



Fall-Nr.: B 2009/197
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 15.04.2010
Entscheiddatum: 15.04.2010

Urteil des Verwaltungsgerichts vom 15. April 2010

Strassenrecht, Art. 32 StrG (sGS 732.1). Wird ein nutzlos gewordener Strassenabschnitt allein deshalb im Strassenplan belassen, um bei einer Überbauung eine bestimmte Quartierstruktur zu erreichen, fehlt es am öffentlichen Interesse, da für den angestrebten Zweck ein Planverfahren nach dem Baugesetz durchzuführen ist (Verwaltungsgericht, B 2009/197).

Anwesend: Präsident Prof. Dr. U. Cavelti; Verwaltungsrichter Dr. E. Oesch-Frischkopf, lic. iur. A. Linder, Dr. B. Heer, lic. iur. A. Rufener; Gerichtsschreiber lic. iur. Th. Vögeli

In Sachen

F.H.,

Beschwerdeführer,

vertreten durch Rechtsanwalt Dr. D.

gegen

Baudepartement des Kantons St. Gallen, Lämmlisbrunnenstrasse 54, 9001 St. Gallen,

Vorinstanz,



und

Politische Gemeinde G.,

Beschwerdegegnerin,

betreffend

Strassenprojekt Erneuerung
Zentral-, Wiesen- und Kreuzstrasse

hat das Verwaltungsgericht festgestellt:

A./ Am 19. Februar 2008 genehmigte der Gemeinderat G. das Strassenprojekt "Erneuerung Zentral-, Wiesen- und Kreuzstrasse". Das Projekt sieht vor, die Zentral-, die Wiesen- und die Kreuzstrasse sowie die Rotensteinstrasse mit einem Hartbelag zu versehen und die Werkleitungen zu erneuern. Die Strassen sind als Gemeindestrassen 2. Klasse eingeteilt; an dieser Klassierung soll nichts geändert werden. Das Strassenprojekt und der Perimeter lagen vom 26. Februar bis 27. März 2008 öffentlich auf.

F.H. ist Eigentümer der Grundstücke Grundbuch G. Nrn. 238, 239, 241 und 242. Diese Grundstücke liegen zwischen der Wiesenstrasse und der Zentralstrasse und werden durch die Kreuzstrasse voneinander getrennt. Die Kreuzstrasse ist nicht als separates Grundstück ausparzelliert, sondern liegt zumindest zwischen der Zentralstrasse und der Wiesenstrasse vollumfänglich auf den Grundstücken von F.H.. Mit Eingabe seines Rechtsvertreters vom 26. März 2008 erhob F.H. Einsprache gegen das Strassenprojekt und beantragte, der Abschnitt der Kreuzstrasse zwischen der Zentral- und der Wiesenstrasse sei vom Bauprojekt auszunehmen und aus dem Strassenplan der



St.Galler Gerichte

Gemeinde G. zu entlassen. Er machte geltend, es gehe ihm darum, dass die Kreuzstrasse im Abschnitt zwischen der Zentralstrasse und der Wiesenstrasse aus dem Strassenplan entlassen werde. Die Kreuzstrasse diene in diesem Abschnitt allein der Erschliessung seiner Grundstücke Nrn. 238, 239 und 241. Diese Grundstücke seien jedoch bereits über die Wiesenstrasse und die Zentralstrasse genügend erschlossen. Die Kreuzstrasse zerschneide zudem seine zusammenhängenden Grundstücke. Dies hindere ihn an einer gesamthaften Überbauung. Die drei Wohnhäuser seien bereits sehr alt und wiesen veraltete Grundrisse auf. Es sei deshalb auch im öffentlichen Interesse, dass auf den vier Grundstücken an dieser guten Wohnlage eine neue Überbauung erstellt werden könne. Mit der Planung könne jedoch erst begonnen werden, wenn feststehe, dass die Kreuzstrasse auch tatsächlich aufgehoben werde.

Gleichzeitig erhob F.H. Einsprache gegen den Perimeter. Das Perimeterverfahren wurde vom Gemeinderat G. am 28. März 2008 bis zur Rechtskraft des Strassenprojekts sistiert.

Über die Einsprache gegen das Strassenprojekt entschied der Gemeinderat G. am 23. September 2008. Er lehnte die Anträge ab, die Kreuzstrasse im Bereich zwischen Zentralstrasse und Wiesenstrasse vom Bauprojekt auszunehmen und aus dem Strassenplan zu entlassen (Ziff. 1 und 2). Er änderte das Strassenbauprojekt aber in bezug auf die Kanalisation dahingehend, dass deren Leitungsführung die Kreuzstrasse im Bereich der Liegenschaften des Einsprechers nicht mehr tangiert (Ziff. 3). Sodann sicherte der Gemeinderat zu, mit der Etappe Kreuzstrasse im Bereich zwischen Zentralstrasse und Wiesenstrasse zuzuwarten, damit F.H. die notwendige Zeit gewinne, um in einem Bauprojekt oder in einer Projektstudie konkret nachzuweisen, dass ohne die bestehende Strasse eine bessere, für das Quartier verträgliche Lösung möglich sei. Der Gemeinderat setzte dafür eine Frist von drei Jahren (Ziff. 4). Weiter setzte der Gemeinderat eine Frist von vierzehn Tagen, beginnend am Tag nach der Rechtskraft seines Entscheids, um die Einsprache gegen den Strassenperimeter zu ergänzen (Ziff. 6). Er erwog, die tatsächlichen Verhältnisse hätten sich seit dem Erlass des Strassenplans nicht geändert. Eine spätere, nicht näher definierte Bauabsicht könne nicht als Änderung der tatsächlichen Verhältnisse beurteilt werden. Eine Aufhebung der Kreuzstrasse im Bereich zwischen Zentralstrasse und Wiesenstrasse komme daher für den Gemeinderat zum heutigen Zeitpunkt nicht in Frage. Folglich



bleibe der Antrag zu beurteilen, ob die Kreuzstrasse, soweit sie auf den Grundstücken des Einsprechers verlaufe, vom Bauprojekt auszunehmen sei. Das Quartier Zentralstrasse/Kreuzstrasse/ Wiesenstrasse umfasse eine ca. hundertjährige Siedlungsstruktur. Ziel des Strassenbauprojekts sei es, den Charakter dieses Quartiers zu erhalten, unter anderem mit einer einheitlichen Strassenraumgestaltung. Solange die Kreuzstrasse durchgehend als Gemeindestrasse 2. Klasse eingeteilt sei, mache es Sinn, die Einheitlichkeit durch eine gesamtheitliche Planung sicherzustellen. Selbstverständlich lägen eine Erneuerung des Quartiers und die Bereitstellung von Wohnraum an dieser zentralen Lage im öffentlichen Interesse. Der Gemeinderat sei deshalb bereit, die Aufhebung der Kreuzstrasse zwischen Zentralstrasse und Wiesenstrasse zu erwägen, wenn der Einsprecher in einem Bauprojekt oder einer Projektstudie nachweise, dass ohne diese Strasse eine bessere, gleichwohl aber quaterverträgliche Lösung möglich sei.

B./ F.H. erhob mit Eingabe seines Rechtsvertreters vom 17. Oktober 2008 Rekurs beim Baudepartement. Dieses wies den Rekurs mit Entscheid vom 22. Oktober 2009 ab, soweit es darauf eintrat. Es erwog, die Fristansetzung für die Einsprache im Perimeterverfahren sei eine verfahrensleitende Zwischenverfügung, welche nicht selbständig anfechtbar sei. Im übrigen habe der Gemeinderat die Entwidmung der Kreuzstrasse und den Verzicht auf den Ausbau des Abschnitts zwischen Zentral- und Wiesenstrasse gemäss Projekt zu Recht abgewiesen.

C./ Mit Eingaben seines Rechtsvertreters vom 6. November und 17. Dezember 2009 erhob F.H. Beschwerde beim Verwaltungsgericht mit dem Antrag, der Rekursentscheid sei vollumfänglich aufzuheben, Ziff. 1, 2, 4, 5 und 6 des Einspracheentscheids vom 23. September 2008 seien aufzuheben, es sei die Kreuzstrasse, zumindest im Teil zwischen Zentralstrasse und Wiesenstrasse, vom Bauprojekt auszunehmen und in diesem Bereich aus dem Strassenplan der Gemeinde G. zu entlassen, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen. Zur Begründung macht der Beschwerdeführer geltend, seine Grundstücke lägen zwischen der Wiesenstrasse und der Zentralstrasse und würden durch die Kreuzstrasse getrennt. Diese sei nicht separat ausparzelliert. Mit dem bestehenden Strassenplan und der Klassierung der Kreuzstrasse als Gemeindestrasse 2. Klasse werde dementsprechend sein Grundeigentum beschränkt. Die Aufhebung der Kreuzstrasse zwischen Zentralstrasse und Wiesenstrasse sei schon seit langem



St.Galler Gerichte

Diskussionsgegenstand zwischen ihm bzw. seinen Eltern als seinen Rechtsvorgängern und der Gemeinde G.. Bereits in den Siebzigerjahren habe sich gezeigt, dass die Parzelle Nr. 239, die sich in der Wohn-Gewerbe-Zone WG3 befinde, ohne Aufhebung der Kreuzstrasse nicht zeitgemäss und dem Zonenzweck entsprechend überbaut werden könne. Der Gemeinderat habe signalisiert, dass er durchaus bereit wäre, die Kreuzstrasse zwischen Zentral- und Wiesenstrasse aufzuheben, wenn ein ihm genehmes Überbauungsprojekt vorgelegt werde. In der Folge habe sich jedoch immer mehr gezeigt, dass sich die Vorstellungen des Gemeinderates bzw. des von der Gemeinde beigezogenen Architekten und ihm, selber Architekt, kaum in Übereinstimmung bringen liessen. Er möge die Zugeständnisse der Gemeinde hinsichtlich der Führung der Kanalisation und des Zuwartens mit dem Bau auf seinen Grundstücken durchaus zu schätzen. Er möchte sich jedoch bezüglich der künftigen Überbaubarkeit seiner Grundstücke nicht in Abhängigkeit vom Wohlwollen des Gemeinderates bzw. des von diesem beigezogenen Architekten wissen und seinen Anspruch auf Aufhebung der Kreuzstrasse nicht einfach hingeben. Auf die einzelnen Vorbringen des Beschwerdeführers wird, soweit wesentlich, in den nachstehenden Erwägungen eingegangen.

Die Vorinstanz beantragt in ihrer Vernehmlassung vom 11. Januar 2010, die Beschwerde unter Kostenfolge vollumfänglich abzuweisen.

Der Gemeinderat G. beantragt in seiner Vernehmlassung vom 20. Januar 2010 unter Hinweis auf seinen Einspracheentscheid die Abweisung der Beschwerde.

Der Beschwerdeführer erhielt Gelegenheit, zu den Vernehmlassungen der Vorinstanz und des Gemeinderates Stellung zu nehmen. Er liess sich indessen nicht mehr vernehmen.

Darüber wird in Erwägung gezogen:

1. Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist gegeben (Art. 59bis Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, abgekürzt VRP). Der Beschwerdeführer ist zur Beschwerde legitimiert (Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Die Beschwerdeeingaben vom 6. November und 17. Dezember



St.Galler Gerichte

2009 wurden rechtzeitig eingereicht und entsprechen formal und inhaltlich den gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Auf die Beschwerde ist grundsätzlich einzutreten.

Soweit die Vorinstanz dem Beschwerdeführer die Legitimation abgesprochen hat, als er die Entwidmung der gesamten Kreuzstrasse beantragte, wurde dieser Punkt im Beschwerdeverfahren nicht substantiiert angefochten bzw. wurden keine Gründe vorgebracht, inwiefern der Nichteintretensentscheid unrichtig ist. Somit ist auf die Beschwerde in diesem Punkt nicht einzutreten. Demgegenüber macht der Beschwerdeführer aber geltend, die Zwischenverfügung des Gemeinderats in Ziff. 6 des Einspracheentscheids sei mit Rekurs anfechtbar. Er beruft sich auf Art. 43bis lit. a VRP.

2. Massgebend ist im vorliegenden Streitfall das Strassengesetz (sGS 732.1, abgekürzt StrG). Nach diesem fällt das Versehen einer unbefestigten Strasse mit einem Hartbelag unter den Begriff des Strassen**baus** im Sinn von Art. 31 ff. StrG. Nach Art. 51 Abs. 2 lit. g StrG gilt das Erneuern und Verbessern des Belages als Strassen**unterhalt**. Diese Bestimmung erwähnt bewusst lediglich das Erneuern und Verbessern, da das erstmalige Versehen einer Strasse bzw. eines Weges mit einem Belag als Strassenbau gilt. Dabei ist nicht erforderlich, dass eine Strasse in ihrer gesamten Länge mit einem Belag versehen wird. Bereits das Versehen eines grösseren Streckenabschnittes mit einem Belag muss als Strassenbau gelten (vgl. M. Möhr, in: G. Germann [Hrsg.], Kurzkomentar zum st. gallischen Strassengesetz vom 12. Juni 1988, Veröffentlichungen des Schweizerischen Instituts für Verwaltungskurse an der Hochschule St. Gallen, St. Gallen 1989, Rz. 17 zu Art. 51).

2.1. Die Voraussetzungen für den Strassenbau sind in Art. 32 StrG geregelt. Danach können Strassen gebaut werden, wenn die Zweckbestimmung (lit. a), die Verkehrssicherheit (lit. b), das Verkehrsaufkommen (lit. c), der Schutz der schwächeren Verkehrsteilnehmer (lit. d), die Interessen des öffentlichen Verkehrs (lit. e) oder der Umweltschutz (lit. f) dies erfordern. Diese Aufzählung ist alternativ zu verstehen, d.h. Strassen dürfen gebaut werden, wenn mindestens eine der genannten Voraussetzungen erfüllt ist (vgl. P. Schönenberger, in: Kurzkomentar, a.a.O., Rz. 2 zu Art. 32).



Der Bau von Gemeindestrassen fällt in den Zuständigkeitsbereich der politischen Gemeinde (Art. 38 Abs. 1 StrG), weshalb ihr in diesem Bereich grundsätzlich Autonomie zusteht. Allerdings wird die Autonomie dort eingeschränkt, wo das kantonale Recht eine abschliessende Ordnung getroffen und damit die Entscheidungsfreiheit der Gemeinde eingeschränkt hat (vgl. Art. 89 der Kantonsverfassung, sGS 111.1). Dies trifft auf Art. 32 StrG insofern zu, als die erwähnten Voraussetzungen für den Strassenbau auch die politische Gemeinde binden. Ausserdem fällt in Betracht, dass nach Art. 32 StrG eine Strasse nur gebaut werden darf, wenn eine der namentlich genannten Voraussetzungen dies erfordert. Dies bedeutet, dass an das Vorhandensein der Voraussetzungen des Strassenbaus qualitative Anforderungen zu stellen sind. Insbesondere muss sich der Bau der Strasse mit Blick auf die Voraussetzungen von Art. 32 StrG als notwendig erweisen. Ein Strassenbauprojekt ist jedoch nicht erst dann notwendig, wenn eine Alternativlösung (sowie allenfalls eine Nullvariante) von vornherein ausscheidet, sondern bereits dann, wenn der Bau als verkehrsplanerisch und im Lichte der Grundsätze von Art. 33 StrG als sinnvoll und sachlich begründet erscheint (vgl. VerwGE B 2007/199 vom 19. Juni 2008, nicht publiziert).

2.2. In tatsächlicher Hinsicht steht fest, dass die Grundstücke des Beschwerdeführers Nrn. 238, 239, 241 und 242 von der Wiesenstrasse und der Zentralstrasse vollumfänglich erschlossen werden. Die Kreuzstrasse bildet zwischen der Wiesenstrasse und der Zentralstrasse eine zusätzliche Erschliessung der Grundstücke Nrn. 238, 239 und 241. Diese Erschliessung ist für diese drei Grundstücke aber nicht notwendig. Fest steht weiter, dass die Kreuzstrasse zwischen der Wiesenstrasse und der Zentralstrasse nicht als separates Grundstück ausparzelliert ist, sondern über das private Grundeigentum des Beschwerdeführers führt.

2.3. Ob eine Strasse der Öffentlichkeit zu widmen ist und damit dem Gemeingebrauch dient, beurteilt sich im Rahmen von Art. 1 ff. und Art. 7 ff. StrG. Dabei wendet die Gemeinde das Kriterium des öffentlichen Interesses im Sinne von Art. 5 Abs. 2 und Art. 36 Abs. 2 der Bundesverfassung (SR 101, abgekürzt BV) an. Beim Begriff des "öffentlichen Interesses" handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff, welcher der rechtsanwendenden Behörde einen Beurteilungsspielraum eröffnet. Im Bereich des Strassenrechts spielen die örtlichen Verhältnisse häufig eine



entscheidende Rolle. Ob im vorliegenden Fall der Verzicht auf das Strassenprojekt im Bereich der Kreuzstrasse zwischen Wiesenstrasse und Zentralstrasse verhältnismässig ist, ist daher im Beschwerdeverfahren nur unter Berücksichtigung und Respektierung der Gemeindeautonomie zu überprüfen. Allerdings prüft das Verwaltungsgericht mit voller Kognition, ob eine Eigentumsbeschränkung verhältnismässig ist (VerwGE B 2009/30 vom 3. Dezember 2009, in: www.gerichte.sg.ch).

2.4. Der Gemeinderat erwog, die tatsächlichen Verhältnisse hätten sich seit dem Erlass des Strassenplanes nicht geändert. Eine spätere, nicht näher definierte Bauabsicht könne nicht als Änderung der tatsächlichen Verhältnisse beurteilt werden. Eine Aufhebung der Kreuzstrasse komme daher zum heutigen Zeitpunkt nicht in Frage.

Wie erwähnt, geht es im vorliegenden Fall nicht nur um die Frage einer Entlassung eines bestimmten Strassenabschnittes aus dem öffentlichen Strassennetz, sondern um das Vorliegen von Gründen, welche den Strassenbau rechtfertigen. Solche Gründe werden im Einspracheentscheid nicht angeführt. Das Versehen einer unbefestigten Strasse mit einem Hartbelag lässt sich heute im Siedlungsgebiet ohne weiteres rechtfertigen. Solche Gründe werden aber vom Gemeinderat gar nicht angeführt. Der Gemeinderat verweigerte die Entlassung des Strassenabschnitts aus dem öffentlichen Strassennetz ausschliesslich deshalb, weil er mit der Beibehaltung des streitigen Abschnitts im öffentlichen Strassennetz Einfluss auf die Siedlungsentwicklung im besagten Gebiet nehmen kann. Dass jener Strassenabschnitt für die Erschliessung von Grundstücken notwendig ist, wird vom Gemeinderat zu Recht nicht geltend gemacht. Der Gemeinderat hält denn auch im Einspracheentscheid ausdrücklich fest, Ziel des Strassenbauprojekts sei es, die rund hundertjährige Siedlungsstruktur und den Charakter des Quartiers zu erhalten, unter anderem mit einer einheitlichen Strassenraumgestaltung. Solange die Kreuzstrasse durchgehend als Gemeindestrasse 2. Klasse eingeteilt sei, mache es Sinn, die Einheitlichkeit durch eine gesamtheitliche Planung sicherzustellen. Der Gemeinderat erwog sogar ausdrücklich, die Aufhebung der Kreuzstrasse zwischen Zentralstrasse und Wiesenstrasse in Betracht zu ziehen, wenn der Beschwerdeführer in einem Bauprojekt oder einer Projektstudie eine dem Gemeinderat genehme Überbauungsvariante präsentiert. Damit wird das Strassengesetz zur Durchsetzung sachfremder Interessen verwendet. Die Erhaltung einer bestimmten Überbauungsstruktur und des Charakters einer Siedlung sind nicht



dadurch umzusetzen, dass einem Grundeigentümer weiterhin zwecklos gewordene Eigentumsbeschränkungen auferlegt werden, sondern mit den Instrumenten des Bau- und Planungsrechts. Wenn der Gemeinderat im fraglichen Gebiet eine bestimmte Struktur der Überbauung zweckmässig erachtet und er seine Vorstellungen mit den Regelbauvorschriften nicht umsetzen kann, stehen ihm dazu die Instrumente des Überbauungsplans und des Gestaltungsplans gemäss Art. 22 f. und 28 des Baugesetzes (sGS 731.1) zur Verfügung. Der Gemeinderat hält abschliessend in der Begründung seines Entscheids vom 23. September 2008 fest, der Beschwerdeführer erhalte durch die Etappierung des Strassenbaus die notwendige Zeit, seine Bauabsichten konkret aufzuzeigen und gestützt darauf die Entlassung aus dem Strassenplan zu erwirken. Die Genehmigung einer bestimmten Überbauung, welche zusätzlich zu den Regelbauvorschriften weitere Anforderungen zu erfüllen hat, ist nicht mittels einer in Aussicht gestellten Entlassung eines nutzlos gewordenen Strassenstücks aus dem öffentlichen Strassennetz zu bewerkstelligen, sondern wie erwähnt mit den zur Verfügung stehenden Instrumenten des Baugesetzes. Aufgrund der vorliegenden Akten und der Vorbringen des Gemeinderates sind jedenfalls keine Gründe ersichtlich, welche die Beibehaltung des besagten Abschnitts der Kreuzstrasse zwischen Wiesenstrasse und Zentralstrasse im öffentlichen Strassennetz rechtfertigen. Daher ist die Eigentumsbeschränkung weder notwendig noch verhältnismässig.

2.5. Der Beschwerdeführer macht geltend, die Zwischenverfügung des Gemeinderats in Ziff. 6 des Einspracheentscheids sei mit Rekurs anfechtbar. Er beruft sich auf Art. 43bis lit. a VRP.

Entgegen den Ausführungen des Beschwerdeführers sind Zwischenverfügungen nicht generell mit Rekurs anfechtbar. Eine Ausnahme besteht, wenn nicht wieder gutzumachende Nachteile für den Betroffenen drohen (Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, St. Gallen 2003, Rz. 564 f.). Im vorliegenden Fall erscheint ein hinreichendes Rechtsschutzinteresse an der Anfechtung von Ziff. 6 des Einspracheentscheids des Gemeinderates nicht gegeben. Jene Ziffer des Beschlusses setzte eine Frist von vierzehn Tagen zur Begründung der Einsprache gegen den Strassenperimeter, wobei die Frist am Tag nach der Rechtskraft des vorliegenden Entscheides begann. Sie kommt somit nur zum Tragen, wenn das Strassenprojekt rechtskräftig wird. Ein nicht wieder gutzumachender Nachteil ist damit



St.Galler Gerichte

für den Beschwerdeführer nicht verbunden. Dieser Punkt ist aber von untergeordneter Bedeutung.

2.6. Zusammenfassend gelangt das Verwaltungsgericht zum Schluss, dass die Beschwerde gutzuheissen ist, soweit darauf einzutreten ist. Der Rekursentscheid vom 22. Oktober 2009 sowie Ziff. 1 - 5 des Einsprache-Entscheids vom 23. September 2008 sind aufzuheben. Die Angelegenheit ist gestützt auf Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 56 Abs. 2 VRP zur Prüfung der Entwidmung der Kreuzstrasse im Bereich zwischen Wiesenstrasse und Zentralstrasse und der Änderung des Projekts im Sinne der Erwägungen an den Gemeinderat G. zurückzuweisen.

3. Dem Verfahrensausgang entsprechend gehen die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens zu Lasten der Beschwerdegegnerin (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidgebühr von Fr. 3'000.-- ist angemessen (Art. 13, Ziff. 622 Gerichtskostentarif, sGS 941.12). Auf ihre Erhebung ist zu verzichten (Art. 95 Abs. 3 VRP). Dem Beschwerdeführer ist der Kostenvorschuss von Fr. 3'000.-- zurückzuerstatten.

Der Beschwerdeführer hat Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung (Art. 98 Abs. 1 und 2 und Art. 98bis VRP). Eine Entschädigung von Fr. 3'000.-- für das Rekurs- und das Beschwerdeverfahren ist angemessen (Art. 22 Abs. 1 lit. a und b der Honorarordnung für Rechtsanwälte und Rechtsagenten, sGS 963.75).

Demnach hat das Verwaltungsgericht

zu Recht erkannt:

1./ Die Beschwerde wird gutgeheissen, soweit darauf einzutreten ist, und der Rekursentscheid vom 22. Oktober 2009 sowie Ziff. 1 bis 5 des Einspracheentscheids vom 23. September 2008 werden aufgehoben.

2./ Die Angelegenheit wird zur neuen Beurteilung und Entscheidung im Sinne der Erwägungen an die Beschwerdegegnerin zurückgewiesen.



St.Galler Gerichte

3./ Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von Fr. 3'000.-- trägt die Beschwerdegegnerin; auf die Erhebung wird verzichtet. Der geleistete Kostenvorschuss von Fr. 3'000.-- wird dem Beschwerdeführer zurückerstattet.

4./ Die Beschwerdegegnerin hat den Beschwerdeführer für das Rekurs- und das Beschwerdeverfahren mit Fr. 3'000.-- zuzügl. MWSt ausseramtlich zu entschädigen.

V. R. W.

Der Präsident:

Der Gerichtsschreiber:

Versand dieses Entscheides an:

- den Beschwerdeführer (durch Rechtsanwalt Dr. D.)
- die Vorinstanz
- die Beschwerdegegnerin

am:

Rechtsmittelbelehrung:



Sofern eine Rechtsverletzung nach Art. 95 ff. BGG geltend gemacht wird, kann gegen diesen Entscheid gestützt auf Art. 82 lit. a BGG innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Schweizerischen Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde erhoben werden.