



Fall-Nr.:	25-1997, 25-2182
Stelle:	Generalsekretariat Bau- und Umweltdepartement
Instanz:	Bau- und Umweltdepartement
Publikationsdatum:	27.04.2026
Entscheiddatum:	26.01.2026

BUDE 2026 Nr. 005

Planungsrecht, Strassenrecht, Enteignungsrecht, Art. 7, 12, 13, 38, 41-45. 46, 48. 77-80 StrG, Art. 11 Abs. 1 Bst. b PBG, Art. 25a und 26 RPG, Art. 7 Abs. 1 EntG. Die Beitragspflichtigen bei Baukosten für eine Strasse werden im Planverfahren mit persönlicher Anzeige vom Beitragsplan in Kenntnis gesetzt (Art. 80 StrG). In der persönlichen Anzeige ist auch zu erwähnen, dass mit dem öffentlich aufgelegten Strassenprojekt eine Abtretung privater Rechte einhergeht und die Einsprachemöglichkeit gegen die Zulässigkeit der Enteignung besteht. Ein blosser Verweis auf die entsprechende Gesetzesbestimmung – wie das die Vorinstanz in ihrer persönlichen Anzeige gemacht hat – genügt dabei nicht. Durch die blosser Nennung von Art. 42 StrG wird Betroffenen namentlich nicht klar, dass durch die öffentliche Auflage auch bereits das Enteignungsverfahren eingeleitet wird und sie sich nur jetzt gegen die Zulässigkeit der Enteignung wehren können (Erw. 2.7). Auf das Kostenverlegungsverfahren, in dem die Baukosten für eine Strasse durch Errichtung eines Perimeters aufgeteilt werden, kann verzichtet werden, wenn die Kostentragung durch Vertrag geregelt ist (Art. 77 StrG). Dass ein solcher Vertrag mit einer verbindlichen Regelung der Kostentragung besteht, wurde nicht vorgebracht. Daher hätte die Vorinstanz auf das Kostenverlegungsverfahren vorliegend nicht verzichten dürfen. Das Kostenverlegungsverfahren nach Art. 77 ff. StrG ist zwar ein separates Verfahren. Nach den Koordinationsgrundsätzen von Art. 25a RPG ist es jedoch mit den damit zusammenhängenden Verfahren abzustimmen (Erw. 3.4). Infolge Verletzung der (formellen) Koordinationspflichten ist der angefochtene Gesamtentscheid des Gemeinderates aufzuheben. Gutheissung der Rekurse.

BUDE 2026 Nr. 5 finden Sie im angehängten PDF-Dokument.



25-1997/25-2182

Entscheid Nr. 5/2026 vom 26. Januar 2026

Rekurrentin 1

A.___

Rekurrentinnen und
Rekurrenten 2-13

B.___

C.___

D.___

E.___

F.___

G.___

H.___

I.___

alle vertreten durch lic.iur. Jörg Frei, Rechtsanwalt,
Kreuzackerstrasse 9, 9000 St.Gallen

gegen

Vorinstanz

Z.___

Betreff

Teilstrassenplan M. ___strasse



Sachverhalt

A.

a) Die im südlichen Gemeindegebiet von Z.____ gelegene M.____strasse zweigt derzeit über den zur N.____strasse gehörenden Einmündungsbereich von der O.____strasse ab. Sie verläuft zunächst parallel zur O.____strasse in östliche Richtung, bevor sie nach Süden abbiegt und als Sackgasse endet. In diesem südlichen Abschnitt erschliesst sie eine Gruppe von Wohnhäusern. Die N.____strasse setzt sich aus zwei Teilen zusammen: einer Zufahrtsstrasse, welche die Verbindung zur O.____strasse herstellt, und einer Verbindungsstrasse, welche die O.____strasse mit der weiter südlich gelegenen Strasse P.____ verbindet. Im Südwesten der M.____strasse liegt angrenzend das derzeit mit drei Gebäuden (Wohngebäude, Garage, sonstiger Hochbau) überbaute Grundstück Nr. 001, Grundbuch Z.____.

b) Die M.____strasse und die N.____strasse sind als Gemeindestrasse 3. Klasse eingeteilt. Bei der O.____strasse handelt es sich um eine Gemeindestrasse 1. Klasse.

c) Die M.____strasse ist in zwei verschiedene Grundstücke ausparzelliert (im Norden: Grundstück Nr. 002 im Süden: Grundstück Nr. 003). Die N.____strasse ist ebenfalls ausparzelliert (Grundstück Nr. 004).

d) A.____ ist Eigentümerin der N.____strasse (Grundstück Nr. 004). Der nördliche Abschnitt der M.____strasse (Grundstück Nr. 002) liegt im Eigentum der Stockwerkeigentümerinnen und Stockwerkeigentümer B.____, J.____ sowie der K.____AG. Der südliche Abschnitt der M.____strasse (Grundstück Nr. 003) liegt im Miteigentum von C.____, D.____, E.____, F.____, H.____ und I.____.

B.

a) Der Gemeinderat Z.____ beschloss am 18. Mai 2021 mit Blick auf eine künftige Überbauung des Grundstücks Nr. 001 mit mehreren Wohneinheiten und die Sicherstellung der hinreichenden Erschliessung in diesem Zusammenhang, die baulichen Anforderungen an die bestehende M.____strasse zu überprüfen und die Klassierung anzupassen. Das kantonale Tiefbauamt (TBA) unterzog in Folge den ausgearbeiteten Teilstrassenplan betreffend Ausbau der M.____strasse einer Vorprüfung und kam dabei zum Schluss, die Genehmigungsfähigkeit dieses Teilstrassenplans sei fraglich, namentlich weil eine Umklassierung der M.____strasse den gesamten Strassenzug umfassen müsse. Weiter sei die Sichtzone beim Einmündungsbereich zur vortrittsberechtigten O.____strasse nach rechts auf 25 m zu erhöhen und sicherzustellen. Das (digitale) Mitwirkungsverfahren betreffend Teilstrassenplan M.____strasse wurde vom 10. September bis 2. Oktober 2023 durchgeführt. Zudem enthielt die Lokalzeitung «Z.____ aktuell» in der Ausgabe 9/2023 vom 8. September 2023 eine Bekanntmachung



betreffend Teilstrassenplan M.___strasse. Es gingen diverse Rückmeldungen ein, welche im Rahmen des Mitwirkungsberichts vom 2. Oktober 2023 ausgewertet wurden.

b) Am 14. November 2023 erliess der Gemeinderat den Teilstrassenplan M.___strasse, welcher namentlich die Umklassierung der M.___strasse von einer Gemeindestrasse 3. Klasse in eine Gemeindestrasse 2. Klasse, die Neuordnung des Einmündungsbereichs in die O.___strasse zur M.___strasse (statt wie bisher zur N.___strasse) sowie den Landerwerb zulasten von mehreren Grundstücken vorsieht (nachfolgend Teilstrassenplan).

c) Der Teilstrassenplan lag vom 15. Januar bis 13. Februar 2024 öffentlich auf. Während der Auflagefrist erhoben einerseits B.___, C.___, D.___, E.___, F.___, G.___, H.___ und I.___, alle vertreten durch lic.iur. Jörg Frei, Rechtsanwalt, St.Gallen, sowie andererseits A.___ Einsprache gegen den Teilstrassenplan. Als Begründung bringen B.___ und Mitbeteiligte vertreten durch ihren Rechtsanwalt insbesondere vor, die geplante Umklassierung der M.___strasse sei mangels veränderter Verhältnisse seit deren Klassierung nicht rechtmässig. Zudem genüge die Fahrbahnbreite der M.___strasse den Anforderungen der VSS-Normen an eine Gemeindestrasse 2. Klasse nicht. Weiter seien sowohl die persönliche Anzeige des Enteignungsbegehrens nach Art. 42 Abs. 1 des Strassengesetzes (sGS 732.1; abgekürzt StrG) als auch die persönliche Anzeige der Beitragspflichten nach Art. 80 Abs. 1 StrG vorliegend nicht erfolgt. A.___ bringt im Rahmen ihrer Einsprachebegründung zusammengefasst vor, die geplante Umklassierung der M.___strasse sowie die geplante Enteignung seien nicht rechtmässig.

d) Mit Einspracheentscheid vom 25. Juni 2024 (eröffnet mit Schreiben vom 4. Juli 2024) wies der Gemeinderat die erhobenen Einsprachen ab. Gegen diesen Beschluss erhob A.___ mit Schreiben vom 13. Juli 2024 Rekurs beim Bau- und Umweltdepartement (Rekursverfahren Nr. 24-5035).

e) Mit Schreiben vom 15. Juli 2024 widerrief der Gemeinderat die Eröffnung des angefochtenen Einspracheentscheids aufgrund fehlender Genehmigung des Teilstrassenplans durch die zuständige Stelle des Bau- und Umweltdepartementes. Das Rekursverfahren Nr. 24-5035 wurde deshalb am 18. Juli 2024 von der Geschäftsliste des Bau- und Umweltdepartementes abgeschrieben.

f) Mit Verfügung vom 28. Februar 2025 genehmigte das TBA den Teilstrassenplan.

g) Mit Gesamtentscheid vom 13. März 2025 wurden A.___ sowie B.___ und Mitbeteiligte der jeweilige Einspracheentscheid vom 25. Juni 2024 sowie die Genehmigung des TBA vom 28. Februar 2025 für den Teilstrassenplan eröffnet.



C.

a) Gegen diesen Beschluss erhob A.____ mit Schreiben vom 21. März 2025 Rekurs beim Bau- und Umweltdepartement (in Folge Rekurs 1; Rekurs Nr. 25-1997). Mit Rekursergänzung vom 4. April 2025 beantragten sie die Aufhebung des Gesamtentscheids des Gemeinderates. Zur Begründung wird zusammengefasst geltend gemacht, die Umklassierung der M.____strasse sei mangels veränderter Verhältnisse seit deren Klassierung nicht rechtmässig. Die geplante Enteignung und Neuordnung des Einmündungsbereichs in die O.____strasse zur M.____strasse (statt wie bisher zur N.____strasse) seien nicht zulässig. Weiter führe das steile Gefälle im Einmündungsbereich zur O.____strasse bei winterlichen Bedingungen zu einer Umlagerung des Verkehrs auf den nächsten Strassenzug.

b) Gegen den Beschluss des Gemeinderates vom 13. März 2025 erhoben auch B.____ und Mitbeteiligte durch ihren Rechtsvertreter mit Schreiben vom 27. März 2025 Rekurs beim Bau- und Umweltdepartement (in Folge Rekurs 2; Rekurs Nr. 25-2182). Es werden folgende Anträge gestellt:

1. Der Gesamtentscheid (bestehend aus Einspracheentscheid vom 25. Juni 2024 und Genehmigung des Teilstrassenplans vom 28. Februar 2025; beides eröffnet am 13. März 2025) sei vollumfänglich aufzuheben
2. Die Genehmigung für das Bauprojekt und den Teilstrassenplan M.____strasse sei zu verweigern und von der Umklassierung der Gemeindestrasse 3. Klasse M.____strasse zur Gemeindestrasse 2. Klasse M.____strasse sowie von der Neueinteilung des Einmündungsbereichs N.____strasse in die Gemeindestrasse 2. Klasse M.____strasse sei abzusehen.
3. Von der Enteignung von Rechten der Rekurrenten sei abzusehen und es seien die mit dem Teilstrassenplan zusammenhängenden Enteignungen der privaten Rechte der Rekurrenten an der M.____strasse (namentlich Grundstücke 002 und 003) als unzulässig zu erklären.
4. Auf die vorübergehende Beanspruchung von Flächen der im Eigentum der Rekurrenten stehenden Grundstücke sei zu verzichten.
5. Eventualiter sei der angefochtene Gesamtentscheid (besteht aus Einspracheentscheid vom 25. Juni 2024 und Genehmigung des Teilstrassenplans vom 28. Februar 2025; beides eröffnet am 13. März 2025) aufzuheben und zur Neuurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen.
6. Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen (zuzüglich MwSt.) zu Lasten der Vorinstanz.



Zur Begründung wird geltend gemacht, die geplante Umklassierung der M.___strasse sei mangels veränderter Verhältnisse seit deren Klassierung nicht rechtmässig. Namentlich seien keine zusätzlichen Grundstücke zu erschliessen. Falls die Vorinstanz im geplanten Bauprojekt auf dem (im Südwesten an die M.___strasse angrenzenden) Grundstück Nr. 001 veränderte Verhältnisse sehe, sei der Koordinationsgrundsatz mangels paralleler Durchführung des Baubewilligungsverfahrens verletzt. Die Fahrbahnbreite der M.___strasse genüge den Anforderungen der VSS-Normen an eine Gemeindestrasse 2. Klasse nicht. Schliesslich sei die persönliche Anzeige sowohl des Enteignungsbegehrens nach Art. 42 Abs. 1 StrG als auch der Beitragspflichten nach Art. 80 Abs. 1 StrG vorliegend nicht erfolgt, was eine Verletzung des Koordinationsgebots darstelle.

D.

a) Mit Vernehmlassung vom 30. April 2025 beantragt die Vorinstanz, den Rekurs unter Kostenfolge abzuweisen. Zur Begründung wird geltend gemacht, mangels Vorliegens eines bewilligungsfähigen Bauprojekts betreffend das Grundstück Nr. 001 liege kein Koordinationsbedarf und damit keine Verletzung der Koordinationspflichten vor.

b) Mit Vernehmlassung vom 4. Juni 2025 führt das TBA bzw. das beigezogene Strasseninspektorat (SI) unter anderem aus, gemäss Art. 11 Abs. 1 Bst. b des Planungs- und Baugesetzes (sGS 731.1; abgekürzt PBG) habe die Erschliessung systematisch, zeitgerecht und bedarfsgerecht zu erfolgen. Angesichts der bevorstehenden Überbauung des Grundstücks Nr. 001 mit mehreren Wohneinheiten habe die Vorinstanz zu Recht bereits jetzt die Umklassierung der M.___strasse als Erschliessungsstrasse vorgenommen. Die M.___strasse sei grundsätzlich ausreichend dimensioniert. Ob noch ein massgebender Begegnungsfall zu berücksichtigen sei und wie die Gefällsituation im Einmündungsbereich zur O.___strasse zu beurteilen sei, könne auf Basis der vorhandenen Unterlagen nicht abgeschätzt werden. Aufgrund der Umklassierung der M.___strasse in eine Gemeindestrasse 2. Klasse sei der Unterhaltssperimeter anzupassen; diese Anpassung sei nicht Gegenstand des Teilstrassenplanverfahrens, sondern des zeitgleich öffentlich aufzulegenden Kostenverlegungsverfahrens.

c) Mit Schreiben vom 2. Juli 2025 nahm die Rekurrentin 1 zu den Vernehmlassungen der Vorinstanz und des TBA Stellung.

d) Mit eigenständiger Stellungnahme vom 15. Juli 2025 bringt die Rekurrentin Nr. 12 im Wesentlichen vor, die vorgesehene Enteignung im Bereich des südlichen Abschnitts der M.___strasse (Grundstück Nr. 003) sei mangels öffentlichen Interesses unzulässig. Der Teilstrassenplan M.___strasse sei aufzuheben und der südliche Teil der M.___strasse im Privateigentum zu belassen.



E.

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

Erwägungen

1.

1.1 Die beiden Rekursverfahren stehen im gleichen sachlichen Zusammenhang. Sie werfen dieselben Sachverhalts- und Rechtsfragen auf. Es ist somit zweckmässig, sie verfahrensrechtlich zu vereinigen und durch einen einzigen Entscheid zu erledigen (VerwGE B 2015/96 und B 2015/97 vom 26. Oktober 2016 Erw. 1; GVP 1972 Nr. 30).

1.2 Die Zuständigkeit des Bau- und Umweltdepartementes ergibt sich aus Art. 43^{bis} des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1; abgekürzt VRP).

1.3 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 Rekurrentinnen und Rekurrenten 2-13 rügen eine Verletzung des Koordinationsgebots. Sie machen geltend, die persönliche Anzeige des Enteignungsbegehrens nach Art. 42 Abs. 1 StrG, welches das Enteignungsverfahren einleite, sei vorliegend nicht erfolgt.

2.1 Art. 25a Abs. 1 bis 3 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (SR 700; abgekürzt RPG) enthält die Grundsätze der Koordination. Namentlich ist eine Behörde zu bezeichnen, die für eine ausreichende Koordination sorgt, wenn die Errichtung oder die Änderung einer Baute oder Anlage Verfügungen mehrerer Behörden erfordert (Art. 25a Abs. 1 RPG). Die für die Koordination verantwortliche Behörde sorgt unter anderem für eine gemeinsame öffentliche Auflage aller Gesuchsunterlagen und für eine inhaltliche Abstimmung sowie möglichst für eine gemeinsame oder gleichzeitige Eröffnung der Verfügungen (Art. 25a Abs. 2 bst. b und d RPG). Die Verfügungen dürfen keine Widersprüche enthalten (Abs. 3). Diese Grundsätze sind auf das Nutzungsplanverfahren sinngemäss anwendbar (Abs. 4). Sind also für die Verwirklichung eines Bauprojekts verschiedene materiell-rechtliche Vorschriften anzuwenden und besteht zwischen diesen Vorschriften ein derart enger Sachzusammenhang, dass sie nicht getrennt und unabhängig voneinander angewendet werden können, muss die Rechtsanwendung materiell gleichzeitig und widerspruchsfrei koordiniert erfolgen. Die Koordinationspflicht gilt indessen nicht unbeschränkt. Sie kann nur so weit reichen, als tatsächlich ein Koordinationsbedarf besteht. Allein der Umstand, dass verschiedene Verfahren ein und dieselbe Anlage betreffen, genügt für sich allein jedenfalls



noch nicht für die Bejahung der Koordinationspflicht (Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2013/I/1; BDE Nr. 1/2021 vom 7. Januar 2021 Erw. 3.1; Nr. 28/2021 vom 8. April 2021 Erw. 5.1). Art. 25a RPG kommt auch dann zur Anwendung, wenn für die verschiedenen Bewilligungen (Verfügungen) nur eine Behörde zuständig ist. Das Koordinationsgebot gilt in verfahrensmässiger Hinsicht in dem Sinn, dass ein Bauvorhaben als Ganzes in einem einheitlichen Rechtsmittelverfahren angefochten werden können muss (GVP 2000 Nr. 79 S. 202 mit Hinweisen; BDE Nr. 41/2012 vom 6. September 2012 Erw. 3.1).

2.2 Der Gemeindestrassenplan nach Art. 7 in Verbindung mit Art. 12 Abs. 1 StrG ist ein Sondernutzungsplan, der als solcher den Zonenplan überlagert. Die Koordinationsgrundsätze sind daher im Strassenplanverfahren zu beachten (vgl. VerwGE B 2022/185, 186, 189 und 190 vom 6. Juli 2023 Erw. 4.2.4 mit Hinweis auf VerwGE B 2018/80 und 82 vom 23. Mai 2019 Erw. 6.1 und VerwGE B 2013/254 vom 28. Juli 2015 Erw. 3.1).

2.3 Für Erlass und Änderung eines Gemeindestrassenplans wird das Planverfahren gemäss StrG sachgemäss durchgeführt. Er bedarf der Genehmigung der zuständigen Stelle des Kantons (Art. 13 Abs. 2 StrG; siehe ergänzend BUDE Nr. 1/2026 vom 6. Januar 2026 Erw. 2.3 f., wonach Strassenprojekte als projektbezogene Sondernutzungspläne einer Genehmigung nach Art. 26 RPG bedürfen). Gemäss Art. 41 Abs. 1 StrG werden Strassenprojekte in der politischen Gemeinde unter Eröffnung einer Einsprachefrist von dreissig Tagen öffentlich aufgelegt. Auflage- und Anzeigeverfahren werden bei Gemeindestrassen von der zuständigen Gemeindebehörde durchgeführt (Art. 43 StrG). Über Einsprachen gegen ein Strassenprojekt entscheidet bei Gemeindestrassen die zuständige Gemeindebehörde (Art. 45 Abs. 3 StrG). Der Rechtsschutz richtet sich im Übrigen nach den Vorschriften gemäss VRP, soweit das StrG keine besonderen Vorschriften enthält (vgl. Art. 46 StrG).

2.4 Nach Art. 42 Abs. 1 StrG wird mit persönlicher Anzeige von der öffentlichen Auflage und vom Enteignungsbegehren in Kenntnis gesetzt, wer private Rechte abtreten muss. Die persönliche Anzeige gilt als Einleitung des Enteignungsverfahrens. Gemäss Art. 45 Abs. 1 StrG kann neben der Einsprache gegen das Projekt auch Einsprache gegen die Zulässigkeit der Enteignung erhoben werden. Unter dem Übertitel «Landerwerb und Baubeginn» und dem Titel «Abtretung privater Rechte» verweist Art. 48 Abs. 2 StrG für die Enteignung privater Rechte auf das kantonale Enteignungsgesetz (sGS 735.1; abgekürzt EntG), soweit das StrG nichts anderes bestimmt. Nach Art. 38 Abs. 1 StrG obliegt der Gemeindestrassenbau der politischen Gemeinde. Ihr steht nach Art. 7 Abs. 1 EntG die Enteignungsberechtigung zu. Die strassenrechtliche und die enteignungsrechtliche Planaufgabe werden vereinigt; aus diesem Grund sind nach Art. 42 Abs. 1 StrG zwingend all jene Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer von der öffentlichen Auflage und vom Enteignungsbegehren persönlich in Kenntnis zu setzen, die private Rechte abtreten müssen (vgl. G. GERMANN,



Kurzkommentar zum st.gallischen Strassengesetz vom 12. Juni 1988, St.Gallen 1989, Art. 42 N 1). Im Planverfahren ist gleichzeitig sowohl über die Einsprache gegen das Projekt als auch über die Pflicht zur Abtretung privater Rechte zu entscheiden, sofern die Abtretung bestritten ist. Nach GERMANN ist diese Lösung zweckmässig, stehen doch das Projekt und die Pflicht zur Abtretung privater Rechte in einem engen sachlichen Zusammenhang. Anders ist es bei der Bemessung der Entschädigung für die Abtretung privater Rechte. Die Entschädigungsfrage soll im (separaten) Enteignungs- bzw. Schätzungsverfahren beurteilt werden (GERMANN, a.a.O., Art. 45 N 3).

2.5 Vorliegend liess sich die Vorinstanz im Rahmen des Rekursverfahrens zum Thema Koordination mit dem geplanten Bauprojekt auf Grundstück Nr. 001 (sowie zur Rüge der unrechtmässigen Umklassierung) vernehmen, nicht jedoch zum Thema Koordination des strassen- und enteignungsrechtlichen Verfahrens.

2.6 Aus den öffentlich aufgelegten Planunterlagen (Landerwerbsplan) ist ersichtlich, dass die Rekurrentinnen und Rekurrenten 1-13 vorliegend private Rechte abtreten müssen. Namentlich ist vorgesehen, dass die Rekurrentinnen und Rekurrenten 1-13 für die Umsetzung des Teilstrassenplans etwa 739 m² Land abtreten (33 m² zulasten des Grundstücks Nr. 004, 255 m² zulasten des Grundstücks Nr. 002 sowie 451 m² zulasten des Grundstücks Nr. 003; vgl. gemeinsame Vorakten Rekurse 1 und 2, act. 8).

2.7 In der persönlichen Anzeige vom 4. Januar 2024 (gemeinsame Vorakten Rekurse 1 und 2, Act. 10 und 11) betreffend die öffentliche Auflage des Teilstrassenplans vom 3. Januar 2024 wurde nicht erwähnt, dass mit dem aufgelegten Strassenprojekt auch eine Abtretung privater Rechte einhergeht. Die entsprechenden Planunterlagen (Landerwerbsplan und Landerwerbstabelle) wurden zwar gemeinsam mit dem Strassenprojekt bzw. dem Teilstrassenplan öffentlich aufgelegt. Jedoch fehlt im Text der amtlichen Publikation wie auch in der persönlichen Anzeige ein Hinweis auf die Einsprachemöglichkeit gegen die Zulässigkeit der Enteignung. Dies wäre nötig gewesen. Selbst eine entschädigungslose Enteignung oder auch eine vorübergehende, nur während der Bauphase relevante Bodenbeanspruchung stellen Abtretungen privater Rechte dar, die den Betroffenen gemäss Art. 42 Abs.1 StrG zwingend anzuzeigen sind und gegen welche sie sich zur Wehr setzen können müssen. Ein blosser Verweis auf die entsprechende Gesetzesbestimmung – wie das die Vorinstanz in ihrer persönlichen Anzeige gemacht hat – genügt dabei nicht. Durch die blosser Nennung von Art. 42 StrG wird Betroffenen namentlich nicht klar, dass durch die öffentliche Auflage auch bereits das Enteignungsverfahren eingeleitet wird und sie sich nur jetzt gegen die Zulässigkeit der Enteignung wehren können (vgl. BDE Nr. 1/2021 vom 7. Januar 2021 Erw. 5.3). Nachdem in der persönlichen Anzeige vom 4. Januar 2024 zur öffentlichen Auflage des Teilstrassenplans nicht darauf hingewiesen wurde, dass mit dem aufgelegten Strassenprojekt bzw. dem Teil-



strassenplan auch eine Abtretung privater Rechte einhergeht und gegen die Zulässigkeit der Enteignung Einsprache erhoben werden kann, war es den Betroffenen nicht möglich zu erkennen, dass sie sich gegen die Zulässigkeit der Enteignung zur Wehr setzen können. Dieses Versäumnis der Vorinstanz stellt einen schweren Verfahrensfehler dar. Diesbezüglich verletzt das verfahrensmässige Vorgehen der Vorinstanz das Koordinationsgebot.

2.8 Im Übrigen hat die Vorinstanz im angefochtenen Einspracheentscheid vom 25. Juni 2024 betreffend die Rekurrentinnen und Rekurrenten 2-13 in Erw. 21 ohnehin ausgeführt, dass wenn die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer die M. ___strasse auch künftig als Gemeindestrasse 2. Klasse in ihrem Eigentum halten wollten, dies «grundsätzlich» möglich sei und kein Enteignungsverfahren durchgeführt werde. Dass die Rekurrentinnen und Rekurrenten 1-13 vorliegend kein Eigentum abtreten wollen, sollte aufgrund deren Vorbringen im Rahmen des Einspracheverfahrens, spätestens aber aufgrund deren Vorbringen in den Rekursverfahren klar sein. Sollten die Rekurrentinnen und Rekurrenten 1-13 definitiv keine privaten Rechte abtreten müssen, so ist der Teilstrassenplan (namentlich der Landerwerbsplan) durch die Vorinstanz anzupassen und ist in Folge eine erneute Durchführung des Planverfahrens notwendig (vgl. Art. 47 Abs. 1 StrG).

2.9 Mangels genügender formeller Koordination sind die angefochtenen Erlasse (Gesamtentscheide bestehend aus Einspracheentscheiden und Teilstrassenplan) aufzuheben.

3.

Bei diesem Ergebnis erübrigen sich weitere Ausführungen eigentlich. Aus verfahrensökonomischen Gründen scheint es jedoch angezeigt, auf die wesentlichsten zusätzlichen formellen Mängel im Folgenden dennoch kurz einzugehen.

3.1 Die Rekurrentinnen und Rekurrenten 2-13 machen geltend, die persönliche Anzeige der Beitragspflichten nach Art. 80 Abs. 1 StrG betreffend die im Rahmen des vorliegend strittigen Strassenbauprojekts anfallenden Baukosten sei vorliegend nicht erfolgt. Die persönliche Anzeige hätte erfolgen müssen, selbst wenn die Baukosten vollumfänglich vom Bauherrn der geplanten Überbauung auf Grundstück Nr. 001 getragen würden.

3.2 Der Gemeindestrassenplan legt den Umfang des Strassen- und Wegnetzes der Gemeinde fest. Strassen werden in drei Klassen eingeteilt (Art. 7 StrG). Die politische Gemeinde trägt die Kosten für Bau und Unterhalt der Gemeindestrassen erster und zweiter Klasse, soweit keine Beiträge zur Verfügung stehen (Art. 72 Abs. 1 StrG). Beiträge im Sinn von Art. 72 Abs. 1 zweiter Halbsatz StrG können Beiträge von Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer sowie von Dritten und vom Staat sein (GERMANN, a.a.O., Art. 72 N 39). Für den Bau von Gemeindestrassen 2. Klasse können von den Grundeigentümerinnen



und Grundeigentümern Beiträge bis 100 Prozent verlangt werden (Art. 72 Abs. 2 Bst. b StrG).

3.3 In Art. 77 ff. StrG ist das (strassenrechtliche) Kostenverlegungsverfahren geregelt. Im Kostenverlegungsverfahren werden die Baukosten durch Errichtung eines Perimeters aufgeteilt (Art. 77 Abs. 1 StrG). Das Kostenverlegungsverfahren wird gemäss Art. 77 Abs. 2 StrG sachgemäss durchgeführt unter anderem für Beiträge der politischen Gemeinde an Gemeindestrassen (Bst. b) sowie für nachträgliche Baubeiträge an Gemeindestrassen (Bst. d). Auf das Kostenverlegungsverfahren kann verzichtet werden, wenn die Kostentragung durch Vertrag geregelt ist (Art. 77 Abs. 3 StrG). Eigentümer von Grundstücken, denen ein Sondervorteil entsteht, sind beitragspflichtig und es können Beiträge von Dritten erhoben werden, soweit diesen ein Sondervorteil entsteht (Art. 78 StrG). Im Kostenverlegungsverfahren erstellt die zuständige Gemeindebehörde einen Beitragsplan (Art. 79 Abs. 1 StrG). Dieser enthält gemäss Art. 79 Abs. 2 StrG unter anderem die Anteile der Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer (Bst. c) sowie den Anteil der politischen Gemeinde (Bst. d).

3.4 Das Kostenverlegungsverfahren nach Art. 77 ff. StrG ist zwar ein separates Verfahren. Nach den Koordinationsgrundsätzen von Art. 25a RPG ist es jedoch 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. Aufgrund des engen Sachzusammenhangs und der daraus folgenden Koordinationspflicht erscheint es – wie im Fall von Einwänden gegen die Zulässigkeit der Enteignung – zweckmässig und notwendig, gleichzeitig mit dem erstinstanzlichen Entscheid über das Vorhaben auch über allfällige Einsprachen gegen den Beitragsplan zu befinden (BDE Nr. 1/2021 vom 7. Januar 2021 Erw. 7.2.3).

3.5 Die Rekurrentinnen und Rekurrenten 2-13 rügen, vorliegend sei keine persönliche Anzeige des Beitragsplans nach Art. 80 Abs. 1 StrG erfolgt. Die Vorinstanz führte diesbezüglich im angefochtenen Einspracheentscheid vom 25. April 2024 betreffend die Rekurrentinnen und Rekurrenten 2-13 in Erw. 23 aus, von den «anstossenden» Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern würden keine Beiträge erhoben. Ein Beitragsplan und ein entsprechendes Kostenverlegungsverfahren seien somit weder vorgesehen noch erforderlich. Die «hierfür erforderlichen Kosten» trage der «spätere Bauherr» des Grundstücks Nr. 001. Auf eine Wiederholung des Planverfahrens könne daher verzichtet werden. Ob diese «Zusicherung» im Rahmen des angefochtenen Einspracheentscheids verbindlich ist, ist fraglich. Am 30. April 2025 hält die Vorinstanz in ihrer Vernehmlassung im Rahmen des Rekursverfahrens jedenfalls fest, dass der Bauverwaltung Z. ___ erst im April 2025 überarbeitete Baupläne zur Vorprüfung eingereicht worden seien und «deren Ausgang [...] dem Gemeinderat zum jetzigen Zeitpunkt nicht bekannt» sei (weshalb mangels Vorliegens eines bewilligungsfähigen Bauprojekts ein Koordinationsbedarf zu verneinen sei).



Dass ein Vertrag mit einer verbindlichen Regelung der Kostentragung besteht, bringt die Vorinstanz jedenfalls nicht vor. Mangels Vorliegens eines Vertrages betreffend Kostentragung hätte die Vorinstanz auf das Kostenverlegungsverfahren vorliegend nicht verzichten dürfen (vgl. Art. 77 Abs. 3 StrG und Erw. 3.3 oben). Auch diesbezüglich verletzt das verfahrensmässige Vorgehen der Vorinstanz das Koordinationsgebot.

4.

Zusammenfassend ergibt sich, dass infolge Verletzung der (formellen) Koordinationspflichten der angefochtene Gesamtentscheid des Gemeinderates Z.____ vom 13. März 2025 bestehend aus dem Einspracheentscheid vom 25. Juni 2024 und der Genehmigung des TBA des Teilstrassenplans vom 28. Februar 2025 aufzuheben ist. Die Rekurse 1 und 2 erweisen sich somit als begründet und sind im Sinn der Erwägungen gutzuheissen.

5.

5.1 Nach Art. 95 Abs. 1 VRP hat in Streitigkeiten jener Beteiligte die amtlichen Kosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden. Nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtes unterscheiden sich Bauprozesse, an denen Bauwillige und Einsprechende mit einem direkten Interesse am Prozessausgang teilnehmen, grundsätzlich nicht von den Verfahren vor Zivilgerichten. Die Prozesskosten werden deshalb in diesen Fällen jeweils in der Regel nicht dem Gemeinwesen, sondern den beteiligten Privaten auferlegt (VerwGE vom 16. November 1998 i.S. E.D.). Indessen ist zu beachten, dass das Erfolgsprinzip in gewissen, vom Gesetz ausdrücklich geregelten Fällen durch das Verursacherprinzip durchbrochen wird (VerwGE vom 17. August 1999 i.S. H.S.). So gehen unter anderem Kosten, die ein Verfahrensbeteiligter durch Verletzung wesentlicher Verfahrensvorschriften verursacht hat, unabhängig vom Prozessausgang nach Art. 95 Abs. 2 VRP zu dessen Lasten (vgl. BUDE Nr. 3/2024 vom 19. Januar 2024 Erw. 6.1).

Die oben aufgeführten Verletzungen des Koordinationsgebots durch die Vorinstanz stellt eine Verletzung elementarer Verfahrensvorschriften dar. Es rechtfertigt sich daher, die amtlichen Kosten in der Höhe von Fr. 2'000.– je Rekursverfahren (Nr. 20.13.01 des Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung, sGS 821.5), insgesamt also Fr. 4'000.–, der Politischen Gemeinde Z.____ aufzuerlegen und – wie es in solchen Fällen der Praxis des Bau- und Umweltsdepartementes entspricht (BDE Nr. 56/2021 vom 10. September 2021 Erw. 7.1 mit Hinweisen) – auf die Erhebung nicht zu verzichten.

5.2 Der von der Rekurrentin 1 am 1. April 2025 im Rekurs 1 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– ist zurückzuerstatten.

5.3 Der von der K.____AG am 2. April 2025 im Rekurs 2 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– ist zurückzuerstatten.



6.

Die Rekurrentinnen und Rekurrenten 2-13 und die Vorinstanz stellen ein Begehren um Ersatz der ausseramtlichen Kosten.

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

6.2 Die Rekurrentinnen und Rekurrenten 2-13 obsiegen mit ihren Anträgen. Da das Verfahren zudem in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht Schwierigkeiten bot, die den Beizug eines Rechtsvertreters rechtfertigen, besteht grundsätzlich Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung (Art. 98^{bis} VRP). 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.– (zuzüglich Mehrwertsteuer) festzulegen; sie ist von der Politischen Gemeinde Z.____ zu bezahlen.

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

Entscheid

1.

a) Der Rekurs Nr. 25-1997 von A.____, wird im Sinn der Erwägungen gutgeheissen.

b) Der Rekurs Nr. 25-2182 von B.____, C.____, D.____, E.____, F.____, G.____, H.____ sowie I.____, wird im Sinn der Erwägungen gutgeheissen.

c) Die Gesamtentscheide des Gemeinderates Z.____ vom 13. März 2025 betreffend M.____strasse werden aufgehoben.

2.

a) Der Politischen Gemeinde Z.____ wird für die Rekurse Nrn. 25-1997 und 25-2182 eine Entscheidgebühr von je Fr. 2'000.–, insgesamt also Fr. 4'000.–, auferlegt.

b) Der von A.____ am 1. April 2025 im Rekursverfahren Nr. 25-1997 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– wird zurückerstattet.



c) Der von der K.____AG am 2. April 2025 im Rekursverfahren Nr. 25-2182 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– wird zurückerstattet.

3.

a) Das Begehren von B.____, C.____, D.____, E.____, F.____, G.____, H.____ und I.____ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird gutgeheissen. Die Politische Gemeinde Z.____ entschädigt B.____, C.____, D.____, E.____, F.____, G.____, H.____ und I.____ ausseramtlich mit Fr. 2'750.– zuzüglich Mehrwertsteuer.

b) Das Begehren der Politischen Gemeinde Z.____ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird abgewiesen.

Die Vorsteherin

Susanne Hartmann
Regierungsrätin