



<b>Fall-Nr.:</b>	23-2733
<b>Stelle:</b>	Generalsekretariat Bau- und Umweltdepartement
<b>Instanz:</b>	Bau- und Umweltdepartement
<b>Publikationsdatum:</b>	28.11.2024
<b>Entscheiddatum:</b>	17.09.2024

## **BUDE 2024 Nr. 079**

**Allg. Verwaltungsrecht, Strassenrecht, Art. 29 Abs. 2 BV, Art. 32 und 33 StrG. Die Stellungnahme der Kantonspolizei stellt einen integrierenden Bestandteil der Genehmigungsverfügung dar, welche wiederum Teil des Gesamtentscheids ist. Damit sich die Einsprecherin im Rahmen des Rechtsmittelverfahrens vollumfänglich wehren kann, benötigt sie auch die mit der Genehmigung zusammenhängenden Stellungnahmen, damit ihr Anspruch auf rechtliches Gehör gewährleistet ist (Erw. 3.2.3). Im Übrigen hält das umstrittene Strassenbauprojekt die gesetzlichen Anforderungen ein, liegt im öffentlichen Interesse und ist verhältnismässig. Der durch das Strassenbauprojekt erforderliche Landerwerb erweist sich ebenfalls als verhältnismässig und es liegt keine Verletzung der Eigentumsgarantie vor. Abweisung des Rekurses.**

BUDE 2024 Nr. 79 finden Sie im angehängten PDF-Dokument.



23-2733

## Entscheid Nr. 79/2024 vom 17. September 2024

---

Rekurrentin

**A.**\_\_\_\_  
vertreten durch MLaw Patrick Barmettler, Rechtsanwalt, St.Galler  
Strasse 99, 9201 Gossau

gegen

---

Vorinstanz

**Gemeinderat Z.**\_\_\_\_ (Gesamtentscheid vom 31. März 2023)

---

Betreff

Strassenbauprojekt: Sanierung G.\_\_\_\_strasse, Abschnitt Brücke  
Dorfbach bis Einlenker H.\_\_\_\_strasse



## Sachverhalt

### A.

a) A.\_\_\_\_ ist Eigentümerin von Grundstück Nr. 001, Grundbuch Z.\_\_\_\_, an den G.\_\_\_\_ in X.\_\_\_\_. Das Grundstück liegt gemäss geltendem Zonenplan der Gemeinde Z.\_\_\_\_ in der Kernzone (Dorfzone). Zudem liegt das Grundstück gemäss kommunaler Schutzverordnung im Ortsbildschutzgebiet. Es ist mit einem Zweifamilienhaus (Vers.-Nr. 002) und einer Garage (Vers.-Nr. 003) überbaut.

[Bild: Quelle: Geoportal kommunale Schutzverordnung]

b) Das Grundstück ist über die G.\_\_\_\_ erschlossen. Die «G.\_\_\_\_strasse» (von Einlenker H.\_\_\_\_strasse bis Einlenker I.\_\_\_\_strasse) bzw. ab Einlenker I.\_\_\_\_strasse bis Kantonsstrasse, «G.\_\_\_\_» genannt, ist eine Gemeindestrasse erster Klasse. Sie beginnt ab der Kreuzung J.\_\_\_\_strasse – K.\_\_\_\_strasse – H.\_\_\_\_strasse (Einlenker H.\_\_\_\_strasse) und endet an der Kantonsstrasse L.\_\_\_\_strasse. Sie verläuft südlich parallel zur genannten Kantonsstrasse. Die G.\_\_\_\_strasse ist als Fuss- und Radweg ausgeschieden sowie im Abschnitt Dorf «G.\_\_\_\_» als Wanderweg mit Hartbelag.

[Bild: Quelle: Geoportal Strassenklassierung]

[Bild: Quelle: Geoportal Strassenklassierung]

[Bild: Quelle: Geoportal Strassenklassierung mit Orthofoto]

[Bild: Quelle: Geoportal Fuss-, Wander-, Radwege]

### B.

a) Am 22. August 2022 nach erfolgtem Mitwirkungsverfahren erliess der Gemeinderat Z.\_\_\_\_ das Strassenbauprojekt «Sanierung G.\_\_\_\_strasse, Abschnitt Brücke Dorfbach bis Einlenker H.\_\_\_\_strasse». Das Projekt sah vor, für den ausgebauten rund 950 m langen Strassenabschnitt überall eine Breite von 5,60 m vorzusehen, damit das Kreuzen zwischen zwei Postautos und / oder Lastwagen im langsamen Tempo und ohne Befahren des Trottoirs möglich werde. Zudem sollte auf dem ganzen Sanierungsstück das Trottoir mit einer Breite von 1,75 m erstellt werden.

[Bild: Ausschnitt aus dem Übersichtsplan]

b) Die öffentliche Auflage erfolgte vom 29. August bis 27. September 2022. Während der Auflagefrist erhob A.\_\_\_\_ im Rahmen des Einspracheverfahrens anschliessend vertreten durch MLaw Patrick Barmettler, Rechtsanwalt, Gossau, Einsprache gegen das Strassenbauprojekt. Sie rügte unter anderem es fehle die gesetzliche Grundlage für den Ausbau und die Verbreiterung der G.\_\_\_\_strasse. Das Strassenbauprojekt liege zudem nicht im öffentlichen Interesse



und sei auch nicht verhältnismässig. Zudem stelle der durch das Strassenbauprojekt vorgesehene Landerwerb einen unverhältnismässigen Eingriff in ihre geschützte Eigentumsgarantie dar.

c) Mit Beschluss vom 16. Januar 2023 wies der Gemeinderat Z.\_\_\_\_ die Einsprache von A.\_\_\_\_ mit der Begründung ab, das Strassenbauprojekt beruhe auf einer gesetzlichen Grundlage. Zudem liege das öffentliche Interesse – nämlich die Gewährleistung der Verkehrssicherheit und der Schutz der schwächeren Verkehrsteilnehmenden wie Fussgängerinnen und Fussgänger sowie den Fahrradfahrenden und Menschen mit Behinderungen – vor und sowohl das Projekt wie auch der Grundeigentumseingriff würden die Anforderungen des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes einhalten. Der Entscheid wurde A.\_\_\_\_ zusammen mit der Genehmigung des Tiefbauamtes vom 23. März 2023 für den Teilstrassenplan am 31. März 2023 als Gesamtentscheid eröffnet.

### C.

Gegen diesen Gesamtentscheid erhob A.\_\_\_\_ durch ihren Rechtsvertreter mit Schreiben vom 17. April 2023 Rekurs beim Bau- und Umweltdepartement. Mit Rekursergänzung vom 19. Mai 2023 werden folgende Anträge gestellt:

1. Der Einspracheentscheid (16/2023 73.03.08.02.07 Protokollauszug Sitzung Gemeinderat vom 16. Januar 2023) des Gemeinderates Z.\_\_\_\_ (eröffnet/unterzeichnet) vom 31. März 2023 sei vollumfänglich aufzuheben und es sei dementsprechend auch die Verfügung «Genehmigung Teilstrassenplan» des Tiefbauamtes des Kantons St.Gallen vom 23. März 2023 aufzuheben.
2. Es seien entsprechend der vom Gemeinderat am 22. August 2022 erlassene Teilstrassenplan «Sanierung G.\_\_\_\_strasse, Abschnitt Brücke Dorfbach bis Einlenker H.\_\_\_\_strasse», der Landerwerbs- und Enteignungsplan sowie das Strassenbauprojekt der Gemeinde Z.\_\_\_\_ aufzuheben.

Die G.\_\_\_\_strasse, Abschnitt Brücke Dorfbach bis Einlenker H.\_\_\_\_strasse, sei in den aktuellen, zur Zeit gegebenen Ausmassen zu sanieren und von einer Verbreiterung von Strasse und Trottoir sei abzusehen. Dabei sei auch der Schutzverordnung Beachtung zu schenken!

Eventualiter seien entsprechend der vom Gemeinderat am 22. August 2022 erlassene Teilstrassenplan «Sanierung G.\_\_\_\_strasse, Abschnitt Brücke Dorfbach bis Einlenker H.\_\_\_\_strasse», der Landerwerbs- und Enteignungsplan sowie das Strassenbauprojekt der Gemeinde Z.\_\_\_\_ – im Abschnitt 1 (Brücke Dorfbach mindestens bis zur M.\_\_\_\_strasse) –, vollumfänglich



aufzuheben und es sei die G.\_\_\_strasse – im Abschnitt 1 (Brücke Dorfbach mindestens bis M.\_\_\_strasse) -, in den aktuellen, zur Zeit gegebenen Ausmassen zu sanieren und es sei von einer Verbreiterung von Strasse und Trottoir abzusehen.

3. Verfahrensantrag: Dieses Verfahren (Nr. 23-2733) sei mit dem Rekursverfahren (Nr. 23-2735) gegen den Einspracheentscheid (15/2023 73.03.08.07 Protokollauszug Sitzung Gemeinderat vom 16. Januar 2023) Gemeinderates Z.\_\_\_ (eröffnet/unterzeichnet) vom 31. März 2023 inkl. Verfügung «Genehmigung Teilstrassenplan» des Tiefbauamtes SG vom 23. März 2023 (Adressaten/Rekurrenten: [...]) zu vereinigen.
4. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Vorinstanz bzw. des Staates.

Zur Begründung wird unter anderem die Verletzung des rechtlichen Gehörs geltend gemacht. Im Weiteren beruhe das umstrittene Strassenbauprojekt weder auf einer gesetzlichen Grundlage – da die Voraussetzung und die Grundsätze des kantonalen Strassengesetzes nicht beachtet worden seien – noch sei das öffentliche Interesse nachgewiesen oder die Anforderungen der Verhältnismässigkeit eingehalten. Dies führe zudem zu einer Verletzung der Eigentumsgarantie. Die Vorinstanz habe die Notwendigkeit und die Verhältnismässigkeit des Strassenbauprojekts nicht genügend sachlich abgeklärt. So hätte sie zum Beispiel prüfen müssen, ob anstelle eines Strassenbauprojekts auch nur die Höchstgeschwindigkeit reduziert werden könnte. Ferner hätte es auch ausgereicht, die Strasse lediglich zu sanieren und von einer Verbreiterung der Strassenfläche abzusehen. Durch das überdimensionierte Strassenbauprojekt liege neben den bereits gerügten Punkten eine wesentliche Beeinträchtigung des Ortsbildschutzes vor. Auch führe das Projekt zu vermehrten Immissionen, insbesondere zu einer Zunahme von Lärm- und Schadstoffbelastung.

#### **D.**

**a)** Mit Vernehmlassung vom 4. Juli 2023 beantragt die Vorinstanz, den Rekurs abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Zur Begründung wird unter anderem geltend gemacht die gesetzlichen Voraussetzungen und die Grundsätze für den Strassenbau seien berücksichtigt worden. Der Sachverhalt sei genügend untersucht worden. Die Zustandsanalyse und die projektspezifischen Abklärungen seien im technischen Bericht vom 17. August 2022 ausführlich beschrieben worden. Die bautechnische Ausgestaltung sei korrekt nach den Normen der Vereinigung Schweizerischer Strassenfachleute (VSS) erfolgt. Die Reduzierung der Höchstgeschwindigkeit komme in diesem Projektperimeter nicht in Frage. Zudem liege das Strassenbauprojekt im öffentlichen Interesse, erfülle die Anforderungen der Verhältnismässigkeit und habe keine Verletzung der Eigentumsgarantie zur Folge.

**b)** Mit Stellungnahme vom 29. August 2023 führt die kantonale Denkmalpflege zusammenfassend aus, dass das Strassenbauprojekt



aus denkmalpflegerischer Sicht keine wesentliche Beeinträchtigung des Ortsbildschutzes zur Folge habe.

**c)** Mit Mitbericht vom 19. September 2023 äussert sich die Abteilung Mobilität und Planung vom kantonalen Tiefbauamt zum Strassenbauprojekt.

#### **E.**

**a)** Das Bau- und Umweltdepartement führte am 4. Dezember 2023 in Anwesenheit der Verfahrensbeteiligten sowie einer Vertreterin der kantonalen Denkmalpflege und einem Vertreter und einer Vertreterin des kantonalen Tiefbauamtes der Abteilungen Mobilität und Planung sowie des Strasseninspektorats einen Augenschein durch.

**b)** Mit Eingabe vom 4. Dezember 2023 reicht die Vorinstanz noch die Auswertung der Geschwindigkeitsmessung «Speedy» vom 26. Oktober 2023 als Ergänzung zu den Ausführungen des Augenscheins ein.

**c)** Mit Eingabe vom 26. Januar 2024 lässt sich die Rekurrentin zum Augenscheinprotokoll vernehmen.

**d)** Mit Eingabe vom 6. März 2024 nimmt das kantonale Strasseninspektorat Stellung.

**e)** Mit Eingaben vom 15. April sowie 6. Mai 2024 äussert sich die Rekurrentin nochmals zu den eingereichten Stellungnahmen sowie allgemein zum Strassenbauprojekt und reicht die Kostennote ein.

**f)** Mit Eingabe vom 10. Juni 2024 wird der Rekurs mit der Verfahrensnummer 23-2735 zurückgezogen.

#### **F.**

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<sup>bis</sup> 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.**

Am 1. Oktober 2017 ist das Planungs- und Baugesetz (sGS 731.1; abgekürzt PBG) in Kraft getreten und das Baugesetz vom 6. Juni 1972 (nGS 8, 134; abgekürzt BauG) aufgehoben worden (Art. 172 Bst. a PBG). Da das vorliegende Strassenbauprojekt erst nach dem Vollzugsbeginn des PBG öffentlich aufgelegt ist, gelangen somit grundsätzlich die Bestimmungen des PBG zur Anwendung, sofern sie gemäss Anhang zum Kreisschreiben «Übergangsrechtliche Bestimmungen im PBG» vom 8. März 2017 (Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2017/I/1) als unmittelbar anwendbar erklärt werden.

**3.**

Die Rekurrentin macht geltend, es liege eine Verletzung des rechtlichen Gehörs vor, weil ihr die im Genehmigungsentscheid des kantonalen Tiefbauamtes vom 23. März 2023 genannten Beilagen nicht mitgesandt und somit nicht eröffnet wurden. Im Weiteren sei die Sanierungsvariante «Status Quo», welche im Rahmen eines Informationsanlasses vorgeschlagen worden sei, ohne substantiierte Begründung nicht weiterverfolgt worden. Ferner hätte es die Vorinstanz auch unterlassen, sich im Einspracheentscheid substantiiert mit den Vorbringen der Rekurrentin auseinanderzusetzen.

**3.1**

**3.1.1** Der Anspruch auf rechtliches Gehör dient einerseits der Sachaufklärung und stellt andererseits ein persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht der Beteiligten dar. Sein Umfang richtet sich primär nach kantonalem Recht und subsidiär nach Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV). Zu den wesentlichen Inhalten gehören die Orientierung und die Möglichkeit zur Äusserung vor Erlass einer Verfügung, das Recht auf Akteneinsicht, das Recht auf Teilnahme am Beweisverfahren und der Anspruch auf Prüfung und auf begründeten Entscheid (R. WIEDERKEHR/K. PLÜSS, Praxis des öffentlichen Verfahrensrechts, Bern 2020, Rz. 269 ff.; BUDE Nr. 92/2023 vom 27. September 2023 Erw. 3.1).

**3.1.2** Der Anspruch auf rechtliches Gehör verlangt unter anderem, dass die Behörde die Vorbringen des vom Entscheid in seiner Rechtsstellung Betroffenen tatsächlich hört, sorgfältig und ernsthaft prüft und in der Entscheidfindung berücksichtigt. Daraus folgt die grundsätzliche Pflicht der Behörde, ihren Entscheid zu begründen (BUDE Nr. 92/2022 vom 10. Oktober 2022 Erw. 4.1). Nach der Rechtsprechung muss die Begründung des angefochtenen Entscheids so abgefasst sein, dass gegebenenfalls eine sachgerechte Anfechtung des Entscheids ermöglicht wird. Dies ist möglich, wenn sowohl der Betroffene als auch die Rechtsmittelinstanz sich über die Tragweite des Entscheids ein Bild machen können; in diesem Sinn müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde leiten liess und



auf welche sich ihr Entscheid stützt. Allerdings bedeutet dies nicht, dass sich die Behörde ausdrücklich mit jeder tatbeständlichen Behauptung und jedem rechtlichen Einwand auseinandersetzen muss; vielmehr kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte beschränken (VerwGE B 2018/52 vom 27. Februar 2019 Erw. 2.2.3 mit Hinweisen; BUDE Nr. 49/2024 vom 6. Juni 2024 Erw. 4.1).

## **3.2**

**3.2.1** Die Rekurrentin macht geltend, die Vorinstanz sei ihrer Begründungspflicht nicht nachgekommen, weil sie die Sanierungsvariante, welche keine Verbreiterung der Strassenfläche vorsah, ohne substantiierte Begründung nicht weiterverfolgt hätte. Zudem hätte sie es auch unterlassen, sich im Einspracheentscheid substantiiert mit den Vorbringen der Rekurrentin auseinanderzusetzen. Soweit die Rekurrentin eine Verletzung der Begründungspflicht rügt, ist ihr nicht zu folgen. So hat die Vorinstanz im Mitwirkungsbericht vom 10. Februar 2022 auf Seite 6 kurz ausgeführt, weshalb die Strasse verbreitert werden müsse. Daher konnte sich die Rekurrentin im Einspracheverfahren damit auseinandersetzen. Zudem hat sich die Vorinstanz im Einspracheentscheid im Rahmen der Verhältnismässigkeitsprüfung durchaus zumindest mit gewissen Vorbringen auseinandergesetzt und dargelegt, weshalb sie an ihrem genehmigten Strassenbauprojekt festhalten möchte. Entsprechend war es der Rekurrentin ohne weiteres möglich, den angefochtenen Beschluss sachgerecht anzufechten, was sie mit Eingaben vom 17. April sowie 19. Mai 2023 alsdann ja auch tat. Die Rüge hinsichtlich der Verletzung der Begründungspflicht erweist sich damit als unbegründet.

**3.2.2** Die Rekurrentin macht zudem geltend, ihr seien die Beilagen, welche Inhalt des Genehmigungsentscheids des kantonalen Tiefbauamtes gewesen seien, nicht zugestellt worden. Gemäss Beilagenverzeichnis der erwähnten Genehmigung wurde neben den drei genehmigten Teilstrassenplänen (Teilstrassenplan «Sanierung G.\_\_\_\_strasse Z.\_\_\_\_» vom 17. August 2022 Abschnitt 1; «Sanierung G.\_\_\_\_strasse Z.\_\_\_\_» vom 17. August 2022 Abschnitt 2; «Sanierung G.\_\_\_\_ Z.\_\_\_\_» vom 17. August 2022 Abschnitt 3) auch eine Stellungnahme/Fachbeurteilung Kantonspolizei vom 24. Februar 2023 beigelegt. Währenddessen die Rekurrentin Kenntnis von den Teilstrassenplänen hatte, weil diese ein Teil der öffentlichen Auflagen waren, so war ihr die Stellungnahme seitens der Kantonspolizei nicht bekannt. Einsprechende haben – basierend auf den Grundsätzen des rechtlichen Gehörs – im Rahmen eines Baubewilligungsverfahrens grundsätzlich das Recht, während der öffentlichen Auflage in ein Baugesuch und alle dazugehörenden Formulare, Pläne, Berichte usw. Einsicht zu nehmen. Es ist ihnen auch unbenommen, von diesen Unterlagen auf eigene Kosten Kopien zu erstellen. Das hat aber nicht zur Folge, dass die Bewilligungsbehörde ihnen zusätzlich zum Entscheid über das Baugesuch und die Einsprache (vgl. Art. 157 PBG) auch einen bewilligten (oder nichtbewilligten) Plansatz mit allen zugehörigen Unterlagen zustellen müsste. Dazu besteht keine rechtliche Verpflichtung



(BUDE Nr. 26/2022 vom 16. März 2022 Erw. 3.2 mit Hinweis auf weitere Entscheide). Dasselbe gilt auch im Planverfahren. Pläne, die öffentlich aufgelegt haben bzw. den Einsprechenden bekannt wurden, müssen nicht nochmals nach der erforderlichen kantonalen Genehmigung zugestellt werden. Es sei denn, die Pläne wären zwischenzeitlich geändert worden. Daher war die Vorinstanz nicht dazu verpflichtet, der Rekurrentin die genehmigten Teilstrassenpläne zuzustellen.

**3.2.3** Anders liegt der Fall bei der Stellungnahme der Kantonspolizei. Diese war der Rekurrentin nicht bekannt. In der kantonalen Genehmigungsverfügung vom 23. März 2023, welche der Rekurrentin als Teil des Gesamtentscheids eröffnet wurde, wird in Ziffer 4 erwähnt, dass die Kantonspolizei St.Gallen, Abteilung Verkehrstechnik, sich mit Stellungnahme / Fachbeurteilung vom 24. Februar 2023 zum Vorhaben vernehmen liess. Die genannte Stellungnahme wurde dann zusammen mit den genehmigten Teilstrassenplänen der Gemeinde zugestellt. Die Gemeinde unterliess es jedoch, diese Stellungnahme der Einsprecherin zuzustellen bzw. zu eröffnen. Die Stellungnahme der Kantonspolizei stellt ein integrierender Bestandteil der Genehmigungsverfügung dar, welche wiederum Teil des Gesamtentscheids ist. Damit sich die Einsprecherin im Rahmen des Rechtsmittelverfahrens vollumfänglich wehren kann, benötigt sie auch die mit der Genehmigung zusammenhängenden Stellungnahmen, damit ihr Anspruch auf rechtliches Gehör gewährleistet ist. Die Vorinstanz wäre daher verpflichtet gewesen, der Einsprecherin auch die genannte Stellungnahme der Kantonspolizei zuzustellen.

**3.3** Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Vorinstanz, indem sie der Rekurrentin die Stellungnahme / Fachbeurteilung der Kantonspolizei vom 24. Februar 2023 nicht zugestellt hat, deren Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt hat.

**3.4** Der Anspruch auf rechtliches Gehör ist nach der Rechtsprechung formeller Natur und führt bei seiner Verletzung grundsätzlich zur Aufhebung des betreffenden Entscheids und zur Rückweisung der Streitsache an die Vorinstanz. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtes kann ein solcher Verfahrensmangel durch die Gewährung des rechtlichen Gehörs in einem nachfolgenden Rechtsmittelverfahren nur geheilt werden, wenn der Rechtsmittelinstanz die volle Überprüfungsbefugnis zusteht und sie von diesem Recht tatsächlich Gebrauch macht (BGE 126 I 72). Zurückhaltung ist jedoch am Platz, wenn es um die Beurteilung von Ermessensfragen geht und der Vorinstanz ein erheblicher Beurteilungsspielraum zukommt. Wenn hingegen die unterbliebene Anhörung nachgeholt werden kann und die Rechtsmittelbehörde mit derselben Kognition entscheidet, wird eine Heilung zugelassen (U.P. CAVELTI/T. VÖGELI, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St.Gallen, St.Gallen 2003, Rz. 990; BUDE Nr. 11/2023 vom 25. Januar 2023 Erw. 4.6).

**3.5** Im vorliegenden Fall verfügt die Rekursinstanz zum einen über volle Kognition. Zum anderen konnte sich die Rekurrentin im Rahmen



des Rekursverfahrens zu der entsprechenden Eingabe äussern. Unter diesen Umständen ist eine Heilung des Verfahrensmangels angezeigt. Die Gehörsverletzung ist jedoch bei der Verlegung der Kosten zu berücksichtigen.

#### **4.**

Die Rekurrentin beanstandet zudem, dass die Vorinstanz die Erforderlichkeit des Strassenbauprojekts sachlich nicht genügend und falsch abgeklärt habe. Daraus resultiere, dass die Voraussetzungen und die Grundsätze für den Strassenbau gemäss kantonalem Strassengesetz nicht vorliegen würden und daher die gesetzliche Grundlage sowie das öffentliche Interesse, welche für eine öffentliche Aufgabe nötig seien, fehlten. Sie bemängelt, die Vorinstanz hätte nicht geprüft, ob die Sicherheit des Fuss- und Veloverkehrs nicht auch anders hätte verbessert werden können. So hätte zum Beispiel eine 30er-Zone errichtet werden können. Diesbezüglich seien aber keine Abklärungen gemacht worden. Zudem seien insbesondere im Abschnitt 1 keine Unfälle bekannt, es könne daher nicht von (generellen) Gefährdungen der schwächeren Verkehrsteilnehmenden gesprochen werden. Eine Verbreiterung der Strasse sei aus Gründen der Verkehrssicherheit nicht nötig. Im Gegenteil, durch die vorgesehene Verbreiterung würden die Motorfahrzeugfahrenden eher dazu veranlasst die Fahrgeschwindigkeit zu erhöhen, was eine Verschlechterung der Sicherheit der Fussgängerinnen und Fussgänger zur Folge hätte und im Weiteren zu mehr Immissionen führe. Ferner sei seitens der Rekurrentin eine «Verkehrszählung sowie Zählung und Ort der Begegnungsfälle (insbesondere LKW-LKW / Postauto – Postauto)» beantragt worden, über welche noch nicht entschieden worden sei.

#### **4.1**

**4.1.1** Der Verfassungsgrundsatz des öffentlichen Interesses bindet alle Staatsorgane in ihren jeweiligen Aufgabenbereichen. Selbstredend muss sich auch das Verwaltungshandeln am öffentlichen Interesse ausrichten, wie es aus Gesetz und Verordnung für die einzelnen Verwaltungsaufgaben hervorgeht (die Wahrung öffentlicher Interessen in der Rechtsanwendung verwirklicht sich also weitgehend schon über die ziel- und zweckkonforme Auslegung des einschlägigen Rechts). Als Handlungsdirektive gilt der Grundsatz sowohl für die Eingriffsverwaltung als auch für die Leistungsverwaltung und unbesehen des Umstands, ob der Verwaltungsträger dabei hoheitlich handelt oder nicht. Selbst die unternehmerische Tätigkeit des Staats muss sich über ein legitimes öffentliches Interesse ausweisen können (P.TSCHANNEN /M. MÜLLER /M. KERN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., Bern 2022, S. 170). Der Begriff des öffentlichen Interesses lässt sich nicht in einer einfachen Formel einfangen. Er ist zeitlich wandelbar und kann in gewissen Bereichen auch örtlich verschieden sein. Im öffentlichen Interesse liegt all das, was der Staat zum Gemeinwohl vorkehren muss, um eine ihm obliegende Aufgabe zu erfüllen. Dazu gehören polizeiliche Interessen. Die polizeilichen Schutzgüter, die einen Grundrechtseingriff rechtfertigen können, umfassen die öffentliche



Ruhe und Ordnung, die öffentliche Sicherheit, die öffentliche Gesundheit, die öffentliche Sittlichkeit sowie Treu und Glauben im Geschäftsverkehr (U. HÄFELIN/W. HALLER/H. KELLER/D. THURNHERR, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 10. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2020, S. 94).

**4.1.2** Nach Art. 32 des Strassengesetzes (sGS 732.1; abgekürzt StrG) werden Strassen gebaut bzw. ausgebaut, wenn die Zweckbestimmung (Bst. a), die Verkehrssicherheit (Bst. b), das Verkehrsaufkommen (Bst. c) oder der Schutz der schwächeren Verkehrsteilnehmer, insbesondere von Fussgängern, Radfahrern und Behinderten (Bst. d), Interessen des öffentlichen Verkehrs (Bst. e) oder der Umweltschutz (Bst. f) es erfordert. Nach Art. 33 StrG sind beim Strassenbau besonderes folgende Grundsätze zu beachten:

- a) Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt;
- b) Verkehrssicherheit;
- c) Schutz der schwächeren Verkehrsteilnehmer, insbesondere von Fussgängern, Radfahrern und Behinderten;
- d) Ortsbild- und Heimatschutz;
- e) Natur- und Landschaftsschutz;
- f) die anerkannten Grundsätze eines umwelt- und siedlungsge rechten Strassenbaus;
- g) sparsamer Verbrauch des Bodens

**4.1.3** Nach Art. 33 Bst. b und c StrG ist beim Strassenbau somit unter anderem der Verkehrssicherheit und dem Schutz der schwächeren Verkehrsteilnehmerinnen und Verkehrsteilnehmer Rechnung zu tragen. Vom Grundsatz der Verkehrssicherheit sind alle jene baulichen Massnahmen erfasst, die geeignet erscheinen, die Verkehrssicherheit zu erhöhen bzw. zu gewährleisten. Dazu gehören die Übersichtlichkeit von Einmündungen ebenso wie die Trennung einzelner Verkehrsarten mittels separierter Radwege, Fussgängerunterführungen und dergleichen (P. SCHÖNENBERGER, Kurzkomentar zum st.gallischen Strassengesetz vom 12. Juni 1988, St.Gallen 1989, Art. 32 N 4 und Art. 33 N 3). Hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung des Projekts kommt der zuständigen Verwaltungsbehörde mit Blick auf die raumplanungs- und strassenrechtlichen Grundsätze, die untereinander kein widerspruchsfreies Zielsystem bilden, ein erheblicher Ermessensspielraum zu (vgl. VerwGE B 2017/186 vom 21. Februar 2019 Erw. 6.1). Die Gemeinden – welche über die Hoheit der Gemeindestrassen verfügen – besitzen hinsichtlich der Festlegungen im Gemeindestrassenplan über einen grossen Ermessensspielraum und Autonomie (vgl. u.a. Urteile des Bundesgerichtes 1C\_46/2010 vom 28. April 2010 Erw. 2.2 und 1C\_276/2008 vom 22. Dezember 2008 Erw. 2.1.4). Dementsprechend hat sich die Rekursinstanz bei der Beurteilung des umstrittenen Strassenbauprojekts Zurückhaltung aufzuerlegen; sie darf ihr Ermessen nicht ohne stichhaltige Begründung anstelle desjenigen der Gemeinde setzen. Es ist Sache der Gemeinde, unter mehreren verfügbaren zweckmässigen Lösungen zu wählen. Die Rekursinstanz prüft die Erlasse jedoch auf ihre Recht- und Zweckmässigkeit (BDE Nr. 42/2021 vom 19. Mai 2021 Erw. 3.4).



**4.1.4** Nach Art. 32 Abs. 2 des eidgenössischen Strassenverkehrsgesetzes (SR 741.01; abgekürzt SVG) beschränkt der Bundesrat die Geschwindigkeit der Motorfahrzeuge auf allen Strassen. Die allgemeine Höchstgeschwindigkeit für Fahrzeuge in Ortschaften ist mit Art. 4a Abs. 1 Bst. a der eidgenössischen Verkehrsregelnverordnung (SR 741.11; abgekürzt VRV) vom Bundesrat auf 50 km/h festgelegt worden. Art. 32 Abs. 3 SVG sieht weiter vor, dass die vom Bundesrat festgesetzten Höchstgeschwindigkeiten für bestimmte Strassenstrecken von der zuständigen Behörde aufgrund eines Gutachtens herab- oder heraufgesetzt werden können. Eine Senkung der signalisierten Geschwindigkeit ist nur unter den Voraussetzungen von Art. 108 der eidgenössischen Signalisationsverordnung (SR 741.21; abgekürzt SSV) zulässig. Gemäss Art. 108 Abs. 1 SSV kann die zuständige Behörde zur Vermeidung oder Verminderung besonderer Gefahren im Strassenverkehr, zur Reduktion einer übermässigen Umweltbelastung oder zur Verbesserung des Verkehrsablaufs für bestimmte Strassenstrecken Abweichungen von den allgemeinen Höchstgeschwindigkeiten nach Art. 4a VRV anordnen. Vor der Festlegung von abweichenden Höchstgeschwindigkeiten wird gemäss Art. 108 Abs. 4 SSV durch ein Gutachten abgeklärt, ob die Massnahme nötig (Abs. 2) sowie zweck- und verhältnismässig ist oder ob andere Massnahmen vorzuziehen sind. Dabei ist insbesondere zu prüfen, ob die Massnahme auf die Hauptverkehrszeiten beschränkt werden kann. Die Gründe, welche eine Herabsetzung der allgemeinen Höchstgeschwindigkeit erforderlich machen können, werden in Art. 108 Abs. 2 SSV abschliessend aufgezählt: Eine Gefahr ist nur schwer oder nicht rechtzeitig erkennbar und anders nicht zu beheben (Bst. a); bestimmte Strassenbenützer bedürfen eines besonderen, nicht anders zu erreichenden Schutzes (Bst. b); es kann auf Strecken mit grosser Verkehrsbelastung der Verkehrsablauf verbessert (Bst. c) oder es kann eine im Sinne der Umweltschutzgesetzgebung übermässige Umweltbelastung (Lärm, Schadstoffe) vermindert werden (Bst. d; BGE 136 II 539 Erw. 2.2).

**4.2** Sowohl aus dem technischen Bericht als auch aus den Unterlagen des Augenscheins lässt sich zweifelslos erkennen, dass die Belagsoberfläche der G.\_\_\_\_strasse generell in einem kritischen Zustand ist. In vielen Bereichen sind die Trag- und Deckschicht netz- oder linienförmig gerissen und teilweise durchgebrochen. Es ist somit klar, dass die Strasse saniert werden muss. Dies wird von der Rekurrentin auch nicht bestritten. Zu klären ist daher lediglich, ob es notwendig ist die Strasse zu verbreitern oder ob eine alternative Möglichkeit vorhanden wäre, die ebenfalls die Verkehrssicherheit sowie einen genügenden Schutz des Fuss- und Veloverkehrs gewährleisten würde.

**4.2.1** Die Vorinstanz hält fest, um die Verkehrssicherheit und den Schutz der schwächeren Verkehrsteilnehmer, insbesondere von Fussgängern, Radfahrern und Menschen mit Behinderungen zu gewährleisten, sei eine Verbreiterung der Fahrbahn sowie des Trottoirs angezeigt. Für die Beurteilung der technischen Anforderungen an eine hinreichende Strasse sind grundsätzlich die VSS-Normen massgebend,



wobei ihre Anwendung im Einzelfall dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit entsprechen muss und sie nicht ungeachtet der konkreten Verhältnisse zugrunde gelegt werden dürfen (VerwGE B 2018/69 vom 19. November 2018 Erw. 2.3). Der Mitbericht der Abteilung Mobilität und Planung vom 19. September 2023 hält fest, dass die G.\_\_\_\_strasse – unabhängig des durchschnittlich täglichen Verkehrs (DTV) – eine übergeordnete Funktion habe und parallel zur Kantonsstrasse als zweite Hauptachse verlaufe. Nach der Norm VSS 40 040b sei die G.\_\_\_\_strasse als Verbindungsstrasse zu bezeichnen. Eine Verbindungsstrasse stelle lokale Verbindungen zwischen einzelnen Weilern und Höfen her. Innerhalb von besiedelten Gebieten übernehmen Verbindungsstrassen oft die Funktion einer Sammel- oder Erschliessungsstrasse. Um den Anforderungen der Verkehrssicherheit Rechnung zu tragen, sei bei Verbindungsstrassen ein möglichst gleichmässiger Ausbaugrad und begrenzte Verkehrsmengen anzustreben (VSS 40 043). In G.\_\_\_\_ übernehme die Verbindungsstrasse die Funktion einer Sammelstrasse. Sammelstrassen würden in der Regel nur nach Fahrzeuggeometrie trassiert, was eine möglichst weitgehende Einpassung der Strassenanlage in die Bebauung erlaube. Die Erfordernisse des öffentlichen Verkehrs seien bei der Querschnittsfestlegung zu berücksichtigen. Abweichungen vom Ausbaugrad (Reduktion) seien gemäss Norm zulässig (VSS 40 044). Sammelstrassen würden zwischen einer Hauptsammelstrasse und einer Quartiersammelstrasse unterschieden (VSS 40 044). Der Unterschied zwischen einer Haupt- und einer Quartiersammelstrasse liege hauptgewichtig in der Ausbaugrösse. Hauptsammelstrassen seien verkehrsorientierte Strassen, Quartiersammelstrassen seien siedlungsorientierte Strassen. Im vorliegenden Fall dürfe die Strassenanlage vom Charakter her gesehen einer Quartiersammelstrasse gleichgestellt werden. Innerhalb des Siedlungsgebiets seien möglichst beidseitig der Strasse Gehwege zu erstellen. Gehwege seien den zu Fussgehenden vorbehalten. Die Norm VSS 40 202 verlange Gehwegbreiten von 2,50 m. Eine Mindestbreite von 2 m sei erlaubt. Lokale Engstellen dürften eine Breite von 1,50 m nicht unterschreiten. In G.\_\_\_\_ liege der bestehende Gehweg auf einer Strassenseite und weise eine Breite von unter 1,50 m auf. Im Zuge der Sanierung soll die Gehwegbreite auf 1,75 m erhöht werden. Dies entspräche zwar immer noch nicht der Norm, stelle für die Sicherheit von zu Fussgehenden jedoch eine Verbesserung der heutigen Situation dar. Empfohlen werde, dass bei beengten Platzverhältnissen die Mindestbreite eingehalten werde und die Ausnahme nicht die Regel in einem Strassenabschnitt sein soll. Schlussfolgernd wird im Bericht festgehalten, dass die vorhandene Strassenanlage vom Netzgedanken her die Funktion einer Verbindungsstrasse habe, jedoch den Charakter einer Quartiersammelstrasse aufweise. Die Abmessung der geplanten Fahrbahn liege innerhalb der VSS-Norm. Die Gehwegbreite liege gemäss VSS-Norm im unteren Bereich. Das geometrische Normalprofil sei von vielen Faktoren abhängig. Der massgebende Begegnungsfall sei dabei ausschlaggebend. Nach VSS-Norm wäre beim Begegnungsfall Bus/Personenwagen sogar ein breiteres Profil nötig. Die notwendige Strassenbreite sei jedoch vor Ort abschliessend zu beurteilen. Am Augenschein führte das kantonale Strasseninspektorat



diesbezüglich aus, dass in diesem Strassenabschnitt die Höchstgeschwindigkeit von 40 km/h gelte. Gemäss Norm müsste dann die Breite für eine gerade Strassenstrecke für den Begegnungsfall PKW und LKW 6 m betragen. Bei seitlicher Hindernisfreiheit könnten die Sicherheitszuschläge noch auf die Randbereiche angerechnet werden. Dies würde dann theoretisch eine Fahrbahnbreite von 5,50 m bedeuten. Im vorliegenden Fall sei dies jedoch nicht möglich. Es befänden sich teilweise Parkplätze, Zäune oder Hecken direkt am Fahrbandrand, vor allem aber betrage die Mindestbreite eines Trottoirs eigentlich 2 m. Da diese Breite im Projekt mit 1,75 m bereits unterschritten sei, sollte der Sicherheitszuschlag hier ebenfalls nicht auf die Randbereiche (Trottoir) angerechnet werden. Je nach Verkehrslage und DTV müsse der Begegnungsfall nicht auf der ganzen Strecke abgedeckt sein. In diesem Fall könne der Begegnungsfall mittels Ausweichstellen sichergestellt werden. Hierfür wäre dann ein separater Sichtweitenachweis erforderlich. Wie vor Ort festgestellt, sei auf der G.\_\_\_\_strasse der DTV sehr gering, weshalb unter Umständen für den seltenen Begegnungsfall PKW / LKW auch reduzierte Geschwindigkeiten angesetzt werden könnten. Bei einer Geschwindigkeit von 30 km/h müsste in der Geraden für den Begegnungsfall PKW / LKW die Breite der Fahrbahn 5,70 m und bei bis zu 20 km/h 5,30 m (jeweils ohne Anrechnung der Sicherheitszuschläge auf die Randbereiche) betragen. Die momentane Breite der Fahrbahn sowie des Trottoirs sei heute als zu schmal zu beurteilen.

**4.2.2** Die Fahrbahnbreite entspricht heute nicht den geltenden Normen und ist gemäss oben Ausgeführten auch als zu schmal zu beurteilen. Auch die Breite des Trottoirs entspricht nicht den geltenden Normen. Die ganze Strassenbreite liegt weiter unter den von den Normen geforderten Massen. Entgegen den Ausführungen der Rekurrentin liegen daher Defizite in der Verkehrssicherheit sowohl für den Fuss- und Veloverkehr als auch für die Motorfahrzeugfahrenden vor, die durch das Projekt behoben werden können. Im Übrigen ist ein Unfall nicht Voraussetzung für die Projektierung eines Strassenbaus. Das Projekt trägt zur wesentlichen Erhöhung der Verkehrssicherheit und zum Schutz der schwächeren Verkehrsteilnehmerinnen und Verkehrsteilnehmer bei. Das Projekt erweist sich daher als notwendig. Damit werden die gesetzlichen Voraussetzungen und Grundsätze eingehalten und auch das öffentliche Interesse an der Umsetzung des Strassenbauprojekts ist damit ausgewiesen. Zudem ist nicht ersichtlich, weshalb die geringe Verbreiterung zu schnellen Fahrgeschwindigkeiten und grösseren Immissionen wie Lärm und Schadstoffe führen sollte. Es ist folglich im Nachfolgenden zu prüfen, ob auch andere Massnahmen denselben Zweck – nämlich die Gewährleistung der Verkehrssicherheit und der Schutz der schwächeren Verkehrsteilnehmenden – auf eine andere Weise hätte erzielt werden können.

**4.3** Im Bereich des Projektperimeters beträgt die Höchstgeschwindigkeit 40 km/h. Wie den obigen rechtlichen Ausführungen zu entnehmen ist, bedurfte es hierzu ein Gutachten und man kam im Rahmen



von diesem zum Schluss, dass auf dieser Strecke eine Höchstgeschwindigkeit von 40 km/h angesetzt wird. Im Rahmen des erwähnten Mitberichts der Abteilung Mobilität und Planung hält die Fachstelle Immissionen fest, dass die Reduktion der signalisierten Geschwindigkeit aus Lärmgründen mittels einer Tempo-30-Zone klaren Voraussetzungen unterliegen würde: Diese seien grösstenteils in Art. 2a und 108 Abs. 2 Bst. d SSV beschrieben: Eine Prüfung müsse erbracht werden, «wenn eine im Sinne der Umweltschutzgesetzgebung übermässige Umweltbelastung (Lärm, Schadstoffe) vermindert werden kann». Dabei sei unter anderem die Notwendigkeit, Zweckmässigkeit und Verhältnismässigkeit einer solchen Massnahme nachzuweisen. Da im vorliegenden Fall davon auszugehen sei, dass bei der Umsetzung der Strassensanierung weiterhin die Planungswerte bei den betroffenen Liegenschaften der Rekurrentin deutlich eingehalten werden können, wäre bereits das Kriterium der Notwendigkeit nicht erfüllt. Dieses sei in der Regel bei einer bestehenden ortsfesten Anlage erst bei einer Immissionsgrenzwertüberschreitung erfüllt. Demnach liege für eine Einführung einer Tempo-30-Zone aus Lärmgründen im vorliegenden Projekt keine rechtliche Grundlage vor. Der Gemeindepräsident hat sich auch im Rekursverfahren geäussert, dass gemäss interner Besprechung eine weitere Reduzierung nicht in Frage kommen würde. Da bereits damals bei der Anordnung der Höchstgeschwindigkeit von 40 km/h keine Gründe vorlagen, die eine Höchstgeschwindigkeit von 30 km/h als notwendig erschienen liessen, so sind auch jetzt weder rechtliche noch tatsächliche Gründe ersichtlich, die eine Reduzierung der Höchstgeschwindigkeit auf 30 km/h rechtfertigen würde. Es werden im Übrigen auch keine Gründe seitens der Rekurrentin genannt bzw. geltend gemacht. Es kann somit der Vorinstanz nicht vorgeworfen werden, sie hätte hier noch weitere Abklärungen tätigen müssen. Im Weiteren hätte auch eine Reduzierung der Höchstgeschwindigkeit auf 30 km/h nicht zur Folge, dass die Strasse und das Trottoir nicht verbreitert werden müssten. Das Gleiche gilt im Übrigen auch für die Verkehrszählungen. Gemäss Geoportal beträgt der durchschnittliche Tagesverkehr (DTV) rund 700 Fahrzeuge. Davon ging auch die Vorinstanz in ihrem Einspracheentscheid aus. Im Weiteren ging die Vorinstanz auch in der Ausarbeitung des Strassenbauprojekts stets von einem geringen DTV aus und hat dies entsprechend einfließen lassen. Es werden seitens der Rekurrentin keine Gründe hervorgebracht, weshalb dieser Wert nicht korrekt sein sollte und diese sind auch nicht ersichtlich.

**4.4** Die Rüge betreffend ungenügender Sachverhaltsabklärung sowie Nichteinhaltung der gesetzlichen Voraussetzungen und Grundsätze erweisen sich somit als unbegründet.

## **5.**

Weiter rügt die Rekurrentin, dass das Strassenbauprojekt den Anforderungen an die Verhältnismässigkeit nicht gerecht werden würde. Sie bemängelt, dass eine Abwägung mit anderen Mitteln, insbesondere mit der vorgeschlagenen Einführung der Tempo-30-Zone oder der Sa-



nierung im Status quo nachweislich gerade nicht erfolgt sei. Die Vorinstanz habe selbst zugestanden, dass sie weder eine dementsprechende Abklärung gemacht hätte, noch überhaupt gewillt gewesen sei, eine Abklärung vorzunehmen.

**5.1** Nach Art. 5 Abs. 2 BV wird gefordert, dass jegliches staatliche Handeln verhältnismässig sein muss. Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit verlangt, dass zur Erreichung des im öffentlichen Interesse liegenden Ziels, das staatliche Handeln geeignet und erforderlich ist und zudem in einem vernünftigen Verhältnis zum Eingriff in private Rechte steht.

**5.2** Wie den obigen Ausführungen zu entnehmen ist, ist die Verbreiterung der Fahrbahn als auch des Gehwegs für die Verkehrssicherheit und den Schutz des Langsamverkehrs absolut notwendig. Grundsätzlich wäre eine Trottoirbreite von 2 m gewünscht auf beiden Strassen-seiten und eine Fahrbahnbreite von 6 m nötig. Vor dem Hintergrund, dass auf dem projektierten Strassenabschnitt ein sehr geringer DTV herrscht, wurde hinsichtlich der geforderten Breite sowohl bei der Fahrbahn als auch beim Trottoir von der Norm bereits abgewichen, was in diesem Fall grundsätzlich nicht zu beanstanden ist. Ferner ist im Weiteren nur vorgesehen auf einer Seite der Strasse einen Gehweg zu machen. Eine weitere Abweichung von der Norm ist daher nicht angezeigt und würde zudem auch dem Zweck des Strassenbauprojekts zuwiderlaufen. Eine Alternative – wie die Einführung einer Tempo 30-Zone – würde zudem nicht dazu führen, dass keine Verbreiterung der Strasse zu erfolgen hätte. Denn wie oben erwähnt, wäre auch bei dieser Geschwindigkeit eine Verbreiterung der Strasse angezeigt. Es sind somit keine alternativen Massnahmen ersichtlich, die den gleichen Zweck erreichen würden. Das Strassenbauprojekt erweist sich als verhältnismässig und die diesbezügliche Rüge ist nicht begründet.

## **6.**

Ferner macht die Rekurrentin geltend, das Strassenbauprojekt verletze ihre Eigentumsgarantie, da der Eingriff nicht auf einer gesetzlichen Grundlage basiere, nicht im öffentlichen Interesse und zudem nicht verhältnismässig sei.

**6.1** Die Eigentumsgarantie nach Art. 26 Abs. 1 BV schützt in ihrer Hauptbedeutung das Eigentum nicht nur als Institut der Rechtsordnung, sondern den Bestand der konkreten Eigentumsrechte der Einzelnen (U. HÄFELIN/G. MÜLLER/F. UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl., Zürich/St.Gallen 2020, Rz. 2325).

**6.1.1** Nach Art. 36 BV bedürfen Einschränkungen von Grundrechten einer gesetzlichen Grundlage und schwerwiegende Einschränkungen müssen im Gesetz selbst vorgesehen sein (Abs. 1). Einschränkungen von Grundrechten müssen ferner durch ein öffentliches Interesse oder den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt (Abs. 2) und verhältnismässig sein (Abs. 3). Der Kerngehalt der Grundrechte ist so-dann nach Abs. 4 unantastbar.



**6.1.2** Nach Art. 2 Bst. t und Art. 5 der Kantonsverfassung (sGS 111.1; abgekürzt KV) in Verbindung mit Art. 5 Bst. a des Enteignungsgesetzes (sGS 735.1; abgekürzt EntG) ist die Enteignung zulässig für Bau, Betrieb und Unterhalt öffentlicher oder überwiegend im öffentlichen Interesse liegender Werke. Die Enteignung ist zulässig, soweit der Zweck auf andere Weise nicht befriedigend oder nur mit unverhältnismässigem Mehraufwand verwirklicht werden kann. Sie darf nicht zu einem Nachteil führen, der in einem Missverhältnis zum verfolgten Zweck steht (Art. 6 EntG). Der Eingriff ist in dem Ausmass zulässig, als er für eine zweckentsprechende Ausführung des Werkes erforderlich ist.

**6.2** Die gesetzliche Grundlage für die Enteignung im Rahmen eines Strassenbauprojekts liegen demnach vor. Im Weiteren wurde bereits in den obigen Ausführungen darlegt, dass die Grundsätze und die Voraussetzungen für den Bau einer Strasse gemäss des kantonalen Strassengesetzes ebenfalls durch das umstrittene Strassenbauprojekt eingehalten werden. Ferner ist daher zu prüfen, ob die durch das Strassenbauprojekt resultierenden Massnahmen gegenüber dem Eingriff in die privaten Rechte der Rekurrentin im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sind.

**6.3** Gemäss Art. 36 Abs. 2 BV müssen Einschränkungen von Grundrechten durch ein öffentliches Interesse oder durch den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt sein.

**6.3.1** In den obigen Ausführungen wurde das öffentliche Interesse an der Umsetzung der geplanten baulichen Massnahmen an der Strasse bereits nachgewiesen. Zu prüfen bleibt damit nur mehr, ob auch der Landerwerb von 11 m<sup>2</sup> auf Grundstück Nr. 001 im öffentlichen Interesse liegt und verhältnismässig ist.

**6.3.2** Dem Situationsplan des umstrittenen Strassenbauprojekts ist zu entnehmen, dass die Fahrbahnbreite im Bereich des Grundstücks der Rekurrentin eine Breite von rund 5 m und eine Trottoirbreite von rund 1,3 m aufweist. Das Strassenbauprojekt sieht im Bereich des Grundstücks Nr. 001 der Rekurrentin vor, das einseitige Trottoir auf der gegenüberliegenden Seite auf 1,75 m in Richtung der Gemeindestrasse zu verbreitern. Daraus resultiert, dass die bestehende Fahrbahn verringert werden würde. Um zusätzlich eine Fahrbahnbreite von 5,6 m zu erhalten, wird privates Land beansprucht. Beim Grundstück Nr. 001 wird somit insgesamt 11 m<sup>2</sup> beansprucht. Die bestehende Mauer mit Zaun sowie die Hecke müssen daher abgebrochen und versetzt werden.

[Bild: Ausschnitt aus dem Situationsplan]

[Bild: Ausschnitt aus dem Landerwerbsplan]

[Bild: Blick auf das Grundstück der Rekurrentin (Foto vom Augenschein)]



[Bild: Rote Markierung, bis wohin die Verbreiterung der Strasse gemäss Projekt geht (Foto vom Augenschein)]

**6.3.3** Wie im erwähnten Mitbericht des Tiefbauamtes sowie auch am Augenschein und in den vorherigen Ausführungen festgehalten, ist sowohl die Breite des Trottoirs als auch der Fahrbahn als zu schmal zu werten und die Verkehrssicherheit und der Schutz des Langsamverkehrs ist dadurch auch im Bereich des Grundstücks der Rekurrentin nicht gewährleistet. Wie bereits ausgeführt, bedürfte die Trottoirbreite in der Regel im Minimum eine Breite von 2 m, gewünscht wäre allerdings eine Breite von 2,5 m und auf beiden Seiten der Strasse ein Trottoir. Gemäss Norm müsste ferner die Breite für eine gerade Strassenstrecke für den Begegnungsfall PKW und LKW 6 m betragen. Bei seitlicher Hindernisfreiheit könnten die Sicherheitszuschläge noch auf die Randbereiche angerechnet werden. Dies würde dann theoretisch eine Fahrbahnbreite von 5,50 m bedeuten. Im vorliegenden Fall ist dies jedoch nicht möglich. Es befinden sich teilweise Parkplätze, Zäune oder Hecken direkt am Fahrbahnrand. Es ist somit eindeutig, dass sowohl die heutige Breite des Trottoirs als auch diejenige der Fahrbahn massiv unter den Anforderungen der Norm liegen, wodurch sie weder verkehrssicher noch einen genügenden Schutz für den Fussverkehr bieten. Der durch die Verbreiterung vorgesehene Landerwerb liegt somit auch im öffentlichen Interesse und es im Nachfolgenden zu prüfen, ob der Eingriff auch verhältnismässig ist.

## **6.4**

**6.4.1** Die Rekurrentin bemängelt, angesichts der kleinen Grundstücksgrösse sei bei einem Landerwerb von 11 m<sup>2</sup> ihres Vorplatzes und Vorgartens die Enteignung – entgegen der Ansicht der Vorinstanz – tiefgreifend und mache rund 10% der nutzbaren Garten- bzw. Vorplatzfläche aus. Inwiefern dabei von «marginal» und bei fast einem Meter von «im cm-Bereich» liegend gesprochen werden könne, sei für sie nicht nachvollziehbar. Ferner sei im Weiteren besonders stossend, dass von der Rekurrentin bereits mehrfach und im grösseren Umfang Land im Zusammenhang mit der Strasse eingefordert worden sei – einmal für die Erstellung des Trottoirs und die Verlegung der G.\_\_\_strasse (ca. im Jahr 1998) sowie ein weiteres Mal (von der damaligen Gesamtparzelle) für die Erstellung der alten Postautostelle (ca. Ende 1980er-Jahre). Nicht zuletzt auch vor diesem Hintergrund erscheine eine erneute Enteignung (noch) unverhältnismässig(er). Selbst dann, wenn die G.\_\_\_strasse zwingend auszubauen und zu verbreitern wäre, würde sich die Frage stellen, weshalb die Strassenführung nicht anders gewählt bzw. weshalb eine Verbreiterung zwingend auf der nördlichen Seite unter massivsten Eingriffen (Abbruch von Mauern, Vorplätzen, Gärten) stattfinden müsse. Zudem hätte auch geprüft werden können, an gewissen Stellen, wie im Abschnitt 1 keine Verbreiterung vorzusehen, sondern – wie an anderen Strassenstellen in der Gemeinde Z.\_\_\_ – eine verkehrsberuhigende Massnahme zu machen, in dem die Strassenfahrbahn mittels Parkfelder, Pollern und Markierungen künstlich verengt wird. Im Übrigen würden sich gemäss



Fahrplan die Postautos erst bei der Haltestelle Y.\_\_\_\_ kreuzen, wodurch es zu gar keinem Kreuzen der Postautos auf der G.\_\_\_\_strasse kommen würde. Die Begegnungsfälle von LKW / LKW bzw. LKW / PW seien daher (nahezu) inexistent. Aufgrund dieser Faktenlage erübrige sich die Verbreiterung der Strasse.

**6.4.2** Gemäss Art. 36 Abs. 3 BV wird gefordert, dass jegliches staatliche Handeln verhältnismässig sein muss. Nach Lehre und Rechtsprechung umfasst der Grundsatz der Verhältnismässigkeit drei Elemente, welche kumulativ beachtet werden müssen. Diese sind erstens die Eignung der Massnahme (die Verwaltungsmassnahme muss geeignet sein, das im öffentliche Interesse angestrebte Ziel zu erreichen), zweitens die Erforderlichkeit der Massnahme (die Verwaltungsmassnahme muss im Hinblick auf das im öffentliche Interesse angestrebte Ziel erforderlich sein; sie hat zu unterbleiben, wenn mildere Massnahmen ebenfalls zweckmässig wären) und drittens die Zumutbarkeit der Massnahme (die Verwaltungsmassnahme muss für den Betroffenen zumutbar sein; vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 514, 517 sowie S. 123-128).

**6.4.3** Wie bereits ausführlich in den obigen Erwägungen beschrieben, braucht es, damit die Verkehrssicherheit gegeben ist, eine gewisse Breite der Fahrbahn und auch des Trottoirs. Das Trottoir hat zurzeit eine Breite von knapp 1,3 m, müsste doch gemäss Norm im Minimum eine Breite von 2 m aufweisen. Das Projekt sieht eine Breite von 1,75 m vor sowie eine Fahrbahnbreite von 5,6 m. Gemäss dem Amtsbericht des kantonalen Tiefbauamtes befindet sich die projektierte Trottoirfläche bereits im unteren Bereich der Norm. Das Trottoir wird von Fussgängerinnen und Fussgänger benutzt und befindet sich zudem auf einer Wanderroute. Die Verbreiterung des Trottoirs und der Fahrbahn erweisen sich als zweckmässig, um die Verkehrssicherheit und den genügenden Schutz des Langsamverkehrs zu gewährleisten. Das Trottoir noch zu verschmälern wäre für den Fussverkehr nicht sicher und damit auch nicht zweckmässig. Im Weiteren ist zu prüfen, ob die Erforderlichkeit der Verbreiterung der Fahrbahnbreite ebenfalls bejaht werden kann. Die Erforderlichkeit setzt voraus, dass keine milderen Massnahmen vorhanden sein dürfen, die den Zweck ebenso erfüllen könnten. Weshalb noch geprüft werden kann, ob es verhältnismässiger wäre, die Fahrbahnbreite zu verschmälern oder auf die andere Seite zu verschieben.

**6.4.4** Wie bereits oben ausführlich dargelegt, bräuchte es für eine Quartierstrasse eine Breite von 6 m. Die Vorinstanz weicht bereits von der Norm ab, indem sie überall eine Breite von 5,6 m vorsieht. Gemäss Amtsbericht sollte bei einer Quartierstrasse überall eine einheitliche Breite vorgesehen werden. Im Weiteren ist vorgesehen ein paar Meter westlich des Grundstücks der Rekurrentin entfernt in beiden Richtungen eine Bushaltestelle zu realisieren. Auch wenn sich die Busse nicht an dieser Stelle kreuzen sollten, so werden die Bushaltestellen mehrmals täglich befahren und es wäre daher auch nicht angezeigt, gerade



an dieser Stelle die jetzige Fahrbahnbreite beizubehalten, welche gemäss Augenschein heute zu schmal ist, dies umso mehr, als auch das Trottoir bereits von der Norm abweicht. Ferner befindet sich auf der gegenüberliegenden Seite ein Restaurant, dessen Parkplätze an die Strassenfläche grenzen. Die Vorinstanz führte aus, dass eine Verbreiterung der Strassenfläche auf die Seite des Restaurants zur Folge hätte, dass die Parkplätze nicht mehr benutzt werden könnten, da dann dieser Bereich zu kurz für die Parkplätze wäre. Dadurch würde man nicht nur Land benötigen, sondern Parkplätze für das Restaurant aufheben, was auch Auswirkungen auf den Restaurantbetrieb hätte. Die Verbreiterung der Strasse auf die gegenüberliegende Seite der Rekurrentin hätte somit einen schwereren Eingriff in private Rechte zur Folge, als die Rekurrentin zu erdulden hat. Der Argumentation der Vorinstanz ist zu folgen. Die Verbreiterung der Strasse auf die andere Seite des Grundstücks der Rekurrentin hätte ebenfalls Auswirkungen für einen anderen Eigentümer. Wie die Vorinstanz zu Recht darlegt, sind diese als schwerer einzustufen, als die Eingriffe in das Eigentum der Rekurrentin. Ferner hat sich auch bereits gezeigt, dass eine Verminderung der Höchstgeschwindigkeit in diesem Strassenabschnitt nicht möglich ist. Es sind somit keine mildereren Massnahmen vorhanden, die das angestrebte Ziel ebenfalls erreichen. Die Verbreiterung der Fahrbahnbreite erweist sich somit als erforderlich.

**6.4.5** Als letztes Erfordernis im Rahmen der Verhältnismässigkeitsprüfung ist zu klären, ob die Verwaltungsmassnahme für die Rekurrentin auch zumutbar ist. Die Verbreiterung der gesamten Strasse hat zur Folge, 11 m<sup>2</sup> Land von der Rekurrentin beansprucht werden. Dadurch müssen die bestehende Mauer mit Zaun sowie die Hecke abgebrochen und versetzt werden und der Vorgarten der Rekurrentin verkleinert sich. Dieser Eingriff mag für die Rekurrentin – gerade auch vor dem Hintergrund, dass sie bereits in früheren Jahren Land abtreten musste – als nicht geringfügig erscheinen, was nachvollziehbar ist. Nichtsdestotrotz ist auch das öffentliche Interesse als nicht geringfügig einzustufen, sondern als wichtig und damit als erheblich zu gewichten. Im Übrigen wurde die Verbreiterung auf ein Minimum reduziert. Wie sich gezeigt hat, ist die Verbreiterung der Strasse auch im Bereich des Grundstücks der Rekurrentin absolut notwendig und somit überwiegen die öffentlichen Interessen die Interessen der Rekurrentin. Der Eingriff in die Eigentumsgarantie der Rekurrentin erweist sich somit als zumutbar.

**6.5** Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die baulichen Massnahmen des Strassenbauprojekts auf einer gesetzlichen Grundlage basieren, im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sind. Die Rüge erweist sich somit als unbegründet.

## **7.**

Die Rekurrentin führt aus, dass auch beim Strassenbau Ortsbild- und Heimatschutz sowie Natur- und Landschaftsschutz besonders zu beachten seien. Bei solch massiven Eingriffen (Ausbau, Verbreiterung,



Mauerabbrüchen, Versetzung von historischen Brunnen) werde das geschützte Ortsbild erheblich beeinträchtigt.

**7.1** Gemäss Art. 115 Bst. g PBG sind Baudenkmäler Schutzobjekte. Als solche gelten herausragende bauliche Objekte und Ensembles von besonderem kulturellen Zeugniswert. Es können einzelne bauliche Objekte oder bauliche Gesamtheiten sein. Bei einem Einzelobjekt kann sich der schützenswerte Eigenwert auf das Ganze oder auch nur Teile davon beziehen. Bei Baugruppen (Ensembles) und Ortsbildern können einzelne oder alle Objekte aufgrund ihres Eigenwerts und/oder ihrer Stellung innerhalb des Ortsbilds, einer Baugruppe oder eines Ensembles als Teil der Gesamtheit Schutzobjekte sein (W. ENGELER, in: Ehrenzeller/Engeler [Hrsg.], Handbuch Heimatschutzrecht, Zürich/St.Gallen 2020, § 7 Rz. 43 und 75). Mit dem Schutz von baulichen Gesamtheiten ist ihre äussere Erscheinungsform, das Gesamtbild, verbunden. Für die Schutzobjekte Baugruppe beziehungsweise Ensembles und Ortsbild ist das Zusammenwirken von Baukörpern und Freiräumen an einem bestimmten Ort wesentlich. Diese werden durch einheitsstiftende Elemente definiert und eingegrenzt, die das zu schützende charakteristische Bild ausmachen. Der zu schützende besondere kulturelle Wert baulicher Gesamtheiten ergibt sich weniger aus dem Wert ihrer Bestandteile, sondern vielmehr aus deren Zusammenwirken zu einem charakteristischen Ganzen (ENGELER, a.a.O., § 7 Rz. 81 f.). In der Regel sind Baudenkmäler und archäologische Denkmäler nach Art. 115 Bst. g und h PBG dann rechtlich geschützt, wenn diese von der zuständigen Behörde im dafür vorgesehenen Verfahren unter Schutz gestellt werden (Art. 121 PBG), ausser bei einem Schutz durch Rechtssatz (Gesetz oder Verordnung) oder bei einem ex-lege-Schutz nach Art. 176 Abs. 2 PBG (ENGELER, a.a.O., § 7 Rz. 45; BDE Nr. 59/2021 vom 30. September 2021 Erw. 4.1f).

**7.2** Das Strassenbauprojekt betrifft gemäss kommunaler Schutzverordnung teilweise das Ortsbildschutzgebiet G.\_\_\_\_ von lokaler Bedeutung sowie das Einzelschutzobjekt G.\_\_\_\_ 8-10, von kantonaler Bedeutung. Mit Stellungnahme vom 29. August 2023 hält die kantonale Denkmalpflege fest, dass G.\_\_\_\_ eine ländliche Ortschaft mit teilweise historischen Bauten sei, leicht abgeschrägt zur Strasse gestellt, dazwischen befänden sich stark veränderte Bauten sowie Neubauten. Insgesamt präsentiere sich die Bebauung sehr heterogen. Es seien keine hochwertigen historischen Einfriedungen der ursprünglichen Vorgartenbereiche mehr erhalten. Angesichts der bereits getätigten baulichen Veränderungen der Ortschaft stelle das geplante Strassenbauvorhaben aus denkmalpflegerischer Sicht keine wesentliche Beeinträchtigung des Ortsbildschutzes dar. Zudem stehe das Gebäude G.\_\_\_\_ 8-10 mit der Rückfassade zur betroffenen Strasse, so dass auch in Bezug auf dieses Schutzobjekt von kantonaler Bedeutung aus Sicht der kantonalen Denkmalpflege keine Beeinträchtigung durch das vorgesehene Strassenbauprojekt entstehe. Beim Augenschein wird seitens der kantonalen Denkmalpflege ergänzend ausgeführt, dass auch die vorgesehene Verschiebung des Brunnens aus denkmalpflegerischer Sicht unproblematisch sei.



**7.3** Den Ausführungen der kantonalen Denkmalpflege ist zu folgen. Die vorgesehenen Massnahmen – wie die Verbreiterung der Strasse – haben zwar zur Folge, dass beispielsweise ein Brunnen sowie Mauern versetzt werden müssen – doch da sich die Bebauung bereits heute als sehr heterogen präsentiert, beeinträchtigen diese Massnahmen das Ortsbild nicht, womit keine Verletzung der Schutzverordnung vorliegt.

**8.**

Zusammenfassend ergibt sich, dass das Strassenbauprojekt die gesetzlichen Anforderungen einhält, im öffentlichen Interesse liegt und verhältnismässig ist. Der durch das Strassenbauprojekt erforderliche Landerwerb erweist sich ebenfalls als verhältnismässig und es liegt keine Verletzung der Eigentumsgarantie vor. Ferner liegt keine Beeinträchtigung des Ortsbildschutzes vor. Der Rekurs erweist sich deshalb als unbegründet und ist abzuweisen.

**9.**

**9.1** Nach Art. 95 Abs. 1 VRP hat in Streitigkeiten jener Beteiligte die Kosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden. Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend hat grundsätzlich die Rekurrentin die amtlichen Kosten zu bezahlen. Es ist jedoch dem Umstand Rechnung zu tragen, dass die Vorinstanz den Anspruch der Rekurrentin auf rechtliches Gehör verletzt hat. Die amtlichen Kosten des Rekursverfahrens von Fr. 3'500.– (Nr. 20.13.01 des Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung, sGS 821.5) sind deshalb lediglich im Umfang von Fr. 2'500.– der Rekurrentin aufzuerlegen. Den verbleibenden Kostenanteil von Fr. 1'000.– hat die Politische Gemeinde Z.\_\_\_\_ zu tragen. Auf deren Erhebung ist jedoch zu verzichten (Art. 95 Abs. 3 VRP).

**9.2** Der von der Rekurrentin am 24. April 2023 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– ist anzurechnen.

**10.**

Die Rekurrentin stellt ein Begehren um Ersatz der ausseramtlichen Kosten.

**10.1** 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<sup>bis</sup> VRP). Die Vorschriften der Schweizerischen Zivilprozessordnung (SR 272) finden sachgemäss Anwendung (Art. 98<sup>ter</sup> VRP).

**10.2** Die Rekurrentin unterliegt in der Sache, obsiegt jedoch in Bezug auf die geltend gemachte Gehörsverletzung. Weil 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<sup>bis</sup> VRP). Vor dem Hintergrund, dass die Rekurrentin lediglich in Bezug auf die Gehörsverletzung obsiegt, ist es angemessen die ausseramtliche Entschädigung auf Fr. 1'000.– festzulegen. Die anwaltliche Entschädigung 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.

## Entscheid

### 1.

Der Rekurs von A.\_\_\_\_ wird abgewiesen.

### 2.

a) A.\_\_\_\_ wird eine Entscheidgebühr von Fr. 2'500.– auferlegt.

b) Auf die Erhebung der amtlichen Kosten in der von Höhe von Fr. 1'000.– bei der Politischen Gemeinde Z.\_\_\_\_ wird verzichtet.

c) Der am 24. April 2023 von A.\_\_\_\_ geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– wird angerechnet.

### 3.

Das Begehren von A.\_\_\_\_ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird im Sinn der Erwägungen teilweise gutgeheissen. Die Politische Gemeinde Z.\_\_\_\_ entschädigt A.\_\_\_\_ ausseramtlich mit Fr. 1'000.–.

Die Vorsteherin

Susanne Hartmann  
Regierungspräsidentin