



**Fall-Nr.:** B 2014/64, B 2014/72  
**Stelle:** Verwaltungsgericht  
**Rubrik:** Verwaltungsgericht  
**Publikationsdatum:** 10.02.2020  
**Entscheiddatum:** 28.05.2015

### **Entscheid Verwaltungsgericht, 28.05.2015**

**Strassenrecht, Verfahrensrecht, Art. 25a RPG in Verbindung mit Art. 1 Abs. 2 lit. a VKoG, Art. 8 Abs. 2 und 3 StrG, Art. 19 Abs. 1 RPG.** Das Strassenplanmuss vorliegend nicht mit dem Baubewilligungsverfahren koordiniert werden (E. 4.2). Es liegt in der Natur der Sache, dass der Zufahrtsverkehr auf einer Stichstrasse mit zunehmender Länge abnimmt, weil weniger Anwohner über den hinter- als den vorderliegenden Teil der Strasse fahren. Die unterschiedliche Klassierung der beiden Strassenteile verstösst gegen die kantonalrechtlichen Zuteilungskriterien gemäss Art. 8 Abs. 2 und 3 StrG (E. 5.3). Mangels rechtlich sichergestellter Wendemöglichkeit genügt die X-strasse nicht den Anforderungen an eine hinreichende Erschliessung (E. 6.2), (Verwaltungsgericht, B 2014/64 und B 2014/72).

#### **Entscheid vom 28. Mai 2015**

Besetzung

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

Verfahrensbeteiligte

**Politische Gemeinde Q.,**

**Beschwerdeführerin 1,**

vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Alex Keller, Davidstrasse 1, Postfach 635,  
9001 St. Gallen,

und



St.Galler Gerichte

**E. und F.G.,**

**L. und M.O.,**

**Beschwerdeführer 2,**

alle vertreten durch Rechtsanwalt Dr. iur. Walter Locher, Museumstrasse 35, Postfach 41, 9004 St. Gallen,

gegen

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

**Vorinstanz,**

Gegenstand

**Projekt und Teilstrassenplan X.-strasse (2. Auflage)**

**Das Verwaltungsgericht stellt fest:**

**A.**

E. und F.G. sind Eigentümer des Grundstücks Nr. 0008 und L. und M.O. Eigentümer des Grundstücks Nr. 0000, Grundbuch Q. (vgl. Augenscheinprotokoll vom 27. September 2013, S. 3 f., B 2014/64 act. 8/13). über diese Grundstücke sowie über die Parzellen Nrn. 002, 0003, 0004, 0005, 0006, 0007 und 0001 führt die X.-strasse, welche gemäss rechtskräftigem Gemeindestrassenplan der Politischen Gemeinde Q. als Gemeindestrasse dritter Klasse eingeteilt ist. Die rund 134 m lange und 2.40 m bis 2.80 m breite X.-strasse ist als Stichstrasse ab der A.-strasse ausgestaltet und dient als Erschliessungsstrasse für acht Wohneinheiten (vgl. Augenscheinprotokoll, S. 5, den nicht unterzeichneten Situationsplan zum Strassenbauprojekt vom 15. August 2011 sowie die nicht unterzeichneten Längen- und Normalprofile vom 29. Juli 2011, B 2014/64 Beilagen zu act. 8/2, und [www.geoportal.ch](http://www.geoportal.ch)). Sie erschliesst die Parzellen Nrn. 0003, 0000, 0004 und 0008 (nördliche Strassenseite) und die Grundstücke Nrn. 0006



und 0007 (südliche Strassenseite). Die Parzelle Nr. 0001 ist zur Hauptsache von Norden erschlossen, verfügt aber an der X.-strasse über einen Autoabstellplatz (vgl. Amtsbericht des Amtes für Raumentwicklung und Geoinformation AREG vom 8. März 2012, von Amtes wegen beigezogen: Sämtliche, auch nachfolgend von Amtes wegen beigezogenen Akten sind den Parteien aus dem Rekursverfahren 11-6852 vor Baudepartement bekannt.). Gemäss Zonenplan der Politischen Gemeinde Q. sind die Parzellen Nrn. 0003, 0000, 0004, 0001 und 0008 der Wohnzone W2 zugewiesen. Die Grundstücke Nrn. 0006 und 0007 liegen in der Wohn-Gewerbe-Zone WG3 ([www.geoportal.ch](http://www.geoportal.ch)).

### **B.**

Am 17. August 2011 genehmigte der Stadtrat Q. den Teilstrassenplan und das Strassenbauprojekt "Verbreiterung X.-strasse" (Beschluss von Amtes wegen beigezogen). Gemäss dem Strassenbauprojekt vom 15. August 2011 soll die X.-strasse auf einer Länge von rund 66 m ab der A.-strasse auf 4.0 m, auf den ersten zehn Metern ab der A.-strasse auf 5.50 m verbreitert und zusätzlich ein Bankett von 0.50 m auf der Seite der neuen Stützmauer erstellt werden (vgl. Situationsplan vom 15. August 2011 und Amtsbericht des Strasseninspektorats vom 7. Mai 2013, B 2014/64 Beilagen zu act. 8/2 und 4). Nach dem Teilstrassenplan vom 15. August 2011 sollte der Gemeindestrassenplan ohne Umklassierung an die gemäss Strassenbauprojekt vorgesehene Verbreiterung der X.-strasse angepasst werden (von Amtes wegen beigezogen). Während der öffentlichen Auflage des Teilstrassenplans und Strassenbauprojekts vom 29. August bis 27. September 2011 erhoben E. und F.G. zusammen mit L. und M.O. am 23. September 2011 Einsprache (von Amtes wegen beigezogen). Diese Einsprache wies der Stadtrat Q. mit Verfügung vom 9. November 2011 ab (von Amtes wegen beigezogen).

### **C.**

Gegen diese Verfügung rekurrierten E. und F.G. sowie L. und M.O. am 21. November 2011 beim Baudepartement des Kantons St. Gallen (von Amtes wegen beigezogen, den Parteien aus dem Rekursverfahren). Am 8. März 2012 liess sich das Amt für Raumentwicklung und Geoinformation AREG vernehmen (von Amtes wegen



## St.Galler Gerichte

beigezogen). Am 9. Mai 2012 führte das Tiefbauamt einen Augenschein durch. Am 6. Juni 2012 beschloss der Stadtrat Q., den Teilstrassenplan und das Strassenbauprojekt vom 15. August 2011 zurückzuziehen und den Teilstrassenplan und das Projekt "Verbreiterung X.-strasse" neu aufzulegen (von Amtes wegen beigezogen). In der Folge schrieb das Baudepartement den Rekurs am 21. Juni 2012 als gegenstandslos geworden ab (von Amtes wegen beigezogen).

### D.

Vom 18. Juni bis 17. Juli 2012 lagen der geänderte Teilstrassenplan und das Strassenbauprojekt "Verbreiterung X.-strasse" öffentlich auf (B 2014/64 Beilagen zu act. 8/2). Der Teilstrassenplan sieht neu vor, die X.-strasse auf einer Länge von rund 66 m ab der A.-strasse als Gemeindestrasse zweiter Klasse einzustufen (vgl. den nicht unterzeichneten Teilstrassenplan vom 1. Juni 2012, B 2014/64 Beilage zu act. 8/2). Am 11. Juli 2012 liessen E. und F.G. zusammen mit L. und M.O. durch ihren Rechtsvertreter Einsprache erheben (von Amtes wegen beigezogen). Mit Verfügung vom 29. August 2012 wies der Stadtrat Q. diese Einsprache ab (B 2014/64 Beilage zu act. 8/1).

### E.

Dagegen liessen E. und F.G. sowie L. und M.O. durch ihren Rechtsvertreter beim Baudepartement am 19. September 2012 Rekurs erheben (B 2014/64 act. 8/1). Am 13. Dezember 2012 stellte das Tiefbauamt des Kantons St. Gallen dem Stadtrat Q. die Genehmigung des Teilstrassenplans in Aussicht (B 2014/64 act. 8/2). Am 7. Mai 2013 reichte das kantonale Strasseninspektorat einen Amtsbericht ein (B 2014/64 Beilage zu act. 8/4). Daraufhin führte das Baudepartement am 26. September 2013 einen Augenschein durch (B 2014/64 act. 8/13). Mit Entscheid vom 1. April 2014 hiess das Baudepartement den Rekurs teilweise gut, hob den Entscheid des Stadtrates Q. vom 29. August 2012 auf und wies die Sache an die Politische Gemeinde Q. zur Einteilung der X.-strasse als Gemeindestrasse zweiter Klasse zurück (je act. 2).

### F.



## St.Galler Gerichte

Gegen diesen Entscheid liessen die Politische Gemeinde Q. (Beschwerdeführerin 1) am 17. April 2014 und E. und F.G. zusammen mit L. und M.O. (Beschwerdeführer 2) am 29. April 2014 durch ihren jeweiligen Rechtsvertreter Beschwerde beim Verwaltungsgericht erheben (je act. 1). Am 19. Mai 2014 ergänzte die Beschwerdeführerin 1 ihre Beschwerde mit einer Begründung und dem Rechtsbegehren, der Rekursentscheid des Baudepartements (Vorinstanz) vom 1. April 2014 sei unter Kostenfolge aufzuheben (Ziff. 1 und 4) und die Vorinstanz anzuweisen, das Projekt und den Teilstrassenplan X.-strasse zu genehmigen (Ziff. 2). Eventualiter sei festzustellen, dass die X.-strasse auf der ganzen Länge als Gemeindestrasse dritter Klasse einzuteilen sei (Ziff. 3) (B 2014/64 act. 5). Am 10. Juni 2014 ergänzten die Beschwerdeführer 2 ihre Beschwerde mit einer Begründung und dem Rechtsbegehren, der Rekursentscheid sei hinsichtlich des Strassenbauprojekts und der amtlichen und ausseramtlichen Kosten des Rekursverfahrens unter Kosten- und Entschädigungsfolge aufzuheben. Das Strassenbauprojekt X.-strasse sei zur Überarbeitung an den Stadtrat Q. zurückzuweisen (B 2014/72 act. 7). Mit Vernehmlassungen vom 11. Juni und 1. Juli 2014 schloss die Vorinstanz auf Abweisung der Beschwerden (B 2014/64 act. 7, B 2014/72 act. 9). Mit Vernehmlassung vom 18. August 2014 beantragten die Beschwerdeführer 2, die Beschwerde der Beschwerdeführerin 1 sei bezüglich der Anträge Ziff. 2 und 3 unter Kosten- und Entschädigungsfolge abzuweisen und der Rekursentscheid bezüglich Rückweisung des Teilstrassenplans zu bestätigen (B 2014/64 act. 10). Gleichentags verzichtete der Rechtsvertreter von U.S. auf eine Verfahrensbeteiligung (B 2014/64 act. 11). Am 1. September 2014 liess sich die Beschwerdeführerin 1 vernehmen und beantragte die kostenpflichtige Abweisung der Beschwerde der Beschwerdeführer 2 (B 2014/72 act. 14). Mit Repliken vom 18. September bzw. 13. Oktober 2014 bestätigten die Beschwerdeführerin 1 resp. die Beschwerdeführer 2 ihre Anträge und Ausführungen (B 2014/64 act. 14, B 2014/72 act. 18). Eine Genehmigung des Baudepartements für den vom 18. Juni bis 17. Juli 2012 öffentlich aufgelegten Teilstrassenplan "Verbreiterung X.-strasse" liegt nicht vor. Gemäss dem Antrag der Beschwerdeführer 2 vom 10. Juni 2014 (B 2014/72 act. 7 S. 3) wurden die Akten des Beschwerdeverfahrens B 2014/100 betreffend die Baubewilligung auf dem Grundstück Nr. 0007 beigezogen.

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.

Da sich die vor dem Verwaltungsgericht anhängig gemachten Beschwerden (B 2014/64 und B 2014/72) auf denselben Streitgegenstand beziehen und im Wesentlichen die nämlichen Tatbestands- und Rechtsfragen aufwerfen, können sie verfahrensrechtlich vereinigt und durch einen einzigen Entscheid erledigt werden (vgl. GVP 1972 Nr. 30).

#### 2.

Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist gegeben (Art. 46 des Strassengesetzes, sGS 732.1, StrG, in Verbindung mit 59<sup>bis</sup> Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, VRP). Die Beschwerdeeingaben vom 17. und 29. April 2014 (je act. 1) erfolgten rechtzeitig und erfüllen zusammen mit den Ergänzungen vom 19. Mai und 10. Juni 2014 (B 2014/64 act. 5, B 2014/72 act. 7) die formellen und inhaltlichen Voraussetzungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Als Adressaten des angefochtenen Entscheides sind die im Rekursverfahren hinsichtlich des Strassenbauprojektes teilweise unterlegenen Beschwerdeführer 2 ohne weiteres zur Ergreifung des Rechtsmittels berechtigt (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Die Beschwerdeführerin 1 hat die Hoheit über die Gemeindestrassen (Art. 11 Abs. 1 StrG). Der aufgehobene Teilstrassenplan beschlägt ihre Gemeindeautonomie, weshalb sie zur Ergreifung der Beschwerde berechtigt ist (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). überdies vertritt sie lokale öffentliche Interessen und ist daher gestützt auf Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 2 VRP zur Beschwerdeführung berechtigt. Auf die Beschwerden ist einzutreten.

#### 3.

Soweit die Beschwerdeführer 2 einen Augenschein verlangen (B 2014/64 act. 10 S. 4, B 2014/72 act. 7 S. 13, act. 18 S. 6), ist festzuhalten, dass sich die entscheidenden tatsächlichen Verhältnisse vorliegend vollständig aus den Projektunterlagen (B 2014/64 Beilagen zu act. 8/2), dem Amtsbericht des AREG vom 8. März 2012 (von Amtes wegen beigezogen), dem Augenscheinprotokoll vom 27. September 2013 mitsamt Photographien (B 2014/64 8/13 und 15), den übrigen Verfahrensakten sowie dem



öffentlich zugänglichen Geoportal ([www.geoportal.ch](http://www.geoportal.ch)) ergeben. Auf die Durchführung eines Augenscheins durch das Gericht kann daher verzichtet werden.

#### 4.

Die Beschwerdeführer 2 vertreten die Ansicht, das Strassenbauprojekt sei deshalb notwendig geworden, weil ein Baugesuch für den Abbruch der bestehenden Bauten und den Neubau eines Wohn- und Geschäftshauses auf dem Grundstück Nr. 0007 eingereicht worden sei. Das Plan- und das Baubewilligungsverfahren hätten koordiniert werden müssen.

#### 4.1.

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). Sie setzt voraus, dass zwischen den anzuwendenden Vorschriften ein enger sachlicher Zusammenhang besteht, womit die anzuwendenden Vorschriften nicht getrennt und unabhängig voneinander beurteilt werden dürfen, ansonsten die gesonderte Behandlung sachlich zu unhaltbaren Ergebnissen führen könnte. Hängen alle Verfahren voneinander ab, ohne dass die Möglichkeit besteht, eines davon vorzuziehen, entspräche es dem Koordinationsgrundsatz am besten, alle Entscheide gemeinsam zu eröffnen und für sie ein einheitliches Rechtsmittel vorzusehen (vgl. VerwGE B 2013/232;267 vom 16. April 2014 E. 2.2 f. mit Hinweisen, [www.gerichte.sg.ch](http://www.gerichte.sg.ch)).

#### 4.2.

Ursprünglich vertrat die Beschwerdeführerin 1 offenbar die Meinung, dass allein das Baugesuch von U.S. vom 18. Mai 2011 für den Abbruch der bestehenden Bauten auf dem Grundstück Nr. 0007 und den Neubau eines Wohn- und Geschäftshauses mit



einem Getränkemarkt und zehn Wohnungen, welche über die X.-strasse erschlossen werden sollen (B 2014/100/12-4165 act. 8/14/A und B), eine Verbreiterung der X.-strasse notwendig mache (vgl. Beschluss des Stadtrates Q. vom 17. August 2011, von Amtes wegen beigezogen). Mittlerweile ist die Beschwerdeführerin 1 jedoch zur Einsicht gelangt, dass die X.-strasse unabhängig von diesem Bauvorhaben ausgebaut werden soll (vgl. Vernehmlassung vom 1. September 2014, B 2014/72 act. 14). Nach dem Willen der Beschwerdeführerin 1 sollen demnach der Teilstrassenplan und das Strassenbauprojekt "Verbreiterung X.-strasse" umgesetzt werden, ohne dass feststeht, ob das Bauvorhaben vom 18. Mai 2011 bewilligungsfähig ist (vgl. hierzu das vor Verwaltungsgericht anhängig gemachte Beschwerdeverfahren B 2014/100). Dieses Vorgehen ist in Bezug auf den Koordinationsgrundsatz nicht zu beanstanden. Anhand des Baugesuchs vom 18. Mai 2011 zeigt sich zwar gerade, dass konkrete und realistische Anhaltspunkte bestehen, dass in naher Zukunft absehbar zehn zusätzliche Wohneinheiten auf Parzelle Nr. 0007 realisiert werden, welche über die X.-strasse erschlossen werden sollen (vgl. Erwägung 5.3 hiernach). Dieses überbauungspotential via die X.-strasse besteht indessen unabhängig vom Ausgang des konkreten Baubewilligungs- resp. entsprechenden Rechtsmittelverfahrens. Das Strassenbauprojekt und die Änderung des Gemeindestrassenplans, welche in Hinblick auf das überbauungspotential auf Parzelle Nr. 0007 erlassen wurden, können daher grundsätzlich ohne weiteres inhaltlich unabhängig vom Baugesuch vom 18. Mai 2011 beurteilt werden. Einzig die Zufahrt zur geplanten Tiefgarage auf Parzelle Nr. 0007 als Bestandteil des Bauprojekts vom 18. Mai 2011 ist auch im Strassenbauprojekt enthalten, obschon diese Zufahrt nach dem Teilstrassenplan nicht Teil der öffentlichen Gemeindestrasse bildet (vgl. Situationsplan vom 15. August 2011 und Teilstrassenplan vom 1. Juni 2012, B 2014/64 Beilagen zu act. 8/2, sowie Umgebungsplan vom 18. Mai 2011, B 2014/100 act. 8/12-4165/14/B). Falls die bereits erteilte Baubewilligung für das Bauprojekt vom 18. Mai 2011 im Rechtsmittelverfahren aufgehoben werden müsste, könnte die Zufahrt allenfalls – vorbehältlich eines bewilligungsfähigen Bauprojekts mit unveränderter Tiefgaragenzufahrt – im Rahmen des Strassenbauprojekts nicht realisiert werden, weshalb das Strassenbauprojekt gegebenenfalls anzupassen wäre. Dies käme jedoch lediglich einer unbedeutenden Projektänderung im Sinne von Art. 47 Abs. 2 StrG gleich. Dessen ungeachtet können der Teilstrassenplan und das Strassenbauprojekt getrennt vom Baubewilligungsverfahren beurteilt werden, weshalb



das Planverfahren nach Art. 39 ff. StrG vorgezogen werden durfte. Damit erweist sich diese Rüge der Beschwerdeführer 2 als unbegründet.

### 5.

Die Beschwerdeführerin 1 bringt vor, die X.-strasse sei nicht mit einer üblichen Stichstrasse gleichzusetzen, die in der Regel auf der ganzen Länge gleich ausgestaltet sei und am Ende über eine Wendemöglichkeit verfüge. Im Westen werde sie eine Breite von 4 m zuzüglich einem Bankett von 0.5 m gegenüber einer maximalen Breite von 2.8 m im Osten aufweisen. An der Grenze der beiden, in der Breite klar zu unterscheidenden Strassenteile werde zudem ein Wendeplatz zu liegen kommen, der die unterschiedlichen Funktionen der beiden Strassenteile hervorhebe. Es gehe somit nicht darum, das Reststück einer Stichstrasse ab jenem Punkt, ab welchem weniger als zehn Häuser erschlossen seien, jeweils der dritten Klasse zuzuteilen. Massgebend für die Abgrenzung der Klassierung sei das aufgrund des Strassenprojekts vorgesehene Ende der Verbreiterung.

#### 5.1.

Fest steht im vorliegenden Fall, dass es sich bei der X.-strasse um eine dem Gemeindegebrauch gewidmete öffentliche Strasse im Sinne von Art. 1 Abs. 1 StrG handelt, wenngleich sie nicht im Eigentum der Beschwerdeführerin 1 steht. Auch ist unbestritten, dass die bestehende Einteilung der X.-strasse als Gemeindestrasse dritter Klasse angesichts des unbestrittenen Überbauungspotentials auf Parzelle Nr. 0007 überprüft werden muss. Sodann wird von keiner Seite in Frage gestellt, dass die X.-strasse nicht als Gemeindestrasse erster Klasse (Art. 8 Abs. 1 StrG) einzuteilen ist. Zu prüfen bleibt, ob die X.-strasse gesamthaft gemäss der von der Vorinstanz im angefochtenen Entscheid vertretenen Auffassung als Gemeindestrasse zweiter Klasse zu klassieren ist oder ob sie auf ihrer gesamten Länge resp. zumindest auf dem hinterliegenden Teil auf einer Länge von rund 68 m als Gemeindestrasse dritter Klasse eingeteilt bleiben darf, wovon die Beschwerdeführerin 1 ausgeht.

#### 5.2.



Der Erlass oder die Änderung des Gemeindestrassenplans obliegt der Gemeinde, unter Vorbehalt der Genehmigung des zuständigen Departements (Art. 12 Abs. 1 und Art. 13 Abs. 2 StrG). Ob eine Strasse als öffentlich bezeichnet und damit dem Gemeindegebrauch gewidmet werden soll und welcher der möglichen Strassenkategorien die Gemeindestrasse zuzuteilen ist, beurteilt sich im Rahmen von Art. 1 ff. und Art. 7 ff. StrG und damit nach kantonalem Recht. Die genannten Vorschriften belassen der Gemeinde jedoch, beispielsweise hinsichtlich der Linienführung der jeweiligen Gemeindestrasse, einen grossen Entscheidungsspielraum (vgl. BGer 1C\_46/2010 vom 28. April 2010 E. 2.2 mit Hinweis auf BGer 1P.347/1992 vom 9. Februar 1993 E. 2). Die Gemeindeautonomie ist aber insofern beschränkt, als es den Gemeinden verwehrt bleibt, den in Konkretisierung des Strassengesetzes durch die kantonale Gerichts- und Verwaltungspraxis gezogenen Rahmen zu überschreiten (vgl. VerwGE B 2011/9 vom 7. Dezember 2011 E. 4.3.2, [www.gerichte.sg.ch](http://www.gerichte.sg.ch)). Laut Art. 8 Abs. 2 StrG dienen Gemeindestrassen zweiter Klasse der Groberschliessung des Baugebietes und der Erschliessung grösserer Siedlungsgebiete ausserhalb des Baugebietes. Sie stehen in der Regel dem allgemeinen Motorfahrzeugverkehr offen. Unter den Begriff "Groberschliessung" im Sinne von Art. 8 Abs. 2 StrG fallen nicht nur die Hauptstränge der Erschliessung, sondern grundsätzlich auch die Quartierstrassen, sofern sie eine grössere Zahl von Häusern bzw. Wohneinheiten erschliessen (vgl. GVP 2001 Nr. 98 E. 2c/bb). Im Regelfall sind Erschliessungsstrassen innerhalb der Bauzone, die zehn oder mehr ständig bewohnte Wohneinheiten erschliessen, als Gemeindestrasse zweiter Klasse zu betrachten (vgl. VerwGE B 2011/9 vom 7. Dezember 2011 E. 4.3.3, [www.gerichte.sg.ch](http://www.gerichte.sg.ch), und GVP Nr. 2001 Nr. 98 E. 2f und GVP Nr. 1992 Nr. 43). Gemeindestrassen dritter Klasse dienen der übrigen Erschliessung sowie der Land- und Forstwirtschaft. Sie stehen dem allgemeinen Motorfahrzeugverkehr nicht offen (Art. 8 Abs. 3 StrG). Die dritte Klasse ist eine Auffangklasse. Alle öffentlichen Strassen, die nicht zwingend einer höheren Klasse zuzuordnen sind, gehören zu den Gemeindestrassen dritter Klasse (G. Germann, in: Kurzkomentar zum st. gallischen Strassengesetz vom 12. Juni 1988, St. Gallen 1989, N 16 zu Art. 8). Die Einteilung einer Strasse richtet sich nach der tatsächlichen oder geplanten Funktion einer Strasse. Sie hat unabhängig vom Strassenzustand, von den Eigentumsverhältnissen und den Bezeichnungen gemäss Art. 57 StrG zu erfolgen. Bei der Einteilung ist der Strassenzug als Ganzes zu betrachten. Es geht somit nicht darum, das Reststück einer Stichstrasse



ab jenem Punkt, ab welchem weniger als zehn Häuser erschlossen werden, jeweils der dritten Klasse zuzuteilen. Massgebend ist vielmehr, inwieweit eine Strasse in ihrer Funktion als Einheit zu betrachten ist. Für die Abgrenzung eines Strassenzugs soll in der Regel eine Abzweigung, ein Kehrplatz, eine Verengung, eine Kreuzung oder dergleichen massgebend sein (G. Germann, a.a.O., N 1 ff. zu Art. 8). Die Klassierung der Strassen hat vorausschauenden Charakter. Wohneinheiten, die in naher Zukunft absehbar realisiert werden können, müssen bei der Anzahl der erschlossenen Wohneinheiten mitgezählt werden. Beim unbestimmten Rechtsbegriff "in naher Zukunft" ist eine mittelfristige Perspektive einzunehmen, die deutlich weniger als zehn Jahre betragen muss, da andernfalls die gesetzliche Überprüfungsmöglichkeit nach Ablauf der Zehnjahresfrist gemäss Art. 14 Abs. 3 StrG in Verbindung mit Art. 33 Abs. 1 des Gesetzes über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht (Baugesetz, sGS 731.1, BauG) obsolet würde. Zudem ist erforderlich, dass konkrete oder realistische Anhaltspunkte für eine mögliche Überbauung mit einer bestimmten Anzahl von ständig bewohnten Wohneinheiten bestehen. Ein Baubewilligungsverfahren muss indessen noch nicht eingeleitet sein, sofern sich die fraglichen Parzellen im Baugebiet befinden und eine Erschliessung über die fragliche Strasse realistisch erscheint (vgl. VerwGE B 2011/9 vom 7. Dezember 2011 E. 4.5.5, [www.gerichte.sg.ch](http://www.gerichte.sg.ch)).

### 5.3.

über den vorderen Teil der X.-strasse auf einer Länge von rund 66 m sollen in naher Zukunft absehbar auf den Parzellen Nrn. 0003, 0000, 0004, 0007 und 0008 mehr als zehn ständig bewohnte Wohneinheiten erschlossen werden. Zusätzlich zur bestehenden Überbauung auf den Grundstücken Nrn. 0003, 0000, 0004 und 0008 bestehen insbesondere aufgrund des Baugesuchs vom 18. Mai 2011 unbestrittenermassen konkrete und realistische Anhaltspunkte für eine mögliche Überbauung der Parzelle Nr. 0007 mit zehn ständig bewohnten Wohneinheiten. Der vordere Teil der X.-strasse ist von der Beschwerdeführerin deshalb offensichtlich zu Recht als Gemeindestrasse zweiter Klasse eingeteilt worden. Was den hinterliegenden Teil der X.-strasse anbelangt, besteht, abgesehen vom Grundstück Nr. 0007, nach den unbestrittenen Angaben im Amtsbericht des AREG vom 8. März 2012 (von Amtes wegen beigezogen) einzig auf der südseitigen Parzelle Nr. 0006 in der Wohn- und Gewerbezone WG3 ein theoretisches überbauungspotential. Bei einer Landfläche von



2090 m<sup>2</sup> und einer Grundaussnützung von 0.65 ist nicht auszuschliessen, dass darauf dereinst anstelle des bestehenden Einfamilienhauses – ohne Gewerbeflächen einzurechnen – 8 bis 15 weitere Wohneinheiten erstellt werden könnten. Aus den Akten ergeben sich indessen keine konkreten Anhaltspunkte dafür, dass in naher Zukunft, d.h. innert weniger als zehn Jahren, zusätzliche Wohneinheiten auf Parzelle Nr. 0006 erstellt werden. Das Argument der Beschwerdeführer 2, die Parzelle Nr. 0006 müsse laut dem Koordinationsblatt IV 13 des kantonalen Richtplans resp. dem Planungsbericht zum Teilzonenplan "B.-strasse" verdichtet werden, führt zu keinem anderen Ergebnis (vgl. dazu die Stellungnahme der Beschwerdeführer 2 vom 13. Oktober 2014 mitsamt Beilagen Nrn. 1 und 2, B 2014/72 act. 18). Die Parzelle Nr. 0006 liegt nicht im Perimeter des Teilzonenplans "B.-strasse" (vgl. Planungsbericht vom 6. Januar 2014, S. 10, B 2014/72 Beilage Nr. 2 zu act. 18). Auch ist nicht ersichtlich und wird von den Beschwerdeführern 2 nicht weiter substantiiert, inwiefern die Nutzungsintensität auf Parzelle Nr. 0006 in den nächsten zehn Jahren mit anderen nutzungsplanerischen Massnahmen gemäss dem Zwischenergebnis im Koordinationsblatt IV 13 erhöht werden sollte. Über den hinteren Teil der X.-strasse werden demnach weniger als zehn Wohneinheiten erschlossen, zumal nicht erkennbar ist, dass die gemäss Strassenbauprojekt vom 15. August 2011 geplante Hauszufahrt auf Parzelle Nr. 0007 geändert werden soll. Es stellt sich daher weiter die Frage, ob der vorder- und der hinterliegende Teil der X.-strasse eine Einheit darstellen. Die Beschwerdeführerin 1 stellt sich auf den Standpunkt, die X.-strasse bestehe nach dem geplanten Ausbau wegen der Verengung auf den letzten 68 m und dem gemäss Bauprojekt vom 18. Mai 2011 projektierten Wendeplatz aus zwei deutlich zu unterscheidenden Teilen, weshalb die Vorinstanz zu Unrecht von einem einheitlichen Strassenzug ausgegangen sei. Unabhängig von der Zulässigkeit des geplanten Ausbaustandards, unterscheidet sich die X.-strasse wegen der Verengung auf den letzten 68 m und des "Wendeplatzes" grundsätzlich nicht von "üblichen" Stichstrassen. Entgegen anderslautender Darstellung der Beschwerdeführerin 1 muss eine "übliche" Stichstrasse nicht zwingend auf der ganzen Länge gleich ausgestaltet sein, wenn, wie vorliegend, über den hinterliegenden Teil deutlich weniger Wohneinheiten erschlossen werden als über den vorderliegenden Teil. Wenn der Argumentation der Beschwerdeführerin 1 gefolgt würde, müssten die hinterliegenden Teile von Stichstrassen in Bauzonen, über welche weniger als zehn ständig bewohnte



Wohneinheiten erschlossen werden, in aller Regel als Gemeindestrassen dritter Klasse klassiert werden, obschon die Beschwerdeführerin 1 gerade dies in Abrede stellt. Ein solches Vorgehen ist nach dem unter Erwägung 5.2 Gesagten offensichtlich nicht mit den Klassierungskriterien nach Art. 8 Abs. 2 und 3 StrG vereinbar. Folglich kann im konkreten Fall nicht von zwei unterschiedlichen Funktionen des vorder- und des hinterliegenden Teils der X.-strasse gesprochen werden. Vielmehr liegt es nach den zutreffenden Ausführungen der Vorinstanz in Erwägung Ziff. 3.3 des angefochtenen Entscheides in der Natur der Sache, dass der Zufahrtsverkehr auf einer Stichstrasse mit zunehmender Länge abnimmt, weil weniger Anwohner über den hinter- als den vorderliegenden Teil der Strasse fahren müssen. Die X.-strasse bildet demgemäss einen einheitlichen Strassenzug, weshalb auch der hintere Teil der X.-strasse als Gemeindestrasse zweiter Klasse einzuteilen ist. Weitere Gründe für eine unterschiedliche Klassierung der beiden Strassenteile werden von der Beschwerdeführerin 1 nicht dargetan und sind auch nicht erkennbar. Mit der Widmung des hinterliegenden Teils der X.-strasse als Gemeindestrasse dritter Klasse hat die Beschwerdeführerin 1 die kantonalrechtlichen Zuteilungskriterien gemäss Art. 8 Abs. 2 und 3 StrG verletzt und damit den ihr zustehenden Entscheidungsspielraum überschritten. Dies hat die Vorinstanz zu Recht beanstandet, ohne in den Autonomiebereich der Beschwerdeführerin 1 einzugreifen. Die Anträge Ziff. 1, 2 und 4 der Beschwerde der Beschwerdeführerin 1 sind daher abzuweisen. Lediglich der Vollständigkeit halber bleibt festzuhalten, dass das "Inaussichtstellen" der Genehmigung des Teilstrassenplans "Verbreiterung X.-strasse" vom 13. Dezember 2012 durch das Tiefbauamt des Kantons St. Gallen an diesem Ergebnis im Individualrechtsschutzverfahren nichts ändert. Selbst der Genehmigungsentscheid stellt nur eine vorläufige Kontrolle dar, an welche die Rechtsmittelbehörde nicht gebunden ist (vgl. BGer 1C\_71/2014 vom 19. Februar 2015 E. 2.2.1). Darüber hinaus ist der Beschwerdeführerin 1 nahezu legen, den neuen Teilstrassenplan aus Gründen der Rechtssicherheit ordnungsgemäss mit Datum und Unterschrift des Stadtpräsidenten und des Stadtschreibers zu versehen. Auch ist die Massstabsangabe auf dem Plan (fälschlicherweise 1:200) zu berichtigen.

#### 5.4.



Wie hiavor unter Erwägung 5.3 ausgeführt, sind beide Teile der X.-strasse einheitlich als Gemeindestrasse zweiter Klasse einzuteilen. Bei dieser Sachlage ist der Eventualantrag (Ziff. 3) der Beschwerdeführerin 1, es sei festzustellen, dass die X.-strasse auf der ganzen Länge als Gemeindestrasse dritter Klasse einzuteilen sei, abzuweisen. Es kann daher offen bleiben, ob auf diesen Eventualantrag überhaupt einzutreten gewesen wäre (vgl. zu den Voraussetzungen der Feststellung VerwGE B 2011/177 vom 29. August 2012 E. 2.5.1, [www.gerichte.sg.ch](http://www.gerichte.sg.ch)). Festzuhalten bleibt einzig, dass sich die Beschwerdeführerin 1 mit ihrem Feststellungsbegehren in Widerspruch zu ihrem Beschluss vom 6. Juni 2012 (von Amtes wegen beigezogen) setzt, den Teilstrassenplan vom 15. August 2011 zu widerrufen und die X.-strasse teilweise der zweiten Klasse zuzuteilen.

### 6.

Die Beschwerdeführer 2 lassen vortragen, der projektierte Ausbau der X.-strasse entspreche nicht den Anforderungen an eine hinreichende Erschliessung. Weil eine Gemeindestrasse zweiter Klasse Teil des öffentlichen Strassenverkehrsnetzes bilde und damit ein höheres Verkehrsaufkommen aufzunehmen habe, müssten höhere Ausbauanforderungen gelten als bei einer Gemeindestrasse dritter Klasse. Dementsprechend würden die Richtlinien für Strassen der Stadt Q. vom 20. Januar 1993 (nachfolgend: Richtlinien) für die unterschiedlichen Strassenklassen unterschiedliche Dimensionierungen vorsehen. Die Beschwerdeführerin 1 habe das Strassenprojekt unzulässigerweise in keinem Punkt angepasst, nachdem sie die Umklassierung des vorderen Teils der Strasse am 6. Juni 2012 beschlossen habe. Überdies bestehe auf dem Grundstück Nr. 0006 ein erhebliches Überbauungspotential von bis zu weiteren fünfzehn Wohneinheiten. Ein Ausbau, der dem ausgewiesenen Überbauungspotential auf dem Grundstück Nr. 0006 Rechnung trage und somit die Erschliessung von 33 Wohneinheiten ermögliche, könne keinesfalls als unverhältnismässig bezeichnet werden. Weiter verstosse eine Strassenbreite von 4.0 m im vorderen Teil bis zur Zufahrt zur geplanten Tiefgarage und von 2.5 m im hinteren Teil gegen die Richtlinien. Der Stadtrat Q. habe sich in der Verfügung vom 9. November 2011 explizit auf die Regelmasse der Richtlinien abgestützt und diese für massgeblich erklärt. Zudem müsse die X.-strasse unter Berücksichtigung des Überbauungspotentials auf dem Grundstück Nr. 0006 dem Typ "Zufahrtsstrasse"



gemäss der VSS-Norm 640 045 zugewiesen werden. Folglich müsse bei der Dimensionierung vom Grundbegegnungsfall Personenwagen/Personenwagen ausgegangen werden. Ein Abweichen von den Richtlinien resp. den VSS-Normen sei unzulässig, da Kreuzungsmanöver nicht gefahrlos ausgeführt werden könnten. Ein Kreuzen zweier Personenwagen sei nur bei sehr reduzierter Geschwindigkeit gerade noch möglich. Für den zusätzlichen Fussgänger- und Radverkehr bleibe keinerlei Raum. Es könne somit keinesfalls von einem sicheren, ausreichenden Weg gesprochen werden, zumal die neue Stützmauer ein Ausweichen auf der südlichen Strassenseite ausschliesse. Ein Ausweichen auf die privaten Grundstücke auf der Nordseite sei nicht möglich, denn dafür würden keine rechtlichen Grundlagen bestehen. Ferner verlaufe die Strasse nicht gerade, sondern in einer leichten Kurve, so dass Strassenbenützer des hinteren Teils keine Sicht auf entgegenkommende Fahrzeuge hätten, die sich im Bereich der Zufahrt A.-strasse befänden. Im Weiteren bestehe vorliegend auf der gesamten Strassenlänge keine genügende Wendemöglichkeit. Eine solche sei für eine hinreichende Erschliessung praxisgemäss zwingend erforderlich. Die Wendemöglichkeit auf dem Grundstück Nr. 0007 sei nicht rechtlich sichergestellt. Auch weise sie ein Gefälle von rund 10 % auf, was per se – gerade bei grösseren Fahrzeugen – nicht als günstige Voraussetzung für ein Wendemanöver bezeichnet werden könne. Dies gelte angesichts der parkierten Fahrzeuge in unmittelbarer Nähe umso mehr. Grössere und weniger leicht manövrierbare Fahrzeuge müssten rückwärts in die A.-strasse einbiegen, was aus Gründen der Verkehrssicherheit offensichtlich nicht vertretbar sei. Darüber hinaus weise das Strassenbauprojekt keine Beleuchtung gemäss den Richtlinien auf. Die X.-strasse müsse auf 5 bis 5.50 m zuzüglich eines Gehwegs ausgebaut werden.

### 6.1.

Neben den Grundsätzen gemäss Art. 1 und 3 RPG sowie Art. 33 StrG 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](http://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. Auf einer Strasse, die einer Mehrzahl von Wohnhäusern zu dienen hat und auf der mit regelmässigem Verkehr zu rechnen ist, müssen Kreuzungsmanöver ohne Gefahr möglich sein. Zudem ist Radfahrern und Fussgängern genügend Raum zu lassen. Nicht unbedingt erforderlich ist, dass Kreuzungsmanöver zwischen Motorfahrzeugen auf der ganzen Strecke möglich sind. Unter Umständen können einige zweckmässig angeordnete Kreuzungsstellen genügen. (vgl. B. Heer, St. Gallisches Bau- und Planungsrecht, St. Gallen 2003, N 513 ff.). Soweit der Ausbaustandard von Strassen zu beurteilen ist, können im vorliegenden Fall die Richtlinien sowie die Normen der Vereinigung Schweizerischer Strassenfachleute (VSS) herangezogen werden. Ungeachtet dessen, ob die Beschwerdeführerin 1 die Richtlinien gemäss den nicht weiter belegten Angaben in ihrer Vernehmlassung vom 1. September 2014 (B 2014/72 act. 14) im Jahr 2013 aufgehoben hat, hat sie die Richtlinien im Einspracheentscheid vom 29. August 2012 für die Bemessung der Strassenbreite konkret als massgeblich erklärt. Bei den Richtlinien und den VSS-Normen handelt es sich jedoch nicht um Rechtssätze, sondern um Verwaltungsanweisungen, die ein anerkanntes Hilfsmittel bei der Frage bilden, ob eine Anlage den Anforderungen der Verkehrssicherheit genügt. Ihre Anwendung im Einzelfall muss indessen dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit standhalten, weshalb sie in einer Entscheidung 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](http://www.gerichte.sg.ch)).

## 6.2.



Gemäss Art. 5 der Richtlinien richtet sich der Bau von Strassen nach der Zweckbestimmung, den Grundsätzen des Strassengesetzes, dem Anhang 1 sowie den Schweizer Normen (SN) des VSS. Nach der VSS-Norm SN 640 045 vom April 1992 ist der Typ Zufahrtsweg zur Erschliessung von Siedlungsgebieten in der Grösse bis zu 30 Wohneinheiten anzuwenden. Die Länge der Zufahrtswege sollte je nach Gebäudehöhe auf etwa 40 bis 80 m begrenzt werden. Zufahrtswege müssen über einen Fahrstreifen verfügen, müssen in der Regel keinen Wendepunkt aufweisen und dürfen nicht durchgehend befahrbar sein. Auf Zufahrtswegen ist vom Grundbegegnungsfall Personenwagen/Fahrrad bei stark reduzierter Geschwindigkeit auszugehen. Der Typ Zufahrtsstrasse ist zur Erschliessung von Siedlungsgebieten in der Grösse bis zu 150 Wohneinheiten oder bei Verkehrsaufkommen gleichwertiger Quellen anzuwenden. Zufahrtsstrassen verfügen über zwei oder einen Fahrstreifen, dürfen in der Regel nicht durchgehend befahrbar sein und müssen einen Wendepunkt bei Sackgassen aufweisen. Es ist vom Grundbegegnungsfall Personenwagen/Personenwagen bei stark reduzierter Geschwindigkeit auszugehen. Gemäss der VSS-Norm SN 640 201 vom Oktober 1992 ist bei stark reduzierter Geschwindigkeit (bis 30 km/h) beim Grundbegegnungsfall Personenwagen/Personenwagen eine Strassenbreite von mindestens 4.80 m und beim Grundbegegnungsfall Personenwagen/Fahrrad eine solche von mindestens 3.60 m erforderlich. In Anlehnung an den Typ Zufahrtsstrasse ist gemäss Anhang 1, Teil 2, der Richtlinien für Gemeindestrassen zweiter Klasse eine Fahrbahnbreite von mindestens 4.75 m vorgeschrieben. Zusätzlich muss ein Gehweg von 2.00 m Breite erstellt werden.

### 6.3.

Entgegen der Meinung der Beschwerdeführer 2 ist vorab festzuhalten, dass die vorgenommene resp. erforderliche Umklassierung des vorder- bzw. hinterliegenden Teils der X.-strasse von der dritten in die zweite Klasse nicht zwingend zu einer Änderung des Strassenbauprojekts führen muss, zumal die Lage und Ausdehnung des vorderen Teils der Strasse gemäss dem Teilstrassenplan vom 1. Juni 2012 im Vergleich zu demjenigen vom 15. August 2011 unverändert geblieben ist. Massgebend ist, wie die Vorinstanz in ihrer Vernehmlassung vom 1. Juli 2014 zutreffend ausführt (B 2014/72 act. 9), ob der geplante Ausbau der Strasse in der konkreten Erschliessungssituation genügt, was im Folgenden zu prüfen ist: Gemäss Erwägung 5.3 steht fest, dass die X.-strasse auf ihrer gesamten Länge als Gemeindestrasse zweiter Klasse einzuteilen ist



und auf Parzelle Nr. 0006, anders als von den Beschwerdeführern 2 behauptet, in absehbarer Zeit kein ausgewiesenes überbauungspotential besteht. Hingegen ist das Potential von zehn zusätzlichen Wohnungen auf Parzelle Nr. 0007 unbestritten. Unter Berücksichtigung der acht bestehenden Wohneinheiten werden über die X.-strasse somit 18 Wohneinheiten erschlossen. Gemäss dem strittigen Strassenbauprojekt ist vorgesehen, die X.-strasse auf einer Länge von rund 66 m ab der A.-strasse auf 4.0 m, auf den ersten zehn Metern ab der A.-strasse auf 5.50 m zu verbreitern und zusätzlich ein Bankett von 0.50 m auf der Seite der neuen Stützmauer zu erstellen (vgl. Situationsplan vom 15. August 2011 und Amtsbericht des Strasseninspektorats vom 7. Mai 2013, B 2014/64 Beilagen zu act. 8/2 und act. 8/4). Auf den restlichen 68 m bleibt die Strasse höchstens 2.80 m breit. Demzufolge hält die X.-strasse im ausgebauten Zustand selbst bei reduzierter Geschwindigkeit die gemäss Anhang 1 der Richtlinien für Gemeindestrassen zweiter Klasse vorgeschriebene Breite von mindestens 4.75 m (Fahrbahn) plus 2.0 m (Gehweg) nicht ein. Gleiches gilt – mit Ausnahme der ersten zehn Meter ab der A.-strasse – für die gemäss den einschlägigen VSS-Normen vorgeschriebene Breite von 4.80 m für Zufahrtsstrassen. Bei einer Länge von rund 134 m kann die X.-strasse sodann grundsätzlich nicht als Zufahrtsweg qualifiziert werden, da die Länge von Zufahrtswegen gemäss der VSS-Norm SN 640 045 auf etwa 40 bis 80 m begrenzt ist. Im konkreten Fall darf jedoch nicht ausser Acht gelassen werden, dass lediglich 18 Wohneinheiten und damit deutlich weniger als die für Zufahrtswege zulässigen 30 Wohneinheiten über die X.-strasse erschlossen werden sollen. Die durchschnittliche stündliche Verkehrsbelastung wird dementsprechend weit weniger als 50 Fahrzeuge betragen. Bei dieser Sachlage erweist sich die Anwendung der Strassenbreite für Zufahrtsstrassen, welche bis zu 150 Wohneinheiten erschliessen, sowie derjenigen gemäss Anhang 1 der Richtlinien, welche über diejenige für Zufahrtsstrassen hinausgeht, konkret von vorneherein als unverhältnismässig. Stattdessen ist auf die für Zufahrtswege normierte Strassenbreite abzustellen. Die normierte Breite von 3.60 m für Zufahrtswege ist auf den ersten 66 m mit einer Breite 5.50 m resp. von 4.00 m plus 0.50 m Bankett eingehalten. überdies ermöglicht eine Breite von 4.0 m plus 0.50 m Bankett nach dem Amtsbericht des Strasseninspektorates vom 7. Mai 2013 (B 2014/64 Beilage zu act. 8/4) bei stark reduzierter Geschwindigkeit ein Kreuzen von zwei Personenwagen, weshalb dabei nicht auf benachbarte Grundstücke ausgewichen werden muss. Unbehelflich ist in



diesem Zusammenhang das Argument der Beschwerdeführer 2, es müsse nicht nur das Kreuzen von zwei Personenwagen, sondern das Kreuzen von zwei Personenwagen unter gleichzeitiger Berücksichtigung der Strassenbenützung durch Velofahrer und Fussgänger gefahrlos möglich sein. Aufgrund des geringen Verkehrsaufkommens auf der X.-strasse ist das gleichzeitige Kreuzen von zwei Personenwagen plus Velofahrer und Fussgänger äusserst unwahrscheinlich. Sodann ist nicht ersichtlich und wird von den Beschwerdeführern 2 nicht weiter substantiiert, inwiefern die Tatsache, dass die X.-strasse in einer leichten Kurve verläuft, die Verkehrssicherheit vermindern würde. Des Weiteren ist eine Beleuchtung im vorliegenden Fall nach Art. 58 StrG, welche Bestimmung den Richtlinien klarerweise vorgeht, für die Verkehrssicherheit nicht zwingend erforderlich. Innerhalb des besiedelten Gebietes müssen in der Regel nur Staatsstrassen, Gemeindestrassen erster Klasse sowie Verkehrsknoten ausreichend beleuchtet werden (G. Germann, a.a.O., N 1 zu Art. 58), zumal künstlich erzeugtes Licht nach Art. 11 Abs. 2 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz, SR 814.01, USG) im Rahmen der Vorsorge zu begrenzen ist. Insgesamt vermag der vordere Teil der X.-strasse damit den Anforderungen an eine hinreichende Erschliessung zu genügen. Hingegen wird die für Zufahrtswege normierte Breite von 3.60 m auf dem hinterliegenden, höchstens 2.80 m breiten Teil der X.-strasse auf einer Länge von rund 68 m offensichtlich nicht eingehalten. Mit einer solchen Breite würde nicht einmal die für Grundstückszufahrten normierte Breite von mindestens 3.0 m erreicht (vgl. VSS-Norm SN 640 050 vom Mai 1993). Diesbezüglich können sich die jeweiligen Eigentümer der Parzelle Nr. 0006, welche über den hinterliegenden Teil erschlossen wird, auch nicht auf die kantonrechtliche Bestandes- und Erweiterungsgarantie nach Art. 77<sup>bis</sup> BauG berufen, da das Erfordernis der hinreichenden Erschliessung ein Begriff des Bundesrechts ist (vgl. Juristische Mitteilungen des Baudepartements des Kantons St. Gallen 2010/II Nr. 2 S. 6 ff.). Dennoch genügt der hintere, nicht erweiterte Teil nach Ansicht der Vorinstanz in Erwägung 2.4.2 des angefochtenen Entscheides (act. 2 S. 8) den Anforderungen an eine hinreichende Erschliessung, da mit dem Wendeplatz auf Parzelle Nr. 0007 ausreichend Ausweichfläche bestehe und dieses Strassenstück nur der Erschliessung der Grundstücke 0006 und 0001 diene. Auch gemäss dem Amtsbericht des Strasseninspektorates vom 7. Mai 2013 und dem Votum des Vertreters des Tiefbauamtes am Augenschein vom 26. September 2013 ist die Erschliessung wegen



## St.Galler Gerichte

der Wendemöglichkeit auf Parzelle Nr. 0007 hinreichend (B 2014/64 Beilage zu act. 8/4 und 8/13). Die Unterschreitung der normierten Mindestbreite von 3.60 m auf dem hinteren Teil der X.-strasse soll demnach mit einem Wendeplatz auf Parzelle Nr. 0007 "kompensiert" werden, um eine hinreichende Zufahrt zu gewährleisten. Eine Wendemöglichkeit ist gemäss der VSS-Norm 640 045 für Zufahrtswege in der Regel nicht vorgesehen. Da die X.-strasse rund 134 m lang ist und damit die für Zufahrtswege normierte Länge von maximal 80 m überschreitet, erscheint das Erfordernis einer Wendemöglichkeit, insbesondere für die Benützung dieser Stichstrasse durch Fahrzeuge der öffentlichen Dienste, im konkreten Fall als gerechtfertigt. Vorausgesetzt es besteht eine Wendemöglichkeit, wäre die Unterschreitung der normierten Strassenbreite angesichts des äusserst geringen Verkehrsaufkommens sowie mit Blick auf das den kantonalen Behörden zustehende erhebliche Ermessen nicht zu beanstanden. Entlang der X.-strasse bestehen Wendemöglichkeiten nur auf privatem Grund. Auf Parzelle Nr. 0007 besteht östlich der bestehenden Baute Assek.-Nr. 0009 eine solche private Wendemöglichkeit (vgl. Fotos zum Augenschein vom 26. September 2013, S. 12, B 2014/64 act. 8/15, [www.geoportal.ch](http://www.geoportal.ch)). Gemäss dem Strassenbauprojekt vom 15. August 2011 ist kein öffentlicher Wendeplatz geplant, zumal keine Rede davon sein kann, dass die geplante Tiefgaragenzufahrt auf Parzelle Nr. 0007 als Wendemöglichkeit dienen könnte. Zudem entbehrt die Behauptung des Rechtsvertreters von U.S. in seiner Antwort vom 17. September 2012 zum Rekurs gegen das Baugesuch auf Parzelle Nr. 0007 (B 2014/100 act. 8/12-4165/8, S. 5) jeglicher Grundlage, wonach ein Wendehammer anlässlich der zweiten Auflage Teil des Strassenprojekts gewesen sei. Darüber hinaus geht aus den vorliegenden Akten nicht hervor, dass der Beschwerdeführerin 1 vom privaten Grundeigentümer der Parzelle Nr. 0007 ein Benutzungsrecht (Dienstbarkeit) am bestehenden chaussierten Wendeplatz eingeräumt worden wäre. Im Weiteren ist gemäss dem Umgebungsplan vom 18. Mai 2011 zwar im Rahmen des privaten Bauprojekts des Grundeigentümers der Parzelle Nr. 0007 ein "Wendebereich" anstelle der bestehenden Baute Assek.-Nr. 0009 auf Parzelle Nr. 0007 vorgesehen (B 2014/100 act. 8/12-4165/14/B). Unabhängig davon, ob darin nur ein blosses Dulden der allgemeinen Benützung oder das Einverständnis des privaten Grundeigentümers zu erkennen wäre (vgl. zur Begründung von Gemeingebrauch an einer Verkehrsfläche im Privateigentum BGer 5A\_348/2012 vom 15. August 2012 E. 4.3.2), ist damit jedoch rechtlich nicht



sichergestellt, dass dieser "Wendebereich" erstellt wird. Einerseits ist die Baubewilligung für das Bauprojekt auf Parzelle Nr. 0007 formell nicht rechtskräftig (B 2014/100). Andererseits trifft den privaten Grundeigentümer der Parzelle Nr. 0007, soweit ersichtlich, keine Bauverpflichtung, auch wenn grundsätzlich davon ausgegangen werden kann, dass er den "Wendebereich" auch ohne eine solche Verpflichtung erstellen würde. Eine Wendemöglichkeit auf Parzelle Nr. 0007 ist somit rechtlich nicht sichergestellt, was die Beschwerdeführer 2 zu Recht geltend gemacht haben. Die X.-strasse genügt deshalb den von der Vorinstanz und dem Tiefbauamt gestellten Anforderungen an eine hinreichende Erschliessung nicht. Bei dieser Ausgangslage kann offen gelassen werden, ob sich eine – rechtlich sichergestellte – Wendemöglichkeit auf Parzelle Nr. 0007 anstelle einer solchen am Ende der Stichstrasse überhaupt als zweckmässig erweist und ob der "Wendebereich" gemäss dem Bauprojekt vom 18. Mai 2011 ausreichend dimensioniert wäre. Im Hinblick auf die Überarbeitung des Strassenbauprojekts ist die Beschwerdeführerin 1 gehalten, die Pläne ordnungsgemäss mit Datum und Unterschrift des Stadtpräsidenten und des Stadtschreibers zu versehen.

### 7.

Aus den vorstehenden Erwägungen ergibt sich, dass die Beschwerde der Beschwerdeführerin 1 abzuweisen, diejenige der Beschwerdeführer 2 gutzuheissen ist. Der angefochtene Entscheid ist hinsichtlich des Strassenbauprojekts aufzuheben und die Sache zur Überarbeitung des Strassenbauprojekts an die Beschwerdeführerin 1 zurückzuweisen. Dem Ausgang der Verfahren entsprechend gehen die amtlichen Kosten des Rekursverfahrens und der Beschwerdeverfahren zulasten der Beschwerdeführerin 1 (Art. 95 Abs. 1 VRP). Im Rekursverfahren hat die Vorinstanz den Parteien amtliche Kosten von Fr. 3500.- auferlegt. Für die Beschwerdeverfahren ist eine Entscheidegebühr von Fr. 4000.-- angemessen (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12). Auf die Erhebung ist in den Beschwerdeverfahren und im Rekursverfahren zu verzichten (Art. 95 Abs. 3 VRP). Den Beschwerdeführern 2 ist der im Beschwerdeverfahren B 2014/72 resp. im Rekursverfahren geleistete Kostenvorschuss von Fr. 3500.-- bzw. von Fr. 1000.-- zurückzuerstatten.



## St.Galler Gerichte

Die Beschwerdeführer 2 obsiegen, weshalb die Beschwerdeführerin 1 sie antragsgemäss ausseramtlich zu entschädigen hat (Art. 98 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 98<sup>bis</sup> VRP). Der Rechtsvertreter der Beschwerdeführer 2 hat keine Honorarnote eingereicht, weshalb die Entschädigung nach richterlichem Ermessen festzulegen ist (Art. 6 der Honorarordnung für Rechtsanwälte und Rechtsagenten, sGS 963.75, HonO). Eine Entschädigung für das Rekurs- und die Beschwerdeverfahren von gesamthaft Fr. 6000.-- zuzüglich 4 % Barauslagen ist angemessen (Art. 19 und 22 Abs. 1 lit. b sowie Art. 28<sup>bis</sup> Abs. 1 HonO). Die Mehrwertsteuer wird dazu gerechnet (Art. 29 HonO). Unabhängig vom Verfahrensausgang steht der Beschwerdeführerin 1 kein Kostenersatz zu (R. Hirt, Die Regelung der Kosten nach st. gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, S. 176).

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

#### **1.**

Die Beschwerdeverfahren (B 2014/64 und B 2014/72) werden vereinigt.

#### **2.**

Die Beschwerde der Beschwerdeführerin 1 wird abgewiesen.

#### **3.**

Die Beschwerde der Beschwerdeführer 2 wird gutheissen. Der angefochtene Entscheid wird bezüglich des Strassenbauprojekts aufgehoben und die Sache zur Überarbeitung des Strassenbauprojekts an die Beschwerdeführerin 1 zurückgewiesen.

#### **4.**

Die amtlichen Kosten des Rekursverfahrens und der Beschwerdeverfahren von gesamthaft Fr. 7500.-- werden der Beschwerdeführerin 1 auferlegt; auf die Erhebung wird verzichtet. Den Beschwerdeführern 2 wird der im Beschwerdeverfahren B 2014/72 resp. im Rekursverfahren geleistete Kostenvorschuss von Fr. 3500.-- bzw. Fr. 1000.-- zurückerstattet.



### 5.

Die Beschwerdeführerin 1 entschädigt die Beschwerdeführer 2 ausseramtlich für das Rekurs- und die Beschwerdeverfahren mit gesamthaft Fr. 6000.-- (zuzüglich 4 % Barauslagen und Mehrwertsteuer).

Der Präsident

Der Gerichtsschreiber

Eugster

Bischofberger