Fall-Nr.:	B 2020/10
Stelle:	Verwaltungsgericht
Rubrik:	Verwaltungsgericht
Publikationsdatum:	08.12.2020
Entscheiddatum:	14.09.2020

Entscheid Verwaltungsgericht, 14.09.2020

Strassenrecht, Art. 63 Ingress und lit. a sowie Abs. 2 StrG. Bestätigung des vorinstanzlichen Rekursentscheids, wonach im konkreten Fall für die Wahrung der Verkehrssicherheit die Zusammenfassung der privaten Ausfahrten in eine Kantonsstrasse angesichts des hohen Verkehrsaufkommens auf dieser Strasse notwendig ist, weshalb sich die strittige zusätzliche Ausfahrt nicht als bewilligungsfähig erweist (E. 6.2), (Verwaltungsgericht, B 2020/10).

Entscheid vom 14. September 2020

Besetzung

Abteilungspräsident Zürn; Verwaltungsrichterin Zindel, Verwaltungsrichter Steiner; Gerichtsschreiber Bischofberger

Verfahrensbeteiligte

L.__,

Beschwerdeführerin,

vertreten durch Rechtsanwältin Dr. iur. Bettina Deillon, relevanz.legal, Teufener Strasse 11, Postfach 1733, 9001 St. Gallen,

gegen

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

© Kanton St.Gallen 2024

Vorinstanz,

und

Stockwerkeigentümergemeinschaft M.__strasse, bestehend aus:

1. N.__,

2. O.__ und P.__,

vertreten durch Baumgartner Immobilien & Verwaltungs AG, Wildenaustrasse 25, 9444 Diepoldsau,

Q.__,

N.__,

O.__ und P.__,

Beschwerdegegner 1 bis 5,

alle vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Benno Lindegger, Wildeggstrasse 24, 9000 St. Gallen,

sowie

Politische Gemeinde A.__, Gemeinderat,

Beschwerdebeteiligte,

vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Jürg Bereuter, Bratschi AG, Vadianstrasse 44, Postfach 262, 9001 St. Gallen,

Gegenstand

Baubewilligung

© Kanton St.Gallen 2024

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A.
Die L.__ ist Eigentümerin der Parzelle Nr. 0001, Grundbuch A.__, welche seit 1979 mit der Gewerbebaute, Assek.-Nr. 0002, überbaut ist. Im Nordosten grenzt das Grundstück an die S.__strasse (Parzelle Nr. 0003, Kantonsstrasse zweiter Klasse), im Osten an die Parzelle Nr. 0004 im Eigentum der Politischen Gemeinde A.__, im Südwesten an das Werksareal der T.__ GmbH, A.__ (Parzellen Nrn. 0005, 0006, 0007, 0008), und im (Nord-)Westen an das Grundstück Nr. 0009 im Eigentum der Stockwerkeigentümergemeinschaft M.__strasse an. Zugunsten der Grundstücke Nrn. 0005 und 0006 sowie zulasten des Grundstücks Nr. 0001 ist im Grundbuch A.__ ein unbeschränktes Fuss- und Fahrwegrecht eingetragen. Es verläuft entlang der nordwestlichen Grenze des Grundstücks Nr. 0001. Vereinbart wurde eine Breite von 4.50 m. Nach dem Zonenplan der Politischen Gemeinde A.__ sind die Grundstücke Nrn. 0001 und 0004 der Gewerbe-Industrie-Zone GI C, die Parzellen Nrn. 0005, 0006 0007, 0008 der Gewerbe-Industrie-Zone GI B und das Grundstück Nr. 0009 der Wohn-Gewerbe-Zone WG2 zugewiesen (act. 6/1-5, act. 9/32, 9.10/2-14, www.geoportal.ch, www.zefix.ch).

B.
Am 4. Dezember 2017 reichte die L.__ ein Gesuch für einen Anbau mit Tiefgarage an die bestehende Gewerbebaute, Assek.-Nr. 0002, auf Parzelle Nr. 0001 ein. Das Baugesuch sieht unter anderem die Änderung bzw. Ergänzung der bestehenden Zufahrt ab der S.__strasse vor. Neu soll die Grundstückseinfahrt in der Nordwestecke und die Ausfahrt in die Kantonsstrasse in der Nordostecke des Grundstücks erfolgen (Einbahnregime im Gegenuhrzeigersinn). Die dienstbarkeitsrechtlich gesicherte Ein- und Ausfahrt der Grundstücke Nrn. 0005 und 0006 in der Nordwestecke des Baugrundstücks Nr. 0001 bleibt davon unberührt bestehen. Während der öffentlichen Auflage vom Dezember 2017 erhoben R.__, O.__ und P.__ für sich und im Namen der Stockwerkeigentümergemeinschaft M.__strasse zusammen mit Q.__ (Eigentümer der Parzelle Nr. 0010) Einsprache. Nach Durchführung einer Einspracheverhandlung mit Augenschein durch den Gemeinderat A.__ am 22. Februar 2018 reichte die L.__ am 27. März 2018 ein Korrekturgesuch ein, welches sie am 24. Mai 2018 zurückzog. Im Juni 2018 wies der Gemeinderat A.__ die Einsprache ab und bewilligte das Bauvorhaben unter gleichzeitiger Eröffnung aller kantonalen Teilverfügungen, insbesondere derjenigen der Kantonspolizei vom Januar 2018 und des Tiefbauamtes (nachfolgend: TBA) vom Mai 2018, als Gesamtentscheid (act. 9.10/1-14, 17, 20, 23, 26, 27-29).

© Kanton St.Gallen 2024

C.
Dagegen rekurrierten R.__, O.__ und P.__ für sich und im Namen der Stockwerkeigentümergemeinschaft M.__strasse zusammen mit Q.__ im Juli 2018 an das Baudepartement. Im November 2018 reichte das TBA einen Amtsbericht ein. Im April 2019 führte das Baudepartement einen Augenschein durch. Im Mai 2019 ergänzte das TBA seinen Amtsbericht. Mit Entscheid vom Januar 2020 hiess das Baudepartement den Rekurs gut und hob den Gesamtentscheid des Gemeinderates A.__ vom Juni 2018 auf (act. 2, act. 9/1, 14, 32 f., 37).

D.
Gegen den Entscheid des Baudepartements (Vorinstanz) vom Januar 2020 erhob die L.__ (Beschwerdeführerin) durch ihre Rechtsvertreterin am 23. Januar 2020 Beschwerde beim Verwaltungsgericht mit dem Rechtsbegehren, es sei der angefochtene Entscheid unter Kosten- und Entschädigungsfolge aufzuheben (act. 1). Am 18. Februar 2020 ergänzte sie ihre Beschwerde mit einer Begründung (act. 5). Mit Vernehmlassung vom 3. März 2020 schloss die Vorinstanz auf Abweisung der Beschwerde (act. 8). Mit Stellungnahme vom 25. März 2020 beantragte die Politische Gemeinde A.__ (Beschwerdebeteiligte) durch ihren Rechtsvertreter, es sei die Beschwerde gutzuheissen (act. 11). Am 4. Mai 2020 nahmen die Stockwerkeigentümergemeinschaft M.__strasse sowie Q.__, R.__, O.__ und P.__ (Beschwerdegegner 1 bis 5) durch ihren Rechtsvertreter Stellung und beantragten die kostenfällige Abweisung der Beschwerde (act. 17). Am 13. Mai 2020 liessen sich die Beschwerdeführerin (act. 19) und am 18. Juni 2020 die Beschwerdegegner (act. 23) abschliessend vernehmen.

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

Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

1.
Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist gegeben (Art. 59bis Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege; sGS 951.1, VRP). Die Beschwerdeführerin ist zur Erhebung des Rechtsmittels befugt (vgl. Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Die Beschwerde vom 23. Januar 2020 (act. 1) erfolgte rechtzeitig und erfüllt zusammen mit der Ergänzung vom 18. Februar 2020 (act. 5) die formellen und

inhaltlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 sowie Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Auf die Beschwerde ist somit grundsätzlich einzutreten. Nicht einzutreten ist auf die Beschwerde, soweit die Beschwerdeführerin (act. 5, S. 2 Ziff. II/5) pauschal auf ihre Eingaben im Rahmen des erst- und vorinstanzlichen Verfahrens verweist (vgl. VerwGE B 2017/46 vom 20. März 2018 E. 1 mit Hinweisen).

2.
Die Beschwerdegegner fordern (act. 17, S. 2 Ziff. II/3 f., act. 23 Ziff. II/3), die von der Beschwerdeführerin im Beschwerdeverfahren eingereichten Akten (act. 6/1-13) seien nicht zu berücksichtigen. Dabei lassen sie ausser Acht, dass das Novenverbot vor Verwaltungsgericht (Art. 61 Abs. 3 VRP) spätestens seit Inkrafttreten des Bundesgesetzes über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz; SR 173.110, BGG) am 1. Januar 2007 an Bedeutung verloren hat. Konsequenz daraus ist, dass das Verwaltungsgericht echte Noven zu berücksichtigen hat, falls die Vorinstanz des Verwaltungsgerichts, wie hier, keine richterliche Behörde ist. Unechte Noven dürfen im Verfahren vor Verwaltungsgericht berücksichtigt werden, wenn dadurch das im Rekursverfahren abgehandelte Tatsachenfundament, wie vorliegend, nicht abgeändert wird (vgl. VerwGE B 2018/235 vom 21. November 2019 E. 1, VerwGE B 2018/150 vom 20. Mai 2019 E. 2, bestätigt mit BGer 1C_348/2019 vom 27. April 2020, VerwGE B 2016/105 vom 22. März 2018 E. 1, VerwGE B 2015/6 vom 23. August 2016 E. 4.2, bestätigt mit BGer 2C_980/2016 vom 7. März 2017, und VerwGE B 2013/254 vom 28. Juli 2015 E. 4.2 je mit Hinweisen sowie zum Anwendungsbereich von Art. 6 Ziff. 1 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, SR 0.101, EMRK, in Bezug auf das Bau- und Planungsrecht, VerwGE B 2016/161; 2016/162 vom 15. August 2017 E. 4.2 mit Hinweisen). Unbesehen davon hat die Beschwerdebeteiligte einen Teil dieser Akten (act. 6/1-3) bereits im vorinstanzlichen Rekursverfahren eingereicht (vgl. act. 9/50).

3.
Die Beschwerdeführerin rügt eine unzulässige Ausdehnung des Streitgegenstands und eine unzulässige reformatio in peius durch die Vorinstanz (act. 5, S. 9 f. Ziff. IV/F/f).

Im angefochtenen Entscheid (act. 2) hiess die Vorinstanz den Rekurs der Beschwerdegegner antragsgemäss (vgl. act. 9/1) gut und hob den erstinstanzlichen Gesamtentscheid der Beschwerdebeteiligten vom 22. Juni 2018 auf. Durch diesen kassatorischen Entscheid (ohne Rückweisung) hat die Vorinstanz nichts "reformiert" (vgl. dazu T. Häberli, in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz, 2. Aufl. 2016, N 21 zu Art. 62 VwVG). Entgegen anderslautender Auffassung der Beschwerdeführerin kann demzufolge keine

Rede davon sein, dass sich die Vorinstanz dadurch über die Parteibegehren hinweggesetzt oder gar den Verfahrensgegenstand (Baugesuch der Beschwerdeführerin vom 4. Dezember 2017) erweitert hätte, obgleich sie als Rekurs- und Aufsichtsbehörde grundsätzlich dazu befugt gewesen wäre (vgl. Art. 28 Abs. 1 und Art. 56 Abs. 1 VRP, Art. 155 ff. des Gemeindegesetzes; sGS 151.2, GG, Art. 25 Ingress und lit. a und b des Geschäftsreglements der Regierung und der Staatskanzlei; sGS 141.3, GeschR, sowie Art. 16 Abs. 1 des Strassengesetzes; sGS 732.1, StrG).

4.
Die Beschwerdeführerin wirft der Vorinstanz weiter vor, ihrer Begründungspflicht nicht nachgekommen zu sein (act. 5, S. 2 f., 8-10 Ziff. II/6, IV/F/d/37, IV/F/g/48, act. 19, S. 5 Ziff. III/C/18). Die Begründung des angefochtenen Entscheids war, soweit vorliegend von Interesse (vgl. act. 2, S. 11-17 E. 5 bis 10), so abgefasst, dass sich die Beschwerdeführerin über die Tragweite des Entscheids hinreichend Rechenschaft geben und ihn, wie ihre ausführlich begründete Beschwerdeergänzung zeigt, in voller Kenntnis der Sache an das Verwaltungsgericht weiterziehen konnte. Damit genügt die Begründung den von Lehre und Rechtsprechung verlangten Anforderungen und verletzt den Anspruch auf rechtliches Gehör der Beschwerdeführerin auch sonst nicht (vgl. Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, SR 101, BV, Art. 4 lit. c der Verfassung des Kantons St. Gallen, SR 131.225, sGS 111.1, KV, und Art. 6 Ziff. 1 EMRK, Art. 24 Abs. 1 lit. a VRP sowie BGer 1C_219/2018 vom 9. November 2018 E. 3.2 mit Hinweis auf BGE 143 III 65 E. 5.2).

5.
Der erstinstanzliche Entscheid der Beschwerdebeteiligten erging im Juni 2018 (act. 9.10/27-28) und damit nach Inkrafttreten des Planungs- und Baugesetzes (sGS 731.1, PBG) am 1. Oktober 2017 (nGS 2017-049). Auf das strittige Bauvorhaben sind somit grundsätzlich die Bestimmungen des PBG anwendbar (vgl. Art. 173 Abs. 1 PBG sowie BGE 141 II 393 E. 2.4 mit Hinweisen, in: Pra 105 [2016] Nr. 52, und G. Müller, Zulässigkeit der begünstigenden Rückwirkung, in: ZBl 118/2017, S. 268 ff., S. 273 ff.). Die Anwendung "neuen Rechts" (vgl. Art. 173 Abs. 2 PBG) setzt allerdings gemäss der Praxis im Kanton St. Gallen voraus, dass die ans PBG angepassten kommunalen Rahmennutzungspläne bereits in Kraft sind (vgl. dazu VerwGE B 2019/140 vom 22. April 2020 E. 2 mit Hinweisen). Das Baureglement der Beschwerdebeteiligten mit dazugehörendem Zonenplan wurde nun aber noch nicht an das neue Recht angepasst. Von den neuen Regelungen kann daher vorerst nur Gebrauch gemacht werden, sofern sie direkt anwendbar sind (vgl. dazu Anhang des zitierten Kreisschreibens). Ist dies nicht der Fall, ist das bis 30. September 2017 gültig gewesene Gesetz über die

© Kanton St.Gallen 2024

Raumplanung und das öffentliche Baurecht (Baugesetz; nGS 32-47, BauG, in der Fassung vom 1. Januar 2015) heranzuziehen.

6.
In der Sache stellt sich die Beschwerdeführerin in erster Linie auf den Standpunkt (act. 5, S. 2, 6-11 Ziff. II/6, IV/E und F, act. 19, S. 4-6 Ziff. III/C-D), entgegen der Darstellung der Vorinstanz werde die Zu- und Wegfahrt auf Grundstück Nr. 0001 einzig dahingehend geändert, als die bisher in der Nordwestecke angeordnete Ausfahrt in die Kantonsstrasse neu in die Nordostecke verlegt werde. Die Einfahrt zum Grundstück Nr. 0001 bleibe demgegenüber unverändert. Es sei widersprüchlich, wenn im Rahmen eines Amtsberichtes die Beurteilung der dem gleichen Amt angehörenden kantonalen Stelle, deren Zufahrtsbewilligung explizit in Kenntnis von Fuss- und Fahrwegrecht sowie des daraus möglichen Gegenverkehrs erteilt worden sei, auf einmal nicht mehr gelten solle, obschon sich weder die tatsächliche noch rechtliche Situation geändert habe.

6.1.
Die Parteien gehen darin einig, dass die streitbezogene Erschliessung (vgl. dazu Art. 19 Abs. 1 und Art. 22 Abs. 1 und 2 lit. b des Bundesgesetzes über die Raumplanung, Raumplanungsgesetz; SR 700, RPG, sowie Art. 66 lit. a und Art. 67 lit. a PBG sowie VerwGE B 2016/215 vom 22. Februar 2018 E. 9.1 mit Hinweisen, bestätigt mit BGer 1C_219/2018 vom 9. November 2018) des Baugrundstücks Nr. 0001 weder den Erlass eines Sondernutzungsplans (vgl. dazu Art. 23 Abs. 1 lit. c Ziff. 1 PBG oder Art. 7 in Verbindung mit Art. 12 Abs. 1 StrG sowie VerwGE B 2017/211 vom 26. Februar 2019 E. 3.2 f.) noch die Durchführung von Parzellarordnungsmassnahmen wie einer Landumlegung oder von Grenzbereinigungen (vgl. dazu Art. 20 RPG, Art. 46 ff. PBG und VerwGE B 2012/1 vom 12. Juni 2013 E. 2.2.4) voraussetzt. Dementsprechend steht ausser Frage, dass das Baugrundstück Nr. 0001 über die S.__strasse erschlossen werden kann. Sodann hat die Vorinstanz nicht in Abrede gestellt, dass die Wahrung der Verkehrssicherheit grundsätzlich nicht gegen eine (einzige) hinreichende private Hauszufahrt bzw. Ein- und Ausfahrt von Parzelle Nr. 0001 in die S.__strasse spricht. Da eine Einmündung in die Kantonsstrasse an der nordwestlichen Grundstücksecke auf Parzelle Nr. 0001 vorbesteht, beschlägt die Einhaltung der Verkehrssicherheit der im Erschliessungskonzept vom 1. Mai 2018 (act. 9.10/6, nachfolgend: Konzept) neu projektierten Ausfahrt in die S.__strasse beim nordöstlichen Grenzpunkt deshalb im Grundsatz – vorbehältlich der technischen Ausgestaltung der bestehenden Hauszufahrt – mit Blick auf das Baugrundstück Nr. 0001 nicht die Erschliessungsanforderungen nach Art. 19 Abs. 1 RPG und Art. 67 lit. a PBG, sondern

© Kanton St.Gallen 2024

die Bewilligungsfähigkeit nach Art. 63 Abs. 1 lit. a und Abs. 2 des Strassengesetzes (sGS 732.1, StrG). Dies auch daher, weil Hauszufahrten, welche ein Grundstück mit der Erschliessungsanlage verbinden, selbst nicht mehr zur (Fein-)Erschliessung zählen (vgl. dazu BGer 1C_248/2019 vom 3. Februar 2020 E. 5.3, VerwGE B 2018/246 vom 8. Juli 2019 E. 4.2 und VerwGE B 2011/9 vom 7. Dezember 2011 E. 4.2, in: GVP 2011 Nr. 21, je mit Hinweisen, anders: VerwGE B 2018/52 vom 27. Februar 2019 E. 5.1 mit Hinweisen). Laut Art. 63 Abs. 1 lit. a und Abs. 2 StrG wird eine Bewilligung für Bau oder Änderung von Zufahrten erteilt, wenn weder die Strasse beeinträchtigt noch der Verkehr gefährdet wird (vgl. dazu VerwGE B 2012/216 vom 22. Mai 2013 E. 2.4).

Die Behörde ermittelt den Sachverhalt und erhebt die Beweise von Amtes wegen, wobei vorbehältlich der Wahrung der öffentlichen Interessen nur die von den Beteiligten angebotenen und die leicht zugänglichen Beweise über erhebliche Tatsachen aufzunehmen sind (vgl. Art. 12 VRP). Unrichtig ist ein Sachverhalt festgestellt, wenn aus den vorhandenen Beweismaterialien unrichtige Schlüsse gezogen werden, insbesondere indem der Sachverhalt falsch oder aktenwidrig festgestellt wird oder indem Beweise unrichtig gewürdigt werden (vgl. VerwGE B 2019/146 vom 13. August 2020 E. 6.1 mit Hinweis).

6.2.
Die Vorinstanz führte in Erwägung 7.2 des angefochtenen Entscheids (act. 2, S. 16) aus, nach ständiger Praxis müssten Ausfahrten von Privatgrundstücken in dieselbe Kantonsstrasse zusammengefasst werden. Durch das Bauvorhaben werde eine Situation geschaffen, in welcher in kürzester Entfernung drei private Ausfahrten in die Kantonsstrasse einmündeten (Ein-/Ausfahrt im Nordwesten, Ausfahrt im Nordosten der Parzelle Nr. 0001 sowie Ausfahrt auf Grundstück Nr. 0004). Auf einer derart stark frequentierten Strasse wie der S.__strasse sei diese dichte Anordnung von Ausfahrten verkehrsgefährdend.

Die Vorinstanz hat die von ihr angerufene Praxis betreffend Regelung der Anzahl von privaten Zufahrten in Kantonsstrassen zwar nicht weiter belegt. Sie wird von der Beschwerdeführerin indes auch nicht bestritten, weshalb von einer entsprechenden ständigen einheitlichen und rechtsgleichen kantonalen Bewilligungspraxis auszugehen ist. Sodann ist nicht ersichtlich und wird von der Beschwerdeführerin auch nicht weiter nachgewiesen, inwiefern die tatsächlichen Feststellungen der Vorinstanz aktenwidrig sein sollten (vgl. dazu act. 9/14, 32 f., 37, act. 9.10/1-10, 20, 22, 27, www.geoportal.ch). Wie sich dem Geoportal (Rubrik "Zählstellen Kanton permanent"), welchem ein offizieller Anstrich anhaftet und welches im Internet leicht zugänglich ist

© Kanton St.Gallen 2024

(vgl. dazu BGer 1C_582/2018 vom 23. Dezember 2019 E. 2.3 mit Hinweisen, insbesondere auf BGE 143 IV 380 E. 1.2, in: Pra 107 [2018] Nr. 61), unschwer entnehmen lässt, hat das TBA auf der S.__strasse (A.__ Zollamt) im Jahr 2019 einen durchschnittlichen täglichen Verkehr (DTV) von 12'189 ermittelt (www.geoportal.ch). Damit trifft die vorinstanzliche Feststellung zu, dass es sich um eine stark frequentierte Kantonsstrasse handelt (vgl. demgegenüber VerwGE B 2003/141 vom 23. Januar 2004 E. 2c/dd). Weiter durfte die Vorinstanz den Weiterbestand der Ausfahrt in die S.__strasse beim nordwestlichen Grenzpunkt der Parzelle Nr. 0001 bejahen: Erstens verschafft das zivilrechtlich statuierte Fuss- und Fahrwegrecht vom 6. November 2006 zugunsten der Parzellen Nrn. 0005 und 0006 sowie zulasten der Parzelle Nr. 0001 (act. 6/4) den jeweiligen Grundeigentümern der Parzellen Nrn. 0005 und 0006 objektiv erkennbar unter anderem das Recht, über die bestehende Ausfahrt auf Parzelle Nr. 0001 in die S.__strasse auszufahren (vgl. dazu BGer 1C_255/2015 vom 14. März 2016 E. 3.3 f. mit Hinweisen, siehe dazu auch E. Jeannerat, in: Aemisegger/ Moor/Ruch/Tschannen [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, N 35 zu Art. 19 RPG, und zur vorfrageweisen Beurteilung eines zivilrechtlichen Anspruchs im Baubewilligungsverfahren auch BGer 1C_246/2015 vom 4. März 2016 E. 2.4, VerwGE B 2014/27 vom 30. Juni 2015 E. 3.4.3 sowie VerwGE B 2012/184 vom 4. April 2013 E. 4.3 mit Hinweis[en]). Die Beschwerdeführerin als Eigentümerin der Wegrechtsparzelle Nr. 0001 bestreitet den (Fort-)Bestand dieses Fuss- und Fahrwegrechts zulasten des Baugrundstücks Nr. 0001 nicht. Vielmehr räumt sie selbst ein (act. 5, S. 9 Ziff. IV/F/f/42), sie habe dieses vorbestehende Fuss- und Fahrwegrecht bei der Ausgestaltung des Baugesuchs mitberücksichtigt, um eine privatrechtlich motivierte Einsprache wegen Verletzung dieses Nutzungsrechts zu vermeiden. Folglich steht fest, dass diese Dienstbarkeit bislang nicht gemäss Art. 736 Abs. 2 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (SR 210, ZGB) abgelöst wurde (siehe dazu auch BGer 5A_361/2017 vom 1. März 2018 E. 4.4.1 und 4.5.1 mit Hinweise[n]). Daran ändert nichts, falls die dienstbarkeitsberechtigten Parzellen Nrn. 0005 und 0006 nicht nur via die S.__strasse, sondern – gemäss Darstellung der Beschwerdeführerin – auch über die Werkstrasse (Parzellen Nrn. 1364, 1614, 1645 1968, 1969) erschlossen sind. Dies schliesst eine Zweiterschliessung der Grundstücke Nrn. 0005 und 0006 mittels des privatrechtlichen Nutzungsrechts über die S.__strasse nicht aus. Zweitens lassen sich den Akten keine Anhaltspunkte dafür entnehmen, dass die seit 1979 bestehende, private Ausfahrt in die S.__strasse beim nordwestlichen Grenzpunkt der Parzelle Nr. 0001 gestützt auf Art. 65 Abs. 2 StrG bzw. nach Art. 92bis des bis 31. Dezember 1988 gültigen Gesetzes über das Strassenwesen (Neudruck Januar 1973, nGS 8, 461) oder Art. 5 lit. a des Enteignungsgesetzes (sGS 735.1, EntG SG) durch die zuständige Behörde nachträglich beschränkt oder aufgehoben, als

Einbahnstrasse signalisiert (vgl. dazu Art. 18 Abs. 3, Art. 113 Abs. 2 und Anhang 2 Abb. 2.02 der Signalisationsverordnung; SR 741.21, SSV, sowie Verfügung der Kantonspolizei vom 26. Januar 2018, act. 9.10/27) oder mit der Zufahrt auf der östlich angrenzenden Parzelle Nr. 0004 im Eigentum der Beschwerdebeteiligten zusammengefasst worden wäre. Solches sieht auch das vorliegend strittige Baugesuch nicht vor. Aus den Fotos zum vorinstanzlichen Augenschein vom 3. April 2019 (act. 9/33) lässt sich lediglich schliessen, dass eine vorbestehende zweite Ausfahrt an der nordöstlichen Grundstücksecke der Parzelle Nr. 0001 zwischenzeitlich aufgehoben und mittels Blocksteinen geschlossen wurde. Vor diesem Hintergrund kann nicht von einer blossen Verlegung der bestehenden Ausfahrt von Parzelle Nr. 0001 in die S.__strasse gesprochen werden. Unter Berücksichtigung des bestehenden Fuss- und Fahrwegrechts ergibt sich aus dem Konzept und dem Geoportal, dass zwischen den Einmündungen der Eiben- (Parzelle Nr. 1038) und der Werkstrasse (Parzelle Nr. 1364) in die S.__strasse, welche einen Abstand von rund 150 m aufweisen, auf einer Strecke von rund 50 m entlang der Grundstücke Nrn. 0001 und 0004 zu den zwei weiterhin bestehenden Ausfahrten (jeweils an der Nordwestecke der Parzellen Nr. 0001 und 0004) eine zusätzliche (dritte) Ausfahrt beim nordöstlichen Grenzpunkt der Parzelle Nr. 0001 in die S.__strasse erstellt werden soll. Auch in dieser Hinsicht bestätigt sich, dass die eingehende Beweiswürdigung der Vorinstanz nicht gerichtlich zu berichtigen ist. Vielmehr hat die Vorinstanz unter diesen Umständen nachvollziehbar dargetan, dass für die Wahrung der Verkehrssicherheit die Zusammenfassung der privaten Ausfahrten in die S.__strasse angesichts des hohen Verkehrsaufkommens auf dieser Strasse, auf welcher eine Höchstgeschwindigkeit von 50 km/h erlaubt ist (vgl. Beilage zu act. 9/14, S. 2), unentbehrlich ist und sich daher die projektierte zusätzliche Ausfahrt im Nordosten der Parzelle Nr. 0001 unter strassenpolizeilichen Gesichtspunkten unabhängig ihrer konkreten Ausgestaltung nicht mehr als bewilligungsfähig erweist. Der Umstand, dass die S.__strasse im fraglichen Abschnitt gerade und übersichtlich verläuft (www.geoportal.ch, siehe dazu auch VerwGE B 2008/107 vom 19. Februar 2009 E. 3.4), lässt keinen gegenteiligen Schluss zu. Im Übrigen ist nicht erkennbar, inwiefern die festgestellte Gefährdung der Verkehrssicherheit durch die zusätzliche Ausfahrt in die S.__strasse mittels Nebenbestimmungen behoben werden könnte (vgl. dazu VerwGE B 2018/246 vom 8. Juli 2019 E. 4.1 mit Hinweisen).

6.3.

Der Grundsatz des Vertrauensschutzes und das Verbot widersprüchlichen Verhaltens bilden Ausprägungen des in Art. 9 und Art. 5 Abs. 3 BV verankerten Gebots von Treu und Glauben. Dieses gebietet ein loyales und vertrauenswürdiges Verhalten im Rechtsverkehr und verleiht einer Person Anspruch auf Schutz des berechtigten

© Kanton St.Gallen 2024

Vertrauens in behördliche Zusicherungen oder sonstiges bestimmte Erwartungen begründendes Verhalten der Behörden, sofern sich dieses auf eine konkrete, den betreffenden Bürger berührende Angelegenheit bezieht. Das Verbot widersprüchlichen Verhaltens untersagt Behörden, von einem Standpunkt, den sie in einer bestimmten Angelegenheit einmal eingenommen haben, ohne sachlichen Grund abzuweichen. Die Abgrenzung zwischen den beiden Ausprägungen ist zwar umstritten, doch müssen in beiden Fällen die gleichen Voraussetzungen erfüllt sein. Verlangt wird, dass die Person, die sich auf den Vertrauensschutz beruft, berechtigterweise auf diese Grundlage vertrauen durfte und gestützt darauf nachteilige Dispositionen getroffen hat, die sie nicht mehr rückgängig machen kann. Ferner darf die relevante Rechtslage seit der Auskunftserteilung keine Änderung erfahren haben. Keinen Vertrauensschutz geniessen die Rechtsuchenden, wenn sie bzw. ihre Rechtsvertreter den Fehler selbst erkannten oder bei zumutbarer Sorgfalt hätten erkennen müssen. Schliesslich scheitert die Berufung auf Treu und Glauben, wenn ihr überwiegende öffentliche Interessen entgegenstehen (vgl. BGer 2C_706/2018 vom 13. Mai 2019 E. 3.1 mit zahlreichen Hinweisen). Bevor eine Verfügung in formelle Rechtskraft erwächst, kann die Verwaltung voraussetzungslos auf sie zurückkommen. Der Rechtssicherheit und dem Vertrauensschutz kommt bis zum Zeitpunkt der formellen Rechtskraft nicht die gleiche Bedeutung zu wie nach Eintritt der Rechtskraft (vgl. dazu BGE 134 V 257 E. 2.2, in: Pra 2009 Nr. 49, und GVP 2011 Nr. 59 E. 2.2 je mit Hinweisen sowie T. Tschumi, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Praxiskommentar, Zürich/St. Gallen 2020, N 12 zu Art. 28 VRP, und A. Pfleiderer, in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz, 2. Aufl. 2016, N 16 zu Art. 58 VwVG).

Am 24. Mai 2018 bewilligte das TBA die Ausfahrt in die S.__strasse beim nordöstlichen Grenzpunkt auf Parzelle Nr. 0001 (act. 9.10/27). Im Sachverhalt dieser strassenpolizeilichen Bewilligung ging es fälschlicherweise davon aus, dass insgesamt nur eine Ein- und Ausfahrt in die S.__strasse projektiert sei ("Nach den Gesuchsunterlagen beabsichtigen Sie, auf dem Grundstück Nr. 0001 in A.__ einen Neubau mit Tiefgarage sowie eine Ein- und Ausfahrt auf die Kantonsstrasse Nr. 41 zu erstellen."). Im Amtsbericht vom 14. November 2018 (Beilage zu act. 9/14, S. 2-4) stellte es hingegen richtigerweise darauf ab, dass im Konzept eine zusätzliche Ausfahrt in die S.__strasse geplant sei. Unter Berücksichtigung dieses Umstands kam es in diesem Amtsbericht (S. 3 f.) und dessen Vertreter am Augenschein vom 3. April 2019 (act. 9/32, S. 4, und act. 9/37) – wie zuvor bereits an der Einspracheverhandlung mit Augenschein vom 22. Februar 2018 (act. 9.10/22, S. 2) – in öffentlich-rechtlicher Hinsicht zum Schluss, dass die bestehende, den dienstbarkeitsberechtigten

© Kanton St.Gallen 2024

Grundstücken Nrn. 0005 und 0006 weiterhin offen zu haltende Ausfahrt in die S.__strasse in der Nordwestecke der Parzelle Nr. 0001 baulich und/oder mit geeigneter Signalisation zu verhindern bzw. die Bewilligung dieser bestehenden Ausfahrt anzupassen resp. aufzuheben sei. Dadurch hat es seine strassenpolizeiliche Bewilligung vom 24. Mai 2018 sozusagen konkludent widerrufen resp. den Rekurs diesbezüglich konkludent "anerkannt".

Da die Bewilligung des TBA vom 24. Mai 2018 nicht in formelle Rechtskraft erwachsen ist, durfte die Beschwerdeführerin nicht auf deren Bestand vertrauen. Es ist gerade das Wesen eines Rechtsmittelverfahrens, dass die rechtliche Beurteilung eines Sachverhalts im Verlauf der verschiedenen Instanzen ändern kann. Zudem musste der Beschwerdeführerin bewusst gewesen sein, dass die im Konzept angegebenen Pfeilrichtungen nicht die vollständige Situation – insbesondere betreffend bestehendes Fuss- und Fahrwegrecht – abbildeten. Aus diesen Gründen fehlt es vorliegend bereits an einer durch den Staat geschaffenen Vertrauensgrundlage. Ob für das TBA gemäss der Beschwerdeführerin im erstinstanzlichen Verfahren aus dem Konzept (vgl. dazu Dispositiv-Ziff. 7 der Bewilligung des TBA vom 24. Mai 2018) hätte leicht erkennbar sein müssen, dass die dienstbarkeitsrechtlich gesicherte Ausfahrt von den Grundstücke Nrn. 0005 und 0006 über das Baugrundstück Nr. 0001 in die Kantonsstrasse vom strittigen Bauvorhaben unberührt blieb, und deswegen kein sachlicher Grund vorlag, im Rekursverfahren von dem noch in der Bewilligung vom 24. Mai 2018 eingenommenen Standpunkt abzuweichen, kann daher dahingestellt bleiben. Selbst wenn die Beschwerdeführerin auf den Bestand der erstinstanzlichen Beurteilung des TBA im Rechtsmittelverfahren hätte vertrauen dürfen, würde das gewichtige öffentliche Interesse an verkehrssicheren Zufahrten in Kantonsstrassen im Übrigen das Interesse der Beschwerdeführerin am Schutz ihres Vertrauens in die Aufrechterhaltung der ersten Beurteilung durch das TBA überwiegen. Entsprechend kann die Beschwerdeführerin aus der ursprünglichen Beurteilung des TBA so oder anders nichts zu Gunsten ihrer Begehren ableiten.

6.4.
Bereits aus den dargelegten Gründen ist der Beschwerde auch in der Sache selbst kein Erfolg beschieden. Es kann daher dahingestellt bleiben, ob sich das TBA auf eine gesetzliche Grundlage hätte stützen können, soweit es die Beschwerdeführerin – gemäss deren Darstellung – mit Amtsbericht vom 16. November 2018/27. Mai 2019 überhaupt verpflichten konnte, die zu Gunsten der Grundstücke Nrn. 0005 und 0006 bestehende Dienstbarkeit anzupassen und diese Grundstücke ebenfalls in das Einbahnregime auf Parzelle Nr. 0001 einzubinden. Dasselbe gilt, soweit die Vorinstanz

© Kanton St.Gallen 2024

die Beschwerdeführerin verpflichtet hat (vgl. dazu E. 6 des angefochtenen Entscheids, act. 2, S. 15), die Sichtzone zu Gunsten der Grundstücke Nrn. 0005 und 0006 auf Grundstück Nr. 0009 freizuhalten (vgl. dazu BGer 1C_332/2017 vom 23. Februar 2018 E. 5.2). Ferner kann offenbleiben, ob die Vorinstanz in Erwägung 5.4-5.8 des angefochtenen Entscheids (act. 2, S. 12-15) bei der technischen Beurteilung der Ausgestaltung der bestehenden Ausfahrt in die S.__strasse sowie des Fahrstreifens auf der Westseite des Baugrundstücks Nr. 0001 (vgl. dazu BGer 1C_193/2007 vom 18. Januar 2008 E. 3.1-3.3 mit Hinweisen) die Normen des Schweizerischen Verbands der Strassen- und Verkehrsfachleute (VSS) unbesehen einer Verhältnismässigkeitsprüfung zur Anwendung bringen durfte (vgl. dazu BGer 1C_219/2018 vom 9. November 2018 E. 8.2 mit Hinweisen). Der Vollständigkeit halber ist diesbezüglich lediglich festzuhalten, dass die Beschwerdeführerin die Feststellung der Vorinstanz (vgl. E. 5.5 des angefochtenen Entscheids, act. 2, S. 13 f.) nicht substantiiert bestreitet, wonach die Breite der bestehenden Zufahrt auf Parzelle Nr. 0001 von 3.50 m nur für ein Einbahnregime hinreichend konzipiert sei.

7.
Aufgrund des Dargelegten ist die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist. Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend sind die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens der Beschwerdeführerin aufzuerlegen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidgebühr von CHF 4'000 ist angemessen (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung; sGS 941.12, GKV). Diese ist mit dem von der Beschwerdeführerin geleisteten Kostenvorschuss in gleicher Höhe zu verrechnen.

Der Verlegung der amtlichen Kosten entsprechend hat die Beschwerdeführerin die obsiegenden Beschwerdegegner, deren Rechtsvertreter keine Kostennote eingereicht hat, für das Beschwerdeverfahren ermessensweise pauschal mit insgesamt CHF 4'000 zuzüglich CHF 160 Barauslagen (vier Prozent von CHF 4'000) zu entschädigen (Art. 98 Abs. 1 und 2 in Verbindung mit Art. 98bis VRP; Art. 98ter VRP in Verbindung mit Art. 106 Abs. 3 der Schweizerischen Zivilprozessordnung, Zivilprozessordnung; SR 272, ZPO, Art. 30 Ingress und lit. b Ziff. 1 sowie Art. 31 Abs. 1 und 2 des Anwaltsgesetzes; sGS 963.70, AnwG; Art. 6, Art. 22 Abs. 1 Ingress und lit. b sowie Art. 28bis der Honorarordnung, sGS 963.5, HonO). Mangels Antrag ist den Beschwerdegegnern keine Mehrwertsteuer zuzusprechen (vgl. Art. 29 HonO).

© Kanton St.Gallen 2024

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht auf dem Zirkulationsweg zu Recht:

1.
Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.

2.
Die Beschwerdeführerin bezahlt die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von CHF 4'000 unter Verrechnung des geleisteten Kostenvorschusses in gleicher Höhe.

3.
Die Beschwerdeführerin entschädigt die Beschwerdegegner für das Beschwerdeverfahren ausseramtlich mit insgesamt CHF 4'160 (inklusive Barauslagen), ohne Mehrwertsteuer.

© Kanton St.Gallen 2024