



Fall-Nr.:	B 2021/38
Stelle:	Verwaltungsgericht
Rubrik:	Verwaltungsgericht
Publikationsdatum:	25.08.2022
Entscheiddatum:	15.07.2022



Entscheid Verwaltungsgericht, 15.07.2022

Strassenrecht, Planungsrecht, Verfahrensrecht; Art. 45 Abs. 1 VRP (sGS 951.1); Art. 46 StrG (sGS 732.1), Art. 33 Abs. 3 lit. a RPG (SR 700); Art. 111 Abs. 1 BGG (SR 173.110). Streitig war, ob die Vorinstanz auf einen Rekurs gegen einen Teilstrassenplan, der unter anderem die Aufhebung eines bestehenden Fusswegs mit Personenunterführung und dessen Umlegung vorsah, zu Recht nicht eintrat. Die Vorinstanz verneinte die Legitimation der Rekurrentin mit dem Argument, diese wohne rund 650 m vom Teilstrassenplangebiet entfernt und sei nicht mehr betroffen als die Allgemeinheit. Das Verwaltungsgericht prüfte die Frage in Anlehnung an die Rechtsprechung zur Legitimation von Privaten bei verkehrlichen Anordnungen und Strassenbauprojekten. Danach sind all jene Verkehrsteilnehmenden, welche die betreffende Verkehrsanlage mehr oder weniger regelmässig benützen, legitimiert, Einsprache und Rechtsmittel zu erheben, wenn für sie die Anordnung oder das Strassenbauvorhaben Beeinträchtigungen von einer gewissen Intensität zur Folge hat. Nach Ansicht des Verwaltungsgerichts wies die Beschwerdeführerin im konkreten Fall rechtsgenügend nach, dass sie den fraglichen Wegabschnitt regelmässig – und nicht nur gelegentlich – nutzt und sie wegen der neuen Wegführung einen Umweg von rund 300 m und eine Verschlechterung der sicherheitstechnischen verkehrlichen Situation in Kauf nehmen müsse. Die Vorinstanz hat dementsprechend die Rechtsmittelbefugnis zu Unrecht verneint. Weil die Vorinstanz nach ihrer eigenen Eventualbegründung im angefochtenen Rekursentscheid den Rekurs wegen Verletzung der massgeblichen Normen – gegenteilig zum Ergebnis ihres Nichteintretensentscheids – gutgeheissen und dem Teilstrassenplan die Genehmigung verweigert hätte, behandelte das Verwaltungsgericht zwar die Beschwerde trotz fehlender (negativer) Genehmigungsverfügung, wies aber die Sache in Gutheissung der Beschwerde zum Entscheid an die Vorinstanz zurück (Verwaltungsgericht, B 2021/38).

Entscheid vom 15. Juli 2022

Besetzung

Abteilungspräsident Zürn; Verwaltungsrichterin Zindel, Verwaltungsrichter Steiner;
Gerichtsschreiber Huber

Verfahrensbeteiligte



St.Galler Gerichte

A.__,

Beschwerdeführerin,

vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Benno Lindegger, Wildeggstrasse 24,
9000 St. Gallen,

gegen

Bau- und Umweltdepartement des Kantons St. Gallen, Lämmli brunnenstrasse 54,
9001 St. Gallen,

Vorinstanz,

und

Politische Gemeinde X.__,

Beschwerdegegnerin,

sowie

Q.__ AG,

Beschwerdebeteiligte,

Gegenstand

Teilstrassenplan "Y.__-/Z.__-strasse" Aufhebung/Verlegung Y.__-Z.__-strasse



Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A.

A.a.

Das Bahntrasse der Q.__ AG (B.__-C.__-D.__/E.__) durchquert von Nordwesten nach Südosten das Gemeindegebiet der Gemeinde X.__ (vgl. dazu und zum Folgenden Geoportal [GIS], einsehbar unter www.geoportal.ch). Im Dorf X.__ führt eine Fussgängerverbindung, der B.__-weg, von der südwestlich der Gleisanlagen geführten Y.__-strasse zum nordöstlich des Bahntrassees gelegenen Bahnhof von X.__. Bestandteil des B.__-wegs bildet eine unter den Geleisen verlaufende Personenunterführung. Der nördlich der Abzweigung des B.__-wegs gelegene Abschnitt der Y.__-strasse verläuft zunächst entlang der Bahnstrecke, wobei zwischen den Bahnanlagen und der Y.__-strasse ein Landstreifen von etwa 10 m liegt. Rund 220 m nach dem Abzweiger quert die Y.__-strasse über einen beschränkten Bahnübergang die Bahngleise in Richtung Osten; in ihrem weiteren Verlauf mündet sie in die K.__-strasse. Kurz nach dem Bahnübergang zweigt von der von Westen nach Osten verlaufenden Y.__-strasse rechtwinklig die Z.__-strasse ab, die nordöstlich der Bahngleise und parallel zu diesen in südlicher Richtung zum Bahnhof führt.

Ab der beschriebenen Abzweigung des B.__-wegs führt die Y.__-strasse in südwestlicher Richtung zum Fluss S.__ hin, wo sie sich kurz davor gabelt. Ein Ast der Y.__-strasse folgt nunmehr zum Fluss S.__ in südlicher Richtung, der andere Ast überquert den Fluss S.__ über eine Brücke in Richtung Westen. Letzterer Abschnitt der Y.__-strasse endet mit der Einmündung in die R.__-strasse. Das westlich des Flusses S.__ gelegene Gebiet (H.__, I.__, M.__, N.__, O.__, P.__) ist wenig bebaut; gemäss Zonenplan der Gemeinde X.__ vom 14. Juli 1992 befindet es sich in der Landwirtschaftszone (vgl. Zonenplan, Karte abrufbar im GIS, a.a.O., unter "Karten/Raumplanung, Grundstückkataster/ÖREB Zonenplan Kt SG" und Genehmigungsverfügung vom 14. Juli 1992, abrufbar im GIS, a.a.O., ebda. unter Link zu Reflex "Zonenplan" und dort pdf.-Datei "Zonenplan und Landwirtschaftszonenplan"). Das östlich des Flusses S.__ gelegene Gebiet wiederum ist den Bauzonen zugewiesen (vgl. Zonenplan vom 14. Juli 1992, a.a.O.).

A.b.

Der B.__-weg weist eine Länge von rund 105 m auf. Er ist ein öffentlicher Fussweg und gemäss Gemeindestrassenplan als Weg 1. Klasse klassiert (vgl. GIS, a.a.O., Karte "Verkehr/Strassen und Wege Gde SG/Strassenklassierung Gde"). Während dem es



sich bei der Y.__-strasse um eine Gemeindestrasse 2. Klasse handelt, ist die Z.__-strasse als Gemeindestrasse 1. Klasse klassiert (vgl. GIS, ebda.). Auf der Y.__-strasse führt zudem von der Brücke über den Fluss S.__ herkommend ein Wanderweg (mit Hartbelag), der über den B.__-weg in die Z.__-strasse mündet und Teil verschiedener überkommunaler Wanderrouten bildet (vgl. GIS, a.a.O., Karte "Verkehr/Strassen und Wege Gde SG/Fuss-, Wander-, Radwege Gde" bzw. GIS, a.a.O., Karte "Verkehr/Wanderwege SG").

B.

B.a.

Der Gemeinderat X.__ erliess den Teilstrassenplan "Y.__-/Z.__-strasse (2.0561/1.031), Aufhebung B.__-weg (5.009), Neuklassierung Gemeindeweg 1. Klasse/Wanderweg mit Kiesbelag" (nachfolgend TSP "Y.__-/Z.__-strasse") am 30. November 2017 (nicht aktenkundig, unbestritten; vgl. Rekursentscheid des Baudepartements [heute: Bau- und Umweltdepartement] vom 27. Januar 2021, Sachverhalt Ziffer B act. 2 der Gerichtsakten). Der TSP "Y.__-/Z.__-strasse" sieht die überwiegende Aufhebung des B.__-wegs als Gemeindeweg 1. Klasse und des darauf verlaufenden Wanderwegs mit Hartbelag vor. Damit einher geht sodann auch die Aufhebung der Wegführung durch die Personenunterführung. Stattdessen soll ein neuer Gemeindeweg 1. Klasse und ein neuer Wanderweg mit Kiesbelag erstellt und die Linienführung des neuen Weges innerhalb des südwestlichen Streifens zwischen den Bahngleisen und der Y.__-strasse realisiert werden (vgl. TSP "Y.__-/Z.__-strasse", act. 11/3). Der geplante Weg mündet im Norden kurz vor dem heutigen Bahnübergang mit Bahnschranken in die bestehende Y.__-strasse ein. Die neu klassierte Fläche weist gemäss Vermessung im Teilstrassenplan eine Breite von 1,5 m auf; die bestehende Personenunterführung soll rückgebaut werden (nicht aktenkundig, unbestritten; vgl. Rekursentscheid vom 27. Januar 2021, Sachverhalt B/a; act. 2).

B.b.

Während der vom 11. Dezember 2017 bis 9. Januar 2018 dauernden Auflage erhob u.a. A.__, X.__, Einsprache gegen den TSP "Y.__-/Z.__-strasse" (nicht aktenkundig, unbestritten; vgl. Rekursentscheid vom 27. Januar 2021, Sachverhalt B/b; act. 2). A.__ ist Eigentümerin des mit zwei Gebäuden bebauten Grundstücks Nr. 000__, Grundbuch X.__, das westlich des Flusses S.__ im Gebiet W.__ liegt. Ihr Grundstück ist strassenmässig über die F.__-strasse erschlossen, die in die R.__-strasse mündet, und zwar im Einlenkerbereich der Y.__-strasse in die R.__-strasse (vgl. GIS, a.a.O., Karte "Basiskarten, Bodenbedeckung, Bilddaten/Amtliche Vermessung/Amtliche Vermessung Gde"; vgl. auch Entscheid des Baudepartementes vom 27. Januar 2021,



St.Galler Gerichte

Sachverhalt A/a; act. 2). Der Gemeinderat von X.__ wies die Einsprache von A.__ mit Beschluss vom 29. März 2018 ab (nicht aktenkundig, unbestritten; vgl. Rekursentscheid des Baudepartementes vom 27. Januar 2021, Sachverhalt B/a; act. 2). Auf einen dagegen gerichteten Rekurs von A.__ und einer weiteren Einsprecherin, beide vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Benno Lindegger, St. Gallen, trat das Baudepartment nach Durchführung eines Schriftenwechsels und eines Augenscheins mit Vergleichsverhandlungen mit Entscheid vom 27. Januar 2021 (act. 2) nicht ein. Das Baudepartment begründete den Nichteintretensentscheid im Wesentlichen damit, dass ihr Wohnhaus vom geplanten Vorhaben rund 650 m entfernt sei und keinen direkten Anstoss an den geplanten Rückbau der Personenunterführung aufweise. Entsprechend fehle es ihr an der für die Rekursberechtigung erforderlichen räumlich engen Beziehung. Sie sei durch das Vorhaben nicht unmittelbar und in höherem Ausmass als die Allgemeinheit in eigenen Interessen betroffen. Der Umstand, dass sie nördlich des Bahnhofs arbeite und sich dort auch die Einkaufsmöglichkeiten befänden, vermöge nichts am Ergebnis zu ändern, dass sie durch die Aufhebung der Personenunterführung nicht schwerer betroffen sei als andere Einwohnerinnen und Einwohner von X.__, die südlich des Bahnhofs wohnten (vgl. Rekursentscheid des Baudepartementes vom 27. Januar 2021 E. 1.3; act.2). In materieller Hinsicht führte das Baudepartment in seinem Entscheid noch aus, dass die geplante Aufhebung der Personenunterführung nachvollziehbar sei, zumal ein Neubau der rund hundert Jahre alten, nicht mehr den heutigen gesetzlichen Normen entsprechenden, unbeleuchteten und von Vandalenakten nicht verschont gebliebenen Personenunterführung sehr teuer und eine behindertengerechte Sanierung technisch kaum realisierbar wäre (Rekursentscheid des Baudepartementes vom 27. Januar 2021 E. 2.2; act. 2). Es gelangt in seinem Entscheid indessen auch zum Schluss, dass der geplante neue Kiesweg mit einer Breite von 1,5 m den Schweizer Normen (SN) der Vereinigung Schweizerischer Strassenfachleute (VSS) widerspreche. Deshalb könnte – so die Vorinstanz – der strittige Teilstrassenplan vom Baudepartment nicht genehmigt und der Rekurs müsste (gemeint im Fall des Eintretens) diesbezüglich geschützt werden (vgl. Rekursentscheid des Baudepartementes vom 27. Januar 2021 E. 2.1; act. 2).

C.

C.a.

Gegen den Entscheid des Baudepartementes (Vorinstanz) vom 17. Januar 2021 erhob A.__ (Beschwerdeführerin) durch Rechtsanwalt Benno Lindegger mit Eingabe vom 11. Februar 2021 (act. 1) Beschwerde beim Verwaltungsgericht. Mit Beschwerdeergänzung vom 16. März 2021 (act. 5) begründete die Beschwerdeführerin ihre Beschwerde. Sie



beantragte im Wesentlichen die Aufhebung des Rekursentscheides des Baudepartementes vom 27. Januar 2021 sowie des Beschlusses des Gemeinderates X.__ vom 29. März 2018 ("beide zur Person der Beschwerdeführerin"; vgl. Ziffer I/1 der Beschwerdeergänzung; act. 5). Sodann sei die Sache an die Vorinstanz zur Neubeurteilung zurückzuweisen und sie anzuweisen, auf den Rekurs einzutreten (Ziffer I/2 der Beschwerdeergänzung; act. 5); sofern keine Rückweisung erfolge, seien die Bewilligung/Genehmigung für den Teilstrassenplan "Y.__-/Z.__-strasse" vollumfänglich zu verweigern (Ziffer I/3 der Beschwerdeergänzung; act. 5); alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zuzüglich Mehrwertsteuer zu Lasten der Beschwerdegegnerin (Ziffer I/4 der Beschwerdeergänzung; act. 5).

C.b.

Die Vorinstanz beantragte in der Vernehmlassung vom 17. Mai 2021 Abweisung der Beschwerde. Zur Begründung verwies sie auf den angefochtenen Entscheid und äusserte sich ergänzend zur Beschwerde (act. 10 f.). Sowohl die politische Gemeinde X.__ (Beschwerdegegnerin) als auch die Q.__ AG (Beschwerdebeteiligte) verzichteten stillschweigend auf eine Stellungnahme.

C.c.

Auf die Vorbringen in den Eingaben des vorliegenden Verfahrens und die Akten wird, soweit für den Entscheid erforderlich, in den nachstehenden Erwägungen eingegangen.

Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

1.

1.1.

Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist gegeben (Art. 46 des Strassengesetzes, sGS 732.1, StrG, in Verbindung mit Art. 59^{bis} Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, VRP). Ungeachtet ihrer Legitimation in der Sache selbst ist die Beschwerdeführerin als Adressatin des angefochtenen Entscheids, mit welchem auf ihren Rekurs nicht eingetreten wurde, zur Ergreifung des Rechtsmittels berechtigt (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP, vgl. hierzu VerwGE B 2019/6 vom 1. Juli 2019 E. 1; VerwGE B 2018/80, B 2018/82 vom 23. Mai 2019 E. 2; vgl. auch BGer vom 1C_392/2020, 1C_393/2020 vom 20. Mai 2021 E. 1.2 und BGer 1C_317/2010, 1C_319/2010 vom 15. Dezember 2010 E. 2 beide Strassenbauprojekte betreffend). Sodann entspricht die Beschwerdeeingabe vom



11. Februar 2021 (act. 1) in Verbindung mit der Beschwerdeergänzung vom 16. März 2021 (act. 5) zeitlich, formal und inhaltlich den gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP).

1.2.

Die Vorinstanz ist auf den bei ihr erhobenen Rekurs der Beschwerdeführerin gegen die Festsetzung des Teilstrassenplans nicht eingetreten. Streitgegenstand bildet deshalb grundsätzlich einzig die Frage, ob sie zu Recht auf den Rekurs nicht eingetreten ist.

2.

Ausgangspunkt dieses Verfahrens ist der Erlass eines Teilstrassenplans durch den Rat der Beschwerdegegnerin. Laut Strassengesetz ist für Erlass und Änderung des Gemeindestrassenplans sachgemäss das Planverfahren für Strassenbauvorhaben nach Art. 39 ff. StrG durchzuführen (vgl. Art. 13 Abs. 2 erster Satz StrG und Art. 39 Abs. 2 StrG). Der Gemeindestrassenplan bedarf der Genehmigung der zuständigen Fachstelle des Kantons (Art. 13 Abs. 2 zweiter Satz StrG in der heute geltenden Fassung [vgl. Fremdänderung gemäss Ziffer II/1 des Nachtrags zum Wasserbaugesetz vom 13. April 2021 [in Vollzug ab 1. Juli 2021; nGS 2021-052]). Kantonale Fachstelle ist das Tiefbauamt (vgl. Art. 1 der Strassenverordnung [sGS 732.11; StrV]). Bis zur Änderung von Art. 13 Abs. 2 StrG durch den Nachtrag zum Wasserbaugesetz vom 13. April 2021 bedurfte der (Teil-)Strassenplan der Genehmigung durch das Baudepartement, wobei der Leiter oder die Leiterin des Rechtsdiensts des Tiefbauamts für das Baudepartement zur Genehmigung von Teilstrassenplänen ermächtigt war (vgl. Art. 13 Abs. 2 StrG und Art. 27 des Staatsverwaltungsgesetzes, sGS 140.1, in Verbindung mit Nr. BD.A.23 des Anhangs zur Ermächtigungsverordnung, sGS 141.41, je in der vor dem 1. Juli 2021 geltenden Fassung). Nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts (vgl. VerwGE B 2020/95 vom 10. Februar 2021 E. 3.2 und B 2020/58, B 2020/72 vom 22. Oktober 2020 E. 3 mit Hinweis u.a. auf VerwGE B 2017/186 vom 21. Februar 2019 E. 2; VerwGE B 2012/69, B 2012/70 vom 19. Dezember 2013 E. 3.2.2; vgl. auch G. Germann in: G. Germann [Hrsg.], Kurzkommentar zum st. gallischen Strassengesetz vom 12. Juni 1988, St. Gallen 1989, N. 1 zu Art. 12 StrG und N. 4 zu Art. 13 StrG) gelten Gemeindestrassenpläne als (Sonder-)Nutzungspläne im Sinn von Art. 14 ff. des Bundesgesetzes über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz; SR 700, RPG).

Vorliegend ist keine Genehmigungsverfügung aktenkundig. Eine solche hat die Vorinstanz jedenfalls weder eingereicht, noch hat sie in ihrer Vernehmlassung erwähnt, dass eine solche zwischenzeitlich ergangen sei. Vorab ist deshalb zu klären, ob und



gegebenenfalls wie sich die fehlende Genehmigungsverfügung auf den Ausgang des Beschwerdeverfahrens auswirkt.

2.1.

Das Bundesgericht tritt auf Beschwerden gegen Rechtsmittelentscheide über die Festsetzung von Nutzungsplänen erst ein, wenn ein Endentscheid vorliegt, d.h. die Nutzungsplanung beschlossen und vom Kanton genehmigt worden ist (vgl. BGE 135 II 24 ff. E. 1.2 mit Hinweisen). Dabei verlangt es, dass im kantonalen Verfahren die nach Art. 25a RPG erforderliche Abstimmung des Rechtsmittel- und des Genehmigungsentscheids erfolgt. Auf welche Weise dies geschieht, bleibt den Kantonen überlassen. Der Genehmigungsentscheid der zuständigen kantonalen Behörde im Sinne von Art. 26 Abs. 1 RPG muss jedoch spätestens im Rahmen des Verfahrens vor der letzten kantonalen Rechtsmittelinstanz eingeholt und in die Beurteilung miteinbezogen werden (vgl. BGer 1C_468/2015 vom 15. Februar 2016 E. 2.1 zweiter Absatz; BGE 135 II 27 E. 1.2.4). Im Beschwerdeverfahren gegen einen Nutzungsplan verlangt das Verwaltungsgericht nach seiner ständigen Praxis im Fall der verwaltungsinternen Bestätigung des Planerlasses, dass dieser auch noch genehmigt werde, ansonsten es grundsätzlich nicht über die Beschwerde entscheidet (VerwGE B 2013/267 vom 16. April 2014 E. 1.4.3 mit Hinweis auf VerwGE B 2010/246 B 2010/250, B 2011/38-40 vom 15. Dezember 2011 E. 2 sowie auf VerwGE B 2012/91, B 2013/132 vom 8. November 2013 E. 2; vgl. auch VerwGE B 2015/19 vom 26. April 2018 E. 5).

Eine Ausnahme vom Vorliegen eines koordinationsrechtlich abgestimmten letztinstanzlichen kantonalen Entscheids liess das Bundesgericht jedoch zu bei einem vor ihm mit Rechtsverweigerungsbeschwerde angefochtenen letztinstanzlichen kantonalen Nichteintretensentscheid, in welchem die Legitimation betroffener Grundeigentümer verneint worden war (vgl. BGer 1C_39/2008 vom 28. August 2008 E. 1). Es begründete dies damit, dass Nichteintretensentscheide das Verfahren prozessual zum Abschluss brächten und daher als Endentscheide zu qualifizieren seien, unabhängig davon, in welchem Stadium des kantonalen Verfahrens sie ergingen. Analog entschied auch das hiesige Verwaltungsgericht. So verzichtete es etwa auf das Vorliegen einer Genehmigungsverfügung und auf das Erfordernis einer inhaltlichen und formellen Koordination von Rechtsmittel- und Genehmigungsverfahren bei einer Konstellation, wo vor Verwaltungsgericht die vorinstanzliche Bestätigung eines kommunalen Nichteintretensentscheids betreffend einer Einsprache gegen eine Schutzverordnung angefochten war, die Genehmigungsverfügung der zuständigen Genehmigungsbehörde jedoch noch ausstehend bzw. ein gegen die departementale



Genehmigungsverfügung gerichteter Rekurs vor der Regierung (als damals zuständige Rechtsmittelinstanz im Genehmigungsverfahren) noch anhängig war (vgl. VerwGE B 2014/229 vom 7. April 2017 E. 2). Dabei berief sich das Verwaltungsgericht im Wesentlichen auf die eingangs dargelegte Rechtsprechung des Bundesgerichts im Urteil 1C_39/2008 vom 28. August 2008 (vgl. VerwGE B 2014/229 vom 7. April 2017 E. 2).

2.2.

Wird der vorinstanzliche Nichteintretensentscheid bestätigt, ist das Verfahren damit prozessual beendet und es hat mit dem vorinstanzlichen Nichteintretensentscheid sein Bewenden (vgl. VerwGE B 2017/176 vom 24. September 2018 E. 1; BGer 1C_263/2017, 1C_677/2017 vom 20. April 2018 E. 1.2 mit Hinweis auf BGE 135 II 41 E. 1.2), ohne dass sich das Verwaltungsgericht mit der materiellrechtlichen Seite auseinandersetzen hätte (vgl. BGE 139 II 235 f. E. 3.2 a.E.). Deshalb ist im Fall der Bestätigung des vorinstanzlichen Nichteintretensentscheids eine Koordination mit dem Genehmigungsverfahren nicht erforderlich.

Erweist sich hingegen der angefochtene Nichteintretensentscheid als falsch, gilt es zwei Konstellationen zu unterscheiden: Hat sich die Vorinstanz darauf beschränkt, aus prozessualen Gründen auf Nichteintreten zu erkennen, ohne die Sache materiell zu behandeln, weist das Verwaltungsgericht die Sache gemäss Art. 64 in Verbindung mit Art. 56 Abs. 2 VRP regelmässig zur materiellen Beurteilung des Falles an die Vorinstanz zurück (vgl. T. Kamber, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege [VRP], Praxiskommentar, Zürich/St. Gallen 2020, N 17 zu Art. 56 VRP; Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, 2. Aufl. 2003, Rz. 1032). Weil damit das Verfahren nicht zum Abschluss gebracht wird, kann bei dieser Konstellation in einem Beschwerdeverfahren vor Verwaltungsgericht ohne Weiteres von der (an sich gebotenen) Koordination mit dem Genehmigungsverfahren abgesehen werden (vgl. VerwGE B 2014/229 vom 7. April 2017 E. 2 dritter Absatz mit Hinweisen). Setzt sich hingegen die Vorinstanz in den Entscheiderwägungen im Sinn einer subsidiären Begründung (Eventualbegründung) einlässlich mit den materiellen Vorbringen auseinander, kann eine Rückweisung unterbleiben (vgl. T. Kamber, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], a.a.O., N 17 zu Art. 56 VRP; Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 1029 a.E.; BGE 139 II 235 f. E. 3.2). Der Verzicht auf eine Rückweisung und die materielle Beurteilung durch das Verwaltungsgericht ist in der Regel dann gerechtfertigt, wenn die Vorinstanz den bei ihr erhobenen Rekurs im Fall eines Eintretens (auch) hätte abweisen müssen (womit regelmässig zugleich die dem Beschwerdeverfahren zu Grunde liegende strittige Anordnung unverändert bleibt). Ein solches Vorgehen ist indessen



dann weder möglich noch sinnvoll, wenn die dem angefochtenen Entscheid zugrundeliegende Haupt- und Eventualbegründung je für sich allein betrachtet zwar den Verfahrensausgang besiegeln würden, jedoch mit gegenteiligem Ergebnis. Dies ist vorliegend der Fall: Die Vorinstanz ist auf den Rekurs nicht eingetreten; in ihrer subsidiären Begründung hat sie aber zugleich dem strittigen Teilstrassenplan wegen Verletzung der VSS-Normen die Genehmigungsfähigkeit abgesprochen, was in materieller Hinsicht auf einen Schutz des Rekurses hinauslaufen würde. Von einer Koordination mit dem Genehmigungsverfahren im nachgelagerten Beschwerdeverfahren kann bei dieser Konstellation dann abgesehen werden, wenn sich – wie nachstehend aufzuzeigen ist (nachstehend E. 4) – ergibt, dass die Vorinstanz zu Unrecht auf den Rekurs nicht eingetreten ist, was eine Rückweisung an die Vorinstanz zu neuem Entscheid in der Sache zur Folge hat.

3.

Entgegen der klaren gesetzlichen Vorgabe in Art. 64 in Verbindung mit Art. 52 VRP und der entsprechenden Aufforderung des Instruktionsrichters unterliess es die Vorinstanz, dem Gericht die gesamten Vorakten zu überweisen. Sie reichte mit ihrer Vernehmlassung (act. 11) im Beschwerdeverfahren lediglich den angefochtenen Entscheid (act. 11/1), den umstrittenen Teilstrassenplan (act. 11/3) sowie einen erst nach dem angefochtenen Entscheid erstellten Situationsplan – mit Berechnung des Mehrwegs (act. 11/2) – ein. Vom nachträglichen Einverlangen der vollständigen Vorakten wurde vorliegend ausnahmsweise abgesehen, weil sich das Verfahren auf die Eintretensfrage beschränkt. Der diesbezüglich entscheidenerhebliche Sachverhalt für die gerichtliche Überprüfung dieser (überwiegend rechtlichen) Frage ergibt sich mit hinreichender Klarheit aus dem im angefochtenen Entscheid dargestellten und im Wesentlichen unbestritten gebliebenen Sachverhalt, aus den von der Beschwerdeführerin und der Vorinstanz eingereichten Unterlagen sowie aus den allgemeinnotorischen elektronischen Informationssystemen (insbesondere Geoportal [www.geoportal.ch] und Google Maps [www.google.ch/maps]) und den darin enthaltenen und elektronisch abrufbaren Informationen (vgl. dazu BGer 1C_593/2020 vom 12. Mai 2021 E. 2.1 mit Hinweisen; BGer 1C_582/2018 vom 23. Dezember 2019 E. 2, namentlich E. 2.4 mit weiteren Hinweisen; VerwGE B 2020/204 vom 8. März 2021 E.2.2.2 a.E. mit Hinweisen).

Auf den von der Beschwerdeführerin gestellten Antrag auf Durchführung eines Augenscheins (vgl. Beweisofferten in act. 5 Ziffern III/2 S. 4 und IV/A/2 S. 5) kann in antizipierter Beweiswürdigung und angesichts des Verfahrensausganges verzichtet werden, zumal nicht ersichtlich ist, was er an zusätzlichem Erkenntnisgewinn bringen würde (vgl. dazu BGer 1C_13/2018 vom 13. März 2019 E. 3 mit Hinweisen sowie



B. Märkli, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], a.a.O., N 28 ff. zu Art. 12-13 VRP). Dies gilt im Ergebnis auch für das von der Beschwerdeführerin beantragte Einholen einer Amtsauskunft beim Gemeindebauamt X. zur Frage, ob die bestehenden Holzbeigen südwestlich der Gleisanlagen bzw. die bestehenden Parkplätze nordöstlich der Gleisanlagen bewilligt sind (Beweisofferten in act. 5 Ziffer IV/2 S. 7).

4.

Zu klären bleibt die Hauptstreitpunkt bildende Frage, ob die Vorinstanz zu Recht nicht auf den Rekurs der Beschwerdeführerin eingetreten ist.

4.1.

Nach Art. 45 Abs. 1 und Art. 46 StrG in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP ist zur Einspracheerhebung berechtigt, wer ein eigenes schutzwürdiges Interesse dartut (vgl. dazu VerwGE B 2018/80; B 2018/82 vom 23. Mai 2019 E. 4.2 mit Hinweisen). Art. 33 Abs. 3 lit. a RPG und Art. 111 Abs. 1 des Bundesgesetzes über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz; SR 173.110, BGG) schreiben in Umsetzung der Rechtsweggarantie (Art. 29a BV) als gewichtigen Eingriff in die kantonale Organisationsautonomie (Art. 47 BV) vor, dass die Beschwerde- resp. Rekursbefugnis im kantonalen Verfahren (nach Art. 45 Abs. 1 VRP) nicht enger umschrieben werden darf, als dies für die Beschwerde an das Bundesgericht (Art. 89 Abs. 1 BGG) vorgesehen ist (vgl. VerwGE B 2020/95 vom 10. Februar 2021 E. 3.2). Vorausgesetzt ist demnach nach den Grundsätzen von Art. 89 Abs. 1 Ingress und lit. b und c BGG, dass die Einsprecherin über eine spezifische Beziehungsnähe zur Streitsache verfügt (lit. b) und einen praktischen Nutzen aus der Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Strassenbauprojekts bzw. Teilstrassenplans (vgl. VerwGE B 2020/95 vom 10. Februar 2021 E. 3.2) zieht (lit. c).

Verlangt wird somit neben der formellen Beschwer, dass die beschwerdeführende Person über eine spezifische Beziehungsnähe zur Streitsache verfügt und einen praktischen Nutzen aus der Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Entscheids zieht. Die Nähe der Beziehung zum Streitgegenstand muss in Planungs- und Bausachen insbesondere in räumlicher Hinsicht gegeben sein. Ein schutzwürdiges Interesse liegt vor, wenn die tatsächliche oder rechtliche Situation der beschwerdeführenden Person durch den Ausgang des Verfahrens beeinflusst werden kann. Dies setzt eine eigene Betroffenheit voraus, d.h. die beschwerdeführende Person muss im eigenen und nicht im Interesse der Allgemeinheit Beschwerde führen. Der drohende Nachteil bzw. der durch die Beschwerde erstrebte Vorteil braucht nicht zwingend wirtschaftlicher oder materieller Art zu sein, sondern kann auch ideeller Natur



sein. Bei der Anordnung einer funktionellen Verkehrsbeschränkung bzw. bei der Anfechtung von Strassenprojekten steht die Beschwerdebefugnis nach der Praxis des Bundesgerichts all jenen Verkehrsteilnehmenden zu, welche die betreffende Strasse mehr oder weniger regelmässig benützen, wie das bei Anwohnerinnen und Anwohnern oder "Pendlerinnen und Pendlern" der Fall ist, während ein bloss gelegentliches Benützen der Strasse nicht genügt. Doch auch regelmässige Benützerinnen und Benützer einer vom Projekt betroffenen Strasse sind nur dann zu dessen Anfechtung legitimiert, wenn dieses für sie Beeinträchtigungen von einer gewissen Intensität zur Folge hat (BGer 1C_478/2020 vom 19. August 2021 E. 3.3 mit zahlreichen Hinweisen; vgl. auch VerwGE B 2019/58 vom 29. Juni 2019 E. 2.1 betreffend Beschwerdebefugnis bei einer Verkehrsanordnung). Die bundesgerichtliche Praxis zur Beschwerdelegitimation bei Verkehrsanordnungen bzw. bei Strassenbauprojekten kann auch auf die Beschwerdebefugnis bei der Festsetzung von Teilstrassenplänen übertragen werden. Die Situation von beschwerdeführenden Personen in einem Teilstrassenplanverfahren ist mit derjenigen von Personen vergleichbar, welche von einer funktionellen Verkehrsbeschränkung besonders betroffen sind, mithin stärker als gelegentliche Benützer und damit stärker als die Allgemeinheit vom Teilstrassenplan betroffen sind und deren Situation durch den Ausgang des Verfahrens in relevanter Weise beeinflusst wird.

4.2.

Die Vorinstanz begründete ihren Entscheid damit, dass es der Beschwerdeführerin an der notwendigen räumlichen Nähe fehle. Die Beschwerdeführerin bringt in ihrer Beschwerde dagegen zusammengefasst vor, sie benutze/besuche heute regelmässig bzw. täglich die nördlich des Bahnhofs gelegenen Bereiche im Dorfkern von X. (Einkaufsmöglichkeiten), die Bushaltestelle beim Bahnhof (Knotenpunkt des ÖV) und den Zugang beim Bahnhof zu den SOB-Geleisen. Sie benutze für ihre täglichen Verrichtungen die Personenunterführung, die für sie die direkteste Verbindung zwischen Nord und Süd darstelle. Ohne die Personenunterführung habe sie einen Umweg von 300 Metern zu bewältigen. Hinzu kämen zusätzlich Wartezeiten beim Bahnübergang bei geschlossenen Schranken. Der im Teilstrassenplan vorgesehene Umweg sei nördlich der Bahngleise nicht verkehrssicher (fehlendes Trottoir, unübersichtliche Parkiermanöver). Der südlich der Bahngleise geplante schmale Wegabschnitt wiederum verlaufe zwischen bedrohlich wirkenden meterhohen Holzbeigen und eingeklemmt zwischen Holzbeigen, Zäunen und Bahngleisen ohne Ausweich- oder Fluchtmöglichkeiten.



4.3.

Nach dem im angefochtenen Entscheid festgestellten und von der Beschwerdeführerin nicht bestrittenen Sachverhalt befindet sich ihr Wohnhaus in einer Distanz von rund 650 m zum "Bauvorhaben" (so die Vorinstanz) entfernt (vgl. angefochtener Entscheid E. 1.3). Die Beschwerdeführerin beruft sich denn auch nicht darauf, dass sie als Grundeigentümerin eines im Planperimeter liegenden Grundstücks oder als direkte Anstösserin einer vom Teilstrassenplan betroffenen Verkehrsanlage unmittelbar betroffen sei. Sie macht hingegen geltend, sie benutze das vom Teilstrassenplan betroffene Wegstück fast täglich, mithin mehr oder weniger regelmässig, und nicht nur gelegentlich. – Es steht fest, dass sich der Dorfkern mit Einkaufsmöglichkeiten bzw. mit anderen Dienstleistungsbetrieben sowie der Bahnhof X.__ nördlich der Gleisanlagen befinden (vgl. Geoportal und Google Maps). Aufgrund der geltend gemachten tatsächlichen Nutzung und den örtlichen Gegebenheiten ist davon auszugehen, dass die Beschwerdeführerin regelmässig – und nicht nur gelegentlich – die direkte Wegverbindung durch die Personenunterführung benützt. Weder die Vorinstanz noch die Beschwerdegegnerin oder die Beschwerdebeteiligte bestreiten die von der Beschwerdeführerin dargelegte regelmässige Nutzung vor Verwaltungsgericht. Diese wiederum hat insofern rechtsgenügend dargetan, dass sie von der geplanten Wegverlegung und der damit einhergehenden Aufhebung der Personenunterführung zufolge der regelmässigen Benützung stärker betroffen ist als die Allgemeinheit. Sie macht in diesem Zusammenhang denn auch geltend, mit der durch die beabsichtigte Schliessung der Personenunterführung verbundenen Aufhebung des B.__-wegs und dem deswegen bedingten neuen Wegverlauf gemäss Teilstrassenplan habe sie einen Umweg von rund 300 m in Kauf zu nehmen. Ihr Einwand wird von der Vorinstanz insofern bestätigt, als nach deren Berechnung des Mehrwegs die neue Wegstrecke über die Y.__-strasse und den Bahnübergang ab dem Abzweiger des B.__-wegs von der Y.__-strasse bis zum Bahnhofgebäude 405 m beträgt, während dem sich die Wegdistanz ab dem Abzweiger durch die Personenunterführung bis zum Bahnhof lediglich auf rund 130 m beläuft (vgl. act. 11/2). Der Mehrweg beträgt demnach gemäss der vorinstanzlichen Berechnung rund 275 m. Dass eine allenfalls notwendige neue Unterführung wegen der erforderlichen behindertengerechten Bauweise (geringere Rampenneigungen) eine Verlängerung der unter den Geleisen hindurch verlaufenden Wegstrecke zur Folge haben könnte (225 m statt 130 m), spielt im vorliegenden Beschwerdeverfahren keine Rolle. Massgebend für die Beurteilung der Beschwerdebefugnis ist der Vergleich der aktuellen mit der geplanten Situation, d.h. der gegenwärtige Wegverlauf im Vergleich zum neuen Wegverlauf gemäss Teilstrassenplan. Entgegen der Vorinstanz reduziert sich deshalb die Mehrstrecke nicht auf 180 m (statt 275 m). Ein Mehrweg von 275 m, im Übrigen aber auch ein solcher von



180 m erreicht nach Einschätzung des Gerichts durchaus eine Intensivität und eine Erheblichkeit, aufgrund derer von einer legitimationsbegründenden Beeinträchtigung für die Beschwerdeführerin auszugehen ist. Ohne Belang ist die in der Vernehmlassung geäusserte Auffassung der Vorinstanz, dass ein Mehrweg von 180 m zumutbar sei (vgl. act. 11). Die Frage der Zumutbarkeit wird sich erst bei einer materiellen Beurteilung der im Teilstrassenplan vorgesehenen Wegführung stellen; demgegenüber kann selbst eine etwaige Zumutbarkeit nicht als Argument angeführt werden, um der Beschwerdeführerin die Beschwerdebefugnis abzusprechen. Mit Blick auf die eingangs umschriebenen Voraussetzungen der Beschwerdebefugnis ist sodann nicht von der Hand zu weisen, dass mit der neuen Wegführung eine Verschlechterung der Verkehrssicherheit für die Beschwerdeführerin einhergehen wird. In der Gesamtwürdigung der tatsächlichen Verhältnisse zeigt sich daher unschwer, dass die Vorinstanz die Rekursbefugnis der Beschwerdeführerin zu Unrecht verneint hat. – Die Beschwerde ist daher unter Aufhebung des Rekursentscheids gutzuheissen und die Angelegenheit zu neuem Entscheid in der Sache an die Vorinstanz zurückzuweisen.

5.

5.1.

Dem Verfahrensausgang entsprechend gehen die amtlichen Kosten je hälftig zulasten der Beschwerdegegnerin als erlassende Planungsbehörde einerseits sowie der Beschwerdebeteiligten als vom Teilstrassenplan betroffene Grundstückseigentümerin, in deren Interesse der Teilstrassenplan (so bezüglich der von ihr angebehrten Aufhebung der Personenunterführung) erging, andererseits (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidegebühr von CHF 2'000 ist angemessen (Art. 13, Ziff. 622 Gerichtskostentarif, sGS 941.12). Auf die Erhebung des Kostenanteils der Beschwerdegegnerin ist zu verzichten (Art. 95 Abs. 3 VRP). Der Beschwerdeführerin wird der geleistete Kostenvorschuss von CHF 4'000 zurückerstattet.

5.2.

Die Beschwerdeführerin hat für das Beschwerdeverfahren Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung (Art. 98 Abs. 1 und Art. 98bis VRP). Der Rechtsvertreter der Beschwerdeführerin hat keine Kostennote eingereicht. Nach Art. 22 Abs.1 Ingress und lit. b Honorarordnung für Rechtsanwälte und Rechtsagenten (sGS 963.75, HonO) beträgt das Honorar vor Verwaltungsgericht pauschal CHF 1'500 bis CHF 15'000. Innerhalb des für eine Pauschale gesetzten Rahmens wird das Grundhonorar nach den besonderen Umständen, namentlich nach Art und Umfang der Bemühungen, der Schwierigkeit des Falls und den wirtschaftlichen Verhältnissen der Beteiligten bemessen (Art. 19 HonO; vgl. dazu BGE 141 I 124 E. 4 und BGer 1C_53/2015 vom



12. Mai 2015 E. 2.5.). Ein pauschales Honorar von gesamthaft CHF 2'000 zuzüglich pauschale Barauslagen von CHF 80 (4 Prozent von CHF 2'000; Art. 28^{bis} HonO) und Mehrwertsteuer (7,7 Prozent; Art. 29 HonO) erscheint angemessen.

5.3.

Die amtlichen und ausseramtlichen Kosten des vorinstanzlichen Verfahrens sind nicht in diesem Verfahren, sondern im neu zu fällenden Rekursentscheid neu zu verlegen.

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht auf dem Zirkulationsweg zu Recht:

1.

Die Beschwerde wird gutgeheissen. Der angefochtene Entscheid wird aufgehoben und die Angelegenheit zu neuem Entscheid in der Sache an die Vorinstanz zurückgewiesen.

2.

Der Beschwerdegegnerin und der Beschwerdebeteiligten werden amtliche Kosten von je CHF 1'000 auferlegt. Auf die Erhebung der Kosten bei der Beschwerdegegnerin wird verzichtet.

Der von der Beschwerdeführerin geleistete Kostenvorschuss von CHF 4'000 wird zurückerstattet

2.1.

Die Beschwerdegegnerin und die Beschwerdebeteiligte entschädigen die Beschwerdeführerin mit je CHF 1'040 (inklusive Barauslage) und zuzüglich Mehrwertsteuer.