

BGer 1C_445/2023 vom 6. September 2024

Bundesgericht, 2024-09-06, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_445_2023

FR: TF 1C_445/2023 du 6 septembre 2024

IT: TF 1C_445/2023 del 6 settembre 2024

Erwägungen

E. 1

Die beiden Beschwerden richten sich gegen denselben Entscheid des Verwaltungsgerichts vom 6. Juli 2023 und hängen inhaltlich eng zusammen. Es rechtfertigt sich daher, die Verfahren 1C_445/2023 und 1C_473/2023 zu vereinen und die Sache in einem einzigen Urteil zu behandeln (Art. 71 BGG i.V.m. Art. 24 BZP [SR 273]).

E. 2.1

Angefochten ist ein kantonal letztinstanzlicher Endentscheid in einer öffentlich-rechtlichen Angelegenheit (vgl. Art. 82 lit. a, Art. 86 Abs. 1 lit. d und Abs. 2 sowie Art. 90 BGG). Ein Ausschlussgrund nach Art. 83 BGG liegt nicht vor. Die Gemeinde wird durch die Aufhebung ihrer Entscheide sowie ihrer Verfügung vom 15. Februar 2022 in ihrer Stellung als Hoheitsträgerin berührt und ist daher gemäss Art. 89 Abs. 2 lit. c BGG befugt, die Verletzung ihrer Autonomie mit Beschwerde geltend zu machen. Ob die beanspruchte Autonomie tatsächlich besteht, ist keine Frage des Eintretens, sondern der materiellen Beurteilung. Dasselbe gilt für die Frage, ob die Autonomie im konkreten Fall tatsächlich verletzt wurde (BGE 146 I 83 E. 1.2 mit Hinweisen). Die private Beschwerdeführerin hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen, ist als Bauherrschaft durch den angefochtenen Entscheid besonders berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung (Art. 89 Abs. 1 BGG). Die weiteren Sachurteilsvoraussetzungen geben zu keinen Bemerkungen Anlass. Auf die Beschwerden ist somit einzutreten.

E. 2.2

Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann insbesondere die Verletzung von Bundesrecht gerügt werden (Art. 95 lit. a BGG). Das Bundesgericht wendet dieses grundsätzlich von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG). Die Verletzung von Grundrechten prüft es dagegen nur insoweit, als eine solche Rüge in der Beschwerde vorgebracht und genügend begründet worden ist (Art. 106 Abs. 2 BGG ; BGE 133 II 249 E. 1.4.2 mit Hinweisen). Die Anwendung von kantonalem (inklusive kommunalem) Recht prüft das Bundesgericht - von hier nicht einschlägigen Ausnahmen abgesehen - als solche nicht frei, sondern nur unter dem Blickwinkel der Willkür und nur insoweit, als eine solche Rüge in der Beschwerde präzise vorgebracht und begründet worden ist (Art. 95 BGG i.V.m. Art. 9 BV und Art. 106 Abs. 2 BGG).

E. 2.3

Das Bundesgericht legt seinem Urteil den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat, sofern dieser nicht offensichtlich unrichtig ist oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG beruht (Art. 105 und Art. 97 Abs. 1 BGG).

E. 3

Gegenstand des vorliegenden Verfahrens bildet einerseits der aufgehobene Teilstrassenplan samt Strassenbauprojekt, mit dem eine hinreichende strassenmässige Erschliessung sämtlicher über den Rebweg erschlossenen Grundstücke sichergestellt werden soll, und andererseits die Baubewilligung für die neue Wohnüberbauung auf dem Grundstück Nr. 433, die wegen fehlender Erschliessung - gemeinsam mit der damit zusammenhängenden Sichtzonenverfügung im Bereich der geplanten Tiefgaragenzufahrt - ebenfalls aufgehoben wurde.

Nicht streitig ist, dass der Rebweg derzeit die hinreichende strassenmässige (Fein-) Erschliessung der darüber erschlossenen Grundstücke nicht sicherzustellen vermag. Aus diesem Grund hat die Gemeinde den streitbetroffenen Teilstrassenplan samt Strassenbauprojekt erlassen; und zwar nicht wegen fehlender Sichtzonen bei den privaten Hauszufahrten, sondern aufgrund der Klassierung, der Strassenbreite, der Knotensichtzonen und -radien beim Einlenker in die Seestrasse und der Fahrbahngeometrie.

E. 4

Die Beschwerdeführerinnen rügen, die Vorinstanz habe zu Unrecht einen engen rechtlichen und sachlichen Zusammenhang zwischen dem Teilstrassenplan samt Strassenbauprojekt und der strassenpolizeilichen Überprüfung der Sichtweiten sämtlicher über den Rebweg erschlossenen Hauszufahrten hinsichtlich der Verkehrssicherheit angenommen und damit das Koordinationsprinzip überdehnt.

E. 4.1

Das Bau- und Umweltdepartement hält vor Bundesgericht an seiner Begründung fest, wonach die erforderlichen Sichtzonen immer zusammen mit dem Teilstrassenplan erlassen werden müssten. Dies lasse sich einerseits aus Art. 25a RPG (SR 700) ableiten, weil ein Strassenprojekt alle nötigen planerischen Elemente beinhalten müsse, die einen verkehrssicheren Strassenbau gewährleisten. Andererseits ergebe sich das Erfordernis namentlich aber auch aus den Voraussetzungen und Grundsätzen, die beim Strassenbau zu beachten seien (Art. 32 und 33 des Strassengesetzes des Kantons St. Gallen vom 12. Juni 1988 [StrG/SG; sGS 732.1], die beide ausdrücklich die Verkehrssicherheit erwähnten). Für eine verkehrstechnisch hinreichende Erschliessung sei unter anderem der Erlass von Sichtzonen bei allen von der Strassensanierung betroffenen privaten Hauszufahrten unerlässlich. Eine Differenzierung zwischen Sichtzonen bei privaten Hauszufahrten in öffentliche Strassen und solchen bei Einmündungen sei weder nachvollziehbar noch rechtmässig. Da mit dem angefochtenen Teilstrassenplan samt Strassenbauprojekt keine ausreichende Verkehrssicherheit am Rebweg hergestellt werde, sei dieser nicht genehmigungsfähig.

E. 4.2

Die Vorinstanz hält diesbezüglich fest, private Hausanschlüsse bzw. Hauszufahrten gehörten nicht zur Feinerschliessung. Aus diesem Grund seien Hauszufahrten und damit auch deren Sichtweiten nicht zwingend Bestandteil des Strassenplanverfahrens und des Strassenbauprojekts. Hauszufahrten seien grundsätzlich von den Grundeigentümerinnen und -eigentümern zu erstellen und würden im Baugesuchsverfahren bewilligt unter der Voraussetzung, dass die Zufahrt zum und vom Baugrundstück die öffentliche Strasse weder beeinträchtige noch den Verkehr gefährde (vgl. Art. 63 Abs. 2 StrG/SG), was gegebenenfalls mit der Verfügung entsprechender Sichtzonen oder mit anderen geeigneten

und verhältnismässigen Massnahmen sicherzustellen sei. Werde zu einem späteren Zeitpunkt festgestellt, dass eine bestehende private Hauszufahrt nicht (mehr) den verkehrssicherheitsrechtlichen Anforderungen genüge, könne die Gemeinde gegenüber der betreffenden Grundeigentümerin bzw. dem betreffenden Grundeigentümer auch nachträglich aus strassenpolizeilichen Gründen gestützt auf Art. 102 lit. e StrG/SG eine Sichtzone verfügen oder andere Massnahmen treffen sowie seine Zufahrt gestützt auf Art. 65 Abs. 2 StrG/SG beschränken oder aufheben. Eine hinreichende gesetzliche Grundlage sei vorhanden und das öffentliche Interesse der Verkehrssicherheit könne private Interessen am bisherigen Bestand von Zufahrten überwiegen. Die aus Sicht der Vorinstanz fehlenden Sichtweitennachweise der privaten Hauszufahrten stünden der Genehmigung des Teilstrassenplans samt Strassenbauprojekt durch das TBA folglich nicht entgegen.

E. 4.3

Die Gemeinde wendet dagegen ein, der angefochtene Entscheid leide an einem logischen Widerspruch, da die Vorinstanz festhalte, die fehlenden Sichtweitennachweise bei den privaten Hauszufahrten stünden einer Genehmigung des Teilstrassenplans nicht entgegen, nur um anschliessend zum gegenteiligen Ergebnis zu gelangen. Mit ihrer Argumentation, wonach Hauszufahrten und die dazugehörigen Sichtzonen nicht notwendiger Bestandteil des Teilstrassenplans und des Strassenbauprojekts darstellten, habe die Vorinstanz nämlich selbst dargelegt, dass kein enger rechtlicher und sachlicher Zusammenhang zwischen den Sichtzonen bei den Hauszufahrten einerseits und dem Teilstrassenplan bzw. Strassenbauprojekt andererseits bestünde. Damit habe die Vorinstanz eine Koordinationspflicht im Sinne von Art. 25a RPG zu Unrecht bejaht.

E. 4.4

Zunächst ist zu prüfen, ob die vorinstanzliche Auffassung, wonach ein Teilstrassenplan bzw. Strassenbauprojekt nur die Feinerschliessung der Baugrundstücke, nicht aber die Zugänglichkeit bzw. die Verkehrssicherheit der einzelnen privaten Hauszufahrten sicherzustellen habe, mit dem bundesrechtlichen Verständnis der Erschliessung nach Art. 19 RPG und Art. 4 WEG vereinbar ist.

E. 4.4.1

Die Erschliessungsplanung hat die Voraussetzung von Art. 19 Abs. 1 RPG zu erfüllen, wonach eine hinreichende Zufahrt für die betreffende Nutzung bestehen muss. Der Begriff der Erschliessung wird für den Wohnungsbau in Art. 4 des Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzes vom 4. Oktober 1974 (WEG; SR 843) präzisiert, der zwischen der Grob- und Feinerschliessung unterscheidet. Die Feinerschliessung umfasst den Anschluss der einzelnen Grundstücke an die Hauptstränge der Erschliessungsanlagen mit Einschluss von öffentlich zugänglichen Quartierstrassen (vgl. Art. 4 Abs. 2 WEG). Erforderlich ist somit die vollständige, der jeweiligen Nutzungszone angepasste Erschliessung (Grob- und Feinerschliessung), bei der mehr oder weniger nur noch die Hausanschlüsse zu erstellen sind (vgl. BGE 123 II 337 E. 8c; Urteile 1C_129/2021 vom 9. Februar 2022 E. 4.2; 1C_695/2017, 1C_696/2017 und 1C_706/2017 vom 22. Februar 2019 E. 7.2, in: URP 2019 S. 371 ff.).

Das Bundesrecht begnügt sich inhaltlich mit Minimalanforderungen, die sicherstellen, dass keine Bauten und Anlagen entstehen, die wegen fehlender Zufahrten sowie Versorgungs- und Entsorgungseinrichtungen feuer- oder gesundheitspolizeiliche Gefahren bieten oder sonstige öffentliche Interessen gefährden (Urteil 1C_462/2022 vom 15. Januar 2024 E.

6.3.1). Die einzelnen Anforderungen ergeben sich im Detail hauptsächlich erst aus dem kantonalen Recht und der kantonalen Gerichts- und Verwaltungspraxis, die sich am bundesrechtlichen Rahmen zu orientieren haben. Das entsprechende kantonale Recht kann insbesondere das Ausmass der Erschliessungsanlagen und die Anforderungen an die genügende Zugänglichkeit in abstrakter Weise festlegen (vgl. Urteile 1C_129/2021 vom 9. Februar 2022 E. 4.2; 1C_489/2017 vom 22. Mai 2018 E. 3.2 mit Hinweisen, in: ZBl 120/2019 S. 406 ff.).

E. 4.4.2

Als Haus- bzw. Grundstückszufahrt wird eine für die Benützung mit Fahrzeugen bestimmte Verbindung (private Ein- und Ausfahrt) zwischen einer öffentlichen, vortrittsberechtigten Strasse und einem anstossenden Grundstück mit kleinem Verkehrsaufkommen verstanden (vgl. Ziffer 1 der Norm SN 640 050 [Grundstückszufahrten] des Schweizerischen Verbands der Strassen- und Verkehrsfachleute [VSS]). Es hält vor Bundesrecht stand, wenn die Vorinstanz davon ausgeht, private Hauszufahrten gehörten nicht zur Feinerschliessung (vgl. Urteil 1C_248/2019 vom 3. Februar 2020 E. 5.3) und bildeten daher nicht mehr Bestandteil der Erschliessung im Sinne von Art. 4 WEG und Art. 19 RPG (vgl. ALEXANDER REY, in: Griffel/Liniger/Rausch/Thurnherr [Hrsg.], Fachhandbuch Öffentliches Baurecht [nachfolgend: Fachhandbuch Öffentliches Baurecht], Zürich 2016, Rz. 3.273; BERNHARD WALDMANN/PETER HÄNNI, Raumplanungsgesetz, Handkommentar, 2006, N. 5 zu Art. 19 RPG). Im Einzelfall kann die Abgrenzung zwischen Feinerschliessung und Hauszufahrt schwierig sein (vgl. dazu BGE 121 I 69); sie ist letztlich unscharf und es obliegt den Kantonen und Gemeinden, hier anhand ihrer Erschliessungs-Begrifflichkeiten klare Unterscheidungskriterien zu treffen (vgl. BEAT STALDER/NICOLE TSCHIRKY, Fachhandbuch Öffentliches Baurecht, Rz. 3.372). Inwiefern die Vorinstanz in diesem Zusammenhang kantonale Bestimmungen (insbesondere Art. 66 lit. a und Art. 67 lit. a des Planungs- und Baugesetzes des Kantons St. Gallen vom 5. Juli 2016 [PBG/SG; sGS 731.1]) willkürlich angewendet haben soll, wird jedoch nicht dargetan (zu den Rüge- und Begründungsanforderungen vgl. E. 2.2 hiervor).

E. 4.4.3

Aus bundesrechtlicher Sicht nicht zu beanstanden ist sodann die Schlussfolgerung der Vorinstanz, die Überprüfung der privaten Hauszufahrten hinsichtlich ihrer Verkehrssicherheit müsse nicht mit der Erschliessungsplanung der Gemeinde und damit nicht als zwingender Bestandteil von Strassenprojekten sichergestellt werden. Die privaten Hauszufahrten und damit auch deren Sichtweiten seien nicht Gegenstand des kommunalen Strassenplanverfahrens bzw. Strassenbauprojekts. Auch in diesem Zusammenhang ist keine willkürliche Anwendung bzw. Auslegung von kantonalem Recht dargetan. Es ist auch nicht ersichtlich, weshalb die Vorinstanz unter dem Blickwinkel des Willkürverbots nicht zum Ergebnis kommen durfte, eine Ergänzung des Strassenbauprojekts sei nicht erforderlich. So führte das Bau- und Umweltdepartement in seinem Entscheid Nr. 95/2022 vom 10. Oktober 2022 noch selbst aus, es obliege der Gemeinde, ob sie Sichtzonen mittels Einzelverfügung oder im Rahmen des Planverfahrens festlegen wolle, solange das Koordinationsgebot eingehalten werde.

Soweit das Bau- und Umweltdepartement auf seine kantonale Praxis in Bezug auf Kantonsstrassen verweist, wonach bei der Ausarbeitung eines Strassenprojekts sämtliche bestehenden Hauszufahrten hinsichtlich ihrer Verkehrssicherheit zu überprüfen und

nötigenfalls anzupassen seien, kann daraus nichts für das vorliegende Verfahren abgeleitet werden. Wie die Vorinstanz zu Recht ausführt, hat die Tatsache, dass das kantonale Departement oder andere Gemeinden in Bezug auf ihre Gemeindestrassen eine solche Praxis verfolgen sollen, keinen Einfluss auf die Handhabung durch die Gemeinde in Bezug auf die Gemeindestrassen in ihrem Hoheitsbereich. Weiter erwägt sie, es bestehe keine entsprechende Praxis des Verwaltungsgerichts, wonach die Sichtweiten in Bezug auf Hauszufahrten - anders als in Bezug auf Knotenpunkte von zwei öffentlichen Strassen - zwingend in einem kommunalen Strassenplanverfahren zu überprüfen wären. Dies wird auch von den Beschwerdeführerinnen nicht bestritten.

E. 4.4.4

Vor diesem Hintergrund ist auch zu verstehen, dass die Vorinstanz zum Ergebnis kommt, die aus Sicht des Bau- und Umweltsdepartements fehlenden Sichtweitennachweise der privaten Hauszufahrten (an sich) stünden der Genehmigung des Teilstrassenplans samt Strassenbauprojekt durch das TBA nicht entgegen. Entgegen der Ansicht des Bau- und Umweltsdepartements sei somit keine Ergänzung des Strassenbauprojekts erforderlich, sondern die zeitliche und inhaltliche Koordination des Strassenbauprojekts mit allfällig zu verfügbaren Sichtzonen oder anderen Massnahmen zur Vermeidung von Beeinträchtigungen der Strasse oder Verkehrsgefährdungen im Bereich der Hauszufahrten. Die Vorinstanz anerkennt damit eine relativ weitgehende Autonomie der Gemeinden bei der Ausarbeitung von (kommunalen) Strassenprojekten. Die privaten Hauszufahrten sind nach dem vorinstanzlichen Verständnis Bestandteil des jeweiligen anstossenden Grundstücks und somit grundsätzlich im Rahmen eines dieses betreffenden Baubewilligungsverfahrens (vgl. Art. 63 Abs. 2 StrG/SG) oder nachträglich gestützt auf Art. 102 lit. e StrG/SG oder Art. 65 Abs. 2 StrG/SG auf ihre Verkehrssicherheit hin zu überprüfen. Diese Sichtweise wird im Übrigen auch von den Beschwerdeführerinnen nicht grundsätzlich in Frage gestellt. Sie bestreiten jedoch eine "Sanierungspflicht" für bestehende Hauszufahrten (zur in diesem Zusammenhang gerügten Gemeindeautonomie vgl. E. 5.2 hiernach).

E. 4.4.5

Als Zwischenfazit ist somit festzuhalten, dass der angefochtene Entscheid vor Art. 19 RPG standhält und damit insbesondere auch die von der privaten Beschwerdeführerin gerügte Verletzung von Art. 19 Abs. 2 RPG nicht vorliegt.

E. 4.5

Weiter ist zu prüfen, ob sich die Vorinstanz mit der anschliessenden Bejahung einer Koordinationspflicht gemäss Art. 25a RPG widersprüchlich verhält und damit gegen Bundesrecht verstösst.

E. 4.5.1

Die Vorinstanz begründet den Koordinationsbedarf zwischen dem Strassenplanverfahren und der strassenpolizeilichen Überprüfung der Sichtweiten der bestehenden Hauszufahrten wie folgt: Bestehe - wie vorliegend - ein Strassenbauprojekt mit Aufklassierung, Ausbau und Korrektur der Strasse gerade auch im Bereich von privaten Hauszufahrten, könne ein Koordinationsbedarf nicht mit guten Gründen in Frage gestellt werden. Der Rebweg solle vollständig neu gebaut und teilweise verbreitert werden, inklusive rechtlich gesichertem Wendeplatz. Der Situationsplan des Projekts enthalte im Bereich der anstossenden Hauszufahrten mehrere Elemente, die zurückzubauen oder anzupassen seien, da sie im

Strassenraum bzw. Strassenkörper stünden oder die Strasse beeinträchtigen (z.B. die Entfernung eines Baumes, einer Sichtschutzwand sowie von Hecken, Bepflanzungen und Zäunen). Das Strassenbauprojekt wirke sich somit unmittelbar auf die Hauszufahrten aus, weshalb sich eine gleichzeitige Überprüfung der Einhaltung der strassenpolizeilichen Bestimmungen durch die politische Gemeinde als Hoheitsträgerin aufdränge. Mit diesem Vorgehen werde zudem das rechtliche Gehör der Anstösserinnen und Anstösser gewahrt, für deren Hauszufahrt im Zusammenhang mit dem Strassenbauprojekt neu allenfalls eine Sichtzone oder andere geeignete und verhältnismässige Massnahmen zu verfügen seien.

E. 4.5.2

Art. 25a Abs. 1 bis 3 RPG stellt Mindestanforderungen an die materielle und formelle Koordination, wenn die Errichtung oder die Änderung einer Baute oder Anlage Verfügungen mehrerer Behörden erfordert. Diese Grundsätze sind auf das Nutzungsplanverfahren sinngemäss anwendbar (Abs. 4).

Art. 25a RPG bezieht sich in der Regel auf Situationen, in denen für ein bestimmtes Vorhaben bzw. "eine Baute oder Anlage" i.S.v. Art. 25a Abs. 1 RPG nebst dem Baubewilligungs- oder Planungsverfahren (vgl. Art. 25a Abs. 4 RPG) noch weitere Verfügungen anderer Behörden notwendig sind. Verfügungen, die verschiedene Anlagen betreffen, werden von Art. 25a RPG aber dann erfasst, wenn zwischen den unterschiedlichen Projekten ein enger betrieblicher und funktioneller Zusammenhang besteht (vgl. Urteil 1C_99/2020, 1C_109/2020 vom 22. November 2023 E. 3.3 mit Hinweisen auf die Literatur und Rechtsprechung, in: URP 2024 S. 45 ff.). Bilden also zwei unterschiedliche und grundsätzlich getrennt zu verwirklichende Vorhaben eine materielle Einheit, hat dies zur Folge, dass die verschiedenen Verfügungen miteinander zu koordinieren sind, damit eine Gesamtabwägung aller betroffenen Interessen erfolgen kann (vgl. RENÉ WIEDERKEHR, Ausgewählte Frage der Koordinationspflicht nach Art. 25a RPG aus Sicht der Praxis, in: AJP 2015, S. 601 ff., 605). Der Koordinationspflicht unterstehen jene Verfügungen, die für die Beurteilung des Vorhabens erforderlich sind, d.h. einen direkten Einfluss auf die Zulässigkeit und Ausgestaltung einer geplanten Baute oder Anlage haben können (vgl. Urteile 1C_621/2012, 1C_623/2012 vom 14. Januar 2014 E. 4.2, in: URP 2014 S. 251 ff., RDAF 2015 I S. 357 ff.; 1C_470/2009 vom 3. Mai 2010 E. 3.2; ANDREAS ABEGG/LEONIE DÖRIG, Koordinationspflichtige Bauvorhaben bei Schutzobjekten, in: Abegg et al. [Hrsg.], Schriften zum Energierecht, Band 5, 2017, Rz. 19 mit Hinweisen auf die Rechtsprechung).

Demgegenüber besteht keine Koordinationspflicht im Sinne von Art. 25a RPG, wenn zwei Bauvorhaben bzw. Projekte auch getrennt voneinander auf ihre Recht- und Zweckmässigkeit hin beurteilt und realisiert werden können (vgl. Urteil 1C_14/2011 vom 26. April 2011 E. 2.2; ABEGG/DÖRIG, a.a.O., Rz. 7; ARNOLD MARTI, in: Aemisegger/Moor/Ruch/ Tschannen [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Baubewilligung, Rechtsschutz und Verfahren, 2020, N. 23 zu Art. 25a).

E. 4.5.3

Nach dem vertretbaren vorinstanzlichen Verständnis gehören die privaten Hauszufahrten nicht zur Feinerschliessung; sie sind damit Bestandteil des jeweiligen Grundstücks, auf dem sie liegen (vgl. E. 4.4.4 hiervoor). Daraus ergibt sich, dass die öffentlichen (grundstücksexternen) Erschliessungsanlagen (Grob- und Feinerschliessung nach Art. 4 WEG) von den (grundstücksinternen) Hauszufahrten abzugrenzen sind. Es handelt sich

nicht um "eine Anlage" im Sinne von Art. 25a Abs. 1 RPG, sondern um zwei separate Vorhaben bzw. Verfahren. Zwar könnten strassenpolizeiliche Massnahmen hinsichtlich der bestehenden Hauszufahrten (wie Sichtzonen oder andere geeignete Massnahmen) von der Gemeinde grundsätzlich auch unabhängig von einem Strassenbauprojekt verfügt und umgesetzt werden. Wenn aber wie hier das Strassenbauprojekt im Bereich der vom Rebweg erschlossenen privaten Hauszufahrten bereits verschiedene (bauliche) Massnahmen vorsieht und sich damit im konkreten Fall unmittelbar auf die privaten Hauszufahrten auswirkt, besteht ein enger betrieblicher und funktioneller Zusammenhang zwischen den beiden Verfahren, sodass diese nicht getrennt und unabhängig voneinander angeordnet werden dürfen. Der Rebweg soll nicht nur vollständig neu gebaut und teilweise verbreitert werden; im Strassenbauprojekt sind darüber hinaus im Bereich der bestehenden Hauszufahrten auch bauliche Massnahmen wie die Entfernung von Hecken, Zäunen und Bepflanzungen vorgesehen. Zwischen dem zu beurteilenden Strassenbauprojekt und der strassenpolizeilichen Beurteilung der bestehenden Hauszufahrten hinsichtlich ihrer Verkehrssicherheit besteht somit vorliegend eine materielle Einheit, die eine Abstimmung im Sinne einer (materiellen und verfahrensrechtlichen) Koordination erfordert. Der gegenteiligen Behauptung der privaten Beschwerdeführerin, die Notwendigkeit einer individuell-konkreten Beurteilung je Grundstück schliesse einen Koordinationsbedarf aus, kann nicht gefolgt werden.

E. 4.5.4

Der Einwand der privaten Beschwerdeführerin, zwischen dem Bauvorhaben auf dem Grundstück Nr. 433 und den bereits bestehenden weiteren Grundstückszufahrten am Rebweg bestünde kein ausreichender Sachzusammenhang, da diese baulich und funktionell alle unabhängig voneinander seien, geht von vornherein fehl. Wie die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid zutreffend festgehalten hat, hat das Bau- und Umweltdepartement den Nachweis der Sichtweiten für die bestehenden Grundstückszufahrten nicht im Zusammenhang mit dem Baugesuch auf dem Grundstück Nr. 433 verlangt, sondern im Strassenplanverfahren. Im Baubewilligungsverfahren gehe es lediglich um die hinreichende Erschliessung und die Hauszufahrt des betroffenen Grundstücks Nr. 433. Auch gemäss Ansicht der Vorinstanzen veranlasst ein Baugesuch ohne Strassenplanverfahren somit keine Überprüfung von privaten Hauszufahrten anderer an die fragliche Strasse anstossender Grundstücke. Vorliegend bildete das Bauvorhaben auf dem Grundstück Nr. 433 zwar Anlass für das Strassenplanverfahren. Letzteres besteht aber unabhängig vom Bauprojekt als eigenständiges Verfahren. Umgekehrt ist aber die Bewilligungsfähigkeit des Bauvorhabens vom Strassenplanverfahren abhängig, da erst mit diesem eine hinreichende Erschliessung des Baugrundstücks gewährleistet werden soll.

E. 4.5.5

Ob die Koordinationspflicht nach dem weitergehenden Verständnis des Bau- und Umweltdepartements so weit verstanden werden könnte, dass (koordiniert) mit einem kommunalen Strassenprojekt jeweils immer auch sämtliche bestehenden Hauszufahrten auf ihre Verkehrssicherheit überprüft werden müssten, da verkehrsunsichere Hauszufahrten automatisch auch zu einem verkehrsunsicheren, nicht genehmigungsfähigen Strassenprojekt führten, muss vorliegend nicht abschliessend beurteilt werden. Jedenfalls liegt keine Verletzung des Koordinationsprinzips gemäss Art. 25a RPG vor, wenn die Vorinstanz im vorliegenden Fall eine - wenn auch weniger weitgehende - Koordinationspflicht bejaht. Vor diesem Hintergrund erübrigt es sich auch, auf den replikweise erhobenen prozessualen

Antrag der privaten Beschwerdeführerin weiter einzugehen, die Vernehmlassung des Bau- und Umweltdepartements vom 16. Oktober 2023 sei aus dem Recht zu weisen, da diese den Streitgegenstand in unzulässiger Weise ausdehne und eine Art Anschlussbeschwerde erhebe. Selbst wenn die Argumentation der Vorinstanz - wie von der Gemeinde geltend gemacht - nicht in jeglicher Hinsicht frei von Widersprüchen sein sollte, ist nicht ersichtlich, weshalb dies für den Ausgang des vorliegenden Verfahrens überhaupt relevant sein soll, da ohnehin gestützt auf Art. 25a Abs. 1 i.V.m. Abs. 4 RPG ein Koordinationsbedarf bejaht werden durfte. Der angefochtene Entscheid hält jedenfalls im Ergebnis vor Bundesrecht stand, insbesondere auch vor dem Willkürverbot.

E. 4.5.6

Die Gemeinde argumentiert insoweit widersprüchlich, als sie einerseits die Rechtsauffassung des kantonalen Bau- und Umweltdepartements kritisiert, wonach die Überprüfung der Sichtweiten hinsichtlich der bestehenden Hauszufahrten zwingender Bestandteil eines Strassenbauprojekts sei, und auch (entgegen der Vorinstanz) eine Koordinationspflicht nach Art. 25a RPG wegen angeblich fehlendem engen Sachzusammenhang verneint. Andererseits hält sie aber fest, sie habe eine Überprüfung der bestehenden Hauszufahrten entlang des Rebwegs im Hinblick auf die Verkehrssicherheit - wie vom Verwaltungsgericht gefordert - bereits bei Erlass des Teilstrassenplans samt Strassenbauprojekt vorgenommen. Sie prüfe bei allen Strassenbauprojekten, ob Sicherheitsdefizite vorhanden seien, und berücksichtige diese im Rahmen des Strassenbauprojekts. Da bei den bestehenden Grundstückszufahrten am Rebweg kein Sicherheitsdefizit bestünde, seien keine Sichtzonen im Zusammenhang mit dem Strassenbauprojekt erlassen worden.

E. 4.6

Nach dem Gesagten liegt somit keine Verletzung des Koordinationsgebots im Sinne von Art. 25a RPG vor, wenn die Vorinstanz vorliegend einen Koordinationsbedarf zwischen dem Strassenbauprojekt und der Überprüfung der (bestehenden) privaten Hauszufahrten hinsichtlich der Verkehrssicherheit bejaht hat. Aus diesem Grund durfte die Vorinstanz die Aufhebung des Teilstrassenplans samt Strassenbauprojekt durch das kantonale Bau- und Umweltdepartement (wegen fehlender Koordination) bestätigen. Darin liegt entgegen der privaten Beschwerdeführerin auch keine Vereitelung der erfüllten Erschliessungspflicht der Gemeinde oder eine Verletzung von Art. 19 Abs. 2 RPG.

E. 5

Die Gemeinde macht weiter eine Verletzung ihrer Gemeindeautonomie geltend.

E. 5.1

Art. 50 Abs. 1 BV gewährleistet die Gemeindeautonomie nach Massgabe des kantonalen Rechts. Nach Art. 89 Abs. 1 der Verfassung des Kantons St. Gallen vom 10. Juni 2001 (KV/SG; SR 131.225) ist die Gemeinde autonom, soweit das Gesetz ihre Entscheidungsfreiheit nicht einschränkt.

Nach der Rechtsprechung sind Gemeinden in einem Sachbereich autonom, wenn das kantonale oder eidgenössische Recht diesen nicht abschliessend ordnet, sondern ihn ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt. Der geschützte Autonomiebereich kann sich auf die Befugnis zum Erlass oder Vollzug eigener kommunaler Vorschriften beziehen oder einen

entsprechenden Spielraum bei der Anwendung kantonalen oder eidgenössischen Rechts betreffen. Der Schutz der Gemeindeautonomie setzt eine solche nicht in einem ganzen Aufgabengebiet, sondern lediglich im streitigen Bereich voraus. Im Einzelnen ergibt sich der Umfang der kommunalen Autonomie aus dem für den entsprechenden Bereich anwendbaren kantonalen Verfassungs- und Gesetzesrecht (BGE 147 I 433 E. 4.1 ; 146 I 83 E. 2.1; je mit Hinweisen).

E. 5.2

Zunächst bringt die Gemeinde vor, die Verpflichtung, bei sämtlichen bestehenden Grundstückszufahrten nachträglich Sichtzonen zu verfügen und durchzusetzen, stelle einen erheblichen Eingriff in das Eigentum der betroffenen Grundeigentümerinnen und -eigentümer dar. Hierfür bedürfte es einer ausdrücklichen Rechtsgrundlage (Sanierungspflicht) im kantonalen Strassengesetz. Eine solche sei jedoch nicht vorhanden. Soweit die Gemeinde bereits darin eine Verletzung der Gemeindeautonomie erblicken sollte, kann ihr nicht zugestimmt werden.

E. 5.2.1

Die Vorinstanz hat begründet, weshalb sie auch in Bezug auf bestehende private Hauszufahrten von einer hinreichenden gesetzlichen Grundlage ausgeht: Werde zu einem späteren Zeitpunkt festgestellt, dass eine bestehende Hauszufahrt nicht (mehr) den verkehrssicherheitsrechtlichen Anforderungen genüge, könne die Gemeinde gegenüber den betreffenden Grundeigentümerinnen und -eigentümern auch nachträglich aus strassenpolizeilichen Gründen gestützt auf Art. 102 lit. e StrG/SG eine Sichtzone verfügen oder andere Massnahmen treffen sowie ihre Zufahrt gestützt auf Art. 65 Abs. 2 StrG/SG beschränken oder aufheben.

E. 5.2.2

Inwiefern diesbezüglich eine Verletzung der Gemeindeautonomie vorliegen sollte, ist nicht ersichtlich. Der Umstand allein, dass das kantonale Strassengesetz in Bezug auf strassenpolizeiliche Massnahmen (Sichtzonen oder andere Massnahmen) nicht explizit zwischen noch zu erstellenden Hauszufahrten bei Neubauten und bereits bestehenden Hauszufahrten differenziert, lässt noch keinen Raum für einen in den Anwendungsbereich der Gemeindeautonomie fallenden Beurteilungsspielraum bezüglich der Frage, ob bei sämtlichen bestehenden Hauszufahrten generell auf dem Nachweis der Sichtweiten bzw. auf eine Überprüfung hinsichtlich der Verkehrssicherheit verzichtet werden kann. Dies umso weniger, als die Gemeinde selbst ausführt, sie habe eine Überprüfung der bestehenden Hauszufahrten entlang des Rebwegs in Hinblick auf die Verkehrssicherheit - wie von der Vorinstanz gefordert - bereits bei Erlass des Teilstrassenplans samt Strassenbauprojekt vorgenommen (vgl. E. 4.5.6 hiervor).

E. 5.3

Soweit sich die Gemeinde mit ihren Rügen im Zusammenhang mit der Gemeindeautonomie auf die Beurteilung des öffentlichen Interesses sowie der Verhältnismässigkeit bezieht, stehen diese im engen Zusammenhang mit der Rüge der formellen Rechtsverweigerung und der Gehörsverletzung. Diesbezüglich kann auf die dortigen Ausführungen verwiesen werden (vgl. E. 6 hiernach).

Von vornherein nicht stichhaltig ist der Einwand der Gemeinde, die Vorinstanz sei zum Schluss gelangt, zur Vermeidung von Beeinträchtigungen der Strassen oder

Verkehrsfährdungen im Bereich der Hauszufahrten seien die Verfügung von Sichtzonen oder anderen Massnahmen notwendig. Damit habe sie entgegen der ausführlichen Argumentation der Gemeinde ohne Begründung ein Verkehrssicherheitsdefizit am Rebweg bejaht. Dies trifft nicht zu: Die Vorinstanz hat sich zur Frage der Verkehrssicherheit der Hauszufahrten gerade nicht materiell - auch nicht implizit - geäussert, sondern hat die Gemeinde vielmehr beauftragt, koordiniert mit dem Strassenbauprojekt eine entsprechende materielle Überprüfung vorzunehmen (vgl. E. 6.3 und 6.4 hiernach).

E. 6

Schliesslich sind die Rügen der formellen Rechtsverweigerung (Art. 29 Abs. 1 BV) und der Gehörsverletzung (Art. 29 Abs. 2 BV) zu prüfen.

E. 6.1

Die Gemeinde beanstandet, die Vorinstanz habe sich nur zur - nicht relevanten - formellen Frage geäussert, in welchem Verfahren Sichtzonen zu erlassen seien (als Bestandteil des Strassenprojekts oder in einem separaten, zu koordinierenden Verfahren). Es fehle aber an einer Auseinandersetzung mit der materiellen Rechtsfrage, ob im Zuge von baulichen Massnahmen an einer Gemeindestrasse bei sämtlichen bestehenden privaten Hauszufahrten nachträglich Sichtzonen verfügt und durchgesetzt werden müssten.

Konkret macht die Gemeinde geltend, sie habe bei den (bestehenden) Anstösser-Liegenschaften den Bedarf für die Anordnung von Sichtzonen geprüft und verworfen. Sie habe bereits im vorinstanzlichen Verfahren ausführlich dargelegt, weshalb es an einem für den Eigentumseingriff vorausgesetzten öffentlichen Interesse fehle, weil bei siedlungsorientierten Strassen wie dem Rebweg die Unfallzahlen äusserst gering bis nicht vorhanden seien und deshalb aus Gründen der Verkehrssicherheit eine flächendeckende Durchsetzung von Sichtzonen bei Bestandesliegenschaften nicht sachgerecht sei. Zudem stünden wichtige öffentliche Interessen der flächendeckenden Durchsetzung von Sichtzonen bei Bestandesliegenschaften entgegen (insbesondere der Erhalt der gewohnten Siedlungsbilder, der Ortbild- und Denkmalschutz, der Erhalt von Bepflanzungen, der Klimaschutz, der ökologische Ausgleich sowie die Siedlungsentwicklung nach Innen). Damit habe sich die Vorinstanz nicht auseinandergesetzt.

E. 6.2

Das Bau- und Umweltdepartement hat sich auch bereits materiell zur Verkehrssicherheit der bestehenden Hauszufahrten geäussert. Es verneinte die Genehmigungsfähigkeit des Teilstrassenplans samt Strassenbauprojekt mangels ausreichender Verkehrssicherheit. Es stützte sich dabei auf den Amtsbericht des TBA, welcher festgehalten habe, die Sichtweitennachweise für die entlang des Rebwegs liegenden Privatgrundstücke seien nicht erbracht worden. Nachdem die erforderliche freie Sicht bei mehreren privaten Grundstücken auch tatsächlich nicht gegeben sei, könnten die vom TBA verlangten Sichtweitennachweise auch nachträglich nicht erbracht werden. Folglich sei es Aufgabe der Planungsbehörden, das Strassenbauprojekt zu ergänzen und die nötigen freien Sichtzonen festzulegen.

E. 6.3

Die Vorinstanz erwägt hierzu, Grund für die Aufhebung des Teilstrassenplans samt Strassenbauprojekt sei nicht die fehlende Verkehrssicherheit, sondern die Nichteinhaltung des Koordinationsgebots zwischen dem Strassenbauprojekt und der Überprüfung der

(bestehenden) Hauszufahrten hinsichtlich der Verkehrssicherheit. Die Gemeinde habe die privaten Hauszufahrten anhand der konkreten Verhältnisse sowie des Strassenbauprojekts auf die Einhaltung der Sichtweiten (vgl. Art. 33 Abs. 1 des Baureglements vom 29. August 2000 der Gemeinde Bad Ragaz [BauR] bzw. die einschlägigen Normen des Schweizerischen Verbands der Strassen- und Verkehrsfachleute [VSS]) zu überprüfen und, falls notwendig und verhältnismässig, seien die entsprechenden Verfügungen von Sichtzonen oder von anderen Massnahmen koordiniert mit dem nochmals aufzulegenden Strassenbauprojekt zu erlassen.

E. 6.4

Im Unterschied zum Bau- und Umweltdepartement und der Gemeinde hat die Vorinstanz die Frage der Verkehrssicherheit der bestehenden Hauszufahrten noch nicht materiell überprüft. Sie schliesst zwar ein potenzielles Verkehrssicherheitsrisiko nicht aus, erachtet aber zur Beantwortung dieser Frage - anders als die beiden ersten Instanzen - eine Einzelfallprüfung für erforderlich. Gemäss vorinstanzlicher Rechtsauffassung muss das öffentliche Interesse der Verkehrssicherheit vorliegend zunächst noch in Bezug auf die einzelnen (bestehenden) Grundstückszufahrten überprüft werden.

E. 6.4.1

Die Vorinstanz folgt damit nicht der Auffassung des Bau- und Umweltdepartements, welches davon ausgeht, die fehlenden Sichtweitennachweise bzw. die Nichteinhaltung der einschlägigen VSS-Normen führten automatisch zu einem Verkehrssicherheitsdefizit (als öffentliches Interesse) und damit zum Erfordernis von Sichtzonen.

Diese Sichtweise des kantonalen Departements greift - mit der Vorinstanz - tatsächlich zu kurz, da die VSS-Normen gemäss Rechtsprechung gerade nicht allzu schematisch und starr gehandhabt werden dürfen, sondern einzelfallbezogen anzuwenden sind (vgl. Urteile 1C_487/2022 vom 26. März 2024 E. 4.1; 1C_275/2017 vom 18. Januar 2018 E. 2.2.1; je mit Hinweisen). So kann im konkreten Einzelfall auch bei einer Unterschreitung der VSS-Normen die Verkehrssicherheit hinreichend gewährleistet sein (vgl. Urteil 1C_275/2017 vom 18. Januar 2018 E. 2.4.1, wonach die Vorinstanzen unter Berücksichtigung der konkreten örtlichen Verhältnisse eine Tiefgarageneinfahrt trotz Unterschreitung der Knotensichtweiten gemäss der VSS-Norm SN 640 273a als verkehrssicher bezeichnen durften).

E. 6.4.2

Wenn die Gemeinde insoweit den örtlichen Verhältnissen bei der Beurteilung der Verkehrssicherheit Rechnung tragen möchte, ist dies zwar nicht zu beanstanden. Sie kann sich aber in diesem Zusammenhang nicht mit einer pauschalen Beurteilung begnügen. Wie die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid festhält, hat die Gemeinde nicht bestritten, die Sichtweiten der Hauszufahrten der fünf Grundstücke Nrn. 1282, 1284, 1308, 1347 und 1361 im Rahmen des Strassenplanverfahrens nicht überprüft zu haben. Sie ging nämlich bereits pauschal davon aus, dass die Grundstückszufahrten der Bestandesliegenschaften - selbst bei Nichteinhaltung der Sichtweiten - verkehrssicher seien.

Indem sich die Vorinstanz nicht der Rechtsauffassung der Gemeinde anschliesst, verwirft sie damit zu Recht auch die von der Gemeinde vertretene pauschale Betrachtungsweise hinsichtlich der Verkehrssicherheit ohne Einzelfallprüfung in Bezug auf die einzelnen bestehenden Hauszufahrten. Es überzeugt nicht, das öffentliche Interesse der

Verkehrssicherheit bei bestehenden Hauszufahrten an siedlungsorientierten Stichstrassen wie dem Rebweg generell zu verneinen, nur weil sich dort noch nie ein Verkehrsunfall ereignet haben soll. Das öffentliche Interesse der Verkehrssicherheit ist vielmehr von einer Einzelfallbeurteilung abhängig zu machen und zwar in Bezug auf jede einzelne (bestehende) Hauszufahrt separat. Es erscheint auch nicht ganz konsistent, wenn die Gemeinde einerseits die bestehenden Hauszufahrten am Rebweg pauschal als verkehrssicher erachtet und damit das öffentliche Interesse der Verkehrssicherheit verneint, andererseits aber in Bezug auf die geplante Tiefgaragenzufahrt zum Baugrundstück - mithin an derselben Strasse - aus Gründen der Verkehrssicherheit die (strengen) Sichtweitennachweise gemäss den einschlägigen VSS-Normen verlangt.

E. 6.4.3

Nach dem Gesagten kann erst nach einer Einzelfallüberprüfung beurteilt werden, ob eine (bestehende oder neue) Zufahrt verkehrssicher ist oder nicht. Sowohl das kantonale Departement als auch die Gemeinde unterlassen jedoch eine solche Einzelfallprüfung in Bezug auf die einzelnen (bestehenden) privaten Zufahrten. Vor diesem Hintergrund überzeugt der vorinstanzliche Entscheid, indem er die Sache nicht selber materiell prüft, sondern es der Gemeinde als erstinstanzlich verfügende Behörde überlässt, diese (von den ersten beiden Instanzen unterlassene) Einzelfallprüfung koordiniert mit dem Strassenbauprojekt vorzunehmen. Der Rechtsschutz der anstossenden Grundeigentümerinnen und -eigentümer kann nur mit einer erneuten, rechtsgenügenden Prüfung unter ihrem Einbezug sichergestellt werden. Die Rügen der formellen Rechtsverweigerung (Art. 29 Abs. 1 BV) und der Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV) erweisen sich insoweit als unbegründet. Es liegt in diesem Zusammenhang auch keine Verletzung der Gemeindeautonomie vor.

E. 6.5

Sollte die Verkehrssicherheit der bestehenden privaten Hauszufahrten im Rahmen einer Einzelfallprüfung verneint und damit ein öffentliches Interesse an der Anordnung von entsprechenden strassenpolizeilichen Massnahmen (Sichtzonen oder andere Massnahmen) zur Gewährleistung der Verkehrssicherheit bejaht werden, ist in einem zweiten Schritt zu prüfen, ob diese Eigentumseingriffe auch verhältnismässig sind (vgl. Art. 36 Abs. 3 BV). Im Rahmen der Verhältnismässigkeitsprüfung sind die von der Gemeinde angerufenen öffentlichen Interessen (namentlich der Erhalt der gewohnten Siedlungsbilder, der Ortsbild- und Denkmalschutz, der Erhalt von Bepflanzungen, der Klimaschutz, der ökologische Ausgleich sowie die Siedlungsentwicklung nach Innen) und die privaten Interessen der Anstösserinnen und Anstösser am Bestand ihrer (bestehenden) Hauszufahrten in die Interessenabwägung miteinzubeziehen.

E. 6.6

Schliesslich erblicken die Beschwerdeführerinnen eine formelle Rechtsverweigerung der Vorinstanz darin, dass sich diese trotz entsprechender Rügen nicht inhaltlich zur Verhältnismässigkeit der Sichtzonenverfügung hinsichtlich der geplanten Tiefgaragenausfahrt auf dem Baugrundstück Nr. 433 geäussert habe. Sie hätten bereits im vorinstanzlichen Verfahren ausführlich dargelegt, weshalb das Bau- und Umweltdepartement die von der Gemeinde verfügte Sichtzone am vorgesehenen Standort zu Unrecht als unverhältnismässig für das benachbarte Grundstück Nr. 1361 (der Beschwerdeführerin) bezeichnet habe.

Die Vorinstanz hält hierzu zutreffend fest, nachdem der Teilstrassenplan mit dem Strassenbauprojekt (wegen Verletzung des Koordinationsprinzips) aufzuheben sei, fehle es für die Erteilung der Baubewilligung an der hinreichenden strassenmässigen Erschliessung des Grundstücks Nr. 433 (vgl. Art. 22 Abs. 2 lit. b RPG), was keinen lediglich untergeordneten Mangel darstelle. Damit sind die Baubewilligung und der Einsprache-Entscheid vom 15. Februar 2022 zu Recht aufgehoben worden. Die Vorinstanz durfte daher zum Schluss kommen, da die Sichtzonenverfügung im Bereich der geplanten Tiefgaragenzufahrt wiederum untrennbar mit der Bewilligung des Bauvorhabens auf Grundstück Nr. 433 zusammenhänge, sei sie - ohne näher auf die angefochtenen Erwägungen des Bau- und Umweltdepartements zu deren Verhältnismässigkeit einzugehen - ebenfalls aufzuheben.

E. 7

Nach dem Ausgeführten sind die Beschwerden abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist. Bei diesem Ausgang des Verfahrens wird die private Beschwerdeführerin im Verfahren 1C_473/2023 kostenpflichtig (vgl. Art. 66 Abs. 1 BGG). Der in ihrem amtlichen Wirkungskreis unterliegenden Gemeinde im Verfahren 1C_445/2023 werden keine Kosten auferlegt (vgl. Art. 66 Abs. 4 BGG). Die Beschwerdeführerinnen haben jedoch der Beschwerdegegnerin unter solidarischer Haftbarkeit eine angemessene Parteientschädigung zu bezahlen (vgl. Art. 68 Abs. 1 und 2 BGG).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.