



Fall-Nr.:	19-4505 / 19-4339
Stelle:	Generalsekretariat Baudepartement
Instanz:	Baudepartement
Publikationsdatum:	05.06.2020
Entscheiddatum:	03.04.2020

BDE 2020 Nr. 23

Art. 3 StrG, Art. 13 Abs. 2 StrG, Art. 39 Abs. 1 StrG. Die Frage, ob der strittige, 80 cm breite Streifen klassiert ist, hängt grundsätzlich davon ab, ob dieser zum Strassenumfang der H.___strasse gehört. Das StrG verzichtet bewusst auf eine Aufzählung der möglichen Strassenbestandteile. Massgebend für die Beurteilung der Frage, was zu einer Strasse gehört, ist die Funktion (Erw. 2.3). Der Gesamtstrassenplan deutet darauf hin, dass die H.___strasse auch der Erschliessung des Grundstücks Nr. 001 dient und somit auch der schmale Streifen zwischen dem Grundstück Nr. 001 und den Verbundsteinen von der Funktion her zur H.___strasse zu zählen ist. Diese Auslegung wird durch die alten Bauakten sowie die historischen Luftaufnahmen bekräftigt (Erw. 2.6). Der angefochtene Teilstrassenplan sieht somit lediglich die Klassierung einer bereits klassierten Fläche vor, weshalb sich dessen Erlass erübrigt (Erw. 2.7). Der Teilstrassenplan wäre aber auch aufzuheben, wenn von dessen Notwendigkeit ausgegangen würde. Die öffentliche Auflage eines bloss die "Einteilung von Gemeindestrassen" beinhaltenden Plans stellt nach der Praxis des Baudepartements einen schweren Verfahrensmangel dar und führt stets zur Aufhebung des angefochtenen Planerlasses (Erw. 3.3).

BDE 2020 Nr. 23 finden Sie im angehängten PDF-Dokument



19-4505/19-4339

Entscheid Nr. 23/2020 vom 3. April 2020

Rekurrenten 1

A.____

Stockwerkeigentümergeinschaft B.____

– C.____

– D.____

– E.____

– F.____

beide vertreten durch lic.iur. Werner Rechsteiner, Rechtsanwalt,
Unterer Graben 1, 9001 St.Gallen

Rekurrentin 2

G.____ **AG**

gegen

Vorinstanz

Gemeinderat Z.____ (Beschluss vom 21. Mai 2019)

Betreff

Teilstrassenplan H.____strasse



Sachverhalt

A.

a) Die G.____ AG ist Eigentümerin von Grundstück Nr. 001, Grundbuch Z.____, an der I.____strasse in Z.____. Das Grundstück liegt gemäss geltendem Zonenplan der Gemeinde Z.____ in der Kernzone Dorf. Es ist mit einem Wohnhaus (Vers.-Nr. 010) und einer Doppelgarage (Vers.-Nr. 011) überbaut. Südlich grenzt das Grundstück an die I.____strasse (Gemeindestrasse 2. Klasse). Östlich des Grundstücks verläuft in Nord-Süd-Richtung die H.____strasse (Gemeindestrasse 3. Klasse), welche in die I.____strasse mündet. Die nicht ausparzellierte H.____strasse erstreckt sich unter anderem über die Grundstücke Nrn. 002 und 003. Das Grundstück Nr. 002 befindet sich im Eigentum von A.____ Das Grundstück Nr. 003 befindet sich im Eigentum der Stockwerkeigentümergeinschaft B.____, bestehend aus, C.____, D.____, E.____ und F.____.

b) Im östlichen Teil des Wohnhauses Vers.-Nr. 010 befinden sich drei Garagen, welche über die H.____strasse erschlossen sind. Der Vorplatz der Garagen wird zur I.____strasse hin mit einer Rabatte abgegrenzt. Die Strassenfläche der H.____strasse ist im Bereich der Zufahrt zu Grundstück Nr. 001 mit befahrbaren Verbundsteinen abgegrenzt. Die Verbundsteine liegen in einem Abstand von bis zu 0,8 m von der Grundstücksgrenze entfernt. Der schmale, asphaltierte und befahrbare Streifen zwischen der östlichen Grundstücksgrenze und den Verbundsteinen hat eine Fläche von etwa 8 m². Diese Fläche ist gemäss dem Publikationsportal für amtliche Geodaten (www.geoportal.ch; nachfolgend geoportal) nicht klassiert.

c) Am 11. Dezember 2015 ersuchte die G.____ AG um Abbruch der bestehenden Gebäude und um Neubau eines Mehrfamilienhauses sowie eines Carports auf Grundstück Nr. 001. Die erteilte Baubewilligung hob das Baudepartement mit Entscheid Nr. 23/2018 vom 30. April 2018 auf, da das Gebäude die massgeblichen Beschränkungen für Dachaufbauten nicht einhielt und damit zugleich die zulässige Anzahl Vollgeschosse verletzte. Die von der G.____ AG dagegen erhobene Beschwerde wies das Verwaltungsgericht ab (VerwGE B 2018/117 vom 30. November 2018).

B.

a) Am 23. Oktober 2018 erliess der Gemeinderat Z.____ den Teilstrassenplan H.____strasse. Dieser sah lediglich die Klassierung des schmalen Streifens zwischen dem Grundstück Nr. 001 und den Verbundsteinen vor. Die vorgesehene Klassierung kommt somit gänzlich auf Grundstück Nr. 002 zu liegen. Grund für den Erlass des Teilstrassenplans war gemäss Publikationstext, dass der Strassenverlauf gemäss dem Gesamtstrassenplan aus dem Jahr 1991 bis zur Grenze des Grundstücks Nr. 001 eingezeichnet gewesen sei. Bei der Digitalisierung des Strassenplans vor einigen Jahren sei der Strassenverlauf nicht bis zur Grenze des Grundstücks Nr. 001 nachgeführt worden.



Abb. 1.: Teilstrassenplan H.___strasse (Ausschnitt)

b) Innert der Auflagefrist vom 12. November 2018 bis 11. Dezember 2018 erhoben A.___ und die Stockwerkeigentümergeinschaft B.___, beide vertreten durch lic.iur. Werner Rechsteiner, Rechtsanwalt, St.Gallen, Einsprache gegen den Teilstrassenplan. Sie bestritten, dass im Strassenplan aus dem Jahr 1991 der Strassenverlauf bis zur Grundstücksgrenze Nr. 001 eingezeichnet sein soll. Grund für die Klassierung sei vielmehr, dass die Eigentümerin des Grundstücks Nr. 001 im Jahr 2015 ein Baugesuch betreffend Abbruch Wohn-/Geschäftshaus und Neubau eines Mehrfamilienhauses eingereicht hatte. Im drauffolgenden Rechtsmittelverfahren hätten die Einsprecher gerügt, dass das Grundstück Nr. 001 lediglich über die I.___strasse, nicht aber über die H.___strasse erschlossen sei. Das Baudepartement habe die Baubewilligung letztlich verweigert. Mit dem vorliegenden Teilstrassenplan sollte dieser Mangel nun behoben werden.

c) Innert Auflagefrist erhob auch die G.___ AG Einsprache gegen den Teilstrassenplan. Sie rügte, dass aus dem rechtskräftigen Strassenplan aus dem Jahr 1991 klar ersichtlich sei, dass der Strassenverlauf entlang der Grenze des Grundstücks Nr. 001 führe. Bei der späteren Digitalisierung habe sich offensichtlich ein Übertragungsfehler eingeschlichen. Eine erneute Klassierung sei daher nicht notwendig und der Teilstrassenplan somit gegenstandslos.

d) Mit Beschluss vom 21. Mai 2019 wies der Gemeinderat Z.___ die erhobenen Einsprachen ab. Er hielt fest, dass die Grenze zwischen den Grundstücken Nrn. 001 und 002 leicht westlich der im Gelände ersichtlichen Abgrenzungen des Strassenverlaufs (Verbundsteine)



verlaufe. Es bestünden keine Anhaltspunkte, dass der schmale Streifen zwischen der Grundstücksgrenze und den Verbundsteinen im Strassenplan aus dem Jahr 1991 bereits klassiert gewesen sei. Eine Klassierung sei daher notwendig und auch angezeigt. Denn die klassierte Strassenfläche der Einmündung der H.___strasse in die I.___strasse weise keine hinreichende Breite für das Kreuzen von Motorfahrzeugen auf. Die Verbreiterung der klassierten Verkehrsfläche diene somit der hinreichenden Erschliessung der Grundstücke Nrn. 001, 002 und 003.

C.

a) Gegen diesen Beschluss erhoben A.___ und die Stockwerkeigentümergeinschaft B.___ durch ihren Rechtsvertreter mit Schreiben vom 5. Juni 2019 Rekurs beim Baudepartement (Rekurs 1 [Verfahrens-Nr. 19-4505]). Es werden folgende Anträge gestellt:

1. Der Entscheid des Gemeinderates Z.___ vom 21. Mai 2019 sei aufzuheben.
2. Der Teilstrassenplan H.___strasse sei nicht zu bewilligen.
3. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen.

Die Rekurrenten 1 machen zusammengefasst geltend, dass der Teilstrassenplan erlassen worden sei, um den ursprünglichen Digitalisierungsfehler zu beheben. Von einer mangelhaften Erschliessung sei im Auflageverfahren nie die Rede gewesen. Damit habe die Vorinstanz das rechtliche Gehör verletzt. Die mangelhafte Erschliessung sei sodann lediglich vorgeschoben, um zu ermöglichen, das Grundstück Nr. 001 ohne privatrechtliche Sicherstellung über die H.___strasse zu erschliessen.

b) Gegen den Beschluss vom 21. Mai 2019 erhob auch die G.___ AG mit Schreiben vom 28. Mai 2019 Rekurs beim Baudepartement (Rekurs 2 [Verfahrens-Nr. 19-4339]). Mit Rekursergänzung vom 14. Juni 2019 werden folgende Anträge gestellt:

1. Der Entscheid Nr. 10/19 vom 21. Mai 2019 des Gemeinderates Z.___ sei aufzuheben.
2. Der digitalisierte Strassenplan sei ohne öffentliche Auflegung so an den Originalstrassenplan vom 19.12.1990 anzupassen, dass die H.___strasse direkt an der Grundstücksgrenze Nr. 001, I.___strasse 8, entlang führt.
3. Es sei ein Amtsbericht beim Tiefbauamt des Kantons St.Gallen, Lämmli brunnenstrasse 54, 9001 St.Gallen, einzuholen, aus dem der genaue Strassenverlauf der H.___strasse in Z.___ aufgrund des in Rechtskraft erwachsenen Strassenplanes vom 19. Dezember 1990, hervorgeht.



4. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten des Rekursgegners.

Zur Begründung wird geltend gemacht, dass das Grundstück Nr. 001 bereits seit Jahrzehnten über die H.____strasse erschlossen sei. Für den Strassenverlauf sei einzig und allein der rechtskräftige Strassenplan aus dem Jahr 1991 massgebend. Aus dem Strassenplan gehe klar hervor, dass die H.____strasse entlang des Grundstücks Nr. 001 führe. Die Digitalisierung der Strassenpläne habe zwischen den Jahren 1994 und 1995 stattgefunden. Offensichtlich habe sich ein Übertragungsfehler eingeschlichen. Denn der zuständige Geometer habe die Verbundsteine im Strassenbereich als Anhaltspunkt genommen, ohne weitere Abklärungen über den tatsächlichen Strassenverlauf vorzunehmen.

D.

a) Mit Vernehmlassung vom 11. Juli 2019 beantragt die Vorinstanz beide Rekurse abzuweisen.

b) Mit Amtsbericht vom 26. August 2019 führt das kantonale Tiefbauamt (TBA) aus, dass die Genehmigung des Teilstrassenplans in Aussicht gestellt werden könne.

c) Mit Schreiben vom 15. Oktober 2019 zog der zuständige Sachbearbeiter bei der Vorinstanz die Bauakten zum Wohnhaus Vers.-Nr. 010 bei.

d) Nach Abschluss des Schriftenwechsels reichten die Rekurrenten 1 am 17. Februar 2020 eine weitere Stellungnahme samt Kostennote ein. Die Rekurrenten beantragen, dass die Vernehmlassung des TBA vom 26. August 2019 aus dem Recht zu weisen sei und wiederholen, dass die Vorinstanz zu Unrecht ein überwiegendes öffentliches Interesse am Erlass des Teilstrassenplans bejaht habe.

E.

Auf die weiteren Ausführungen der Verfahrensbeteiligten in den vorgenannten Eingaben wird – soweit erforderlich – in den Erwägungen eingegangen.



Erwägungen

1.

1.1 Die beiden Rekursverfahren stehen im gleichen sachlichen Zusammenhang. 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).

1.3 Die Frist- und Formerfordernisse von Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 VRP sind erfüllt. Zu prüfen bleibt, ob auch die übrigen Eintretensvoraussetzungen erfüllt sind.

1.3.1 Die Rekurrentin 2 stellt unter Ziffer 3 das Rechtsbegehren, dass der digitalisierte Strassenplan an den Gesamtstrassenplan aus dem Jahr 1991 so anzupassen sei, dass die H.____strasse direkt an der Grundstücksgrenze Nr. 001 entlang führe. Damit stellt die Rekurrentin 2 sinngemäss ein Feststellungsbegehren, wonach festzustellen sei, dass die strittige Fläche bereits klassiert sei.

1.3.2 Durch die feststellende Verfügung werden keine neuen Rechte und Pflichten begründet, geändert oder aufgehoben. Die feststellende Verfügung dient lediglich der Klärung der Rechtslage, indem das Bestehen, das Nichtbestehen oder der Umfang von verwaltungsrechtlichen Rechten und Pflichten verbindlich festgestellt wird (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl. Zürich/St.Gallen 2016, N 895). Der Erlass einer Feststellungsverfügung setzt ein schutzwürdiges Feststellungsinteresse voraus. Es muss ein berechtigtes Bedürfnis an der unmittelbaren Klärung eines konkreten Rechtszustands bestehen (TSCHANNEN/ZIMMERLI, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl., Bern 2014, § 28 N 60 f.). Nach der Praxis ist das Feststellungsinteresse insbesondere gegeben, wenn eine Unklarheit über den Bestand oder Umfang öffentlich-rechtlicher Befugnisse oder Pflichten besteht. Dabei gebieten es die verfahrensrechtlichen Postulate der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes, schon bei geringfügigen Zweifeln über die konkrete Rechtslage den Feststellungsanspruch zu bejahen (CAVELTI/VÖGELI, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St.Gallen, St.Gallen 2003, Rz. 560).

1.3.3 Es besteht Unsicherheit, ob der schmale Streifen zwischen dem Grundstück Nr. 001 und der gemäss geoportal ausgewiesenen Klassierung der H.____strasse ebenfalls klassiert, sprich dem Gemeingebrauch gewidmet ist. Die Entscheide im Zusammenhang mit dem Baugesuch aus dem Jahr 2015 (BDE Nr. 23/2018 vom 30. April 2018 und VerwGE B 2018/117 vom 30. November 2018) haben sich zur Klassierung nicht geäußert. Die Frage betrifft somit den Bestand und Umfang von verwaltungsrechtlichen Rechten und Pflichten. Sodann hat



die Frage der bestehenden Klassierung Einfluss auf ein zukünftiges Bauvorhaben auf Grundstück Nr. 001. Das Feststellungsinteresse ist somit ausgewiesen.

1.4 Die Rekursberechtigung ist gegeben (Art. 45 VRP). Auf die Rekurse 1 und 2 ist somit einzutreten.

2.

Es ist unbestritten, dass die H.____strasse zum Grundstück Nr. 001 hin durch Verbundsteine abgegrenzt wird und diese in einer Entfernung von etwa 0,8 m entlang der Grundstücksgrenze verlaufen. Strittig ist jedoch, ob die Fläche zwischen der Grundstücksgrenze und den Verbundsteinen bereits klassiert ist. Die Rekurrenten 1 stützen sich auf die Feststellung der Vorinstanz, wonach keine Belege vorliegen, dass der strittige Streifen im Rahmen des Gesamtstrassenplans aus dem Jahr 1991 klassiert worden sei.

Dagegen stellt sich die Rekurrentin 2 auf den Standpunkt, dass aus dem Gesamtstrassenplan die Klassierung eindeutig hervorgehe. Es sei offenkundig, dass das Grundstück Nr. 001 über die H.____strasse erschlossen sei. Der Übertragungsfehler bei der Digitalisierung sei daher ohne den vorliegend strittigen Teilstrassenplan zu korrigieren.

2.1 Ende der Achtziger Jahre wurde das Strassengesetz (sGS 732.1; abgekürzt StrG) total revidiert. Ein Schwerpunkt der Revision war die Neueinteilung – sprich Klassierung – der Staats- und Gemeindestrassen. Die Gemeindestrassen wurden je nach ihrer Funktion in drei Klassen eingeteilt. Die Einteilung der Strassen gibt Auskunft darüber, welchem Zweck eine Strasse oder ein Weg gewidmet ist und wer die Kosten für Bau unter Unterhalt zu tragen hat (Kreisschreiben über den Vollzug des Strassengesetzes vom 22. November 1988, ABL 1988, 2748). Die Einteilung der Strassen hatte die Gemeinde in einem Strassenplan festzulegen. Der Strassenplan sollte das damalige Strassenverzeichnis ersetzen, da das Instrument des Plans als einfacher und übersichtlicher erachtet wurde (Botschaft und Entwürfe des Regierungsrates vom 28. Mai 1986, ABL 1986, 1636). Der Strassenplan gibt eine Übersicht über die öffentlichen Strassen und hat die gleiche Rechtswirkung wie der Zonenplan. Er ist für jedermann verbindlich und hat damit konstitutive Wirkung. Soweit Strassen über privates Grundeigentum führen, enthält der Gemeindestrassenplan die damit verbundenen Eigentumsbeschränkungen (Kreisschreiben über den Vollzug des Strassengesetzes vom 22. November 1988, ABL 1988, 2748). Gemäss den Übergangsbestimmungen des am 1. Januar 1989 in Kraft getretenen totalrevidierten StrG hatten die Gemeinden den Gemeindestrassenplan bis 31. Dezember 1990 öffentlich aufzulegen. Nach dem erstmaligen Erlass des Gemeindestrassenplans werden mehrheitlich nur noch Teilstrassenpläne erlassen. Es handelt sich dabei um Änderungen des Strassenplans, die auf den Bau neuer Strassen oder eine Neueinteilung bestehender Strassen zurückzuführen sind. Um die Übersichtlichkeit des Strassenplans nicht



zur beeinträchtigen, sollte der "Gesamtplan" von Zeit zu Zeit angepasst werden. Es stellen sich die gleichen Bedürfnisse wie beim Zonenplan (G.GERMANN, Kurzkomentar zum st.gallischen Strassengesetz vom 12. Juni 1988, St.Gallen 1989, N 8 zu Art. 14). Die Klassierung von Strassenfläche erfolgt entweder, weil eine bereits bestehende Verkehrsanlage (Strasse oder Weg) nachträglich von einer privaten zu einer öffentlichen Anlage im Sinn von Art. 8 oder 9 StrG erklärt oder eine bereits öffentlich gewidmete Anlage aufgrund ihrer geänderten Funktion (bei Strassen) bzw. der geänderten Unterhaltszuständigkeit (bei Wegen) einer höheren oder tieferen Strassen- oder Wegklasse zugeteilt wird. Dagegen ist die alleinige Klassierung bzw. Öffentlicherklärung einer noch nicht vorhandenen Verkehrsanlage nicht möglich, weil die Klassierung stets an ein Strassenprojekt anschliesst bzw. Folge desselben ist, nicht jedoch umgekehrt (BDE Nr. 7/2020 vom 16. März 2020 Erw. 3.4). Bei der Erarbeitung des ersten Gesamtstrassenplans im Zuge der Totalrevidierung des StrG wurden somit ausschliesslich bestehende Strassen klassiert.

2.2 Ob die strittige Fläche klassiert ist oder nicht beurteilt sich anhand des genehmigten Strassenplans. Die im geoportal ersichtlichen Daten sind dagegen nicht rechtsverbindlich. Der Gesamtstrassenplan der Politischen Gemeinde Z.____ datiert vom 19. November 1990 und wurde am 12. April 1991 vom Baudepartement genehmigt. Mit dem Gesamtstrassenplan wurden die bestehenden Strassen und Wege anhand ihrer Funktion klassiert. Hierzu wurden die Strassen auf einem Plan im Massstab 1:5'000 lediglich mit der der Klassierung entsprechenden Farbe eingefärbt. Somit folgte die Klassierung grundsätzlich den bereits bestehenden und ausgebauten Strassen. Ob der strittige Streifen von etwa 80 cm Breite ebenfalls klassiert wurde, kann alleine aufgrund des Gesamtstrassenplans nicht beurteilt werden. Hierfür ist der Kartenmassstab zu gross; der 0,8 m breite Streifen entspricht im Plan weniger als 0,2 mm. Des Weiteren ist die H.____strasse auf dem Plan überhaupt nicht als ausgebaute Strasse eingezeichnet. Eine gelbe Markierung zeigt lediglich, dass der Brunnenweg über eine Gemeindestrasse 3. Klasse mit der I.____strasse verbunden ist. Die Ungenauigkeit zeigt sich auch darin, dass die Klassierung vollumfänglich auf Grundstück Nr. 001 liegt, obwohl die tatsächlich ausgebaute Strasse auf Grundstück Nr. 002 liegt. Eine metergenaue Beurteilung der klassierten Flächen ist vor diesem Hintergrund nicht möglich.

2.3 Die Frage, ob der strittige Streifen klassiert ist, hängt grundsätzlich davon ab, ob dieser zum Strassenumfang der H.____strasse gehört. Gemäss Art. 3 StrG gehören zur Strasse die Verkehrsfläche und die ihr dienenden Anlagen. Das StrG verzichtet bewusst auf eine Aufzählung der möglichen Strassenbestandteile. Massgebend für die Beurteilung der Frage, was zu einer Strasse gehört, ist die Funktion. Alle Anlagen, die in einem unmittelbaren Zusammenhang mit der Strasse erstellt bzw. betrieben werden oder Bestand haben, gehören zur Strasse. Die Eigentumsverhältnisse sind grundsätzlich nicht massgebend für die Beurteilung der Frage, was zur Strasse gehört. Zum Strassenkörper gehören grundsätzlich Fahrbahn, Stütz- und Futtermauern,



Dämme, Gräben, Schalen, Durchlässe, Bankette, Böschungen, Treppen, Randsteine, Markierungspfosten, Brücken, Tunnel, Über- und Unterführungen, zur Strasse gehörende Parallelstrassen, Teile von Kreuzungen, Wendeschleifen usw. (G. GERMANN, a.a.O., N 1 ff. zu Art. 3).

2.4 Die H.___strasse wird zum Grundstück Nr. 001 hin mit Verbundsteinen abgegrenzt. Zum Strassenkörper gehören somit die Fahrbahn wie auch die Verbundsteine. Da die klassierte Fläche der bestehenden Strasse folgt, erstreckt sich die Klassierung über die ausgebaute Fahrbahn. Die Verbundsteine erwecken den Anschein, dass die klassierte Strassenfläche entsprechend auch westlich der Steine endet. Aufgrund obiger Ausführungen ist die Funktion für die Beurteilung der Frage, was zu einer Strasse gehört massgebend. Fraglich ist demnach, ob der schmale Streifen – trotz der Trennung durch die Verbundsteine – funktionell zur Strassenfläche gehört.

2.5 Aus den alten Bauakten zu Grundstück Nr. 001 ergibt sich, dass die Erschliessung des Grundstücks seit Jahrzehnten über die H.___strasse – und somit auch über den schmalen Streifen – erfolgt ist.

2.5.1 Das Wohnhaus Vers.-Nr. 010 wurde im Jahr 1944 gegen Westen mit einem Anbau erweitert. Die Baupläne betreffen grundsätzlich nur die westliche Anbaute. Jedoch zeigt sich im genehmigten Situationsplan zumindest, dass der östliche Vorplatz direkt an eine Strasse anstösst.

2.5.2 Im Jahr 1959 erhielt der damalige Grundeigentümer die Baubewilligung für den Einbau von zwei Garagen auf der Ostseite des Gebäudes Vers.-Nr. 010. Im genehmigten Plan ist der Strassenverlauf nicht ersichtlich, jedoch konnte die Erschliessung der geplanten Garagen nur über die östliche Grundstücksgrenze erfolgen.

2.5.3 Im Jahr 1965 ersuchte der damalige Grundeigentümer um Bewilligung für den Einbau einer weiteren Garagenbox und eines Abstellraums. Aus der Situation geht hervor, dass das Grundstück Nr. 001 direkt an die H.___strasse anstösst. Im genehmigten Grundriss sowie in der Situation ist sodann eine Rabatte eingezeichnet, welche eine direkte Einfahrt von der I.___strasse auf den Vorplatz verhindert und damit die Erschliessung über die ostseitige H.___strasse zwingend macht. Die Baubewilligung wurde am 11. März 1965 unter der folgenden Auflage erteilt:

8. Aus verkehrstechnischen Gründen und zur Sicherung des Strassenkörpers hat der Liegenschaftseigentümer die im Situationsplan eingezeichnete Rabatte zu erstellen und beizubehalten. Der Unterhalt dieser Anlage geht vollständig zu Lasten des Grundeigentümers.



2.5.4 Die Baubewilligung aus dem Jahr 1965 wurde nicht ausgeführt und ist entsprechend erloschen. Im Jahr 1979 beantragte der damalige Grundeigentümer die Neuerteilung der Baubewilligung. Nach Durchführung des Anzeige- und Auflageverfahrens – dem wiederum der Situationsplan aus dem Jahr 1965 zu Grunde lag – wurde die Bewilligung erneut erteilt. Das Bauvorhaben wurde dieses Mal auch ausgeführt.

2.5.5 Im Jahr 1982 erteilte der Gemeinderat Z.____ die Baubewilligung für einen Doppelgaragen-Anbau auf Grundstück Nr. 001. Die Garagen sollten – nach einer Landabtretung – nördlich an das Gebäude Vers.-Nr. 010 angebaut werden. Die Baubewilligung wurde am 25. Mai 1982 erteilt jedoch nicht ausgeführt. Aus der bewilligten Situation geht hervor, dass die H.____strasse an das Grundstück Nr. 001 direkt anstösst.

2.5.6 Am 30. Dezember 1987 erteilte der Gemeinderat Z.____ die Baubewilligung für den Umbau der Werkstatt sowie des Wohnhauses. Gemäss den bewilligten Plänen sollte der Umbau nur im Inneren stattfinden. Die Garagen auf der Ostseite des Gebäudes Vers.-Nr. 010 waren nicht Gegenstand des Baugesuchs. Gemäss der bewilligten Situation verläuft die H.____strasse nun nicht mehr wie bisher direkt an der Grundstücksgrenze Nr. 001, sondern leicht versetzt. Jedoch erstreckt sich ein kleiner Bereich der Strasse in die östliche Ecke des Grundstücks.

2.5.7 Die Baubewilligung aus dem Jahr 1987 ist gemäss Bauakten die letzte Bewilligung vor Erlass des Gesamtstrassenplans im Jahr 1990. Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass sich im östlichen Teil des Gebäudes Vers.-Nr. 010 insgesamt drei bewilligte Garagen befinden. Gemäss den Baubewilligungen aus den Jahren 1965 bzw. 1979 mussten die Garagen aufgrund der als Auflage verfügten Rabatte über die ostseitige H.____strasse erschlossen werden. Diese Situation besteht noch heute. Warum der Strassenverlauf zwischen den Jahren 1982 und 1987 geändert worden ist, bleibt unklar. Ein entsprechendes Strassenprojekt lag jedenfalls nicht vor.

2.5.8 Im selben Jahr als der Gesamtstrassenplan erlassen wurde, machte das Bundesamt für Landestopografie vom Gebiet Luftaufnahmen. Die historischen Luftaufnahmen erlauben aufgrund der Auflösung keine detaillierte Ansicht der Situation im Jahr 1990. Jedoch geht aus den Luftbildern eindeutig hervor, dass die Fläche zwischen den Gebäuden Vers-Nrn. 010 und 011 (Grundstück Nr. 002) flächig asphaltiert war. Sodann ist die Rabatte, welche die Gemeinde im Jahr 1965 bzw. 1979 verfügt hat, ersichtlich.

2.6 Der Gesamtstrassenplan deutet stark darauf hin, dass die H.____strasse auch der Erschliessung des Grundstücks Nr. 001 dient und somit auch der schmale Streifen zwischen dem Grundstück Nr. 001 und den Verbundsteinen von der Funktion her zur H.____strasse zu zählen ist. Diese Auslegung wird durch die Bauakten sowie die historischen Luftaufnahmen bekräftigt. Der schmale Streifen



zwischen dem Grundstück Nr. 001 und den Verbundsteinen diente ab dem Jahr 1965 ausschliesslich der Erschliessung der dortigen Garagen. Diese Erschliessung wurde durch die Gemeinde mittels Auflage – sprich der Rabatte – sichergestellt. Auch die – wahrscheinlich zwischen den Jahren 1982 und 1987 – verlegten Verbundsteine änderten nichts am Zweck der strittigen Fläche. Somit muss der schmale Streifen mit der vernachlässigbaren Fläche von 8 m² – auch wenn er ausserhalb der durch Verbundsteine begrenzten Strassenfläche liegt – als funktioneller Bestandteil der H.____strasse bezeichnet werden. Nur so kann und muss der Gesamtstrassenplan aus dem Jahr 1991 ausgelegt werden.

Diese Auslegung entspricht auch der Auslegung von unklaren Zonenplänen. Zwar gibt es keine prioritäre Auslegung, wonach die Zonengrenze den Parzellengrenzen angepasst werden müssen. In Fällen, in denen die Zonengrenzen geringfügig und ohne erkennbaren Sinn von den Parzellengrenzen abweichen, kann man aber von einem Zusammenfallen der beiden Grenzen ausgehen. In solchen Fällen besteht die Vermutung, dass der Planer eine Übereinstimmung von Nutzungszone und Parzellengrenze beabsichtigte (JENNERAT/MOOR, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen (Hrsg.), Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Zürich/Basel/Genf 2016, Art.14 N 22).

2.7 Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die im vorliegenden Fall strittige Fläche bereits im Rahmen des Gesamtstrassenplans klassiert worden ist. Der angefochtene Teilstrassenplan sieht somit lediglich die Klassierung einer bereits klassierten Fläche vor, weshalb sich dessen Erlass erübrigt. Es ist aber ausdrücklich darauf hinzuweisen, dass mit dieser Feststellung keine Beurteilung der hinreichenden Erschliessung – insbesondere in Bezug auf eine zukünftige Überbauung des Grundstücks Nr. 001 – vorgenommen worden ist.

3.

Der Teilstrassenplan wäre aber auch aufzuheben, wenn von dessen Notwendigkeit ausgegangen würde. Die Vorinstanz hat den Bedarf am Erlass des Teilstrassenplans in der Notwendigkeit der Verbreiterung der Einmündung gesehen. Die Verkehrssituation zwischen der I.____strasse und der H.____strasse könne damit massgeblich verbessert werden.

3.1 Gemäss Art. 39 Abs. 1 StrG wird das Planverfahren für den Strassenbau durchgeführt. Es ersetzt das Baubewilligungsverfahren. Als Strassenbau gelten Neubau, Ausbau und Korrektion von Strassen (Art. 31 Abs. 1 StrG). Der Strassenbau beruht damit auf einem Nutzungsplan im Sinn von Art. 14 Abs. 1 RPG, dem sogenannten "Teilstrassenplan", der die zugrundliegende Zone (Grundordnung) überlagert (VerwGE B 2018/235 vom 21. November 2019 Erw. 3.3). Gemäss Art. 40 StrG hat ein solches Strassenbauprojekt ("Teilstrassenplan") insbesondere einen Situationsplan (Bst. a), den Landbedarf für die dauernde und vorübergehende Beanspruchung des Bodens (Bst. b), allfällige Baulinien (Bst. c) und die "Einteilung von Gemeindestrassen"



(Bst. d) zu enthalten (P. SCHÖNENBERGER, in: G. Germann (Hrsg.), Kurzkomentar zum st.gallischen Strassengesetz, St.Gallen 1989, S. 85 ff.). Neben dem Situationsplan nach Art. 40 Bst. a StrG hat der Teilstrassenplan selbstverständlich auch sämtliche anderen Pläne zu beinhalten, die für den Bau der Strasse und das kantonale Genehmigungsverfahren (Art. 13 Abs. 2 StrG) erforderlich sind. Bei einem Strassenbauprojekt sind das neben dem Situationsplan regelmässig auch Längen- und Querprofile sowie Pläne zur Entwässerung und zur Fundation (BDE Nr. 1/2019 vom 28. Januar 2019 Erw. 6), zur Beleuchtung, allfällig erforderliche Sichtzonen und der technische Bericht.

3.2 Die "Einteilung von Gemeindestrassen", in der Praxis regelmässig als "Klassierung" bezeichnet, stellt damit (neben Bauprojekt, Landbedarf und Baulinien) bloss einen – in der Regel nicht eigenständigen – Teilbereich des Teilstrassenplans dar. Eigenständige Bedeutung kommt dem Plan "Einteilung von Gemeindestrassen" bzw. der Klassierung nur für den Fall zu, dass eine bereits bestehende Verkehrsanlage (Strasse oder Weg) nachträglich von einer privaten zu einer öffentlichen Anlage im Sinn von Art. 8 und 9 StrG erklärt oder eine bereits öffentlich gewidmete Anlage aufgrund ihrer geänderten Funktion (bei Strassen) bzw. der geänderten Unterhaltszuständigkeit (bei Wegen) einer höheren oder tieferen Strassen- oder Wegklasse zugeteilt wird. Dagegen ist die Klassierung bzw. Öffentlicherklärung einer noch nicht vorhandenen Verkehrsanlage nicht möglich, weil die Klassierung stets an ein Strassenbauprojekt anschliesst bzw. Folge desselben ist, nicht jedoch umgekehrt. Zuerst muss stets im Planverfahren nach Art. 39 ff. StrG die Recht- und Zweckmässigkeit eines Strassen- oder Wegbauprojekts beurteilt werden. Stehen der Genehmigung des Nutzungsplans keine Hindernisse entgegen, ist anschliessend (gleichzeitig) auch die Strassen- oder Wegeinteilung vorzunehmen. Eine planerisch verbindliche "Sicherung" des Raumbedarfs für das erst künftig zu erlassende beabsichtigte Strassen- oder Wegbauprojekt mittels blosser Klassierung ist dagegen nicht möglich, weil ohne konkretes Projekt auch nicht über die Notwendigkeit und damit über die Rechtmässigkeit der Anlage befunden werden kann (BDE Nr. 7/2020 vom 16. März 2020 Erw. 3.3).

3.3 Der angefochtene Teilstrassenplan enthält einzig die Klassierung. Wenn aber die Vorinstanz davon ausgeht, dass die Einmündung der H.____strasse zu schmal sei und die Einmündung verbreitert werden müsse, so wären bauliche Massnahmen unabdingbar. Ein Strassenbauprojekt, welches aufzeigt, wie die Verbreiterung baulich bewerkstelligt wird, liegt jedoch nicht vor. Ohne bauliche Massnahmen ändert sich nichts an der – nach Ansicht der Vorinstanz ungenügenden – Verkehrssituation. Die öffentliche Auflage eines bloss die "Einteilung von Gemeindestrassen" beinhaltenden Plans stellt – zumindest sofern die Verkehrsanlage noch nicht tatsächlich im gewollten Umfang besteht – nach der Praxis des Baudepartementes einen schweren Verfahrensmangel dar und führt stets zur Aufhebung des angefochtenen Planerlasses (vgl. dazu BDE Nr. 54/2013 vom 9. September 2013).



Erw. 8.2, BDE Nr. 21/2017 vom 8. August 2017 Erw. 4.5, BDE Nr. 1/2019 vom 28. Januar 2019 Erw. 6, BDE Nr. 7/2020 vom 16. März 2020 Erw. 3.4 und Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2019/IV/5). Folglich wäre der umstrittene Teilstrassenplan sowie die diesen betreffenden Einspracheentscheide der Vorinstanz vom 21. Mai 2019 auch aufzuheben, wenn davon auszugehen wäre, dass die Einmündung der H.___strasse in die I.___strasse zu schmal sei und die umstrittene Fläche deshalb "neu" klassiert werden müsste.

4.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass der Streifen zwischen dem Grundstück Nr. 001 und den Verbundsteinen bereits klassiert ist und eine erneute Klassierung nicht notwendig ist. Der angefochtene Teilstrassenplan wäre jedoch auch wenn man bisher von einer nicht klassierten Fläche ausgehen würde, aufgrund des fehlenden Strassenprojekts ohnehin aufzuheben. Damit ist dem Begehren der Rekurrenten 1 und der Rekurrentin 2, wonach der Teilstrassenplan "H.___strasse" aufzuheben sei, zu folgen. Auf die Weiteren Vorbringen ist somit nicht weiter einzugehen.

5.

5.1 Nach Art. 95 Abs. 1 VRP hat in Streitigkeiten jener Beteiligte die Kosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden. Die Entscheidungsbüher beträgt Fr. 3'000.– (Nr. 20.13.01 des Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung, sGS 821.5). Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend wären die amtlichen Kosten der Politischen Gemeinde Z.___aufzuerlegen. Auf deren Erhebung wird jedoch verzichtet (Art. 95 Abs. 3 VRP).

5.2 Der von D.___ (Rekurrenten 1) am 13. Juni 2019 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– ist zurückzuerstatten. Der von der G.___ AG (Rekurrentin 2) am 12. Juni 2019 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– ist ebenfalls zurückzuerstatten.

6.

Die Rekurrenten 1 sowie die Rekurrentin 2 stellen ein Begehren um Ersatz der ausseramtlichen Kosten.

6.1 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).

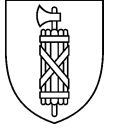
Nicht anwaltlich vertretene Verfahrensbeteiligte haben grundsätzlich mangels eines besonderen Aufwands keinen Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung (Art. 98^{ter} VRP in Verbindung mit Art. 95 Abs. 3 Bst. c ZPO; vgl. dazu und zum Folgenden: VerwGE B 2013/178



vom 12. Februar 2014 Erw. 4.3 ff., zusammengefasst in: Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2014/I/6). Dass ihnen 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 2014 Erw. 5, insbesondere Erw. 5.1 mit Hinweisen).

6.2 Die Rekurrenten 1 obsiegen mit ihren Anträgen. Da das Verfahren zudem in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht Schwierigkeiten bot, die den Beizug eines Rechtsvertreters rechtfertigen, besteht grundsätzlich Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung (Art. 98^{bis} VRP). Der Rechtsvertreter der Rekurrenten 1 reichte am 17. Februar 2020 eine Kostennote in der Höhe von insgesamt Fr. 3'360.25 (zusammengesetzt aus einem Honorar in der Höhe von Fr. 3'000.– und Barauslagen in Höhe von Fr. 120.–, zuzüglich Mehrwertsteuer). Im vorliegenden Fall hat weder ein Augenschein noch ein zweiter Schriftenwechsel stattgefunden. Zwar hat der Rechtsvertreter nach Abschluss des Schriftenwechsels eine weitere Stellungnahme eingereicht. Diese war aber nicht angeordnet. Obwohl es heute Usus ist, dass Rechtsvertreter unaufgefordert (mehrfach) von ihrem Replikrecht Gebrauch machen, werden sie für solche freiwillig eingereichten Eingaben praxisgemäss nicht entschädigt. Die Sachlage war für beide Rekurrenten identisch, weshalb keine unterschiedlichen Eingaben des Rechtsvertreters nötig waren. Folglich ist die eingereichte Kostennote zu kürzen. Die durchschnittlichen Schwierigkeiten des Rekursverfahrens berücksichtigend wird die ausseramtliche Entschädigung ermessensweise auf das mittlere Honorar von Fr. 2'750.– plus Fr. 110.– Barauslagen (4%), insgesamt Fr. 2'860.– (zuzüglich Mehrwertsteuer) festgesetzt.

6.3 Die Rekurrentin 2 obsiegt ebenfalls mit ihren Anträgen, hat aber mangels besonderer Begründung keinen Anspruch auf eine Umtriebsentschädigung. Ihr Begehren ist deshalb abzuweisen.



Entscheid

1.

a) Es wird im Sinn der Erwägungen festgestellt, dass die klassierte Strassenfläche der H.____strasse gemäss Gesamtstrassenplan vom 19. November 1990 der Politischen Gemeinde Z.____ bis zur östlichen Grenze des Grundstücks Nr. 001 (Grundbuch Z.____) reicht.

b) Der Rekurs 1 (Verfahrens-Nr. 19-4505) von A.____ und der Stockwerkeigentümerschaft B.____, bestehend aus C.____, D.____, E.____ und F.____ sowie der Rekurs 2 (Verfahrens-Nr. 19-4339) von der G.____ AG werden im Sinn der Erwägungen gutgeheissen.

c) Der Teilstrassenplan "H.____strasse" vom 11. Oktober 2018 sowie der Einspracheentscheid vom 21. Mai 2019 werden aufgehoben.

2.

a) Auf die Erhebung der amtlichen Kosten in der Höhe von Fr. 3'000.– bei der Politischen Gemeinde Z.____ wird verzichtet.

b) Der am 13. Juni 2019 von D.____ im Verfahren Nr. 19-4505 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– wird zurückerstattet.

c) Der am 12. Juni 2019 von der G.____ AG im Verfahren Nr. 19-4339 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– wird zurückerstattet.

3.

a) Das Begehren von A.____ und der Stockwerkeigentümerschaft B.____, bestehend aus C.____, D.____, E.____ und F.____ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird gutgeheissen. Die Politische Gemeinde Z.____ entschädigt sie ausseramtlich mit insgesamt Fr. 2'860.– zuzüglich Mehrwertsteuer.

b) Das Begehren der G.____ AG um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird abgewiesen.

Der Vorsteher

Marc Mächler
Regierungsrat