



<b>Fall-Nr.:</b>	23-7583
<b>Stelle:</b>	Generalsekretariat Bau- und Umweltdepartement
<b>Instanz:</b>	Bau- und Umweltdepartement
<b>Publikationsdatum:</b>	28.11.2024
<b>Entscheiddatum:</b>	06.11.2024

## **BUDE 2024 Nr. 094**

**Planungsrecht, Art. 1 PBG, Art. 31, Art. 32 und Art. 33 StrG. Die Strassenplanung ist wie die Ortsplanung allgemein Sache der politischen Gemeinde (Erw. 3.1). Hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung des Projekts kommt der zuständigen Verwaltungsbehörde ein erheblicher Ermessensspielraum zu (Erw. 3.2.4). Mangels konkreter Gesetzesvorschriften darüber, wie eine Strasse gebaut bzw. betrieben werden soll, können bei Strassenplanungen die einschlägigen Normen des Schweizerischen Verbands der Strassen- und Verkehrsfachleute (VSS) als Entscheidhilfe beigezogen werden (Erw. 3.3). Das öffentliche Interesse an der Umsetzung der «Velostrasse» ist ausgewiesen (Erw. 3.4). Die vorliegend geplante farbliche Gestaltung der Strassenoberfläche (FGSO) richtet sich nach der VSS-Norm 40 214 («Entwurf des Strassenraums – Farbliche Gestaltung von Strassenoberflächen»). Die FGSO entsprechen in ihrer Ausgestaltung den Vorgaben der VSS-Norm 40 214. Die Wahrnehmung der Vortrittsverhältnisse wird durch die FGSO nicht gemindert. Es besteht kein Grund zur Annahme, dass aufgrund der flächigen Ausgestaltung in einem roten Farbton ein Vortritt der Fussgängerinnen und Fussgänger suggeriert wird. Eine Gefährdung der Verkehrssicherheit ist zu verneinen (Erw. 3.5). Die FGSO stellen eine verhältnismässige Massnahme dar. Insbesondere haben sie keinen Eingriff zu Lasten der Rekurrentin zur Folge (Erw. 4). Abweisung des Rekurses. // (Gegen diesen Entscheid wurde Beschwerde beim Verwaltungsgericht erhoben.)**

BUDE 2024 Nr. 94 finden Sie im angehängten PDF-Dokument.



23-7583

## **Entscheid Nr. 94/2024 vom 6. November 2024**

---

Rekurrentin

**A.**\_\_\_\_,  
vertreten durch Dr.iur. Walter Locher, Rechtsanwalt,  
Museumstrasse 35, 9004 St.Gallen

gegen

---

Vorinstanz

**Stadtrat Z.**\_\_\_\_ (Einspracheentscheid vom 28. September 2023)

---

Betreff

Entscheid (Velostrasse B.\_\_\_\_ – D.\_\_\_\_)



## Sachverhalt

### A.

a) Die A.\_\_\_\_, Z.\_\_\_\_, ist Eigentümerin der Grundstücke Nrn. 001 und 002, Grundbuch Z.\_\_\_\_. Das Grundstück Nr. 001 ist mit den Gebäuden Vers.-Nrn. 003 (Einkaufsgeschäft mit Parkdeck) und 004 (Wohnhaus) überbaut. Auf dem Grundstück Nr. 002 befindet sich eine zusätzliche Parkieranlage der A.\_\_\_\_.

b) Die Grundstücke Nrn. 001 und 002 werden über die B.\_\_\_\_, in diesem Bereich eine Gemeindestrasse 1. Klasse, erschlossen. Die B.\_\_\_\_ ist zudem als Radweg festgelegt und Teil eines Velowegs von kantonaler Bedeutung. Das Grundstück Nr. 001 wird zusätzlich über die C.\_\_\_\_, eine Kantonsstrasse, erschlossen.

[...]

(Ausschnitt Orthofoto überlagert durch Strassenklassierung Gde und Rollender Langsamverkehr Bedeutung Kt SG; Quelle: Geoportal)

c) Die Zufahrt auf das Grundstück Nr. 001 ist über die C.\_\_\_\_ oder die B.\_\_\_\_ möglich. Die drei Ausfahrten des Grundstücks Nr. 001 führen allesamt auf die B.\_\_\_\_. Eine Ausfahrt auf die C.\_\_\_\_ besteht nicht. Die Warenanlieferungen zum Gebäude Vers.-Nr. 003 für die A.\_\_\_\_ erfolgen über die B.\_\_\_\_. Der Güterumschlag erfolgt gegenüber der Ausfahrt aus der Parkieranlage des Grundstücks Nr. 002.

[...]

(Ausschnitt Orthofoto; Quelle: Geoportal)

### B.

a) Mit Beschluss vom 30. März 2023 erliess der Stadtrat Z.\_\_\_\_ das Strassenprojekt Velostrasse «B.\_\_\_\_ – D.\_\_\_\_».

Das Projekt sieht die Einführung einer «Velostrasse» auf der B.\_\_\_\_ und der D.\_\_\_\_ vor. Hierfür sind verschiedene Massnahmen vorgesehen. Im Rahmen des Projekts ist namentlich die farbliche Gestaltung der Strassenoberfläche (abgekürzt FGSO) an verschiedenen Punkten, die Erweiterung der Tempo-30-Zone und die Abweichung vom Rechtsvortrittsgebot in der Tempo-30-Zone geplant. Im technischen Bericht vom 22. März 2023 wird festgehalten, die Achse B.\_\_\_\_ – D.\_\_\_\_ sei die wichtigste Ost-West Veloroute in Z.\_\_\_\_ und ein wichtiges Element im regionalen Routennetz. Sie verlaufe parallel zur vielbefahrenen C.\_\_\_\_, die keine Veloinfrastruktur aufweise. Der Strassenzug liege weitestgehend in einer Tempo-30-Zone. Es würden diverse Einbahnen zur Unterbindung von Durchgangs- und Schleichverkehr des motorisierten Individualverkehrs bestehen. Die Achse sei das zentrale Rückgrat im Veloroutennetz der Stadt Z.\_\_\_\_, das durch das Projekt gestärkt und sichtbar gemacht werden soll.

[...]

(rote Linie: Route «Velostrasse»; Ausschnitt Übersichtsplan)



Im Abschnitt E.\_\_\_\_ bis F.\_\_\_\_ ist bei den Knoten F.\_\_\_\_ und E.\_\_\_\_ sowie auf der Höhe der Einfahrt auf das Grundstück Nr. 002 eine FGSO vorgesehen. Zudem sollen die Parkplätze am Strassenrand neu angeordnet werden.

**b)** Die öffentliche Auflage erfolgte vom 24. April bis 23. Mai 2023. Während der Auflagefrist erhob die A.\_\_\_\_, Z.\_\_\_\_, vertreten durch Dr.iur. Walter Locher, Rechtsanwalt, St.Gallen, am 16. Mai 2023 Einsprache gegen das Strassenprojekt und ersuchte namentlich um Verzicht auf die «Velostrasse» zwischen und auf der E.\_\_\_\_ und der F.\_\_\_\_. Zur Begründung wurde ausgeführt, das Projekt konfligiere insbesondere im Bereich zwischen der E.\_\_\_\_ und der F.\_\_\_\_ erheblich mit anderen bestehenden und berechtigten Nutzungen. Die Kunden des A.\_\_\_\_-Markts würden durch das neue Vortrittsregime eine beträchtliche Verzögerung bei der Zu- und Wegfahrt auf die bzw. von der B.\_\_\_\_ über die E.\_\_\_\_- und F.\_\_\_\_ erfahren. Die Anlieferung des Supermarkts mit Lastwagen werde gleichermassen beeinträchtigt. Durch die erschwerte Erreichbarkeit verliere sie deutlich an Attraktivität. Sodann beruhe das Projekt auf unvollständigen und einseitigen Unterlagen. Es habe keine Interessenabwägung und damit auch keine Verhältnismässigkeitsprüfung stattgefunden. Im Weiteren entbehre die «Velostrasse» einer gesetzlichen Grundlage und widerspreche den Empfehlungen der Beratungsstelle für Unfallverhütung (bfu). Das Projekt widerspreche auch den strassenplanungsrechtlichen Grundsätzen, wonach die B.\_\_\_\_- und D.\_\_\_\_ als siedlungsorientierte Strassen mit Erschliessungsfunktion keine Durchgangsfunktion für den Veloverkehr erfüllen könnten.

**c)** Mit Beschluss vom 28. September 2023 wies der Stadtrat Z.\_\_\_\_ die Einsprache der A.\_\_\_\_ ab, soweit darauf eingetreten wurde, und verwies die Einsprache, soweit sie die Verkehrsanordnung betrifft, zuständigkeitshalber an das Sicherheits- und Justizdepartement des Kantons St.Gallen.

### **C.**

**a)** Gegen diesen Beschluss erhob die A.\_\_\_\_ durch ihren Rechtsvertreter mit Schreiben vom 19. Oktober 2023 Rekurs beim Bau- und Umweltdepartement.

**b)** Am 14. November 2023 schrieb das Sicherheits- und Justizdepartement des Kantons St.Gallen den gegen die im Zusammenhang mit dem Strassenprojekt erlassenen Verkehrsanordnungen erhobenen Rekurs zufolge Rückzugs ab.

**c)** Mit Eingabe vom 30. November 2023 reichte die A.\_\_\_\_ durch ihren Rechtsvertreter eine Rekursergänzung ein. Es werden folgende Anträge gestellt:



1. Der Entscheid des Stadtrats Z.\_\_\_\_ gemäss Protokollauszug vom 28. September 2023 Nr. 005 sei aufzuheben.
2. Es sei auf die farblichen Gestaltungen der Strassenoberfläche auf der B.\_\_\_\_ zwischen der E.\_\_\_\_- und der F.\_\_\_\_, auf dem Knoten B.\_\_\_\_- und E.\_\_\_\_ sowie auf dem Knoten B.\_\_\_\_-/F.\_\_\_\_- und D.\_\_\_\_ zu verzichten.
3. Eventualiter sei die Angelegenheit zur Neubeurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen.
4. Unter Kosten- und Entschädigungsfolge zuzüglich gesetzlich geschuldeter Mehrwertsteuer.

Zur Begründung wird geltend gemacht, die Vorinstanz habe sich in ihrem Entscheid fälschlicherweise lediglich auf die FGSO im Bereich der nordöstlichen Ausfahrt des Grundstücks Nr. 001 beschränkt. Gegenstand der Einsprache seien jedoch sämtliche geplanten gestalterischen Massnahmen auf dem Abschnitt und somit auch jene auf dem Knoten B.\_\_\_\_- und E.\_\_\_\_ sowie B.\_\_\_\_-/F.\_\_\_\_- und D.\_\_\_\_. Da der Kundenverkehr und die Anlieferung über diese beiden Knoten führten, habe sie ein schutzwürdiges Interesse daran, dass von der Rechtsmittelinstanz auch über diese FGSO befunden werde. Die FGSO beim Grundstück Nr. 002 ändere nichts am bestehenden Vortrittsregime. Gerade dieser Umstand birge allerdings Potential für womöglich verheerende Missverständnisse zwischen den Verkehrsteilnehmenden. Es sei absehbar, dass ein Teil der Verkehrsteilnehmenden davon ausgehen werde, dass mit der neuen farblichen Gestaltung auch das Strassenverkehrsregime ändere. Die FGSO wirke sich kontraproduktiv auf das von der Vorinstanz angestrebte Ziel aus, die Verkehrssicherheit zu erhöhen. Es liege auf der Hand, dass die geplanten FGSO bei der Mehrzahl der Verkehrsteilnehmenden unbekannt seien und folglich mehr Verwirrung stifteten. Dies beweise der mediale Tenor zu kürzlich umgesetzten FGSO in der Stadt G.\_\_\_\_ und die in der Stadt H.\_\_\_\_ lancierte Velovorzugsroute. Fussgängerinnen und Fussgänger könnten die FGSO insoweit missverstehen, als dass es sich um eine Art Fussgängerstreifen handle, der ihnen ein Vortrittsrecht gegenüber dem Veloverkehr und dem motorisierten Individualverkehr einräume. Sie könnten somit, ohne die gebührende Vorsicht walten zu lassen, die B.\_\_\_\_ von und zu der Parkieranlage queren. Es sei zu beachten, dass die Anlieferung mit LKWs über die B.\_\_\_\_ erfolge und die schweren Fahrzeuge von überraschenden und unbedachten Querungsmännern besonders betroffen wären. Es könnte zu Unfällen kommen. Zudem dürften Velofahrende die rote Bemalung auf der «Velostrasse» insoweit missverstehen, als dass sie zu ihren Gunsten eine Abbiegeverbotstafel ersetze und somit insbesondere dem motorisierten Individualverkehr das Abbiegen von der B.\_\_\_\_ auf die Grundstücke Nrn. 001 und 002 verbiete. Velofahrende könnten sich somit in falscher Sicherheit wiegen. Weiter sei die FGSO für die Erhöhung der Verkehrssicherheit nicht erforderlich. Gemäss Unfalldaten des Bundesamtes für Strassen (ASTRA) sei auf dem fraglichen Abschnitt noch



kein Unfall geschehen. Es bestehe somit kein Handlungsbedarf, weitere Massnahmen wie FGSO zu ergreifen. Überdies sei die geplante FGSO für sie unzumutbar. Weder sie noch die Verkehrsteilnehmenden hätten ein Interesse daran, dass durch die FGSO unklare Strassenverhältnisse geschaffen werden. Es bestehe kein öffentliches Interesse an den Massnahmen. Insgesamt sei die FGSO im fraglichen Abschnitt unverhältnismässig. Erschwerend komme hinzu, dass die geplanten FGSO einer gesetzlichen Grundlage entbehren würden. Mangels Rechtsqualität der für anwendbar erklärten Normierung des Schweizerischen Verbands der Strassen- und Verkehrsfachleute (abgekürzt VSS) habe sich die Vorinstanz auf keine genügende gesetzliche Grundlage zu stützen vermocht.

**D.**

**a)** Mit Vernehmlassung vom 15. Januar 2024 beantragt die Vorinstanz, der Rekurs sei unter Kostenfolge abzuweisen und der nicht angefochtene Teil des Strassenprojekts sei als rechtskräftig zu erklären. Zur Begründung wird ergänzend zum angefochtenen Entscheid ausgeführt, im Einspracheentscheid seien auch die FGSO an den Knoten B.\_\_\_\_- und E.\_\_\_\_ sowie B.\_\_\_\_-, F.\_\_\_\_- und D.\_\_\_\_ behandelt worden. Für die FGSO gebe es zwar keine ausdrückliche (verkehrs-)rechtliche Grundlage. Allerdings dürfe die Planungsbehörde und Hoheitsträgerin für die Gestaltung eines Strassenbauvorhabens die VSS-Normen heranziehen, soweit diese den konkreten Umständen und den verfassungsrechtlichen Prinzipien Rechnung tragen würden. Die VSS-Norm 40 214 lege die Grundsätze der Anordnung, der Ausgestaltung sowie der Ausführungen von FGSO fest. Eine FGSO diene der optischen Gestaltung des Strassenraums oder dem Anpassen des Erscheinungsbilds des Strassenraums an die Nutzungsansprüche. Solange sie so gestaltet sei, dass es zu keinen Verwechslungen mit Signalen oder Markierungen komme, bedürfe es keiner ausdrücklichen (verkehrs-)rechtlichen Grundlage. Für eine derartige Verwechslungsgefahr seien vorliegend keine Anhaltspunkte ersichtlich. Im Unterschied zu den von der Rekurrentin erwähnten Beispielen in der Stadt G.\_\_\_\_ sei bewusst keine (hell-)gelbe Einfärbung gewählt worden, um eine Verwechslung mit der gelben Markierung eines Fussgängerstreifens zu vermeiden. Die gewählte rote Einfärbung unterscheide sich wesentlich von der gelben Markierung einer Fussgängerüberquerung. Es bestünden deshalb keine Anhaltspunkte für die befürchtete Verwirrung oder Fehlinterpretation. Das erwähnte Beispiel der Velovorzugsroute in der Stadt H.\_\_\_\_ sei mit vorliegendem Projekt nicht vergleichbar. Die Bedenken der Rekurrentin seien unbegründet. Wenn eine FGSO am richtigen Ort in der richtigen Ausprägung umgesetzt werde, könne sie die Verkehrssicherheit positiv beeinflussen. Die infolge des erwarteten Siedlungswachstums entstehenden zusätzlichen Verkehrsbedürfnisse sollten vermehrt auf den Veloverkehr gelenkt werden, weshalb die Mobilitätsstrategie des Stadtrates einen Ausbau der Veloinfrastruktur vorsehe. Die «Velostrasse» soll den Komfort und die Sicherheit der Velofahrenden auf der wichtigsten Ost-West-Achse steigern. Bei einer FGSO handle es sich um eine milde



Massnahme, um das Ziel der Erhöhung der Verkehrssicherheit zu erreichen. Die Unzumutbarkeit der FGSO für die Rekurrentin sei nicht nachvollziehbar. Die Zu- und Wegfahrt seien nach wie vor gewährleistet und würde nicht verändert.

**b)** Mit Schreiben vom 1. März 2024 übermittelt das Tiefbauamt (TBA) seinen Technischen Bericht vom 23. Februar 2024 sowie den Mitbericht der Kantonspolizei St.Gallen, Abteilung Verkehrstechnik, vom 23. Februar 2024.

**c)** Die Kantonspolizei St.Gallen hält in ihrer Stellungnahme fest, gemäss der vom eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr und Energie (abgekürzt UVEK) per 1. Januar 2023 angepassten Verordnung über die Tempo-30-Zonen und die Begegnungszonen (SR 741.213.3) sei die Abweichung von der Rechtsvortrittsregelung zulässig, wenn die Strasse, welcher der Vortritt eingeräumt werden soll, Teil eines festgelegten Wegnetzes für den Fahrradverkehr sei. Dies sei vorliegend der Fall. Es könne nicht davon gesprochen werden, dass die «Velostrasse» als solche rechtlich nicht zulässig sei. Unbestrittenermassen handle es sich bei einer FGSO um eine Massnahme, welche keinerlei rechtliche Bedeutung aufweise. Wie dem Massnahmenkatalog der bfu entnommen werden könne, soll sie ausschliesslich im Zusammenhang mit der vorhandenen Strassenraumgestaltung in Einklang stehen. Sie dürfe die Wirkung und Unmissverständlichkeit der Markierung sowie der Vortrittsverhältnisse nicht konkurrenzieren oder anders verständlich wiedergeben. Das von der Rekurrentin erwähnte Projekt in G.\_\_\_, I.\_\_\_, könne nicht mit dem vorliegenden Projekt verglichen werden. Das vorliegende Projekt entspreche mit den Einfärbungen grundsätzlich den nationalen Vorgaben. Die Auffassung der Rekurrentin, eine Vielzahl der Verkehrsteilnehmenden würde die Bedeutung einer FGSO nicht kennen, werde nicht geteilt. Insbesondere in Z.\_\_\_ gebe es unter anderem eine gut funktionierende Gestaltung auf der C.\_\_\_. Die Befürchtungen betreffend den Lastwagenverkehr könnten ebenfalls nicht geteilt werden. Es werde explizit verlangt, dass die Manövrierbarkeit ohne Sicherheitsprobleme jederzeit uneingeschränkt gewährleistet werden müsse. Hierzu sei festzuhalten, dass sich sämtliche Verkehrsteilnehmende an die geltenden Verkehrsregeln zu halten hätten. Ein uneingeschränktes Recht bezüglich Manövrierbarkeit sei nicht möglich. Die heutige rechtliche Situation werde durch das Anbringen einer FGSO nicht verändert. Als einzige, rechtlich relevante Massnahme bleibe die Abweichung vom Rechtsvortritt. Diese sei aber gestützt auf die erwähnte Verordnung des UVEK möglich.

**d)** Im Technischen Bericht des TBA wird ausgeführt, mit dem Projekt «Velostrasse» erfolge in erster Linie eine farbliche Hervorhebung der relevanten Knotenbereiche (Knoten von öffentlichen Strassen und stark frequentierten Grundstückszufahrten). Im Gegensatz zum Fall in der Stadt G.\_\_\_ würden vorliegend keine Fussgängerstreifen aufgehoben und durch einen vertikalen Versatz mit FGSO ersetzt. In sol-



chen Fällen hätten sie bereits des Öfteren auf mögliche Missverständnisse bei den Vortrittsregelungen hingewiesen. Die Vortrittsregelung in den Knotenbereichen seien stets eindeutig durch Markierungen/Signalisationen geregelt. Bei der FGSO handle es sich um eine rein markierungstechnische Ergänzung, mit der die rechtlichen gültigen Vortrittsbeziehungen nicht negiert würden, da sich die FGSO stets entlang der Fahrtrichtung auf der vortrittsberechtigten Strasse orientiere.

#### **E.**

**a)** Das Bau- und Umweltdepartement führte am 23. Mai 2024 in Anwesenheit der Verfahrensbeteiligten sowie eines Vertreters des Tiefbauamtes einen Augenschein durch.

**b)** Mit Eingabe vom 18. Juni 2024 lässt sich die Rekurrentin durch ihren Rechtsvertreter zum Technischen Bericht des Tiefbauamtes, zum Mitbericht der Kantonspolizei sowie zum Augenscheinprotokoll vernehmen und macht Ergänzungen zum Augenscheinprotokoll.

**c)** Mit Stellungnahme vom 27. Juni 2024 äussert sich das Tiefbauamt zur rekurrentischen Vernehmlassung vom 18. Juni 2024.

#### **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.**

Die Vorinstanz ersucht in ihrer Vernehmlassung vom 15. Januar 2024 um Erklärung der Rechtskraft der nicht angefochtenen Teile des Strassenprojekts.

**2.1** Nach Art. 51<sup>bis</sup> Abs. 1 VRP kann die Rekursinstanz den Umfang der aufschiebenden Wirkung feststellen und ausscheidbare Teile der Verfügung, die nicht angefochten sind, rechtskräftig erklären. Wird eine Verfügung nur teilweise angefochten, stellt sich die Frage, ob der nicht angefochtene Teil selbständig in (formelle) Rechtskraft erwächst (Teilrechtskraft). In der Literatur wird die Teilrechtskraft für einzelne (nicht angefochtene) Dispositivpunkte bejaht. Voraussetzung ist, dass



sich die einzelnen Punkte voneinander trennen lassen (CAVELTI/VÖGELI, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St.Gallen, St.Gallen 2003, N 1089). An sich ausscheidbare Teile einer Verfügung treten im Dispositiv häufig nicht separat in Erscheinung (zum Beispiel bei einer Bewilligung). Es kann daher unklar sein, bezüglich welcher Teile des Anfechtungsgegenstands die Rechtskraft eingetreten ist. Art. 51<sup>bis</sup> VRP gibt der Rekursinstanz die Möglichkeit, den Umfang der aufschiebenden Wirkung festzustellen und ausscheidbare und nicht im Streit liegende Teile der Verfügung rechtskräftig zu erklären (BUDE Nr. 93/2022 vom 10. Oktober 2022 Erw. 2.1).

**2.2** Die Vorinstanz plant die Einführung einer «Velostrasse» auf der B.\_\_\_\_ und der D.\_\_\_\_. Die Rekurrentin richtet sich mit ihrem Rekurs explizit lediglich gegen einen Abschnitt der geplanten «Velostrasse» (E.\_\_\_\_ bis F.\_\_\_\_). Das Strassenprojekt ist aus planerischer Sicht jedoch als Einheit zu betrachten. Der strittige Abschnitt befindet sich ungefähr in der Mitte der «Velostrasse». Würden die übrigen Abschnitte für rechtskräftig erklärt werden, hätte dies zur Folge, dass – im Fall der Aufhebung des Abschnitts E.\_\_\_\_ bis F.\_\_\_\_ im Rechtsmittelverfahren – inmitten des Perimeters die vorgesehenen Massnahmen zur Umsetzung der «Velostrasse» nicht realisiert werden könnten. Einzelne Abschnitte können deshalb nicht als ausscheidbare Teile angesehen und für rechtskräftig erklärt werden. Das Gesuch ist folglich abzuweisen.

### **3.**

Die Rekurrentin bringt vor, für die FGSO würde keine gesetzliche Grundlage und kein öffentliches Interesse bestehen. Darüber hinaus würde die FGSO zu einer Gefährdung der Verkehrssicherheit führen.

**3.1** Die Strassenplanung ist wie die Ortsplanung allgemein (Art. 1 Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes [sGS 731.1; abgekürzt PBG]) Sache der politischen Gemeinde. Die verschiedenen Interessen, die dabei zu berücksichtigen sind, erarbeitet sich diese insbesondere anhand der Ziele und Grundsätze gemäss Art. 1 und 3 des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes (SR 700; abgekürzt RPG) sowie Art. 32 f. des Strassengesetzes (sGS 732.1; abgekürzt StrG).

**3.2** Die gesetzlichen Grundlagen für den Bau öffentlicher Strassen finden sich in den Art. 31 bis 33 StrG.

**3.2.1** Als Strassenbau gelten nach Art. 31 Abs. 1 StrG Neubau, Ausbau und Korrektur von Strassen. Ein Fuss- und Radweg gilt nach Art. 3 StrG als Bestandteil der Strasse (G. GERMANN, in: G. Germann [Hrsg.], Kurzkommentar zum st.gallischen Strassengesetz vom 12. Juni 1988, St.Gallen 1989, Art. 3 N 3), weshalb auch dessen Erstellung nach den gesetzlichen Bestimmungen über den Strassenbau zu beurteilen ist.

**3.2.2** Nach Art. 32 StrG können Strassen gebaut werden, wenn eine der folgenden Voraussetzungen es erfordert:



- a) Zweckbestimmung;
- b) Verkehrssicherheit;
- c) Verkehrsaufkommen;
- d) Schutz der schwächeren Verkehrsteilnehmer, insbesondere von Fussgängern, Radfahrern und Behinderten;
- e) Interessen des öffentlichen Verkehrs;
- f) Umweltschutz.

Diese Aufzählung ist zwar abschliessend, jedoch alternativ. Dies bedeutet, dass mindestens eine dieser Voraussetzungen erfüllt sein muss, damit eine Strasse im Sinn von Art. 31 Abs. 1 StrG gebaut werden kann (P. SCHÖNENBERGER, in: G. Germann [Hrsg.], Kurzkomm. zum st.gallischen Strassengesetz vom 12. Juni 1988, St.Gallen 1989, Art. 32 N 2).

**3.2.3** Nach Art. 33 StrG sind beim Strassenbau besonders die folgenden 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 siedlungsgerechten Strassenbaus;
- g) sparsamer Verbrauch des Bodens.

Die Aufzählung der beim Strassenbau zu beachtenden Grundsätze ist nicht abschliessend, sondern exemplarisch (P. SCHÖNENBERGER, a.a.O., Art. 33 N 1). Nach Art. 33 Bstn. b und c StrG ist beim Strassenbau namentlich der Verkehrssicherheit und dem Schutz der schwächeren Verkehrsteilnehmenden Rechnung zu tragen. Vom Grundsatz der Verkehrssicherheit sind alle jene baulichen Massnahmen erfasst, die geeignet erscheinen, die Verkehrssicherheit zu erhöhen bzw. zu gewährleisten (P. SCHÖNENBERGER, a.a.O., Art. 32 N 4 und Art. 33 N 3). Dem Schutz der schwächeren Verkehrsteilnehmenden kommt in Anbetracht der anhaltenden Zunahme des motorisierten Verkehrs ständig grössere Bedeutung zu. Besonderen Schutz bedürfen dabei die Fussgängerinnen und Fussgänger sowie die Radfahrerinnen und Radfahrer (VerwGE B 2013/1 vom 2. Juli 2013 Erw. 3.3; P. SCHÖNENBERGER, a.a.O., Art. 32 N 6 und Art. 33 N 4).

**3.2.4** 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 2020/217 vom 12. November 2021 Erw. 7.1). Der den Planungsträgern durch Art. 2 Abs. 3 RPG zuerkannte Gestaltungsbereich ist im Rechtsmittelverfahren zu beachten, was heisst, dass ein Planungsentscheid zu schützen ist, auch wenn sich andere



ebenso zweckmässige Lösungen erkennen lassen (Urteil des Bundesgerichtes 1A.139/2006, 1A.171/2005, 1P.397/2005 vom 27. September 2006 Erw. 5.1.1 mit Hinweisen; BGE 127 II 238 Erw. 3aa mit Hinweisen).

**3.3** Beim vorliegend strittigen Projekt wurde von der Vorinstanz für die FGSO die VSS-Norm 40 214 («Entwurf des Strassenraums – Farbliche Gestaltung von Strassenoberflächen») beigezogen. Wie die Rekurrentin grundsätzlich zu Recht erkennt, besteht für die FGSO zwar keine ausdrückliche gesetzliche Grundlage, sondern basiert deren Ausgestaltung auf der genannten VSS-Norm. Mangels konkreter Gesetzesvorschriften darüber, wie eine Strasse gebaut bzw. betrieben werden soll, können bei Strassenplanungen jedoch die einschlägigen VSS-Normen als Entscheidungshilfe beigezogen werden. Die VSS-Normen sind keine Rechtsnormen, sondern lediglich Richtlinien, deren Anwendung im Einzelfall vor den allgemeinen Rechtsgrundsätzen, insbesondere vor dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit, standhalten müssen. Sie dürfen daher nicht unbesehen der konkreten Verhältnisse der Entscheidung zugrunde gelegt werden (siehe nachfolgend; vgl. Urteile des Bundesgerichtes 1C\_481/2018 vom 20. Mai 2020 Erw. 7.1 und 1C\_30/2010 vom 2. November 2010 Erw. 3.3). Mithin ist für die FGSO keine explizite gesetzliche Grundlage erforderlich, sondern sie dürfen unter Beizug der VSS-Norm 40 214 erstellt werden, sofern die vorerwähnten allgemeinen Rechtsgrundsätze hinreichend berücksichtigt werden. Das Vorbringen der Rekurrentin erweist sich folglich als unbegründet.

**3.4** Sodann wird das öffentliche Interesse bestritten. Im Zusammenhang mit der Umsetzung der «Velostrasse» sind an verschiedenen Stellen FGSO vorgesehen. Ziel der strittigen «Velostrasse» ist es, wie auch die Verkehrsplanerin der Vorinstanz am Augenschein erläuterte, für den Veloverkehr parallel zur stark befahrenen C.\_\_\_\_ (Kantonsstrasse) eine attraktive Veloverbindung entlang der Achse B.\_\_\_\_ – D.\_\_\_\_ zu realisieren, die bereits zum heutigen Zeitpunkt eine wichtige Veloroute darstellt. Gemäss ihren Angaben diene das Projekt der Verlagerung des Veloverkehrs und der Verbesserung der Nutzung. Mit dem Projekt werde eine durchgehende Veloverbindung realisiert. Die «Velostrasse» sei ein Beitrag innerhalb des gesamten Verkehrssystems an die zunehmende Anzahl Verkehrsteilnehmenden. Sie hielt überdies fest, die FGSO würden an jenen Knoten, an denen bisher Rechtsvortritt gegolten habe, und bei Fusswegquerungen umgesetzt. Die «Velostrasse» soll mithin gemäss Planungsabsicht der Vorinstanz als Planungsträgerin – auch in Anbetracht der stetigen Zunahme von Verkehrsteilnehmenden – eine verkehrssichere Verbindung für Velofahrende parallel zur C.\_\_\_\_ (Kantonsstrasse) ermöglichen. Auch im Abschnitt E.\_\_\_\_ – F.\_\_\_\_ soll an drei Punkten der Strassenraum mittels FGSO gestaltet werden, um dieses Ziel zu erreichen. So ist beim Knoten E.\_\_\_\_- und B.\_\_\_\_, beim Knoten F.\_\_\_\_- und B.\_\_\_\_ sowie bei der östlichen Zufahrt auf das Grundstück Nr. 002 eine FGSO beabsichtigt. Damit ist das öffentliche Interesse ausgewiesen.



**3.5** Beim Strassenbau ist im Weiteren namentlich dem Grundsatz der Verkehrssicherheit Rechnung zu tragen (Art. 33 Bst. b StrG). Die Rekurrentin befürchtet, dass die geplanten FGSO bei den Verkehrsteilnehmenden Verwirrung stiften und daher die Verkehrssicherheit beeinträchtigen.

**3.5.1** Die FGSO richtet sich nach der VSS-Norm 40 214 («Entwurf des Strassenraums – Farbliche Gestaltung von Strassenoberflächen»). Die Norm regelt die Anwendung der FGSO auf Haupt- und Nebenstrassen innerorts und ausserorts (inkl. Plätze, Rad- und Fusswege, Trottoirs und Nebenverkehrsflächen). Sie legt die Grundsätze der Anordnung, der Ausgestaltung sowie der Ausführung von FGSO fest. Sie hat zum Zweck, der Unterscheidung von Markierungen zu dienen, die in der eidgenössischen Signalisationsverordnung (SR 741.21; abgekürzt SSV) und den VSS-Normen SN 640 850 (Markierungen; Ausgestaltung und Anwendungsbereiche), SN 640 851 (Besondere Markierungen; Anwendungsbereiche, Formen und Abmessungen) und SN 640 852 (Markierungen; Taktil-visuelle Markierungen für blinde und sehbehinderte Fussgänger) vorgesehen sind. FGSO werden namentlich verwendet für die optische Gestaltung des Strassenraums sowie für die Anpassung des Erscheinungsbilds des Strassenraums an die Nutzungsansprüche gemäss SN 640 211 (Entwurf des Strassenraumes; Grundlagen). FGSO sind gestaltete Flächen, welche sich gegenüber der Fahrbahnoberfläche und den offiziellen Markierungen bezüglich Materialwahl oder Farbton und bezüglich Kontrast unterscheiden. Eine FGSO darf die Fahrzeuglenkerin bzw. den Fahrzeuglenker nicht von der Fahrbahn wegführen. Sie darf bei den Verkehrsteilnehmenden keine Unsicherheit bezüglich geltender Vortrittsregelungen oder weiterer durch Markierung und Signale gegebenen Regelungen hervorrufen. Verwirrende oder vom Verkehrsgeschehen ablenkende Symbole, Muster oder Zeichnungen sind unzulässig. Für die FGSO gibt es folgende Anwendungsbereiche: flächige Gestaltung (freie Strecke, Knoten und Plätze), breite Bänder am Fahrbahnrand und Mehrzweckstreifen. Die für den jeweiligen Anwendungsbereich zulässigen Farbtöne werden in einer Tabelle aufgelistet (siehe VSS-Norm 40 214).

**3.5.2** Im Abschnitt E.\_\_\_\_ – F.\_\_\_\_ sind an drei Punkten FGSO geplant, so beim Knoten E.\_\_\_\_- und B.\_\_\_\_, beim Knoten F.\_\_\_\_- und B.\_\_\_\_ sowie bei der östlichen Zufahrt auf das Grundstück Nr. 002. Anlässlich des Augenscheins vom 23. Mai 2024 gab die Verkehrsplanerin der Vorinstanz zu Protokoll, die FGSO würden an jenen Knoten umgesetzt, an denen bisher Rechtsvortritt gegolten habe. Dadurch soll die Orientierungsfähigkeit verbessert werden. Zudem würden auch Fusswegquerungen, wie vorliegend bei der Rekurrentin, eingefärbt. Die FGSO richte sich nicht nur an Motorfahrzeugführende, sondern auch an Velofahrende. Durch die FGSO werde die Aufmerksamkeit erhöht. Dies diene auch den Fussgängerinnen und Fussgängern, die die Strasse vom Parkplatz zum Einkaufsgeschäft der Rekurrentin überqueren wollen.



**3.5.3** Gemäss technischem Bericht vom 22. März 2023 erfolgt die FGSO als Flächenbeschichtung in rot (RAL Farbton noch offen; siehe nachfolgende Abbildungen). Als mögliche Farbtöne werden Altrosa, Rosé, Erdbeerrot und Lachsrot aufgeführt. Zu beachten ist, dass die gelben Velopiktogramme innerhalb der FGSO (rote Fläche) nicht Teil der FGSO sind, sondern eine Bodenmarkierung darstellen.

[...]

(Ausschnitt Signalisations- und Markierungsplan 1:200 E.\_\_\_\_ bis F.\_\_\_\_; FGSO bei der Zufahrt zum Grundstück Nr. 002)

[...]

(Ausschnitt Signalisations- und Markierungsplan 1:200 E.\_\_\_\_ bis F.\_\_\_\_; FGSO beim Knoten F.\_\_\_\_- und B.\_\_\_\_)

**3.5.4** Die FGSO haben zum Zweck, besondere Abschnitte hervorzuheben. Sie haben in (strassenverkehrs-)rechtlicher Hinsicht keine Bedeutung und dienen lediglich der Gestaltung des Strassenraums. Diese Funktion sollen sie auch vorliegend erfüllen. Die vorgesehenen FGSO entsprechen in ihrer Ausgestaltung (ein Farbton und flächige Gestaltung vom Fahrbahnrand zum gegenüberliegenden Fahrbahnrand) den Vorgaben der VSS-Norm 40 214 (vgl. dazu auch die beispielhaften Abbildungen in der Norm unter Ziff. 12). Bereits dieser Aspekt spricht dafür, dass keine Verwechslung mit Markierungen oder Signalisationen der eidgenössischen Strassenverkehrsgesetzgebung, wie namentlich Fussgängerstreifen, entstehen können, die in verkehrgefährdenden Situationen resultieren. Trotzdem ist weiter zu prüfen, ob die drei FGSO im Einzelnen aufgrund ihrer Situierung im Abschnitt E.\_\_\_\_- und F.\_\_\_\_ zu Verwirrung und deshalb gefährlichen Situationen im Strassenverkehr führen können.

**3.5.5** In ihren Berichten erkennen weder die Kantonspolizei noch das TBA Probleme hinsichtlich der Verkehrssicherheit bei den geplanten FGSO. Auch am Augenschein kam der anwesende Vertreter des TBA zu keiner anderen Einschätzung. Er führte aus, im Zusammenhang mit FGSO sei es wichtig, dass kein Vortritt suggeriert werde. Bspw. könnte eine FGSO im Zusammenspiel mit einer Fahrbahnerhöhung irreführend wirken. Vorliegend werde die Fahrbahn baulich nicht verändert bzw. angepasst. Indem der Knoten mit den «Haifischzähnen» markiert werde, werde der Vortritt klar geregelt. Er erkenne keine Defizite und durch die FGSO entstünden keine Einschränkungen für die Rekurrentin. Die FGSO würde die Aufmerksamkeit der Verkehrsteilnehmenden erhöhen. Die Verkehrsteilnehmenden müssten sich zwar am Anfang daran gewöhnen, aber das pendle sich – wie bei jeder Änderung im Strassenverkehr – ein. Ob es aufgrund der FGSO zu Verwirrung bzw. Missverständnissen und als Folge davon zu Unfällen komme, sei nicht abschätzbar. Entgegen der rekurrentischen Darstellung in der Stellungnahme vom 18. Juni 2024 stehen diese Ausführungen auch nicht im Widerspruch zum technischen Bericht. Seitens des TBA und der Kantonspolizei wurden mithin keine Defizite und keine Verkehrsge-



fährdung aufgrund der FGSO festgestellt. Inwiefern deren Einschätzung nicht zutreffen soll und von dieser abzuweichen wäre, ist nicht ersichtlich. Die beiden FGSO im Knotenbereich sollen die Aufmerksamkeit erhöhen. Dass kein Rechtsvortritt (mehr) besteht, ist durch die geplanten weissen Dreiecke («Haifischzähne») klar erkennbar. Die Wahrnehmung der Vortrittsverhältnisse wird durch die FGSO nicht gemindert. Wie die Verkehrsplanerin anlässlich des Augenscheins zudem bestätigte, wird beim Knoten Säntis- und B.\_\_\_\_ wegen der Kuppe der Strasse zusätzlich zu den weissen Dreiecken («Haifischzähne») ein Strassenschild «kein Rechtsvortritt» aufgestellt. Die FGSO auf der Höhe der östlichen Zufahrt auf das Grundstück Nr. 002 ist deshalb geplant, weil die Kundinnen und Kunden der Rekurrentin die Strasse queren. Die FGSO erhöht die Aufmerksamkeit in diesem Bereich. Es besteht kein Grund zur Annahme, dass aufgrund der flächigen Ausgestaltung in einem roten Farbton ein Vortritt der Fussgängerinnen und Fussgänger suggeriert wird. Die vorliegend strittigen FGSO sind darüber hinaus auch nicht mit dem in G.\_\_\_\_, H.\_\_\_\_, erwähnten FGSO vergleichbar. Sie weisen eine andere Farbgebung auf und werden nicht als Ersatz für Fussgängerstreifen eingesetzt.

**3.5.6** Vor diesem Hintergrund ist eine Gefährdung der Verkehrssicherheit aufgrund der vorgesehenen FGSO im Abschnitt E.\_\_\_\_- und F.\_\_\_\_ zusammenfassend zu verneinen. Die Rüge der Rekurrentin erweist sich als nicht stichhaltig.

#### **4.**

Im Weiteren macht die Rekurrentin geltend, die geplanten FGSO seien unverhältnismässig.

**4.1** Gemäss Art. 36 Abs. 3 der Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV) sowie auch 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 (vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Auflage, Zürich/St.Gallen 2020, N 514, 517).

**4.2** Hinsichtlich der gesetzlichen Grundlage und des öffentlichen Interesses der «Velostrasse» kann auf die vorstehenden Erwägungen verwiesen werden. Fraglich ist somit, ob die vorgesehenen Massnahmen bzw. die FGSO zur Erreichung des öffentlichen Interesses verhältnismässig sind.

Mit den FGSO soll die Aufmerksamkeit der Verkehrsteilnehmenden an den Knoten und bei den Fusswegquerungen erhöht werden. Sie sind geeignet, ihren Teil zur Erreichung des öffentlichen Interesses beizutragen, nämlich eine attraktive Veloverbindung im Rahmen des Projektperimeters. Die FGSO haben sodann keine Veränderungen bei den Zu- und Wegfahrten sowie beim Güterumschlag der Rekurrentin



zur Folge. Ebenso wenig gibt es bauliche Anpassungen an den Strassen oder eine Bodenbeanspruchung zum Nachteil der Rekurrentin. Entgegen der rekurrentischen Ansicht findet auch keine Priorisierung des Veloverkehrs gegenüber des Motorfahrzeugverkehrs statt. Die FGSO sind mithin angesichts der Tatsache, dass sie keinen Eingriff zu Lasten der Rekurrentin zur Folge haben, das mildest mögliche Mittel. Zuletzt wären die privaten Interessen gegenüber den öffentlichen Interessen abzuwägen. Da jedoch keine privaten Rechte der Rekurrentin betroffen sind, kann kein Eingriff vorliegen, deren Zumutbarkeit zu prüfen wäre. Der Verhältnismässigkeitsgrundsatz wird nicht verletzt.

## **5.**

Zusammenfassend ergibt sich, dass für die FGSO keine explizite gesetzliche Grundlage erforderlich ist, die im Zusammenhang mit der Einführung der «Velostrasse» vorgesehenen FGSO im öffentlichen Interesse liegen, keine Gefährdung der Verkehrssicherheit gegeben ist und die FGSO eine verhältnismässige Massnahme darstellen. Es besteht folglich keine Veranlassung, in das Ermessen der Planungsbehörde einzugreifen. Der Rekurs erweist sich als unbegründet und ist abzuweisen.

## **6.**

**6.1** Nach Art. 95 Abs. 1 VRP hat in Streitigkeiten jener Beteiligte die Kosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden. Die Entscheidegebühr beträgt Fr. 3'500.– (Nr. 20.13.01 des Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung, sGS 821.5). Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend sind die amtlichen Kosten der Rekurrentin zu überbinden.

**6.2** Der von der Rekurrentin am 23. November 2023 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– ist anzurechnen.

## **7.**

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

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

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

**7.3** Die Vorinstanz hat grundsätzlich keinen Anspruch auf Ersatz der ausseramtlichen Kosten (R. HIRT, Die Regelung der Kosten nach st.gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, St.Gallen 2004,



S. 176). Sie bringt keine Gründe vor, die ein Abweichen von dieser Regel rechtfertigen. Ihr Begehren ist daher abzuweisen.

## **Entscheid**

### **1.**

a) Der Rekurs der A.\_\_\_\_, Z.\_\_\_\_, wird abgewiesen.

b) Das Gesuch des Stadtrates Z.\_\_\_\_ um Erklärung der Rechtskraft der nicht angefochtenen Teile des Strassenprojekts wird abgewiesen.

### **2.**

a) Der A.\_\_\_\_ wird eine Entscheidgebühr von Fr. 3'500.– auferlegt.

b) Der am 23. November 2023 vom J.\_\_\_\_, H.\_\_\_\_ geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– wird angerechnet.

### **3.**

a) Das Begehren der A.\_\_\_\_ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird abgewiesen.

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

Die Vorsteherin

Susanne Hartmann  
Regierungspräsidentin