



Fall-Nr.:	21-2893, 22-6802
Stelle:	Generalsekretariat Bau- und Umweltdepartement
Instanz:	Bau- und Umweltdepartement
Publikationsdatum:	16.10.2023
Entscheiddatum:	12.09.2023

BUDE 2023 Nr. 083

Strassenrecht, Art. 25a, Art. 33 RPG; Art. 10, 32, 33, 33bis Abs.2 StrG.
Präjudiziert ein Strassenbauprojekt bzw. eine Strassenklassierung eine entsprechende Fortsetzung, gebietet es die zeitliche Koordinationspflicht, dass die Fortsetzung gleichzeitig beschlossen wird und kann also nicht erst auf einen späteren Zeitpunkt verschoben werden. Andernfalls wären die Sondernutzungspläne unzweckmässig abgegrenzt. Vorliegend konnte der Koordinationsfehler während des Rekursverfahrens geheilt werden. Darüber hinaus sind die geplante velogängige Passerelle über die Bahnlinie und die entsprechende Fortsetzung des Velowegs rechtmässig bzw. entsprechen dem gesetzgeberischen Auftrag, den Langsamverkehr zu fördern, wobei die privaten Interessen der Anstösser nicht verletzt werden. Abweisung des Rekurses. // Gegen diesen Entscheid wurde Beschwerde beim Verwaltungsgericht erhoben.)

BUDE 2023 Nr. 83 finden Sie im angehängten PDF-Dokument.



21-2893/22-6802

Entscheid Nr. 83/2023 vom 12. September 2023

Rekurrentin

A.____
vertreten durch Dr.iur. Christoph Bürgi, Rechtsanwalt,
Bogenstrasse 9, 9000 St.Gallen

gegen

Vorinstanz

Z.____ (Beschlüsse des Stadtrates vom 2. März 2021
und 8. Juni 2022)

Betreff

Teilstrassenpläne und Strassenbauprojekte (Neubau velogängige
Passerelle Y.____-weg und Verbreiterung des X.____-wegs sowie
Klassierung)



Sachverhalt

A.

a) Die Schweizerischen Bundesbahnen SBB, Bern, sind Eigentümer des 43'260 m² grossen langgestreckten Grundstücks Nr. 0001, Grundbuchkreis W.___, worüber unter anderem die Gleise der Bahnlinie Zürich-St.Gallen führen. Der B.___, St.Gallen, gehört das bebaute Grundstück Nr. 0002. Gemäss geltendem Zonenplan der Politischen Gemeinde Z.___ vom 1. November 1980 wird das Grundstück Nr. 0001 grösstenteils als übriges Gemeindegebiet Bahn bezeichnet (weiss). Ein Teil ist gemäss geltendem Zonenplan vom 1. September 2002 der Wohn-Gewerbezone WG3 zugeteilt (violett). Das Grundstück Nr. 0003, das nördlich daran angrenzt, gehört der A.___, Herisau. Es liegt ebenfalls in der Wohn-Gewerbezone WG3 und ist mit den beiden neueren Mehrfamilienhäusern Vers.-Nrn. 0004 und 0005 überbaut. Der Politischen Gemeinde St.Gallen gehört das höher gelegene unbebaute Grundstück Nr. 0006 auf der gegenüberliegenden Seite der Bahnlinie. Hier sind noch die Brückenlager der Passerelle erkennbar, worüber der Y.___-weg, Gemeindegeweg 1. Klasse (orange), geführt hat. Die Passerelle, die nur für Fussgängerinnen und Fussgänger begehbar war, musste im Frühling 2020 aus Sicherheitsgründen abgebrochen werden. Der Weg und damit der abgebrochene Bahnübergang sind bzw. waren als kantonaler Wanderweg ausgeschieden. Südlich der Bahnlinie verläuft die V.___-strasse, eine Gemeindestrasse 2. bzw. 1. Klasse, über welche neu die Veloschnellroute geführt werden soll, wofür sie als Velostrasse umsignalisiert werden wird.

b) Über das Grundstück Nr. 0003 führt entlang der südöstlichen Grundstücksgrenze vom Y.___-weg bis zur X.___-strasse (eine Gemeindestrasse 2. Klasse, violett), der X.___-weg (ein Gemeindegeweg 2. Klasse, braun). Dieser wurde beim Bau der beiden Mehrfamilienhäuser Vers.-Nrn. 0004 und 0005 mit dem Teilstrassenplan vom 12. Mai 2010 verlegt. Gemäss damaligem Beschluss des Stadtrates St.Gallen vom 25. Februar 2010 beträgt die Gesamtbreite des Wegs 3,5 m, klassiert wurde er aber bloss in einer Breite von 2 m. Am 31. März 2015 beschloss der Stadtrat eine weitere Änderung den X.___-weg betreffend, weil dieser auf dem Gelände der SBB vom Grundstück Nr. 0001 bis zum Bahnhof W.___ nicht erkennbar war. Der Weg sollte in diesem Bereich sichtbar gemacht und begradigt werden. Dabei wurde die Gesamtbreite des klassierten Wegs inkl. Bankett auf 2,5 m festgelegt. Die Liegenschaften Vers.-Nrn. 0004 und 0005 sind mit einem begrüntem Lärmschutzwall vor dem Bahnlärm geschützt.

Das Bahngrundstück Nr. 0001 ist östlich der Wohnhäuser Vers.-Nrn. 0004 und 0005 nördlich der Geleise flach und als grosse Brache, d.h. als Kiesplatz gestaltet bzw. asphaltiert. Weiter östlich ist es mit dem Bahnhofsgebäude W.___ und einem grossen Bahnschuppen überbaut.

B.



a) Am 10. Dezember 2019 beantragte der Stadtrat dem Stadtparlament, das Projekt Neubau Passerelle Y.____-weg zu genehmigen und dafür einen Verpflichtungskredit im Betrag von Fr. 4'060'000.– zu erteilen. Mit Beschluss vom 21. Januar 2020 nahm der Stadtrat vom entsprechenden Beschluss des Stadtparlamentes Kenntnis, genehmigte das Projekt und erteilte dafür den entsprechenden Verpflichtungskredit. Am 25. Februar 2020 nahm er vom unbenützten Ablauf der Referendumsfrist Kenntnis. Gleichentags beschloss er eine Verkehrsanordnung für die Passerelle Y.____-weg (Fussweg mit Fahrrad gestattet) und genehmigte den Teilstrassenplan, den Teilstrassenplan «Fuss-, Rad- und Wanderwegnetz» im Zusammenhang mit dem Neubau der Passerelle und beauftragte die Direktion Planung und Bau mit dem entsprechenden Planverfahren.

b) Die öffentliche Auflage fand vom 2. März bis 1. April 2020 statt. Mit Eingabe vom 10. März 2020 erhob die A.____ Einsprache mit dem Antrag, die Bewilligung des Planverfahrens so lange zu verweigern, bis für die entstehenden Minderwerte in Form von Ausgleichszahlungen/baulichen Anpassungen/Ersatzlösungen und/oder Minderwertentschädigungen vereinbart seien. Inhaltlich machte sie vor allem geltend, dass die Rampe für die Velofahrerinnen und Velofahrer sehr nahe an ihre Liegenschaft zu stehen käme, womit die Privatsphäre ihrer Mieterinnen und Mieter beeinträchtigt werde. Zudem gingen ihr Parkplätze verloren. Nachteilig sei auch, dass der heutige begrünte Lärmschutzwall durch eine Lärmschutzwand ersetzt werden soll. Am 16. Juni 2020 fand eine Besprechung statt, die zu keiner Lösung führte. Am 25. August 2020 teilte der Rechtsvertreter der Einsprecherin, Dr.iur. Christoph Bürgi, Rechtsanwalt, St.Gallen, der Direktion Planung und Bau mit, dass an der Einsprache festgehalten werden. Am 3. November 2020 fand eine weitere Besprechung statt, die wiederum ergebnislos verlief.

c) Mit Beschluss vom 2. März 2021 wies der Stadtrat die Einsprache mit der Begründung ab, dass die Stadt den gesetzlichen Auftrag habe, die Veloinfrastruktur rasch voranzutreiben. Zu den im Rahmen des Ausbaus des Velonetzes zu realisierenden Massnahmen gehöre auch eine Veloschnellroute in Ost-West-Richtung durch die Stadt. Innerhalb dieser Route bilde die Passerelle ein wichtiges Schlüsselprojekt sowohl als Zubringer wie auch als deren Bestandteil. Nebstdem der Ersatz des Bahnübergangs somit im öffentlichen Interesse liege, sei dieser verhältnismässig dimensioniert und füge sich städtebaulich gut in die bestehende Situation ein. Allein der Umstand, dass deshalb in die Wohnungen, Balkone und Sitzplätze der Einsprecherin gesehen werden könne, stelle in einer Stadt keine unzulässige Verletzung der Privatsphäre dar. Zudem würden für das betroffene Gebiet keine erhöhten Schutzanforderungen bestehen und bezüglich Lärmschutz würden mit der Lärmschutzwand sogar Verbesserungen erzielt. Parkplätze gingen keine verloren. Fragen der Entschädigung seien aber ohnehin nicht Gegenstand dieses Verfahrens.

C.



Gegen diesen Beschluss erhob die Einsprecherin durch ihren Rechtsvertreter mit Schreiben vom 22. März 2021 Rekurs beim Baudepartement (seit 1. Oktober 2021: Bau- und Umweltdepartement). Mit Rekursergänzung vom 30. April 2021 werden folgende Anträge gestellt:

1. Der Beschluss des Stadtrates vom 2. März 2021 sei aufzuheben.
2. Der Teilstrassenplan Passerelle Y.____-weg sei aufzuheben.
3. Das Rekursverfahren sei bis zum Vorliegen der Machbarkeitsstudie zur Verlegung des Bahnhofs W.____ zu sistieren.
4. Unter Kosten- und Entschädigungsfolge.

Zur Begründung wird geltend gemacht, es sei nicht hinreichend begründet, wieso das vorliegende Projekt die Voraussetzungen gemäss Art. 32 des Strassengesetzes (sGS 732.1; abgekürzt StrG) erfülle. Es werde namentlich bestritten, dass die Passerelle ein wichtiges Schlüsselprojekt für die Veloschnellroute in Ost-West-Richtung darstelle. Die Begründung sei viel zu pauschal und es werde nicht darauf eingegangen, ob die gleichzeitige Benützung der Passerelle von gehbehinderten Personen und Velosverkehrssicher sei und ob die massive Rampe das Orts- und Stadtbild beeinträchtige. Die Stellungnahmen der massgeblichen Interessenverbände lägen nicht bei den Akten, so dass dazu keine Stellung genommen werden könne. Zur behindertengerechten Ausgestaltung wäre eine Passerelle mit Lift vorteilhafter als mit einer Rampe von über 50 m. Mit Blick auf das Vorsorgeprinzip hätte auch geprüft werden müssen, ob die Rampe mit einem Flüsterbelag hätte versehen werden müssen. Mit dem geplanten Bahnübergang werde eine 6 m hohe Aussichtsplattform geschaffen, so dass Passantinnen und Passanten sowie Velofahrerinnen und -fahrer ungehindert in die oberen Stockwerke der Gebäude auf ihrer Liegenschaft schauen könnten. Umgekehrt werde die Aussicht aus ihren Gebäuden entsprechend eingeschränkt. Die behauptete Kompensation ihrer Parkplätze, die sie mit dem vorliegenden Projekt verlieren würden, sei nicht gesichert.

D.

a) Mit Vernehmlassung vom 17. Mai 2021 beantragt die Vorinstanz, den Rekurs abzuweisen. Zur Begründung wird auf wichtige öffentliche Interessen verwiesen. Demgegenüber stünden dem Ersatz der Passerelle keine überwiegenden privaten Interessen entgegen. Dies gelte namentlich für die dauernde Beanspruchung von ungefähr 110 m² durch die neue Überführung über die SBB-Geleise. Da es sich beim neuen Bahnübergang bloss um einen Ersatz handle, betrage die zusätzliche Beanspruchung lediglich ungefähr 33 m². Inwiefern diese zusätzliche Beanspruchung zu einer wesentlichen Einschränkung führe, werde weder geltend gemacht noch sei eine solche sonst er-



kennbar. Was die Stellungnahmen der massgeblichen Interessenverbände betreffe, sei offenbar ein Missverständnis entstanden. Zum Projekt habe kein Verband Stellung genommen. Mit dem entsprechenden Hinweis habe man vielmehr verdeutlichen wollen, dass während der öffentlichen Auflage keiner der massgeblichen Verbände Einsprache erhoben oder sich sonst (negativ) zum Neubauprojekt geäussert habe. Wie sich im Einspracheverfahren gezeigt habe, sei für die Rekurrentin die Entschädigungsfrage die massgebliche Motivation für ihre Opposition. Da diesbezüglich im Einspracheverfahren keine gütliche Lösung habe gefunden werden können, müsse über die entsprechende Forderung im nachfolgenden Schätzungsverfahren befunden werden.

b) Mit Vernehmlassung vom 24. Juni 2021 beanstandet das kantonale Strasseninspektorat, dass keine unterschriebenen Pläne vorhanden seien. Soweit beurteilbar, entspräche das Bauvorhaben aber den wichtigsten Normen. Lediglich der Anschlussbereich am Ende der Rampe an die bestehende Infrastruktur sei zu schmal. Gegenüber den Liegenschaften der Rekurrentin verursache die Passerelle bloss vernachlässigbaren Lärm. Desweiteren sei auch dem Vorsorgeprinzip genügend Rechnung getragen worden, indem der Deckbelag der Rampe bereits gute lärmindernde Eigenschaften für allfällige Rollgeräusche habe. Der Rechtsdienst des Tiefbauamtes (TBA) ergänzt am 25. Juni 2021, dass der Teilstrassenplan «Passerelle Y.____-weg» nicht genehmigungsfähig sei, weil der Rad- und Fussweg auf dem X.____-weg ohne Fortsetzung ende.

c) Die Vorinstanz nimmt mit Vernehmlassung vom 12. August 2021 zu den Amtsberichten Stellung und bemängelt dabei, dass das TBA die grosse Bedeutung und das hohe öffentliche Interesse des angefochtenen Projekts unerwähnt lasse. Es sei deshalb nochmals daran zu erinnern, dass damit die Vorgaben des Bundes und des Kantons im Bereich Langsamverkehr für eine fussgänger- und velogerechte quartierinterne Nord-Süd-Verbindung über die SBB-Gleisanlagen, der innerstädtischen Ost-West-Veloschnellroute und der behindertengerechten Ausgestaltung der Anlage Rechnung getragen werde. Nachvollziehbar dagegen sei die Kritik an der Verschmälerung des Kurvenbereichs am Ende der Rampe im Übergang zum X.____-weg, der dem Gesamtkonzept widerspreche. Allerdings sei dieser Punkt nicht Gegenstand des hängigen Rekursverfahrens.

d) Die Rekurrentin äussert sich mit Schreiben vom 31. August 2021 zu den zwischenzeitlich eingegangenen Eingaben. Dabei nimmt sie die Kritik des Strasseninspektorats an den nicht unterzeichneten Plänen auf und macht geltend, dass der Mangel, dass keine verbindlichen Pläne aufgelegt worden seien, im Rekursverfahren nicht mehr geheilt werden könne. Sie verweist sodann darauf, dass das Strasseninspektorat die Passerelle nur bezüglich der Fussgängerinnen und Fussgänger als in Ordnung befunden habe. Die Überführung werde aber vor allem auch von Velofahrerinnen und -fahrern benutzt. Mangels in Aussicht gestellter Genehmigungsfähigkeit des Teilstrassenplans durch das Tiefbauamt sei der Rekurs aber ohnehin zu schützen.



E.

a) Das Bau- und Umweltsdepartement führte am 28. Oktober 2021 in Anwesenheit der Verfahrensbeteiligten sowie eines Vertreters des TBA einen Augenschein durch. Nachdem das TBA am 8. bzw. 9. November 2021 nochmals Stellung zur fehlenden Fortsetzung des Radwegs genommen hatte, hält der Verfahrensleiter mit Augenscheinprotokoll vom 11. November 2021 fest, dass der Rekurs aufgrund einer ersten vorläufigen Beurteilung Aussicht auf Erfolg habe. Die Passerelle, die insbesondere dem prognostiziert zunehmenden Fahrradverkehr diene, dürfe nicht isoliert betrachtet werden, sondern müsse regelkonform an das Velonetz angeschlossen werden. Vorliegend ende der neue Fuss- und Radweg ohne Fortsetzung, weshalb der vorliegende Sondernutzungsplan nicht zweckmässig abgegrenzt sei. Ohne entsprechende Genehmigung könnten im Übrigen auch keine Beiträge von Bund und Kanton ausgelöst werden, was sich erheblich auf die Finanzierung des vorliegenden Projekts auswirken würde.

b) Mit Eingabe vom 13. Dezember 2021 erwidert die Vorinstanz auf die vorläufige Beurteilung, dass die grosse öffentliche Bedeutung des angefochtenen Projekts wiederum zu wenig gewürdigt werde. Die geforderte Koordination sei einzig wegen der zeitlichen Dringlichkeit des Projekts nicht erfüllt. Übersehen werde sodann, dass als Fortsetzung ja nicht bloss der 2 m bis 2,5 m breite klassierte Streifen, sondern faktisch der gesamte eingekieste bzw. asphaltierte Bereich des SBB-Areals genutzt werden könne.

c) Die Rekurrentin äussert sich mit Vernehmlassung vom 16. Dezember 2021 zum Augenscheinprotokoll und zur vorläufigen Beurteilung durch den Verfahrensleiter. Dabei lässt sie bestreiten, dass die Passerelle – anders als Fussgängerverbindung – für die Veloschnellroute bedeutsam sei und verlangt den Einbezug der politischen Absicht, dass der SBB-Bahnhof W.____ zum SOB-Bahnhof U.____ verlegt werden soll.

d) Der Verfahrensleiter zeigt am 23. Dezember 2021 auf, wie die unzulässige Abgrenzung des Plangebiets und die ungenügend klassierte Wegfläche behoben werden könnten und ergänzt, dass abgesehen davon keine weiteren Vorbehalte gegenüber dem Vorhaben bestünden und er insbesondere das öffentliche Interesse Strassenbauprojekt samt Teilstrassenplan mit Blick auf das diesbezügliche Planermessen der Vorinstanz als begründbar erachte.

F.

a) Die Vorinstanz beantragt mit Blick auf die abgegebene vorläufige Beurteilung der Rekursaussichten mit Schreiben vom 20. Januar 2022, das Rekursverfahren zu sistieren, um die vorerwähnten Mängel heilen zu können. Die Rekursgegnerin erklärt sich mit Schreiben vom 14. Februar 2022 mit dem Gesuch nicht einverstanden.



b) Der Verfahrensleiter sistierte am 18. Februar 2022 das Verfahren mit der Begründung, dass der Koordinationsmangel nachgeholt werden könne, ohne dass das vorliegende Projekt neu aufgelegt werden müsse. Gegen die Sistierung spreche auch nicht, dass der nachzuholende Teilstrassenplan einige Zeit in Anspruch nehmen werde. Ob der Bahnhof W.____ dereinst verschoben werde, sei noch völlig offen. Mithin sei nicht ersichtlich, inwiefern der Rekurrentin durch die Sistierung ein nicht wiedergutzumachender Nachteil entstünde. Allfällige finanzielle Nachteile genügten dafür jedenfalls nicht und die Parteient-schädigung könne auch noch später zugesprochen werden.

G.

a) Am 22. Februar 2022 beschloss der Stadtrat das Projekt und den Teilstrassenplan «X.____-weg, Ausbau als Fuss- und Radweg» auf dem Grundstück Nr. 0001. Damit soll der X.____-weg als Fortsetzung des Projekts «Neubau Passerelle Y.____-weg» für den Veloverkehr auf 3,5 m verbreitert bzw. mit einem neuen Belag versehen werden. Zusätzlich soll er im östlichsten Teil, wo heute schon mit Motorfahrzeugen gefahren wird, in eine Gemeindestrasse 3. Klasse aufklassiert werden. Die entsprechenden Änderungen der Verkehrssignalisation datieren ebenfalls vom 22. Februar 2022.

b) Während der Auflagefrist vom 28. Februar bis 30. März 2022 liess die A.____ am 30. März 2022 wiederum durch ihren Rechtsvertreter Einsprache erheben, die der Stadtrat am 8. Juni 2022 abwies. Nachdem das TBA den Teilstrassenplan «X.____-weg (Abschnitt Passerelle Y.____-weg bis X.____-strasse) inkl. FWR» (Gemeindestrasse 2. und 3. Klasse / Weg 1. Klasse/Fuss- und Radweg) genehmigt hatte, setzte der Stadtrat diesen fest und eröffnete den Einspracheentscheid und die Genehmigungsverfügung am 31. August 2022.

H.

Auch gegen diesen Beschluss erhob die Einsprecherin durch ihren Rechtsvertreter mit Schreiben vom 16. September 2022 Rekurs beim Bau- und Umweltdepartement. Mit Rekursergänzung vom 11. November 2022 werden folgende Anträge gestellt:

1. Die beiden Rekursverfahren 21-2893 und 22-6802 seien zusammenzulegen, und es sei gemeinsam darüber zu entscheiden.
2. Der Beschluss des Stadtrates vom 8. Juni 2022 (Eingang 2. September 2022) sei aufzuheben.
3. Auf den Ausbau des X.____-wegs und den Erlass des Teilstrassenplans sei zu verzichten.
4. Die Genehmigungsverfügung des Tiefbauamtes vom 23. August 2022 (Eingang 2. September 2022) sei aufzuheben.
5. Unter Kosten- und Entschädigungsfolge.



Zur Begründung wird unter anderem geltend gemacht, das Planverfahren sei unvollständig. Es fehlten namentlich Längen- und Querprofil sowie Pläne zur Entwässerung und zur Foundation, zur Beleuchtung zu den allfälligen Sichtzonen, aber auch Angaben zum belasteten Betriebsstandort. Zudem wird wiederum bestritten, dass die Passerelle ein wichtiges Schlüsselprojekt für die Veloschnellroute in Ost-West-Richtung sowohl als Zubringer als auch als deren Bestandteil sei und damit ein wichtiges öffentliches Interesse darstelle. Zum einen sei der genaue Verlauf der Veloschnellroute noch gar nicht bekannt und zum anderen könnten die Velofahrerinnen und -fahrer aus dem Quartier auch anderswie auf die Schnellroute gelangen. Da die Rampe ohnehin nur langsam befahrbar sein werde, könne sie grundsätzlich nicht als Teil einer Velo«schnellroute» gelten. Wie beim Projekt Y.____-weg sei auch hier nicht geprüft worden, welche Einwirkungen dadurch auf die Umwelt entstünden. Sodann gibt sie zu bedenken, dass die Kosten für die geltend gemachte Bahnhofsverlegung samt Bahnübergang rund 40 Mio. Franken kosten würden, weshalb sie es als unverhältnismässig erachte, am nahe gelegenen Y.____-weg nochmals 4 Mio. Franken für eine weitere Passerelle auszugeben.

I.

a) Die Vorinstanz beantragt mit Vernehmlassung vom 25. November 2022, den Rekurs abzuweisen. Zur Begründung weist sie insbesondere daraufhin, dass die Fortsetzung der Fuss- und Radwegverbindung nach Osten über das Bahngelände der SBB bis zur X.____-strasse allgemein dem Langsamverkehr diene und nicht nur als Ergänzung und Fortsetzung der neuen Passerelle Y.____-weg.

b) Bezüglich der aufgelisteten Kosten stellt das kantonale Strasseninspektorat am 16. Dezember 2022 klar, dass für das Strassenbauprojekt «X.____-weg» nur ein mittlerer fünfstelliger Betrag zur Diskussion stehe bzw. für die Passerelle ein solcher von 4 Mio. Franken.

c) Die Rechtsabteilung fragte am 10. Februar 2023 das Tiefbauamt an, ob für das Strassenbauprojekt «Y.____-weg – Neubau velogängige Passerelle/Teilstrassenplan» nach Vorliegen des am 23. August 2022 genehmigten Strassenbauprojekts «X.____-weg, Ausbau und Teilstrassenplan (Widmung und Klassierung; Beschluss des Stadtrates Nr. 1835)» vom 8. Juni 2022 nunmehr eine Genehmigung in Aussicht gestellt werden könne.

d) Das Tiefbauamt erliess am 10. März 2023 zu Händen der Vorinstanz folgende Verfügung:

1. Die Genehmigung des Teilstrassenplans «Passerelle Y.____-weg» (Wege erster und zweiter Klasse) wird in Aussicht gestellt.
2. Die Genehmigung des Teilstrassenplans Fuss-, Wander- und Radwegplan «Passerelle Y.____-weg» (Wanderweg ohne Hartbelag und Radweg) wird in Aussicht gestellt.



3. [Hinweis bezüglich des Gewässerschutzbereichs üB und bezüglich Abwasserbewirtschaftung bei Regenwetter]
4. [Nachführung des Gemeindestrassenplans in der amtlichen Vermessung]
5. [Vollzugbeginn]

J.

Auf die weiteren Ausführungen der Verfahrensbeteiligten in den vorgenannten Eingaben wird – soweit erforderlich – in den Erwägungen eingegangen.

Erwägungen

1.

1.1 Die beiden Rekursverfahren stehen im gleichen sachlichen Zusammenhang. Sie werfen dieselben Sachverhalts- und Rechtsfragen auf. Es ist somit zweckmässig, sie verfahrensrechtlich zu vereinigen und durch einen einzigen Entscheid zu erledigen (VerwGE B 2015/96 und B 2015/97 vom 26. Oktober 2016 Erw. 1; GVP 1972 Nr. 30).

1.2 Die Zuständigkeit des Bau- und Umweltdepartementes ergibt sich aus Art. 43^{bis} des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1; abgekürzt VRP).

1.3 Die Frist- und Formerfordernisse von Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 VRP sind erfüllt. Die Rekursberechtigung ist gegeben (Art. 45 VRP). Auf die Rekurse ist grundsätzlich einzutreten. Der Antrag, das Rekursverfahren sei zu sistieren, bis die Machbarkeitsstudie zur Verlegung des Bahnhofs W.____ vorliege, ist zwischenzeitlich gegenstandslos geworden, nachdem die Studie im Jahr 2022 erstellt und vorgestellt worden ist.

2.

Am 1. Juli 2021 ist der Nachtrag zum Wasserbaugesetz (sGS 734.1; abgekürzt WBG) vom 17. Februar 2021 in Kraft getreten, womit unter anderem Art. 13 Abs. 2 StrG geändert wurde. Mit dieser Änderung bedürfen der Erlass und die Änderung des Gemeindestrassenplans statt der Genehmigung des zuständigen Departementes neu jene der – eine Stufe tiefer stehenden – zuständigen Stelle des Kantons, konkret des Tiefbauamtes. Gemäss Botschaft zum Nachtrag WBG soll damit analog zu Art. 38 Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes (sGS 731.1; abgekürzt PBG) und Art. 32 WBG die Zuständigkeit für die Genehmigung des Gemeindestrassenplans wie die Sondernutzungspläne nach PBG zusammen mit der Festsetzung und dem Einspracheentscheid (durch die Gemeinde) erstinstanzlich gleichzeitig als Gesamtentscheid eröffnet werden, so dass zur Verfahrensbeschleunigung nur noch ein Rechtsmittel nötig ist (vgl. dazu Art. 132 Abs. 3 i.V.m. Art. 133 Bst. f



PBG). Aus diesem Grund konnte vorliegend für das Strassenprojekt samt Teilstrassenplan «Y.____-weg, Neubau velogängige Passerelle» vom 25. Februar 2020 die Genehmigung durch das Bau- und Umweltsdepartement nur in Aussicht gestellt werden, während die Genehmigung des nach dem massgeblichen Stichtag des 1. Juli 2021 erlassenen «Projekts Ausband und Teilstrassenplan X.____-weg» bereits vor der Festsetzung und Eröffnung als Gesamtentscheid durch das Tiefbauamt zu erfolgen hatte.

3.

Die Rekurrentin macht geltend, das Projekt die Passerelle betreffend sei nicht in der endgültigen Form und unvollständig aufgelegt.

3.1 Die Vorinstanz hatte die Praxis, im Planverfahren keine unterzeichneten Pläne aufzulegen, sondern diese erst für die Genehmigung durch den Kanton zu unterschreiben. Dies hatte zur Folge, dass nicht klar war, welche konkrete Version gültig sein soll und welche Pläne auch tatsächlich aufgelegt haben. Vorliegend hat die Vorinstanz die im Rekursverfahren eingereichten Plansätze – auf Aufforderung hin – nachträglich unterzeichnet und damit bestätigt, dass es sich dabei um die am 25. Februar 2020 beschlossenen und vom 2. März bis 1. April 2020 öffentlich aufgelegten Pläne handelt, was in der Folge auch unbestritten geblieben ist. Damit ist der gerügte formelle Mangel nachträglich geheilt, was sich allerdings bei der Kostenfolge auswirken muss.

3.2 Die Rekurrentin rügt in formeller Hinsicht weiter, dass die Planverfahren den X.____-weg betreffend unvollständig durchgeführt worden seien, weil das Bauprojekt «X.____-weg» nicht alle nötigen Pläne umfasse.

3.2.1 Der Strassenbau beruht immer auf einem Nutzungsplan im Sinn von Art. 14 Abs. 1 des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes (SR 700; abgekürzt RPG), dem sogenannten «Teilstrassenplan», der die zugrundliegende Zone (Grundordnung) überlagert und auf den Art. 40 StrG anzuwenden ist. Demnach hat ein solches Strassenbauprojekt («Teilstrassenplan») insbesondere einen Situationsplan (Bst. a) und die Klassierung (Bst. d) zu enthalten. Der Teilstrassenplan umfasst zudem sämtliche anderen Pläne, die für den Bau der Strasse und das kantonale Genehmigungsverfahren nötig sind (Art. 13 Abs. 2 StrG; BDE Nr. 7/2020 vom 16. März 2020 Erw. 3.2 mit Hinweisen).

3.2.2 Das Bauprojekt «X.____-weg» enthält zwar nur den Übersichtsplan 1:2'000, den Situationsplan 1:250, den Signalisations- und Markierungsplan 1:250, den Gemeindestrassenplan Fuss-, Rad- und Wanderwegnetz 1:1'500 sowie den Strassenplan 1:500. Eine technische Überprüfung durch das Strasseninspektorat war vorliegend aber nicht nötig: Davon abgesehen, dass gegen die Verbreiterung des X.____-wegs keine technischen Aspekte geltend gemacht werden, erfüllen das Projekt und die Klassierung unbestrittenermassen die Anforderungen an die Anbindung der strittigen velogängigen Passerelle,



wofür sie erlassen werden mussten. Dies gilt insbesondere für die Wegbreite. Dazu kommt, dass der zu verbreiternde Fuss- und Veloweg von 2 m auf 3,5 m bereits heute über eine vollständig asphaltierte ebene Fläche führt. Die Längs- und Querprofile folgen dementsprechend dem bestehenden Weg, und auf die Entwässerung hat der Belagsersatz bzw. -ergänzung keinen Einfluss. Was den belasteten Standort im Zusammenhang mit dem Ausbau des X.___-wegs betrifft, gilt das im Technischen Bericht vom 2. Dezember 2019 zur Passerelle Y.___-weg Gesagte: Der Standort der Massnahmenklasse C ist weder untersuchungs- noch überwachungsbedürftig. Handlungsbedarf besteht nur bei einem Bauvorhaben oder einer Nutzungsänderung. Bei einem blossen Belagsersatz wird aber nach Meinung der Strassenbaufachleute nicht erwartet, dass dadurch der belastete Standort berührt wird. Dementsprechend hat das TBA mit der Genehmigungsverfügung vom 23. August 2022 zu Recht darauf verzichtet, spezielle Sanierungsmassnahmen zu verfügen. Und schliesslich mündet der X.___-weg, der im östlichen Teil neu als Gemeindestrasse 3. Klasse gewidmet ist, auf der übersichtlichen Aussenseite einer Kurve in die X.___-strasse mit Trottoir ein. Somit sind die erforderlichen Sichtweiten – wie aus der öffentlich zugänglichen Street-View ersichtlich ist – offensichtlich eingehalten und nicht weiter nachzuweisen sind.

Nach dem Gesagten ist nicht zu beanstanden, dass bei den vorliegenden geringfügigen baulichen Änderungen am X.___-weg keine weiteren Pläne bzw. kein separater technischer Bericht für die Verbreiterung und Klassierung vorhanden sind.

4.

4.1 Der Ersatz der abgebrochenen Passerelle Y.___-weg dient als Fuss- und Radweg, weshalb er nach Art. 10 StrG als Strassenplan festzulegen ist. Der entsprechende Teilstrassenplan vom 21. Januar 2020 endet aber an der östlichen Hausecke des Gebäudes Vers.-Nr. 5738 ohne Fortsetzung, obwohl er darauf ausgelegt ist, die Fuss- und Radwegverbindung über das private Grundstück der SBB bis zur X.___-strasse fortzuführen. Folglich ist der Teilstrassenplan nicht zweckmässig abgegrenzt. Die Fortsetzung des Fuss- und Radwegs auf dem X.___-weg ist aber auch sonst nicht rechtlich hinreichend sichergestellt, weil der Weg im betroffenen Bereich bloss 2 m bis 2,5 m breit klassiert ist, die Regelbreite eines kombinierten Fuss- und Radwegs aber eine Mindestbreite von 3,5 m aufweisen muss (Richtlinie TBA Radverkehr [RRV]) RRV 04 Gemeinsame Führung Rad-/Fussverkehr, Version Mai 2016, 3.3 Bemessung [www.sg.ch/bauen/tiefbau/richtlinien-normalien-merkblaetter.html]). Da die vorliegende Passerelle nicht bloss Fussgängerinnen und Fussgängern, sondern insbesondere dem prognostiziert zunehmenden Fahrradverkehr dienen soll, darf das vorliegende Projekt nicht isoliert betrachtet werden, sondern muss regelkonform an das Velonetz angeschlossen werden.

4.2 Nach dem Gesagten präjudiziert der Neubau der velogängigen Passerelle die Fortsetzung des Velowegs bis zur X.___-strasse. Da



die Koordinationsgrundsätze von Art. 25a RPG auf Sondernutzungspläne wie Strassenpläne und Strassenprojekte sachgemäss Anwendung finden, würde die zeitliche Koordinationspflicht verletzt, wenn die Fortsetzung nicht gleichzeitig beschlossen würde (VerwGE B 2019/130 vom 25. Februar 2021 Erw. 5.1), weshalb dessen Ausbau und Klassierung nicht einfach auf einen späteren Zeitpunkt verschoben werden kann. Die Vorinstanz hat die nötige Fortsetzung zwischenzeitlich aber nachgeholt, womit der Koordinationsfehler geheilt ist. Nachdem die Verbreiterung und Klassierung des fortführenden X.____-wegs zwischenzeitlich aber ebenfalls angefochten wurde, ist diese zusammen mit dem Bahnübergang zu überprüfen. Die Heilung des entsprechenden Koordinationsfehlers ist bei den Kosten zu berücksichtigen.

5.

Die Rekurrentin wehrt sich gegen die projektierte Passerelle und das fortführende Wegprojekt, weil diese ihrer Meinung nach für den Veloverkehr unnötig seien. Zudem sieht sie mit dem neuen Bahnübergang und der ausladenden Rampe direkt vor ihren Mehrfamilienhäusern ihre privaten Interessen verletzt.

5.1 Nach Art. 32 StrG werden Strassen gebaut, wenn es die Zweckbestimmung, die Verkehrssicherheit, das Verkehrsaufkommen, den Schutz der schwächeren Verkehrsteilnehmenden, insbesondere der Fussgängerinnen und Fussgänger, der Radfahrerinnen und Radfahrer sowie der Behinderten, die Interessen des öffentlichen Verkehrs und des Umweltschutzes es erfordern. Dabei sind die Grundsätze nach Art. 33 StrG zu beachten. Dazu gehören insbesondere der Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt, die Verkehrssicherheit, der Schutz der schwächeren Verkehrsteilnehmerinnen und -nehmern, insbesondere von Fussgängerinnen und Fussgänger, Radfahrerinnen und -fahrern sowie Behinderten, der Orts- und Heimat-, Natur- und Landschaftsschutz, die anerkannten Grundsätze eines umwelt- und siedlungsgerechten Strassenbaus und der sparsame Verbrauch von Boden.

5.2 Dass die zwischenzeitlich abgebrochene Passerelle Y.____-weg für die Fussgängerinnen und Fussgänger wiederaufgebaut werden soll, ist unbestritten. Auch nicht Streitthema sind die rund 110 m² (bzw. 33 m²), welche die Rekurrentin für die Passerelle (zusätzlich) zur Verfügung stellen muss. Die Rekurrentin wehrt sich aber dagegen, dass der Bahnübergang neu auch von Zweirädern befahren werden soll und dafür nebst der Treppe auch eine Rampe gebaut werden muss, die südlich vor ihren Mehrfamilienhäusern entlang der neuen Lärmschutzwand verlaufen soll. Ihrer Meinung nach würde für eine behindertengerechte Nutzung ein Lift genügen. Auch erachtet sie eine Anbindung an den X.____-weg als überflüssig und zu teuer, weil der Bahnhof W.____ dereinst stadteinwärts nach U.____ verschoben werden soll. Ihrer Ansicht nach sind ganz grundsätzlich genügend andere Bahnüber- und Bahnuntergänge in der Nähe vorhanden, so dass den Radfahre-



rinnen und Radfahrern ein allfälliger Umweg durchaus zugemutet werden könne. Demgegenüber verweist die Vorinstanz auf ihren Auftrag, den bisherigen Bahnübergang nicht nur behindertengerecht zu ersetzen, sondern auch das Radwegnetz attraktiv und zusammenhängend auszubauen.

5.2.1 Die Strassenplanung ist wie die Ortsplanung allgemein (Art. 1 Abs. 1 PBG) Sache der politischen Gemeinde. Die verschiedenen Interessen, die dabei zu berücksichtigen sind, erarbeitet sich diese insbesondere anhand der Ziele und Grundsätze gemäss Art. 1 und 3 RPG. Diese werden von Art. 6 des Bundesgesetzes über Velowege vom 18. März 2022 (in Kraft seit 1. Januar 2023; SR 725.41; abgekürzt VWG) konkretisiert. Art. 19 VWG verpflichtet die Kantone und Gemeinden, innerhalb von fünf Jahren ein zusammenhängendes Velowegnetz zu planen. Der zweite Schritt ist die Umsetzung des Velonetzes bis Ende 2042. Da die Planungsbehörden erfahrungsgemäss nur einen Teil der Interessen erkennen und in den Abwägungsprozess einbringen können, wird die Bevölkerung über den Planungsprozess informiert und im Mitwirkungsverfahren eingebunden (Art. 4 Abs. 2 RPG und Art. 33^{bis} Abs. 2 StrG). Alsdann ist es an der Planungsbehörde, die nötige Interessenabwägung vorzunehmen (Art. 3 der eidgenössischen Raumplanungsverordnung; SR 700.1; abgekürzt RPV). Dazu gehört auch, dass sie Alternativen und Varianten prüft (Art. 2 Abs. 1 Bst. b RPV). Die getroffene Interessenabwägung wird sodann von der zuständigen Genehmigungsbehörde überprüft (Art. 13 Abs. 2 und 3 StrG).

5.2.2 Ist die Planung erfolgt, haben Einspracheberechtigte die Möglichkeit, den Planbeschluss anzufechten. Art. 33 Abs. 2 RPG schreibt dafür vor, dass das kantonale Recht wenigstens ein Rechtsmittel gegen Verfügungen und Nutzungspläne vorsieht, die sich auf dieses Gesetz und seine kantonalen und eidgenössischen Ausführungsbestimmungen stützen. Dabei ist eine volle Überprüfung durch wenigstens eine Beschwerdebehörde zu gewährleisten (Art. 33 Abs. 3 Bst. b RPG). Diese Funktion ist im kantonalen Recht dem Rekursverfahren vor dem Bau- und Umweltsdepartement zugeordnet (Art. 46 Abs. 1 VRP). Volle Überprüfung bedeutet in diesem Zusammenhang nicht nur freie Prüfung des Sachverhalts und der sich stellenden Rechtsfragen, sondern auch eine Ermessenskontrolle. Die Rechtsmittelbehörde hat zu beurteilen, ob das Planungsermessen richtig und zweckmässig ausgeübt worden ist. Als Rechtsfehler kann dabei aber nur eine unterbliebene Interessenabwägung, eine fehlerhafte Ermittlung der Interessen, eine unzutreffende Beurteilung der Interessen und eine Unverhältnismässigkeit bei der Interessenabwägung gerügt werden. Die Rechtsmittelinstanz hat insbesondere im Auge zu behalten, dass sie Rechtsmittel- und nicht Planungsinstanz ist und daher nicht ihr eigenes Planungsermessen anstelle jenes der Planungsbehörde setzen darf. Mit anderen Worten ist der den Planungsträgern durch Art. 2 Abs. 3 RPG zuerkannte Gestaltungsbereich zu beachten, was heisst, dass ein Planungsentscheid zu schützen ist, auch wenn sich andere ebenso zweckmässige Lösungen erkennen lassen. Das richterliche



Augenmerk im Rechtsmittelverfahren liegt somit nicht auf dem Planungsergebnis, sondern vielmehr auf der Art seiner Herleitung (Urteil des Bundesgerichtes 1A.139/2006, 1A.171/2005, 1P.397/2005 vom 27. September 2006 Erw. 5.1.1 mit Hinweisen; EspaceSuisse, Interessenabwägung – Chance für eine zweckmässige und haushälterische Bodennutzung März 1/2020).

5.2.3 Der Planungsgrundsatz von Art. 3 Abs. 3 Bst. c RPG besagt, dass Rad- und Fusswege erhalten und geschaffen werden sollen. Diese sind zusammenhängend, durchgehend und verbinden namentlich Wohngebiete, Arbeitsplätze, Schulen, Haltestellen des öffentlichen Verkehrs, öffentliche Einrichtungen, Einkaufsläden, Freizeit- und Sportanlagen und Velowegnetze für die Freizeit (Art. 6 in Verbindung mit Art. 3 Abs. 3 VWG). Der kantonale Richtplan (Koordinationsblatt M31, Stand Februar 2023) hält dementsprechend fest, dass Fuss- und Velowege, die in die Kompetenz der Gemeinden fallen, von diesen in den Siedlungsgebieten feinmaschig und attraktiv angeboten werden sollen. Dabei setzen der Kanton und die Gemeinden Fuss- und Veloverkehrsmassnahmen auf Basis des Strassenbauprogramms und der Agglomerationsprogramme schrittweise um. Die Vorhaben sind mit den Programmen des Bundes (im Perimeter Nationalstrassen) sowie mit kommunalen Planungen und Programmen (insbesondere kommunalen Richtplänen und Verkehrskonzepten) abzustimmen. Schlüsselprojekte und Handlungskorridore gemäss den Agglomerationsprogrammen sind wegen ihrer wichtigen Rolle im FVV-Netz prioritär zu behandeln. Dafür führt der Richtplan (von der Regierung am 21. Juni 2022 erlassen und vom Bundesrat am 15. Februar 2023 genehmigt) als Vorhaben in der Agglomeration St.Gallen-Bodensee ausdrücklich auch die Passerelle Y.____-weg auf. Die Politische Gemeinde St.Gallen ihrerseits hat sich im Reglement für eine nachhaltige Verkehrsentwicklung (SRS 711.3) vom 1. April 2010 verpflichtet, für ein attraktives Angebot im Bereich des öffentlichen Verkehrs sowie des Fuss- und Veloverkehrs zu sorgen. Das entsprechende Mobilitätskonzept 2040 datiert vom 20. Oktober 2015.

5.2.4 Mit Blick auf die aufgezeigten rechtlichen Grundlagen entspricht es offensichtlich dem gesetzgeberischen Auftrag, dass die Stadt St.Gallen ihr Velonetz mit verschiedenen Projekten ausbaut. Dazu gehören neue Übergänge über die Bahn bzw. deren Verbreiterung, neue Fuss- und Radwege, Unterführungen für den Velo- und Fussverkehr sowie eine Velovorzugsroute, welche die Stadt sicher und komfortabel durchquert. Als Teil der Veloschnellroute von der SBB-P.____-brücke bis nach U.____ ist die V.____-strasse vorgesehen. Zu den Fördermassnahmen allgemein gehört aber auch, dass die bisherige Passerelle Y.____-weg, die bis anhin nur für Fussgängerinnen und Fussgänger passierbar war, auch für den Veloverkehr geöffnet wird. All diese Anstrengungen entsprechen den erwähnten übergeordneten Planungsgrundsätzen und den gesetzlichen Vorgaben, den Langsamverkehr grundsätzlich zu fördern. Mithin spielt es keine Rolle, dass die velogängige Bahnüberführung nicht direkt Teil der geplanten Ve-



loschnellstrasse durch die Stadt ist, wie die Rekurrentin vorbringt. Immerhin ist sie aber ein direkter Zubringer zur Veloschnellstrasse und verbessert zudem unabhängig davon die Vernetzung der verschiedenen Wohngebiete mit den Arbeitsplätzen, Schulen, Einkaufsmöglichkeiten und Freizeiteinrichtungen in den verschiedenen Quartieren im Westen der Stadt.

5.2.5 Nach dem Gesagten spricht es auch nicht gegen die neue Passerelle, dass es andere Wege gibt, worüber nach Meinung der Rekurrentin zumutbarerweise auch gefahren werden könnte und diese nur wenige Minuten länger wären als jener über den vorliegenden Bahnübergang. Ziel des Gesetzgebers ist es ja gerade, weitere sichere und attraktivere Möglichkeiten für Velofahrende innerhalb des Siedlungsgebiets zu schaffen, was namentlich wie hier auf das dichte Stadtgebiet zutrifft. Vorliegend gibt es denn auch über einen Abschnitt von über einem Kilometer zwischen den Unterführungen V.____-strasse im Westen und U.____strasse im Osten keine andere Möglichkeit, die Bahnlinie zu über- oder unterqueren. Die von der Rekurrentin vorgeschlagene Alternativroute würde diesbezüglich keine Verbesserung darstellen, da sie praktisch vollständig mit der ohnehin geplanten Veloschnellroute über die V.____-haldenstrasse (gelb) übereinstimmt. Dazu kommt aber, dass bei der vorgeschlagenen Alternative die Bahnlinie bei der R.____-strasse/S.____-strasse unterquert werden sollte, was gar nicht möglich ist, da hier ein allgemeines Fahrverbot gilt. Die dazwischen liegende Passerelle beim Bahnhof W.____ ist für Velos ebenfalls nicht überwindbar, weil sie nur über Treppen verfügt. Somit drängt es sich geradezu auf, die ohnehin zu ersetzende Passerelle Y.____-weg (rot) auch für den Veloverkehr zu öffnen.

5.2.6 Gegen den geplanten Bahnübergang Y.____-weg spricht sodann auch nicht, dass der Bahnhof W.____ nach U.____ verschoben werden soll. Abgesehen davon, dass der neue Standort des SBB-Bahnhofs unterhalb des Bahnhofs der SOB noch gar nicht beschlossen ist und es sich dabei (Stand September 2023) auch noch um kein Bau- oder Vorprojekt, sondern erst um eine Projektskizze handelt, die nun ausgearbeitet werden muss, soll mit der velogängigen Überführung Y.____-weg nicht in erster Linie der Bahnhof besser angebunden werden, sondern vor allem auch der nördliche Stadtteil W.____ mit der Veloschnellroute auf der V.____-strasse bzw. mit den südlichen Quartieren besser verbunden werden. Mithin spielt es keine Rolle, dass mit dem Wegfall des Bahnhofs W.____ der Langsamverkehr auf dem geplanten Bahnübergang und dem auszubauenden X.____-weg möglicherweise vorübergehend etwas zurückgehen wird.

5.3 Bezüglich der behaupteten Verletzung des Orts- und Stadtbilds bringt die Rekurrentin nichts Konkretes vor. Das Gleiche gilt hinsichtlich ihrer Behauptung, mit dem «massiven Rampenbauwerk» werde der Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt verletzt. Mangels hinreichend substantiierter Rügen kann daher nicht weiter auf die Einwände der Rekurrentin eingegangen werden. Allgemein kann dazu aber Folgendes gesagt werden:



5.3.1 Das Siegerprojekt ging aus einem Wettbewerb von vier eingeladenen Ostschweizer Ingenieurbüros hervor. Gemäss dem öffentlich zugänglichen Bericht des Beurteilungsgremiums vom 8. Juni 2018 wurde das vorliegende Projekt wegen dem überzeugenden Verkehrskonzept und seiner architektonisch ansprechenden Gestaltung sowie den geringen zu erwartenden Zusatzmassnahmen ausgewählt. Das Beurteilungsgremium setzte sich aus drei Sachbeauftragten der Stadt, zwei externen Fachleuten (einem Architekten und einem Bauingenieur) sowie aus drei Experten der Stadt, des Kantons und der SBB zusammen, worunter sich auch der städtische Denkmalpfleger sowie der Präsident des Einwohnervereins W.____ befand. Dabei wurde das Verfahren in Anlehnung an die Ordnung für Architekten- und Ingenieurstudienaufträge SIA 143, Ausgabe 2009/10, durchgeführt. Daraus erhellt, dass die Planungsbehörde die Infrastrukturanlage sorgfältig ausgewählt hat. Demgegenüber bringt die Rekurrentin nichts vor, weshalb die Passerelle mit der Rampe nicht bestmöglich in den Stadtraum integriert sei. Dass die Velorampe nicht durch einen Lift ersetzt werden kann, wie die Rekurrentin wünscht, versteht sich von selbst, wenn man sich vor Augen führt, dass damit der Veloverkehr gefördert werden soll.

5.3.2 Auch lärmässig kann das Bauwerk im Sinn der Vorsorge nicht weiter verbessert werden, weil die Deckschicht der Rampe mit einer feinen Gesteinskörnung versehen werden soll, die bereits eine gute lärmindernde Eigenschaft aufweist und Rollgeräusche – wie von Skateboardfahrern etwa – gut mindern kann. Mit dem von der Rekurrentin geforderten Flüsterbelag könnte daher keine wesentliche Verbesserung mehr erzielt werden. Davon abgesehen verursacht der Bahnübergang ohnehin keine lärmässige Dauerbelastung bzw. nur vernachlässigbaren Lärm, und zwar selbst dann, wenn täglich mit rund 500 Fussgängerinnen und Fussgängern und 200 bis 300 Velofahrerinnen und -fahrern gerechnet werden muss.

5.3.3 Bezüglich der gerügten Verkehrssicherheit hält das Strasseninspektorat in seiner Überprüfung fest, dass sämtliche Normen eingehalten seien, wenn die Passerelle mehrheitlich von Fussgängern benutzt werde. Tatsächlich geht die Annahme davon aus, dass der Bahnübergang nach wie vor mehrheitlich von Fussgängerinnen und -gängern benutzen werden wird. Dazu kommt, dass die Fahrbahn der Anlage über den Geleisanlagen eine Breite von 4,2 m und auf den Rampen eine solche von 4 m aufweist, wobei die Wendepodeste mit einer Tiefe von rund 5,6 m ebenfalls sehr grosszügig ausgebildet sind. Diese Dimensionierungen ermöglichen es ohne weiteres, dass Fussgängerinnen und Fussgänger sowie Velofahrerinnen und -fahrer aber auch gehbehinderte Personen komfortabel aneinander vorbeikommen und sich kreuzen können, zumal die Überführung übersichtlich ausgestaltet und von einer reduzierten Fahrgeschwindigkeit der Velofahrerinnen und -fahrer auszugehen ist. Davon abgesehen sind die VSS-Normen auch keine Rechtssätze, sondern blosser Verwaltungsanweisungen bzw. anerkannte Hilfsmittel bei der Frage, ob eine Anlage den



Anforderungen der Verkehrssicherheit genügt (M. NEFF, in: Bereuter/Frei/Ritter [Hrsg.], Kommentar zum Planungs- und Baugesetz des Kantons St.Gallen, Basel 2020, Art. 67 N 12 ff. mit Verweisen). Unter diesem Aspekt muss denn auch berücksichtigt werden, dass der Begegnungsfall Fussgängerin/Velofahrerin auf der etwas schmalen Rampe seltener vorkommt, weil die meisten Fussgängerinnen und Fussgänger den kürzeren Weg über die Treppe benutzen werden. Dass für Gehbehinderte ein Lift optimaler wäre, versteht sich von selbst, weshalb dazu nicht die Procap befragt werden muss, wie es von der Rekurrentin beantragt wird, zumal sie selber nicht bestreitet, dass die projektierte Passerelle mit der Rampe behindertengerecht ausgestaltet ist. Die zu Recht gerügte Verengung beim Übergang der Rampe in den X.___-weg wurde zwischenzeitlich behoben, weshalb aus verkehrstechnischer Sicht nichts mehr gegen den umstrittenen Bahnübergang spricht.

5.4 Was die Beeinträchtigung der privaten Interessen betrifft, muss der Rekurrentin entgegengehalten werden, dass für den vorliegenden Standort keine erhöhten ästhetischen Anforderungen gelten, womit nur das Verunstaltungsverbot nach Art. 99 Abs. 1 PBG zur Anwendung gelangt. Bei der vorliegenden Infrastrukturanlage kann aber nicht gesagt werden, dass es sich um etwas qualifiziert Unschönes handle, vielmehr wurde es durch Fachpersonen juriert. Lärm geht vom Bahnübergang für den Langsamverkehr praktisch keinen aus und der Lärmschutzwall zwischen den Liegenschaften der Rekurrentin und den Bahngleisen wird durch eine effizientere Lärmschutzwand ersetzt und ebenfalls wieder begrünt. Weiter hält die angefochtene Anlage auch sonst die Bauvorschriften ein. Dass von der rund 6 m hohen Passerelle aus in die oberen Stockwerke der schräg gegenüberliegenden Mietwohnungen der Rekurrentin gesehen werden kann, ist – wie die Vorinstanz zu Recht geltend gemacht – in einer dicht bebauten Stadt üblich und hinzunehmen, wie auch Nachbarinnen und Nachbarn von einem gleich hohen Haus in die Wohnungen des Nachbarhauses sehen können. Ein Recht auf Aussicht gibt es nicht, und diese wird vorliegend weder durch die Rampe noch durch die 6 m hohe Passerelle übermässig eingeschränkt, zumal die Gebäudehöhe in der Zone WG3 11 m beträgt und Anlagen grundsätzlich nicht höhenbeschränkt sind. Zur Befürchtung der Rekurrentin, dass die beanspruchten Parkplätze nicht kompensiert werden könnten, ist zu sagen, dass gemäss den verbindlichen Plänen keine Parkplätze wegfallen. Die Lichtraumhöhe und die Durchfahrtsbreiten zu den privaten Parkplätzen und deren Fahrgassen bleiben gewahrt und soweit auf Grund der geplanten Stützen leichte Verschiebungen der Parkplätze nötig werden, ist dafür genügend Platz vorhanden.

5.5 Nach dem Gesagten sind die Voraussetzungen für den Bau der Passerelle und die Verbreiterung des fortführenden X.___-wegs nach Art. 32 StrG erfüllt und die dabei zu beachtenden Grundsätze nach Art. 33 StrG eingehalten. Soweit die Rekurrentin dabei in ihren privaten Interessen berührt ist, sind die entsprechenden Beeinträchtigungen als nötig und zumutbar zu betrachten.



6.

Zusammenfassend ergibt sich, dass die Passerelle Y.____-weg und die Verbreiterung des fortführenden X.____-wegs samt entsprechender Klassierung rechtmässig und namentlich das öffentliche Interesse am Bau der umstrittenen Passerelle und der Fortsetzung des Velowegs auf dem X.____-weg gegeben sind sowie dass die privaten Interessen der Rekurrentin damit nicht verletzt werden. Die Rekurse erweisen sich deshalb als unbegründet. Der Sistierungsantrag im Hinblick auf die Machbarkeitsstudie die Verschiebung des Bahnhofs W.____ betreffend ist zwischenzeitlich gegenstandslos geworden. Die Rekurse sind somit abzuweisen, soweit sie nicht gegenstandslos geworden sind.

7.

7.1 Nach Art. 95 Abs. 1 VRP hat in Streitigkeiten jener Beteiligte die Kosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden. Die Entscheidunggebühr für die zwei Verfahren beträgt Fr. 5'300.– (Nr. 20.13.01 des Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung, sGS 821.5), das heisst Fr. 3'500.– für das Verfahren Nr. 21-2893 und Fr. 1'800.– für das Verfahren Nr. 22-6802, wofür kein erneuter Augenschein durchgeführt werden musste und zumindest teilweise auf die vorläufige Beurteilung der Rechtsabteilung im ersten Rekursverfahren zurückgegriffen werden konnte. Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend sind die amtlichen Kosten für das Verfahren Nr. 21-2893 von Fr. 3'500.– der Politischen Gemeinde St.Gallen und für das Verfahren Nr. 22-6802 von Fr. 1'800.– der Rekurrentin zu überbinden. Auf die Erhebung der Kosten bei der Politischen Gemeinde St.Gallen ist jedoch zu verzichten (Art. 95 Abs. 3 VRP).

7.2 Der im Verfahren Nr. 21-2893 am 9. April 2021 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– ist der Rekurrentin zurückzuerstatten. Der im Verfahren Nr. 22-6802 am 3. Oktober 2022 von der Rekurrentin bezahlte Vorschuss von Fr. 1'800.– ist mit den zu leistenden Verfahrenskosten in gleicher Höhe zu verrechnen.

8.

Die Rekurrentin stellt ein Begehren um Ersatz der ausseramtlichen Kosten.

8.1 Im Rekursverfahren werden ausseramtliche Kosten entschädigt, soweit sie auf Grund der Sach- und Rechtslage notwendig und angemessen erscheinen (Art. 98 Abs. 2 VRP). Die ausseramtliche Entschädigung wird den am Verfahren Beteiligten nach Obsiegen und Unterliegen auferlegt (Art. 98^{bis} VRP). Die Vorschriften der Schweizerischen Zivilprozessordnung (SR 272) finden sachgemäss Anwendung (Art. 98^{ter} VRP).

8.2 Das Verfahren bot in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht Schwierigkeiten, die den Beizug eines Rechtsvertreters rechtfertigen.



Damit besteht grundsätzlich Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung (Art. 98^{bis} VRP). Die Zweckmässigkeit des Neubaus der velogängigen Passerelle konnte erst im Verlauf des Rekursverfahrens mit dem Erlass des Ausbaus und der Widmung des X.____-wegs hergestellt werden. Ohne entsprechende Massnahmen hätte dem Vorhaben nicht zugestimmt werden können und der Rekurs im Verfahren Nr. 21-2893 hätte vollumfänglich gutgeheissen werden müssen. Die massgeblichen Aufwendungen wie die Rekuserhebung und -begründung sowie die Teilnahme am Augenschein sind allesamt vor der zu korrigierenden Anschlusssituation – und somit als das Vorhaben noch nicht genehmigungsfähig war – erfolgt. Der Rekurs ist somit ursprünglich zu Recht erhoben worden, weshalb der Kostenantrag der Rekurrentin gutzuheissen ist. Die Rekurrentin hat deshalb im Verfahren Nr. 21-2893 Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung, die von der Politischen Gemeinde St.Gallen zu leisten ist. Weil keine Kostennote vorliegt, ist die ausseramtliche Entschädigung in Anwendung von Art. 6 in Verbindung mit Art. 22 der Honorarordnung (sGS 963.75; abgekürzt HonO) ermessenweise auf Fr. 3'250.– festzulegen. Im Verfahren Nr. 22-6802 dagegen unterliegt die Rekurrentin, weshalb sie keinen Entschädigungsanspruch hat und ihre Parteikosten selber tragen muss. Ihr Kostenantrag ist dementsprechend abzuweisen.

Entscheid

1.

- a) Der Rekurs Nr. 21-2893 der A.____, Herisau, wird abgewiesen, soweit er nicht gegenstandslos geworden ist.
- b) Der Rekurs Nr. 22-6802 der A.____ wird abgewiesen.

2.

- a) Im Rekursverfahren Nr. 21-2893 wird der Politischen Gemeinde Z.____ eine Entscheidunggebühr von Fr. 3'500.– auferlegt. Auf die Erhebung wird verzichtet. Der am 9. April 2021 von Dr.iur. Christoph Bürgi, St.Gallen, geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– wird zurückerstattet.
- b) Im Rekursverfahren Nr. 22-6802 wird der A.____ eine Entscheidunggebühr von Fr. 1'800.– auferlegt und mit dem von Dr.iur. Christoph Bürgi am 3. Oktober 2022 in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss verrechnet.

3.

- a) Im Rekursverfahren Nr. 21-2893 wird das Begehren der A.____ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten gutgeheissen. Die Politische Gemeinde Z.____ entschädigt die A.____ ausseramtlich mit Fr. 3'250.–.
- b) Im Rekursverfahren Nr. 22-6802 wird das Begehren der A.____ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten abgewiesen.



Die Vorsteherin

Susanne Hartmann
Regierungsrätin