



Fall-Nr.:	24-6615, 24-6616, 24-6466
Stelle:	Generalsekretariat Bau- und Umweltdepartement
Instanz:	Bau- und Umweltdepartement
Publikationsdatum:	20.03.2026
Entscheiddatum:	24.02.2026

BUDE 2026 Nr. 011

Strassen- und Baurecht, Art. 29 BV, Art. 26 RPG, Art. 13 Abs. 2, Art. 40 StrG, Art. 16 VRP, Art. 28bis GSchVG. Weil sich die umstrittene Genehmigungsverfügung nur auf den Teilstrassenplan bezog, das Strassenbauprojekt an sich jedoch nicht geprüft wurde, erwies sich die Genehmigungsverfügung als ungenügend bzw. unvollständig (Erw. 4). In Bezug auf das Strassenbauprojekt fehlen zudem detaillierte Projektunterlagen zur geplanten Ausweichstelle sowie ein aktueller technischer Bericht. Weiter geht aus den Unterlagen nicht hervor, wie die Sichtbermen rechtlich gesichert werden sollen und ein öffentlich-rechtlicher Vertrag über die Kostenregelung ist ebenfalls nicht in den Akten. Das Strassenbauprojekt erweist sich somit auch als unvollständig (Erw. 5). In Bezug auf das private Bauvorhaben hätte aufgrund der erheblichen Grabung nach Art. 28bis GSchVG i.V.m. Art. 9ter GSchVV eine kantonale Bewilligung beim Amt für Wasser und Energie (AWE) eingeholt werden müssen. Es fehlt damit am notwendigen Gesamtentscheid, weshalb die angefochtene Baubewilligung keine Rechtswirkung entfalten kann und aufzuheben ist (Erw. 6). Gutheissung des Rekurses gegen den Teilstrassenplan. Nichteintreten auf die Rekurse betreffend Baubewilligung. // (Gegen diesen Entscheid wurde Beschwerde beim Verwaltungsgericht erhoben.)

BUDE 2026 Nr. 11 finden Sie im angehängten PDF-Dokument.



24-6615/24-6616/24-6466

Entscheid Nr. 11/2026 vom 24. Februar 2026

Rekurrenten 1 und 2

A.____,

B.____,

beide vertreten durch lic.oec. Thomas Frey, Rechtsanwalt, Oberer Graben 16, 9001 St.Gallen

Rekurrent 3

C.____

gegen

Vorinstanz 1

Gemeinderat Z.____ (Entscheid vom 2. April 2024)

Vorinstanz 2

Baukommission Z.____ (Entscheid vom 2. September 2024)

Rekursgegnerin

D.____,

vertreten durch lic.iur. Jörg Frei, Rechtsanwalt, Kreuzackerstrasse 9, 9000 St.Gallen

Betreff

Teilstrassenplan und Strassenbauprojekt «Ausbau M.____strasse»
sowie Baubewilligung (Neubau Mehrfamilienhaus mit Tiefgarage)



Sachverhalt

A.

a) D.____, ist Eigentümerin von Grundstück Nr. 001, Grundbuch Z.____, an der M.____strasse in Z.____. Das Grundstück liegt gemäss geltendem Zonenplan der Gemeinde Z.____ in der Wohn- und Gewerbezone WG3. Es ist mit dem Einfamilienhaus Vers.-Nr. 002 sowie dem Nebengebäude Vers.-Nr. 003 überbaut.

b) Das Grundstück Nr. 001 grenzt im Südwesten unmittelbar an die M.____strasse (Gemeindestrasse 2. Klasse), welche von Westen, ausgehend von der N.____strasse (Kantonsstrasse), Richtung Süden führt und schliesslich beim O.____Weg (Weg 2. Klasse) endet. Südöstlich des Grundstücks Nr. 001 befindet sich zudem die Kreuzung in den M.____weg (Gemeindestrasse 3. Klasse), welche in östlicher Richtung in die Gemeindestrasse 2. Klasse «P.____» mündet.

B.

a) Mit Baugesuch vom 15. März 2021 beantragte die D.____ bei der Baukommission Z.____ die Baubewilligung für den Abbruch des Einfamilienhauses Vers.-Nr. 002 sowie dem Neubau eines Mehrfamilienhauses auf dem Grundstück Nr. 001.

b) Mit Gutachten vom 30. Juni 2021 stellte E.____ fest, dass die M.____strasse selbst, sowie deren Einmündung in die N.____strasse in verschiedener Hinsicht den Anforderungen der Normen der Vereinigung Schweizerischer Strassenfachleute (abgekürzt: VSS-Normen) nicht genügen würden und für das geplante Bauvorhaben auf dem Grundstück Nr. 001 somit keine hinreichende Erschliessung bestehe.

c) In der Folge wurde das Baugesuchsverfahren für den Neubau des Mehrfamilienhauses auf dem Grundstück Nr. 001 sistiert und die Politische Gemeinde Z.____ erarbeitete ein Vorprojekt zum Ausbau der M.____strasse. Gemäss den Unterlagen zum Vorprojekt war unter anderem eine Verbreiterung der Einmündung in die N.____strasse, die Errichtung einer Ausweichstelle auf der Höhe des Grundstücks Nr. 001, sowie eine Anpassung des Wendeplatzes (Wendemöglichkeit für einen Lieferwagen mit einer Länge von 8 m) vorgesehen.

d) Vom 12. September bis 11. Oktober 2022 wurde das Mitwirkungsverfahren durchgeführt und das Projekt am 21. November 2022 den kantonalen Fachstellen zur Vorprüfung eingereicht.

e) Mit Schreiben vom 19. Dezember 2022 teilte das Amt für Umwelt (AFU) als koordinierende kantonale Stelle der Politischen Gemeinde Z.____ mit, dass aufgrund der negativen Stellungnahmen des kantonalen Strassenkreisinспекtorats sowie der Kantonspolizei keine Genehmigung des Teilstrassenplans in Aussicht gestellt werden könne. Mit strassenpolizeilicher Stellungnahme vom 22. November



2022 hielt das kantonale Strassenkreisinnspektorat fest, dass ausschliesslich eine Überprüfung des Knotenbereichs zur Kantonsstrasse erfolgt sei und keine technische Prüfung des gesamten Teilstrassenplans stattgefunden habe. Dabei hielt die Amtsstelle fest, dass die Einmündung der M. ___ strasse in vielen Punkten nicht den Anforderungen der VSS-Normen entsprechen würde. Auch wenn mit dem Teilstrassenplan eine Verbesserung versucht wurde, seien zu viele Defizite vorhanden, dass eine Genehmigung in Aussicht gestellt werden könne. Darüber hinaus sei ein zusätzlicher Mehrverkehr auf der M. ___ strasse aufgrund der Defizite zu vermeiden. Auch die Kantonspolizei bestätigte mit Schreiben vom 14. Dezember 2022, dass im Einmündungsbereich zwar eine Verbesserung stattfinde, eine normgerechte Situation jedoch nicht erreicht werden könne. Zudem sei das Abbiegemanöver von der M. ___ strasse nach links in die Kantonsstrasse mit einer entsprechenden Signalisation zu verbieten, da linksabbiegende Personenwagen gemäss Schleppkurvennachweis das gegenüberliegende Trottoir befahren müssten.

f) Mit Beschluss vom 4. April 2023 verzichtete der Gemeinderat Z. ___ aufgrund der negativen Rückmeldungen der kantonalen Fachstellen sowie der Teilnehmer des Mitwirkungsverfahrens auf die geplante Verbesserung der Einfahrt in die Kantonsstrasse sowie auf den Ausbau des Wendebereichs am Ende der M. ___ strasse. Jedoch sollte aufgrund der Rückmeldung der Kantonspolizei ein Linksabbiegen in die Kantonsstrasse verboten und eine entsprechende Signalisation angebracht werden.

g) Mit Beschluss vom 5. September 2023 stimmte der Gemeinderat Z. ___ dem Teilstrassenplan «Ausbau M. ___ strasse» zu, welcher nach genannter Redimensionierung nur mehr den Bau einer Ausweichstelle beim Grundstück Nr. 001 umfasste. Zusätzlich wurde bei der Kantonspolizei ein Linksabbiegeverbot in die Kantonsstrasse, eine Vortrittsregelung samt Markierungslinie sowie ein Rechtsabbiegeverbot von der Kantonsstrasse in die M. ___ strasse beantragt.

h) Innert der für Baugesuch und Teilstrassenplan koordiniert durchgeführten öffentlichen Auflage (12. September bis 11. Oktober 2023) erhoben u.a. A. ___, Z. ___, sowie B. ___, Z. ___, je separat, aber alle vertreten durch lic.oec. Thomas Frey, Rechtsanwalt, St.Gallen, Einsprache gegen das Bauvorhaben sowie den Teilstrassenplan. Sie machten unter anderem mit Verweis auf das Gutachten der E. ___ eine unzureichende Erschliessung des Bauvorhabens geltend und wiesen darauf hin, dass der geplante Ausbau der M. ___ strasse zu keiner Verbesserung der unbefriedigenden Situation führe. So sei die M. ___ strasse auch mit der Ausweichstelle beim Grundstück Nr. 001 immer noch zu schmal dimensioniert und die Einmündungsverhältnisse in die Kantonsstrasse nach wie vor nicht bereinigt. Schliesslich fehle es auch an einer Wendemöglichkeit für Lieferfahrzeuge und Lastwagen. In Bezug auf das Bauprojekt rügten die Einsprecher neben der unzureichenden Erschliessungssituation unter anderem auch eine



falsche Festlegung des Niveaupunktes, eine Überschreitung der maximalen Ausnützungsziffer sowie der zulässigen Geschossigkeit, eine Verletzung der Attikavorschriften, übermässige Immissionen durch Erschütterungen sowie die Missachtung weiterer Vorschriften.

i) Innert der Auflagefrist erhob zudem C.____ Einsprache gegen das Bauvorhaben und machte unter anderem geltend, der Ersatz des bisherigen Fusswegs über das Grundstück habe gleichwertig und rollstuhlgängig zu erfolgen.

j) Mit Entscheid vom 5. November 2023 verfügte die Kantonspolizei die von der Politischen Gemeinde Z.____ ersuchte Abbiegeverbote sowie Signalisierungen im Einmündungsbereich der M.____strasse in die Kantonsstrasse.

k)

aa) Mit Beschluss vom 2. April 2024 wies der Gemeinderat Z.____ die Einsprachen gegen den Teilstrassenplan ab. Entgegen der Einwände der Einsprecherinnen und Einsprecher führe die Umsetzung der geplanten Ausweichstelle zu einer deutlichen Erhöhung der Verkehrssicherheit. Der durch das Bauvorhaben auf dem Grundstück Nr. 001 anfallende Mehrverkehr (pro Tag etwa 22 Fahrzeuge) sei auch zukünftig nur als gering einzustufen. Aufgrund der sehr geringen LKW-Frequenzen könne auf einen Ausbau des Wendeplatzes aus Gründen der Verhältnismässigkeit verzichtet werden. Das Strassenbauprojekt sowie der Teilstrassenplan seien recht- und zweckmässig.

bb) Mit Verfügung vom 23. Mai 2024 genehmigte das TBA den Teilstrassenplan «Ausbau M.____strasse». In der Folge eröffnete der Gemeinderat Z.____ am 13. August 2024 (Versand 6. September 2024) den Einspracheentscheid vom 2. April 2024 zusammen mit der kantonalen Genehmigung als Gesamtentscheid.

cc) Mit Beschluss vom 2. September 2024 (Versand 6. September 2024) erteilte die Baukommission Z.____ die Baubewilligung unter Bedingungen und Auflagen und wies die von A.____, sowie B.____ erhobenen Einsprachen ab. Die Einsprache von C.____ wurde auf den Zivilrechtsweg verwiesen.

C.

a) Gegen diese beiden Beschlüsse erhoben A.____, sowie B.____ gemeinsam durch ihren Rechtsvertreter mit Schreiben vom 23. September 2024 Rekurs (Rekurs 1, Verfahren Nr. 24-6615 bzgl. Teilstrassenplan; Rekurs Nr. 2, Verfahren Nr. 24-6616 bzgl. Baubewilligung) beim Bau- und Umweltdepartement.

b) Mit Rekursergänzung vom 21. Oktober 2024 werden im Rekurs 1 (Verfahren Nr. 24-6615) folgende Anträge gestellt:



1. Es sei die Verfügung des Gemeinderats Z.____ vom 2. April 2024 und die damit erteilte Baubewilligung betreffend das Strassenbauprojekt Ausbau M.____strasse (Ausweichstelle beim Grundstück Nr. 001) sowie Teilstrassenplan, Ausbau M.____strasse, Gemeindestrasse 2. Klasse, aufzuheben;

unter voller Kosten- und Entschädigungsfolge zulasten der Vorinstanz und der Rekursgegnerin.

Zur Begründung machen die Rekurrenten 1 und 2 in verfahrensrechtlicher Sicht geltend, ihr rechtliches Gehör sei verletzt worden. So sei ihnen unter anderem das Schreiben des TBA vom 19. Dezember 2022 über das Ergebnis der kantonalen Vorprüfung vorenthalten worden und es sei anzunehmen, dass nach wie vor nicht alle relevanten Akten zum Bauvorhaben vorliegen würden. In materieller Hinsicht sei darauf hinzuweisen, dass das Strassenprojekt zu keiner Verbesserung der Verkehrssicherheit auf der M.____strasse führe und deshalb von vornherein unnötig sei. Einerseits genüge die Einmündung der M.____strasse in die N.____strasse nicht den Anforderungen der VSS-Normen. Andererseits sei die Befahrbarkeit der Einmündung im Gegenverkehr (Personenwagen/Personenwagen) nicht möglich. Aufgrund von direkt an der Strasse stehenden Einfriedungen, Stützmauern und Häusern fehle es zudem am Lichtraum und für den Begegnungsfall (Personenwagen/Personenwagen) fehle es an Ausweichstellen und es bestehe keine Wendemöglichkeit für Lastwagen. Im Übrigen müsste das Strassenprojekt nach dem Grundsatz der Verfahrenskoordination mit dem Kantonsstrassenprojekt zum Ausbau der N.____strasse koordiniert werden. Schliesslich sei darauf hinzuweisen, dass das Vorhaben gemäss Schreiben des TBA vom 19. Dezember 2022 keiner technischen Überprüfung unterzogen worden sei.

c) Mit Rekurgergänzung vom 21. Oktober 2024 werden im Rekurs 2 (Verfahren Nr. 24-6616) zudem folgende Anträge gestellt:

1. Es sei der Einspracheentscheid Nr. 88/2024 der Baukommission Z.____ vom 2. September 2024 und die damit erteilte Baubewilligung betreffend Neubau eines Mehrfamilienhauses auf dem Grundstück Nr. 001, gelegen an der M.____strasse, aufzuheben;

unter voller Kosten- und Entschädigungsfolge zulasten der Vorinstanz und der Rekursgegnerin.

Zur Begründung machen die Rekurrenten 1 und 2 in formeller Hinsicht geltend, das Baugesuch sei unvollständig, da sich im Publikationstext kein Hinweis auf den beabsichtigten Abbruch des Einfamilienhauses Vers.-Nr. 002 befinde. Weiter sei das Baugrundstück Nr. 001 für das geplante Bauvorhaben ungenügend erschlossen und die massgeblichen Knotensichtweiten unzureichend. Sodann wird eine falsche Fest-



legung des Niveaupunktes, eine Überschreitung der maximalen Ausnützungsziffer sowie der zulässigen Geschossigkeit, eine Verletzung der Attikavorschriften, übermässige Immissionen durch Erschütterungen sowie die Missachtung weiterer Vorschriften gerügt.

d) Mit Schreiben vom 11. September 2024 erhob auch C. ___ gegen den Baubewilligungsentscheid vom 2. September 2024 Rekurs beim Bau- und Umweltdepartement (Rekurs 3; Verfahren Nr. 24-6466) und beantragte sinngemäss die Aufhebung des vorinstanzlichen Entscheids sowie die Rückweisung zur neuerlichen Prüfung seiner Einsprache. So sei diese zu Unrecht auf den Zivilrechtsweg verwiesen worden, habe er doch das Fehlen eines hindernisfreien Zugangs, resp. Fusswegs über das Grundstück Nr. 001 bemängelt, was eine Verletzung öffentlich-rechtlicher Normen darstelle.

D.

a) Mit Vernehmlassung vom 28. November 2024 beantragt die Vorinstanz 2 den Rekurs Nr. 24-6466 unter Kostenfolge abzuweisen und verweist zur Begründung auf den angefochtenen Entscheid vom 2. September 2024.

b) Mit Vernehmlassungen vom 29. November 2024 beantragen die Vorinstanzen, die Rekurse Nrn. 24-6615 und 24-6616 unter Kostenfolge abzuweisen und verweisen zur Begründung auf die angefochtenen Entscheide.

c) Mit Vernehmlassungen vom 29. November 2025 beantragt die Rekursgegnerin, vertreten durch Jörg Frei, Rechtsanwalt, St.Gallen, die Rekurse Nrn. 24-6615 und 24-6616 unter Kostenfolge abzuweisen. Zur Begründung wird geltend gemacht, das Strassenbauprojekt führe zu einer merklichen Verbesserung der Situation. Zudem habe sich die Situation beim Einmünder in die N. ___ strasse durch die besagten Verkehrsanordnungen stark verbessert. Eine Wendemöglichkeiten für Lieferwagen und Lastwagen werde nicht benötigt. Somit bestehe entgegen der rekurrentischen Ansicht für das geplante Bauvorhaben auf dem Grundstück Nr. 001 eine hinreichende Erschliessung. Zudem sei festzuhalten, dass das Baugesuch korrekt und vollständig eingereicht worden sei. So gehe aus den Baugesuchsunterlagen zweifelsfrei hervor, dass das Einfamilienhaus Vers.-Nr. 002 abgebrochen werden soll. Sowohl die maximale Geschossigkeit, als auch die Ausnützungsziffer seien eingehalten und der Niveaupunkt sei korrekt ermittelt worden. Das Bauvorhaben sei bewilligungsfähig und die Vorinstanz habe die Baubewilligung zu Recht erteilt.

d) Mit Schreiben vom 17. Februar 2025 nehmen die Rekurrenten 1 und 2 Stellung zu den im Rekursverfahren Nr. 24-6615 zugestellten Vorakten. Mit Erstaunen habe man festgestellt, dass nach Eröffnung des Einspracheentscheids vom 24. Oktober bis 5. November 2024 zusätzliche Verkehrsmessungen durchgeführt worden seien. Diese hätten im Entscheid gar nicht erst gewürdigt werden können, womit dieser von vorneherein unvollständig sei. Zudem hätten die Ergebnisse den



Rekurrenten von Amtes wegen zugestellt werden müssen, was ebenfalls eine augenscheinliche Verletzung des rechtlichen Gehörs darstelle. Weiter sei völlig unverständlich, dass das kantonale Tiefbauamt (TBA) trotz der ursprünglichen negativen Stellungnahme vom 19. Dezember 2022 rund eineinhalb Jahre später plötzlich eine Genehmigung des Strassenprojekts und des Teilstrassenplans vornehme. Der Entscheid des TBA sei widersprüchlich und nicht nachvollziehbar. Zudem hätte die Verkehrszählung im Jahr 2024 gezeigt, dass die M.___strasse rund vier mal mehr befahren werde als noch im Jahr 2022, was die Genehmigung unter Berücksichtigung der ungenügenden Situation noch unverständlicher mache.

e) Mit Amtsbericht vom 25. März 2025 führt das TBA aus, die M.___strasse weise mit Ausnahme der Länge typische Merkmale eines Zufahrtswegs gemäss der VSS-Norm 40 045 «Projektierung, Grundlagen – Strassentyp: Erschliessungsstrasse» auf. Somit sei der Grundbegegnungsfall PW/PW bei stark reduzierter Geschwindigkeit abzudecken. Die M.___strasse erfülle die Anforderungen an das geometrische Normalprofil nicht, lediglich die geplante Ausweichstelle ermögliche die relevanten Begegnungsfälle. Weiter bestehe lediglich eine Wendemöglichkeit für einen 8 m Lieferwagen. Zudem sei in den Unterlagen lediglich der Sichtweitennachweis auf Motorfahrzeuge vorhanden. Die übrigen und vor allem massgebenden Sichtweitennachweise (z.B. auf leichte Zweiräder) würden fehlen. Schliesslich werde hinsichtlich des Einmündungsbereichs in die N.___strasse auf die strassenpolizeiliche Stellungnahme vom 22. November 2022 verwiesen. Somit erfülle die M.___strasse einen Grossteil der technischen Anforderungen für eine hinreichende Erschliessung nicht, auch wenn die Ausweichstelle sinnvoll dimensioniert sei. Zudem seien die Sichtweitennachweise ungenügend.

f) Mit Stellungnahme vom 24. April 2025 weisen die Rekurrenten 1 und 2 darauf hin, dass der Fachbericht des TBA aufzeige, dass die M.___strasse einen Grossteil der technischen Anforderungen für eine hinreichende Erschliessung nicht erfülle. Zudem fehle es am notwendigen Sichtweitennachweis. Das Strassenprojekt sei unnötig und die Unterlagen unvollständig.

g) Mit Schreiben vom 22. bzw. 26. Mai 2025 reicht die Vorinstanz 1 einen aktualisierten Sichtweitennachweis ein. Gemäss diesem könnten die Sichtweiten – mit Ausnahme der Sichtweiten auf Velos bergwärts – eingehalten werden. Die Velos müssten jedoch aufgrund der Kreuzung «M.___weg-M.___strasse» und des dort signalisierten Rechtsvortritts per se abbremsen, was zu einer reduzierten Geschwindigkeit und somit zur Einhaltung der Sichtweite führe. Weiter weise die M.___strasse sämtliche Merkmale eines Zufahrtswegs auf und eine Abweichung von der Norm in Bezug auf das Normalprofil sowie das Längsgefälle sei aufgrund des geringen Verkehrsaufkommens gerechtfertigt. Der Einmünder in die N.___strasse sei mit der Signalisa-



tion stark verbessert worden und ergänzend werde darauf hingewiesen, dass die Einmündungssituation im Rahmen eines kantonalen Projekts verbessert werden soll.

h) Mit Schreiben vom 2. Juni 2025 teilen die Rekurrenten 1 und 2 im Rekursverfahren Nr. 24-6616 mit, an den Rügen der unzureichenden Erschliessung sowie der Überschreitung der Ausnützungsziffer festzuhalten. Weiter sei nach wie vor unklar, wo die Veloparkplätze und Abstellplätze für Motorfahrzeuge geplant seien. Ebenfalls fehlten Angaben zum notwendigen Spielplatz und der Bericht der Procap zum Bauvorhaben zeige, dass diverse Vorbehalte seitens der Procap bestünden.

i) Mit Eingabe vom 30. Juni 2025 weisen die Rekurrenten 1 und 2 im Rekursverfahren Nr. 25-6615 darauf hin, dass der eingereichte Sichtweitenplan irrtümlicherweise von einer Beobachtungsdistanz von 3 m ab dem ursprünglichen Strassenverlauf ausgehe. Jedoch sei der geplante bergseitige Strassenrand massgebend. Der Sichtweitenachweis erweise sich somit als untauglich für eine weitere Beurteilung. Zudem halte die Vorinstanz selber fest, dass die Sichtweiten für Velos bergwärts nicht eingehalten seien, womit die Verkehrssicherheit auf der M.____strasse weiterhin nicht gegeben sei.

j) Mit Schreiben vom 30. Juni 2025 teilt die Rekursgegnerin mit, bei der M.____strasse handle es sich um eine nicht stark befahrene Strasse. Mit dem Bauvorhaben entstünden auch kein spür- bzw. messbarer Mehrverkehr, wodurch auf den Warteraum im Knotenbereich verzichtet werden könne. Eine Wendeanlage sei aufgrund der Qualifikation der M.____strasse als Zufahrtsweg nicht notwendig. Schliesslich sei zur Verbesserung der Einmündung in die N.____strasse ein neues Projekt geplant.

k) Mit Eingabe vom 18. Juli 2025 machen die Rekurrenten 1 und 2 geltend, das geplante Bauvorhaben führe zu einem Mehrverkehr, seien im Neubau doch auch Gewerberäumlichkeiten geplant, welche gegebenenfalls eine hohe Kundenfrequenz aufweisen würden.

E.

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

Erwägungen

1.

1.1 Die drei 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^{bis} des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1; abgekürzt VRP).

1.3 Die Frist- und Formerfordernisse von Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 VRP sind erfüllt. Die Rekursberechtigung ist gegeben (Art. 45 VRP). Auf die Rekurse ist einzutreten.

2.

Am 1. Oktober 2017 ist das Planungs- und Baugesetz (sGS 731.1; abgekürzt PBG) in Kraft getreten und das Baugesetz vom 6. Juni 1972 (nGS 8, 134; abgekürzt BauG) aufgehoben worden (Art. 172 Bst. a PBG). Die erstinstanzlichen Einsprache- und Baubewilligungs- sowie Planentscheide ergingen am 2. April sowie 2. September 2024. Mithin sind vorliegend die Bestimmungen des PBG anwendbar, sofern sie gemäss Anhang zum Kreisschreiben «Übergangsrechtliche Bestimmungen im PBG» vom 8. März 2017 (Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2017//1) als unmittelbar anwendbar erklärt werden. Im Übrigen gelangen weiterhin das Baugesetz und das entsprechende Baureglement zur Anwendung.

3.

Die Rekurrenten 1 und 2 machen im Rekursverfahren Nr. 24-6615 geltend, ihr Anspruch auf rechtliches Gehör sei im erstinstanzlichen Verfahren verletzt worden. Die Vorinstanz 1 hätte ihnen zu Unrecht die Akteneinsicht in die Unterlagen zum Vorprojekt, insbesondere dem Ergebnis der kantonalen Vorprüfung, verweigert. Lediglich im Rahmen des Einspracheverfahrens hätten sie aufgrund der Eingabe der Rekursgegnerin vom 5. Dezember 2023 Kenntnis von diversen Stellungnahmen der kantonalen Ämter erhalten. Es müsse davon ausgegangen werden, dass noch weitere Akten im Zusammenhang mit dem Bauvorhaben nicht zur Einsicht zugestellt worden seien.

3.1 Der Anspruch auf rechtliches Gehör ist ein Verfahrensrecht und setzt ein hängiges Verwaltungsverfahren voraus (M. ALBERTINI, Der verfassungsmässige Anspruch auf rechtliches Gehör im Verwaltungsverfahren des modernen Staates, Abhandlungen zum schweizerischen Recht, Heft 637, Bern 2000, S. 206 f.). Er dient einerseits der Sachaufklärung und stellt andererseits ein persönliches 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 einen begründeten Entscheid (STEINMANN/SCHINDLER/WYSS, in: Ehrenzeller et al. [Hrsg.], Die schweizerische Bundesverfassung, 4. Auflage, Zürich/St.Gallen 2023, Art. 29 Rz. 60 ff.; BUDE Nr. 3/2024 vom 19. Januar 2024 Erw. 4.1).



3.2 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, Mitberichte, 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 – dargestellt an den Verfahren vor Verwaltungsgericht, St.Gallen 2003, Rz. 1131 mit Hinweisen). Allerdings sind Aktendossiers nicht vor der Gewährung der Akteneinsicht zu durchkämmen und in erhebliche und unerhebliche Akten aufzuteilen. Werden interne Vernehmlassungen als förmliche Stellungnahmen zu einzelnen Aspekten eines Baugesuchs eingeholt, besteht kein Grund, diese gegenüber dem Baugesuchsteller oder dem Einsprecher nicht offen zu legen (VerwGE B 2009/139 vom 20. September 2011 Erw. 4.2.2; BUDE Nr. 111/2023 vom 15. Dezember 2023 Erw. 3.4).

3.3 Die Rekurrenten 1 und 2 beantragten im erstinstanzlichen Verfahren bereits mit Schreiben vom 22. Dezember 2023 Einsicht in sämtliche angefallenen Akten in der Angelegenheit. Die Vorinstanz 1 verweigerte zuerst die Zustellung der Akten mit Schreiben vom 11. Januar 2024. Erst nach telefonischer Intervention des Rechtsvertreters kam sie dem Ersuchen der Rekurrenten 1 und 2 mit Schreiben vom 15. Januar 2024 nach und liess diesen fünf Aktenstücke zukommen. Mit Schreiben vom 30. Januar 2024 monierte der Rechtsvertreter erneut, dass die Akteneinsicht offensichtlich nur unvollständig gewährt worden sei und jegliche Hinweise zum Ergebnis der kantonalen Vorprüfung fehlen würden. Im Beschluss der Vorinstanz 1 vom 2. April 2024 führt diese dazu aus, dass die Akten bzw. die Projektunterlagen vollständig aufgelegt und dem Rechtsvertreter der Einsprecher zugestellt worden seien. Die Akteneinsicht sei somit nachvollziehbar, vollständig und korrekt gewährt worden.



3.4 Entgegen der Ansicht der Vorinstanz 1 wurde dem Akteneinsichtsrecht mit der Zustellung von den lediglich öffentlich aufgelegenen Projektunterlagen tatsächlich nur teilweise entsprochen. So hätte sie den Rekurrenten 1 und 2 auch alle Unterlagen zum Vorprojekt zur Einsichtnahme zustellen müssen, denn das Akteneinsichtsrecht bezieht sich auf sämtliche verfahrensbezogene Akten, die geeignet erscheinen, Grundlage des Entscheids zu bilden (BGE 132 V 387 Erw. 3; Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], Praxiskommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Zürich/St.Gallen 2020, Art. 15-17 N 44). Die Unterlagen zum Vorprojekt wurden einerseits im Rahmen des Mitwirkungsverfahrens verwendet und stellten andererseits zusammen mit dem Ergebnis der kantonalen Vorprüfung die Grundlage für den Beschluss der Vorinstanz 1 vom 5. September 2023 dar. Diese Unterlagen hätten den Rekurrenten 1 und 2 auf deren Begehren hin somit zwingend zur Akteneinsicht zugestellt werden müssen.

3.5

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Vorinstanz 1, indem sie den Rekurrenten 1 und 2 die erwähnten Unterlagen zur Vorprüfung im erstinstanzlichen Verfahren vorenthalten hat, deren Anspruch auf rechtliches Gehör verletzte. Hinsichtlich der nach Beschluss vom 2. April 2024 erfolgten Verkehrsmessung vom 24. Oktober bis 5. November 2024 ist darauf hinzuweisen, dass diese keine Grundlage des vorinstanzlichen Entscheids bildete und somit keine Einsicht in die Akten gewährt werden musste. Hingegen sind die daraus gewonnenen Erkenntnisse im Rekursverfahren bei der materiellen Beurteilung des Strassenbauprojekts zu würdigen.

3.6 Der Anspruch auf rechtliches Gehör ist nach der Rechtsprechung formeller Natur und führt bei seiner Verletzung grundsätzlich zu einer Aufhebung des betreffenden Entscheids und zur Rückweisung der Streitsache an die Vorinstanz. Eine nicht besonders schwerwiegende Verletzung kann jedoch geheilt werden, wenn der Betroffene die Möglichkeit erhält, sich vor einer Beschwerdeinstanz zu äussern, die sowohl den Sachverhalt als auch die Rechtslage mit mindestens gleicher Kognition wie die Vorinstanz prüfen kann. So ist die Verweigerung des rechtlichen Gehörs oder die Verletzung der Begründungspflicht durch die erstentscheidende Behörde im Rekursverfahren heilbar, da die Rekursbehörden mit umfassender Kognition entscheiden (Art. 46 VRP).

3.7

Im vorliegenden Fall verfügt die Rekursinstanz zum einen über volle Kognition. Zum anderen konnten sich die Rekurrenten 1 und 2 im Rahmen des Rekursverfahrens zu den entsprechenden Unterlagen äussern. Unter diesen Umständen ist eine Heilung des Verfahrensmanagements angezeigt. Die Gehörsverletzung ist jedoch bei der Verlegung der Kosten zu berücksichtigen.



4.

Die Rekurrenten 1 und 2 rügen, das TBA verhalte sich widersprüchlich und es sei nicht nachvollziehbar, dass die Amtsstelle nach erfolgter negativer Vorprüfung und unverändertem Sachverhalt plötzlich eine Genehmigung für den Teilstrassenplan «Ausbau M. ___ strasse» erteilt habe. Sie rügen somit sinngemäss eine Verletzung der Begründungspflicht und inhaltliche Mängel der Genehmigungsverfügung des TBA vom 23. Mai 2024.

4.1 Die Genehmigung der Nutzungspläne durch eine kantonale Behörde ist in Art. 26 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (SR 700; abgekürzt RPG) geregelt. Gemäss Art. 26 Abs. 1 unterliegen die Nutzungspläne und ihre Anpassungen der Genehmigung durch eine kantonale Behörde. Sie prüft die Nutzungspläne auf ihre Übereinstimmung mit den vom Bundesrat genehmigten kantonalen Richtplänen (Art. 26 Abs. 2 RPG). Nutzungspläne werden erst mit der Genehmigung durch die kantonale Behörde verbindlich (Art. 26 Abs. 3 RPG). Die Genehmigung ist ein Instrument der Aufsicht des Kantons über die Nutzungsplanung, insbesondere, wenn die Gemeinden die Pläne erlassen. Sie ist mehr als blosser Kontrolle; die Genehmigung ist selbst ein Akt der Nutzungsplanung und als solcher ein Mittel der Koordination. Darauf weisen der konstitutive Charakter des Genehmigungsbeschlusses und die Möglichkeit der Genehmigungsbehörde hin, im Genehmigungsentscheid für die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer verbindliche Bedingungen und Auflagen vorzusehen (A. RUCH, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [Hrsg.], Praxis-kommentar RPG: Nutzungsplanung, Zürich 2016, Art. 26 N 5; BUDE Nr. 71/2025 vom 24. Oktober 2025 Erw. 7.1).

4.2 Im Unterschied zum Planungs- und Baugesetz (vgl. Art. 38 PBG) sieht das Strassengesetz in Art. 13 Abs. 2 (sGS 732.1; abgekürzt StrG) lediglich eine Genehmigungspflicht für den Gemeindestrassenplan durch die zuständige Stelle des Kantons (TBA, gemäss Art. 1 der Strassenverordnung [sGS 732.11]) vor, welche nach ständiger Praxis auch für Teilstrassenpläne gilt. Diese Genehmigung ist indessen von derjenigen nach Art. 26 RPG für Nutzungspläne im Sinn des Bundesgesetzes über die Raumplanung (streng) zu unterscheiden. Sie beinhaltet nämlich einzig und allein die Prüfung der Richtigkeit der Einteilung einer Strasse oder eines Wegs in die kantonal vorgeschriebene Strassen- oder Wegklasse (vgl. Art. 8 f. StrG; BUDE Nr. 71/2025 vom 24. Oktober 2025 Erw. 7.2).

4.3 Das bedeutet nun aber nicht, dass Art. 26 RPG auf Strassen- oder Wegbauprojekte im Kanton St.Gallen keine Anwendung fände. Nach der ständigen Rechtsprechung des Bau- und Umweltdepartementes und auch nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtes handelt es sich bei Teilstrassenplänen um Sondernutzungspläne im Sinn von Art. 14 ff. RPG (Urteil des Verwaltungsgerichtes B 2017/211 vom 26. Februar 2019 Erw. 3.3) und zwar um projektbezogene Sondernutzungspläne. Mit solchen werden in einem bestimmten Perimeter



von den allgemeingültigen Vorgaben abweichende Vorschriften festgelegt. Ein projektbezogener (Sonder-)Nutzungsplan kann Elemente eines baurechtlichen Vorentscheids mit den Wirkungen einer eigentlichen Baubewilligung enthalten. Deren Rechtmässigkeit kann im anschliessenden Baubewilligungsverfahren grundsätzlich nicht mehr überprüft werden. Dieses Prinzip der Einmaligkeit des Rechtsschutzes hat zur Folge, dass von Bundesrechts wegen bereits im Rahmen des Planungsverfahrens zu überprüfen ist, ob jene Elemente eines Plans einer Bewilligung zugänglich sind, die als baurechtliche Vorentscheide wirken. Ob ein projektbezogener (Sonder-)Nutzungsplan vorliegt, entscheidet sich nach dem Grad der Detailliertheit einer Planfestsetzung. Ausschlaggebend ist, ob mit dem projektbezogenen (Sonder-)Nutzungsplan ein Vorhaben derart konkret vorgezeichnet wird, dass Aspekte einer Baubewilligung verbindlich vorentschieden werden (Urteil des Bundesgerichtes 1C_483/2021 vom 10. März 2022 Erw. 3.2.1 f. mit Hinweisen). Genau das trifft auf kommunale Teilstrassenpläne (wie auch auf kommunale Wasserbauprojekte) immer zu, weil für den Strassenbau im Kanton St.Gallen das Planverfahren durchzuführen ist, das nach Art. 39 Abs. 1 StrG ausdrücklich das Baubewilligungsverfahren ersetzt. Teilstrassenplänen kommt somit nicht nur die Wirkung eines baurechtlichen Vorentscheids zu. Sie enthalten vielmehr die Wirkung der eigentlichen Baubewilligung und berechtigen zur Bauausführung. Bei dieser Konstellation hat die – unmittelbar aus Art. 26 RPG abgeleitete – Genehmigung des Sondernutzungsplans vom TBA in einer Art und Weise zu erfolgen, bei der auch das eigentliche Bauprojekt einer eingehenden Prüfung zu unterziehen ist (vgl. dazu Urteil des Bundesgerichtes 1C_483/2021 vom 10. März 2022 Erw. 3.2.5 [e contrario]; BUDE Nr. 71/2025 vom 24. Oktober 2025 Erw. 7.2; BUDE Nr. 1/2026 vom 6. Januar 2026 Erw. 2.3).

4.4 Für das Genehmigungsverfahren nach Art. 26 RPG legt das Bundesrecht einen Mindeststandard fest. Ausdrücklich vorgesehen ist die Prüfung von Nutzungsplänen auf ihre Übereinstimmung mit dem kantonalen Richtplan (Art. 26 Abs. 2 RPG). Neben der Richtplankonformität hat die Genehmigungsinstanz ausserdem die Übereinstimmung der Planfestsetzung mit dem (übrigen) Bundesrecht sicherzustellen. Dazu zählen neben den selbständig anwendbaren Vorschriften des RPG insbesondere die Umweltschutz-, die Gewässerschutz- sowie die Waldgesetzgebung. Nach Art. 38 Abs. 2 PBG prüft die zuständige kantonale Stelle die Erlasse auf Rechtmässigkeit sowie auf deren Übereinstimmung mit der kantonalen Richtplanung und der Sachplanung des Bundes. Die Prüfung der Rechtmässigkeit bezieht sich auf die Frage, ob die Vorlage verfassungs- und gesetzmässig ist. Dazu gehört insbesondere auch die Prüfung, ob eine genügende gesetzliche Grundlage besteht, ob die Planung im öffentlichen Interesse liegt und ob dieses die Eingriffe in die Rechte der Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer zu rechtfertigen vermag, ferner ob der Eingriff verhältnismässig ist (A. ZAUGG/P. LUDWIG, Baugesetz des Kantons Bern, Kommentar Band II, 4. Aufl., Bern 2017, Art. 61 N 4; BUDE Nr. 1/2026 vom 6. Januar 2026 Erw. 2.5).



4.5 Die Rekurrenten 1 und 2 machen wiederholt geltend, das TBA sowie die Kantonspolizei hätten bereits anlässlich der Vorprüfung in ihren Schreiben vom 22. November bzw. 14. Dezember 2022 mit aller Deutlichkeit festgehalten, dass die Einmündungsverhältnisse in die N.____strasse in jeder Hinsicht ungenügend seien. Das TBA sei deshalb zum Schluss gelangt, dass keine Genehmigung des Teilstrassenplans in Aussicht gestellt werden könne. Vor diesem Hintergrund sei es erstaunlich, dass das TBA trotz der ursprünglichen negativen Stellungnahme dasselbe Projekt – in reduzierter Form – rund eineinhalb Jahre später dann doch genehmige. Der Entscheid des TBA und damit auch der Vorinstanz 1 sei in jeder Hinsicht nicht nachvollziehbar.

4.6 Das TBA genehmigte am 23. Mai 2024 den Teilstrassenplan «Ausbau M.____strasse». Dem Genehmigungsentscheid lässt sich jedoch nicht entnehmen, dass auch das damit verbundene Strassenbauprojekt genehmigt oder eine Auseinandersetzung damit stattgefunden hätte. Zu Recht machen die Rekurrenten 1 und 2 somit inhaltliche Mängel an der Genehmigungsverfügung geltend, setzt sich diese doch in keiner Weise mit dem Strassenbauprojekt auseinander, obwohl im Einspracheverfahren ausführliche Rügen betreffend die ungenügende Verkehrssicherheit sowie den Ausbaustandard der M.____strasse vorgebracht wurden. Darüber hinaus ergibt sich aus den Akten, dass sich das eigentlich verfahrensgegenständliche Strassenbauprojekt sowie ein entsprechender technischer Bericht nicht bei den eingereichten Vorakten befinden. Lediglich der Teilstrassenplan 1:250 vom 23. Mai 2024 (vi.-act. 8 zum Rekursverfahren Nr. 24-6615) liegt vor. Aus der Genehmigungsverfügung des TBA vom 23. Mai 2024 ergibt sich sodann, dass lediglich der Teilstrassenplan «Ausbau M.____strasse» zur Genehmigung eingereicht wurde, womit eine Genehmigung des Strassenbauprojekts (im Sinn von Art. 26 RPG) gar nicht stattfinden konnte und einzig eine Prüfung der Richtigkeit der Strassenklassierung (nach kantonalem Recht) vorgenommen wurde. Dieser inhaltliche Mangel der Genehmigungsverfügung führt zu dem von den Rekurrenten 1 und 2 zu Recht gerügten widersprüchlichen Verhalten der kantonalen Amtsstelle. So bestätigt denn auch der technische Bericht des TBA vom 25. März 2025 das Ergebnis der negativen Vorprüfung vom 22. November 2022 und steht somit im klaren Widerspruch zu der am 23. Mai 2024 erfolgten Genehmigung. Nach den vorstehenden Ausführungen hätte anlässlich der Genehmigung eine weitgehendere Prüfung stattfinden müssen. Nachdem diese unbestrittenermassen nicht erfolgt ist – und aufgrund fehlender Unterlagen zum Strassenbauprojekt auch nicht erfolgen konnte – ist die Genehmigungsverfügung des TBA vom 23. Mai 2024 zusammen mit dem Gesamtentscheid der Vorinstanz 1 vom 2. April 2024 aufzuheben (vgl. BUDE Nr.1/2026 vom 6. Januar 2026 Erw. 2.6.2). Der Rekurs Nr. 24-6615 ist begründet und entsprechend gutzuheissen.

5.

Bei diesem Ergebnis erübrigte es sich eigentlich, eine inhaltliche Überprüfung des angefochtenen Teilstrassenplans durchzuführen. Es



macht indessen keinen Sinn, das TBA anzuhalten, die Genehmigungsfähigkeit des umstrittenen Erlasses erneut zu prüfen, wenn – wie vorliegend beim Teilstrassenplan «Ausbau M.____strasse» – offenkundig ist, dass dieser auch an gravierenden inhaltlichen Mängeln leidet und deshalb ohnehin aufzuheben ist.

5.1 Gemäss Art. 40 StrG hat ein Strassenbauprojekt («Teilstrassenplan») insbesondere einen Situationsplan (Bst. a), den Landbedarf für die dauernde und vorübergehende Beanspruchung des Bodens (Bst. b), allfällige Baulinien (Bst. c) und die «Einteilung von Gemeindestrassen» (Bst. d) zu enthalten (P. SCHÖNENBERGER, in: G. Germann [Hrsg.], Kurzkommentar zum st.gallischen Strassengesetz vom 12. Juni 1988, St.Gallen 1988, Rz. 1 f. zu Art. 40 StrG). Neben dem Situationsplan nach Art. 40 Bst. a StrG 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. Bei einem Strassenbauprojekt sind das neben dem Situationsplan regelmässig auch Längen- und Querprofile sowie Pläne zur Entwässerung und zur Foundation, zur Beleuchtung, allfällig erforderliche Sichtzonen und der technische Bericht (BUDE Nr. 74/2024 vom 4. September 2024 Erw. 4.1; BUDE Nr. 96/2020 vom 13. Oktober 2020 Erw. 5.3.2 mit Hinweisen).

5.2 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 (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 (BUDE Nr. 56/2024 vom 27. Juni 2024 Erw. 2.2; BDE Nr. 56/202 vom 23. Juni 2020 Erw. 7 mit Hinweis).



5.3 Sichtzonen sind Flächen auf dem der Strasse anstossenden Land, in denen aus Gründen der Verkehrssicherheit sich freier Raum gewährt werden muss (D. GMÜR, Strassenpolizeiliche Bestimmungen, in: G. Germann [Hrsg.], Kurzkommentar zum st.gallischen Strassen-gesetz, St.Gallen 1989, Art. 101 N 5). In der VSS-Norm 40 273a werden die erforderlichen Sichtzonen als Sichtfeld bezeichnet (BUDE Nr. 96/2024 vom 25. November 2024 Erw. 4.3). 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 gesichert (BUDE Nr. 96/2024 vom 25. November 2024 Erw. 5.1).

5.4 Den eingereichten Vorakten im Rekursverfahren Nr. 24-6615 lässt sich entnehmen, dass das Strassenbauprojekt «Ausbau M.____strasse» neben dem «Teilstrassenplan 1:500» vom 17. Juli 2023, lediglich den Situationsplan 1:200 vom 18. August 2023, den Landerwerbsplan 1:250 vom 24. August 2023 sowie das Lastenverzeichnis Grundbuchamt vom 14. August 2023 umfasste. Zumindest werden diese Unterlagen im Beschluss der Vorinstanz 1 vom 5. September 2023 ausdrücklich als Projektunterlagen aufgeführt. Weiter befinden sich in den vorinstanzlichen Akten ein Situationsplan «Sichtbermen T20» 1:200 (vi.-act. 32 zum Rekursverfahren Nr. 24-6615), die Verfügung Abbiegeverbot der Kantonspolizei mit beigelegtem Signalisations- und Markierungsplan vom 17. Juli 2023 (vi.-act. 21) sowie diverse Unterlagen zum Vorprojekt (vi.-act. 38-48). Hingegen fehlen in den Vorakten detaillierte Projektunterlagen (Längen- und Querprofil) sowie der entsprechende technische Bericht. Diese liegen in Bezug auf das Vorprojekt zwar vor (vi.-act. 38 und 44), fehlen jedoch in Bezug auf das tatsächlich genehmigte – und vom Vorprojekt abweichende – Strassenbauvorhaben und konnten auch nach entsprechender Nachforderung seitens der Rekursinstanz (Schreiben vom 19. Dezember 2024) nicht beigebracht werden. Wie bereits aufgeführt, wurden der Genehmigungsbehörde schliesslich lediglich der Teilstrassenplan 1:250 vom 23. Mai 2024 sowie der Situationsplan 1:200 «Sichtbermen T 20» zur Genehmigung eingereicht (vgl. Übermittlungsschreiben der Vorinstanz 1 vom 29. April 2024, vi.-act. 9). Somit fehlten dem Strassenbauprojekt wesentliche Inhalte. Weiter ist darauf hinzuweisen, dass im Situationsplan 1:250 «Sichtbermen T 20» (vi.-act. 72 zu den Rekursverfahren Nrn. 24-6616 und 24-6466) die als erforderlich erachtete Sichtzone zwar dargestellt wird. Jedoch lassen sich weder aus den Unterlagen zum Teilstrassenplan «Ausbau M.____strasse», noch den Baugesuchsunterlagen, noch den jeweiligen vorinstanzlichen Entscheiden entnehmen, dass und wie die zur Gewährleistung der Verkehrssicherheit erforderliche Sichtzone rechtlich gesichert werden soll. Aus dem Koordinationsgebot nach Art. 25a RPG ergibt sich, dass die erforderlichen Sichtzonen zusammen (gleichzeitig) mit dem Teilstrassenplan erlassen werden müssen (BUDE Nr. 96/2024 vom 25. November 2024 Erw. 5.2 mit Hinweisen). Somit wurden auch die Sichtweiten rechtlich nicht hinreichend sichergestellt, womit ein weiteres Element des Strassenbauprojekts fehlt.



5.5 Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass im Beschluss der Vorinstanz 1 vom 5. September 2023 zwar ausgeführt wird, dass die Kosten für das Strassenbauprojekt vollumfänglich vom Grundeigentümer übernommen werden und deshalb auf ein Kostenverlegungsverfahren verzichtet werden könne. Ein solches Vorgehen genügt den Vorgaben des Strassengesetzes jedoch nicht. So müsste die Überbindung der Kosten durch einen öffentlich-rechtlichen Vertrag geregelt werden (BDE Nr. 63/2019 vom 17. Oktober 2019 Erw. 9.1).

5.6 Zusammenfassend ergibt sich, dass der angefochtene Teilstrassenplan mangels detaillierter Baupläne zur Ausweichstelle, entsprechenden technischen Berichts sowie hinreichender Sichtzonenverfügung als unvollständig bezeichnet werden muss. Hinzu kommt, dass die Kostenverlegung ebenfalls nicht formell korrekt durchgeführt worden ist. Da der Teilstrassenplan «Ausbau M. ___ strasse» zusätzlich zur mangelhaften Genehmigungsverfügung auch noch als unvollständig beurteilt werden muss, erübrigen sich materielle Ausführungen zum eigentlichen Projekt. Der Teilstrassenplan ist bereits aus den genannten Mängeln aufzuheben. Abschliessend ist darauf hinzuweisen, dass ein nur punktuell ausgebautes Strassenbauprojekt an einer insgesamt ungenügend ausgebauten Gemeindestrasse von vornherein nicht genehmigungsfähig wäre. So hat der Perimeter eines Teilstrassenplans so abgegrenzt zu sein, dass anschliessend der gesamte Strassenzug verkehrssicher gestaltet und richtig klassiert ist (vgl. BDE Nr. 27/2021 vom 22. April 2021 Erw. 8.5).

6.

Damit ist aber das Baugrundstück Nr. 001 als strassenmässig nicht hinreichend erschlossen zu betrachten. So ist unter den Verfahrensbeteiligten auch nicht umstritten, dass die heutige Situation für eine hinreichende Erschliessung des Baugrundstücks ungenügend ist. Nachdem die hinreichende strassenmässige Erschliessung eines Baugrundstücks unabdingbare Voraussetzung für die Baureife im Sinn von Art. 66 Bst. a PBG und damit für die Baubewilligungserteilung ist und diese vorliegend fehlt, wäre die Baubewilligung und der Einspracheentscheid der Vorinstanz 2 vom 2. September 2024 allein schon aus diesem Grund aufzuheben. Damit könnte offenbleiben, wie es sich mit den restlichen Rügen der Rekurrenten 1 und 2 sowie des Rekurrenten 3 in Bezug auf die erteilte Baubewilligung vom 2. September 2024 verhält (vgl. VerwGE B 2020/217 vom 29. September 2021 Erw. 7.2). Wie nachfolgend aufgezeigt wird, kann jedoch auf die beiden Rekurse gegen den vorinstanzlichen Entscheid vom 2. September 2024 von vornherein nicht eingetreten werden, da keine Verfügung vorliegt, die im Sinn von Art. 43^{bis} Abs. 1 Bst. a VRP angefochten werden könnte.

6.1 Nach Art. 28^{bis} des Vollzugsgesetzes zur eidgenössischen Gewässerschutzgesetzgebung (sGS 752.2; abgekürzt GSchVG) bedürfen Bohrungen und erhebliche Grabungen ausserhalb besonders ge-



fährdeter Bereiche einer Bewilligung der zuständigen Stelle des Kantons, konkret des Amtes für Wasser und Energie (AWE) benötigt. Eine erhebliche Grabung liegt vor, wenn sie mehr als 6 m tief ist oder wenn damit, auch nur vorübergehend, mehr als 10'000 m³ Material entnommen oder verschoben werden (Art. 9^{ter} der Verordnung zum Vollzugsgesetz zur eidgenössischen Gewässerschutzgesetzgebung [sGS 752.21; abgekürzt GSchVV]).

6.2 Aus den vorliegenden Baugesuchsunterlagen (vgl. vi.-act. 67 im Rekursverfahren Nr. 24-6616; Schnitte und Fassaden 1:100 vom 15. August 2023) ergibt sich, dass Grabungen von teilweise weit mehr als 6 m vorgenommen werden, womit diese als erheblich im Sinne von Art. 28^{bis} GSchVG in Verbindung mit Art. 9^{ter} GSchVV zu qualifizieren sind. Somit ist für das vorliegende Bauvorhaben, da es ausserhalb besonders gefährdeter Bereiche liegt, eine Bewilligung der zuständigen kantonalen Stelle, des AWE nötig. Diese kantonale Bewilligung stellt ein unentbehrliches Element der Bewilligung der Baubehörde dar, womit es vorliegend an einem gültigen Gesamtentscheid im Sinn von Art. 133 Bst. f PBG fehlt. Dieser Mangel kann auch mit einer nachträglichen Beibringung nicht behoben werden, da der Gesamtentscheid ein Gesamtpaket der notwendigen Verfügungen und Stellungnahmen der Behörden von Bund, Kanton und politischer Gemeinde darstellt (S. STAUB, in: Bereuter/Frei/Ritter [Hrsg.], Kommentar zum Planungs- und Baugesetz des Kantons St.Gallen, Basel 2020, Art. 133 N 19). Mangels Anfechtungsobjekt wird die Vorinstanz die entsprechende Teilverfügung des AWE einholen müssen und über das Baugesuch und die Einsprachen im Rahmen eines Gesamtentscheids neu zu befinden haben (BUDE Nr. 53/2023 vom 23. Mai 2023 Erw. 3.6). Auf die Rekurse Nrn. 24-6616 sowie 24-6646 kann somit mangels Gesamtentscheid nicht eingetreten werden.

7.

Zusammenfassend ergibt sich, dass der angefochtene Teilstrassenplan «Ausbau M. ___strasse» unvollständig und die erfolgte Genehmigungsverfügung mangelhaft ist. Auf eine Rückweisung zur erneuten Prüfung durch das TBA ist somit zu verzichten und der Teilstrassenplan «Ausbau M. ___strasse» vom 2. April 2024 mitsamt der Genehmigungsverfügung des TBA vom 23. Mai 2024 aufzuheben. Der Rekurs Nr. 24-6615 erweist sich somit als begründet und ist im Sinn der Erwägungen gutzuheissen. Hingegen kann auf die gegen die Baubewilligung vom 2. September 2024 erhobenen Rekurse Nrn. 24-6616 sowie 24-6646 nicht eingetreten werden, da es aufgrund der zwingend notwendigen Abgrabungsbewilligung nach Art. 28^{bis} GSchVG am Gesamtentscheid und somit am erforderlichen Anfechtungsobjekt mangelt.

8.

8.1 Nach Art. 95 Abs. 1 VRP hat in Streitigkeiten jener Beteiligte die amtlichen Kosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden. Nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgericht-



tes unterscheiden sich Bauprozesse, an denen Bauwillige und Einsprechende mit einem direkten Interesse am Prozessausgang teilnehmen, grundsätzlich nicht von den Verfahren vor Zivilgerichten. Die Prozesskosten werden deshalb in diesen Fällen jeweils in der Regel nicht dem Gemeinwesen, sondern den beteiligten Privaten auferlegt (VerwGE vom 16. November 1998 i.S. E.D.). Indessen ist zu beachten, dass das Erfolgsprinzip in gewissen, vom Gesetz ausdrücklich geregelten Fällen durch das Verursacherprinzip durchbrochen wird (VerwGE vom 17. August 1999 i.S. H.S.). So gehen unter anderem Kosten, die ein Verfahrensbeteiligter durch Verletzung wesentlicher Verfahrensvorschriften verursacht hat, unabhängig vom Prozessausgang nach Art. 95 Abs. 2 VRP zu dessen Lasten (BUDE Nr. 3/2024 vom 19. Januar 2024 Erw. 6.1; BUDE Nr. 93/2024 vom 6. November 2024 Erw. 2.1.1).

8.2 Die Entscheidegebühr beträgt für den Rekurs 1 (Verfahren Nr. 24-6615) Fr. 3'000.–, sowie für die Rekurse 2 (Verfahren Nr. 24-6616) und 3 (Verfahren Nr. 24-6646) je Fr. 750.–, somit gesamthaft Fr. 4'500.– (Nr. 20.13.01 des Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung, sGS 821.5). Weil der angefochtene Teilstrassenplan aufgrund mangelhafter Genehmigungsverfügung sowie aufgrund des unvollständigen Teilstrassenplans aufgehoben werden muss, sind die amtlichen Kosten des Rekursverfahrens Nr. 24-6615 nach Art. 95 Abs. 2 VRP zur Hälfte dem TBA und der Politischen Gemeinde Z.____ (je Fr. 1'500.–) aufzuerlegen. Auf deren Erhebung ist jedoch zu verzichten (Art. 95 Abs. 3 VRP). Die angefochtene Baubewilligung muss hingegen aufgrund Verletzung wesentlicher Verfahrensvorschriften (Nichteinholen der notwendigen kantonalen Bewilligung und Eröffnung der kommunalen Verfügungen ohne Gesamtentscheid) aufgehoben werden, weshalb die amtlichen Kosten für die Rekursverfahren Nrn. 24-6616 und 24-6646 von gesamthaft Fr. 1'500.– nach Art. 95 Abs. 2 VPR der Politischen Gemeinde Z.____ aufzuerlegen sind. Auf die Erhebung ist – wie es in solchen Fällen der Praxis des Bau- und Umweltsdepartements entspricht (BUDE Nr. 53/2023 vom 23. Mai 2023 Erw. 5.2 mit Hinweisen) – nicht zu verzichten.

8.3 Die von den Rekurrenten 1 und 2 in den Rekursen 1 (Verfahren Nr. 24-6615) und 2 (Verfahren Nr. 24-6616) geleisteten Kostenvorschüsse von jeweils Fr. 1'800.– sind zurückzuerstatten.

8.4 Der vom Rekurrent 3 im Rekurs 3 (Verfahren Nr. 24-6646) geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– ist zurückzuerstatten.

9.

Die Rekurrenten 1 und 2, der Rekurrent 3, die Rekursgegnerin sowie die Vorinstanz 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 ange-



messen 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 Nicht anwaltlich vertretene Verfahrensbeteiligte haben grundsätzlich mangels eines besonderen Aufwands keinen Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung (Art. 98^{ter} VRP in Verbindung mit Art. 95 Abs. 3 Bst. c ZPO). Dass ihnen gleichwohl ersatzfähige Kosten für Umtriebe erwachsen, ist ungewöhnlich und bedarf deshalb einer besonderen Begründung. Eine Umtriebsentschädigung erfolgt somit nur ausnahmsweise, insbesondere wenn es sich um eine komplizierte Sache mit hohem Streitwert handelt, wenn der getätigte Aufwand erheblich ist und zwischen dem betrieblichen Aufwand und dem Ergebnis der Interessenwahrung ein vernünftiges Verhältnis besteht. Nicht anwaltlich vertretenen Personen spricht das Bau- und Umweltdepartement lediglich eine Umtriebsentschädigung ohne Bezugnahme auf den Anwalts- oder einen anderen Branchentarif zu, und zwar praxisgemäss in der Höhe von Fr. 300.– bis Fr. 500.– (vgl. VerwGE B 2013/178 vom 12. Februar 2014 Erw. 4.3 ff. und 5 ff., zusammengefasst in: Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2014/I/6).

9.3 Die Rekurrenten 1 und 2 obsiegen in den Rekursen 1 (Verfahren Nr. 24-6615) und 2 (Verfahren Nr. 24-6616) mit ihren Anträgen. Da die Verfahren zudem in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht Schwierigkeiten boten, die den Beizug eines Rechtsvertreters rechtfertigen, besteht grundsätzlich Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung (Art. 98^{bis} VRP). Weil keine Kostennote vorliegt, ist die ausseramtliche Entschädigung in Anwendung von Art. 6 in Verbindung mit Art. 22 der Honorarordnung (sGS 963.75; abgekürzt HonO) für die Rekursverfahren Nrn. 24-6615 und 24-6616 ermessensweise auf je Fr. 2'750.– (zuzüglich Mehrwertsteuer) festzulegen. Dem Verfahrensausgang entsprechend entschädigen das TBA sowie die Politische Gemeinde Z.____ die Rekurrenten 1 und 2 im Rekurs 1 (Verfahren Nr. 24-6615) zu gleichen Teilen mit jeweils Fr. 1'375.–. Hingegen liegt der für das Nichteintreten im Rekursverfahren Nr. 24-6616 ursächliche Verfahrensmangel einzig in der Verantwortung der Vorinstanz, weshalb die Politische Gemeinde Z.____ die Rekurrenten 1 und 2 im Rekursverfahren Nr. 24-6616 mit Fr. 2'750.– zu entschädigen hat.

9.4 Der Rekurrent 3 obsiegt im Rekurs 3 (Verfahren Nr. 24-6646) zwar mit seinen Anträgen. Er ist jedoch nicht anwaltlich vertreten. Nachdem er zudem keine Begründung vorbringt, weshalb ihm ausnahmsweise eine Umtriebsentschädigung zugesprochen werden sollte, ist sein Begehren abzuweisen.

9.5 Die Rekursgegnerin unterliegt zwar mit ihren Anträgen. Weil dem TBA sowie der Politischen Gemeinde indessen eine formelle Rechtsverweigerung, resp. grobe Verfahrensmängel, zur Last zu le-



gen sind, ist ihr Begehren ebenfalls gutzuheissen. Weil keine Kostennote vorliegt, ist die ausseramtliche Entschädigung in Anwendung von Art. 6 in Verbindung mit Art. 22 HonO ermessensweise auf Fr. 2'750.– (zuzüglich Mehrwertsteuer) festzulegen. Dem Verfahrensausgang entsprechend entschädigen das TBA sowie die Politische Gemeinde Z.____ die Rekursgegner im Rekurs 1 (Verfahren Nr. 24-6615) zu gleichen Teilen mit jeweils Fr. 1'375.–. Hingegen liegt der für das Nichteintreten im Rekurs Nr. 24-6616 ursächliche Verfahrensmangel einzig in der Verantwortung der Vorinstanz, weshalb die Politische Gemeinde Z.____ die Rekursgegnerin im Rekurs 2 (Verfahren Nr. 24-6616) mit Fr. 2'750.– zu entschädigen hat

9.6 Da die Vorinstanz unterliegt, hat sie keinen Anspruch auf Ersatz der ausseramtlichen Kosten. Ihr Begehren ist daher abzuweisen.

Entscheid

1.

a) Der Rekurs Nr. 24-6615 von A.____ und B.____ wird im Sinn der Erwägungen gutgeheissen.

b) Der Beschluss des Gemeinderates der Politischen Gemeinde Z.____ vom 2. April 2024 betreffend Teilstrassenplan «Ausbau M.____strasse» (Strassenprojekt und Klassierung) und die Genehmigungsverfügung des Tiefbauamts vom 23. Mai 2024 werden aufgehoben.

2.

a) Auf den Rekurs Nr. 24-6616 von A.____ und B.____ wird nicht eingetreten.

b) Auf den Rekurs Nr. 24-6466 von C.____ wird nicht eingetreten.

c) Es wird festgestellt, dass der Beschluss der Baubewilligungskommission der Politischen Gemeinde Z.____ vom 2. September 2024 rechtsunwirksam ist.

3.

a) Auf die Erhebung der amtlichen Kosten im Rekursverfahren Nr. 24-6615 in der Höhe von Fr. 1'500.– beim Tiefbauamt wird verzichtet.

b) Auf die Erhebung der amtlichen Kosten im Rekursverfahren Nr. 24-6615 in der Höhe von Fr. 1'500.– bei der Politischen Gemeinde Z.____ wird verzichtet.

c) Der am 7. Oktober 2024 von Thomas Frey geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– im Rekursverfahren Nr. 24-6615 wird zurückerstattet.



d) Der Politischen Gemeinde Z.____ wird im Rekursverfahren Nr. 24-6616 eine Entscheidegebühr von Fr. 750.– auferlegt.

e) Der am 7. Oktober 2024 von Thomas Frey geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– im Rekursverfahren Nr. 24-6616 wird zurückerstattet.

f) Der Politischen Gemeinde Z.____ wird im Rekursverfahren Nr. 24-6646 eine Entscheidegebühr von Fr. 750.– auferlegt.

g) Der am 30. September 2024 von C.____ geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– im Rekursverfahren Nr. 24-6466 wird zurückerstattet.

4.

a) Das Begehren von A.____ und B.____ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten im Rekursverfahren Nr. 24-6615 wird gutgeheissen. Das Tiefbauamt sowie die Politische Gemeinde Z.____ entschädigen sie zu gleichen Teilen ausseramtlich mit insgesamt Fr. 2'750.– zuzüglich Mehrwertsteuer.

b) Das Begehren von A.____ und B.____ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten im Rekursverfahren Nr. 24-6616 wird gutgeheissen. Die Politische Gemeinde Z.____ entschädigt sie ausseramtlich mit insgesamt Fr. 2'750.– zuzüglich Mehrwertsteuer.

c) Das Begehren von C.____ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird abgewiesen.

d) Das Begehren der D.____, um Ersatz der ausseramtlichen Kosten im Rekursverfahren Nr. 24-6615 wird gutgeheissen. Das Tiefbauamt sowie die Politische Gemeinde Z.____ entschädigen sie zu gleichen Teilen ausseramtlich mit insgesamt Fr. 2'750.– zuzüglich Mehrwertsteuer.

e) Das Begehren der D.____ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten in den Rekursverfahren Nrn. 24-6616 wird gutgeheissen. Die Politische Gemeinde Z.____ entschädigt sie ausseramtlich mit insgesamt Fr. 2'750.– zuzüglich Mehrwertsteuer.

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

Die Vorsteherin

Susanne Hartmann
Regierungsrätin