



<b>Fall-Nr.:</b>	22-8520
<b>Stelle:</b>	Generalsekretariat Bau- und Umweltdepartement
<b>Instanz:</b>	Bau- und Umweltdepartement
<b>Publikationsdatum:</b>	25.10.2024
<b>Entscheiddatum:</b>	03.10.2024

## **BUDE 2024 Nr. 083**

**Strassenrecht; Art. 4 und 25a RPG, Art. 43a Bst. c RPV, Art. 32, 33, 33bis, 39, 44 Abs. 1, 72 und 77 StrG. Der Einwand der Befangenheit erst nach dem Rekursaugenschein ist verspätet, wenn er schon vorher hätte erhoben werden können. Zwar hat sich gezeigt, dass die Strasse entgegen der Behauptung ihre Funktion als Zufahrtsstrasse nicht erfüllen kann und deshalb tatsächlich ausgebaut werden muss. Allerdings darf der Ausbau nicht einseitig in der Landwirtschaftszone erfolgen, weil er keinem Landwirtschaftsbetrieb dient und er auch in der Bauzone möglich ist. Zudem wurde zwar eine Informationsveranstaltung durchgeführt, eine eigentliche Mitwirkung hat aber nicht stattgefunden. Gutheissung des Rekurses.**

BUDE 2024 Nr. 83 finden Sie im angehängten PDF-Dokument.



22-8520

## **Entscheid Nr. 83/2024 vom 3. Oktober 2024**

---

Rekurrentin

**A.**\_\_\_\_,  
vertreten durch lic.iur. Urs Pfister, Rechtsanwalt,  
Bischofszellerstrasse 53, 9200 Gossau

gegen

---

Vorinstanz

**Gemeinderat Z.**\_\_\_\_ (Beschluss vom 1. März 2022)

---

Betreff

Teilstrassenplan (Verlegung X.-strasse Nord/Verlegung Y.-strasse)



## Sachverhalt

### A.

a) A.\_\_\_\_, ist Eigentümerin von Grundstück Nr. 0001, Grundbuch Z.\_\_\_\_. Dieses liegt an der X.-strasse, eine Gemeindestrasse 2. Klasse, die etwa 50 Haushalte für rund 100 Personen erschliesst. Ausgehend vom Bahnübergang überquert sie die Umfahrungsstrasse und führt über das Grundstück Nr. 0001 zur Siedlung «X.-», wo sie weiter östlich in die Y.-strasse, eine Gemeindestrasse 3. Klasse, mündet. Diese biegt in einer scharfen Linkskurve nach Norden ab und erschliesst in der Landwirtschaftszone u.a. den Eierproduktionsbetrieb in der «Y.-».

Gemäss geltendem Zonenplan der Politischen Gemeinde Z.\_\_\_\_ vom 8. September 1997 befindet sich das längliche, 31'866 m<sup>2</sup> grosse Grundstück Nr. 0001 z.T. in der Wohn-Gewerbezone, grösstenteils aber in der Landwirtschaftszone. Die Richtplankarte weist das Grundstück überwiegend als Landschaftsschutzgebiet (schraffiert) mit Fruchtfolgeflächen (FFF; gelb) aus. Die X.-strasse liegt mehrheitlich in der Grundwasserschutzzone S3.

b) Die X.-strasse wurde vor Jahren im Zusammenhang mit dem Bau der Umfahrungsstrasse vom Bahnübergang bis zum Grundstück Nr. 0002 auf 5 m ausgebaut. Ab dort ist sie nur noch etwa 3 m breit. Weil die Strasse zum Kreuzen zu schmal ist, finden sich ausserhalb der Asphaltierung beidseitig praktisch durchgehend Fahrspuren auf der Wiese. Das mit der X.-strasse erschlossene Quartier besteht aus einem Mehrfamilienhaus und zahlreichen Einfamilienhäusern. Die Wohnhäuser entlang der X.-strasse weisen Strassenabstände von rund 7 m bis weniger als 3,5 m bzw. 0 m auf. Vorgelagert sind Anlagen wie Velounterstände, Stützmauern, Vorgärten, Stellplätze sowie Zufahrten.

Die asphaltierte X.-strasse verfügt weiter über keine Randabschlüsse und weist erhebliche Belagsschäden auf. Die Y.-strasse ist ausserhalb der Bauzone als Naturstrasse gestaltet.

### B.

a) Der Gemeinderat beschloss am 1. September 2020, die X.-Strasse und Y.-strasse zu sanieren und auszubauen und erliess dafür den Teilstrassenplan «Verlegung X.-strasse Nord/Verlegung Y.-strasse». Das kantonale Tiefbauamt (TBA) prüfte das Projekt am 9. Oktober 2020 vor und kam dabei zum Schluss, dass dessen Genehmigungsfähigkeit fraglich sei, weil namentlich das Amt für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG) Vorbehalte hatte. Die Gemeinde nahm darauf am 24. November 2020 mit dem AREG Kontakt auf, worauf dieses seine Vorbehalte am 6. Januar 2021 zurücknahm. Am 1. April 2021 lud der Gemeinderat die Anstösser zu einer Informationsveranstaltung ein, die am 21. April 2021 stattfand. Am 15. Juni



2021 genehmigte er den Teilstrassenplan. Mit dem Projekt soll namentlich die X.-strasse auf 5 m und die Y.-strasse auf 3 m ausgebaut werden, wobei bei letzterer eine 0,3 m breite Belagshohlschale und ein beidseitiges Bankett von je 0,3 m dazukommen soll. Im Kurvenbereich, wo die Strassen zu verlegen sind, ist eine Fahrbahnbreite von 4 m vorgesehen. Zum Schutz der Quelfassung soll die Strasse neu mit Randabschlüssen versehen, das Strassenabwasser in einer neu erstellten Meteorwasserleitung gesammelt und aus der Schutzzone abgeleitet werden. Das Land für die 2. Klassestrasse soll ausparzelliert und von der Gemeinde erworben werden. Die öffentliche Auflage fand vom 16. August bis 14. September 2021 statt.

**b)** Parallel dazu erliess der Gemeinderat am 1. September 2021 die Gesamtrevision des Strassen-, Fuss-, Wander- und Radwegplans. Das entsprechende Mitwirkungsverfahren fand vom 7. Juni bis 6. Juli 2021 statt. Die öffentliche Auflage erfolgte vom 27. September bis 26. Oktober 2021. Die Genehmigung durch das TBA bzw. die Rechtskraft datiert vom 20. Februar 2023.

**c)** Während der Auflagefrist des Teilstrassenplans/Strassenprojekts X.-strasse bzw. Y.-strasse erhob A.\_\_\_\_, vertreten durch lic.iur. Urs Pfister, Rechtsanwalt, Gossau, Einsprache. Mit Einsprachebegründung vom 8. Oktober 2021 verlangte sie, dass auf die Teilstrassenpläne bzw. Strassenprojekte, auf die entsprechende Enteignung bzw. Abtretung von persönlichen Rechten sowie auf die Auferlegung von Kosten für den Strassenausbau zu ihren Lasten verzichtet werde.

**d)** Mit Beschluss vom 1. März 2022 wies der Gemeinderat die Einsprache von A.\_\_\_\_ ab und trat auf ihren Antrag, wonach auf die Auferlegung von Kosten für den Strassenbau zu ihren Lasten zu verzichten sei, nicht ein, weil gar kein Beitragsplan erlassen worden sei. Der Ausbau und die Verlegung der Strassen seien aus Gründen der Verkehrssicherheit, des Schutzes der schwächeren Verkehrsteilnehmenden und aus Gründen des Gewässerschutzes nötig. Mithin entspreche er den Voraussetzungen von Art. 32 f. des Strassengesetzes (sGS 732.1; abgekürzt StrG), womit auch die entsprechende Enteignung zulässig sei.

**e)** Mit Schreiben vom 11. März 2022 ersuchte der Gemeinderat das TBA, den Teilstrassenplan zu genehmigen. Dieses antwortete am 31. März 2022, dass die Einwände gemäss Vorprüfung nicht berücksichtigt worden seien, weshalb das Genehmigungsverfahren sistiert werde. Am 25. Mai 2022 zeigte der Gemeinderat u.a. der Einsprecherin eine Anpassung des Verlaufs der Y.-strasse sowie Ergänzungen des technischen Berichts an. Diese liess am 29. Juni 2022 mitteilen, dass die Ergänzungen und Änderungen nichts an ihren grundsätzlichen Einwänden ändere. Mit Schreiben vom 30. Juni 2022 ersuchte der Gemeinderat das TBA erneut, den Teilstrassenplan zu genehmigen. Dieses erachtete den Plan am 5. September 2022 aber nach wie vor als nicht genehmigungsfähig. Nachdem die Kantonspolizei am



20. Oktober 2022 ihrerseits eine Stellungnahme abgegeben hatte, genehmigte das TBA den Plan am 7. November 2022 mit zahlreichen Hinweisen. Am 8. November 2022 eröffnete der Gemeinderat Rechtsanwalt lic.iur. Urs Pfister den Einspracheentscheid vom 1. März 2022 und die Genehmigungsverfügung vom 7. November 2022 als Gesamtentscheid.

### C.

Gegen den Gesamtentscheid erhob A.\_\_\_\_ durch ihren Rechtsvertreter mit Schreiben vom 22. November 2022 Rekurs beim Bau- und Umweltdepartement. Mit Rekursergänzung vom 14. Dezember 2022 werden folgende Anträge gestellt:

1. Der Entscheid des Gemeinderates Z.\_\_\_\_ vom 1. März 2022 mit dem Betreff «Teilstrassenplan Verlegung X.-strasse Nord/Verlegung Y.-strasse, Einspracheentscheid», mitenthalten die Enteignung von ungefähr 900 m<sup>2</sup> Land der Rekurrentin, sei aufzuheben.

Dementsprechend sei:

- auf den Teilstrassenplan Verlegung X.-strasse Nord/Klassierung zu verzichten;
  - auf das Strassenprojekt X.-strasse Nord zu verzichten; und
  - auf den Teilstrassenplan Verlegung Y.-strasse/Klassierung zu verzichten; und
  - auf das Strassenprojekt Y.-weg zu verzichten; und
  - auf die Enteignung/Abtretung von persönlichen Rechten von A.\_\_\_\_ zu verzichten; und
  - unabhängig vom Verfahren in der Hauptsache (Strassenprojekt, Enteignung, usw.) auf die Auferlegung von Kosten für den Strassenbau zu Lasten von A.\_\_\_\_, zu verzichten; sowie
  - unabhängig vom Ausgang des Verfahrens in der Hauptsache (Strassenprojekt, Enteignung, usw.) A.\_\_\_\_ für das (bisherige) Einspracheverfahren eine ausseramtliche Entschädigung von Fr. 2'500.– zuzüglich 4 Prozent Barauslagen, zuzüglich 7,7 Prozent MWST zuzusprechen.
2. Die Genehmigungsverfügung des Tiefbauamtes des Kantons St.Gallen vom 7. November 2022 mit dem Betreff «Genehmigung Teilstrassenplan Verlegung X.-strasse Nord Nr. 217/Verlegung Y.-strasse» sei aufzuheben;
  3. Eventualantrag (zum Rechtsbegehren Nr. 1): Der Entscheid des Gemeinderates Z.\_\_\_\_ vom 1. März



2022 mit dem Betreff «Teilstrassenplan Verlegung X.-strasse Nord/Verlegung Y.-strasse, Einspracheentscheid» mitenthaltend die Enteignung von ungefähr 900 m<sup>2</sup> Land der Rekurrentin, sei aufzuheben.

Dementsprechend sei:

- die Angelegenheit zur nochmaligen Beurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen; und
  - A.\_\_\_\_ für das (bisherige) Einspracheverfahren eine ausseramtliche Entschädigung von Fr. 2'500.– zuzüglich 4 Prozent Barauslagen, zuzüglich 7,7 Prozent MWST zuzusprechen.
4. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen für das Rekursverfahren, unabhängig vom Ausgang des vorliegenden Rekursverfahren in der Sache.

Zur Begründung wird eine Verletzung der Koordinationspflicht gerügt, weil im Planverfahren auch der Beitragsplan hätte erlassen werden müssen. Sodann habe die Vorinstanz den Verfahrensablauf verletzt, indem sie keinen «Bauentscheid» (Festsetzungsentscheid/«Baubewilligung», vgl. Art. 39 Abs. 1 zweiter Satz StrG), verfügt habe. Darüber hinaus sei es unnötig und unzulässig, die Strasse zu Lasten von Landwirtschaftsland und Fruchtfolgefläche zu verbreitern. Das Strassenprojekt sei in der Landwirtschaftszone weder zonenkonform noch standortgebunden und könne problemlos in der gegenüberliegenden Wohnzone realisiert werden. Dafür müssten keine Gebäude abgebrochen, sondern bloss Vorplätze und Umgebungsflächen beansprucht werden. Die Strassen seien genügend verkehrssicher, weil es sich um eine reine Quartierstrasse mit lediglich Zielverkehr handle. Erschlossen werde bloss ein kleines Quartier, das Verkehrsaufkommen sei marginal. Der Umwelt-, Natur- und Landschaftsschutz verlange, das die nicht vermehrbare Ressource «Boden» sowie die Landschaft geschützt würden. Für das vorliegende Einfamilienhausquartier müsse keine Strasse im Landwirtschaftsland gebaut werden, eine Sanierung der bestehenden Strasse genüge. Abgesehen davon, dass die angeführte Erschliessungspflicht der Gemeinde ohnehin auf Bauzonen beschränkt sei, verhalte sich die Vorinstanz auch widersprüchlich, wenn sie jetzt anführe, dass die Erschliessung des X.-quartiers nicht hinreichend sei, nachdem sie in den letzten 50 Jahren trotz der angeblich fehlenden Erschliessung zahlreiche Baubewilligungen erteilt habe. Da für den Strassenbau kein öffentliches Interesse vorhanden sei, liege auch kein Grund für eine Enteignung vor. Eine Entschädigung auch im Einspracheverfahren stünde ihr nach Art. 45 Abs. 1 StrG i.V.m. Art. 48 des Enteignungsgesetzes (sGS 735.1; abgekürzt EntG) zu.

#### **D.**

Mit Vernehmlassung vom 5. Januar 2023 beantragt die Vorinstanz, den Rekurs abzuweisen. Zur Begründung wird geltend gemacht, dass der Beitragsplan nicht mit dem Teilstrassenplan/Strassenprojekt koordiniert werden müsse. Davon abgesehen, dass das Strassengesetz



dafür zwei verschiedene Verfahren vorsehe, sei auch der Rechtsweg unterschiedlich geregelt. Die Rekurrentin übersehe, dass im Strassenplanverfahren der Plan vor dem Auflage- und Einspracheverfahren erlassen werde und nicht gleichzeitig mit dem Einsprachebeschluss. Weiter werde übersehen, dass die Strasse schon heute zum Teil über Landwirtschaftsland führe und somit standortgebunden sei und insbesondere dem Landwirtschaftsbetrieb diene. Dieser produziere Eier und könne wegen der schlechten Strasse nicht mit Lastwagen erreicht werden, weshalb die Eier auf kleinere Fahrzeuge umgeladen werden müssten. Fruchtfolgeflächen gingen nur gerade 86 m<sup>2</sup> verloren, dies jedoch ausschliesslich zur Erschliessung des Landwirtschaftsbetriebs. Was den Vorwurf betreffe, dass die Gemeinde die Erschliessung des Quartiers bis anhin auch als hinreichend betrachtet und deshalb ständig Bewilligungen erteilt habe, müsse auf den Umstand hingewiesen werden, dass die Rechtsprechung die Anforderungen an die Erschliessung ständig verschärft habe und die Fahrzeuge auch immer grösser geworden seien. Die Enteignung der Rekurrentin sei deshalb verhältnismässig, weil dadurch die landwirtschaftliche Nutzung nicht wesentlich beeinträchtigt werde, während auf der anderen Strassenseite zahlreiche Eigentümerinnen und Eigentümer schwerwiegende Eingriffe in ihr bereits überbautes Grundeigentum erleiden müssten.

#### **E.**

Mit Amtsbericht vom 30. Januar 2023 führt das kantonale Strasseninspektorat (KSI) aus, dass die X.-strasse innerhalb des Siedlungsgebiets liege, anfänglich 5 m breit sei und sich im weiteren Verlauf auf rund 3 m verjünge. Anschliessend schwanke die Breite zwischen 2,5 m und 3,1 m. Die Länge betrage rund 390 m, das Längsgefälle rund 0,5 bis 4 Prozent. Die zulässige Höchstgeschwindigkeit sei auf 50 km/h beschränkt. Das damit erschlossene Quartier weise weniger als 150 Personen auf. Die X.-strasse könne somit einer Zufahrtsstrasse zugeordnet werden, wobei lediglich die Breite der Strasse ungenügend sei. Um eine genügende Erschliessung sicherzustellen, müsse die Strasse auf Grund des eher kleinen erschlossenen Quartiers auch weiterhin nur den Anforderungen einer Zufahrtsstrasse entsprechen und somit den Grundbegegnungsfall Personenwagen/Personenwagen bei stark reduzierter Geschwindigkeit abdecken. Aufgrund der hinter liegenden Landwirtschaftsbetriebe seien jedoch auch die massgebenden Begegnungsfälle Personenwagen/Lastwagen (mindestens punktuell bei stark reduzierter Geschwindigkeit) und Lastwagen/leichtes Zweirad (maximale Geschwindigkeit von Landwirtschaftsfahrzeugen normalerweise 30 km/h) abzudecken. Die Breite von 5 m für die X.-strasse sei grundsätzlich sinnvoll gewählt. Sie decke den reduzierten massgebenden Begegnungsfall auf der Geraden ab und ermögliche vor allem ein Kreuzen von Velo und Landwirtschaftsfahrzeugen mit auskragender Ladung. Sie sei damit nicht überdimensioniert, berücksichtige aber potentiell kritische Begegnungsfälle in einem angemessenen Umfang. Es fehle jedoch eine Untersuchung der Kurvenbereiche, wobei die vorhandenen guten Sichtverhältnisse zu berücksichtigen seien, da sich die Fahrzeuglenker entsprechend auf



den Begegnungsfall vorbereiten könnten. Allerdings wäre es auch möglich, die massgebenden Begegnungsfälle mittels Ausweichstellen zu lösen (gängige Praxis). Der Flächengewinn sei jedoch überschaubar, da solche Ausweichstellen für ein landwirtschaftliches Fahrzeug mit Anhänger ebenfalls eine beträchtliche Länge aufweisen und in regelmässigen Abständen und auch auf Sicht platziert werden müssten.

**F.**

**a)** Das Bau- und Umweltsdepartement führte am 3. März 2023 in Anwesenheit der Verfahrens beteiligten sowie eines Vertreters des KSI einen Augenschein durch. Vor Ort lässt die Rekurrentin die fehlende Aussteckung des neuen Strassenverlaufs rügen. Die Vorinstanz gibt einen überarbeiteten Technischen Bericht ab und sichert der Rekurrentin zu, dass sie sich an den Ausbaurkosten nicht beteiligen müsse. Das KSI führt vor Ort aus, dass die Projektpläne in Ordnung seien. In Kurvenbereichen müsse normalerweise eine Verbreiterung vorgesehen werden. Vorliegend könne in der ersten Kurve wegen der guten Sichtverhältnisse jedoch darauf verzichtet werden. Bei der neu zu erstellenden Kurve mit der Einmündung in die Y.-strasse müsse dagegen auf Grund des Gefälls eine etwaige Kurvenverbreiterung geprüft werden. Anhand des neuen bzw. überarbeiteten Technischen Berichts werde hierzu noch schriftlich Stellung genommen.

**b)** Mit Schreiben vom 9. März 2023 nimmt das KSI zum nachgereichten Technischen Bericht vom 8. Mai 2022/8. September 2022/24. Februar 2023 Stellung und führt aus, die Berechnungen zeigten auf, dass deutliche Kurvenverbreiterungen nötig seien. Im Bericht werde zwar damit argumentiert, dass stattdessen auch mit Ausweichstellen gearbeitet werden könnte, da die Sicht gegeben sei. Diese Aussage sei aber widersprüchlich. Entweder seien korrekte Kurvenverbreiterungen vorzusehen oder es seien klar reduzierte Breiten anzuwenden, die auch für Fahrzeuglenker ersichtlich seien. Dies deswegen, weil sich Fahrzeuglenker bei der vorgesehenen Breite verschätzen könnten und für diese auch nicht ersichtlich sei, bis zu welchem Punkt die Breite ausreiche.

**c)** Die Vorinstanz führt am 31. März 2023 zum Augenscheinprotokoll und zur Stellungnahme des KSI vom 9. März 2023 u.a. aus, dass auch die neue Kurve übersichtlich sei und so rechtzeitig angehalten werden könne, damit der Gegenverkehr passieren könne.

**d)** Die Rekurrentin ergänzt die Ausführungen vor Ort am 1. Mai 2023 dahingehend, dass der Gemeindepräsident B.\_\_\_\_ an der X.-strasse 16 wohne und somit ein persönliches Interesse am vorliegenden Strassenprojekt habe. Mithin sei er in der vorliegenden Sache befangen und hätte in den Ausstand treten müssen. Der angefochtene Erlass sei somit wegen Verletzung der Ausstandsregeln aufzuheben. Die Vorinstanz verhalte sich zudem treuwidrig, wenn sie behauptete, das vorliegende Strassenprojekt sei für die hinreichende Erschliessung des Quartiers X.- erforderlich, gleichzeitig aber laufend Bauges-



suche bewillige, wie z.B. aktuell auf dem Grundstück Nr. 0004. Im Protokoll fehle zudem die Aussage des Gemeindepräsidenten, dass die Kosten für die Y.-strasse ohnehin «vom Bund» bezahlt würden und somit die Anstösser dafür nichts bezahlen müssten. Allfällige Meliorations- oder Strukturverbesserungsbeiträge hätten aber ebenfalls öffentlich aufgelegt werden müssen. Bei der Verlegung der Y.-strasse werde ein geschütztes Gehölz beeinträchtigt. Mithin seien bei der Gesamtinteressenabwägung nicht nur die Interessen der Rekurrentin und der Schutz der Fruchtfolgeflächen, sondern auch jene des Landschaftsschutzes zu beachten. Das Gebäude Vers.-Nr. 0005 sei praktisch eine Ruine und müsse ohnehin abgebrochen werden. Ein Neubau könne sodann so erstellt werden, dass die Y.-strasse gar nicht verlegt werden müsse. Schliesslich sei unklar, ob der «Geflügelhof mit Eierproduktion» in der Landwirtschaftszone überhaupt rechtmässig sei. Falls dem nicht so sei, komme das vorliegende Projekt grundsätzlich nicht in Frage.

**e)** Die Vorinstanz teilt mit Schreiben vom 12. Juli 2023 mit, dass sich betreffend Kosten neue Entwicklungen ergeben hätten: Der Gemeinderat habe zwischenzeitlich mit den Anstössern einen Erschliessungsvertrag betreffend Regelung der Kostentragung für die Y.-strasse abgeschlossen. Die Baukosten betreffend die Gemeindestrasse 3. Klasse seien somit vertraglich geregelt. Die Baukosten betreffend X.-strasse würden von der Politischen Gemeinde übernommen. Mithin sei kein Kostenverlegungsverfahren und kein Beitragsplan nötig. Die blossе Tatsache, dass der Gemeindepräsident an der X.-strasse wohnhaft gewesen sei, begründe keine Ausstandspflicht. Ansonsten müssten bei einem Strassenprojekt/Teilstrassenplan Mitglieder des Gemeinderates immer in den Ausstand treten, wenn sie die entsprechende Strasse regelmässig nutzen würden. Die X.-strasse könne nicht in der Bauzone verbreitert werden, ansonsten der dort geltende Strassenabstand von 4 m bei den bereits überbauten Grundstücken unterschritten würde.

**f)** Der Verfahrensleiter traf in der Folge weitere Abklärungen zur Rechtmässigkeit des Betriebs im Gebiet Y.- und hält im Schreiben vom 29. Februar 2024 dazu fest, dass es für den Betrieb auf dem Grundstück Nr. 8B keine Bewilligungen seit Inkrafttreten des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes (SR 700; abgekürzt RPG) am 1. Januar 1980 gebe. Aus dem Luftbild vom 27. Juli 1971 müsse aber geschlossen werden, dass es sich dabei schon vor Inkrafttreten des RPG um einen Eierproduktionsbetrieb gehandelt habe und somit ein altrechtlicher Betrieb vorliege.

Auf Grund der Betriebsdaten handle es sich um einen zonenfremden gewerblichen Betrieb ausserhalb von Bauzonen. Mithin sei fraglich, ob die X.-strasse als Erschliessung für einen zonenfremden gewerblichen Betrieb ausserhalb von Bauzonen erweitert werden dürfe. Die gesetzlichen Grundlagen dafür ergeben sich aus Art. 43a Bst. c der eidgenössischen Raumplanungsverordnung (SR 700.1; abgekürzt RPV).



**g)** Die Vorinstanz führt dazu am 22. März 2024 aus, dass der Eierproduktionsbetrieb Bestandesgarantie genieesse. Zur Diskussion stünde vorliegend nicht die Erweiterung oder Zweckänderung dieses Betriebs selbst, sondern lediglich der geringfügige Ausbau der Zufahrtsstrasse. Art. 43a RPV komme vorliegend somit nicht zur Anwendung.

**h)** Die Rekurrentin weist mit Schreiben vom 13. Mai 2024 darauf hin, dass für das Strassenprojekt immerhin etwa 900 m<sup>2</sup> Land enteignet werden soll, wobei die Voraussetzungen dafür nicht erfüllt seien. Auch das AREG habe gemäss Vorprüfungsbericht des TBA vom 9. Oktober 2020 festgehalten, dass die X.-strasse grundsätzlich in und nicht ausserhalb der Bauzonen zu verbreitern sei, weshalb das Projekt zu überarbeiten sei. Auf Grund der ständigen Nachbesserungen im Verlauf des Rekursverfahrens verlange sie eine erhöhte ausseramtliche Pauschalentschädigung.

#### **G.**

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

### **Erwägungen**

#### **1.**

**1.1** Die Zuständigkeit des Bau- und Umweltdepartementes ergibt sich aus Art. 43<sup>bis</sup> des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1; abgekürzt VRP).

**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 einzutreten.

#### **2.**

Die Rekurrentin rügt, dass der damalige Gemeindepräsident B.\_\_\_\_ bei der Beschlussfassung befangen gewesen sei und deshalb in den Ausstand hätte treten müssen.

**2.1** Nach Art. 30 Abs. 1 der Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV) und Art. 6 Ziff. 1 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (SR 0.101; abgekürzt EMRK) hat jede Person Anspruch darauf, dass ihre Sache von einem unparteiischen, unvoreingenommenen und unbefangenen Richter ohne Einwirken sachfremder Umstände entschieden wird. Die Garantie des verfassungsmässigen Richters wird verletzt, wenn bei objektiver Betrachtung Gegebenheiten vorliegen, die den Anschein der Befangenheit oder die Gefahr der Voreingenommenheit begründen. Voreingenommenheit und Befangenheit werden nach der Rechtsprechung angenommen, wenn Umstände vorliegen, die bei objektiver Betrachtung



geeignet sind, Misstrauen in die Unparteilichkeit des Richters zu erwecken. Solche Umstände können in einem bestimmten Verhalten des betreffenden Richters oder in gewissen äusseren Gegebenheiten funktioneller und organisatorischer Natur begründet sein. Bei der Beurteilung solcher Gegebenheiten ist nicht auf das subjektive Empfinden einer Partei abzustellen. Das Misstrauen in die Unvoreingenommenheit muss vielmehr in objektiver Weise begründet erscheinen. Es genügt, wenn Umstände vorliegen, die bei objektiver Betrachtung den Anschein der Befangenheit und Voreingenommenheit erwecken. Für die Ablehnung wird nicht verlangt, dass die Richterin bzw. der Richter tatsächlich befangen ist (Urteil des Bundesgerichtes 1B\_418/2014 vom 15. Mai 2015 Erw. 4.1. f.).

**2.2** Für nichtgerichtliche Behörden enthält Art 29 Abs. 1 BV eine ähnliche Garantie. Bei den Anforderungen an die Unparteilichkeit von Verwaltungs- und Exekutivbehörden muss allerdings berücksichtigt werden, dass ihr Amt mit einer sachbedingten Kumulation verschiedener, insbesondere auch politischer Aufgaben einhergeht. Die verfassungsrechtliche Garantie wird in Art. 7 VRP konkretisiert, wo die einzelnen Ausstandsgründe aufgezählt werden. Im verwaltungsinternen Verfahren bejahte das Bundesgericht bis anhin eine Ausstandspflicht in der Regel nur dann, wenn das betreffende Behördenmitglied oder der öffentlich Angestellte ein persönliches Interesse an dem zu behandelnden Geschäft hat. Bezüglich Vorbefassung hat das Bundesgericht seine Praxis zwischenzeitlich jedoch auch bei nichtgerichtlichen Behördenmitgliedern verschärft und entschieden, dass die Zulässigkeit der Vorbefassung der Gemeinderatsmitglieder sinngemäss nach denselben Kriterien zu beurteilen sei, wie sie das Bundesgericht für die Gerichtsverfahren entwickelt habe. So haben Behördenmitglieder, die insbesondere an einer Projektauswahl beteiligt waren, im nachfolgenden Sondernutzungsplan- und Baubewilligungsverfahren neu ebenfalls in den Ausstand zu treten (BGE 140 I 326 Erw.6.2; VerwGE B 2013/166 vom 4. Dezember 2014 Erw. 2.4). Behördenmitglieder, öffentliche Angestellte und amtlich bestellte Sachverständige haben im Fall eines Ausstandsgrunds von sich aus in den Ausstand zu treten (Art. 7 Abs. 1 VRP). Ein Ausstandsgrund liegt nach den kantonalen Bestimmungen vor, wenn der Betroffene persönlich berührt ist (Art. 7 Abs. 1 Bst. a VRP), wenn dieser Vertreter, Beauftragter, Angestellter oder Organ einer an der Angelegenheit beteiligten Person ist oder in der Sache Auftrag erteilt hat (Art. 7 Abs. 1 Bst. b VRP) oder aus anderen Gründen (Art. 7 Abs. 1 Bst. c VRP) befangen erscheint.

**2.3** Hat eine Partei Kenntnis davon, dass eine befangene Person an einem sie betreffenden Entscheid mitwirkt, hat sie diesen Umstand so bald als möglich bzw. unverzüglich anzuzeigen, d.h. sobald bekannt oder absehbar ist, dass eine möglicherweise befangene Person bei einer Angelegenheit mitwirkt. War es dem Betroffenen möglich, die Befangenheit eines Entscheidungsträgers oder Mitwirkenden vor Abschluss des Verfahrens geltend zu machen, lässt die Rechtsprechung diese Rüge mit dem Rechtsmittel gegen den Entscheid selber nicht



mehr zu (VerwGE B 2023/180 vom 15. Februar 2024 Erw. 3.4). In diesen Fällen gilt die Anrufung der Ausstandsgründe als verwirkt (Urteil des Bundesgerichtes 1C\_37/2018 vom 6. Juli 2018 Erw. 4). Die Obliegenheit, Ausstandsgründe unverzüglich geltend zu machen, gilt auch mit Bezug auf Verwaltungsbehörden (Urteil des Bundesgerichtes 1C\_527/2020 vom 22. Februar 2021; BGE 132 II 485 Erw. 4.3). Wer eine solche Amtsperson nicht unverzüglich ablehnt, wenn er vom Ablehnungsgrund Kenntnis erhält, sondern sich stillschweigend auf den Prozess einlässt, verwirkt somit den Anspruch auf spätere Anrufung der verletzten Verfassungsbestimmungen (Urteil des Bundesgerichtes 1C\_527/2020 vom 22. Februar 2021; BGE 143 V 66 Erw. 4.3).

**2.4** Vorliegend macht die Rekurrentin erst im Rekursverfahren und auch hier erst im Rahmen der Vernehmlassung zum Augenscheinprotokoll geltend, dass der damalige Gemeindepräsident an der X-strasse 16 wohne und somit ein persönliches Interesse am zu beurteilenden Strassenprojekt habe. Der Ausstandsgrund wird von der Rekurrentin somit erstmals mit Eingabe vom 1. Mai 2023 geltend gemacht. Zu beachten ist, dass der damalige Gemeindepräsident aber bereits beim Beschluss des angefochtenen Strassenprojekts mitgewirkt hat. Entsprechend ist auch das Auflageprojekt von ihm (und der Ratsschreiberin) unterzeichnet. Es hätte der Rekurrentin somit bereits im Rahmen des vorinstanzlichen Verfahrens (bzw. aufgrund der Unterzeichnung der Auflage sogar bereits vor der eigentlichen Einspracheerhebung) bewusst sein müssen, dass der damalige Gemeindepräsident in diesem Geschäft sowohl beim (erfolgten) Erlass als auch der (folgenden) Einsprachebehandlung nicht von sich aus in den Ausstand tritt. Entsprechend hätte die Rekurrentin allfällige Ausstandsgründe bereits im Einspracheverfahren geltend machen müssen. Die Anrufung von Ausstandsgründen gegen den damaligen Gemeindepräsidenten erst kurz vor Abschluss des Rekursverfahrens vor dem Bau- und Umweltdepartement verstösst somit gegen Treu und Glauben. Der Anspruch ist deshalb verwirkt und auf die Rüge somit nicht weiter einzugehen.

### **3.**

Die Rekurrentin macht in formeller Hinsicht weiter geltend, es fehle an einem Festsetzungsbeschluss. Dem ist entgegenzuhalten, dass das Planverfahren nach Art. 39 ff. StrG – anders als noch das ursprüngliche PBG – keine förmliche Festsetzung kennt. Im Rahmen der parlamentarischen Beratungen zum Nachtrag zum Wasserbaugesetz (mit welchem auch das Strassengesetz angepasst werden sollte), wurde explizit darauf verzichtet, für Wasserbau- und Strassenbauvorhaben einen Festsetzungsbeschluss einzuführen. Die entsprechende Bestimmung von Art. 157 Abs. 1 PBG wurde im Übrigen zwischenzeitlich mit dem II. Nachtrag zum PBG vom 9. August 2022, in Kraft seit 1. Oktober 2022, ebenfalls wieder aufgehoben, so dass auch Nutzungspläne nach PBG keiner Festsetzung mehr bedürfen. Die Rüge erweist sich somit als unbegründet.

### **4.**



Soweit die Rekurrentin rügen lässt, dass der neue Strassenverlauf während des Rekursaugenscheins nicht mehr abgesteckt war, sei auf Art. 44 Abs. 1 StrG verwiesen. Demnach muss die Linienführung nur während des Auflageverfahrens abgesteckt sein. Abgesehen davon, dass es der Rekurrentin offensichtlich möglich war, rechtzeitig Einsprache zu erheben, genügt vorliegend das Studium der Planunterlagen, um bezüglich des Strassenprojekts eine klare Vorstellung zu erhalten (vgl. dazu BDE Nr. 44/2016 vom 22. August 2016 Erw. 3.2 und 3.5). Diese Pläne standen ihr zur Verfügung, weshalb sie nichts aus der zwischenzeitlich entfernten Absteckung zu ihren Gunsten ableiten kann.

## **5.**

Weiter rügt die Rekurrentin, der Beitragsplan sei nicht gleichzeitig mit dem Planverfahren aufgelegt.

**5.1** Das Kostenverlegungsverfahren nach Art. 77 ff. StrG ist zwar ein separates Verfahren, nach den Koordinationsgrundsätzen von Art. 25a RPG ist es aber mit den damit zusammenhängenden Verfahren abzustimmen. Art. 80 StrG konkretisiert in diesem Sinn, dass die Beitragspflichtigen im Planverfahren nach Art. 39 ff. StrG mit persönlicher Anzeige vom Beitragsplan in Kenntnis zu setzen sind. Gemäss A. WEDER (in: G. Germann [Hrsg.], Kurzkommentar zum st.gallischen Strassengesetz vom 12. Juni 1988, Art. 81 N 3) sind sodann die Einspracheverfahren gegen den Beitragsplan bis zur rechtskräftigen Erledigung des Planverfahrens zu sistieren. Ob dieses Vorgehen mit Art. 25a RPG konform ist, kann an dieser Stelle offengelassen werden. Ganz auf das Kostenverlegungsverfahren verzichtet werden kann nur, wenn die Kostentragung durch Vertrag geregelt ist (Art. 77 Abs. 3 StrG). Bei Gemeindestrassen 2. Klasse können für den Bau und Unterhalt von den Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern Beiträge bis 100 Prozent verlangt werden (Art. 72 Abs. 2 Bst. b StrG). Bei Drittklassstrassen sind Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer grundsätzlich kostenpflichtig, für den Unterhalt kann die politische Gemeinde Beiträge leisten bzw. diesen vollständig übernehmen (Art. 73 StrG).

**5.2** Die Rekurrentin hat im Einspracheverfahren verlangt, dass ihr keine Kosten für den vorliegenden Strassenbau auferlegt würden. Die Vorinstanz ist auf diesen Antrag nicht eingetreten und zwar nicht mit der Begründung, dass von ihr keine Beiträge erhoben würden, sondern weil im vorliegenden Fall (noch) kein Beitragsplan aufgelegt worden sei. Mit Vernehmlassung vom 5. Januar 2023 bestreitet die Vorinstanz ausdrücklich, dass das Kostenverlegungsverfahren mit dem Planverfahren koordiniert werden müsse, weil die beiden Verfahren im StrG in unterschiedlichen Abschnitten geregelt und die Rechtsmittelwege unterschiedlich seien. Dies allein ist aber kein Grund, die Verfahren nicht zu koordinieren (vgl. dazu z.B. VerwGE B 2013/232 und 267 vom 16. April 2014). Die Rekurrentin musste in diesem Zeitpunkt vielmehr damit rechnen, dass ihr im Zusammenhang mit dem



umstrittenen Strassenbauprojekt noch Beiträge auferlegt werden würden. Erst am Augenschein vom 3. März 2023 führte der anwesende Gemeindepräsident aus, dass der Strassenbau ohnehin zu einem erheblichen Teil durch Beiträge des Kantons finanziert werde und der Rest von den Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern getragen werden müsse, die dadurch einen Sondervorteil erlangen würden. Die Rekurrentin gehöre nicht dazu. Ob diese mündliche «Zusicherung» verbindlich ist, ist fraglich. Am 31. März 2023 bestreitet die Vorinstanz die Koordinationspflicht mit Verweis auf Art. 50 StrG jedenfalls erneut. Diese Bestimmung besagt aber auch nur, dass mit dem Strassenbau bereits begonnen werden könne, wenn die Beitragspflichtigen mit persönlicher Anzeige vom Beitragsplan in Kenntnis gesetzt wurden. An der bundesrechtlichen Koordinationspflicht ändert dies jedoch nichts. Schliesslich reicht die Vorinstanz mit Vernehmlassung vom 12. Juli 2023 einen Erschliessungsvertrag betreffend Kosten für die Y.-strasse Nr. 305 nach, den sie zwischenzeitlich mit fünf anderen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern geschlossen hat. Damit wird geregelt, dass die Politische Gemeinde 25 Prozent und die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer 100 Prozent der restlichen Kosten abzüglich der Beiträge von Bund und Kanton bezahlen würden. Die X.-strasse betreffend führt die Vorinstanz aus, die Baukosten würden von der Gemeinde übernommen. Mithin sei kein Kostenverlegungsverfahren und kein Beitragsplan mehr nötig. Damit ist erstmals klar, wie die Kostenverteilung geregelt ist und dass die Rekurrentin nichts bezahlen muss. Auf Grund dieses nachträglich veränderten Sachverhalts fällt der Koordinationsbedarf für das Kostenverlegungsverfahren mit dem Planverfahren im Nachhinein weg. Damit ist aber auch klar, dass die Rekurrentin den Rekurs diesbezüglich zu Recht erhoben hat.

## **6.**

Die Rekurrentin behauptet sodann, der Strassenausbau sei unnötig.

**6.1** Die Voraussetzungen und Grundsätze für den Strassenbau werden in Art. 32 f. StrG festgehalten. Dazu gehören insbesondere die Zweckbestimmung, die Verkehrssicherheit, das Verkehrsaufkommen, der Schutz der schwächeren Verkehrsteilnehmenden und der Umweltschutz. Das Bau- und Umweltdepartement konnte sich vor Ort davon überzeugen, dass namentlich die X.-strasse ihre Funktion als Zufahrtsstrasse nicht erfüllen kann, weil sie dafür zu schmal ist, was sich u.a. auf Grund der zahlreichen Fahrspuren in der Wiese neben der eigentlichen Fahrbahn zeigt. Damit ist sie insbesondere für die schwächeren Verkehrsteilnehmenden gefährlich. Obwohl hier auch grosse Landwirtschaftsfahrzeuge verkehren, können wegen der ungenügenden Breiten weder Personenwagen noch ein Velo mit einem landwirtschaftlichen Fahrzeug kreuzen. Gemäss Amtsbericht vom 30. Januar 2023 ist der gewählte Strassenausbau – sofern nicht mit genügenden Ausweichstellen gearbeitet wird – auf 5 m nötig, mit Blick auf den entsprechenden reduzierten massgebenden Begegnungsfall aber auch genügend. Im Bericht wurde jedoch bezweifelt, dass die gewählte Kurvenbreite genüge. Vor Ort konnte der Vertreter des Strasseninspektors bestätigen, dass dies bei den bestehenden Kurven der Fall sei,



weil die Sichtverhältnisse gut sind. Allerdings trifft dies wegen des Gefälls bei jener Kurve nicht zu, wo die X.-strasse und Y.-strasse neu gebaut werden und bloss eine Breite von knapp 4 m aufweisen. Hier ist entweder eine deutliche Kurvenerweiterung nötig, oder – wenn mit Ausweichstellen gearbeitet werden soll – klar reduzierte Breiten anzuwenden, damit für die Fahrzeuglenkenden ersichtlich wird, bis wohin die Strassenbreite zum Kreuzen ausreicht. Mit dieser Einschränkung wäre die vorgesehene Sanierung bzw. der Ausbau der Fahrbahn im Sinn der Verkehrssicherheit grundsätzlich in Ordnung bzw. nötig. Das Gleiche gilt aus gewässerschutzrechtlichen Überlegungen, weil aktuell das gesamte Strassenwasser inklusiv das Salzwasser im Winter in die Wiese abläuft, die in der Grundwasserschutzzone S3 liegt (Ziff. 221 Abs. 1 Bst. c des Anhang 4 der eidgenössischen Gewässerschutzverordnung [SR 814.201; abgekürzt GSchV]).

**6.2** Die X.-strasse, die auf der Zonengrenze liegt, soll ausparzelliert und ausschliesslich in die Nichtbauzone hinaus verbreitert werden, weil die Strasse nach Meinung der Vorinstanz auch einem Betrieb in der Landwirtschaftszone diene und in der Bauzone nicht mehr verbreitert werden könne.

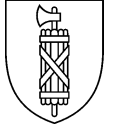
**6.2.1** Eine Strasse, die Land in der Bauzone erschliesst, muss grundsätzlich durch das Siedlungsgebiet geführt werden und soll kein Land in der Landwirtschaftszone beanspruchen (BGE 118 Ib 497 Erw. 4a). Von diesem raumplanerischen Grundsatz kann auch mit einem projektbezogenen Nutzungsplan ausserhalb der Bauzone bzw. in der Landwirtschaftszone nur dann abgewichen werden, wenn sich der Teilstrassenplan auf sachgerechte Kriterien abstützen lässt und eine vertretbare Abwägung der berührten räumlichen Interessen vorgenommen wurde (Urteil des Bundesgerichtes 1A.27/2002 vom 20. August 2002 Erw. 5.4). Aus der Bestandesgarantie allein kann kein Anspruch auf eine befahrbare Zufahrt bzw. – genereller gesagt – auf eine zeitgemässe Erschliessung abgeleitet werden. Eine solche Auslegung stünde im Widerspruch zu den Bestimmungen des Raumplanungsgesetzes, das für die Änderung besitzstandgeschützter Bauten enge Grenzen setzt. Sie liefe der Absicht des Gesetzgebers zuwider, die bauliche Entwicklung zonenwidrig gewordener Zustände im Interesse der Trennung des Siedlungsgebiets vom Kulturland wenn nicht vollständig zu untersagen, so doch stark einzuschränken. Die Standortgebundenheit lässt sich somit nicht mit der Zugehörigkeit zu einer bestimmten Baute zu rechtfertigen, die selbst zonenfremd ist (Urteil des Bundesgerichtes 1A.256/2004 vom 31. August 2005 Erw. 5 mit Hinweisen).

**6.2.2** Da die Rekurrentin die Zonenkonformität des Eierproduktionsbetriebs in der Landwirtschaftszone im Verlauf des Rekursverfahrens bestritt, wurden nachträgliche Abklärungen nötig. Diese haben ergeben, dass es sich beim so genannten Landwirtschaftsbetrieb um einen altrechtlichen Eierproduktionsbetrieb handelt, der schon vor Inkrafttreten des RPG produzierte. Gemäss Betriebsdaten für das Jahr 2024 hält der Betreiber 5'019 Konsumeier produzierende Hennen und



1'528 Junghennen/Junghähne/Küken für die Eierproduktion. Legehennen in der vorliegenden Menge produzieren Eier bodenunabhängig, selbst wenn sie in Boden- oder Freilandhaltung gehalten werden. Dementsprechend wäre der vorliegende Betrieb seit der Einführung des RPG als standortgebunden nach Art. 24 ff. RPG zu beurteilen gewesen, mit dem Inkrafttreten von Art. 37a RPG am 1. September 2000 gilt er jedoch als zonenfremder gewerblicher Betrieb ausserhalb von Bauzonen. Daran ändert nichts, dass der Betriebsleiter gemäss Berechnung Standardarbeitskräfte (SAK) 2024 eine landwirtschaftliche Nutzfläche von 2,7 ha bewirtschaftet und Schafe im Umfang von 5,904 GVE hält. Daraus folgen nur 0,22013 SAK, womit er als Hobbylandwirt einzustufen wäre. Mithin darf die X.-strasse grundsätzlich nicht zur Erschliessung für den zonenfremden gewerblichen Betrieb ausserhalb von Bauzonen ausgebaut werden, soweit dies auch in den Bauzonen möglich ist. Eine Erweiterung für den zonenfremden Eierbetrieb wäre nur im Rahmen von Art. 43a Bst. c RPV gestattet, wenn also sämtliche Infrastrukturkosten, die im Zusammenhang mit der bewilligten Nutzung anfallen, auf den Eigentümer des zonenwidrigen Betriebs überwält werden und die Erweiterung der Erschliessung nur geringfügig wäre (gemeint sind damit punktuelle Strassenausbauten; R. MUGGLI, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Bauen ausserhalb Bauzone; Zürich/Basel/Genf, Art. 37a N 30). Beides ist hier nicht der Fall. Geringfügig ist der Ausbau deshalb nicht, weil die Strasse über mehrere hundert Meter verbreitert bzw. komplett neu geführt werden soll, wofür ein Geländeeinschnitt im Landschaftsschutzgebiet, die Entfernung einer schützenswerten Hecke und gemäss aktuellem Sachplan der Verbrauch von 86 m<sup>2</sup> Fruchtfolgefleichen nötig werden. Sodann muss allein die Rekurrentin 900 m<sup>2</sup> Land dafür abtreten. Dazu kommt, dass die Zufahrtsstrasse entgegen der Ansicht der Vorinstanz sehr wohl auf der Bauzonenseite verbreitert werden kann. Abgesehen davon, dass die X.-strasse nicht auf der gesamten Länge auf 5 m ausgebaut werden muss, sondern auch nur einige Ausweichstellen erstellt werden können, halten schon heute nicht alle Bauten südlich der X.-strasse den ordentlichen Strassenabstand von 4 m ein. Da bereits sämtliche anstossenden Baugrundstücke überbaut bzw. im Bau sind, ist eine nachträgliche Unterschreitung ebenfalls unproblematisch, da die bewilligten Gebäude Bestandeschutz geniessen, auch wenn sie neu den Strassenabstand unterschreiten. Somit sind lediglich Velounterstände, Vor- und Abstellplätze sowie Gartengestaltungen direkt an der Strasse vom Strassenausbau betroffen. Diese können allenfalls gegen Entschädigung entfernt oder verlegt werden und, sofern sie überhaupt einen Abstand einhalten müssen (vgl. dazu Art. 108 Abs. 1 StrG) gegebenenfalls ausnahmsweise nach Art. 108 Abs. 2 StrG (wiederum) im (nunmehr verkürzten) Strassenabstand bewilligt werden, zumal die Voraussetzungen für strassenrechtliche Ausnahmbewilligungen weniger streng sind als für baurechtliche (VerwGE B 2011/63 vom 7. Dezember 2011 Erw. 4.4.1).

**6.2.3** Nach dem Gesagten ist es vorliegend nicht zulässig, die X.-strasse entlang der gesamten Länge einseitig auf der Landwirtschafts-



zonenseite zu verbreitern, zumal der Ausbau auch auf der gegenüberliegenden Seite in der Bauzone möglich wäre, allenfalls auch nur mit einzelnen Ausweichstellen. Sodann macht die Rekurrentin zu Recht geltend, dass für den neuen Einlenker in die Y.-strasse auch das Baugrundstück Nr. 0005 in Frage käme. Beim dabei betroffenen Gebäude Vers.-Nr. 0006 handelt es sich offensichtlich um eine weitgehend abgeschätzte Baute bzw. ein Gebäude, dessen Zustand schlecht ist, wie die Vorinstanz einräumt, weshalb nicht einzusehen ist, weshalb diese Liegenschaft für eine Enteignung nicht in Frage kommen soll.

Der Rekurs ist somit gutzuheissen und das umstrittene Strassenbauprojekt aufzuheben.

## 7.

Da der Rekurs somit ohnehin gutzuheissen ist, ist nur ergänzend auf das Mitwirkungsverfahren einzugehen. Nach neuster Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtes hat die Genehmigungsbehörde bzw. das Bau- und Umweltsdepartement von Amtes wegen zu prüfen, ob das Mitwirkungsverfahren durchgeführt worden ist. Zudem kann dessen Fehlen auch erst vor Verwaltungsgericht gerügt werden und zwar auch dann, wenn die Beschwerdeführenden selbst stets eng in die Projektierungsphase einbezogen waren und somit selbst keinen verfahrensrechtlichen Nachteil erleiden (VerwGE B 2023/203 vom 14. März 2024 Erw. 3.3).

**7.1** Nach Art. 33<sup>bis</sup> StrG (in Kraft seit 1. Juli 2021) müssen beim Bau von Strassen nach- und nebengeordnete Planungsträger rechtzeitig angehört werden (Abs. 1). Die für den Planerlass zuständige Behörde hat für eine geeignete Mitwirkung der Bevölkerung zu sorgen (Abs. 2). Die Mitwirkung ermöglicht die notwendige Breite der Interessenabwägung und bildet damit eine wichtige Grundlage für den sachgerechten Planungsentscheid. Art. 33<sup>bis</sup> StrG ist jedoch bloss eine Konkretisierung bzw. Wiederholung von Art. 4 RPG, weshalb das Mitwirkungsverfahren schon vor Inkrafttreten von Art. 33<sup>bis</sup> StrG angewendet werden musste.

Die Pflicht, ein Mitwirkungsverfahren im Sinn von Art. 4 RPG durchzuführen, hat zum übergeordneten Ziel, die demokratische Legitimation von Plänen zu stärken. Damit die Bevölkerung bei der Planung mitwirken kann, muss sie informiert sein. Information und Mitwirkung bilden folglich notwendigerweise eine Einheit. Der Behörde kommt bei der Form und Art der Information der Bevölkerung ein gewisser Handlungsspielraum zu. Sie hat die Bevölkerung jedoch in einer Art zu informieren, mit welcher der von der Planung berührte Personenkreis üblicherweise erreicht wird. Denkbar sind beispielsweise Berichterstattungen in den Medien, Orientierungsveranstaltungen oder die öffentliche Auflage von Entwürfen. Information und Mitwirkung ermöglichen die notwendige Breite der Interessenabwägung, bilden eine wichtige Grundlage für den sachgerechten Planungsentscheid und tragen damit zu einer qualitativ guten Planung bei. Die Mitwirkung soll die Pla-



nungsbehörden in ihrer Aufgabe unterstützen, eine den Anforderungen des Gesetzes und den Bedürfnissen der Bevölkerung entsprechende Raumordnung zu schaffen. Sie ist damit ein Teil der Grundlagenbeschaffung. Deshalb verlangt die Durchführung des Mitwirkungsverfahrens einen Zeitpunkt, in welchem die abschliessende Interessenabwägung noch offen ist – die Beschaffung von Grundlagen nach abgeschlossener Planung wäre wenig sinnvoll. Anregungen müssen deshalb zur Verfügung stehen und Bedenken müssen bekannt sein, wenn die Planungsvorstellungen konkretisiert und in eine bestimmte Form gegossen werden (vgl. zum Ganzen: BGE 135 II 286 Erw. 4.1 mit Hinweisen; VerwGE B 2020/58 und B 2020/72 vom 22. Oktober 2020; ZAUGG/LUDWIG, Kommentar zum bernischen Baugesetz, Band 2, 4. Aufl., Bern 2013/2017, Art. 58 N 3). Damit eine sinnvolle Mitwirkung ermöglicht wird, hat die Information somit möglichst frühzeitig zu erfolgen. Nach der erfolgten Information kommt der Bevölkerung die Möglichkeit der Mitwirkung zu. Die Planungsbehörde hat die Planentwürfe zur allgemeinen Ansichtsäusserung freizugeben, Vorschläge und Einwände entgegenzunehmen und sich materiell dazu zu äussern – wenn auch nicht eine individuelle Beantwortung jeder Anfrage verlangt wird (WALDMANN/HÄNNI, Handkommentar, RPG 2006, Art. 4 N 1 ff.; Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2018/IV/3).

Zur «Bevölkerung», wie sie Artikel 4 RPG versteht, zählen all jene, die durch die Planung berührt sein können. Sie auf den Kreis der Stimmberechtigten oder Rechtsmittelbefugten einzuschränken, wäre angesichts des Zwecks von Art. 4 RPG bundesrechtswidrig. Für untergeordnete Planänderungen ohne öffentliches Interesse kann die Mitwirkung unterbleiben. Von der Planung direkt Betroffene sind in solchen Fällen auf den Rechtsmittelweg zu verweisen.

**7.2** Vorliegend ist festzustellen, dass die Vorinstanz zwar die direkt betroffenen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer am 21. April 2021 im Rahmen einer Informationsveranstaltung über das Ausbauprojekt informiert hat. Zwar konnten sich die Betroffenen anlässlich der Informationsveranstaltung einbringen. Jedoch finden sich in den Akten keine Hinweise dazu, dass die Vorinstanz Entwürfe der Planerlasse zur allgemeinen Ansichtsäusserung freigegeben, oder Vorschläge und Einwände entgegengenommen und materiell beantwortet hat. Dazu macht die Vorinstanz auch keinerlei Ausführungen und ändert auch die Aktennotiz von der Informationsveranstaltung nichts. Es finden sich in den Unterlagen somit auch keine Hinweise darauf, dass die Teilnehmenden der Informationsveranstaltung auf die Möglichkeit hingewiesen worden wären, sich schriftlich zu äussern oder im Nachgang zur Informationsveranstaltung Änderungsvorschläge einzubringen. Auch kam denjenigen, die nicht an der Informationsveranstaltung teilnahmen, ohnehin keine Möglichkeit der Mitwirkung zu (siehe BDE Nr. 1/2021 vom 7. Januar 2021 Erw. 7.1). Es erfolgte somit eine Information der direkt betroffenen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer, aber keine eigentliche Mitwirkung im Sinn von Art. 4 RPG.



**7.3** Vorliegend geht es um kein untergeordnetes Bauvorhaben, das zum vornherein den Verzicht auf ein Mitwirkungsverfahren rechtfertigen würde; die auszubauenden bzw. neu zu bauenden Strassen erstrecken sich über eine Länge von rund 400 m, und sie erschliessen nicht nur ein ganzes Wohnquartier, sondern auch mehrere Liegenschaften ausserhalb der Bauzone. Sodann sollen die Strassen nicht bloss verbreitert, sondern z.T. komplett neu geführt werden und dies ausserhalb der Bauzonen, wobei eine geschützte Hecke und Fruchtfolgeflächen tangiert werden sollen.

**7.4** Als Folge des unterlassenen Mitwirkungsverfahrens konnte kein Mitwirkungsbericht öffentlich aufgelegt werden, der in die entsprechende Interessenabwägung hätte einfließen können (bzw. finden sich im aufgelegenen technischen Bericht keine Ausführungen zu allfälligen Resultaten des Mitwirkungsverfahrens). Mit Blick auf diese Gegebenheiten können die Anforderungen von Art. 4 RPG vorliegend somit nicht als gewahrt gelten. Die Vorinstanz hat kein eigentliches Mitwirkungsverfahren durchgeführt, sondern lediglich bestimmte Anwohnerinnen und Anwohner zu einer Informationsveranstaltung eingeladen. Mithin ist der Teilstrassenplan «Verlegung X.-strasse Nord/Verlegung Y.-strasse» im Sinn der vorstehenden Erwägungen auch deshalb aufzuheben.

## **8.**

Schliesslich rügt die Rekurrentin, dass sie für das Einspracheverfahren nicht ausseramtlich entschädigt worden ist. Die Vorinstanz hat das entsprechende Begehren jedoch zu Recht abgewiesen, weil nach Art. 98 Abs. 3 Bst. b VRP in erstinstanzlichen und in Einspracheverfahren in der Regel keine ausseramtlichen Kosten zugesprochen werden. Dass weder das Projekt noch die Enteignung erwünscht sei, ist grundsätzlich jeder selber in der Lage, gegenüber einer Behörde auszu drücken. Eine Lockerung von diesem Grundsatz besteht lediglich dann, wenn es sich dabei um einen besonders starken Eingriff handelt (BDE Nr. 56/2021 vom 10. September 2021 Erw. 8.1.3 mit Hinweisen). Das ist beim vorliegenden Streitfall, wo es um die Frage geht, ob ausserhalb des Siedlungsgebiets bei einem knapp 32'000 m<sup>2</sup> grossen Landwirtschaftsgrundstück etwa 900 m<sup>2</sup> enteignet werden darf, jedoch nicht der Fall. Und Art. 48 EntG kommt hier deshalb nicht zur Anwendung, weil das Enteignungsverfahren erst durchgeführt wird, wenn das Planverfahren abgeschlossen ist, ein rechtskräftiges Projekt vorliegt und die Zulässigkeit der Enteignung feststeht (VerwGE B 2015/44 vom 28. Juni 2016 Erw. 4.3). Diesem einschlägigen Verwaltungsgerichtentscheid kommt diesbezüglich entgegen der Ansicht der Rekurrentin nicht deshalb weniger Bedeutung zu, nur weil er von einer Auditorin redigiert worden ist.

## **9.**

Zusammenfassend ergibt sich, dass der Rekurs gutzuheissen und der Teilstrassenplan «Verlegung X.-strasse Nord/Verlegung Y.-strasse» vom 1. September 2020 und der Gesamtentscheid vom 8. November 2022 aufzuheben sind. Es hat sich gezeigt, dass insbesondere die X.-



strasse ihre Funktion als Zufahrtsstrasse nicht erfüllen kann und deshalb zwar tatsächlich ausgebaut werden muss, allerdings darf der Ausbau nicht einseitig in der Landwirtschaftszone erfolgen, weil er keinem Landwirtschaftsbetrieb dient und auch in der Bauzone möglich ist. Auch ist ergänzend darauf hinzuweisen, dass zwar eine Informationsveranstaltung, aber keine eigentliche Mitwirkung stattgefunden hat. Der Plan und der Beschluss sind deshalb auch aus diesem Grund aufzuheben. Demgegenüber hat die Vorinstanz die Rekurrentin für das Einspracheverfahren zu Recht nicht ausseramtlich entschädigt.

## **10.**

**10.1** Nach Art. 95 Abs. 1 VRP hat in Streitigkeiten jener Beteiligte die Kosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden. Die Entscheidegebühr beträgt Fr. 3'500.– (Nr. 20.13.01 des Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung, sGS 821.5). Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend sind die amtlichen Kosten der Politischen Gemeinde Z.\_\_\_\_ aufzuerlegen. Auf deren Erhebung ist jedoch zu verzichten (Art. 95 Abs. 3 VRP).

**10.2** Der von der Rekurrentin am 2. Dezember 2022 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– ist zurückzuerstatten.

## **11.**

Die Rekurrentin stellt ein Begehren um Ersatz der ausseramtlichen Kosten.

**11.1** 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<sup>bis</sup> VRP). Die Vorschriften der Schweizerischen Zivilprozessordnung (SR 272) finden sachgemäss Anwendung (Art. 98<sup>ter</sup> VRP).

**11.2** Die Rekurrentin 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<sup>bis</sup> VRP). Weil keine Kostennote vorliegt, ist die ausseramtliche Entschädigung in Anwendung von Art. 6 in Verbindung mit Art. 22 der Honorarordnung (sGS 963.75; abgekürzt HonO) grundsätzlich ermessensweise auf Fr. 3'250.– (zuzüglich Mehrwertsteuer) festzulegen. Die Rekurrentin macht geltend, dass die Pauschale um Fr. 1'000.– zu erhöhen sei, weil sich der Aufwand wegen der ständigen Nachbesserungen der Vorinstanz im Verlauf des Rekursverfahrens um vier Stunden erhöht habe. Dem ist aber entgegenzuhalten, dass vor allem auch die Rekurrentin selbst mit ihren wiederholt neuen nachträglichen Einwänden betreffend Ausstand und Zonenwidrigkeit des Eierproduktionsbetriebs das Rekursverfahren in die Länge gezogen hat, weshalb davon abgesehen wird, die Pauschale zu erhöhen. Dazu kommen die beantragten vier Prozent Barauslagen (Art. 28<sup>bis</sup> HonO) und die begründete



Mehrwertsteuer (Art. 29 HonO). Die Entschädigung ist von der Politischen Gemeinde Z.\_\_\_\_ zu bezahlen.

## Entscheid

### 1.

a) Der Rekurs von A.\_\_\_\_ wird im Sinn der Erwägungen gutgeheissen.

b) Der Teilstrassenplan «Verlegung X.-strasse Nord/Verlegung Y.-strasse» vom 1. September 2020 und der Gesamtentscheid vom 8. November 2022 werden aufgehoben.

### 2.

a) Auf die Erhebung der amtlichen Kosten in der Höhe von Fr. 3'500.– bei der Politischen Gemeinde Z.\_\_\_\_ wird verzichtet.

b) Der am 2. Dezember 2022 von A.\_\_\_\_ geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– wird zurückerstattet.

### 3.

Das Begehren von A.\_\_\_\_ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird gutgeheissen. Die Politische Gemeinde Z.\_\_\_\_ entschädigt A.\_\_\_\_ ausseramtlich mit Fr. 3'380.– zuzüglich Mehrwertsteuer.

Die Vorsteherin

Susanne Hartmann  
Regierungspräsidentin