



Fall-Nr.:	B 2022/185,186,189,190
Stelle:	Verwaltungsgericht
Rubrik:	Verwaltungsgericht
Publikationsdatum:	12.12.2023
Entscheiddatum:	06.07.2023

Entscheid Verwaltungsgericht, 06.07.2023

Teilstrassenplan, Koordinationspflicht, Art. 25a RPG (SR 700), Art. 66 Abs. 1 Ingress und lit. a und Art. 67 Abs. 1 Ingress und lit. a PBG (sGS 731.1), Art. 63 StrG (sGS 732.1). Streitig war, ob die Vorinstanz den Teilstrassenplan wegen mangelhafter Sicherheit der Hauszufahrten zurecht aufgehoben hatte. Die Einhaltung der Verkehrssicherheit einer Hauszufahrt zählt nicht zu den Erschliessungsanforderungen. Sie beschlägt einzig die Bewilligungsfähigkeit nach Art. 63 StrG. Ist ein Nutzungsplan derart detailliert, dass künftige Verkehrsprobleme erkennbar sind, muss nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung die Erschliessung im Sinne der raumplanerischen Koordination bereits beim Erlass jenes Plans und nicht erst im späteren Baubewilligungsverfahren geregelt werden. Die für die Verkehrssicherheit notwendigen Sichtzonen sind, wenn immer möglich, bereits beim Erlass eines Teilstrassenplans oder, falls vorhanden, eines Strassenbauprojekts festzulegen. Wirkt sich das Strassenbauprojekt unmittelbar auf die Hauszufahrten aus, drängt sich eine gleichzeitige Überprüfung der Einhaltung der strassenpolizeilichen Bestimmungen durch die politische Gemeinde als Hoheitsträgerin auf. Ein Baugesuch ohne Strassenplanverfahren gibt hingegen keinen Anlass, private Hauszufahrten anderer an der fraglichen Strasse anstossenden Grundstücke zu überprüfen (Verwaltungsgericht, B 2022/185 und 189, B 2022/186 und 190). Gegen dieses Urteil wurde Beschwerde beim Bundesgericht erhoben (Verfahren 1C_445/2023, B 2022/185 und B 2022/186 und Verfahren 1C_473/2023, B 2022/189 und B 2022/190)

Entscheid vom 6. Juli 2023

Besetzung

Abteilungspräsidentin Lendfers; Verwaltungsrichter Steiner und Engeler;

Gerichtsschreiberin Schmid Etter



St.Galler Gerichte

Verfahrensbeteiligte

Politische Gemeinde A.____,

**Beschwerdeführerin 1,
(B 2022/185 und 186)**

vertreten durch Rechtsanwalt Dr. iur. HSG Benedikt Fässler, factum advokatur,
Teufener Strasse 3, Postfach 635, 9001 St. Gallen,

und

B.____ AG,

**Beschwerdeführerin 2
(B 2022/189 und 190),**

vertreten durch Rechtsanwältin Dr. iur. Bettina Deillon, relevanz.legal,
Teufener Strasse 11, Postfach 1733, 9001 St. Gallen,

gegen

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

Vorinstanz,

und

C.____,

Beschwerdegegnerin,

vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Sascha M. Duff, Advokatur & Notariat,
Via dil Parc 2b, 7018 Flims Waldhaus,

Gegenstand



Teilstrassenplan "Ausbau und Korrektion E.__-weg" (B 2022/185 und 189)

und

Baubewilligung und Erlass einer Sichtzone (B 2022/186 und 190)

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A.

Die K.__ AG, ist Eigentümerin des Grundstücks Nr. 0000_, Grundbuch A.__, welches gemäss geltendem Zonenplan vom 9. April 2001 in der Wohnzone W2a liegt. Das Grundstück ist mit einem Mehrfamilienhaus mit angebautem Garagentrakt (Vers.-Nrn. 0001_, 0002_ und 0003_) überbaut und liegt zwischen E.__-weg (Gemeindestrasse dritter Klasse), F.__-strasse (Gemeindestrasse zweiter Klasse) und G.__-weg (Privatstrasse). Die strassenmässige Erschliessung erfolgt über den E.__-weg. Dieser weist eine Strassenbreite von ca. 3.3 m und eine Länge von etwa 90 m auf. Er erschliesst als Stichstrasse (ohne Wendeanlage) sechs Grundstücke, darunter das an das Grundstück Nr. 0000_ angrenzende Grundstück Nr. 0004_, dessen Eigentümerin C.__, ist.

B.

Im Zusammenhang mit einem Bauprojekt auf Grundstück Nr. 0000_ stellte die kommunale Baubehörde fest, dass der E.__-weg derzeit in mehrfacher Hinsicht nicht den Anforderungen an eine hinreichende strassenmässige Erschliessung der sich daran befindlichen Grundstücke entspreche. Die Strasse sei zu schmal, es fehle an einer öffentlich-rechtlich sichergestellten Wendelösung, an den erforderlichen Knotensichtweiten und Knotenradien sowie an ausreichenden Fahrbahngeometrien. Ferner sei der bauliche Zustand schlecht. Der Gemeinderat erarbeitete in der Folge ein Strassenbauprojekt für den Ausbau und die Korrektion des E.__-wegs. Am 12. August 2019 wurden die Planunterlagen dem kantonalen Tiefbauamt (TBA) zur Vorprüfung eingereicht. Nach vorgängiger Information der Grundeigentümer und Durchführung des Mitwirkungsverfahrens erliess der Gemeinderat A.__ am 8. Dezember 2020 das Strassenbauprojekt "Ausbau und Korrektion E.__-weg", bestehend aus Teilstrassenplan, Baulinienplan, Sichtzonenplan, Landerwerbsplan sowie Beitragsplan (im Folgenden: Teilstrassenplan). Vorgesehen sind darin die Einteilung als Gemeindestrasse zweiter Klasse sowie der Ausbau der Strasse. Der E.__-weg soll im



St.Galler Gerichte

Bereich des Grundstücks Nr. 0000_ auf einer Länge von rund 40 m auf 4.6 m und auf den verbleibenden rund 50 m auf 3.5 m verbreitert werden. Am Ende der Stichstrasse ist ein rechtlich-gesicherter Wendeplatz vorgesehen. Beim Einlenker in die F.__-strasse sollen zwei Radian gebaut werden. Gleichzeitig sollen die Werkleitungen erneuert werden (B 2022/185 und 189: act. 12/5.9).

C.

Mit Baugesuch vom 3. März 2021 beantragte die B.__ AG, beim Gemeinderat A.__ die Baubewilligung für den Rückbau der Gebäude Vers.-Nrn. 0001_, 0002_ und 0003_ auf dem Grundstück Nr. 0000_, den Wiederaufbau des Mehrfamilienhauses sowie den Neubau von zwei Einfamilienhäusern mit gemeinsamer Tiefgarage samt Wärmepumpe und Grundwassernutzung (B 2022/186 und 190: act. 14/5).

Am 11. März 2021 verfügte der Gemeinderat A.__ drei Sichtzonen; zwei im Bereich der Einmündung des E.__-wegs in die F.__-strasse (auf den Grundstücken Nrn. 0000_ und 0005_), und eine im Bereich der Einmündung des G.__-wegs in die F.__-strasse (auf Grundstück Nr. 0000_, B 2022/185 und 189: act. 12/5.9). Gleichentags verfügte er eine Sichtzone im Bereich der Ein- und Ausfahrt zur geplanten Tiefgarage (auf den Grundstücken Nrn. 0004_ und 0000_; B 2022/186 und 190; act. 14/5). Am 26. März 2021 erhob C.__ als Eigentümerin des von dieser zweiten Verfügung betroffenen Grundstücks Nr. 0004_ Rekurs beim Bau- und Umweltdepartement. Sie brachte vor, die Sichtzone sei nicht verhältnismässig und es liege ein Verstoss gegen das Koordinationsgebot vor; die Sichtzonen hätte im Rahmen des Strassenprojekts verfügt werden müssen. Der Gemeinderat A.__ widerrief daraufhin die Sichtzonenverfügung, worauf der Rekurs zufolge Gegenstandslosigkeit am 30. Juni 2021 abgeschlossen wurde.

D.

Während der öffentlichen Auflage (23. März bis 21. April 2021) von Baugesuch und Teilstrassenplan erhob C.__ Einsprache gegen das Bauvorhaben auf dem Grundstück Nr. 0000_ und den Teilstrassenplan (B 2022/185 und 189: act. 12/5.13). Sie rügte, das Bauvorhaben sei mangels hinreichender Erschliessung nicht bewilligungsfähig. Für den Strassenbau liege kein öffentliches Interesse vor.

Am 15. Februar 2022 wies der Gemeinderat A.__ die Einsprache von C.__ gegen den Teilstrassenplan ab und setzte diesen fest (B 2022/185 und 189: act. 12/5.15). Gleichentags wies er auch die Einsprache von C.__ gegen das Bauvorhaben ab und erteilte der B.__ AG die Bewilligung zum Abbruch und Wiederaufbau des Mehrfamilienhauses auf dem Grundstück Nr. 0000_ sowie zum Neubau von zwei



St.Galler Gerichte

Einfamilienhäusern mit gemeinsamer Tiefgarage samt Wärmepumpe und Grundwassernutzung unter Bedingungen und Auflagen (B 2022/186 und 190: act. 14/1.12). Im Bereich der geplanten Tiefgaragenzufahrt wurde auf den Grundstücken Nrn. 0000_ und 0004_ eine Sichtzone verfügt (B 2022/186 und 190: act. 14/5.12). In der Baubewilligung wurde festgehalten, dass mit den Bauarbeiten erst nach Rechtskraft der Sichtzonenverfügung zur Tiefgaragenausfahrt und des Teilstrassenplans für den Ausbau und die Korrektur des E.__-wegs begonnen werden dürfe.

E.

Gegen die Planfestsetzung und die Abweisung der Einsprache gegen den Teilstrassenplan erhob C.__ mit Eingabe ihres Rechtsvertreters vom 11. März 2022 Rekurs beim Bau- und Umweltdepartement mit dem Antrag, der Einsprache-Entscheid sowie der Teilstrassenplan seien wegen Verletzung des Koordinationsgebots aufzuheben (B 2022/185 und 189: act. 12/1). Nach Einholung eines Amtsberichts des Tiefbauamtes (B 2022/185 und 189: act. 12/7), wonach das Strassenbauprojekt mangels vollständiger Sichtweitennachweisen nicht genehmigungsfähig sei, und Durchführung eines Augenscheins hiess das Bau- und Umweltdepartement den Rekurs mit Entscheid Nr. 94/2022 vom 10. Oktober 2022 gut, hob den vom Gemeinderat A.__ am 8. Dezember 2020 erlassenen Teilstrassenplan sowie den Einsprache-Entscheid vom 15. Februar 2022 auf und verpflichtete die Politische Gemeinde A.__, C.__ mit CHF 3'000 zu entschädigen (B 2022/185 und 189: act. 2).

Gegen die Abweisung der Einsprache gegen das Baugesuch und gegen die Sichtzonenverfügung hatte C.__ ebenfalls Rekurs beim Bau- und Umweltdepartement erhoben. Sie hatte vorgebracht, da der Teilstrassenplan unrechtmässig und deshalb aufzuheben sei, fehle es dem Baugrundstück an der hinreichenden Erschliessung. Der Eigentumseingriff durch die auf ihrem Grundstück verfügte Sichtzone sei nicht verhältnismässig. Das Bau- und Umweltdepartement hiess die Rekurse mit Entscheid Nr. 95/2022 vom 10. Oktober 2022 gut und hob die erteilte Baubewilligung und den Einsprache-Entscheid des Gemeinderats A.__ vom 15. Februar 2022 wie auch die gleichentags verfügte Sichtzone auf den Grundstücken Nrn. 0000_ und 0004_ auf. Die B.__ AG wurde verpflichtet, die Entscheidegebühr von CHF 2'500 zu bezahlen und C.__ mit CHF 3'000 zu entschädigen (B 2022/186 und 190: act. 2).

F.

Gegen den Entscheid des Bau- und Umweltdepartements (Vorinstanz) Nr. 94/2022 vom 10. Oktober 2022 betreffend Teilstrassenplan "Ausbau und Korrektur Rebweg" erhob die Politische Gemeinde A.__ (Beschwerdeführerin 1) mit Eingabe ihres Rechtsvertreters vom 24. Oktober 2022 und Ergänzung vom 15. November 2022



St.Galler Gerichte

Beschwerde mit den Anträgen, der Rekursentscheid sei aufzuheben und der Teilstrassenplan "Ausbau und Korrektion E.__-weg" vom 8. Dezember 2020 sowie der Einsprache-Entscheid vom 15. Februar 2022 des Gemeinderates A.__ seien zu bestätigen; eventualiter sei die Sache zu neuer Entscheidung an die Vorinstanz zurückzuweisen (Verfahren B 2022/185). Mit Eingabe vom 31. Oktober 2022 und Ergänzung vom 22. November 2022 erhob die B.__ AG (Beschwerdeführerin 2) durch ihre Rechtsvertreterin Beschwerde gegen den Rekursentscheid Nr. 94/2022 der Vorinstanz mit den Anträgen, dieser sei aufzuheben, der Festsetzungs- und Einsprache-Entscheid des Gemeinderates A.__ sei zu bestätigen und der Teilstrassenplan "Ausbau und Korrektion E.__-weg" sei zur Genehmigung an die Vorinstanz zurückzuweisen, unter Kosten- und Entschädigungsfolge (Verfahren B 2022/189).

Auch gegen den Entscheid des Bau- und Umweltdepartements (Vorinstanz) Nr. 95/2022 vom 10. Oktober 2022 betreffend Baubewilligung und Erlass einer Sichtzone erhoben sowohl die Politische Gemeinde A.__ (Beschwerdeführerin 1) mit Eingabe ihres Rechtsvertreters vom 24. Oktober 2022 und Ergänzung vom 15. November 2022 als auch die B.__ AG (Beschwerdeführerin 2) durch ihre Rechtsvertreterin mit Eingabe vom 31. Oktober 2022 und Ergänzung vom 22. November 2022 Beschwerde. Die Beschwerdeführerin 1 beantragte, der Rekursentscheid sei aufzuheben und die Baubewilligung sowie der Einsprache-Entscheid und die Sichtzonenverfügung vom 15. Februar 2022 des Gemeinderates A.__ seien zu bestätigen; eventualiter sei die Sache zu neuer Entscheidung an die Vorinstanz zurückzuweisen (Verfahren B 2022/186). Die Beschwerdeführerin 2 stellte die Anträge, der Rekursentscheid sei aufzuheben, der Bau- und Einsprache-Entscheid sowie die Verfügung betreffend den Erlass einer Sichtzone auf den Grundstücken Nrn. 0000_ und 0004_ des Gemeinderates A.__ seien zu bestätigen, unter Kosten- und Entschädigungsfolge.

In den Vernehmlassungen vom 16. Dezember 2022 beantragte die Vorinstanz die Abweisung der Beschwerden. Zur Begründung verwies sie auf die angefochtenen Rekursentscheide. C.__ (Beschwerdegegnerin) liess sich am 27. Januar 2023 vernehmen und beantragte die Abweisung der Beschwerden, unter Kosten- und Entschädigungsfolge zuzüglich Mehrwertsteuer zulasten der Beschwerdeführerinnen. Die Beschwerdeführerin 2 verzichtete am 16. Februar 2023 auf weitere Stellungnahmen. Die Beschwerdeführerin 1 äusserte sich am 3. März 2023.

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. *Verfahrensvereinigung*

Da sich die vor dem Verwaltungsgericht anhängig gemachten Beschwerden B 2022/185 und B 2022/189 (Teilstrassenplan "Ausbau und Korrektion E.__-weg") sowie B 2022/186 und B 2022/190 (Baubewilligung und Erlass einer Sichtzone) je auf denselben Streitgegenstand beziehen (Entscheide der Vorinstanz Nrn. 94/2022 und 95/2022) und die nämlichen Tatbestands- und Rechtsfragen aufwerfen, können sie gemäss der verwaltungsrechtlichen Rechtsprechung verfahrensrechtlich vereinigt werden (vgl. GVP 1972 Nr. 30). Sodann steht der angefochtene Rekursentscheid Nr. 95/2022 (Baubewilligung und Erlass einer Sichtzone) in engem sachlichem Zusammenhang zum ebenfalls angefochtenen Rekursentscheid Nr. 94/2022 (Teilstrassenplan "Ausbau und Korrektion E.__-weg"; vgl. nachfolgend E. 5) und betrifft dieselben Parteien, weshalb sämtliche vier Beschwerdeverfahren zu vereinigen und in einem einzigen Entscheid zu behandeln sind.

2. *Eintreten*

2.1.

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). Die Beschwerden wurden mit Eingaben vom 24. bzw. 31. Oktober 2022 rechtzeitig erhoben, und sie erfüllen zusammen mit den Ergänzungen vom 15. bzw. 22. November 2022 in formeller und inhaltlicher Hinsicht die gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 VRP und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP).

2.2.

Gegenstand eines Rechtsmittelverfahrens im Fall einer Gemeindestrasse (vorliegend in den Beschwerdeverfahren B 2022/185 und 189 betreffend Teilstrassenplan "Ausbau und Korrektion E.__-weg") sind 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 Beschwerdeführerin 1 ist als politische Gemeinde zur Beschwerde legitimiert. Nach ständiger Praxis des Verwaltungsgerichts setzt die Legitimation des Gemeinwesens voraus, dass dieses den streitigen Entscheid durch Setzen eines Rechtsakts im eigenen Aufgabenbereich erlassen und damit öffentliche Interessen vertreten hat. Umfang und Inhalt der vom Gemeinwesen zu wählenden öffentlichen Interessen bestimmen sich nach der durch das kantonale Recht geregelten Zuständigkeitsordnung (vgl. dazu Geisser/Zogg, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Praxiskommentar, Zürich/St. Gallen 2020, N 36 zu Art. 45 VRP; Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, St. Gallen 2003, Rz. 450 ff.). Der Gemeindestrassenbau obliegt der politischen Gemeinde (Art. 38 StrG). Die Rechtsmittelbefugnis der Beschwerdeführerin 2 ist vorliegend ebenfalls zu bejahen, nachdem sie als Empfängerin des angefochtenen Entscheids und Inhaberin einer (nicht rechtskräftigen) Baubewilligung für die Überbauung des über den E.__-weg erschlossenen Grundstücks Nr. 0000_ mit der Prozessführung in Sachen Teilstrassenplan eigene Interessen im erwähnten Sinn verfolgt.

Im Rechtsmittelverfahren betreffend die Baubewilligung und den Erlass einer Sichtzone ist die Beschwerdeführerin 2 als Grundeigentümerin der Parzelle Nr. 0000_ und Adressatin des angefochtenen Entscheids Nr. 95/2022 vom 10. Oktober 2022, mit welchem die Baubewilligung für die von ihr geplante Überbauung von der Vorinstanz aufgehoben wurde, zur Ergreifung des Rechtsmittels berechtigt (Verfahren B 2022/190). Auch die Beschwerdeführerin 1 ist als politische Gemeinde zur Beschwerdeerhebung legitimiert. Die Erteilung von Baubewilligungen fällt in die Zuständigkeit der Gemeinden (Art. 135 des Planungs- und Baugesetzes, sGS 733.1, PBG). Die Aufhebung des Entscheids vom 15. Februar 2022 beschlägt folglich die Gemeindeautonomie der Beschwerdeführerin 1, weshalb ihre Legitimation im Beschwerdeverfahren B 2022/186 gegeben ist.

2.3.

Auf sämtliche Beschwerden ist folglich einzutreten.

3. Anwendbares Recht

Der erstinstanzliche Entscheid der Beschwerdeführerin 1 datiert vom 15. Februar 2022



und erging damit nach Inkrafttreten des Planungs- und Baugesetzes (sGS 731.1, PBG) am 1. Oktober 2017 (nGS 2017-049). Auf das strittige Bauvorhaben sind somit grundsätzlich die Bestimmungen des PBG anwendbar (vgl. Art. 173 Abs. 1 PBG sowie BGE 141 II 393 E. 2.4 mit Hinweisen, in: Pra 105 [2016] Nr. 52, und G. Müller, Zulässigkeit der begünstigenden Rückwirkung, in: ZBI 118/2017, S. 268 ff., S. 273 ff.). Die Anwendung "neuen Rechts" (vorbehältlich Art. 173 Abs. 2 PBG) setzt allerdings gemäss der Praxis im Kanton St. Gallen voraus, dass die ans PBG angepassten kommunalen Rahmennutzungspläne in Kraft sind (vgl. Planungs- und Baugesetz, Botschaft und Entwurf der Regierung vom 11. August 2015, in: ABI 2015 S. 2399 ff., S. 2531, sowie Kreisschreiben des Baudepartements, Übergangsrechtliche Bestimmungen im Planungs- und Baugesetz, vom 8. März 2017, S. 1-3 Ziff. 1). Das Baureglement der Beschwerdeführerin 1 vom 29. August 2000 (mit Teilrevisionen vom 20. September 2007 und 18. März 2010) mit dazugehörigem Zonenplan wurde noch nicht an das neue Recht angepasst. Von den neuen Regelungen kann daher praxisgemäss vorerst nur Gebrauch gemacht werden, sofern sie direkt anwendbar sind (vgl. dazu Anhang des zitierten Kreisschreibens), was vorliegend der Fall ist.

4. *B 2022/185 und 189: Teilstrassenplan Ausbau und Korrektion E.__-weg*

4.1.

4.1.1.

Im angefochtenen Entscheid Nr. 94/2022 erwog die Vorinstanz, der Teilstrassenplan habe den privaten Zufahrten zum E.__-weg keine Beachtung geschenkt. Weder planerisch noch mittels Einzelverfügung seien Sichtzonen ausgeschieden worden. Am Augenschein habe sich gezeigt, dass bei fast allen Grundstückszufahrten am E.__-weg wegen vorhandener Sträucher, Zäune und Mauern tatsächlich keine genügend freien Sichtweiten gegeben seien. Strassen müssten so projiziert werden, dass sie die Verkehrssicherheit gewährleisten. Für eine verkehrstechnisch hinreichende Erschliessung sei gemäss verwaltungsgerichtlicher Rechtsprechung unter anderem der Erlass von Sichtzonen unerlässlich. Eine Differenzierung zwischen Sichtzonen bei privaten Hauszufahrten in öffentliche Strassen und solchen bei Einmündungen von öffentlichen Strassen in andere öffentliche Strassen (Knoten) sei weder nachvollziehbar noch rechtmässig. Es gehe bei der freien Sicht auf andere Verkehrsteilnehmer ausschliesslich um die Verkehrssicherheit, die auch bei nicht freier Sicht von einer privaten Hauszufahrt auf eine öffentliche Strasse gefährdet sei. Für die geplante private Ausfahrt vom Baugrundstück Nr. 0000_ auf den E.__-weg sei namentlich auch eine Sichtzone verfügt worden. Die konkrete Gartengestaltung sei zudem kaum je



Gegenstand eines Baugesuchs und genieße daher keine Bestandesgarantie. Mit dem angefochtenen Teilstrassenplan werde folglich keine ausreichende Verkehrssicherheit am E.__-weg hergestellt. Der Teilstrassenplan und das Strassenbauprojekt seien deshalb nicht genehmigungsfähig und somit aufzuheben. Es sei Aufgabe der Planungsbehörde, das Strassenbauprojekt zu ergänzen und die nötigen Sichtzonen festzulegen.

In der Vernehmlassung führte die Vorinstanz aus, es obliege der Planungsbehörde, die Verhältnismässigkeitsprüfung für die jeweiligen Anordnungen von Sichtzonen durchzuführen. Ein Abweichen von den Normen der Vereinigung Schweizerischer Strassenfachleute (VSS-Normen) sei dabei grundsätzlich möglich. Auch bei Kantonsstrassen sei es gängige Praxis, bei der Ausarbeitung eines Strassenprojekts sämtliche bestehenden privaten Zufahrten hinsichtlich ihrer Verkehrssicherheit zu überprüfen und nötigenfalls anzupassen. Gestützt auf Art. 100 StrG bestehe eine allgemeine Pflicht, Beeinträchtigungen in Form von Bauten und Anlagen etc. zu unterlassen, die den Bestand der Strasse oder die Sicherheit der Benutzer gefährdeten.

4.1.2.

Die Beschwerdeführerin 1 macht zusammenfassend geltend, die Rechtsauffassung der Vorinstanz stelle eine neue Praxis dar. Im Rahmen der Vorprüfung durch das TBA vom 11. September 2019 sei die Forderung nach der Festlegung von Sichtzonen bei sämtlichen Grundstücken des E.__-wegs nicht deklariert worden. Auch die Beschwerdegegnerin habe diesen Einwand nicht erhoben. Eine verschärfte Auslegung des Begriffs der hinreichenden Zu- und Wegfahrt führe nicht dazu, dass rückwirkend die bestehenden, unter der alten Praxis beurteilten und entstandenen Grundstücksausfahrten rechtswidrig würden. Auch das Strassengesetz enthalte keine gesetzlich statuierte Sanierungspflicht für bestehende Grundstücksausfahrten. Für einen entsprechenden Eingriff in das geschützte Grundeigentumsrecht bedürfe es eines überwiegenden öffentlichen Interesses. Zudem müsse der Eingriff verhältnismässig sein. Bei keinem einzigen Strassenzug im Kanton St. Gallen sei die von der Vorinstanz als unabdingbare Voraussetzung statuierte Anforderung erfüllt, wonach bei sämtlichen bestehenden Ausfahrten entlang des betreffenden Strassenzuges, an dem ein Bauvorhaben bewilligt werden solle, die Sichtzonen den heutigen Anforderungen genügen müssten. Dies würde bedeuten, dass sämtliche Grundstücke im Kanton St. Gallen nicht mehr als hinreichend erschlossen gelten würden und somit ohne vorgängige Verfügung von Sichtzonen keine Baubewilligungen mehr erteilt werden könnten. Das öffentliche Interesse der Verkehrssicherheit erlaube



nicht die Durchsetzung jeglicher strassenbaulicher oder verkehrstechnischer Massnahmen. Bei siedlungsorientierten Strassen wie dem E.__-weg und der F.__-strasse sei eine verkehrsorientierte Sichtweise – im Gegensatz zu verkehrsorientierten Strassen mit Durchgangsverkehr – nicht sachgerecht. Es zeige sich, dass es in Wohnquartieren trotz in der Regel nicht eingehaltener Sichtzonen nur äusserst selten zu Unfällen komme. Das Verkehrsaufkommen wie auch die Geschwindigkeit bei der Grundstücksausfahrt seien gering. Vorliegend fehle es daher an einem überwiegenden öffentlichen Interesse. Bei konsequenter Umsetzung der vorinstanzlichen Praxis müssten die Bepflanzungen entlang öffentlicher Strassen grösstenteils entfernt werden, was aus ortsplanerischer und ökologischer Sicht sehr nachteilig wäre. Zudem steige der Raumbedarf für Erschliessungsanlagen und Sichtfreihalteflächen im Widerspruch zum Gebot der haushälterischen Nutzung des Bodens. Auch im Bereich Ortsbild- und Kulturgüterschutz führe dies zu erheblichen Zielkonflikten. Es sei kein Grund ersichtlich, weshalb die bisherige Praxis und Rechtsprechung, wonach nachträgliche Sichtzonen bei Bestandesliegenschaften für die hinreichende Erschliessung nicht hätten verfügt werden müssen, nun plötzlich verschärft werden sollten. Weder bestehe eine Gefahrensituation noch habe sich die Verkehrssicherheitslage zwischenzeitlich verschlechtert. Eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage fehle. Einer solchen Praxis stünden erhebliche öffentliche Interessen entgegen. Sodann verletze sie auch das Verhältnismässigkeitsgebot. Die Verfügung von Sichtzonen sei nicht geeignet, die Verkehrssicherheit zu erhöhen. Studien zeigten, dass bei ungünstigen Strassenverhältnissen die gefahrenen Geschwindigkeiten verlangsamt und weniger Risiken eingegangen würden. Sichtzonen seien angesichts der geringen Zahl von Unfällen und der Pflicht zur Anpassung der Geschwindigkeit gemäss den Verkehrsregeln auch nicht erforderlich. Insgesamt führe die flächendeckende Durchsetzung von Sichtzonen bei sämtlichen bestehenden Grundstücksausfahrten zu einem nicht zumutbaren Eingriff in das Grundeigentum. Die Vorinstanz verhalte sich sodann widersprüchlich, wenn sie die Frage der Verhältnismässigkeit vorliegend nicht prüfe, jedoch die Verfügung einer Sichtzone zulasten des Nachbargrundstücks beim konkreten Bauvorhaben am E.__-weg nur dann als verhältnismässig erachte, wenn die vorgesehene Erschliessungsvariante im Ergebnis die einzig sinnvolle Lösung sei. Aus der Praxis des Kantons zur Überprüfung sämtlicher Zufahrten bei Projekten an Kantonsstrassen lasse sich für die Gemeindestrassen keine Sanierungspflicht ableiten.

4.1.3.

Die Beschwerdeführerin 2 bringt zur Hauptsache vor, beim von der Vorinstanz zitierten Entscheid des Verwaltungsgerichts sei es um die Zufahrt zu lediglich einem einzigen



St.Galler Gerichte

Grundstück gegangen, das in absehbarer Zeit mit 26 neuen Wohneinheiten habe bebaut werden sollen. Daraus lasse sich nicht ableiten, dass ein Strassenbauprojekt nur dann verkehrssicher sei, wenn bei sämtlichen anderen Zufahrten anstossender Grundstücke die erforderlichen Sichtzonen geprüft und verfügt worden seien, erst recht dann nicht, wenn an den restlichen Grundstücken keine baulichen Veränderungen vorgenommen würden. Damit liege keine verallgemeinerungsfähige Rechtsprechung für Sichtzonen im Rahmen von Strassenbauprojekten vor. Gegenüber dem Grundstück Nr. 0000_, auf dem ein Bauvorhaben geplant sei, seien die nötigen Sichtzonen im Rahmen des Strassenbauprojekts sowie in einer Einzelverfügung verfügt worden. Eine gesetzliche Grundlage für eine Pflicht zur Sanierung der privaten Zufahrten fehle. Die Vorinstanz habe den Rekurs als unbegründet erachtet und in der Folge rein aufsichtsrechtlich entschieden, was sich als unverhältnismässig erweise. In Plänen festgelegte Sichtzonen erwiesen sich dort als wirkungslos, wo innerhalb der Sichtzone bereits Bauten und Anlagen vorhanden seien. Deren Entfernung könne nicht mittels Teilstrassenplans oder Strassenbauprojekts erreicht werden. Sämtliche sechs Grundstücke am E.__-weg verfügten über eine bewilligte Zufahrt. Inwieweit eine solche Zufahrt aus Gründen der Verkehrssicherheit eingeschränkt werden müsse, sei für jeden Einzelfall gesondert zu klären und nötigenfalls zu verfügen. Dies könne auch nachträglich und ausserhalb des vorliegend umstrittenen Teilstrassenplans erfolgen. In Bezug auf die zwei Sichtzonen auf den Grundstücken Nrn. 0000_ und 0005_ habe die Vorinstanz ausdrücklich festgehalten, dass diese auch mittels Einzelverfügungen hätten angeordnet werden können. Da sowohl die Baurechtskonformität des Bauvorhabens auf Grundstück Nr. 0000_ als auch die hinreichende Erschliessung durch das Strassenbauprojekt von keiner Seite bestritten würden, sei nicht einzusehen, warum der dafür erforderliche Teilstrassenplan aufgehoben und damit die Baureife gekappt werden solle. Für die Bauherrin sei die Aufhebung schlicht unzumutbar. Die Frage der Sicherheit der übrigen privaten Zufahrten habe nicht im Entferntesten mit ihrem Bauprojekt zu tun. Sodann komme der Gemeinde im Bereich der Beurteilung der Verkehrssicherheit einer Strasse aufgrund ihrer Autonomie ein erheblicher Ermessensspielraum zu. Für die Wahrung der Verkehrssicherheit im konkreten Fall müssten nicht alle Risiken und Gefahren eliminiert werden, sondern nur die unvermeidbaren. Auf dem gerade und eben verlaufenden E.__-weg, der nur wenige Grundstücke erschliesse, habe sich bis heute noch nie ein Unfall ereignet, obschon bisher keine Sichtzonen verfügt worden seien. Das geplante Bauvorhaben auf dem zuvorderst gelegenen Grundstück generiere lediglich auf dem vordersten Strassenabschnitt minimalen Mehrverkehr.



4.1.4.

Die Beschwerdegegnerin macht im Wesentlichen geltend, die Beschwerdeführerin 1 führe aus, das Bauprojekt auf Grundstück Nr. 0000_ sei Anlass für den Teilstrassenplan. Vor diesem Hintergrund erweise sich der Teilstrassenplan in Bezug auf das Bauprojekt nicht als verhältnismässig. Wenn man das Strassenprojekt unabhängig vom Bauprojekt betrachte, müssten bei einer Umklassierung sämtliche Sichtzonen gewährleistet sein. Diene das Strassenprojekt hingegen der Erschliessung des Baugrundstücks, sei es unverhältnismässig; es fehle an einem öffentlichen Interesse. Davon gehe offenbar auch die Beschwerdeführerin 2 selbst aus, wenn sie argumentiere, ihr Bauvorhaben generiere nur einen geringen Mehrverkehr auf dem vorderen Strassenabschnitt. Die Nachteile für die übrigen Anwohner (Mehrkosten, Sichtzonen) seien nicht gerechtfertigt. Sofern die Beschwerdeführerin 1 am Teilstrassenplan festhalten wolle, müssten sämtliche Sichtzonen gewährleistet sein. Werde auf diese verzichtet, müsse das Bauprojekt über eine andere Strasse erschlossen werden. Die Beschwerdeführerin 1 behandle nicht alle Anstösser des E.__-wegs gleich, da nur bei ihr eine Sichtzone verfügt werde. Allen anderen Anstössern werde die Bestandesgarantie zugestanden, was zu einem willkürlichen Ergebnis führe. Insgesamt sei eindeutig ersichtlich, dass die Beschwerdeführerin 1 der Beschwerdeführerin 2 das Bauprojekt mit allen Mitteln ermöglichen wolle und dazu zum Mittel des Teilstrassenplans gegriffen habe. Nun werde ihr bewusst, dass die Einschränkungen für die Anwohner zu gross seien. Das öffentliche Interesse an einem korrekten Strassenplanverfahren sei höher zu gewichten als die profitorientierten Bauabsichten der Bauherrschaft.

4.2.

4.2.1.

Der Gemeindestrassenplan gibt eine Übersicht über die öffentlichen Strassen, welche dem Gemeingebrauch offenstehen (vgl. Art. 1 Abs. 1 und Art. 17 Abs. 1 StrG; vgl. G. Germann, in: derselbe [Hrsg.], Kurzkommentar zum st. gallischen Strassengesetz vom 12. Juni 1988, St. Gallen 1989, N 1 zu Art. 12 StrG). Für Erlass und Änderung des Gemeindestrassenplans wird das Planverfahren nach dem StrG sachgemäss durchgeführt (Art. 13 Abs. 2 und Art. 39 Abs. 2 StrG). Er bedarf der Genehmigung der zuständigen Stelle des Kantons (Tiefbauamt). Die zuständige Stelle des Kantons prüft den Gemeindestrassenplan auf Rechtmässigkeit sowie auf Übereinstimmung mit der kantonalen Richtplanung und der Sachplanung des Bundes (Art. 13 Abs. 2 und 3 StrG). Für den Strassenbau wird das Planverfahren durchgeführt. Es ersetzt das Baubewilligungsverfahren (Art. 39 Abs. 1 StrG).



Der (Teil-)Strassenplan nach Art. 12 StrG bezweckt, die strassenmässige Erschliessung, insbesondere die hinreichende Zufahrt eines bestimmten Gebietes, sicherzustellen (zur Erschliessungspflicht der politischen Gemeinde siehe auch Art. 19 Abs. 2 Satz 1 des Bundesgesetzes über die Raumplanung, SR 700, RPG; Art. 32 Abs. 1 der Raumplanungsverordnung, SR 700.1, RPV, in Verbindung mit Art. 11 Abs. 1 PBG). Eine Baubewilligung darf nur erteilt werden, wenn das Land erschlossen ist (Art. 22 Abs. 2 lit. b RPG). Land ist erschlossen, wenn die für die betreffende Nutzung hinreichende Zufahrt besteht und die erforderlichen Wasser-, Energie- sowie Abwasserleitungen so nahe heranführen, dass ein Anschluss ohne erheblichen Aufwand möglich ist (Art. 19 Abs. 1 RPG, vgl. auch Art. 66 lit. a und Art. 67 lit. a PBG). Der Begriff der Erschliessung wird für den Zweck des Wohnungsbaus in Art. 4 des Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzes (SR 843, WEG) präzisiert. Unter Groberschliessung wird die Versorgung eines zu überbauenden Gebiets mit den Hauptsträngen der Erschliessungsanlagen verstanden, namentlich Wasser-, Energieversorgungs- und Abwasserleitungen sowie Strassen und Wege, die unmittelbar dem zu erschliessenden Gebiet dienen (Art. 4 Abs. 1 WEG). Die Feinerschliessung umfasst den Anschluss der einzelnen Grundstücke an die Hauptstränge der Erschliessungsanlagen mit Einschluss von öffentlich zugänglichen Quartierstrassen und öffentlichen Leitungen (Art. 4 Abs. 2 WEG).

Eine für ein Bauvorhaben hinreichende Zufahrt besteht dann, wenn sie tatsächlich so beschaffen ist, dass sie bau- und verkehrstechnisch der bestehenden und geplanten Überbauung genügt, den zu erwartenden Fahrzeugen und Fussgängern als Benützern der Bauten und Anlagen einen sicheren Weg bietet und von den öffentlichen Diensten ungehindert benutzt werden kann (M. Neff, in: Bereuter/Frei/Ritter [Hrsg.], Kommentar zum Planungs- und Baugesetz des Kantons St. Gallen, Basel 2020, N 12 zu Art. 67 PBG). Die Zufahrt soll verkehrssicher sein und hat sich nach den zonengerechten Baumöglichkeiten jener Flächen zu richten, die sie erschliessen soll. In Betracht zu ziehen sind die örtlichen Gegebenheiten sowie die Anlage und Zweckbestimmung der Gebäude, denen die Zufahrt zu dienen hat (vgl. VerwGE B 2016/215 vom 22. Februar 2018 E. 9.1 mit Hinweisen, bestätigt mit BGer 1C_219/2018 vom 9. November 2018). Aus bundesrechtlicher Sicht muss die befahrbare Strasse nicht bis zum Baugrundstück oder gar zu jedem einzelnen Gebäude reichen; vielmehr genügt es, wenn Benützer und Besucher mit dem Motorfahrzeug in hinreichende Nähe gelangen und von dort über einen Weg zum Gebäude oder zur Anlage gehen können



(BGE 136 III 130 E. 3.3.2). Für Erschliessungsanlagen auf fremdem Grund ist deren rechtliche Sicherstellung nachzuweisen.

4.2.2.

Private Hausanschlüsse bzw. Hauszufahrten gehören nicht zur Feinerschliessung. Sie verbinden ein Grundstück mit der Anlage der Feinerschliessung (vgl. dazu BGer 1C_248/2019 vom 3. Februar 2020 E. 5.3; A. Rey, in: Griffel/Liniger/Rausch/Thurnherr [Hrsg.], Öffentliches Baurecht, Zürich/Basel/Genf 2016, Rz. 3.273; C. Häuptli, in: Baumann/van den Bergh/Gossweiler/derselbe/Schwaller/Forestier [Hrsg.], Kommentar zum Baugesetz des Kantons Aargau, Bern 2013, § 32 Rz. 19; Fritzsche/Bösch/Wipf/Kunz, Zürcher Planungs- und Baurecht, Band 2, 6. Aufl. 2019, S. 720 f.; V. Marantelli-Sonanini, Erschliessung von Bauland, Bern 1997, S. 38). Sie sind nicht Bestandteil des Strassenplans und somit nicht klassiert (vgl. VerwGE B 2021/12 vom 19. August 2021 E. 4.1, B 2020/10 vom 14. September 2020 E. 6.1; Neff, a.a.O., N 19 zu Art. 67 PBG). Die Einhaltung der Verkehrssicherheit einer Hauszufahrt zählt daher nicht zu den Erschliessungsanforderungen nach Art. 19 Abs. 1 RPG, Art. 4 WEG und Art. 66 Abs. 1 Ingress und lit. a und Art. 67 Abs. 1 Ingress und lit. a PBG. Sie beschlägt einzig die Bewilligungsfähigkeit nach Art. 63 StrG (vgl. VerwGE B 2018/246 vom 8. Juli 2019 E. 4.2). Nach Art. 63 Abs. 1 lit. a StrG bedarf der Bau oder die Änderung von (privaten) Zufahrten in eine öffentliche Strasse – und damit sozusagen die Schnittstelle zwischen privater Hauszufahrt und der im Gemeingebrauch (Art. 17 Abs. 1 StrG) stehenden Erschliessungsstrasse – der Bewilligung. Diese wird erteilt, wenn weder die Strasse beeinträchtigt noch der Verkehr gefährdet wird (Art 63 Abs. 2 StrG; vgl. VerwGE B 2012/216 vom 22. Mai 2013 E. 2.4). Zuständig für die Bewilligungserteilung ist bei Gemeindestrassen die politische Gemeinde (Art. 11 Abs. 1 StrG in Verbindung mit Art. 1 der Strassenverordnung; sGS 732.11, StrV; M. Möhr, in G. Germann [Hrsg.], a.a.O., N 6 zu Art. 63 StrG). Einer wesentlichen (baulichen) Änderung der Zufahrt oder des Strassenanschlusses gleichgestellt ist der Übergang zu einer Mehrnutzung (vgl. dazu Zaugg/Ludwig, Baugesetz des Kantons Bern, Band I, 5. Aufl. 2020, N 18 zu Art. 7/8 BauG BE). Soweit ein Bauvorhaben einer strassenrechtlichen Bewilligung nach Art. 63 Abs. 1 lit. a StrG bedarf, ist diese mit der Baubewilligung verfahrensmässig zu koordinieren (vgl. dazu Art. 25a RPG; Marantelli-Sonanini, a.a.O., S. 39). Nach Art. 65 Abs. 2 StrG können Zufahrten und Zugänge von Strassenanstössern beschränkt oder aufgehoben werden, wenn Verkehrssicherheit oder Strassenbau es erfordern.

4.2.3.

Der 7. Abschnitt des Strassengesetzes enthält strassenpolizeiliche Bestimmungen, welche in Form von polizeilichen Geboten und Verboten die Sicherung und Regelung



des Strassenverkehrs bezwecken und ein allgemeines Verbot verkehrsgefährdender Vorrichtungen entlang von Strassen statuieren. Dem Beeinträchtigungsverbot unterliegen nicht nur neue, sondern auch bestehende Vorrichtungen. Die Strassenpolizei bei Gemeindestrassen obliegt den zuständigen Gemeindebehörden (D. Gmür, in: G. Germann [Hrsg.], a.a.O. N 1 f. der Vorbemerkungen zum 7. Abschnitt).

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). Diese Bestimmung umschreibt eine allgemeine Pflicht zur Unterlassung von Beeinträchtigungen vornehmlich ab anstossenden Grundstücken (Gmür, a.a.O., N 3 zu Art. 100 StrG). Die Sichtzone bezeichnet den Bereich, der aus Gründen der Verkehrssicherheit für die freie Sicht offen zu halten ist (Art. 101 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 (Gmür, a.a.O., N 5 zu Art. 101 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 in öffentliche Strassen auf. Gegebenenfalls ist die nach Art. 63 StrG erforderliche Bewilligung mit entsprechenden Auflagen zu verbinden (vgl. dazu auch Art. 63 Abs. 2 StrG). 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 Reglement, Überbauungs-, Gestaltungs- und Strassenprojektpläne oder durch Verfügung (inkl. Plan über die genaue Lage und Ausdehnung) festgelegt (Art. 102 Abs. 1 Ingress und lit. b, d und e StrG sowie Gmür, a.a.O., N 6 zu Art. 102 StrG).

Für die Beurteilung der technischen Anforderungen an eine hinreichende Zufahrt können die VSS-Normen 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. Unter Beizug dieser Richtlinien können auch spezielle Verhältnisse (z.B. bauliche Anforderungen an Zufahrten, angepasste Anforderungen an die Zufahrt bei bestehenden Erschliessungen sowie besonderen topografischen Verhältnissen und Siedlungsformen) zweckmässig beurteilt werden (Botschaft der Regierung vom 11. August 2015 zum PBG, ABI 2015, S. 2468). Die VSS-Normen enthalten mithin keine bindenden Anweisungen für jeden Einzelfall im Sinn einer



gesetzlichen Norm (VerwGE B 2018/69 vom 19. November 2018 E. 2.3, B 2015/14 vom 20. Januar 2017 E. 11.1 mit Hinweisen, B 2011/110 vom 20. März 2012 E. 4).

Das Baureglement der Beschwerdeführerin 1 (vom Baudepartement genehmigt am 9. April 2001, BauR) enthält technische Vorschriften für Hauszufahrten. Danach dürfen Zufahrten zu Einzelgaragen höchstens 15%, Zufahrten zu Sammelgaragen höchstens 12% Neigung aufweisen. Sie müssen von der Fahrbahngrenze aus wenigstens 3.0 m oder von der Trottoirgrenze aus wenigstens 1.0 m mit maximal 3% Gefälle verlaufen. Die freie Sicht auf die Strasse soll wenigstens 3.0 m von der Fahrbahngrenze unter einem Winkel von 45° gewährleistet sein. Zudem sind die Ausfahrten mit Radien von 3.0 m auszurunden; so ein Trottoir besteht, soll der Ausrundungsradius mindestens 1.5 m betragen.

4.2.4.

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 3 RPG und Art. 25a Abs. 4 RPG sowie Art. 3 und Art. 47 RPV; A. Marti, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Baubewilligung, Rechtsschutz und Verfahren, Zürich 2020, N 55 zu Art. 25a RPG). Der Gemeindestrassenplan nach Art. 7 in Verbindung mit Art. 12 Abs. 1 StrG ist ein Sondernutzungsplan, der als solcher den Zonenplan überlagert (VerwGE B 2019/244 vom 3. Mai 2020 E. 4, B 2012/69 und 70 vom 19. Dezember 2013 E. 3.2.2 mit Hinweisen). Die Koordinationsgrundsätze sind daher im Strassenplanverfahren zu beachten (vgl. VerwGE B 2018/80 und 82 E. 6.1, B 2013/254 vom 28. Juli 2015 E. 3.1) und die für die Verkehrssicherheit notwendigen Sichtzonen, wenn immer möglich, bereits beim Erlass eines Teilstrassenplans oder, falls vorhanden, eines Strassenbauprojekts festzulegen (VerwGE B 2019/244 vom 3. Mai 2020 E. 5.1, B 2019/130 vom 25. Februar 2021 E. 5.1; vgl. dazu auch Art. 23 Abs. 1 Ingress und lit. c Ziff. 1 und Art. 26 Abs. 1 Ingress und lit. a PBG).

Darüber hinaus ist nach Art. 25a RPG eine Koordinationspflicht zu bejahen, wenn zwischen den anzuwendenden Vorschriften ein derart enger sachlicher Zusammenhang besteht, dass sie nicht getrennt und unabhängig voneinander beurteilt werden dürfen, ansonsten die gesonderte Behandlung sachlich zu unhaltbaren Ergebnissen führen könnte. Bilden die massgeblichen Fragen Gegenstand verschiedener Verfahren, sind diese zeitlich zu koordinieren, wenn wegen des Erfordernisses einer inhaltlich



abgestimmten Anwendung des materiellen Rechts keine Möglichkeit besteht, eines davon vorzuziehen (vgl. VerwGE B 2019/77 und 78 vom 11. Februar 2020 E. 4.1, B 2013/232 und 267 vom 16. April 2014 E. 2.1 ff. je mit Hinweisen; Marti, a.a.O., N 31 ff. zu Art. 25a RPG). Dies gilt insbesondere, wenn für die Errichtung oder Änderung einer Baute oder Anlage Verfügungen mehrerer Behörden nötig sind. Eine Koordination ist aber auch nötig, wenn für die verschiedenen Bewilligungen nur eine Behörde zuständig ist, wobei die Natur der zu koordinierenden Bewilligung unerheblich ist (VerwGE B 2021/88 vom 21. Juni 2022 E. 2.1). Ist ein Nutzungsplan derart detailliert, dass künftige Verkehrsprobleme erkennbar sind, muss nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung 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 mit Hinweisen; E. Jeannerat, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Zürich 2020, N 54 sowie FN 183 zu Art. 19 RPG mit Hinweisen auf BGer 1C_328/2012 vom 31. Januar 2013 E. 3.1 und 1C_361/2008 vom 27. April 2009 E. 3.2.4 f., in: URP 2009, S. 877 ff.). Nicht koordinationspflichtige Spezialbewilligungen liegen hingegen dann vor, wenn eindeutig feststeht, dass die Bewilligungen mit den übrigen Entscheiden nicht abgestimmt werden müssen, die Rechte des Baugesuchstellers und der Drittbetroffenen nicht tangiert werden und die Abtrennung auf Grund des kantonalen Rechts zulässig ist (vgl. VerwGE B 2021/88 vom 21. Juni 2022 E. 2.1, B 2020/80 und 82 vom 23. Mai 2019 E. 6.1; R. Wiederkehr, Ausgewählte Fragen der Koordinationspflicht nach Art. 25a RPG aus Sicht der Praxis, in: AJP 2015 S. 603 f.; siehe auch Art. 149 Abs. 1 PBG).

4.2.5.

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 Festlegung des Ausmasses der Erschliessungsanlagen und die Umschreibung der genügenden Zugänglichkeit ist Sache des kantonalen Rechts. Den kantonalen und kommunalen Behörden steht dabei ein erhebliches Ermessen zu (vgl. dazu VerwGE B 2020/138 vom 29. April 2021 E. 2.3; BGer 1C_248/2019 vom 3. Februar 2020 E. 5.3 und VerwGE B 2018/246 vom 8. Juli 2019 E. 4.2 je mit Hinweisen). 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).

4.3.

4.3.1.

Nicht umstritten zwischen den Verfahrensbeteiligten ist, dass der E.__-weg derzeit die hinreichende strassenmässige Feinerschliessung gemäss RPG und PBG der darüber erschlossenen sechs Grundstücke Nrn. 0000_, 0006_, 0007_, 0008_, 0009_ und 0004_ im eingangs beschriebenen Sinn nicht hinreichend sicherzustellen vermag; dies indessen nicht wegen fehlender Sichtzonen bei den privaten Hauszufahrten, sondern aufgrund der Klassierung, der Strassenbreite, der Knotensichtzonen und -radien beim Einlenker in die F.__-strasse und der Fahrbahngeometrie. Die Aufklassierung und das in der Folge ausgearbeitete und erlassene Strassenbauprojekt, das den Neubau und die Korrektur des E.__-wegs vorsieht, dient daher der hinreichenden strassenmässigen Feinerschliessung dieser Grundstücke im Sinn von Art. 19 RPG bzw. Art. 67 PBG. Die Vorinstanz hat den Nachweis der Sichtweiten sämtlicher Hauszufahrten sodann nicht im Zusammenhang mit dem Baugesuch auf Grundstück Nr. 0000_ verlangt, wie die Beschwerdeführerin 1 fälschlicherweise ausführt, sondern im Strassenplanverfahren. Im Baubewilligungsverfahren geht es lediglich um die hinreichende Erschliessung und Hauszufahrt des betroffenen Grundstücks Nr. 0000_. Auch gemäss Ansicht der Vorinstanz gibt ein Baugesuch ohne Strassenplanverfahren somit nicht Anlass, private Hauszufahrten anderer an der fraglichen Strasse anstossenden Grundstücke zu überprüfen.

4.3.2.

Im Amtsbericht vom 5. Mai 2022 führte der Leiter Erhaltungsplanung und Bewilligungen des TBA aus, der E.__-weg weise grundsätzlich die typischen Merkmale eines Zufahrtswegs gemäss VSS-Norm 40 045 auf. Mit den geplanten Fahrbahnbreiten von 4.4 m auf den ersten rund 38 m und 3.5 m auf den restlichen rund 52 m würden die Geometrien für den Grundbegegnungsfall Personenwagen / leichtes Zweirad erfüllt. Für einen Personenwagen sei die Wendeanlage ausreichend. Die Anforderungen an Längsneigung und Quergefälle seien erfüllt. Bei der Projektierung von Strassen sei auf ausreichende Sichtweiten zu achten. Gemäss den vorliegenden Unterlagen zum Strassenbauprojekt sei lediglich der Sichtweitennachweis für den Rechtsvortritt erbracht, welcher ausreichend sei. Die Sichtweitennachweise für die übrigen Zufahrten



entlang des E.__-wegs fehlten. Deren Nachweis und rechtliche Sicherstellung seien, so die Ansicht des Amtes, jedoch zwingend. Die Geometrie des Knotens E.__-weg/F.__-strasse sei ausreichend (B 2022/185 und 189: act. 12/7). Gestützt darauf teilte der Leiter Rechtsdienst des TBA der Vorinstanz mit Schreiben vom 17. Mai 2022 mit, das angefochtene Strassenbauprojekt sei aufgrund der Rückmeldungen des internen Vernehmlassungsverfahrens sowie des Amtsberichts bezüglich der fehlenden Sichtweitennachweise für die übrigen Zufahrten vom E.__-weg im Moment nicht genehmigungsfähig. Das Genehmigungsverfahren für den Teilstrassenplan bleibe daher sistiert (B 2022/185 und 189: act. 12/7). Die Vorinstanz beurteilte den Teilstrassenplan sowie das Strassenbauprojekt daraufhin als nicht verkehrssicher und deshalb nicht genehmigungsfähig.

4.3.3.

Im Rahmen des Teilstrassenplans bzw. des Strassenbauprojekts, dessen Erlass durch die Gemeindebehörde die Baubewilligung für die Strasse darstellt und das die Feinerschliessung der Baugrundstücke, nicht aber die einzelnen Hauszufahrten, sicherzustellen hat, sind gestützt auf Art. 102 Abs. 1 Ingress und lit. d StrG jene Sichtzonen festzulegen, welche sich aus dem Bau bzw. dem sicheren Gebrauch der Strasse ergeben. Entsprechende Sichtzonen sind insbesondere im Bereich von Rechtsvortritten oder von Einmündungen in das übergeordnete Strassennetz (Knotenpunkt von zwei öffentlichen Strassen) erforderlich. Im vorliegend streitigen Strassenbauprojekt wurden folgerichtig zwei Sichtzonen zulasten der Grundstücke Nrn. 0000_ und 0005_ beim Knotenpunkt E.__-weg/F.__-strasse festgelegt. Eine solche Sichtzone im Knotenpunkt von zwei Gemeindestrassen war auch Gegenstand in den Entscheiden des Verwaltungsgerichts B 2019/130 vom 25. Februar 2021 sowie B 2019/244 vom 3. Mai 2020. In Bezug auf die Hauszufahrten existiert hingegen keine einschlägige Praxis des Verwaltungsgerichts, wonach deren Sichtweiten in einem Strassenplanverfahren zwingend zu überprüfen sind. Wie die Beschwerdeführerin 1 richtig ausführt, lässt sich eine solche auch nicht aus dem Entscheid B 2021/88 vom 21. Juni 2022 ableiten. Das Verwaltungsgericht bestätigte in jenem Urteil die Aufhebung des streitigen Teilstrassenplans samt Strassenbauprojekt durch das Bau- und Umweltdepartement zufolge Nichteinhaltung des Koordinationsgebots sowie zahlreicher strassenplanerischer Mängel, wovon einer verschiedene fehlende Sichtzonen (sowohl im Knotenbereich als auch von Hauszufahrten) betraf, ohne indessen im Detail näher darauf einzugehen. Die Tatsache, dass die Vorinstanz bei Kantonsstrassen oder andere Gemeinden bei Gemeindestrassen eine solche Praxis verfolgen, hat keinen Einfluss auf die Handhabung durch die Beschwerdeführerin 1 in



Bezug auf die Gemeindestrassen in ihrem Hoheitsbereich.

Die Beschwerdeführerin 1 bestreitet nicht, die Sichtweiten der Hauszufahrten der fünf Grundstücke Nrn. 0006_, 0007_, 0008_, 0009_ und 0004_ im Rahmen des Strassenplanverfahrens nicht überprüft zu haben. Im Rahmen des Baugesuchs wurde lediglich für die neu zu erstellende Tiefgaragenzufahrt zum Grundstück Nr. 0000_ eine Sichtzone verfügt. Wie zuvor dargelegt, sind die privaten Hauszufahrten und damit auch deren Sichtweiten nicht Gegenstand des Strassenplanverfahrens und des Strassenbauprojekts. Die Hauszufahrten sind von den Grundeigentümern zu erstellen und werden im Baugesuchsverfahren bewilligt unter der Voraussetzung, dass die Zufahrt zum und vom Baugrundstück die öffentliche Strasse weder beeinträchtigt noch den Verkehr gefährdet (vgl. Art. 63 Abs. 2 StrG), was gegebenenfalls mit der Verfügung entsprechender Sichtzonen oder mit anderen geeigneten und verhältnismässigen Massnahmen sicherzustellen ist. Wird zu einem späteren Zeitpunkt festgestellt, dass eine bestehende private Hauszufahrt nicht (mehr) den verkehrssicherheitsrechtlichen Anforderungen genügt, kann die Gemeinde gegenüber dem betreffenden Grundeigentümer auch nachträglich aus strassenpolizeilichen Gründen gestützt auf Art. 102 Abs. 1 Ingress und lit. e StrG eine Sichtzone verfügen oder andere Massnahmen treffen sowie seine Zufahrt gestützt auf Art. 65 Abs. 2 StrG beschränken oder aufheben. Eine hinreichende gesetzliche Grundlage ist vorhanden und das öffentliche Interesse der Verkehrssicherheit kann private Interessen am bisherigen Bestand von Zufahrten überwiegen. Die aus Sicht der Vorinstanz fehlenden Sichtweitennachweise der privaten Hauszufahrten stehen der Genehmigung des Teilstrassenplans samt Strassenbauprojekt durch das TBA folglich nicht entgegen.

Zu prüfen bleibt, ob ein Koordinationsbedarf zwischen dem Strassenplanverfahren und der strassenpolizeilichen Überprüfung der Sichtweiten der Hauszufahrten besteht. Gibt es – wie vorliegend – ein Strassenbauprojekt mit Aufklassierung, Ausbau und Korrektur der Strasse, gerade auch im Bereich von Hauszufahrten, kann ein Koordinationsbedarf nicht mit guten Gründen in Frage gestellt werden. Der E.__-weg soll vollständig neu gebaut und teilweise verbreitert werden inklusive rechtlich gesichertem Wendepplatz. Der Situationsplan des Projekts enthält im Bereich der anstossenden Hauszufahrten mehrere Elemente, die zurückzubauen oder anzupassen sind, da sie im Strassenraum bzw. Strassenkörper stehen oder die Strasse beeinträchtigen (z.B. die Entfernung eines Baumes, einer Sichtschutzwand sowie von Hecken, Bepflanzungen und Zäunen, vgl. B 2022/185 und 189: act. 12/5.9). Das Strassenbauprojekt wirkt sich somit unmittelbar auf die Hauszufahrten aus, weshalb sich eine gleichzeitige Überprüfung der Einhaltung



der strassenpolizeilichen Bestimmungen durch die politische Gemeinde als Hoheitsträgerin aufdrängt. Mit diesem Vorgehen wird zudem das rechtliche Gehör der Anstösser, für deren Hauszufahrt im Zusammenhang mit dem Strassenbauprojekt neu allenfalls eine Sichtzone oder andere geeignete und verhältnismässige Massnahmen zu verfügen sind, bestmöglich gewahrt. Hinzu kommt, dass die Beschwerdegegnerin als Anstösserin eine solche Überprüfung verlangt.

Entgegen der Ansicht der Vorinstanz ist somit keine Ergänzung des Strassenbauprojekts erforderlich, sondern die zeitliche und inhaltliche Koordination des Strassenbauprojekts mit allfällig zu verfügenden Sichtzonen oder anderen Massnahmen zur Vermeidung von Beeinträchtigungen der Strasse oder Verkehrsgefährdungen im Bereich der Hauszufahrten. In E. 3.5.1 ihres Entscheids Nr. 95/2022 hat die Vorinstanz auch selbst ausgeführt, es obliege der Gemeinde, ob sie Sichtzonen mittels Einzelverfügung oder im Rahmen des Planverfahrens festlegen wolle, solange das Koordinationsgebot eingehalten werde. Insgesamt lässt sich folglich im Ergebnis nicht beanstanden, dass die Vorinstanz den Teilstrassenplan samt Strassenbauprojekt "Ausbau und Korrektion E.__-weg" aufhob. Grund dafür bildet indessen nicht die fehlende Verkehrssicherheit des Strassenbauprojekts, weswegen dieses nicht genehmigt werden könnte, sondern die Nichteinhaltung des Koordinationsgebots zwischen dem Strassenbauprojekt und der Überprüfung der Hauszufahrten hinsichtlich der Verkehrssicherheit. Die Beschwerdeführerin 1 wird die Hauszufahrten anhand der konkreten Verhältnisse sowie des Strassenbauprojekts auf die Einhaltung der Sichtweiten (vgl. Art. 33 Abs. 1 BauR bzw. VSS-Normen) zu überprüfen und, falls notwendig und verhältnismässig, die entsprechenden Verfügungen von Sichtzonen oder anderer Massnahmen koordiniert mit dem nochmals aufzulegenden Strassenbauprojekt zu erlassen haben.

5. B 2022/185 und 190: Baubewilligung und Erlass einer Sichtzone

5.1.

Nachdem der Teilstrassenplan mit dem Strassenbauprojekt aufzuheben ist, fehlt es für die Erteilung der Baubewilligung an der hinreichenden strassenmässigen Erschliessung des Grundstücks Nr. 0000_ (vgl. Art. 22 Abs. 2 lit. b RPG), was keinen lediglich untergeordneten Mangel darstellt (VerwGE B 2014/100 vom 27. April 2016 E. 7.2). Die Vorinstanz hat daher die Baubewilligung und den Einsprache-Entscheid vom 15. Februar 2022 zurecht aufgehoben.

5.2.

Die Sichtzonenverfügung im Bereich der geplanten Tiefgaragenzufahrt hängt wiederum



untrennbar mit der Bewilligung des Bauvorhabens auf Grundstück Nr. 0000_ zusammen (vgl. VerwGE B 2021/6 vom 23. November 2021 E. 1.2.3), womit sie – ohne näher auf die Erwägungen des vorinstanzlichen Entscheids zu deren Verhältnismässigkeit einzugehen – von der Vorinstanz ebenfalls aufzuheben war.

6. *Kosten*

6.1.

Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend – die Beschwerden sind abzuweisen – gehen die amtlichen Kosten der Beschwerdeverfahren je zulasten der unterliegenden Beschwerdeführerinnen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Für die Beschwerdeverfahren B 2022/185 und 189 erscheint eine Entscheidgebühr von je CHF 3'000 und für die Beschwerdeverfahren B 2022/186 und 190 von je CHF 1'000 als angemessen (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12). Auf die Erhebung der Kostenanteile der Beschwerdeführerin 1 ist zu verzichten (Art. 95 Abs. 3 VRP). Die Kostenanteile der Beschwerdeführerin 2 sind mit den von ihr geleisteten Kostenvorschüssen in der Höhe von insgesamt CHF 6'000 gedeckt und im Restbetrag von CHF 2'000 zurückzuerstatten.

6.2.

Der Verlegung der amtlichen Kosten entsprechend haben die Beschwerdeführerinnen 1 und 2 die obsiegende Beschwerdegegnerin für das Beschwerdeverfahren ausseramtlich ermessensweise pauschal mit je CHF 2'500 zuzüglich CHF 100 Barauslagen (vier Prozent von CHF 2'500) und Mehrwertsteuer zu entschädigen (Art. 98 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 98^{bis} VRP, Art. 31 Abs. 1 und 2 des Anwaltsgesetzes, sGS 963.70, AnwG, sowie Art. 6, Art. 19, Art. 22 Abs. 1 Ingress und lit. b, Art. 28^{bis} sowie Art. 29 der Honorarordnung, sGS 963.5, HonO). Der Vorinstanz steht kein Kostenersatz zu (vgl. VerwGE B 2014/203 vom 25. Mai 2016 E. 5.2 mit Hinweisen).

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht zu Recht:

1.

Die Beschwerdeverfahren B 2022/185, B 2022/186, B 2022/189 und B 2022/190 werden vereinigt.

2.

Die Beschwerden B 2022/185, B 2022/186, B 2022/189 und B 2022/190 werden abgewiesen.



3.

Die Beschwerdeführerin 2 bezahlt die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens B 2022/189 von CHF 3'000 sowie des Beschwerdeverfahrens B 2022/190 von CHF 1'000. Die für die Beschwerdeverfahren B 2022/189 und B 2022/190 geleisteten Kostenvorschüsse von je CHF 3'000 werden angerechnet, und der verbleibende Betrag im Verfahren B 2022/190 von CHF 2'000 an die Beschwerdeführerin 2 zurückerstattet.

Von der Beschwerdeführerin 1 werden keine Kosten erhoben.

4.

Die Beschwerdeführerinnen 1 und 2 entschädigen die Beschwerdegegnerin für die Beschwerdeverfahren ausseramtlich mit je CHF 2'500 zuzüglich Barauslagen von je CHF 100 und Mehrwertsteuer.