



Fall-Nr.:	20-3788 / 20-3795
Stelle:	Generalsekretariat Bau- und Umweltdepartement
Instanz:	Bau- und Umweltdepartement
Publikationsdatum:	22.04.2021
Entscheiddatum:	08.04.2021

BDE 2021 Nr. 28

Art. 49 Abs. 2 Bst. a BauG, Art. 67 Bst. a PBG, Art. 101 Abs. 2 StrG, Art. 14 und 25a RPG. Bei blossen "Zufahrtswegen" ist nach der VSS-Norm 40 045 in der Regel keine rechtlich gesicherte Wendemöglichkeit erforderlich. Dies gilt jedoch nur in Fällen, in denen kurze Zufahrtswege kaum Gefälle aufweisen und übersichtlich sind. Bloss einspurig befahrbare Strassen, die mehreren Liegenschaften als Erschliessung dienen, in einer Sackgasse enden, unübersichtlich sind und/oder ein starkes Gefälle aufweisen, haben indessen aus Sicherheitsgründen stets über eine rechtlich sichergestellte Wendemöglichkeit zu verfügen; andernfalls kann von einer hinreichenden Erschliessung keine Rede sein (Erw. 6.1.4). Sichtzonen sind auf jene Bereiche zu beschränken, in denen die freie Sicht aus Gründen der Verkehrssicherheit geboten ist. Sie drängen sich unter anderem im unmittelbaren Bereich von Zufahrten oder in Knotenbereichen von Strassen auf. Sichtzonen sind beim Bau von Strassen stets in den Strassenprojektplänen, die Teil des Teilstrassenplans bilden, festzulegen. Wenn kein Strassenbauprojekt vorliegt, weil etwa lediglich eine Privatstrasse in eine öffentliche Strasse umklassiert werden soll, sind die für die Verkehrssicherheit notwendigen Sichtzonen zwingend beim Erlass des Teilstrassenplans, der diesfalls dann eben nur die Einteilung als Gemeindestrasse (Klassierung) beinhaltet, aber trotzdem als Sondernutzungsplan im Sinn von Art. 14 ff. RPG gilt, festzulegen. Dass die erforderlichen Sichtzonen zusammen mit dem Teilstrassenplan erlassen werden müssen, ergibt sich aus Art. 25a RPG (Erw. 6.2.3 ff). // (Gegen diesen Entscheid wurde Beschwerde beim Verwaltungsgericht erhoben.)

BDE 2021 Nr. 28 finden Sie im angehängten PDF-Dokument



20-3788/20-3795

Entscheid Nr. 28/2021 vom 8. April 2021

Rekurrenten 1

A.____
B.____
C.____
D.____
E.____
F.____
G.____

alle vertreten durch lic.iur. Titus Marty, Rechtsanwalt, Obere Bahnhofstrasse 11, 9501 Wil

Rekurrenten 2

H.____
I.____
J.____

gegen

Vorinstanz

Stadtrat Z.____ (Einspracheentscheid vom 6. Mai 2020)

Rekursgegner

K.____
vertreten durch Dr.iur. Rudolf Schwager, Rechtsanwalt, Poststrasse 23, 9001 St.Gallen

Betreff

Teilstrassenplan M.____strasse



Sachverhalt

A.

a) L.____, Y.____, und O.____, X.____, sind Eigentümer der Grundstücke Nrn. 001 und 002, beide Grundbuch X.____, an der N.____strasse in X.____. Die beiden Grundstücke liegen gemäss geltendem Zonenplan der früheren Gemeinde X.____ vom 14. Dezember 2012 in der Kernzone und gemäss Schutzverordnung der früheren Gemeinde X.____ vom 30. August 1995 im Ortsbildschutzgebiet. Sie sind mit einem Wohn- sowie einem Wohn- und Gewerbehause (Vers.-Nrn. 003 und 004) überbaut. In unmittelbarer Nachbarschaft der beiden Grundstücke befinden sich mehrere Einzelschutzobjekte.

b) Am 6. Juni 2017 erteilte die Baukommission der Stadt Z.____ den K.____, W.____, die Bewilligung zum Abbruch der bestehenden Gebäude Vers.-Nrn. 003 und 004 sowie zum Neubau von zwei Mehrfamilienhäusern mit gemeinsamer Tiefgarage auf den Grundstücken Nrn. 001 und 002. Ebenfalls am 6. Juni 2017 bewilligte die Baukommission dem Eigentümer des südlich dieser beiden Grundstücke liegenden Grundstücks Nr. 003, C.____, X.____, den Einbau von zwei Wohnungen im dort bestehenden Gewerbehause Vers.-Nr. 004. In beiden Baubewilligungen wurde von der Baukommission erwogen, dass die Erschliessung über die bestehende M.____strasse, eine Gemeindestrasse 3. Klasse, unzureichend sei. Aus diesem Grund wurden beide Baubewilligungen mit der Auflage verbunden, dass mit den Bau- und Abbrucharbeiten erst begonnen werden dürfe, wenn der Teilstrassenplan für die Umklassierung der M.____strasse in eine Gemeindestrasse 2. Klasse und der damit verbundene Ausbau der M.____strasse in Rechtskraft erwachsen seien.

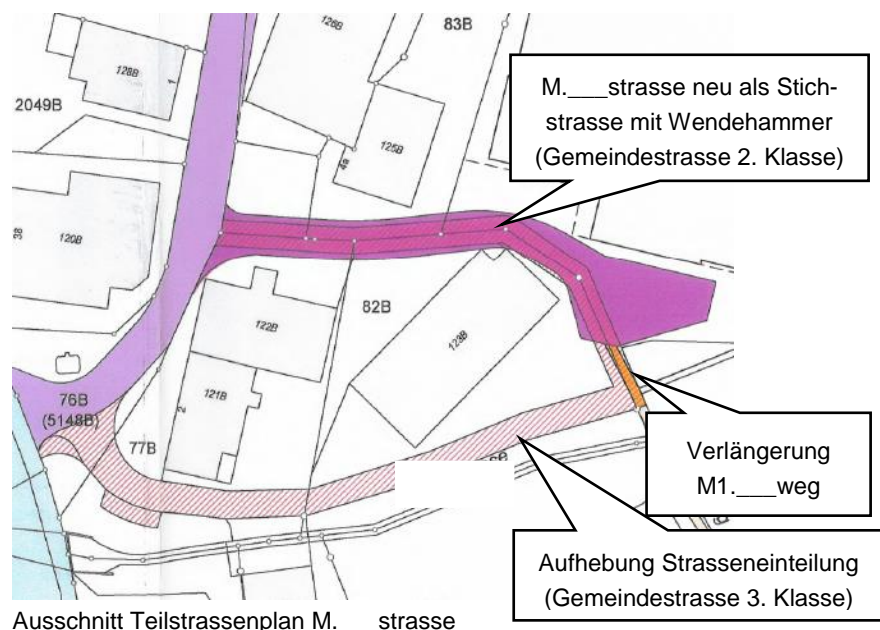
c) Gegen die Baubewilligung vom 6. Juni 2017 betreffend den Neubau von zwei Mehrfamilienhäusern mit gemeinsamer Tiefgarage auf den Grundstücken Nrn. 001 und 002 erhoben A.____, D.____, C.____, P.____ und G.____, alle X.____, wie auch die F.____, V.____, und die Q.____ AG, Z.____, sowie R.____, U.____, alle vertreten durch lic.iur. Titus Marty, Rechtsanwalt, Wil, mit Schreiben vom 26. Juni 2017 Rekurs beim Baudepartement (Verfahren Nr. 17-3861). Dieses Rekursverfahren wurde in der Folge auf Antrag der K.____ sistiert.

d) Zum Zeitpunkt der Baubewilligungserteilung auf den Grundstücken Nrn. 003, 001 und 002 hatte die Abteilung Tiefbau-Verkehr der Stadt Z.____ bereits Variantenstudien für den Ausbau der M.____strasse erarbeitet und den betroffenen Grundeigentümern vorgestellt. Am 13./15. Juni 2017 reichte der Stadtrat Z.____ den Teilstrassenplan M.____strasse (im Folgenden Teilstrassenplan) beim kantonalen Tiefbauamt (TBA) zur Vorprüfung ein. Die Kantonspolizei, Abteilung Verkehrstechnik, brachte in ihrem Mitbericht Vorbehalte bezüglich Rechtsvortritt, Sichtzonen und Wegbreite an. Seitens des Amtes für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG) wurde auf die Unterschreitung des Gewässerabstands nach den Übergangsbestimmungen zur

Änderung der eidgenössischen Gewässerschutzverordnung vom 4. Mai 2011 (SR 814.201; abgekürzt GSchV) hingewiesen. Das Strasseninspektorat äusserte keine Einwände gegen die vorgesehene Umklassierung der M.___strasse in eine Gemeindestrasse 2. Klasse.

B.

a) Am 12. Dezember 2018 erliess der Stadtrat Z.___ den Teilstrassenplan M.___strasse, bestehend aus Strassenprojekt, Umklassierung und Beitragsplan. Vorgesehen ist die Aufhebung der M.___strasse als Ringstrasse. Neu soll die M.___strasse als Stichstrasse mit Wendeplatz ausgestaltet, etwas ausgebaut und als Gemeindestrasse 2. Klasse eingeteilt werden. Zudem soll der bestehende M1.___weg, ein Gemeindegeweg 1. Klasse, bis zum neuen Wendeplatz verlängert werden.



b) Die öffentliche Auflage erfolgte vom 28. Januar bis 26. Februar 2019. Mit separaten, aber gleichlautenden Eingaben vom 6. Februar 2019 erhoben I.___ und Mitbeteiligte, alle X.___, Einsprache. Sie brachten vor, die Kostenverteilung sei neu zu beurteilen, das Projekt sei zu teuer und die vorgesehene Landentschädigung sei zu gering.

c) Mit Eingabe vom 21. Februar 2019 erhoben auch H.___, X.___, vertreten durch MLaw Andreas Bürgler, Rechtsanwalt, St.Gallen, Einsprache gegen das Erschliessungsprojekt, den Teilstrassenplan sowie den Landerwerbs- und Enteignungsplan. In der Einsprachebegründung vom 23. März 2019 wurden die Einsprache von H.___ mit jenen von I.___ und J.___, neu alle ebenfalls vertreten durch MLaw Andreas Bürgler, vereinigt und ein gleichlautendes Rechtsbegehren auf Aufhebung des Erschliessungsprojekts, des Teilstrassenplans, des Landerwerbs- und Enteignungsplans sowie des Beitragsplans gestellt. Zur Begründung wurde ausgeführt, die Planungs- und Baubewilli-



gungsbehörden hätten die ihnen obliegende Koordinationspflicht verletzt, weil vorab auf den angrenzenden Grundstücken Neubauten bewilligt worden seien, welche den Strassenausbau bedingten und präjudizierten. Das Strassenprojekt sei zudem unvollständig und rechtswidrig, weil Massnahmen zum Schutz von Fussgängern fehlten; es verstosse auch gegen die Grundsätze des Ortsbildschutzes.

d) Während der Auflagefrist erhoben (wie bereits gegen die Baubewilligung vom 6. Juni 2017) wiederum A.____, D.____, C.____ und G.____, die F.____, die Q.____AG und R.____ sowie neu auch B.____, X.____, alle wiederum vertreten durch lic.iur. Titus Marty, Einsprache gegen das Erschliessungsprojekt. Sie rügten ebenfalls eine Verletzung der Koordinationspflichten. Aufgrund der einseitigen Interessens- und Vorteilsverhältnisse und auch aus Gründen der besseren Übersichtlichkeit habe die Verbreiterung der M.____strasse ausschliesslich auf Seiten der Grundstücke Nrn. 001, 002 und 005 zu erfolgen. Die Verbreiterung der M.____strasse und die Ausweitung des Einlenkers in die N.____strasse zu Lasten des Grundstücks Nr. 006, auf dem ein Schutzobjekt stehe (Gebäude Vers.-Nr. 007, Kulturobjekt Nr. 19), lasse sich mit dem Schutzziel nicht vereinbaren. Auch sei der nordseitige Einlenkradius in die N.____strasse mit lediglich 3 m zu klein bemessen.

e) Mit Eingabe vom 21. Februar 2019 erhob C.____, vertreten durch S.____, T.____, eine zusätzliche, separate Einsprache gegen den Teilstrassenplan. Er erklärte sich mit dem geplanten Erschliessungsprojekt nur für den Fall einverstanden, dass bei der Zufahrt von Grundstück Nr. 006 zu Grundstück Nr. 003 zu Gunsten von Grundstück Nr. 003 ein Durchfahrtsrecht grundbuchamtlich eingetragen werde, ihm verbindlich garantiert werde, dass die jetzigen Bauabstände auf Grundstück Nr. 003 sich nicht verändern würden und die bisherige M.____strasse zwischen Grundstück Nr. 006 und Grundstück Nr. 003 noch nach dem bisherigen Kostenverteilungsschlüssel saniert werde, bevor sie als Privatstrasse eingeteilt werde.

f) Mit Beschluss Nr. 87/2020 vom 6. Mai 2020 wies der Stadtrat Z.____ die Einsprache von H.____ ab, soweit er darauf eintrat. Auf die Einsprachen von I.____ und J.____ gegen den Teilstrassenplan trat er nicht ein; ihre Einsprachen gegen den Beitragsplan hiess er teilweise gut. Zur Begründung wurde geltend gemacht, I.____ und J.____ hätten in ihren Einspracheerklärungen ausdrücklich nur gegen den Beitragsplan Einsprache erhoben. Auf die Rechtsbegehren in der Einsprachebegründung könne deshalb nur soweit eingetreten werden, als sie auch den Beitragsplan betreffen. Bereits bei der Erteilung der Baubewilligung im Jahr 2016 für den Umbau des Gebäudes "zur M.____" auf Grundstück Nr. 005, in dem die Einsprecher heute über Stockwerkeigentum verfügten, hätte der vorgängige Ausbau der M.____strasse eigentlich als Auflage verlangt oder aber die Bewilligung wegen ungenügender Erschliessung verweigert werden müssen, was damals jedoch nicht geschehen sei. Aufgrund der Bedeu-



tung des Gebäudes "zur M.____" für das Ortsbild müsse beim Grundstück Nr. 005 sowieso auf einen Vorgarten verzichtet und die befestigte Platzfläche bis an die Hauptfassade des Gebäudes "zur M.____" beibehalten werden. Die bloss zusätzliche Klassierung dieser ohnehin befestigten Platzfläche als Strasse beeinträchtige die Interessen des Ortsbildschutzes nicht. Das Erschliessungsprojekt erfülle in der geplanten Ausgestaltung zudem sämtliche Anforderungen an die Verkehrssicherheit.

g) Mit Beschluss Nr. 88/2020 vom 6. Mai 2020 trat der Stadtrat Z.____ auf die Einsprache von A.____, B.____, D.____ sowie G.____ nicht ein und wies die Einsprache von C.____, der F.____ und der Q.____ AG ab. Zur Begründung wurde geltend gemacht, A.____, B.____, D.____ sowie G.____ seien aufgrund der grossen Distanz zur M.____strasse nicht zur Einspracheerhebung legitimiert. Sodann sei die Linienführung der M.____strasse aufgrund der örtlichen Verhältnisse in Anlehnung an die bisher klassierte Gemeindestrasse 3. Klasse so gelegt worden, dass sie in Bezug auf die Verkehrssicherheit, die gewässerschutzrechtlichen Vorgaben wie auch die notwendige Landbeanspruchung die Anliegen aller Beteiligten angemessen zu berücksichtigen vermöge. Der südliche Strassenabschnitt der M.____strasse müsse namentlich wegen dem geplanten Hochwasserschutzprojekt aus dem Gemeindestrassenplan entlassen werden, weshalb die M.____strasse nur noch als Stichstrasse mit Wendepplatz ausgestaltet werden könne. Der Strassenausbau bringe allen Grundeigentümern im Quartier eine bessere Erschliessung und damit einen Sondervorteil, weshalb die gleichmässige Verbreiterung der Fahrbahn auf der Nord- und Südseite der Strasse sachgerecht sei. Eine Beeinträchtigung des Schutzobjekts auf Grundstück Nr. 006 erfolge durch den Strassenausbau nicht. Aufgrund des geringen Verkehrsaufkommens sei die Verkehrssicherheit gewährleistet, selbst wenn die M.____strasse in einer leichten Kurve verlaufe. Die erforderliche Sichtzone bei der Einmündung in die N.____strasse sei gegeben. Der Einlenkradius auf der Nordseite der M.____strasse sei unter Berücksichtigung des geringeren Verkehrsaufkommens kleiner projektiert worden als der Einlenkradius auf der Südseite der M.____strasse. Lastwagen, welche von der M.____strasse nach Norden in die N.____strasse abbiegen müssten, könnten vor der Einmündung nach links ausholen.

h) Mit Beschluss Nr. 89/2020 vom 6. Mai 2020 wies der Stadtrat Z.____ die Einsprache von C.____ ab, soweit er darauf eintrat. Zur Begründung wurde geltend gemacht, es liege nicht an der Vorinstanz, das geforderte privatrechtliche Fahrwegrecht über das Grundstück Nr. 006 zum Grundstück Nr. 003 zu erwirken. Das Grundstück Nr. 003 des Einsprechers sei von Norden über die Stichstrasse genügend erschlossen; die Stichstrasse genüge auch, um direkt ab dem Wendepplatz mit Fahrzeugen aller Art auf die Südseite des Grundstücks Nr. 003 des Einsprechers zu gelangen.



C.

a) Gegen die Beschlüsse des Stadtrates Z.____ Nrn. 88/2020 und Nr. 89/2020 erhoben A.____, B.____, C.____, D.____, die F.____, G.____ und neu auch E.____, Z.____, alle vertreten durch lic.iur. Titus Marty mit Schreiben vom 25. Mai 2020 Rekurs beim Baudepartement (Verfahren Nr. 20-3788; im Folgenden Rekurs 1). Mit Rekursergänzung vom 6. Juli 2020 werden folgende Anträge gestellt:

1. Es seien die angefochtenen Entscheide der Vorinstanz vom 6. Mai 2020 aufzuheben.
2. Es sei die Angelegenheit zu einer Überarbeitung des Erschliessungsprojekts und Teilstrassenplans M.____strasse und zu einer Neu Beurteilung an die Vorinstanz zurück zu weisen.
3. Unter Kosten- und Entschädigungsfolge.

Zur Begründung wird geltend gemacht, A.____, B.____, D.____ sowie G.____ hätten als Anstösser und Benützer der N.____strasse ein besonderes und eigenes schutzwürdiges Interesse daran, dass die Einmündung der M.____strasse in die N.____strasse verkehrssicher ausgestaltet werde. Die Vorinstanz sei deshalb zu Unrecht nicht auf deren Einsprache eingetreten. Ursache und Nutzen des Ausbaus und der Umklassierung der M.____strasse lägen allein auf Seiten der Eigentümer der Grundstücke Nrn. 001, 002 und 005, was zu einer Verlagerung des Strassenausbaus mehr zu Lasten dieser Grundstücke führen müsse. Das Grundstück Nr. 003 erhalte aufgrund der Entwidmung des südlichen Strassenabschnitts und dem Ungenügen des Wendeplatzes für den auf Grundstück Nr. 003 bestehenden Betrieb keine bessere Erschliessung und damit auch keinen Sondervorteil. Das gleiche treffe auch auf Grundstück Nr. 006 zu, welches zur Hauptsache direkt ab der N.____strasse erschlossen sei. Auch die engen Verhältnisse auf der Nordseite der Grundstücke Nrn. 006 und 003 würden für einen nordseitigen Strassenausbau sprechen. Der notwendige Strassenausbau hätte die Rahmenbedingung für die Zulässigkeit einer Neuüberbauung auf den Grundstücken Nrn. 001 und 002 setzen müssen. Durch die vorgängige Bewilligung der geplanten Neuüberbauung werde nun aber der Strassenausbau negativ präjudiziert. Die Vorinstanzen hätten die beiden Verfahren miteinander koordinieren müssen. Zur Herbeiführung einer besseren Übersichtlichkeit im Bereich des Gebäudes Vers.-Nr. 004 müsse ein geradliniger und nordseitiger Ausbau der M.____strasse erfolgen. Das Strassenprojekt sei auch mangelhaft, weil die frei zu haltenden Sichtzonen bei den Ausfahrten aus den Tiefgaragen sowie bei der Einmündung der M.____strasse in die N.____strasse nicht im Projekt enthalten seien. Die eingezeichneten Sichtweiten beim Knoten M.____strasse/N.____strasse seien aufgrund des Gefälles der N.____strasse ungenügend. Der südliche Teil der M.____strasse habe seine Bedeutung für die Grundstücke Nrn. 006, 003 und 007 nicht verloren, weshalb er als Gemeindegasse



3. Klasse zu belassen sei oder aber eine privatrechtliche Fuss- und Fahrwegsrechts-Ersatzordnung durch die Vorinstanz vorgenommen werden müsse. Bei einem Zusammenhang zwischen dem Strassenprojekt und dem geplanten Hochwasserschutzprojekt – wie von der Vorinstanz zur Begründung der Entwidmung behauptet – hätte es auch diesbezüglich der Koordination bedurft, welche allerdings ebenfalls fehle. E.____ habe im Februar 2020 die Liegenschaft Nr. 006 von der Q.____AG übernommen und trete als deren Rechtsnachfolger in das Rekursverfahren ein. Die F.____ ziehe sich aus dem Rekursverfahren zurück.

b) Gegen den Beschluss des Stadtrates Z.____Nr. 87/2020 erhoben H.____, I.____ sowie J.____ mit Schreiben vom 23. Mai 2020 Rekurs beim Baudepartement (Verfahren Nr. 20-3795; im Folgenden Rekurs 2). Mit Rekursergänzung vom 24. Juni 2020 werden folgende Anträge gestellt:

1. Das Erschliessungsprojekt M.____-Quartier X.____ gemäss Beschluss des Stadtrates Z.____ vom 12. Dezember 2018 (SRB 218/2018) inkl. Situationsplan Nr. 6729-W-03.04 vom 9. November 2018, sei aufzuheben und zur Neu Beurteilung an den Stadtrat Z.____ zurückzuweisen.
2. Der Teilstrassenplan M.____strasse (Plan Nr. S 16.55.05) vom 6. November 2018 sei aufzuheben und zur Neu Beurteilung an den Stadtrat Z.____ zurückzuweisen.
3. Zur Feststellung des massgeblichen Sachverhalts sei ein Augenschein unter Einbezug der notwendigen kantonalen Fachstellen (namentlich Abteilung Wasserbau, Ortsbild- und Denkmalschutz) durchzuführen.
4. Eventualiter: Das vorliegende Verfahren sei zur Wahrung des Koordinationsgebots zu sistieren, bis das im gleichen Bereich geplante Hochwasserschutzprojekt im gleichen Detaillierungsgrad rechtskräftig vorliegt.
5. Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolge zu Lasten der Stadt Z.____.

Zur Begründung wird geltend gemacht, ihre Einsprachen hätten sich nicht bloss gegen den Beitragsplan, sondern auch gegen den Teilstrassenplan gerichtet, was schon aus der Betreffzeile der Einsprachen klar hervorgehe. Im Bereich des Wendeplatzes müsse aus Gründen des Ortsbildschutzes ein Dorfplatz mit einem Baum geschaffen werden. Das Strassenprojekt halte die Vorgaben des Ortsbildschutzes in keiner Art und Weise ein. Der Einspracheentscheid äussere sich nicht zur gerügten mangelnden Koordination zwischen dem geplanten Strassenprojekt und dem



Hochwasserschutzprojekt. Das Strassenprojekt basiere zudem auf einer bloss provisorischen Gewässerbaulinie.

D.

a) Mit Vernehmlassung vom 21. Juli 2020 beantragen die Rekursgegner, vertreten durch Dr.iur. Rudolf Schwager, Rechtsanwalt, St.Gallen, den Rekurs 1 unter Kostenfolge abzuweisen. Zur Begründung wird geltend gemacht, die Legitimation von A.____, B.____, D.____ sowie G.____ sei von der Vorinstanz zu Recht verneint worden, da sie nicht mehr als die Allgemeinheit vom Erschliessungsprojekt betroffen seien. Die Umgestaltung der bisherigen Ringstrasse in eine Stichstrasse mit Wendepplatz müsse aufgrund des Hochwasserschutzprojekts erfolgen, da der südliche Strassenabschnitt im künftigen Gewässerraum liege. Vom Hochwasserschutz würden insbesondere die Grundstücke Nrn. 006 und 003 profitieren. Die nordseitig gelegenen Grundstücke Nrn. 001, 002 und 005 würden bereits mehr Land für das Erschliessungsprojekt abtreten als die südseitigen Grundstücke. Die Grundstücke Nrn. 006 und 003 würden von der Entwidmung des südlichen Abschnitts der M.____strasse profitieren, da diese Fläche dann von jeder Belastung zugunsten der Allgemeinheit befreit sei. Der Wendepplatz genüge für die Erschliessung des Betriebs auf Grundstück Nr. 003. Die leicht geschwungene Linienführung der ausgebauten M.____strasse sei sachgerecht und entspreche dem bisherigen Strassenverlauf. Mit einer Verlagerung der Strasse nach Norden würde der derzeitige Hauseingang auf Grundstück Nr. 001 beeinträchtigt. Die erforderlichen Sichtweiten bei der Einmündung der M.____strasse in die N.____strasse seien eingehalten. Der vorgesehene Einlenkradius von 3 m auf der Nordseite reiche aufgrund der geringen Verkehrsbelastung ohne weiteres aus. Das Strassenprojekt und das Hochwasserschutzprojekt würden sich nicht gegenseitig beeinträchtigen, weshalb kein Koordinationsbedarf bestanden habe.

b) Mit Vernehmlassung ebenfalls vom 21. Juli 2020 beantragen die Rekursgegner durch ihren Rechtsvertreter, den Rekurs 2 unter Kostenfolge abzuweisen. Zur Begründung wird geltend gemacht, die Vorinstanz sei zu Recht nur auf die Einsprachen von I.____ sowie J.____ gegen den Beitragsplan eingetreten, da sie in ihren Einspracheerklärungen nur den Beitragsplan als Gegenstand der Einsprache bezeichnet hätten. Dass ein geringfügiger Ausbau einer bestehenden Strasse das Ortsbild beeinträchtigen könne, sei kaum vorstellbar. Der künftig auszuscheidende Gewässerraum sei bereits mit dem AREG abgesprochen worden. Das Strassenprojekt liege ausserhalb dieses Raums, womit das Hochwasserschutzprojekt nicht tangiert werde und eine Koordination der beiden Verfahren nicht erforderlich gewesen sei.

c) Mit Vernehmlassung vom 28. August 2020 beantragt die Vorinstanz, den Rekurs 1 unter Kostenfolge abzuweisen. Zur Begründung verweist sie im Wesentlichen auf die angefochtenen Entscheide und ergänzt, der Strassenbau bringe entgegen der Behauptungen des Re-



kurrenten für alle Anstösser eine bessere und verkehrssichere Erschliessung und damit einen Sondervorteil, was die Rekurrenten indirekt bestätigen würden, da sie keine Einwendungen gegen den Beitragsplan erhoben hätten. Sowohl die Kantonspolizei als auch das Strasseninspektorat hätten im Rahmen der Vorprüfung des Strassenprojekts die Gewährleistung der Verkehrssicherheit bestätigt. Sämtliche Aspekte des Hochwasserschutzprojekts, die einen sachlichen Zusammenhang mit dem Strassenprojekt hätten, seien bei letzterem berücksichtigt worden, womit die Rüge der fehlenden Koordination unbegründet sei.

d) Mit Vernehmlassung ebenfalls vom 28. August 2020 beantragt die Vorinstanz, auch der Rekurs 2 sei unter Kostenfolge abzuweisen.

e) Im Amtsbericht vom 21. September 2020 zu den beiden Rekursen führt das TBA aus, die M.___strasse erfülle grundsätzlich die Anforderungen an das geometrische Normalprofil bezogen auf die Breite der Fahrbahn. Es fehle jedoch die Überprüfung des vertikalen Normalprofils aufgrund des Vordachs am Gebäude Vers.-Nr. 004. Die N.___strasse erfülle die Anforderungen gemäss Norm 40 201 (Geometrisches Normalprofil: Grundabmessungen und Lichtraumprofil der Verkehrsteilnehmer) der Vereinigung Schweizerischer Strassenfachleute (VSS) nicht, da die Mindestfahrbahnbreite für den massgeblichen Begegnungsfall Personenwagen/Lastwagen bei maximal 20 km/h von 5,30 m bzw. von 4,40 m (mit Ausweichstellen) nicht auf deren ganzen Länge gegeben sei. Dieser Aspekt hätte beim umstrittenen Ausbau der M.___strasse zwingend berücksichtigt werden müssen. Die geplante Wendeanlage am Ende der M.___strasse sei zu klein dimensioniert; die vorgesehene Wendefläche genüge nicht einmal für einen 8 m-Lastwagen. Beim Ausbau einer öffentlichen Strasse müssten stets auch die bestehenden privaten Zufahrten und Vorplätze überprüft werden. Eine abschliessende Beurteilung sei diesbezüglich nicht möglich, weil die erforderlichen Sichtweitenachweise teils ungenügend und teils unvollständig seien. Insbesondere der Sichtweitenachweis im Einmündungsbereich der M.___strasse in die N.___strasse in Richtung Norden müsse nochmals überprüft werden. Soweit ersichtlich fehle auch die rechtliche Sicherstellung der erforderlichen Sichtzonen; diese sei zwingend nötig. Die Geometrien des Knotens N.___strasse/M.___strasse würden nicht der VSS-Norm 40 262 (Knoten) entsprechen. Die Einlenkradien der geplanten M.___strasse müssten mindestens 6 m betragen, um die Befahrbarkeit des Einlenkers für 8 m-Lastwagen zu gewährleisten, was Richtung Norden nicht erfüllt sei. Um das Kreuzen von Personenwagen im Knoten M.___strasse/N.___strasse zu ermöglichen, hätte der Einmündungstrichter auf einer Länge von 10 m mit einer Breite von mindestens 5 m ausgebildet werden müssen.

E.

a) Am 29. Oktober 2020 reichen die Rekurrenten 2 eine Stellungnahme zu den Vernehmlassungen der Rekursgegner und der Vorinstanz sowie zum Amtsbericht des TBA ein.



b) Mit Eingabe vom 30. Oktober 2020 nimmt der Rechtsvertreter der Rekurrenten 1 zu den Vernehmlassungen der Rekursgegner und der Vorinstanz sowie zum Amtsbericht des TBA Stellung.

c) Mit Stellungnahme vom 19. November 2020 zum Amtsbericht des TBA führt der Rechtsvertreter der Rekursgegner für beide Rekursverfahren aus, dass das Strassenprojekt sich auf den Ausbau der M.___strasse beschränke. Nicht Gegenstand des Projekts sei der Ausbau der N.___strasse, in welche die M.___strasse einmünde. Zum Vordach des Gebäudes Vers.-Nr. 004 wird ausgeführt, dass dieses 4,95 m über dem dortigen Strassenniveau liege und damit eine Durchfahrt auch für Lastwagen problemlos möglich sei. Der Wendepplatz könne aufgrund des auszuscheidenden Gewässerraums nicht grösser gebaut werden. Für den zu erwartenden Verkehr genüge der vorgesehene Wendepplatz, zumal bei blossen Zufahrtswegen gemäss den Vorgaben der VSS-Norm in der Regel gar kein Wendepplatz erforderlich sei. Der Strassenverlauf erfahre mit dem Ausbau nur geringfügige Anpassungen, weshalb sich eine neue Beurteilung der privaten Grundstückszufahrten erübrige. Für eine rechtliche Sicherung der Sichtzonen fehle eine Rechtsgrundlage. Die erforderlichen Sichtweiten seien aber in tatsächlicher Hinsicht auf jeden Fall gegeben. Aufgrund des geringen Verkehrsaufkommens und weil kaum jemand nach Norden in die N.___strasse abbiege, werde die Verkehrssicherheit durch einen den Richtwert der VSS-Norm unterschreitenden Einlenkradius oder durch einen zu schmalen Einmündungsbereich nicht beeinträchtigt. Da es sich um eine bestehende Strasse in einem bereits überbauten Gebiet mit engen Platzverhältnissen (Kernzone) handle, könnten die VSS-Normen nicht in allen Details eingehalten werden, was nichts ausmache, solange die Verkehrssicherheit gewahrt bleibe.

d) Mit Eingabe vom 27. November 2020 nimmt die Vorinstanz für beide Rekursverfahren Stellung zum Amtsbericht des TBA. Sie führt aus, auf der N.___strasse sei eine Höchstgeschwindigkeit von 50 km/h signalisiert. Gemäss den Geschwindigkeitsmessungen des Departementes Bau, Umwelt und Verkehr der Stadt Z.___ im Zeitraum vom 22. bis 28. September 2020 hätten auf der N.___strasse 85 Prozent der Verkehrsteilnehmer eine Geschwindigkeit von unter 30 km/h aufgewiesen und das sowohl in Fahrtrichtung Nord wie auch Süd.

e) Am 18. Januar 2021 nimmt der Rechtsvertreter der Rekurrenten 1 Stellung zu den erwähnten Eingaben der Vorinstanz und des Rekursgegner.

f) Mit Eingabe vom 18. Februar 2021 nimmt das TBA Stellung zum bisherigen Schriftenverkehr in den beiden Rekursverfahren. Es führt aus, der Wendepplatz müsse bei einer derartigen Sackgasse korrekt ausgestaltet sein, da sich Rückwärtsfahrten auf der Strasse negativ auf die Verkehrssicherheit auswirken würden und auch nicht zulässig wären. Auch sei aufgrund der auf Grundstück Nr. 003 bestehenden Autowerkstatt mit grösseren Fahrzeugen und Anhängern zu rechnen.



Die Umwandlung der M.____strasse in eine Sackgasse bedinge zwingend den Einbezug der N.____strasse, da sich der Verkehrsfluss erheblich ändere. Es müsse das Gesamtsystem funktionieren und nicht nur ein Einzelelement. Aufgrund des neuen Strassencharakters als Sackgasse würden sich erhebliche Änderungen im Verkehrsregime ergeben, die Einfluss auf sämtliche bestehenden und künftigen privaten Grundstückszufahrten hätten. Zudem müsse das Kreuzen von Fahrzeugen im Einmündungsbereich der M.____strasse in die N.____strasse zwingend sichergestellt werden, da sowohl auf der N.____strasse Richtung Süden als auch auf der M.____strasse Richtung Osten Engstellen bestehen würden. Die fehlenden Sichtweiten in Kombination mit der geplanten privaten Tiefgaragenzufahrt auf den Grundstücken Nrn. 001 und 002 würden diese Situation zusätzlich verschärfen. Die Umgestaltung der M.____strasse von einer Ringstrasse zu einer Sackgasse stelle eine klare Verschlechterung der Erschliessungssituation dar.

g) Mit Eingabe vom 12. März 2021 reicht der Vertreter der Rekurrenten 1 seine Kostennote ein und verzichtet auf eine weitere Stellungnahme.

F.

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

Erwägungen

1.

1.1 Die beiden 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 Baudepartementes ergibt sich aus Art. 43^{bis} des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1; abgekürzt VRP). Aufgrund des Umstands, dass die heutige Vorsteherin des Baudepartementes bei den vorinstanzlichen Einspracheentscheiden noch als Stadtratspräsidentin mitgewirkt hatte, hat sie in den Ausstand zu treten. Entsprechend hat der Vorsteher des Volkswirtschaftsdepartementes über das Rechtsmittel zu befinden (Art. 24 Abs. 2 des Staatsverwaltungsgesetzes [sGS 140.1]). Unabhängig davon war das Rekursverfahren von der Rechtsabteilung des Baudepartementes zu instruieren (vgl. ABI 2015 3468).

1.3 Der Vertreter der Rekurrenten 1 hatte am 25. Mai 2020 unter anderem auch für die F.____ Rekurs erhoben. Mit Rekursergänzung



vom 6. Juli 2020 erklärte er jedoch, dass die F.____ sich aus dem Rekursverfahren zurückziehe. Mithin ist der Rekurs 1 in Bezug auf die F.____ zufolge Rückzugs abzuschreiben (Art. 57 Abs. 1 VRP).

1.4 Die Frist- und Formerfordernisse von Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 VRP sind – unter der nachfolgenden Einschränkung – erfüllt.

1.4.1 Die Rekursgegner rügen, die Rekurrenten 2 würden im Rekurs 2 die Verkehrssicherheit bei der Einmündung der M.____strasse in die N.____strasse anzweifeln, ohne sich mit den Ausführungen der Vorinstanz im Einspracheentscheid zu befassen; damit fehle es an einer ausreichenden Rekursbegründung. Art. 48 Abs. 1 VRP bestimmt, dass der Rekurs einen Antrag sowie eine Darstellung des Sachverhalts und eine Begründung enthalten muss. Weiter ist der Rekurs zu unterzeichnen. Fehlt eine dieser formellen Gültigkeitsvoraussetzungen, ist dem Rekurrenten eine Frist zur Ergänzung des Rekurses anzusetzen. Zugleich ist ihm anzudrohen, dass nach unbenütztem Ablauf dieser Frist auf den Rekurs nicht eingetreten werde (Art. 48 Abs. 3 VRP).

1.4.2 An die Qualität und die Ausgestaltung der Rekursbegründung dürfen keine grossen Anforderungen gestellt werden. Nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtes ist von einer Rekursbegründung aber zu erwarten, dass sie sich mit dem angefochtenen Entscheid auseinandersetzt. Eine Begründung ist deshalb nur dann als ausreichend zu werten, wenn Argumente vorgebracht werden, nach denen ein Entscheid oder eine Verfügung auf einer fehlerhaften Sachverhaltsfeststellung oder Rechtsanwendung beruht. Wenn sich die Vorbringen demgegenüber nicht auf den angefochtenen Entscheid bzw. dessen Motive beziehen, genügt die Begründung den Anforderungen nicht. Somit wird vom Rekurrenten ein Mindestmass an Sorgfalt verlangt, und es wird von ihm erwartet, dass er wenigstens ansatzweise dartut, warum er mit einzelnen Bedingungen und Auflagen nicht einverstanden ist. Entsprechend hat sich ein Rekurs zumindest in den Grundzügen zu den tatsächlichen und rechtlichen Mängeln des angefochtenen Entscheids zu äussern (GVP 2011 Nr. 110 mit Hinweisen; BDE Nr. 12/2021 vom 3. Februar 2021 Erw. 1.3.1.1).

1.4.3 Die Rekurrenten 2 werfen in ihrer Rekursbegründung vom 24. Juni 2020 die Frage auf, weshalb die Vorinstanz ein zusätzliches Verkehrssicherheitsgutachten habe erstellen lassen, wenn sie im Einspracheentscheid ausführe, dass mit dem geplanten Strassenprojekt die Sicherheit im Bereich der Verzweigung M.____strasse – N.____strasse namentlich auch für die aus dem Quartier Himmelreich mit dem Fahrrad herunterfahrenden Schülerinnen und Schüler gewährleistet sei. Sie verlangen die Edition dieses Gutachtens. Die Vorinstanz führte im Einspracheentscheid vom 6. Mai 2020 aus, dass sie – unabhängig vom Teilstrassenplan – beschlossen habe, ein umfassendes Konzept "Schulwegsicherheit" für das Gemeindegebiet X.____ zu erstellen, um mögliche Schwachstellen zu analysieren und entsprechende Massnahmen ergreifen zu können. Dieses Konzept



betreffe alle Quartiere im Dorf X.____ und nicht nur das Quartier M.____. Aus der Tatsache, dass der Beschluss über die Erarbeitung des Konzepts "Schulwegsicherheit" zeitlich parallel mit der Genehmigung des Teilstrassenplans erfolgt sei, könne nicht abgeleitet werden, dass diese beiden Projekte untrennbar verknüpft seien. Der Teilstrassenplan M.____strasse erfülle vielmehr für sich allein sämtliche Anforderungen an die Verkehrssicherheit. Die Rekurrenten bestreiten zwar diese Ausführungen der Vorinstanz, setzen sich jedoch nicht weiter damit auseinander. Sie bringen insbesondere keine Argumente vor, weshalb die Verkehrssicherheit im Bereich der Verzweigung M.____strasse/N.____strasse nicht gewährleistet sein soll. Ein blosser Editionsantrag genügt nicht, um der Begründungspflicht nach Art. 48 Abs. 1 VRP gerecht zu werden. Auf den Rekurs 2 ist daher, soweit darin die Verkehrssicherheit bei der Einmündung der M.____strasse in die N.____strasse angezweifelt wird, nicht einzutreten.

1.5 Nachdem die Rekursberechtigungen gegeben sind (Art. 45 VRP), ist im Übrigen auf die Rekurse 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 neuen Regelungen im PBG finden allerdings in der Regel auf Baugesuche erst dann Anwendung, wenn die kommunalen Rahmennutzungspläne revidiert und in Kraft gesetzt sind. Mithin sind – soweit vorliegend überhaupt relevant, weil bei Teilstrassenplänen in erster Linie die spezialgesetzlichen Regelungen des Strassengesetzes (sGS 732.1; abgekürzt StrG) zur Anwendung gelangen – weiterhin das BauG und das entsprechende Baureglement anwendbar, mit Ausnahme der gemäss Anhang zum Kreisschreiben "Übergangsrechtliche Bestimmungen im PBG" vom 8. März 2017 (Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2017/I/1) als unmittelbar anwendbar erklärten Bestimmungen.

3.

Im Rekurs 1 wird gerügt, die Vorinstanz sei auf die Einsprache von A.____, B.____, D.____ sowie G.____ gegen den Teilstrassenplan zu Unrecht nicht eingetreten. Die Vorinstanz begründete ihren Nichteintretensentscheid mit der zu grossen Distanz der Liegenschaften dieser Rekurrenten zum Anfechtungsobjekt.

3.1 Nach Art. 45 Abs. 1 VRP – der auf das Einspracheverfahren sachgemäss Anwendung findet – ist zur Erhebung eines Rekurses berechtigt, wer an der Änderung oder Aufhebung der Verfügung oder des Entscheids ein eigenes schutzwürdiges Interesse dartut. Schutzwürdig ist es, wenn der Betroffene rechtlich geschützte Interessen geltend macht oder wenn eine Verfügung oder ein Entscheid seine tatsächliche Interessenlage mehr berührt als irgendeinen Dritten oder die Allgemeinheit (GEISSER/ZOGG, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], Praxiskommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege,



W.____/St.Gallen 2020, Art. 45 N 12, CAVELTI/VÖGELI, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St.Gallen, St.Gallen 2003, Rz. 390 mit Hinweisen). Nicht entscheidewesentlich ist, ob der Beschwerdeführer zum Baugrundstück direkten Sichtkontakt hat (VerwGE B 2009/25 vom 15. Oktober 2009 Erw. 1.2, VerwGE B 2009/219 vom 24. August 2010 Erw. 3.2.2). Das schutzwürdige Interesse besteht 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, den ein Bestand der angefochtenen Verfügung oder des Entscheids mit sich bringen würde (GEISSER/ZOGG, a.a.O., Art. 45 N 12, CAVELTI/VÖGELI, a.a.O., Rz. 391; Urteil des Bundesgerichtes 1C_236/2010 vom 16. Juli 2010 Erw. 1.3 ff.; BDE Nr. 53/2020 vom 9. Juni 2020 Erw. 2.1).

3.2 Ein wesentliches Kriterium für die Beurteilung der Beschwerdebefugnis eines Nachbarn ist die räumliche Nähe seines Grundstücks zum umstrittenen Bauvorhaben. Die räumliche Beziehung ist insbesondere dann gegeben, wenn sie eine Beeinträchtigung des Nachbargrundstücks nicht ausschliesst (CAVELTI/VÖGELI, a.a.O., Rz. 414). Das Beschwerderecht wird grundsätzlich anerkannt, wenn die Liegenschaft des Nachbarn unmittelbar an das Baugrundstück angrenzt oder allenfalls nur durch einen Verkehrsträger davon getrennt wird. Dies gilt grundsätzlich auch bei Nachbarn bis im Abstand von etwa 100 m; bei grösseren Entfernungen muss eine Beeinträchtigung aufgrund der konkreten Gegebenheiten glaubhaft gemacht werden (BGE 140 II 214 Erw. 2.3; GEISSER/ZOGG, a.a.O., Art. 45 N 22). Daneben wird eine besondere Betroffenheit in Fällen bejaht, in denen von einer Anlage aus mit Sicherheit oder mit grosser Wahrscheinlichkeit Immissionen auf Nachbargrundstücke ausgehen oder die Anlage einen besonderen Gefahrenherd darstellt und die Anwohner dabei einem besonderen Risiko ausgesetzt sind (Urteil des Bundesgerichtes 1C_40/2010 vom 9. März 2010 Erw. 2.3 mit Hinweisen, Urteil des Bundesgerichtes 1C_340/2007 vom 28. Januar 2008 Erw. 2.2 mit Hinweisen). Bei diesen Abstandsangaben handelt es sich allerdings um keine verbindlichen absoluten Werte. Es ist vielmehr eine Würdigung aller rechtlich erheblichen Sachverhaltselemente vorzunehmen (BDE Nr. 56/2020 vom 23. Juni 2020 Erw. 1.5.2).

3.3 Die Grundstücke von A.____, B.____, D.____ sowie G.____ werden allesamt über die N.____strasse erschlossen. Sie befinden sich weniger als 100 m nördlich des Einmündungsbereichs der M.____strasse in die N.____strasse. Um zu ihren Grundstücken zu gelangen, müssen die vorgenannten Rekurrenten 1 zwingend an der Einmündung der M.____strasse in die N.____strasse vorbeifahren. Da dieser Einmündungsbereich vom Ausbau der M.____strasse beeinflusst wird, sind die vorstehend genannten Rekurrenten 1 durch das geplante Strassenprojekt ohne weiteres unmittelbar und in höherem Ausmass als die Allgemeinheit in eigenen Interessen betroffen. Sodann ist zu berücksichtigen, dass A.____, D.____ sowie G.____ auch Rekurs gegen die Baubewilligung der Baukommission vom 6. Juni 2017 betreffend Abbruch der bestehenden Gebäude Vers.-Nrn. 003 und 004 sowie Neubau von



zwei Mehrfamilienhäusern mit gemeinsamer Tiefgarage auf den Grundstücken Nrn. 001 und 002 erhoben haben (Verfahren Nr. 17-3861). Ihre Rekurslegitimation in jenem Verfahren ist zu Recht unbestritten. Die dort angefochtene Baubewilligung ist mit der Auflage verknüpft, dass mit den Abbruch- und Bauarbeiten erst begonnen werden dürfe, wenn der Teilstrassenplan für die Umklassierung der M.___strasse in eine Gemeindestrasse 2. Klasse und der damit verbundene Ausbau der M.___strasse in Rechtskraft erwachsen seien. Der Ausgang dieses Teilstrassenplanverfahrens hat damit direkte Auswirkungen auf das umstrittene Bauvorhaben auf den Grundstücken Nrn. 001 und 002, womit die erwähnten Rekurrenten 1 auch deshalb ein schutzwürdiges Interesse an der Überprüfung der Rechtmässigkeit des Teilstrassenplans haben. Ihre Einsprachelegitimation ist damit – entgegen der Ansicht der Vorinstanz und der Rekursgegner – gegeben. Die Vorinstanz ist somit zu Unrecht nicht auf die Einsprache von A.___, B.___, D.___ sowie G.___ eingetreten.

3.4 Die Rekursinstanz kann die Sache zu neuer Entscheidung an die Vorinstanz zurückweisen (Art. 56 Abs. 2 VRP). Eine Rückweisung an die Vorinstanz ist insbesondere dann geboten, wenn der angefochtene Entscheid mit formellen Mängeln behaftet ist, die nicht geheilt werden können, wenn ausgesprochene Ermessensfragen zu entscheiden sind, die Vorinstanz den Sachverhalt nur ungenügend abgeklärt hat oder im Rechtsmittelverfahren umfangreiche Nova vorgebracht werden, die abzuklären die Vorinstanz besser in der Lage ist (BDE Nr. 30/2009 vom 12. Juni 2009 Erw. 4.1 mit Hinweisen). Vorliegend ist die Vorinstanz zwar zu Unrecht nicht auf die genannten Einsprachen eingetreten, was an sich einen nicht heilbaren Mangel des vorinstanzlichen Entscheids darstellt. Eine Rückweisung der Streitsache zur Beurteilung der Einsprachen von A.___, B.___, D.___ sowie G.___ würde allerdings einem prozessualen Leerlauf gleichkommen, da die Vorinstanz die gleichlautende Einsprache von C.___, der F.___, der Q.___ AG und von R.___ materiell behandelt und abgewiesen hat. Auf eine Rückweisung kann damit verzichtet werden.

4.

Im Rekurs 2 wird gerügt, die Vorinstanz sei zu Unrecht nicht auf die Einsprache von I.___ sowie J.___ gegen den Teilstrassenplan eingetreten. Aus dem Betreff ihrer Einspracheerklärungen sei klar hervorgegangen, dass sich ihre Einsprachen nicht bloss gegen den Beitragsplan, sondern auch gegen den Teilstrassenplan gerichtet hätten.

4.1 Gemäss Art. 41 Abs. 1 StrG werden Strassenprojekte in der politischen Gemeinde unter Eröffnung einer Einsprachefrist von dreissig Tagen öffentlich aufgelegt. Der Rechtsschutz richtet sich im Übrigen nach den Vorschriften des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, soweit das Strassengesetz keine besonderen Vorschriften enthält (Art. 46 StrG). In sachgemässer Anwendung der Bestimmungen über das Rekursverfahren ist somit auch im Einspracheverfahren nach dem Strassengesetz die Rechtsmittelfrist gewahrt, wenn mindestens



die Einspracheerklärung innert der Auflagefrist der Post übergeben wird; für Anträge und Begründung hingegen ist die Ansetzung einer Nachfrist zulässig, und die Ergänzung könnte sogar mündlich zu Protokoll gegeben werden (vgl. Art. 48 VRP).

4.2 Die Einspracheerklärungen der vorgenannten Rekurrenten 2 erfolgten mit separaten, aber jeweils völlig gleichlautenden Eingaben vom 6. Februar 2019. Der Betreff der Einspracheerklärungen lautete dabei "Erschliessung M.____-Quartier X.____ Erschliessungsprojekt/Teilstrassenplan/Beitragsplan". Unter der Überschrift "Einsprache" stand einerseits "gegen den Beitragsplan M.____strasse vom 18. Januar 2019 [Stadtrat 12. Dezember 2018]". Andererseits wurde aber auch ausdrücklich unter der Überschrift "Antrag" das Folgende ausgeführt: "Die Kostenverteilung ist neu zu beurteilen. Das Projekt erachten wir als zu teuer und die Landentschädigung als zu gering." Für eine genauere Begründung wurde die Ansetzung einer Nachfrist von 30 Tagen beantragt. Die Vorinstanz bestätigte mit Schreiben vom 27. Februar 2019 den Eingang der Einsprachen und setzte eine Frist für die Einsprachebegründung bis 26. März 2019. Der Betreff dieses Schreibens der Vorinstanz lautete "Einsprache betreffend Erschliessung M.____-Quartier/Eingangsbestätigung". Gemäss Einspracheentscheid vom 6. Mai 2020 schloss die Vorinstanz aus dem Wortlaut in den Einspracheerklärungen vom 6. Februar 2019 ("Einsprache gegen den Beitragsplan M.____strasse"), dass sich die Einsprache lediglich gegen den Beitragsplan, nicht jedoch gegen alle drei Anfechtungsobjekte (Strassenprojekt, Klassierung und Beitragsplan) richte. Dies entspreche auch Art. 45 Abs. 2 StrG, wonach die Einsprache gegen den Beitragsplan gesondert zu erheben sei. In der persönlichen Anzeige vom 18. Januar 2019 über die öffentliche Auflage wurde von der Vorinstanz bei der Benennung der Einsprachemöglichkeiten jedoch nicht darauf hingewiesen, dass die Einsprache gegen den Beitragsplan gesondert zu erheben sei. Es wurde lediglich ausgeführt, dass während der Auflagefrist gegen das "Projekt, die Änderung/Anpassung der Strassenklassierung und den Beitragsplan" beim Stadtrat schriftlich Einsprache erhoben werden könne. Nach dem Wortlaut dieser Benennung der Einsprachemöglichkeiten schienen die drei Anfechtungsobjekte somit untrennbar zusammenzugehören, womit es für juristische Laien nicht ohne weiteres erkennbar war, dass sich eine Einsprache "gegen den Beitragsplan" nicht gleichzeitig auch gegen die anderen beiden Anfechtungsobjekte richten würde. Auch aus dem Betreff der Eingangsbestätigung ("Einsprache betreffend Erschliessung M.____-Quartier/Eingangsbestätigung") ging nicht hervor, dass die Vorinstanz die Einsprachen nur als solche gegen den Beitragsplan betrachtet hätte. In den Einspracheerklärungen wurde sodann wörtlich ausgeführt, dass das Strassenprojekt als zu teuer erachtet werde. Diese Rüge steht einerseits im Zusammenhang mit den gemäss Beitragsplan von den Betroffenen zu zahlenden Beiträgen, kann aber andererseits auch auf Mängel des Strassenprojekts hinweisen. Die Bemänglung eines Projekts als zu teuer kann als Rüge seiner fehlenden Notwendigkeit, der Art der Ausführung oder des fehlenden öffentlichen Interesses daran interpretiert werden. Diese Rügen gegen das Projekt



wurden in der Einsprachebegründung vom 26. März 2019 in der Folge denn auch vorgebracht. Es wurde in der Einsprachebegründung ausdrücklich bemängelt, dass keine Veranlassung bestehe, unter Mitfinanzierung durch die Einsprecher eine zusätzliche, nicht notwendige Erschliessung zu erstellen. Damit konnte nicht davon ausgegangen werden, dass die innert der Einsprachefrist eingereichten Einspracheerklärungen von I.____ sowie J.____ sich bloss gegen den Beitragsplan und nicht auch gegen den Teilstrassenplan richteten. Im Übrigen gingen die meisten der erwähnten Einspracheerklärungen gemäss Eingangsstempel am 20. Februar 2019 bei der Vorinstanz ein, also fast eine Woche vor dem Ende der bis 26. Februar 2019 laufenden Einsprachefrist. Wenn schon die Einspracheerklärungen in Bezug auf den Anfechtungsgegenstand wegen des Widerspruchs zwischen Betreff, Antrag und Begründung unklar gewesen sein sollen, wäre es Sache der Vorinstanz gewesen, die Einsprechenden noch während der Dauer der öffentlichen Auflage darauf hinzuweisen und sie zu einer Nachbesserung der Einspracheerklärungen aufzufordern. Wenn die Vorinstanz aber darauf verzichtete und den Einsprechern erst mit Schreiben vom 27. Februar 2019 den Eingang der Einsprachen bestätigte und ihnen Frist für die Einsprachebegründung ansetzte, kann dieses Versäumnis später nicht den Einsprechern angelastet und zu ihrem Nachteil ausgelegt werden. Die Vorinstanz ist damit zu Unrecht auf die Einsprachen von I.____ sowie J.____ gegen den Teilstrassenplan nicht eingetreten.

4.3 Wie bereits unter Erw. 3.4 ausgeführt, kann auch in diesem Fall auf eine Rückweisung der Streitsache an die Vorinstanz zur Beurteilung der Einsprachen von I.____ sowie J.____ verzichtet werden, da diese die gleichlautende Einsprache von H.____ und den Mitbeteiligten materiell behandelt und in der Folge abgewiesen hat. Eine Rückweisung würde damit wiederum nur einen prozessualen Leerlauf darstellen.

5.

Die Rekurrenten 1 und 2 machen in der Sache geltend, die Vorinstanz habe keine genügende Koordination zwischen dem vorliegend umstrittenen Teilstrassenplan und den beiden vorangegangenen Baubewilligungsverfahren für die Grundstücke Nrn. 001 und 002 sowie 003 einerseits und zwischen dem Teilstrassenplan und dem Hochwasserschutzprojekt andererseits sichergestellt. Im Folgenden ist deshalb vorab zu beurteilen, ob das Vorgehen der Vorinstanz den koordinationsrechtlichen Vorgaben genüge. Bei einer schwerwiegenden Verletzung des Koordinationsgebots wäre der Teilstrassenplan aufzuheben, ohne die materielle Rechtmässigkeit des Erlasses überhaupt beurteilen zu können.

5.1 Art. 25a Abs. 1 bis 3 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (SR 700; abgekürzt RPG) enthalten die Grundsätze der Koordination. Sie wurden für Verfügungen und für projektbezogene Pläne, die Verfügungscharakter haben (Sondernutzungspläne) entwickelt (B. HEER, St. Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, Rz. 117).



Sind für die Verwirklichung eines Bauprojekts verschiedene materiell-rechtliche Vorschriften anzuwenden und besteht zwischen diesen Vorschriften ein derart enger Sachzusammenhang, dass sie nicht getrennt und unabhängig voneinander angewendet werden können, muss die Rechtsanwendung materiell gleichzeitig und widerspruchsfrei koordiniert erfolgen. Dies gilt insbesondere, wenn die Errichtung oder die Änderung einer Baute oder Anlage Verfügungen mehrerer Behörden erfordert (Art. 25a Abs. 2 Bst. d sowie Abs. 3 und 4 RPG). Im Hinblick auf die anzustrebende inhaltliche Widerspruchsfreiheit mehrerer Verfügungen (Art. 25a Abs. 3 RPG) legt Art. 25a Abs. 2 RPG verschiedene Koordinationsgrundsätze fest, die auch auf das Nutzungsplanverfahren sinngemäss anwendbar sind (Art. 25a Abs. 4 RPG und Art. 132 Abs. 5 Bst. a PBG). Die Koordinationspflicht kann allerdings nur soweit reichen, als tatsächlich ein Koordinationsbedürfnis besteht. Der Umstand, dass verschiedene Verfahren ein und dieselbe Anlage betreffen, genügt für sich allein jedenfalls noch nicht für die Bejahung der Koordinationspflicht (WALDMANN/HÄNNI, Handkommentar zum Raumplanungsgesetz, Bern 2006, Art. 25a N 25). Art. 25a RPG kommt auch dann zur Anwendung, wenn für die verschiedenen Bewilligungen (Verfügungen) nur eine Behörde zuständig ist. Das Koordinationsgebot gilt in verfahrensmässiger Hinsicht in dem Sinn, dass ein Bauvorhaben als Ganzes in einem einheitlichen Rechtsmittelverfahren angefochten werden können muss (GVP 2000 Nr. 79 S. 202 mit Hinweisen; BDE Nr. 41/2012 vom 6. September 2012 Erw. 3.1). Eine einheitliche umfassende Prüfung durch Erlass eines projektbezogenen Sondernutzungsplans ist nur dort erforderlich, wo bei der Planung so stark ins Detail gegangen wird, dass die Baubewilligung weitgehend vorweggenommen wird, und vom bereits konkretisierten Projekt erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt ausgehen, die schon früh abgeschätzt werden können und müssen (HEER, a.a.O., Rz. 119 mit Hinweisen). Im Weiteren ergibt sich eine Pflicht zur materiellen Koordination aus verschiedenen bundesrechtlichen Gesetzes- und Verordnungsbestimmungen, welche die Behörden zu einer umfassenden Interessenabwägung verpflichten. Dazu gehören etwa Ausnahmbewilligungen zum Rodungsverbot gemäss Art. 5 Abs. 2 des Bundesgesetzes über den Wald (SR 921.0; abgekürzt WaG; VerwGE B 2008/33 vom 14. Oktober 2008 Erw. 4.1; BDE Nr. 1/2021 vom 7. Januar 2021 Erw. 3.1).

5.2 Am 1. Juni 2011 ist die revidierte eidgenössische Gewässerschutzverordnung in Kraft getreten, welche die Kantone verpflichtet, entlang der Gewässer Gewässerräume festzulegen, die künftig grundsätzlich von Bauten und Anlagen freigehalten werden müssen. Für die Zeit bis zur definitiven Festlegung des Gewässerraums hat der Bundesrat in der GSchV unmittelbar anwendbare Übergangsbestimmungen erlassen, die verbindlich festlegen, wie breit momentan die beidseits eines Gewässers verlaufenden Uferstreifen sein müssen und welche Nutzungen darin zulässig sind. Nach Abs. 2 der Übergangsbestimmungen der GSchV gelten – solange die Kantone den Gewässerraum noch nicht festgelegt haben – die Vorschriften von Art. 41c Abs. 1 und 2 GSchV für Bauten und Anlagen entlang von Gewässern



auf einem beidseitigen Streifen von je 8 m plus die Breite der bestehenden Gerinnesohle (bei Fliessgewässern mit einer Gerinnesohle bis 12 m Breite). Diese Übergangsbestimmungen gelten auch für eingedolte Gewässer. Sie haben zur Folge, dass neue Bauten und Anlagen nach Art. 41c Abs. 1 GSchV im Gewässerraum nur mehr erstellt werden dürfen, wenn sie standortgebunden sind und im öffentlichen Interesse liegen (Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2012/II/1; BDE Nr. 1/2021 vom 7. Januar 2021 Erw. 3.2).

5.3 Mit der Festlegung des definitiven Gewässerraums werden die in der Regel grösser bemessenen übergangsrechtlichen Gewässerabstände abgelöst und so die Eigentumseinschränkungen für die Grundeigentümer reduziert. Bis die definitive Festlegung aller Gewässerräume durch die Gemeinden erfolgt ist, gilt nach der kantonalen Praxis beim Erlass von Sondernutzungsplänen nach Art. 23 PBG, aber auch bei solchen nach Art. 39 ff. StrG, im Bereich von Gewässern das Folgende: Sondernutzungspläne, die fliessende oder stehende Gewässer tangieren, sind nur genehmigungsfähig, wenn sie im übergangsrechtlich geltenden Gewässerabstandsbereich keine Festlegungen treffen, also keine Bauten oder Anlagen zulassen. Lassen Sondernutzungspläne hingegen bauliche Massnahmen im übergangsrechtlich geltenden Gewässerabstandsbereich zu, ist – zwingend gleichzeitig und – wegen der in der Regel nicht übereinstimmenden Planperimeter in einem separaten Sondernutzungsplan der definitive Gewässerraum nach der Gewässerschutzverordnung auszuscheiden. Nur durch diese koordinierte Vorgehensweise kann belegt und sichergestellt werden, dass die gemäss Sondernutzungsplan vorgesehenen baulichen Massnahmen den definitiven Gewässerraum nicht berühren und damit auch zulässig sind (vgl. AREG, Arbeitshilfe Gewässerraum im Kanton St.Gallen, Stand August 2018 [nachfolgend Arbeitshilfe], Ziff. 6.2; Kreisschreiben des Baudepartementes vom 5. Dezember 2017, "Die Festlegung der Gewässerräume nach dem Planungs- und Baugesetz vom 27. April 2016", S. 13 f.; BDE Nr. 1/2021 vom 7. Januar 2021 Erw. 3.3).

5.4 Nach Auffassung der Vorinstanz muss der südliche Abschnitt der M.___strasse wegen dem künftigen Hochwasserschutzprojekt XY.___bach aus dem Gemeindestrassenplan entlassen werden. Folge davon sei, dass die M.___strasse aufgrund der örtlichen Verhältnisse nun nur noch als Stichstrasse ausgestaltet werden könne und deshalb am Strassenende auch zwingend ein Wendepplatz erstellt werden müsse. Die gemäss dem angefochtenen Teilstrassenplan geplanten baulichen Massnahmen (Ausweitung und Verlängerung der M.___strasse mit Wendepplatz) tangieren den übergangsrechtlich geltenden Gewässerabstand knapp nicht. Die im Teilstrassenplan vorgesehenen baulichen Massnahmen als solche würden also – gemäss den obigen Ausführungen – grundsätzlich keine gleichzeitige Ausscheidung des definitiven Gewässerraums mittels eines Sondernutzungsplans erfordern. Hingegen liegt der Grossteil des südlichen Abschnitts der M.___strasse im übergangsrechtlich geltenden Gewässerabstand. Dieser Teil der Strasse soll ausdrücklich aufgrund des



Hochwasserschutzprojekts aufgehoben und entwidmet werden. Die Aufhebung und Entwidmung dieses Strassenteils ist dementsprechend die Ursache dafür, weshalb die M.___strasse neu als Stichstrasse mit Wendepplatz ausgestaltet werden muss und nicht mehr wie bisher als Ringstrasse geführt werden kann. Entsprechend hat das Hochwasserschutzprojekt einen wesentlichen Einfluss auf den Teilstrassenplan, weshalb diese beiden Erlasse formell und materiell zu koordinieren gewesen wären und deren inhaltliche Widerspruchsfreiheit hätte angestrebt werden müssen. Es genügt nicht, den Teilstrassenplan auf einem erst provisorischen, künftigen Gewässerraum basieren zu lassen. Sollte sich dieser provisorische Gewässerraum im Lauf des für das Wasserbauprojekt durchzuführende Planverfahren verändern, wäre womöglich auch der Teilstrassenplan davon betroffen. Da das Wasserbauprojekt samt Baulinienplan zur Ausscheidung des Gewässerraums sich erst im Vorprüfungsstadium befindet, kann nicht ohne Weiteres auf dessen provisorischen Inhalt abgestützt und dieser zur Grundlage für den Teilstrassenplan gemacht werden. Wenn die Vorinstanz schon argumentiert, ein Teil der bestehenden M.___strasse müsse wegen des Wasserbauprojekts aufgehoben werden bzw. der neue Wendehammer am Ende der neuen Stichstrasse könne wegen des künftig festzulegenden Gewässerraums nicht normgerecht ausgestaltet werden, hätte sie Teilstrassenplan und Wasserbauprojekt auch zwingend verfahrensmässig koordinieren und gemeinsam öffentlich auflegen und materiell beurteilen müssen. Da dies jedoch nicht erfolgt ist, hat die Vorinstanz gegen die ihr obliegende Koordinationspflicht verstossen.

5.5 Die Vorinstanz erwog sodann bei Erteilung der beiden Baubewilligungen für die Grundstücke Nrn. 001 und 002 sowie 003, dass die Erschliessung über die bestehende M.___strasse, eine Gemeindestrasse 3. Klasse, unzureichend sei. Aus diesem Grund wurden die beiden Baubewilligungen mit der Auflage verbunden, dass mit den Bau- und Abbrucharbeiten erst begonnen werden dürfe, wenn der Teilstrassenplan für die Umklassierung der M.___strasse in eine Gemeindestrasse 2. Klasse und der damit verbundene Ausbau der M.___strasse in Rechtskraft erwachsen seien. Die Vorinstanz war sich somit bewusst, dass zwischen den Bauvorhaben und dem Teilstrassenplan eine Abhängigkeit besteht, womit sie auch die Pflicht zur Koordination der beiden Anliegen (Baubewilligungen und Teilstrassenplan) hätte erkennen müssen. Um dieser Koordinationspflicht nachzukommen, genügt es jedoch nicht, die Baubewilligung vorab zu erteilen und nur mit der Auflage zu verknüpfen, dass mit den Bau- und Abbrucharbeiten erst begonnen werden dürfe, wenn der für die Erschliessung notwendige Teilstrassenplan für den Ausbau der M.___strasse in Rechtskraft erwachsen sei. Es macht nicht nur wenig Sinn, zuerst die Platzierung von Neubauten auf einem Grundstück zu bewilligen und dabei gleichzeitig auch noch Ausnahmewilligungen zur Unterschreitung des Abstands von den bestehenden, ungenügend ausgebauten Erschliessungsstrassen zu gewähren. Durch ein solches Vorgehen wird der künftige Strassenausbau geradezu negativ präjudiziert.



bereits bewilligte Mehrfamilienhäuser mit gemeinsamer Tiefgarage auf den Grundstücken Nrn. 001 und 002 gemäss Baubewilligung vom 6. Juni 2017

Zudem verkannte die Vorinstanz offensichtlich, dass es sich bei der hinreichenden Erschliessung nicht um ein untergeordnetes Bauhindernis handelt, welches mit einer Auflage beseitigt werden kann, sondern um eine Grundvoraussetzung, die für die Bewilligungsfähigkeit eines Bauvorhabens von ausschlaggebender Bedeutung ist (VerwGE B 2014/100 vom 27. April 2016 Erw. 7.2). Mit der zeitlich vorgelagerten Erteilung der Baubewilligung präjudizierte die Vorinstanz den angefochtenen Teilstrassenplan, welcher eigentlich Voraussetzung für die zu bewilligenden Bauprojekte hätte sein müssen. Indem die Vorinstanz die beiden Baugesuche nicht zeitgleich mit dem Teilstrassenplan aufgelegt und materiell behandelt hat, hat sie wiederum gegen die ihr obliegende Koordinationspflicht verstossen.

5.6 Allein schon aufgrund der ungenügenden Koordination zwischen dem angefochtenen Teilstrassenplan und dem Hochwasserschutzprojekt einerseits und den beiden Baubewilligungsverfahren auf den Grundstücken Nrn. 001 und 002 sowie 003 andererseits ist der umstrittene Teilstrassenplan aufzuheben und sind die Rekurse gutzuheissen.

6.

Bei diesem Ergebnis erübrigten sich eigentlich weitere inhaltliche Ausführungen zum Teilstrassenplan. Aus verfahrenswirtschaftlichen



Gründen scheint es jedoch angezeigt, auf die wesentlichsten zusätzlichen Mängel des Erlasses im Folgenden noch kurz einzugehen.

6.1 Die Rekurrenten 1 beanstanden, der geplante Wendepunkt am Ende der M.____strasse sowie die Einmündung der M.____strasse in die N.____strasse seien zu klein dimensioniert.

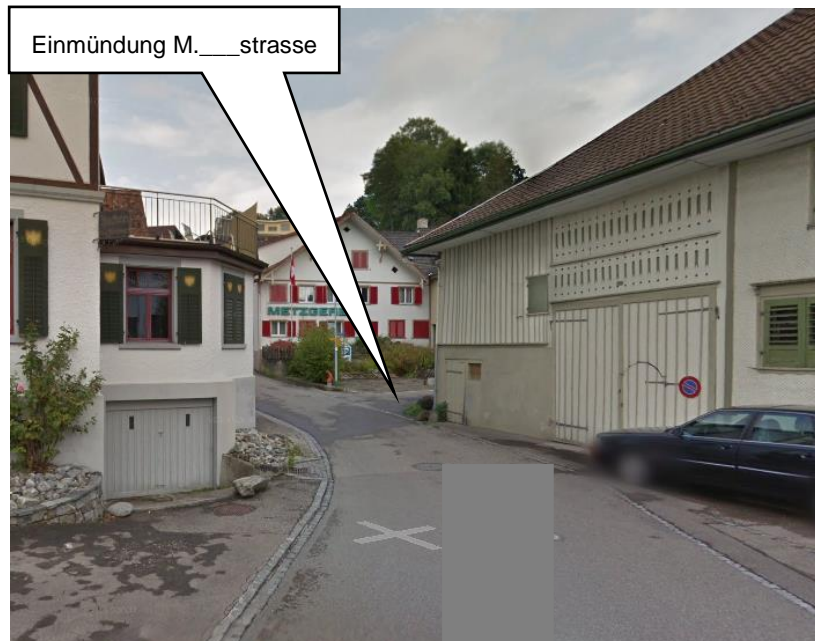
6.1.1 Für die Beurteilung der technischen Anforderungen einer Erschliessungsanlage werden in der Regel die Normblätter der VSS beigezogen. Die bundesgerichtliche Rechtsprechung anerkennt die VSS-Normen in ständiger Rechtsprechung aber nicht als Ersatz für eine gesetzliche Grundlage, sondern lediglich als Hilfsmittel für die Prüfung der sich bei der Abklärung des öffentlichen Interesses stellenden Frage, ob eine bestimmte Anlage den Anforderungen der Verkehrssicherheit genügt (BGE 94 I 138 Erw. 2.b mit Hinweisen). Weil es sich dabei nur um Richtlinien handelt, deren Anwendung im Einzelfall vor den allgemeinen Rechtsgrundsätzen standhalten muss, dürfen diese nicht schematisch und unbesehen der konkreten Verhältnisse zur Anwendung gebracht werden (vgl. WALDMANN/HÄNNI, a.a.O., Art. 19 N 21 mit Hinweis auf das Urteil des Bundesgerichtes 1P.40/2004 vom 26. Oktober 2004). Zu kommunalem Recht, und folglich zu öffentlich-rechtlichen Bauvorschriften, werden die VSS-Normen nur durch direkten Verweis im kommunalen Baureglement (VerwGE B 2018/246 vom 8. Juli 2019 Erw. 5.2 mit Hinweisen; BDE Nr. 124/2020 vom 10. Dezember 2020 Erw. 9.3).

6.1.2 Das TBA führt im Amtsbericht vom 21. September 2020 – gestützt auf die VSS-Norm 40 052 (Wendeanlagen) – aus, dass Wendeanlagen grundsätzlich so zu gestalten und dimensionieren seien, dass repräsentative Fahrzeuge die Wendeanlage für Wendemanöver benutzen könnten. In Wohngebieten gelte dabei grundsätzlich der Normalfall mit einem 10 m-Lastwagen, wobei bei besonders engen Verhältnissen auch der Minimalfall mit einem 8 m-Lastwagen angewendet werden könne. Die geplante Wendefläche am Ende der M.____strasse betrage etwa 9,8 m auf 4,2 m mit schräg (nicht symmetrisch) verlaufenden Seitenabgrenzungen. Gemäss VSS-Norm sei jedoch selbst für einen 8 m-Lastwagen eine Wendefläche von 16 m auf 5 m plus Überhangbereich nötig. Der vorgesehene Wendehammer genüge somit den Anforderungen der Norm nicht. In Bezug auf den Knoten M.____strasse/N.____strasse führt das TBA im Amtsbericht – gestützt auf die VSS-Norm 40 262 (Knoten) – aus, dass die Einlenkradien der geplanten M.____strasse mindestens 6 m betragen müssten, um die Befahrbarkeit des Einlenkers für 8 m-Lastwagen gewährleisten zu können. Sodann müsse der Einmündungstrichter der M.____strasse mit einer Breite von mindestens 5 m auf einer Länge von 10 m ab Strassenrand ausgebildet werden, um das Kreuzen von Personenkraftwagen im Knotenbereich zu ermöglichen.



6.1.3 Demgegenüber bringen die Rekursgegner und die Vorinstanz in ihren Eingaben vom 19. und 27. November 2020 vor, dass für Zufahrtswege wie der M.____strasse in der Regel kein Wendeplatz erforderlich sei. Wenn aber schon kein Wendeplatz erforderlich sei, sei es nicht verständlich, weshalb im vorliegenden Fall nicht ein Wendeplatz möglich sein sollte, der zwar die Norm nicht in allen Teilen erfülle, aber dennoch dem Grossteil der Fahrzeuge ein verkehrssicheres Wenden ermögliche. Zudem sei die Ausdehnung des Wendeplatzes durch den noch auszuscheidenden Gewässerraum verbindlich definiert. In Bezug auf die Knotengeometrie bestreiten Rekursgegner und Vorinstanz nicht, dass im Einlenkbereich der M.____strasse in die N.____strasse die Empfehlung der VSS-Norm nicht eingehalten wird. Eine Verbreiterung der Strasse und ein Ausweiten des Einlenkradius seien aber zur Gewährleistung der Verkehrssicherheit nicht notwendig. Das Einlenken eines Lastwagens von der M.____strasse nordwärts in die N.____strasse stelle den absoluten Ausnahmefall dar, weshalb es unnötig sei, den Strassenausbau darauf auszurichten.

6.1.4 Es ist zutreffend, dass bei Zufahrtswegen wie der M.____strasse nach der VSS-Norm 40 045 (Projektierung, Grundlagen – Strassentyp: Erschliessungsstrasse) in der Regel keine rechtlich gesicherte Wendemöglichkeit erforderlich ist. Dies gilt jedoch nur in Fällen, in denen kurze Zufahrtswege kaum Gefälle aufweisen und übersichtlich sind. Bloss einspurig befahrbare Erschliessungsstrassen, die mehreren Liegenschaften als Erschliessung dienen, in einer Sackgasse enden, unübersichtlich sind und/oder ein starkes Gefälle aufweisen, haben indessen aus Sicherheitsgründen stets über eine rechtlich sichergestellte Wendemöglichkeit zu verfügen; andernfalls kann von einer hinreichenden Erschliessung keine Rede sein (BDE Nr. 63/2019 vom 17. Oktober 2019 Erw. 4.7.6 mit Hinweisen). Die M.____strasse soll neu als Stichstrasse ausgestaltet werden, womit sie in einer Sackgasse endet. Sie würde neu eine Länge von rund 55 m (samt Wendeplatz) aufweisen. Auch dient sie der Erschliessung von fünf Grundstücken mit (voraussichtlich) rund 40 Wohneinheiten. Die Übersichtlichkeit ist insbesondere beim Engpass im Bereich des Gebäudes Vers.-Nr. 004 auf Grundstück Nr. 003 eingeschränkt. Erschwerend kommt hinzu, dass der Einmündungsbereich der M.____strasse in die N.____strasse bei weitem nicht normkonform erstellt werden soll. Der Einmündungstrichter ist deutlich zu klein dimensioniert, um das Kreuzen von Personenwagen im Knotenbereich zu ermöglichen. Die N.____strasse weist zudem direkt vor dem Einlenkbereich der geplanten M.____strasse eine Engstelle mit einer Breite von lediglich 4 m auf, womit dort ebenfalls kein Kreuzen von zwei Personenwagen möglich ist. Dieser Bereich liegt zudem in einer Kurve. Verschärft werden diese ungenügenden Strassenbreiten durch mangelnde Sichtverhältnisse aufgrund des bestehenden Gebäudes Vers.-Nr. 007 auf Grundstück Nr. 006. Aufgrund dieser ungenügenden Sicht auf die Einmündung der M.____strasse müssten Fahrzeuge, welche die N.____strasse in Richtung Norden befahren, genau an dieser Engstelle anhalten, um den von rechts aus der M.____strasse kommenden Fahrzeugen den diesen zustehenden Rechtsvortritt zu gewähren.



Knoten N.____strasse/M.____strasse (Quelle: google maps)

Bei diesen beengten Strassenverhältnissen wäre es unverantwortlich, rückwärts von der M.____strasse in die N.____strasse zurücksetzen zu müssen; folglich ist es absolut unabdingbar, dass ein Wendehammer am Ende der neuen Stichstrasse erstellt und dieser so dimensioniert wird, dass wenigstens Kleinlastwagen dort wenden können. Wenn aber ein Wendehammer notwendig ist – wie es die Vorinstanz im Einspracheentscheid vom 6. Mai 2020 selbst feststellte (vgl. Beschluss Nr. 88/2020, Erw. 3.d) –, muss dieser auch funktionsfähig sein. Die Berufung auf zu beengte Platzverhältnisse, die eine grössere Wendeanlage namentlich wegen des noch nicht definitiv festgelegten Gewässerraums verhinderten, ist sodann untauglich, da mangels Koordination der beiden Projekte noch gar keine umfassende Interessenabwägung und gegenseitige Abstimmung erfolgen konnte. In Bezug auf den geplanten, viel zu schmalen und kurzen Einmündungstrichter der M.____strasse in die N.____strasse ist zudem anzumerken, dass der Teilstrassenplan nicht vom Bauvorhaben auf den Grundstücken Nrn. 001 und 002 beeinflusst werden darf. Der Teilstrassenplan und die damit sicherzustellende Erschliessung ist Voraussetzung für die Zulässigkeit der geplanten Überbauung, weshalb sich das Bauvorhaben nach dem Teilstrassenplan und nicht umgekehrt der Teilstrassenplan nach dem Bauvorhaben zu richten hat. Auch aus diesem Grund ist nicht ersichtlich, weshalb ein grösserer Einmündungstrichter mit ausreichenden Einlenkradien nicht möglich sein sollte. Es ergibt sich somit, dass einerseits der notwendige Wendepunkt am Ende der M.____strasse und andererseits die Einmündung der M.____strasse in die N.____strasse ungenügend dimensioniert sind und keine hinreichende Erschliessung des Quartiers gewährleisten können.



6.2 Im Weiteren beanstanden die Rekurrenten 1, die frei zu haltenden Sichtzonen seien nicht im Strassenprojekt enthalten.

6.2.1 Das TBA führt im Amtsbericht vom 21. September 2020 in Bezug auf die einzuhaltenden Sichtzonen aus, dass in den Projektunterlagen lediglich die Sichtweite von der M.___strasse auf die N.___strasse in Richtung Norden mit 50 m aufgezeigt werde. Die übrigen Sichtweittenachweise, etwa für die Anhaltesichtweite bei der Engstelle beim Gebäude Vers.-Nr. 004 auf Grundstück Nr. 003, bei den privaten Grundstückszufahrten und beim mit Rechtsvortritt belasteten Knoten N.___strasse/M.___strasse seien von der Vorinstanz offenbar nicht überprüft worden. Letzterer sei besonders relevant, da sich in diesem Bereich an der N.___strasse eine Engstelle befinde, die den Rechtsvortritt von der M.___strasse verunmögliche, wenn ein von rechts kommendes Fahrzeug nicht rechtzeitig erkannt werden könne. Schliesslich fehle im Projektplan die rechtliche Sicherstellung der erforderlichen, frei zu haltenden Sichtzonen.

6.2.2 Die Rekursgegner und die Vorinstanz entgegennen, dass die erforderlichen Sichtweiten beim Knoten M.___strasse/N.___strasse gegeben seien. Für eine rechtliche Sicherung der Sichtzonen fehle es an einer Rechtsgrundlage.

6.2.3 Der Bestand von Strassen und die Sicherheit der Benutzer dürfen nicht beeinträchtigt werden (Art. 100 Abs. 1 StrG). Unzulässig sind insbesondere Beeinträchtigungen durch Bauten und Anlagen (Art. 100 Abs. 2 Ingress und Bst. a StrG). Die Sichtzone bezeichnet den Bereich, der aus Gründen der Verkehrssicherheit für die freie Sicht offen zu halten ist (Art. 101 Abs. 2 StrG). Sichtzonen dürfen nicht als durchgehende Sichtstreifen entlang von Strassen gelegt werden; sie sind auf jene Bereiche zu beschränken, in denen die freie Sicht aus Gründen der Verkehrssicherheit geboten ist. Sie drängen sich unter anderem im unmittelbaren Bereich von Zufahrten oder in Knotenbereichen von Strassen auf (vgl. dazu auch Art. 65 Abs. 2 StrG). In den Sichtzonen ist alles untersagt, was die freie Sicht behindert. Die innerhalb der Sichtzone liegenden Flächen dürfen insbesondere nicht als Park- und Abstellplätze verwendet werden (VerwGE B 2019/244 vom 3. Mai 2020 Erw. 5.1 mit Hinweisen). Auf ihnen dürfen aber auch keine bewilligungsfreien Anlagen, wie beispielsweise Terrainveränderungen, Einfriedungen oder Mauern erstellt oder Bepflanzungen vorgenommen werden, welche die freie Sicht einschränken. 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. Die Rechtsgrundlagen für den Erlass von Sichtzonen sind damit ohne Weiteres gegeben.

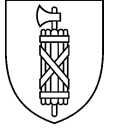
6.2.4 Sichtzonen sind öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkungen. Nebst der gesetzlichen Grundlage (Art. 36 Abs. 1 der Bundesverfassung [SR 101; abgekürzt BV]) muss für Sichtzonen somit ein ausreichendes öffentliches Interesse namhaft gemacht werden können



(Art. 36 Abs. 2 BV). Dieses muss zudem gegenüber den ihm entgegenstehenden privaten Interessen überwiegen, sonst ist die Eigentumsbeschränkung unverhältnismässig (Art. 36 Abs. 3 BV; Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2017/IV/4; BDE Nr. 44/2018 vom 28. September 2018 Erw. 5.8).

6.2.5 Nachdem die politische Gemeinde die Hoheit (Art. 11 Abs. 1 StrG) und die Aufsicht (Art. 16 Abs. 2 StrG) über die Gemeindestrassen hat, werden Sichtzonen beim Bau von Strassen von ihr regelmässig in den Strassenprojektplänen, die Teil des Teilstrassenplans bilden, festgelegt. Wenn kein Strassenbauprojekt vorliegt, weil etwa lediglich eine Privatstrasse in eine öffentliche Strasse umklassiert werden soll, sind die für die Verkehrssicherheit notwendigen Sichtzonen ebenfalls zwingend beim Erlass des Teilstrassenplans, der diesfalls dann eben nur die Einteilung als Gemeindestrasse (Klassierung) beinhaltet, aber trotzdem als Sondernutzungsplan im Sinn von Art. 14 ff. RPG gilt, festzulegen (VerwGE B 2019/244 vom 3. Mai 2020 Erw. 5.1 mit Hinweisen). Dass die erforderlichen Sichtzonen zusammen mit dem Teilstrassenplan erlassen werden müssen, ergibt sich aus Art. 25a RPG. Nach dieser Bestimmung ist eine Koordinationspflicht zu bejahen, wenn zwischen den anzuwendenden Vorschriften ein derart enger sachlicher Zusammenhang besteht, dass sie nicht getrennt und unabhängig voneinander beurteilt werden dürfen, ansonsten die gesonderte Behandlung sachlich zu unhaltbaren Ergebnissen führen könnte. Dies gilt insbesondere, wenn für die Errichtung oder Änderung einer Baute oder Anlage Verfügungen mehrerer Behörden nötig sind. Die Koordinationsgrundsätze finden auf Sondernutzungspläne und damit auch auf Teilstrassenpläne nach dem Strassengesetz sachgemäss Anwendung. Bilden die massgeblichen Fragen Gegenstand verschiedener Verfahren, sind diese zeitlich zu koordinieren, wenn wegen des Erfordernisses einer inhaltlich abgestimmten Anwendung des materiellen Rechts keine Möglichkeit besteht, eines davon vorzuziehen. Ist ein Nutzungsplan derart detailliert, dass künftige Verkehrsprobleme erkennbar sind, muss nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung die hinreichende Erschliessung im Sinn der raumplanerischen Koordination bereits beim Erlass jenes Plans geregelt werden (VerwGE B 2019/244 vom 3. Mai 2020 Erw. 5.1 mit Hinweisen).

6.2.6 Ohne Zweifel setzt damit auch eine verkehrstechnisch hinreichende Zufahrt im Sinn von Art. 19 Abs. 1 RPG und Art. 67 Bst. a PBG auch den Erlass von Sichtzonen voraus. Nachdem mit dem angefochtenen Teilstrassenplan im Quartier M.____ eine solche hinreichende Erschliessung sichergestellt werden soll, wäre die Vorinstanz bereits gestützt auf Art. 16 Abs. 2, Art. 100 Abs. 1 und Abs. 2 Ingress und Bst. a sowie Art. 101 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 102 Abs. 1 Ingress und Bst. d StrG kantonalrechtlich verpflichtet gewesen, die für die Verkehrssicherheit notwendigen Sichtzonen im strittigen Teilstrassenplan (Sondernutzungsplan) und nicht erst nachträglich mittels Verfügung festzulegen (VerwGE B 2019/244 vom 3. Mai 2020 Erw. 5.2). Vorliegend sind – in Übereinstimmung mit dem Amtsbericht des TBA – beim Knoten M.____strasse/N.____strasse, bei der Engstelle



beim Gebäude Vers.-Nr. 004 sowie bei sämtlichen Grundstückszufahrten Sichtzonen erforderlich. Die Vorinstanz unterliess es jedoch, diese Sichtzonen im Teilstrassenplan festzulegen. Nachdem diese fehlen, erweist sich die geplante Erschliessung ebenfalls als ungenügend.

6.3 Somit ergibt sich, dass die geplante M.___strasse die Verkehrssicherheit ihrer Benützer nicht sicherzustellen vermag. Sie genügt weder tatsächlich noch rechtlich den technischen Anforderungen an eine Erschliessungstrasse.

7.

Zusammenfassend ergibt sich, dass infolge Verletzung der Koordinationspflichten der angefochtene Teilstrassenplan M.___strasse vom 12. Dezember 2018 – zusammen mit den Einspracheentscheiden Nrn. 87/2020, 88/2020 und 89/2020 vom 6. Mai 2020 – aufzuheben ist. Die beiden Rekurse erweisen sich damit als begründet und sind – jedenfalls soweit darauf einzutreten ist – im Sinn der Erwägungen gutzuheissen.

8.

8.1 Nach Art. 95 Abs. 1 VRP hat in Streitigkeiten jener Beteiligte die Kosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden. Die Entscheidgebühr für die beiden Rekursverfahren beträgt insgesamt Fr. 4'000.– (Nr. 20.13.01 des Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung, sGS 821.5). Dem Ausgang der Verfahren entsprechend wären die amtlichen Kosten der Politischen Gemeinde Z.___aufzuerlegen. Auf deren Erhebung ist jedoch zu verzichten (Art. 95 Abs. 3 VRP).

8.2 Der im Rekurs 1 (Verfahren Nr. 20-3788) vom Vertreter der Rekurrenten 1 am 22. Juni 2020 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– ist zurückzuerstatten.

8.3 Die im Rekurs 2 (Verfahren Nr. 20-3795) von AB.___ am 11. Juni 2020, von H.___ am 16. Juni 2020 und von BC.___ am 19. Juni 2020 geleisteten Kostenvorschüsse von jeweils Fr. 600.– sind zurückzuerstatten.

9.

Die Rekurrenten 1 und 2, die Rekursgegner und die Vorinstanz stellen jeweils Begehren um Ersatz der ausseramtlichen Kosten.

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



9.2 Die Rekurrenten 1 obsiegen mit ihren Anträgen. Da das Verfahren zudem in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht Schwierigkeiten bot, die den Beizug eines Rechtsvertreters rechtfertigen, besteht grundsätzlich Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung (Art. 98^{bis} VRP). Nach Art. 22 Abs. 1 Bst. a der Honorarordnung (sGS 963.75; abgekürzt HonO) beträgt das Honorar in der Verwaltungsrechtspflege vor Verwaltungsbehörden pauschal Fr. 500.– bis Fr. 6'000.–. Für ein aussergewöhnlich aufwendiges Verfahren kann das Honorar um 100 Prozent erhöht werden (Art. 22 Abs. 2 HonO). Innerhalb des für eine Pauschale gesetzten Rahmens wird das Grundhonorar nach den besonderen Umständen, namentlich nach Art und Umfang der notwendigen Bemühungen, der Schwierigkeit des Falls und den wirtschaftlichen Verhältnissen der Beteiligten, bemessen (Art. 19 HonO). Nach ständiger Praxis des Baudepartementes wird für durchschnittlich schwierige Rekursverfahren (ohne Rekursaugenschein) regelmässig ein mittleres Honorar von Fr. 2'750.– zuzüglich Mehrwertsteuer festgesetzt, sofern ein begründeter Antrag auf Entschädigung der Mehrwertsteuer gestellt wurde.

9.2.1 Der Rechtsvertreter der Rekurrenten 1 reichte am 12. März 2021 eine Kostennote über insgesamt Fr. 4'928.35 (bestehend aus einem Honorar von Fr. 4'400.–, plus 4 % Barauslagen, plus 7,7 % Mehrwertsteuer) ein. Er begründete die über dem mittleren Honorar liegende Kostennote damit, dass zwei erstinstanzliche Entscheide anzufechten gewesen seien, er mehrere Rekurrenten vertreten habe und ein mehrfacher Schriftenwechsel stattgefunden habe.

9.2.2 Das vorliegende Rekursverfahren ist als durchschnittlich schwierig zu werten. Aufgrund der Vertretung mehrerer Rekurrenten, der Auseinandersetzung mit zwei verschiedenen erstinstanzlichen Entscheiden und des umfangreichen Schriftenwechsels ergeben sich jedoch besondere Umstände und dadurch ein überdurchschnittlicher Aufwand für den Rechtsvertreter der Rekurrenten 1, die es rechtfertigen, die üblicherweise zugesprochene pauschale Entschädigung von Fr. 2'750.– antragsgemäss um 60 %, also um Fr. 1'650.–, zu erhöhen. Die Zusprache einer ausseramtlichen Entschädigung in der Höhe von insgesamt Fr. 4'400.– zuzüglich vier Prozent (pauschale) Barauslagen (Fr. 176.–) plus Mehrwertsteuer erscheint als angemessen. Die ausseramtliche Entschädigung ist von der Politischen Gemeinde Z.____ zu bezahlen.

9.3 Die Rekurrenten 2 obsiegen ebenfalls mit ihren Anträgen.

9.3.1 Nicht anwaltlich vertretene Verfahrensbeteiligte haben aber 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; vgl. dazu und zum Folgenden: VerwGE B 2013/178 vom 12. Februar 2014 Erw. 4.3 ff., zusammengefasst in: Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2014/I/6). Dass ihnen gleichwohl ersatzfähige Kosten für Umtriebe erwachsen, ist unge-



wöhnlich 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 Baudepartement 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. auch hierzu VerwGE B 2013/178 vom 12. Februar 2014 Erw. 5, insbesondere Erw. 5.1 mit Hinweisen).

9.3.2 Weil die Rekurrenten 2 keine Begründung abgeben, inwiefern ihnen ersatzfähige Kosten für Umtriebe erwachsen sein sollten, ist ihr Begehren um Ersatz der ausseramtlichen Kosten abzuweisen.

9.4 Da die Rekursgegner mit ihren Anträgen in beiden Rekursverfahren unterliegen, haben sie von vornherein keinen Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung. Ihre Begehren sind deshalb abzuweisen.

9.5 Die Vorinstanz hat grundsätzlich keinen Anspruch auf Ersatz der ausseramtlichen Kosten (R. HIRT, Die Regelung der Kosten nach st.gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, Lachen/St.Gallen 2004, S. 176). Sie bringt keine Gründe vor, die ein Abweichen von dieser Regel rechtfertigen. Ihre Begehren sind daher ebenfalls abzuweisen.

Entscheid

1.

a) Der Rekurs 1 der F.____, V.____, wird zufolge Rückzugs von der Geschäftsliste des Baudepartementes abgeschrieben.

b) Der Rekurs 1 von A.____, B.____, C.____, D.____ und G.____, alle X.____, sowie von E.____, Z.____, wird im Sinn der Erwägungen gutgeheissen.

c) Der Rekurs 2 von H.____, I.____ sowie J.____, alle X.____, wird im Sinn der Erwägungen gutgeheissen, soweit darauf eingetreten wird.

d) Der Teilstrassenplan M.____strasse vom 12. Dezember 2018 und die Einspracheentscheide Nrn. 87/2020, 88/2020 und 89/2020 des Stadtrates Z.____ vom 6. Mai 2020 werden aufgehoben.

2.

a) Auf die Erhebung der amtlichen Kosten in der Höhe von Fr. 4'000.– bei der Politischen Gemeinde Z.____ wird verzichtet.



b) Der am 22. Juni 2020 von Titus Marty, Wil, im Rekurs 1 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– wird zurückerstattet.

c) Die am 11. Juni 2020 von AB.____, am 16. Juni 2020 von H.____ und am 19. Juni 2020 von BC.____ im Rekurs 2 geleisteten Kostenvorschüsse von jeweils Fr. 600.– werden zurückerstattet.

3.

a) Das Begehren von A.____, B.____, C.____, D.____, G.____ sowie E.____ im Rekurs 1 um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird gutgeheissen. Die Politische Gemeinde Z.____ entschädigt A.____, B.____, C.____, D.____, G.____ sowie E.____ ausseramtlich mit insgesamt Fr. 4'576.– zuzüglich Mehrwertsteuer.

b) Das Begehren von H.____, I.____ sowie J.____ im Rekurs 2 um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird abgewiesen.

c) Die Begehren der K.____, W.____, in den Rekursen 1 und 2 um Ersatz der ausseramtlichen Kosten werden abgewiesen.

d) Die Begehren der Politischen Gemeinde Z.____ in den Rekursen 1 und 2 um Ersatz der ausseramtlichen Kosten werden abgewiesen.

Der Vorsteher des Volkswirtschaftsdepartementes

Beat Tinner
Regierungsrat