



Fall-Nr.:	B 2023/203
Stelle:	Verwaltungsgericht
Rubrik:	Verwaltungsgericht
Publikationsdatum:	02.07.2024
Entscheiddatum:	14.03.2024

Entscheid Verwaltungsgericht, 14.03.2024

Mitwirkungsverfahren beim Erlass von Teilstrassenplänen. Art. 33bis StrG (sGS 732.1). Art. 4 RPG (SR 700). Der Einwand des unterlassenen Mitwirkungsverfahrens wurde vorliegend erstmals im Beschwerdeverfahren erhoben. Das Mitwirkungsverfahren steht einem breiten Bevölkerungskreis offen und nicht nur den vom späteren Planerlass direkt betroffenen bzw. im Rechtsmittelverfahren legitimierten Personen. Unterlassene Mitwirkung lässt sich als Folge des grossen Adressatenkreises grundsätzlich nicht in einem Rechtsmittelverfahren nachholen. Vorliegend ging es nicht um ein untergeordnetes Bauvorhaben, welches zum vornherein den Verzicht auf ein Mitwirkungsverfahren gerechtfertigt hätte. Vielmehr standen unter anderem verschiedene Auswirkungen des Vorhabens auf weitere Projekte kontrovers zur Diskussion, welche im Rahmen eines Mitwirkungsverfahrens zur Sprache gebracht werden könnten. Als Folge des unterlassenen Mitwirkungsverfahrens konnte kein Mitwirkungsbericht öffentlich aufgelegt werden, der in die Interessenabwägung hätte einfliessen können. Es fand auch keine Anhörung im Rahmen des Rechtsschutzes statt, in welcher die betroffenen Interessen - anstelle eines eigentlichen Mitwirkungsverfahrens - unter Umständen (ausnahmsweise) hätten offengelegt werden können. Mit Blick auf diese Gegebenheiten konnten die Anforderungen von Art. 4 RPG vorliegend nicht als gewahrt gelten. Die Teilstrassenpläne wären zudem von der Vorinstanz bereits im Genehmigungsverfahren (Art. 13 Abs. 3 StrG, Art. 38 Abs. 2 PBG [sGS 731.1]) zur Durchführung eines Mitwirkungsverfahrens nach Art. 4 RPG an die Beschwerdebeteiligte zurückzuweisen gewesen. Bei den Verfahrensmängeln, welche nicht erst nachträglich im Beschwerdeverfahren gerügt werden können (wie z.B. Ausstandsgründe, fehlerhafte Vorladung), wenn dazu schon in den vorinstanzlichen Verfahren Gelegenheit bestanden hätte, geht es um Mängel, welche das Verwaltungs- und Rechtsmittelverfahren selbst betreffen bzw. die Verfahrens- und Prozessvoraussetzungen tangieren. Das Mitwirkungsverfahren stellt im Gegensatz dazu nicht eine blosse Verfahrensvorschrift im Rahmen des Verwaltungs- und Rechtsmittelverfahrens dar, sondern bildet ein



eigenständiges, dem Planerlass vorausgehendes Verfahren. Es gehört zur Grundlagenbeschaffung und bildet ein wichtiges Merkmal einer bundesrechtskonformen Planung. Eine unterlassene Mitwirkung ist von daher einer Verwirkung bzw. Heilung im Rechtsmittelverfahren grundsätzlich nicht zugänglich und kann auch im verwaltungs-gerichtlichen Rechtsmittelverfahren noch beanstandet werden, zumal hier materiell-rechtliche Aspekte - d.h. die (fehlende) Vollständigkeit der Sachverhaltsabklärung und der Interessenabwägung - in Frage stehen. Ein rechtsmissbräuchliches Verhalten kann der Beschwerdeführerin aufgrund der späten Geltendmachung dieses Mangels nicht vorgeworfen werden. (Verwaltungsgericht, B 2023/203)

Entscheid vom 14. März 2024

Besetzung

Präsidentin Lendfers; Verwaltungsrichter Engeler und Steiner; Gerichtsschreiber Schmid

Verfahrensbeteiligte

Pensionskasse A.____

Beschwerdeführerin,

vertreten durch Rechtsanwalt Dr. iur. Christoph Bürgi, SchochMaierPartner,
Bogenstrasse 9, 9000 St. Gallen,

gegen

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

Vorinstanz,

Politische Gemeinde Z.____,

Beschwerdebeteiligte,



Gegenstand

Teilstrassenpläne und Strassenbauprojekte (Passerelle B.__-weg und Ausbau C.__-weg sowie Klassierung)

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A.

A.a.

Das den Schweizerischen Bundesbahnen (SBB), Bern, gehörende, 43'260 m² grosse Grundstück Nr. 0000_, Grundbuchkreis Y.__, ist gemäss Zonenplan der Politischen Gemeinde Z.__ vom 1. November 1980 grösstenteils als übriges Gemeindegebiet Bahn bezeichnet. Ein Teil ist gemäss Zonenplan vom 1. September 2020 der Wohn-Gewerbezone (WG3) zugeteilt. Das Grundstück ist mit dem Bahnhofgebäude D.__ und einem Bahnschuppen überbaut. Bei dem im Eigentum der Politischen Gemeinde Z.__ stehenden Grundstück Nr. 0001_ auf der gegenüberliegenden Seite der Bahnlinie sind noch Brückenlager der Passerelle (Bahnübergang) erkennbar, über welche der als kantonaler Wanderweg ausgeschiedene B.__-weg (Gemeindeweg 1. Klasse) führte. Die Passerelle wurde im Frühling 2020 aus Sicherheitsgründen abgebrochen. Über die E.__-strasse (Gemeindestrasse 2. Klasse), welche südlich der Bahnlinie nach der Einmündung des B.__-wegs unter der SBB-Brücke hindurchführt und anschliesslich nördlich der Bahngleise verläuft, soll neu die Veloschnellroute geführt werden. Der nördliche Teil des B.__-wegs mündet wieder in die E.__-strasse, welche ins Zentrum von Y.__ führt; der B.__-weg und die Passerelle bilden nicht Bestandteil des Velonetzes (vgl. Velonetz gemäss Richtplan der Stadt Z.__, Teilbereich Verkehr; act. G 6/11-14 sowie 16-18). Das an das Grundstück Nr. 0000_ angrenzende Grundstück Nr. 0002_ gehört der Pensionskasse A.__, X.__ (nachstehend: Pensionskasse). Es ist ebenfalls der Zone WG3 zugeteilt und mit zwei Mehrfamilienhäusern überbaut. Über dieses Grundstück führt der C.__-weg (Gemeindeweg 2. Klasse), welcher mit Teilstrassenplan vom 12. Mai 2010 verlegt wurde. Gemäss Beschluss des Stadtrats St. Gallen vom 25. Februar 2010 beträgt die Breite des Wegs 3.5 m; klassiert wurde der Weg indes in einer Breite von 2 m. Am 31. März 2015 hatte der Stadtrat eine Änderung des C.__-wegs insofern beschlossen, als der Weg im Bereich des Grundstücks Nr. 0000_ bis zum Bahnhof Y.__ sichtbar gemacht und begradigt werden sollte. Dabei wurde eine Gesamtbreite des Wegs einschliesslich Bankett auf 2.5 m festgelegt. Die beiden



Mehrfamilienhäuser auf Grundstück Nr. 0002_ sind mit einem begrünten Lärmschutzwall vor Bahnlärm geschützt.

A.b.

Am 10. Dezember 2019 beantragte der Stadtrat dem Stadtparlament die Genehmigung des Projekts Neubau Passerelle B.__-weg. Mit Beschluss vom 21. Januar 2020 nahm der Stadtrat vom entsprechenden Beschluss des Stadtparlaments Kenntnis, genehmigte das Projekt und erteilte dafür den entsprechenden Verpflichtungskredit. Am 25. Februar 2020 beschloss er eine Verkehrsordnung für die Passerelle (Fussweg mit Fahrrad gestattet), genehmigte den Teilstrassenplan "Fuss-, Rad- und Wanderwegnetz" im Zusammenhang mit dem Neubau der Passerelle B.__-weg und erteilte den Auftrag für das Planverfahren. Während der öffentlichen Auflage (vgl. Projektakten in act. G 9/7/10) erhob die Pensionskasse mit Eingabe vom 10. März 2020 Einsprache mit dem Antrag, die Bewilligung des Planverfahrens sei so lange zu verweigern, bis für die entstehenden Minderwerte Entschädigungen in Form von Ausgleichszahlungen/baulichen Anpassungen/Ersatzlösungen und/oder Minderwertentschädigungen vereinbart seien. Zur Begründung wies sie darauf hin, dass die Velorampe sehr nahe an ihre Liegenschaft zu stehen komme, womit die Privatsphäre der Mieter beeinträchtigt werde. Zudem gingen Parkplätze verloren. Nachteilig sei auch, dass der begrünte Lärmschutzwall durch eine Lärmschutzwand ersetzt werden solle. Mit Beschluss vom 2. März 2021 wies der Stadtrat die Einsprache ab. Zur Begründung hielt er fest, dass die Stadt den gesetzlichen Auftrag habe, die Veloinfrastruktur voranzutreiben. Innerhalb der Veloschnelloute in Ost-West-Richtung durch die Stadt bilde die Passerelle ein wichtiges Schlüsselprojekt. Der Ersatz des Bahnübergangs liege im öffentlichen Interesse, sei verhältnismässig dimensioniert und füge sich städtebaulich gut in die bestehende Situation ein. Die Einsehbarkeit der Wohnungen, Balkone und Sitzplätze der beiden Mehrfamilienhäuser stelle in einer Stadt keine unzulässige Verletzung der Privatsphäre dar. Zudem würden für das betroffene Gebiet keine erhöhten Schutzanforderungen bestehen und keine Parkplätze verlorengehen (act. G 9/1 Beilage). Gegen den Beschluss vom 1. März 2021 erhob die Pensionskasse mit Eingabe vom 22. März 2021 Rekurs (act. G 9/1, 9/5; nachstehend Rekurs 1). Hierzu nahmen das kantonale Strasseninspektorat und der Rechtsdienst des Tiefbauamtes (TBA) mit Amtsberichten vom 24. und 25. Juni 2021 Stellung (act. G 9/11). Nachdem das Bau- und Umweltdepartement am 28. Oktober 2021 in Anwesenheit der Verfahrensbeteiligten einen Augenschein durchgeführt und der Verfahrensleiter dem Rekurs aufgrund einer vorläufigen Beurteilung bzw. der in den Amtsberichten festgestellten Mängel Aussicht auf Erfolg bescheinigt hatte (act. G 9/19 und 21), wurde das Rekursverfahren am 18. Februar 2022 mit der Begründung sistiert, dass der festgestellte Koordinationsmangel (Koordination des Projekts mit dem



weiterführenden Velonetz) ohne Neuauflage des Projekts behoben werden könne (act. G 9/33).

A.c.

Am 22. Februar 2022 beschloss der Stadtrat das Projekt und den Teilstrassenplan "C.__-weg, Ausbau als Fuss- und Radweg" auf dem Grundstück Nr. 0000_. Mit dem Projekt soll der C.__-weg als Fortsetzung des Projekts "Neubau Passerelle B.__-weg" für den Veloverkehr auf 3.5 m verbreitert und mit einem neuen Belag versehen werden. Zusätzlich soll er im östlichen Teil in eine Gemeindestrasse 3. Klasse aufklassiert werden. Am 22. Februar 2022 wurden auch die entsprechenden Änderungen der Verkehrssignalisation beschlossen (act. G 10/7 5 f.). Die hiergegen von der Pensionskasse am 30. März 2022 erhobene Einsprache wies der Stadtrat mit Beschluss vom 8. Juni 2022 ab (act. G 10/7 3 f.). Nachdem das TBA den Teilstrassenplan "C.__-weg (Abschnitt Passerelle B.__-weg bis F.__-strasse) inkl. FWR" am 23. August 2022 genehmigt hatte, eröffnete der Stadtrat am 31. August 2022 den Einspracheentscheid und die Genehmigungsverfügung als Gesamtentscheid (act. G 10/7 1 f.). Den gegen diesen Entscheid von der Pensionskasse erhobenen Rekurs vom 16. September 2022 (act. G 10/1, 10/5; Rekurs 2) wies das Bau- und Umweltdepartement, nachdem das TBA mit Verfügung vom 10. März 2023 die Genehmigung der Teilstrassenpläne "Passerelle B.__-weg" sowie Fuss-, Wander- und Radwegplan "Passerelle B.__-weg" (Wanderweg ohne Hartbelag und Radweg) in Aussicht gestellt hatte (act. G 10/11), mit Entscheid vom 12. September 2023 ab, soweit er nicht gegenstandslos geworden war. Im gleichen Entscheid wurde auch der Rekurs 1 abgewiesen (act. G 2).

B.

B.a.

Gegen diesen Rekursentscheid erhob die Pensionskasse mit Eingabe ihres Rechtsvertreters vom 27. September 2023 Beschwerde (act. G 1). In der Beschwerdeergänzung vom 31. Oktober 2023 (G 5) stellte sie den Antrag, der Rekursentscheid (Ziffer 1), der Teilstrassenplan Passerelle B.__-weg (Ziffer 2), der Teilstrassenplan C.__-weg (Ziffer 3) und die Genehmigungsverfügung des TBA vom 23. August 2022 (Ziffer 4) seien aufzuheben. Unter Kosten- und Entschädigungsfolge (Ziffer 5).

B.b.

In der Vernehmlassung vom 22. November 2023 beantragte die Vorinstanz Abweisung der Beschwerde. Zur Begründung verwies sie auf den angefochtenen Entscheid und äusserte sich ergänzend zur Beschwerde (act. G 8). Mit Verfügung vom 22. November 2023 (act. G 11) genehmigte die Vorinstanz den Teilstrassenplan "Passerelle B.__-weg"



St.Galler Gerichte

(Wege erster und zweiter Klasse) sowie den Teilplan Fuss-, Wander- und Radwegplan "Passerelle B.__-weg" (Wanderweg ohne Hartbelag und Radweg). Die Beschwerdebeteiligte stellte in ihrer Vernehmlassung vom 4. Dezember 2023 den Antrag auf Beschwerdeabweisung. Zur Begründung verwies sie auf ihre früheren Entscheide/Darlegungen und nahm ergänzend zur Beschwerde Stellung (act. G 13).

B.c.

Die Beschwerdeführerin bestätigte in der Stellungnahme vom 11. Januar 2024 ihre Anträge und Ausführungen und reichte weitere Akten ein (act. G 15 und 16). Hierzu äusserte sich die Beschwerdebeteiligte in der Eingabe vom 24. Januar 2024 (act. G 18).

B.d.

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

Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

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). Sodann entspricht die Beschwerdeeingabe vom 27. September 2023 (act. G 1) in Verbindung mit der Beschwerdeergänzung vom 31. Oktober 2023 (act. G 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). - Gegenstand eines Rechtsmittelverfahrens im Fall einer Gemeindestrasse ist unter anderem das Projekt sowie die Einteilung oder Umteilung von Gemeindestrassen (vgl. Art. 45 Abs. 1 StrG). Der Rechtsschutz richtet sich im Übrigen nach den Vorschriften des VRP (Art. 46 StrG). Nach Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP setzt die Rechtsmittelbefugnis voraus, dass eine besondere, beachtenswerte, nahe Beziehung zum Streitgegenstand besteht. Dabei liegt das schutzwürdige Interesse im "praktischen Nutzen", den ein erfolgreich geführtes Rechtsmittel dem Betroffenen in seiner rechtlichen oder tatsächlichen Situation einträgt, bzw. in der Abwendung materieller, ideeller oder sonstiger Nachteile, die ein Bestand der angefochtenen Verfügung oder des angefochtenen Entscheids mit sich bringen würde (BGE 137 II 30 E. 2.2.3). Die Rechtsmittelbefugnis ist vorliegend zu bejahen, nachdem die Beschwerdeführerin als Empfängerin des angefochtenen Entscheids und Eigentümerin des Grundstücks Nr. 0002_ eigene Interessen im erwähnten Sinn verfolgt. Als mitangefochten zu gelten hat die Verfügung vom 22. November 2023 (act. G 11) betreffend Genehmigung des Teilstrassenplans "Passerelle



B.__-weg" (Wege erster und zweiter Klasse) sowie des Teilplans Fuss-, Wander- und Radwegplan "Passerelle B.__-weg" (Wanderweg ohne Hartbelag und Radweg).

2.

2.1.

Unbestritten blieb vorliegend, dass die abgebrochene Passerelle B.__-weg *für den Fussgängerverkehr* wiederaufgebaut werden soll. Im Weiteren unbestritten blieb die begründete Feststellung im angefochtenen Entscheid, wonach nicht zu beanstanden sei, dass bei den geplanten geringfügigen Änderungen am C.__-weg (gemäss Projekt "C.__-weg") keine weiteren Pläne bzw. kein separater technischer Bericht für die Verbreiterung und Klassierung vorhanden seien (act. G 2 S. 13 E. 3.2.3). Hiervon ist nachstehend auszugehen. Streitig ist indes, ob die im angefochtenen Entscheid bestätigten Projekte Passerelle B.__-weg sowie die Verbreiterung und Klassierung des C.__-wegs *für den Veloverkehr* notwendig sind und ob der geplante Bahnübergang mit Rampe vor den Mehrfamilienhäusern auf Grundstück Nr. 0002_ private Interessen der Beschwerdeführerin verletzt bzw. ob allfällige öffentliche Interessen überwiegen. Sodann erachtet die Beschwerdeführerin die Beanspruchung von 110 m² bzw. 33 m² ab ihrem Grundstück für den Passerellen-Neubau als nicht erforderlich (act. G 5).

2.2.

Wege werden gemäss Art. 1 Abs. 2 StrG als Strassen im Sinn des Strassengesetzes behandelt, soweit keine besonderen Bestimmungen gelten. Gemäss Art. 32 StrG werden Strassen gebaut, wenn die Zweckbestimmung (lit. a), die Verkehrssicherheit (lit. b), das Verkehrsaufkommen (lit. c), der Schutz der schwächeren Verkehrsteilnehmer (lit. d), die Interessen des öffentlichen Verkehrs (lit. e) oder der Umweltschutz (lit. f) dies erfordern. Damit eine Strasse gebaut werden kann, muss mindestens eine dieser Voraussetzungen erfüllt sein (vgl. P. Schönenberger, in: G. Germann [Hrsg.], Kurzkomentar zum st. gallischen Strassengesetz vom 12. Juni 1988, St. Gallen 1989, N 2 zu Art. 32 StrG). Insbesondere muss sich der Bau der Strasse mit Blick auf die Voraussetzungen von Art. 32 StrG als notwendig erweisen. Ein Strassenbauprojekt ist jedoch nicht erst dann notwendig, wenn eine Alternativlösung (sowie allenfalls eine Nullvariante) zum vornherein ausscheidet, sondern bereits dann, wenn der Bau als verkehrsplanerisch und im Lichte der Grundsätze von Art. 33 StrG als sinnvoll und sachlich begründet erscheint (vgl. VerwGE B 2010/61 vom 9. November 2010 E. 2.1 mit Hinweis auf B 2009/197 vom 15. April 2010 E. 2.1, www.gerichte.sg.ch). Nach Art. 33 StrG sind beim Strassenbau unter anderem der Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt (lit. a), die Verkehrssicherheit (lit. b), der Schutz der schwächeren Verkehrsteilnehmer, namentlich von Fussgängern, Radfahrern und Behinderten (lit. c) sowie die anerkannten Grundsätze eines umwelt- und siedlungsgerechten Strassenbaus (lit. f) besonders zu beachten. Die Aufzählung ist nicht abschliessend



(vgl. Schönenberger, a.a.O., N 1 zu Art. 33 StrG). Ausgangspunkt für jeden Strassenbau ist die Zweckbestimmung gemäss Art. 32 Ingress und lit. a StrG. Für Gemeindestrassen und -wege richtet sie sich nach Art. 8-10 StrG (vgl. Schönenberger, a.a.O., N 3 zu Art. 32). Wege im Sinn des Strassengesetzes liegen abseits von öffentlichen Strassen und dienen nicht dem Motorfahrzeugverkehr (vgl. Germann, a.a.O., N 1 zu Art. 9 StrG). Im Weiteren beurteilt sich die Zweckbestimmung einer Strasse im Sinne von Art. 32 Ingress und lit. a StrG nach den Zielen und Grundsätzen von Art. 1 und 3 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (SR 700, RPG) und Art. 33 StrG (vgl. Schönenberger, a.a.O., N 1 zu Art. 33 StrG; VerwGE B 2010/7 vom 24. August 2010 E. 3.2. mit Hinweisen, www.gerichte.sg.ch). Gemäss Art. 1 Abs. 1 RPG haben Bund, Kantone und Gemeinden dafür zu sorgen, dass der Boden haushälterisch genutzt wird. Art. 3 RPG sieht sodann unter anderem vor, dass Rad- und Fusswege zu erhalten beziehungsweise neu zu schaffen sind (Art. 3 Abs. 3 Ingress und lit. c RPG). Das Bundesgesetz über Fuss- und Wanderwege (SR 704, FWG) hat die Planung, die Anlage und Erhaltung zusammenhängender Fuss- und Wanderwegnetze zum Zweck (Art. 1 FWG). Es statuiert, dass die Kantone dafür Sorge zu tragen haben, dass zusammenhängende Fusswege geplant, erstellt und erhalten werden (Art. 4 ff. FWG). Im Weiteren werden die erwähnten Ziele/Grundsätze des RPG von Art. 6 des Bundesgesetzes über Velowege (in Kraft seit 1. Januar 2023; SR 725.41, VWG) konkretisiert. Die Kantone und Gemeinden haben innerhalb von fünf Jahren ein zusammenhängendes Velonetz zu planen und bis Ende 2042 umzusetzen (Art. 19 VWG). Die Bevölkerung wird über den Planungsprozess informiert und im Mitwirkungsverfahren eingebunden (Art. 4 Abs. 2 RPG, Art. 33^{bis} Abs. 2 StrG). Gemäss dem kantonalen Richtplan (Koordinationsblatt M31, Stand Februar 2023) sollen Fuss- und Velowege, die in die Kompetenz der Gemeinden fallen, feinmaschig und attraktiv angeboten werden. Der Richtplan führt als Vorhaben explizit auch die Passerelle B.__-weg auf (www.sg.ch/bauen; Richtplan; Richtplantext Stand Oktober 2023).

Der Bau von Gemeindestrassen fällt in den Zuständigkeitsbereich der Politischen Gemeinde (Art. 38 Abs. 1 StrG), weshalb ihr in diesem Bereich grundsätzlich Autonomie zusteht. Allerdings wird die Autonomie dort eingeschränkt, wo das kantonale Recht eine abschliessende Ordnung getroffen und damit die Entscheidungsfreiheit der Gemeinde eingeschränkt hat (vgl. Art. 89 der Kantonsverfassung, sGS 111.1; VerwGE B 2010/61, E. 2.1 mit Hinweisen). Der zuständigen Verwaltungsbehörde kommt bei der Beurteilung der qualitativen Anforderungen an den Strassenbau gemäss Art. 32 StrG sowie der dazugehörigen Interessenabwägung zwischen raumplanungs- und strassenrechtlichen Grundsätzen (vgl. Art. 2 Abs. 1 lit. b, Art. 3 der Raumplanungsverordnung, SR 700.1, RPV) ein Ermessensspielraum zu, der von den Rechtsmittelinstanzen zu respektieren ist, solange der kommunale Entscheid den vorerwähnten Rechtsnormen und



Planungsgrundsätzen entspricht und zweckmässig ist (vgl. B. Heer, St. Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, S. 23 ff.). Als (der Korrektur zugängliche) Rechtsfehler fallen dabei eine unterbliebende Interessenabwägung durch die Planungsbehörde, eine fehlerhafte Ermittlung oder unzutreffende Beurteilung der Interessen sowie eine Unverhältnismässigkeit der Interessenabwägung in Betracht.

Der Koordinationsgrundsatz ist in Art. 25a des Bundesgesetzes über die Raumplanung (SR 700; RPG) verankert. Nach Art. 25a Abs. 3 RPG sollen Verfügungen keine Widersprüche enthalten. Eine Koordination ist auch nötig, wenn für die verschiedenen Bewilligungen nur eine Behörde zuständig ist. Die Natur der zu koordinierenden Bewilligungen - namentlich wenn es sich um raumplanungs- bzw. umweltschutzrechtliche Verfügungen handelt - ist dabei unerheblich (Waldmann/Hänni, Raumplanungsgesetz, Handkommentar, Bern 2006, N 22 zu Art. 25a RPG). Die Koordinationspflicht setzt voraus, dass zwischen den Verfügungen ein enger sachlicher Zusammenhang besteht, womit diese nicht getrennt und unabhängig voneinander beurteilt werden dürfen, ansonsten die gesonderte Behandlung sachlich zu unhaltbaren Ergebnissen führen könnte (vgl. P. Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 5. Aufl. 2008, S. 458). Spezialbewilligungen von untergeordneter Bedeutung, die separat erteilt werden können, fallen dagegen nicht unter die Koordinationspflicht. Das ist dann der Fall, wenn feststeht, dass die Bewilligungen mit den übrigen Entscheiden nicht abgestimmt werden müssen, die Rechte des Baugesuchstellers und der Drittbetroffenen nicht tangiert werden und die Abtrennung aufgrund des kantonalen Rechts zulässig ist (VerwGE 2020/80 und 82 vom 23. Mai 2019 E. 6.1 m.H.).

2.3.

Die Vorinstanz hielt im angefochtenen Entscheid unter anderem fest, der Teilstrassenplan vom 20. Januar 2020 (betreffend Ersatz der Passerelle B.__-weg) ende beim Gebäude Nr. 0003_ ohne Fortsetzung, obwohl er darauf ausgelegt sei, die Fuss- und Radwegverbindung über das private Grundstück der SBB bis zur F.__-strasse fortzuführen. Folglich sei der Teilstrassenplan nicht zweckmässig abgegrenzt. Die Fortsetzung des Fuss- und Radwegs auf dem C.__-weg sei aber auch sonst nicht rechtlich hinreichend sichergestellt, weil der Weg im betroffenen Bereich bloss 2-2.5 m breit klassiert sei, ein kombinierter Fuss- und Radweg aber eine Mindestbreite von 3.5 m aufweisen müsse (Richtlinie TBA Radverkehr [RRV], RRV 04 Gemeinsame Führung Rad- und Fussverkehr, Ziffer 3.3). Da die Passerelle insbesondere dem prognostiziert zunehmenden Radverkehr dienen solle, sei das Projekt regelkonform an das Velonetz anzuschliessen. Die geplante Passerelle präjudiziere die Fortsetzung des Velowegs bis zur F.__-strasse. Die Verschiebung des Ausbaus und der Klassierung der Fortsetzung auf einen späteren Zeitpunkt würde die Koordinationspflicht verletzen. Die



St.Galler Gerichte

Beschwerdebeteiligte habe die nötige Fortsetzung zwischenzeitlich nachgeholt, womit der Koordinationsfehler geheilt sei (act. G 2 S. 13 f. E. 4.1 f.). Mit Blick auf die bestehenden rechtlichen Grundlagen (Art. 3 Abs. 3 lit. c RPG; Art. 3 Abs. 3 und Art. 6 VWG; kantonaler Richtplan; Reglement der Beschwerdebeteiligten für eine nachhaltige Verkehrsentwicklung, SRS 711.3) entspreche es offensichtlich dem gesetzgeberischen Auftrag, dass die Beschwerdebeteiligte ihr Velonetz ausbaue. Als Teil der Veloschnellroute von der SBB-G.__-brücke bis nach W.__ sei die E.__-strasse vorgesehen. Zu den Förderungsmassnahmen gehöre auch, dass die bisher nur für Fussgänger passierbare Passerelle B.__-weg für den Veloverkehr geöffnet werde. All dies entspreche den übergeordneten Planungsgrundsätzen und gesetzlichen Vorgaben, den Langsamverkehr zu fördern. Mithin spiele es keine Rolle, dass die velogängige Bahnüberführung nicht direkt Teil der geplanten Veloschnellstrasse durch die Stadt sei. Immerhin sei sie ein direkter Zubringer zur Veloschnellstrasse und verbessere zudem die Vernetzung der verschiedenen Wohngebiete mit den Arbeitsplätzen, Schulen, Einkaufsmöglichkeiten und Freizeiteinrichtungen in den Quartieren im Westen der Stadt. Es spreche auch nicht gegen die Passerelle, dass es andere Wege gebe, welche zumutbarerweise auch befahren werden könnten und welche nur wenige Minuten zusätzliche Zeit beanspruchen würden. Ziel des Gesetzgebers sei es gerade, weitere sichere und attraktive Möglichkeiten für Velofahrende zu schaffen. Zwischen den Unterführungen E.__-strasse im Westen und W.__-strasse im Osten gebe es keine andere Möglichkeit für eine Über- bzw. Unterquerung der Bahnlinie. Die von der Beschwerdeführerin vorgeschlagene Alternativroute würde diesbezüglich keine Verbesserung darstellen, da sie praktisch vollständig mit der geplanten Veloschnellroute über die H.__-strasse übereinstimme. Hinzu komme, dass bei der vorgeschlagenen Alternative die Bahnlinie bei der I.__-strasse/J.__-strasse unterquert werden solle, was wegen des allgemeinen Fahrverbots nicht möglich sei. Die dazwischenliegende Passerelle (mit Treppen) beim Bahnhof Y.__ sei für Velos ebenfalls nicht überwindbar. Somit dränge es sich auf, die Passerelle B.__-weg auch für den Veloverkehr zu öffnen. Gegen den geplanten Bahnübergang B.__-weg spreche nicht, dass der *Bahnhof Y.__ nach W.__ verschoben* werden solle. Abgesehen davon, dass der neue Standort des SBB-Bahnhofs unterhalb des SOB-Bahnhofs noch nicht beschlossen sei und erst eine Projektskizze vorliege, solle mit der velogängigen Überführung B.__-weg nicht in erster Linie der Bahnhof besser angebunden werden, sondern der Stadtteil Y.__ mit der Veloschnellroute auf der E.__-strasse bzw. mit den Quartieren K.__, H.__-strasse, L.__ und M.__ besser verbunden werden. Mithin spiele es keine Rolle, dass mit dem Wegfall des Bahnhofs Y.__ der Langsamverkehr auf dem geplanten Bahnübergang und dem auszubauenden C.__-weg möglicherweise vorübergehend etwas zurückgehen werde (act. G 2 E. 5.2.4 bis 5.2.6 S. 16-18).



Weiter hielt die Vorinstanz fest, auf die behauptete *Verletzung des Orts- und Stadtbilds* sowie die Behauptung, mit dem Rampenbauwerk werde der Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt verletzt, könne mangels genügender Substantiierung nicht eingegangen werden. Gemäss Bericht des Beurteilungsgremiums vom 8. Juni 2018 sei das Projekt wegen des überzeugenden Verkehrskonzepts und der architektonisch ansprechenden Gestaltung sowie der geringen Zusatzmassnahmen ausgewählt worden. Die Beschwerdeführerin bringe nichts vor, weshalb die Passerelle mit Rampe nicht bestmöglich in den Stadtraum integriert sei. Es verstehe sich von selbst, dass die Velorampe nicht durch einen Lift ersetzt werden könne, wenn damit der Veloverkehr gefördert werden solle. Auch *lärmässig* könne das Bauwerk im Sinn der Vorsorge nicht weiter verbessert werden. Die Deckschicht der Rampe solle mit einer feinen Gesteinskörnung versehen werden, welche gute lärmindernde Eigenschaften aufweise und Rollgeräusche gut mindern könne. Mit dem von der Beschwerdeführerin geforderten Flüsterbelag könne keine wesentliche Verbesserung erzielt werden. Der Bahnübergang verursache ohnehin nur vernachlässigbaren Lärm, selbst wenn täglich mit rund 500 Fussgängern und 200 bis 300 Velofahrern zu rechnen sei. Bezüglich der gerügten (mangelnden) *Verkehrssicherheit* halte das Strasseninspektorat fest, dass sämtliche Normen eingehalten seien, wenn die Passerelle mehrheitlich von Fussgängern benutzt werde. Die Fahrbahn sei über den Gleisanlagen 4.2 m und auf der Rampe 4 m breit, wobei die Wendepodeste eine grosszügig bemessene Tiefe von 5.6 m aufweisen würden, so dass Fussgänger, Velofahrer und gehbehinderte Personen komfortabel aneinander vorbeikommen würden, zumal die Überführung übersichtlich ausgestaltet sei. Davon abgesehen seien VSS-Normen blosser Verwaltungsweisungen und keine Rechtssätze. Zu berücksichtigen sei auch, dass der Begegnungsfall Fussgänger/Velofahrer auf der schmalen Rampe seltener vorkomme, weil die meisten Fussgänger den kürzeren Weg über die Treppe benützen würden. Die Beschwerdeführerin bestreite nicht, dass die Passerelle mit Rampe behindertengerecht ausgestaltet sei. Die zu Recht gerügte Verengung beim Übergang der Rampe in den C.__-weg sei zwischenzeitlich behoben worden (act. G 2 E. 5.3 S. 18 f.). Hinsichtlich *Beeinträchtigung der privaten Interessen* sei zu beachten, dass für den Projektstandort keine erhöhten Anforderungen gelten würden, womit das Verunstaltungsverbot (Art. 99 Abs. 1 PBG) zur Anwendung gelange. Bei der vorliegenden Infrastrukturanlage handle es sich nicht um etwas qualifiziert Unschönes. Vom Bahnübergang für den Langsamverkehr gehe praktisch kein Lärm aus. Der Lärmschutzwall zwischen den Liegenschaften der Beschwerdeführerin und den Bahngleisen werde durch eine effizientere Lärmschutzwand ersetzt und wieder begrünt. Der Umstand, dass von der rund 6 m hohen Passerelle die oberen Stockwerke der Mehrfamilienhäuser der Beschwerdeführerin eingesehen werden könnten, sei in einer dicht bebauten Stadt üblich und hinzunehmen. Ein Recht auf Aussicht gebe es nicht. Die Aussicht werde weder durch die Rampe noch die Passerelle übermässig eingeschränkt, zumal die



Gebäudehöhe in der Zone WG3 11 m betrage und Anlagen grundsätzlich nicht höhenbeschränkt seien. Sodann würden nach den verbindlichen Plänen keine Parkplätze wegfallen. Die Lichtraumhöhe und die Durchfahrtsbreiten zu den privaten Parkplätzen blieben gewahrt; soweit aufgrund der geplanten Stützen leichte Verschiebungen der Parkplätze nötig würden, sei dafür genügend Platz vorhanden. Die Voraussetzungen für den Bau der Passerelle und die Verbreiterung des fortführenden C.__-wegs nach Art. 32 StrG seien erfüllt und die Grundsätze nach Art. 33 StrG eingehalten. Soweit die Beschwerdeführerin dabei in ihren privaten Interessen berührt sei, seien die Beeinträchtigungen nötig und zumutbar (act. G 2 E. 5.4 S. 19 f.).

2.4.

Die Beschwerdeführerin weist darauf hin, dass die geplante Verlegung des Bahnhofs Y.__, welche für die Beurteilung des vorliegenden Falles von erheblicher Bedeutung sei, im angefochtenen Entscheid nicht erwähnt werde. Am 5. April 2022 habe der Stadtrat dem Stadtparlament die Vorlage "Verschiebung Bahnhof Y.__, Projektierung; Verpflichtungskredit" unterbreitet. Ende August 2023 habe das Siegerprojekt für den neuen Doppelbahnhof W.__ und Y.__ präsentiert werden können. Es beinhalte insbesondere auch eine Passerelle, die zusammen mit den Verbindungs- und Erschliessungstürmen den Bahnhof W.__ mit neuen Bahnhof Y.__ und dem N.__ verbinde. Aus der Sicht des Stadtrats erhöhe der neue Doppelbahnhof die Erschliessung und er liege günstig an der Veloschnellroute (act. G 5 S. 4-7 m.H. auf act. G 6/19-21). Im Weiteren sei bereits in der Rekursbegründung vom 11. November 2022 (act. G 10/5) festgehalten worden, dass der oberhalb der E.__-strasse liegende Teil des B.__-wegs mit einem allgemeinen Fahrverbot belegt sei. Velofahrer aus dem Gebiet K.__ müssten also zuerst bis zur Einmündung der K.__-strasse in die E.__-strasse und anschliessend zurück zum B.__-weg fahren, bevor sie die Passerelle benützen könnten. Dies bestätige, dass die Passerelle in erster Linie als Fussgängerverbindung von Bedeutung sei. Ein Radfahrer erziele mit der Passerelle lediglich einen Zeitgewinn von einer Minute, wenn er diese benütze, statt über die E.__-strasse zu fahren und so die Bahngleise zu überqueren. Anlässlich des Augenscheins (vom 28. Oktober 2021) seien keine diesbezüglichen Feststellungen gemacht worden; dies sei nachzuholen. Im Weiteren sei der B.__-weg auf der Nordseite in der direkten Verlängerung zur Passerelle (Verbindung zur E.__-strasse) über weite Teile weniger als 2 m breit und in einem schlechten Zustand (act. G 6/11, 6/22). Die gleichzeitige Benützung durch Velofahrer und Fussgänger entspreche nicht den einschlägigen Normen. Entsprechende Sachverhaltsfeststellungen seien unterlassen worden. Sodann



St.Galler Gerichte

lasse die Vorinstanz (in act. G 2 E. 4.1 f.) ausser Acht, dass mit dem velogängigen Ausbau der Passerelle nicht nur der C.__-weg, sondern auch die nördliche Fortsetzung des B.__-wegs als kombinierter Fuss- und Radweg diene; dieser weise an keiner Stelle eine Mindestbreite von 3.5 m auf. Der Passerellen-Neubau präjudiziere nicht nur die Fortsetzung des Velowegs bis zur F.__-strasse, sondern auch die Weiterführung des B.__-wegs zur Nordseite der E.__-strasse. Auch dieser Teil des B.__-wegs müsse ausgebaut werden, um als kombinierter Fuss- und Radweg dienen zu können. Entsprechend der Koordinationspflicht müsse der Ausbau gleichzeitig mit dem südlichen Teil des B.__-wegs und dem C.__-weg erfolgen. Diese Voraussetzung sei nicht erfüllt (act. G 5 S. 7-9 Ziffern 8-10).

Die Beschwerdeführerin wendet im Weiteren ein, die Durchführung des Mitwirkungsverfahrens bei der Strassen- und Ortsplanung (Teilstrassenplan Passerelle B.__-weg und Teilplan C.__-weg) sei unterblieben. Dies stelle einen schweren Verfahrensfehler dar, welcher zur Aufhebung der angefochtenen Erlasse führen müsse. Sodann könne die Verpflichtung der Kantone und Gemeinden, ein zusammenhängendes Velowegnetz zu planen, nicht dazu führen, dass die Art. 32 f. StrG ausgehebelt würden. Die Rechtsmittelbehörde habe zu prüfen, ob die im StrG aufgestellten Bedingungen erfüllt seien. Es treffe zu, dass die Passerelle B.__-weg (noch) im kantonalen Richtplan (Abschnitt M31 S. 5) aufgeführt sei. Ebenso sei aber auch die Verschiebung des Bahnhof Y.__, auf welche die Vorinstanz praktisch nicht eingegangen sei, im Richtplan (Abschnitt M41 S. 6) enthalten. Hinzu komme, dass die Passerelle B.__-weg im Richtplan der Stadt Z.__ bis heute nicht aufgeführt sei. Die Bedeutung der Passerelle B.__-weg liege offensichtlich im Anschluss der Veloschnellroute auf der E.__-strasse an den Bahnhof Y.__ und damit den öffentlichen Verkehr. Dieses Motiv falle aber durch die Verlegung des Bahnhofs Y.__ weg. Die Veloschnellroute werde künftig direkt zum neuen Bahnhof Y.__/W.__ führen. Der Anschluss des Gebiets nördlich der Bahnlinie an die Veloschnellroute sei bereits mit der nördlichen E.__-strasse und der Bahnunterführung sichergestellt. Die Zubringerfunktion der Passerelle B.__-weg werde zudem durch den nicht ausgebauten nördlichen Teil des B.__-wegs beeinträchtigt. Die Passerelle liege überdies peripher und sehr nahe bei der Unterführung E.__-strasse und bringe deshalb keine echte Verbesserung. Es sei auch nicht nachvollziehbar, wieso eine velogängige Passerelle mit einer Rampe erstellt werden solle, wenn diese nur zu einem kleinen Teil von Velofahrern



benutzt werden solle und eine Zunahme des Veloverkehrs gegen die Verkehrssicherheit verstossen würde. Der Zweck der Passerelle liege in erster Linie bei der Fussgängerverbindung. Die Zweckbestimmung von Art. 32a StrG erfordere damit lediglich den Bau einer fussgängertauglichen Passerelle. Der geplante Strassenausbau gehe damit weit über die Zweckbestimmung hinaus. Wenn die Vorinstanz einräume, dass der Begegnungsfall Fussgänger/Velofahrer auf der etwas schmalen Rampe seltener vorkomme, weil die meisten Fussgänger den kürzeren Weg über die Treppe nehmen würden, bestätige dies den fehlenden Bedarf für den Bau der Rampe. Was die privaten Interessen der Beschwerdeführerin betreffe, möge es zutreffen, dass die Rampe als solche nicht als qualifiziert unschön betrachtet werden müsse. Es müsse aber nicht in Wohngebieten damit gerechnet werden, dass anstelle der bisherigen Wegverbindung ein derart massives Bauwerk unmittelbar vor das eigene Gebäude gestellt werde. Sie habe beim Erwerb der Liegenschaft nicht damit rechnen müssen, dass Aussicht und Besonnung massiv beeinträchtigt und Einsichtsmöglichkeiten in Wohnungen und Balkone geschaffen würden, wie sie aufgrund der Grenz- und Gebäudeabstände normalerweise nicht vorkämen. Die Rampe stelle deshalb insgesamt eine erhebliche Einschränkung für die Liegenschaften der Beschwerdeführerin dar und bringe auch eine beträchtliche Wertminderung mit sich. Auch das Grundstück der O.____ sei von der Passerelle stark betroffen, da die auf dem Grundstück geplante Rampe auf die am besten besonnte Gebäudeseite zu liegen komme. Schliesslich sei für die Beschwerdeführerin der Schluss der Vorinstanz nicht nachvollziehbar, dass die Voraussetzungen und Grundsätze nach Art. 32 f. StrG eingehalten seien. Es fehle wie ausgeführt bereits an der Zweckbestimmung. Auch die Verkehrssicherheit erfordere den Bau einer velogängigen Passerelle nicht, werde doch die E.____-strasse im südlichen Teil zur Veloschnellverbindung ausgebaut und sei im nördlichen Teil wenig befahren. Das Verkehrsaufkommen erfordere den Passerellenbau ebenfalls nicht, solle die Passerelle doch überwiegend von Fussgängern benutzt werden. Auch der Schutz der schwächeren Verkehrsteilnehmer erfordere den Strassenbau nicht, weil die Rampe für Fussgänger und Behinderte nicht bestritten, eine Verbindung für Radfahrer aber nicht erforderlich sei. Die Interessen des öffentlichen Verkehrs fielen mit der Verschiebung des Bahnhofs Y.____ weg und auch der Umweltschutz erfordere keine velogängige Verbindung. Der Grundsatz des sparsamen Bodenverbrauchs (Art. 33 lit. g StrG) werde mit dem Rampenbau eindeutig verletzt (act. G 5 S. 9-14 Ziffern 13-20).



3. Mitwirkungsverfahren

3.1.

Vorliegend wurde der Teilstrassenplan B.__-weg vom 2. März bis 1. April 2020 öffentlich aufgelegt, ohne dass vorgängig ein Mitwirkungsverfahren durchgeführt wurde (act. G 9/7 Beilagen 1 und 10). Dies gilt auch für den vom 28. Februar bis 30. März 2022 öffentlich aufgelegten Teilstrassenplan C.__-weg (act. G 10/7 5 f.). Nach Art. 33^{bis} StrG (in Kraft seit 1. Juli 2021) müssen beim Bau von Strassen nach- und nebengeordnete Planungsträger rechtzeitig angehört werden (Abs. 1). Die für den Planerlass zuständige Behörde hat für eine geeignete Mitwirkung der Bevölkerung zu sorgen (Abs. 2). Die Mitwirkung ermöglicht die notwendige Breite der Interessenabwägung und bildet damit eine wichtige Grundlage für den sachgerechten Planungsentscheid. Hinsichtlich des vom 2. März bis 1. April 2020 aufgelegten Projekts (act. G 9/7/10) kommt indes vorliegend nicht Art. 33^{bis} StrG, sondern Art. 4 RPG zur Anwendung (vgl. Art. 127^{bis} StrG). Gegenstand der Information und Mitwirkung nach Art. 4 Abs. 1 und 2 RPG sind unter anderem Nutzungspläne (vgl. BGer 1C_335/2015 vom 3. März 2016 E. 4.2 m.H.). Zu den Nutzungsplänen im Sinn von Art. 14 RPG zählen auch die Sondernutzungspläne (vgl. vgl. VerwGE B 2020/58 und 72 vom 22. Oktober 2020 E. 6 m.H. auf Jeannerat/Moor, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Zürich 2016, N 27 ff. zu Art. 14 RPG). Der Gemeindestrassenplan nach Art. 7 in Verbindung mit Art. 12 Abs. 1 StrG ist ein Sondernutzungsplan, der als solcher den Zonenplan überlagert (VerwGE B 2019/244 vom 3. Mai 2020 E. 4, B 2012/69 und 70 vom 19. Dezember 2013 E. 3.2.2 mit Hinweisen). Auch im Verfahren auf Erlass eines Sondernutzungsplans gilt von Bundesrechts wegen die behördliche Informations- und Mitwirkungspflicht. Art. 4 RPG verlangt in diesem Zusammenhang, dass die Planungsbehörden, neben der Freigabe der Entwürfe zur allgemeinen Ansichtsäusserung, Vorschläge/Einwände entgegennehmen und dazu zusammenfassend Stellung nehmen (vgl. BGE 135 II 286 E. 4.1; VerwGE B 2020/58 und 72 E. 4). Die Mitwirkung im Sinn von Art. 4 RPG stellt eine Einflussmöglichkeit dar, die von den Instrumenten der direkten Demokratie und des Rechtsschutzes zu unterscheiden ist. Die Mitwirkung ist in einem Zeitpunkt durchzuführen, in dem der Planentscheid noch offen ist. Art. 4 RPG konkretisiert indessen nicht den Gehörsanspruch gemäss Art. 29 Abs. 2 BV. Vielmehr ist es mit dem in Art. 33 RPG konkretisierten Gehörsanspruch vereinbar, wenn die öffentliche Auflage



des Nutzungsplans erst nach dessen Festsetzung zur Einleitung des Rechtsmittelverfahrens erfolgt (BGer 1C_86/2020 vom 22. April 2021 E. 3.2 m.H.). Der Anspruch der Bevölkerung auf Mitwirkung ist nicht formeller Natur wie der Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft; SR 101, BV) oder die Verfahrensgarantien nach Art. 6 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (SR 0.101, EMRK). Für untergeordnete Planänderungen ohne öffentliches Interesse kann die Mitwirkung unterbleiben. Von der Planung direkt Betroffene sind in solchen Fällen auf den Rechtsmittelweg zu verweisen. Das bedeutet auch, dass bei nachträglichen Planänderungen, die mit Blick auf den Gesamtzusammenhang untergeordnet und nicht von weitergehendem öffentlichem Interesse sind, das Mitwirkungsverfahren nicht wiederholt werden muss. Bei zu Unrecht unterlassener Mitwirkung der Bevölkerung, d.h. sofern es sich dabei nicht nur um eine untergeordnete Planänderung handelt, ist der Plan zur Durchführung eines (ordentlichen) Mitwirkungsverfahrens an die zuständige Behörde zurückzuweisen, sofern die betroffenen Interessen nicht ausnahmsweise durch eine Anhörung im Rahmen des Rechtsschutzes hinreichend offengelegt wurden (VerwGE B 2021/110 vom 17. Februar 2022 E. 2.1 m.H.). In VerwGE B 2021/101 vom 17. Februar 2022 (E. 3.1.2) prüfte das Verwaltungsgericht den erstmals im Beschwerdeverfahren erhobenen Einwand des unterlassenen Mitwirkungsverfahrens inhaltlich und kam zum Schluss, dass das Mitwirkungsrecht angesichts der konkreten Verhältnisse als gewährt zu gelten habe.

3.2.

Der Einwand des unterlassenen Mitwirkungsverfahrens wurde vorliegend erstmals im Beschwerdeverfahren erhoben (vgl. vorstehende E. 2.4 zweiter Absatz). Im Rahmen der Umsetzung der Rechtsweggarantie von Art. 29a BV bzw. Art. 6 EMRK hat (wenigstens) ein Gericht eine uneingeschränkte Sachverhalts- und Rechtskontrolle vorzunehmen. Das Verwaltungsgericht hat mithin den Sachverhalt frei zu prüfen und das massgebende Recht von Amtes wegen anzuwenden. Es hat die Streitfrage unter allen aufgrund der Akten und der Vorbringen der Parteien in Betracht fallenden rechtlichen Gesichtspunkten zu prüfen, ohne an deren Rechtsauffassungen gebunden zu sein (m.w.H. BGer 9C_409/2013 vom 20. September 2013 E. 2.2.1). Entscheidet das Verwaltungsgericht, wie hier, als erste gerichtliche Instanz, steht es den



Beschwerdeführenden somit von Bundesrechts wegen offen, gestützt auf neue Tatsachen (und diese stützende Beweismittel) das Rechtsbegehren auf neue resp. geänderte Rechtsgründe zu stützen, sofern sich daraus keine unzulässige Änderung des Streitgegenstands ergibt. Ausgenommen sind Verfahrensmängel (wie beispielsweise eine Befangenheit), die bei erster Gelegenheit zu rügen sind und im Beschwerdeverfahren nicht mehr erhoben werden können, wenn dazu schon im unterinstanzlichen Verfahren Gelegenheit bestanden hätte (vgl. dazu BGE 143 V 66 E. 4.3 mit Hinweisen, insbesondere auf BGer 1C_630/2014 vom 18. September 2015 E. 3.1, in: URP 2016, S. 25 ff.). Allenfalls kann das Vorbringen neuer Tatsachen erst vor Verwaltungsgericht in Nachachtung des Verursacherprinzips bei der Kostenaufgabe berücksichtigt werden (VerwGE B 2022/101 vom 23. März 2023 E. 10.1 m.H. auf BGer 1C_100/2021 vom 14. Februar 2023 E. 3.2 m.H.).

3.3.

3.3.1.

Die Frage nach dem Bestehen eines rechtlich durchsetzbaren Anspruchs auf Mitwirkung bzw. nach den Konsequenzen eines Verstosses gegen den Mitwirkungsanspruch nach Art. 4 RPG wurde vom Bundesgericht soweit ersichtlich noch nicht abschliessend geklärt (vgl. dazu Zaugg/Ludwig, Baugesetz des Kantons Bern, Kommentar Bd. II, 5. Aufl. 2024, N 9a zu Art. 58 S. 47). Fest steht indes, dass das Mitwirkungsverfahren einem breiten Bevölkerungskreis offensteht (vgl. Muggli, a.a.O., N 14-16 zu Art. 4 RPG) und nicht nur den vom späteren Planerlass direkt betroffenen bzw. im Rechtsmittelverfahren legitimierten Personen (vgl. BGE 135 II 286 E. 4.2.3, VerwGE B 2021/101 E. 3.1.1 sowie B 2021/110 E. 2.1). Unterlassene Mitwirkung lässt sich als Folge des grossen Adressatenkreises grundsätzlich nicht in einem Rechtsmittelverfahren nachholen. Vorliegend geht es denn auch nicht um ein untergeordnetes Bauvorhaben, welches zum vornherein den Verzicht auf ein Mitwirkungsverfahren gerechtfertigt hätte. Vielmehr stehen unter anderem verschiedene Auswirkungen des Vorhabens auf weitere Projekte kontrovers zur Diskussion (vgl. vorstehende E. 2.3 f.), welche im Rahmen eines Mitwirkungsverfahrens zur Sprache gebracht werden könnten. Als Folge des unterlassenen Mitwirkungsverfahrens konnte kein Mitwirkungsbericht öffentlich aufgelegt werden, der in die Interessenabwägung hätte einfliessen können. Es fand auch keine Anhörung im Rahmen des Rechtsschutzes statt, in welcher die betroffenen Interessen - anstelle



eines eigentlichen Mitwirkungsverfahrens - unter Umständen (ausnahmsweise) hätten offengelegt werden können (vgl. VerwGE B 2021/110 E. 2.1 und Muggli, a.a.O., N 29 zu Art. 4 RPG am Schluss). Mit Blick auf diese Gegebenheiten können die Anforderungen von Art. 4 RPG vorliegend nicht als gewahrt gelten.

Nach Art. 13 Abs. 3 StrG bzw. Art. 38 Abs. 2 PBG prüft die zuständige Stelle des Kantons den Gemeindestrassenplan (als kommunalen Sondernutzungsplan im Sinn von Art. 38 Abs. 1 PBG) auf Rechtmässigkeit sowie auf Übereinstimmung mit der kantonalen Richtplanung und Sachplanung des Bundes. Mit der im vorliegenden Verfahren mitangefochtenen Verfügung vom 23. August 2022 genehmigte das TBA den Teilstrassenplan "C.__-weg (Abschnitt Passerelle B.__-weg bis F.__-strasse) inkl. FWR" (vgl. act. G 10/7 1 f.). Mit Verfügung vom 22. November 2023 (act. G 11) wurde der Teilstrassenplan "Passerelle B.__-weg" (Wege erster und zweiter Klasse) sowie der Teilplan Fuss-, Wander- und Radwegplan "Passerelle B.__-weg" genehmigt. Die Prüfung der Rechtmässigkeit eines Erlasses durch die Genehmigungsbehörde beinhaltet unter anderem auch die Einhaltung der Vorschriften von Art. 4 RPG (vgl. Ch. Bürgi, in: Bereuter/Frei/Ritter, Kommentar zum Planungs- und Baugesetz des Kantons St. Gallen, N 8 f. zu Art. 38 PGB; A. Ruch, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen Hrsg., Praxiskommentar RPG, Nutzungsplanung, 2020, N 19 zu Art. 26 RPG). Die vorerwähnten Pläne wären somit von der Vorinstanz bereits im Genehmigungsverfahren zur Durchführung eines Mitwirkungsverfahrens nach Art. 4 RPG an die Beschwerdebeteiligte zurückzuweisen gewesen (vgl. auch Muggli, a.a.O., N 29 zu Art. 4 RPG).

3.3.2.

Die Vorinstanz erachtet den im Beschwerdeverfahren erstmals vorgebrachten Einwand des unterlassenen Mitwirkungsverfahrens unter anderem mit Hinweis auf die Rechtsprechung in VerwGE B 2022/101 als offensichtlich verwirkt (act. G 8 E. 2.2 bis 2.5). Die Beschwerdebeteiligte stuft den nachträglich vorgebrachten Einwand als rechtsmissbräuchlich ein, zumal die Beschwerdeführerin als Eigentümerin eines anstossenden Grundstücks während der Planungsphase stets eng in die Projektierungsphase einbezogen gewesen sei und insoweit keinen verfahrensrechtlichen Nachteil erlitten habe (act. G 13 Ziffer 5, act. G 18 Ziffern 4 und 5).



Bei den Verfahrensmängeln, welche nicht erst nachträglich im Beschwerdeverfahren gerügt werden können (wie z.B. Ausstandsgründe, fehlerhafte Vorladung ([BGer 5A_75/2018 vom 18. Dezember 2018 E. 2.3], Verfahrensvereinigung [BGE 135 III 334]), wenn dazu schon in den vorinstanzlichen Verfahren Gelegenheit bestanden hätte, geht es um Mängel, welche das Verwaltungs- und Rechtsmittelverfahren selbst betreffen bzw. die Verfahrens- und Prozessvoraussetzungen tangieren. So lag dem von der Vorinstanz (act. G 8 S. 2 f.) angerufenen BGE 143 V 66 E. 4.3 als Sachverhalt die erst im bundesgerichtlichen Verfahren vorgebrachte Rüge der örtlichen Unzuständigkeit der verfügenden Stelle zugrunde. Das Mitwirkungsverfahren stellt im Gegensatz dazu nicht eine blosse Verfahrensvorschrift im Rahmen des Verwaltungs- und Rechtsmittelverfahrens dar, sondern bildet ein eigenständiges, dem Planerlass vorausgehendes Verfahren. Es gehört zur Grundlagenbeschaffung und bildet ein wichtiges Merkmal einer bundesrechtskonformen Planung (vgl. vorstehende E. 3.1 und Muggli, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen Hrsg., Praxiskommentar RPG, Baubewilligung, Rechtsschutz und Verfahren 2020, N 1 und 4 zu Art. 4 RPG). Eine unterlassene Mitwirkung ist von daher einer Verwirkung bzw. Heilung im Rechtsmittelverfahren grundsätzlich nicht zugänglich und kann auch im verwaltungsgerichtlichen Rechtsmittelverfahren noch beanstandet werden, zumal hier materiell-rechtliche Aspekte - d.h. die (fehlende) Vollständigkeit der Sachverhaltsabklärung und der Interessenabwägung - in Frage stehen. Ein rechtsmissbräuchliches Verhalten kann der Beschwerdeführerin aufgrund der späten Geltendmachung dieses Mangels entgegen der Auffassung der Beschwerdebeteiligten (act. G 13) nicht vorgeworfen werden. Soweit die Beschwerdebeteiligte in Frage stellt, dass ein Teilstrassenplan als Sondernutzungsplan im Sinn des RPG zu betrachten ist (act. G 18 Ziffer 5), ist auf die in E. 3.1 dargelegte Praxis zu verweisen.

4.

4.1.

Im Sinn der vorstehenden Erwägungen ist die Beschwerde unter Aufhebung der Dispositivziffern 1a und b, 2b und 3b des Rekursentscheids vom 12. September 2023 teilweise gutzuheissen und die Angelegenheit zur Durchführung des Mitwirkungsverfahrens und zur neuen Entscheidung über die Teilstrassenplanung samt Strassenbauprojekten an die Beschwerdebeteiligte zurückzuweisen.



In Streitigkeiten hat jener Beteiligte die Kosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden (Abs. Art. 95 Abs. 1 VRP). Kosten, die ein Beteiligter, sein Rechtsbeistand oder sein Vertreter durch Trölerie oder anderes ungehöriges Verhalten oder durch Verletzung wesentlicher Verfahrensvorschriften veranlasst, gehen zu seinen Lasten. Ferner hat jeder Beteiligte, sein Rechtsbeistand oder sein Vertreter die Kosten zu übernehmen, die durch nachträgliches Vorbringen von Begehren, Tatsachen oder Beweismitteln entstehen, deren rechtzeitige Geltendmachung ihm möglich und zumutbar gewesen wäre (Art. 95 Abs. 2 VRP).

Vorliegend wäre es einerseits der Beschwerdeführerin zumutbar gewesen, die Rüge der unterlassenen Mitwirkungsverfahren bereits im erstinstanzlichen Verfahren vor der Beschwerdebeteiligten vorzubringen. Andererseits hätte die Beschwerdebeteiligte die Mitwirkungsverfahren von sich aus durchführen müssen und die Vorinstanz die Plangenehmigungen mit Blick auf die fehlende Mitwirkung nicht erteilen dürfen (vorstehende E. 3.3.2). Von daher rechtfertigt es sich, die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens ermessensweise zu einem Drittel der Beschwerdeführerin und (grundsätzlich) zu zwei Dritteln der Beschwerdebeteiligten aufzuerlegen. Angemessen erscheint eine Entscheidegebühr von CHF 3'000 (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12) für das Beschwerdeverfahren. Der Anteil der Beschwerdebeteiligten ist nicht zu erheben (Art. 95 Abs. 3 VRP). Auf den Kostenanteil der Beschwerdeführerin von CHF 1'000 ist der von ihr geleistete Kostenvorschuss von CHF 3'000 anzurechnen und der verbleibende Betrag von CHF 2'000 an sie zurückzuerstatten.

Die amtlichen Kosten für das dem Beschwerdeverfahren vorangegangene Rekursverfahren Nr. 21-2893 (Dispositivziffer 2a des angefochtenen Entscheids) bleiben unverändert. Die amtlichen Kosten des Rekursverfahrens Nr. 22-6802 von CHF 1'800 gehen - analog der Kostenverteilung im Beschwerdeverfahren - zu einem Drittel (CHF 600) zulasten der Beschwerdeführerin und zu zwei Dritteln zulasten der Beschwerdebeteiligten, wobei dieser Anteil nicht erhoben wird (Art. 95 Abs. 3 VRP). Auf den Kostenanteil der Beschwerdeführerin kommt der in diesem Rekursverfahren geleistete Kostenvorschuss von CHF 1'800 zur Anrechnung. Die Vorinstanz ist



anzuweisen, der Beschwerdeführerin den verbleibenden Betrag von CHF 1'200 zurückzuerstatten.

4.2.

Vorinstanz und Beschwerdebeteiligte haben praxisgemäss keinen Anspruch auf ausseramtliche Entschädigung (Linder in: Rizvi/Schindler/Cavelti, Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Praxiskommentar, St. Gallen/Zürich 2020, N 19 f. zu Art. 98^{bis} VRP). Hingegen hat die Beschwerdeführerin Anspruch auf Entschädigung für das Beschwerdeverfahren und für das dem Beschwerdeverfahren vorausgegangene Rekursverfahren Nr. 22-6802 durch die Beschwerdebeteiligte.

Das Verwaltungsgericht spricht bei Fehlen einer Kostennote praxisgemäss Pauschalentschädigungen nach Ermessen gemäss Art. 6 und Art. 22 Abs. 1 lit. b der Honorarordnung zu (sGS 963.75, HonO). Mit Blick auf vergleichbare Verfahren und unter Berücksichtigung der konkreten Verhältnisse ist die (volle) Entschädigung für das Rekurs- und das Beschwerdeverfahren mit insgesamt pauschal CHF 6'000 zuzüglich 4% Barauslagen (= CHF 240) und Mehrwertsteuer (Art. 29 HonO) festzulegen. Entsprechend den für die amtlichen Kosten festgelegten Anteilen resultiert für die ausseramtliche Entschädigung der Beschwerdeführerin durch die Beschwerdebeteiligte ein Anteil von zwei Dritteln und damit ein Betrag von CHF 4'000 zuzüglich CHF 160 Barauslagen und Mehrwertsteuer. Die ausseramtliche Entschädigung für das dem Beschwerdeverfahren vorangegangene Rekursverfahren Nr. 21-2893 (Dispositivziffer 3a des angefochtenen Entscheids) kommt unverändert der Beschwerdeführerin zu.

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht zu Recht:

1.

Die Beschwerde wird unter Aufhebung der Dispositivziffern 1a und b, 2b und 3b des Rekursentscheids vom 12. September 2023 teilweise gutgeheissen und die Angelegenheit zur Durchführung des Mitwirkungsverfahrens und zur neuen Entscheidung an die Beschwerdebeteiligte zurückgewiesen.



2.

Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens werden im Ausmass von CHF 1'000 der Beschwerdeführerin auferlegt. Der von ihr geleistete Kostenvorschuss von CHF 3'000 wird angerechnet und der verbleibende Betrag von CHF 2'000 an sie zurückerstattet. Von der Beschwerdebeteiligten werden für das Beschwerdeverfahren keine amtlichen Kosten erhoben.

Die amtlichen Kosten des dem Beschwerdeverfahren vorangegangenen Rekursverfahrens Nr. 22-6802 werden im Ausmass von CHF 600 der Beschwerdeführerin auferlegt. Der in diesem Rekursverfahren von ihr geleistete Kostenvorschuss von CHF 1'800 wird angerechnet. Die Vorinstanz wird angewiesen, der Beschwerdeführerin den verbleibenden Betrag von CHF 1'200 zurückzuerstatten. Von der Beschwerdebeteiligten werden für das Rekursverfahren Nr. 22-6802 keine amtlichen Kosten erhoben.

3.

Die Beschwerdebeteiligte entschädigt die Beschwerdeführerin für das Beschwerdeverfahren und das Rekursverfahren Nr. 22-6802 ausseramtlich mit CHF 4'000 zuzüglich Barauslagen von CHF 160 und Mehrwertsteuer.