

X. Nachtrag zum Strassengesetz

Bericht und Entwurf des Bau- und Umweltdepartementes vom 9. Dezember 2025

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	2
1 Ausgangslage	3
1.1 Dimensionierung von Erschliessungsstrassen	3
1.2 Einteilung von Strassen und Wegen (Klassierung)	3
1.3 Motion 42.22.10 «Zeitgemässe Strassenklassierungspraxis»	4
2 Umsetzung des Motionsauftrags	4
2.1 Interpretation des Motionsanliegens	4
2.2 Grundsätze zum Straßenbau und Richtlinie zu Erschliessungsstrassen	5
2.3 Erschliessungen über Privatstrassen	7
2.4 Einheitliche Regelung der Plangenehmigung	8
3 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln	9
4 Erlass von Verordnungsrecht	13
5 Richtlinie Erschliessungsstrassen	13
6 Finanzielle und personelle Auswirkungen	14
7 Referendum	14
8 Vernehmlassung	14
9 Antrag	14
Anhang: Entwurf Änderung der Straßenverordnung (sGS 732.11)	15
Entwurf (X. Nachtrag zum Strassengesetz)	16

Zusammenfassung

Mit der am 20. September 2022 gutgeheissenen Motion 42.22.10 «Zeitgemässe Strassenklassierungspraxis» lädt der Kantonsrat die Regierung ein, die gesetzlichen Grundlagen zur Klassierung und Dimensionierung von Erschliessungsstrassen zu überarbeiten. Der Ausbaustandard, der beim Bau von verkehrsmässigen Erschliessungsanlagen gefordert wird, soll reduziert werden und zeitgemässeren Kriterien entsprechen. Insbesondere soll damit die Siedlungsentwicklung nach innen und eine haushälterische Bodennutzung ermöglicht werden.

Vorliegender Gesetzesentwurf setzt an drei verschiedenen Punkten an, die zusammengenommen in ihrer Umsetzung dem Anliegen des Kantonsrates gerecht werden:

- Ergänzung der Grundsätze zum Strassenbau und Ausarbeitung einer konkretisierenden Richtlinie zur Dimensionierung von Erschliessungsstrassen: Der Katalog der Grundsätze zum Strassenbau in Art. 33 des Strassengesetzes wird ergänzt um den Aspekt der Siedlungsentwicklung nach innen. Ungünstige bestehende Siedlungsstrukturen oder andere besondere örtliche Verhältnisse stellen nun auch ausdrücklich Gründe dar, die zu einer Herabsetzung der Strassendimensionen führen können. Eine neue Richtlinie konkretisiert die Anforderungen an die Strassendimensionen für eine hinreichende Erschliessung. Die Richtlinie wird ausgearbeitet von einer Arbeitsgruppe, die sich zusammensetzt aus Vertretern des kantonalen Tiefbauamtes, der Kantonspolizei und der politischen Gemeinden.
- Ermöglichung von Erschliessungen über Privatstrassen: Seit der Totalrevision des Strassengesetzes im Jahr 1988 sind alle Erschliessungsstrassen dem Gemeingebrauch zu widmen und somit zu klassieren. Neu wird die Möglichkeit geschaffen, die untergeordnete Feinerschliessung mit Privatstrassen, die nicht in eine Klasse eingeteilt sind, sicherzustellen. Dies betrifft insbesondere Zufahrtsstrassen zu Grundstücken, die in zweiter Bautiefe liegen, also keinen direkten Anstoss an eine öffentliche Strasse haben, und deshalb über ein Drittgrundstück erschlossen werden müssen. Die verkehrsmässige Erschliessung kann in diesen Fällen mittels Dienstbarkeiten rechtlich gesichert werden. Privatstrassen werden nicht durch das Strassengesetz geregelt, sondern unterstehen dem Planungs- und Baugesetz. Einige rechtliche Fragen hinsichtlich Feinerschliessung werden sich vom öffentlichen Recht ins Privatrecht verlagern.
- Vereinfachung der Regelung zur Plangenehmigung: Die bisherige gesetzliche Grundlage für die kantonale Genehmigungspflicht von Teilstrassenplänen führte in der Praxis teilweise zu Missverständnissen, u.a. darüber, welche Pläne von der Genehmigungsbehörde zu beurteilen sind. Neu wird eine einheitliche und klare Regelung geschaffen, die zudem übereinstimmt mit den Plangenehmigungsverfahren nach Planungs- und Baugesetz sowie Wasserbaugesetz. Die Genehmigungspflicht bzw. der Prüfungsumfang für die Genehmigungsbehörde geht dabei nicht über die vom Bundesrecht geforderten Mindestanforderungen hinaus.

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Vorlage Botschaft und Entwurf des X. Nachtrags zum Strassengesetz.

1 Ausgangslage

1.1 Dimensionierung von Erschliessungsstrassen

Die Erteilung einer Baubewilligung setzt voraus, dass das Land erschlossen ist. Insbesondere muss die für die betreffende Nutzung hinreichende Zufahrt bestehen. Dies sind bundesrechtliche Vorgaben.¹ Für die Dimensionierung von Strassen und deren Ausbaustandard ist es massgebend, welche Anforderungen an den Begriff der «hinreichenden Zufahrt» gestellt werden.

Das Erschliessungserfordernis der Zufahrt will vor allem polizeiwidrige Zustände verhindern. Es soll sichergestellt sein, dass keine Bauten entstehen, die wegen ungenügender Zufahrten feuer- und gesundheitspolizeiliche Gefahren bergen oder sonstige öffentliche Interessen gefährden. Die Zufahrt muss die Verkehrssicherheit der Nutzenden (insbesondere Fussgängerinnen und Fussgänger, Velofahrerinnen und Velofahrer, Motorfahrzeugfahrerinnen und Motorfahrzeugfahrer) und die Zugänglichkeit für die öffentlichen Dienste (insbesondere Feuerwehr, Krankenwagen, Kehrichtabfuhr und Schneeräumung) gewährleisten sowie den Anforderungen des Natur- und Heimatschutzes, des Umweltschutzes sowie der Raumplanung (u.a. der häuslerischen Bodennutzung) genügen.²

Was bezüglich Strassendimensionen als hinreichende Zufahrt gilt, hängt von der möglichen oder zu erwartenden Nutzung der Grundstücke sowie von den örtlichen Umständen des Einzelfalls ab. Für die Beurteilung der technischen Anforderungen einer Erschliessungsanlage werden in der Regel die Normblätter der Vereinigung Schweizerischer Strassenfachleute (nachfolgend VSS-Normen) beigezogen. Die VSS-Normen gelten aber nicht als Ersatz für eine gesetzliche Grundlage, sondern lediglich als Hilfsmittel für die Prüfung der Frage, ob eine bestimmte Anlage den Anforderungen der Verkehrssicherheit genügt.

Insgesamt gilt eine Erschliessung als hinreichend, wenn sie zum einen *tatsächlich so* beschaffen ist, dass sie den eben erwähnten Anforderungen genügt und zum anderen – wenn sie über fremdes Grundeigentum führt – *rechtlich* gesichert ist. Letzteres geschieht in der Regel mit der Widmung der Strasse zum Gemeingebrauch, was durch die Einteilung in eine Klasse erfolgt.

1.2 Einteilung von Strassen und Wegen (Klassierung)

Im Kanton St.Gallen werden Verkehrsflächen in Klassen eingeteilt. Die Einteilung gibt Auskunft darüber, welchem Zweck eine Strasse oder ein Weg gewidmet ist, wer für Bau und Unterhalt zuständig ist und wer die Kosten zu tragen hat.³ Das Klassierungssystem erfüllt somit eine andere Funktion als die direkte Bestimmung des Ausbaustandards von Strassen. Die Einteilung der Strassen ist rein kantonalrechtlich geregelt.

Je nach Kanton werden verschiedene Einteilungsmerkmale genutzt: rechtliche Natur als öffentliche oder private Strasse, Verwaltungshoheit, Verkehrsbedeutung und Zweckbestimmung. Im Kanton St.Gallen werden Strassen und Wege nach der Strassenhoheit in Kantonsstrassen, Gemeindestrassen und Wege eingeteilt. Diese Einteilung wird ergänzt durch eine Einteilung nach der Funktion der Strasse und der Unterhaltpflicht der Wege. Bei Gemeindestrassen und We-

¹ Art. 19 Abs. 1 und Art. 22 Abs. 2 Bst. b des Bundesgesetzes über die Raumplanung (SR 700; abgekürzt RPG); das kantonale Recht greift das bundesrechtliche Erfordernis der hinreichenden Zufahrt in Art. 67 Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes (sGS 731.1; abgekürzt PBG) auf.

² Vgl. Urteile des Bundesgerichtes 1C_462/2022 vom 15. Januar 2024 Erw. 6.3.1. und 1C_487/2022 vom 26. März 2024 Erw. 4.1; B. Waldmann / P. Hänni, Stämpfli Handkommentar zum RPG, Bern 2006, N 12 zu Art. 19; A. Jomini, in: Kommentar zum RPG, Loseblattsammlung, Stand 2010, N 19 zu Art. 19 ff.

³ Kreisschreiben des Regierungsrates über den Vollzug des Strassengesetzes vom 22. November 1988 (ABl 1988, 2747), 2748.

gen ergeben sich so je drei Klassen mit spezifischen Zweckbestimmungen und Unterhaltsregelungen.⁴ Die Klassierung bestimmt dadurch auch die Art und den Umfang der Strassenbenutzung und legt damit den Gemeingebräuch an ihnen fest.⁵

1.3 Motion 42.22.10 «Zeitgemässer Strassenklassierungspraxis»

Am 13. Juni 2022 reichten Vertreterinnen und Vertreter aus allen Fraktionen die Motion 42.22.10 «Zeitgemässer Strassenklassierungspraxis» ein. Dem Befund der Motion gemäss würden verkehrsmässige Erschliessungsanlagen nach heutigen Standards zu gross dimensioniert im Hinblick auf die jeweils zu erschliessende Anzahl der Wohneinheiten, was Folge der Strassengesetzgebung des Kantons St.Gallen und der darauf aufbauenden Rechtspraxis sei. Dies erschwere die innere Verdichtung im überbauten Raum. Darüber hinaus fördere dies die Versiegelung des Bodens und laufe dem raumplanerischen Ziel entgegen, möglichst haushälterisch mit dem Grund umzugehen. Ziel der Motionärinnen und Motionäre ist daher, dass zeitgemäss Kriterien angewendet werden hinsichtlich der Anforderungen an die Strassendimensionierung, das Vorhandensein von Trottoirs, Ausweichstellen sowie Wendemöglichkeiten.

Im Motionstext werden rechtliche Annahmen getroffen und bereits ein Vorschlag zur Umsetzung gemacht: Gemäss Wortlaut sehe jede Strassenklasse Mindestmasse für die Strassenbreite sowie Anforderungen an Trottoirs und allenfalls Wendeplätze vor. So werde z.B. bei Gemeindestrassen 2. Klasse eine Fahrbahnbreite von 4,20 bis 4,80 Meter sowie ein Trottoir von 1,50 bis 2,00 Meter Breite verlangt. Mit der Motion soll die Regierung eingeladen werden, dem Kantonsrat einen Entwurf vorzulegen, der die Klassierung und die damit zusammenhängende Dimensionierung von Erschliessungsstrassen genau und zeitgemäß definiere.

Der Kantonsrat hiess die Motion am 20. September 2022 mit 102:0 Stimmen bei keinen Enthaltungen gut.

2 Umsetzung des Motionsauftrags

2.1 Interpretation des Motionsanliegens

Die im Wortlaut der Motion 42.22.10 vorgeschlagene Umsetzung ist im Rahmen der bestehenden strassenrechtlichen Systematik nicht möglich. Zwischen der Klassierung einer Strasse und ihrer Dimensionierung besteht rechtlich kein direkter Zusammenhang. Dem Ziel der Motion, geringere Ausbaustandards bei Erschliessungsstrassen zu ermöglichen, kann nicht allein mit einer Änderung der Klassierungspraxis entsprochen werden.

In der Praxis besteht jedoch ein indirekter Zusammenhang zwischen der Einteilung einer Strasse (Klassierung) und ihrer Dimensionierung: Erfolgt die Umklassierung einer Gemeindestrasse, z.B. weil neu mehr Wohneinheiten darüber erschlossen werden sollen, hat die politische Gemeinde die entsprechende Änderung des Gemeindestrassenplans, der die Einteilung der Strassen und Wege wiedergibt, vom kantonalen Tiefbauamt genehmigen zu lassen.⁶ Dies erfolgt im Rahmen der Genehmigung des Teilstrassenplans, die auch eine Überprüfung der Dimensionen umfasst.⁷ In vielen Fällen sind die Dimensionen schon vor der Umklassierung – und ganz unabhängig davon – ungenügend, nur bestand bis dahin kein Anlass, dies zu überprüfen.

Weil die Klassierung ausserdem für Art und Umfang der Strassenbenutzung bestimmend ist, ist sie jeweils schon im Planungsstadium einer neu zu erstellenden Strasse festzulegen. Damit

⁴ Art. 7–9 StrG; Botschaft zum Strassengesetz vom 28. Mai 1986 (ABI 1986, 1585), S. 36.

⁵ A. Moser, Der öffentliche Grund und seine Benutzung, Bern 2011, S. 113, mit weiteren Hinweisen.

⁶ Art. 13 Abs. 2 StrG.

⁷ Art. 26 RPG; vgl. dazu Abschnitt 2.4 dieser Botschaft.

liegt ein grober und ebenfalls indirekter Zusammenhang zwischen Klassierung und Ausbaustandard vor, hängt Letzterer doch entscheidend von der künftigen Benützung des zu errichtenden Strassenwerks ab.

Vor diesem Hintergrund wird das Anliegen der Motionärinnen und Motionäre nachvollziehbar, das kantonale Strassenbaurecht im Bereich des Planungs- und Genehmigungsverfahrens anpassen zu wollen. Eine Änderung betreffend die Klassierung stellt dabei jedoch nur einen von mehreren zu berücksichtigenden Aspekten dar. Nach gemeinsamen Sitzungen mit den Erstunterzeichnenden der Motion konnten die rechtlichen Verständnisfragen geklärt und sich auf eine Umsetzungsvariante geeinigt werden. So wurden drei Ansätze ausgearbeitet, die in ihrer Umsetzung zusammengenommen dem Anliegen der Motionärinnen und Motionäre gerecht werden:

- Ergänzung der Grundsätze zum Strassenbau und Ausarbeitung einer konkretisierenden Richtlinie zur Dimensionierung von Erschliessungsstrassen;
- Ermöglichung privatrechtlich sichergestellter Erschliessungen;
- Vereinfachung der Normierung zur Plangenehmigung.

2.2 Grundsätze zum Strassenbau und Richtlinie zu Erschliessungsstrassen

Beim Strassenbau, mithin bei seiner Planung, Projektierung und Ausführung, sind die in Art. 33 des Strassengesetzes (sGS 732.1; abgekürzt StrG) festgelegten Grundsätze besonders zu beachten. Bis zum Zeitpunkt der vorliegenden Gesetzesrevision waren folgende Grundsätze aufgeführt: a) Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt, b) Verkehrssicherheit, c) Schutz der schwächeren Verkehrsteilnehmerinnen und Verkehrsteilnehmer, insbesondere von Fussgängerinnen und Fussgängern, Velofahrerinnen und Velofahrern sowie Menschen mit Behinderung⁸, d) Ortsbild- und Heimatschutz, e) Natur- und Landschaftsschutz, f) die anerkannten Grundsätze eines umwelt- und siedlungsgerechten Strassenbaus, g) sparsamer Verbrauch des Bodens. Die Aufzählung ist nicht abschliessend, sondern beispielhaft, wobei aber die ausdrücklich genannten Grundsätze bei jedem Strassenbauvorhaben zwingend in Betracht zu ziehen sind. Widersprechen sich einzelne Gesichtspunkte, ist im Einzelfall eine objektive Abwägung der Interessen vorzunehmen.⁹

Der aufgezählte Grundsatz der Verkehrssicherheit (Bst. b) erweist sich in der Praxis regelmässig als massgebender Faktor für den Ausbaustandard einer Strasse. Dies zum einen, weil die Verkehrssicherheit ein Beurteilungskriterium dafür ist, ob eine Erschliessungssituation hinreichend gemäss Art. 19 Abs. 1 RPG und Art. 66 f. des kantonalen Planungs- und Baugesetzes (sGS 731.1; abgekürzt PBG) ist.¹⁰ Zum anderen ist dies ein Resultat des Verkehrssicherheitspakets *Via sicura*, das von den eidgenössischen Räten am 15. Juni 2012 angenommen wurde.¹¹ Der damals eingeführte Art. 6a des eidgenössischen Strassenverkehrsgesetzes (SR 741.01; abgekürzt SVG) fordert, dass bei Planung, Bau, Unterhalt und Betrieb der Strasseninfrastruktur den Anliegen der Verkehrssicherheit angemessen Rechnung zu tragen sei. Als planungsrechtlicher Grundsatz diene diese Bestimmung den Behörden und weiteren involvierten Stellen als «Leitüberlegung bei der Prioritätensetzung»; sie solle bewusst machen, dass die

⁸ Bestimmung in der Fassung gemäss XIII. Nachtrag zum StrG (22.24.15), in Vollzug ab 1. Januar 2026.

⁹ P. Schönenberger, in: G. Germann (Hrsg.), Kurzkommentar zum st. gallischen Strassengesetz vom 12. Juni 1988, Rz. 1 zu Art. 33 StrG; Kreisschreiben über den Vollzug des Strassengesetzes vom 22. November 1988 (ABI 1988, 2747), 2753.

¹⁰ Vgl. BGE 136 III 130 Erw. 3.3.2; VerwGE B 2023/111 vom 23. November 2023 Erw. 3.1.

¹¹ Siehe dazu die Botschaft zu *Via sicura*, Handlungsprogramm des Bundes für mehr Sicherheit im Strassenverkehr vom 20. Oktober 2010, BBI 2010 8447.

Verkehrssicherheit in jeder der genannten Phasen einen «prominent einzubeziehenden Faktor» darstellt.¹²

Die VSS-Normen werden in der Regel als Hilfsmittel herangezogen, um technisch zu beurteilen, ob eine Erschliessungsanlage als verkehrssicher gilt. Die VSS-Normen gehen u.a. von Begegnungsfällen von Fahrzeugen aus, die je nach Strassentyp zu erwarten sind und woraus sich entsprechende Mindestanforderungen an die Bemessung der Fahrbahnbreite ergeben. So hat etwa der Strassentyp «Zufahrtsweg» die problemlose Kreuzungsmöglichkeit von einem Personenwagen und einem leichten Zweirad (bei stark reduzierter Geschwindigkeit) zu gewährleisten.¹³ Auf diese Weise leitet sich der geforderte Ausbaustandard häufig aus den Vorgaben der VSS-Normen ab, welche die Anforderungen an die Verkehrssicherheit konkretisieren. Die Verkehrssicherheit muss wiederum gewährleistet sein, damit eine Erschliessung als hinreichend beurteilt werden kann, was schliesslich Voraussetzung dafür ist, dass eine Baubewilligung auf dem so erschlossenen Grundstück erteilt werden kann.

Das Bundesgericht hält in konstanter Rechtsprechung fest, dass VSS-Normen nicht direkt anwendbar, sondern bloss im Sinn einer Orientierungshilfe zu berücksichtigen seien; es sei denn, das Gesetz verweise ausdrücklich auf sie. Weiter seien sie nicht schematisch und starr, sondern verhältnismässig und unter Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse anzuwenden, die sachlich vertretbare Abweichungen rechtfertigen könnten. Den kantonalen und kommunalen Behörden wird bei der Beurteilung, ob eine Zufahrt ein Baugrundstück hinreichend erschliesst, ein erhebliches Ermessen zugestanden.¹⁴ Dieses wird im Kanton St.Gallen bereits heute genutzt: Im Einzelfall wird regelmässig von den VSS-Normen abgewichen, wenn rechtfertigende Umstände vorliegen.¹⁵

Das kantonale Recht kann auch in generell-abstrakter Weise das Ausmass der Erschliessungsanlagen und die Anforderungen an die genügende Zugänglichkeit festlegen, wie das Bundesgericht wiederholt festgehalten hat. Verwehrt bleibe es den Kantonen hingegen nur, den durch Art. 19 RPG und die Spezialgesetzgebung gezogenen bundesrechtlichen Rahmen hinsichtlich der Erschliessungsanforderungen zu unterschreiten. Insgesamt ergeben sich die einzelnen Anforderungen an die Erschliessung somit hauptsächlich erst aus dem kantonalen Recht und der kantonalen Gerichts- und Verwaltungspraxis, die sich am bundesrechtlichen Rahmen zu orientieren haben.¹⁶

Mit vorliegender Gesetzesrevision soll der vorhandene Spielraum für kantonalrechtliche Regulierungen genutzt werden. So soll der Katalog der Grundsätze zum Strassenbau in Art. 33 StrG mit dem Aspekt der Siedlungsentwicklung nach innen ergänzt werden. Diese bedeutende Maxime steht seit Jahren im Zentrum der Bemühungen zur Raumentwicklung der Schweiz.¹⁷ Konkret soll die Ermöglichung von Innenentwicklung und verdichteten Siedlungen auch beim Strassenbau – insbesondere bei der Planung und Projektierung von Erschliessungsstrassen – stärker berücksichtigt werden. Dass sich eine Siedlung baulich konzentrierter entwickeln kann, ist ein erhebliches öffentliches Interesse, das bei der Gegenüberstellung mit anderen öffentlichen Interessen mit entsprechendem Gewicht gewürdigt werden muss. Im Zusammenhang mit

¹² C. Rohner, Basler Kommentar zum SVG, 2014, N 7 zu Art. 6a SVG; vgl. auch VerwGE B 2023/263 vom 24. Oktober 2024 Erw. 2.5.1.

¹³ Vgl. VSS-Norm 40 045.

¹⁴ Urteile des Bundesgerichtes 1C_158/2022 vom 20. Dezember 2022 Erw. 3.1 mit Hinweisen und 1C_379/2019 vom 7. August 2020 Erw. 3.3 mit Hinweisen.

¹⁵ Vgl. BDE Nr. 59/2019 vom 27. September 2019 Erw. 5.5; VerwGE B 2023/255 vom 24. Oktober 2024 Erw. 3.1 ff.; BUDE Nr. 37/2025 vom 13. Mai 2025.

¹⁶ Statt Vieler, Urteile des Bundesgerichtes 1C_290/2011 vom 1. Februar 2012 Erw. 3.2 und 1C_382/2008 vom 5. Februar 2009 Erw. 3.2, jeweils mit Hinweisen.

¹⁷ Vgl. die Botschaft zu einer Teilrevision des Raumplanungsgesetzes vom 20. Januar 2010, BBI 2010 1049.

Strassenbauprojekten muss diese Gewichtung dazu führen können, dass die grundsätzlich geforderte Fahrbahnbreite und die weiteren Strassendimensionen situativ herabgesetzt werden, wenn die örtlichen Gegebenheiten eine bauliche Innenentwicklung sonst nicht zulassen sollten.

Kernstück der Umsetzung des Motionsauftrags bildet eine neue Richtlinie, in der die Anforderungen an die Strassendimensionen für eine hinreichende Erschliessung festgelegt werden. Sie ist ausgerichtet auf die Beurteilung sowohl von bestehenden Strassen, deren Erschliessungsleistung erhöht werden soll, als auch von neu zu erstellenden Erschliessungsstrassen. In der Richtlinie konkretisiert sich die Neugewichtung der Grundsätze beim Strassenbau in anwendbaren Normen. Aufgrund der technischen Natur und des Umfangs der zu regelnden Materie ist es nicht sinnvoll, die vorgesehenen Festlegungen direkt in eine Verordnung aufzunehmen. Mit den Erstunterzeichnerinnen und den Erstunterzeichnern der Motion einigte man sich darauf, dass die Richtlinie von einer Arbeitsgruppe ausgearbeitet werden soll, die sich zusammensetzt aus Vertretern des kantonalen Tiefbauamtes, der Kantonspolizei und der politischen Gemeinden. Die Richtlinie soll künftig als Projektierungshilfe für politische Gemeinden und Ingenieurbüros zur Planung und Projektierung von Erschliessungsstrassen (Gemeindestrassen) dienen.

2.3 Erschliessungen über Privatstrassen

Bis Ende der 1980er-Jahre wurde Bauland in der Praxis nicht selten durch Privatstrassen erschlossen. Als einer der «Schwerpunkte des Gesetzesentwurfs» zur Totalrevision des StrG aus dem Jahr 1988 wurde festgelegt, dass sämtliche Erschliessungsstrassen als öffentlich zu gelten haben. In der Botschaft zu jener Revision steht, dass die Privatstrasse als Erschliessungsstrasse ungeeignet sei. Begründet wurde dies vor allem mit den oft schwierigen Rechtsverhältnissen, die in der Form von Dienstbarkeiten geregelt werden müssen. Oft müssten langwierige Verfahren der Geltendmachung eines Notwegrechts nach Art. 694 des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs (SR 210, abgekürzt ZGB) eingeschlagen werden, was selten zum Ziel führe.¹⁸ Folglich sind seither privatrechtlich gesicherte Erschliessungen über Drittgrundstücke unzulässig. Es wird deshalb bei einer Neubeurteilung einer Erschliessung von den politischen Gemeinden gefordert, die Strasse dem Gemeingebrauch zu widmen, was seither zu einfachen und klaren Verhältnissen führt.¹⁹

Die Erstunterzeichnerin und die Erstunterzeichner der Motion sehen jedoch mehr Vor- als Nachteile darin, die verkehrsmässige Erschliessung über Privatstrassen sichern zu können, weshalb diese Möglichkeit nun wieder eingeführt wird. Die Motionärinnen und Motionäre brachten im gemeinsamen Austausch u.a. zum Ausdruck, dass es unbefriedigend sei, wenn jedes Mal ein Klassierungsverfahren durchgeführt werden müsse – einschliesslich Mitwirkungsverfahren und Plangenehmigung durch das kantonale Tiefbauamt –, namentlich wenn sich bei untergeordneten Erschliessungsanlagen alle Beteiligten einig seien und eine privatrechtliche Sicherstellung der Erschliessung mit wenig Aufwand möglich wäre. Unbefriedigend sei außerdem, wenn nach der Klassierung einer bestehenden Privatstrasse Strassenabstände zu beachten seien. Dadurch werde die Bebaubarkeit von an die Strasse anstossenden Liegenschaften eingeschränkt. Um dies zu vermeiden, könne man zwar Baulinien zur Reduzierung der Strassenabstände festlegen, dies sei jedoch mit Aufwand verbunden.

Vorab ist darauf hinzuweisen, dass das Bundesrecht eine hinreichende Erschliessung in tatsächlicher Hinsicht fordert, unabhängig davon, ob die Erschliessung rechtlich über eine öffentliche oder eine private Strasse gesichert ist.²⁰ Der entsprechende Ausbaustandard muss in jedem Fall gewährleistet sein und kann auch weiterhin von Einsprecherinnen und Einsprechern in

¹⁸ Botschaft zum Strassengesetz vom 28. Mai 1986 (ABI 1986, 1585), S. 34 f., mit Hinweisen.

¹⁹ Vgl. VerwGE B 2019/210 vom 25. Juni 2020; Juristische Mitteilungen des Baudepartementes 2006/IV/30.

²⁰ Siehe Abschnitt 1.1 dieser Botschaft.

einem Rechtsmittelverfahren geltend gemacht werden. Die neue Regelung zu privatrechtlich sichergestellten Erschliessungen hat demnach keinen direkten Einfluss auf die geforderte Dimensionierung der Strassen.

Konkret betrifft die Neuregelung vor allem die folgende Situation und die entsprechende Rechtspraxis dazu: Grundstücke, die in zweiter oder dritter Bautiefe liegen, die also keinen direkten Anstoss an eine öffentliche Strasse haben, bedürfen in der Regel für ihre verkehrsmässige Erschliessung einer Strasse, die über ein Drittgrundstück geführt wird. Diese Strassen gelten gemäss der bisherigen Rechtspraxis im Kanton St.Gallen nicht als (private) Hauszufahrten, sondern als übrige Erschliessungsstrassen, die nach Art. 8 Abs. 3 StrG als Gemeindestrassen dritter Klasse öffentlich erklärt werden müssen.²¹ In solchen Fällen genügte es bisher nicht, wenn die Zufahrt und damit die Erschliessung blos privatrechtlich sichergestellt wurde. Am Bau und Bestand dieser Strassen wurde stets ein öffentliches Interesse angenommen, weshalb sie jeweils dem Gemeingebrauch zu widmen und somit zu klassieren waren.

Neu kann in eben beschriebener Situation auf eine Einteilung als Gemeindestrasse dritter Klasse verzichtet werden, sofern der Bestand und die Nutzung der Strassen mittels Dienstbarkeit privatrechtlich gesichert sind. Solche Strassen sind in ihrer Funktion auf die Feinerschliessung von untergeordneter Art beschränkt. Für sie wird kein öffentliches Interesse an einer Widmung zum Gemeingebrauch und damit einer öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkung angenommen. Auf eine Klassierung kann ebenfalls verzichtet werden, wenn Erschliessungsstrassen durch eine Tiefgarage auf einem Drittgrundstück führen, sofern die Erschliessung privatrechtlich gesichert ist.

Das StrG gilt ausschliesslich für öffentliche Strassen.²² Die nun eingeführte Möglichkeit, Grundstücke über Privatstrassen zu erschliessen, erfolgt ohne eine Ausdehnung des Geltungsbereichs des StrG. Für private Strassen gilt nun das allgemeinere PBG. Folglich ist es nicht mehr möglich, für Privatstrassen direkt gestützt auf das StrG z.B. Unterhaltpflichten geltend zu machen oder strassenpolizeiliche Bestimmungen vorzugeben, wie etwa Strassenabstände, Sichtzonen oder Baulinien. Ausserdem werden sich einige rechtliche Fragen hinsichtlich privater Strassen ins Privatrecht verlagern.

2.4 Einheitliche Regelung der Plangenehmigung

Für Bauvorhaben an öffentlichen Strassen wird das Planverfahren durchgeführt, welches das Baubewilligungsverfahren in diesem Bereich ersetzt.²³ Der Strassenbau an Gemeindestrassen beruht somit auf Sondernutzungsplänen nach Art. 14 Abs. 1 RPG, die im Kanton St.Gallen als «Teilstassenpläne» (TSP) bezeichnet werden.²⁴ (Sonder-)Nutzungspläne sind stets durch eine kantonale Behörde zu genehmigen, wie es das Bundesgesetz über die Raumplanung vorschreibt.²⁵ Diese Genehmigungspflicht leitet sich somit direkt aus dem Bundesrecht ab und war bisher im kantonalen Strassengesetz nicht ausdrücklich festgeschrieben.

Gleichzeitig fand sich bisher eine ausdrückliche Genehmigungspflicht durch den Kanton in Art. 13 Abs. 2 StrG. Diese Genehmigungspflicht bezog sich jedoch lediglich auf den Gemeindestrassenplan gemäss Art. 7 und 12 StrG und somit jeweils nur auf den einen Plan, der die

²¹ VerwGE B 2021/45 vom 13. Februar 2022 Erw. 3.2.2; blosse Hausanschlüsse bzw. private Hauszufahrten gehören nicht zur Feinerschliessung. Weil bei privaten Hauszufahrten der Verkehr innerhalb eines einzigen Privatgrundstücks stattfindet, besteht in der Regel keine Notwendigkeit an einer Öffentlicherklärung der internen Erschliessung.

²² Art. 1 StrG.

²³ Art. 39 StrG.

²⁴ BUDE Nr. 74/2024 vom 4. September 2024 Erw. 4.1.

²⁵ Art. 14 i.V.m. Art. 26 RPG.

Klassierung der Strassen und Wege beinhaltet, nicht aber auf den (Sonder-)Nutzungsplan im Sinn von Art. 14 Abs. 1 RPG.

In der Praxis zu den Genehmigungen der TSP führte diese Zweiteilung der gesetzlichen Grundlagen zu Missverständnissen und Diskussionen, u.a. darüber, welche Pläne eines Straßenbauprojekts zum Sondernutzungsplan gehören, deshalb dem TBA zur Genehmigung einzureichen sind und folglich von der kantonalen Stelle beurteilt werden müssen.²⁶ Vorliegende Gesetzesrevision klärt diese Fragen mit einer einheitlichen, klaren und bundesrechtskonformen Lösung.

Gestrichen wird die separat erwähnte Genehmigungspflicht in Art. 13 Abs. 2 StrG, die sich nur auf die Einteilung der Gemeindestrasse bezieht. Stattdessen wird mit Art. 47^{bis} des Gesetzesentwurfs eine neue Bestimmung eingeführt, die abschliessend die Genehmigungspflicht von Straßenbauvorhaben einschliesslich Klassierungsplan regelt. Die neue Bestimmung gibt dabei inhaltlich das wieder, was vom Bundesgesetz über die Raumplanung vorgegeben wird und was bereits der heutigen Rechtsprechung im Kanton St.Gallen entspricht.²⁷ Die Genehmigungspflicht bzw. der Prüfungsumfang für die kantonalen Genehmigungsbehörden geht dabei nicht über die vom Bundesrecht geforderten Mindestanforderungen hinaus.²⁸ Damit entspricht die Genehmigungspflicht inhaltlich auch derjenigen des PBG sowie des Wasserbaugesetzes (sGS 734.1; abgekürzt WBG), womit eine Einheitlichkeit unter den kantonalen Plangenehmigungsverfahren hergestellt wird.²⁹

3 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln

Art. 1 Geltungsbereich

Das StrG gilt ausschliesslich für öffentliche Strassen; sein Geltungsbereich erstreckt sich nicht auf Privatstrassen. Für diese gelten die Bestimmungen, die das PBG für Anlagen vorsieht. Wesentlich ist etwa, dass für den Bau von Privatstrassen nun das im PBG vorgesehene Baubewilligungsverfahren und nicht das Planverfahren nach StrG durchzuführen ist. Weiter können sich die Gemeindebehörden nicht direkt auf das StrG stützen, um z.B. den Zustand von ungenügend unterhaltenen Privatstrassen beheben zu lassen. Stattdessen haben sie die Möglichkeit nach Art. 159 Abs. 1 Bst. d PBG die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands, und damit eine hinreichende Erschliessung in tatsächlicher Hinsicht, zu verfügen. Unterhaltpflichten und weitere Pflichten sind auch regelmässig Gegenstand von privatrechtlichen Dienstbarkeiten nach Art. 730 ff. ZGB. Deren Durchsetzung erfolgt auf privatrechtlichem Weg.

Art. 8 b) Straßenklassen

Abs. 3 definiert die Gemeindestrassen dritter Klasse als Auffangklasse: Zu diesen gehören alle öffentlichen Strassen, die nicht zwingend einer höheren Klasse zuzuteilen sind.³⁰ Mit der Anpassung des Wortlauts soll am Charakter der Gemeindestrassen dritter Klasse nichts geändert werden. Sie dienen nach wie vor als beschränkt öffentliche Strassen der Feinerschliessung sowie der Land- und Forstwirtschaft. Die Anpassung erfolgt vielmehr in Abstimmung mit den neu eingeführten Regelungen von Abs. 4 und 5, die vorsehen, dass Erschliessungsstrassen nicht mehr in jedem Fall einer Klassierung bedürfen.

²⁶ Vgl. BUDE Nr. 74/2024 vom 4. September 2024 Erw. 4.3.

²⁷ Vgl. VerwGE B 2017/211 vom 26. Februar 2019 Erw. 3.3, B 2022/185 und 189 vom 6. Juli 2023 Erw. 4.2.4; BGE 117 IB 35 Erw. 2, Urteil des Bundesgerichtes 1C_477/2021 und 1C_479/2021 vom 3. November 2022 Erw. 4.3.2

²⁸ Siehe dazu die Erläuterungen zu Art. 47^{bis} StrG in Abschnitt 3.

²⁹ Art. 38 Abs. 2 PBG; Art. 32 Abs. 1^{bis} WBG.

³⁰ G. Germann, in: ders. (Hrsg.), Kurzkommentar zum st. gallischen Strassengesetz vom 12. Juni 1988, Rz. 16 zu Art. 8 StrG.

Abs. 4 führt eine Ausnahmeregelung für Gemeindestrassen dritter Klasse ein, die zwar der Feinerschliessung dienen, deren Erschliessungsfunktion jedoch von untergeordneter Bedeutung ist. An ihnen besteht regelmässig kein Interesse an einer Widmung zum Gemeingebräuch, so dass auf eine Klassierung verzichtet werden kann, sofern die Erschliessung in rechtlicher Hinsicht durch eine Dienstbarkeit sichergestellt ist.

Voraussetzung für einen Klassierungsverzicht ist somit zum einen, dass die betreffende Strasse eine untergeordnete Feinerschliessungsfunktion hat, das heisst, dass ihre erwartete Erschliessungsleistung im Bagatellbereich liegt. Massgebendes Kriterium ist dabei die Anzahl der Wohneinheiten, die über die Verkehrsanlage erschlossen werden soll. Zufahrten zu Grundstücken, die in der zweiten oder dritten Bautiefe liegen und bis zu zwei Wohneinheiten erschliessen, haben eine untergeordnete Feinerschliessungsfunktion. Nicht mehr zur untergeordneten Feinerschliessung zählen Zufahrten zu Gewerbebetrieben oder zu Mehrfamilienhäusern, wobei ein Zweifamilienhaus praxisgemäss nicht als Mehrfamilienhaus gilt. Bei der Nutzung eines Grundstücks mit Gewerbe oder Mehrfamilienhäusern sind regelmässig Fahrten zu erwarten, die Zufahrtsstrassen voraussetzen, deren bau- und verkehrstechnische Leistungsfähigkeit nicht im Bagatellbereich liegen.

Zum anderen setzt der Verzicht auf die Klassierung voraus, dass der Bestand und die Nutzung der Strasse mittels Dienstbarkeit nach Art. 730 ff. ZBG privatrechtlich gesichert sind. Mit der Dienstbarkeit müssen alle wesentlichen Erschliessungsbedürfnisse in rechtlicher Hinsicht, wie etwa die Nutzungsberechtigung und die Unterhaltpflicht bezüglich der Anlage, geregelt sein, sodass gewährleistet ist, dass das berechtigte Grundstück zu jedem Zeitpunkt hinreichend erschlossen ist. Als privatrechtlich gesichert gelten der Bestand und die Nutzung der Strassen nur so lange, als keine Unstimmigkeiten bezüglich des Umfangs der Dienstbarkeiten vorliegen – liegen solche vor, hat die politische Gemeinde eine Klassierung der Zufahrt vorzunehmen, um das Grundstück in rechtlicher Hinsicht hinreichend zu erschliessen. Auf diese Weise sollen erhebliche Verzögerungen in Baubewilligungsverfahren vermieden werden, die andernfalls zu erwarten wären.³¹ Ein öffentlich-rechtliches Baugesuchsverfahren droht nämlich so lange sistiert zu werden, bis ein Zivilgericht in einem separaten Rechtsverfahren über die offenen Fragen zur Dienstbarkeit entschieden hat. In einem solchen Fall besteht u.a. folgendes öffentliches Interesse an der Klassierung durch die politische Gemeinde: Strassen müssen im Planverfahren – und damit auch gegen den Willen der Grundeigentümerinnen und der Grundeigentümer – geplant und erstellt werden können, um so die politischen Gemeinden in die Position zu bringen, verkehrsmässig nicht erschlossene Grundstücke in der zweiten Bautiefe fein zu erschliessen und damit einer Überbauung zugänglich zu machen.³²

Der politischen Gemeinde kommt als rechtsanwendender Behörde ein Beurteilungsspielraum in der Frage zu, ob ein Interesse an der Widmung einer Gemeindestrasse zum Gemeingebräuch und damit an einer öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkung besteht.³³ Grundsätzlich ist es ihr überlassen, die Klassierung einer Zufahrtsstrasse als Gemeindestrasse dritter Klasse vorzunehmen, selbst wenn damit nicht mehr als zwei Wohneinheiten erschlossen werden und die Erschliessung privatrechtlich sichergestellt ist. Es besteht kein Anspruch von Privaten, dass eine Strasse als unklassierte Privatstrasse mit Erschliessungsfunktion geführt wird.

³¹ Gerade aufgrund dieser Erfahrung sah die Totalrevision des StrG von 1988 vor, dass sämtliche Erschliessungsstrassen als öffentlich zu gelten haben; siehe dazu Abschnitt 2.3 dieser Botschaft.

³² Vgl. BGE 114 Ia 341 Erw. 3.

³³ VerwGE B 2009/30 vom 3. Dezember 2009 Erw. 4.2.

Abzugrenzen sind Strassen mit untergeordneter Feinerschliessungsfunktion von privaten Hauszugängen bzw. -zufahrten, die nicht zur Feinerschliessung gehören, auch nicht zur untergeordneten. Vielmehr verbinden sie ein Grundstück mit der Anlage der Feinerschliessung.³⁴ Sie dienen damit jeweils nur der internen Erschliessung auf dem jeweiligen Grundstück.

Abs. 5 betrifft Zufahrten zu einem Grundstück, die über eine Tiefgarage erfolgen und dabei wenigstens ein Drittgrundstück in Anspruch nehmen.³⁵ Den politischen Gemeinden steht es offen, in solchen Erschliessungssituationen – wo die Zufahrt durch eine in der Regel bestehende Tiefgarage erfolgt und die einzelnen Tiefgaragen teils «aneinandergehängt» werden – auf eine Klassierung zu verzichten. Vorausgesetzt wird dabei, dass Bestand und Nutzung der Strasse mittels Dienstbarkeit privatrechtlich gesichert sind, ohne dass diesbezüglich Unstimmigkeiten vorliegen. Nicht vorausgesetzt wird hingegen, dass der Zufahrtsstrasse nur untergeordnete Erschliessungsfunktion zukommt; es können somit auch mehr als zwei Wohneinheiten darüber erschlossen werden. Der Bagatellcharakter liegt dabei hauptsächlich darin begründet, dass die Erschliessung in diesem Fall «unterirdisch» erfolgt. Zufahrtsrampen gehören in diesem Zusammenhang zu den Tiefgaragen. Sie sind der Fahrweg zur Verbindung zwischen den Geschoss-ebenen. Dazu gehört nicht nur der Teil des Fahrwegs mit deutlichem Längsgefälle, sondern auch einige Meter des vorgelagerten Bereichs bis zur übergeordneten Strasse.³⁶

Art. 13 b) Verfahren

In Abs. 2 wird die separat geregelte Genehmigungspflicht von Änderungen des Gemeindestrassenplans – und damit der Klassierung – aufgehoben. Neu stützt sich die Genehmigungspflicht von Erlass und Änderung des Gemeindestrassenplans auf Art. 47^{bis} (neu) StrG. Falls eine Klassierungsänderung im Zusammenhang mit einem Straßenbauprojekt erfolgt, ist sie ohnehin im Rahmen des Planverfahrens zum Bauprojekt von der zuständigen Stelle des Kantons zu genehmigen.³⁷

Art. 33 Grundsätze

In Abs. 1 wird der Katalog der Grundsätze, die beim Strassenbau besonders zu beachten sind, um den Gesichtspunkt der «Siedlungsentwicklung nach innen» ergänzt. Rechnung getragen wird dadurch – insbesondere bei der Planung und Projektierung von Erschliessungsstrassen – den raumplanerischen Forderungen nach Verdichtung, Siedlungserneuerung sowie nach kompakter Siedlungsentwicklung am geeigneten Ort. Kernanliegen der «Siedlungsentwicklung nach innen» ist die konsequente Mobilisierung der inneren Reserven.³⁸ Um dies zu ermöglichen, hat sich die verkehrsmässige Erschliessung auch an der bestehenden Siedlungsstruktur zu orientieren und auf diese auszurichten.

Abs. 2 stellt eine Delegationsnorm dar. Die erforderlichen Dimensionen von Zu- und Wegfahrten auf Gemeindestrassen sind gemeinsam festzulegen von den kantonalen Stellen, die für die Genehmigung der Strassenpläne sowie für die Verkehrssicherheit zuständig sind – das sind das Tiefbauamt und die Kantonspolizei – und von Vertreterinnen oder Vertretern der politischen Gemeinden, die in der Regel die Hoheit über die Erschliessungsstrassen haben. Gegenstand der Festlegungen sind Vorgaben auf einer technischen Stufe für Situationen, in denen ein Gebiet neu erschlossen wird, oder in denen die Erschliessungsleistung einer bestehenden Strasse neu beurteilt werden muss, etwa weil die zu erschliessenden Grundstücke neu überbaut werden oder sich ihre Nutzung auf andere Weise wesentlich ändert. Das geeignetste Instrument

³⁴ VerwGE B 2018/246 vom 8. Juli 2019 Erw. 4.2; GVP 2001 Nr. 21.

³⁵ Vgl. VerwGE B 2011/182 vom 3. Juli 2012 Erw. 5.3.3.

³⁶ Vgl. VSS 640 291a «Parkieren – Anordnung und Geometrie der Parkierungsanlagen».

³⁷ Art. 47^{bis} (neu) i.V.m. Art. 40 Abs. 1 Bst. d StrG.

³⁸ Vgl. Bundesamt für Raumentwicklung, Ergänzung des Leitfadens Richtplanung, Umsetzung der Teilrevision vom 15. Juni 2012 des RPG, 2014, S. 13.

dafür ist eine Richtlinie, die den politischen Gemeinden und Ingenieurbüros als Projektierungshilfe zum Strassenbau dienen soll. Ein Verweis auf die zu erstellende Richtlinie soll auf Verordnungsstufe erfolgen.

Abs. 3 konkretisiert das Anliegen, dass Verkehrserschliessungen auch bei besonderen örtlichen Verhältnissen möglich sein sollen. Zu berücksichtigen sind namentlich ungünstige topografische Gegebenheiten, vorhandene bauliche Hindernisse sowie zu erwartende geringe Verkehrsbelastung. Gegebenheiten dieser Art stellen Gründe dar, dass Straßen in geringeren Dimensionen geplant und gebaut werden können. Wenn im Einzelfall ein oder mehrere andere Grundsätze dagegensprechen, kommt es zu einer objektiven Abwägung der Interessen. Vorliegende Bestimmung kann insbesondere den Aspekt der Verkehrssicherheit – der oft ein nach unten limitierender Faktor für die Strassendimensionierung ist – in ein relativierendes Verhältnis zu anderen Aspekten bringen.

Art. 39 Durchführung

Abs. 2 wird gestrichen, weil er inhaltlich identisch ist mit Art. 13 Abs. 2 StrG.

Art. 40 Projekt

Der Strassenbau beruht auf einem Nutzungsplan im Sinn von Art. 14 Abs. 1 RPG, dem sogenannten Teilstrassenplan. Ein solcher Teilstrassenplan zu einem Strassenbauprojekt hat sämtliche Pläne und Informationen zu enthalten, die für den Bau der Straße und das kantonale Genehmigungsverfahren erforderlich sind. Dies sind insbesondere die in Art. 40 StrG aufgeführten Pläne und Informationen. Die Ergänzungen um Längen- und Querprofile, Pläne zur Entwässerung, Fundation und Beleuchtung sowie Sichtzonen (Bst. a) und den Technischen Bericht (Bst. f [neu]), stellen keine Praxisänderung dar, sondern entsprechen dem, was bereits heute den kantonalen Stellen im Genehmigungsverfahren von Teilstrassenplänen zuzustellen ist.³⁹ In dem Sinn stellt die Ergänzung dieser Bestimmung lediglich eine Nachführung der bewährten Praxis dar.

Art. 47^{bis} (neu) Genehmigung

Kommunale Nutzungspläne und ihre Anpassungen sind gemäss Bundesrecht zwingend durch eine kantonale Behörde zu genehmigen.⁴⁰ Teilstrassenpläne, regelmässig bestehend aus einem Strassenbauprojekt an einer Gemeindestrasse und der Einteilung der Gemeindestrasse («Klassierung»), stellen kommunale Sondernutzungspläne dar. Die Teilstrassenpläne beziehen sich ihrer Natur gemäss auf konkrete Strassenbauvorhaben. In der Rechtsprechung werden solche Pläne als projektbezogene (Sonder-)Nutzungspläne bezeichnet. Weil diese Sondernutzungspläne die Wirkung einer eigentlichen Baubewilligung enthalten und zur Bauausführung berechtigen, kann deren Rechtmässigkeit nicht in einem anschliessenden Baubewilligungsverfahren überprüft werden.⁴¹ Bei dieser Konstellation hat die Genehmigung des Teilstrassenplans durch die kantonale Behörde in einer Art und Weise zu erfolgen, bei der auch das eigentliche Bauprojekt einer Prüfung zu unterziehen ist.⁴²

Abs. 1 gibt somit nur die ohnehin bestehende Plangenehmigungspflicht gemäss Bundesrecht wieder.⁴³ Gemäss der bisherigen Rechtsprechung erfolgte die Genehmigung durch das Tiefbauamt jeweils direkt gestützt auf das Bundesrecht und ohne explizite gesetzliche Grundlage

³⁹ Anstatt Vieler, BUDE Nr. 96/2020 vom 13. Oktober 2020 Erw. 5.3.2 (mit weiteren Hinweisen).

⁴⁰ Art. 26 RPG.

⁴¹ Ein Baubewilligungsverfahren für öffentliche Straßen ist gemäss Art. 39 StrG ohnehin nicht vorgesehen.

⁴² Vgl. Urteil des Bundesgerichtes 1C_483/2021 vom 10. März 2022 Erw. 3.2.1 und 3.2.5 (e contrario).

⁴³ Vgl. Urteil des Bundesgerichtes 1C_477/2021 und 1C_479/2021 vom 3. November 2022 Erw. 4.3.2.

auf kantonaler Ebene.⁴⁴ Die neue Bestimmung stellt eine dem Bundesrecht entsprechende Gesetzesgrundlage auf kantonaler Stufe dar, welche die Plangenehmigung analog und einheitlich zu denjenigen im PBG und WBG regelt.⁴⁵

Abs. 2 regelt den Prüfungsumfang der Genehmigungsbehörde. Bundesrechtmässigkeit einschliesslich Richtplankonformität sind bundesrechtlich zwingend vorgeschriebene Prüfungsmaßstäbe der kantonalen Genehmigungsbehörde.⁴⁶ Dies umfasst u.a. auch die Überprüfung, ob die Zufahrt für die betreffende Nutzung hinreichend ist. Das kantonale Recht kann weitere Massstäbe aufstellen, wie etwa die Zweckmässigkeit und die Angemessenheit. Vorliegend beschränkt sich die Prüfungspflicht aber auf die Rechtmässigkeitskontrolle sowie auf die Übereinstimmung mit der kantonalen Richtplanung und Sachplanung des Bundes, wiederum in Übereinstimmung mit den Regelungen im PBG und dem WBG.⁴⁷

An der bisherigen Praxis ändert sich durch diese Bestimmung nur Folgendes: Strassenbauliche Massnahmen, für die bereits heute das Planverfahren durchgeführt wird, werden von der kantonalen Behörde im Rahmen der Genehmigungsprüfung materiell beurteilt. Keine Änderung soll hingegen die Praxis der politischen Gemeinden erfahren, die darüber entscheiden, für welche baulichen Massnahmen das Planverfahren durchzuführen ist. Namentlich können Massnahmen, die gemäss Art. 51 StrG zum Strassenunterhalt zählen, ohne Planverfahren durchgeführt werden. Eine Verschärfung in dieser Hinsicht ist nicht vorgesehen.

4 Erlass von Verordnungsrecht

In der Strassenverordnung (sGS 732.11; abgekürzt StrV) sind Änderungen vorgesehen. Ein Entwurf wird dem Kantonsrat als Anhang vorgelegt.⁴⁸ In einem neuen Artikel in der StrV soll die Richtlinie zur Dimensionierung von Erschliessungsstrassen rechtlich verankert werden. Ausführungen dazu finden sich in den Erläuterungen zum vorgeschlagenen Art. 33 Abs. 2 StrG.

5 Richtlinie Erschliessungsstrassen

Im Hinblick auf die Umsetzung des neuen Art. 33 Abs. 2 StrG und der vorgesehenen Änderung in der StrV, hat eine Arbeitsgruppe mit Vertretern des Tiefbauamtes, der Kantonspolizei und der politischen Gemeinden eine Richtlinie ausgearbeitet, in der die Anforderungen an die Strassendimensionen von Gemeindestrassen für eine hinreichende Zu- und Wegfahrt festgelegt sind. Darin konkretisiert sich die Neugewichtung der Grundsätze beim Strassenbau – insbesondere auch der Gesichtspunkt der Siedlungsentwicklung nach innen – in anwendbaren Normen. Regelungsgegenstand sind etwa die Typisierung der Erschliessungsstrassen, die geometrischen Normalprofile, die Länge von Ausweichstellen und Einmündungsbereiche in übergeordnete Strassen.

Die Richtlinie beschreibt die für die hinreichende Erschliessung erforderlichen Standardanforderungen. Diese wurden weitgehend so festgelegt, dass sie jeweils den tiefsten Werten entsprechen, welche die VSS-Normen vorsehen. Die Richtlinie ist in ihrer Anwendung nicht als starres Instrument zu verstehen. Jede Situation unterliegt einer Einzelfallbeurteilung unter Abwägung

⁴⁴ vgl. BUDE Nr. 96/2020 vom 13. Oktober 2020 Erw. 5.3.4.

⁴⁵ Art. 38 PBG; Art. 32 WBG.

⁴⁶ Die Bundesrechtskonformität wird in Art. 26 Abs. 2 RPG vorausgesetzt, ohne dass sie explizit aufgeführt ist; B. Waldmann / P. Hänni, Stämpfli's Handkommentar zum RPG, Bern 2006, N 14 zu Art. 26; A. Ruch, Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Zürich 2016, N 40 zu Art. 26.

⁴⁷ Vgl. auch die Ausführungen zur Genehmigungspflicht in der Botschaft zum PBG (ABI 2015 2399), 2451 f.

⁴⁸ Nach Art. 5 Abs. 1^{bis} des Staatsverwaltungsgesetzes (sGS 140.1; abgekürzt StVG) unterbreitet die Regierung dem Kantonsrat bei Entwürfen mit Gesetzesrang im Rahmen der Botschaft auch die Grundzüge des angedachten zugehörigen Verordnungsrechts, wenn die Verordnung von erheblicher Bedeutung ist.

der betroffenen Interessen. Eine abschliessende Auflistung und Regelung aller möglichen Erschliessungsvarianten sind daher nicht möglich. Sollen in einer Erschliessungssituation die festgelegten Standardanforderungen unterschritten oder deutlich überschritten werden, ist dies unter Darlegung und Abwägung der Interessen im Technischen Bericht oder im behördlichen Beschluss (z.B. im Erlass des Teilstrassenplans bzw. des Strassenprojekts) zu begründen.

Die VSS-Normen werden subsidiär zur Richtlinie als Entscheidungshilfe beigezogen, d.h. soweit die Richtlinie keine Vorgaben enthält.

6 Finanzielle und personelle Auswirkungen

In der kommunalen und kantonalen Verwaltung ist mit keinen signifikanten finanziellen oder personellen Auswirkungen der Gesetzesrevision zu rechnen.

Bei den Kreisgerichten und dem Kantonsgericht ist von einer moderaten Zunahme an Zivilprozessen auszugehen. Indem die Feinerschliessung neu teilweise auch über nichtklassierte Strassen erfolgen kann, ist etwa die Durchsetzung von Unterhaltspflichten u.a. auf privatrechtlichem Wege sicherzustellen. Diesbezügliche Streiterledigungen und Rechtsmittelverfahren fallen neu in die Zuständigkeit der Zivilrichterinnen und -richter.

7 Referendum

Der vorliegende Nachtrag untersteht dem fakultativen Gesetzesreferendum nach Art. 49 Abs. 1 Bst. a der Verfassung des Kantons St.Gallen (sGS 111.1) i.V.m. Art. 5 des Gesetzes über Referendum und Initiative (sGS 125.1; abgekürzt RIG).

8 Vernehmlassung

[wird später ergänzt]

9 Antrag

Wir beantragen Ihnen, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, auf den X. Nachtrag zum Strassengesetz einzutreten.

Im Namen der Regierung

Beat Tinner
Präsident

Dr. Benedikt van Spyk
Staatssekretär

Anhang: Entwurf Änderung der Strassenverordnung (sGS 732.11)

Art. 5^{bis} (neu)

Anforderungen an die Strassendimensionen⁴⁹

1 Die Anforderungen an die Strassendimensionen von Gemeindestrassen für eine hinreichende Zu- und Wegfahrt werden in einer Richtlinie festgelegt. Diese dient als Hilfsmittel bei der Beurteilung der Verkehrssicherheit.

2 Vertretungen des Tiefbauamtes, der Kantonspolizei und der politischen Gemeinden treffen die Festlegungen in der Richtlinie gemeinsam.

⁴⁹ Art. 33 Abs. 2 StrG, sGS 732.1.

X. Nachtrag zum Strassengesetz

Entwurf des Bau- und Umweltdepartementes vom ••

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom ••⁵⁰ Kenntnis genommen und
erlässt:

I.

Der Erlass «Strassengesetz vom 12. Juni 1988»⁵¹ wird wie folgt geändert:

Art. 1 Geltungsbereich

¹ Dieses Gesetz gilt für öffentliche Strassen. Sie sind öffentlich, wenn sie dem Gemeingebräuch gewidmet sind.

² Strassen im Sinn dieses Gesetzes sind auch Wege, soweit keine besonderen Bestimmungen gelten.

³ Dieses Gesetz wird auf öffentliche Plätze sachgemäß angewendet.

⁴ Private Strassen gelten als Anlagen im Sinn des Planungs- und Baugesetzes vom 5. Juli 2016⁵² und unterstehen im Übrigen dem Privatrecht.

Art. 8 b) Strassenklassen

¹ Gemeinestrassen erster Klasse dienen dem örtlichen und dem überörtlichen Verkehr. Sie stehen dem allgemeinen Motorfahrzeugverkehr offen.

² Gemeinestrassen zweiter Klasse dienen der Groberschliessung des Baugebietes und der Erschliessung grösserer Siedlungsgebiete ausserhalb des Baugebietes. Sie stehen in der Regel dem allgemeinen Motorfahrzeugverkehr offen.

³ Gemeinestrassen dritter Klasse dienen der übrigen Erschliessung Feinerschliessung sowie der Land- und der Forstwirtschaft. Sie stehen dem allgemeinen Motorfahrzeugverkehr nicht offen.

⁵⁰ ABI 2025-••.

⁵¹ sGS 732.1.

⁵² sGS 731.1.

⁴ Kommt Strassen nur untergeordnete Feinerschliessungsfunktion zu, kann auf eine Einteilung als Gemeinestrassse dritter Klasse verzichtet werden, wenn Bestand und Nutzung der Strassen mittels Dienstbarkeit privatrechtlich gesichert sind.

⁵ Erschliessungsstrassen in Tiefgaragen, einschliesslich der Zufahrtsrampen, die über Drittgrundstücke führen, gelten als Strassen nach Abs. 4 dieser Bestimmung.

Art. 13 b) Verfahren

¹ Der Kantonsrat erlässt den Kantonstrassenplan.

² Für Erlass und Änderung des Gemeinestrassenplans wird das Planverfahren nach diesem Gesetz sachgemäß durchgeführt. Er bedarf der Genehmigung der zuständigen Stelle des Kantons.

³ Die zuständige Stelle des Kantons prüft den Gemeinestrassenplan auf Rechtmässigkeit sowie auf Übereinstimmung mit der kantonalen Richtplanung und der Sachplanung des Bundes.

Art. 33 Grundsätze⁵³

¹ Beim Strassenbau sind besonders zu beachten:

- a) Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt;
- b) Verkehrssicherheit;
- c) Schutz der schwächeren Verkehrsteilnehmerinnen und Verkehrsteilnehmer, insbesondere von Fussgängerinnen und Fussgängern, Velofahrerinnen und Velofahrern sowie Menschen mit Behinderung;
- d) Ortsbild- und Heimatschutz;
- e) Natur- und Landschaftsschutz;
- f) die anerkannten Grundsätze eines umwelt- und siedlungsgerechten Strassenbaus;
- g) sparsamer Verbrauch des Bodens.;
- h) Siedlungsentwicklung nach innen.**

² Die zuständigen Stellen des Kantons legen gemeinsam mit den politischen Gemeinden die Anforderungen an die Strassendimensionen von Gemeinestrassen für eine hinreichende Zu- und Wegfahrt fest.

³ Besondere örtliche Verhältnisse können zu einer Anpassung der Strassendimensionen führen.

Art. 39 Durchführung

¹ Für den Strassenbau wird das Planverfahren durchgeführt. Es ersetzt das Baubewilligungsverfahren.

² Für Erlass und Änderung des Gemeinestrassenplans wird das Planverfahren sachgemäß durchgeführt.

⁵³ Bestimmung in der Fassung gemäss XIII. Nachtrag zum StrG (22.24.15), in Vollzug ab 1. Januar 2026.

Art. 40 Projekt⁵⁴

¹ Das Projekt enthält insbesondere:

- a) Situationsplan, **Längen- und Querprofile, Pläne zur Entwässerung, Fundation und Beleuchtung sowie Sichtzonen;**
- b) Landbedarf für dauernde und vorübergehende Beanspruchung des Bodens;
- c) allfällige Baulinien;
- d) Einteilung von Gemeindestrassen;
- e) Kennzeichnung der Fuss-, Wander- und Veloweges;
- f) **Technischer Bericht.**

Art. 47^{bis} (neu) Genehmigung

¹ **Strassenbauprojekte an Gemeindestrassen sowie Erlass und Änderung des Gemeindestrassenplans bedürfen der Genehmigung der zuständigen Stelle des Kantons.**

² **Die zuständige Stelle des Kantons prüft die Strassenbauprojekte und die Gemeindestrassenpläne auf Rechtmässigkeit sowie auf Übereinstimmung mit der kantonalen Richtplanung und der Sachplanung des Bundes.**

II.

[keine Änderung anderer Erlasse]

III.

[keine Aufhebung anderer Erlasse]

IV.

1. Dieser Nachtrag wird ab 1. Januar 2027 angewendet.

2. Dieser Nachtrag untersteht dem fakultativen Gesetzesreferendum.⁵⁵

⁵⁴ Bestimmung in der Fassung gemäss XIII. Nachtrag zum StrG (22.24.15), in Vollzug ab 1. Januar 2026.

⁵⁵ Art. 5 RIG, sGS 125.1.