



<b>Fall-Nr.:</b>	23-3514, 23-3517
<b>Stelle:</b>	Generalsekretariat Bau- und Umweltdepartement
<b>Instanz:</b>	Bau- und Umweltdepartement
<b>Publikationsdatum:</b>	18.07.2024
<b>Entscheiddatum:</b>	27.06.2024

## **BUDE 2024 Nr. 056**

**Planungsrecht, Art. 14 Abs. 1 RPG, Art. 8, 32, 39 und 40 StrG. Weil der Teilstrassenplan ein genehmigungspflichtiger, projektbezogener Sondernutzungsplan ist, sind bei seinem Erlass nach der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung zwingend die Koordinationsgrundsätze zu beachten. Das gilt namentlich für die Festsetzung des Perimeters des Teilstrassenplans sowie beispielsweise auch für die Verkehrssicherheit, insbesondere bezüglich der Sichtweiten, Wendemöglichkeiten und Ausweichstellen. Folglich hätte im vorliegenden Fall im Rahmen des Erlasses des Teilstrassenplans nicht bloss eine Klassierung der künftigen Verkehrsfläche vorgenommen werden dürfen, sondern es wäre auch konkret die Verkehrssicherheit, namentlich jene der schwächeren Verkehrsteilnehmenden, zu prüfen und allenfalls notwendige Sichtzonen bereits auszuschneiden gewesen (Erw. 2.6). Gutheissung der Rekurse.**

BUDE 2024 Nr. 56 finden Sie im angehängten PDF-Dokument.



23-3514/23-3517

## Entscheid Nr. 56/2024 vom 27. Juni 2024

Rekurrentinnen und  
Rekurrenten 1  
im Rekurs Nr. 23-3517

**A.**\_\_\_\_  
**B.**\_\_\_\_  
**C.**\_\_\_\_  
**D.**\_\_\_\_  
**E.**\_\_\_\_  
**F.**\_\_\_\_

vertreten durch lic.iur. Urs Pfister, Rechtsanwalt,  
Bischofszellerstrasse 53, 9200 Gossau

\_\_\_\_\_  
Rekurrent 2  
im Rekurs Nr. 23-3514

**G.**\_\_\_\_  
vertreten durch lic.iur. Urs Pfister, Rechtsanwalt,  
Bischofszellerstrasse 53, 9200 Gossau

gegen

\_\_\_\_\_  
Vorinstanz

**Stadtrat Z.**\_\_\_\_ (Gesamtentscheide vom 1. Mai 2023)

\_\_\_\_\_  
Betreff

Teilstrassenplan «J.\_\_\_\_strasse» (Verlegung der Klassierung)



## Sachverhalt

### A.

a) Am westlichen Rand der Innenstadt, zwischen der H.\_\_\_\_brücke im Osten und der I.\_\_\_\_brücke im Westen, befindet sich das weitläufige J.\_\_\_\_areal. Als Teil des Bahngrundstücks Nr. 001 stand es längere Zeit im alleinigen Eigentum der K.\_\_\_\_AG und wurde von diesen für die betriebseigenen Bedürfnisse genutzt. Auf dem Gelände befindet sich das rund 250 m lange J.\_\_\_\_gebäude (Vers.-Nrn. 002 und 003). Das Gebäude weist die Adresse J.\_\_\_\_strasse 2, 4, 6 und 8 auf. Im Jahr 2011 ging der südöstliche Teil des J.\_\_\_\_areals in das Eigentum des Kantons St.Gallen über und wurde neu als Grundstück Nr. 004 ausgeschieden. Dieser Arealteil umfasst unter anderem auch den Gebäudeteil J.\_\_\_\_strasse 2; die entsprechende Grundstücksgrenze verläuft direkt durch das J.\_\_\_\_gebäude. Die Räumlichkeiten des J.\_\_\_\_gebäudes werden heute durch Dritte vorwiegend für kulturelle Anlässe, Veranstaltungen und Events, teilweise auch als Ladengeschäft genutzt. Im Jahr 2018 wurde südlich des J.\_\_\_\_gebäudes der viergeschossige Holzmodulbau «L.\_\_\_\_» (Vers.-Nr. 005) errichtet, wo ein Restaurant, ein Yoga-Studio, diverse Büros wie auch Verkaufsgeschäfte untergebracht sind. Am südöstlichen Ende des J.\_\_\_\_gebäudes befindet sich seit dem Fahrplanwechsel des Jahres 2021 die Haltestelle «J.\_\_\_\_» der Bahnlinie 004 (M.\_\_\_\_ – Z.\_\_\_\_ – N.\_\_\_\_).

b) Das Areal ist über die J.\_\_\_\_strasse erschlossen. Diese führt ab der O.\_\_\_\_strasse (Kantonsstrasse) am östlichen Ende des Areals über rund 725 m nach Westen quer durch das J.\_\_\_\_areal und mündet westlich der I.\_\_\_\_brücke in die P.\_\_\_\_strasse (Gemeindestrasse 1. Klasse). Zunächst verläuft sie zwischen dem J.\_\_\_\_gebäude im Norden und dem Holzmodulbau «L.\_\_\_\_» im Süden über das Grundstück Nr. 004 des Kantons, anschliessend – bis Höhe I.\_\_\_\_brücke und weiter bis zur P.\_\_\_\_strasse – über das Grundstück Nr. 001 der K.\_\_\_\_AG. Auf der J.\_\_\_\_strasse ist die Höchstgeschwindigkeit auf 30 km/h beschränkt und – abgesehen vom Langsamverkehr – sind ausschliesslich Zubringerdienste zulässig. Für den Langsamverkehr bildet die J.\_\_\_\_strasse einen zentralen Bestandteil der innerstädtischen Ost-West-Verbindung.

c) Insbesondere im Bereich des J.\_\_\_\_gebäudes stimmt die tatsächliche Strassenführung der J.\_\_\_\_strasse nicht mit der rechtlichen Sicherstellung überein. Die Fläche vor dem J.\_\_\_\_gebäude ist grossflächig asphaltiert und mit Senkrechtparkplätzen belegt. In diesem Bereich sollte aber gemäss dem Gemeindestrassenplan der Stadt Z.\_\_\_\_ vom 30. Oktober 1990 die J.\_\_\_\_strasse verlaufen. Dies wird durch den untenstehenden Kartenausschnitt (Orthofoto aus dem Jahr 2022 überlagert mit der Strassenklassierung) verdeutlicht. Der tatsächliche Verkehr wird dagegen über die südlich der Klassierung gelegene Fläche geführt.



**d)** Das Auseinanderklaffen der rechtlich gesicherten und der tatsächlichen Strassennutzung ist mit der Öffnung des J.\_\_\_\_areals für die Allgemeinheit zu begründen. Zum Erlasszeitpunkt des Gemeindestrassenplans wurde das Gelände noch vorwiegend für den Güterumschlag genutzt. So zeigen die damaligen Luftbilder, dass zu diesem Zeitpunkt noch die Rangiergleise bestanden haben. Die im Zuge des Gemeindestrassenplans klassierte Linienführung der J.\_\_\_\_strasse entspricht jener Nutzung. Im Verlauf der 90er-Jahre wurde das Gelände der Öffentlichkeit zugänglich gemacht. So wurden etwa die Rangiergleise zurückgebaut. Auch beschloss der Stadtrat am 5. September 1995 ein Projekt für die Durchfahrt durch das J.\_\_\_\_areal und schloss mit der K.\_\_\_\_ AG einen Vertrag betreffend Erstellung, Fortbestand und Betrieb eines Radwegs ab. Spätestens ab dem Jahr 1998 führte ein baulich getrennter, aber nicht klassierter Veloweg über das J.\_\_\_\_areal. Auch die Linienführung der J.\_\_\_\_strasse wurde verändert, ohne die Klassierung anzupassen. Der separate Veloweg musste jedoch im Jahr 2018 dem Holzmodulbau «L.\_\_\_\_» weichen. Im Zuge dessen wurde der Langsamverkehr – wiederum ohne Durchführung eines entsprechenden Verfahrens – im Mischverkehr über die ohnehin nicht klassierte J.\_\_\_\_strasse geführt.

**e)** Das Auseinanderfallen der rechtlich gesicherten und der tatsächlichen Strassenführung wurde im Rahmen von zwei Rekursentscheiden thematisiert. Das Bau- und Umweltdepartement hielt in den Erwägungen fest, dass der Missstand von Planung und Wirklichkeit grundsätzlich zu beheben sei (BUDE Nr. 9/2023 vom 20. Januar 2023 Erw. 6.5 ff. sowie BUDE Nr. 10/2023 vom 20. Januar 2023 Erw. 8.1.5 ff.). Die Erwägungen blieben im darauffolgenden Beschwerdeverfahren unbeanstandet (VerwGE B 2023/22 vom 18. Januar 2024 sowie B 2023/23 vom 26. Oktober 2023).

**f)** Vor diesem Hintergrund erliess der Stadtrat Z.\_\_\_\_ mit Beschluss Nr. 2171 vom 3. November 2022 den Teilstrassenplan J.\_\_\_\_strasse. Dieser sieht vor, die tatsächliche Strassenführung rechtlich sicherzustellen. Bauliche Massnahmen sind dagegen nicht vorgesehen.

**g)** Die öffentliche Auflage erfolgte vom 21. November bis 21. Dezember 2022. Während der Auflagefrist erhob unter anderem G.\_\_\_\_ Einsprache und beantragte die Aufhebung des Teilstrassenplans. Ebenfalls Einsprache erhoben A.\_\_\_\_, B.\_\_\_\_, C.\_\_\_\_, D.\_\_\_\_, E.\_\_\_\_ und F.\_\_\_\_, vertreten durch lic.iur. Urs Pfister, Rechtsanwalt, Gossau. G.\_\_\_\_, A.\_\_\_\_, B.\_\_\_\_, C.\_\_\_\_ sowie D.\_\_\_\_ sind Eigentümer und/oder bewohnen Wohnhäuser, welche südlich der J.\_\_\_\_strasse liegen. E.\_\_\_\_ und F.\_\_\_\_ sind Eigentümer und/oder Bewohner eines Wohnhauses nördlich der J.\_\_\_\_strasse auf der anderen Seite der Gleise.

**h)** Mit Beschluss Nr. 006 vom 14. März 2023 wies der Stadtrat Z.\_\_\_\_ die Einsprache von G.\_\_\_\_ ab. Mit weiterem Beschluss Nr. 007 vom 14. März 2023 wies der Stadtrat die Einsprache von A.\_\_\_\_, B.\_\_\_\_,



C.\_\_\_\_ sowie D.\_\_\_\_ ab. Auf die Einsprache von E.\_\_\_\_ und F.\_\_\_\_ trat der Stadtrat hingegen aufgrund mangelnder Legitimation nicht ein.

**i)** Das kantonale Tiefbauamt (TBA) genehmigte den Teilstrassenplan mit Verfügung vom 17. April 2023. Der Stadtrat eröffnete die Beschlüsse vom 14. März 2023 sowie die Genehmigungsverfügung vom 17. April 2023 als Gesamtentscheide am 1. Mai 2023.

**B.**

**a)** Gegen den Gesamtentscheid erhoben A.\_\_\_\_, B.\_\_\_\_, C.\_\_\_\_, D.\_\_\_\_, E.\_\_\_\_ und F.\_\_\_\_ durch ihren Rechtsvertreter mit Schreiben vom 12. Mai 2023 Rekurs beim Bau- und Umweltdepartement (Rekurs Nr. 23-3517; im Folgenden Rekurs Nr. 1). Mit Rekursergänzung vom 30. Mai 2023 werden folgende Anträge gestellt:

1. Es seien aufzuheben:

- Teilstrassenplan J.\_\_\_\_strasse Haus Nr. 8 bis Haus Nr. 2, vom Stadtrat Z.\_\_\_\_ erlassen am 03. November 2022;
- Einspracheentscheid des Stadtrates Z.\_\_\_\_ vom 14. März 2023 (Beschluss Nr. 007) i.S. Teilstrassenplan J.\_\_\_\_strasse Haus Nr. 8 bis Haus Nr. 2;
- Genehmigungsentscheid des Tiefbauamtes des Kantons St.Gallen vom 17. April 2023 (Gesuch Nr. 23-2115) i.S. Teilstrassenplan J.\_\_\_\_strasse Haus Nr. 8 bis Haus Nr. 2.

2. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen.

Es wird geltend gemacht, die Vorinstanz habe E.\_\_\_\_ und F.\_\_\_\_ zu Unrecht die Legitimation abgesprochen. In materieller Hinsicht rügen die Rekurrentinnen und Rekurrenten 1, dass lediglich ein Teilstrassenplan betreffend Klassierung erstellt worden sei. Die technischen Strassenprojektpläne würden dagegen fehlen. Ohnehin seien die Voraussetzungen gemäss der Strassengesetzgebung nicht erfüllt. So habe es die Vorinstanz unter anderem unterlassen, gleichzeitig die erforderlichen Sichtzonen zu prüfen, festzulegen und zu sichern.

**b)** Mit Schreiben vom 12. Mai 2023 erhob auch G.\_\_\_\_, neu ebenfalls vertreten durch lic.iur. Urs Pfister, Rechtsanwalt, Gossau, Rekurs beim Bau- und Umweltdepartement (Rekurs Nr. 23-3514; im Folgenden Rekurs Nr. 2). Mit Rekursergänzung vom 30. Mai 2023 werden folgende Anträge gestellt:

1. Es seien aufzuheben:

- Teilstrassenplan J.\_\_\_\_strasse Haus Nr. 8 bis Haus Nr. 2, vom Stadtrat Z.\_\_\_\_ erlassen am 03. November 2022;



- Einspracheentscheid des Stadtrates Z.\_\_\_\_ vom 14. März 2023 (Beschluss Nr. 006) i.S. Teilstrassenplan J.\_\_\_\_strasse Haus Nr. 8 bis Haus Nr. 2;
- Genehmigungsentscheid des Tiefbauamtes des Kantons St.Gallen vom 17. April 2023 (Gesuch Nr. 23-2115) i.S. Teilstrassenplan J.\_\_\_\_strasse Haus Nr. 8 bis Haus Nr. 2.

2. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen.

Der rekurrentische Rechtsvertreter rügt im Rekurs Nr. 2 unter anderem die gleichen Punkte, wie sie im Rekurs Nr. 1 gerügt werden.

**C.**

**a)** Mit Vernehmlassung vom 9. Juni 2023 beantragt die Vorinstanz, den Rekurs Nr. 1 abzuweisen. Zur Begründung wird geltend gemacht, dass F.\_\_\_\_ bereits mit BUDE Nr. 10/2023 vom 20. Januar 2023 die Legitimation betreffend eines Baugesuchs an der J.\_\_\_\_strasse abgesprochen worden sei. Gleiches müsse für den Teilstrassenplan J.\_\_\_\_strasse gelten. Die legitimierten Rekurrentinnen und Rekurrenten 1 würden sodann verkennen, dass nicht ein Strassenbauvorhaben, sondern ausschliesslich eine Entwidmung und Widmung eines kleinen Abschnitts der J.\_\_\_\_strasse Verfahrensgegenstand bilde. Die rekurrentischen Rügen der Nichteinhaltung der Strassenbauvorschriften, gingen somit an der Sache vorbei.

**b)** Mit Vernehmlassung vom 15. Juni 2023 beantragt die Vorinstanz, den Rekurs Nr. 2 abzuweisen. Die vorinstanzliche Vernehmlassung deckt sich inhaltlich mit der Vernehmlassung vom 9. Juni 2023 im Rekurs Nr. 1. Zusätzlich stellt die Vorinstanz aber den Antrag, das rekurrentische Begehren um ausseramtliche Entschädigung auch im Falle des Obsiegens abzuweisen. Die Vorinstanz begründet den Antrag damit, dass der Rekurrent Nr. 2 beruflich als Rechtsanwalt im Raumplanungs-, Bau- und Strassenrecht tätig sei und daher ohne weiteres in der Lage gewesen wäre, ohne zusätzliche anwaltliche Rechtsvertretung zu handeln. Es sei daher nicht einzusehen, weshalb in diesem Fall auch bei einem Obsiegen dem Rekurrenten Nr. 2 eine ausseramtliche Entschädigung zugesprochen werden soll.

**c)** Mit Vernehmlassung vom 8. August 2023 beschränkte sich das TBA in den Rekursen Nrn. 1 und 2 auf die Einholung eines Amtsberichts beim kantonalen Strasseninspektorat (SI). Gemäss dem Amtsbericht vom 7. August 2023 hält das Strasseninspektorat in beiden Rekursen fest, dass kein Strassenbauprojekt vorliege, weshalb eine technische Prüfung nicht möglich sei. Insbesondere die Sichtweiten der bestehenden Parkplätze könnten nicht beurteilt werden. Darüberhinaus verweist das SI auf die Amtsberichte, welches es in Zusammenhang mit Bauvorhaben an der J.\_\_\_\_strasse erstellt habe. Dabei handelt es sich um Amtsberichte, welche im Rahmen der oben bereits erwähnten BUDE Nrn. 9/2023 und 10/2023 eingeholt worden sind (vgl. oben Bst. A.d). Wie in den Amtsberichten



beschrieben, seien die Fahrbahnbreiten grundsätzlich ausreichend. Der Langsamverkehr sei hingegen weiterhin nicht eindeutig geregelt und geschützt. Je nach Ausgestaltung und Nutzung der Strasse, müsse dies entsprechend geprüft und abgewogen werden. Die Umlegung der Strasse erachtet das SI grundsätzlich als sinnvoll, da damit die Konfliktpunkte durch das Queren der Strasse minimiert würden.

**d)** Nach einem ersten Schriftenwechsel nimmt die Vorinstanz mit gemeinsamer Vernehmlassung vom 26. Oktober 2023 in den Rekursen Nrn. 1 und 2 Stellung zum Amtsbericht des SI. Dieses habe zu Recht festgestellt, dass die Fahrbahnbreiten nach wie vor gross genug seien und dementsprechend eine hinreichende Erschliessung vorliege. Inwiefern der Teilstrassenplan für sich genommen keine technische Prüfung zulassen soll, sei dagegen nicht ersichtlich.

**e)** Mit Vernehmlassung vom 8. November 2023 nehmen die Rekurrentinnen und Rekurrenten Nr. 1 Stellung und halten fest, dass die Distanz vom Grundstück von E.\_\_\_\_ und F.\_\_\_\_ bis zur Bauzone in jenem Bereich, für welche der Teilstrassenplan J.\_\_\_\_strasse eine hinreichende Erschliessung sicherstellen soll, rund 60 m betrage. Entsprechend sei die Legitimation zu bejahen. Darüber hinaus wiederholen sie die materiellen Rügen.

**f)** Mit Vernehmlassung vom 8. November 2023 nimmt der Rekurrent 2 Stellung und wiederholt seinen Standpunkt, wonach ein Teilstrassenplan nur dann rechtmässig sein könne, wenn er inhaltlich den Erfordernissen an die Erschliessung und Verkehrssicherheit genüge. Beides sei beim strittigen Teilstrassenplan nicht der Fall.

**g)** Mit Schreiben vom 2. Mai 2024 erkundigt sich der Rekurrent 2 im Rekurs Nr. 2 nach dem Verfahrensstand.

**h)** Mit Schreiben vom 3. Juni 2024 zieht der rekurrentische Rechtsvertreter den Rekurs Nr. 1 zurück, soweit er im Namen und Auftrag von F.\_\_\_\_ und E.\_\_\_\_ erhoben worden ist.

#### **D.**

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

## **Erwägungen**

### **1.**

**1.1** Die beiden Rekursverfahren stehen im gleichen sachlichen Zusammenhang. Sie werfen dieselben Sachverhalts- und Rechtsfragen auf. Es ist somit zweckmässig, sie verfahrensrechtlich zu vereinigen



und durch einen einzigen Entscheid zu erledigen (VerwGE B 2015/96 und B 2015/97 vom 26. Oktober 2016 Erw. 1; GVP 1972 Nr. 30).

**1.2** Die Zuständigkeit des Bau- und Umweltdepartementes ergibt sich aus Art. 43<sup>bis</sup> des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1; abgekürzt VRP).

**1.3** Mit Schreiben vom 3. Juni 2024 wurde der Rekurs von F.\_\_\_\_ und E.\_\_\_\_ wieder zurückgezogen. Mithin ist der Rekurs 1 in Bezug auf die genannten Rekurrenten zufolge Rückzugs abzuschreiben (Art. 57 Abs. 1 VRP). Von A.\_\_\_\_, B.\_\_\_\_, C.\_\_\_\_ und D.\_\_\_\_ wird der Rekurs 1 indessen aufrechterhalten.

**1.4** Die Frist- und Formerfordernisse von Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 VRP sind erfüllt. Die Rekursberechtigung ist gegeben (Art. 45 Abs. 1 VRP)

**1.5** Soweit die Vorinstanz in ihrer Vernehmlassung zum Rekurs 2 die Legitimation des Rekurrenten 2 in Zweifel zieht, ist hierauf nicht weiter einzugehen. Erstens stellt sich die Vorinstanz in Widerspruch zu ihrem eigenen Entscheid, in welchem sie die Legitimation noch bejaht hat. Zweitens beträgt die Distanz zwischen dem Grundstück des Rekurrenten 2 (Grundstück Nr. 008) und der geplanten J.\_\_\_\_strasse bloss 50 bis 60 m und es besteht direkter Sichtkontakt. Die räumliche Nähe ist deshalb ohne Weiteres zu bejahen. Wenn die räumliche Nähe gegeben ist, kann ein Rekurrent alle Einwendungen vorbringen, die dazu führen könnten, dass das umstrittene Vorhaben gar nicht oder zumindest nicht in der ursprünglichen Form ausgeführt werden kann (BGE 137 II 30 ff.).

## **2.**

Die Rekurrentinnen und Rekurrenten rügen in beiden Rekursen, der strittige Teilstrassenplan sei unvollständig.

**2.1** Der Strassenbau beruht auf einem (Sonder-)Nutzungsplan im Sinn von Art. 14 Abs. 1 des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes (SR 700; abgekürzt RPG), dem sogenannten «Teilstrassenplan» gemäss kantonalem Strassengesetz (sGS 732.1; abgekürzt StrG). Dieser überlagert die zugrundeliegende Zone (Grundordnung) und hat daher – neben den strassenbaulichen Anforderungen gemäss Art. 32 ff. StrG – auch die Ziele und Grundsätze der Raumplanung zu berücksichtigen (BUDE Nr. 83/2023 vom 12. September 2023 Erw. 3.2.1; Urteil des Bundesgerichtes 1C\_199/2022 vom 4. März 2024 Erw. 4.1.1). Weil die Erstellung oder Änderung öffentlicher Strassen auf einem projektbezogenen Sondernutzungsplan beruht, bedarf es keiner zusätzlichen Baubewilligung (Art. 39 Abs. 1 StrG). Das Strassenprojekt wird in der politischen Gemeinde unter Eröffnung einer Einsprachefrist von dreissig Tagen öffentlich aufgelegt (Art. 41 Abs. 1 StrG). Ein solches Strassenbauprojekt («Teilstrassenplan») hat nach Art. 40 StrG insbesondere einen Situationsplan (Bst. a), den Landbe-



darf für die dauernde und vorübergehende Beanspruchung des Bodens, allfällige Baulinien (Bst. c) und die «Einteilung von Gemeindestrassen» (Bst. d) zu enthalten (P. SCHÖNENBERGER, in: G. Germann [Hrsg.], Kurzkomentar zum st.gallischen Strassengesetz vom 12. Juni 1988, St.Gallen 1988, Art. 40 N 1 f.). Neben dem Situationsplan hat der Teilstrassenplan selbstverständlich auch sämtliche anderen Pläne zu beinhalten, die für den Bau der Strasse und das kantonale Genehmigungsverfahren (Art. 13 Abs. 2 StrG) erforderlich sind. Erfahrungsgemäss sind das bei einem Strassenbauprojekt neben dem Situationsplan jeweils auch Längen- und Querprofile sowie Pläne zur Entwässerung und zur Fundation, zur Beleuchtung, allfällig erforderliche Sichtzonen und der Technische Bericht (BDE Nr. 96/2020 vom 13. Oktober 2020 Erw. 5.3.2 mit Hinweisen).

**2.2** Die «Einteilung von Gemeindestrassen», in der Praxis regelmässig als «Klassierung» bezeichnet, stellt damit (neben Bauprojekt, Landbedarf und Baulinien) bloss einen – in der Regel nicht eigenständigen – Teilbereich des Teilstrassenplans dar. Eigenständige Bedeutung kommt dem Plan «Einteilung von Gemeindestrassen» bzw. der Klassierung nur für den Fall zu, dass eine bereits bestehende Verkehrsanlage (Platz, Strasse oder Weg) nachträglich von einer privaten zu einer öffentlichen Anlage im Sinn von Art. 8 und 9 StrG erklärt oder eine bereits öffentlich gewidmete Anlage aufgrund ihrer geänderten Funktion (bei Strassen) bzw. der geänderten Unterhaltszuständigkeit (bei Wegen) einer höheren oder tieferen Strassen- oder Wegklasse zugeteilt wird. Dagegen ist die Klassierung bzw. Öffentlicherklärung einer noch nicht vorhandenen Verkehrsanlage nicht möglich, weil die Klassierung stets an ein Strassenbauprojekt anschliesst bzw. Folge desselben ist, nicht jedoch umgekehrt. Zuerst muss stets im Planverfahren nach Art. 39 ff. StrG die Recht- und Zweckmässigkeit eines Strassen- oder Wegbauprojekts beurteilt werden. Stehen der Genehmigung des Nutzungsplans keine Hindernisse entgegen, ist anschliessend (gleichzeitig) auch die Strassen- oder Wegeinteilung vorzunehmen. Eine planerisch verbindliche «Sicherung» des Raumbedarfs für das erst künftig zu erlassende beabsichtigte Strassen- oder Wegbauprojekt mittels blosser Klassierung ist dagegen nicht möglich, weil ohne konkretes Projekt auch nicht über die Notwendigkeit und damit über die Rechtmässigkeit der Anlage befunden werden kann (BDE Nr. 56/2020 vom 23. Juni 2020 Erw. 7 mit Hinweis und BDE Nr. 96/2020 vom 13. Oktober 2020 Erw. 5.3.3).

**2.3** Die Rekurrentinnen und Rekurrenten rügen, der vorliegende Teilstrassenplan sei unvollständig, da lediglich die «Einteilung von Gemeindestrassen» vorliege. Weitere Pläne, wie Längen- und Querprofile, würden dagegen fehlen. Demgegenüber stellt sich die Vorinstanz auf den Standpunkt, die tatsächlich genutzte, rechtlich aber nicht sichergestellte J.\_\_\_strasse sei vorbestehend. Der Teilstrassenplan «J.\_\_\_strasse» sehe lediglich die rechtliche Sicherstellung ohne Ausführung baulicher Massnahmen vor. Entsprechend seien abgesehen von der «Einteilung von Gemeindestrassen» keine weiteren Pläne notwendig.



**2.4** Wie oben unter Erw. 2.2 ausgeführt, kommt dem Plan «Einteilung von Gemeindestrassen» bzw. der Klassierung dann eigenständige Bedeutung zu, wenn eine bereits bestehende Verkehrsanlage nachträglich von einer privaten zu einer öffentlichen Anlage im Sinn von Art. 8 StrG erklärt wird. Mit der «Klassierung» einer bestehenden Privatstrasse erfolgt aber eine Überlagerung der bestehenden Grundordnung, weshalb grundsätzlich die gleichen raumplanungsrechtlichen wie auch strassenrechtlichen Anforderungen erfüllt sein müssen wie bei einem Strassenneubau. Der vorinstanzlichen Ansicht kann jedoch insoweit gefolgt werden, als bei der Öffentlicherklärung einer bestehenden Strasse wohl auf die Erstellung und Auflage von jenen Plänen verzichtet werden kann, welche für den eigentlichen Bau der Strasse selbst erforderlich wären. Ob der Planerlass für die Öffentlicherklärung einer bestehenden Strasse vollständig ist, beurteilt sich demnach nicht alleine nach dem für den Strassenneubau zugeschnittenen Art. 40 StrG. Massgebend ist vielmehr, ob aufgrund der vorhandenen Grundlagen die Einhaltung der raumplanungs- und strassenrechtlichen Anforderungen beurteilt werden kann. Zentrales Element für diese Beurteilung ist neben dem Plan auch der Technische Bericht. Die raumplanungs- und strassenrechtlichen Aspekte widersprechen sich teilweise, weshalb beim Erlass eines Teilstrassenplans – wie bei jedem (Sonder-)Nutzungsplan – eine umfassende Interessensabwägung im Sinn von Art. 3 der eidgenössischen Raumplanungsverordnung (SR 700.1; abgekürzt RPV) stattzufinden hat. Diese Interessensabwägung hat die erlassende Behörde in ihren Beschlüssen zu begründen (Art. 3 Abs. 2 RPV). Die Begründung erfolgt in der Regel im Planungsbericht, welcher gemäss Art. 47 RPV vorgeschrieben ist. Der Planungsbericht wird bei Strassenbauprojekten als «Technischer Bericht» bezeichnet. Die qualitativen Anforderungen an die Begründung lassen sich nicht allgemein definieren; sie hängen von den Umständen des konkreten Falls ab. Da Nutzungspläne nach Art. 14 RPG sehr unterschiedliche Ausprägungen haben können, ist bei den Anforderungen an den Planungsbericht entsprechend zu differenzieren. Die Berichterstattung soll sich auf das Wesentliche beschränken und der Bedeutung und dem Umfang der jeweiligen Nutzungsplanung angepasst sein. Der Bericht ist zwar nach Art. 47 RPV an die Genehmigungsbehörde zu richten. Zur Gewährleistung hinreichender Mitwirkung der Bevölkerung (Art. 4 RPG) sollten jedoch zumindest die wesentlichen Teile davon schon bei der Planerarbeitung publik gemacht werden. Das erleichtert die Planfestsetzung und erhöht deren Akzeptanz. Im Plananfechtungsverfahren haben die Parteien gestützt auf ihren Anspruch auf rechtliches Gehör das Recht, den Planungsbericht einzusehen (H. AEMISEGGER/S. KISSLING in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Zürich/Basel/Genf 2016, Vorb. N20; Urteil des Bundesgerichtes 1C\_199/2022 vom 4. März 2024 Erw. 4.2.1).

**2.5** Wie erwähnt, enthält der Plan «Einteilung von Gemeindestrassen» bzw. «Klassierung» einzig und allein die Strassen- oder Wegklassen. Vor diesem Hintergrund ist bereits zweifelhaft, dass die Recht- und Zweckmässigkeit einer Strasse alleine aufgrund dieses



Plans beurteilt werden kann. Es sind zwar Fälle denkbar, etwa, wenn lediglich eine bestehende Strasse untergeordneter Bedeutung öffentlich erklärt werden soll und das Verkehrsregime klar ist (so etwa BUDE Nr. 83/2023 vom 12. September 2023 Erw. 3.2.2.). Solche Umstände sind vorliegend jedoch nicht gegeben. Zum einen führt ein für den Langsamverkehr wichtiger Radweg über die J.\_\_\_strasse. Entsprechend wird die Fuss- und Veloverkehrsachse «J.\_\_\_» im kantonalen Richtplan (Koordinationsblatt M31, Stand Oktober 2023) auch als Schlüsselprojekt ausgewiesen. Zum anderen erfährt das gesamte J.\_\_\_areal und die nahe Umgebung aufgrund der diversen Nutzungen einen immer grösseren Publikumsverkehr. Entsprechend kann die J.\_\_\_strasse – selbst wenn berücksichtigt wird, dass das J.\_\_\_areal im Rahmen der Engpassbeseitigung A1 langfristig überbaut werden soll – nicht als Strasse von untergeordneter Bedeutung bezeichnet werden. Auch kann nicht von einem klaren Verkehrsregime gesprochen werden. Weder in den Planunterlagen noch im Einspracheentscheid finden sich irgendwelche Angaben zum bestehenden Verkehr, sei dies der Langsamverkehr oder die Zu- und Wegfahrten des motorisierten Verkehrs. Die Vorinstanz beschränkt sich lediglich auf den Hinweis, es sei mit keinem Mehrverkehr zu rechnen. Für welches Verkehrsaufkommen das geplante Projekt ausgelegt ist, bleibt aber unklar. Besonders gravierend fällt hierbei ins Gewicht, dass nördlich der geplanten J.\_\_\_strasse diverse Parkfelder, Anlieferungen und Zugänge ausgeschieden sind. Damit stellt sich die zentrale Frage, wie mit der Problematik der Sichtweitennachweise umgegangen wird. Dieser für die Verkehrssicherheit zentrale Aspekt, kann jedoch mit den vorliegenden Planunterlagen nicht beurteilt werden. Die Parkfelder und Anlieferungen fanden nicht einmal Eingang in die planerische Darstellung, so dass unklar ist, wo und wie parkiert bzw. angeliefert wird. Entsprechend ist es auch nicht möglich, im Rahmen des Rekursverfahrens – wie das SI in seinem Amtsbericht ausführt – die Verkehrssicherheit zu beurteilen. Auch eine Beurteilung vor Ort ist nur sehr eingeschränkt möglich, da es sich nicht – wie die Vorinstanz suggeriert – , um eine bloss nachträgliche Klassierung der tatsächlich genutzten Strassenflächen handelt. Die heute markierte J.\_\_\_strasse verläuft mit einer Entfernung von rund 11 m parallel zum J.\_\_\_gebäude. Lediglich am östlichen und westlichen Ende des J.\_\_\_gebäudes nähert sich die Strassenführung dem Gebäude an. Damit wird der zu schützende Langsamverkehr mit einem grossen Abstand zur Rangierfläche geführt. Demgegenüber sieht der strittige Teilstrassenplan vor, die Strasse nicht mehr parallel zu führen, sondern mit einem leichten Versatz. Von Osten herkommend soll die neue Strassenführung zunächst der heute genutzten Strasse folgen. Im Bereich des Zwischentrakts (J.\_\_\_strasse 6) soll die geplante Strasse in einer leichten Kurve gegen Norden geführt werden und so – verglichen zur bestehenden Strassenführung – rund 4,5 m näher an das J.\_\_\_gebäude heranrücken. Insoweit handelt es sich somit auch nicht um eine bestehende Strassenführung, welche vor Ort beurteilt werden könnte. Hinzu kommt, dass auch nicht ersichtlich ist, inwiefern die vom heutigen Bestand abweichende Strassenführung zweckmässig sein soll, weil damit die Strasse im westlichen Bereich des J.\_\_\_gebäudes näher an



die ohnehin problematischen Parkplätze und Anlieferungen herangeschoben wird. Eine Begründung für die geänderte Linienführung wird nicht dargelegt und ist auch nicht ersichtlich.

**2.6** Nachdem – wie bereits unter Erw. 2.1 ausgeführt – der Teilstrassenplan ein genehmigungspflichtiger, projektbezogener Sondernutzungsplan ist, sind bei seinem Erlass nach der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung zwingend die Koordinationsgrundsätze zu beachten (VerwGE B 2022/185 und 189, B 2022/186 und 190 vom 6. Juli 2023 Erw. 4.2.4 mit Hinweisen). Das gilt namentlich für die Festsetzung des Perimeters des Teilstrassenplans sowie beispielsweise auch für die Verkehrssicherheit, insbesondere bezüglich der Sichtweiten, Wendemöglichkeiten und Ausweichstellen (VerwGE B 2020/217 vom 29. September 2021 Erw. 4.2.4). Folglich hätte im vorliegenden Fall im Rahmen des Erlasses des Teilstrassenplans nicht bloss eine Klassierung der künftigen Verkehrsfläche vorgenommen werden dürfen, sondern es wäre auch konkret die Verkehrssicherheit, namentlich jene der schwächeren Verkehrsteilnehmenden, zu prüfen und allenfalls notwendige Sichtzonen bereits auszuscheiden gewesen.

**2.7** Vor diesem Hintergrund muss der angefochtene Teilstrassenplan als unvollständig bezeichnet werden. Ausschlaggebend ist dabei nicht nur, dass lediglich der Plan «Einteilung von Gemeindestrassen» vorliegt. Vielmehr ist problematisch, dass die zahlreichen Parkplätze und Anlieferungen in diesem Plan gar nicht berücksichtigt werden. Ebenfalls ins Gewicht fällt, dass kein Technischer Bericht vorliegt, welcher sich mit den raumplanungs- und strassenrechtlichen Grundsätzen auseinandersetzt. Dabei kann auch nicht die Auffassung vertreten werden, zumindest der vorinstanzliche Einspracheentscheid entspreche inhaltlich den Anforderungen an den Technischen Bericht (wie etwa im Urteil des Bundesgerichtes 1C\_199/2022 vom 4. März 2024 Erw. 4.2.2), weil dies vorliegend nicht zutrifft. Die rekurrentische Rüge ist begründet, weshalb sich auch die Rekurse als begründet erweisen.

### **3.**

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass sich der angefochtene Teilstrassenplan als unvollständig erweist. Der Teilstrassenplan ist deshalb – unter gleichzeitiger Aufhebung der Gesamtentscheide – aufzuheben. Die Rekurse Nrn. 1 und 2 erweisen sich somit als begründet und sind im Sinn der Erwägungen gutzuheissen.

### **4.**

**4.1** 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 für beide Rekurse Fr. 3'600.–, je Rekurs somit Fr. 1'800.– (Nr. 20.13.01 des Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung, sGS 821.5). Da sich beide Rekurse als begründet erweisen, sind die amtlichen Kosten grundsätzlich der Politischen Gemeinde Z.\_\_\_\_ aufzuerlegen. Auf deren Erhebung ist jedoch zu verzichten (Art. 95 Abs. 3 VRP).



**4.2** Der vom rekurrentischen Rechtsvertreter am 25. Mai 2023 im Rekurs 1 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– ist zurückzuerstatten.

**4.3** Der vom Rekurrenten 2 am 1. Juni 2023 im Rekurs 2 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– ist ebenfalls zurückzuerstatten.

## **5.**

Die Rekurrentinnen und Rekurrenten der Rekurse 1 und 2 stellen je ein Begehren um Ersatz der ausseramtlichen Kosten.

**5.1** 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). Nach Art. 22 Abs. 1 Bst. a der Honorarordnung (sGS 963.75; abgekürzt HonO) beträgt das Honorar in der Verwaltungsrechtspflege vor Verwaltungsbehörden pauschal Fr. 500.– bis Fr. 6'000.–. Für ein aussergewöhnlich aufwendiges Verfahren kann das Honorar um 100 Prozent erhöht werden (Art. 22 Abs. 2 HonO). Innerhalb des für eine Pauschale gesetzten Rahmens wird das Grundhonorar nach den besonderen Umständen, namentlich nach Art und Umfang der notwendigen Bemühungen, der Schwierigkeit des Falls und den wirtschaftlichen Verhältnissen der Beteiligten, bemessen (Art. 19 HonO). Nach ständiger Praxis des Bau- und Umweltsdepartementes wird für durchschnittlich schwierige Rekursverfahren (ohne Rekursaugenschein) regelmässig ein mittleres Honorar von Fr. 2'750.– zuzüglich Mehrwertsteuer festgesetzt, sofern ein begründeter Antrag auf Entschädigung der Mehrwertsteuer gestellt wurde.

**5.2** Die Rekurrentinnen und Rekurrenten 1 beantragen im Rekurs Nr. 1 eine ausseramtliche Entschädigung von Fr. 3'250.– zuzüglich 4% Barauslagen und 7,7% Mehrwertsteuer. Der im Vergleich zur üblichen Pauschale um Fr. 500.– erhöhte Betrag wird damit begründet, dass der Rechtsvertreter im Rekurs Nr. 1 vier verschiedene Grundeigentümerschaften vertritt, was zu einem Mehraufwand führe im Vergleich zu Rekursverfahren mit nur einer Grundeigentümerschaft. Im Rekurs Nr. 2 beantragt der Rekurrent 2, vertreten durch den gleichen Rechtsvertreter, entsprechend eine ausseramtliche Entschädigung von Fr. 2'750.– zuzüglich 4% Barauslagen und 7,7% Mehrwertsteuer.

**5.3** Die Rekurrentinnen und Rekurrenten 1 obsiegen im Rekurs Nr. 1 mit ihren Anträgen. Da das Verfahren zudem in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht Schwierigkeiten bot, die den Beizug eines Rechtsvertreters rechtfertigen, haben sie grundsätzlich Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung (Art. 98<sup>bis</sup> VRP). Eine Erhöhung der Pauschale rechtfertigt sich im Rekurs 1 jedoch nicht. Zwar hatte der rekurrentische Rechtsvertreter mehrere Grundeigentümer zu vertreten. Die Sachlage war jedoch – abgesehen vom zwischenzeitlich



zurückgezogenen Rekurs von F.\_\_\_\_ und E.\_\_\_\_ – identisch, so dass der Mehraufwand begrenzt war. Die ausseramtliche Entschädigung der Rekurrentinnen und Rekurrenten 1 im Rekurs Nr. 1 ist daher auf insgesamt Fr. 2'750.– zuzüglich der beantragten 4% Barauslagen (Fr. 110.–), insgesamt also auf Fr. 2'860.– (zuzüglich Mehrwertsteuer) festzulegen; sie ist von der Politischen Gemeinde Z.\_\_\_\_ zu bezahlen.

**5.4** Ebenfalls Anspruch auf ausseramtliche Entschädigung hat der Rekurrent 2, da auch er mit seinen Anträgen obsiegt. Der vorinstanzliche Antrag, dem Rekurrenten 2 sei keine ausseramtliche Entschädigung zuzusprechen, da er selbst beruflich als Rechtsanwalt tätig sei, ist mangels entsprechender Rechtsgrundlage abzuweisen. Die ausseramtliche Entschädigung ist dementsprechend auf Fr. 2'750.– zuzüglich der beantragten 4 % Barauslagen (Fr. 110.–), insgesamt also auf Fr. 2'860.– (zuzüglich Mehrwertsteuer) festzulegen; sie ist von der Politischen Gemeinde Z.\_\_\_\_ zu bezahlen.

## Entscheid

### 1.

**a)** Der Rekurs Nr. 23-3517 wird, soweit er von F.\_\_\_\_ und E.\_\_\_\_ erhoben wurde, zufolge Rückzugs von der Geschäftsliste des Bau- und Umweltdepartementes abgeschrieben.

**b)** Im Übrigen wird der Rekurs Nr. 23-3517 – soweit er von A.\_\_\_\_, B.\_\_\_\_, C.\_\_\_\_ und D.\_\_\_\_ erhoben wurde – im Sinn der Erwägungen gutgeheissen.

**c)** Der Rekurs Nr. 23-3514 von G.\_\_\_\_ wird im Sinn der Erwägungen gutgeheissen.

**d)** Der Teilstrassenplan «J.\_\_\_\_strasse», die Einspracheentscheide des Stadtrates Z.\_\_\_\_ vom 14. März 2023 (Beschlüsse Nr. 007 und 006) sowie die Genehmigungsverfügung des Tiefbauamtes vom 17. April 2023 werden aufgehoben.

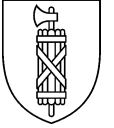
### 2.

**a)** Auf die Erhebung der amtlichen Kosten in der Höhe von insgesamt Fr. 3'600.– bei der Politischen Gemeinde Z.\_\_\_\_ wird verzichtet.

**b)** Der im Verfahren Nr. 23-3517 am 25. Mai 2023 von lic.iur. Urs Pfister, Gossau, geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– wird zurückerstattet.

**c)** Der im Verfahren Nr. 23-3514 am 1. Juni 2023 von G.\_\_\_\_ geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– wird zurückerstattet.

### 3.



**a)** Das Begehren von A.\_\_\_\_, B.\_\_\_\_, C.\_\_\_\_ und D.\_\_\_\_ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten im Rekurs Nr. 23-3517 wird gutgeheissen. Die Politische Gemeinde Z.\_\_\_\_ entschädigt A.\_\_\_\_, B.\_\_\_\_, C.\_\_\_\_ und D.\_\_\_\_ ausseramtlich mit insgesamt Fr. 2'860.– zuzüglich Mehrwertsteuer.

**b)** Das Begehren von G.\_\_\_\_ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten im Rekurs Nr. 23-3514 wird gutgeheissen. Die Politische Gemeinde Z.\_\_\_\_ entschädigt G.\_\_\_\_ ausseramtlich mit insgesamt Fr. 2'860.– zuzüglich Mehrwertsteuer.

Die Vorsteherin

Susanne Hartmann  
Regierungspräsidentin