



Fall-Nr.: B 2010/61
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 09.11.2010
Entscheiddatum: 09.11.2010

Urteil des Verwaltungsgerichts vom 9. November 2010

Strassenrecht, Art. 32 lit. a und f StrG (sGS 732.1). Die Voraussetzungen für den Neubau einer Gemeindestrasse wurden aufgrund der konkreten örtlichen Verhältnisse verneint und das Strassenprojekt und der Teilstrassenplan aufgehoben (Verwaltungsgericht, B 2010/61).

Anwesend: Vizepräsident lic. iur. A. Linder; Verwaltungsrichter Dr. B. Heer, lic. iur. A. Rufener, Dr. S. Bietenharder-Künzle; Ersatzrichterin lic. iur. D. Gmünder Perrig; Gerichtsschreiber lic. iur. Th. Vögeli

In Sachen

A. und weitere,

Beschwerdeführer,

vertreten durch Rechtsanwalt lic.iur. F.

gegen

Baudepartement des Kantons St. Gallen, Lämmlisbrunnenstrasse 54, 9001 St. Gallen,

Vorinstanz,



und

Politische Gemeinde Mels, vertreten durch den Gemeinderat, 8887 Mels,

Beschwerdegegnerin,

betreffend

Strassenprojekt und Teilstrassenplan Ausbau Kinoweg

hat das Verwaltungsgericht festgestellt:

A./ Am 9. September 2008 genehmigte der Gemeinderat Mels das Projekt und den Teilstrassenplan "Ausbau Kinoweg, Umklassierung Teil Sarganserstrasse Nr. 4 (G1) und Kinoweg Nr. 602 (W1) in Gemeindestrasse 2. Klasse" und legte das Vorhaben vom 19. September bis 18. Oktober 2008 öffentlich auf. Das Projekt sieht vor, den heute als Gemeindeweg erster Klasse gewidmeten Kinoweg zwischen der Sarganser- und der Schwarzackerstrasse als durchgehende Wohnstrasse für den Motorfahrzeugverkehr auszubauen. Die projektierte Strasse weist eine Breite von rund 6,80 Meter auf, wobei vorgesehen ist, die Zufahrten ab Sarganser- und Schwarzackerstrasse auf 5,00 Meter zu verschmälern und die Zufahrt ab der Sarganserstrasse über den bestehenden Platz über das Trottoir zu führen, um den Vortritt klar zu regeln und die Einfahrt in den Kinoweg wenig attraktiv zu gestalten. Der Kinoweg soll des weiteren in die Tempo 30-Zone integriert werden. Um die Einhaltung der Höchstgeschwindigkeit durch die Benutzer zu gewährleisten, sind schmale Stellen mit einer Breite von 3,20 Meter vorgesehen, an denen Bäume gepflanzt werden, die das Kreuzen von Fahrzeugen erschweren. Der bestehende Platz bei der Einfahrt von der Sarganserstrasse und der Kinoweg sollen neu als Gemeindestrassen zweiter Klasse eingeteilt werden.



St.Galler Gerichte

Gegen das Strassenprojekt und den Teilstrassenplan wurde am 17. Oktober 2008 durch zahlreiche Personen Einsprache erhoben mit den Anträgen, das Projekt "Ausbau Kinoweg" sei so abzuändern, dass die Strasse nur als Sackgasse ausgebaut werde, und der Teilstrassenplan sei so abzuändern, dass der als Strasse ausgebaut Kinoweg nur als Gemeindestrasse dritter Klasse klassiert werde, während der verbleibende Fuss- und Fahrradweg am südlichen Ende des Kinowegs weiterhin als Gemeindegweg erster Klasse zu belassen sei.

Mit Entscheid vom 9. Dezember 2008 wies der Gemeinderat Mels die Einsprache ab. Er erwog im wesentlichen, dass die hinreichende Erschliessung der Grundstücke Nrn. 1254, 1257, 4508, 4739, 1258 und 1268 gesamthaft gesehen heute kaum erfüllt sei. Zwar sei für die Feinerschliessung dieser Grundstücke eine zusätzliche Verbindung zur Schwarzackerstrasse nicht erforderlich, jedoch könnten mit der beidseitigen Erschliessung sinnlose Zusatzwege reduziert sowie einige Umwegfahrten von Ziel- und Quellverkehr zum Schulhaus Feldacker und zum öffentlichen Hallenbad vermieden werden. Der zu erwartende Motorfahrzeugverkehr werde sich mehrheitlich auf den erwähnten Ziel- und Quellverkehr zum Schulhaus Feldacker und zum öffentlichen Hallenbad beschränken, welcher schon heute erfolge, weshalb insgesamt nicht von Mehrverkehr die Rede sein könne. Aufgrund der geplanten Ausgestaltung der Strasse sei auch nicht zu erwarten, dass die Strecke Sarganserstrasse/Kinoweg/Schwarzackerstrasse als Zubringer zu den Einkaufszentren attraktiv werde, insbesondere als der wenig längere Weg über die verkehrsorientierte Strasse Sarganserstrasse/Kauenstrasse/ Grossfeldstrasse bei Tempo 50 und durch problemloses Kreuzen ohne Einschränkungen deutlich schneller und komfortabler sei. Bezüglich der Sicherheitsbedenken der Einsprecher wies der Gemeinderat Mels darauf hin, dass der beantragte Ausbau des Kinowegs als Sackgasse gerade unter dem Aspekt der Sicherheit verworfen worden sei, erfordere doch das Wenden in einem Wendehammer immer auch ein Rückwärtsfahren, bzw. wenn ein Fahrzeug nicht wenden könne, fahre dieses rückwärts aus dem Kinoweg auf die Sarganserstrasse, was im Konflikt mit Schülern sehr gefährlich erscheine. Diese Unfallrisiken mit Schulkindern seien durch eine Sackgasse wesentlich höher und nicht zu verantworten. Im übrigen widerspräche der Verzicht auf den Bau einer Durchfahrtsstrasse wichtigen raumplanerischen Grundsätzen, und der Ausbau liege im öffentlichen Interesse.



St.Galler Gerichte

B./ Die Einsprecher erhoben durch ihren Rechtsvertreter am 23. Dezember 2008 Rekurs beim Baudepartement mit dem Begehren, den Einspracheentscheid des Gemeinderates aufzuheben. Des weiteren wiederholten sie die bereits im Einspracheverfahren gestellten Anträge. Zur Begründung wurde im wesentlichen geltend gemacht, dass es für die Erschliessung der Grundstücke am Kinoweg genüge, wenn die bereits bestehende Zufahrt lediglich als Sackgasse ausgebaut und als Gemeindestrasse dritter Klasse klassiert werde. Ebenfalls sei die Erschliessung von Schulhaus und Hallenbad Feldacker absolut genügend. Mit der Sperrung des westlichen Teils der Schwarzackerstrasse und der Einführung der Tempo 30-Zonen habe man bewusst eine Verschlechterung für den motorisierten Verkehr herbeigeführt in dem Sinne, dass Umwege und längere Fahrzeiten in Kauf zu nehmen seien. Da sowohl das Schulhaus als auch das Hallenbad gut durch den öffentlichen Verkehr erschlossen und die Rad- und Fusswege für den ganz überwiegenden Benutzerkreis gut seien, würde durch den Strassenbau die Zufahrt mit dem Auto wieder attraktiver, was dem Umweltschutzgedanken widerspreche. Im übrigen sei der Strassenbau unverhältnismässig, da sich auf der projektierten Strasse und insbesondere in den Einmündungen gefährliche Konfliktstellen zwischen Autos und den schwächeren Verkehrsteilnehmern ergeben würden.

Am 6. Mai 2009 führte das Baudepartement einen Augenschein durch. Eine Einigung konnte nicht erzielt werden.

Mit Entscheid vom 10. Februar 2010 trat das Baudepartement auf den Rekurs, soweit er im Namen von (A. und weiteren Personen) erhoben wurde, mangels Legitimation nicht ein. Der Rekurs von (.. ..), ebenfalls alle Mels, wurde betreffend Klassierung des Kinowegs als Gemeindestrasse zweiter Klasse gutgeheissen und diesbezüglich Ziff. 2 des Beschlusses des Gemeinderates Mels vom 9. September 2008 aufgehoben und die Sache zur neuen Beschlussfassung und zur Durchführung des Teilstrassenplanverfahrens an den Gemeinderat Mels zurückgewiesen. Betreffend Art der Ausführung wurde der Rekurs abgewiesen. In materieller Hinsicht erwog das Baudepartement im wesentlichen, dass die Realisierung des Projekts den östlich der Verzweigung Kinoweg/Schwarzackerstrasse gelegenen Teil der Schwarzackerstrasse insoweit vom Verkehr befreien werde, als dieser sich nachher über den Kinoweg bewege. Eine Zunahme des Verkehrs sei nicht zu erwarten, da Besucher von



St.Galler Gerichte

Schulhäusern, Hallenbädern und Altersheimen meist aus dem eigenen Dorf kämen. Beim Kinoweg handle es sich um eine untergeordnete Quartierstrasse, die ausschliesslich dem Ziel- und Quellverkehr dienen werde, und durch deren durchgehenden Ausbau Umwegfahrten von rund 500 Meter je Fahrt vermieden werden können, was zweifelsfrei im öffentlichen Interesse liege. Hinsichtlich der gerügten Erhöhung des Konfliktpotentials weist das Baudepartement darauf hin, dass die geplante Ausgestaltung sowie die Vortrittsregelung gewährleiste, dass die erlaubte Geschwindigkeit eingehalten werde und die Verkehrssicherheit, insbesondere für die Radfahrer und Fussgänger, mindestens keine Verschlechterung gegenüber dem heutigen Zustand erfahre. Die vorgeschlagenen Alternativen erwiesen sich gegenüber der gewählten Lösung allesamt als nachteilig: eine Ausgestaltung als Sackgasse ohne Wendemöglichkeit würde zu einem höheren Gefahrenpotential für die Benutzer des Kinowegs führen. Die vom Gemeinderat Mels vorgesehene Art der Ausführung des Strassenprojekts erweise sich insgesamt als notwendig, zweckmässig und verhältnismässig. In bezug auf die Einteilung des Kinowegs in eine Gemeindestrasse zweiter Klasse führt das Baudepartement indes aus, dass diese weder hinsichtlich der Anzahl der mit der Strasse zu erschliessenden Grundstücke noch im Hinblick auf das zu erwartende Verkehrsaufkommen gerechtfertigt sei, weshalb der Rekurs diesbezüglich gutzuheissen sei.

C./ Gegen diesen Entscheid erhob Rechtsanwalt F. Fischer namens der am Verfahren vor dem Baudepartement beteiligt gewesenen Rekurrenten mit Eingaben vom 25. Februar und 17. März 2010 Beschwerde beim Verwaltungsgericht mit folgenden Rechtsbegehren:

"1. Der Rekursentscheid des Baudepartements vom 10. Februar 2010 ist insoweit nicht angefochten, als damit die Gutheissung des Rekurses die Einteilung des Kinowegs als Gemeindestrasse 2. Klasse aufgehoben und der Gemeinderat Mels angewiesen wird, den Kinoweg (soweit ein Ausbau als dem Motorfahrzeugverkehr offen stehende Strasse erfolgt) im Teilstrassenplanverfahren als Gemeindestrasse 3. Klasse einzuteilen.

2. In entsprechender Aufhebung des Rekursentscheides des Baudepartements vom 10. Februar 2010 und des Einspracheentscheides des Gemeinderates Mels vom 9. Dezember 2008 sei



St.Galler Gerichte

a) das Projekt "Ausbau Kinoweg" so abzuändern, dass die Strasse nur als Sackgasse ausgebaut wird, welche in südlicher Richtung auf der Höhe der Grenze zwischen den Parzellen Nrn. 1626 und 1627, allenfalls auf der Höhe des Gebäudes Nr. 3829 auf Parzelle Nr. 1268 endet; von dort bis zur Schwarzackerstrasse soll der bestehende Kinoweg als reiner Fuss- und Fahrradweg bestehen bleiben;

b) der Teilstrassenplan vom 9. September 2008 sei so abzuändern, dass der nicht als Strasse auszubauende "Kinoweg" vom südlichen Ende der Strasse bis zur Einmündung in die Schwarzackerstrasse als Gemeindeweg 1. Klasse klassiert bleibt;

3. Unter vollumfänglichen Kosten- und Entschädigungsfolgen für sämtliche Verfahren."

In formeller Hinsicht rügen die Beschwerdeführer, dass das Baudepartement zu Unrecht die Legitimation einiger Beschwerdeführer verneint habe. In materieller Hinsicht wird geltend gemacht, dass Schulhaus und Hallenbad Feldacker bereits seit Jahrzehnten bestehen und strassenmässig absolut hinreichend erschlossen seien, und dass erst vor Kurzem für das das Quartier Schwarzäcker einschliessende Quartier Grossfeld Tempo 30-Zonen eingeführt worden seien, um einerseits die Wohnqualität des Quartiers und andererseits die Verkehrssicherheit für die in diesem Gebiet besonders zahlreichen schwächeren Verkehrsteilnehmer zu verbessern. Ebensovienig sei eine weitere Erschliessung des Schulhauses und des Hallenbades Feldacker vonnöten. Von dem Bruchteil der Benutzer, welche motorisiert seien, könnte nur gerade ein kleiner Teil, nämlich jene aus dem Bereich Ringstrasse, Umwegfahrten einsparen, weshalb das vom Gemeinderat vorgebrachte Umweltschutzargument ebenfalls nicht stichhaltig sei. Schliesslich sei der geplante durchgehende Strassenbau auch unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismässigkeit abzulehnen.

Mit Vernehmlassung vom 16. April 2010 beantragte die Vorinstanz unter Verweis auf die Erwägungen im angefochtenen Entscheid die vollumfängliche Abweisung der Beschwerde, unter Kostenfolge.

Die Politische Gemeinde Mels schloss mit Vernehmlassung vom 6. Mai 2010 ebenfalls auf vollumfängliche Abweisung der Beschwerde, unter Kostenfolge.



Die Beschwerdeführer verzichteten auf eine Stellungnahme zu den Vernehmlassungen des Baudepartements und der Politischen Gemeinde Mels.

Auf die weiteren Vorbringen der Verfahrensbeteiligten wird, soweit wesentlich, in den nachstehenden Erwägungen eingegangen.

Das Verwaltungsgericht hat vorgängig seines Entscheids einen Augenschein an Ort und Stelle durchgeführt. Die Verfahrensbeteiligten wurden eingeladen, daran teilzunehmen. Auf die Vorbringen der Verfahrensbeteiligten sowie die Feststellungen anlässlich des Augenscheins wird, soweit wesentlich, in den nachstehenden Erwägungen eingegangen.

Darüber wird in Erwägung gezogen:

1. Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist gegeben (Art. 46 des Strassengesetzes, sGS 732.1, abgekürzt StrG, in Verbindung mit Art. 59bis Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, abgekürzt VRP). Die Beschwerdeführer sind zur Rechtsmittelerhebung legitimiert (Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Die Beschwerdeeingabe vom 25. Februar sowie deren Ergänzung vom 17. März 2010 entsprechen zeitlich, formal und inhaltlich den gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Auf die Beschwerde ist einzutreten.

Soweit gerügt wird, die Vorinstanz habe einem Teil der Beschwerdeführer die Legitimation zu Unrecht abgesprochen, ist darauf erst im Anschluss an die materielle Beurteilung der Streitsache zurückzukommen.

2. Unbestritten ist zwischen den Beteiligten, dass der Kinoweg von wichtiger Bedeutung für den Langsamverkehr (Fussgänger, Velofahrer, Schulweg usw.) ist und der Feinerschliessung der Grundstücke Nrn. 1257, 4508, 4739 und 1268 dient. Nach Ansicht der Beschwerdegegnerin und gemäss den Feststellungen der Vorinstanz werden des weiteren auch die Grundstücke Nrn. 1254 und 1602 über den Kinoweg erschlossen. Einig sind sich die Beteiligten auch darin, dass für die Feinerschliessung der obgenannten Grundstücke ein durchgehender Ausbau des Kinowegs nicht erforderlich ist. Streitgegenstand im Beschwerdeverfahren ist somit einzig die Frage,



St.Galler Gerichte

ob der Gemeinderat Mels und die Vorinstanz dennoch zu Recht das Vorliegen der Voraussetzungen für einen durchgehenden, für den allgemeinen Motorfahrzeugverkehr offenen Ausbau des Kinowegs bejaht haben.

2.1. Die Voraussetzungen für den Strassenbau sind in Art. 32 StrG geregelt. Demnach können Strassen gebaut werden, wenn die Zweckbestimmung (lit. a), die Verkehrssicherheit (lit. b), das Verkehrsaufkommen (lit. c), der Schutz der schwächeren Verkehrsteilnehmer (lit. d), die Interessen des öffentlichen Verkehrs (lit. e) oder der Umweltschutz (lit. f) dies erfordern. Diese Aufzählung ist alternativ zu verstehen, d.h. Strassen dürfen gebaut werden, wenn mindestens eine der genannten Voraussetzungen erfüllt ist (P. Schönenberger, in: Kurzkommentar zum st. gallischen Strassengesetz vom 12. Juni 1988, St. Gallen 1989, Rz. 2 zu Art. 32).

Der Bau von Gemeindestrassen fällt in den Zuständigkeitsbereich der Politischen Gemeinde (Art. 38 Abs. 1 StrG), weshalb ihr in diesem Bereich grundsätzlich Autonomie zusteht. Allerdings wird die Autonomie dort eingeschränkt, wo das kantonale Recht eine abschliessende Ordnung getroffen und damit die Entscheidungsfreiheit der Gemeinde eingeschränkt hat (vgl. Art. 89 der Kantonsverfassung, sGS 111.1; ZBI 2001, S. 199 mit Hinweis auf BGE 124 I 226, E. 2b und 119 Ia 294, E. 4b). Dies trifft auf Art. 32 StrG insofern zu, als die erwähnten Voraussetzungen für den Strassenbau auch die politische Gemeinde binden. Ausserdem fällt in Betracht, dass nach Art. 32 StrG eine Strasse nur gebaut werden darf, wenn eine der namentlich genannten Voraussetzungen dies erfordert. 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 von Art. 32 StrG als notwendig erweisen. Ein Strassenbauprojekt ist jedoch nicht erst dann notwendig, wenn eine Alternativlösung (sowie allenfalls eine Nullvariante) zum vornherein ausscheidet, sondern bereits dann, wenn der Bau als verkehrsplanerisch und im Lichte der Grundsätze von Art. 33 StrG als sinnvoll und sachlich begründet erscheint (vgl. VerwGE B 2009/197 vom 15. April 2010 E. 2.1., publiziert in: www.gerichte.sg.ch).

2.2. Die in Art. 32 lit. a StrG erwähnte Zweckbestimmung ist Ausgangspunkt für jeden Strassenbau. Dabei ergibt sich die Zweckbestimmung in bezug auf Gemeindestrassen



St.Galler Gerichte

aus Art. 8 ff. StrG (Schönenberger, a.a.O., Rz. 3 zu Art. 32). Bezüglich des auszubauenden Kinowegs hat die Vorinstanz erwogen, dass es an den Voraussetzungen für eine Klassierung als Gemeindestrasse zweiter Klasse fehle, weshalb der Kinoweg als Gemeindestrasse dritter Klasse einzuteilen sei. Demgemäss wurde Ziff. 2 des Beschlusses vom 9. September 2008 aufgehoben und die Angelegenheit betreffend Einteilung des Kinowegs zur neuen Beschlussfassung und zur Durchführung des Strassenplanverfahrens an den Gemeinderat zurückgewiesen. Gemeindestrassen dritter Klasse dienen nach Art. 8 Abs. 3 StrG der übrigen Erschliessung sowie der Land- und Forstwirtschaft. Sie stehen dem allgemeinen Motorfahrzeugverkehr nicht offen (vgl. G. Germann, in: Kurzkomentar zum st. gallischen Strassengesetz vom 12. Juni 1988, St. Gallen 1989, Rz. 18 zu Art. 8) und dienen nur dem Anlieger-, Ziel- und Quellverkehr (vgl. Kreisschreiben über den Vollzug des Strassengesetzes, in: ABI 1988/2750).

Im weiteren beurteilt sich die Zweckbestimmung einer Strasse im Sinne von Art. 32 lit. a StrG nach den Zielen und Grundsätzen von Art. 1 und 3 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (SR 700, abgekürzt RPG) und Art. 33 StrG (Schönenberger, a.a.O., Rz. 1 zu Art. 33; GVP 2002 Nr. 14). Gemäss Art. 1 Abs. 1 RPG haben Bund, Kantone und Gemeinden dafür zu sorgen, dass der Boden haushälterisch genutzt wird. Nach Art. 1 Abs. 2 lit. a RPG haben die Behörden zudem besorgt zu sein, dass die natürlichen Lebensgrundlagen wie Boden, Luft, Wasser, Wald und die Landschaft geschützt werden. Art. 3 Abs. 2 lit. b RPG sieht vor, dass die Landschaft dadurch zu schonen ist, dass sich Siedlungen, Bauten und Anlagen in die Landschaft einordnen. Nach Art. 33 StrG sind unter anderem besonders zu beachten: der Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt (lit. a), die Verkehrssicherheit (lit. b), der Schutz der schwächeren Verkehrsteilnehmer, insbesondere der Fussgänger, Radfahrer und Behinderten (lit. c) und der sparsame Gebrauch des Bodens (lit. g). Die Grundsätze des Strassengesetzes sind bei der Planung, Projektierung und Ausführung einer Strasse zwingend zu beachten (Schönenberger, a.a.O., Rz. 1 zu Art. 33).

2.3. Die Beteiligten sind sich einig, dass für die Feinerschliessung der Grundstücke Nrn. 1254, 1257, 4508, 4739, 1268 und 1602 ein durchgehender Ausbau des Kinowegs und dessen Öffnung für den allgemeinen Motorfahrzeugverkehr nicht erforderlich ist. Auch am Augenschein liess sich diesbezüglich nichts Gegenteiliges feststellen,



vielmehr ist das Grundstück Nr. 1602 ebenso wie die Grundstücke Nrn. 1626 und 1627 durch einen durchgehenden Lebhag vom Kinoweg abgegrenzt, d.h. wird aktuell überhaupt nicht über diesen erschlossen. Des weiteren wird auch das Grundstück Nr. 1254 nicht über den Kinoweg, sondern direkt von der Sarganserstrasse her erschlossen. Bezüglich der tatsächlich über den Kinoweg erschlossenen Grundstücke hat das Verwaltungsgericht im übrigen festgestellt, dass deren Erschliessung zur Zeit absolut genügend ist und insbesondere auch das Trafohäuschen auf dem Grundstück Nr. 1268 problemlos mit grösseren Fahrzeugen angefahren werden kann. Es ist daher im folgenden nur zu prüfen, ob die von der Beschwerdegegnerin geltend gemachte direktere Verbindung für die nördlich der Sarganserstrasse liegenden Quartiere zu den Schulanlagen und dem öffentlichen Hallenbad Feldacker und die damit verbundene Reduktion von Umwegfahrten einen durchgehenden Ausbau des Kinowegs zu rechtfertigen vermögen.

2.3.1. Die Vorinstanz hat erwogen, dass durch die Realisierung des Projekts der bereits heute stattfindende Ziel- und Quellverkehr zum Schulhaus Feldacker und zum öffentlichen Hallenbad aus dem Raum Ringstrasse und Sarganserstrasse über den Kinoweg gelenkt werden könne. Aus diesen Quartieren seien denn auch keine Rekurse eingegangen. Von den Beschwerdeführern seien hingegen nur mögliche Benutzer des künftigen durchgehenden Kinowegs, während die übrigen den durchgehenden Kinoweg nicht benützen müssen, sondern direkt über die Schwarzackerstrasse zum Schulhaus, zum Hallenbad sowie auch zum Altersheim gelangen könnten. Durch den durchgehenden Ausbau des Kinowegs werde der östlich der zukünftigen Verzweigung Kinoweg/Schwarzackerstrasse gelegene Teil der Schwarzackerstrasse insoweit vom Verkehr befreit, als dieser sich auf den Kinoweg verlagere, während der westlich dieser Verzweigung gelegene Teil der Schwarzackerstrasse keine Änderung des Verkehrsaufkommens gegenüber dem heutigen Zustand erfahre. Eine Verkehrszunahme sowohl zu den Schulanlagen und dem öffentlichen Hallenbad als auch zum Altersheim sei indes aufgrund des Ausbaus nicht zu erwarten und werde denn auch nicht behauptet. Auch wenn die bisherige strassenmässige Erschliessung zu diesen Gebäuden hinreichend sei, bedeute dies nicht, dass keine Änderungen am Strassennetz mehr vorgenommen werden dürfen und insbesondere punktuelle Verbesserungen am Erschliessungskonzept nicht geboten sein können. Der durchgehende Ausbau des Kinoweges erlaube dem künftigen Benutzerkreis, welcher



St.Galler Gerichte

aus den Quartieren nördlich der Sarganserstrasse bestehen werde, die Vermeidung von Umwegfahrten via Sarganserstrasse/Kauen-strasse/Schwarzackerstrasse von rund 500 Metern je Fahrt. Dies liege zweifelsfrei im öffentlichen Interesse.

Die Beschwerdeführer halten dem entgegen, dass die Schulanlagen Feldacker und das öffentlichen Hallenbad heute hinreichend erschlossen seien und dass deren Benutzerkreis zum ganz überwiegenden Teil nicht motorisiert sei. Gerade die Einführung der Verkehrsmassnahmen Schwarzackerstrasse und der Tempo 30-Zone Grossfeld würden belegen, dass eine Einschränkung des motorisierten Individualverkehrs zugunsten der Verkehrssicherheit der in diesem Quartier besonders zahlreichen schwächeren Verkehrsteilnehmer und zugunsten des Umweltschutzes (Angebot des öffentlichen Verkehrs) klar im überwiegenden öffentlichen Interesse stünden. Es würden keinerlei Gründe aufgeführt, die heute eine andere Wertung nahelegen würden. Aus der Tatsache, dass selbst die Vorinstanz nicht davon ausgehe, dass wegen des für Motorfahrzeuge durchgehend geöffneten Kinowegs mehr Besucher zum Schulhaus Feldacker und zum öffentlichen Hallenbad gelangen werden, werde offensichtlich, dass eine zusätzliche Strassenverbindung weder zweckmässig noch verhältnismässig sei. Im übrigen wäre diese der Verkehrssicherheit und dem Schutz des weitaus grösseren Benutzerkreises dieser öffentlichen Anlagen und der übrigen in diesem Gebiet besonders zahlreichen schwächeren Verkehrsteilnehmer nicht förderlich. Auch das Umweltschutzargument sei nicht stichhaltig, da mit einem durchgehenden Ausbau des Kinowegs die Verbindung von der Sarganserstrasse zu den Schulanlagen und zum Hallenbad maximal um knapp 440 Meter kürzer werde, wobei die Einsparungen jedoch nur für die motorisierten Nutzer aus dem Bereich der Ringstrasse zum Tragen kommen würden. Gleichzeitig würde dadurch jedoch die Attraktivität der öffentlichen Verkehrsmittel vermindert und die Verkehrssicherheit beeinträchtigt.

2.3.2. Den Akten kann entnommen werden, dass die Beschwerdegegnerin - nach Gutheissung der Beschwerde in Sachen Teilstrassenplan Schwarzacker, Falknisstrasse, Mels durch das Verwaltungsgericht am 12. September 2003 - lediglich einen Ausbau des Kinowegs auf einer Breite von 5,70 Metern bei gleichzeitiger Ausbildung als Sackgasse plante. Erst im Laufe der Projektentwicklung wurde der Bau einer durchgehenden, rund 6,80 Meter breiten Strasse anstelle einer Sackgasse ins



St.Galler Gerichte

Auge gefasst. Dies wurde namentlich mit der Bewilligungspraxis der Gemeinde begründet, welche am Ende der Sackgasse eine Wendemöglichkeit verlangt. Eine solche könne aufgrund der aktuellen Grundstücksituation nur auf einem Vorplatz eines der neuen Einfamilienhäuser erfolgen. Erst im Einspracheentscheid vom 9. Dezember 2008 schliesslich weist die Beschwerdegegnerin auf die Bedeutung eines für den Motorfahrzeugverkehr durchgehend offenen Kinoweges und die damit mögliche Vermeidung von einigen Umwegfahrten von Ziel- und Quellverkehr zum Schulhaus Feldacker und zum öffentlichen Hallenbad sowie die damit verbundene Reduktion des Motorfahrzeugverkehrs im gesamten Quartier hin.

Wie die Vorinstanz und die Beschwerdegegnerin grundsätzlich zutreffend ausführen, ist von einem für den allgemeinen Motorfahrzeugverkehr offenen, durchgehend ausgebauten Kinoweg eine Entlastung der Strassenverbindung Sarganserstrasse/ Kauenstrasse/Schwarzackerstrasse insofern zu erwarten, als dass sich der Ziel- und Quellverkehr aus den nördlich der Sarganserstrasse liegenden Quartieren zu den Schulanlagen Feldacker und zum öffentlichen Hallenbad auf den Kinoweg verlagern würde. Der Vorinstanz ist jedoch nicht zu folgen, wenn sie diese Verkehrsverlagerung als genügend erheblich erachtet, um den Ausbau des Kinowegs als Durchgangsstrasse für den allgemeinen Motorfahrzeugverkehr zu rechtfertigen. Die Vorteile des geplanten Strassenprojektes erschöpfen sich in einer direkteren Verbindung für die wenigen motorisierten Benutzer der Schulanlagen und des öffentlichen Hallenbades aus den nördlichen Quartieren. Zutreffend halten die Beschwerdeführer dem entgegen, dass mit der Sperrung des westlichen Teils der Schwarzackerstrasse und der Einführung der Tempo 30-Zone eine Verschlechterung für den motorisierten Zubringerverkehr zu Schulhaus und Hallenbad im Jahre 2002 gerade beabsichtigt gewesen sei, und selbst der Gemeinderat habe festgehalten, dass in unmittelbarer Nähe genügend Umfahrungsmöglichkeiten bestünden. Weder die Beschwerdegegnerin noch die Vorinstanz legen dar, inwiefern sich an dieser Einschätzung etwas geändert haben könnte und weshalb die bestehende Erschliessung von Schulhaus und Hallenbad zum heutigen Zeitpunkt nicht mehr genügend sein soll. Insbesondere ist nicht nachvollziehbar, dass sich die Beschwerdegegnerin heute ohne weitere Begründung auf den Standpunkt stellt, die betreffende Verbindung fehle schon seit Jahren.



St.Galler Gerichte

Soweit sich die Beschwerdegegnerin im Einspracheentscheid vom 9. Dezember 2008 des weiteren darauf beruft, auch das ehemalige Amt für Raumplanung (heute Amt für Raumentwicklung und Geoinformation, abgekürzt AREG) habe der Verbindung Sarganserstrasse/Schwarzackerstrasse stets einen grossen Stellenwert zukommen lassen, findet sich in den Akten kein Beleg für diese Behauptung. Es ist anzunehmen, dass sich dieses Vorbringen der Beschwerdeführerin auf die Forderung des AREG aus dem Jahre 2001 nach einer durchgehenden Verbindung Sarganserstrasse/Flurstrasse stützt. Nachdem der Gemeinderat Mels indes ausdrücklich vom Projekt Falknisstrasse Abstand genommen und an einer Fortsetzung der Verkehrsverbindung bis zur Flurstrasse kein Interesse mehr hat, wäre mit einem durchgehenden Ausbau des Kinowegs der Forderung des AREG nach wie vor nicht Genüge getan.

Ebenfalls nicht von Belang ist, dass aus den nördlich der Sarganserstrasse liegenden Quartieren, mithin also von den zu erwartenden zukünftigen Nutzern eines für den Motorfahrzeugverkehr durchgehend ausgebauten Kinowegs, keine Einsprachen eingegangen sind. Aus dem Umstand, dass bestimmte Personengruppen nicht von einem ihnen allenfalls zustehenden Einspracherecht Gebrauch machen, lässt sich jedenfalls nichts bezüglich der Notwendigkeit eines Strassenbaus ableiten. Dass jene Personengruppen, die vom Bau einer Strasse profitieren, im Allgemeinen keine Einwände gegen ein geplantes Projekt haben, ist ohne weiteres einsichtig. Im übrigen ist ohnehin zweifelhaft, ob die genannten Benutzer vorliegend überhaupt über die erforderliche enge räumliche Beziehung zur Ergreifung eines Rechtsmittels verfügen würden.

Zusammenfassend ergibt sich somit, dass der Ausbau des Kinowegs als Durchgangsstrasse für den Motorfahrzeugverkehr zur Erschliessung der Schulanlagen und des öffentlichen Hallenbades Feldacker nicht erforderlich ist, weshalb die Voraussetzung von Art. 32 lit. a StrG nicht gegeben ist. Hinsichtlich der von der Vorinstanz und der Beschwerdegegnerin ins Feld geführten direkteren Verbindung für den Motorfahrzeugverkehr aus den nördlich der Sarganserstrasse liegenden Quartieren fällt in Betracht, dass mit den im Jahre 2002 getroffenen Massnahmen eine Verschlechterung für den motorisierten Zubringerverkehr rund um das Schulhaus und das öffentliche Hallenbad gerade beabsichtigt war. Wie bereits erwähnt, steht ein als Durchgangsstrasse für den Motorfahrzeugverkehr offener Kinoweg im Widerspruch zu



diesen Massnahmen, und es ergibt sich aus einer direkteren Verbindung für verhältnismässig wenige Benutzer keine Zweckbestimmung im Sinne von Art. 32 lit. a StrG, welche den durchgehenden Ausbau erfordern würde.

2.3.3. Nicht gefolgt werden kann der Vorinstanz sodann, soweit sie der Auffassung ist, der durchgehende Ausbau des Kinowegs sei auch mit Blick auf Art. 32 lit. f StrG geboten – dies vor dem Hintergrund, dass durch die direkte Verbindung zwischen Sarganserstrasse und Schwarzackerstrasse Umwege von rund 500 Metern eingespart werden können. Die Vorinstanz verkennt dabei, dass den durch die kürzere Wegstrecke möglichen Einsparungen im Treibstoffverbrauch ein durch den verkehrsberuhigten Ausbau des Kinowegs und das dadurch bedingte häufige Abbremsen und wieder Anfahren der Fahrzeuge tendenziell erhöhter Schadstoffausstoss gegenüber stehen kann. Vor diesem Hintergrund ist nicht zu erwarten, dass der Treibstoff, der sich auf der verhältnismässig kurzen Strecke einsparen liesse, derart ins Gewicht fallen wird, als dass gesagt werden könnte, der durchgehende Ausbau des Kinowegs für den Motorfahrzeugverkehr sei auch aus Gründen des Umweltschutzes im Sinne von Art. 32 lit. f StrG erforderlich.

2.4. Selbst wenn man aber die Voraussetzungen von Art. 32 StrG in Anerkennung der Autonomie, die der Beschwerdegegnerin im Bereich des Gemeindestrassenbaus grundsätzlich zukommt, als erfüllt erachten würde, wäre der durchgehende Ausbau des Kinowegs mit dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit nicht vereinbar. Dieser besagt, dass eine Massnahme zur Verwirklichung des im öffentlichen Interesse liegenden Ziels geeignet und notwendig sein muss. Ausserdem darf sich das verfolgte Ziel nicht durch eine mildere Anordnung verwirklichen lassen, und zwischen dem beabsichtigten Erfolg und den eingesetzten Mitteln muss ein vernünftiges Verhältnis bestehen (vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl., Zürich 2010, Rz. 581 ff.).

Wie dargelegt, wären die Vorteile, welche ein durchgehender Ausbau des Kinowegs mit sich bringen würde, sehr gering. Lediglich den wenigen Nutzern der Schulanlagen und des öffentlichen Hallenbades Feldacker aus den nördlich der Sarganserstrasse liegenden Quartieren, insbesondere jenen aus der Ringstrasse, die mit einem Motorfahrzeug zu den genannten Anlagen gelangen möchten, stünde mit dem durchgehenden Ausbau des Kinowegs ein rund 500 Meter kürzerer Weg zur Verfügung,



was indes – wie ebenfalls bereits dargelegt – aufgrund des verkehrsberuhigten Ausbaus und dem damit regelmässig verbundenen mehrfachen Bremsen und erneuten Anfahren der Fahrzeuge unter Umweltschutzaspekten nicht ohne weiteres als vorteilhafter im Vergleich zur bestehenden Situation gewertet werden kann.

Dem stünde entgegen der von der Vorinstanz und der Beschwerdegegnerin vertretenen Meinung eine Verschlechterung der Verkehrssicherheit für die im Dreieck Schwarzackerstrasse/Kinoweg/Melibündtenweg besonders zahlreichen schwächeren Verkehrsteilnehmer und das Risiko einer allgemeinen, unerwünschten Zunahme des Verkehrs im gesamten Quartier gegenüber. Dass eine zusätzliche Strassenkreuzung, wie sie durch den durchgehenden Ausbau des Kinowegs an der Einmündung desselben in die Schwarzackerstrasse entstehen würde, ein höheres Gefahrenpotential für die schwächeren Verkehrsteilnehmer mit sich bringen würde als der Ausbau des Kinowegs als Sackgasse, ist ohne weiteres nachvollziehbar: durch den Kinoweg werden lediglich fünf Wohnliegenschaften erschlossen, wobei sich deren zwei – nämlich die Grundstücke Nrn. 1254 und 1602 - direkt am Eingang des Kinoweges befinden, mithin ein tatsächliches Befahren desselben für die betreffenden Anstösser sowie den Ziel- und Quellverkehr nur in äusserst geringem Umfang notwendig ist. In einem als Sackgasse ausgebauten Kinoweg ist somit lediglich Anlieger- sowie Ziel- und Quellverkehr zu den drei weiteren Wohnliegenschaften und dem sich am Ende des Kinoweges befindlichen Trafohäuschen zu erwarten. Selbst wenn in dem kurzen Sackgassenstück keine Wendemöglichkeit vorgesehen würde, kann nicht davon ausgegangen werden, dass die wenigen Fahrzeuge, die – soweit ein Wenden unter Inanspruchnahme der privaten Garagenvorplätze nicht möglich wäre – rückwärts aus dem Kinoweg hinausfahren müssten, eine grössere Gefahr für die schwächeren Verkehrsteilnehmer darstellen würden, als eine zusätzliche Strassenkreuzung bzw. - einmündung in unmittelbarer Nähe der Schulanlagen, welche von sämtlichen Schulkindern benutzt würde, mithin auch jenen, deren Schulweg nicht über den Kinoweg selber führt. Vor diesem Hintergrund muss das öffentliche Interesse am durchgehenden Ausbau des Kinowegs als klein und untergeordnet beurteilt werden. Es bleibt dem Gemeinderat indessen unbenommen, trotz der wenigen über den Kinoweg erschlossenen Grundstücke eine Wendemöglichkeit vorzusehen, wenn er dies aufgrund seiner Bewilligungspraxis als notwendig erachtet.



Bezüglich der privaten Interessen der Beschwerdeführer fällt in Betracht, dass es sich beim betroffenen Quartier Schwarzäcker um ein reines Wohnquartier handelt und die Interessen der Anwohner an der Beibehaltung einer hohen Siedlungsqualität mit ruhigen Wohnverhältnissen grundsätzlich ausgewiesen sind. Auch wenn aufgrund des verkehrsberuhigten Ausbaus und der vorgesehenen Tempo 30-Zone nicht zu erwarten ist, dass der übergeordnete Verkehr von und zum Einkaufszentrum Riet in grösserem Umfang über den Kinoweg führen würde, besteht nichtsdestotrotz die Gefahr, dass die wenig kürzere Verbindung – insbesondere zu Stosszeiten, wenn die Hauptverbindung über die Sarganserstrasse/Kauenstrasse/Grossfeldstrasse stark belastet ist – als Schleichweg benutzt würde.

Unter den dargelegten Umständen vermögen die geringen öffentlichen Interessen an einem durchgehenden Ausbau des Kinowegs die privaten Interessen der Beschwerdeführer an einer Beibehaltung der gegenwärtigen Situation nicht zu überwiegen.

2.5. Zusammenfassend kommt das Verwaltungsgericht zum Schluss, dass die Voraussetzungen für den Strassenbau nach Art. 32 lit. a und f StrG vorliegend nicht gegeben sind. Andere Voraussetzungen, die den durchgehenden Ausbau des Kinowegs für den Motorfahrzeugverkehr erforderlich machen würden, sind nicht ersichtlich. Selbst wenn die Voraussetzungen für den Strassenbau gemäss Art. 32 StrG als erfüllt erachtet würden, wäre der durchgehende Ausbau des Kinowegs mit dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit nicht vereinbar. Die Beschwerde ist deshalb gutzuheissen. Bei diesem Ergebnis kann offen bleiben, ob die Vorinstanz auf den Rekurs eines Teils der Beschwerdeführer zu Recht nicht eingetreten ist.

3. Dem Verfahrensausgang entsprechend gehen die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens zu Lasten der Beschwerdegegnerin (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidgebühr von Fr. 4'000.-- ist angemessen (Art. 13 Ziff. 622 Gerichtskostentarif, sGS 941.12). Auf ihre Erhebung ist zu verzichten (Art. 95 Abs. 3 VRP). Den Beschwerdeführern ist der Kostenvorschuss von Fr. 4'000.-- zurückzuerstatten.

Die Beschwerdeführer haben Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung (Art. 98 Abs. 1 und 2 und Art. 98bis VRP). Eine Entschädigung von Fr. 4'000.-- (zuzügl. MWSt)



für das Rekurs- und das Beschwerdeverfahren ist angemessen (Art. 22 Abs. 1 lit. a und b der Honorarordnung für Rechtsanwälte und Rechtsagenten, sGS 963.75).

4. Im Sinne eines Obiter Dictums ist die Vorinstanz darauf hinzuweisen, dass für eine dem allgemeinen Motorfahrzeugverkehr offenstehende, durchgehende Gemeindestrasse, die – wie im vorliegenden Fall - in beträchtlicher Masse der Nutzung und Erschliessung gemeindeeigener, öffentlicher Anlagen dienen soll, eine Klassierung als Gemeindestrasse dritter Klasse offensichtlich nicht in Frage kommt. Gemeindestrassen dritter Klasse dienen gemäss Art. 8 Abs. 3 StrG der übrigen Erschliessung sowie der Land- und Forstwirtschaft (Schönenberger, a.a.O., Rz. 16 zu Art. 8). Sie stehen dem allgemeinen Motorfahrzeugverkehr nicht offen und dienen nur dem Anlieger-, Ziel- und Quellverkehr (GVP 2002 Nr. 14), wobei letzterer entgegen der Auffassung der Vorinstanz nicht den Ziel- und Quellverkehr von zum erweiterten Quartier gehörenden Schulanlagen und öffentlichen Hallenbädern umfasst.

Demnach hat das Verwaltungsgericht

zu Recht erkannt:

1./ Die Beschwerde wird gutgeheissen, und der Rekursentscheid vom 10. Februar 2010, der Einspracheentscheid vom 9. Dezember 2008 und das zugrundeliegende Strassenprojekt sowie der Teilstrassenplan Ausbau Kinoweg vom 9. September 2008 werden aufgehoben.

2./ Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von Fr. 4'000.-- trägt die Beschwerdegegnerin; auf die Erhebung wird verzichtet. Der geleistete Kostenvorschuss von Fr. 4'000.-- wird den Beschwerdeführern zurückerstattet.

3./ Die Beschwerdegegnerin hat die Beschwerdeführer für das Rekurs- und das Beschwerdeverfahren mit Fr. 4'000.-- zuzügl. MWSt ausseramtlich zu entschädigen.

V. R. W.



Der Vizepräsident: Der Gerichtsschreiber:

Versand dieses Entscheides an:

- die Beschwerdeführer (durch Rechtsanwalt lic. iur. F.)
- die Vorinstanz
- die Beschwerdegegnerin

am:

Rechtsmittelbelehrung:

Sofern eine Rechtsverletzung nach Art. 95 ff. BGG geltend gemacht wird, kann gegen diesen Entscheid gestützt auf Art. 82 lit. a BGG innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Schweizerischen Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde erhoben werden.