



Fall-Nr.:	23-1424
Stelle:	Generalsekretariat Bau- und Umweltdepartement
Instanz:	Bau- und Umweltdepartement
Publikationsdatum:	08.10.2024
Entscheiddatum:	01.07.2024

BUDE 2024 Nr. 058

Planungsrecht, Strassenrecht, Art. 25a RPG, Art. 1 und 2 FWG. Sind Strassenbauprojekte voneinander abhängig und bedingen sich gegenseitig, so sind formell und materiell zu koordinieren (Erw. 2.2.3). Erfolgt eine Verbreiterung einer öffentlichen Strasse, so sind die ausgebauten Flächen zu klassieren (Erw. 3.2). Gutheissung des Rekurses.

BUDE 2024 Nr. 58 finden Sie im angehängten PDF-Dokument.



23-1424

Entscheid Nr. 58/2024 vom 1. Juli 2024

Rekurrent

A.____,

vertreten durch Dr.iur. Andres Büsser, Rechtsanwalt, Marktgasse 20,
9000 St.Gallen

gegen

Vorinstanz

Stadtrat Z.____

Betreff

Strassenbauprojekt Geh- und Radweg G.____strasse



Sachverhalt

A.

A.____, ist Eigentümer von den Grundstücken Nrn. 001 und 002, an der G.____strasse sowie H.____ in Z.____. Die Grundstücke liegen gemäss geltendem Zonenplan der Gemeinde Z.____ in der Landwirtschaftszone. Das Grundstück Nr. 002 an der G.____strasse ist unüberbaut. Währenddessen das Grundstück Nr. 001 mit einem Einfamilienhaus (Vers.-Nr. 003) sowie einer Scheune (Vers.-Nr. 004), einer Remise mit Stall (Vers.-Nr. 005) und einem Schweinestall (Vers.-Nr. 006) überbaut ist.

B.

a) Am 1. April 2020 genehmigte der Stadtrat Z.____ das Strassenbauprojekt «Geh- und Radweg G.____strasse und Anpassung Unterhaltsperimeter G.____strasse» zusammen mit der Anpassung des Unterhaltsperimeters. Das Projekt sah vor, die bestehende G.____strasse (Gemeindestrasse dritter Klasse) im Abschnitt H.____ bis Kantonsgrenze, die heute die Funktion einer Flurstrasse für die Land- und Forstwirtschaft innehat, zusätzlich als Geh- und Radweg zu nutzen. Damit sollte der Fuss- und Veloverkehr von der stark befahrenen Kantonsstrasse «I.____strasse» auf die Gemeindestrasse verlagert werden. Dadurch könnte die Verkehrssicherheit für die Radfahrenden auf dem regionalen Radweg Nr. 47 von Z.____ nach M.____, H.____ ins Y.____ merklich verbessert werden. Parallel hierzu wurde seitens Kanton als Ergänzung zur bestehenden Veloinfrastruktur ein Strassenbauprojekt für einen Geh- und Radweg entlang der Kantonsstrasse vom Weiler H.____ bis zur Abzweigung G.____strasse erarbeitet.

b) Die öffentliche Auflage erfolgte vom 11. Mai bis 10. Juni 2020. Während der Auflagefrist erhob A.____, vertreten durch Dr.iur. Andres Büsser, Rechtsanwalt, St.Gallen, Einsprache sowohl gegen das Strassenbauprojekt und die Anpassung des Fuss-, Wander- und Radwegplans als auch den neuen Unterhaltsperimeter. Er beantragte die Aufhebung des Strassenbauprojekts inkl. der Anpassung des Fuss-, Wander- und Radwegplans und des Unterhaltsperimeters.

c) Das Departement Bau, Umwelt und Verkehr (BUV) erstellte am 30. April 2021 einen umfassenden Variantenvergleich für die Linienführung des Geh- und Radwegs G.____. Der öffentlich aufgelegten Projektvariante Nord über die G.____strasse wurde die – auch von A.____ – als Alternative angeführte Linienführung Süd über die J.____- und K.____strasse (nachfolgend Variante Süd) gegenübergestellt. Die Nutzwertanalyse anhand von elf gewichteten Kriterien ergab 33 Punkte für die Projektvariante Nord und 29 Punkte für die Variante Süd. Dieser Variantenvergleich wurde A.____ zur Stellungnahme eingereicht. Innert Frist nahm er hierzu ausführlich schriftlich Stellung.

d) Das BUV beurteilte sämtliche Rückmeldungen und Einwendungen von A.____ und ergänzte die Bewertung des Variantenvergleichs.



Mit Schreiben vom 14. Dezember 2021 hatte die Stadtkanzlei als verfahrensleitende Dienststelle A.____ die Beurteilung seiner Einwendungen durch das BUV zur Kenntnis zugestellt. Am 8. Februar 2022 führte die Stadtkanzlei mit A.____ und dessen Rechtsvertreter eine Besprechung im Beisein einer Vertretung des BUV durch. A.____ bekam nochmals Gelegenheit zur Stellungnahme. Mit E-Mail vom 28. März 2022 hielt A.____ an seinen Anträgen unverändert fest.

e) Mit Beschluss vom 7. Februar 2023 wies der Stadtrat Z.____ die Einsprache von A.____ unter anderem mit der Begründung ab, es läge keine Verletzung der Koordinationspflicht vor. Zudem sei das genehmigte Auflageprojekt gemäss Variantenvergleich insgesamt als besseres Projekt zu werten.

C.

Gegen diesen Beschluss erhob A.____ durch seinen Rechtsvertreter mit Schreiben vom 27. Februar 2023 Rekurs beim Bau- und Umweltsdepartement. Es werden folgende Anträge gestellt:

1. Der Beschluss der Stadt Z.____ vom 7./8. Februar 2023 (Protokollauszug 32/2023 vom 8. Februar 2023 betr. Sitzung vom 7. Februar 2023), Disp. Ziffern 1 und 4, sei aufzuheben.

Das Strassenbauprojekt für den Ausbau der G.____strasse mit zusätzlicher Nutzung als Geh- und Radweg sowie der «Ausbau G.____strasse» inkl. Anpassung des Fuss-, Wander- und Radwegplans sei aufzuheben.

2. Eventualiter sei die Sache an die Stadt Z.____ zu neuer Entscheidung zurückzuweisen.
3. Unter Kosten- und Entschädigungsfolge.

Zur Begründung wird unter anderem geltend gemacht, es liege eine Verletzung der Koordinationspflicht vor, da das vorliegend angefochtene Projekt der Vorinstanz bloss ein Teil des Gesamtprojekts «Agglomerationsprogramm 2. Generation (Massnahme Nr. 74.59RF)» darstelle, mit dem der Radweg vom bestehenden Anschlusspunkt Grundstück Nr. 007 (Y.____) mit dem ebenfalls vorbestehenden Radweg (südseits der Kantonsstrasse) ab dem Weiler H.____ Richtung M.____ verbunden werden soll. Mit der von der Vorinstanz favorisierten Route Nord (Auflageprojekt) werde als Projekt der Stadt aber nur eine Verbindung bis zur Kantonsstrasse I.____strasse realisiert. Der weitere Anschluss teil entlang der Kantonsstrasse bis in den vorbestehenden Radweg ab Weiler H.____ wäre dagegen als Kantonsstrassenbauprojekt zu realisieren. Dieses Kantonsstrassenbauprojekt werde nach Aussage der Vorinstanz parallel durch den Kanton bearbeitet. Diese Projekte der Vorinstanz und des Kantons seien aber als ein Projekt zu verstehen und voneinander abhängig, weshalb diese Projekte auch zusammen koordiniert werden müssen. Die bereits in der Einsprache



geltend gemachte Verletzung der Koordinationspflicht gemäss Art. 25a Abs. 1 und 3 des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes (SR 700; abgekürzt RPG) sei von der Vorinstanz nicht behandelt worden, was zusätzlich eine Verletzung des rechtlichen Gehörs darstelle. Ferner sei der Variantenvergleich fehlerhaft und statt das aufgelegene Projekt (Variante Nord) sei die Variante Süd auch aus raumplanerischer- und umweltrechtlicher Sicht zu favorisieren. Die Südvariante stelle eine bessere Variante dar. Das umstrittene Strassenbauprojekt sei daher weder geeignet, noch erforderlich noch verhältnismässig im engeren Sinn.

D.

a) Mit Vernehmlassung vom 28. April 2023 beantragt die Vorinstanz, den Rekurs unter Kosten- und Entschädigungsfolge abzuweisen. Zur Begründung wird unter anderem geltend gemacht es liege keine Koordinationspflicht zwischen dem kommunalen und dem kantonalen Strassenbauprojekt vor. Im Übrigen sei die Rüge betreffend die Verletzung der Koordinationspflicht im angefochtenen Entscheid behandelt und beurteilt worden, weshalb keine Verletzung des rechtlichen Gehörs vorliege. Im Weiteren sei es falsch, dass die Vorinstanz nicht auf die Rügen des Rekurrenten betreffend die Nutzwertanalyse eingegangen sei. Diesbezüglich sei festzuhalten, dass gemäss Rechtsprechung nicht auf jede einzelne Rüge im Detail eingegangen werden müsse. Ausserdem seien die Rügen im Einspracheverfahren sowie im Vernehmlassungsverfahren zum Strassenbauprojekt praktisch identisch gewesen und der Rekurrent habe dazu eine Stellungnahme erhalten. Deshalb habe der Stadtrat explizit im Entscheid auf die Gesamtbeurteilung gestützt auf die Nutzwertanalyse verwiesen. Darin seien ausführlich die einzelnen Kriterien begründet behandelt worden.

b) Mit Amtsbericht vom 11. August 2023 führt das kantonale Tiefbauamt (TBA) unter anderem aus, dass vorerst festgehalten werden müsse, dass kein eigentlicher Teilstrassenplan vorliege. Ein solcher sei aber erforderlich, weil die heutige Strassenbreite der G.___strasse zwischen 2,80 m und 3,00 m schwanke, das angefochtene Projekt allerdings eine einheitliche Breite von 3,00 m vorsehe. Somit sei nicht nur ein Teilplan Fuss-, Wander- und Radweg erforderlich, sondern auch ein Teilstrassenplan auf dem die einzelnen Verbreiterungen als Widmung dargestellt werden. Im Weiteren könne der Teilplan G.___strasse so nicht genehmigt werden, weil die Kennzeichnung als Fussweg zwischen der G.___strasse und der westlich gelegenen L.___strasse auf der Kantonsstrasse fehlen würde. Im Weiteren hält die Fachstelle für Fuss- und Veloverkehr schlussfolgernd fest, dass die aufgelegene Variante Nord im Vergleich zu der Variante Süd insgesamt als die bessere Variante betrachtet werde.

c) Mit Eingabe vom 29. September 2023 lässt sich der Rekurrent zu den Stellungnahmen der übrigen Verfahrensbeteiligten sowie zu den Vorakten vernehmen.



E.

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). Aufgrund des Umstands, dass die heutige Vorsteherin des Bau- und Umweltdepartementes beim vorinstanzlichen Strassenbauprojekt noch als Stadtpräsidentin mitgewirkt hatte, hat sie in den Ausstand zu treten. Entsprechend hat der Vorsteher des Volkswirtschaftsdepartementes über das Rechtsmittel zu befinden (Art. 24 Abs. 2 des Staatsverwaltungsgesetzes [sGS 140.1]). Unabhängig davon war das Rekursverfahren von der Rechtsabteilung des Bau- und Umweltdepartementes zu instruieren (vgl. ABI 2015 3468).

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 – vorbehältlich der nachfolgenden Ausführungen – einzutreten.

1.3 Rügen sind substantiiert vorzubringen bzw. haben eine Begründung zu enthalten (Art. 48 Abs. 1 VRP). Eine Begründung ist ausreichend, wenn in der Begründung selbst Argumente vorgebracht werden, nach denen der angefochtene Entscheid auf einer fehlerhaften Sachverhaltsfeststellung oder Rechtsanwendung beruht. Der Rekurrent hat demnach im Rekurs darzutun, in welchen Punkten der Einspracheentscheid unhaltbar sein soll (BUDE Nr. 87/2022 vom 30. September 2022 Erw. 1.4). Der Rekurs richtet sich auch gegen Ziffer 4 des Einspracheentscheids, die festhält, dass für das Einspracheverfahren keine ausseramtliche Entschädigung zugesprochen wird. Der Rekurrent begründet im Rekursverfahren allerdings mit keinem Wort, weshalb er beim vorangegangenen Einspracheverfahren ein Anspruch auf ausseramtliche Entschädigung gehabt hätte. Daher ist auf diese Rüge des Rekurrenten mangels Begründung nicht einzutreten. Ohnehin wäre diese Rüge abzuweisen gewesen, da im Einspracheverfahren gemäss Art. 98 Abs. 3 Bst. b VRP in der Regel keine ausseramtlichen Entschädigungen zugesprochen werden. Inwiefern vorliegend spezielle Gründe gegeben sein sollten, die eine aussergewöhnliche Zuspicherung auch bereits für das Einspracheverfahren rechtfertigen würden, ist nicht ersichtlich.

2.

Der Rekurrent macht geltend, die Koordinationspflicht sei verletzt worden, weil das kommunale Strassenbauprojekt zusammen mit dem Kantonsstrassenbauprojekt hätte koordiniert werden müssen.



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, N 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 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). 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 (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., N 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

2.2.1 Der Rekurrent bemängelt die künstliche Trennung des aufgelegenen Projekts in eine kommunale und kantonale Zuständigkeit. Mit dem blossen Ausbau der G.___strasse und einer direkten Einfahrt in die Kantonsstrasse sei ein für einen Radweg schlicht untaugliches Rumpfprojekt aufgelegt worden, da das Projekt bei der Kantonsstrasse ohne bestehenden Radweg ende. Es sei daher eine koordinierte Verfahrensführung der beiden Strassenbauprojekte nötig, um eine gesamtheitliche Betrachtung der Projekte sowie auch einen besseren Vergleich zur im Einspracheverfahren behandelten Variante Süd zu erhalten.

2.2.2 Währenddessen vertritt die Vorinstanz die Auffassung, dass es sich beim Kantonsstrassenbauprojekt zwar auch – aber nicht nur – um eine Ergänzung des kommunalen Strassenbauprojekts handle. Vielmehr gehe es beim Kantonsstrassenprojekt aber um eine Optimierung der gesamtheitlichen Verkehrssituation aller betroffenen Verkehrsteilnehmenden (MIV, Bus, Fahrrad und Fussgänger) in diesem Strassenabschnitt unter Einbezug der Bushaltestellen, der Radwegführung und auch einer Temporeduktion. Alle diese Projektbestandteile würden in einer Gesamtschau betrachtet schliesslich auch für den Rekurrenten bedeutende Vorteile bringen und gingen wesentlich weiter als das kommunale Strassenbauprojekt, welches lediglich einen Strassenausbau auf dem bereits bestehenden öffentlich-rechtlich klassierten Strassenbereich beinhalte. Im Weiteren bestehe entgegen der Auffassung des Rekurrenten keine formelle Koordinationspflicht, wenn das Projekt für sich allein betrachtet zweckmässig und sinnvoll umgesetzt werden könne. Dies sei vorliegend zweifellos der Fall. Mit dem kommunalen Strassenbauprojekt werde der Langsamverkehr auf einem kurvenreichen und gefährlichen Strassenabschnitt entlang des Naturschutzgebiets «N.___» separat geführt und direkt angebunden an den bestehenden Radweg der Gemeinde Y.___. Die notwendige Strassenquerung erfolge auf einer geraden Strecke und in einem übersichtlichen Bereich. Selbstverständlich biete die geplante Ergänzung durch das Kantonsstrassenbauprojekt eine zusätzliche und wünschenswerte Erhöhung der Verkehrssicherheit für den Langsamverkehr. Dies stelle aber allein den Nutzen des kommunalen Strassenbauprojekts keineswegs in Frage. Entgegen der Auffassung des Rekurrenten sei auch das Gebot der materiellen Koordination nicht verletzt, wie gerade die umfassende Nutzwertanalyse der beiden möglichen Linienführungen zeige und auch von der Fachstelle Langsamverkehr im kantonalen Tiefbauamt bestätigt werde. Die Nutzwertanalyse bewerte die beiden Linienführungen im Endausbaustadium und führe zu Vorteilen zu Gunsten der Route Nord.

2.2.3 Gemäss dem technischen Bericht vom 14. April 2020 zum umstrittenen Strassenbauprojekt beinhaltet das Kantonsstrassenbauprojekt die Sicherstellung der Velowegführung entlang der I.___strasse ab bisherigem Rad- und Gehweg bis zur G.___strasse (vgl. S. 3).



[...]

Ausschnitt aus dem Logo

Wie sich aus dem obigen Ausschnitt klar ergibt, gibt es heute noch keine bauliche Überquerung. Diese soll erst durch das vorgesehene Kantonsstrassenbauprojekt realisiert werden. Diese Überquerung ist allerdings erst notwendig, wenn der zukünftige Geh- und Radweg über die G.____strasse erfolgt. Ist eine andere Rad- oder Gehwegroute vorgesehen, so wäre das vorgesehene Kantonsstrassenprojekt ebenfalls anzupassen. Es ergibt sich auch aus dem Dokument «Beilage zur Stellungnahme Tiefbauamt des Kantons St.Gallen vom 5. Oktober 2021» (Vorakten Nr. 18), dass eine Änderung der Route auf die Südseite zur Folge hätte, dass es für das Kantonsstrassenbauprojekt keine Grundlage mehr gäbe (vgl. Notiz S. 1). Selbst wenn die Überquerungsstelle nicht unübersichtlich ist, ist es im Sinn der Verkehrssicherheit angezeigt, dass Massnahmen in Form von Markierungen und Signalisationen sowie aber auch bauliche Anpassungen auf der Kantonsstrasse zu erfolgen haben, um die Sicherheit für den Langsamverkehr – insbesondere den Fussverkehr – zu gewährleisten. Gerade für den Fussverkehr sind bauliche Massnahmen – zum Beispiel in Form eines Trottoirs sowie einer gesicherten Überquerung – zwingend nötig, um deren Sicherheit zu garantieren. Die beiden Strassenbauprojekte sind somit voneinander abhängig und bedingen sich gegenseitig. Dies wird auch dadurch verdeutlicht, dass in der Nutzwertanalyse jeweils auf das Kantonsstrassenprojekt Bezug genommen wird. Entsprechend hat das umstrittene kommunale Strassenbauprojekt einen wesentlichen Einfluss auf das Kantonsstrassenbauprojekt und umgekehrt, weshalb diese beiden Erlasse formell und materiell zu koordinieren gewesen wären und deren inhaltliche Widerspruchsfreiheit hätte angestrebt werden müssen. Da dies jedoch nicht erfolgt ist, hat die Vorinstanz gegen die ihr obliegende Koordinationspflicht verstossen.

2.3 Die Rüge erweist sich somit als begründet und der angefochtene Entscheid ist aufzuheben. Bei diesem Ergebnis erübrigten sich eigentlich weitere Ausführungen zum geplanten Strassenbauprojekt. Aus verfahrensökonomischen Gründen scheint es jedoch angezeigt, auf weitere Punkte im Folgenden noch kurz einzugehen.

3.

Der Vorprüfungsbericht als Teil des Amtsberichts des kantonalen Tiefbauamtes vom 11. August 2023 hält fest, dass nicht nur ein Teilplan Fuss-, Wander- und Radweg erforderlich gewesen wäre, sondern auch ein eigentlicher Teilstrassenplan, da die einzelnen Verbreiterungen als Widmung dargestellt werden müssen.

3.1 Die Öffentlichkeit einer Strasse hängt davon ab, ob sie dem Gemeindegebrauch gewidmet ist. Eine Strasse kann nur durch die Widmung zum Gemeindegebrauch öffentlich werden. Der Zweck der öffentlichen Strassen besteht darin, in ihrer Eigenschaft als Verkehrsmittel dem Gemeinwohl, also den Bedürfnissen des allgemeinen Verkehrs



zu dienen. Die Öffentlicherklärung einer Strasse erfolgt durch die Klassierung – also die Einteilung einer Privatstrasse in eine Kantonsstrasse oder Gemeindestrasse erster, zweiter oder dritter Klasse (G. GERMANN, in: G. Germann [Hrsg.], Kurzkomentar zum st.gallischen Strassengesetz vom 12. Juni 1988, St.Gallen 1989 Art. 1 N 1.). Ende der Achtziger Jahre wurde das Strassengesetz (sGS 732.1; abgekürzt StrG) total revidiert. Ein Schwerpunkt der Revision war die Neueinteilung – sprich Klassierung – der Staats- und Gemeindestrassen. Die Gemeindestrassen wurden je nach ihrer Funktion in drei Klassen eingeteilt. Die Einteilung der Strassen gibt Auskunft darüber, welchem Zweck eine Strasse oder ein Weg gewidmet ist und wer die Kosten für Bau und Unterhalt zu tragen hat (Kreisschreiben über den Vollzug des Strassengesetzes vom 22. November 1988, ABL 1988, 2748). Die Einteilung der Strassen hat die Gemeinde in einem Strassenplan festzulegen. Der Strassenplan sollte das damalige Strassenverzeichnis ersetzen, da das Instrument des Plans als einfacher und übersichtlicher erachtet wurde (Botschaft und Entwürfe des Regierungsrates vom 28. Mai 1986, ABL 1986, 1636). Der Strassenplan gibt eine Übersicht über die öffentlichen Strassen und hat die gleiche Rechtswirkung wie der Zonenplan. Er ist für jedermann verbindlich und hat damit konstitutive Wirkung (BDE Nr. 23/2020 vom 3. April 2020 Erw. 2.1). Ob eine Strasse klassiert ist oder nicht beurteilt sich anhand des genehmigten Strassenplans. Die im Geoportal ersichtlichen Daten sind dagegen nicht rechtsverbindlich.

3.2 Mit dem Gesamtstrassenplan wurden die bestehenden Strassen und Wege anhand ihrer Funktion klassiert. Hierzu wurden die Strassen auf einem Plan im Massstab 1:5'000 lediglich mit der der Klassierung entsprechenden Farbe eingefärbt. Gemäss dem Gemeindestrassenplan X__(Z.___) wurde die G.___strasse, welche eine Länge von rund 700 m aufweist, als Gemeindestrasse dritter Klasse eingeteilt. Die Breite wurde im erwähnten Plan sowie in den eingereichten Genehmigungsunterlagen nicht dokumentiert.

Somit folgte die Klassierung grundsätzlich der bereits bestehenden G.___. Im Technischen Bericht vom 14. April 2020 wird in Ziffer 4.2 festgehalten, dass die G.___strasse eine Breite zwischen 2,80 m und 3,00 m aufweist. Das Strassenbauprojekt sieht nun eine einheitliche Breite von 3,00 m vor. Dies hat zur Folge, dass an den Stellen, wo die Strasse nun ausgebaut wird, es nach oben Ausgeführtem einer Klassierung bedarf, damit die ganze Strassenbreite als öffentlich gilt. Schlussfolgernd ist daher festzuhalten, dass ein Teilstrassenplan nötig gewesen wäre.

4.

Im Weiteren wird im erwähnten Vorprüfungsbericht bemängelt, dass der Teilplan Fuss-, Wander- und Radweg G.___strasse vom 16. Mai 2018 fehlerhaft sei, weil die Kennzeichnung als Fussweg zwischen der G.___strasse und der westlich gelegenen L.___ auf der Kantonsstrasse fehle. Für Fusswege müsse ein zusammenhängendes Netz



geschaffen werden, da ein solches im erwähnten Plan nicht vorliege, könne dieser nicht genehmigt werden.

4.1 Wege werden gemäss Art. 1 Abs. 2 StrG als Strassen im Sinn des Strassengesetzes behandelt, soweit keine besonderen Bestimmungen gelten. Wege im Sinn des Strassengesetzes liegen abseits von öffentlichen Strassen und dienen nicht dem Motorfahrzeugverkehr (vgl. GERMANN, a.a.O., Art. 9 N 1). Gemäss Art. 1 Abs. 1 RPG haben Bund, Kantone und Gemeinden dafür zu sorgen, dass der Boden häuslicher genutzt wird. Art. 3 RPG sieht sodann unter anderem vor, dass Rad- und Fusswege zu erhalten beziehungsweise neu zu schaffen sind (Art. 3 Abs. 3 Ingress und Bst. c RPG). In die gleiche Richtung geht auch das Bundesgesetz über Fuss- und Wanderwege (SR 704; abgekürzt FWG), welches die Planung, die Anlage und Erhaltung zusammenhängender Fuss- und Wanderwegnetze bezweckt (Art. 1 FWG) und zur Verwirklichung dieses Zwecks statuiert, dass die Kantone dafür Sorge zu tragen haben, dass zusammenhängende Fusswege geplant, erstellt und erhalten werden (Art. 2 ff. FWG; VerwGE B 2018/153 vom 9. August 2019 Erw. 2.2). Gemäss Art. 2 Abs. 1 FWG sind Fusswegnetze Verkehrsverbindungen für die Fussgänger und liegen in der Regel im Siedlungsgebiet. Sie umfassen untereinander zweckmässig verbundene Fusswege, Fussgängerzonen, Begegnungszonen und ähnliche Infrastrukturen (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 FWG). Fusswegnetze erschliessen und verbinden insbesondere Wohngebiete, Arbeitsplätze, Kindergärten und Schulen, Haltestellen des öffentlichen Verkehrs, öffentliche Einrichtungen, Erholungsanlagen sowie Einkaufsläden (Art. 2 Abs. 3 FWG; BUDE Nr. 33/2024 vom 26. April 2024 Erw. 4.5).

[...]

Quelle: Geoportal: Fuss-, Wander-, Radwege

[...]

Ausschnitt aus dem Teilplan

4.2 Wie den oben dargestellten Plänen zu entnehmen ist, ist im Abschnitt zwischen der Einmündung I.____strasse in die L.____strasse und der Einmündung I.____strasse in die G.____strasse lediglich ein Radweg gekennzeichnet. Gemäss Projekt soll nun aber auch ein Fussweg entlang der G.____strasse geführt werden. Damit gemäss oben Ausgeführtem ein zusammenhängendes Fusswegnetz entsteht, müsste daher der Fussweg im erwähnten Abschnitt ebenfalls planerisch dargestellt bzw. festgelegt werden, damit der bestehende und der zukünftige Fussweg ohne Unterbruch miteinander verbunden werden. Dem Teilplan ist bloss zu entnehmen, dass eine Aufhebung des bestehenden Radwegs auf der I.____strasse erfolgt und ein neuer Fuss- und Radweg auf der G.____strasse festgelegt wird. Im erwähnten Bereich werden aber keine Festlegungen vorgenommen.

4.3 Schlussfolgernd ist daher festzuhalten, dass die Kennzeichnung als Fussweg zwischen der G.____strasse und der westlich gelegenen



L.____strasse auf der Kantonsstrasse ebenfalls im Teilplan G.____strasse festgelegt werden muss.

5.

Insgesamt ergibt sich, dass eine Verletzung der Koordinationspflicht vorliegt, ein Teilstrassenplan notwendig gewesen wäre und der Teilplan G.____strasse angepasst werden muss, damit er genehmigt werden kann. Ziffer 1 des angefochtenen Einspracheentscheids sowie das Strassenbauprojekt «Geh- und Radweg G.____strasse und Anpassung Unterhaltsperimeter G.____strasse» sind deshalb aufzuheben. Der Rekurs erweist sich als begründet und ist im Sinn der Erwägungen gutzuheissen, soweit darauf eingetreten wird.

6.

6.1 Nach Art. 95 Abs. 1 VRP hat in Streitigkeiten jener Beteiligte die Kosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden. Die Entscheidegebühr beträgt Fr. 3'000.– (Nr. 20.13.01 des Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung, sGS 821.5). Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend wären die amtlichen Kosten der Politischen Gemeinde Z.____ aufzuerlegen. Auf deren Erhebung ist jedoch zu verzichten (Art. 95 Abs. 3 VRP).

6.2 Der vom Rekurrenten am 3. März 2023 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– ist zurückzuerstatten.

7.

Rekurrent und Vorinstanz stellen ein Begehren um Ersatz der ausseramtlichen Kosten.

7.1 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).

7.2 Der Rekurrent obsiegt mit seinen 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. 2'750.– festzulegen; 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.



7.3 Die Vorinstanz hat grundsätzlich keinen Anspruch auf Ersatz der ausseramtlichen Kosten (R. HIRT, Die Regelung der Kosten nach st.gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, St.Gallen 2004, S. 176). Sie bringt keine Gründe vor, die ein Abweichen von dieser Regel rechtfertigen. Ihr Begehren ist daher abzuweisen.

Entscheid

1.

a) Der Rekurs von A.____, wird im Sinn der Erwägungen gutgeheissen, soweit darauf eingetreten wird.

b) Ziffer 1 des Einspracheentscheids des Stadtrates Z.____ vom 7. Februar 2023 und das Strassenbauprojekt «Geh- und Radweg G.____strasse und Anpassung Unterhaltspereimeter G.____strasse» werden aufgehoben.

2.

a) Auf die Erhebung der amtlichen Kosten in der Höhe von Fr. 3'000.– bei der Politischen Gemeinde Z.____ wird verzichtet.

b) Der am 3. März 2023 von A.____ geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– wird zurückerstattet.

3.

a) Das Begehren von A.____ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird gutgeheissen. Die Politische Gemeinde Z.____ entschädigt A.____ ausseramtlich mit Fr. 2'750.–.

b) Das Begehren der Politischen Gemeinde Z.____ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird abgewiesen.

Der Vorsteher des Volkswirtschaftsdepartementes

Beat Tinner
Regierungsrat