



Fall-Nr.: B 2019/210
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 21.08.2020
Entscheiddatum: 25.06.2020

Entscheid Verwaltungsgericht, 25.06.2020

Strassenrecht. Art. 8 Abs. 3 und 14 StrG (sGS 732.1). Art. 21 Abs. 2 RPG (SR 700). Art. 5 Abs. 2 und 36 Abs. 2 BV (SR 101). Streitig war, ob die Vorinstanz die im Beschluss der Gemeinde erfolgte Ablehnung der Entlassung eines Teilstrassenstücks aus dem Strassenplan bzw. die Weiterführung der bestehenden Klassierung als Gemeindestrasse dritter Klasse im angefochtenen Entscheid zu Recht bestätigte. Das Verwaltungsgericht kam zum Schluss, dass die Gemeinde angesichts des Fehlens geänderter Verhältnisse den ihr zustehenden Rahmen mit ihrem Entscheid, die Klassierung des Strassenstücks beizubehalten bzw. einer Entlassung desselben aus dem Strassenplan nicht zuzustimmen, nicht überschritten habe. Die Beibehaltung der Klassierung halte auch den Grundsatz der Verhältnismässigkeit ein (Verwaltungsgericht, B 2019/210). Die gegen dieses Urteil erhobene Beschwerde ans Bundesgericht wurde mit Urteil vom 30. August 2021 abgewiesen (Verfahren 1C_450/2020).

Entscheid vom 25. Juni 2020

Besetzung

Abteilungspräsident Zürn; Verwaltungsrichterin Zindel, Verwaltungsrichter Steiner;
Gerichtsschreiber Schmid

Verfahrensbeteiligte

E. __ AG,

Beschwerdeführerin,



St.Galler Gerichte

vertreten durch Rechtsanwältin Dr. iur. Bettina Deillon, relevanz.legal,
Teufener Strasse 11, Postfach 1733, 9001 St. Gallen,

gegen

Baudepartement des Kantons St. Gallen, Lämmli brunnenstrasse 54,
9001 St. Gallen,

Vorinstanz,

P.___ AG,

Beschwerdegegnerin,

vertreten durch Rechtsanwalt lic. oec. HSG Thomas Frey, Frey & Partner,
Oberer Graben 16, Postfach 622, 9001 St. Gallen,

und

Politische Gemeinde X.___,

Beschwerdebeteiligte,

Gegenstand

Klassierung Gemeindestrasse Nr. 0000 __, X.___

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A.

A.a.

Die E.___ AG ist Eigentümerin des Grundstücks Nr. 0001__ (Grundbuch X.___), welches mit einem Industriegebäude überbaut ist. Das östlich daran angrenzende, weitgehend



St.Galler Gerichte

unüberbaute Grundstück Nr. 0002__ steht im Eigentum der P.__ AG. Beide Grundstücke sind gemäss Zonenplan der Stadt X.__ vom 25. November 1992 der Gewerbe- und Industriezone zugeteilt. Die nördlich daran angrenzenden Grundstücke Nrn. 0003__ (mit einem Geschäftshaus überbaut) und 0004__ (unüberbaut) der P.__ AG liegen in der viergeschossigen Wohnzone (W4). Von der westlich dieser Grundstücke gelegenen A.__-Strasse (Kantonsstrasse) zweigt auf dem Grundstück Nr. 0005__ eine Zufahrtsstrasse (Gemeindestrasse dritter Klasse Nr. 0000__; act. G 8/5/9) ab. Angrenzend an die Gemeindestrasse dritter Klasse befinden sich auf dem Grundstück Nr. 0004__ entlang der südlichen Grundstücksgrenze 9 Parkplätze. Aufgrund einer Dienstbarkeit besteht sodann zugunsten des Grundstücks Nr. 0004__ ein Benützungsrecht an fünf auf der Nordseite des Grundstück Nr. 0005__ liegenden Parkplätzen (act. G 8/5/2, 8/5/5); diese Dienstbarkeit ist (zivilrechtlich) umstritten (vgl. act. G 8/15 S. 3 B.1).

A.b.

Mit Schreiben vom 9. April 2015 beantragte die P.__ AG bei der Stadt X.__ mit Hinweis auf ihr Parkplatzbenützungsrecht auf Grundstück Nr. 0005__ die Verlängerung der Gemeindestrasse dritter Klasse in östlicher Richtung, um die Zufahrt zu den fünf Parkplätzen zu ermöglichen. Im Schreiben vom 23. Dezember 2015 beantragte sie zusätzlich die Festlegung eines Unterhaltssperimeters für die Zufahrtsstrasse (act. G 8/5/10 f.). Im Nachgang zu einem Augenschein an Ort (act. G 8/5/12 f.) schlug die Stadt X.__ hinsichtlich der Unterhaltskosten der Zufahrtsstrasse einen Unterhaltssperimeter sowie die Anpassung der Linienführung der Zufahrtsstrasse vor. Hierauf stellte die E.__ AG am 20. Dezember 2016 den sinngemässen Antrag um Entlassung des nördlichen, entlang der Grenze zu Grundstück Nr. 0004__ verlaufenden Teils der Zufahrtsstrasse aus der Klassierung (Gemeindestrasse dritter Klasse) und Streichung im Gemeindestrassenplan (act. G 8/5/19). Mit Beschluss vom 7. November 2018 (act. G 8/5/30) lehnte der Stadtrat X.__ den Antrag der E.__ AG um Entlassung des entlang der Grenze zu Grundstück Nr. 0004__ verlaufenden Teils der Zufahrtsstrasse – mit Ausnahme des Einfahrtsbereichs - aus dem Gemeindestrassenplan ab (Ziffer 1). Dies mit der Begründung, dass sich die Verhältnisse (Verkehrsaufkommen, Funktion der Strasse) seit der öffentlichen Widmung bzw. dem Planverfahren im Jahr 1996 nicht geändert hätten. Das von der E.__ AG angeführte Quergefälle sei für die Strasse mit der Funktion der Erschliessung der Parkplätze auf Grundstück Nr. 0004__ und zum nordöstlichen Bereich des Grundstücks Nr. 0005__ mit Ausnahme von Schnee- und Eisverhältnissen unproblematisch. Der erhöhte Unterhaltsbedarf bei Schnee und Eis im Bereich des Quergefalles bestehe seit über 20 Jahren. Den Antrag der P.__ AG um Verlängerung des klassierten Strassenstücks entlang der Grenze zu Grundstück Nr.



St.Galler Gerichte

0004__ bis zur östlichen Grenze des Grundstücks Nr. 0005__ lehnte der Stadtrat ebenfalls ab (Ziffer 2) mit der Begründung, dass die Zufahrt zu den fünf Parkplätzen im Parkplatzbenützungsrecht enthalten und damit dienstbarkeitsrechtlich sichergestellt sei. Öffentlich-rechtlich bestehe kein Interesse an der Widmung zum Gemeingebrauch des nicht klassierten Teilstücks. Die geänderte Linienführung der klassierten Stichstrasse nach der Einmündung entlang der westlichen Parkplätze auf Grundstück Nr. 0005__ wurde im Beschluss genehmigt (Ziffer 3) und für die Gemeindestrasse dritter Klasse ein Unterhaltssperimeter erlassen (Ziffer 4). Sodann wurde die zuständige Stelle der Beschwerdebeteiligten u.a. ermächtigt, für den Unterhaltssperimeter das Kostenverlegungsverfahren durchzuführen, sofern die Parteien der Kostenverlegung nicht unterschriftlich zustimmen (Ziffer 5).

A.c.

Den gegen diesen Beschluss von der E.__ AG, vertreten durch Rechtsanwältin Dr. Bettina Deillon, St. Gallen, erhobenen Rekurs vom 10. Dezember 2018 (act. G 8/1 und 8/3) wies das Baudepartement, nachdem das kantonale Tiefbauamt (TBA) am 22. März 2019 einen Amtsbericht erstattet hatte (act. G 8/11) und am 9. Mai 2019 ein Augenschein an Ort durchgeführt worden war (act. G 8/15 f.), mit Rekursentscheid vom 24. September 2019 ab, soweit darauf eingetreten wurde (act. G 2).

B.

B.a.

Gegen diesen Entscheid erhob Rechtsanwältin Deillon für die E.__ AG mit Eingabe vom 2. Oktober 2019 Beschwerde (act. G 1). In der Beschwerdeergänzung vom 5. November 2019 stellte sie die Anträge, der Rekursentscheid sei aufzuheben (Ziffer 1), die Klassierung des auf Grundstück Nr. 0005__ gelegenen klassierten Strassenstücks entlang der südlichen Grenze zu Grundstück Nr. 0004__, ausgenommen der Einfahrtsbereich bis und mit dem Abzweiger Richtung Süden, sei aufzuheben, und dieses sei aus dem Gemeindestrassenplan zu entlassen (Ziffer 2), unter Kosten- und Entschädigungsfolge (act. G 3).

B.b.

In der Vernehmlassung vom 29. November 2019 beantragte die Vorinstanz Abweisung der Beschwerde. Zur Begründung verwies sie auf den angefochtenen Entscheid und äusserte sich ergänzend zu den Vorbringen in der Beschwerde (act. G 7). Die Beschwerdebeteiligte beantragte in der Vernehmlassung vom 18. Dezember 2019 Abweisung der Beschwerde unter Kosten- und Entschädigungsfolge. Zur Begründung verwies sie auf den Entscheid vom 7. November 2018 sowie den vorinstanzlichen



St.Galler Gerichte

Rekursentscheid und schloss sich den Ausführungen der Vorinstanz in der Vernehmlassung vom 29. November 2019 an (act. G 12). Die Beschwerdegegnerin, vertreten durch Rechtsanwalt lic. oec HSG Thomas Frey, St. Gallen, beantragte in der Eingabe vom 10. Januar 2020 Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei; unter Kosten- und Entschädigungsfolge zulasten der Beschwerdeführerin (act. G 13).

B.c.

Mit Eingabe vom 11. Februar 2020 äusserte sich die Beschwerdeführerin zu den Vernehmlassungen der Vorinstanz und der Beschwerdegegnerin (act. G 17). Hierzu gingen Stellungnahmen der Vorinstanz vom 28. Februar 2020 (act. G 19), der Beschwerdebeteiligten vom 28. Februar 2020 (act. G 20) und der Beschwerdegegnerin vom 20. März 2020 ein (act. G 23). Auf eine weitere Stellungnahme der Beschwerdeführerin vom 17. April 2020 (act. G 25) äusserte sich die Beschwerdegegnerin in den Eingaben vom 30. April 2020 (act. G 26) und 18. Mai 2020 (act. G 28). Beschwerdeführerin und Vorinstanz verzichteten auf eine weitere Stellungnahme (act. G 30). Die Beschwerdebeteiligte bestätigte am 8. Juni 2020 ihren Standpunkt (act. G 31).

B.d.

Auf die Vorbringen der Verfahrensbeteiligten in den Eingaben des vorliegenden Verfahrens wird, soweit für den Entscheid relevant, in den nachstehenden Erwägungen eingegangen.

Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

1.

Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist gegeben (Art. 46 des Strassengesetzes, sGS 732.1, StrG, in Verbindung mit Art. 59^{bis} Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, VRP). Sodann entsprechen die Beschwerdeeingabe vom 2. Oktober 2019 und ihre Ergänzung vom 5. November 2019 zeitlich, formal und inhaltlich den gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Auf die Beschwerde ist damit einzutreten. Gegenstand eines Beschwerdeverfahrens im Fall einer Gemeindestrasse ist unter anderem die Einteilung oder Umteilung von Gemeindestrassen (vgl. Art. 45 Abs. 1 lit. c StrG). Der Rechtsschutz richtet sich im Übrigen nach den Vorschriften des VRP (Art. 46 StrG).



2.

2.1.

Streitig ist vorliegend, ob die Vorinstanz die im Beschluss der Beschwerdebeteiligten vom 7. November 2018 (act. G 8/5/30) erfolgte Ablehnung der beantragten Entlassung des Teilstrassenstücks aus dem Strassenplan der Gemeinde bzw. die Weiterführung der bestehenden Klassierung als Gemeindestrasse dritter Klasse - und damit auch die bisherige Unterhaltungspflicht/Kostentragung durch die Eigentümerin des Grundstücks Nr. 0005__ (vgl. Art. 55 und 73 StrG) - im angefochtenen Entscheid zu Recht bestätigte. Unbestritten blieb das teilweise Nichteintreten auf den Rekurs im angefochtenen Entscheid mit der Begründung, dass der Beschluss vom 7. November 2018 mit Blick auf einen Unterhaltssperimeter keinen anfechtbaren Entscheid darstelle (act. G 2 S. 8 f.).

2.2.

Der Gemeindestrassenplan legt den Umfang des Strassen- und Wegnetzes der Gemeinde fest. Strassen werden in drei Klassen eingeteilt (Art. 7 StrG). Gemeindestrassen dritter Klasse dienen der übrigen Erschliessung sowie der Land- und Forstwirtschaft. Sie stehen dem allgemeinen Motorfahrzeugverkehr nicht offen (Art. 8 Abs. 3 StrG). Gemeindestrassen dritter Klasse stellen eine Auffangklasse in dem Sinn dar, als alle öffentlichen Strassen, die nicht zwingend einer höheren Klasse zuzuordnen sind, dieser Strassenklasse angehören (VerwGE B 2004/91 vom 10. Mai 2005 E. 4a.bb, mit Hinweis auf G. Germann, Kurzkommentar zum st. gallischen Strassengesetz vom 12. Juni 1988, St. Gallen 1989, N. 16 zu Art. 8). Eine Gemeindestrasse dritter Klasse liegt demzufolge vor, wenn die Voraussetzungen für den Erlass eines allgemeinen Motorfahrzeugverbots im Sinn von Art. 3 Abs. 3 des Strassenverkehrsgesetzes (SR 741.01) erfüllt sind bzw. wenn der Motorfahrzeugverkehr nur aus Ziel-, Anlieger- und Quellverkehr besteht. Somit sind Gemeindestrassen dritter Klasse "beschränkt öffentliche Strassen", an denen der Gemeindegebrauch auf die ihrem Zweck entsprechende Benutzungsart beschränkt ist (GVP 2001 Nr. 98 E. 2 d mit Hinweisen). Zu den Gemeindestrassen dritter Klasse gehören auch Meliorations- und Forststrassen einschliesslich der Alpstrassen (Germann, a.a.O., N. 19 zu Art. 9 StrG). Das Strassengesetz gesteht den Gemeinden bei der Festlegung des Gemeindestrassenplans Autonomie zu. Der kantonale Erlass enthält aber allgemeine Kriterien dazu und der Strassenplan bedarf der Genehmigung durch das kantonale Baudepartement. Die Einstufung einer Gemeindestrasse beurteilt sich im Rahmen von Art. 8 StrG, der einzelne Klassierungskriterien als unbestimmte Rechtsbegriffe des kantonalen Rechts enthält (VerwGE B 2009/30 vom 3. Dezember 2009 E. 4.2). Die Einteilung einer Strasse richtet sich nach den tatsächlichen Verhältnissen und der



St.Galler Gerichte

Zweckbestimmung. Es ist mithin auf die *tatsächliche oder geplante Funktion* einer Strasse abzustellen (VerwGE B 2004/91 vom 10. Mai 2005 E. 4a.bb). Für die Zuteilung unerheblich ist hingegen der Zustand der Strasse; er vermag an ihrer Funktion grundsätzlich nichts zu ändern (Germann, a.a.O., N. 2 zu Art. 8 StrG).

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 der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 101, 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. Für die Öffentlicherklärung einer Strasse ist massgeblich, ob sie der Fein- oder Groberschliessung *mehrerer Grundstücke* oder einer grösseren Anzahl von Wohnstätten dient. Bei Zufahrten und Zugängen zu einzelnen Grundstücken sowie ausnahmsweise bei Strassen, die lediglich Einzelinteressen dienen und der ausschliesslichen Verfügungsmacht der privaten Grundeigentümer unterliegen, ist ein schutzwürdiges Interesse an deren Öffentlicherklärung in der Regel zu verneinen (vgl. GVP 1991 Nr. 14). Ob im vorliegenden Fall der Verzicht auf die Entlassung eines Teilstücks der Gemeindestrasse dritter Klasse aus dem Strassenplan verhältnismässig ist, ist 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 2009/197 vom 15. April 2010 E. 2.3 mit Hinweisen). Eine - vom Verwaltungsgericht zu korrigierende - Ermessensüberschreitung liegt vor, wenn die Behörde in einem Bereich Ermessen ausübt, in welchem der Rechtssatz kein Ermessen einräumt (Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl. 2016, N. 437). Ermessensmissbrauch liegt vor, wenn die Behörde zwar im Rahmen des ihr eingeräumten Entscheidungsspielraums bleibt, sich aber von unsachlichen, dem Zweck der Vorschrift fremden Erwägungen leiten lässt oder allgemeine Rechtsgrundsätze - wie etwa das Willkürverbot im Sinne von Art. 9 BV oder das Rechtsgleichheitsgebot nach Art. 8 BV - verletzt. Ebenso wird Ermessensmissbrauch angenommen, wenn die Behörde wesentliche Gesichtspunkte unberücksichtigt lässt.

Nach Art. 14 StrG wird die Einteilung von Strassen geändert, wenn Bedeutung oder Zweckbestimmung es erfordert (Abs. 1). Strassen werden aufgehoben, wenn sie ihre Bedeutung verloren haben (Abs. 2). Wer ein eigenes schutzwürdiges Interesse dartut,



kann der politischen Gemeinde nach zehn Jahren seit rechtsgültiger Einteilung eine Änderung beantragen (Abs. 3).

3.

3.1.

Vorliegend ist allseits anerkannt, dass der Beschwerdeführerin als Direktbetroffener gestützt auf Art. 14 Abs. 3 StrG ein Rechtsanspruch auf Überprüfung des Gemeindestrassenplans auf ihrem Grundstück Nr. 0005__ zusteht (vgl. auch VerwGE B 2019/75 vom 27. Februar 2020 E. 3; GVP 1993 Nr. 87). Durch die Beibehaltung der Kostentragungspflicht (Art. 55 und 73 StrG) wird die Eigentumsfreiheit (Art. 26 Abs. 1 BV) der Beschwerdeführerin eingeschränkt. Ein solcher Eingriff ist nur zulässig, wenn er sich auf eine gesetzliche Grundlage stützt, im öffentlichen Interesse liegt und verhältnismässig ist (vgl. Art. 36 BV und VerwGE B 2019/28 vom 28. März 2019 E. 2 mit Hinweisen).

3.2.

Das fragliche Teilstück der Gemeindestrasse dritter Klasse Nr. 0000__ ermöglicht den Zugang zu neun bewilligten, bestehenden Parkplätzen auf der Südseite des Geschäftshauses der Beschwerdegegnerin auf Grundstück Nr. 0004__. Mit Baubewilligung vom 1. Juni 1981 für die Erstellung dieses Geschäftshauses auf diesem Grundstück war für 33 fehlende Abstellflächen eine Ersatzabgabe von CHF 66'000 (33 x CHF 2'000) erhoben worden, für deren Berechnung auch die im vorliegenden Verfahren zur Diskussion stehenden neun Parkplätze auf der Südseite des Geschäftshauses berücksichtigt worden waren (vgl. act. G 8/5/3 mit Plandarstellung). Am 1. März 1982 erfolgte eine Änderung der Baubewilligung (vgl. act. G 8/6 Beilage 4b S. 2). Mit Beschluss vom 5. April 1982 erkannte die Baubewilligungsbehörde sodann unter anderem, dass die Zahl der fehlenden Parkplätze reduziert werden könne. Unter Berücksichtigung der 9 Parkplätze auf der Südseite des Geschäftshauses auf Grundstück Nr. 0004__ errechnete sie insgesamt 78 erforderliche Parkplätze und änderte die Baubewilligung vom 1. März 1982 insofern ab, als sie die Parkplatzerersatzabgabe neu auf CHF 46'000 (23 fehlende Parkplätze x CHF 2'000) festlegte (act. G 8/6 Beilage 4b).

Im Amtsbericht vom 22. März 2019 hielt das TBA unter anderem fest, die Erschliessungsstrasse "A.__-Strasse 006__, Stichstrasse" sei seit dem 2. Februar 1996 rechtskräftig als Gemeindestrasse dritter Klasse eingeteilt. Durch den südlichen Bogen der Gemeindestrasse werde eine grosse Zahl von Parkplätzen auf der Parzelle Nr. 0005__ sowie eine Tiefgarage erschlossen. Der heutige Ausbaustandard (mit



Quergefälle von stellenweise 8-10 %) bestehe seit der öffentlichen Widmung im Jahr 1996. Trotz des erhöhten Unterhaltsbedarfs bei Schnee und Eis im Bereich des Quergefälles erfülle die Stichstrasse die an eine Gemeindestrasse dritter Klasse gestellten Anforderungen (act. G 8/10).

3.3.

Die Vorinstanz legte im angefochtenen Entscheid unter anderem dar, es sei erstellt, dass die neun Parkplätze auf der Südseite des Geschäftshauses auf Grundstück Nr. 0004__ in unmittelbarem Zusammenhang mit der Baubewilligung des Geschäftshauses stünden. Würde das streitige Strassenteilstück aus dem Strassenplan entlassen, wäre einerseits die Zufahrt zu den neun Parkplätzen nicht mehr (öffentlich-rechtlich) sichergestellt, da sie einzig über dieses Strassenteilstück erreichbar seien. Andererseits erwiese sich die verfügte Ersatzabgabe für fehlende Parkplätze nachträglich als zu tief. Es liege im öffentlichen Interesse, dass bewilligte Parkplätze - namentlich solche, die im Rahmen der Berechnung einer Ersatzabgabe für fehlende Abstellflächen berücksichtigt worden seien - tatsächlich benützt werden könnten. Es liege somit kein Fall vor, bei dem jedes Interesse an der Aufrechterhaltung des Gemeingebrauchs weggefallen sei. Der Antrag auf teilweise Aufhebung der Gemeindestrasse Nr. 0000__ sei von der Beschwerdebeteiligten zu Recht abgelehnt worden. Damit könne offenbleiben, ob das Strassenteilstück neben den 9 Parkplätzen auf Grundstück Nr. 0004__ zusätzlich auch noch fünf Parkplätze auf Grundstück Nr. 0005__ erschliesse und dies ebenfalls eine Beibehaltung der Klassierung rechtfertige. Der zivilrechtliche Streit betreffend die 5 Parkplätze sei damit nicht entscheidungswesentlich. Die Möglichkeit, die fehlenden Parkplatzerersatzabgaben nach Aufhebung des Teilstrassenstücks und Wegfall der 9 Parkplätze von der Beschwerdegegnerin nachzufordern, liege nicht im Interesse der Beschwerdegegnerin. Es liege offenkundig auch nicht im öffentlichen Interesse, die Zu- und Wegfahrt von bewilligten Parkplätzen einzuschränken. Die Beschwerdegegnerin habe Anspruch auf Fortbestand des rechtskräftig bewilligten Zustands unter Einschluss der verfügten Parkplatzerersatzabgabe. Aus denselben Überlegungen falle auch eine Verlegung der neun Parkplätze innerhalb des Grundstücks Nr. 0004__ oder auf Grundstück Nr. 0002__ ausser Betracht (act. G 2 S. 11 f.).

Ergänzend wies die Vorinstanz darauf hin, dass eine Klassierung des Teilstrassenstücks auch geboten wäre, wenn das Geschäftshaus auf Grundstück Nr. 0004__ im heutigen Zeitpunkt zu bewilligen wäre. Die Bewilligungserteilung würde eine hinreichende und rechtlich sichergestellte Zu- und Wegfahrt bedingen (Art. 67 lit. a des Planungs- und Baugesetzes [PBG], sGS 731.1). Wenn die Zufahrt zu den neun



Parkplätzen über ein fremdes Grundstück erfolge, wäre diese durch öffentliche Widmung der Strassenfläche rechtlich sicherzustellen, weil die Strassenfläche der Erschliessung von mehr als einem Grundstück diene. Eine bloss privatrechtliche Sicherstellung (Gewährung eines Fahrwegrechts in Form einer Dienstbarkeit) wäre ungenügend. Die Praxis, wonach für die Erschliessung von zwei Grundstücken eine öffentliche Strasse zu verlangen sei, halte somit auch vor dem von der Beschwerdeführerin angerufenen BGE 114 Ia 341 E. 3b stand. Im Weiteren führten Strassen immer zu bestimmten Anlagen oder Bodenflächen auf den zu erschliessenden Grundstücken. Ob eine Strasse zu klassieren sei, hänge nicht davon ab, welcher Art solche Anlagen oder Bodenflächen seien. Dies zeige sich anschaulich an der Zufahrtsstrasse Nr. 0000__ auf den Grundstücken der Parteien: Der südliche Bogen dieser Strasse führe zu einer Tiefgaragenrampe auf Grundstück Nr. 0002__, und die dortigen Parkplätze gehörten soweit ersichtlich zum Gebäude auf Grundstück Nr. 0003__. Es sei offensichtlich, dass ein Zusammenhang zwischen der Zufahrtsstrasse und den Parkplätzen in der Tiefgarage bzw. dem Gebäude bestehe. Dieser Zusammenhang rechtfertige die Strassenklassierung. Es ginge nicht an, auf eine Klassierung des südlichen Bogens der Strasse mit dem Argument zu verzichten, dieser erschliesse nur die Tiefgaragenrampe, an welcher kein öffentliches Interesse bestehe. Die Beibehaltung der Klassierung stütze sich damit auf eine genügende gesetzliche Grundlage und liege im öffentlichen Interesse. Sie sei auch verhältnismässig, zumal nicht erkennbar sei, mit welchen übermässigen Einschränkungen sich die Beschwerdeführerin im Fall der Beibehaltung der Klassierung konfrontiert sehe. Namentlich ein allfällig erhöhter Unterhaltsbedarf bei Schnee und Eisglätte im Bereich des Quergefälles führe nicht zu Belastungen, die das öffentliche Interesse an der Beibehaltung der Klassierung überwiegen würden. Dies umso weniger, als die Beschwerdeführerin die entsprechenden Kosten nicht alleine tragen müssen, sondern ein Kostenteiler im Rahmen des Unterhaltssperimeter-Verfahrens zu bestimmen sein werde (act. G 2 S. 12 f.).

4.

4.1.

Zur Rüge der Beschwerdeführerin betreffend eine unzulässige Ausdehnung des Streitgegenstands (act. G 5 Rz. 13-16) ist vorweg festzuhalten, dass der angefochtene Entscheid den Streitpunkt (Entlassung des Strassenteilstücks im nördlichen Bereich des Grundstücks Nr. 0005__ aus der Klassierung) klar umreisst (act. G 2 E. 2 S. 9). Der Verweis in E. 2.7.2 des angefochtenen Entscheids auf den - nicht Verfahrensgegenstand bildenden - südlichen Bogen der Strasse Nr. 0000__ sollte nach



der Absicht der Vorinstanz (vgl. act. G 7 S. 1 f.) beispielhaft deutlich machen, dass Strassen in jedem Fall zu bestimmten Anlagen (Tiefgaragenrampe auf Grundstück Nr. 0002__ für Tiefgarage auf Grundstück Nr. 0003__) oder Bodenflächen (Parkplätze) auf den zu erschliessenden Grundstücken führen und das streitige Strassenstück somit nicht lediglich der Erschliessung von 9 Parkplätzen, sondern auch der Erschliessung des Grundstücks dient. Über die Rechtmässigkeit des südlichen Bogens der Strasse wurde damit nicht entschieden, auch wenn die vorinstanzlichen Ausführungen in E. 2.7.2 des angefochtenen Entscheids auf den ersten Blick unter Umständen diesen Eindruck vermitteln. Eine unzulässige Ausdehnung des Verfahrensgegenstands ist von daher nicht dargetan.

Die Vorinstanz begründete den angefochtenen Entscheid im Wesentlichen mit dem Hinweis auf die einschlägigen rechtlichen Grundlagen und den massgebenden Sachverhalt. Sie zeigte die Überlegungen, von denen sie sich leiten liess, in zureichender Weise auf und setzte sich mit den wesentlichen Gesichtspunkten auseinander. Eine Verpflichtung, sich mit jeder tatbeständlichen Behauptung oder jedem rechtlichen Einwand zu befassen, besteht nicht (BGE 133 III 439 E. 3.3; 133 I 270 E. 3.1). Ein Begründungsmangel, wie ihn die Beschwerdeführerin rügt (act. G 5 Rz. 29), ist somit in formeller Hinsicht nicht ersichtlich.

4.2. Öffentliches Interesse an der Strassenklassierung und Aufhebung der Klassierung

4.2.1.

Die Beschwerdeführerin verneint eine Erschliessungsfunktion des streitigen Teilstücks der Strasse Nr. 0000__ und bestreitet das Vorliegen eines öffentlichen Interesses an der Beibehaltung der Klassierung des Teilstücks als Gemeindestrasse dritter Klasse. Kein genügendes öffentliches Interesse für eine öffentliche Strasse bestehe nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung dann, wenn eine Strasse lediglich zwei Grundstücke erschliesse (BGE 114 Ia 342 E. 3b). Die Bejahung eines öffentlichen Interesses an einer Strasse setze nach der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung regelmässig voraus, dass diese der Fein- oder Groberschliessung mehrerer Grundstücke oder einer grösseren Anzahl von Wohnstätten diene. Mit der im vorinstanzlichen Verfahren vorgebrachten Argumentation der Beschwerdeführerin setze sich die Vorinstanz nicht auseinander und lasse wesentliche Umstände ausser Acht. Sie bejahe den Fortbestand eines öffentlichen Interesses, das schon im Moment der Klassierung nicht bestanden habe. Parkplätze würden nicht zu den notwendigen Elementen der Erschliessung gehören; diese beschränke sich auf die Elemente Strassen und Leitungen sowie öffentlicher Verkehr. Indem die Vorinstanz das Interesse



an der Weiternutzung von privaten Parkplätzen für den Weiterbestand einer öffentlichen Strasse auf Grundstück Nr. 0005__ genügen lasse, setze sie unzulässigerweise ein rein privates, eigennütziges Interesse dem Allgemeininteresse gleich. Obschon die Beschwerdeführerin im Anschluss an den Augenschein darauf hingewiesen habe, dass auch der Bereich auf der westlichen Seite des Geschäftshauses auf Grundstück Nr. 0004__ zum Parkieren verwendet werde, habe die Vorinstanz die Gesamtzahl der auf dem Grundstück Nr. 0004__ vorhandenen Parkplätze nicht geprüft. Damit sei völlig offen, ob bzw. inwieweit auf Grundstück Nr. 0004__ noch Parkplätze fehlen würden. Aber selbst wenn sich die seinerzeit verfügte Ersatzabgabe infolge Wegfalls der 9 Parkplätze als zu tief erweisen sollte, begründe dies allein kein öffentliches Interesse an der Beibehaltung der Strasse auf Grundstück Nr. 0005__. Die Beibehaltung der Klassierung diene einzig dazu, eine allfällig reglementswidrige Situation nicht zulasten der Beschwerdegegnerin korrigieren zu müssen und damit der Durchsetzung sachfremder (nicht öffentlicher) Interessen (act. G 5 Rz. 18-41).

4.2.2.

Kein genügendes öffentliches Interesse für eine öffentliche Strasse besteht rechtsprechungsgemäss dann, wenn diese lediglich der Erschliessung einzelner Grundstücke bzw. Einzelinteressen dient und die Strasse der ausschliesslichen Verfügungsmacht der privaten Grundeigentümer unterliegt (vgl. VerwGE B 2018/185 vom 24. Januar 2019 E. 5.1 mit Hinweisen und BGer 1C_248/2019 vom 3. Februar 2020 E. 5.2). Das Grundstück der Beschwerdeführerin (Nr. 0005__) sowie das Grundstück der Beschwerdegegnerin (Nr. 0004__) werden in erster Linie direkt ab der A.__-Strasse erschlossen. Dem streitigen Strassenteilstück kommt insofern im Wesentlichen die Funktion einer Zufahrt zu den neun Parkplätzen auf Grundstück Nr. 0004__ sowie zu weiteren, mit einem Benützungsrecht (zugunsten von Grundstück Nr. 0004__) belasteten Parkplätzen auf Grundstück Nr. 0005__ (act. G 8/5/5) zu (vgl. auch act. G 8/15 S. 3). Das Strassenteilstück hat für das Grundstück Nr. 0004__ somit allenfalls die Funktion einer ergänzenden Erschliessung, wofür es nicht unbedingt einer öffentlichen Strasse bedurft hätte. Ein - hier nicht Verfahrensgegenstand bildendes - öffentliches Interesse für die Widmung des streitigen Strassenteilstücks als Gemeindestrasse dritter Klasse war somit im Zeitpunkt des Erlasses des Strassenplans im Jahr 1996 insofern nicht ohne Weiteres ersichtlich, als es damals bei dem Strassenteilstück entgegen der offenbaren Auffassung der Vorinstanz (act. G 7 S. 4) nicht um die Feinerschliessung mehrerer Grundstücke, sondern um eine Zufahrt zu den erwähnten Parkplätzen ging. Sodann ist zu beachten, dass Art. 3 des



Überbauungsplans M.___ (act. G 20.2), wonach mindestens zehn Autoabstellplätze in unmittelbarer Nähe der Zufahrt zum Überbauungsplangebiet anzuordnen sind, nur das Gebiet B und damit nicht das unbestritten (act. G 28) auf Gebiet A1 liegende Grundstück Nr. 0004__ betrifft. Hieraus lässt sich in Bezug auf das Vorliegen eines öffentlichen Interesses für das streitige Strassenteilstück somit nichts Entscheidendes ableiten. Indes besteht an einer zureichenden Anzahl Parkplätze und der Einhaltung der entsprechenden Auflage in der Baubewilligung (vgl. act. G 8/6 Beilage 4b) sowie an der Sicherstellung der Benützbarkeit der Parkplätze insofern ein öffentliches Interesse, als dadurch das verkehrssichere Abstellen von Motorfahrzeugen gewährleistet und unzulässiges Parkieren (unter anderem auf öffentlichem Grund) verhindert wird. Von daher besteht kein zureichender Anlass, ein - nach wie vor aktuelles - öffentliches Interesse an der 1996 erfolgten Widmung des streitigen Strassenabschnitts als Gemeindestrasse dritter Klasse gänzlich in Abrede zu stellen.

Der weitere Standpunkt der Vorinstanz, wonach eine Strasse stets dann als Feinerschliessungsanlage als öffentlich zu erklären sei, wenn sie über ein Drittgrundstück geführt werde (act. G 7 S. 4), ist vorliegend nicht näher zu klären, da - wie erwähnt - nicht die Widmung des streitigen Strassenstücks, sondern im Gegenteil dessen *Entwidmung bzw. Entlassung* aus dem Strassenplan zur Diskussion steht. Zu klären ist mithin nicht das Vorliegen eines öffentlichen Interesses anlässlich der (unangefochten gebliebenen) Strassenklassierung im Jahr 1996 (vgl. act. G 8/5/1, 3 und 9), sondern die Frage, ob die Voraussetzungen für eine *Aufhebung* der Klassierung des streitigen Teilstücks erfüllt sind. Hinsichtlich des letztgenannten Punktes ist von Bedeutung, dass der - gestützt auf das erst 1988 und damit nach Erteilung der Baubewilligung von 1981 in Kraft getretene StrG - Strassenplan von 1996 mit dem streitigen Teilstück formell in Rechtskraft erwuchs. Eine Anpassung des rechtskräftigen Strassenplans kann sich im Sinn von Art. 14 Abs. 1 StrG bei Änderung der *tatsächlichen Verhältnisse* ergeben. Eine Anpassung ist sodann erforderlich, wenn die *Zweckbestimmung* einer Strasse aufgrund einer *Planung* geändert werden soll. Strassen sollen nur *aufgehoben* werden, wenn sie ihre Bedeutung verloren haben (Art. 14 Abs. 2 StrG) bzw. wenn *jedes Interesse* an der Aufrechterhaltung des Gemeingebrauchs weggefallen ist. Letzteres ist nur selten der Fall, weshalb bei der Aufhebung von öffentlichen Strassen Zurückhaltung geboten ist (Germann a.a.O. N. 1-3 zu Art. 14 StrG; vgl. auch VerwGE B 2014/203 vom 25. Mai 2016 E. 6.1-6.3).

Im konkreten Fall ist eine wesentliche Änderung der Verhältnisse im Sinn von Art. 14 Abs. 2 StrG hinsichtlich des streitigen Strassenstücks seit der seinerzeitigen



Klassierung 1996 (act. G 8/5/1, 3, 9) nicht ersichtlich. Zum Vorbringen der Beschwerdeführerin, sie habe das Grundstück Nr. 0005__ erst im Mai 2000 und damit nach Erlass des Strassenplans 1996 erworben (act. G 17 Rz. 12), ist festzuhalten, dass sie sich das Einverständnis der früheren Eigentümerin des Grundstücks Nr. 0005__ sowohl betreffend die Baubewilligung für das Grundstück Nr. 0004__ von 1981/82 und der dadurch geschaffenen Parkplatzsituation als auch betreffend den Strassenplan 1996 anrechnen lassen muss. Die rechtskräftige Baubewilligungs- und Strassen-Situation bestand bereits im Zeitpunkt des Grundstückserwerbs im Jahr 2000. Hieraus lassen sich somit augenscheinlich keine veränderten Verhältnisse ableiten. Wenn in der Baubewilligung von 1981/82 die neun erwähnten Parkplätze bewilligt und bei der Berechnung der Parkplatzabgabe berücksichtigt wurden (vgl. act. G 8/6 Beilage 4b), so hat die Beschwerdegegnerin bei unveränderten Verhältnissen Anspruch auf den Weiterbestand der Parkplätze und deren Zufahrt über die rechtskräftig bewilligte Gemeindestrasse. Die Gemeindeautonomie ist in diesem Zusammenhang lediglich insofern beschränkt, als es den Gemeinden verwehrt bleibt, den in Konkretisierung des Strassengesetzes durch die kantonale Gerichts- und Verwaltungspraxis gezogenen Rahmen zu überschreiten (vgl. VerwG B 2014/64 vom 28. Mai 2015 E. 5.2 m.H.). Angesichts des Fehlens geänderter Verhältnisse hat die Beschwerdebeteiligte den ihr zustehenden Rahmen mit ihrer Entscheidung, die Klassierung des Strassenstücks beizubehalten bzw. einer Entlassung desselben aus dem Strassenplan nicht zuzustimmen, nicht überschritten. Einzig mit der Feststellung der Beschwerdeführerin, dass ein öffentliches Interesse an der Klassierung bereits im Zeitpunkt der Klassierung der Strasse nicht bestanden habe (vgl. act. G 5 Rz. 23 ff.), lassen sich keine zwischenzeitlich veränderten Verhältnisse im erwähnten Sinn belegen.

4.3. Verhältnismässigkeit der Beibehaltung der Strassenklassierung

4.3.1.

Die Beschwerdeführerin erachtet die Beibehaltung der Strassenklassierung als unverhältnismässig. Mit der Klassierung des streitigen Strassenstücks werde von vornherein kein die Eignung rechtfertigender öffentlicher Zweck verfolgt. Eine Erschliessungspflicht bestehe nicht für die grundstücksinterne Ausstattung. Die Grundstücke Nrn. 0005__ und 0004__ verfügten über einen direkten Zugang zum öffentlichen Strassennetz (A.__-Strasse) und seien unabhängig vom streitigen Strassenteilstück erschlossen. Bei einer Aufhebung der Klassierung des Strassenstücks ändere sich an der ausreichenden strassenmässigen Erschliessung nichts. Zudem verfüge die Beschwerdegegnerin auf ihrem eigenen Grundstück Nr. 0002__, das ebenfalls durch die Gemeindestrasse Nr. 0000__ erschlossen werde, über



genügend Platz, um allenfalls fehlende Parkplätze dort zu erstellen. Damit erweise sich die Beibehaltung der Strassenklassierung zu Lasten des Grundstücks Nr. 0005__ als nicht erforderlich und damit als unverhältnismässig. Sodann habe die Beschwerdegegnerin sämtliche auf ihrem Grundstück Nr. 0002__ vorhandene nutzbare Fläche durch einen Ausnützungstransfer auf ihre Grundstücke Nrn. 0003__ und 0004__ abgetreten. Die anrechenbare Fläche von Grundstück Nr. 0004__ sei damit um 1'924 m² vergrössert und die Ausnützung fast verdoppelt worden. Grundstück Nr. 0004__ sei hoffnungslos übernutzt, was sich unter anderem darin zeige, dass das Geschäftshaus auf diesem Grundstück den gegen Süden einzuhaltenden grossen Grenzabstand von 12 m erheblich unterschreite. Wenn die Vorinstanz ausführe, dass die Zufahrt zu den 9 Parkplätzen nur über Grundstück Nr. 0005__ bzw. über das dort verlaufende streitige Teilstrassenstück möglich sei, übersehe sie geflissentlich, dass dies einzig dem von der Beschwerdegegnerin verschuldeten Umstand zu verdanken sei, dass ihr Gebäude auf der Südseite den grossen Grenzabstand nicht einhalte. Die Vorinstanz stelle das eigennützige Privatinteresse der Beschwerdegegnerin ins Zentrum ihrer Argumentation und nehme damit in Kauf, dass die Beschwerdeführerin mit einer Eigentumsbeschränkung (Klassierung des Teilstrassenstücks) belastet bleibe, an der kein öffentliches Interesse bestehe. Der Beschwerdeführerin sei es nicht zumutbar, dass sie mittels Beibehaltung einer öffentlichen Strasse als Erschliessungsoptimiererin für deren Parkplätze missbraucht werde. Nicht zumutbar sei zudem, dass die Beschwerdeführerin infolge des nicht normgerechten Quergefälles einem erhöhten Haftungsrisiko ausgesetzt werde. Der zur Vermeidung dieses Haftungsrisikos erforderliche Aufwand für den Winterdienst komme den Benützern der 9 Parkplätze zugute, belaste aber bis anhin allein die Beschwerdeführerin (act. G 5 Rz. 42-52).

4.3.2.

Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit fordert, dass Verwaltungsmassnahmen zur Verwirklichung des im öffentlichen Interesse liegenden Ziels geeignet und notwendig sind. Ausserdem muss der angestrebte Zweck in einem vernünftigen Verhältnis zu den Belastungen stehen, die den Privaten auferlegt werden (Häfelin/Müller/Uhlmann a.a.O. N. 514). Das streitige Teilstück der Gemeindestrasse dritter Klasse ist *geeignet*, den ihm zukommenden Zweck (Gewährleistung Zufahrt zu den 9 Parkplätzen auf Grundstück Nr. 0004__) zu erreichen; die Sicherstellung der Benützbarkeit dieser Parkplätze bzw. des verkehrssicheren Abstellens von Motorfahrzeugen liegt wie dargelegt im öffentlichen Interesse (vorstehende E. 4.2.2).

Indem die Beschwerdegegnerin wie dargelegt in ihrem Vertrauen auf den



Weiterbestand der rechtskräftig bewilligten Parkplätze und deren Zufahrt über die ebenfalls rechtskräftig bewilligte Gemeindestrasse zu schützen ist, erweist sich die Beibehaltung der Klassierung des Teilstrassenstücks auch als *erforderlich*. Die Zufahrt zu den Parkplätzen wäre nicht mehr (rechtlich) sichergestellt, wenn die Beschwerdeführerin nach Aufhebung der Klassierung Fahrten über ihr Grundstück zu den Parkplätzen der Beschwerdegegnerin nicht mehr dulden würde (vgl. zivilrechtliche Auseinandersetzung zwischen Beschwerdeführerin und Beschwerdegegnerin betreffend Dienstbarkeit [Augenscheinprotoll vom 9. Mai 2019, act. G 8/15 S. 3 B.1]). Eine Verlegung der 9 Parkplätze auf die Westseite des Grundstücks Nr. 0004__ wäre schon insofern nicht ohne Weiteres möglich, als die Ausfahrt auf eine Kantonsstrasse (A.__-Strasse) aus Gründen der Verkehrssicherheit eingeschränkt ist. Wenn die Beschwerdeführerin sich auf die auf dem Grundstück Nr. 0004__ bestehende Übernutzung und entsprechend getätigte Nutzungstransfers beruft (act. G 5 Rz. 49 ff.), ist auch hier festzuhalten, dass sie sich das Einverständnis der früheren Eigentümerin des Grundstücks Nr. 0005__ mit der Baubewilligung für das Grundstück Nr. 0004__ und der dadurch geschaffenen Parkplatzsituation sowie mit dem Strassenplan 1996 entgegenhalten lassen muss.

Vor diesem Hintergrund kann die bestehende Erschliessungssituation und das von ihr geltend gemachte Haftungsrisiko (act. G 5 Rz. 52) nicht als unzumutbar beanstandet werden. Auch ein allfällig erhöhter Unterhaltsbedarf bei Eisglätte und Schnee im Bereich des Quergefälles des Strassenteilstücks führt nicht zu einer unzumutbaren Belastung der Beschwerdeführerin, zumal im Entscheid vom 19. November 2018 (act. G 8/5/30) ein Unterhaltssperimeter festgelegt wurde, die Beschwerdegegnerin der Unterhaltskostenaufteilung zustimmte (act. G 8/5/32) und damit künftig eine entsprechende Unterhaltskostenaufteilung erfolgen wird (vgl. act. G 2 E. 2.8). Insgesamt lässt sich somit nicht beanstanden, wenn die Vorinstanz die Klassierung des Strassenteilstücks als Gemeindestrasse dritter Klasse bestätigte. Ein Anlass, diesbezüglich in das Ermessen der Vorinstanz und der Beschwerdebeteiligten einzugreifen, besteht für das Verwaltungsgericht, dessen Kognition auf die Korrektur von Rechtsfehlern beschränkt ist (Art. 61 Abs. 1 VRP), nicht. Im Streitfall ändert das Verwaltungsgericht einen sachlich haltbaren und zweckmässigen Strassenplanungsentscheid der Vorinstanz selbst dann nicht ab, wenn es eine andere Lösung als ebenso zweckmässig erachtet (VerwGE B 2010/7 vom 24. August 2010 E. 3.4. mit Hinweisen).



5.

5.1.

Im Sinn der vorstehenden Erwägungen ist die Beschwerde abzuweisen. Dem Verfahrensausgang entsprechend gehen die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens zulasten der Beschwerdeführerin (Art. 95 Abs. 1 VRP). Angemessen erscheint eine Entscheidgebühr von CHF 3'000 (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12). Der geleistete Kostenvorschuss von CHF 4'000 wird angerechnet und der Beschwerdeführerin der verbleibende Betrag von CHF 1'000 zurückerstattet.

5.2.

Vorinstanz und Beschwerdebeteiligte haben keinen Anspruch auf ausseramtliche Entschädigung (Linder in: Rizvi/Schindler/Cavelti, Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Praxiskommentar, St. Gallen/Zürich 2020, N. 19 f. zu Art. 98^{bis} VRP). Hingegen hat die Beschwerdegegnerin Anspruch auf ausseramtliche Entschädigung für das Beschwerdeverfahren (Art. 98 Abs. 1 VRP in Verbindung mit Art. 98^{bis} VRP). Das Verwaltungsgericht spricht grundsätzlich Pauschalentschädigungen nach Ermessen gemäss Art. 6 und Art. 22 Abs. 1 lit. b der Honorarordnung zu (sGS 963.75, HonO). Konkret rechtfertigt es sich indes, von der im Rahmen der Pauschale gemäss HonO liegenden Kostennote des Rechtsvertreters der Beschwerdegegnerin (act. G 29) auszugehen und eine durch die Beschwerdeführerin zu leistende Entschädigung der Beschwerdegegnerin mit CHF 3'900 (Honorar von CHF 3'750 zuzüglich 4% Barauslagen [= CHF 150]) festzusetzen. Weil die zu entschädigende Beschwerdegegnerin selber mehrwertsteuerpflichtig ist, kann sie die der Honorarrechnung ihres Anwalts belastete Mehrwertsteuer von ihrer eigenen Steuerschuld abziehen, ohne dass ihr dadurch eine Mehrbelastung entsteht. Die Mehrwertsteuer muss bei der Bemessung der ausseramtlichen Entschädigung daher nicht zusätzlich berücksichtigt werden (vgl. R. Hirt, Die Regelung der Kosten nach st. gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, Lachen/St. Gallen 2004, S. 194).

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht zu Recht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Beschwerdeführerin trägt die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von CHF 3'000, unter Anrechnung des von ihr geleisteten Kostenvorschusses von CHF 4'000 und Rückerstattung des verbleibenden Betrages von CHF 1'000 an sie.



3.

Die Beschwerdeführerin entschädigt die Beschwerdegegnerin ausseramtlich mit CHF 3'750 zuzüglich Barauslagen von CHF 150, ohne Mehrwertsteuer.