



Fall-Nr.:	23-6735
Stelle:	Generalsekretariat Bau- und Umweltdepartement
Instanz:	Bau- und Umweltdepartement
Publikationsdatum:	16.12.2024
Entscheiddatum:	25.11.2024

BUDE 2024 Nr. 096

Strassenrecht, Art. 19 Abs. 1 und Art. 25a RPG, Art. 67 Bst. a PBG und Art. 102 Abs. 1 StrG. Streitgegenstand des vorliegenden Rekurses ist ein Strassenbauprojekt. Die bestehende D.___strasse bildet zwar nicht Gegenstand des vorliegenden Planerlasses, da sie ausserhalb des von der Vorinstanz definierten Projektperimeters liegt. Sie ist aber für den Planerlass dennoch unerlässlich, da sie – zusammen mit der geplanten Ringstrasse – der Erschliessung des ganzen Quartiers dienen soll. Auch gelangt man auf die projektierte Ringstrasse nur über die bestehende D.___strasse. Entsprechend hätte die Vorinstanz die bestehende D.___strasse sehr wohl in ihre Beurteilung miteinbeziehen müssen (Erw. 4.2). Weil die bestehende D.___strasse den Anforderungen an die Verkehrssicherheit nicht genügt, besteht – wovon auch die Vorinstanz ausgeht – Handlungsbedarf. Entsprechend hätte die Vorinstanz den Handlungsbedarf zusammen mit der geplanten Strassenverlängerung angehen müssen. Der von der Vorinstanz festgelegte Projektperimeter ist daher unzweckmässig. Gutheissung des Rekurses.

BUDE 2024 Nr. 96 finden Sie im angehängten PDF-Dokument.



23-6735

Entscheid Nr. 96/2024 vom 25. November 2024

Rekurrentinnen und
Rekurrenten

A.____

B.____

C.____

[...]

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

gegen

Vorinstanz

Gemeinderat Z.____ (Gesamtentscheid vom 31. August 2023)

Rekursgegnerin

Ortsgemeinde Z.____

Betreff

Teilstrassenpläne «D.____strasse» und «E.____weg»



Sachverhalt

A.

a) Die Ortsgemeinde Z.____ ist Eigentümerin des etwa 16'400 m² grossen Grundstücks Nr. 001 (Grundbuch Z.____) im Gebiet F.____, welches sich nördlich bis nordöstlich des Dorfcentrums von Z.____ befindet. Gemäss geltendem Zonenplan der Politischen Gemeinde Z.____ vom 30. April 2014 liegt das Grundstück grösstenteils in der Wohnzone für zweigeschossige Bauten (W2). Die Randbereiche des Grundstücks sind teilweise der Grünzone Freihaltung (GF) zugewiesen. Westlich des Grundstücks liegt der Starrbergwald, dessen Ausdehnung im Zonenplan mittels statischer Stockgrenze festgelegt ist. Südlich an das Grundstück Nr. 001 stösst die D.____strasse (Gemeindestrasse 2. Klasse) an. Sie zweigt ab der G.____strasse (Gemeindestrasse 2. Klasse) ab, welche ihrerseits in die H.____strasse (Kantonsstrasse) einmündet. Die D.____strasse ist etwa 280 m lang und erschliesst direkt 22 Grundstücke, welche ebenfalls der W2 zugewiesen sind. Die Strasse endet an der Grenze zum Grundstück Nr. 001 in einer Sackgasse, jedoch befindet sich westlich der Strasse rund 20 m vor Ende eine Wendenische.

b) Die Ortsgemeinde Z.____ plant das Grundstück Nr. 001 mit insgesamt 22 Einfamilienhäusern zu überbauen. Die verkehrsmässige Erschliessung der Neubauten soll über die bestehende D.____strasse erfolgen. Hierzu soll auf dem Grundstück Nr. 001 eine als Ring ausgestaltete Strasse entstehen, welche direkt die 22 vorgesehenen Baugrundstücke erschliesst. Zudem soll eine neue Fusswegverbindung ab dem Baugebiet über den F.____wald zum nördlich gelegenen Bahnhof Z.____ geschaffen werden.

c) Das erste Strassenprojekt aus dem Jahr 2020 wurde aufgrund des Rekursverfahrens Nr. 20-9340 zurückgenommen. Grund für die Rücknahme war unter anderem, dass kein Mitwirkungsverfahren durchgeführt worden war. Zudem bemängelte das Tiefbauamt (TBA) in seinem Amtsbericht vom 13. April 2021 diverse Punkte, welche am Augenschein vom 20. Juli 2021 vor Ort erläutert wurden.

B.

a) Daraufhin wurde die Planung wieder an die Hand genommen. Vom 22. Dezember 2021 bis zum 31. Januar 2022 wurde das geplante Strassenprojekt der Mitwirkung unterstellt und die Ergebnisse in einem Mitwirkungsbericht festgehalten.

b) Am 10. Mai 2022 erliess der Gemeinderat Z.____ die beiden Teilstrassenpläne «Verlängerung D.____strasse (Erschliessung E.____)» (im Folgenden TSP D.____strasse) sowie «E.____weg (F.____weg)» (im Folgenden TSP E.____weg). Der TSP D.____strasse sieht vor, dass die bestehende Strasse um rund 30 m verlängert wird, um anschliessend ein abgerundetes Rechteck mit ungleichen Seiten zu bilden (im folgenden Ringstrasse). Die Ringstrasse weist eine



Breite von 5 m auf und soll in beiden Fahrtrichtungen befahren werden können. Zumal die Topografie des Grundstücks von West nach Ost ansteigt, erfordert die Erstellung der Ringstrasse Abgrabungen bzw. Aufschüttungen. Ab der nördlichsten Ecke der Ringstrasse soll gemäss dem TSP E.____weg die geplante Fusswegverbindung durch den Starrbergwald entstehen. Zur Überwindung des Höhenunterschieds von rund 35 m ist eine geschwungene Linienführung mit einer Wegbreite von einem Meter vorgesehen.

c) Die öffentliche Auflage erfolgte vom 13. Mai bis 13. Juni 2022. Während der Auflagefrist erhoben unter anderem A.____, B.____, C.____, [...] Einsprache gegen die Strassenprojekte.

d) Mit Beschluss vom 4. April 2023 wies der Gemeinderat Z.____ die Einsprachen ab, soweit ihnen mit den verschiedenen Auflagen für die Bauphase gemäss Ziff. 10 des Einspracheentscheids nicht Folge geleistet wurde.

e) Das TBA genehmigte die beiden TSP mit separaten Verfügungen vom 21. Juli 2023. Der Gemeinderat eröffnete den Beschluss vom 4. April 2023 sowie die Genehmigungsverfügungen vom 21. Juli 2023 als Gesamtentscheid am 31. August 2023.

C.

Gegen diesen Gesamtentscheid erhoben A.____, B.____, C.____, [...], alle vertreten durch Dr.iur. Bettina Deillon, Rechtsanwältin, St.Gallen, mit Schreiben vom 15. September 2023 Rekurs beim Bau- und Umweltdepartement. Mit Rekursergänzung vom 2. Oktober 2023 werden folgende Anträge gestellt:

1. Der gegen die Rekurrenten ergangene Gesamtentscheid vom 31. August 2023 sei aufzuheben.
2. Unter Kosten- und Entschädigungsfolge, zuzüglich MwSt.

Zur Begründung wird geltend gemacht, die Vorinstanz habe die Vorschriften über den Ausstand verletzt. Zudem habe die Vorinstanz den Anspruch der Rekurrentinnen und Rekurrenten auf rechtliches Gehör verletzt. Die Rekursgegnerin habe bei der I.____ AG in Zusammenhang mit der geplanten Ringstrasse die Erarbeitung eines Verkehrssicherheitskonzepts in Auftrag gegeben. Das Verkehrssicherheitskonzept sei den dannzumaligen Einsprecherinnen und Einsprechern anlässlich einer Präsentation vom 12. Januar 2023 zwar vorgestellt worden. Es sei ihnen aber nie Gelegenheit gegeben worden, Einsicht und Stellung zu nehmen. Weiter erweise sich der Planungsbericht als ungenügend, da er sich mit den strassenbaulichen Vorgaben nicht auseinandersetze. Da die neue D.____strasse als Ringstrasse an die bereits bestehende D.____strasse anschliesse, müsse die bestehende D.____strasse im Rahmen der Planung zwingend mitberücksichtigt werden. Das Verkehrssicherheitskonzept der I.____ AG habe offenbar



diverse verkehrssicherheitsrelevante Mängel sowohl an der bestehenden D.____- wie auch an der G.____strasse festgestellt und Massnahmen zu deren Behebung vorgeschlagen. Indem die Vorinstanz sich in ihrer Betrachtung einzig auf den neu zu erstellenden Teil der D.____strasse beschränkt habe, sei das Koordinationsgebot verletzt worden. Schliesslich rügen die Rekurrentinnen und Rekurrenten die Verletzung diverser strassenbaulicher Grundsätze. So seien die offenbar als erforderlich erachteten Sichtzonen im Plan zwar eingezeichnet, aber nicht rechtlich sichergestellt. Die notwendigen Auffüllungen und Abgrabungen würden sodann das Orts- und Landschaftsbild sowie die Vorschriften über den Waldabstand verletzen. Für die Errichtung der Fusswegverbindung fehle sodann das öffentliche Interesse.

D.

a) Mit Schreiben vom 27. Oktober 2023 beantragt die Vorinstanz den Rekurs abzuweisen. Zur Begründung wird geltend gemacht, der Rekurs beziehe sich zur Hauptsache auf verfahrensrechtliche Inhalte und «weiche Faktoren» wie das öffentliche Interesse oder der Ortsbild- und Landschaftsschutz. Hierzu nehme die Vorinstanz eine andere Haltung ein, weshalb auf den ergangenen Einspracheentscheid verwiesen werde.

b) Mit Vernehmlassung vom 12. Januar 2024 führt das TBA bzw. das beigezogene Strasseninspektorat (SI) aus, dass die von der Vorinstanz eingereichten Vorakten unvollständig seien. So würden insbesondere die Unterlagen zum Strassenprojekt fehlen. Darüber hinaus verweist das TBA auf den technischen Bericht vom 13. April 2021 sowie das Augenscheinprotokoll vom 20. Juli 2021 im damaligen Rekursverfahren Nr. 20-9340. Daraus gehe hervor, dass die D.____strasse ausreichend dimensioniert sei. Hinsichtlich der Rügen betreffend dem E.____weg wurde vom TBA die Abteilung Mobilität und Planung (MuP) beigezogen. Gemäss deren Bericht vom 10. Januar 2024 würde neben den Unterlagen zum Strassenprojekt auch das von den Rekurrentinnen und Rekurrenten erwähnte Verkehrssicherheitskonzept fehlen.

c) Mit Schreiben vom 26. Februar 2024 reicht die Vorinstanz die Strassenprojektunterlagen, das Verkehrssicherheitskonzept sowie den gemeinderätlichen Beschluss vom 7. Februar 2023 nach. Aus dem Beschluss geht hervor, dass im Rahmen der Einspracheverhandlungen zum strittigen Strassenplanverfahren die Ortsgemeinde Z.____ den Einsprechenden zugesichert habe, ein Verkehrssicherheitskonzept zu erarbeiten. Den Auftrag dazu habe sie der I.____ AG erteilt. Zwischenzeitlich habe am 12. Januar 2023 eine Informationsveranstaltung durch die Ortsgemeinde stattgefunden, an welcher den Anwohnenden der D.____strasse und G.____strasse das Verkehrssicherheitskonzept vorgestellt worden sei. Der Gemeinderat erachte jedoch die bestehende Aktenlage als ausreichend, um über die Einsprachen betreffend TSP D.____strasse und E.____weg zu befinden. Die Aufnahme von weiteren Ergänzungen und Auflagen aus dem Verkehrssi-



cherheitskonzept sei zum aktuellen Verfahrensstand nicht zweckmässig, zumal der Weiterzug mittels Rekurs durch die Einsprechenden nicht ausgeschlossen sei. Die Politische Gemeinde Z.____ habe zudem unabhängig des Verkehrssicherheitskonzepts der Ortsgemeinde, ein Tempo-30-Zone-Konzept über alle Quartiere in Auftrag gegeben. Die vorgeschlagenen Massnahmen im Verkehrssicherheitskonzept der Ortsgemeinde würden sich grossflächig mit den vorgeschlagenen Massnahmen aus dem Entwurf des Tempo-30-Zone-Konzepts der Politischen Gemeinde decken. Der Gemeinderat erachte es als sinnvoll, das Teilstrassenplanverfahren und die Massnahmen rund um die Verkehrssicherheit nicht miteinander zu vermischen.

d) Zu den neu eingereichten Akten nehmen die Rekurrentinnen und Rekurrenten mit Schreiben vom 21. Mai 2024 Stellung. Das von der Vorinstanz eingereichte Verkehrssicherheitskonzept der I.____ AG vom 25. Januar 2023 sehe diverse bauliche Massnahmen vor, um die Sicherheit zu verbessern. Eine Erschliessung müsse für den bestehenden und zu erwartenden Verkehr gesamthaft einen sicheren Weg bieten. Das Vorgehen der Vorinstanz verletze das Koordinationsgebot.

e) Mit Schreiben vom 28. Juni 2024 hält die Rekursgegnerin fest, dass einzig die geplante Ringstrasse Verfahrensgegenstand sei. Weder die bestehende D.____strasse, noch deren Einlenker seien Gegenstand des vorliegenden Verfahrens. Das Strassenprojekt enthalte alle für die Erstellung der neuen Strasse erforderlichen Bestandteile und sei damit vollständig, womit auch die Koordinationspflicht nicht verletzt sei.

f) Das TBA bzw. das beigezogene SI hält mit technischem Bericht vom 9. Juli 2024 zusammenfassend fest, es teile grundsätzlich die Auffassung, welche im Verkehrssicherheitskonzept vertreten werde. Unter Berücksichtigung der neu eingereichten Projektunterlagen beurteilt das TBA das geometrische Normalprofil der geplanten Ringstrasse als genügend. Auch die bestehende D.____strasse weise ein hinreichendes Normprofil auf. Darüber hinaus werden hinsichtlich dem geplanten Vorhaben mehrere Mängel bzw. Hinweise platziert. Im Bestand seien zudem die Sichtweiten weiterhin ungenügend bzw. die Nachweise nicht erbracht worden.

E.

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



Erwägungen

1.

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

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

2.

Die Rekurrentinnen und Rekurrenten machen eine Verletzung der Ausstandsvorschriften geltend. Am angefochtenen Einspracheentscheid habe die Gemeinderätin J.____ unerlaubterweise mitgewirkt.

2.1 Im verwaltungsinternen Verfahren bejaht das Bundesgericht eine Ausstandspflicht in der Regel nur dann, wenn das betreffende Behördenmitglied oder öffentliche Angestellte ein persönliches Interesse an dem zu behandelnden Geschäft hat. Im Zusammenhang mit Vorabklärungen bei Verwaltungsbehörden, für die bei komplexen Sach- und Rechtsfragen ein Bedürfnis bestehen kann, dürfen die Äusserungen der Behörde aber nicht den Eindruck erwecken, diese habe sich bereits ihre Meinung in Bezug auf ein konkretes Vorhaben gebildet. Äusserungen dürfen nicht einer abschliessenden Beurteilung gleichkommen (Entscheid des Bundesgerichtes 1C_150/2009 vom 8. September 2009 Erw. 3.5.2). In jedem Fall ist eine Beurteilung aller konkreten Umstände nötig. Massgebend sind sowohl die behördliche Organisation als auch die Funktionen, welche die Betroffenen wahrzunehmen haben, sowie ihre Stellung im konkreten Verfahren. Eine Ausstandspflicht besteht nach der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung in Fällen wie dem Vorliegenden nur dann, wenn die Person selbst Partei des Verfahrens ist oder ein persönliches Interesse am Verfahrensgegenstand hat und insoweit in «eigener Sache» entscheidet. Bei Wahrung öffentlicher Interessen besteht grundsätzlich keine Ausstandspflicht (Entscheid des Verwaltungsgerichtes B 2020/120 vom 22. Februar 2021 Erw. 2.5.1).

2.2 Die Rekursgegnerin betreibt in Z.____ ein Altersheim. Die Gemeinderätin J.____ hat als Vertreterin der Politischen Gemeinde Einsitz in der Betriebskommission des Altersheims. Aufgrund dieser Umstände hätte J.____ nach Ansicht der Rekurrentinnen und Rekurrenten – wie bereits im vorangehenden Einspracheverfahren – in den Ausstand treten müssen. Aus dem Umstand, dass J.____ beim Einspracheentscheid aus dem Jahr 2021 in den Ausstand getreten ist, können die Rekurrentinnen und Rekurrenten nichts zu ihren Gunsten ableiten. Ein zu Unrecht erfolgter Ausstand hat keine Nachwirkung und kann zurückgenommen werden. Ein Ausstandsgrund von J.____ ist denn auch im vorliegenden Fall nicht ersichtlich und wird von den Rekurrentinnen und Rekurrenten nicht dargetan. Namentlich ist



nicht ersichtlich, inwiefern J.____ ein persönliches Interesse am Verfahrensgegenstand haben könnte. Zum einen liegt die Baulandmobilisierung der Rekursgegnerin weit ausserhalb des Themenbereichs der Betriebskommission eines Altersheims. Zum anderen nimmt J.____ nicht eine entscheidende Rolle in der Organisation der Rekursgegnerin wahr, so dass sie selbst nicht Partei des Verfahrens sein kann. Ein persönliches Interesse im Sinn der oben gemachten Ausführungen ist damit zu verneinen. Die Rüge erweist sich als ungenügend.

3.

Die Rekurrentinnen und Rekurrenten rügen eine Verletzung des rechtlichen Gehörs, weil die Vorinstanz das Verkehrssicherheitskonzept nicht offengelegt habe.

3.1 Der Anspruch auf rechtliches Gehör dient einerseits der Sachaufklärung und stellt andererseits ein persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht der Parteien 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 (G. STEINMANN/B. SCHINDLER/D. WYSS, in: St.Galler Kommentar BV, 4. Aufl., 2023, Art. 29 N 60). Eine Entscheidempfängerin soll zu den wesentlichen Punkten Stellung nehmen können, bevor der Entscheid gefällt wird. Dazu muss sie vorweg auch Kenntnis von den massgeblichen Akten nehmen können. Der Anspruch auf rechtliches Gehör enthält somit insbesondere auch das Recht, zu jeder Eingabe von Vorinstanz oder Gegenpartei Stellung nehmen zu können (S. RIZVI/S. RISI, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], Praxiskommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Zürich/St.Gallen 2020, Art. 15-17 N 18 und 39).

Nach Art. 16 Abs. 1 VRP haben die Beteiligten Anspruch auf Einsicht in die Akten, soweit nicht wichtige öffentliche oder schutzwürdige private Interessen entgegenstehen. Das Akteneinsichtsrecht erstreckt sich auf alle für den Entscheid wesentlichen Akten, d.h. all jene Akten, die Grundlage einer Anordnung bilden. Abzustellen ist dabei ausschliesslich auf die objektive Bedeutung eines Schriftstücks für die entscheidungswesentliche Sachverhaltsfeststellung. Keine Einsicht muss in Akten gewährt werden, die nicht der Stützung einer behördlichen Anordnung dienen. Dazu gehören vor allem auch die Akten des internen amtlichen Verkehrs, etwa Vorbereitungsunterlagen (Referat) usw. Als interne Akten gelten Unterlagen, denen kein Beweischarakter zukommt, welche vielmehr ausschliesslich der internen Meinungsbildung dienen, also namentlich Entwürfe, Anträge, Notizen, Hilfsbelege usw. Mit dem Ausschluss des Einsichtsrechts in diese Akten soll verhindert werden, dass die interne Meinungsbildung über die entscheidenden Aktenstücke und die erlassenen begründeten Verfügungen hinaus vollständig vor der Öffentlichkeit ausgebreitet wird. Ob ein Aktenstück als intern zu qualifizieren ist, muss nach objektiven Gesichtspunkten



geprüft werden. Wenn ein Aktenstück objektiv betrachtet von Bedeutung für die Sachverhaltsfeststellung ist, so unterliegt es ungeachtet einer allfälligen Bezeichnung als internes Dokument der Einsicht. Einsicht ist somit in alle Akten zu gewähren, welche geeignet sind, Grundlage der späteren Verfügung bzw. des späteren Entscheids zu bilden (CAVELTI/VÖGELI, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St.Gallen, St.Gallen 2003, Rz. 1131 mit Hinweisen; BDE Nr. 124/2020 vom 10. Dezember 2020 Erw. 5.1).

3.2 Die Rekursgegnerin hat das Verkehrssicherheitskonzept mit Schreiben vom 27. Januar 2023 bei der Vorinstanz eingereicht. Mit Beschluss vom 7. Februar 2023, nahm die Vorinstanz das Verkehrssicherheitskonzept zur Kenntnis und anerkannte grundsätzlich den Handlungsbedarf um die Verkehrssicherheit auf der Blatten- und D.___strasse sicherzustellen. Sie beschloss jedoch, die im Rahmen des Konzepts empfohlenen Massnahmen in einem späteren Zeitpunkt zu prüfen. Die Vorinstanz begründete ihren Beschluss damit, dass das Teilstrassenplanverfahren und die Massnahmen rund um die Verkehrssicherheit nicht miteinander vermischt werden sollten. Daher sei über die hängigen Einsprachen gegen den Teilstrassenplan auf der Grundlage der vorhandenen Unterlagen zu entscheiden und separat ein Projekt mit den Massnahmen rund um die Verkehrssicherheit einzuleiten. Andernfalls bestehe die Möglichkeit, dass neue Unterlagen, wie das Verkehrssicherheitskonzept, Bestandteil der Verfahrensakten bilden. Den Beschluss eröffnete die Vorinstanz lediglich der Rekursgegnerin und dem Bauamt.

3.3 Das vorinstanzliche Vorgehen verletzt in mehrfacher Weise den Anspruch der Rekurrentinnen und Rekurrenten auf rechtliches Gehör. Es ist nicht an der Vorinstanz zu beurteilen, welche der im Rahmen des Verfahrens eingereichten Unterlagen zu den Verfahrensakten genommen werden. Sobald Verfahrensbeteiligte Unterlagen einreichen, bilden sie Bestandteil der Verfahrensakten und unterliegen daher grundsätzlich dem Einsichtsrecht. Wie aus dem Betreff und der Geschäftsnummer zum Beschluss vom 7. Februar 2023 hervorgeht, hat die Rekursgegnerin das Verkehrssicherheitskonzept im Rahmen des Planverfahrens D.___strasse und E.___weg eingereicht. Entsprechend hätte die Vorinstanz den Rekurrentinnen und Rekurrenten das Verkehrssicherheitskonzept zur Einsicht und Stellungnahme zustellen müssen. Bereits aus diesem Grund hat die Vorinstanz eine Gehörverletzung begangen. Hinzu kommt, dass der Beschluss vom 7. Februar 2023 lediglich der Rekursgegnerin und dem Bauamt, nicht aber den hiervon massgeblich betroffenen Einsprecherinnen und Einsprechern, eröffnet worden ist. Vertraten sie doch im Einspracheverfahren genau den Standpunkt, dass die bestehende D.___strasse nicht verkehrssicher und die geplante Verlängerung der Strasse deshalb nicht zulässig sei. Der Anspruch auf Eröffnung der Entscheide ist ein fundamentaler Bestandteil des verfassungsmässigen Anspruchs auf rechtliches Gehör. Erst mit der Eröffnung wird dem Betroffenen ermöglicht, von den ihm zustehenden Rechtsmitteln und Rechtsbehelfen Gebrauch zu machen und sich damit gegen vermeintlich unrechtmässige



Anordnungen überhaupt zur Wehr zu setzen (M. ALBERTINI, Der verfassungsmässige Anspruch auf rechtliches Gehör im Verwaltungsverfahren des modernen Staates, Diss., Zürich 2000, S. 435). Auch unter diesem Gesichtspunkt ist eine Gehörsverletzung zu bejahen. Die rekurrentische Rüge erweist sich somit als begründet. Ob die Gehörsverletzung geheilt werden kann, kann vorerst offengelassen werden.

4.

Die Rekurrentinnen und Rekurrenten rügen, die bestehende D.___strasse sei nicht verkehrssicher. Die Rekursgegnerin stellt sich dagegen auf den Standpunkt, die bestehende D.___strasse sei nicht Verfahrensgegenstand.

4.1 Streitgegenstand des vorliegenden Rekurses ist ein Strassenbauprojekt. Ein Strassenbauprojekt bezweckt in der Regel einzig und allein, die Erschliessung (Art. 19 Abs. 1 des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes [SR 700; abgekürzt RPG], Art. 4 des eidgenössischen Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzes [SR 843] und Art. 66 Bst. a des Planungs- und Baugesetzes [sGS 731.1; abgekürzt PBG]), insbesondere die hinreichende Zufahrt (Art. 19 Abs. 1 RPG und Art. 67 Bst. a PBG) eines bestimmten Gebiets für die Zukunft sicherzustellen. Eine Zufahrt ist dann als hinreichend zu betrachten, wenn sie tatsächlich so beschaffen ist, dass sie bau- und verkehrstechnisch der bestehenden und der geplanten Überbauung genügt, den zu erwartenden Fahrzeugen, Fussgängerinnen und Fussgängern sicheren Weg bietet und von den öffentlichen Diensten ungehindert benützt werden kann und, wenn sie über fremdes Eigentum führt, rechtlich gesichert ist. Nach kantonalem Strassengesetz (sGS 732.1; abgekürzt StrG) beruht der öffentliche Strassenbau auf einem (Sonder-)Nutzungsplan im Sinn von Art. 14 Abs. 1 RPG, dem sogenannten «Teilstrassenplan». Es handelt sich um einen projektbezogenen Sondernutzungsplan, so dass die Erstellung des Vorhabens keiner zusätzlichen Baubewilligung bedarf (Art. 39 Abs. 1 StrG).

4.2 Die bestehende D.___strasse bildet zwar nicht Gegenstand des vorliegenden Planerlasses, da ausserhalb des von der Vorinstanz definierten Projektperimeters liegt. Sie ist aber für den Planerlass dennoch unerlässlich, da sie – zusammen mit der geplanten Ringstrasse – der Erschliessung des ganzen Quartiers dienen soll. Auch gelangt man auf die projektierte Ringstrasse nur über die bestehende D.___strasse. Entsprechend hätte die Vorinstanz die bestehende D.___strasse sehr wohl in ihre Beurteilung miteinbeziehen müssen. Eine fehlende Sachverhaltsabklärung kann der Vorinstanz nur beschränkt vorgeworfen werden. So hat sie beim Büro K.___ AG eine Baugesuchsprüfung in Auftrag gegeben. Im entsprechenden Bericht vom 14. Juli 2022 hat sich das Büro auch mit der bestehenden D.___strasse auseinandergesetzt. Es kommt dabei zum Schluss, dass für die bestehende D.___strasse eine Tempo 30 Zone zu signalisieren sei. Ansonsten seien andere Massnahmen zum Schutz der Fussgängerinnen und Fussgänger vorzusehen. Mit separatem Gutachten hat das gleiche Büro die Sicht beim Knoten G.___strasse – D.___strasse



gemäss der VSS-Norm 40 273a «Knoten - Sichtverhältnisse in Knoten in einer Ebene» überprüft. Es kam zum Schluss, dass die Sicht beidseitig durch Stützmauern aus Naturstein behindert sei. Sodann empfahl es den Rechtsvortritt zu markieren. Die Rekursgegnerin hat die bestehende D.___strasse im Rahmen des Verkehrssicherheitskonzepts vom 25. Januar 2023 ebenfalls beurteilen lassen. Das Verkehrssicherheitskonzept empfiehlt zur Verbesserung der Verkehrssicherheit diverse Massnahmen:

- Neugestaltung der Einmündung in die G.___strasse (Markierung Rechtsvortritt, Trottoirränder um Einlenkerradien erhöhen [nicht überfahrbar], Trottoir auf Westradienseite ausbilden bis um die Innenkurve [ist bereits ausparzelliert und als Strassenfläche klassiert]).
- Rückschnitt der Hecken auf den Grundstücken Nrn. 002, 003, 004 und 005.
- Seitliche Einengung beim Austritt des D.___wegs.
- Winterdienst auf dem D.___weg sicherstellen.
- Bestehender Wendeplatz verlängern.

Zudem empfiehlt das Gutachten betriebliche Massnahmen während der Bauphase (Koordination des Werkverkehrs werktags und zu ortsüblichen Werkzeiten durch Funkkommando; kein Kreuzen von Lastwagen in der Blatten- und D.___strasse; gemeldete Verstösse sollen über GPS-Signale geprüft und sanktioniert werden).

4.3 Gestützt auf die dargelegten Grundlagen anerkannte die Vorinstanz ausdrücklich «Handlungsbedarf rund um die Verkehrssicherheit auf der D.___- und der G.___strasse» (vgl. Einspracheentscheid sowie Beschluss vom 7. Februar 2023). Wenn selbst die Vorinstanz Handlungsbedarf anerkennt, muss die bestehende D.___strasse in der Konsequenz als unzureichend beurteilt werden. Diese Schlussfolgerung liegt nahe und ergibt sich auch aus dem Amtsbericht des TBA. Zwar hat das TBA keine gravierenden Mängel festgestellt. Es wies jedoch ausdrücklich darauf hin, dass die Sichtweiten bzw. Sichtzonen im Bestand weiterhin ungenügend seien bzw. gar keine Nachweise erbracht wurden. Sichtzonen sind Flächen auf dem der Strasse anstossenden Land, in denen aus Gründen der Verkehrssicherheit sichtfreier Raum gewahrt werden muss (D. GMÜR, Strassenpolizeiliche Bestimmungen, in: G. GERMANN [Hrsg.], Kurzkomentar zum st.gallischen Strassengesetz, St.Gallen 1989, Art. 101 N 5). In der VSS-Norm 40 273a werden die erforderlichen Sichtzonen als Sichtfeld bezeichnet. Die Ansicht des TBA deckt sich mit den von der Vorinstanz bzw. der Rekursgegnerin erstellten Fachgutachten, wo die Sichtweiten bzw. Sichtzonen ebenfalls beanstandet werden.

4.4 Weil die bestehende D.___strasse den Anforderungen an die Verkehrssicherheit nicht genügt, besteht – wovon auch die Vorinstanz ausgeht – Handlungsbedarf. Entsprechend hätte die Vorinstanz den Handlungsbedarf zusammen mit der geplanten Strassenverlängerung



angehen müssen. Bildet doch die bestehende Strasse mit der geplanten Verlängerung eine neue materielle Einheit. Entsprechend muss sichergestellt sein, dass der zukünftige Strassenzug als Ganzes den Anforderungen an eine verkehrssichere Erschliessung Rechnung trägt. Der von der Vorinstanz festgelegte Projektperimeter ist daher unzweckmässig. Ein punktuelles Strassenbauprojekt an einer insgesamt ungenügenden Strasse ist von vornherein nicht genehmigungsfähig (BDE Nr. 27/2021 vom 22. April 2021 Erw. 8.5). Die Rüge erweist sich als begründet, weshalb der TSP D.____strasse aufzuheben ist.

5.

Die Rekurrentinnen und Rekurrenten rügen, dass selbst die erforderlichen Sichtzonen an der geplanten Ringstrasse nicht sichergestellt seien.

5.1 Wie oben beschrieben, dienen die Sichtzonen der Verkehrssicherheit. In ihnen ist alles untersagt, was die freie Sicht behindert. Für Gemeindestrassen werden Sichtzonen gemäss Art. 102 Abs. 1 StrG in der Regel durch Sondernutzungspläne und Strassenprojektpläne (Bst. d) oder durch Verfügung (Bst. e) festgelegt und rechtlich sichergestellt.

5.2 Im Situationsplan sind die als erforderlich erachteten Sichtzonen zwar dargestellt. In der zugehörigen Legende der Festlegungen sind sie aber – wie die Rekurrentinnen und Rekurrenten zu Recht rügen – nicht aufgeführt. Auch aus den übrigen Plan- und den zugehörigen weiteren Unterlagen geht nicht hervor, dass und wie die zur Gewährleistung der Verkehrssicherheit erforderlichen Sichtzonen rechtlich gesichert werden sollen. Aus dem Koordinationsgebot nach Art. 25a RPG ergibt sich, dass die erforderlichen Sichtzonen zusammen mit dem Teilstrassenplan erlassen werden müssen. Ist nämlich ein Nutzungsplan derart detailliert, dass künftige Verkehrsprobleme erkennbar sind, muss nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung die hinreichende Erschliessung im Sinn der raumplanerischen Koordination bereits beim Erlass jenes Plans geregelt werden (VerwGE B 2019/244 vom 3. Mai 2020 Erw. 5.1 mit Hinweisen; BDE Nr. 28/2021 vom 8. April 2021 Erw. 6.2.5; vgl. VerwGE B 2021/88 vom 21. Juni 2022 Erw. 3.3). Umso mehr muss ein – wie vorliegend zu beurteilendes – Strassenbauprojekt (das selbst einen projektbezogenen Sondernutzungsplan darstellt) in der Lage sein, die Verkehrssicherheit auf dem Strassenabschnitt künftig zu gewährleisten. Aus diesem Grund müssen mit dem Sondernutzungsplan u.a. auch die erforderlichen Sichtzonen festgelegt und gesichert werden. Die rekurrentische Rüge erweist sich daher als begründet. Auch aus diesem Grund ist der TSP D.____strasse aufzuheben.



6.

Bei diesem Ergebnis erübrigt sich eine Auseinandersetzung mit den weiteren Rügen. Aus prozessökonomischen Überlegungen ist dennoch, wenn auch nur summarisch, auf die weiteren Punkte einzugehen.

6.1 Das TBA weist im zweiten Amtsbericht vom 9. Juli 2024 auf Unvollständigkeits des Projekts hin. So wurde etwa das Fallliniengefälle nicht eingetragen, obwohl es im vorliegenden Fall relevant gewesen wäre. Die Grenzwerte für Kuppen und Wannens seien mehrfach nicht eingehalten. Die notwendigen Nachweise für die Nichteinhaltung würden fehlen. Die Anhaltesichweiten seien zu knapp bemessen und sollten für den Begegnungsfall Personenwagen / Lastwagen sichergestellt sein. Bei den Kuppen seien sodann die Anhaltesichweiten nicht dargestellt. Eine abschliessende Beurteilung sei aufgrund der fehlenden Unterlagen nicht möglich, so dass der TSP D.___strasse auch deshalb aufzuheben ist.

6.2 Die Rekurrentinnen und Rekurrenten rügen, der Planungsbericht sei unvollständig, da eine Auseinandersetzung mit den strassenbaulichen Grundsätzen fehle. Der Planungsbericht vom 28. April 2022 fällt in der Tat sehr dünn aus. Unter Berücksichtigung des technischen Berichts zur Erschliessung E.___ vom 26. April 2022 sowie den vorinstanzlichen Erwägungen dürfte jedoch eine ausreichende Entscheidungsgrundlage vorliegen.

6.3 Weiter wird gerügt, dass sich die vorgesehenen Abgrabungen und Auffüllungen nicht dem natürlichen Terrainverlauf anpassen würden. Die Rekurrentinnen und Rekurrenten stützten sich auf Art. 19 Abs. 1 des gültigen Baureglementes der Politischen Gemeinde Z.___ vom 19. Juli 2018 (abgekürzt BauR). Gemäss Art. 19 Abs. 1 zweiter Satz BauR haben sich Abgrabungen und Auffüllungen dem natürlichen Terrainverlauf harmonisch anzupassen. Bei der Bestimmung handelt es sich um einen allgemeinen Planungsgrundsatz, weshalb ihm – über das Verunstaltungsverbot hinaus – keine selbständige Bedeutung zukommt (BUDE Nr. 11/2023 vom 25. Januar 2023 Erw. 7.1)

6.4 Soweit die Rekurrentinnen und Rekurrenten die Verletzung des Waldabstands rügen, kann ihnen nicht gefolgt werden. Da es sich beim Strassenbauprojekt um einen Sondernutzungsplan handelt, sind alle betroffenen Interessen zu würdigen und einer Gesamtabwägung zuzuführen. Ein verletzter Waldabstand steht einer Gesamtinteressensabwägung zu Gunsten der geplanten Strasse nicht per se im Weg. Ebenso unbehelflich erweist sich der Vorwurf, die Ausstandsregeln seien verletzt worden, da die Erteilung der Schlagbewilligung für die bei der Bauausführung des E.___wegs notwendigen Bauauffüllungen an den Revierförster delegiert worden sei. Auch wenn der derzeitige Revierförster zugleich Betriebsleiter des Forstbetriebs der Rekursgegnerin ist, ist ein persönliches Interesse nicht ersichtlich (vgl. oben



Erw. 2.1). Hinzu kommt, dass die Schlagbewilligungen noch nicht erteilt sind, so dass derzeit keine Ausstandsregeln verletzt sein können.

7.

Zusammenfassend ergibt sich, dass der TSP D.____strasse unzweckmässig und nicht verkehrssicher ist und deshalb aufzuheben ist. Mit der Aufhebung wird dem TSP D.____weg die Planungsgrundlage entzogen, weshalb der ganze Gesamtentscheid aufzuheben ist. Der Rekurs erweist sich somit als begründet und ist gutzuheissen.

8.

8.1 Nach Art. 95 Abs. 1 VRP hat in Streitigkeiten jener Beteiligte die Kosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden. Die Entscheidegebühr beträgt Fr. 3'000.– (Nr. 20.13.01 des Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung, sGS 821.5). Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend sind die amtlichen Kosten der Rekursgegnerin zu überbinden.

8.2 Der von den Rekurrentinnen und Rekurrenten am 25. September 2023 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– ist zurückzuerstatten.

9.

Die Rekurrentinnen und Rekurrenten stellen ein Begehren um Ersatz der ausseramtlichen Kosten.

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

9.2 Die Rekurrentinnen und Rekurrenten obsiegen mit ihren Anträgen. Da das Verfahren zudem in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht Schwierigkeiten bot, die den Beizug einer Rechtsvertreterin rechtfertigen, besteht grundsätzlich Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung (Art. 98^{bis} VRP). Weil keine Kostennote vorliegt, ist die ausseramtliche Entschädigung in Anwendung von Art. 6 in Verbindung mit Art. 22 der Honorarordnung (sGS 963.75; abgekürzt HonO) ermessensweise auf Fr. 2'750.– (zuzüglich Mehrwertsteuer) festzulegen; sie ist von der Rekursgegnerin zu bezahlen.



Entscheid

1.

a) Der Rekurs von A.____, B.____, C.____, [...] wird gutgeheissen.

b) Der Gesamtentscheid «Teilstrassenpläne D.____strasse und E.____weg» vom 31. August 2023, bestehend aus den Einspracheentscheiden des Gemeinderates Z.____ vom 4. April 2023 sowie den Genehmigungsverfügungen des Tiefbauamtes vom 21. Juli 2023, wird aufgehoben.

2.

a) Der Ortsgemeinde Z.____ wird eine Entscheidgebühr von Fr. 3'000.– auferlegt.

b) Der am 25. September 2023 von C.____ geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– wird zurückerstattet.

3.

Das Begehren von A.____, B.____, C.____, [...] um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird gutgeheissen. Die Ortsgemeinde Z.____ entschädigt A.____, B.____, C.____, [...] ausseramtlich mit insgesamt Fr. 2'750.– zuzüglich Mehrwertsteuer.

Die Vorsteherin

Susanne Hartmann
Regierungspräsidentin