



Fall-Nr.: B 2021/88
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 08.09.2022
Entscheiddatum: 21.06.2022

Entscheid Verwaltungsgericht, 21.06.2022

**Teilstrassenplan. Verfahrenskoordination Teilstrassenplan/
Baubewilligungen/Hochwasserschutzprojekt. Art. 25a RPG (SR 700).
Hinreichende Erschliessung/Zufahrt; Art. 19 und 22 Abs. 2 lit. a RPG.
Sichtzonen; Art. 101 StrG (sGS 732.1). Das Verwaltungsgericht bestätigte mit
der Vorinstanz, dass Teilstrassenprojekt und Hochwasserschutzprojekt in
einem engen sachlichen Zusammenhang stünden, welcher eine
unabhängige Einzelbeurteilung der Projekte ausschliesse und eine
Gesamtbeurteilung mit Abwägung aller in Frage stehenden Interessen
(Erschliessung, Hochwasserschutz, Interessen der betroffenen
Grundeigentümer) erfordere. Auch könne ein Koordinationsbedarf mit Bezug
auf das Baubewilligungs- und das Teilstrassenplanverfahren nicht mit guten
Gründen in Frage gestellt werden. Im Weiteren stütze sich der Amtsbericht
des Tiefbauamtes bei der Analyse der konkreten Gegebenheiten nicht auf
sachfremde Kriterien. Auch sei nicht dargetan oder anderweitig erkennbar,
inwiefern der Bericht auf einem unvollständig festgestellten Sachverhalt
basieren sollte. Die Vorinstanz habe sich unter diesen Umständen für ihre
Ausführungen auf den Amtsbericht berufen dürfen, ohne dass ihr ein
Missbrauch ihres Ermessens oder ein Eingriff die Gemeindeautonomie
vorzuwerfen sei. Es lasse sich nicht beanstanden, dass die Vorinstanz den
Teilstrassenplan zufolge Nichteinhaltung des Koordinationsgebotes und
wegen strassenplanerischer Mängel (Wendeplatz, Einmündungstrichter
Y.__-strasse/W.__-strasse, Sichtzonen) aufgehoben habe
(Verwaltungsgericht, B 2021/88).**

Entscheid vom 21. Juni 2022

Besetzung

Abteilungspräsident Eugster; Verwaltungsrichter Steiner und Zogg; Gerichtsschreiber
Schmid



St.Galler Gerichte

Verfahrensbeteiligte

Q.__,

Beschwerdeführerin,

vertreten durch Rechtsanwalt Dr. iur. Rudolf Schwager, Schwager Mätzler Schneider,
Poststrasse 23, Postfach 1936, 9001 St. Gallen,

gegen

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

Zustelladresse: Volkswirtschaftsdepartement des Kantons St. Gallen, Regierungsrat
Beat Tinner, Davidstrasse 35, 9001 St. Gallen,

Vorinstanz,

und

1. A1.__ und A2.__,

2. B1.__ und B2.__,

3. C.__

4. D1.__ und D2.__,

5. E.__,

6. F.__,

7. G1.__ und G2.__,

8. H1.__ und H2.__,



Beschwerdegegner 1-8,

alle vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Titus Marty, Marty Gmür Galbier
Rechtsanwälte, Obere Bahnhofstrasse 11, Postfach 253, 9501 Wil,

sowie

1. Politische Gemeinde X.__,

2. I.__,

3. K.__,

Beschwerdebeteiligte 1-3,

Gegenstand

Teilstrassenplan und Strassenbauprojekt Y.__-strasse

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A.

A.a.

I.__ und K.__ sind Eigentümer der Grundstücke Nrn. 0000__ und 0001__, Grundbuch Z.__, welche gemäss Zonenplan der früheren Gemeinde Z.__ vom 14. Dezember 2012 in der Kernzone und gemäss Schutzverordnung vom 30. August 1995 im Ortsbildschutzgebiet liegen. Die Grundstücke sind mit einem Wohnhaus sowie einem Wohn- und Gewerbehäuser überbaut. In der Nachbarschaft der beiden Grundstücke befinden sich mehrere Einzelschutzobjekte. Am 6. Juni 2017 erteilte die Baukommission der Stadt X.__ an Q.__ die Bewilligung zum Abbruch der Gebäude auf den Grundstücken Nrn. 0000__ und 0001__ sowie zum Neubau von zwei Mehrfamilienhäusern (MFH) mit gemeinsamer Tiefgarage. Gleichentags erteilte die Baukommission auch C.__ die Baubewilligung für den Einbau von zwei Wohnungen im bestehenden Gewerbehäuser auf Grundstück Nr. 0002__. In beiden Baubewilligungen



erwog die Baukommission, dass die Erschliessung über die Y.__-strasse (Gemeindestrasse dritter Klasse) unzureichend sei, weshalb die Baubewilligungen mit der Auflage verbunden wurden, dass mit den Abbruch- und Bauarbeiten erst nach Rechtskraft des Teilstrassenplans für den Ausbau und die Umklassierung der Y.__-strasse in eine Gemeindestrasse zweiter Klasse begonnen werden dürfe.

A.b.

Gegen die *Baubewilligung* betreffend MFH-Neubau auf den Grundstücken Nr. 0000__ und 0001__ erhoben A1.__ und A2.__, D1.__ und D2.__, C.__, J.__ und F.__, sowie die L.__ AG, die M.__ AG und N.__, alle vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Titus Marty, Wil, am 26. Juni 2017 Rekurs beim Baudepartement des Kantons St. Gallen. Das Verfahren wurde in der Folge sistiert. Am 13./15. Juni 2017 hatte der Stadtrat X.__ den Teilstrassenplan Y.__-strasse dem kantonalen Tiefbauamt (TBA) zur Vorprüfung eingereicht. Nachdem die Kantonspolizei, Abteilung Verkehrstechnik, in ihrem Mitbericht Vorbehalte bezüglich Rechtsvortritte, Sichtzonen und Wegbreite angebracht und das Amt für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG) auf eine Unterschreitung des Gewässerabstands (Übergangsbestimmungen zur Änderung der eidgenössischen Gewässerschutzverordnung [SR 814.201, GSchV]) hingewiesen hatte, erliess der Stadtrat X.__ am 12. Dezember 2018 den Teilstrassenplan Y.__-strasse mit Strassenprojekt, Umklassierung und Beitragsplan. Vorgesehen ist darin die Aufhebung der Y.__-strasse als Ringstrasse und ihre Neugestaltung als Stichstrasse mit Wendepplatz (einschliesslich Verlängerung des bestehenden Bachwegs bis zum Wendepplatz) sowie eine Einteilung als Gemeindestrasse zweiter Klasse. Während der öffentlichen Auflage erhoben am 6. Februar 2019 G1.__ und G2.__, O.__, H1.__ und H2.__, P.__, R1.__ und R2.__, sowie S.__, Einsprache gegen das Erschliessungsprojekt und den Teilstrassenplan. Am 21. Februar 2019 reichten T1.__ und T2.__, vertreten durch Rechtsanwalt MLaw Andreas Bürgler, St. Gallen, Einsprache gegen das Erschliessungsprojekt, den Teilstrassenplan und den Landerwerbs- und Enteignungsplan sowie den Beitragsplan. In der gemeinsamen Einsprachebegründung vom 23. März 2019 rügten die Einsprecher eine Koordinationspflichtverletzung, weil auf den angrenzenden Grundstücken Neubauten bewilligt worden seien, welche den Strassenausbau bedingen und präjudizieren würden. Im Strassenprojekt würden sodann Massnahmen zum Schutz von Fussgängern fehlen; das Strassenprojekt verstosse auch gegen den Ortsbildschutz. In einer weiteren Einsprache rügten die durch Rechtsanwalt Marty vertretenen A1.__ und A2.__, D1.__ und D2.__, C.__ und F.__, die L.__ AG, die M.__ AG und N.__ sowie B1.__ und B2.__ eine Verletzung der Koordinationspflicht sowie die Verbreiterung der Y.__-strasse und die Ausweitung des Einlenkers in die W.__-strasse zulasten der Grundstücke Nrn. 0003__ (mit



Schutzobjekt). Auch sei der nordseitige Einlenkradius in die W.__-strasse mit 3 m zu klein bemessen. In einer separaten Einsprache vom 21. Februar 2019 erklärte sich C.__ mit dem Erschliessungsprojekt nur für den Fall einverstanden, dass bei der Zufahrt von Grundstück Nr. 0003__ zu Grundstück Nr. 0002__ zu Gunsten von Grundstück Nr. 0002__ ein Durchfahrtsrecht grundbuchamtlich eingetragen und ihm garantiert werde, dass die jetzigen Bauabstände auf Grundstück Nr. 0002__ sich nicht verändern würden und die bisherige Y.__-strasse zwischen den Grundstücken Nr. 0003__ und 0002__ nach dem bisherigen Kostenverteilungsschlüssel saniert werde, bevor sie in eine Privatstrasse eingeteilt werde.

A.c.

Nachdem am 26. September 2019 ein Augenschein an Ort mit den Verfahrensbeteiligten durchgeführt worden war (act. G 10/10 II/8), wies der Stadtrat X.__ mit Beschluss vom 6. Mai 2020 (Nr. 87/2020) die Einsprache von T1.__ und T2.__ ab, soweit er darauf eintrat. Auf die Einsprachen von G1.__ und G2.__, H1.__ und H2.__, R1.__ und R2.__ sowie S.__ gegen den Teilstrassenplan trat er nicht ein, da sich ihre Einspracheerklärungen nur gegen den Beitragsplan gerichtet hätten; ihre Einsprachen gegen den Beitragsplan hiess er teilweise gut. Sodann trat der Stadtrat mit Beschluss vom 6. Mai 2020 (Nr. 88/2020) auf die Einsprache von A1.__ und A2.__, B1.__ und B2.__, D1.__ und D2.__ sowie F.__ wegen fehlender Einsprachelegitimation (zu grosse Distanz zur Y.__-strasse) nicht ein und wies die Einsprachen von C.__, der L.__ AG und der M.__ AG ab. Im Weiteren wies der Stadtrat am 6. Mai 2020 (Beschluss Nr. 89/2020) die separate Einsprache von C.__ ab, soweit er darauf eintrat. Gegen die Beschlüsse Nrn. 88/2020 und 89/2020 erhoben A1.__ und A2.__, B1.__ und B2.__, C.__, D1.__ und D2.__, die L.__ AG, F.__ und E.__, alle vertreten durch Rechtsanwalt Marty, mit Eingabe vom 25. Mai 2020 Rekurs beim Baudepartement (nachstehend: Rekurs 1; act. G 10/1 und 10/5). Gegen den Beschluss Nr. 87/2020 hatten T1.__ und T2.__, G1.__ und G2.__ sowie H1.__ und H2.__ mit Eingabe vom 23. Mai 2020 Rekurs erhoben (nachstehend: Rekurs 2; act. G 11/1 und 11/3). Nach Einholung eines Amtsberichts des Tiefbauamtes (TBA) vom 21. September 2020 (act. G 10/12 und G 11/10 Beilage) schrieb das Baudepartement im Entscheid vom 8. April 2021 (act. G 2) den Rekurs 1 der L.__ AG zufolge Rückzugs ab (Dispositivziffer 1a), den Rekurs 1 von A1.__ und A2.__, B1.__ und B2.__, C.__, D1.__ und D2.__, F.__ und E.__ hiess es im Sinn der Erwägungen gut (Dispositivziffer 1b). Den Rekurs 2 hiess es im Sinn der Erwägungen gut, soweit es darauf eintrat (Dispositivziffer 1c). Den Teilstrassenplan Y.__-strasse vom 12. Dezember 2018 und die Einspracheentscheide Nrn. 87/2020, 88/2020 und 89/2020 hob das Baudepartement auf (Dispositivziffer 1d).



B.

B.a.

Gegen diesen Entscheid erhob Rechtsanwalt Dr. Rudolf Schwager, St. Gallen, für Q.___ (Beschwerdeführerin) am 22. April 2021 Beschwerde (act. G 1) mit den Anträgen, der Entscheid sei mit Ausnahme von Dispositivziffer 1a aufzuheben (Ziffer 1). Das Erschliessungsprojekt, der Beitragsplan und der Teilstrassenplan Y.__-strasse gemäss den Beschlüssen des Stadtrats X.__ vom 12. Dezember 2018 und 6. Mai 2019 seien zu bestätigen (Ziffer 2). Die Vorinstanz sei anzuweisen, den Teilstrassenplan zu genehmigen (Ziffer 3). Die amtlichen Kosten des Rekursverfahrens seien den Beschwerdegegnern aufzuerlegen (Ziffer 4). Die Beschwerdegegner seien unter solidarischer Haftbarkeit zu verpflichten, die Beschwerdeführerin für das Rekursverfahren ausseramtlich zu entschädigen (Ziffer 5). Die amtlichen und ausseramtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens seien den Beschwerdegegnern unter solidarischer Haftbarkeit aufzuerlegen (Ziffer 6). In der Beschwerdeergänzung vom 31. Mai 2021 bestätigte und begründete Rechtsanwalt Schwager die gestellten Anträge (act. G 6).

B.b.

In der Vernehmlassung vom 14. Juni 2021 beantragte die Vorinstanz Abweisung der Beschwerde. Zur Begründung verwies sie auf den angefochtenen Entscheid (act. G 9). Rechtsanwalt Marty beantragte in der Vernehmlassung vom 8. Juli 2021 für die Beschwerdegegner 1-8, auf die Beschwerde sei nicht einzutreten. Eventuell sei die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Unter Kosten- und Entschädigungsfolge zuzüglich Mehrwertsteuer zu Lasten der Beschwerdeführerin (act. G 15). Die Beschwerdebeteiligte 1 stellte in der Vernehmlassung vom 20. August 2021 die Anträge, der angefochtene Entscheid sei mit Ausnahme von Dispositivziffer 1a aufzuheben (Ziffer 1). Das Erschliessungsprojekt, der Beitragsplan und der Teilstrassenplan Y.__-strasse gemäss den Beschlüssen des Stadtrats X.__ seien zu bestätigen (Ziffer 2). Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Beschwerdegegner (act. G 17).

B.c.

Mit Stellungnahme vom 21. September 2021 zur Vernehmlassung der Beschwerdegegner 1-8 bestätigte der Rechtsvertreter der Beschwerdeführerin seinen Standpunkt (act. G 21). Hierzu äusserten sich der Rechtsvertreter der Beschwerdegegner 1-8 sowie die Beschwerdebeteiligte 1 in den Stellungnahmen vom 11. Oktober 2021 (act. G 25 f. [mit Kostennote]) und 25. Oktober 2021 (act. G 27). Am 5. November 2021 reichte der Rechtsvertreter der Beschwerdeführerin seine



Kostennote ein (act. G 29 f.). In einer weiteren Eingabe nahm der Rechtsvertreter der Beschwerdegegner 1-8 zur Eingabe der Beschwerdebeteiligten 1 vom 25. Oktober 2021 Stellung (act. G 33). Zur Kostennote der Beschwerdeführerin (act. G 30) äusserte sich der Rechtsvertreter der Beschwerdegegner 1-8 in der Eingabe vom 30. November 2021 (act. G 36).

B.d.

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

Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

1.

Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist gegeben (Art. 46 des Strassengesetzes, sGS 732.1, StrG, in Verbindung mit Art. 59^{bis} Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, VRP). Sodann entspricht die Beschwerdeeingabe vom 22. April 2021 (act. G 1) in Verbindung mit der Beschwerdeergänzung vom 31. Mai 2021 (act. G 6) zeitlich, formal und inhaltlich den gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). - Gegenstand eines Rechtsmittelverfahrens im Fall einer Gemeindestrasse ist unter anderem das Projekt sowie die Einteilung oder Umteilung von Gemeindestrassen (vgl. Art. 45 Abs. 1 StrG). Der Rechtsschutz richtet sich im Übrigen nach den Vorschriften des VRP (Art. 46 StrG). Nach Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP setzt die Rechtsmittelbefugnis voraus, dass eine besondere, beachtenswerte, nahe Beziehung zum Streitgegenstand besteht. Dabei liegt das schutzwürdige Interesse im "praktischen Nutzen", den ein erfolgreich geführtes Rechtsmittel dem Betroffenen in seiner rechtlichen oder tatsächlichen Situation einträgt, bzw. in der Abwendung materieller, ideeller oder sonstiger Nachteile, die ein Bestand der angefochtenen Verfügung oder des angefochtenen Entscheids mit sich bringen würde (BGE 137 II 30 E. 2.2.3). Die Rechtsmittelbefugnis ist vorliegend zu bejahen, nachdem die Beschwerdeführerin als Empfängerin des angefochtenen Entscheids und Inhaberin einer (nicht rechtskräftigen) Baubewilligung für die Überbauung der Grundstücke Nr. 0000__ und 0001__ mit der Prozessführung eigene Interessen im erwähnten Sinn verfolgt.

Die Beschwerdegegner 1-8 begründen ihren Antrag auf Nichteintreten auf die



Beschwerde damit, dass die Beschwerdebeteiligte 1 mit dem Rückzug der von ihr erhobenen Beschwerde (vgl. Abschreibungsentscheid VerwGE B 2021/87 vom 9. Juni 2021) die Aufhebung des von ihr erlassenen Teilstrassenplans akzeptiere. Da die Hoheit und Zuständigkeit in Bezug auf Planung und Erstellung von öffentlichen Gemeindestrassen bei der Beschwerdebeteiligten 1 liege, könne ein einzelner Grundeigentümer nicht ein Strassenprojekt weiterverfolgen, dessen Aufhebung von der Beschwerdebeteiligten 1 akzeptiert worden sei. Es fehle der Beschwerdeführerin somit ein Streitgegenstand (act. G 15 S. 2 f., act. G 25 S. 2-5). Hierzu ist anzumerken, dass die Beschwerdebeteiligte 1 in ihrer Beschwerdevernehmlassung (act. G 17) Aufhebung des vorinstanzlichen Entscheids im materiellen Streitpunkt sowie Bestätigung des Erschliessungsprojektes, des Beitragsplans und des Teilstrassenplans Y.__-strasse beantragt. Sie erachtet die erwähnten Pläne somit nach wie vor als korrekt und hält an ihnen fest. Ihr Beschwerderückzug vermag hieran nichts zu ändern, zumal ein blosser Rückzug - wie vorliegend - für sich allein nicht auf eine Anerkennung des im ursprünglich von ihr angefochtenen Rekursentscheid Festgehaltenen schliessen lässt und schon gar nicht als "Verzicht" auf die Durchführung der Teilstrassenplanung zu deuten ist. Das Vorhandensein des Streitgegenstandes kann von daher - entgegen der Auffassung der Beschwerdegegner 1-8 - nicht fraglich sein. Zudem erwuchs der angefochtene Entscheid bereits aufgrund der Anfechtung durch die Beschwerdeführerin nicht in Rechtskraft. Wenn dies die Beschwerdebeteiligte 1 veranlasst haben sollte, ihre eigene Beschwerde nicht weiter aufrechtzuerhalten, so führt auch dies nicht zum "Wegfall" des Streitgegenstandes. Mit dem Beschwerderückzug verzichtete die Beschwerdebeteiligte 1 entgegen der Auffassung der Beschwerdegegner 1-8 (act. G 15 S. 4 Ziffer 2) sodann nicht auf eine weitere Ausübung ihrer Parteirechte im Rechtsmittelverfahren. Auf die Beschwerde ist damit einzutreten.

Die Beschwerdeführerin erachtet es ihrerseits als fraglich, dass die im angefochtenen Entscheid angeführten Gegebenheiten für eine Legitimation der Beschwerdegegner 1, 2, 4 und 6 zur Verfahrensbeteiligung genügen würden (act. G 6 S. 4 Mitte). Im vorinstanzlichen Entscheid hatte die Vorinstanz die Legitimation der Beschwerdegegner 1, 2, 4 und 6 im Rekurs 1 bejaht, da sich deren Grundstücke (im Sinn von BGE 140 II 214 E. 2.3; Geisser/Zogg, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Praxiskommentar, Zürich/St. Gallen 2020, N 22 zu Art. 45 VRP) weniger als 100 m nördlich des Einmündungsbereichs Y.__-strasse/W.__-strasse befänden. Um zu ihren Grundstücken zu gelangen, müssten sie zwingend an der Einmündung der Y.__-strasse in die W.__-strasse vorbeifahren. Da dieser Einmündungsbereich vom Ausbau der Y.__-strasse beeinflusst werde, seien die



Beschwerdegegner 1, 2, 4 und 6 durch das geplante Strassenprojekt ohne Weiteres unmittelbar und in höheren Ausmass als die Allgemeinheit in ihren eigenen Interessen betroffen. Sie hätten zudem auch Rekurs gegen die Baubewilligung vom 6. Juni 2017 (Abbruch bestehender Gebäude und Bau von zwei MFH auf den Grundstücken Nr. 0000__ und 0001__) erhoben; in jenem Verfahren sei ihre Rekurslegitimation zu Recht unbestritten geblieben. Der Ausgang des Teilstrassenplanverfahrens habe direkte Auswirkungen auf das Bauvorhaben auf den Grundstücken Nrn. 0000__ und 0001__, womit die erwähnten Beschwerdegegner (im Rekurs 1) auch deshalb ein schutzwürdiges Interesse an der Überprüfung der Rechtmässigkeit des Teilstrassenplans hätten (act. G 2 S. 16 E. 3.3). - Diese von Seiten der Beschwerdeführerin inhaltlich unbestritten gebliebenen und nachvollziehbar begründeten Gegebenheiten belegen sowohl für die vorinstanzlichen als auch das vorliegende Verfahren die Legitimation der Beschwerdegegner 1, 2, 4 und 6 zur Verfahrensbeteiligung. Umstände, welche letztere in Frage zu stellen vermöchten, werden weder von der Beschwerdeführerin angeführt noch sind solche anderweitig ersichtlich.

Zu Recht unbeanstandet blieb sodann die im angefochtenen Entscheid einlässlich und überzeugend begründete Feststellung, dass die Beschwerdebeteiligte 1 zu Unrecht nicht auf die Einsprachen der Beschwerdegegner 7 und 8 betreffend Teilstrassenplan eingetreten war (act. G 2 S. 17-19 E. 4). Hiervon ist nachstehend auszugehen.

2. Verfahrenskoordination (Teilstrassenplan/Baubewilligungen/ Hochwasserschutzprojekt)

2.1.

Der Koordinationsgrundsatz ist in Art. 25a des Bundesgesetzes über die Raumplanung (SR 700; RPG) verankert. Nach Art. 25a Abs. 3 RPG sollen Verfügungen keine Widersprüche enthalten. Eine Koordination ist auch nötig, wenn für die verschiedenen Bewilligungen nur eine Behörde zuständig ist. Die Natur der zu koordinierenden Bewilligungen - namentlich wenn es sich um raumplanungs- bzw. umweltschutzrechtliche oder um gewerbepolizeiliche Verfügungen handelt - ist dabei unerheblich (Waldmann/Hänni, Raumplanungsgesetz, Handkommentar, Bern 2006, N 22 zu Art. 25a RPG). Die Koordinationspflicht setzt voraus, dass zwischen den Verfügungen ein enger sachlicher Zusammenhang besteht, womit diese nicht getrennt und unabhängig voneinander beurteilt werden dürfen, ansonsten die gesonderte Behandlung sachlich zu unhaltbaren Ergebnissen führen könnte (vgl. P. Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 5. Aufl. 2008, S. 458).



Spezialbewilligungen von untergeordneter Bedeutung, die separat erteilt werden können, fallen dagegen nicht unter die Koordinationspflicht. Das ist dann der Fall, wenn feststeht, dass die Bewilligungen mit den übrigen Entscheidungen nicht abgestimmt werden müssen, die Rechte des Baugesuchstellers und der Drittbetroffenen nicht tangiert werden und die Abtrennung aufgrund des kantonalen Rechts zulässig ist (VerwGE 2020/80 und 82 vom 23. Mai 2019 E. 6.1 m.H.; VerwGE B 2013/232 vom 16. April 2014 E. 2.1 m.H.; VerwGE B 2004/157 vom 2. Dezember 2004 E. 3. m.H.).

Eine Pflicht zur materiellen Koordination und zur umfassenden Interessenabwägung ergibt sich aus verschiedenen bundesrechtlichen Bestimmungen (vgl. etwa VerwGE B 2008/33 vom 14. Oktober 2008 E. 4.1). Am 1. Januar 2011 trat das revidierte Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer (Gewässerschutzgesetz; GSchG, SR 814.20) in Kraft. Art. 36a GSchG verpflichtet die Kantone, den Raumbedarf der oberirdischen Gewässer festzulegen, der für die Gewährleistung der natürlichen Funktionen der Gewässer, des Hochwasserschutzes und der Gewässernutzung erforderlich ist (Abs. 1). Der Bundesrat regelt die Einzelheiten (Abs. 2). Von seiner Kompetenz gemäss Art. 36a Abs. 2 GSchG hat der Bundesrat mit der Änderung der Gewässerschutzverordnung (GSchV, SR 814.21) vom 4. Mai 2011 Gebrauch gemacht und die Breite des Gewässerraums für Fliessgewässer (Art. 41a GSchV) und für stehende Gewässer (Art. 41b GSchV) bestimmt. Die Kantone hätten den Gewässerraum bis am 31. Dezember 2018 festlegen müssen (Abs. 1 der Übergangsbestimmungen zur Änderung der GSchV vom 4. Mai 2011, nachstehend: Übergangsbestimmungen). Solange der Gewässerraum nicht festgelegt ist, gelten die Übergangsbestimmungen. Auch Beschwerdeverfahren, die bei Inkrafttreten der revidierten GSchV am 1. Juni 2011 hängig waren, richteten sich nach den Übergangsbestimmungen (vgl. BGer 1C_505/2011 vom 1. Februar 2012 E. 3.1.3). Strassen und Wege sind von der Einhaltung der Übergangsbestimmungen wegen der derogatorischen Kraft des Bundesrechts entgegen der kantonalrechtlichen Ausnahmeregelung gemäss Art. 59 Abs. 4 lit. a des Gesetzes über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht (BauG, sGS 731.1; in Kraft gewesen bis 30. September 2017) nicht ausgenommen (vgl. Art. 49 Abs. 1 BV sowie VerwGE B 2011/164 vom 11. Dezember 2012 E. 3.3.5). Laut Abs. 2 der Übergangsbestimmungen gelten die Vorschriften für Anlagen nach Art. 41c Abs. 1 und 2 GSchV auf einem beidseitigen Uferstreifen mit einer Breite von je 8 m zuzüglich der Breite der bestehenden Gerinnesohle bei Fliessgewässern mit einer Gerinnesohle bis 12 m Breite (lit. a), von je 20 m bei Fliessgewässern mit einer bestehenden Gerinnesohle von mehr als 12 m Breite (lit. b) sowie von 20 m bei stehenden Gewässern mit einer Wasserfläche von mehr als 0.5 ha (lit. c). Neue Anlagen dürfen innerhalb des übergangsrechtlichen



Uferstreifens resp. Gewässerabstandsbereichs grundsätzlich nur erstellt werden, wenn sie standortgebunden sind und im öffentlichen Interesse liegen. Konnte die bis Ende 2018 laufende Frist nicht eingehalten werden, hat die Umsetzung des Gewässerraums spätestens im Rahmen der zehnjährigen Frist nach Art. 175 Abs. 1 PBG für die Gesamtrevision der Rahmennutzungsplanung zu erfolgen. Die Gemeinden können Gewässerräume jedoch auch anlässlich einer Teilrevision der Nutzungsplanung betreffend den Gewässerraum oder gebietsweise mit Teilzonenplan festlegen. Weiter ist die Festlegung mit einem Sondernutzungsplan für ein bestimmtes Gebiet möglich (vgl. dazu VerwGE B 2015/19 vom 26. April 2018 E. 11.1 [zur Koordinationspflicht des Erlasses von Sondernutzungsplänen mit der definitiven Gewässerraumfestlegung]). Für Teilabschnitte kann sich eine frühzeitige Pflicht zur Festlegung ergeben (vgl. Amt für Raumentwicklung und Geoinformation [AREG], *Arbeitshilfe Gewässerraum* im Kanton St. Gallen, Stand August 2018, Ziff. 4.1), wenn ein Sondernutzungsplan im übergangsrechtlichen Gewässerabstand bauliche Massnahmen vorsieht. In diesem Fall ist grundsätzlich mit dem Erlass des Sondernutzungsplans auch der definitive Gewässerraum nach GSchV auszuscheiden (vgl. VerwGE B 2018/235 vom 21. November 2019 E. 2.1 m.H.).

2.2.

Die Vorinstanz hielt im angefochtenen Entscheid fest, die gemäss Teilstrassenplan vorgesehenen baulichen Massnahmen (Ausweitung und Verlängerung der Y.__-strasse mit Wendepplatz) würden den übergangsrechtlichen Gewässerabstand knapp nicht tangieren. Hingegen liege der Grossteil des südlichen Abschnitts der Y.__-strasse im übergangsrechtlichen Gewässerabstand. Dieser Teil solle aufgrund des Hochwasserschutzprojekts aufgehoben und entwidmet werden. Diese Aufhebung bilde die Ursache dafür, dass die Y.__-strasse (anstelle der bisherigen Ringstrasse) neu als Stichstrasse mit Wendepplatz ausgestaltet werden müsse. Entsprechend habe das Hochwasserschutzprojekt einen erheblichen Einfluss auf den Teilstrassenplan, weshalb die beiden Erlasse formell und materiell zu koordinieren gewesen wären. Das Wasserbauprojekt samt Baulinienplan zur Ausscheidung des Gewässerraums befinde sich erst im Vorprüfungsstadium; dessen provisorischer Inhalt könne nicht ohne Weiteres zur Grundlage für den Teilstrassenplan gemacht werden. Wenn die Beschwerdebeteiligte 1 argumentiere, ein Teil der Y.__-strasse müsse wegen des Wasserbauprojekts aufgehoben werden, hätten *Teilstrassenplan und Wasserbauprojekt auch koordiniert und gemeinsam öffentlich aufgelegt* werden müssen. Die Beschwerdebeteiligte 1 habe sodann bei der Erteilung der Baubewilligungen für die Grundstücke Nrn. 0000__ und 0001__ erwogen, dass die Erschliessung über die Y.__-strasse unzureichend sei, weshalb sie die Baubewilligungen mit der Auflage verbunden



habe, dass mit den Abbruch- und Bauarbeiten erst nach Rechtskraft des Teilstrassenplans Y.__-strasse begonnen werden dürfe. Aufgrund dieser Abhängigkeit wären die *Bauvorhaben und der Teilstrassenplan* von der Beschwerdebeteiligten 1 zu *koordinieren* gewesen. Durch das von der Beschwerdebeteiligten 1 gewählte Vorgehen werde der künftige Strassenausbau negativ präjudiziert. Zudem habe die Beschwerdebeteiligte 1 verkannt, dass es sich bei der hinreichenden Erschliessung nicht um ein untergeordnetes Bauhindernis handle, welches mit einer Auflage beseitigt werden könne, sondern um eine Grundvoraussetzung für die Bewilligungsfähigkeit eines Bauvorhabens. Mit der zeitlich vorgelagerten Erteilung der Baubewilligung habe die Beschwerdebeteiligte 1 den Teilstrassenplan präjudiziert, welcher eigentlich Voraussetzung für die zu bewilligenden Bauprojekte gewesen wäre. Mit der nicht zeitgleichen Auflage und materiellen Behandlung der Baugesuche und des Teilstrassenplans habe sie wiederum gegen die Koordinationspflicht verstossen (act. G 2 S. 22-24).

2.3.

Die Beschwerdeführerin rügt eine zu Unrecht erfolgte Anwendung des Koordinationsgebots bezüglich Erschliessungsprojekt (Teilstrassenplan und Strassenbauprojekt Y.__-strasse) und Hochwasserschutzprojekt U.__-bach. Beides seien voneinander unabhängige Projekte der Beschwerdebeteiligten 1. Die Tatsache, dass das Strassenbauprojekt den Gewässerraum des U.__-baches respektieren müsse, begründe keinen Koordinationsbedarf. Da für den U.__-bach bisher noch keine definitive Festlegung des Gewässerraums erfolgt sei, würden dafür immer noch die Übergangsbestimmungen gelten. Ein Koordinationsbedarf ergebe sich auch nicht im Hinblick auf die noch ausstehende definitive Festlegung des Gewässerraums für den U.__-bach. Nach dem Entwurf für den Sondernutzungsplan (Wasserbauprojekt) sei der übergangsrechtliche Gewässerabstand grösser bemessen als der definitiv festzulegende (künftige) Gewässerraum. Sei der künftig geltende Gewässerraum enger bemessen als der heute massgebliche Gewässerraum, so brauche es keine Koordination, um sicherzustellen, dass das Strassenprojekt nicht den später festzulegenden definitiven Gewässerraum beeinträchtigt bzw. präjudiziere. Die Forderung der Vorinstanz, dass Strassenprojekt müsse mit dem Hochwasserschutzprojekt koordiniert werden, würde auch in zeitlicher Hinsicht zu unerträglichen Konsequenzen führen. Ab heute würden noch manche Jahre vergehen, bis das Hochwasserschutzprojekt (öffentliche Auflage frühestens im Sommer 2022) völlig umgesetzt sei. Das Strassenprojekt habe demgegenüber bereits Anfang 2019 aufgelegt; die Baubewilligung datiere vom 6. Juni 2017. Betreffend Koordination von Baubewilligungsverfahren und Erschliessungsprojekt hält die Beschwerdeführerin fest,



dass es sich dabei um selbständige Projekte handle. Der blosser Umstand, dass die beiden Vorhaben in einzelnen Punkten inhaltlich aufeinander abzustimmen seien, genüge nicht für eine Unterstellung unter Art. 25a RPG. Die erteilte Baubewilligung habe das Teilstrassenprojekt nicht präjudiziert. Die Beschwerdebeteiligte 1 habe festgehalten, dass sich gemäss den bereits vorliegenden Planungen im Bereich des Bauvorhabens an der Lage der Y.__-strasse wenig ändern werde. Das projektierte Haus (MFH) Süd halte zur bestehenden Y.__-strasse einen zwischen 2.4 m und 3.3 m variierenden Abstand ein, womit eine Bewilligung zur Unterschreitung des regulären Grenzabstands erforderlich gewesen sei. Mit dem Strassenausbau reduziere sich der Abstand zur Strasse lediglich um (weitere) 50 cm. Wenn die Bewilligungsvoraussetzungen für eine Unterschreitung des Grenzabstands gegeben seien, mache es keinen erheblichen Unterschied, ob die Unterschreitung 0.6 m bei einem Strassenabstand von 3 m (bisherige Klassierung) oder 1.6 m bei einem Strassenabstand von 4 m (neue Klassierung) betrage. In der Baubewilligung sei eine hinreichende Zufahrt lediglich wegen der erforderlichen Umklassierung und nicht wegen eines für das Bauvorhaben notwendigen Strassenausbau verneint worden. Das bewilligte Bauprojekt habe das Erschliessungsprojekt nicht präjudiziert. Lediglich untergeordnete Mängel des Baugesuchs (unzureichende Erschliessung) könnten durch Auflagen/Bedingungen behoben werden (act. G 6 S. 6-13).

2.4.

2.4.1.

Mit dem Erschliessungsprojekt - bestehend aus Strassenprojekt, Teilstrassenplan und Beitragsplan - soll der nördliche Teil der als Ringstrasse ausgebildeten Y.__-strasse (Gemeindestrasse dritter Klasse) in eine Stichstrasse mit einem Wendepplatz am östlichen Ende umgestaltet und der südliche Teil der Strasse aufgehoben werden. Bei der Beschwerdebeteiligten 1 ist ein Wasserbauprojekt für die Verbesserung des Hochwasserschutzes im Bereich des U.__-baches in Bearbeitung; letzterer grenzt an den südlichen Teil der Y.__-strasse an. Beschwerdeführerin und Beschwerdebeteiligte 1 stellen nicht in Frage, dass aufgrund des anstehenden, erst im Entwurf vorliegenden und dementsprechend bislang nicht öffentlich aufgelegten Wasserbauprojektes die Notwendigkeit einer teilweisen Aufhebung der Y.__-strasse einschliesslich der Umgestaltung als Stichstrasse mit Wendepplatz resultiert (vgl. act. G 6 S. 8 f., G 17 S. 4 f.). Zutreffend hält die Beschwerdebeteiligte 1 (act. G 17 S. 6 Ziffer 3.1) zwar fest, dass die gemäss Teilstrassenplan vorgesehenen baulichen Massnahmen (Ausweitung und Verlängerung der Y.__-strasse mit Wendepplatz) den *übergangsrechtlichen Gewässerabstand* (vgl. vorstehende E. 2.1 zweiter Absatz) nicht berühren. Hingegen



liegt der Grossteil des südlichen Abschnitts der Y.__-strasse, welcher *aufgrund des Hochwasserschutzprojekts* aufgehoben und entwidmet werden soll, im übergangsrechtlichen Gewässerabstand. Hieraus ist ersichtlich, dass das Hochwasserschutzprojekt sich unmittelbar auf den Teilstrassenplan auswirkt. Wesentlich erscheint hierbei, dass ein inhaltlich erst provisorisch festgelegtes Wasserbauprojekt samt (ebenfalls provisorischem) Baulinienplan zur Ausscheidung des Gewässerraums nicht als Grundlage für den Teilstrassenplan herangezogen werden kann, wenn eine später sich unter Umständen als hinderlich erweisende Präjudizierung des Wasserbauprojekts durch den Teilstrassenplan vermieden werden soll. Mithin kann nicht ohne Weiteres davon ausgegangen werden, dass im Rahmen der definitiven Planung des Wasserbauprojekts die Grundlagen und Annahmen der provisorischen Planung unverändert bzw. in allfälligen Rechtsmittelverfahren unbeanstandet bleiben. Hinzu kommt, dass nach Festlegung des definitiven Gewässerraums eine Vergrösserung des Wendeplatzes der Stichstrasse (um etwa 2.5 m) in Betracht fällt (vgl. act. G 17 S. 6 Ziffer 3); letzteres ist für den Teilstrassenplan aufgrund der engen Platzverhältnisse bei der Wendeanlage unmittelbar relevant (vgl. nachstehende E. 3.5.2). Damit ging die Vorinstanz zu Recht davon aus, dass Teilstrassenprojekt und Hochwasserschutzprojekt in einem engen sachlichen Zusammenhang stehen, welcher eine unabhängige Einzelbeurteilung der Projekte ausschliesst und eine Gesamtbeurteilung mit Abwägung aller in Frage stehenden Interessen (Erschliessung, Hochwasserschutz, Interessen der betroffenen Grundeigentümer) erfordert.

Was die im angefochtenen Entscheid bestätigte Notwendigkeit einer *Koordination von Baubewilligung (Bauprojekt der Beschwerdeführerin auf den Grundstücken Nr. 0000__ und 0001__) und Teilstrassenplan* betrifft, so bejahte die Beschwerdebeteiligte 1 (Baukommission) in der Baubewilligung vom 9. Juni 2017 eine für das Bauvorhaben mit 24 zusätzlichen Wohneinheiten *ungenügende Erschliessung (Zufahrt)* - entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin (act. G 6 S. 12 oben) - nicht nur wegen der anstehenden Umklassierung der Y.__-strasse in eine Gemeindestrasse zweiter Klasse, sondern auch aufgrund der Notwendigkeit eines Strassenausbaus (vgl. act. G 10/10 III/1 S. 2 unten; act. G 2 E. 6.3). Im streitigen Teilstrassenplanverfahren zeigte sich zudem, dass der notwendige Strassenausbau das Bauvorhaben der Beschwerdeführerin erheblich stärker tangiert, als in der Baubewilligung angenommen (vgl. nachstehend E. 3.2 am Schluss). Die Annahme der Beschwerdebeteiligten 1 in der Baubewilligung, dass der notwendige Strassenausbau das Bauvorhaben nicht tangieren werde (vgl. act. G 10/10 III/1 S. 3 oben) bzw. sich an der Lage der Y.__-strasse wenig ändern werde (act. G 10/10 Beilage 70 [B 2021/89] S. 9 Mitte), erwies sich insofern als nicht haltbar,



als für die Baubewilligung nicht von der Annahme eines im Wesentlichen feststehenden Teilstrassenprojektes ausgegangen werden kann (vgl. nachstehende E. 3.5.2). Das Vorbringen der Beschwerdebeteiligten 1, dass für das Bauvorhaben der Beschwerdeführerin ab der W.__-strasse bis zu ihrer Tiefgaragenzufahrt nur ein 10m-Stück der Y.__-strasse genutzt werde und dafür eine Strassenbreite von 3 m genüge (act. G 17 S. 7 f.), lässt die Auswirkungen des Bauvorhabens mit 24 Wohneinheiten auf den gesamten Teilstrassenplan unberücksichtigt (vgl. nachstehende E. 3.5.2 zweiter Absatz am Schluss). Zu Recht hielt die Vorinstanz fest, dass das Vorgehen der Beschwerdebeteiligten 1, zuerst (ohne Koordination mit dem Teilstrassenplan) die Platzierung von Neubauten auf den Grundstücken Nrn. 0000__ und 0001__ zu bewilligen und gleichzeitig noch Ausnahmegewilligungen zur Unterschreitung des Abstands von der bestehenden, ungenügend ausgebauten Erschliessungsstrasse zu gewähren, wenig Sinn mache und den künftigen Strassenausbau präjudiziere (act. G 2 S. 23). Allein mit der in der Baubewilligung vom 6. Juni 2017 erfolgten Auflage betreffend Abwarten mit dem Abbruch- und Baubeginn bis zur Rechtskraft des Teilstrassenplans kann dem Koordinationsgebot entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin (act. G 6 S. 12 lit. d) nicht genügend Rechnung getragen werden, zumal das blosses Abwarten der Rechtskraft des Teilstrassenplans eine inhaltliche Koordination der beiden Verfahren nicht zu gewährleisten vermag und es sich bei der unzureichenden Erschliessung nicht um einen lediglich untergeordneten Mangel des Baugesuchs handelt (vgl. VerwGE B 2014/100 vom 27. April 2016 E. 7.2). Hinzu kommt, dass der für die Gewährleistung einer zureichenden Erschliessung erlassene Teilstrassenplan - wie sich nachstehend ergeben wird - sich in der vorgelegten Form nicht aufrechterhalten lässt. Ein Koordinationsbedarf mit Bezug auf die beiden Verfahren kann somit insgesamt - wie im angefochtenen Entscheid dargelegt - nicht mit guten Gründen in Frage gestellt werden. Schon von daher erweist sich die Beschwerde als unbegründet.

3. Teilstrassenplan/Strassenprojekt

3.1.

3.1.1.

Für die Beurteilung der technischen Anforderungen an eine hinreichende Zufahrt im Sinn von Art. 22 Abs. 2 lit. b bzw. Art. 19 Abs. 1 RPG und Art. 63 Abs. 2 StrG können die Normen der Vereinigung Schweizerischer Strassenfachleute (VSS) als Hilfsmittel bzw. als Richtwerte herangezogen werden, wobei ihre Anwendung im Einzelfall dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit entsprechen muss und sie nicht ungeachtet der



konkreten Verhältnisse zugrunde gelegt werden dürfen. Die VSS-Normen enthalten mithin keine bindenden Anweisungen für jeden Einzelfall im Sinn einer gesetzlichen Norm (VerwGE B 2015/14 vom 20. Januar 2017 E. 11.1 und E. 11.3 f. mit Hinweisen; VerwGE B 2011/110 vom 20. März 2012 E. 4; GVP 1990 Nr. 99). Nach der VSS-Norm SN 40 045 "Projektierung, Grundlagen; Strassentyp Erschliessungsstrassen" vom März 2019 werden die Sicherheitsanforderungen an Erschliessungsstrassen allgemein durch geringe Verkehrsmengen und niedrige Geschwindigkeiten angestrebt. Die Belastbarkeit dieser Strassen ist begrenzt. Der Ausbaugrad ist entsprechend niedrig anzusetzen. Erschliessungsstrassen stehen allen Verkehrsteilnehmern offen (VSS-Norm SN 40 045, Ziffer 5). Der Erschliessungsstrassentyp "Zufahrtsweg" dient der Erschliessung von bis zu 30 Wohneinheiten. Er ist auf den Grundbegegnungsfall "PW/Fahrrad bei stark reduzierter Geschwindigkeit" und eine durchschnittliche stündliche Verkehrsbelastung von maximal 50 Fahrzeugen ausgerichtet. Für Zufahrtswege im dargelegten Sinn genügt ein Fahrstreifen. Sie müssen in der Regel keinen Wendepunkt aufweisen und nicht durchgehend befahrbar sein. Es handelt sich um Fusswege, die zum gelegentlichen Befahren mit Motorfahrzeugen vorgesehen und entsprechend befestigt sind. Für die seltenen Begegnungsfälle zwischen Motorfahrzeugen können angrenzende Bankettflächen und Vorplätze einbezogen werden (VSS-Norm SN 40 045, Ziffer 8 und Tab. 1). Gemäss VSS-Norm SN 40 201 "Geometrisches Normalprofil" vom März 2019 beträgt das für einen Personenwagen erforderliche horizontale Lichtraumprofil 2 bis 2.1 m bei Geschwindigkeiten von 0 bis 40 km/h, für einen Lastwagen bzw. ein landwirtschaftliches Fahrzeug beträgt das horizontale Lichtraumprofil bei den erwähnten Geschwindigkeiten 2.7 bis 2.8 m und dasjenige eines Fahrradlenkers 0.9 bis 1.1 m. Bei stark reduzierter Geschwindigkeit (bis 30 km/h) ist beim Grundbegegnungsfall PW/Fahrrad eine Strassenbreite von mindestens 3.4 m (keine Steigungen), beim Begegnungsfall PW/PW eine Breite von mindestens 4.4 m und beim Begegnungsfall PW/LKW eine solche von 5.1 m erforderlich (vgl. VerwGE B 2015/14 vom 20. Januar 2017 E. 11.1 und VerwGE B 2018/52 vom 27. Februar 2019 E. 5.4).

3.1.2.

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 lit. 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 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 (vgl. D. Gmür, Strassenpolizeiliche Bestimmungen, in: G. Germann [Hrsg.], Kurzkommentar zum st. gallischen Strassengesetz, St. Gallen 1989, N 5 zu Art. 101). Die politische Gemeinde hat die Hoheit (Art. 11 Abs. 1 StrG) und die Aufsicht (Art. 16 Abs. 2 StrG) über die Gemeindestrassen. Dementsprechend werden Sichtzonen für Gemeindestrassen von ihr durch Sondernutzungs- und Strassenprojektpläne oder durch Verfügung (inkl. Plan über die genaue Lage und Ausdehnung) festgelegt (Art. 102 Abs. 1 Ingress und lit. d und e StrG sowie Gmür, a.a.O., N 6 zu Art. 102). Nutzungspläne im Sinne von Art. 14 ff. RPG bilden selbst Koordinationsinstrumente, welche mit eigenen Mitteln und Verfahren auf der planerischen Ebene die Anwendung verschiedenartiger Vorschriften sicherstellen und die Konflikte zwischen den unterschiedlichen Nutzungsinteressen lösen sollen (vgl. dazu Art. 1 bis Art. 3 RPG sowie Art. 3 und Art. 47 RPV und A. Marti, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Baubewilligung, Rechtsschutz und Verfahren, Zürich 2020, N 55 zu Art. 25a RPG). Wie sich daraus und gestützt auf Art. 102 Abs. 1 Ingress und lit. d StrG ergibt, sind damit die für die Verkehrssicherheit notwendigen Sichtzonen beim Erlass eines Teilstrassenplans (Sondernutzungsplan) bzw. mit dem Strassenbauprojekt festzulegen. Auch aus Art. 25a RPG (vgl. vorstehende E. 2.1) ergibt sich, dass die Sichtzonen zusammen mit dem Teilstrassenplan zu erlassen sind. Ist ein Nutzungsplan derart detailliert, dass künftige Verkehrsprobleme erkennbar sind, muss die Erschliessung im Sinne der raumplanerischen Koordination bereits beim Erlass jenes Plans und nicht erst im späteren Baubewilligungsverfahren geregelt werden (vgl. VerwGE B 2019/244 vom 3. Mai 2020 E. 5.1 m.H. auf E. Jeannerat, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, N 54 sowie FN 183 zu Art. 19 RPG m.H.). Die VSS-Norm SN 40 273a (Sichtverhältnisse in Knoten in einer Ebene), Ausgabe März 2019, legt unter anderem die Beobachtungsdistanz für Motorfahrzeuge und leichte Zweiräder sowie die Anforderungen an das Sichtfeld fest. Letzteres ist von allen Hindernissen freizuhalten, die ein Motorfahrzeug oder ein leichtes Zweirad verdecken könnten (VSS-Norm SN 40 273a Ziffer 10 f.).

3.2.

Im Amtsbericht vom 21. September 2020 führte das TBA aus, die Y.__-strasse weise grösstenteils die typischen Merkmale eines Zufahrtswegs gemäss VSS-Norm 40 045 auf. Sie 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. 0004___. Die W.__-strasse weise die Merkmale einer Quartierserschliessungsstrasse auf. Sie erfülle die Anforderungen gemäss VSS-Norm 40 201 (geometrisches Normalprofil: Grundabmessungen und Lichtraumprofil der Verkehrsteilnehmer) nicht, da die *Mindestfahrbahnbreite für den Begegnungsfall Personenwagen (PW)/Lastwagen (LW)* bei 20 km/h von 5.3 m bzw. 4.4 m (mit Ausweichstellen) *nicht auf der ganzen Länge gegeben* sei. Dieser Aspekt wäre beim Ausbau der Y.__-strasse zwingend zu berücksichtigen gewesen. Die geplante *Wendeanlage am Ende der Y.__-strasse* von etwa 9.8 m auf 4.2 m mit schräg (nicht symmetrisch) verlaufenden Seitenabgrenzungen sei *zu klein dimensioniert*; die vorgesehene Wendefläche genüge nicht einmal für einen 8 m-Lastwagen. Gemäss VSS-Norm 40 052 (Wendeanlagen) sei selbst für einen 8 m-Lastwagen eine Wendefläche von 16 m auf 5 m plus Überhangbereich nötig. Beim Ausbau einer öffentlichen Strasse müssten auch die bestehenden *privaten Grundstückszufahrten und Vorplätze* überprüft werden. Eine abschliessende Beurteilung sei diesbezüglich nicht möglich, weil die erforderlichen *Sichtweitennachweise teils ungenügend und teils unvollständig* seien. Insbesondere der Sichtweitennachweis im Einmündungsbereich der Y.__-strasse in die W.__-strasse in Richtung Norden müsse überprüft werden. Letzterer sei besonders relevant, da sich in diesem Bereich eine Engstelle befinde, die den Rechtsvortritt von der Y.__-strasse verunmögliche, wenn ein von rechts kommendes Fahrzeug nicht rechtzeitig erkannt werden könne. Soweit ersichtlich fehle auch die *rechtliche Sicherstellung der erforderlichen Sichtzonen*. Die Geometrien des Knotens W.__-strasse/Y.__-strasse würden nicht der VSS-Norm 40 262 (Knoten) entsprechen. Die Einlenkradien der geplanten Y.__-strasse müssten mindestens 6 m betragen, um die *Befahrbarkeit des Einlenkers für 8 m-Lastwagen* zu gewährleisten, was in Richtung Norden nicht erfüllt sei. Um das Kreuzen von Personenwagen im Knoten Y.__-strasse/W.__-strasse zu ermöglichen, hätte der Einmündungstrichter auf einer Länge von 10 m mit einer Breite von mindestens 5 m ausgebildet werden. Diese Anforderungen seien nicht erfüllt (act. G 10/12 und G 11/10 Beilage). In der Stellungnahme vom 18. Februar 2021 bestätigte das TBA, dass der Wendepplatz bei einer derartigen Sackgasse korrekt ausgestaltet sein müsse, da sich Rückwärtsfahrten auf der Strasse negativ auf die Verkehrssicherheit auswirken würden und auch nicht zulässig seien. Auch sei aufgrund der auf Grundstück Nr. 0002__ bestehenden Autowerkstatt mit grösseren Fahrzeugen und Anhängern zu rechnen. Die Umwandlung der Y.__-strasse in eine Sackgasse bedinge zwingend den Einbezug der W.__-strasse, da sich der Verkehrsfluss erheblich ändere. Das Gesamtsystem müsse funktionieren und nicht nur ein Einzelelement. Aufgrund des neuen Strassencharakters als Sackgasse ergäben sich erhebliche



Änderungen im Verkehrsregime, die Einfluss auf sämtliche bestehende und künftige Grundstückszufahrten hätten. Zudem müsse das Kreuzen von Fahrzeugen im Einmündungsbereich der Y.__-strasse in die W.__-strasse sichergestellt werden, da sowohl auf der W.__-strasse Richtung Süden als auch auf der Y.__-strasse Richtung Osten Engstellen bestehen würden. Die fehlenden Sichtweiten in Kombination mit der geplanten Tiefgaragenzufahrt auf den Grundstücken Nrn. 0000__ und 0001__ würden diese Situation zusätzlich verschärfen. Die Umgestaltung Y.__-strasse von einer Ringstrasse in eine Sackgasse stelle eine klare Verschlechterung der Erschliessungssituation dar (act. G 10/36 Beilage).

3.3.

Gestützt hierauf legte die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid dar, bei Zufahrtswegen wie der Y.__-strasse sei (nach der VSS-Norm 40 045) eine rechtlich gesicherte Wendemöglichkeit nur in Fällen nicht erforderlich, in denen kurze Zufahrtswege kaum Gefälle aufweisen würden und übersichtlich seien. Bloss einspurig befahrbare Erschliessungsstrassen, die mehreren Liegenschaften als Erschliessung dienen würden, in einer Sackgasse enden würden, unübersichtlich seien und/oder ein starkes Gefälle aufweisen würden, hätten aus Sicherheitsgründen stets über eine rechtlich sichergestellte Wendemöglichkeit zu verfügen. Andernfalls liege keine hinreichende Erschliessung vor. Die Y.__-strasse solle neu als Stichstrasse ausgestaltet werden, in einer Sackgasse enden und mit einer Länge von 55 m (samt Wendeplatz) der Erschliessung von fünf Grundstücken mit voraussichtlich rund 40 Wohneinheiten dienen. Die Übersichtlichkeit sei insbesondere beim Engpass im Bereich des Gebäudes auf Grundstück Nr. 0002__ eingeschränkt. Erschwerend komme hinzu, dass der Einmündungstrichter Y.__-strasse/W.__-strasse deutlich zu klein dimensioniert sei, um das Kreuzen von PW's im Knotenbereich zu ermöglichen. Die W.__-strasse weise zudem direkt vor dem Einlenkbereich der geplanten Y.__-strasse eine Engstelle mit einer Breite von 4 m auf, wo ebenfalls kein Kreuzen von zwei PW's möglich sei. Dieser Bereich liege überdies in einer Kurve. Zu den ungenügenden Strassenbreiten hinzu kämen mangelnde Sichtverhältnisse aufgrund des Gebäudes auf Grundstück Nr. 0003__. Aufgrund der ungenügenden Sicht auf die Einmündung der Y.__-strasse müssten Fahrzeuge, welche die W.__-strasse in Richtung Norden befahren würden, an dieser Engstelle anhalten, um den von rechts aus der Y.__-strasse kommenden Fahrzeugen den ihnen zustehenden Vortritt zu gewähren. Bei diesen beengten Strassenverhältnissen wäre es unverantwortlich, rückwärts von der Y.__-strasse in die W.__-strasse zurücksetzen zu müssen. Folglich sei es unabdingbar, dass ein Wendehammer am Ende der neuen Stichstrasse erstellt und so dimensioniert werde, dass wenigstens Kleinlastwagen dort wenden könnten. Wenn ein Wendehammer



notwendig sei, wie die Beschwerdebeteiligte 1 selber feststelle, müsse dieser auch funktionsfähig sein. Die Berufung auf beengte Platzverhältnisse bei der Wendeanlage sei untauglich, da mangels Koordination (des Gewässerraumprojekts und des Teilstrassenprojekts) noch keine umfassende Interessenabwägung und gegenseitige Abstimmung habe erfolgen können. In Bezug auf den viel zu schmalen und zu kurzen Einmündungstrichter Y.__-strasse/W.__-strasse sei zudem anzumerken, dass der Teilstrassenplan nicht vom Bauvorhaben auf den Grundstücken Nrn. 0000__ und 0001__ beeinflusst werden dürfe. Der Teilstrassenplan und die damit sicherzustellende Erschliessung seien Voraussetzung für die Zulässigkeit der geplanten Überbauung, weshalb sich das Bauvorhaben nach dem Teilstrassenplan zu richten habe (und nicht umgekehrt). Es sei nicht ersichtlich, weshalb ein grösserer Einmündungstrichter mit ausreichenden Einlenkradien nicht möglich sein sollte. Somit vermöchten einerseits der Wendepunkt am Ende der Y.__-strasse und andererseits der Einmündungstrichter Y.__-strasse/W.__-strasse zufolge ungenügender Dimensionierung keine hinreichende Erschliessung des Quartiers zu gewährleisten (act. G 2 S. 25-27).

Eine verkehrstechnisch hinreichende Zufahrt (Art. 19 Abs. 1 RPG) setze zweifellos auch den Erlass von Sichtzonen voraus. Nachdem mit dem angefochtenen Teilstrassenplan eine hinreichende Erschliessung sichergestellt werden solle, wäre die Beschwerdebeteiligte 1 bereits gestützt auf Art. 16 Abs. 2, Art. 100 Abs. 1 und 2 lit. a sowie Art. 101 Abs. 2 i.V.m. Art. 102 Abs. 1 lit. d StrG verpflichtet gewesen, die für die Verkehrssicherheit notwendigen Sichtzonen im Teilstrassenplan und nicht erst nachträglich mit Verfügung festzulegen. Vorliegend seien - in Übereinstimmung mit dem Amtsbericht des TBA - beim Knoten Y.__-strasse/W.__-strasse bei der Engstelle beim Gebäude Vers.-Nr. 0004__ sowie bei sämtlichen Grundstückszufahrten Sichtzonen erforderlich. Nachdem diese fehlen würden, erweise sich die geplante Erschliessung ebenfalls als ungenügend (act. G 2 S. 28 f.).

3.4.

3.4.1.

Der politischen Gemeinde kommt im Kanton St. Gallen Autonomie zu (Art. 89 Abs. 1 der Kantonsverfassung, sGS 111.1). Die Gemeinden sind in einem Sachbereich autonom, wenn das kantonale Recht diesen nicht abschliessend ordnet, sondern ihn ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt (vgl. Looser/Looser-Herzog, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], a.a.O., N 20 zu Art. 46 VRP). Die Gemeindeautonomie ist indes insofern beschränkt, als es den Gemeinden verwehrt bleibt, den in



Konkretisierung des Strassengesetzes durch die kantonale Gerichts- und Verwaltungspraxis gezogenen Rahmen zu überschreiten (vgl. VerwGE B 2014/203 vom 25. Mai 2016 E. 6.1 mit Hinweisen, insbesondere auf BGer 1C_46/2010 vom 28. April 2010 E. 2.2 und VerwGE B 2011/9 vom 7. Dezember 2011 E. 4.3.2 [GVP 2011 Nr. 21]). Art. 33 Abs. 3 lit. b RPG verlangt die volle Überprüfung von Verfügungen und Nutzungsplänen gemäss RPG und Ausführungserlassen durch wenigstens eine Beschwerdebehörde. Diese Funktion ist dem *Rekursverfahren vor dem Baudepartement* zugedacht (Art. 46 Abs. 1 VRP). Auch wenn sich dieses in Sachen der Orts- und Regionalplanung eine gewisse Zurückhaltung auferlegen muss, ist der Entscheid der Gemeinde von der Rekursbehörde gleichwohl auf seine Recht- und Zweckmässigkeit hin zu überprüfen. Gemeint ist damit, dass sie lediglich ihr Ermessen nicht anstelle jenes der Gemeinde setzen soll, da es grundsätzlich Sache der Gemeinde ist, unter mehreren verfügbaren und zweckmässigen Lösungen zu wählen (vgl. statt vieler VerwGE B 2015/165 vom 23. Februar 2017 E. 2.3 m.H.). Die Kognition des *Verwaltungsgerichts* ist bei der Überprüfung der Nutzungsplanung beschränkt, und es ist lediglich zur Rechtskontrolle befugt (Art. 61 Abs. 1 und 2 VRP). Liegt ein vorinstanzlicher Entscheid innerhalb des Ermessensspielraums bzw. wurden die Verfassungsprinzipien sowie der Sinn und Zweck der gesetzlichen Ordnung beachtet, liegt keine Rechtsverletzung vor, selbst wenn das Ermessen unzweckmässig gehandhabt worden wäre. Anders verhält es sich nur bei einem qualifizierten Ermessensfehler, wenn die Verwaltungsbehörde das Ermessen missbraucht bzw. über- oder unterschritten hat (vgl. VerwGE B 2015/165 a.a.O. E. 3.2).

3.4.2.

Die Beschwerdeführerin wendet ein, die Vorinstanz habe sich einzig auf den Amtsbericht vom 21. September 2020 gestützt, der sich seinerseits einzig auf die VSS-Normen stütze. Damit sei ihr eine ungenügende Feststellung des Sachverhalts vorzuwerfen. Bei den VSS-Normen handle es sich nicht um rechtsverbindliche Normen. Mit der Feststellung der Beschwerdeführerin, dass Dimensionierungen gemäss den VSS-Normen aufgrund der örtlichen Verhältnisse und der effektiven Verkehrsbelastung nicht möglich seien, habe sich die Vorinstanz nicht auseinandergesetzt. Damit sei ihr eine Gehörsverletzung vorzuwerfen. Wenn sie sich ausschliesslich auf die VSS-Normen stütze und sowohl die örtlichen Verhältnisse wie auch die effektive Verkehrsbelastung ausblende, sei ihr vorzuwerfen, dass sie sich bei der Handhabung des Ermessens auf sachfremde Kriterien abstütze. Insoweit liege auch ein Ermessensmissbrauch vor. Mit dem Eingriff in das Ermessen der Beschwerdebeteiligten 1 bei der Beurteilung der Zweckmässigkeit der Ausgestaltung der Strasse habe die Vorinstanz auch die durch



die Gemeindeautonomie bedingte Beschränkung ihrer Kognition missachtet (act. G 6). In ähnlicher Weise äusserte sich die Beschwerdebeteiligte 1 in ihren Stellungnahmen (act. G 17 S. 8 f. Ziffer 5, G 27 Ziffer 9).

3.4.3.

Zutreffend ist, dass sich die Vorinstanz für ihre Erwägungen im Wesentlichen auf den Amtsbericht des TBA stützte und ihre Überlegungen nannte, aufgrund welcher sie den Planungsentscheid der Beschwerdebeteiligten 1 als nicht haltbar erachtete. Damit genügte sie ihrer Begründungspflicht, zumal sie nicht verpflichtet war, sich mit jedem Einwand der Beschwerdeführerin auseinanderzusetzen (vgl. BGE 136 I 229 E. 5.2 m.H.). Gestützt darauf war eine sachgerechte Anfechtung möglich. Von daher erscheint eine Gehörsverletzung nicht dargetan. Zu beachten ist sodann in beweisrechtlicher Hinsicht, dass in der Praxis amtlichen Stellungnahmen von Fachstellen, die vom Gesetzgeber als sachkundige Beurteilungsinstanzen eingesetzt wurden, ein erhöhter Beweiswert zugemessen wird, sofern diese den Charakter eines Gutachtens (amtliche Expertise) aufweisen (vgl. B. Waldmann, in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [VwVG], 2. Aufl. 2016, N 22 zu Art. 19 VwVG m.H.). Weitere verwaltungsexterne Abklärungen sind nur bei Zweifeln an der Richtigkeit der Feststellungen in der amtlichen Beurteilung vorzunehmen (VerwGE B 2017/184 vom 13. Dezember 2018 E. 4.1). - Der Amtsbericht des TBA (act. G 10/12 Beilage) berücksichtigte bei der Anwendung der VSS-Normen die konkreten örtlichen Verhältnisse, auf welche im Bericht *explizit und wiederholt* verwiesen wird. Hierbei verlangte er insbesondere bei den Strassenbreiten und den Abmessungen des Wendeplatzes keine strikte Anwendung der Werte gemäss VSS-Normen, sondern legte die aus Sicht des TBA bestehenden Mängel des Teilstrassenprojekts mit nachvollziehbarer Begründung dar (vgl. vorstehende E. 3.2). Von daher stützt sich der Bericht bei der Analyse der konkreten Gegebenheiten nicht auf sachfremde Kriterien. Konkrete Zweifel an der Richtigkeit der dortigen Feststellungen ergeben sich weder aus den Ausführungen der Beschwerdeführerin, noch sind solche anderweitig ersichtlich. Sodann ist auch nicht dargetan oder anderweitig erkennbar, inwiefern der Bericht auf einem unvollständig festgestellten Sachverhalt basieren sollte. Die Vorinstanz durfte sich unter diesen Umständen für ihre Ausführungen auf den Amtsbericht berufen, ohne dass ihr ein Missbrauch ihres Ermessens oder ein Eingriff die Gemeindeautonomie vorzuwerfen ist.



3.5. Wendehammer/Sichtzonen

3.5.1.

Die Beschwerdeführerin wendet im Weiteren ein, ein 8 m-Lastwagen könne auf dem Wendepplatz wenden, wenn er zwei bis dreimal ansetze. Sodann sei zu berücksichtigen, dass aufgrund der gegebenen baulichen Verhältnisse und der derzeit geltenden Gewässerabstandslinie keine grössere Dimensionierung der Wendefläche möglich sei. Bezüglich der in der Kernzone gelegenen Grundstücke Nr. 0000__ und 0001__ habe die Beschwerdebeteiligte 1 eine Erschliessungspflicht. Nicht zumutbar sei, dass mit dem Strassenprojekt zugewartet werde, bis das Hochwasserschutzprojekt realisiert sei und damit die Wendefläche allenfalls etwas grösser dimensioniert werden könne. Entgegen dem Amtsbericht müssten bei der Engstelle auf der Y.__-strasse bei der Nordecke des Gebäudes Nr. 0005__ auf dem Grundstück Nr. 0002__ keine Sichtweiten festgelegt werden, da es dort um die Sicht auf den Verkehr auf der gleichen Strasse aus der Gegenrichtung gehe. Für Fahrzeuge, die vom Wendepplatz her Richtung W.__-strasse fahren würden, werde in der leichten Linksbiegung die Sicht durch das bestehende Gebäude Nr. 0005__ verhindert, was nicht geändert werden könne. Auch im Zusammenhang mit der Engstelle auf der W.__-strasse zwischen den Grundstücken Nrn. 0003__ (Gebäude Nr. 0006__) und 0008__ (Gebäude Nr. 0007__) sei keine Sichtweite festzulegen. Dieser Bereich liege ausserhalb des Perimeters des Strassenbauprojekts. Bezüglich des Einlenkerradius Nord (Einmündungstrichter Y.__-strasse/B.__-strasse) könne die Unterschreitung des Richtwerts der VSS-Norm ohne Weiteres verantwortet werden. Die Verkehrssicherheit werde nicht beeinträchtigt, da nur in den seltensten Fällen aus der Y.__-strasse einfahrende Fahrzeuge gegen Norden abbiegen würden. Im Übrigen bleibe das Grundstück Nr. 0002__ des Beschwerdegegners 3 auch mit dem Erschliessungsprojekt genügend erschlossen, da es direkt an den verbleibenden nördlichen Teil der Y.__-strasse angrenze und über den Wendepplatz auch die Zufahrt auf die Südseite des Gebäudes Nr. 0004__ erhalten bleibe. Offensichtlich unbegründet sei der Einwand der Beschwerdegegner 2, das Erschliessungsprojekt beeinträchtige das geschützte Ortsbild (act. G 6 S. 16-20).

3.5.2.

Der Amtsbericht ortet wie dargelegt in verschiedener Hinsicht einen Klärungsbedarf. So erachtet er für den Strassenausbau die Überprüfung der privaten Zufahrten und Vorplätze als erforderlich und diesbezüglich eine abschliessende Beurteilung wegen ungenügender/unvollständiger Sichtweitennachweise als nicht möglich. Sodann fehlt gemäss Amtsbericht die rechtliche Sicherstellung der erforderlichen Sichtzonen (act. G 10/12 bzw. G 11/10 Beilage). Im Weiteren vermerkt das TBA in der Rekurs-



Stellungnahme, dass das Kreuzen von Fahrzeugen im Einmündungsbereich der Y.__-strasse in die W.__-strasse sichergestellt werden müsse (act. G 10/36 Beilage). Die Behauptung der Beschwerdeführerin, dass zumindest ein 8 m-Lastwagen die Wendeanlage am Ende der Y.__-strasse - ohne Beeinträchtigung der Verkehrssicherheit - "mit Sägen" befahren könne (act. G 6 S. 16), ist zum einen nicht belegt; zum anderen lässt sie ausser Acht, dass öffentliche Dienste (vorab Kehrrichtentsorgung) oftmals nicht mit 8 m-Lastwagen, sondern mit erheblich grösseren Gefährten unterwegs sind. Gemäss TBA ist sodann mit Anlieferungen mit Anhängertransporten zu rechnen, was (für die Wendeanlage) einbezogen werden müsse (act. G 10/36 Beilage S. 5 unten). Wie dargelegt, wird die Koordination des Teilstrassenplanverfahrens, des Baubewilligungsverfahren und des Wasserbauverfahrens noch vorzunehmen sein (vorstehende E. 2.4). Der für die Wendeanlage effektiv zur Verfügung stehende Raum - wie dargelegt fällt nach definitiver Festlegung des Gewässerraums eine Vergrösserung des Wendeplatzes der Stichstrasse in Betracht (E. 2.4.1) - wird mithin erst nach Vorliegen des (mit dem Teilstrassenprojekt koordinierten) Wasserbauprojekts feststehen.

In Bezug auf den (erheblich) zu schmalen und zu kurzen *Einmündungstrichter* Y.__-strasse/W.__-strasse (Einlenkerradius Nord 3m statt 6 m und Breite des Einlenkertrichters 4 m statt 5 m; vgl. Amtsbericht, act. G 10/12 Beilage S. 8) merkt die Vorinstanz zu Recht an, dass der Teilstrassenplan nicht vom Bauvorhaben auf den Grundstücken Nrn. 0000__ und 0001__ beeinflusst werden dürfe und es sich nach dem Teilstrassenplan zu richten habe (act. G 2 S. 26 f.). Ein Grund, weshalb ein Einmündungstrichter mit ausreichenden Einlenkradien nicht möglich sein sollte, wird von der Beschwerdeführerin weder geltend gemacht, noch ist ein solcher erkennbar. Ihr Hinweis auf das geringe Verkehrsaufkommen an der erwähnten Stelle bzw. auf der W.__-strasse (160 Fahrzeuge pro Tag, wovon ein Viertel Zweiräder; act. G 6 S. 19) vermag die fehlende Erforderlichkeit eines grösseren Einmündungstrichters nicht zu begründen. Hinsichtlich des Einwandes der Beschwerdebeteiligten 1, dass gemäss Teilstrassenplan nur ein ganz kurzes Stück am Beginn der neuen Stichstrasse (ca. 10 m) von den Fahrzeugen genutzt werde, die in die projektierte Tiefgarage einfahren würden (act. G 27 S. 6), wies das TBA in der Stellungnahme vom 18. Februar 2021 darauf hin, dass das Kreuzen von Fahrzeugen im Einmündungsbereich Y.__-strasse/W.__-strasse zwingend sichergestellt werden müsse, da sowohl auf der W.__-strasse Richtung Süden als auch auf der Y.__-strasse Richtung Osten Engstellen bestehen würden. Das TBA bejahte diesbezüglich eine Beeinträchtigung der Verkehrssicherheit mit der Feststellung, dass die Umgestaltung der Y.__-strasse von einer Ringstrasse zu



einer Sackgasse zu einer klaren Verschlechterung der Situation führe (act. G 10/36 Beilage S. 4 unten).

Im Weiteren vermerkt die Vorinstanz mit Hinweis auf den Amtsbericht das Fehlen von Sichtzonen beim Knoten Y.__-strasse/W.__-strasse bei der Engstelle beim Gebäude Vers.-Nr. 0004__ sowie bei sämtlichen Grundstückszufahrten (act. G 2 S. 28 f.). Die von der Beschwerdeführerin diesbezüglich angeführten Gegebenheiten stellen keinen Grund dar, auf die Festlegung von Sichtzonen zu verzichten. Entgegen ihrer Ansicht ist auch hinsichtlich der (ausserhalb des Perimeters des Strassenbauprojekts liegenden) Engstelle auf der W.__-strasse zwischen den Grundstücken Nrn. 0003__ (Gebäude Nr. 0006__) und 0008__ (Gebäude Nr. 0007__) eine Sichtweite festzulegen, zumal das TBA darauf hinweist, dass die Umwandlung der Y.__-strasse in eine Sackgasse - wegen der erheblichen Änderung des Verkehrsflusses - zwingend den Einbezug der W.__-strasse bedingt, damit die Funktion des Gesamtsystems gewährleistet ist (act. G 10/36 Beilage). Der von der Beschwerdeführerin geltend gemachte Umstand, dass dort mit einer relativ geringen Geschwindigkeit gefahren werde (V85 unter 30 km/h) und sich bisher keine Unfälle ereignet hätten (act. G 6 S. 18), rechtfertigt keinen Verzicht auf die Festlegung von Sichtzonen. So ist für die Festlegung der Sichtzonen (vgl. dazu Pläne in act. G 10/10 II/8) nicht vorausgesetzt, dass sich in der Vergangenheit (polizeilich registrierte) Unfälle ereignet haben.

4.

4.1.

Insgesamt lässt es sich nicht beanstanden, dass die Vorinstanz den Teilstrassenplan Y.__-strasse zufolge Nichteinhaltung des Koordinationsgebotes und wegen strassenplanerischer Mängel (Wendeplatz, Einmündungstrichter Y.__-strasse/W.__-strasse, Sichtzonen) aufhob. Ein Anlass, diesbezüglich in das Ermessen der Vorinstanz einzugreifen, besteht für das Verwaltungsgericht, dessen Kognition wie dargelegt auf die Korrektur von Rechtsfehlern beschränkt ist (Art. 61 Abs. 1 VRP), nicht. Die Beschwerde ist dementsprechend abzuweisen. Dem Verfahrensausgang entsprechend sind die amtlichen Kosten des Verfahrens von der Beschwerdeführerin zu bezahlen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidgebühr von CHF 4'000 ist angemessen (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12). Der geleistete Kostenvorschuss von CHF 4'000 ist mit dieser Gebühr zu verrechnen.

4.2.

Zufolge Unterliegens besteht kein Anspruch der Beschwerdeführerin auf ausseramtliche Entschädigung. Vorinstanz und Beschwerdebeteiligte haben ebenfalls



keinen Anspruch auf ausseramtliche Entschädigung (Art. 98 Abs. 1 VRP in Verbindung mit Art. 98^{bis} VRP; A. Linder, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], a.a.O, N 20 zu Art. 98^{bis} VRP); die Vorinstanz stellte auch keinen entsprechenden Antrag. Demgegenüber sind die obsiegenden Beschwerdegegner 1-8 für das Beschwerdeverfahren ausseramtlich zu entschädigen. Der Rechtsvertreter der Beschwerdegegner 1-8 reichte eine Kostennote im Betrag von insgesamt CHF 5'600.40 ein (act. G 26). Das Verwaltungsgericht spricht grundsätzlich Pauschalentschädigungen nach Ermessen gemäss Art. 6, 19 und Art. 22 Abs. 1 lit. b der Honorarordnung zu (sGS 963.75, HonO). Mit Blick auf vergleichbare Verfahren und unter Berücksichtigung der konkreten Verhältnisse ist eine Entschädigung der Beschwerdegegner 1-8 durch die Beschwerdeführerin mit insgesamt CHF 4'000 zuzüglich Barauslagen von CHF 160 und Mehrwertsteuer angemessen.

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht auf dem Zirkulationsweg zu Recht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Beschwerdeführerin bezahlt die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von CHF 4'000, unter Verrechnung mit dem von ihr in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss.

3.

Die Beschwerdeführerin entschädigt die Beschwerdegegner 1-8 mit CHF 4'000 zuzüglich Barauslagen von CHF 160 und Mehrwertsteuer.