



Fall-Nr.: B 2020/217
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 12.11.2021
Entscheiddatum: 29.09.2021

Entscheid Verwaltungsgericht, 29.09.2021

Strassen- und Baurecht, Art. 43bis Abs. 2 Ingress und lit. c VRP, Art. 19 Abs. 1, Art. 22 Abs. 2 lit. b RPG, Art. 4 WEG, Art. 66 lit. a und Art. 67 Abs. 1 PBG. Die Departementsvorsteherin begründete ihre Nichtteilnahme am vorinstanzlichen Rekursaugenschein im angefochtenen Entscheid damit, dass aus ihrer Optik keine der unter Art. 43bis Abs. 2 Ingress und lit. c VRP aufgeführten Fallkonstellationen erfüllt sei. Demzufolge durfte sie ermessensweise auf eine Teilnahme am Rekursaugenschein verzichten, ohne Recht zu verletzen (E. 4). Im Reglement der beschwerdebeteiligten Gemeinde wird nach wie vor statisch-direkt auf die VSS-Norm SN 640 273, Ausgabe November 1992 (Knoten Sichtverhältnisse), verwiesen. Dadurch wurde diese Norm zu kommunal gesetztem Recht. Das strittige kommunale Strassenbauprojekt, mittels welchem eine hinreichende Erschliessung des Baugrundes sichergestellt werden soll, entspricht nicht den Anforderungen der genannten VSS-Norm, zumal keine Massnahmen bei ungenügenden Sichtweiten verfügt worden sind. Die Vorinstanz durfte deshalb das Strassenbauprojekt und die darauf basierende Baubewilligung aufheben (E. 7), (Verwaltungsgericht, B 2020/217).

Entscheid vom 29. September 2021

Besetzung

Abteilungspräsident Eugster; Verwaltungsrichterin Zindel, Verwaltungsrichter Steiner;
Gerichtsschreiber Bischofberger

Verfahrensbeteiligte

A. __ und B. __,

Beschwerdeführer,



St.Galler Gerichte

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

gegen

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

Vorinstanz,

und

Q. __ AG,

Beschwerdegegnerin,

vertreten durch Rechtsanwalt Dr. iur. HSG Mike Gessner, Furer Partner Advocaten,
Rheinstrasse 16, 8501 Frauenfeld,

sowie

Politische Gemeinde X. __,

Beschwerdebeteiligte,

Gegenstand

Teilstrassenplan / Strassenbauprojekt / Baubewilligung

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A.

A. __ und B. __ sind Miteigentümer der mit dem Einfamilienhaus Assek.-Nr. 0000 __
überbauten Parzelle Nr. 0001 __, Grundbuchkreis X. __. Nach dem Zonenplan der
Politischen Gemeinde X. __ ist das Grundstück der Wohnzone W2a zugewiesen.



St.Galler Gerichte

Entlang der südlichen Grundstücksgrenze verläuft der knapp 1.5 m breite R.__-weg (Gemeindeweg zweiter Klasse), welcher Richtung Südwesten über die Parzelle Nr. 0002__ (im Eigentum der Q.__ AG, nachstehend: Q.__ AG) zur Oberen Berneggstrasse (Parzelle Nr. 0003__, Gemeindestrasse zweiter Klasse) führt. Zugunsten der Parzelle Nr. 0001__ ist im Grundbuch seit dem 22. Januar 1965 ein Fahrrecht zulasten des Grundstücks Nr. 0002__ eingetragen (act. 11/6/1, act. 11/25, www.geoportal.ch).

B.

Am 25. September 2018 erliess die Direktion Planung und Bau der Stadt X.__ den Teilstrassenplan R.__-weg, Anpassung Erschliessung Parz. 0001__. Dieser wurde zusammen mit dem gleichnamigen Strassenbauprojekt vom 17. Januar 2019 bis 15. Februar 2019 öffentlich aufgelegt. Nach Durchführung eines Augenscheins am 14. Juni 2019 wies der Rat der Stadt X.__ eine von der Q.__ AG am 15. Februar 2019 dagegen erhobene Einsprache mit Entscheid vom 19. November 2019 ab (act. 11/5/1 f., 10 f.).

Nach Durchführung eines Vorverfahrens im Jahr 2016 (Vorbescheid der Baubewilligungskommission der Stadt X.__ vom 30. September 2016) reichten A.__ und B.__ am 19. November 2018/4. Dezember 2018 ein Baugesuch für den Abbruch des bestehenden Einfamilienhauses Assek.-Nr. 0000__ und den Neubau eines Mehrfamilienhauses mit fünf Wohnungen und einer Einstellhalle mit neun Abstellplätzen ein. Während der öffentlichen Auflage vom 17. Januar 2019 bis 15. Februar 2019 gingen zwei Einsprachen ein, darunter diejenige der Q.__ AG vom 15. Februar 2019. Nach Durchführung eines Augenscheins am 28. Oktober 2019 wies die Baubewilligungskommission der Stadt X.__ die Einsprache der Q.__ AG mit Entscheid vom 6. Dezember 2019 ab und erteilte die nachgesuchte Baubewilligung unter gleichzeitiger Eröffnung aller kantonalen und kommunalen Teilverfügungen als Gesamtentscheid (act. 11/7/56250/1, 3-5, 11, 27-29, 30, 32-46, 11/7/54324).

C.

Gegen die Entscheide des Rates bzw. der Baubewilligungskommission der Stadt X.__ vom 19. November 2019 und 6. Dezember 2019 (beide versandt am 9. Januar 2020) rekurrierte die Q.__ AG durch ihren Rechtsvertreter am 24. Januar 2020 an das Baudepartement (act. 11/1). Am 19. März 2020 reichte das kantonale Tiefbauamt (nachfolgend: TBA) einen Amtsbericht ein (Beilage zu act. 11/9). Nach Durchführung eines Augenscheins am 8. Juli 2020 hiess das Baudepartement den Rekurs mit Entscheid vom 13. Oktober 2020 im Sinne der Erwägungen gut, soweit es darauf



eintrat, und hob die Entscheide des Stadtrates und der Baubewilligungskommission der Stadt X.__ vom 19. November 2019 und 6. Dezember 2019 auf (act. 2, 11/25).

D.

Gegen den Entscheid des Baudepartements (Vorinstanz) vom 13. Oktober 2020 erhoben A.__ und B.__ (Beschwerdeführer) durch ihren Rechtsvertreter am 28. Oktober 2020 Beschwerde beim Verwaltungsgericht. Am 5. Januar 2021 ergänzten sie ihre Beschwerde mit einer Begründung und dem Rechtsbegehren, es sei der angefochtene Entscheid unter Kosten- und Entschädigungsfolge zuzüglich Mehrwertsteuer aufzuheben und die Baubewilligung zu erteilen. Eventuell sei die Sache zur Neuurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen (act. 7). Mit Vernehmlassung vom 11. Januar 2021 schloss die Vorinstanz auf Abweisung der Beschwerde (act. 10). Mit Stellungnahmen vom 27. Januar 2021 und 1. Februar 2021 beantragte die Politische Gemeinde X.__ (Beschwerdebeteiligte) die Gutheissung der Beschwerde (act. 13 und 15). Am 1. März 2021 nahm die Q.__ AG (Beschwerdegegnerin) durch ihren Rechtsvertreter Stellung und beantragte, es sei die Beschwerde unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zuzüglich Mehrwertsteuer abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden könne (act. 17). Am 18. März 2021 und 30. April 2021 liessen sich die Beschwerdeführer (act. 19, 24) sowie am 19. März 2021 und 12. April 2021 die Beschwerdegegnerin (act. 21 f.) abschliessend vernehmen. Eine Genehmigung des Teilstrassenplans R.__-weg, Anpassung Erschliessung Parz. 0001__, liegt nicht vor.

Auf die Erwägungen des angefochtenen Entscheids und 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. 59^{bis} Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege; sGS 951.1, VRP). Die Beschwerdeeingabe vom 28. Oktober 2020 erfolgte rechtzeitig und erfüllt zusammen mit der Ergänzung vom 5. Januar 2021 (act. 7) formell und inhaltlich die gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Die Beschwerdeführer sind zur Erhebung des Rechtsmittels, insbesondere auch zur Rüge, die Vorinstanz habe die Autonomie der Beschwerdebeteiligten verletzt, befugt (vgl. Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP und BGer 1C_396/2018 vom 12. April 2019 E. 2 mit Hinweis auf BGer 1C_92/2018 vom 9. Juli 2018 E. 3.1 mit



Hinweisen). Auf die Beschwerde ist – entgegen dem ohnehin nicht begründeten Nichteintretensantrag der Beschwerdegegnerin (act. 17) – einzutreten.

2.

Die erstinstanzlichen Entscheide der Beschwerdebeteiligten ergingen 19. November 2019 und 6. Dezember 2019 (Beilagen zu act. 11/1). Laut Art. 173 Abs. 1 des am 1. Oktober 2017 (nGS 2017-049) in Kraft getretenen Planungs- und Baugesetzes (sGS 731.1, PBG) ist somit das PBG anwendbar, soweit es unmittelbar anwendbar oder der kommunale Rahmennutzungsplan, welcher im vorliegenden Fall vom Baudepartement am 8. September 1980 genehmigt wurde (www.geoportal.ch), entsprechend revidiert worden ist. Ansonsten ist das bis 30. September 2017 gültig gewesene Gesetz über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht (Baugesetz; nGS 32-47, BauG, in der Fassung vom 1. Januar 2015) heranzuziehen (vgl. dazu VerwGE B 2020/243 vom 30. August 2021 E. 2 mit Hinweisen).

3.

Die Beschwerdeführer stellen die Beweisanträge (act. 7, S. 3-5, 8-10, 13 Ziff. II/6, III/2 f., A/4.3, B/6, D/12 und 14, act. 19, S. 4 Ziff. III/B/2), es sei ein Augenschein durchzuführen; es seien die Baubewilligungen auf den Grundstücken Nrn. C4397 und 0002__ zu edieren. Auf die beantragten Beweisvorkehren kann in antizipierter Beweiswürdigung verzichtet werden. Die mit Blick auf die nachstehend zu schildernden Gegebenheiten entscheiderelevanten tatsächlichen Verhältnisse ergeben sich mit hinreichender Klarheit aus den dem Gericht vorliegenden Verfahrensakten und dem Geoportal (www.geoportal.ch, vgl. zu den nicht beweisbedürftigen notorischen Tatsachen etwa BGer 1C_582/2018 vom 23. Dezember 2019 E. 2.3 mit Hinweisen, insbesondere auf BGE 143 IV 380 E. 1.2, in: Pra 2018 Nr. 61). Es ist nicht ersichtlich, was die beantragten Beweisvorkehren an zusätzlichem Erkenntnisgewinn bringen würden (vgl. dazu BGer 1C_13/2018 vom 13. März 2019 E. 3 mit Hinweisen sowie B. Märkli, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Praxiskommentar, Zürich/St. Gallen 2020, N 28 ff. zu Art. 12-13 VRP).

4.

Die Beschwerdeführer bringen zunächst vor (act. 7, S. 3, 15 f. Ziff. II/8, III/E, act. 19, S. 5 Ziff. III/B5), die Vorsteherin der Vorinstanz habe pflichtwidrig auf eine Teilnahme am Rekursaugenschein vom 8. Juli 2020 verzichtet.

4.1.

Laut Art. 43^{bis} Abs. 2 Ingress und lit. c VRP kann der Vorsteher des zuständigen Departements an Verhandlungen und Beweiserhebungen teilnehmen, wenn eine



Praxisänderung in Betracht gezogen wird (Ziff. 1); sich eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung stellt (Ziff. 2); oder Fälle von grosser Tragweite zu entscheiden sind, welche erhebliche Auswirkungen auf öffentliche oder private Interessen haben (Ziff. 3). Diese Kann-Formulierung überlässt es grundsätzlich der Departementsvorsteherin oder dem Departementsvorsteher, über die Teilnahme zu befinden. Massgebend ist die Optik der entscheidenden Behörde. Die Departementsvorsteherin oder der Departementsvorsteher hat nach pflichtgemäßem Ermessen zu beurteilen, ob im konkreten Fall die Voraussetzungen einer der drei Fallkonstellationen erfüllt sind und sich deswegen eine Teilnahme am Rekursaugenschein rechtfertigt. Wo es im Wesentlichen um Rechtsfragen geht, kann von einer Teilnahme eher abgesehen werden als in Fällen, in welchen die Kenntnis von tatsächlichen oder örtlichen Verhältnissen zur Beurteilung der Rekursgründe grosse Bedeutung hat (vgl. dazu H.-R. Arta, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], a.a.O., N 24 zu Art. 43^{bis} VRP). Die Ermessenskontrolle ist dem Verwaltungsgericht im Beschwerdeverfahren verwehrt. Es ist nur zur Rechtskontrolle befugt und kann einen Entscheid der Vorinstanz nur aufheben, wenn er auf einer Über- oder Unterschreitung bzw. einem Missbrauch des Ermessens beruht (vgl. Art. 61 Abs. 1 und 2 VRP sowie VerwGE B 2020/49 vom 23. Juni 2020 E. 3 mit Hinweis).

4.2.

Vorweg ist trotz gegenteiliger Ansicht der Beschwerdeführer nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz über den Antrag der Beschwerdeführerin vom 29. April 2020 (act. 11/12, S. 4), der damalige Vorsteher der Vorinstanz (bis 31. Mai 2020) müsse an einem allfälligen Augenschein teilnehmen, nicht mittels separater Zwischenverfügung befunden hat, sondern der zuständige Sachbearbeiter der Vorinstanz die Nichtteilnahme der neuen Departementsvorsteherin (seit 1. Juni 2020) am Augenschein vom 8. Juli 2020 mit der Einladung zum Rekursaugenschein am 29. Mai 2020 (act. 11/18) angekündigt hat. Das VRP sieht zwar vor, dass gewisse Zwischenverfügungen anfechtbar sind (vgl. dazu Art. 7^{bis} Abs. 3, Art. 59 Abs. 2, Art. 59^{bis} Abs. 3, Art. 60 VRP). Andere Zwischenverfügungen sind dagegen in der Regel nicht selbständig anfechtbar. Ohne gesetzliche Regelung soll die Anfechtung von Zwischenentscheiden analog der bundesrechtlichen Regelung nur dann zulässig sein, wenn solche Verfügungen einen nicht wiedergutzumachenden Nachteil im Sinn von Art. 93 Abs. 1 lit. a des Bundesgesetzes über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz; SR 173.110, BGG) bewirken (vgl. dazu VerwGE B 2019/280 vom 19. März 2020 E. 3.2 mit Hinweisen). Ein solcher Nachteil kann in der (Nicht-)Teilnahme der Vorsteherin am Rekursaugenschein genauso wenig erblickt werden wie beispielsweise bei der Mitteilung, entgegen einem Parteiantrag keinen



Augenschein durchführen zu wollen (vgl. dazu bereits Protokoll der Sitzung vom 25. August 2016 der Vorberatenden Kommission 22.15.16/23.15.01 [VIII. Nachträge zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege / KRB über die Zahl der Richter] vom 6. September 2016, S. 12, Votum Verwaltungsgerichtspräsident Eugster, www.ratsinfo.sg.ch). Entgegen der Meinung der Beschwerdeführer tut weiter nichts zur Sache, dass die Nichtteilnahme in der Einladung vom 29. Mai 2020 nicht begründet wurde. Die Vorsteherin der Vorinstanz begründete ihre Nichtteilnahme in Erwägung 3.2 des angefochtenen Entscheids (act. 2): Aus ihrer Optik stellte die Frage der Zuständigkeitsordnung bei Strassenprojekten (vgl. dazu auch E. 5.3 des angefochtenen Entscheids, act. 2, S. 17-19) eine reine Rechtsfrage, implizit nicht von grundsätzlicher Bedeutung, dar. Auch lag aus ihrer Sicht keine Praxisänderung vor und war kein Fall von grosser Tragweite zu entscheiden. Demzufolge durfte sie ermessensweise auf eine Teilnahme am Rekursaugenschein vom 8. Juli 2020 verzichten, ohne Recht zu verletzen.

5.

Die Beschwerdeführer werfen der Vorinstanz weiter vor, im angefochtenen Entscheid nicht begründet zu haben, weshalb sie den Verzicht der Beschwerdebeteiligten auf den Erlass von Abstandsvorschriften für Bauten und Anlagen gegenüber Gemeindewegen zweiter und dritter Klasse sowie gegenüber Gemeindestrassen dritter Klasse nicht als Gesetzeslücke qualifiziere (act. 7, S. 3, 7, 9 Ziff. II/8, III/A/4.3, 4.5). Die Begründung des angefochtenen Entscheids ist, soweit hier von Interesse (vgl. act. 2, S. 21-23 E. 6.2), so abgefasst, dass sich die Beschwerdeführer über die Tragweite des Entscheids hinreichend Rechenschaft geben und ihn, wie ihre ausführlich begründete Eingabe zeigt, in voller Kenntnis der Sache an das Verwaltungsgericht weiterziehen konnten. Damit genügt die Begründung den von Lehre und Rechtsprechung verlangten Anforderungen und verletzt den Anspruch auf rechtliches Gehör der Beschwerdeführer 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 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten; SR 0.101, 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).

6.

Die Beschwerdeführer machen ferner geltend (act. 7, S. 14 Ziff. III/D/15), es liege nicht in der Kompetenz des TBA, sich im Rahmen eines Amtsberichts nicht nur zum Rekurs, sondern darüber hinaus auch zur Genehmigungsfähigkeit des Strassenprojekts zu äussern. Das kommunale Strassenbauprojekt falle in die ausschliessliche Zuständigkeit



St.Galler Gerichte

der beschwerdebeteiligten Gemeinde und bedürfe keiner Genehmigung. Demgegenüber hielt die Vorinstanz in Erwägung 5.3.1-5.3.4 des angefochtenen Entscheids (act. 2, S. 18 f.) fest, beim strittigen kommunalen Strassenbauprojekt handle es sich um einen genehmigungspflichtigen Nutzungsplan nach Art. 14 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz; SR 700, RPG), weshalb es nicht zu beanstanden sei, dass das TBA im Rahmen der Amtsberichterstattung die materiellen Mängel des Strassenbauprojekts aufgezeigt und dessen Genehmigungsfähigkeit verneint habe.

Unabhängig davon, ob das strittige kommunale Strassenbauprojekt gemäss der Vorinstanz als Nutzungsplan im Sinne von Art. 14 Abs. 1 RPG zu qualifizieren ist oder nicht (vgl. dazu Jeannerat/Moor, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Zürich 2016, N 7 f., 12 und 28 f. zu Art. 14 RPG), ist es mit dem ebenfalls angefochtenen grundeigentümerverbindlichen (vgl. Art. 12 Abs. 2 des Strassengesetzes; sGS 732.1, StrG) kommunalen Teilstrassenplan nach Art. 7 in Verbindung mit Art. 12 Abs. 1 StrG als genehmigungspflichtiger, projektbezogener Sondernutzungsplan (vgl. dazu Art. 26 Abs. 1 RPG; Art. 13 Abs. 2 Satz 2 StrG; VerwGE B 2008/33 vom 14. Oktober 2008 E. 4.1; VerwGE B 2019/244 vom 3. Mai 2020 E. 4; BGer 1A.259/1994 vom 27. Oktober 1995 E. 2b, in: ZBI 1997, S. 34 ff., S. 36, und BGE 116 Ib 159 E. 1a je mit Hinweisen, insbesondere auf VerwGE B 2012/69; B 2012/70 vom 19. Dezember 2013 E. 3.2.2 mit Hinweisen, bestätigt mit BGer 1C_71/2014 vom 19. Februar 2015) gestützt auf Art. 25a RPG inhaltlich zu koordinieren, namentlich hinsichtlich der Festsetzung des Perimeters des Teilstrassenplans sowie unter dem Gesichtspunkt der Verkehrssicherheit (vgl. dazu Art. 32 Ingress und lit. b sowie Art. 33 Ingress und lit. b StrG), insbesondere bezüglich der Sichtweiten, Wendemöglichkeiten und Ausweichstellen (vgl. dazu VerwGE B 2019/244 vom 3. Mai 2020 E. 5.1 f. mit Hinweisen). Daraus erhellt, dass sich das fachkundige TBA in seinem Amtsbericht vom 19. März 2020 (Beilage zu act. 11/9) – trotz der Kritik der Beschwerdeführer – sowohl in Bezug auf den genehmigungspflichtigen Teilstrassenplan R.__-weg, Anpassung Erschliessung Parz. 0001__, als auch auf das damit koordiniert öffentlich aufgelegte gleichnamige Strassenbauprojekt zur Sachverhaltsfrage der technischen Ausgestaltung der geplanten Gemeindestrasse äussern durfte, ohne unzulässigerweise in den Autonomie- und Ermessensbereich der Beschwerdebeteiligten (vgl. Art. 50 Abs. 1 BV, Art. 89 Abs. 1 KV, und Hinweise unter E. 7.1 hiernach) einzugreifen.

7.

Verfahrensgegenstand der vorliegenden Beschwerde bilden der Teilstrassenplan R.__-weg, Anpassung Erschliessung Parz. 0001__, das gleichnamige Strassenbauprojekt



der Beschwerdebeteiligten und das Baugesuch der Beschwerdeführer vom 19. November 2018/4. Dezember 2018. Nicht (mehr) umstritten ist, dass die bestehende Privatstrasse zum Baugrundstück Nr. 0001__ über das Grundstück Nr. 0002__ resp. über den R.__-weg, welcher über diese Privatstrasse verläuft, keine hinreichende Zufahrt zum geplanten Mehrfamilienhaus darstellt und im fraglichen Bereich zumindest als öffentliche Gemeindestrasse dritter Klasse zu widmen wäre (vgl. dazu E. 5, 5.1-5.2 und 5.4 des angefochtenen Entscheids, act. 2, S. 10-12, 19 f.). Auch gehen die Parteien darin einig, dass eine hinreichende Zufahrt zum Baugrund weder den Erlass eines Sondernutzungsplans im Sinne von (Art. 39^{bis} StrG in Verbindung mit Art. 23 Abs. 1 lit. c Ziff. 1 PBG noch die Durchführung von Parzellarordnungsmassnahmen wie einer Landumlegung oder von Grenzbereinigungen (vgl. dazu Art. 20 RPG, Art. 46 ff. PBG) voraussetzt. Strittig und zu prüfen ist hingegen, ob der Baugrund mittels des Teilstrassenplans und Strassenbauprojekts der Beschwerdebeteiligten gemäss den Beschwerdeführern (act. 7, S. 3, 12-14 Ziff. II/7, III/D, act. 19, S. 4 f. Ziff. III/B/4) und der Beschwerdebeteiligten (act. 13 Ziff. II/3-7) hinreichend erschlossen wird.

7.1.

Art. 32 StrG bestimmt abschliessend, dass Strassen gebaut werden dürfen, wenn es eine der folgenden Voraussetzungen erfordert: Zweckbestimmung (lit. a); Verkehrssicherheit (lit. b); Verkehrsaufkommen (lit. c); Schutz der schwächeren Verkehrsteilnehmer, insbesondere von Fussgängern, Radfahrern und Behinderten (lit. d); Interessen des öffentlichen Verkehrs (lit. e); Umweltschutz (lit. f). Die Zweckbestimmung im Sinn von Art. 32 lit. a StrG beurteilt sich nach den Zielen und Grundsätzen von Art. 1 und Art. 3 RPG. Art. 33 StrG verlangt überdies, dass beim Strassenbau folgende Aspekte besonders zu beachten sind: Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt (lit. a); Verkehrssicherheit (lit. b); Schutz der schwächeren Verkehrsteilnehmer, insbesondere von Fussgängern, Radfahrern und Behinderten (lit. c); Ortsbild- und Heimatschutz (lit. d); Natur- und Landschaftsschutz (lit. e); die anerkannten Grundsätze eines umwelt- und siedlungsgerechten Strassenbaus (lit. f); sparsamer Verbrauch des Bodens (lit. g). Diese Grundsätze sind bei der Planung, Projektierung und Ausführung einer Strasse (Art. 31 Abs. 2 StrG) zwingend zu beachten. Hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung des Projekts kommt der zuständigen Verwaltungsbehörde mit Blick auf die raumplanungs- und strassenrechtlichen Grundsätze, die untereinander kein widerspruchsfreies Zielsystem bilden, ein erheblicher Ermessensspielraum zu. Die Kognition des Verwaltungsgerichts ist beschränkt, indem es lediglich zur Rechtskontrolle befugt ist (siehe schon E. 4.1 vorne sowie VerwGE B 2020/114 vom



St.Galler Gerichte

22. April 2021 E. 3.1; VerwGE B 2020/53 vom 10. Februar 2021 E. 2.2 und VerwGE B 2017/113 vom 26. September 2018, bestätigt mit BGer 1C_582/2018 vom 23. Dezember 2019, E. 3 je mit Hinweisen).

Bauten und Anlagen dürfen nur auf erschlossenem Land errichtet oder geändert werden (Art. 22 Abs. 2 lit. b RPG und Art. 66 lit. a PBG). Land ist erschlossen, wenn unter anderem eine für die betreffende Nutzung hinreichende Zufahrt besteht (Art. 19 Abs. 1 RPG, Art. 4 des Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz; SR 843, WEG, Art. 67 Abs. 1 PBG). Hinreichende Zufahrt besteht, wenn die Zugänglichkeit sowohl für die Benützer der Bauten als auch für Fahrzeuge der öffentlichen Dienste gewährleistet ist. Die Zufahrten sollen verkehrssicher sein und haben sich nach den zonengerechten Baumöglichkeiten jener Flächen zu richten, die sie erschliessen sollen. Aus bundesrechtlicher Sicht genügt es, wenn eine Zufahrtsstrasse hinreichend nahe an Bauten und Anlagen heranführt. Die befahrbare Strasse muss nicht bis zum Baugrundstück oder gar zu jedem einzelnen Gebäude reichen; vielmehr genügt es, wenn Benützer und Besucher mit dem Motorfahrzeug in hinreichende Nähe gelangen und von dort über einen Weg zum Gebäude oder zur Anlage gehen können. Für Erschliessungsanlagen auf fremdem Grund ist deren rechtliche Sicherstellung nachzuweisen. Zu einer hinreichenden Zufahrt in Wohnzonen gehört auch das Verbindungsstück von der öffentlich zugänglichen Strasse zum Baugrundstück (Feinerschliessung). Demgegenüber gehören Hausanschlüsse bzw. Hauszufahrten nicht zur Feinerschliessung. Sie verbinden ein Grundstück mit der Anlage der Feinerschliessung. Die Festlegung des Ausmasses der Erschliessungsanlagen und die Umschreibung der genügenden Zugänglichkeit ist Sache des kantonalen Rechts. Den kantonalen und kommunalen Behörden steht dabei ein erhebliches Ermessen zu (vgl. VerwGE B 2020/138 vom 29. April 2021 E. 2.3 mit Hinweisen).

Für die Beurteilung der technischen Anforderungen an eine hinreichende Zufahrt können die Normen des Schweizer Verbands der Strassen- und Verkehrsfachleute (VSS) als Hilfsmittel bzw. als Richtwerte herangezogen werden, wobei ihre Anwendung im Einzelfall dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit entsprechen muss und sie nicht ungeachtet der konkreten Verhältnisse zugrunde gelegt werden dürfen. Die VSS-Normen enthalten mithin grundsätzlich keine bindenden Anweisungen für jeden Einzelfall im Sinn einer gesetzlichen Norm (vgl. dazu VerwGE B 2020/114 vom 22. April 2021 E. 3.2 mit Hinweisen). Die Beschwerdebeteiligte hat den ihr bei der Anwendung der VSS-Normen zustehenden Beurteilungsspielraum allerdings insoweit eingeschränkt, als sie in Art. 2 in Verbindung mit Anhang I des Reglements über den Vollzug der Bauordnung und des Reklamereglements (sRS 731.11, VR-BO, vom



Baudepartement am 27. Februar 2006 genehmigt, cRS 2006, 161, unter https://st.gallen.tlex.ch/app/de/texts_of_law/731.11 als Vollzugsreglement zur Bauordnung und zum Reklamereglement bezeichnet, siehe zur Zuständigkeit des Stadtrates zum Erlass des VR-BO auch Art. 70 Abs. 2 BO) vorschreibt, dass für Verkehrsanlagen, wie hier die projektierte Gemeindestrasse, als anerkannte Regeln der Baukunde die Vorgaben der VSS-Norm SN 640 273 (Knoten Sichtverhältnisse), Ausgabe November 1992, angewendet werden. Wie bereits im Entscheid VerwGE B 2018/246 vom 8. Juli 2019 festgehalten, handelt es sich bei den in Anhang I VR-BO zitierten VSS-Normen damit – im Unterschied etwa zum Fall VerwGE B 2019/215 und B 2019/217 vom 25. März 2021 E. 2.1 und 2.5 mit Hinweisen, welcher nicht das Hoheitsgebiet der Beschwerdebeteiligten betraf – nicht bloss um Verwaltungsanweisungen, von denen im Einzelfall unter Umständen abgewichen werden darf, sondern um öffentlich-rechtliche Bauvorschriften der Beschwerdebeteiligten (vgl. dort E. 5.1 f. mit Hinweisen). Diesen Umstand haben die Beschwerdeführer offenbar verkannt, soweit sie der Vorinstanz vorwerfen (act. 7, S. 12 f. Ziff. III/D/11 f.), sie habe sich widersprüchlich verhalten, indem sie die Normen "schematisch" angewendet habe. Keine Rolle spielt, dass die Bestimmungen der VSS-Norm SN 640 273 vom November 1992 aus Sicht des VSS nicht mehr in Kraft sind (vgl. hierzu VSS-Normen SN 640 273a und 40 273a, beide genehmigt im Juni 2010, gültig ab 1. August 2010 resp. 31. März 2019), da sie durch statischen Verweis zu kommunalem Recht wurden (vgl. dazu zutreffende E. 5.2.6.1 des angefochtenen Entscheids, act. 2, S. 15). Im Übrigen ist der vom Stadtrat am 17. Dezember 2019 beschlossene Nachtrag I zum VR-BO, welcher unter anderem die ersatzlose Streichung von Art. 2 und Anhang I VR-BO vorsieht (<https://publikationen.sg.ch/ekab/00.012.029/pdf/>), zwischenzeitlich noch nicht in Kraft getreten ist (vgl. zur ohnehin unzulässigen positiven Vorwirkung BGer 1C_518/2016 vom 26. September 2017 E. 5.5 mit Hinweisen, in: ZBI 2019, S. 584 ff.). Eine diesbezügliche Beschwerde (B 2021/110) ist beim Verwaltungsgericht noch hängig.

7.2.

Die Vorinstanz führte in Erwägung 5.2.6.2-5.2.8, 5.4, 6 und 7 des angefochtenen Entscheids (act. 2, S. 15-17, 19 f., 25 f.) gestützt auf den Amtsbericht des TBA vom 19. März 2020 (Beilage zu act. 11/9), welcher allerdings nicht auf der VSS-Norm SN 640 273 vom November 1992 basierte, und die am Augenschein vom 8. Juli 2020 (act. 11/25) gewonnenen Erkenntnisse aus, die gemäss Art. 2 und Anhang I VR-BO in Verbindung mit der VSS-Norm 640 273 notwendigen Knotensichtweiten bei der Einmündung des R.__-wegs in die S.__-strasse seien weder nach Norden noch nach Süden eingehalten. Mangels hinreichender Erschliessung sei der strittige



Teilstrassenplan und das gleichnamige Strassenbauprojekt der Beschwerdebeteiligten aufzuheben. Aus demselben Grund könne die von den Beschwerdeführern nachgesuchte Baubewilligung nicht erteilt werden. Dagegen stellen sich die Beschwerdeführer mit Verweis auf die Rekursstellungnahme der Beschwerdebeteiligten vom 27. April 2020 (act. 11/11) mitsamt Sichtweitenplan vom 17. April 2020 (act. 8) auf den Standpunkt, die für die Gewährung der erforderlichen Verkehrssicherheit massgebenden Sichtwinkel seien eingehalten.

Aus der Stellungnahme der Beschwerdebeteiligten vom 27. April 2020 (act. 11/11, S. 3 Ziff. 7), auf welche sich die Beschwerdeführer berufen, lässt sich entnehmen, dass die bestehende Mauer bei der Einmündung des R.__-wegs resp. der Privatstrasse auf Parzelle Nr. 0002__ in die S.__-strasse 0.77 m und die EW-Verteilkabine 1.18 m hoch sind (vgl. dazu auch das anlässlich des Augenscheins vom 8. Juli 2020 erstellte Foto der Sichtverhältnisse bei der fraglichen Einmündung Richtung Norden, act. 11/25, S. 5 lit. A/5). Weiter sind im Plan Sichtweiten/Schleppkurve vom 17. April 2020 (act. 8, nicht massstabsgetreu), welcher dieser Stellungnahme beilieg, Sichtlinien S vom Punkt D (Augen des Fahrers des Fahrzeugs F_B) im Sinne der nach wie vor massgebenden (vgl. dazu E. 7.1 hiervor) VSS-Norm SN 640 273 in einer Beobachtungsdistanz B von 2.50 m ab dem Fahrbahnrand der Oberen Berneggstrasse (blaue Linie und Pfeile) und einer solchen von 2.50 m ab dem entlang der Oberen Berneggstrasse verlaufenden Trottoirrand (gelbe Linie und Pfeile) eingezeichnet.

Nach der, wie gesagt, durch statischen Verweis ins kommunale Recht überführten VSS-Norm SN 640 273 (S. 3 lit. B) genügt es in der Regel, wenn das Sichtfeld, d.h. die Fläche zwischen den Sichtlinien und den Axen der vortrittsberechtigten Fahrstreifen, zwischen 0.60 m und 3.00 m über der Fahrbahnebene hindernisfrei ist. Bei ungenügenden Sichtweiten, welche spätestens bei einer Beobachtungsdistanz $B \geq 1.50$ m behoben werden müssen, ist das "Problem" mit signalisationstechnischen Massnahmen zu lösen, falls es mit keinen baulichen Massnahmen gelöst werden kann. Bei bestehenden Anlagen, bei denen auch bei $B = 1.50$ m ungenügende Sichtweiten vorhanden sind und diese baulich nicht saniert werden können, sind folgende Massnahmen in Betracht zu ziehen (S. 5 f. lit. C/9): Vorverlegen der Haltelinie mit entsprechenden Zusatzmassnahmen (Sperrfläche, lit. a); Herabsetzen der zulässigen Höchstgeschwindigkeit auf der vortrittsberechtigten Strasse (lit. b); Rechtsabbiegegebot, sofern nur die Sichtweite nach rechts ungenügend ist (lit. c); Erstellen einer Lichtsignalanlage mit 24-Std.-Betrieb (lit. d); auf untergeordneten Strassen kann unter gewissen Bedingungen (vgl. lit. c/8) durch die Anordnung des Rechtsvortritts eine Verbesserung erzielt werden (lit. e); Aufstellen eines Spiegels: nur



St.Galler Gerichte

als Notbehelf und unter sechs Bedingungen (lit. f); auf siedlungsorientierten Strassen durch Aufpflasterung des Knotenbereichs oder durch andere Massnahmen, die zur Geschwindigkeitsanpassung geeignet sind (lit. g) oder durch Aufhebung der gefährlichen Ausfahrt (lit. h).

Wie sich aus dem Plan Sichtweiten/Schleppkurve vom 17. April 2020 (act. 8) entnehmen lässt, verdecken die nach Norden ansteigende, nach Angaben der Beschwerdebeteiligten mindestens 0.77 m hohe Mauer resp. die dahinterliegende Gartenanlage und die 1.18 m hohe EW-Verteilkabine die Sicht auf Trottoir und Strasse, unabhängig davon, ob auf eine Beobachtungsdistanz von 2.50 m ab Fahrbahnrand oder ab Trottoirrand der Oberen Berneggstrasse abgestellt wird. Demnach hat die Vorinstanz in Erwägung 5.2.6.2 des angefochtenen Entscheids (act. 2, S. 15 f.) zutreffend dargetan, dass das strittige Strassenbauprojekt hinsichtlich der Sichtverhältnisse bei der Einmündung von der Parzelle Nr. 0002__ in die S.__-strasse den Vorgaben von Art. 2 in Verbindung mit Anhang I VR-BO und der VSS-Norm SN 640 273 widerspricht, zumal nicht ersichtlich ist und auch von keiner Seite behauptet wird, dass koordiniert mit dem strittigen Strassenbauprojekt Massnahmen bei ungenügenden Sichtweiten nach lit. C/9 der VSS-Norm 640 273 verfügt worden wären. In dieser Hinsicht kann ihr – entgegen der beschwerdeführerischen Vorhaltungen (act. 7, S. 3, 13 Ziff. II/7, III/D/13) – keine unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts vorgeworfen werden (vgl. dazu Art. 58 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 12 VRP und VerwGE B 2018/248 vom 14. März 2019 E. 3.1 mit Hinweisen). Auch hilft den Beschwerdeführern nicht weiter, soweit sie sich auf eine, nicht weiter belegte, angesichts der nach Anhang I VR-BO zum kommunalen Recht erhobenen VSS-Norm 640 273 ohnehin rechtswidrige Praxis der Beschwerdebeteiligten berufen, wonach situationsbedingte Hindernisse bis zu einer Höhe von 0.80 m toleriert würden. Anhaltspunkte dafür, dass vorliegend einer der Ausnahmetatbestände von Art. 108 Abs. 1 f. PBG erfüllt wäre, bestehen nicht. Bereits aus diesem Grund durfte die Vorinstanz die Entscheide der Beschwerdebeteiligten vom 19. November 2019 und 6. Dezember 2019 aufheben, weshalb die Beschwerde abzuweisen ist.

Soweit sich die Beschwerdeführer in diesem Zusammenhang auf die bestehende Situation bei der Tiefgaragenzufahrt der Beschwerdegegnerin auf Parzelle Nr. 0002__ berufen, können sie nichts zu ihren Gunsten ableiten. Es bestehen keine Anhaltspunkte dafür, dass die Beschwerdebeteiligte mit Blick auf diese Zufahrt in die S.__-strasse nicht gewillt wäre, aufgrund der Erwägungen dieses Entscheids zu einer gesetzmässigen Praxis überzugehen (vgl. dazu BGE 146 I 105 E. 5.3.1 mit Hinweisen)



und auch diesbezüglich die für die Wahrung der Verkehrssicherheit notwendigen Massnahmen anzuordnen (vgl. dazu Art. 65 Abs. 2 StrG).

Da das strittige Bauvorhaben bereits mangels hinreichender Zufahrt nicht bewilligt werden kann, kann offen bleiben (vgl. dazu BGer 1C_383/2020 vom 16. März 2021 E. 7), wie es sich mit den Rügen der Beschwerdeführer verhält, die Vorinstanz sei zu Unrecht davon ausgegangen, dass aufgrund der speziellen örtlichen Verhältnisse das Wenden für Personenwagen und kleine Transporter zwingend auf einer klassierten Strassenfläche sicherzustellen (act. 7, S. 14 Ziff. III/D/16); anstelle der Strassen- resp. Wegabstände (vgl. dazu Art. 1 Abs. 2 und Art. 9 Abs. 3 Ingress und lit. b in Verbindung mit Art. 101 Abs. 1, Art. 102 Abs. 1 Ingress und lit. b und e, Art. 104, Art. 107 Abs. 1 und 2 sowie Art. 108 StrG) der allgemeine grosse Grenzabstand von 10 m einzuhalten (act. 7, S. 3, 5-10 Ziff. II/7 f., III/A, act. 19, S. 2 f., Ziff. III/B/1, act. 24); die geplante Tiefgarage keine unterirdische Baute (act. 7, S. 10 Ziff. III/B, act. 19 S. 4 Ziff. III/B/2); die Berechnung des Niveaupunkts der Beschwerdebeteiligten nicht korrekt sowie die Grundfläche des Attikageschosses von der Fassade nicht im korrekten Winkel zurückversetzt sei (act. 7, S. 3, 10-12 Ziff. II/7, III/C, act. 19, S. 4 Ziff. III/B/3).

8.

Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend sind die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens den Beschwerdeführern aufzuerlegen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidgebühr von CHF 3'000 ist angemessen (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung; sGS 941.12, GKV); diese wird mit dem von den Beschwerdeführern geleisteten Kostenvorschuss in der Höhe von CHF 5'000 verrechnet. Der Restbetrag von CHF 2'000 ist ihnen zurückzuerstatten.

Der Verlegung der amtlichen Kosten entsprechend haben die Beschwerdeführer die obsiegende Beschwerdegegnerin, deren Rechtsvertreter keine Kostennote eingereicht hat, für das Beschwerdeverfahren ermessensweise pauschal mit insgesamt CHF 3'000 zuzüglich CHF 120 Barauslagen (vier Prozent von CHF 3'000) und Mehrwertsteuer zu entschädigen (Art. 98 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 98^{bis} VRP; 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, Art. 28^{bis} sowie Art. 29 der Honorarordnung, sGS 963.5, HonO).



Demnach erkennt das Verwaltungsgericht zu Recht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von CHF 3'000 bezahlen die Beschwerdeführer unter Verrechnung mit dem von ihnen geleisteten Kostenvorschuss in der Höhe von CHF 5'000. CHF 2'000 werden ihnen zurückerstattet.

3.

Die Beschwerdeführer entschädigen die Beschwerdegegnerin für das Beschwerdeverfahren ausseramtlich mit insgesamt CHF 3'120 (inklusive Barauslagen) zuzüglich Mehrwertsteuer.