



Fall-Nr.:	23-1310
Stelle:	Generalsekretariat Bau- und Umweltdepartement
Instanz:	Bau- und Umweltdepartement
Publikationsdatum:	16.08.2023
Entscheiddatum:	20.06.2023

BUDE 2023 Nr. 059

Allg. Verwaltungsrecht, Strassenrecht, Art. 16, 88 und 90 VRP, Art. 21 StrG. Die Rechtsverweigerungsbeschwerde wurde gutgeheissen, weil die Vorinstanz mangels Durchnummerierens der Akten und mangels Aktenverzeichnisses nicht nachweisen konnte, dass sie vollständige Akteneinsicht gewährt hatte. Muss der Baustellenverkehr für ein Strassenbauprojekt über ein Drittgrundstück geführt werden, über das bloss ein klassierter Weg führt, ist dafür ohne Einbezug des betroffenen Dritten keine (mündliche) Bewilligung für den gesteigerten Gemeingebrauch des Wegs möglich. Die Rechtsverweigerungsbeschwerde wurde teilweise geschützt.

BUDE 2023 Nr. 59 finden Sie im angehängten PDF-Dokument.



23-1310

Entscheid Nr. 59/2023 vom 20. Juni 2023

Beschwerdeführerin

A.____ AG,
vertreten durch lic.iur. Anton Hidber, Rechtsanwalt, Grofstrasse 34,
8887 Mels

gegen

Beschwerdegegner

Gemeinderat Z.____

Betreff

Rechtsverweigerungsbeschwerde
(Akteneinsicht/Einstellung der Arbeiten/Wiederherstellung des
rechtmässigen Zustands bezüglich des Strassenbauprojekts
«Erneuerung und Ausbau Y.____weg)



Sachverhalt

A.

Die A.____ AG, ist Eigentümerin von Grundstück Nr. 001, Grundbuch Z.____, am Y.____weg in Z.____. Das 1'353 m² grosse Grundstück liegt direkt am Südufer des X.____sees bzw. gemäss geltendem Zonenplan der Gemeinde Z.____ vom 29. Mai 2012 im übrigen Gemeindegebiet. Davon ist 1'087 m² mit Wald überlagert. Auf dem Grundstück stehen zwei Mobilhomes, die verkleidet sind und damit wie zwei kleine Häuser wirken. Das südliche Nachbargrundstück liegt ebenfalls im übrigen Gemeindegebiet und wird im Zonenplan als Verkehrsfläche bezeichnet (Bahngleise). Der Y.____weg führt entlang der südlichen Grundstücksgrenze und beschlägt dieses in der südwestlichen Ecke leicht. In diesem Bereich ist er als Weg 1. Klasse ausgeschieden.

B.

a) Der Y.____weg entlang des Südufers des X.____sees wurde in den 60er-Jahren des letzten Jahrhunderts erstellt und dient seither als Verbindungsstrecke für Fussgänger und Velofahrer zwischen U.____ und T.____. Dieser soll nun ausgebaut werden, damit unter anderem die Nationale Veloroute Nr. 9, die heute mehrheitlich über die weiter südlich verlaufende Hauptstrasse führt, entlang des Sees geführt werden kann. Dem dafür notwendigen Kredit von rund Fr. 3'000'000.– haben die Stimmbürgerinnen und –stimmbürger am 18. Mai 2014 zugestimmt.

b) Am 7. Juni 2018 erliess der Gemeinderat Z.____ das entsprechende Strassenbauprojekt «Erneuerung und Ausbau Y.____weg X.____see, Z.____» inkl. Teilstrassen- und Signalisationspläne. Die Verkehrsanordnungen wurden am 18. Juni 2018 mit einem Rechtsmittel ans Sicherheits- und Justizdepartement (SJD) publiziert. Das Strassenbauprojekt selbst legte die Gemeinde vom 20. Juni bis 19. Juli 2018 öffentlich auf, wobei dieses – gemäss Auflage – in drei Etappen aufgeteilt wurde:

- **1. Etappe, Teilstrassenpläne Nrn. 10 bis 13**
- **2. Etappe, Teilstrassenpläne Nrn. 6 bis 9**
- **3. Etappe, Teilstrassenpläne Nrn. 1 bis 5**

Gemäss Auflage konnte gegen das Projekt innerhalb der Auflagefrist «unter Angabe der Etappe» Einsprache erhoben werden. Gleichzeitig wurden die Projektetappen den jeweils Betroffenen persönlich angezeigt.

c) Am 13. Juni 2018 stimmte die Kantonspolizei den Signalisationen für die 1. Etappe zu, und das Tiefbauamt genehmigte am 3. Juni 2020 die Teilstrassenpläne der 1. Etappe. Der Spatenstich für diese Etappe erfolgte am 31. August 2020. Es zeigte sich aber schon bald,



dass der im Jahr 2014 gesprochene Kredit für das gesamte Bauprojekt nicht ausreichen würde.

d) Gegen die 2. Etappe liess die A.____ AG am 19. Juli 2018 durch ihren damaligen Rechtsvertreter Einsprache erheben. Mit Einsprachebegründung vom 9. August 2018 stellte sie folgende Anträge:

1. Gegen das Projekt und die damit einhergehende Ausführung im Bereich von Km 5,700 bis Km 6.000 (Plan 9 von 13) wird nach Art. 45 Abs. 1 Bst. a StrG Einsprache erklärt.
2. Mit einer Projektänderung sei sicherzustellen, dass sowohl der Zugang für Fussgänger als auch die bestehende Zufahrt auf Grundstück Nr. 001 über den Y.____weg möglich bleibt.
3. Der Y.____ sei von dessen westlichem Anfangspunkt bis zur heutigen Zufahrt zum Grundstück Nr. 001 als Gemeindestrasse 3. Klasse zu klassieren.

Zur Begründung brachte sie im Wesentlichen an, dass die Erschliessung ihres Grundstücks faktisch erhalten bleiben müsse und neu auch rechtlich sichergestellt werden soll. Am 3. Juli 2018 erhob sie zudem gegen die mit der 2. Etappe des Strassenprojekts zusammenhängenden Verkehrsanordnungen Rekurs beim SJD. Das Einspracheverfahren die 2. Etappe betreffend wie auch das entsprechende Rekursverfahren beim SJD blieben in der Folge (bis heute) formlos sistiert.

C.

a) Am 18. und 25. November sowie 6. Dezember 2022 verlangte die Einsprecherin, neu vertreten durch lic.iur. Anton Hidber, Rechtsanwalt, Mels, Auskunft bezüglich des Verfahrensstands ihrer Einsprache und Einsicht in die Verfahrensakten. Zudem forderte sie, dass sämtliche Bauarbeiten auf ihrem Eigentum umgehend eingestellt würden und dass «für den wahrscheinlichen Fall von unbewilligten Abbruch- bzw. Bauarbeiten» der Rückbau angeordnet werde. Bezugnehmend auf diese Schreiben teilte der Gemeindepräsident der Einsprecherin am 8. Dezember 2022 mit, dass die Bauarbeiten der 1. Etappe aufgrund einer rechtskräftigen Verfügung des Tiefbauamtes vom 3. Juli 2020 erfolgten. Die 2. Etappe, von der die Einsprecherin betroffen sei, werde voraussichtlich nochmals neu aufgelegt, weil Änderungen vorgenommen werden müssten.

b) Die Einsprecherin gelangte am 23. Dezember 2022 erneut an den Gemeinderat, wiederholte das Akteneinsichtsgesuch und verlangte «für den Fall von unbewilligten Abbruch- bzw. Bauarbeiten» abermals den sofortigen Baustopp und Rückbau. Der Gemeindepräsident teilte der Einsprecherin am 3. Januar 2023 mit, dass auf Grund des grossen Aktenumfangs die Einsicht vor Ort geschehen müsse. Weiter informierte er die Einsprecherin, dass die Bauarbeiten der



1. Etappe im Winter 2023/2024 abgeschlossen werden sollten. Demgegenüber sei das Verfahren die 2. Etappe betreffend nach wie vor sistiert. Grund dafür seien Projektänderungen, die wegen finanziellen Überlegungen und zahlreichen Einsprachen nötig geworden seien. Dazu komme, dass die Ausführung ohnehin erst für den Winter 2024/25 geplant sei. Sodann entschuldigte er sich dafür, dass der Zugang zum Grundstück der Einsprecherin zwischenzeitlich übermässig eingeschränkt worden sei. Statt der vollständigen Abschränkung hätte eine Hinweistafel genügt, so dass das Grundstück nach wie vor zu Fuss oder per Velo hätte erreicht werden können.

c) Die Einsprecherin nahm am 20. und 23. Januar 2023 auf der Gemeindekanzlei Akteneinsicht. Am 7. Februar 2023 fand dort eine weitere Besprechung statt. Weil nach Meinung der Einsprecherin aber nicht alle Unterlagen zur Einsicht vorgelegt worden seien, verlangte sie am 16. Februar 2023 nochmals Einsicht in die vollständigen Unterlagen.

D.

Ohne die Antwort abzuwarten liess die Einsprecherin am 22. Februar 2023 beim Bau- und Umweltdepartement durch ihren Rechtsvertreter mit folgenden Anträgen Rechtsverweigerungsbeschwerde erheben:

1. Aufgrund der Rechtsverweigerung durch den Beschwerdegegner seien die Arbeiten betreffend das «Strassenprojekt Erneuerung und Ausbau Y.____weg X.____see, Z.____ inkl. Teilstrassen- und Signalisationspläne», gemäss amtlicher Publikation im Amtsblatt Nr. 25, 18. Juni 2018, bis zum Vorliegen einer rechtskräftigen Baubewilligung zu verbieten, soweit das Grundstück Nr. 001 der Beschwerdeführerin betroffen ist, unter Entzug der aufschiebenden Wirkung eines Rechtsmittels.
2. Der Beschwerdegegner sei anzuweisen, unverzüglich die Einstellung der Arbeiten sowie die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes zu verfügen, soweit die Liegenschaft Grundstück Nr. 001 der Beschwerdeführerin betroffen ist.
3. Der Beschwerdegegner sei anzuweisen, der Beschwerdeführerin unverzüglich vollständige Akteneinsicht betreffend das Einspracheverfahren «Strassenprojekt Erneuerung und Ausbau Y.____weg X.____see, Z.____ inkl. Teilstrassen- und Signalisationspläne» zu gewähren.
4. Der Beschwerdegegner sei anzuweisen, der Beschwerdeführerin unverzüglich vollständige Akteneinsicht betreffend die Verfügung des Tiefbauamtes des Kantons St. Gallen betreffend die Bauarbeiten am Y.____weg (Etappe 1) vom 3. Juli 2020 zu gewähren.



5. Eventualiter sei der Beschwerdegegner anzuweisen, unverzüglich über den beantragten Baustopp und das Wiederherstellungsverfahren zu entscheiden.
6. Unter voller Kosten- und Entschädigungsfolge zu Lasten des Beschwerdegegners.

Zur Begründung wird geltend gemacht, ihr sei bloss die 2. Etappe, nicht aber das Gesamtprojekt angezeigt worden. Die 1. Etappe habe aber nicht losgelöst von ihrer Einsprache gegen die 2. Etappe behandelt werden können, womit die bereits begonnenen Bauarbeiten widerrechtlich und folglich einzustellen seien soweit ihre Liegenschaft davon betroffen sei. Sodann sei ihr die Einsicht in das Gesamtprojekt verweigert worden.

E.

Am 7. Juli 2022 beschloss der Gemeinderat Z.____ einen für das Gesamtprojekt nötig gewordenen Nachtragskredit in der Höhe von Fr. 1'200'000.–. Die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger hiessen diesen am 12. März 2023 gut. Damit verbunden ist, dass die 2. Etappe im Detail überarbeitet, neu aufgelegt und den Anstösserinnen und Anstössern nochmals angezeigt werden muss.

F.

a) Mit Vernehmlassung vom 24. März 2023 beantragt der Beschwerdegegner, die Beschwerde abzuweisen. Zur Begründung wird geltend gemacht, dass der Beschwerdeführerin sehr wohl vollständige Akteneinsicht gewährt worden und dass die Auflage der drei Etappen ordnungsgemäss erfolgt sei. Auf dem Grundstück der Beschwerdeführerin würden derzeit keine Bauarbeiten durchgeführt. Vom Ausbau der 1. Etappe sei sie nur insofern betroffen, als der Y.____weg zum Teil über ihr Grundstück führe und somit für die von der Politischen Gemeinde Z.____ genehmigten Transporte genutzt werde.

b) Mit Schreiben vom 6. April 2023 schickte der Verfahrensleiter die eingereichten Vorakten zur Erstellung eines Aktenverzeichnisses und zum Durchnummerieren der Aktenstücke zurück und hielt im Sinn einer ersten vorläufigen Beurteilung fest, dass hinsichtlich der laufenden Bauarbeiten der 1. Etappe keine Rechtsverweigerung erkennbar sei. Unklar sei aber, ob die Baustelle zu Recht über das Grundstück Nr. 001 erschlossen werden könne bzw. ob für eine entsprechende Nutzung des Wegs eine Bewilligung vorliege. Ebenfalls nicht klar sei, ob der Beschwerdeführerin das umfassende Akteneinsichtsrecht gewährt worden sei.

c) Der Beschwerdegegner reicht am 19. April 2023 (Posteingang 25. April 2023) die Vorakten samt Aktenverzeichnis nochmals ein, nennt Personen, welche die Einsichtsmöglichkeit in die vollständigen Akten bezeugen könnten und erklärt, dass er der Baufirma eine Bewilligung nach Art. 21 des Strassengesetzes (sGS 732.1; abgekürzt StrG) erteilt habe, um für die Bauarbeiten der 1. Etappe über das Grundstück der Beschwerdeführerin fahren zu dürfen.



d) Die Beschwerdeführerin bestreitet mit Stellungnahme vom 21. April 2023 die Ausführungen des Beschwerdegegners vom 24. März 2023.

e) Am 12. Mai 2023 nimmt die Beschwerdeführerin Stellung zur vorinstanzlichen Eingabe und bestreitet namentlich die behauptete Fahrbewilligung des Bauunternehmens zu ihren Lasten.

G.

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

Erwägungen

1.

Die Zuständigkeit des Bau- und Umweltdepartementes zur Behandlung der Rechtsverweigerungsbeschwerde ergibt sich aus Art. 89 Abs. 1 Bst. b des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1; abgekürzt VRP) in Verbindung mit Art. 25 Abs. 1 Bst. b des Geschäftsreglements der Regierung und der Staatskanzlei (sGS 141.3, abgekürzt GeschR).

2.

2.1 Die Formerfordernisse sind erfüllt und die Beschwerdeberechtigung ist gegeben.

2.2 Bezüglich der Frist als weitere Eintretensvoraussetzung macht die Beschwerdeführerin geltend, die Rechtsverweigerungsbeschwerde sei an keine Frist gebunden bzw. die Frist habe noch nicht zu laufen begonnen.

2.2.1 Mit der Rechtsverweigerungsbeschwerde kann unter anderem geltend gemacht werden, dass eine Behörde sich weigere, eine vorgeschriebene Amtshandlung vorzunehmen (formelle Rechtsverweigerung im engeren Sinn) oder sie ungerechtfertigt verzögere (vgl. Art. 88 Abs. 2 Bst. a VRP). Bei der formellen Rechtsverweigerung im engeren Sinn fällt die an sich zuständige Behörde zu Unrecht keine Entscheidung bzw. nur eine Teilentscheidung oder unterlässt es zu Unrecht, die für die Beurteilung notwendigen Abklärungen zu treffen. Die Weigerung, die vorgeschriebene Amtshandlung vorzunehmen, kann ausdrücklich oder stillschweigend erfolgen. Dabei muss aus den Umständen eindeutig hervorgehen, dass die Behörde in der Sache nicht tätig zu werden gedenkt. Der zweite formelle Grund für eine Rechtsverweigerungsbeschwerde besteht in einer ungerechtfertigten Verzögerung des Verfahrens. Es lassen sich insbesondere die schlichte Untätigkeit der Behörde und ein tatsächliches Tun in Form von als ungerechtfertigt erachteten Instruktionsmassnahmen (z.B.



Sistierungen, Fristerstreckungen) unterscheiden. Eine ungerechtfertigte Verzögerung ist gegeben, wenn die Behandlung der Angelegenheit nicht innert angemessener Frist erfolgt (BUDE Nr. 33/2023 vom 8. März 2023 Erw. 1.2.1 mit Hinweisen).

2.2.2 Die Differenzierung, ob eine Rechtsverweigerung im engeren Sinn oder eine Rechtsverzögerung vorliegt, ist insofern relevant, als dies einen unmittelbaren Einfluss auf eine mögliche Fristgebundenheit hat. So sieht Art. 90 Abs. 1 VRP vor, dass eine Rechtsverweigerungsbeschwerde innert 30 Tagen, nachdem der Betroffene vom Beschwerdegrund Kenntnis erhalten hat, zulässig ist. Die 30-tägige Frist wird namentlich durch eine ausdrückliche bzw. explizit und schriftlich geäusserte Weigerung der Behörde ausgelöst (A. FEDI, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], Praxiskommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Zürich/St.Gallen 2020, Art. 90 N 2). Demgegenüber geht aus Art. 90 Abs. 2 VRP hervor, dass eine Beschwerde, mit der die ungerechtfertigte Verzögerung einer Amtshandlung geltend gemacht wird, an keine Frist gebunden ist.

2.2.3 Die Beschwerdeführerin sieht die behauptete Rechtsverweigerung zum einen darin, dass die Bauarbeiten für die 1. Etappe bereits im August 2020 aufgenommen worden sind, obwohl ihre Einsprache die 2. Etappe betreffend noch nicht behandelt wurde und nach wie vor hängig ist. Zum anderen sieht sie ihr Recht darin verweigert, dass die Baumaschinen über ihr Grundstück fahren, obwohl sie dafür keine Zustimmung erteilt hat. Schliesslich rügt sie, dass ihr nicht alle Unterlagen das Strassenbauprojekt «Erneuerung und Ausbau Y.____weg X.____stadt, Z.____» betreffend zur Einsicht zur Verfügung gestellt worden seien.

2.2.4 Der Beschwerdegegner bzw. der Gemeindepräsident hat zu diesen angeblichen Rechtsverweigerungen am 8. Dezember 2022 und 3. Januar 2023 Stellung genommen. Somit muss geprüft werden, ob eines dieser Schreiben die Rechtsmittelfrist von 30 Tagen ausgelöst hat oder nicht, womit die vorliegende Beschwerde vom 22. Februar 2023 allenfalls verspätet wäre. Der Beschwerdeführerin wurde damit zwar klargemacht, dass die Baubehörde die Bauarbeiten die 1. Etappe betreffend als rechtmässig erachte und somit nicht wie verlangt einstelle. Allerdings nahm der Gemeindepräsident weiter keine Stellung dazu, warum das Grundstück der Beschwerdeführerin, das im Perimeter der 2. Bauetappe liegt, gegen den Willen der Eigentümerin für die Bauarbeiten der 1. Etappe beansprucht wird. Die dafür wiederholt verlangte Akteneinsicht in die Projektunterlagen der 1. Etappe wurde der Beschwerdeführerin nach ihrer eigenen Einschätzung trotz wiederholter Einsichtnahme nicht vollständig gewährt. Auf Grund der Unterlagen im Beschwerdeverfahren ist nicht klar, dass ihr keine weitere Einsicht gewährt worden wäre, zumal die Beschwerdeführerin nur gerade eine Woche nach ihrem letzten Gesuch um Akteneinsicht Rechtsverweigerungsbeschwerde erhoben hat. Mithin kann der Vorinstanz höchstens der Vorwurf gemacht werden, ihrer Verpflichtung der vollständigen Akteneinsicht nicht innert angemessener Frist nachgekommen zu sein.



und damit das Verfahren verschleppt zu haben. Unter diesen Umständen muss vorliegend von einer Rechtsverzögerung ausgegangen werden, die an keine Frist gebunden ist (VerwGE B 2017/176 vom 24. September 2018 Erw. 2.2). Dies hat zur Folge, dass auf die vorliegende Beschwerde einzutreten ist.

3.

Die Beschwerdeführerin behauptet, das Strassenbauprojekt «Erneuerung und Ausbau Y.____weg» sei als Gesamtprojekt aufgelegt worden, das nur als Ganzes beurteilt und beschlossen werden könne. Folglich habe die 1. Etappe nicht selbstständig in Rechtskraft erwachsen können, zumal ihre Einsprache gegen die 2. Etappe noch immer hängig sei.

3.1 Die Beschwerdeführerin übersieht dabei, dass das Projekt im Juni 2018 zwar als Ganzes, jedoch in drei Etappen aufgeteilt aufgelegt worden ist. Damit geht ihr Praxisbeispiel mit der Einsprache gegen ein Mehrfamilienhaus mit drei Vollgeschossen, bei dem der Bauherr auch nicht bereits mit dem Bau der ersten zwei Vollgeschosse beginnen könne, wenn das Haus als Ganzes noch nicht bewilligt sei, an der Sache vorbei. Nebst dem ein Mehrfamilienhaus nicht geschossweise aufgelegt wird, ist vorliegend eine Aufteilung des Strassenbauprojekts in verschiedene Abschnitte auch deshalb möglich, weil es sich bei den verschiedenen Etappen um in sich geschlossene, selbständig sinnvolle und nutzbare Anlagen handelt und die damit separat beschlossenen und etappiert ausgeführt und schliesslich unabhängig voneinander genutzt werden können. Tatsächlich wurde jeder Strassenabschnitt so geplant, dass jederzeit eine Querverbindung auf die Hauptverkehrsachse möglich ist. Folglich kann die Nationale Veloroute Nr. 9, für deren Verlegung der Y.____weg hauptsächlich ausgebaut werden soll, entsprechend der vorgesehenen drei Abschnitte etappiert von der Hauptverkehrsachse weg auf den Y.____weg verlegt werden. Dazu kommt, dass die Beschwerdeführerin selbst ausdrücklich nur gegen die 2. Etappe (im Bereich Km 5.700 bis Km 6.000 [Plan 9 von 13]) Einsprache erhoben hat. Ihr einziges Anliegen damals war sodann, dass ihr Grundstück trotz des Ausbaus weiterhin erschlossen bleibe bzw. dass die Erschliessung neu auch rechtlich sichergestellt werde. Die Baustellenerschliessung für die einzelnen Etappen war im Einspracheverfahren kein Thema und musste von der Genehmigungsbehörde auch sonst nicht vertieft geprüft werden, da für die Bauarbeiten der 1. Etappe nicht bloss von Westen über das Grundstück der Beschwerdeführerin, sondern auch von Osten her oder über eine der verschiedenen Querverbindungen über die Bahngleise bzw. unter diesen hindurch gefahren werden kann.

3.2 Nach dem Gesagten stand der separaten Genehmigung der 1. Etappe durch das Baudepartement am 3. Juli 2020 nichts im Weg, womit diese selbstständig in Rechtskraft erwachsen konnte, auch wenn die übrigen beiden Etappen noch nicht genehmigt waren.

4.



Die Beschwerdeführerin verlangt sodann einen Baustopp und die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands, soweit ihr Grundstück davon betroffen sei.

4.1 Die Bauarbeiten der 1. Bauetappe, die am 3. Juli 2020 vom Baudepartement genehmigt wurden und sich seit 31. August 2020 in Ausführung befinden, sind wie oben ausgeführt nicht unrechtmässig und somit weder zu stoppen noch zurückzubauen. Allerdings wird die entsprechende Baustelle aktuell unbestrittenermassen (auch) von Westen her über den Y.____weg erschlossen, der z.T. über das Grundstück der Beschwerdeführerin führt. Es ist deshalb zu prüfen, ob der Beschwerdegegner dazu berechtigt ist, der betroffenen Baufirma dafür eine Bewilligung zu erteilen, wie dieser geltend macht.

4.2 Im Bereich des Grundstücks Nr. 001 ist der Y.____weg wie gesagt als Gemeindegweg klassiert und somit grundsätzlich von jeglichem Motorfahrzeugverkehr freizuhalten (Art. 2 Abs. 2 StrG). Motorfahrzeugverkehr auf klassierten Wegen ist somit nur zulässig, soweit dieser rein privatrechtlich begründet ist. So dürfen die Grundeigentümerin bzw. der Grundeigentümer selbst oder ein Inhaber einer entsprechenden Dienstbarkeit den klassierten Weg befahren. Weiter können die Grundeigentümerin bzw. der Grundeigentümer jedem Dritten die Benützung des Wegs auf ihrem bzw. seinem Boden mit Motorfahrzeugen gestatten. Sollen Dritte ohne privatrechtliche Grundlage auf einem Weg fahrberechtigt sein, ist dafür grundsätzlich eine Umklassierung als Strasse nötig (vgl. dazu G. GERMANN, in: Germann [Hrsg.], Kurzkomentar zum st.gallischen Strassengesetz, St.Gallen 1989, Art. 2 N 3 ff.). Damit steht fest, dass der Y.____weg über das Grundstück der Beschwerdeführerin von Dritten nicht allein gestützt auf dessen Klassierung mit Motorfahrzeugen befahren werden darf. Dies gilt unabhängig davon, ob dies für einen beschränkten Zeitraum oder eine unbeschränkte Zeit der Fall sein soll.

4.3 Soll im Rahmen eines Strassenbauprojekts Land eines Dritten gegen dessen Willen vorübergehend für die Baustellenzufahrt beansprucht werden, kann dieses in Anwendung von Art. 40 Bst. b StrG beansprucht werden. Auf Grund der vorhandenen Unterlagen enthält das vorliegende Bauprojekt für die 1. Etappe im Bereich des Grundstücks der Beschwerdeführerin jedoch keine entsprechende vorübergehende Beanspruchung des Bodens. Kommt dazu, dass eine solche als Teil des Strassenbauprojekts nach Art. 41 StrG hätte öffentlich aufgelegt und nach Art. 42 StrG den Betroffenen angezeigt werden müssen, ansonsten die Beanspruchung diesen nicht entgegengehalten werden könnte (sog. hinkende Rechtskraft; Urteil des Bundesgerichtes 1C_68/2022 vom 24. November 2022 Erw. 2.1).

4.4 Der Beschwerdegegner bringt im Beschwerdeverfahren (erstmals) vor, dass er der betroffenen Baufirma erlaubt habe, über den Weg und somit über das Grundstück der Beschwerdeführerin zu fahren. Dabei beruft er sich auf Art. 21 StrG, womit die Bewilligungspflicht



für den gesteigerten Gemeingebrauch geregelt wird. Darunter ist diejenige Benutzung einer öffentlichen Sache im Gemeingebrauch zu verstehen, die nicht mehr bestimmungsgemäss oder gemeinverträglich ist und andere Benutzer wesentlich einschränkt. Sie kommt etwa für temporäre Veranstaltungen zum Zug, oder das vorübergehende Aufstellen von Verkaufs- und Informationsständen, das Lagern von Gegenständen, Bauinstallationen, das Aufstellen von Mulden oder die Beanspruchung durch Leitungen und Kabel (vgl. dazu HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Auflage, Zürich/St.Gallen 2020, N 2274 ff.). Beim motorisierten Baustellenverkehr über einen Weg wird dieser ebenfalls vorübergehend anders genutzt, als es seine Widmung vorsieht. Mithin wäre eine Bewilligung nach Art. 21 StrG hier grundsätzlich möglich. Allerdings ist eine solche Bewilligung nicht über den Kopf des Grundeigentümers möglich:

4.4.1 Damit eine öffentliche Sache entsprechend gewidmet werden kann, muss das Gemeinwesen die volle Verfügungsmacht über das entsprechende Grundstück haben. Eine solche fehlt regelmässig, wenn sich das Grundstück im Eigentum eines Dritten befindet. Für diesen Fall braucht das Gemeinwesen notwendigerweise die Zustimmung des Eigentümers, oder aber sie muss dem betroffenen Grundeigentümer eine entsprechende öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung auferlegen (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., N 2230). Will das Gemeinwesen somit wie hier einem Dritten an einer öffentlichen Sache, die sich im Eigentum eines Dritten befindet, den weitergehenden gesteigerten Gemeingebrauch bewilligen, so muss sie wiederum vorab dessen Zustimmung einholen oder diesen mit einer weiteren öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkung belegen (vgl. dazu Art. 26 der Bundesverfassung; SR 101, abgekürzt BV).

4.4.2 Der Beschwerdegegner legt für den Baustellenverkehr über den Y.____weg im Bereich des Grundstücks der Beschwerdeführerin keine förmliche Bewilligung für einen gesteigerten Gemeingebrauch vor. Allerdings wäre eine solche Bewilligung nach dem Gesagten mit Blick auf die verfassungsmässige Eigentumsgarantie ohne Einbezug der betroffenen Grundeigentümerin auch gar nicht möglich, selbst wenn das Strassengesetz dafür keine Durchführung des Anzeige- und Auflageverfahrens vorsieht. Da Wege definitionsgemäss nicht für Motorfahrzeuge und insbesondere nicht zum Befahren mit schweren Baumaschinen ausgelegt sind, müsste vor Bewilligung nach Art. 21 StrG zudem zuerst geprüft werden, ob sich der Weg für das Befahren der entsprechenden Fahrzeuge überhaupt eignet. Sollte sich dabei ergeben, dass Fahrbahnverstärkungen und -verbreiterungen nötig wären, käme eine blosser Bewilligung nach Art. 21 StrG grundsätzlich nicht in Frage, sondern es wäre vielmehr ein entsprechendes Strassenbauprojekt nach Art. 40 Bst. b StrG nötig.

4.4.3 Nach dem Gesagten stellt die nachträglich geltend gemachte Zusage des Beschwerdegegners an die Baufirma, den klassierten



Weg über das Grundstück der Beschwerdeführerin als Baustellenzufahrt nutzen zu können, keine Bewilligung für einen gesteigerten Gemeindegebrauch dar.

4.5 Damit steht fest, dass die Beschwerdeführerin es nicht dulden muss, dass für die Bauarbeiten der 1. Etappe mit motorisierten Fahrzeugen über ihr Grundstück gefahren wird. Demzufolge sind diese Arbeiten, soweit diese über ihr Grundstück erfolgen umgehend einzustellen.

4.5.1 Zur Erhaltung eines Zustands oder zur Sicherung bedrohter rechtlicher Interessen können vorsorgliche Massnahmen im Sinn von Art. 18 Abs. 1 VRP getroffen werden. Das Bau- und Umweltdepartement ist nach einer Praxisänderung des Verwaltungsgerichtes neuerdings aber nicht mehr befugt, gestützt auf Art. 18 VRP vorsorgliche Massnahmen auszusprechen, die länger als das Rekurs- bzw. Beschwerdeverfahren in der Hauptsache Gültigkeit haben (vgl. VerwGE B 2020/219 vom 29. März 2021, mit Verweis auf die alte Rechtsprechung in VerwGE B 2020/60 vom 14. Oktober 2010 wiederum mit Hinweis auf VerwGE B 2009/2 vom 16. Februar 2009, in GVP 2009 Nr. 66, bestätigt mit Urteil des Bundesgerichtes 1C_123/2009 vom 17. Juli 2009 – weiter auch VerwGE B 2013/127 vom 12. Juli 2013, VerwGE B 2012/171 vom 10. Oktober 2012 oder VerwGE B 2000/149 vom 25. Oktober 2000).

4.5.2 Gemäss neuer verwaltungsgerichtlicher Rechtsprechung soll das Bau- und Umweltdepartement aber nicht nur gestützt auf Art. 18 VRP nicht mehr befugt sein, vorsorgliche Massnahmen auszusprechen. Zumindest der Erlass eines Nutzungsverbots – soll für das Bau- und Umweltdepartement auch gestützt auf Art. 158 i.V.m. 159 PBG nicht mehr in Frage kommen, weil dieser Artikel lediglich die politischen Gemeinden zum Erlass vorsorglicher Massnahmen für zuständig erkläre. Es ist deshalb davon auszugehen, dass das Verwaltungsgericht seine neue Rechtsprechung (zum Nutzungsverbot) auch für den Erlass eines Baustopps nach Art. 159 Abs. 1 Bst. a PBG anwenden wird. Diese Praxisänderung in Bezug auf Art. 18 VRP führt zum stossenden Ergebnis, dass das Bau- und Umweltdepartement nicht mehr befugt ist, von Amtes wegen anstelle der politischen Gemeinde ein vorsorgliches Benützungs- bzw. Nutzungsverbot oder einen Baustopp zu erlassen. Vielmehr ist das Bau- und Umweltdepartement gemäss der neusten Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtes (im Rahmen eines Rückweisungsentscheids) lediglich befugt, eine politische Gemeinde, soweit erforderlich, von Amtes wegen anzuweisen, einen Baustopp oder ein Benützungsverbot im Sinn von Art. 159 Abs. 1 Bst. a bzw. b PBG zu prüfen und gegebenenfalls zu verfügen (vgl. VerwGE B 2020/219 vom 29. März 2021 Erw. 4 mit Hinweisen). Auch wenn das Bau- und Umweltdepartement diese Rechtsauffassung des Verwaltungsgerichtes nicht teilt, hält es sich an diese neue Praxis.



4.5.3 Das Verwaltungsgericht hat es dem Bau- und Umweltdepartement immerhin noch offengelassen, Baustopps oder Nutzungsverbote in seiner Funktion als Aufsichtsbehörde über die politischen Gemeinden in Bausachen (Art. 156 Bst. b des Gemeindegesetzes [sGS 151.2; abgekürzt GG] in Verbindung mit Art. 25 Bst. b des Geschäftsreglementes der Regierung und der Staatskanzlei [sGS 141.3]) auszusprechen bzw. die Gemeinde anzuweisen, eine solche vorsorgliche Massnahme zu erlassen (VerwGE B 2020/226 vom 29. Juli 2021 Erw. C, zweiter Absatz, mit Hinweisen). Entsprechend ist der Beschwerdegegner anzuweisen, zu verfügen, dass die Bauarbeiten für die 1. Etappe des Strassenbauprojekts «Erneuerung und Ausbau Y.____weg X.____see, Z.____» umgehend einzustellen seien, soweit diese mit motorisierten Fahrzeugen über das Grundstück Nr. 001, Grundbuch Z.____, erschlossen werden. Sein rechtliches Gehör ist dabei insofern gewahrt, als ihm mit Schreiben vom 6. März 2023 und 6. April 2023 Gelegenheit gegeben wurde, zum entsprechenden Antrag Stellung zu nehmen.

4.5.4 Ein Rückbau der bereits durchgeführten Arbeiten im Zusammenhang mit der 1. Etappe ist demgegenüber nicht anzuordnen, da diese – wie oben ausgeführt – rechtmässig sind. Die verlangte Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands, soweit diese das Grundstück der Beschwerdeführerin selbst betreffen, begründet diese nicht näher, weshalb darauf nicht weiter einzugehen ist. Sollten damit Schäden an ihrem Grundstück durch die bestimmungswidrige Nutzung des Wegs bzw. entsprechende Schadenersatzansprüche nach dem Verantwortlichkeitsgesetz (sGS 161.1; abgekürzt VG) gemeint sein, wäre dafür erstinstanzlich das Kreisgericht zuständig (Art. 13^{bis} VG i.V.m. Art. 72 Bst. a VRP).

5.

Die Beschwerdeführerin rügt, der Beschwerdegegner verweigere ihr zu Unrecht die vollständige Akteneinsicht.

5.1 Nach Art. 16 Abs. 1 VRP haben die Beteiligten Anspruch auf Einsicht in die Akten, soweit nicht wichtige öffentliche oder schutzwürdige private Interessen entgegenstehen. Berechtigt, die betreffenden Akten einzusehen sind diejenigen Personen, die durch die Verfügung besonders betroffen sind und ein schutzwürdiges Interesse an ihrer Aufhebung haben (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., N 1019). Die rechtskräftige 1. Etappe wird (auch) über das Grundstück der Beschwerdeführerin erschlossen. Damit ist sie offensichtlich beteiligt im Sinn des Gesetzes und hat einen grundsätzlichen Anspruch auf Akteneinsicht nach Art. 16 VRP, zumal kein rechtskräftiger Beschluss bezüglich der Baustellenerschliessung der 1. Etappe über ihr Grundstück vorliegt.

5.2 Der Anspruch auf Akteneinsicht bezieht sich – von der Einsicht auf rein interne Akten abgesehen – grundsätzlich auf vollständige Akteneinsicht. Eine Einschränkung bildet somit die Ausnahme und muss begründet werden (Art. 16 Abs. 2 VRP). Dabei genügt es nicht, bloss



auf Gesetzesbestimmungen zu verweisen. Vielmehr sind die rechtlichen Überlegungen für die Anwendung der angewandten Gesetzesbestimmung darzulegen, zumal sich die Aussonderung oder Abdeckung nur aufgrund einer Interessenabwägung rechtfertigen lassen und verhältnismässig sein muss. Von gewichtigen öffentlichen Interessen abgesehen kommen dafür nur wichtige private Interessen in Frage. Dabei stehen der Persönlichkeitsschutz und die Wahrung von Geschäfts- und Berufsgeheimnissen im Vordergrund (RIZVI/RISI, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], Praxiskommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Zürich/ St.Gallen 2020, Art. 15 - 17 N 44 ff.).

5.3 Die wirksame Wahrnehmung des Akteneinsichtsrechts durch die Verfahrensbeteiligten setzt sodann voraus, dass die Akten vollständig, geordnet und übersichtlich geführt werden. Dementsprechend hat die erstinstanzliche Behörde – wie es in den Rechtsmittelverfahren von den Vorinstanzen ebenfalls verlangt wird (RIZVI/RISI, a.a.O. Art. 15 - 17 N 67) – die Akten vollständig, nummeriert und mit einem Aktenverzeichnis versehen zur Einsicht aufzubereiten, ansonsten sie den Beweis schuldig bleibt, dass die Akteneinsicht vollständig erfolgt ist. An dieser Stelle sei noch erwähnt, dass auch jene Akten zur Verfügung zu stellen sind, die den Entscheid in der Sache nicht zu beeinflussen vermögen. Es bleibt allein dem Betroffenen selbst überlassen, die Relevanz der Akten zu beurteilen, die für ein bestimmtes Verfahren erstellt oder beigezogen wurden (RIZVI/RISI, a.a.O. Art. 15 - 17 N 44).

5.4 Der Beschwerdegegner erklärt, dass das vorliegende Strassenbauprojekt 30 Boxen und Ordner umfasse. Der Beschwerdeinstanz liegen diese aber nicht vor, eingereicht wurden lediglich Fotos von diesen Boxen und Ordnern sowie ein rudimentäres Verzeichnis darüber. Die einzelnen Boxen und Ordner selbst sind nicht durchnummeriert und haben auch kein separates Aktenverzeichnis. Gemäss Ausführungen der Beschwerdeführerin war deren Inhalt während der Einsichtnahme denn auch nicht fix, vielmehr wurden auf Aufforderung ungültige gegen gültige Pläne ausgetauscht. Zudem wurden ihr nach eigenen Angaben nur 16 Ordner zur Einsicht überlassen. Derweil nennt der Beschwerdegegner verschiedene Personen, die bezeugen könnten, dass der Beschwerdeführerin von den 30 Ordnern und Boxen 29 vorgelegt worden seien. Abgesehen davon, dass der Ordner mit den Einsprachen ohne nähere Begründung von der Akteneinsicht ausgenommen wurde und somit nicht nachvollziehbar war, welche konkreten wichtigen privaten Interessen dabei hätten geschützt werden sollen, können die angegebenen Zeugen mangels Nummerierung der einzelnen Aktenstücke und ohne entsprechende Aktenverzeichnisse auch gar nicht bestätigen, welche konkreten Dokumente sich in den verschiedenen Boxen und Ordnern befunden haben. Es kann somit darauf verzichtet werden, die Zeugen darüber zu befragen, ob die Akteneinsicht vollständig erfolgt sei. Es muss vielmehr festgestellt werden, dass der Beschwerdegegner mangels ordnungsgemässer Aktenführung nicht aufzeigen kann, ob er der Beschwerdeführerin vollständige Akteneinsicht gewährt hat. Damit liegt bezüglich der verlangten Akteneinsicht eine Rechtsverweigerung vor.



6.

Schliesslich verlangt die Beschwerdeführerin den Entzug der aufschiebenden Wirkung einer allfälligen Beschwerde gegen den vorliegenden Entscheid.

6.1 Gemäss Art. 64 i.V.m. 51 Abs. 1 VRP hat die Beschwerde gegen einen Entscheid grundsätzlich aufschiebende Wirkung. Während nach der früheren Fassung von Art. 51 Abs. 1 VRP für den Entzug der aufschiebenden Wirkung Gefahr im Verzug erforderlich war, was nach der Praxis eine unmittelbare und schwere Gefährdung wichtiger öffentlicher Interessen, die sich mit erheblicher Überzeugungskraft zeigt, voraussetzte (GVP 1997 Nr. 74), genügt nach geltendem Recht ein wichtiger Grund. Als wichtige Gründe gelten bedeutende und dringliche öffentliche und private Interessen, die dem Interesse an einem Aufschub der Wirksamkeit vorgehen (T. ZUBER, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], Praxiskommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Zürich/ St.Gallen 2020, Art. 51 N 38).

6.2 Vorliegend macht die Beschwerdeführerin keine wichtigen Gründe geltend und solche sind auch sonst nicht erkennbar. Nach dem Gesagten sind die Bauarbeiten im Zusammenhang mit der 1. Bauetappe legal. Als unzulässig hat sich nur – wenn auch immerhin – die Mitbenützung des Grundstücks der Beschwerdeführerin für den entsprechenden Baustellenverkehr erwiesen. Dazu kommt die Feststellung, dass ihr die Akteneinsicht nicht vollständig gewährt worden ist. Mangels Begründung der Beschwerdeführerin ist dabei nicht erkennbar, warum deshalb ihre privaten Interessen am sofortigen Vollzug dieses Entscheids am Interesse eines allfälligen Aufschubs der Wirksamkeit vorgehen sollten. Mithin rechtfertigt es sich nicht, einer allfälligen Beschwerde gegen diesen Entscheid die aufschiebende Wirkung zu entziehen.

7.

Zusammenfassend erweist sich die Rechtsverweigerungsbeschwerde insofern als begründet, als der Baustellenverkehr für die Erneuerung und den Ausbau der 1. Etappe des Y.____wegs über das Grundstück der Beschwerdeführerin geführt wird und ihr die Akteneinsicht in die entsprechenden Akten nicht nachweislich vollständig gewährt wurde. Die Rechtsverweigerungsbeschwerde ist in diesem Sinn gutzuheissen und der Beschwerdegegner anzuweisen, die umgehende Einstellung der Bauarbeiten für die 1. Etappe des Strassenbauprojekts «Erneuerung und Ausbau Y.____weg X.____see, Z.____» zu verfügen, soweit diese mit motorisierten Fahrzeugen über das Grundstück Nr. 001, Grundbuch Z.____, erschlossen werden müssen. Sodann ist der Beschwerdeführerin umgehend vollständige Einsicht in die durchnummerierten und mit einem Aktenverzeichnis versehenen Unterlagen des Strassenbauprojekts «Erneuerung und Ausbau Y.____weg X.____see, Z.____» zu gewähren, wobei eine Teilverweigerung der Einsicht schriftlich zu begründen wäre. Darüber hinaus ist die Beschwerde abzuweisen.



8.

8.1 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. 3'000.– (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.____ zu überbinden. Auf deren Erhebung ist jedoch zu verzichten (Art. 95 Abs. 3 VRP).

8.2 Der von der Beschwerdeführerin am 3. März 2023 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– ist zurückzuerstatten.

9.

Die Beschwerdeführerin stellt ein Begehren um Ersatz der ausseramtlichen Kosten.

9.1 Parteikosten werden entschädigt, soweit sie auf Grund der Sach- und Rechtslage notwendig und angemessen erscheinen (vgl. 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).

9.2 Die Beschwerdeführerin obsiegt mit ihren Anträgen mehrheitlich. 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). 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) ermessensweise auf Fr. 2'750.– festzulegen; sie ist von der Politischen Gemeinde Z.____ zu bezahlen.

Entscheid

1.

- a)** Die Rechtsverweigerungsbeschwerde der A.____ AG wird im Sinn der Erwägungen gutgeheissen und im Übrigen abgewiesen.
- b)** Der Gemeinderat Z.____ wird angewiesen zu verfügen, dass die Bauarbeiten für die 1. Etappe des Strassenbauprojekts «Erneuerung und Ausbau Y.____weg X.____see, Z.____» umgehend einzustellen sind, soweit diese mit motorisierten Fahrzeugen über das Grundstück Nr. 001, Grundbuch Z.____, erschlossen werden müssen.



c) Der Gemeinderat Z.____ wird angewiesen, der A.____ AG umgehend vollständige Akteneinsicht in die durchnummerierten und mit einem Aktenverzeichnis versehenen Unterlagen des Strassenbauprojekts «Erneuerung und Ausbau Y.____weg X.____see, Z.____» zu gewähren, wobei er eine allfällige Teilverweigerung schriftlich zu begründen hätte.

2.

c) Der Politischen Gemeinde Z.____ wird eine Entscheidegebühr von Fr. 3'000.– auferlegt. Auf die Erhebung wird verzichtet.

d) Der von der A.____ AG am 3. März 2023 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– wird zurückerstattet.

3.

Das Begehren der A.____ AG um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird gutgeheissen. Die Politische Gemeinde A.____ entschädigt sie ausseramtlich mit Fr. 2'750.–.

Die Vorsteherin

Susanne Hartmann
Regierungsrätin