



Fall-Nr.:	18-8110
Stelle:	Generalsekretariat Bau- und Umweltdepartement
Instanz:	Bau- und Umweltdepartement
Publikationsdatum:	10.10.2019
Entscheiddatum:	24.09.2019

BDE 2019 Nr. 58

Art. 14 StrG. Öffentliche Strassen sollen nur aufgehoben werden, wenn jedes Interesse an der Aufrechterhaltung des Gemeindegebrauchs weggefallen ist. Bei der Aufhebung von öffentlichen Strassen ist daher Zurückhaltung geboten (Erw. 2.4). Vorliegend erfolgt die Zu- und Wegfahrt zu neun Parkplätzen über ein Teilstück einer Gemeindestrasse 3. Klasse. Diese neun Parkplätze stehen in unmittelbarem Zusammenhang mit der – bereits früher erteilten – Baubewilligung eines Geschäftshauses. Würde das streitgegenständliche Strassenteilstück aus dem Gemeindestrassenplan entlassen, wäre die Zufahrt zu den neun Parkplätzen nicht mehr (öffentlich-rechtlich) sichergestellt und erwiese sich eine verfügte Ersatzabgabe für fehlende Parkplätze nachträglich als zu tief. Es liegt deshalb kein Fall vor, bei dem jedes Interesse an der Aufrechterhaltung des Gemeindegebrauchs weggefallen wäre (Erw. 2.5). // (Dieser Entscheid wurde mit VerwGE B 2019/210 vom 25. Juni 2020 sowie Urteil des Bundesgerichtes 1C_450/2020 vom 30. August 2021 bestätigt.)

BDE 2019 Nr. 58 finden Sie im angehängten PDF-Dokument.



18-8110

Entscheid Nr. 58/2019 vom 24. September 2019

Rekurrentin

A.____ AG

vertreten durch Dr. Bettina Deillon, Rechtsanwältin, Teufener
Strasse 11, 9001 St.Gallen

gegen

Vorinstanz

Stadtrat Y.____ (Entscheid vom 7. November 2018)

Rekursgegnerin

B.____ AG

vertreten durch lic.oec.HSG Thomas Frey, Rechtsanwalt, Oberer
Graben 16, 9001 St.Gallen

Betreff

Klassierung Gemeindestrasse Nr. 001, Y.____



Sachverhalt

A.

a) Die A.____ AG, Y.____, ist Eigentümerin von Grundstück Nr. 001, Grundbuch Y.____, an der H.____strasse in Y.____, welches mit einem Industriegebäude (Vers.-Nr. 001) überbaut ist. Östlich grenzt daran das weitgehend unbebaute Grundstück Nr. 002. Diese beiden Grundstücke liegen gemäss geltendem Zonenplan der Stadt Y.____ in der Gewerbe- und Industriezone. Nördlich davon befinden sich die Grundstücke Nrn. 003 und 004, welche der viergeschossigen Wohnzone (W4) zugeteilt sind und – wie das Grundstück Nr. 002 – im Eigentum der B.____ AG, Y.____, stehen. Das Grundstück Nr. 003 ist mit einem Geschäftshaus (Vers.-Nr. 002) überbaut.

[...Plan...]
Übersicht Grundstücke
(Quelle: Geoportal SG)

b) Westlich der vorerwähnten Grundstücke verläuft die H.____strasse (Kantonsstrasse). Davon zweigt eine Zufahrtsstrasse (Strassennummer 001) ab, die gemäss Gemeindestrassenplan der Stadt Y.____ als Gemeindestrasse dritter Klasse eingeteilt ist.

[...Plan...]
Übersicht Strassenklassierung
(Quelle: Geoportal SG)

c) Auf dem Grundstück Nr. 003 befinden sich entlang der südlichen Grundstücksgrenze und anschliessend an die Gemeindestrasse neun Parkplätze. Darüber hinaus steht dem jeweiligen Eigentümer des Grundstücks Nr. 003 gestützt auf eine – zwischen den Parteien zivilrechtlich umstrittene – Dienstbarkeit ein Benützungsrecht an fünf Parkplätzen zu. Diese befinden sich auf Grundstück Nr. 001 auf der nördlichen Seite des dortigen Gebäudes. Aktuell wird die fragliche Fläche nicht als Parkierungsfläche genutzt.

[...Plan...]
Übersicht Parkplatzsituation
(Quelle: Plan gem. Dienstbarkeit)

B.

a) Die B.____ AG machte mit Schreiben vom 9. April 2015 bei der Stadt Y.____ zusammengefasst geltend, ihr komme gestützt auf eine Dienstbarkeit ein Parkplatzbenützungsrecht auf Grundstück Nr. 001 zu. Die Zufahrt zu diesen Parkplätzen sei mit der bestehenden Strassensituation nicht möglich. Deshalb stellte die B.____ AG einen Antrag auf Verlängerung der Strasse bzw. der Klassierung (gemeint: in westliche Richtung bis zu den fünf Parkplätzen auf Grundstück Nr. 001). Mit Schreiben vom 23. Dezember 2015 ergänzte die B.____ AG ihren Antrag dahingehend, dass für die Zufahrtsstrasse (Gemeindestrasse



3. Klasse) ein Unterhaltsperimeter festzulegen sei. Dies, nachdem die A.____ AG auf ihrem Grundstück Nr. 001 die Strassenflächen mit einem neuen Belag versehen hatte, obwohl gemäss Auffassung der B.____ AG kein Unterhaltsbedarf bestanden haben soll.

b) Die Stadt Y.____ führte in der Folge einen Augenschein vor Ort durch. Anschliessend schlug sie hinsichtlich der Unterhaltskosten der betroffenen Strassenflächen einen Unterhaltsperimeter sowie hinsichtlich der Linienführung eine Anpassung der Zufahrtsstrasse (Gemeindestrasse 3. Klasse) vor. Daraus resultierte jedoch keine Einigung. Vielmehr liess die A.____ AG bei der Stadt Y.____ mit Schreiben vom 20. Dezember 2016 sinngemäss beantragen, es sei der nördliche, entlang der Grundstücksgrenze zu Grundstück Nr. 003 verlaufende Teil der Zufahrtsstrasse (Gemeindestrasse 3. Klasse) aus der Klassierung zu entlassen und aus dem Gemeindestrassenplan zu streichen. Mit Schreiben vom 5. Januar 2018 ersuchte die A.____ AG die Stadt Y.____ um Erlass einer diesbezüglichen Verfügung und die B.____ AG erneuerte mit Schreiben vom 16. Januar und 28. September 2018 ihren Antrag auf Verlängerung der Klassierung in östliche Richtung.

[...Plan...]

Übersicht zu Parteianträgen

(Quelle: Plan zu Schreiben vom 20. Dezember 2016)

c) Der Stadtrat Y.____ traf anlässlich seiner Sitzung vom 7. November 2018 folgenden Beschluss:

1. Der Antrag der A.____ AG, das klassierte Strassenteilstück entlang der Grenze zu Grundstück Nr. 003, ausgenommen der Einfahrtsbereich, [sei] aus dem Gemeindestrassenplan zu entlassen, wird abgelehnt.
2. Der Antrag der B.____ AG, das klassierte Strassenteilstück entlang der Grenze zu Grundstück Nr. 003 [sei] bis zur östlichen Grenze des Grundstücks Nr. 001 zu verlängern, wird abgelehnt.
3. Die geänderte Linienführung der klassierten Stichstrasse nach der Einmündung entlang der westlichen Parkplätze auf Grundstück Nr. 001 wird gemäss Plan Nr. S 18.59.01 genehmigt.
4. Für die Gemeindestrasse 3. Klasse "H.____strasse [...], Stichstrasse (Nr. 001)" wird der Unterhaltsperimeter gemäss Erwägung Ziffer 6, lit. h erlassen.
5. Das Departement Bau, Umwelt und Verkehr wird ermächtigt, für die geringfügige Verlegung der Stichstrasse das Planverfahren und für den Unterhaltsperimeter gemäss Beschluss Ziffer 4 das Kostenverlegungsverfahren durchzuführen, sofern die Parteien der Kostenverlegung nicht unterschriftlich zustimmen.



Den Verzicht auf eine Anpassung der Klassierung des fraglichen Strassenabschnitts im Sinn der A.____ AG begründete der Stadtrat Y.____ zusammengefasst damit, dass sich die Verhältnisse seit der öffentlichen Widmung bzw. dem Planverfahren im Jahr 1996 nicht geändert hätten. Weder habe das Verkehrsaufkommen zugenommen, noch habe das Strassenteilstück eine neue Funktion erhalten. Die Strasse erschliesse die Wohn- und Geschäftseinheiten und namentlich deren Parkplätze für die Geschäftskunden auf den Grundstücken Nrn. 001 und 003. Ausserdem erwog der Stadtrat Y.____, die Stichstrasse erfülle die an sie gestellten Anforderungen. Das von der A.____ AG ins Feld geführte Quergefälle sei für die Strasse mit der Funktion der Erschliessung der Parkplätze auf Grundstück Nr. 003 und zum nordöstlichen Bereich des Grundstücks Nr. 001 mit Ausnahme von Schnee- und Eisverhältnissen unproblematisch. Unbestritten bestehe in der Winterzeit ein erhöhter Unterhaltsbedarf bei Schnee und Eisglätte im Bereich des Quergefälles. Dieser Zustand bestehe indes bereits seit über 20 Jahren.

Die Ablehnung des Antrags der B.____ AG auf Verlängerung der Klassierung begründete der Stadtrat Y.____ damit, dass die Zufahrt zu den fünf Parkplätzen im Parkplatzbenutzungsrecht inbegriffen und damit dienstbarkeitsrechtlich sichergestellt sei. Öffentlich-rechtlich bestehe kein Interesse an der Widmung zum Gemeingebrauch des noch nicht klassierten Teilstücks.

C.

Gegen diesen Beschluss erhob die A.____ AG, vertreten durch Dr. Bettina Deillon, Rechtsanwältin, St.Gallen, mit Schreiben vom 10. Dezember 2018 Rekurs beim Baudepartement. Mit Rekursergänzung vom 14. Januar 2019 werden folgende Anträge gestellt:

1. Die Ziffn. 1, 4 und 5 des Beschlusses des Stadtrates vom 7. November 2018 seien aufzugehen.
2. Das auf Grundstück Nr. 001 gelegene klassierte Strassenstück entlang der südlichen Grenze zu Grundstück Nr. 003, ausgenommen der Einfahrtsbereich bis und mit dem Abzweiger Richtung Süden, sei aus dem Gemeindestrassenplan zu entlassen.
3. Unter Kosten- und Entschädigungsfolge.

Zur Begründung wird im Wesentlichen geltend gemacht, die Klassierung einer Fläche als öffentliche Strasse sei nur dann gerechtfertigt, wenn an deren Bau sowie deren Weiterbestand ein öffentliches Interesse bestehe. Das streitige Teilstrassenstück auf Grundstück Nr. 001 erschliesse kein einziges Grundstück und auch keine grössere Anzahl Wohneinheiten, sondern diene einzig der Zufahrt zu acht Parkplätzen. Am Fortbestand der öffentlichen Klassierung des Teilstrassenstücks bestehe allenfalls ein privates Interesse der Rekursgegnerin, aber kein



genügendes öffentliches Interesse. Ein öffentliches Interesse an der Klassierung habe gar nie bestanden, auch im Zeitpunkt der Klassierung im Jahr 1996 nicht. Hinsichtlich der Festlegung eines Unterhaltsperimeters lässt die Rekurrentin ausführen, dass sie sich nicht grundsätzlich gegen diese Festlegung wehre. Jedoch erachtet sie eine Anpassung der Berechnung als erforderlich.

D.

a) Mit Vernehmlassung vom 28. Januar 2019 beantragt die Vorinstanz die kostenfällige Abweisung des Rekurses. Zur Begründung verweist sie im Wesentlichen auf ihren Entscheid vom 7. November 2018.

b) Mit Vernehmlassung vom 31. Januar 2019 beantragt die Rekursgegnerin, vertreten durch lic.oec.HSG Thomas Frey, Rechtsanwalt, St.Gallen, den Rekurs unter Kostenfolge abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Zur Begründung macht sie namentlich geltend, mit dem streitgegenständlichen Strassenzug würden insbesondere diverse Parkflächen erschlossen, die ihr zur Verfügung stünden. Strassen würden aufgehoben, wenn sie ihre Bedeutung verloren hätten. Die tatsächlichen und rechtlichen Interessen hätten sich seit Inkrafttreten des Teilstrassenplans M.____ nicht geändert. Mangels Änderung der Verhältnisse sei der Rekurs von vornherein abzuweisen. Der in Frage stehende Strassenzug könne ausserdem auch aufgrund der Interessenlagen nicht aus dem Strassenverzeichnis entlassen werden.

c) Mit Amtsbericht vom 22. März 2019 führt das kantonale Tiefbauamt (TBA) aus, die Erschliessungsstrasse "H.____strasse [...], Stichstrasse" sei seit 1996 rechtskräftig als Gemeindestrasse 3. Klasse (Nr. 001) eingeteilt. Durch den südlichen Bogen der Gemeindestrasse Nr. 001 werde eine grosse Zahl von Parkplätzen auf der Parzelle Nr. 001 erschlossen. Zusätzlich werde eine Tiefgarage erschlossen. Ausserdem bestehe der heutige Ausbaustandard (u.a. stellenweise Quergefälle von 8 – 10%) seit der öffentlichen Widmung im Jahr 1996. Im Winter bestehe ein erhöhter Unterhaltsbedarf bei Schnee und Eisglätte im Bereich des erhöhten Quergefälles. Trotz dieser Einschränkung im Winter erfülle die Stichstrasse die an eine Gemeindestrasse 3. Klasse gestellten Anforderungen.

E.

a) Das Baudepartement führte am 9. Mai 2019 in Anwesenheit der Verfahrensbeteiligten einen Augenschein durch.

b) Mit Eingabe vom 23. Mai 2019 liess sich die Rekurrentin zum Augenscheinprotokoll vernehmen. Gleichzeitig äusserte sie sich zu den Vernehmlassungen der Vorinstanz und der Rekursgegnerin sowie zum Amtsbericht des TBA. Mit Eingabe vom 4. Juni 2019 reicht die Rekursgegnerin ihrerseits eine Stellungnahme zum Augenscheinprotokoll ein, gefolgt von einer Stellungnahme samt Kostennote vom 11. Juni 2019 zur rekurrentischen Eingabe vom



23. Mai 2019. Dazu nimmt wiederum die Rekurrentin mit Schreiben vom 24. Juni 2019 Stellung.

c) Mit Eingabe vom 4. Juli 2019 reicht die Rekursgegnerin einen Entscheid der Einzelrichterin des Kreisgerichtes Y.____ vom 5. März 2019 betreffend Bestand einer Dienstbarkeit hinsichtlich der fünf Parkplätze auf Grundstück Nr. 001 ein. Dem Entscheid könne entnommen werden, dass auch die Zivilrichterin der Auffassung sei, dass wenn der ursprüngliche Zweck der Dienstbarkeit in der tatsächlichen Parkplatzbenutzung liege, dann auch die davor zu befahrende Fläche mitumfasst gewesen sein müsse. Mit Email vom 22. Juli 2019 lässt die Rekurrentin mitteilen, dass der kreisgerichtliche Entscheid vom 5. März 2019 nicht rechtskräftig sei und sie ein Rechtsmittel dagegen einreichen werde. Für das Rekursverfahren sei der Entscheid ohne Belang.

d) Mit Schreiben vom 15. August 2019 und auf entsprechende Nachfrage des verfahrensleitenden Sachbearbeiters reicht der Rechtsvertreter der Rekursgegnerin seine Kostennote vom 11. Juni 2019 nochmals ein. Zum darin geltend gemachten Honorar äusserten sich die Parteivertreter mit Emails vom 16. und 19. August 2019.

F.

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

Erwägungen

1.

1.1 Gemäss Art. 43^{bis} Abs. 1 Bst. a des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1; abgekürzt VRP) können Verfügungen und Entscheide der obersten Verwaltungsbehörde einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft mit Rekurs beim zuständigen Departement angefochten werden, sofern nicht der Weiterzug an die Verwaltungsrekurskommission, an das Versicherungsgericht oder an die Regierung offensteht. Verfügungen sind hoheitliche Anordnungen im Einzelfall, die sich auf öffentliches Recht stützen und ein Rechtsverhältnis in verbindlicher Weise regeln (CAVELTI/VÖGELI, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St.Gallen, St.Gallen 2003, Rz. 536 mit Hinweisen).

1.1.1 Die Ziffern 1 und 2 des angefochtenen vorinstanzlichen Beschlusses haben die Entlassung eines Teilstrassenstücks aus der Klassierung beziehungsweise die Verlängerung dieser Klassierung zum Gegenstand. Die Vorinstanz entschied hoheitlich und verbindlich über die diesbezüglichen Anträge der Rekurrentin und der Rekursgegnerin. Ausserdem bildet Grundlage des Entscheids das Strassengesetz (sGS 732.1; abgekürzt StrG) und damit öffentliches Recht. Mit



den Ziffern 1 und 2 des angefochtenen Beschlusses liegt ohne weiteres ein tauglicher Anfechtungsgegenstand vor. Zur Behandlung des Rekurses, der sich auch gegen Ziffer 1 des vorinstanzlichen Beschlusses richtet, ist ausserdem das Baudepartement sachlich zuständig, (vgl. Art. 25 Abs. 1 Bst. a des Geschäftsreglements der Regierung und der Staatskanzlei [sGS 141.3; abgekürzt GeschR]). Entsprechend lautete im Übrigen auch die Rechtsmittelbelehrung im vorinstanzlichen Beschluss.

1.1.2 Die Rekurrentin ficht mit ihrem Rekurs neben Ziffer 1 auch die Ziffern 4 und 5 des vorinstanzlichen Beschlusses vom 7. November 2018 an und beantragt deren Aufhebung.

Inhalt von Ziffer 4 des Beschlussdispositivs bildet gemäss dessen Wortlaut der Erlass eines Unterhaltssperimeters für die fragliche Strasse. In Ziffer 5 ermächtigt die Vorinstanz ihr Departement Bau, Umwelt und Verkehr unter anderem, für den Unterhaltssperimeter gemäss Beschluss Ziffer 4 das Kostenverlegungsverfahren durchzuführen, sofern die Parteien der Kostenverlegung nicht unterschriftlich zustimmen. Die Vorinstanz gab somit den Parteien die Gelegenheit, den Unterhaltssperimeter entsprechend ihrem Vorschlag zu akzeptieren (und diesem "unterschriftlich zu[zu]stimmen"). Damit legte sie aber noch keine Rechte und Pflichten hoheitlich und verbindlich fest; diesbezüglich liegt kein anfechtbarer Entscheid vor. Noch deutlicher wird dies in den vorinstanzlichen Erwägungen, namentlich Erwägung 6.i. Darin verwies die Vorinstanz auf Art. 77 StrG und sie erwähnte (wie sinngemäss in Ziffer 5 des Dispositivs), dass auf das öffentlich-rechtliche Planverfahren betreffend Kostenverlegung verzichtet werden könne, sofern die Grundeigentümer dem Unterhaltssperimeter zustimmen würden. Ansonsten würden die Beitragspflichtigen mit persönlicher Anzeige vom Beitragsplan in Kenntnis gesetzt, wogegen innert dreissig Tagen Einsprache beim Stadtrat erhoben werden könne. Letzteres stimmt im Übrigen mit den gesetzlichen Vorgaben überein (vgl. insb. Art. 77 Abs. 2 Bst. a und Art. 79 ff. StrG).

Dass die Vorinstanz in Ziffer 4 beschloss, es werde "der Unterhaltssperimeter gemäss Erwägung Ziffer 6, lit. h erlassen", ändert entgegen der rekurrentischen Auffassung nichts. Selbst wenn – wie die Rekurrentin befürchtet – das von der Vorinstanz mit der Durchführung des Planauflageverfahrens beauftragte Departement Bau, Umwelt und Verkehr die in den Erwägungen des angefochtenen Beschlusses enthaltenen Parameter für die Perimeterberechnung übernehmen sollte, bliebe es der Rekurrentin unbenommen, in jenem Verfahren – namentlich im Rahmen einer Einsprache – ihre Einwände gegen die Berechnungen (erneut) vorzutragen. Ein diesbezüglicher Entscheid müsste sich selbstredend in rechtsgenügender Weise mit solchen Einwänden auseinandersetzen. Es bleibt dabei, dass der angefochtene Beschluss mit Blick auf einen Unterhaltssperimeter keinen anfechtbaren Entscheid darstellt. Auf den Rekurs ist deshalb nicht einzutreten, soweit damit die Ziffern 4 und 5 des vorinstanzlichen Beschlusses angefochten wer-



den. Dementsprechend verzichtete die Vorinstanz zu Recht darauf, ihren Beschluss bezüglich der Ziffern 3 bis 5 mit einer Rechtsmittelbelehrung zu versehen.

1.2 Die Frist- und Formerfordernisse von Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 VRP sind erfüllt. Die Rekursberechtigung ist gegeben (Art. 45 VRP). Auf den Rekurs ist vorbehältlich der vorstehenden Ausführungen einzutreten.

2.

Die Rekurrentin macht im Wesentlichen geltend, für den Fortbestand der Klassierung der Gemeindestrasse dritter Klasse (Strassennummer 001) im bestehenden Umfang mangle es an einem öffentlichen Interesse. Sie stellt ein öffentliches Interesse an der Klassierung beim Strassenteilstück im nördlichen Bereich ihres Grundstücks Nr. 001 (exkl. Einfahrtsbereich bis und mit Abzweiger Richtung Süden) in Abrede und beantragt dementsprechend die Entlassung dieses Teilstücks aus dem Gemeindestrassenplan. Dabei geht auch die Rekurrentin davon aus und hat sich am Augenschein bestätigt, dass über das fragliche Teilstück der Gemeindestrasse neun Parkplätze befahren werden, die sich auf der Südseite des Geschäftshauses Vers.-Nr. 002 auf Grundstück Nr. 003 befinden. Zu prüfen ist damit, ob eine Entlassung der Strassenfläche aus dem Gemeindestrassenplan trotz dieser neun Parkplätze von Gesetzes wegen angezeigt ist oder ob die Vorinstanz zu Recht auf eine Entlassung verzichtete.

2.1 Unumstritten ist, dass der Rekurrentin gestützt auf Art. 14 Abs. 3 StrG ein Rechtsanspruch auf Überprüfung des Gemeindestrassenplans auf ihren Grundstücken zusteht. Weil seit rechtsgültiger Einteilung der Strasse als Gemeindestrasse 3. Klasse mehr als zehn Jahre verstrichen sind, spielt es mit Blick auf die Zulässigkeit der rekurrentischen Änderungsanträge keine Rolle, ob sich die tatsächlichen Verhältnisse seit dem Jahr 1996 geändert haben (vgl. GVP 1993 Nr. 87 Erw. 2.b). Dementsprechend ist die Vorinstanz zu Recht auf die Anträge der Parteien eingetreten.

2.2 Allerdings wies die Vorinstanz (auch) das Gesuch der Rekurrentin auf Entlassung eines Teilstrassenstücks aus dem Gemeindestrassenplan ab und hielt an der bisherigen Klassierung als Gemeindestrasse 3. Klasse fest. Dies wirkt sich auf die Unterhaltungspflicht und die Kostentragung zuungunsten der Rekurrentin als Eigentümerin des Grundstücks Nr. 001 aus (vgl. Art. 55 und Art. 73 StrG). Dadurch wird die Eigentumsfreiheit (Art. 26 Abs. 1 der Bundesverfassung; SR 101; abgekürzt BV) der Rekurrentin eingeschränkt. Ein solcher Eingriff ist nur zulässig, wenn er sich auf eine gesetzliche Grundlage stützt, im öffentlichen Interesse liegt und verhältnismässig ist (vgl. VerwGE B 2019/28 vom 20. März 2019 Erw. 2 mit Hinweisen).

2.3 Der Gemeindestrassenplan legt den Umfang des Strassen- und Wegnetzes der Gemeinde fest. Strassen werden in drei Klassen ein-



geteilt (Art. 7 StrG). Gemeindestrassen dritter Klasse dienen der (übri- gen) Erschliessung sowie der Land- und Forstwirtschaft. Sie stehen dem allgemeinen Motorfahrzeugverkehr nicht offen (Art. 8 Abs. 3 StrG) und stellen eine Auffangklasse in dem Sinn dar, als alle öffentli- chen Strassen, die nicht zwingend einer höheren Klasse zuzuordnen sind, dieser Strassenklasse angehören (VerwGE B 2017/211 vom 26. Februar 2019 Erw. 2.2 mit Hinweisen). Der Erlass oder die Ände- rung des Gemeindestrassenplans obliegt der Gemeinde unter Vorbe- halt der Genehmigung des zuständigen Departementes (Art. 12 Abs. 1 und Art. 13 Abs. 2 StrG). Das Strassengesetz gesteht den Gemeinden bei der Festsetzung des Gemeindestrassenplans in weitem Umfang Autonomie zu. Die Gemeindeautonomie ist aber insofern beschränkt, als es den Gemeinden verwehrt bleibt, den in Konkretisierung des Strassengesetzes durch die kantonale Gerichts- und Verwaltungspra- xis gezogenen Rahmen zu überschreiten (VerwGE B 2019/28 vom 20. März 2019 Erw. 2 mit Hinweisen; VerwGE B 2012/64 vom 4. April 2013 Erw. 2).

2.4 Strassen werden aufgehoben, wenn sie ihre Bedeutung verloren haben (Art. 14 Abs. 2 StrG). Sie sollen nur aufgehoben werden, wenn jedes Interesse an der Aufrechterhaltung des Gemeingebrauchs weg- gefallen ist. Dies trifft nur selten zu. Bei der Aufhebung von öffentlichen Strassen ist daher Zurückhaltung geboten (GUIDO GERMANN, Kurz- kommentar zum st.gallischen Strassengesetz vom 12. Juni 1988, St.Gallen 1989, N. 3 zu Art. 14; GVP 1991 Nr. 69 Erw. 3.a.aa). Gleiches gilt, wenn es – wie vorliegend – um die teilweise Aufhebung einer Strasse bzw. um die Entlassung eines Teilstücks einer Strasse aus dem Gemeindestrassenplan geht.

2.5 Über den fraglichen Abschnitt der Zufahrtsstrasse Nr. 001 er- folgt wie erwähnt die Zu- und Wegfahrt zu neun Parkplätzen auf Grundstück Nr. 003, welche zum dortigen Geschäftshaus der Rekurs- gegnerin gehören. Diesbezüglich ist relevant, dass die Baukommis- sion der Vorinstanz (nachfolgend: Baukommission) mit Beschluss vom 1. Juni 1981 die Baubewilligung für die Erstellung des Geschäftshau- ses unter Bedingungen und Auflagen erteilte. Sie erhob "für die feh- lenden 33 Abstellflächen [...] eine Ersatzabgabe von 33 x Fr. 2'000.– [= Fr. 66'000.–]". Aus den Erwägungen der Baukommission ergibt sich, dass bei der Berechnung der nötigen bzw. fehlenden Parkplätze auch acht Parkplätze auf der "Südseite des Geschäftshauses" berück- sichtigt wurden (vgl. auch dazugehörigen, am 1. Juni 1981 genehmig- ten Plan). Nach einer ersten Änderung der Baubewilligung am 1. März 1982 gelangte das Architekturbüro C.____ AG, Y.____, mit Schreiben vom 31. März 1982 an die Baukommission und reichte eine "korrigierte Aufstellung der ersatzabgabepflichtigen Parkplätze" ein. Auf der Süd- seite des Geschäftshauses waren nun nicht mehr acht, sondern neun Parkplätze vorgesehen. In ihrem Beschluss vom 5. April 1982 hielt die Baukommission unter anderem fest, die Zahl der fehlenden Parkplätze könne wesentlich reduziert werden. Sie errechnete total 78 erforderliche Abstellplätze und berücksichtigte unter anderem neun Parkplätze "oberirdisch Südseite Geschäftshaus". Die Baukommission beschloss



deshalb eine Änderung der Baubewilligung vom 1. März 1982 dahingehend, dass eine Ersatzabgabe von "23 x 2'000.– = Fr. 46'000.– zu entrichten" sei.

Damit ist erstellt, dass die neun Parkplätze auf der Südseite des Geschäftshauses Vers.-Nr. 002 auf Grundstück Nr. 003 in unmittelbarem Zusammenhang stehen mit der Baubewilligung des Geschäftshauses. Würde das streitgegenständliche Strassenteilstück aus dem Gemeindestrassenplan entlassen, wäre einerseits die Zufahrt zu den neun Parkplätzen nicht mehr (öffentlich-rechtlich) sichergestellt, denn sie befinden sich zwischen Grundstücksgrenze und Geschäftshaus und können bei den aktuellen baulichen Gegebenheiten einzig über die Zufahrtsstrasse angefahren werden. Andererseits erwiese sich die verfügte Ersatzabgabe für fehlende Parkplätze nachträglich als zu tief. An derartigen Folgen besteht offenkundig kein öffentliches Interesse. Vielmehr liegt es im öffentlichen Interesse, dass bewilligte Parkplätze – namentlich solche, die im Rahmen der Berechnung einer Ersatzabgabe für fehlende Abstellflächen berücksichtigt wurden – auch tatsächlich benutzt werden können. Letzteres ist nur dann sichergestellt, wenn das zu den neun Parkplätzen führende Strassenteilstück weiterhin als Gemeindestrasse klassiert bleibt. Es liegt somit kein Fall vor, bei dem jedes Interesse an der Aufrechterhaltung des Gemeingebrauchs weggefallen wäre.

Die Vorinstanz wies damit den Antrag der Rekurrentin auf teilweise Aufhebung der Gemeindestrasse Nr. 001 zu Recht ab. Damit kann offenbleiben, ob das Teilstück der Strasse neben den neun Parkplätzen auf Grundstück Nr. 003 zusätzlich fünf Parkplätze auf Grundstück Nr. 001 erschliesst und dies (ebenfalls) eine Beibehaltung der Klassierung rechtfertigen könnte. Daraus ergibt sich, dass der zivilrechtliche Rechtsstreit der Parteien betreffend die fünf Parkplätze keine entscheidungswesentliche Rolle spielt.

2.6 Am Gesagten ändert ausserdem und entgegen den Ausführungen der Rekurrentin nichts, dass es möglich wäre, die – im Vergleich zur Baubewilligung des Geschäftshauses und nach teilweiser Aufhebung der Gemeindestrasse – fehlenden Ersatzabgaben von der Rekursgegnerin nachzufordern. Daran und dem damit einhergehenden Wegfall der neun Parkplätze hat die Rekursgegnerin erklärermassen kein Interesse, und es liegt offenkundig auch nicht im öffentlichen Interesse, die Zu- und Wegfahrt zu vorhandenen und bewilligten Parkplätzen einzuschränken. Aus öffentlich-rechtlicher Sicht hat die Rekursgegnerin vielmehr Anspruch auf Fortbestand des rechtskräftig bewilligten Zustands unter Einschluss der errechneten und verfügten Ersatzabgabe für fehlende Parkplätze. Aus denselben Überlegungen fällt auch die von der Rekurrentin thematisierte Möglichkeit einer Verlegung der neun Parkplätze innerhalb des Grundstücks Nr. 003 selber oder auf Grundstück Nr. 002 ausser Betracht.

2.7 Bloss ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass eine Klassierung des fraglichen Teilstücks der Gemeindestrasse auch dann geboten



wäre, wenn es noch nicht klassiert wäre und das Geschäftshaus auf Grundstück Nr. 003 samt den neun Parkplätzen entsprechend dem aktuellen Zustand und im heutigen Zeitpunkt zu bewilligen wäre. Die Erteilung der Baubewilligung würde unter dem Titel der strassenmässigen Erschliessung eine hinreichende Zu- und Wegfahrt bedingen (Art. 67 Bst. a des Planungs- und Baugesetzes; sGS 731.1; abgekürzt PBG). Die strassenmässige Erschliessung wäre zudem rechtlich sicherzustellen. Wenn wie vorliegend die Zufahrt zu neun Parkplätzen über ein fremdes Grundstück erfolgt, hätte deren rechtliche Sicherstellung durch eine öffentliche Widmung der Strassenfläche zu erfolgen, weil diese Strassenfläche der Erschliessung von mehr als einem Grundstück diene; eine bloss privatrechtliche Sicherstellung (z.B. durch Gewährung eines Fuss- und Fahrwegrechts in Form einer Dienstbarkeit) wäre ungenügend.

2.7.1 Als unzutreffend erweist sich der Einwand der Rekurrentin, wonach kein genügendes öffentliches Interesse für eine öffentliche Strasse bestehe, wenn eine Strasse lediglich zwei Grundstücke erschliesse und weitere Nachbargrundstücke unerschlossen blieben. Aus dem von ihr angerufenen Entscheid des Bundesgerichtes (BGE 114 Ia 341 Erw. 3.b) ergibt sich nichts Anderes. Vielmehr hielt das Bundesgericht fest, bei Strassenbauten könne das öffentliche Interesse nur bejaht werden, wenn es "mehrere Grundstücke zu erschliessen" gelte oder "die Erschliessung im Hinblick auf die Schaffung einer grösseren Zahl von Wohnstätten" erfolge. Die Praxis, wonach für die Erschliessung von zwei Grundstücken eine öffentliche Strasse zu verlangen ist, hält somit auch vor BGE 114 Ia 341 stand.

2.7.2 Die Rekurrentin wendet weiter ein, das Teilstrassenstück erschliesse weder Grundstück Nr. 001 noch Nr. 003 und damit kein einziges Grundstück, und auch nicht eine grössere Anzahl Wohneinheiten. Vielmehr diene das Teilstrassenstück einzig der Zufahrt zu acht (recte: neun) Parkplätzen. Auch dieser Einwand geht fehl. Strassen führen immer zu bestimmten Anlagen oder Bodenflächen auf den zu erschliessenden Privatgrundstücken. Ob eine Strasse zu klassieren ist, hängt nicht davon ab, welcher Art solche Anlagen oder Bodenflächen sind. Dies zeigt sich anschaulich an der Zufahrtsstrasse Nr. 001 auf den Grundstücken der Parteien: Der südliche Bogen dieser Strasse führt zu einer Tiefgaragenrampe auf Grundstück Nr. 002. Die Tiefgarage selber befindet sich auf Grundstück Nr. 004, und die dortigen Parkplätze gehören – soweit ersichtlich – zum Gebäude auf Grundstück Nr. 004. Es ist offensichtlich, dass ein Zusammenhang zwischen der Zufahrtsstrasse und den Parkplätzen in der Tiefgarage bzw. dem Gebäude besteht. Dieser Zusammenhang rechtfertigt die Klassierung der Strasse, und es ginge selbstredend nicht an, auf eine Klassierung des südlichen Bogens der Strasse mit dem Argument zu verzichten, dieser erschliesse nur die eigentliche Tiefgaragenrampe, an welcher kein öffentliches Interesse bestehe.

2.8 Zusammenfassend stützt sich die Beibehaltung der Klassierung auf eine genügende gesetzliche Grundlage und liegt im öffentlichen



Interesse. Zudem erweist sie sich als verhältnismässig: Es wird nicht geltend gemacht und ist nicht erkennbar, mit welchen übermässigen Einschränkungen sich die Rekurrentin bei der Beibehaltung der Klassierung konfrontiert sähe. Namentlich ein allfälliger erhöhter Unterhaltsbedarf bei Schnee und Eisglätte im Bereich eines erhöhten Quergefälles zwecks Gewährleistung der Verkehrssicherheit (vgl. dazu auch Amtsbericht TBA vom 22. März 2019) führt nicht zu Belastungen, die das öffentliche Interesse an der Klassierung überwiegen. Dies umso weniger, als die Rekurrentin die entsprechenden Kosten aller Voraussicht nach jedenfalls nicht alleine tragen müssen, sondern ein entsprechender Kostenteiler im Rahmen des ausstehenden Verfahrens zur Festlegung eines Unterhaltsperimeters zu bestimmen sein wird.

3.

Zusammenfassend ergibt sich, dass die Vorinstanz zu Recht auf eine Entlassung des Strassenteilstücks aus dem Gemeindestrassenplan verzichtete. Der Rekurs erweist sich deshalb als unbegründet und ist abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden kann.

4.

4.1 Nach Art. 95 Abs. 1 VRP hat in Streitigkeiten jener Beteiligte die Kosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden. Die Entscheidgebühr beträgt Fr. 3'500.– (Nr. 10.01 des Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung, sGS 821.5). Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend sind die amtlichen Kosten der Rekurrentin zu überbinden.

4.2 Der von der Rekurrentin am 14. Dezember 2018 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'000.– wird angerechnet.

5.

Rekurrentin, Rekursgegnerin und Vorinstanz stellen ein Begehren um Ersatz der ausseramtlichen Kosten.

5.1 Im Rekursverfahren werden ausseramtliche Kosten entschädigt, soweit sie auf Grund der Sach- und Rechtslage notwendig und angemessen erscheinen (Art. 98 Abs. 2 VRP). Die ausseramtliche Entschädigung wird den am Verfahren Beteiligten nach Obsiegen und Unterliegen auferlegt (Art. 98^{bis} VRP). Die Vorschriften der Schweizerischen Zivilprozessordnung (SR 272) finden sachgemäss Anwendung (Art. 98^{ter} VRP).

5.2 Die Rekursgegnerin obsiegt mit ihren Anträgen. Da das Verfahren zudem in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht Schwierigkeiten bot, die den Beizug eines Rechtsvertreters rechtfertigen, besteht grundsätzlich Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung (Art. 98^{bis} VRP). Der Rechtsvertreter der Rekursgegnerin reichte am 11. Juni bzw. 15. August 2019 eine Kostennote in der Höhe von insgesamt Fr. 3'967.40 (zusammengesetzt aus einem Honorar in der



Höhe von Fr. 3'500.– und Barauslagen in der Höhe von Fr. 183.75, zuzüglich Mehrwertsteuer) ein.

Die Höhe der Honorarpauschale begründet er mit den konkreten Umständen des Rekursverfahrens, namentlich dem durchgeführten Augenschein und dessen Dauer, dem Umfang des Schriftenwechsels und den erforderlichen Abklärungen unter Beizug teilweise recht alter Akten. Diese Ausführungen sind dahingehend zu relativieren, als kein zweiter Schriftenwechsel angeordnet wurde. Die Vernehmlassungen der anderen Verfahrensbeteiligten sowie der Amtsbericht des TBA wurden vielmehr mit dem ausdrücklichen Hinweis zugestellt, dass seitens Rekursinstanz kein zweiter Schriftenwechsel vorgesehen sei. Die anschliessende Eingabe vom 3. April 2019 enthielt sodann nur kurze Ausführungen. Zutreffend ist zwar, dass (auch) der Rechtsvertreter der Rekursgegnerin im weiteren Verlauf des Verfahrens von seinem Replikrecht Gebrauch machte und nach dem Augenschein vom 9. Mai 2019 noch mehrere Eingaben einreichte. Auch diese Eingaben waren jedoch nicht verfahrensleitend angeordnet worden. Obwohl es heute Usus ist, dass Rechtsvertreter unaufgefordert (mehrfach) von ihrem Replikrecht Gebrauch machen, werden sie für solche freiwillig eingereichten Eingaben praxisgemäss nicht entschädigt. Insgesamt ist deshalb die eingereichte Kostennote zu kürzen. Die durchschnittlichen Schwierigkeiten des Rekursverfahrens berücksichtigend wird die ausseramtliche Entschädigung ermessensweise auf das mittlere Honorar von Fr. 3'250.– plus Fr. 130.– Barauslagen (4%) festgesetzt. Insgesamt beläuft sich das Honorar damit auf Fr. 3'380.–.

Weil die zu entschädigende Rekursgegnerin selber mehrwertsteuerpflichtig ist, kann sie die der Honorarrechnung ihres Anwalts belastete Mehrwertsteuer von ihrer eigenen Steuerschuld abziehen, ohne dass ihr dadurch eine Mehrbelastung entsteht. Daher muss die Mehrwertsteuer bei der Bemessung der ausseramtlichen Entschädigung nicht zusätzlich berücksichtigt werden (R. HIRT, Die Regelung der Kosten nach st.gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, Lachen/St.Gallen 2004, S. 194).

5.3 Da die Rekurrentin mit ihren Anträgen unterliegt, hat sie von vornherein keinen Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung. Ihr Begehren ist deshalb abzuweisen.

5.4 Die Vorinstanz hat grundsätzlich keinen Anspruch auf Ersatz der ausseramtlichen Kosten (R. HIRT, a.a.O., S. 176). Sie bringt keine Gründe vor, die ein Abweichen von dieser Regel rechtfertigen. Ihr Begehren ist daher abzuweisen.



Entscheid

1.

Der Rekurs der A.____ AG, Y.____, wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.

a) Die A.____ AG bezahlt eine Entscheidgebür von Fr. 3'500.–.

b) Der am 14. Dezember 2018 von der A.____ AG geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'000.– wird angerechnet.

3.

a) Das Begehren der B.____ AG, Y.____, um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird gutgeheissen. Die A.____ AG entschädigt die B.____ AG ausseramtlich mit Fr. 3'380.–.

b) Das Begehren der A.____ AG um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird abgewiesen.

c) Das Begehren der Politischen Gemeinde Y.____ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird abgewiesen.

Der Vorsteher

Marc Mächler
Regierungsrat