



Fall-Nr.:	22-1631
Stelle:	Generalsekretariat Bau- und Umweltdepartement
Instanz:	Bau- und Umweltdepartement
Publikationsdatum:	22.11.2022
Entscheiddatum:	10.10.2022

BUDE 2022 Nr. 094

Planungsrecht, Strassenrecht, Art. 25a RPG, Art. 101 Abs. 1 und 102 StrG. Für eine verkehrstechnisch hinreichende Erschliessung ist u.a. der Erlass von Sichtzonen unentbehrlich. Das gilt gleichermassen für Sichtzonen bei privaten Hauszufahrten in öffentliche Strassen wie auch für Sichtzonen bei Einmündungen von öffentlichen Strassen in andere öffentliche Strassen (Erw. 3.3). Dass die erforderlichen Sichtzonen immer zusammen mit dem Teilstrassenplan erlassen werden müssen, ergibt sich dabei aus Art. 25a RPG (Erw. 2.4). Allerdings obliegt es den Gemeinden, ob sie Sichtzonen mittels Einzelverfügung anordnen oder im Rahmen eines Planverfahrens festlegen wollen. Dabei ist lediglich – aber immerhin – das Koordinationsgebot zu beachten und diesem Genüge zu tun (Erw. 2.5.1). Im konkreten Fall war der angefochtene Teilstrassenplan nicht geeignet, die angestrebte Verkehrssicherheit innerhalb des Planperimeters herzustellen. Die Sichtweitennachweise für die entlang der Strasse liegenden Privatgrundstücke waren im Planverfahren nicht erbracht worden. Nachdem die erforderliche freie Sicht bei mehreren privaten Grundstückszufahrten auch tatsächlich nicht gegeben war, musste der Teilstrassenplan aufgehoben werden (Erw. 3.5). Gutheissung des Rekurses. // (Gegen diesen Entscheid wurde Beschwerde beim Verwaltungsgericht erhoben.)

BUDE 2022 Nr. 94 finden Sie im angehängten PDF-Dokument.



22-1631

Entscheid Nr. 94/2022 vom 10. Oktober 2022

Rekurrentin

A.____

vertreten durch lic.iur. Sascha M. Duff , Rechtsanwalt, Via dil Parc 2b,
7018 Flims Waldhaus

gegen

Vorinstanz

Gemeinderat Z.____ (Entscheid vom 15. Februar 2022)

Rekursgegnerin

B.____

vertreten durch Dr.iur. Bettina Deillon, Rechtsanwältin, Teufener
Strasse 11, 9001 St.Gallen

Betreff

Teilstrassenplan "Ausbau und Korrektion M.____weg"
(Strassenbauprojekt und Klassierung)



Sachverhalt

A.

a) Die C.____, Y.____, ist Eigentümerin des Grundstücks Nr. 001, Grundbuch Z.____, an der N.____strasse in Z.____. Gemäss geltendem Zonenplan der Gemeinde Z.____ vom 9. April 2001 liegt das Grundstück in der Wohnzone W2a. Das Grundstück ist mit einem Mehrfamilienhaus mit angebautem Garagentrakt überbaut und liegt zwischen M.____weg (Gemeindestrasse dritter Klasse), N.____strasse (Gemeindestrasse zweiter Klasse) und O.____weg (Privatstrasse). Die strassenmässige Erschliessung des Grundstücks Nr. 001 erfolgt über den M.____weg. Dieser weist eine Strassenbreite von rund 3,3 m und eine Länge von etwa 90 m auf. Er erschliesst als Stichstrasse (ohne Wendeanlage) sechs Grundstücke.

b) Im Zusammenhang mit der geplanten Überbauung von Grundstück Nr. 001 wurde durch die kommunale Baubehörde festgestellt, dass der M.____weg derzeit in mehrfacher Hinsicht nicht den Anforderungen an eine hinreichende strassenmässige Erschliessung entspricht. Im Weiteren wurde der bauliche Zustand des M.____wegs als erneuerungsbedürftig eingestuft. In der Folge liess der Gemeinderat Z.____ ein Strassenbauprojekt ausarbeiten. Am 12. August 2019 wurden die Planunterlagen für das Strassenbauprojekt "Sanierung M.____weg" der zuständigen Stelle des Tiefbauamtes (TBA) zur Vorprüfung zugestellt.

c) Nach einer Informationsveranstaltung am 3. Februar 2020 für die betroffenen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer, wurde vom 8. September bis 9. Oktober 2020 das öffentliche Mitwirkungsverfahren für die Sanierung des M.____wegs durchgeführt. Innerhalb der Mitwirkungsfrist ist eine Eingabe eingereicht worden, welche vom Gemeinderat am 11. November 2020 beantwortet wurde. Anschliessend erliess der Gemeinderat am 8. Dezember 2020 das Strassenbauprojekt "Ausbau und Korrektur M.____weg", bestehend aus Teilstrassenplan, Baulinienplan, Landerwerbsplan sowie Beitragsplan (im Folgenden Teilstrassenplan).

d) Bereits mit Schreiben vom 2. Juni 2020 war den Eigentümerinnen und Eigentümern der Grundstücke Nrn. 001, 002 und 003 das rechtliche Gehör für die vorgesehene Verfügung von Sichtzonen auf den jeweiligen Grundstücken im Zusammenhang mit dem Strassenbauprojekt und dem geplanten privaten Bauvorhaben auf Grundstück Nr. 001 eingeräumt worden.

e) Innerhalb der gesetzten Frist bezog die Eigentümerin des nordwestlich des Baugrundstücks Nr. 001 gelegenen Grundstücks Nr. 002, A.____, X.____, Stellung zum Verfügungsentwurf. In der Stellungnahme wurde darauf hingewiesen, dass die geplante öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung auf ihrem Grundstück Nr. 002 ihr Eigentum un-



verhältnismässig stark beschränke. Namentlich stehe der deshalb erforderliche Rückbau eines Hochbeets und der Verlust eines Baums sowie eines Parkplatzes in keinem Verhältnis zum Interesse der Bauherrschaft, die Grundstückszufahrt unmittelbar an ihrer Grundstücksgrenze zu platzieren.

B.

a) Mit Baugesuch vom 3. März 2021 beantragte die B.____, W.____, beim Gemeinderat Z.____ die Baubewilligung für den Rückbau der Gebäude auf Grundstück Nr. 001, den Wiederaufbau des Wohnhauses sowie für den Neubau von zwei zusätzlichen Einfamilienhäusern mit gemeinsamer Tiefgarage samt Wärmepumpe mit Grundwassernutzung.

b) Das Baugesuch und der Teilstrassenplan wurden gemeinsam vom 23. März bis 21. April 2021 öffentlich aufgelegt.

c) Bereits am 11. März 2021 hatte der Gemeinderat Z.____ auf den Grundstücken Nrn. 003 und 001 sowie auf den Grundstücken Nrn. 002 und 001 drei Sichtzonen verfügt, die erste und die zweite im Bereich der Einmündung von M.____weg und O.____weg in die N.____strasse, die dritte im Bereich der Ein- und Ausfahrt zur geplanten Tiefgarage auf den Grundstücken Nrn. 001 und 002.

d) Innert der Auflagefrist vom 23. März bis 21. April 2021 erhob A.____, vertreten durch lic.iur. Sascha M. Duff, Rechtsanwalt, Flims Waldhaus, Einsprachen gegen das Bauvorhaben und gegen den Teilstrassenplan. Sie rügte, das Bauvorhaben sei mangels hinreichender Erschliessung nicht bewilligungsfähig. Im Weiteren läge kein öffentliches Interesse für den Strassenbau vor; dieser diene lediglich dem privaten Interesse der Bauherrschaft.

e) Am 26. März 2021 erhob A.____ durch ihren Rechtsvertreter gegen die dritte Sichtzonenverfügung vom 11. März 2021 betreffend die Grundstücke Nrn. 001 und 002 Rekurs beim Baudepartement (seit 1. Oktober 2021: Bau- und Umweltdepartement; Verfahren Nr. 21-3134). Sie rügte, diese Verfügung sei nicht verhältnismässig und verstosse gegen das Koordinationsgebot, da sie Teil des Strassenbauprojekts hätte sein müssen.

f) Am 8. Juni 2021 widerrief der Gemeinderat Z.____ die (dritte) Sichtzonenverfügung betreffend die Grundstücke Nrn. 001 und 002, woraufhin der Rekurs (Verfahren Nr. 21-3134) am 30. Juni 2021 als gegenstandslos von der Geschäftsliste des Baudepartementes abgeschrieben wurde.

g) Mit Beschluss vom 15. Februar 2022 erteilte der Gemeinderat Z.____ die Baubewilligung unter Bedingungen und Auflagen und wies die Einsprachen von A.____ gegen das Bauvorhaben und gegen den Teilstrassenplan ab. Ferner verfügte er nochmals neu die (am 8. Juni



2021 widerrufen) dritte Sichtzone auf den Grundstücken Nrn. 001 und 002.

C.

U.a. gegen die Abweisung der Einsprache gegen den Teilstrassenplan erhob A.____ durch ihren Rechtsvertreter mit Schreiben vom 11. März 2022 Rekurs beim Bau- und Umweltdepartement. Es werden folgende Anträge gestellt:

1. Es sei der Planfestsetzungs- und Einsprache-Entscheid Nr. 28/2022 der Gemeinde Z.____ vom 15. Februar 2022 vollumfänglich aufzuheben.
2. Unter gesetzlicher Kosten- und Entschädigungsfolge zzgl. MWST zulasten der Rekursgegnerin.

Zur Begründung wird geltend gemacht, beim Erlass des Teilstrassenplans sei die Koordinationspflicht verletzt worden, weil die Sichtzone im Bereich der Ein- und Ausfahrt zur geplanten Tiefgarage auf Grundstück Nr. 001 mit einer separaten Verfügung und nicht koordiniert mit dem Teilstrassenplan erlassen worden sei. Im Sinn der Koordinationspflicht hätte die Sichtzone im Rahmen des Strassenbauprojekts für den Ausbau des M.____wegs erlassen werden müssen. Eine separate Verfügung sei nicht zulässig.

D.

a) Mit Vernehmlassung vom 19. April 2022 beantragt die Rekursgegnerin, vertreten durch Dr.iur. Bettina Deillon, Rechtsanwältin, St.Gallen, den Rekurs unter Kostenfolge abzuweisen. Zur Begründung wird geltend gemacht, die Gemeinde erfülle mit dem Strassenbauprojekt die gesetzlich vorgeschriebene Erschliessungspflicht. Zudem sei die Koordinationspflicht nicht verletzt worden, da der Plan, welcher die zu Lasten des Grundstücks Nr. 002 der Rekurrentin vorgesehene Sichtzone ebenfalls deutlich darstelle, ebenfalls als Bestandteil des Strassenbauprojekts mit den anderen zugehörigen Planunterlagen öffentlich aufgelegt habe. Ferner sei es gesetzlich aber auch zulässig, für die erforderlichen Sichtzonen separate Verfügungen zu erlassen.

b) Mit Vernehmlassung vom 21. April 2022 beantragt die Vorinstanz, den Rekurs abzuweisen. Zur Begründung wird geltend gemacht, der Teilstrassenplan sei gleichzeitig und koordiniert mit dem Baugesuch der Rekursgegnerin auf Grundstück Nr. 001 aufgelegt. Zudem sei mit den Entscheiden vom 15. Februar 2022 koordiniert über die Einsprachen gegen das Baugesuch sowie gegen den Teilstrassenplan entschieden worden. Die Sichtzone für die geplante Tiefgaragenausfahrt in den M.____weg sei ebenfalls am 15. Februar 2022 verfügt worden. Damit habe eine hinreichende Koordination gemäss den Anforderungen von Art. 25a des Bundesgesetzes über die Raumplanung (SR 700; abgekürzt RPG) stattgefunden. Die Sichtzone für die Einmündung des M.____wegs in die N.____strasse (auf den Grundstücken Nrn. 001 und 003) sei Bestandteil des Strassenbauprojekts gewesen.



Die Sichtzone für die Grundstückszufahrt des geplanten Neubaus auf Grundstück Nr. 001 sei demgegenüber mit separater Verfügung vom 15. Februar 2022 festgelegt worden. Die geplante Tiefgaragenausfahrt werde erst im Rahmen der noch umstrittenen Neubauten auf Grundstück Nr. 001 realisiert. Da weder klar sei, ob die Baubewilligung für erwähntes Bauvorhaben rechtskräftig werde, noch ob die Rekursgegnerin von der Baubewilligung je Gebrauch mache, sei es nicht sinnvoll, die Sichtzone für die geplante Tiefgaragenausfahrt in das Strassenbauprojekt aufzunehmen.

c) Mit Amtsbericht vom 5. Mai 2022 führt das TBA aus, dass in den vorliegenden Unterlagen zum Strassenbauprojekt lediglich der Sichtweitennachweis für den Rechtsvortritt vom M.____weg auf die N.____strasse sowie jener im Zusammenhang mit der Grundstückszufahrt der geplanten Überbauung auf den M.____weg erbracht worden seien. Die Sichtweitennachweise für die übrigen privaten Ein- und Ausfahrten entlang des M.____wegs würden jedoch fehlen, obwohl diese Nachweise und die rechtliche Sicherstellung der erforderlichen Sichtzonen für das Strassenbauprojekt notwendig seien. Im Begleitschreiben des Rechtsdienstes des TBA vom 17. Mai 2022 zum Amtsbericht des TBA wird deshalb darauf hingewiesen, dass das angefochtene Strassenbauprojekt unter diesen Umständen nicht genehmigungsfähig sei.

E.

a) Mit Stellungnahme vom 2. Juni 2022 zum Amtsbericht des TBA weist die Vorinstanz darauf hin, dass die Anforderungen des TBA zu weit gingen. Im Rahmen eines Strassenbauprojekts seien gemäss ständiger Praxis lediglich die Sichtzonen für die Einmündungen in andere öffentliche Strassen (wie vorliegend vom M.____weg in die N.____strasse) in die Strassenprojektpläne aufzunehmen. Die Sichtzonen für private Grundstückszufahrten würden dagegen praxismässig nur in Zusammenhang mit einem konkreten Bauvorhaben, welches selber Auswirkungen auf die bestehende Grundstückszufahrt habe, verfügt. Ferner seien die bestehenden Grundstückszufahrten entlang des M.____wegs rechtmässig bewilligt und genössen Bestandesgarantie. Die Sichtzone nach der Norm 40 273a der Vereinigung Schweizerischer Strassenfachleute (VSS) werde erst seit wenigen Jahren aufgrund der verschärften Praxis des Kantons bei Neubauten und Strassenbauprojekten angewendet. Zuvor habe in der Gemeinde Z.____ die Regelung gemäss Art. 33 Abs. 1 des Baureglements Z.____ vom 28. Januar 2008 (BauR) gegolten, wonach die freie Sicht auf die Strasse wenigstens 3 m von der Fahrbahngrenze unter einem Winkel von 45° gewährleistet sein müsse. Es existiere keine Rechtsgrundlage, wonach im Rahmen eines Strassenbauprojekts bei bestehenden, rechtmässig bewilligten privaten Grundstückszufahrten, eine Sanierungspflicht für nicht der VSS-Norm 40 273a entsprechende Sichtweiten bestehe. Zudem wäre die tatsächliche und rechtliche Sicherstellung der nötigen Sichtweiten für sämtliche Grundstückszufahrten entlang eines Projektperimeters auch völlig unverhältnismässig.



b) Mit Stellungnahme vom 13. Juni 2022 wendet sich auch die Rekursgegnerin gegen den Amtsbericht des TBA. Sie führt aus, dass die Wahl des im konkreten Einzelfall geeigneten Instruments für die Sicherstellung der Sichtweiten im Ermessen der Gemeinde liege, da sie über die Strassenhoheit verfüge. Es sei nicht ersichtlich, gestützt auf welcher gesetzlichen Grundlage für bereits bewilligte private Hauszufahrten, an denen eigentümerseitig nichts geändert werde, im Rahmen eines späteren Strassenbauprojekts nochmals ein Sichtzonennachweis gefordert werden könnte.

c) Mit Eingabe vom 17. Juni 2022 lässt sich die Rekurrentin zu den eingegangenen Vernehmlassungen und zum Amtsbericht des TBA vernehmen.

F.

a) Das Bau- und Umweltdepartement führte am 12. Juli 2022 in Anwesenheit der Verfahrensbeteiligten sowie eines Vertreters des TBA einen Augenschein durch.

b) Mit Eingaben vom 20. Juli 2022 (Vorinstanz), 2. August 2022 (Rekursgegnerin) und 12. August 2022 (Rekurrentin) lassen sich die Verfahrensbeteiligten zum Augenscheinprotokoll vernehmen.

c) Mit Schreiben vom 8. September 2022 reicht der Vertreter der Rekurrentin eine weitere Eingabe ein.

G.

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

Erwägungen

1.

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

1.2 Die Frist- und Formerfordernisse von Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 VRP sind erfüllt. Die Rekursberechtigung ist gegeben (Art. 45 VRP). Auf den Rekurs ist einzutreten.

2.

Die Rekurrentin macht geltend, beim Erlass des Teilstrassenplans sei die Koordinationspflicht verletzt worden, weil die Sichtzonen in einer separaten Verfügung und nicht koordiniert mit dem Teilstrassenplan erlassen worden seien.



2.1 Art. 25a Abs. 1 bis 3 RPG enthalten die Grundsätze der Koordination. Sie wurden für Verfügungen und für projektbezogene Pläne, die Verfügungscharakter haben (Sondernutzungspläne) entwickelt (B. HEER, St.Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, Rz. 117). Sind für die Verwirklichung eines Bauprojekts verschiedene materiell-rechtliche Vorschriften anzuwenden und besteht zwischen diesen Vorschriften ein derart enger Sachzusammenhang, dass sie nicht getrennt und unabhängig voneinander angewendet werden können, muss die Rechtsanwendung materiell gleichzeitig und widerspruchsfrei koordiniert erfolgen. Dies gilt insbesondere, wenn die Errichtung oder die Änderung einer Baute oder Anlage Verfügungen mehrerer Behörden erfordert (Art. 25a Abs. 2 Bst. d sowie Abs. 3 und 4 RPG). Im Hinblick auf die anzustrebende inhaltliche Widerspruchsfreiheit mehrerer Verfügungen (Art. 25a Abs. 3 RPG) legt Art. 25a Abs. 2 RPG verschiedene Koordinationsgrundsätze fest, die auch auf das Nutzungsplanverfahren sinngemäss anwendbar sind (Art. 25a Abs. 4 RPG und Art. 132 Abs. 5 Bst. a des Planungs- und Baugesetzes [sGS 731.1; abgekürzt PBG]). Die Koordinationspflicht kann allerdings nur soweit reichen, als tatsächlich ein Koordinationsbedürfnis besteht. Der Umstand, dass verschiedene Verfahren ein und dieselbe Anlage betreffen, genügt für sich allein jedenfalls noch nicht für die Bejahung der Koordinationspflicht (WALDMANN/HÄNNI, Handkommentar zum Raumplanungsgesetz, Bern 2006, Art. 25a N 25). Art. 25a RPG kommt auch dann zur Anwendung, wenn für die verschiedenen Bewilligungen (Verfügungen) nur eine Behörde zuständig ist. Das Koordinationsgebot gilt in verfahrensmässiger Hinsicht in dem Sinn, dass ein Bauvorhaben als Ganzes in einem einheitlichen Rechtsmittelverfahren angefochten werden können muss (GVP 2000 Nr. 79 S. 202 mit Hinweisen; BDE Nr. 41/2012 vom 6. September 2012 Erw. 3.1; VerwGE B 2021/88 vom 21. Juni 2022 Erw. 2.1).

Die Koordinationsgrundsätze finden auf Sondernutzungspläne und damit auch auf Strassenpläne und Strassenbauprojekte nach dem Strassengesetz sachgemäss Anwendung. Bilden die massgeblichen Fragen Gegenstand verschiedener Verfahren, sind diese zeitlich zu koordinieren, wenn wegen des Erfordernisses einer inhaltlich abgestimmten Anwendung des materiellen Rechts keine Möglichkeit besteht, eines davon vorzuziehen (VerwGE B 2019/77; B 2019/78 vom 11. Februar 2020 Erw. 4.1 und VerwGE B 2013/232; B 2013/267 vom 16. April 2014 Erw. 2.1 ff.; VerwGE B 2019/244 vom 3. Mai 2020 Erw. 5.1). Eine einheitliche umfassende Prüfung durch Erlass eines projektbezogenen Sondernutzungsplans ist nur dort erforderlich, wo bei der Planung so stark ins Detail gegangen wird, dass die Baubewilligung weitgehend vorweggenommen wird, und vom bereits konkretisierten Projekt erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt ausgehen, die schon früh abgeschätzt werden können und müssen (HEER, a.a.O., Rz. 119 mit Hinweisen). Im Weiteren ergibt sich eine Pflicht zur materiellen Koordination aus verschiedenen bundesrechtlichen Gesetzes- und Verordnungsbestimmungen, welche die Behörden zu einer umfassenden Interessenabwägung verpflichten (BDE Nr. 28/2021 vom 8. April 2021 Erw. 5.1 mit Hinweisen).



2.2 Der Bestand von Strassen und die Sicherheit der Benützer dürfen nicht beeinträchtigt werden (Art. 100 Abs. 1 des Strassengesetzes [sGS 732.1; abgekürzt StrG]). Unzulässig sind insbesondere Beeinträchtigungen durch Bauten und Anlagen (Art. 100 Abs. 2 Ingress und Bst. a StrG). Die Sichtzone bezeichnet den Bereich, der aus Gründen der Verkehrssicherheit für die freie Sicht offen zu halten ist (Art. 101 Abs. 2 StrG). Sichtzonen dürfen nicht als durchgehende Sichtstreifen entlang von Strassen gelegt werden; sie sind auf jene Bereiche zu beschränken, in denen die freie Sicht aus Gründen der Verkehrssicherheit geboten ist. Sie drängen sich unter anderem im unmittelbaren Bereich von Zufahrten oder in Knotenbereichen von Strassen auf (vgl. dazu auch Art. 65 Abs. 2 StrG). In den Sichtzonen ist alles untersagt, was die freie Sicht behindert. Die innerhalb der Sichtzone liegenden Flächen dürfen insbesondere nicht als Park- und Abstellplätze verwendet werden (vgl. D. GMÜR, Strassenpolizeiliche Bestimmungen, in: G. GERMANN [Hrsg.], Kurzkommentar zum st.gallischen Strassengesetz, St. Gallen 1989, N 5 zu Art. 101; VerwGE B 2019/244 vom 3. Mai 2020 Erw. 5.1 mit Hinweisen; VerwGE B 2021/88 vom 21. Juni 2022 Erw. 3.1.2). Auf ihnen dürfen aber auch keine bewilligungsfreien Anlagen, wie beispielsweise Terrainveränderungen, Einfriedungen oder Mauern erstellt oder Bepflanzungen vorgenommen werden, welche die freie Sicht einschränken.

2.3 Sichtzonen sind öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkungen. Nebst der gesetzlichen Grundlage (Art. 36 Abs. 1 der Bundesverfassung [SR 101; abgekürzt BV]) muss für Sichtzonen somit ein ausreichendes öffentliches Interesse namhaft gemacht werden können (Art. 36 Abs. 2 BV). Dieses muss zudem gegenüber den ihm entgegenstehenden privaten Interessen überwiegen, sonst ist die Eigentumsbeschränkung unverhältnismässig (Art. 36 Abs. 3 BV; Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2017/IV/4; BDE Nr. 44/2018 vom 28. September 2018 Erw. 5.8; BDE Nr. 28/2021 vom 8. April 2021 Erw. 6.2.4).

2.4 Für Gemeindestrassen werden Sichtzonen gemäss Art. 102 Abs. 1 StrG in der Regel durch Sondernutzungspläne und Strassenprojektpläne (Bst. d) oder durch Verfügung (Bst. e) festgelegt. Die Rechtsgrundlagen für den Erlass von Sichtzonen sind damit ohne Weiteres gegeben (BDE Nr. 28/2021 vom 8. April 2021 Erw. 6.2.3). Nachdem die politische Gemeinde die Hoheit (Art. 11 Abs. 1 StrG) und die Aufsicht (Art. 16 Abs. 2 StrG) über die Gemeindestrassen hat, werden Sichtzonen beim Bau von Strassen von ihr regelmässig in den Strassenprojektplänen, die Teil des Teilstrassenplans bilden, festgelegt. Wenn kein Strassenbauprojekt vorliegt, weil etwa lediglich eine Privatstrasse in eine öffentliche Strasse umklassiert werden soll, sind die für die Verkehrssicherheit notwendigen Sichtzonen ebenfalls zwingend beim Erlass des Teilstrassenplans, der diesfalls dann eben nur die Einteilung als Gemeindestrasse (Klassierung) beinhaltet, aber trotzdem als Sondernutzungsplan im Sinn von Art. 14 ff. RPG gilt, fest-



zulegen (VerwGE B 2019/244 vom 3. Mai 2020 Erw. 5.1 mit Hinweisen; VerwGE B 2021/88 vom 21. Juni 2022 Erw. 3.1.2). Dass die erforderlichen Sichtzonen immer zusammen mit dem Teilstrassenplan erlassen werden müssen, ergibt sich aus Art. 25a RPG. Ist nämlich ein Nutzungsplan derart detailliert, dass künftige Verkehrsprobleme erkennbar sind, muss nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung die hinreichende Erschliessung im Sinn der raumplanerischen Koordination bereits beim Erlass jenes Plans geregelt werden (VerwGE B 2019/244 vom 3. Mai 2020 Erw. 5.1 mit Hinweisen; BDE Nr. 28/2021 vom 8. April 2021 Erw. 6.2.5; vgl. VerwGE B 2021/88 vom 21. Juni 2022 Erw. 3.3). Umso mehr muss ein – wie vorliegend zu beurteilendes – Strassenbauprojekt (das selbst einen projektbezogenen Sondernutzungsplan darstellt) in der Lage sein, die Verkehrssicherheit auf dem Strassenabschnitt künftig zu gewährleisten. Aus diesem Grund müssen mit dem Sondernutzungsplan u.a. auch die erforderlichen Sichtzonen festgelegt und gesichert werden.

2.5 Die Vorinstanz hat vorliegend drei Sichtzonen erlassen bzw. verfügt:

2.5.1 Im Rahmen des rekursgegenständlichen Strassenbauprojekts hat die Vorinstanz bei den Einmündungen des M.____wegs und des O.____wegs in die N.____strasse zwei Sichtzonen erlassen. Gemäss den Vorakten (Protokollauszug der Vorinstanz vom 8. Dezember 2020) lag der entsprechende Sichtzonenplan (Sichtzonen, Situation 1:200, Plan Nr. 5383-23) als Bestandteil des Strassenbauprojekts öffentlich auf. Diese zwei Sichtzonen wurden folglich im Rahmen des Strassenplanverfahrens korrekt und gesetzeskonform als planerische Massnahmen (Art. 102 Abs. 1 Bst. d StrG) erlassen, wobei die zusätzlich dazu erfolgte, die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer der Grundstücke Nrn. 003 und 001 belastende Sichtzonenverfügung der Vorinstanz vom 11. März 2021 offenbar lediglich zum Zweck der späteren Durchsetzung der (planerisch gesicherten) Sichtzonen erlassen wurde.

Im Übrigen umschreibt das Strassengesetz zwar den Begriff der Sichtzone in Art. 101 Abs. 2 StrG; es enthält aber keine weiteren konkretisierenden Vorgaben. Das kantonale Recht ermöglicht vielmehr ausdrücklich die Festlegung von Sichtzonen in kommunalen Reglementen (Art. 102 Abs. 1 Bst. b StrG), in Sondernutzungsplänen und Strassenprojektplänen (Art. 102 Abs. 1 Bst. d StrG) oder mittels Verfügung (Art. 102 Abs. 1 Bst. e StrG). Die kantonale Vorschrift belässt folglich den Gemeinden einen erheblichen Beurteilungsspielraum bei der Art und Weise der Festlegung von Sichtzonen für die in ihrer Hoheit liegenden Strassen (VerwGE B 2021/6 vom 23. November 2021 Erw. 1.2.1). Es obliegt daher den Gemeinden, ob sie Sichtzonen mittels Einzelverfügung anordnen oder im Rahmen eines Planverfahrens festlegen wollen. Dabei ist lediglich – aber immerhin – das Koordinationsgebot gemäss Art. 25a RPG zu beachten und diesem Genüge zu tun. Unter diesen Umständen hätte es der Vorinstanz vorliegend auch freigestanden, die zwei Sichtzonen auf den Grundstücken Nrn. 001



und 003 mittels Einzelverfügungen anzuordnen anstatt diese planerisch mit dem Strassenbauprojekt festzulegen.

2.5.2 Nicht im Strassenbauprojekt – und damit auch nicht im Planverfahren – festgelegt wurde die dritte Sichtzone auf den Grundstücken Nrn. 001 und 002. Diese Sichtzone wurde mittels separater Einzelverfügung vom 15. Februar 2022 angeordnet. Der Erlass einer solchen Einzelverfügung ist – entgegen der Auffassung der Rekurrentin – nach dem oben Ausgeführten nicht zu beanstanden, sondern liegt grundsätzlich im pflichtgemässen Ermessen der Gemeinde. Bei der das Baugrundstück Nr. 001 betreffenden Sichtzone liegt die Situation allerdings noch einmal anders. Diese Sichtzonenverfügung steht im Zusammenhang mit einem geplanten Bauvorhaben auf Grundstück Nr. 001. Im Zeitpunkt der Ausarbeitung des Strassenbauprojekts war zwar das Bauvorhaben auf Grundstück Nr. 001 bekannt. Ob dieses Projekt jedoch letztlich bewilligungsfähig sein bzw. ob ein einmal bewilligtes Bauvorhaben später auch tatsächlich realisiert würde, war zum Zeitpunkt des Erlasses des Strassenbauprojekts noch unbekannt. Unter diesen Umständen hätte es keinen Sinn gemacht, die für das Bauvorhaben auf Grundstück Nr. 001 notwendige Sichtzone ebenfalls planerisch im Rahmen des Strassenbauprojekts festzulegen. Diese Sichtzone stützt sich zwar ebenfalls auf das Strassengesetz, sie ist aber offenkundig auf die gemäss ebenfalls angefochtenem Baugesuch geplante neue Zufahrt abgestimmt. Aus diesem Grund ist das Vorgehen der Vorinstanz, diese Sichtzone auf den Grundstücken Nrn. 001 und 002 mit Einzelverfügung anzuordnen recht- und zweckmässig. Deren planerische Festlegung im Strassenbauprojekt wäre demgegenüber einer Sichtzone "auf Vorrat" gleichgekommen (VerwGE B 2021/6 vom 23. November 2021 Erw. 1.2.3), was zwar rechtlich nicht unzulässig wäre, allerdings nicht der Praxis der Bau- und Planungsbehörden im Regelfall entspricht.

2.6 Im Weiteren rügt die Rekurrentin, die Sichtzonenverfügung auf den Grundstücken Nrn. 001 und 002 sei nicht genügend mit dem Bau- und dem Strassenbauprojekt koordiniert worden, da sie erst im Nachgang zur öffentlichen Auflage des Bauprojekts und des Teilstrassenplans eröffnet worden sei.

2.6.1 Bereits mit Schreiben vom 2. Juni 2020 wurde der Rekurrentin von der Vorinstanz das rechtliche Gehör für die vorgesehene Verfügung der Sichtzone auf den Grundstücken Nrn. 001 und 002 eingeräumt. Innerhalb der gesetzten Frist bezog die Rekurrentin Stellung zum Verfügungsentwurf. Das Baugesuch und der Teilstrassenplan wurden in der Folge gemeinsam vom 23. März bis 21. April 2021 öffentlich aufgelegt. Innert der Auflagefrist erhob die Rekurrentin Einsprache gegen das Bauvorhaben und gegen den Teilstrassenplan. Ferner erhob sie am 26. März 2021 gegen die Sichtzonenverfügung vom 11. März 2021 betreffend die Grundstücke Nrn. 001 und 002 Rekurs beim Baudepartement (Verfahren Nr. 21-3134). Am 8. Juni 2021 widerrief die Vorinstanz die Sichtzonenverfügung betreffend die



Grundstücke Nrn. 001 und 002, wegen der zu früh erfolgten und deshalb nicht koordinierten Beschlussfassung, woraufhin der Rekurs (Verfahren Nr. 21-3134) am 30. Juni 2021 als gegenstandslos von der Geschäftsliste des Baudepartementes abgeschrieben wurde. Erst mit Beschluss vom 15. Februar 2022 erteilte die Vorinstanz dann die Baubewilligung für das Baugesuch auf Grundstück Nr. 001 und wies gleichzeitig die Einsprachen der Rekurrentin gegen das Bauvorhaben und gegen den Teilstrassenplan ab. Ferner verfügte sie am 15. Februar 2022 auch nochmals neu die (am 8. Juni 2021 widerrufenen) Sichtzone auf den Grundstücken Nrn. 001 und 002.

2.6.2 Nach dem oben Ausgeführten sind die das Bauvorhaben betreffende Sichtzonenverfügung, das Baubewilligungsverfahren für die Neubauten sowie das Planverfahren für das Strassenbauprojekt miteinander zu koordinieren; die Entscheide sind also inhaltlich aufeinander abzustimmen. Zudem ist zu gewährleisten, dass die verschiedenen koordinationspflichtigen Entscheide in einem einheitlichen Rechtsmittelverfahren angefochten werden können (Urteil des Bundesgerichtes 1C_236/2013 vom 4. Februar 2014 Erw. 3.1). Die Sichtzone, welche die Grundstücke Nrn. 001 und 002 betrifft, wurde von der Vorinstanz am 15. Februar 2022 erneut verfügt. Gleichzeitig wurden die Baubewilligung erteilt sowie die Einspracheentscheide betreffend Baubewilligung und Teilstrassenplan eröffnet. Die Entscheide der Vorinstanz erfolgten damit zeitlich und inhaltlich aufeinander abgestimmt. Im Weiteren können sie nun in einem einheitlichen Rechtsmittelverfahren angefochten werden. Somit wurde dem Koordinationsgebot von der Vorinstanz Genüge getan.

2.7 Somit ergibt sich zusammenfassend, dass das Vorgehen der Vorinstanz, die Sichtzone auf den Grundstücken Nrn. 001 und 002 mit Einzelverfügung anzuordnen, rechtmässig und koordinationsrechtlich nicht zu beanstanden ist. Damit wäre der Rekurs in der Sache eigentlich unbegründet.

3.

Allerdings stellt sich das TBA im Rahmen seines Amtsberichts vom 17. Mai 2022 auf den Standpunkt, der Teilstrassenplan sei aus anderen Gründen nicht genehmigungsfähig. Der Planerlass gewährleiste nämlich die Verkehrssicherheit nicht ausreichend, weil die Sichtweittennachweise für die entlang des M.____wegs liegenden Privatgrundstücke bislang nicht erbracht worden seien.

3.1 Die Vorinstanz führt in ihrer Stellungnahme zum Amtsbericht vom 2. Juni 2022 aus, dass die Forderung des TBA, für sämtliche Zufahrten entlang des M.____wegs seien die Sichtweiten nachzuweisen und rechtlich zu sichern, zu weit gehe. Nach ständiger Praxis der Gemeinde würden Sichtzonen im Rahmen von Strassenbauprojekten lediglich für Knotenbereiche mit anderen öffentlichen Strassen (wie vorliegend zwischen dem M.____weg und der N.____strasse) ausgewiesen und gesichert. Für die bereits bestehenden privaten Grundstückszufahrten in eine öffentliche Strasse werde dagegen nie eine Sichtzone



festgelegt, da diese privaten Zufahrten rechtmässig bewilligt seien und Bestandesgarantie genössen. Es gebe keine Rechtsgrundlage, solche Sichtzonen nachträglich festzulegen. Im Übrigen bestehe auch kein öffentliches Interesse an einer solchen Massnahme. Auf untergeordneten Erschliessungsstrassen – wie etwa dem M.____weg – komme es praktisch nie zu Unfällen, daher bestehe kein Sicherheitsdefizit. Ferner bestehe ein hohes öffentliches Interesse daran, dass nicht sämtliche Bepflanzungen entlang öffentlicher Strassen entfernt werden müssten. Es bestehe aus Gründen des Klimaschutzes sowie des Naturschutzes ein öffentliches Interesse an der Beibehaltung der Bäume und Sträucher auf den Privatgrundstücken. Im Weiteren sei die tatsächliche und rechtliche Sicherstellung von Sichtzonen bei sämtlichen bestehenden privaten Grundstückszufahrten unverhältnismässig.

Die Rekursgegnerin bringt in ihrer Stellungnahme zum Amtsbericht vom 13. Juni 2022 ebenfalls vor, dass sämtliche an den M.____weg anstossenden Grundstücke bereits überbaut, die darauf errichteten Bauten einschliesslich der zugehörigen Zufahrten ordnungsmässig bewilligt seien und dadurch Bestandesgarantie genössen. Ferner sei fraglich, gestützt auf welcher gesetzlichen Grundlage für bereits bewilligte Grundstückszufahrten, an denen eigentümerseitig baulich nichts geändert werde, im Rahmen eines Teilstrassenplanverfahrens nochmals ein Sichtzonennachweis gefordert werden könne.

3.2 Unter den Verfahrensbeteiligten ist unbestritten, dass der Teilstrassenplan den privaten Grundstückszufahrten am M.____weg keine Beachtung schenkte und die Sichtzonen beidseits dieser Zufahrten weder planerisch noch mittels Einzelverfügung ausgeschieden wurden. Am Rekursaugenschein verdeutlichte sich, dass bei fast allen privaten Grundstückszufahrten, die in den M.____weg münden, tatsächlich keine genügenden freien Sichtweiten gegeben sind. Die freie Sicht auf den M.____weg ist von den Privatgrundstücken aus aufgrund von Sträuchern, Zäunen und Mauern zum Teil sogar stark beeinträchtigt.

3.3 Ein Strassenbauprojekt bezweckt in der Regel einzig und allein, die Erschliessung (Art. 19 Abs. 1 RPG, Art. 4 des eidgenössischen Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzes [SR 843] und Art. 66 Bst. a PBG), insbesondere die hinreichende Zufahrt (Art. 19 Abs. 1 RPG und Art. 67 Bst. a PBG) eines bestimmten Gebiets für die Zukunft sicherzustellen. Eine Zufahrt ist dann als hinreichend zu betrachten, wenn sie tatsächlich so beschaffen ist, dass sie bau- und verkehrstechnisch der bestehenden und der geplanten Überbauung genügt, den zu erwartenden Fahrzeugen, Fussgängerinnen und Fussgängern sicheren Weg bietet und von den öffentlichen Diensten ungehindert benützt werden kann und, wenn sie über fremdes Eigentum führt, rechtlich gesichert ist. In Betracht zu ziehen sind die örtlichen Gegebenheiten sowie die Anlage und Zweckbestimmung der Gebäude, denen die Zufahrt zu dienen hat (VerwGE B 2019/244 vom 3. Mai 2020 Erw. 4 mit Hinweisen). Nach oben Gesagtem müssen Strassen so projektiert werden, dass sie die Verkehrssicherheit gewährleisten. Ge-



mäss der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtes ist für eine verkehrstechnisch hinreichende Erschliessung u.a. der Erlass von Sichtzonen unentbehrlich (VerwGE B 2019/244 vom 3. Mai 2020 Erw. 5.2). Eine Differenzierung zwischen Sichtzonen bei privaten Hauszufahrten in öffentliche Strassen und solchen bei Einmündungen von öffentlichen Strassen in andere öffentliche Strassen (Knoten) – wie ihn Vorinstanz und Rekursgegnerin propagieren – ist weder nachvollziehbar noch rechtmässig. Es geht bei der Frage der ausreichenden freien Sicht auf andere Verkehrsteilnehmende ausschliesslich um die Verkehrssicherheit und diese ist auch dann gefährdet, wenn die freie Sicht aus privaten Hauszufahrten auf eine öffentliche Strasse nicht gegeben ist. Diesem Grundsatz lebt vorliegend im Übrigen auch die Vorinstanz nach, zumal sie nicht nur für den Knotenbereich des M.____wegs mit der N.____strasse, sondern auch für jenen des privaten O.____wegs mit der N.____strasse die nötigen Sichtzonen im Strassenbauprojekt festlegte. Zudem verfügte sie auch für die geplante private Ausfahrt vom Baugrundstück Nr. 001 auf den M.____weg eine Sichtzone über die Grundstücke Nrn. 001 und 002. Mithin ist es keineswegs so, dass die Vorinstanz lediglich für Knotenbereiche mit anderen öffentlichen Strassen die erforderlichen Sichtzonen erlässt.

3.4 Ferner geht auch die Berufung der Vorinstanz und der Rekursgegnerin auf die Bestandesgarantie fehl, weil die konkrete Gartengestaltung im Strassenabstandsbereich sowie Hecken und Pflanzungen im Bereich von privaten Zufahrten praktisch nie Gegenstand der Baugesuche, geschweige denn einer Baubewilligung sind. Ohne Vorliegen einer formellen Bewilligung kommt indessen auch die Bestandesgarantie nicht zum Tragen. Und selbst wenn gewisse, die freie Sicht behindernde Anlagen oder Pflanzungen Bestandteil einer Baubewilligung gewesen wären, so bestünde nach Art. 28 Abs. 1 VRP immer noch die Möglichkeit, diese später aus wichtigen öffentlichen Gründen zu widerrufen. Gerade die Verkehrssicherheit stellt regelmässig ein genügend gewichtiges öffentliches Interesse dar, das einen Widerruf einer fälschlicherweise erteilten Baubewilligung rechtfertigen könnte.

3.5 Abschliessend ist somit festzuhalten, dass mit dem angefochtenen Teilstrassenplan noch keine ausreichende Verkehrssicherheit am M.____weg hergestellt wird. Wie das TBA zu Recht einwendet, sind die Sichtweitennachweise für die entlang des M.____wegs liegenden Privatgrundstücke nicht erbracht worden. Nachdem die erforderliche freie Sicht bei mehreren privaten Grundstückszufahrten auch tatsächlich nicht gegeben ist, können die vom TBA verlangten Sichtweitennachweise auch nachträglich nicht erbracht werden. Folglich ist es Aufgabe der Planungsbehörde, das Strassenbauprojekt zu ergänzen und die nötigen freien Sichtzonen festzulegen.

4.

Zusammenfassend ergibt sich, dass der Teilstrassenplan sowie das Strassenbauprojekt in dieser Form nicht verkehrssicher und deshalb nicht genehmigungsfähig sind. Der Rekurs erweist sich deshalb – wenn auch mit anderer Motivation – als begründet und ist im Sinn der



Erwägungen gutzuheissen. Der von der Vorinstanz am 8. Dezember 2020 erlassene Teilstrassenplan "Ausbau und Korrektion M.____weg" sowie der Einspracheentscheid vom 15. Februar 2022 sind deshalb aufzuheben.

5.

5.1 Nach Art. 95 Abs. 1 VRP hat in Streitigkeiten jener Beteiligte die Kosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden. In Verfahren, bei denen sich ähnlich wie im Zivilprozess direkt und indirekt Betroffene mit entgegengesetzten Interessen am Verfahrensausgang gegenüberstehen, werden in aller Regel diese beiden für die Auferlegung von amtlichen Kosten herangezogen, während dem erstverfügenden Gemeinwesen, selbst wenn es mit seinen Anträgen unterliegt, keine amtlichen Kosten auferlegt werden (R. HIRT, Die Regelung der Kosten nach st.gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, Lachen/St.Gallen 2004, S. 76).

Weil der Gemeindestrassenbau nach Art. 38 Abs. 1 StrG der politischen Gemeinde obliegt, sie auch die Aufsicht über ihre Gemeindestrassen hat (Art. 16 Abs. 2 StrG) und im vorliegenden Fall der Ausbau und die Sanierung des M.____wegs nicht in erster Linie der Erschliessung des privaten Baugrundstücks Nr. 001 dient, sondern das angefochtene Projekt allgemein das Ziel der Sanierung einer bestehenden, auch andere Privatgrundstücke erschliessenden öffentlichen Strasse verfolgt, wären die amtlichen Kosten der Politischen Gemeinde Z.____ als zuständiger Planungsbehörde aufzuerlegen. Auf deren Erhebung ist jedoch zu verzichten (Art. 95 Abs. 3 VRP). Die Entscheidgebühr würde – weil der Rekursaugenschein zusammen mit den Rekursverfahren Nrn. 22-1626 und 22-1628 durchgeführt wurde – Fr. 2'500.– (Nr. 20.13.01 des Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung, sGS 821.5) betragen.

5.2 Der von E.____, V.____, am 30. März 2022 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'500.– ist zurückzuerstatten.

6.

Rekurrentin und Rekursgegnerin stellen ein Begehren um Ersatz der ausseramtlichen Kosten.

6.1 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).

6.2 Die Rekurrentin obsiegt mit ihren Anträgen. Da das Verfahren zudem in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht Schwierigkeiten bot, die den Beizug eines Rechtsvertreters rechtfertigen, besteht grundsätzlich Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung (Art. 98^{bis}



VRP). 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) ermessensweise auf Fr. 3'000.– festzulegen, weil der Rekursaugenschein zusammen mit den Rekursverfahren Nrn. 22-1626 und 22-1628 durchgeführt wurde; sie ist von der Politischen Gemeinde Z.____ zu bezahlen. Da kein begründeter Antrag um Zusprechung der Mehrwertsteuer gestellt wurde, wird diese aufgrund des per 1. Januar 2019 geänderten Art. 29 HonO nicht zum Honorar hinzugerechnet.

6.3 Da die Rekursgegnerin mit ihren Anträgen unterliegt, hat sie von vornherein keinen Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung. Ihr Begehren ist deshalb abzuweisen.

Entscheid

1.

a) Der Rekurs von A.____, X.____, wird im Sinn der Erwägungen gutgeheissen.

b) Der am 8. Dezember 2020 vom Gemeinderat Z.____ erlassene Teilstrassenplan "Ausbau und Korrektion M.____weg" sowie der Einspracheentscheid vom 15. Februar 2022 werden aufgehoben.

2.

a) Auf die Erhebung der amtlichen Kosten in der Höhe von Fr. 2'500.– bei der Politischen Gemeinde Z.____ wird verzichtet.

b) Der am 30. März 2022 von E.____, V.____, geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'500.– wird zurückerstattet.

3.

a) Das Begehren von A.____ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird gutgeheissen. Die Politische Gemeinde Z.____ entschädigt A.____ ausseramtlich mit Fr. 3'000.–.

b) Das Begehren der B.____, W.____, um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird abgewiesen.

Die Vorsteherin

Susanne Hartmann
Regierungsrätin