bestehen (Urteil des Bundesgerichtes 1C_554/2018 vom 5. August 2019 Erw. 3.1 mit Hinweisen).

Anhand des von den Rekurrenten mit Eingabe vom 1. Juli 2019 als Vergleichsfall bezeichneten Baubewilligungsverfahrens lässt sich keine gesetzeswidrige Praxis der Vorinstanz ableiten. Wie erwähnt, begründen vereinzelte Fälle von vornherein noch keine gesetzeswidrige Praxis. Kommt hinzu, dass es sich bei dem von den Rekurrenten erwähnten Fall nicht um einen vergleichbaren Sachverhalt handelt, weil in jenem Verfahren eine Strasse nach der VSS-Norm 40 050 ("Grundstückszufahrt") und nicht – wie vorliegend – nach der VSS-Norm 40 045 ("Erschliessungsstrasse") zu beurteilen war. An private Grundstückszufahrten stellen sich andere Anforderungen als an Erschliessungsstrassen. Insofern ist bereits aus diesem Grund keine Berufung auf eine Gleichbehandlung im Unrecht möglich.

6.3 Die Vorinstanz hat mit ihrem Vorgehen somit auch nicht gegen den Grundsatz von Treu und Glauben verstossen.



7.

Im Weiteren ist darauf hinzuweisen, dass der geltende Zonenplan der Gemeinde X.____ aus dem Jahr 1998 stammt und den für Bauzonen geltenden Planungshorizont von 15 Jahren (Art. 15 Abs. 1 RPG) schon lange überschritten hat; er muss schon deshalb und namentlich aufgrund des Inkrafttretens des PBG am 1. Oktober 2017 in naher Zukunft einer Überprüfung unterzogen werden. Hinzu kommt, dass sich die rechtlichen und tatsächlichen Verhältnisse seit dem Jahr 1998 wesentlich verändert haben. In tatsächlicher Hinsicht ist die Bauzone der Gemeinde X.____ überdimensioniert und zu verkleinern. In rechtlicher Hinsicht ist die RPG-Revision vom 15. Juni 2012 (in Kraft seit 1. Mai 2004) zu berücksichtigen, die eine Siedlungsentwicklung nach innen durch Verdichtung der bestehenden Siedlungsfläche (Art. 1 Abs. 2 Bst. a^{bis} und Art. 3 Abs. 3 Bst. a^{bis}, Art. 8a Bst. c RPG) und die Reduzierung überdimensionierter Bauzonen vorschreibt (Art. 15 Abs. 2 RPG). Dies wird durch den revidierten kantonalen Richtplan vom 1. November 2017 konkretisiert. Gemäss Richtplankarte S 12 muss die Gemeinde X.____ einen Auszonungsprozess initiieren, da ihr berechneter Kapazitätsindex kleiner als minus 6 % und die auszuzonende Fläche insgesamt grösser als 0,5 ha ist. Die Gemeinde muss folglich bei der Erstellung ihres kommunalen Richtplans und anschliessend im Rahmen der Ortsplanungsrevision die unüberbauten Bauzonen überprüfen, die Zweckmässigkeit von Auszonungen (u.a. in Bezug auf die materielle Enteignung) beurteilen und bei überdimensionierten Bauzonen entsprechende Auszonungen vornehmen. Solche sind insbesondere bei unüberbauten Bauzonen zu prüfen, die sich an peripheren und schlecht erschlossenen Lagen befinden (Urteil des Bundesgerichtes 1C_409/2018 vom 23. Juli 2019 Erw. 3.5). Zwar ist der Vorinstanz zuzustimmen, dass es ihre Aufgabe sein wird, aufgrund einer Gesamtschau aller Bauzonen zu bestimmen, wo und in welchem Umfang die Bauzone zu verkleinern ist. Immerhin fällt aber eine Reduktion der baulichen Nutzungsmöglichkeiten auf den Grundstücken Nrn. 002 und 003 in Betracht, handelt es sich doch um eine Fläche, die peripher, am Rand der bisherigen Wohnüberbauung liegt, und in einem Gebiet, das im Westen und Norden unmittelbar an die Landwirtschaftszone grenzt. Die Grundstücke sind nach dem oben Ausgeführten rechtlich noch nicht erschlossen und können daher zurzeit nicht überbaut werden. Würde nun im vorliegenden Verfahren ein öffentliches Interesse an der Erschliessung der fraglichen Grundstücke bejaht und diese durch den Erlass eines Teilstrassenplans rechtlich erschlossen, wäre es widersprüchlich, sie anschliessend, im Rahmen der Zonenplanrevision der Gemeinde, wieder als potenzielles Auszonungsgebiet zu berücksichtigen. Insofern erscheint es geboten, die Verfahren zu koordinieren, d.h. eine Erschliessung erst in Betracht zu ziehen, wenn eine Überprüfung der Bauzone stattgefunden hat und feststeht, dass die Grundstücke auch künftig in der Bauzone verbleiben (Urteil des Bundesgerichtes 1C_409/2018 vom 23. Juli 2019 Erw. 3.6).



8.

Zusammenfassend ergibt sich somit, dass weder der bestehende M.____weg eine hinreichende Erschliessung der bereits vorhandenen Bauten sicherstellt noch der umstrittene Teilstrassenplan geeignet gewesen wäre, den Anforderungen an eine hinreichende Erschliessung zu genügen. Der Rekurs 1 gegen den Teilstrassenplan erweist sich deshalb als unbegründet und ist abzuweisen.

9.

Bei diesem Ergebnis erübrigten sich eigentlich weitere Ausführungen zum Rekurs 1. Im Sinn der Verfahrensökonomie ist es indessen angezeigt, auch auf das Folgende hinzuweisen.

9.1 Nach Art. 73 Abs. 1 StrG tragen die Grundeigentümer die Kosten für Bau und Unterhalt der Gemeindestrassen dritter Klasse, soweit keine Beiträge zur Verfügung stehen. Die Baukosten werden im Kostenverlegungsverfahren durch Errichtung eines Perimeters aufgeteilt (Art. 77 Abs. 1 StrG). Auf dieses Kostenverlegungsverfahren kann nach Abs. 2 nur verzichtet werden, wenn die Kostentragung durch Vertrag geregelt ist. Die zuständige Gemeindebehörde erstellt den Beitragsplan, der den Kostenvoranschlag, die beitragspflichtigen Grundstücke, die Anteile der Grundeigentümer, der Anteil der politischen Gemeinde und Anteile Dritter enthält (Art. 79 Abs. 1 und 2 StrG). Die Beitragspflichtigen werden im Planverfahren mit persönlicher Anzeige vom Beitragsplan in Kenntnis gesetzt (Art. 80 StrG).

Im vorliegenden Fall wurde kein Kostenverlegungsverfahren durchgeführt, obwohl die Kostentragung – soweit aus den Vorakten ersichtlich – nicht durch öffentlich-rechtlichen Vertrag geregelt wurde. Stattdessen hat die Vorinstanz sich darauf beschränkt, im Erlassbeschluss vom 18. April 2018 die "Baukosten (einschliesslich Projektierung sowie Entschädigungen für die Beanspruchung und allfällige Wertminderung von Eigentum Dritter)" an B.____ zu überbinden; ein solches Vorgehen genügt den Vorgaben des Strassengesetzes nicht.

9.2 Diesbezüglich fällt auch auf, dass der Landerwerbsplan 1:200 (richtig: 1:500) vom 10. April 2018 ungenügend ist. In diesem sind zwar neben der Fahrbahn (als dauernd beanspruchte Fläche) die Böschungen als vorübergehend beanspruchte Flächen eingezeichnet. Jedoch wurde es versäumt, all jene zusätzlichen Flächen – neben der Fahrbahn und den Böschungen – als vorübergehend beansprucht auszuweisen, welche für den Bau der Strasse zwingend betreten, befahren und/oder abhumusiert werden müssen. Die betroffenen Grundeigentümer hatten somit keine Gelegenheit, sich ein Bild davon zu machen, in welchem Ausmass ihre Grundstücke für den Ausbau des M.____wegs beansprucht werden. Gleichzeitig war es dadurch auch nicht möglich, die Entschädigungssumme für die vorübergehende Beanspruchung des Bodens abzuschätzen.



9.3 Das Teilstrassenplanverfahren wäre somit auch in formeller Hinsicht fehlerhaft gewesen.

10.

Die Rekurrenten bringen im Rekurs 2 einzig vor, dass die hinreichende Erschliessung des Baugrundstücks aufgrund des Teilstrassenplans gegeben sei und folglich die Baubewilligung zu erteilen gewesen wäre.

Nach Art. 22 Abs. 1 in Verbindung mit Abs. 2 Bst. b RPG und Art. 66 f. PBG setzt die Erteilung einer Baubewilligung für das Errichten oder Ändern von Bauten und Anlagen voraus, dass das Land erschlossen ist. Wie ausgeführt, stellt weder der bestehende M.____weg noch der umstrittene Teilstrassenplan eine genügende strassenmässige Erschliessung des Baugrundstücks Nr. 003 sicher. Aufgrund der fehlenden Zu- und Wegfahrt wurde die Baubewilligung von der Vorinstanz zu Recht verweigert. Der Rekurs 2 ist deshalb ebenfalls abzuweisen.

11.

11.1 Nach Art. 95 Abs. 1 VRP hat in Streitigkeiten jener Beteiligte die Kosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden. Die Entscheidgebühr für durchschnittlich aufwändige Rekursverfahren mit Augenschein beträgt praxisgemäss Fr. 3'500.– (Nr. 10.01 des Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung, sGS 821.5). Weil es sich um zwei Rekursverfahren handelt, welche in einem Entscheid erledigt werden, rechtfertigt es sich, für die beiden Verfahren eine reduzierte Gebühr zu erheben. Entsprechend wird für den Rekurs 1 eine Gebühr von Fr. 3'000.– und für den Rekurs 2 eine solche von Fr. 1'000.– erhoben, was gesamthaft einer Gebühr von Fr. 4'000.– entspricht. Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend haben die Rekurrenten die amtlichen Kosten unter solidarischer Haftung zu bezahlen (Art. 96^{bis} VRP).

11.2 Der im Rekurs 1 von B.____ am 18. Februar 2019 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– ist anzurechnen.

11.3 Der im Rekurs 2 von B.____ am 20. Juni 2019 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– ist zu verrechnen bzw. der zu viel geleistete Teil ist zurück zu erstatten.

12.

Die Rekursgegner 1 stellen im Rekurs 1 ein Begehren um Ersatz der ausseramtlichen Kosten. Rekurrenten und Vorinstanz stellen in beiden Rekursverfahren Begehren um Ersatz der ausseramtlichen Kosten.

12.1 Im Rekursverfahren werden ausseramtliche Kosten entschädigt, soweit sie auf Grund der Sach- und Rechtslage notwendig und angemessen erscheinen (Art. 98 Abs. 2 VRP). Die ausseramtliche Entschädigung wird den am Verfahren Beteiligten nach Obsiegen und Unterliegen auferlegt (Art. 98^{bis} VRP). Die Vorschriften der Schweizerischen Zivilprozessordnung (SR 272) finden sachgemäss Anwendung (Art. 98^{ter} VRP).



12.2 Nicht anwaltlich vertretene Verfahrensbeteiligte haben grundsätzlich mangels eines besonderen Aufwands keinen Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung (Art. 98^{ter} VRP in Verbindung mit Art. 95 Abs. 3 Bst. c ZPO; vgl. dazu und zum Folgenden: VerwGE B 2013/178 vom 12. Februar 004 Erw. 4.3 ff., zusammengefasst in: Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 004/I/6). Dass ihr gleichwohl ersatzfähige Kosten für Umtriebe erwachsen, ist ungewöhnlich und bedarf deshalb einer besonderen Begründung. Eine Umtriebsentschädigung erfolgt somit nur ausnahmsweise, insbesondere wenn es sich um eine komplizierte Sache mit hohem Streitwert handelt, wenn der getätigte Aufwand erheblich ist und zwischen dem betrieblichen Aufwand und dem Ergebnis der Interessenwahrung ein vernünftiges Verhältnis besteht. Nicht anwaltlich vertretenen Personen spricht das Baudepartement lediglich eine Umtriebsentschädigung ohne Bezugnahme auf den Anwalts- oder einen anderen Branchentarif zu, und zwar praxisgemäss in der Höhe von Fr. 300.– bis Fr. 500.– (vgl. auch hierzu VerwGE B 2013/178 vom 12. Februar 004 Erw. 5, insbesondere Erw. 5.1 mit Hinweisen). Die Rekursgegner 1 obsiegen im Rekurs 1 mit ihren Anträgen. Damit stünde ihnen eigentlich eine ausseramtliche Entschädigung zu. Da sie aber während der Dauer des Verfahrens nicht anwaltlich vertreten waren und ihren Antrag nicht begründen, ist ihr Begehren um Ersatz der ausseramtlichen Kosten im Rekurs 1 abzuweisen.

12.3 Da die Rekurrenten mit ihren Anträgen unterliegen, haben sie von vornherein keinen Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung. Ihre Begehren sind deshalb abzuweisen.

12.4 Die Vorinstanz hat grundsätzlich keinen Anspruch auf Ersatz der ausseramtlichen Kosten (R. HIRT, Die Regelung der Kosten nach st.gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, Lachen/St.Gallen 2004, S. 176). Sie bringt keine Gründe vor, die ein Abweichen von dieser Regel rechtfertigen. Ihre Begehren sind daher ebenfalls abzuweisen.

Entscheid

1.

a) Der Rekurs 1 (Nr. 19-729) von A.____, U.____, sowie B.____, Y.____, wird abgewiesen.

b) Der Rekurs 2 (Nr. 19-4603) von A.____ sowie B.____ wird abgewiesen.

2.

a) A.____ und B.____ bezahlen im Rekurs 1 unter solidarischer Haftung eine Entscheidgebühr von Fr. 3'000.–.



- b)** Der am 18. Februar 2019 von B.____ im Rekurs 1 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– wird angerechnet.
 - c)** A.____ und B.____ bezahlen im Rekurs 2 unter solidarischer Haftung eine Entscheidgebühr von Fr. 1'000.–.
 - d)** Der am 20. Juni 2019 von B.____ im Rekurs 2 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– wird verrechnet bzw. zurückerstattet.
- 3.**
- a)** Das Begehren von C.____, Y.____, im Rekurs 1 um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird abgewiesen.
 - b)** Die Begehren von A.____ sowie B.____ in den Rekursen 1 und 2 um Ersatz der ausseramtlichen Kosten werden abgewiesen.
 - c)** Die Begehren der Politischen Gemeinde X.____ in den Rekursen 1 und 2 um Ersatz der ausseramtlichen Kosten werden abgewiesen.

Der Vorsteher

Marc Mächler
Regierungsrat