



Fall-Nr.: B 2013/254
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 28.07.2015
Entscheiddatum: 28.07.2015

Entscheid Verwaltungsgericht, 28.07.2015

Strassenrecht, Verfahren, Art. 25a RPG und Art. 4 lit. f VKoG, Art. 12 VRP. Der Verzicht auf eine gemeinsame öffentliche Auflage der Abschnitte West, Mitte und Ost des streitbetroffenen Strassenbauprojekts verstösst gegen den Grundsatz der materiellen Koordination. überdies wurde die für das Strassenbauprojekt erforderliche Rodungsbewilligung nicht zusammen mit dem Einspracheentscheid als Gesamtverfügung eröffnet, was ebenfalls den Koordinationsgrundsatz verletzt (E. 3.2). Für aussagekräftige Daten zum durchschnittlichen täglichen Verkehr müssen während mindestens zwei Wochen Messungen durchgeführt werden. Im konkreten Fall wurde das Verkehrsaufkommen entgegen dem Untersuchungsgrundsatz nach Art. 12 VRP nicht ausreichend abgeklärt (E. 4.3.2), (Verwaltungsgericht, B 2013/254).

Entscheid vom 28. Juli 2015

Besetzung

Präsident Eugster; Verwaltungsrichter Linder, Heer, Rufener, Bietenharder;
Gerichtsschreiber Bischofberger, Scherrer

Verfahrensbeteiligte

X. AG,

Beschwerdeführerin,

vertreten durch Rechtsanwalt lic.iur. Markus Joos, Marktplatz 4, 9004 St. Gallen,

gegen



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

Vorinstanz,

und

Politische Gemeinde Q., Gemeinderat,

Beschwerdegegnerin,

Gegenstand

Strassenbauprojekt "A.-strasse" / Teilstrassenplan "Gehweg A.-strasse"

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A. Die X. AG ist Eigentümerin der Parzellen Nrn. 000, 001, 002, 0003, 0004 und 0005, Grundbuch Q. (vgl. Landerwerbsplan vom 10. Januar 2013 und Beschwerdeergänzung vom 17. Januar 2014, S. 6 f., mitsamt Beilagen, act. 14/6/1/8 sowie act. 8 und 9). Nach dem Zonenplan der Politischen Gemeinde Q. sind die Grundstücke Nr. 000, 002 bzw. 0004, soweit sie sich innerhalb der Bauzonen befinden, der Wohnzone WE, der Industriezone I A resp. der Gewerbe-Industrie-Zone GI A zugewiesen. über die Grundstücke Nrn. 002 und 0004 sowie über die Parzellen Nrn. 006 und 0007 führt die rund 1100 m lange und ca. 4 m breite (Belagsbreite) A.-strasse, welche gemäss dem rechtskräftigem Gemeindestrassenplan der Politischen Gemeinde Q. als Gemeindestrasse zweiter Klasse eingeteilt ist. Sie erschliesst ab der B.-strasse die bestehende Wohnüberbauung auf den Grundstücken Nrn. 008, 0009, 0010, 0011, 0012, 0013, 0014, 0015, 0016, 0017, 0018 und 0019 (Wohnzone W2), das Gewerbeareal auf der Parzelle Nr. 002, den Parkplatz auf den Grundstücken Nrn. 0007 (unter der Autobahnbrücke) und 0004, teilweise die Wohn- und Gewerbezone WG4 auf Parzelle Nr. 028 und die Wohnzone WE auf Parzelle Nr. 000 sowie das Naherholungsgebiet entlang der Goldach, insbesondere den Vitaparcours und die Wanderwege. Auch dient sie dem Langsamverkehr sowie einzelnen landwirtschaftlichen Anstössern und der Forstwirtschaft als Verbindungsstrasse nach



B. und ins Gebiet C. Weiter verläuft sie ab der Abzweigung D. Richtung Ortszentrum in einem Abstand von mindestens rund 14 m entlang der Goldach (vgl. übersichtsplan vom 10. Januar 2013, act. 14/6/1/4, sowie Technischer Bericht vom 7. Juni 2012, S. 3 f., act. 14/6/1/1, Plandarstellung vom Juli 2013, act. 9/3, www.geoportal.ch).

B.

Am 29. Mai 2012 genehmigte der Gemeinderat Q. den Teilstrassenplan "Gehweg A.-strasse" und das Strassenbauprojekt "A.-strasse", unterteilt in die Abschnitte West (Bereich Gewerbeareal bis Abzweigung D.), Mitte (Abzweigung D. bis Grundstücksgrenze Parzellen Nrn. 020/0017) und Ost (Grundstücksgrenze Parzellen Nrn. 020/0017 bis Trafostation auf Parzelle Nr. 021). Gleichzeitig beschloss er, lediglich für die Abschnitte Ost und Mitte das Planverfahren durchzuführen (act. 14/6/2). Gemäss dem Strassenbauprojekt (Abschnitte Mitte und Ost) soll die Fahrbahn auf einer Strecke von 588 m ab der Abzweigung D. bis zur Einmündung in den D.-weg, Parzelle Nr. 022, auf 5.0 bis 5.80 m verbreitert und mit einem 0.5 bis 0.75 m breiten Bankett versehen werden. Entlang der Parzelle Nr. 020 soll die Fahrbahn um ca. 2.0 m nach Norden verlegt werden. Ansonsten bleibt die Linienführung unverändert. Weiter soll ab der Abzweigung D. ein 2.0 m breiter und 375 m langer Gehweg erstellt werden. Dafür müssen auf den Grundstücken Nrn. 023, 0010 und 0024 286 m² Wald dauernd und 582 m² Wald vorübergehend gerodet werden. Ab der Abzweigung D. soll der Gehweg auf einer Länge von 195 m nördlich, anschliessend bis zum Vorplatz des Gebäudes Assek.-Nr. 0025 auf Parzelle Nr. 0010 südlich der Fahrbahn verlaufen. Ab diesem Vorplatz soll die Strasse auf einer Länge von rund 240 m in einen 3.5 m breiten Fahrbereich (Nordseite) und in einen 1.5 m breiten Fussgängerbereich (Südseite) aufgeteilt werden. Der Fussgängerbereich soll überfahrbar ausgestaltet werden. Die rein optische Trennung soll durch ein 0.4 m breites "Trennband" (Natur- oder Betonsteinpflasterung oder Betonplatten) erfolgen und auf Belagshöhe ohne Absatz liegen. Zusätzlich sollen vier Schutzpoller zur Verkehrsberuhigung je am Anfang und am Ende des Fussgängerbereichs sowie auf Höhe der Grundstücke Nrn. 0009 und 0012 in einem Abstand von mindestens 43 m eingesetzt werden. Entlang der Parzelle Nr. 021 ist ein 2.0 m breites und 62 m langes Trottoir projektiert. überdies soll das Gelände zwischen der A.-strasse und der Goldach entlang der Grundstücke Nrn. 020, 001, 0026 und 0027 gesichert werden (vgl. Situationspläne, Normal- und Querprofile,



St.Galler Gerichte

Rodungsplan und Technischer Bericht, S. 3 f., alle je vom 7. Juni 2012, sowie Rodungsgesuch vom 8. Juni 2012, act. 14/6/1/1, 5-7, 10, 11.1 und 12-16, www.geoportal.ch). Der Teilstrassenplan "Gehweg A.-strasse" sieht vor, den Gemeindestrassenplan ohne Umklassierung an die vorgesehene Verbreiterung der A.-strasse, insbesondere an die neuen Gehwege und das neue Trottoir resp. an die Änderung der Linienführung, anzupassen (act. 14/6/1/9).

C. Während der öffentlichen Auflage des Teilstrassenplans "Gehweg A.-strasse" und der Abschnitte Mitte und Ost des Strassenbauprojektes "A.-strasse" vom 13. Juni bis 13. Juli 2012 liess die X. AG durch ihren Rechtsvertreter Einsprache erheben (act. 14/6/3 und 4). Mit Verfügung vom 8. Januar 2013 hiess der Gemeinderat Q. diese Einsprache insofern teilweise gut, als er auf die gemäss Strassenprojekt "A.-strasse" vorgesehene Erstellung eines Gehwegs auf der Nordseite der A.-strasse ab der Grenze der Grundstücke Nrn. 001 und 0026 Richtung Westen und auf die entsprechenden Festsetzungen im Teilstrassenplan "Gehweg A.-strasse" verzichtete (Ziff. 1). Im Übrigen wies er die Einsprache ab (Ziff. 4, act. 14/6/8).

D.

Dagegen rekurrierte die X. AG durch ihren Rechtsvertreter am 25. Januar 2013 beim Baudepartement (act. 14/1). Mit Rekursergänzung vom 26. Februar 2013 beantragte sie, Ziff. 4 des Einspracheentscheides des Gemeinderates Q. sei unter Kosten- und Entschädigungsfolge aufzuheben und das Strassenprojekt an die Vorinstanz zur neuen Entscheidung zurückzuweisen. Die Vorinstanz sei anzuweisen, das Projekt insoweit anzupassen, als auch im östlichen Teil des Projektes innerhalb des überbauten Gebietes der Neubau eines Trottoirs vorzusehen sei (act. 14/4). Am 8. Juli 2013 führte das Baudepartement einen Augenschein durch (act. 14/8). Am 13. August 2013 reichte das Strasseninspektorat einen Amtsbericht ein (act. 14/13). Mit Entscheid vom 18. November 2013 (expedierte am 21. November 2013) wies das Baudepartement den Rekurs ab (act. 2).

E. Gegen diesen Entscheid liess die X. AG (Beschwerdeführerin) am 5. Dezember 2013 durch ihren Rechtsvertreter Beschwerde beim Verwaltungsgericht erheben (act. 1). Am 17. Januar 2014 ergänzte die Beschwerdeführerin ihre



Beschwerde mit einer Begründung und dem Rechtsbegehren, der Rekursentscheid und Ziff. 4 des Einspracheentscheides des Gemeinderates Q. vom 8. Januar 2013 seien unter Kosten- und Entschädigungsfolge aufzuheben und das Strassenbauprojekt zur neuen Entscheidung an die Politische Gemeinde Q. (Beschwerdegegnerin) zurückzuweisen. Die Beschwerdegegnerin sei anzuweisen, das Projekt insoweit anzupassen, als im noch strittigen Bereich zwischen der Verzweigung D.-weg bis und mit Grundstück Nr. 0010 die Fahrbahnbreite auf 4.20 m und die Gehwegbreite auf 1.0 m zu bemessen seien (act. 8). Mit Vernehmlassung vom 25. Februar 2014 schloss das Baudepartement (Vorinstanz) auf Abweisung der Beschwerde (act. 13). Die Beschwerdegegnerin liess sich am 11. März 2014 vernehmen und beantragte, die Beschwerde sei abzuweisen (act. 16). Überdies reichte sie die Ergebnisse einer vom 27. Februar bis 5. März 2014 an der A.-strasse durchgeführten Verkehrszählung ein (act. 17). Am 11. April 2014 reichte die Beschwerdeführerin eine Replik ein und bestätigte ihre Anträge und Ausführungen (act. 21). Eine Genehmigung des Teilstrassenplans "Gehweg A.-strasse" durch das Baudepartement und eine Rodungsbewilligung des Kantonsforstamtes liegen nicht vor.

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

Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

1. Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist gegeben (Art. 46 des Strassengesetzes, sGS 732.1, StrG, in Verbindung mit Art. 59^{bis} Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, VRP). Als Adressatin des Rekursentscheides ist die Beschwerdeführerin zur Ergreifung des Rechtsmittels berechtigt (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Die Beschwerdeeingabe vom 5. Dezember 2013 (act. 1) erfolgte rechtzeitig und erfüllt zusammen mit der Ergänzung vom 17. Januar 2014 (act. 8) die formellen und inhaltlichen Voraussetzungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Auf die Beschwerde ist somit grundsätzlich einzutreten. Nicht einzutreten ist auf den Antrag der Beschwerdeführerin, Ziff. 4 des Einspracheentscheides des Gemeinderates Q. vom 8. Januar 2013 sei aufzuheben. Dieser Dispositivpunkt des Einspracheentscheides ist durch den angefochtenen Entscheid ersetzt worden bzw. gilt inhaltlich als



mitangefochten (sogenannter Devolutiveffekt, vgl. BGer 2C_17/2012 vom 24. Januar 2012, E. 2.1).

Anfechtungsgegenstand bildet vorliegend der Rekursentscheid der Vorinstanz vom 18. November 2013. Bezüglich des Verfahrensgegenstands verwies die Beschwerdeführerin in ihrer Beschwerdeergänzung vom 17. Januar 2014 (act. 8, S. 4) auf Erwägung 3.1 des Rekursentscheides (act. 2, S. 6). Danach waren im Rekursverfahren einzig die Aufteilung der A.-strasse in einen Fahr- und einen Fussgängerbereich im östlichen Abschnitt ab der Verzweigung D.-weg bis und mit Grundstück Nr. 0010 sowie die entsprechenden Festsetzungen im Teilstrassenplan "Gehweg A.-strasse" angefochten. Soweit die Beschwerdeführerin damit insinuiert will, dass die Vorinstanz für den Abschnitt Mitte sinngemäss gestützt auf Art. 51^{bis} Abs. 1 VRP die Rechtskraft erklärt hat, ist Folgendes festzuhalten: Wie aus den Situationsplänen je vom 7. Juni 2012 hervorgeht, beschlägt der Fahr- und Fussgängerbereich sowohl den Abschnitt Ost als auch den Abschnitt Mitte des Strassenprojekts (vgl. act. 14/6/1/5 und 13). Mit anderen Worten können die beiden öffentlich aufgelegten Abschnitte Ost und Mitte des Strassenprojekts "A.-strasse" nicht aufgeteilt werden. Folglich ist das Strassenprojekt gesamthaft zu beurteilen. Bei dieser Sachlage ist eine Teilrechtskraft des Strassenprojekts und des Teilstrassenplans ausgeschlossen (vgl. ABI 2006, S. 837). Verfahrensgegenstand bildet somit der Teilstrassenplan "Gehweg A.-strasse" und die öffentlich aufgelegten Abschnitte Mitte und Ost des Strassenprojektes "A.-strasse" (vgl. GVP 2002 Nr. 23).

Nach Art. 61 Abs. 3 VRP sind neue Begehren unzulässig. Nicht beschränkt ist die Möglichkeit, das Rechtsbegehren zu reduzieren oder die Rechtsbegehren dem Entscheid der Vorinstanz anzupassen (Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, St. Gallen 2003, N 647). Die Beschwerdeführerin reichte im Beschwerdeverfahren vor Verwaltungsgericht ein im Vergleich zum Rekursverfahren verändertes Rechtsbegehren ein. Wurde im Rekursverfahren die Erstellung eines Trottoirs im östlichen Teil des Projekts beantragt (act. 14/4), so wird im Beschwerdeverfahren im genannten Bereich eine Fahrbahnbreite von 4.20 m sowie die Bemessung des Fussgängerbereichs auf 1.0 m verlangt (act. 8). Angesichts dessen, dass die Beschwerdeführerin im Vergleich zum vorinstanzlichen Verfahren nicht mehr auf den Neubau eines Trottoirs, sondern lediglich auf einer Reduktion des



Fussgängerbereichs von 1.5 m auf 1.0 m bei einer Fahrbahnbreite von 4.20 m besteht, ist dieses Rechtsbegehren zulässig.

2.

Soweit die Beschwerdeführerin und die Vorinstanz einen Augenschein und das Einholen einer Amtsauskunft der Beschwerdegegnerin sowie von Gutachten zu den Baumöglichkeiten gemäss geltender Zonenordnung verlangen (act. 8, S. 7, 9 und 12, act. 13, act. 21, S. 6), ist festzuhalten, dass sich die vorliegend entscheidenden tatsächlichen Verhältnisse aus den Projektunterlagen (act. 14/6/1), dem Amtsbericht des Strasseninspektorates (act. 14/13), der Aktennotiz zum Rekursaugenschein vom 8. Juli 2013 (act. 14/8), den übrigen Verfahrensakten sowie dem öffentlich zugänglichen Geoportal (www.geoportal.ch) ergeben. Auf die Durchführung eines Augenscheins und auf das Einholen einer Amtsauskunft sowie von Gutachten zu den Baumöglichkeiten gemäss geltender Zonenordnung durch das Gericht kann daher verzichtet werden, zumal die Sache ohnehin an die Beschwerdegegnerin zurückzuweisen ist (vgl. Erwägung 3 und 4.3.2 hiernach).

3.

Von Amtes wegen zu prüfen ist, ob die Beschwerdegegnerin die Koordinationspflicht beachtet hat.

3.1.

Art. 25a des Bundesgesetzes über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, SR 700, RPG) und auf kantonaler Ebene das Gesetz über die Verfahrenskoordination in Bausachen (sGS 731.2, VKoG) schreiben die materielle und formelle Koordination vor. Die Koordinationsgrundsätze finden auf Sondernutzungspläne und damit auch auf Strassenpläne und –projekte nach dem Strassengesetz sachgemäss Anwendung (Art. 25a Abs. 4 RPG in Verbindung mit Art. 1 Abs. 2 lit. a VKoG). Die Koordination bezweckt die inhaltliche und zeitliche Abstimmung von Verfügungen und die zügige Abwicklung der Verfahren (Art. 2 VKoG, vgl. VerwGE B 2013/232; 2013/267 vom 16. April 2014 E. 2.2 f. mit Hinweisen und VerwGE B 2008/33 vom 14. Oktober 2008 E. 4.1 ff., www.gerichte.sg.ch). Die Aufspaltung einer Bewilligung in mehrere Zwischen- oder



Teilverfügungen kann unter Umständen gegen das Gebot der materiellen Koordination und der umfassenden Interessenabwägung verstossen, wenn sich einzelne Aspekte oder Anlageteile nicht sinnvoll isoliert beurteilen lassen, sondern eine Gesamtschau verlangen (vgl. BGer 1C_150/2009 vom 8. September 2009 E. 2.2). Die politische Gemeinde entscheidet im eigenen Zuständigkeitsbereich und eröffnet Verfügungen, Stellungnahmen und Gebührenforderungen gemeinsam und gleichzeitig als Gesamtentscheid (Art. 4 lit. f VKoG). Das Rodungsverfahren richtet sich nach dem VKoG (Art. 12 der Verordnung zum Einführungsgesetz zur eidgenössischen Waldgesetzgebung, sGS 651.11, Vo EG WaG).

3.2.

Im konkreten Fall rügt die Beschwerdeführerin in erster Linie, der vorgesehene Ausbau der A.-strasse gewährleiste keine hinreichende strassenmässige Erschliessung des Gewerbeareals auf Parzelle Nr. 002. Massgebend für die Beurteilung dieser Rüge ist auch die konkrete Ausgestaltung des bereits projektierten Abschnitts West des Strassenbauprojektes "A.-strasse" (vgl. Technischer Bericht vom 7. Juni 2012, act. 14/6/1/1, und übersichtsplan vom 10. Januar 2013, act. 14/6/1/4). Die Aufspaltung des Strassenbauprojekts in die Abschnitte Mitte und Ost einerseits und in den Abschnitt West andererseits lässt eine umfassende Beurteilung der hinreichenden strassenmässigen Erschliessung der Parzelle Nr. 002 nicht zu. Vor diesem Hintergrund verletzt der von der Beschwerdegegnerin am 29. Mai 2012 (act. 14/6/2) beschlossene Verzicht auf die gemeinsame öffentliche Auflage des Abschnitts West und der Abschnitte Mitte und Ost des Strassenbauprojekts "A.-strasse" den Grundsatz der materiellen Koordination. Im Übrigen wäre eine gleichzeitige öffentliche Auflage aller Abschnitte allfälligen, einvernehmlichen Projektänderungen bezüglich des Abschnitts West nicht entgegengestanden. Darüber hinaus liegt eine Rodungsbewilligung des Kantonsforstamtes, um welche die Beschwerdegegnerin am 8. Juni 2012 (act. 14/6/1/10, 11 und 11.1) für die Realisierung des Strassenbauprojektes "A.-strasse" ersuchte, nicht bei den Akten (vgl. Art. 4 ff. des Bundesgesetzes über den Wald, Waldgesetz, SR 921.0, WaG, und Art. 7 der Verordnung über den Wald, Waldverordnung, SR 921.01, WaV, Art. 2 Vo EG WaG). Daraus ergibt sich, dass die Beschwerdegegnerin ihren Einspracheentscheid nicht zusammen mit der Rodungsbewilligung als Gesamtentscheid eröffnet hat. Auch in dieser Hinsicht ist der



Koordinationsgrundsatz verletzt. Aus diesen Gründen ist die Beschwerde teilweise gutzuheissen, der angefochtene Entscheid aufzuheben und die Sache an die Beschwerdegegnerin zur korrekten Verfahrensabwicklung zurückzuweisen. Dabei wird die Beschwerdegegnerin auch dem Umstand Rechnung tragen müssen, dass die A.-strasse auf dem Abschnitt Mitte lediglich einen Mindestabstand von ca. 14 m zur Goldach aufweist (vgl. hierzu Art. 36a des Bundesgesetzes über den Schutz der Gewässer, Gewässerschutzgesetz, SR 814.20, GSchG, und Art. 41a und 41c sowie die Übergangsbestimmungen der Gewässerschutzverordnung, SR 814.201, GSchV, sowie VerwGE B 2013/153 vom 24. März 2015 E. 5.1. ff., www.gerichte.sg.ch). Im Technischen Bericht vom 7. Juni 2012 (act. 14/6/1/1) in planungs- und umweltrechtlicher Hinsicht nicht weiter thematisiert wurde überdies die Problematik, dass die Erschliessung der Industriezone bzw. der Gewerbe-Industrie-Zone auf den Parzellen Nrn. 002 resp. 0004 durch ein Wohngebiet (Wohnzone W2) führt und in Zukunft gemäss Angaben der Beschwerdeführerin mit regem Schwerverkehr zur Parzelle Nr. 002 zu rechnen ist.

4.

Aus verfahrensökonomischen Gründen ist auf weitere Einwände der Beschwerdeführerin einzugehen. Vorbehalten bleibt dabei, dass der Abschnitt West des Strassenbauprojektes "A.-strasse" den öffentlich-rechtlichen Vorschriften entspricht.

4.1.

Die Beschwerdeführerin macht zunächst geltend, die Vorinstanz habe sich im angefochtenen Rekursentscheid mit ihren Rügen bezüglich der Einhaltung der massgebenden Normen der Vereinigung Schweizerischer Strassenfachleute (VSS) nicht auseinandergesetzt. Dadurch sei sie ihrer Begründungspflicht nicht nachgekommen, weshalb sie den Anspruch der Beschwerdeführerin auf rechtliches Gehör verletzt habe.

Die in Art. 58 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 24 Abs. 1 lit. a VRP verankerte Pflicht, Rekursentscheide zu begründen, ist Ausfluss des verfassungsmässigen Anspruchs auf



rechtliches Gehör gemäss Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 101, BV). Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung verlangt das rechtliche Gehör nicht, dass sich die Behörde mit allen Parteistandpunkten einlässlich auseinandersetzt und jedes einzelne Vorbringen ausdrücklich widerlegt. Vielmehr kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Punkte beschränken (BGE 140 II 262 E. 6.2 mit Hinweisen). Die Vorinstanz stellte sich in Erwägung 5.6 ff. des angefochtenen Entscheides auf den Standpunkt, dass die Beschwerdeführerin selbst eine Strassenbreite (recte: Fahrbahnbreite) von 5 m als genügend erachtet habe und die A.-strasse nach dem Ausbau unter Einbezug des Fussgängerbereichs, welcher von Fahrzeugen benutzt werden könne, eine solche Breite aufweisen werde (vgl. E. 5.6 ff. des angefochtenen Rekursentscheides, act. 2, S. 10 ff., sowie Vernehmlassung der Vorinstanz vom 25. Februar 2014, act. 13). Gestützt darauf ging sie offenbar davon aus, dass die Qualifikation der A.-strasse gemäss der VSS-Norm 640 045 vom April 1992 nicht entscheidrelevant sei. Sie war deshalb nicht verpflichtet, die Argumentation der Beschwerdeführerin hinsichtlich VSS-Normen ausdrücklich zu widerlegen. Die Vorinstanz hat ihre Begründungspflicht somit nicht verletzt.

4.2.

Art. 61 Abs. 3 VRP regelt das sogenannte Novenverbot. Ausdruck des Novenverbots ist, dass das Verwaltungsgericht Tatsachen, die nach Abschluss des Rekursverfahrens eingetreten sind (echte Noven), grundsätzlich nicht mehr berücksichtigt. Da seine Kognition auf die Rechtskontrolle beschränkt ist, ist das Verwaltungsgericht an das bestimmte, sich aus den Rechtsbegehren ergebende tatsächliche Fundament gebunden. Dies führt dazu, dass im Beschwerdeverfahren bei einer unrichtigen oder unvollständigen Sachverhaltsfeststellung durch die Vorinstanz grundsätzlich eine Rückweisung der Angelegenheit erfolgt. Anders liegt der Fall, wenn vorab in Baustreitigkeiten der Gesuchsteller im Verlauf des Rekurs- oder Beschwerdeverfahrens gewisse Zugeständnisse macht bzw. das Bauprojekt abändert. Auch wenn darin eine Änderung des Klagefundaments liegt, rechtfertigt sich deren Berücksichtigung, wenn es sich dabei um eine geringfügige Änderung handelt, die keine neuen Prüfungen in bautechnischer oder baurechtlicher Hinsicht erfordert. Alsdann ergibt sich eine Einschränkung des Novenverbots aus Art. 6 Ziff. 1 der Konvention zum Schutze der



Menschenrechte und Grundfreiheiten (SR 0.101, EMRK). Soweit die Vorinstanz des Verwaltungsgerichts keine richterliche Behörde ist, hat das Verwaltungsgericht auch echte Noven zu berücksichtigen (vgl. VerwGE B 2013/8; B 2013/137 vom 22. Mai 2013 E. 1.5.3 mit Hinweisen, www.gerichte.sg.ch). Die jederzeitige Berücksichtigung von Parteivorbringen zum Sachverhalt ergibt sich auch aus dem vom Bundesgericht aus der Rechtsweggarantie (Art. 29a BV und Art. 110 des Bundesgesetzes über das Bundesgericht, Bundesgerichtsgesetz, SR 173.110, BGG) abgeleiteten Erfordernis, dass auf die tatsächlichen Verhältnisse im Zeitpunkt des Entscheides abzustellen ist. Nur so ist das Recht auf eine Sachverhaltskontrolle durch eine kantonale Gerichtsstanz gewährleistet (vgl. M. Donatsch, in: A. Griffel [Hrsg.]: Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, Zürich 2014, § 52 N 29 mit Hinweis auf BGE 135 II 369 E. 3.3, sowie A. Dolge in: Bundesgerichtsgesetz, Zürich/St. Gallen 2013, Art. 110 N 6). Die von der Beschwerdegegnerin erst im Beschwerdeverfahren eingereichte Verkehrszählung (act. 17), welche vom 27. Februar bis 5. März 2014 und damit nach Abschluss des Rekursverfahrens erhoben wurde (echtes Novum), kann demnach im vorliegenden Verfahren berücksichtigt werden. Daran ändert das Argument der Beschwerdeführerin in ihrer Replik vom 11. April 2011 (act. 21, S. 5) nichts, die Beschwerdegegnerin habe mit dieser Verkehrszählung die funktionelle Zuständigkeit (Devolutiveffekt) des Verwaltungsgerichts übergangen. Der Verwaltung ist es zwar grundsätzlich verwehrt, nach Einreichung eines Rechtsmittels weitere oder zusätzliche Abklärungen zu treffen, jedoch nur soweit sie den Streitgegenstand betreffen und auf eine allfällige Änderung der angefochtenen Verfügung durch Erlass einer neuen abzielen (BGE 127 V 228 E. 2b aa). Letztgenannter Punkt ist vorliegend nicht erfüllt.

4.3.

Die Beschwerdeführerin moniert weiter, die Vorinstanz habe es unterlassen, das aktuelle und das sich aufgrund der Erschliessungs- und der weiteren Funktionen der A.-strasse und der möglichen zonenkonformen Überbauung des erschlossenen Gebietes ergebende Verkehrsaufkommen zu ermitteln. Die Verkehrszählung aus dem Jahr 2005 sei eine absolut untaugliche Entscheidungsgrundlage für die korrekte Dimensionierung der A.-strasse, zumal die Neuausrichtung der Nutzung der Parzelle Nr. 002 im Jahr 2005 erst ganz am Anfang gestanden habe. Am 30. August 2006



hätten auf Parzelle Nr. 002 total rund 60 Parkplätze existiert. Auf dem Grundstück Nr. 001 seien 26 Parkplätze ausgeschieden gewesen. Heute verfüge das Gewerbeareal über 240 Parkplätze, welche alle vermietet seien. Die Zahl der Parkplätze habe sich seit dem Jahr 2005 vervierfacht. Dazu komme der sich stetig stark entwickelnde Liefer- und Lastwagenverkehr der eingemieteten Betriebe. Ihren Antrag auf Durchführung einer aktuellen Verkehrszählung habe die Vorinstanz ohne jede Begründung abgelehnt.

4.3.1.

Nach Art. 12 VRP gilt der Untersuchungsgrundsatz. Verwaltungsbehörden haben den rechtserheblichen Sachverhalt von Amtes wegen zu ermitteln und die Beweise zu erheben. Dieses Prinzip gilt auch im Verwaltungsjustizverfahren, wobei die Untersuchungspflicht durch den Verfahrensgegenstand beschränkt wird. Dazu kommen verschiedene Mitwirkungspflichten der Beteiligten (vgl. VerwGE B 2011/106 vom 20. März 2012 E. 5.3, www.gerichte.sg.ch). Sind die durch den Untersuchungsgrundsatz gebotenen Beweise erhoben worden, erfolgt die Beweiswürdigung. Ziel dieser Würdigung ist die Feststellung des im Streitfall relevanten Sachverhalts. Eine besondere Form der Beweiswürdigung stellt die antizipierte Beweiswürdigung dar. Sie nimmt das Ergebnis weiterer Beweiserhebungen vorweg, indem festgestellt wird, dass aufgrund des bereits vorliegenden Beweisergebnisses auszuschliessen sei, dass weitere Beweiserhebungen daran etwas ändern könnten. Eine antizipierte Beweiswürdigung ist zulässig, wenn aufgrund der bereits abgenommenen Beweise der rechtlich erhebliche Sachverhalt für genügend geklärt erachtet wird und ohne Willkür vorweg die Annahme getroffen werden kann, die rechtliche Überzeugung würde durch weitere Beweiserhebungen nicht geändert (vgl. VerwGE B 2007/174 vom 12. Februar 2008 E. 5.4 mit Hinweisen, www.gerichte.sg.ch).

4.3.2.

Die Vorinstanz erwog im angefochtenen Entscheid (vgl. Erwägung 5.3, act. 2, S. 9), anlässlich der im Juli 2005 durchgeführten Verkehrsmessungen (act. 14/6/9) seien innerhalb von drei Werktagen und zwei Wochenendtagen in Richtung Gewerbeareal insgesamt 1295 Fahrzeuge sowie innerhalb von zwei Werktagen in Richtung Dorfzentrum 566 Fahrzeuge erfasst worden. Wie die Beschwerdegegnerin richtig



ausgeführt habe, könne selbst bei einer Verdoppelung der im Jahr 2005 ermittelten Verkehrsfrequenzen immer noch von einer schwach befahrenen Strasse ohne motorisierten Durchgangsverkehr ausgegangen werden. Gestützt darauf verzichtete die Vorinstanz auf weitere Beweiserhebungen. Die Aussagekraft der Verkehrsmessungen, auf welche sich die Vorinstanz resp. die Beschwerdegegnerin abstützte, ist jedoch gering, da diese nur während zwei resp. fünf Tagen durchgeführt wurden. Für aussagekräftige Daten müssten nach Auskunft des kantonalen Tiefbauamtes vom 12. Juni 2015 nach der Praxis im Kanton St. Gallen für den durchschnittlichen täglichen Verkehr (DTV) während mindestens zwei Wochen Messungen durchgeführt werden. Zudem fehlen Angaben darüber, ob die im Juli ermittelten Werte im jährlichen Durchschnitt, etwa im Vergleich zu den Wintermonaten, eher zu tief oder zu hoch sind. Auch im Amtsbericht des Strasseninspektorates vom 13. August 2013 (act. 14/13) sind keine entsprechenden Angaben vorhanden. An denselben Mängeln leidet auch die Verkehrszählung aus dem Jahr 2014, welche nur während sieben Tagen erhoben wurde (act. 17). Gestützt auf die Resultate der Verkehrsmessungen vom Juli 2005 und die Verkehrszählung aus dem Jahr 2014 lässt sich somit das relevante Verkehrsaufkommen auf der A.-strasse nicht ermitteln. Die Vorinstanz resp. die Beschwerdegegnerin hat den Sachverhalt diesbezüglich nicht ausreichend abgeklärt, was die Beschwerdeführerin zu Recht gerügt hat. Folglich erweist sich auch die von der Beschwerdegegnerin vorgenommene antizipierte Beweiswürdigung hinsichtlich der Verdoppelung der im Jahr 2005 ermittelten Verkehrsfrequenzen, auf welche sich die Vorinstanz stützte, als unzulässig. Abgesehen davon, sind die im Jahr 2005 erhobenen Daten offensichtlich veraltet. Wie die Beschwerdeführerin glaubhaft darlegt, stand die Neuausrichtung der Nutzung der Parzelle Nr. 002 im Jahr 2005 erst ganz am Anfang. Im Übrigen vermag die Vorinstanz mit dem Argument, beide Parteien seien übereinstimmend von einer genügenden Strassenbreite (recte: Fahrbahnbreite) von 5 m ausgegangen, nichts zu ihren Gunsten abzuleiten (vgl. Vernehmlassung vom 25. Februar 2014, S. 2, act. 13), zumal das – ausreichend ermittelte – Verkehrsaufkommen, selbst wenn eine Fahrbahnbreite von 5 m genügen würde, auch für die Beurteilung der Aufteilung der Strasse in einen Fahr- und Fussgängerbereich von Bedeutung ist. Beispielsweise verlangt die VSS-Norm 640 045, dass Quartierserschliessungsstrassen mindestens einseitig einen Gehweg aufweisen müssen, währenddem bei Zufahrtstrassen evtl. ein als Längsstreifen oder als



Mischverkehrsfläche ausgestalteter Gehweg genügt. Nach dem Gesagten müsste der angefochtene Entscheid aufgehoben und die Sache zur Sachverhaltsergänzung an die Beschwerdegegnerin zurückgewiesen werden.

4.4.

Die Beschwerdeführerin vertritt weiter die Ansicht, das bis zu einer späteren Überbauung als Parkplatz für das Gewerbeareal genutzte Grundstück Nr. 0004 umfasse eine Fläche von 3730 m² in der Gewerbe-Industriezone. Die Parzelle Nr. 000 weise eine Fläche von 4500 m² in der Wohnzone für Ein- und Zweifamilienhäuser auf. Auf Parzelle Nr. 002 stehe in der Industriezone eine überbaubare Restfläche von rund 20'000 m² zur Verfügung. Die Zahl der Arbeitsplätze auf Parzelle Nr. 002 werde bis Ende 2015 von 260 auf 340 ansteigen. Die gesamte Kapazität auf den Grundstücken Nrn. 002 und 0004, welche in wenigen Jahren ausgeschöpft sein werde, umfasse 450 Arbeitsplätze. Aufgrund des von Mietern bzw. Mietinteressenten dokumentierten Interesses sei davon auszugehen, dass der Ausbau des Gewerbeareals in den nächsten Jahren ungefähr mit der gleichen Geschwindigkeit wie in den letzten Jahren vorangehen werde. Unter Berücksichtigung der Baumöglichkeiten gemäss geltender Zonenordnung im gesamten durch die A.-strasse erschlossenen Gebiet, namentlich derjenigen im Industriegebiet auf Parzelle Nr. 002, sei von einer Quartierserschliessungstrasse und damit vom Begegnungsfall Lastwagen/Personenwagen auszugehen. Gemäss der VSS-Norm 640 201 resultiere daraus eine Mindestfahrbahnbreite von 5.0 m. Gründe, welche ein Abweichen von den VSS-Normen erlauben würden, seien nicht ersichtlich. Der Begegnungsfall Lastwagen/Personenwagen sei ab der Verzweigung D.-weg bis und mit Grundstück Nr. 0010 nur unter der Voraussetzung möglich, dass ein Fahrzeug zwischen den Pollern stillstehe, da im strittigen, rund 240 m langen Bereich die 4.20 m breite Fahrbahn, welche den Motorfahrzeugen bisher uneingeschränkt zur Verfügung gestanden habe, auf eine Breite von 3.50 m verschmälert werde. Dies sei für die Erschliessung der Industriezone auf Parzelle Nr. 002 offensichtlich ungenügend. Diese habe den geometrischen Anforderungen der schweren Lastfahrzeuge Rechnung zu tragen. Der Fussgängerbereich von 1.50 m stehe den Motorfahrzeugen nur ausnahmsweise zur Verfügung und sei gemäss Angaben der Kantonspolizei faktisch ein Trottoir. Er dürfe nur befahren werden, wenn dies notwendig sei (bspw. für Kreuzungsmanöver). Eine



zusätzliche Einschränkung entstehe wegen den vier Pollern. Die Strasse sei mit einer Breite von mindestens 5.20 m zu erstellen. Auch müssten zumindest die "inneren" Poller entfallen. Dies umso mehr, als die A.-strasse im strittigen Bereich in einer unübersichtlichen Kurve verlaufe. Ferner sei der Fussgängerbereich mit einer Breite von 1 m zu projektieren, was gemäss der massgeblichen VSS-Norm 640 201 genüge, zumal der geplante Fussgängerbereich praktisch ausschliesslich den Anwohnern diene und nur mit einem sehr geringen Fussgängerverkehr zu rechnen sei. Die A.-strasse diene nicht als Fussgängerbindung zum Naherholungsgebiet und zu den Wanderwegen entlang der Goldach. Diese Funktion werde vom bestehenden Gehweg "Wasserweg Goldach" erfüllt, welcher über den Dammweg unter der Bahnbrücke der Goldach und der E. entlang führe. Diese Verbindung sei auch im kommunalen Richtplan vorgesehen.

4.4.1.

Neben den Grundsätzen gemäss Art. 1 und 3 RPG sowie Art. 33 StrG, insbesondere dem Schutz der schwächeren Verkehrsteilnehmer (lit. c), ist beim Strassenbau zwingend zu beachten, dass Bauten und Anlagen nur auf erschlossenem Land errichtet oder geändert werden dürfen (vgl. Art. 22 Abs. 2 lit. b RPG und Art. 49 Abs. 1 BauG), was eine hinreichende Zufahrt voraussetzt (vgl. Art. 19 Abs. 1 RPG, Art. 4 des Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzes, SR 843, WEG, und Art. 49 Abs. 2 lit. a BauG). Die Festlegung des Ausmasses der Erschliessungsanlagen und die Umschreibung der genügenden Zugänglichkeit ist Sache des kantonalen Rechts (BGer 1C_382/2008 vom 5. Februar 2009 E. 3.2). Den kantonalen und kommunalen Behörden steht dabei ein erhebliches Ermessen zu (VerwGE B 2012/216 vom 22. Mai 2013 E. 3.1 mit Hinweisen, www.gerichte.sg.ch). 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 ungehindert benützt werden kann und, wenn sie über fremdes Eigentum führt, rechtlich gesichert ist. In Betracht zu ziehen sind die örtlichen Gegebenheiten sowie die Anlage und Zweckbestimmung der Gebäude, denen die Zufahrt zu dienen hat. Stets ist das gesamte Gebiet, welches von einer Strasse erschlossen wird, zu berücksichtigen. Im Hinblick auf den planerischen Zweck ist eine



Zufahrt nur dann als genügend zu betrachten, wenn sie auf die Baumöglichkeiten der geltenden Zonenordnung abgestimmt ist. Es wäre daher nicht zulässig, diejenigen Bauherren, welche in einem grösseren Baugebiet zuerst bauen und für ihre Vorhaben eine genügende Zufahrt haben, zum Bau zuzulassen, während von einem gewissen Verkehrsaufkommen an die Zufahrt als ungenügend qualifiziert wird (vgl. B. Heer, St. Gallisches Bau- und Planungsrecht, St. Gallen 2003, N 513 ff.). Soweit der Ausbaustandard von Strassen zu beurteilen ist, können die VSS-Normen herangezogen werden. Bei den VSS-Normen handelt es sich nicht um Rechtssätze, sondern um Richtlinien, die ein anerkanntes Hilfsmittel bei der Frage bilden, ob eine Anlage den Anforderungen der Verkehrssicherheit genügt. Ihre Anwendung im Einzelfall muss dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit standhalten, weshalb sie einem Entscheid nicht ungeachtet der konkreten Verhältnisse zugrunde gelegt werden dürfen (vgl. VerwGE B 2005/10 vom 20. Juni 2005 E. 3a mit Hinweisen, www.gerichte.sg.ch). Insbesondere lässt das Erfordernis Land sparender und wirtschaftlicher Lösungen, die Verkehrssicherheit oder Umweltsanliegen ein Abweichen von den Normen zu (vgl. V. Sommerhalder Forestier in: Kommentar zum Baugesetz des Kantons Aargau, Bern 2013, § 92 N 19).

4.4.2.

Nach der VSS-Norm 640 045 "Projektierung, Grundlagen; Strassentyp Erschliessungsstrassen" ist der Typ Quartierserschliessungsstrasse zur Erschliessung von Siedlungseinheiten in der Grösse bis zu 300 Wohneinheiten oder bei Verkehrsaufkommen gleichwertiger Quellen anzuwenden. Quartierserschliessungsstrassen müssen zwei Fahrstreifen und mindestens einseitig einen Gehweg aufweisen, in der Regel durchgehend befahrbar sein und auf eine Belastbarkeit von 150 Fahrzeugen pro Stunde ausgelegt sein. Es ist auf den Grundbegegnungsfall Lastwagen/Personenwagen abzustellen. Der Typ Zufahrtsstrasse ist zur Erschliessung von Siedlungsgebieten in der Grösse bis zu 150 Wohneinheiten oder bei Verkehrsaufkommen gleichwertiger Quellen anzuwenden. Zufahrtsstrassen müssen einen oder zwei Fahrstreifen und einseitig, evtl. als Längsstreifen oder als Mischverkehrsfläche, Gehwege aufweisen, in der Regel nicht durchgehend befahrbar sein und 100 Fahrzeuge pro Stunde (massgebender stündlicher Verkehr im Querschnitt) aufnehmen können. Beim Typ Zufahrtsstrasse ist vom



Grundbegegnungsfall Personenwagen/Personenwagen auszugehen. Gemäss der VSS-Norm 640 201 vom Oktober 1992 ist bei stark reduzierter Geschwindigkeit (30 km/h), d.h. ohne Gegenverkehrszuschlag und Zuschlag für Begegnungen mit leichten Zweirädern, beim Grundbegegnungsfall Personenwagen/Personenwagen eine Strassenbreite von mindestens 4.80 m und beim Grundbegegnungsfall Lastwagen/Personenwagen eine solche von mindestens 5.70 m erforderlich (vgl. zum beidseitig der Fahrzeuge zu berücksichtigenden Bewegungsspielraum und Sicherheitszuschlag, Abb. 3 und 4 sowie Tab. 5 der VSS-Norm 640 201). Im Weiteren sind in Industrie- und Gewerbegebieten die fahrzeugtechnischen Anforderungen der Lastwagen mit Anhängern und der Sattelmotorfahrzeuge zu beachten. Nach der VSS-Norm 640 005b "Verkehrserhebungen" vom 1. August 2010 entspricht der durchschnittliche tägliche Verkehr (DTV) dem Jahresmittel. Er wird berechnet, indem das Jahrestotal der Fahrzeuge an einem bestimmten Strassenquerschnitt durch 365 dividiert wird. Gemäss der VSS-Norm 640 016a "Massgebender Verkehr" vom November 1998 wird der massgebende stündliche Verkehr (MSV) aus dem DTV ermittelt. Die Verteilung der Stundenbelastung über das ganze Jahr (inkl. Wochenendtagen) ergibt sogenannte Dauerkurven (Stundenverteilungen nach Verkehrsstärke). Für durchschnittliche schweizerische Verhältnisse sind die Dauerkurven in Abbildung 1 dargestellt. Hieraus werden für jeden Ganglinientyp Richtwerte für den MSV in Prozent des DTV in Tabelle 1 angegeben, die auf dem Bereich 30. bis 100. Stunde der Dauerkurven beruhen. Welcher Wert im Einzelfall für die Dimensionierung verwendet wird, liegt im Ermessen des Anwenders.

4.4.3.

Die A.-strasse dient der Erschliessung von 12 Wohneinheiten in der Wohnzone W2 (Grundstücke Nrn. 008, 0009, 0010, 0011, 0012, 0013, 0014, 0015, 0016, 0017, 0018 und 0019) und der Industrie- und Gewerbeareale auf den Grundstücken Nrn. 002 und 0004. Im Übrigen sind die Parzellen Nrn. 000 (Wohnzone WE, eine Wohneinheit) und 028 (Wohn-Gewerbe-Zone WG4, eine Wohneinheit) teilweise über die A.-strasse, hauptsächlich aber über den D.- resp. den E.-weg erschlossen (www.geoportal.ch). Aufgrund der geringen Anzahl Wohneinheiten ist für die Qualifikation der Strasse gemäss der VSS-Norm 640 045 in erster Linie auf das Verkehrsaufkommen abzustellen. Wie unter Erwägung 4.3.2 hiervor ausgeführt, kann anhand der



Verkehrsmessungen vom Juli 2005 und der Verkehrszählungen aus dem Jahr 2014 indessen nicht ermittelt werden, von welchem Verkehrsaufkommen auf der A.-strasse auszugehen und welches Verkehrsaufkommen unter Berücksichtigung der Baumöglichkeiten im fraglichen Gebiet zu erwarten ist. Falls die A.-strasse aufgrund des – von der Beschwerdeführerin genügend abgeklärten – Verkehrsaufkommens als Zufahrtsstrasse zu qualifizieren wäre, hätte sie gemäss der VSS-Norm 640 201 eine Strassenbreite von mindestens 4.80 m aufzuweisen. Dabei wäre auch den geometrischen Anforderungen der schweren Lastfahrzeuge Rechnung zu tragen. Nach den unbestrittenen Ausführungen des Chefs Verkehrstechnik in seinem E-Mail vom 10. Juli 2013 (Beilage zur Aktennotiz zum Augenschein vom 8. Juli 2013, act. 14/8) darf der Fussgängerbereich aus strassenverkehrsrechtlicher Sicht bei Kreuzungsmanövern zwischen zwei Motorfahrzeugen im Schritttempo befahren werden (vgl. hierzu auch die Regelung für Längstreifen für Fussgänger gemäss Art. 77 Abs. 3 und Abb. 6.19, Anhang 2 der Signalisationsverordnung, SR 741.21, SSV, in Art. 41 Abs. 3 der Verkehrsregelnverordnung, SR 741.11, VRV). Entgegen der Meinung der Beschwerdeführerin steht der Fussgängerbereich danach auch den Motorfahrzeugen, wenn auch nur im Schritttempo, uneingeschränkt zur Verfügung. Im Gegensatz zum bisherigen Zustand erhöht sich damit die Fahrbahnbreite im Falle eines Kreuzungsmanövers auf 5.0 m (3.50 m Fahrbahnbreite plus 1.50 m Fussgängerbereichsbreite). Daran vermögen auch die geplanten vier Poller in Mindestabständen von 43 m im etwa 240 m langen, strittigen Abschnitt nichts zu ändern. Kreuzungsmanöver zwischen Personenwagen sind trotz dieser Poller problemlos möglich. Damit würde der vorgesehene Ausbau der A.-strasse auf eine Breite von 5.0 m trotz der Aufteilung in einen Fahr- und einen Fussgängerbereich die Anforderungen an eine Zufahrtsstrasse erfüllen. Wie die Beschwerdeführerin überdies einräumt und aus dem Amtsbericht des Strasseninspektorats 13. August 2013 hervorgeht, wäre bei einer Fahrbahnbreite von 5.0 m, welche dem Motorfahrzeugverkehr, wie hier, uneingeschränkt befahrbar zur Verfügung steht, selbst ein Kreuzen zwischen einem Personenwagen und einem Lastwagen, der stillsteht, möglich (act. 8, S. 11 und act. 14/13). Auch den geometrischen Anforderungen der schweren Lastfahrzeuge wäre somit Rechnung getragen, selbst wenn der Schwerverkehrsanteil, wie die Beschwerdeführerin in ihrer Replik vom 11. April 2014 (act. 21, S. 5 f.) vorbringt, höher wäre als 2.5 %. Im Weiteren wäre nicht erkennbar,



inwiefern die Tatsache, dass die A.-strasse auf der strittigen Strecke in einer leichten Kurve verläuft, die Verkehrssicherheit vermindern würde. Auch könnte bei dieser Sachlage offen gelassen werden, ob Gründe vorliegen, welche ein Abweichen von den VSS-Normen rechtfertigen würden. Falls die A.-strasse aufgrund des Verkehrsaufkommens als Zufahrtstrasse qualifiziert werden könnte, wäre der geplante Ausbau demnach mit Blick auf das der Vorinstanz und der Beschwerdegegnerin zustehende erhebliche Ermessen unter dem Aspekt einer hinreichenden strassenmässigen Erschliessung nicht zu beanstanden. Der angefochtene Entscheid würde in dieser Hinsicht weder die massgeblichen öffentlich-rechtlichen Vorschriften noch die einschlägigen VSS-Normen verletzen. Im Übrigen wäre die von der Beschwerdeführerin geforderte Verschmälerung des Fussgängerbereichs auf 1.0 m mit den Vorgaben der VSS-Norm 640 201, welche eine Mindestbreite für Fussgänger mit Gepäck, Schirm oder Rollstuhl von 1.20 m vorsieht, nicht vereinbar. Mit dem "Wasserweg Goldach" steht zwar ein alternativer Wander- und Fussweg in diesem Gebiet offen. Es ist jedoch nicht auszuschliessen, dass die A.-strasse auch von Passanten Richtung Vitaparcours oder Wanderwege begangen wird. Auf die Zahl der Passanten kommt es nicht an, sondern lediglich auf die Tatsache, dass die Strasse von diesen genutzt wird und deren Sicherheit gewährleistet werden muss (BGer 1C_405/2014 vom 2. Dezember 2014, E. 3.2). Somit gäbe es aus verkehrstechnischer Sicht keine nachvollziehbaren Gründe, eine Reduktion der Fussgängerbereichsbreite auf 1.0 m vorzunehmen.

5.

Die Beschwerdeführerin wirft der Beschwerdegegnerin des Weiteren vor, sie verhalte sich widersprüchlich, wenn sie einerseits im Wald für die Errichtung der Holzrechenanlage eine 40-Tonnen-Strasse plane und andererseits die A.-strasse nicht mindestens auf den während der Erstellung des Holzrechens regelmässigen Begegnungsfall Lastwagen/Personenwagen dimensioniere.

Der in Art. 9 BV verankerte Grundsatz von Treu und Glauben statuiert ein Verbot widersprüchlichen Verhaltens der Behörden. Die rechtsuchende Person soll sich auf die Widerspruchsfreiheit und Beständigkeit des staatlichen Handelns verlassen können. Der Anspruch auf Behandlung nach Treu und Glauben nach Art. 9 BV setzt



voraus, dass die rechtsuchende Person berechtigterweise auf eine behördliche Zusicherung oder ein bestimmtes Verhalten vertrauen durfte (BGer 2C_112/2014 vom 15. September 2014 E. 6.2.2). Konkret ist nicht ersichtlich und wird von der Beschwerdeführerin auch nicht weiter dargetan, inwiefern das Verhalten der Beschwerdegegnerin ihr gegenüber vertrauensbildend gewesen sein sollte. Bereits aus diesem Grund ist eine Verletzung von Treu und Glauben zu verneinen.

6. Aus den vorstehenden Erwägungen ergibt sich, dass die Beschwerde teilweise gutzuheissen, der angefochtene Entscheid aufzuheben und die Sache an die Beschwerdegegnerin zur korrekten Verfahrensabwicklung und zu neuem Entscheid zurückzuweisen ist. Diesem Ausgang des Verfahrens entsprechend gehen die amtlichen Kosten des Rekurs- und Beschwerdeverfahrens je zur Hälfte zulasten der Beschwerdeführerin und der Beschwerdegegnerin (Art. 95 Abs. 1 VRP). Im Rekursverfahren hat die Vorinstanz die amtlichen Kosten auf Fr. 3500.-- festgesetzt. Für das Beschwerdeverfahren ist eine Entscheidgebühr von Fr. 3500.-- angemessen (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12). Der Kostenanteil der Beschwerdeführerin für das Beschwerdeverfahren von Fr. 1750.-- wird mit dem von ihr geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 3500.-- verrechnet. Der Restbetrag von Fr. 1750.-- wird ihr zurückerstattet. Für das Rekursverfahren wird der Beschwerdeführerin ein Kostenanteil von Fr. 1750.-- auferlegt. Der im Rekursverfahren von ihr geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1000.-- wird angerechnet. Die Beschwerdeführerin hat für das Rekursverfahren noch amtliche Kosten von Fr. 750.-- zu bezahlen. Auf die Erhebung der Kostenanteile der Beschwerdegegnerin wird verzichtet (Art. 95 Abs. 3 VRP).

Nachdem die Beschwerdeführerin mit ihren Anträgen nicht mehrheitlich durchgedrungen ist, hat sie weder im Beschwerde- noch im Rekursverfahren Anspruch auf ausseramtliche Entschädigung (Art. 98 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 98^{bis} VRP).

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht zu Recht:

1. Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen, soweit darauf eingetreten wird. Der angefochtene Entscheid wird aufgehoben und die Sache im Sinne der Erwägungen zur korrekten Verfahrensabwicklung und zu neuem Entscheid an die Beschwerdegegnerin zurückgewiesen.



2. Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von Fr. 3'500.-- und des Rekursverfahrens von Fr. 3500.-- werden je zur Hälfte der Beschwerdeführerin und der Beschwerdegegnerin auferlegt. Der von der Beschwerdeführerin für das Beschwerdeverfahren zu tragende Kostenanteil von Fr. 1750.-- wird mit dem von ihr geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 3500.-- verrechnet. Der Restbetrag von Fr. 1750.-- wird ihr zurückerstattet. An den Kostenanteil der Beschwerdeführerin für das Rekursverfahren von Fr. 1750.-- wird der von ihr geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1000.-- angerechnet. Die Beschwerdeführerin hat für das Rekursverfahren noch amtliche Kosten von Fr. 750.-- zu bezahlen. Auf die Erhebung der Kostenanteile der Beschwerdegegnerin wird verzichtet.

3. Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt.

Der Präsident

Der leitende Gerichtsschreiber

Der Gerichtsschreiber

Eugster

Scherrer

Bischofberger