



Fall-Nr.:	21-8950
Stelle:	Generalsekretariat Bau- und Umweltdepartement
Instanz:	Bau- und Umweltdepartement
Publikationsdatum:	14.12.2022
Entscheiddatum:	09.11.2022

BUDE 2022 Nr. 100

Strassenrecht. Art. 4 RPG; Art. 22 RPG; Art. 39 Abs. 2 StrG. Ein Wendeplatz einer Strasse, die ein Siedlungsgebiet erschliesst und in keinem Zusammenhang mit dem Waldunterhalt steht, kann nicht zonenwidrig auf ein Grundstück in den angrenzenden Wald ausserhalb der Bauzone verschoben werden, wenn er aufgrund der Topographie und der vorhandenen Platzverhältnisse – wie ursprünglich geplant – problemlos wenige Meter entfernt in der Bauzone errichtet werden könnte. Da die Strasse und der Wendeplatz hauptsächlich der Erschliessung des Siedlungsgebiets dienen und damit eine Einheit bilden, müssen sie in die gleiche Strassenklasse eingeteilt werden. Dazu kommt, dass der Wendeplatz vorliegend auch zu klein dimensioniert ist (Erw. 3). Gutheissung des Rekurses.

BUDE 2022 Nr. 100 finden Sie im angehängten PDF-Dokument.



21-8950

Entscheid Nr. 100/2022 vom 9. November 2022

Rekurrentin

A.____
vertreten durch Dr.iur. Markus Neff, Rechtsanwalt, Marktplatz 4,
9004 St.Gallen

gegen

Vorinstanz

Stadtrat Z.____ (Beschluss vom 14. September 2021)

Betreff

Entscheid (S.____strasse, Haus S.____strasse [Nr.] bis K.____weg,
Projekt u. Teilstrassenplan [Umklassierung])



Sachverhalt

A.

Die S.____strasse in Z.____ ist nördlich ab dem Grundstück Nr. 001, Grundbuch Y.____, als Gemeindestrasse 3. Klasse klassiert. Sie befindet sich ab der Höhe des Grundstücks Nr. 002 bis zum Waldrand in einem baulich schlechten Zustand. Sie ist hier zudem nur teilweise befestigt und weist Richtung Nordwesten ein Gefälle zwischen fünf und 12 Prozent auf. Ab dem nordwestlichen Ende des Grundstücks Nr. 003 ist sie als blosse Naturstrasse gestaltet und mit wenig Kies überdeckt. Die Strassenbreite beträgt knapp 4 m, wobei Hindernisse wie Gräben und Pflanzen die Strassenbreite teilweise noch verringern. Die erlaubte Höchstgeschwindigkeit beträgt 30 km/h.

B.

a) Aufgrund des schlechten Zustands der S.____strasse wurden im Jahr 2014 Verhandlungen zwischen der Direktion Planung und Bau der Stadt Z.____ und den betroffenen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer durchgeführt. Das Ziel war, die S.____strasse auf einer Länge von etwa 160 m zu sanieren. Im Rahmen dieser Gespräche stellte ein betroffener Anstösser das Gesuch um Umklassierung der S.____strasse von einer Gemeindestrasse 3. Klasse in eine Gemeindestrasse 2. Klasse. Nachdem der Stadtrat Z.____ dieses Gesuch am 6. September 2016 abgewiesen hatte, hiess das darauf angerufene Baudepartement (seit 1. Oktober 2021: Bau- und Umweltsdepartement) den dagegen erhobenen Rekurs am 31. Mai 2018 gut und wies die Angelegenheit zur Aufklassierung des Strassenabschnitts der S.____strasse bis zum Waldrand als Gemeindestrasse 2. Klasse an den Stadtrat zurück. Der Rekursentscheid erwuchs unangefochten in Rechtskraft.

b) Am 30. April 2019 erliess der Stadtrat Z.____ das Strassenbauprojekt "Instandstellung S.____strasse, Haus [Nr.] (Grundstück Nr. 001) bis K.____weg" samt Teilstrassen- und Beitragsplan. Die S.____strasse sollte dabei zwischen dem Haus [Nr.] und dem K.____weg/Waldrand entsprechend des vorgenannten Rekursentscheids aufklassiert und im entsprechenden, rund 160 m langen Strassenabschnitt erneuert werden, wobei die Strassenbreite unverändert bleiben sollte. Für den Begegnungsfall von mehreren Personenwagen sollte im Kurvenbereich eine Ausweichstelle mit einer Breite von 5,2 m und am nordwestlichen Ende der Strasse auf dem Grundstück Nr. 003 ein Wendeplatz erstellt werden. Dieses Grundstück liegt gemäss geltendem Zonenplan der Stadt Z.____ vom 1. Dezember 2001 in der Wohnzone W2a. Gleichzeitig verfügte der Stadtrat Z.____ den zugehörigen Beitragsplan.

c) Die öffentliche Auflage erfolgte vom 20. Mai bis 19. Juni 2019. Während der Auflagefrist erhob unter anderem A.____, Z.____, vertreten durch Dr.iur. Markus Neff, Rechtsanwalt, St.Gallen, Einsprache sowohl gegen das Strassenprojekt samt Teilstrassenplan als auch gegen den dazugehörigen Beitragsplan. Sie ist Eigentümerin von Grundstück



Nr. 004 an der S.____strasse [Nr.]. Dieses wird zusammen mit weiteren Grundstücken über eine Privatstrasse erschlossen, die von der S.____strasse abzweigt. Die Einsprecherin machte geltend, dass das Strassenprojekt grundsätzlich nicht notwendig sei und lediglich aufgrund des geplanten Bauvorhabens auf den Nachbargrundstücken Nrn. 005 und 006 durchgeführt werde. Somit liege das Projekt nicht im öffentlichen, sondern nur im privaten Interesse der Bauherrschaft, weshalb auch kein Grund für die Mitfinanzierung des Projekts durch sie vorliege. Dazu komme, dass dem Projekt ein Konzept zum Schutz von schwächeren Verkehrsteilnehmenden fehle, dass es durch erhöhtes Verkehrsaufkommen auf der sanierten S.____strasse auch zu unzulässigen Mehrimmissionen komme und dass der ohnehin nicht erforderliche Wendehammer den Waldabstand unterschreite. Auch werde mit der Durchbrechung des bestehenden Grüngürtels, insbesondere der Buchenhecken im Bereich der Ausweichstelle, gegen den Ortsbildschutz verstossen. Schliesslich seien auch die geplanten Enteignungen aufgrund der fehlenden Notwendigkeit des Strassenprojekts unzulässig.

d) Im weiteren Verlauf des Einspracheverfahrens wurden längere Verhandlungen mit den Einsprecherinnen und Einsprechern sowie mit der Eigentümerschaft der Grundstücke Nrn. 005 und 006 geführt. Daraus resultierte ein angepasster Teilstrassenplan Instandstellung S.____strasse, Haus Nr. [Nr.] bis K.____weg, welchen der Stadtrat Z.____ am 27. April 2021 erliess. Neu sollte der geplante Wendehammer nicht auf dem Grundstück Nr. 003, sondern in reduzierter Form mit einer Tiefe von etwa 10 m weiter nordwestlich auf dem Grundstück Nr. 007 im Wald gebaut werden. Auch die Ausweichstelle sollte um etwa 3 m nach Nordwesten verschoben werden und neu mehrheitlich auf dem Grundstück Nr. 008 zu liegen kommen.

e) Die erneute öffentliche Auflage erfolgte vom 25. Mai bis 24. Juni 2021. Während der Auflagefrist erhob A.____ durch ihren Rechtsvertreter wiederum Einsprache sowohl gegen die Anpassung des Strassenprojekts und des Teilstrassenplans als auch gegen den neuen Beitragsplan. Sie rügte im Wesentlichen dieselben Punkte, wie bereits in ihrer Einsprache gegen das ursprüngliche Strassenprojekt vom 30. April 2019. Betreffend Wendehammer brachte sie vor, dass dafür die für den Wald nötige Bewilligung der dafür zuständigen Stelle des Kantons fehle.

f) Mit Beschluss vom 14. September 2021 wies der Stadtrat Z.____ die Einsprache von A.____ mit der Begründung ab, dass die Umklassierung der Strasse Folge des rechtskräftigen Rekursentscheids des Baudepartements vom 31. Mai 2018 sei und diesbezüglich kein Ermessensspielraum mehr bestehe. Vorliegend werde dem Schutz der schwächeren Verkehrsteilnehmenden durch die Strassenbreite angemessen Rechnung getragen. Die Ausarbeitung eines Schutzkonzepts sei aber ohnehin kein zwingender Bestandteil eines Strassenbauprojekts. Es sei auch nicht mit Mehrimmissionen zu rechnen, weil die bestehende Zubringerdienstregelung beibehalten werde. Der geplante



Wendeplatz sei eigentlich unnötig, die Einsprecherin werde durch dessen Erstellung am vorgesehenen Standort aber auch nicht in ihren schutzwürdigen Interessen tangiert. Mit dem Strassenprojekt werde entgegen den Ausführungen der Einsprecherin auch nicht gegen den Ortsbildschutz verstossen. Die fragliche Bestimmung finde nur Anwendung auf die Errichtung von Mehrfamilienhäusern in die bestehende Überbauungsstruktur und nicht auf öffentlich-rechtliche Strassenprojekte. Schliesslich sei die Einsprecherin von keiner Landabtretung oder vorübergehenden Bodenbeanspruchung betroffen und werde deshalb auch nicht nachteilig in ihren eigenen Interessen berührt.

C.

Gegen diesen Beschluss erhob A.____ durch ihren Rechtsvertreter mit Schreiben vom 1. Oktober 2021 Rekurs beim Bau- und Umweltdepartement. Mit Rekursergänzung vom 25. Oktober 2021 werden folgende Anträge gestellt:

1. Es sei der Einspracheentscheid des Stadtrates Z.____ vom 14. September 2021 betreffend Projekt S.____strasse, Haus S.____strasse [Nr.] bis K.____weg, Projekt und Teilstrassenplan (Umklassierung) aufzuheben und es sei das Projekt und der Teilstrassenplan nicht zu bewilligen;
2. Verfahrensantrag: bereits besprochen;
3. Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolge zzgl. MwSt. zulasten der Vorinstanz.

Zur Begründung wird geltend gemacht, der Beschluss der Vorinstanz vom 30. April 2019 sei ohne Durchführung eines Mitwirkungsverfahrens ergangen. Nach dem Rekursentscheid des Baudepartementes seien die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer am 22. Oktober 2018 lediglich über die Umklassierung und das weitere Vorgehen informiert worden. Planentwürfe seien weder zugestellt noch zur allgemeinen Ansichtsausserung freigegeben worden. Zudem liege keine baurechtliche Bewilligung der zuständigen kantonalen Stelle für den im Wald geplanten Wendehammer vor. Der Wendeplatz sei erstens nicht notwendig und zweitens vereitle er den Grundsatz des Schutzes der natürlichen Umwelt, weshalb er nicht zu genehmigen sei. Da die Vorinstanz in ihrem Entscheid nicht auf diese Argumente eingegangen sei, liege zusätzlich eine Verletzung des rechtlichen Gehörs vor. Schliesslich werde die S.____strasse vermehrt durch schwächere Verkehrsteilnehmende benutzt. Überlegungen zum Schutz von Fussgängerinnen und Fussgängern sowie Fahrradfahrerinnen und Fahrradfahrern seien nicht ins Projekt eingeflossen. Das Argument, dass die beschränkte Zubringerregelung aufrechterhalten bleibe, vermöge nicht zu überzeugen, da die Vorinstanz den Anschein vermittele, dass diese Regelung auf erstes Gesuch hin aufgehoben würde.



D.

Mit Vernehmlassung vom 12. November 2021 beantragt die Vorinstanz, den Rekurs abzuweisen. Sie macht geltend, dass das Mitwirkungsverfahren bei – wie vorliegend – untergeordneten Planänderungen ohne öffentliches Interesse unterbleiben könne. Doch selbst wenn ein Mitwirkungsverfahren nötig gewesen wäre, läge es gemäss verwaltungs- und bundesgerichtlicher Rechtsprechung im Handlungsspielraum der Planungsbehörde, ob die Planungsbehörde sich mit den eingegangenen Vorschlägen und Einwänden bloss befasse oder diese auch individuell beantworten müsse. Die Rekurrentin lasse es so aussehen, als ob sie bis zum 22. Oktober 2018 keinerlei Kenntnis vom Strassenprojekt gehabt habe. Seit dem Jahr 2014 hätten jedoch mehrere Informationsveranstaltungen, Besprechungen und Korrespondenzen stattgefunden. Die Rekurrentin verhalte sich sodann widersprüchlich, wenn sie einerseits die Gefährdung der schwächeren Verkehrsteilnehmenden geltend mache, andererseits aber die Notwendigkeit des Wendeplatzes bestreite, der massgeblich zur Verkehrssicherheit beitrage. Die Umklassierung der S.____strasse ergebe sich aus der Pflicht des Gemeinwesens, für eine hinreichende Erschliessung von Bau- und Wohnzonen zu sorgen und nicht aufgrund des hängigen Baugesuchs auf den Grundstücken Nrn. 005 und 006. Massgeblich sei das gesamte Nutzungs- und Verdichtungspotenzial des Quartiers. Die Zubringerdienstregelung werde entgegen der Befürchtung der Rekurrentin ausdrücklich beibehalten.

E.

a) Das Tiefbauamt (TBA) verweist am 21. Januar 2022 auf den Amtsbericht des Strasseninspektorats vom 29. November 2021 und kommt zum Schluss, dass der Teilstrassenplan nicht genehmigungsfähig sei. Zum einen reiche die geplante Ausweichstelle als Einzelmassnahme nicht aus und auch der Wendehammer sei zu klein dimensioniert. Zum andern würden die Anforderungen bezüglich der Ausrundungsradien massiv unterschritten und es seien keinerlei Sichtweitennachweise vorhanden. Das Strassenprojekt habe im Laufe der Zeit wesentliche Änderungen erfahren. Dabei könne nicht mehr von einer untergeordneten Planänderung ohne öffentliches Interesse gesprochen werden, weshalb für den vorliegenden Teilstrassenplan ein gesetzeskonformes Mitwirkungsverfahren durchgeführt werden müsse. Der umklassierte Teil der S.____strasse und der geplante Wendehammer würden sodann eine Einheit bilden, weshalb sie gleich klassiert werden müssten. Auch das Amt für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG) habe den Teilstrassenplan im laufenden Genehmigungsverfahren als nicht genehmigungsfähig erachtet, solange die Wanderwegklassierung wie aktuell geplant nicht mehr über eine klassierte Strassen- oder Wegfläche führe.

b) Das Kantonsforstamt (KFA) hielt am 5. Januar 2022 fest, dass für die Waldbeanspruchung durch den Wendeplatz eine forstrechtliche Zustimmung erforderlich sei, die im Rahmen der kantonalen Genehmigung des Teilstrassenplans noch erteilt werden könne.



F.

Das Bau- und Umweltdepartement führte am 31. März 2022 in Anwesenheit der Verfahrensbeteiligten sowie eines Vertreters des kantonalen Strasseninspektorats einen Augenschein durch. Dabei wurde festgestellt, dass die Sicht von einer zur nächsten Ausweichmöglichkeit nicht gegeben ist. Von der geplanten Ausweichstelle kann man zwar auf den ursprünglich auf dem Grundstück Nr. 003 geplanten, nicht aber den mit der Planänderung in den Wald verschobenen Wendehammer sehen.

G.

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

Erwägungen

1.

1.1 Die Zuständigkeit des Bau- und Umweltdepartementes ergibt sich aus Art. 43^{bis} des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1; abgekürzt VRP).

1.2 Die Frist- und Formerfordernisse von Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 VRP sind erfüllt. Die Rekursberechtigung ist gegeben (Art. 45 VRP).

1.3 Die Rekurrentin macht geltend, dass die forstrechtliche Bewilligung für den Wendehammer im Wald fehle. Im Rahmen der Eintretensvoraussetzungen ist daher zu prüfen, ob sämtliche notwendigen Zustimmungen der entsprechend zuständigen kantonalen Stellen vorhanden sind.

1.3.1 Die geplante Verkehrsanlage liegt gemäss Zonenplan der Politischen Gemeinde Z.____ vom 1. November 1980 in der Landwirtschaftszone bzw. im Wald und soll auf dem bestehenden Holzlagerplatz der Ortsbürgergemeinde erstellt werden. Obwohl es sich beim Wendepplatz um eine Anlage im Sinn von Art. 22 Abs. 1 des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes (SR 700; abgekürzt RPG) und des Planungs- und Baugesetzes (sGS 731.1; abgekürzt PBG) handelt, bedarf seine bauliche Erstellung oder Änderung keiner baupolizeilichen Bewilligung bzw. Bewilligung der zuständigen kantonalen Behörde im Sinn von Art. 25 Abs. 2 RPG, weil das Planverfahren das Baubewilligungsverfahren ersetzt (Art. 39 Abs. 2 des Strassengesetzes [sGS 732.1; abgekürzt StrG]). Aus diesem Grund braucht es vorliegend auch keine forstrechtliche Bewilligung nach Art. 18 Abs. 3 RPG in Verbindung mit Art. 13 Abs. 1 des Einführungsgesetzes zur eidgenössischen Waldgesetzgebung (sGS 651.1; abgekürzt EGzWaG). Im Rahmen eines Strassenplanverfahrens holt das Tiefbauamt die nötige Zustimmung der nach Art. 14 Abs. 2 der eidgenössischen Waldverordnung (SR 921.01; abgekürzt WaV) zuständigen Behörden (im Kanton



St.Gallen ist nach Art. 13 Abs. 1 EGzWaG in Verbindung mit Art. 2 der Verordnung zum Einführungsgesetz zur eidgenössischen Waldgesetzgebung [sGS 651.11] das KFA dafür zuständig) bei der nachfolgenden Genehmigung ein (Art. 13 Abs. 2 StrG).

1.3.2 Nach dem Gesagten ist für den vorliegenden Planbeschluss (noch) keine forstrechtliche Zustimmung nötig, so dass auf den Rekurs eingetreten werden kann.

2.

Die Rekurrentin rügt, das nach Art. 4 RPG nötige Mitwirkungsverfahren sei nicht durchgeführt worden. Nachdem das Baudepartement im Jahr 2018 entschieden habe, dass ein Teil der S.____strasse umklassiert werden müsse, habe die Vorinstanz die betroffenen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer lediglich über die Umklassierung der S.____strasse und das weitere Vorgehen informiert. Planentwürfe seien weder zugestellt noch zur allgemeinen Ansichtsäusserung freigegeben worden, womit der Beschluss des Stadtrates vom 19. April 2019 ohne Durchführung eines Mitwirkungsverfahrens ergangen sei. Die Vorinstanz ihrerseits verweist auf die Veranstaltung vom 20. Januar 2014, auf die anschliessende Möglichkeit zur Stellungnahme vom 9. Mai 2014, auf die Schreiben der Direktion Bau und Planung vom 14. September 2015 und 29. Oktober 2015 mit der Möglichkeit zur Vernehmlassung und auf das Schreiben der Direktion Bau und Planung vom 16. Juni 2016 mit der Möglichkeit zur Stellungnahme.

2.1 Die Pflicht, ein Mitwirkungsverfahren im Sinn von Art. 4 RPG durchzuführen, richtet sich an die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden. Sie haben dafür zu sorgen, dass die Bevölkerung bei Planungen in geeigneter Weise mitwirken kann. Die Bestimmung hat zum übergeordneten Ziel, die demokratische Legitimation von Plänen zu stärken. Damit die Bevölkerung bei der Planung mitwirken kann, muss sie ausreichend informiert sein. Information und Mitwirkung bilden folglich eine Einheit. Art. 4 RPG enthält die Mindestanforderungen bezüglich Umfang und Ausgestaltung der Mitwirkungsrechte der Bevölkerung. Darüber hinaus kommt den Behörden bei der Form und Art der Information der Bevölkerung ein Handlungsspielraum zu. Sie hat die Bevölkerung jedoch in einer Art zu informieren, mit welcher der von der Planung berührte Personenkreis üblicherweise erreicht wird. Denkbar sind beispielsweise Berichterstattungen in den Medien, Orientierungsveranstaltungen oder die öffentliche Auflage von Entwürfen.

2.2 Die Mitwirkung soll die Planungsbehörden in ihrer Aufgabe unterstützen, eine den Anforderungen des Gesetzes und den Bedürfnissen der Bevölkerung entsprechende Raumordnung zu schaffen. Sie ist damit ein Teil der Grundlagenbeschaffung. Deshalb verlangt die Durchführung des Mitwirkungsverfahrens einen möglichst frühen Zeitpunkt, in welchem die abschliessende Interessenabwägung noch offen ist. Die Beschaffung von Grundlagen nach abgeschlossener Planung wäre sinnlos. Die eingegangenen Anregungen müssen zur Ver-



fügung stehen und Bedenken müssen bekannt sein, wenn die Planungsvorstellungen konkretisiert und in eine bestimmte Form gegossen werden. Die Planungsbehörde hat die Planentwürfe deshalb zur allgemeinen Ansichtsäusserung freizugeben, die Vorschläge und Einwände sind entgegenzunehmen und die Behörde hat sich materiell dazu zu äussern, auch wenn keine individuelle Beantwortung jeder Anfrage verlangt wird (BDE Nr. 7/2020 vom 16. März 2020 Erw. 4.1 mit Hinweisen, bestätigt durch VerwGE B 2020/58 und B 2020/72 vom 22. Oktober 2020 Erw. 4; BDE Nr. 56/2021 vom 10. September 2021 Erw. 4.2 mit Hinweisen).

2.3 Da der Anspruch der Bevölkerung auf Mitwirkung nicht formeller Natur ist, kann für untergeordnete Planänderungen ohne öffentliches Interesse die Mitwirkung unterbleiben. Von der Planung direkt betroffene sind in solchen Fällen auf den Rechtsmittelweg zu verweisen (VerwGE B 2020/28 und B 2020/72 vom 22. Oktober 2020 Erw. 5 mit Hinweisen). 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 (Urteil des Bundesgerichtes 1C_176/2007 vom 24. Januar 2008 Erw. 4.4).

2.4 Mitwirkungsberechtigt sind alle jene Personen, die durch die Planung berührt sein könnten, wobei der Planungsbehörde auch bei der Abgrenzung des berechtigten Bevölkerungskreises ein Beurteilungsspielraum zukommt. Je nach Planung kommen sogar sämtliche Einwohnerinnen und Einwohner, juristische Personen, Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer in dem von der Planung erfassten Gebiet, benachbarte oder übergeordnete Gebietskörperschaften, Gemeindeverbände und ideelle oder wirtschaftliche Ziele verfolgende Organisationen in Frage. Die Information und Mitwirkung ist mit anderen Worten nicht auf den Kreis der Rechtsmittelbefugten zu beschränken, dies wäre angesichts der Funktion von Art. 4 RPG bundesrechtswidrig (BDE Nr. 56/2021 vom 10. September 2021 Erw. 4.2 mit Hinweisen).

2.5 Vorliegend konnten die Anstösser beim (ursprünglichen) Strassenbauprojekt mitwirken, wie die Vorinstanz zu Recht geltend macht. Die Veranstaltung und die Möglichkeiten zur Stellungnahme, auf die sie verweist, betreffen aber allesamt den Zeitraum vor dem Entscheid des Baudepartementes und sind daher nur relevant, sofern später keine bloss untergeordneten Planänderungen mehr vorgenommen worden sind.

2.5.1 Die von der Rekursinstanz rechtskräftig angeordnete Aufklasierung selbst bedurfte keiner Mitwirkung der Bevölkerung mehr, weil die Planungsbehörde aufgrund des Rückweisungsentscheids der Rekursinstanz diesbezüglich keinen Spielraum mehr hatte.

2.5.2 Das Strassenbauprojekt, wofür das Mitwirkungsverfahren durchgeführt wurde, sah ursprünglich die Asphaltierung der S.____strasse auf einer Breite von 4,0 bis 4,5 m, einen normgerechten



Wendeplatz auf dem Grundstück Nr. 003, das heisst im Baugebiet, und eine Ausweichstelle auf den Grundstücken Nrn. 008 und 009 vor. Nachdem die Rekursinstanz über die in diesem Zusammenhang beantragte Aufklassierung entschieden hatte, erliess die Vorinstanz am 30. April 2019 den entsprechenden Teilstrassenplan und das Strassenbauprojekt, wobei am letzteren gegenüber dem durchgeführten Mitwirkungsverfahren nichts mehr geändert wurde. Ein weiteres Mitwirkungsverfahren war demnach unnötig. Nachdem jedoch Einsprachen eingegangen waren, wurden mit den Einsprechenden verschiedene Besprechungen und Verhandlungen durchgeführt, was zur Folge hatte, dass die Planungsbehörde den Wendeplatz verkleinerte und in den Wald bzw. ins Nichtbaugebiet verschob und dafür eine tiefere Klassierung vorsah als die Rekursinstanz festgelegt hatte. Zudem verschob sie die Ausweichstelle um rund 3 m. Damit kann nicht mehr von bloss untergeordneten Änderungen ohne öffentliche Interessen gesprochen werden, womit grundsätzlich ein erneutes Mitwirkungsverfahren nötig wurde. Allerdings informierte die Direktion Planung und Bau die Verfahrensbeteiligten vorab mit Schreiben vom 5. November 2020 über die Anpassungen des Strassenbauprojekts und stellte ihnen die massgeblichen Unterlagen zur Stellungnahme zu. Insofern konnte die Rekurrentin selbst bei den am 27. April 2021 beschlossenen Änderungen vorab mitwirken, so dass ihre eigenen Rechte gewahrt blieben. Dass Dritte, die sich am Einspracheverfahren nicht beteiligt hatten, ihrerseits nicht mitwirken konnten, kann die Rekurrentin mangels eigenem Rechtsschutzinteresse nicht rügen (BDE Nr. 49/2021 vom 12. Juli 2021 Erw. 4.2 ff.). Ihr Einwand, dass das Mitwirkungsverfahren nach den nicht geringfügigen Änderungen im Rahmen des Einspracheverfahrens nicht noch einmal förmlich wiederholt wurde, erweist sich daher als unmassgeblich, womit sich der Rekurs in diesem Punkt als unbegründet erweist.

3.

Die Rekurrentin beanstandet den Wendeplatz. Sie erachtet diesen zum einen als unnötig und rügt zum anderen, dass dieser tiefer klassiert werde als der dazugehörige Strassenzug und dass er im Wald zu liegen komme.

3.1 Wie aus dem Amtsbericht des TBA vom 29. November 2021 hervorgeht, entspricht die S.___strasse aufgrund der typischen Indikatoren gemäss VSS-Norm 40 045 "Projektierung, Grundlagen – Strassentyp: Erschliessungsstrasse" an sich einem Zufahrtsweg, wo zum Wenden regelmässig kein Wendeplatz vorhanden sein muss. Die dafür vorausgesetzte Maximallänge von 40 bis 80 m wird hier mit rund 950 m, bzw. bis K.___weg rund 240 m, aber massiv überschritten, so dass auf der vorliegenden schmalen Strasse, wo man nicht kreuzen kann, auf eine gesicherte Wendemöglichkeit nicht verzichtet werden kann.

3.2 Die Klassierung einer Strasse richtet sich nach der tatsächlichen oder geplanten Funktion einer Strasse. Dies hat unabhängig vom



Strassenzustand, von den Eigentumsverhältnissen und den Bezeichnungen gemäss Art. 57 StrG zu erfolgen. Die vorliegende Aufklassierung der S.____strasse erfolgt, weil diese zusammen mit zwei privaten Abzweigern insgesamt 21 in der Bauzone liegende Wohneinheiten erschliesst, wie das Baudepartement bereits rechtskräftig entschieden hat (BDE Nr. 27/2018 vom 31. Mai 2018 Erw. 4.2).

3.2.1 Erschliessungsstrassen, die aus öffentlichen Interessen einer Klassierung bedürfen, sind stets gesamthaft, also mit den für die hinreichende Erschliessung notwendigen Ausweichstellen und Wendepunkten dem öffentlichen Gebrauch zu widmen (BDE Nr. 63/2019 vom 17. Oktober 2019 Erw. 4.7.5 f.). Massgebend ist dabei, inwieweit eine Strasse in ihrer Funktion als Einheit zu betrachten ist. Dabei spielen auch Zweckmässigkeitsüberlegungen eine Rolle. Für die Abgrenzung eines Strassenzugs soll in der Regel eine Abzweigung, ein Kehrplatz, eine Verengung, eine Kreuzung oder dergleichen massgebend sein (G. GERMANN [Hrsg.], Kurzkomentar zum st.gallischen Strassengesetz vom 12. Juni 1988, St.Gallen 1989, Art. 8 N 1 ff.; BDE Nr. 27/2018 vom 31. Mai 2018 Erw. 3.1.1; BDE Nr. 33/2018 vom 13. Juli 2018 Erw. 3.2).

3.2.2 Der vorliegende Wendehammer am Ende des aufklassierten Teils der S.____strasse dient hauptsächlich der Erschliessung des Siedlungsgebiets und bildet eine Einheit mit dem südlich in der Bauzone gelegenen Teil der S.____strasse, welcher – wie bereits dargestellt – der Groberschliessung des Baugebiets dient. Auf dem Wendehammer sollen hauptsächlich Anlieferungsfahrzeuge und Personenwagen wenden können. Zwischen der Landwirtschaftszone bzw. dem Wald und dem Wendehammer sowie zwischen dem im Wald als Gemeindestrasse 3. Klasse fortgeführten Teil der S.____strasse und dem Wendehammer besteht dagegen kein Zusammenhang. Folglich muss der Wendehammer ebenfalls als Gemeindestrasse 2. Klasse eingeteilt werden.

3.3 Die Bewilligung eines Bauvorhabens setzt weiter voraus, dass dieses dem Zweck der Nutzungszone entspricht, in die es zu liegen kommt, also zonenkonform ist (vgl. Art. 22 Abs. 2 Bst. a RPG).

3.3.1 Zonenkonformität bestimmt sich vorab anhand des Zonenplans und der zugehörigen kantonalen und kommunalen Nutzungsvorschriften, die Auskunft geben über den Zonenzweck, die Nutzungs- und Bebauungsmöglichkeiten sowie die Immissionstoleranz, wobei letztere überwiegend bundesrechtlich geregelt ist. Zwischen Zonenzweck und konkretem Bauvorhaben wird ein funktionaler Zusammenhang vorausgesetzt (vgl. u.a. HETTICH/MATHIS, in: Griffel/Liniger/Rausch/Thurnherr [Hrsg.], Fachhandbuch öffentliches Baurecht, Zürich/Basel/Genf 2016, N 3.14 f., 3.17; WALDMANN/HÄNNI, Handkommentar Raumplanungsgesetz, Bern 2006, Art. 22 N 20 f., 22; B. HEER, St.Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, N 359 f.). Ausserhalb der Bauzone kann die Zonenkonformität grundsätzlich für Bauten und Anlagen bejaht



werden, die "zur landwirtschaftlichen Bewirtschaftung oder für den produzierenden Gartenbau nötig" sind (Art. 16a Abs. 1 RPG). Ist diese Zone mit Wald überlagert, sind überdies nur forstliche Bauten und Anlagen zulässig, die der Waldbewirtschaftung dienen (Urteil des Bundesgerichtes 1A.277/1999 vom 25. Mai 2000 Erw. 5.a). Für nichtforstliche Bauten im Wald bräuchte es eine Ausnahmegewilligung nach Art. 24 RPG (WALDMANN/HÄNNI, a.a.O., Art. 18 RPG N 57).

3.3.2 Der geplante Wendehammer befindet sich am Rande des von der S.____strasse erschlossenen Siedlungsgebiets auf dem Waldgrundstück Nr. 007. Wie bereits ausgeführt, dient er der Erschliessung des Baugebiets und bildet demzufolge eine Einheit mit dem aufklasierten Teil der S.____strasse. Demgegenüber steht er in keinem Zusammenhang mit dem Waldunterhalt bzw. darf in diesem Zusammenhang fortan auch nicht mehr als Lager- oder Parkplatz im Zusammenhang mit der Waldbewirtschaftung verwendet werden. Die Erschliessung des Siedlungsgebiets über Land ausserhalb der Bauzonen steht somit im klaren Widerspruch zum Gebot der strikten Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet (Urteil des Bundesgerichtes 1C_9/2019 vom 4. Oktober 2019 Erw. 4.3), weshalb sich der Wendepplatz im Wald als zonenwidrig erweist. Der Vollständigkeitshalber sei erwähnt, dass dieser auch nicht ausnahmsweise nach Art. 24 ff. RPG in den Wald verlegt werden darf, weil er aufgrund der Topographie und der vorhandenen Platzverhältnisse – wie ursprünglich geplant – problemlos wenige Meter südöstlich in der Bauzone auf Grundstück Nr. 003 oder auf dem gegenüberliegenden Grundstück errichtet werden könnte.

3.4 Dazu kommt, dass der Wendepplatz auch zu klein dimensioniert ist, wie das TBA in seinem Amtsbericht vom 29. November 2021 mit Blick auf die VSS-Norm 40 052 (Wendeanlagen) ausführt. Wendeanlagen sind so zu gestalten und dimensionieren, dass repräsentative Fahrzeuge sie auch für Wendemanöver benutzen können. In Wohngebieten gilt dabei grundsätzlich der Normalfall mit einem 10 m-Lastwagen, wobei bei besonders engen Verhältnissen auch der Minimalfall mit einem 8 m-Lastwagen angewendet werden kann. Neben dem Fahrbahnbereich ist wegen des Überhangs der Fahrzeuge zudem eine Freihaltezone vorzusehen. Der geplante Wendehammer mit einer Tiefe von lediglich 10 m reicht somit nur gerade aus, dass ein normaler Personenwagen wenden kann. Anlieferungsfahrzeuge wie z.B. Sprinter der Post können dagegen auf dem geplanten Wendehammer nicht wenden. Gemäss VSS-Norm ist für ein 8 m-Fahrzeug eine Wendefläche von 16 m auf 5 m plus Überhangbereich nötig. Der vorgesehene Wendehammer ist daher auch nicht zweckmässig ausgestaltet.

3.5 Nach dem Gesagten erweist sich der Wendepplatz im Wald unter verschiedenen Aspekten als unrechtmässig, weshalb der Teilstrassenplan wie auch das Strassenbauprojekt aufzuheben sind.



4.

Die Rekurrentin beanstandet zudem, dass die Verkehrssicherheit durch das Strassenprojekt gefährdet werde und verlangt in diesem Zusammenhang ein "Schutzkonzept" für Fussgänger und Schulkinder.

4.1 Nach Art. 33 StrG sind beim Strassenbau unter anderem der Schutz des Menschen und seiner Umwelt (Bst. a), die Verkehrssicherheit (Bst. b) und der Schutz der schwächeren Verkehrsteilnehmer, insbesondere von Fussgängern, Radfahrern und Behinderten (Bst. c) zu beachten. Diese Grundsätze sind bei der Planung, Projektierung und Ausführung einer Strasse zwingend zu beachten (P. SCHÖNENBERGER, in: G. Germann [Hrsg.], Kurzkomentar zum st.gallischen Strassengesetz vom 12. Juni 1988, St.Gallen 1989, Art. 33 N 1).

4.2 Die Breite der S.____strasse ist als Zufahrtsweg knapp genügend, aufgrund ihrer Länge müssen aber genügend Ausweichstellen vorhanden sein. Dabei muss die Sicht von Ausweichstelle zu Ausweichstelle gewährleistet werden. Demgegenüber hat sich vor Ort bestätigt, dass aufgrund des sehr geringen Verkehrsaufkommens eine Mischverkehrsfläche ausreichend und somit kein Trottoir für Fussgänger (und Schulkinder) notwendig ist.

4.3 Ist eine Strasse wie hier zu schmal zum Kreuzen, müssen die Anhaltesichtweiten eingehalten werden. Dabei handelt es sich um jene minimale Strecke, die für den Fahrzeuglenker überblickbar sein muss, damit er vor einem unerwarteten Hindernis anhalten kann. Sie entspricht der Anhaltestrecke und wird gemäss Diagramm aus der VSS-Norm 40 090b ermittelt. Die Anhaltesichtweite muss aus Sicherheitsgründen grundsätzlich auf allen Strassen vorhanden sein. Falls sie aus zwingenden Gründen nicht gewährleistet werden kann, sind gemäss Norm Signalisierungs- und Markierungsmassnahmen vorzunehmen.

4.4 Konkret können die Anhaltesichtweiten nicht abschliessend beurteilt werden, weil in den Projektunterlagen keine Sichtweitenachweise vorhanden sind. Aufgrund der tatsächlichen Feststellungen vor Ort ist aber dennoch klar, dass die Sicht von Ausweichstelle zu Ausweichstelle nicht gegeben ist. Es fehlt namentlich zwischen der geplanten Ausweichstelle auf Grundstück Nr. 008 und dem im Wald zu erstellenden Wendehammer an einer weiteren Ausweichmöglichkeit, wogegen bei der ursprünglichen Projektierung die Sicht von der Ausweichstelle auf Grundstück Nr. 008 auf den ursprünglich auf Grundstück Nr. 003 geplanten Wendehammer gegeben war. Dazu kommt, dass die beiden von der S.____strasse abgehenden Privatstrassen nicht klassiert sind, obwohl sie es aufgrund der Anzahl der darüber erschlossenen Grundstücke sein müssten, weshalb die entsprechenden Knoten ebenfalls nicht als gesicherte Ausweichstellen berücksichtigt werden können.



4.5 Nach dem Gesagten erweist sich die auszubauende S.____strasse als zu schmal bzw. sie weist nicht genügend Ausweichstellen aus, so dass die verlangte Verkehrssicherheit nicht gegeben ist und das Strassenbauprojekt auch aus diesem Grund aufzuheben ist.

5.

Zusammengefasst ergibt sich, dass das vorliegende Strassenbauprojekt und der Teilstrassenplan (Haus S.____strasse [Nr.] bis K.____weg) rechtswidrig und deshalb aufzuheben sind, womit der vorliegende Rekurs gutzuheissen ist.

6.

6.1 Nach Art. 95 Abs. 1 VRP hat in Streitigkeiten jener Beteiligte die Kosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden. Kosten, die ein Verfahrensbeteiligter durch Verletzung wesentlicher Verfahrensvorschriften verursacht hat, gehen unabhängig vom Prozessausgang zu dessen Lasten (Art. 95 Abs. 2 VRP). Die Entscheidungsbüher beträgt Fr. 3'500.– (Nr. 20.13.01 des Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung, sGS 821.5). Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend ist sie der Politischen Gemeinde Z.____ aufzuerlegen. Auf deren Erhebung ist jedoch zu verzichten (Art. 95 Abs. 3 VRP).

6.2 Der von der Rekurrentin am 12. Oktober 2021 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– ist zurückzuerstatten.

7.

Die Rekurrentin stellt ein Begehren um Ersatz der ausseramtlichen Kosten.

7.1 Im Rekursverfahren werden ausseramtliche Kosten entschädigt, soweit sie aufgrund 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) finden sachgemäss Anwendung (Art. 98^{ter} VRP).

7.2 Die Rekurrentin obsiegt 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). Weil keine Kostennote vorliegt, ist die ausseramtliche Entschädigung in Anwendung von Art. 6 in Verbindung mit Art. 22 der Honorarordnung (sGS 963.75) ermessensweise auf Fr. 3'250.– zuzüglich der Barauslagenpauschale von 4 Prozent, insgesamt also auf Fr. 3'380.– (zuzüglich Mehrwertsteuer) festzulegen; sie ist von der Politischen Gemeinde Z.____ zu bezahlen.



Entscheid

1.

a) Der Rekurs von A.____, Z.____, wird im Sinn der Erwägungen gutgeheissen.

b) Das Strassenbauprojekt "Instandstellung S.____strasse, Haus S.____strasse [Nr.] bis K.____weg" samt Teilstrassen- und Beitragsplan vom 30. April 2019 sowie der Einspracheentscheid des Stadtrates Z.____ vom 14. September 2021 werden aufgehoben.

2.

a) Auf die Erhebung der amtlichen Kosten in der Höhe von Fr. 3'500.– bei der Politischen Gemeinde Z.____ wird verzichtet.

b) Der von A.____ am 12. Oktober 2021 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– wird zurückerstattet.

3.

Das Begehren von A.____ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird gutgeheissen. Die Politische Gemeinde Z.____ entschädigt A.____ ausseramtlich mit Fr. 3'380.– (zuzüglich Mehrwertsteuer).

Die Vorsteherin

Susanne Hartmann
Regierungsrätin