



Fall-Nr.:	B 2023/62
Stelle:	Verwaltungsgericht
Rubrik:	Verwaltungsgericht
Publikationsdatum:	03.01.2024
Entscheiddatum:	26.10.2023

Entscheid Verwaltungsgericht, 26.10.2023

Rechtsverweigerung/Rechtsverzögerung. Art. 88 Abs. 2 lit. a VRP sowie Art. 90 Abs. 1 und 2 VRP (sGS 951.1). Streitig war, ob die Vorinstanz auf die gegen die Vorvorinstanz gerichtete Rechtsverweigerungsbeschwerde des Beschwerdeführers zu Recht nicht eintrat. Das Verwaltungsgericht hielt fest, anders als im Bundesverfahrensrecht komme der Unterscheidung zwischen Rechtsverweigerung und Rechtsverzögerung im kantonalen Verfahrensrecht nach Art. 88 Abs. 2 lit. a VRP Bedeutung zu, weil nur im Falle einer Rechtsverzögerung jederzeit Beschwerde geführt werden könne (vgl. Art. 90 Abs. 2 VRP). Die Frist zur Anhebung einer Rechtsverweigerungsbeschwerde betrage demgegenüber 30 Tage seit Kenntnis des Beschwerdegrundes (Art. 90 Abs. 1 VRP). Das Verwaltungsgericht sei an diese gesetzgeberische Unterscheidung gebunden, zumal nicht ohne Weiteres ersichtlich sei, inwiefern die Bestimmung von Art. 90 Abs. 1 VRP gegen übergeordnetes Recht verstossen könnte. Die Bestimmung von Art. 90 Abs. 1 VRP stelle im interkantonalen Rechtsvergleich eine Besonderheit dar. Gemäss Art. 50 Abs. 2 VwVG sei die Rechtsverweigerungsbeschwerde "jederzeit" möglich. Lehre und Rechtsprechung gingen trotzdem - und selbst für den Bund, wo die Beschwerdeführung "jederzeit" zulässig sei - davon aus, dass aufgrund von Treu und Glauben eine Beschwerdeführung innerhalb der ordentlichen Rechtsmittelfristen am Platz sein könne, wenn sich die zuständige Behörde ausdrücklich weigere, zu verfügen (vgl. BGer 9C_71/2020 vom 16. September 2020 E. 4.2.2 zurückgehend auf BVGer A-4584/2019 vom 13. Dezember 2019, dort insbesondere E. 3.2.2). Wenn selbst gegen den klaren Wortlaut von Art. 50 Abs. 2 VwVG die Annahme einer Verwirkungsfrist zur Erhebung einer Rechtsverweigerungsbeschwerde zulässig sei, müsse dies umso mehr im Kanton St. Gallen gelten, wo der Gesetzgeber mit Blick auf Treu und Glauben ausdrücklich eine dreissigtägige Anfechtungsfrist im Gesetz verankert habe. Bei der Anwendung von Art. 90 Abs. 1 VRP sei freilich zu beachten, dass eine Rechtsverweigerung in aller Regel nicht mit einer Rechtsmittelbelehrung verbunden sei. Der Grundsatz von Treu und Glauben



behalte seine Bedeutung für die Bestimmung der Rechtsmittelfrist deshalb insoweit, als er für die Bestimmung des Zeitpunkts eine Rolle spiele, in dem die Rechtsmittelfrist zu laufen beginne. Vorauszusetzen sei diesbezüglich, dass die in Frage stehende Behörde unzweideutig zum Ausdruck bringe, das Anliegen eines Rechtsunterworfenen nicht weiter behandeln zu wollen. Vorliegend brauche die Frage der Fristauslösung/Fristeinholung nicht abschliessend entschieden zu werden. Die Rechtsverweigerungsbeschwerde sei als subsidiäres Rechtsmittel ausgestaltet. Das bedeute, dass sie nur ergriffen werden könne, wenn kein anderes Rechtsmittel gegeben sei. Vor Ergreifung der Rechtsverweigerungsbeschwerde müssten die ordentlichen Rechtsmittel ausgeschöpft werden. Werde dies versäumt, bleibe auch die Rechtsverweigerungsbeschwerde ausgeschlossen. Wenn der Beschwerdeführer den Standpunkt einnehme, dass die von ihm gerügten Rechtsmängel nicht durch den Ablauf der dreissigtägigen Frist "geheilt" werden könnten, so hätte er mit Blick auf die Subsidiarität der Rechtsverweigerungsbeschwerde und angesichts der von der Beschwerdebeteiligten in Aussicht gestellten Prüfung weiterer Massnahmen bei der Beschwerdegegnerin eine anfechtbare Verfügung betreffend die Nutzungsplananpassung und der weiteren Massnahmen verlangen und hiergegen den ordentlichen Rechtsmittelweg einschlagen können. Er mache nicht geltend, dass er die diesbezüglichen Anträge der Beschwerdegegnerin unterbreite habe, bevor er an die Vorinstanz gelangt sei. Dies wäre aber zu verlangen gewesen; erst gegen eine diesbezügliche Weigerung der Beschwerdegegnerin hätte eine Rechtsverweigerungsbeschwerde ergriffen werden können. Das vorinstanzliche Nichteintreten auf die Rechtsverweigerungsbeschwerde sei deshalb im Ergebnis nicht zu beanstanden. (Verwaltungsgericht, B 2023/62)

Entscheid vom 26. Oktober 2023

Besetzung

Abteilungspräsident Brunner; Präsidentin Lendfers, Verwaltungsrichterinnen Bietenharder und Zindel, Verwaltungsrichter Steiner; Gerichtsschreiber Schmid

Verfahrensbeteiligte

A.__,



St.Galler Gerichte

Beschwerdeführer,

vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Urs Pfister, Advokaturbüro Pfister,
Bischofszellerstrasse 53, 9200 Gossau SG,

Gegen

Bau- und Umweltdepartement des Kantons St. Gallen,

Lämmlibrunnenstrasse 54, 9001 St. Gallen,

Vorinstanz,

Politische Gemeinde Z.__,

Beschwerdegegnerin,

Gegenstand

Rechtsverweigerung (Nichteintretensentscheid)

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A.

A.a.

A.__ ist Eigentümer des in der Wohnzone WE (Zonenplan der Stadt Z.__ vom 25. November 1992) gelegenen, mit einem Einfamilienhaus überbauten Grundstücks Nr. 0000_. Das Grundstück wird über die Stichstrasse B.__-strasse (Gemeindestrasse 3. Klasse) erschlossen. Gemäss Teilstrassenplan der Stadt Z.__ vom 6. Juni 2002 (Solarsiedlung C.__; B.__-strasse Nr. 001_-002_) ist die B.__-strasse zwischen Wendeplatz und Einmündungsbereich auf einer Breite von 2.5 m asphaltiert und auf einer Breite von 1.5 m chaussiert. Am 7. September 2006 erteilte die Baukommission der Stadt Z.__ die Bewilligung für den Neubau von zwei Mehrfamilienhäusern auf den Grundstücken Nrn. 0001_ und 0002_ mit sechs Aussenparkplätzen entlang der B.__-



strasse. Vier der bewilligten Parkplätze ragen teilweise in die klassierte Strassenfläche. Mit Teilstrassenplan vom 29. März 2011 wurde die mit dem Teilstrassenplan 2002 festgelegte klassierte Fläche der B.__-strasse teilweise aufgehoben und die Breite der klassierten Strassenfläche zwischen Wendepplatz und Einmündungsbereich durchgehend auf 4 m festgelegt.

A.b.

Im Nachgang zu Beanstandungen der Verkehrssituation auf der B.__-strasse durch A.__ räumte die Stadt Z.__ mit Schreiben vom 16. Juli 2014 ein, dass teilweise auf der chaussierten Fläche parkiert werde. Um eine geordnete Parkierung sicherzustellen, müsse der gesamte klassierte Bereich klar erkennbar sein. Dies könne nur durch bauliche Massnahmen (Ausbau der Strasse auf einer Breite von 4 m mit Belag) erreicht werden. Falls sämtliche perimeterpflichtigen Liegenschaftseigentümer zustimmen würden, könne die Verbreiterung frühzeitig realisiert werden (act. G 10/6/29). Mit Schreiben vom 18. August 2014 wies die Stadt Z.__ die Anwohner der B.__-strasse darauf hin, dass die gesamte klassierte Strassenfläche für den Verkehr freizuhalten sei. Nach nochmaliger Beanstandung der Verkehrssituation durch A.__ bestätigte die Stadt Z.__ im Schreiben vom 18. Januar 2018 das von ihr im Schreiben vom 16. Juli 2014 Ausgeführte. Zusätzlich wurde festgehalten, im Bereich der B.__-strasse 001_ würden vier Parkplätze teilweise den klassierten Strassenbereich belegen. Mit einer Anpassung der Klassierung der Strasse könnten die bewilligten Parkplätze belassen werden. Falls sämtliche Eigentümer der Anstösser-Liegenschaften dem Ausbau, der Kostenübernahme und der Anpassung des Teilstrassenplans schriftlich zustimmten, könnten die Anpassungsarbeiten realisiert werden (act. G 10/6/30). Am 21. Februar 2019 unterbreitete die Stadt Z.__ den Strassenanstössern einen Vorschlag zur Anpassung der B.__-strasse (act. G 10/6/17). Der Entwurf des Teilstrassenplans sah die Asphaltierung des klassierten chaussierten Bereichs sowie die teilweise Aufhebung der Klassierung bei den in die klassierte Fläche hineinragenden Parkplätzen vor. Die betroffenen Grundeigentümer lehnten den Vorschlag mehrheitlich ab, weshalb die Realisierung des Teilstrassenplans von Seiten der Stadt Z.__ nicht weiterverfolgt wurde. Nach einer telefonischen Anfrage von A.__ hielt die Stadt Z.__ im Schreiben vom 4. November 2021 fest, dass für die Umsetzung der am 21. Februar 2019 vorgeschlagenen Anpassung des Teilstrassenplans die Zustimmung sämtlicher Grundeigentümer erforderlich gewesen wäre. Eine Projektrealisierung sei daher nicht möglich. Die Möglichkeiten der Stadt Z.__ seien ausgeschöpft (act. G 10/6/31). Anlässlich einer Besprechung vom 2. Mai 2022 wurde A.__ vonseiten der Stadt Z.__ mitgeteilt, dass hinsichtlich der Asphaltierung keine Anpassung vorgesehen sei. In der hierzu erstellten Aktennotiz vom 10. Mai 2022 wurde zudem festgehalten, Abklärungen



St.Galler Gerichte

im Nachgang zur Besprechung vom 2. Mai 2022 hätten ergeben, dass für die Überlagerung der bewilligten Parkplätze mit der klassierten Strassenfläche eine Anpassung des Teilstrassenplans erforderlich sei (act. G 10/6/28). Die Aktennotiz vom 10. Mai 2022 wurde A.__ zugestellt.

A.c.

Mit Eingabe vom 15. August 2022 erhob A.__ beim Bau- und Umweltdepartement Rechtsverweigerungsbeschwerde mit den folgenden Anträgen: Es sei festzustellen, dass der jahrelange Nichterlass eines Strassenprojekts zur Fertigstellung der Stichstrasse B.__-strasse Nr. 001_-002_, d.h. der Ausbau auf die rechtskräftig klassierte Breite von 4 m, eine Rechtsverweigerung darstelle (Ziffer 1). Der Stadtrat Z.__ sei anzuweisen, innert maximal zwei Monaten nach Rechtskraft des beantragten Entscheids ein Strassenprojekt einschliesslich Signalisations- und Sichtzonenplan zu erstellen oder erstellen zu lassen und innert maximal 30 Tagen nach Vorliegen des Entwurfs diesen dem Mitwirkungsverfahren zu unterstellen; sofern der Stadtrat Z.__ ein Vorprüfungsverfahren bei den kantonalen Stellen durchführen wolle, sei dieses gleichzeitig vorzunehmen und innert maximal 60 Tagen nach Ablauf des Mitwirkungsverfahrens (und des Vorliegens einer allfälligen Vorprüfung) das Auflageverfahren nach Art. 42 des Strassengesetzes (StrG; sGS 732.1) zu eröffnen; innert maximal 3 Monaten nach Ablauf der Auflagefrist für die Stichstrasse B.__-strasse Nr. 001_-002_ sei das Strassenprojekt einschliesslich Signalisations- und Sichtzonenplan zu erlassen, über allfällige Einsprachen zu entscheiden und beim Bau- und Umweltdepartement ein Antrag auf Genehmigung zu stellen (Ziffer 2). Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der politischen Gemeinde Z.__ (Ziffer 3).

Zur Begründung wurde zusammengefasst ausgeführt, dass der jahrelange Nichterlass eines Strassenprojekts zur Fertigstellung der Stichstrasse B.__-strasse Nr. 001_-002_, d.h. der (unterlassene) Ausbau auf die rechtskräftig klassierte Breite von 4 m, eine Rechtsverweigerung darstelle. Die Beschwerdegegnerin unterlasse es seit Jahren, die gesamte klassierte Fläche (Strassenbreite von 4 m) zu asphaltieren. Auf dem nicht asphaltierten Bereich werde die klassierte Strasse regelmässig als Parkplatz genutzt. Dies habe zur Folge, dass als tatsächlich nutzbare Breite lediglich die asphaltierte Fläche von 2.7 m verbleibe. Der Ausbau der Strasse auf die gesamte klassierte Fläche sei für eine zureichende Erschliessung erforderlich (act. G 10/1).

Mit Entscheid vom 8. März 2023 trat das Bau- und Umweltdepartement (BUD) auf die Rechtsverweigerungsbeschwerde nicht ein, auferlegte A.__ eine Entscheidgebühr von



St.Galler Gerichte

CHF 2'000 und wies sein Begehren um Ersatz der ausseramtlichen Kosten ab (act. G 2).

B.

B.a.

Gegen den Entscheid des BUD vom 8. März 2023 erhob A.__ mit Eingabe vom 22. März 2023 Beschwerde an das Verwaltungsgericht (act. G 1). In der Beschwerdeergänzung vom 9. Mai 2023 beantragte er die Aufhebung des angefochtenen Entscheids und die Rückweisung der Angelegenheit an die Vorinstanz zur inhaltlichen Beurteilung, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen (act. G 5).

B.b.

In der Vernehmlassung vom 1. Juni 2023 beantragte die Vorinstanz Abweisung der Beschwerde. Zur Begründung verwies sie auf die Ausführungen im angefochtenen Entscheid (act. G 9). Die Beschwerdegegnerin stellte in der Vernehmlassung vom 22. Juni 2023 den Antrag, die Beschwerde sei vollständig abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden könne, unter Kosten- und Entschädigungsfolge zulasten des Beschwerdeführers. Zur Begründung verwies sie auf den vorinstanzlichen Entscheid sowie auf ihre Stellungnahme im vorinstanzlichen Verfahren vom 6. Oktober 2022 (act. G 12).

B.c.

Mit Eingabe vom 25. Juli 2023 bestätigte der Beschwerdeführer seinen Standpunkt (act. G 16).

B.d.

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

Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

1.

Entscheide des zuständigen Departements über Rechtsverweigerungsbeschwerden gegen oberste Verwaltungsbehörden einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft oder Anstalt können mit Beschwerde an das Verwaltungsgericht weitergezogen werden (Art. 89 Abs. 2 Ingress und lit. b in Verbindung mit Art. 89 Abs. 1 Ingress und lit. b des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege; sGS 951.1, VRP). Der Beschwerdeführer,



auf dessen Begehren die Vorinstanz nicht eintrat, ist zur Erhebung der Beschwerde befugt (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Die Beschwerde gegen den Entscheid der Vorinstanz vom 8. März 2023 wurde mit Eingabe vom 22. März 2023 rechtzeitig erhoben und erfüllt zusammen mit der Ergänzung vom 9. Mai 2023 in formeller und inhaltlicher Hinsicht die gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Auf die Beschwerde ist deshalb einzutreten.

Der vorliegende Entscheid ergeht gestützt auf Art. 18 Abs. 3 lit. b Ziff. 1 und 4 des Gerichtsgesetzes (GerG, sGS 941.1) in Fünferbesetzung.

2.

Streitgegenstand des vorliegenden Verfahrens bildet (einzig) die Frage, ob die Vorinstanz auf die gegen die Beschwerdegegnerin gerichtete Rechtsverweigerungsbeschwerde des Beschwerdeführers vom 15. August 2022 (act. G 10/1) zu Recht nicht eingetreten ist.

3.

3.1.

Jede Person hat in Verfahren vor Gerichts- und Verwaltungsinstanzen Anspruch auf gleiche und gerechte Behandlung sowie auf Beurteilung innert angemessener Frist (Art. 29 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft [BV; SR 101]). Nach Art. 88 Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (VRP; sGS 951.1) kann Rechtsverweigerungsbeschwerde erhoben werden, soweit kein ordentliches Rechtsmittel gegeben ist oder offenstand. Mit der Rechtsverweigerungsbeschwerde kann nach Art. 88 Abs. 2 VRP geltend gemacht werden, dass die Behörde sich weigere, eine vorgeschriebene Amtshandlung vorzunehmen oder sie ungerechtfertigt verzögere (lit. a), die Amtsgewalt missbrauche oder sich einer strafbaren Handlung oder Unterlassung schuldig gemacht habe (lit. b) oder bei Ausübung der Befugnisse sonst willkürlich gehandelt habe (lit. c). Bei der Rechtsverweigerung fällt die an sich zuständige Behörde keine Entscheidung bzw. nur eine Teilentscheidung oder unterlässt es zu Unrecht, die für die Beurteilung notwendigen Abklärungen zu treffen. Bei der Rechtsverzögerung ist die Behörde im Unterschied zur Rechtsverweigerung zwar gewillt, tätig zu werden, jedoch kommt sie dieser Verpflichtung nicht innert angemessener Frist nach (Zogg/Wyss, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], Praxiskommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Zürich/St. Gallen 2020, N 7 zu Art. 88 VRP).



3.2.

Die Rechtsverweigerungsbeschwerde ist nach Art. 90 Abs. 1 VRP zulässig innert 30 Tagen, nachdem der Betroffene vom Beschwerdegrund Kenntnis erhalten hat. Die Beschwerde, mit der die ungerechtfertigte Verzögerung einer Amtshandlung geltend gemacht wird, ist nach Art. 90 Abs. 2 VRP an keine Frist gebunden. Die 30tägige Frist zur Geltendmachung einer Rechtsverweigerung ist Ausfluss des Grundsatzes von Treu und Glauben: Wer Kenntnis davon hat, dass eine Behörde definitiv nicht tätig werden will, soll sich zeitnah dagegen zur Wehr setzen können. Es handelt sich um eine gesetzliche, nicht erstreckbare Frist. Nach Treu und Glauben fristauslösend ist jedenfalls eine ausdrücklich bzw. explizit und schriftlich geäußerte Weigerung der Behörde (Fedi, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], a.a.O., N 2 zu Art. 90 VRP).

4.

Die Vorinstanz begründete ihren Nichteintretensentscheid zusammengefasst damit, vorliegend komme die Frist nach Art. 90 Abs. 1 VRP zur Anwendung, da der Beschwerdeführer eine formelle Rechtsverweigerung im engeren Sinne rüge. Anlässlich der Besprechung vom 2. Mai 2022 sei ihm vonseiten der Beschwerdegegnerin mitgeteilt worden, dass bezüglich der Asphaltierung der Stichstrasse B.__-strasse keine Massnahmen vorgesehen seien. Diese Rückmeldung stelle eine explizit geäußerte Verweigerung der vom Beschwerdeführer geforderten Amtshandlung dar, weshalb die 30-tägige Frist am 2. Mai 2022 zu laufen begonnen habe. Die Rechtsverweigerungsbeschwerde vom 22. August 2022 sei somit verspätet eingereicht worden. Ohnehin sei fraglich, ob nicht bereits das Schreiben vom 4. November 2021 als fristauslösendes Ereignis zu betrachten sei, da darin festgestellt worden sei, dass die Möglichkeiten der Beschwerdegegnerin ausgeschöpft seien, nachdem nicht alle Betroffenen mit der Anpassung des Teilstrassenplans vom 21. Februar 2021 einverstanden gewesen seien (act. G 2).

5.

Der Beschwerdeführer stellt für den Fall, dass das Verwaltungsgericht die Beschwerde nicht bereits aufgrund der Akten gutheissen sollte, Antrag auf Durchführung einer öffentlichen Verhandlung und eines Augenscheins (act. G 5 S. 4). Ausserdem ersucht er um Beizug verschiedener Akten.

5.1.

Nach Art. 6 Ziff. 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK; SR 0.101) hat jede Person ein Recht darauf, dass über Streitigkeiten betreffend ihre zivilrechtlichen Ansprüche und Verpflichtungen von einem unabhängigen und unparteiischen, auf Gesetz beruhenden Gericht in einem fairen Verfahren öffentlich und innerhalb



angemessener Frist verhandelt wird. Die Nutzung der Zufahrtsstrasse zum Grundstück des Beschwerdeführers, die Gegenstand der vorliegenden Angelegenheit bildet, betrifft einen zivilrechtlichen Anspruch des Beschwerdeführers im Sinn der erwähnten Norm, da sein Eigentum bzw. dessen Erschliessung tangiert ist. Der Anwendungsbereich von Art. 6 Ziff. 1 EMRK ist damit grundsätzlich eröffnet. Auch in einem solchen Fall kann auf die Durchführung einer öffentlichen Verhandlung allerdings verzichtet werden, wenn die Angelegenheit ohne Weiteres aufgrund der Akten sowie der schriftlichen Parteivorbringen beurteilt werden kann, wenn sich keine Tatfragen – insbesondere keine Fragen der Beweiswürdigung –, sondern reine Rechts- oder Zulässigkeitsfragen mit geringer Tragweite stellen oder wenn der Streitgegenstand komplexe technische Fragen betrifft (BGE 147 I 153 E. 3.5; VerwGer B 2020/209 und B 2020/211 vom 21. Mai 2021, bestätigt mit BGer 1C_412, 413/2021 vom 25. August 2023).

Der Beschwerdeführer begründete seinen Antrag auf Durchführung einer mündlichen Verhandlung damit, dass die Nutzung seines Grundeigentums streitig sei. Die Weigerung der Beschwerdegegnerin, für eine hinreichende Erschliessung seiner Liegenschaft zu sorgen, schränke seine Nutzungsmöglichkeiten ein, zumal die Durchfahrt für Blaulicht-Organisationen heute nicht oder nur eingeschränkt möglich sei. Im Weiteren sei die Angelegenheit von öffentlichem Interesse, da eine unbeschränkte Anzahl Personen von den rechtswidrigen Zuständen betroffen sei (act. G 5 S. 4). In der Sache mag diese Darstellung des Beschwerdeführers zutreffen. Streitig und zu klären ist jedoch vorliegend ausschliesslich die rein prozessrechtliche Frage, ob die Vorinstanz auf die Rechtsverweigerungsbeschwerde des Beschwerdeführers hätte eintreten müssen (vgl. E. 2 hiervor). Unter diesen Umständen erscheint die Durchführung einer öffentlichen Verhandlung nicht geboten bzw. nicht notwendig. Der Antrag auf Durchführung einer mündlichen Verhandlung ist abzuweisen.

5.2.

Der Augenschein ist die unmittelbare sinnliche Wahrnehmung von Tatsachen durch die entscheidende Instanz. Er dient dem besseren Verständnis des Sachverhalts. Ob ein Augenschein durchzuführen ist, liegt im pflichtgemässen Ermessen der urteilenden Instanz. Unbestrittene Tatsachen brauchen nicht durch einen Augenschein überprüft zu werden, sofern eine Nachprüfung nicht durch öffentliche Interessen geboten ist (vgl. B. Märkli, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], a.a.O., N 50 zu Art. 12-13 VRP). Mit Blick auf den Verfahrensgegenstand (vgl. E. 2 und E. 5.1 hiervor) ist nicht ersichtlich, welche Erkenntnisse sich für das Gericht aus einem Augenschein ergeben könnten; auf die Durchführung eines Augenscheins ist daher zu verzichten.



5.3.

Das Verwaltungsgericht hat für die Entscheidung der vorliegenden Beschwerdesache die Akten des vorinstanzlichen Verfahrens beigezogen. Dass der Beizug weiterer Akten zur Entscheidung der vorliegend strittigen Fragen erforderlich wäre, wird in der Beschwerde nicht dargetan und ist auch nicht ersichtlich. Auf den Beizug ist in antizipierter Beweiswürdigung zu verzichten.

6.

6.1.

Inhaltlich rügt der Beschwerdeführer, der vorinstanzliche Entscheid widerspreche den Grundsätzen des VRP der Sicherstellung des gesetzmässigen Handelns durch Verwaltungsbehörden, des Schutzes der Rechte und Interessen der Rechtsunterworfenen im Verfahren, der Korrektur gesetzwidrigen oder unzweckmässigen Handelns der Verwaltungsbehörden und der Förderung von Glaubwürdigkeit, Transparenz und Vertrauen gegenüber dem Verwaltungshandeln. Mit Blick darauf, dass die Beschwerdegegnerin seit vielen Jahren nicht gehandelt und den Beschwerdeführer vertröstet habe, sei der Entscheid mehr als unverständlich.

Die Erschliessungspflicht des Gemeinwesens (Art. 19 Abs. 2 des Raumplanungsgesetzes, SR 700, RPG; Art. 11 des Planungs- und Baugesetzes, sGS 731.1, PBG) sei nicht zeitlich befristet. Die in dieser Hinsicht bestehenden Mängel würden nicht dadurch geheilt, dass eine 30-tägige Rechtsmittelfrist ablaufe. Wenn (und solange) die Erschliessung nicht hinreichend sei, verletze das Gemeinwesen seine Rechtspflichten. Die Verletzung der Rechtspflichten (und damit die Rechtsverweigerung) bestehe so lange, als der rechtswidrige Zustand andauere. Letzteres sei bis heute der Fall. Demzufolge unterliege die Rüge, die Beschwerdegegnerin begehe eine Rechtsverweigerung, weil sie ihren Planungspflichten zur hinreichenden Erschliessung nicht nachkomme, nicht der Bestimmung von Art. 90 Abs. 2 VRP, sondern derjenigen von Art. 90 Abs. 1 VRP. Der Beschwerdeführer habe als unmittelbarer Anstösser/Direktbetroffener Anspruch darauf, dass die Beschwerdegegnerin ihre raumplanungsrechtlichen Pflichten erfülle.

Im Weiteren habe die Beschwerdegegnerin auch verschiedene Pflichten aufgrund von Art. 1 ff. StrG. Der Bestand von Strassen und die Sicherheit ihrer Benützer dürfe nicht beeinträchtigt werden (Art. 100 Abs. 1 StrG). Für eine vorübergehende private Nutzung einer Strasse sei eine Bewilligung erforderlich (Art. 21 ff. StrG) und für eine dauernde private Nutzung eine Konzession (Art. 24 ff. StrG). Die Beschwerdegegnerin habe



sicherzustellen, dass die Benützungsvorschriften von Art. 17 ff. StrG und Art. 100 StrG eingehalten würden. Die klassierte Strassenfläche der Stichstrasse B.__-strasse werde teilweise rechtswidrig (für private Parkplätze) verwendet; durch Bauten, Anlagen, Pflanzungen und Einfriedungen werde die Benützung der Erschliessungsstrasse beeinträchtigt. Der rechtswidrige Zustand dauere bis heute an und werde nicht dadurch geheilt, dass eine "30-tägige Rechtsmittelfrist" ablaufe. Als unmittelbarer Anstösser und Direktbetroffener habe er – der Beschwerdeführer – einen Anspruch darauf, dass das Gemeinwesen seine Rechtspflichten erfülle.

Schliesslich habe er – der Beschwerdeführer – vorinstanzlich gerügt, dass die Stichstrasse B.__-strasse den Anforderungen an die Verkehrssicherheit (Art. 32 Abs. 1 StrG) nicht genüge. Solange die Strasse den Anforderungen von Art. 32 StrG nicht entspreche, verletze die Beschwerdegegnerin durch ihre Untätigkeit ihre Rechtspflichten (Strassenbaupflicht im Sinn von Art. 38 Abs. 1 StrG). Auch dieser Mangel werde nicht dadurch geheilt, dass eine "30-tägige Rechtsmittelfrist" ablaufe.

Der Nichteintretensentscheid der Vorinstanz sei damit zu Unrecht erfolgt; die Rechtsverweigerungsbeschwerde könne so lange eingereicht werden, als die Rechtsverweigerung anhalte.

6.2.

6.2.1.

Anders als im Bundesverfahrensrecht (vgl. Art. 29 Abs. 1 BV, Art. 94 in Verbindung mit Art. 100 Abs. 7 Bundesgerichtsgesetz; SR 173.110, BGG, Art. 46a in Verbindung mit Art. 50 Abs. 2 des Verwaltungsverfahrensgesetzes; SR 172.021, VwVG, Art. 319 lit. c in Verbindung mit Art. 321 Abs. 4 der Schweizerischen Zivilprozessordnung; SR 272, ZPO, sowie Art. 393 Abs. 2 lit. a in Verbindung mit 396 Abs. 2 der Schweizerischen Strafprozessordnung; SR 312.0, StPO) kommt der Unterscheidung zwischen einer Rechtsverweigerung und einer Rechtsverzögerung im kantonalen Verfahrensrecht nach Art. 88 Abs. 2 lit. a VRP Bedeutung zu, weil nur im Falle einer Rechtsverzögerung jederzeit Beschwerde geführt werden kann (vgl. Art. 90 Abs. 2 VRP). Die Frist zur Anhebung einer Rechtsverweigerungsbeschwerde beträgt demgegenüber 30 Tage seit Kenntnis des Beschwerdegrundes (Art. 90 Abs. 1 VRP). Diese Unterscheidung überzeugt rechtslogisch nicht in jeder Hinsicht, zumal eine "Rechtsverzögerung" im Grunde genommen nichts anderes als eine Rechtsverweigerung "auf Zeit" ist (vgl. VerwGE B 2017/176 vom 24. September 2018, E. 2 m.H. auf N. von Werdt, in: Seiler/von Werdt/Güngerich/Oberholzer [Hrsg.], SHK Bundesgerichtsgesetz, 2. Aufl. 2015,



N 3 zu Art. 94 BGG), und insofern nicht nahe liegt, die Anfechtung einer Rechtsverweigerung strengeren Vorschriften zu unterwerfen, als die Anfechtung einer Rechtsverzögerung. Das Verwaltungsgericht ist jedoch an diese gesetzgeberische Unterscheidung gebunden, zumal der Beschwerdeführer nicht rügt (und auch nicht ohne Weiteres ersichtlich ist), inwiefern die Bestimmung von Art. 90 Abs. 1 VRP gegen übergeordnetes Recht verstossen könnte (vgl. auch BGE 127 I 185 E. 2, wonach die kantonalen Gerichte [nur] auf Verlangen eines Rechtssuchenden verpflichtet sind, das anzuwendende kantonale Recht vorfrageweise auf seine Übereinstimmung mit der Bundesverfassung zu prüfen; vgl. auch BGer 2C_747/2010 vom 7. Oktober 2011 E. 4). Der klare Wortlaut von Art. 90 Abs. 1 VRP kann im Übrigen – entgegen den Ausführungen des Beschwerdeführers – nicht durch allgemein gehaltene Literaturstellen zu den Funktionen des kantonalen Verwaltungsrechtspflegegesetzes derogiert werden.

6.2.2.

Wenn man eine Prüfung der Verfassungsmässigkeit von Art. 90 Abs. 1 VRP dennoch vornehmen wollte, wäre im Übrigen Folgendes zu beachten: Die Bestimmung von Art. 90 Abs. 1 VRP stellt im interkantonalen Rechtsvergleich eine Besonderheit dar; die meisten anderen Kantone regeln die Frist zur Erhebung einer Rechtsverweigerungsbeschwerde nicht ausdrücklich. Im Bund ist die Rechtsverweigerungsbeschwerde gemäss Art. 50 Abs. 2 VwVG "jederzeit" möglich. Lehre und Rechtsprechung gehen trotzdem – und selbst für den Bund, wo die Beschwerdeführung "jederzeit" zulässig ist – davon aus, dass aufgrund von Treu und Glauben (Art. 5 Abs. 3 BV) eine Beschwerdeführung innerhalb der ordentlichen Rechtsmittelfristen am Platz sein kann, wenn sich die zuständige Behörde ausdrücklich weigert, zu verfügen (vgl. Rhinow/Koller/Kiss/Thurnherr/Brühl-Moser, Öffentliches Prozessrecht, 4. Aufl. 2023, Rz. 1606; S. Vogel, in: Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], VwVG Kommentar, 2. Aufl. 2018, Art. 50 Rz. 10; für den Kanton Bern: M. Müller, in: Herzog/Daum [Hrsg.], Kommentar zum VRPG/BE, 2. Aufl. 2020, Art. 49 Rz. 99; für den Kanton Zürich: A. Griffel, in: Griffel [Hrsg.], Kommentar VRG/ZH, 3. Aufl. 2014, § 22 Rz. 11; für den Kanton Waadt: B. Bovay/T. Blanchard/C. Grisel Rabin, Texte annoté de la loi sur la procédure administrative vaudoise, 2. Aufl. 2021, Art. 77 Ziff. 2.3). Das Bundesgericht hat diese Sichtweise – für den Anwendungsbereich des VwVG, wo es mit freier Kognition entscheidet (Art. 95 BGG) – bestätigt (vgl. BGer 9C_71/2020 vom 16. September 2020 E. 4.2.2 zurückgehend auf BVer A-4584/2019 vom 13. Dezember 2019, dort insbesondere E. 3.2.2). Die Konzeption kann zurückgeführt werden auf Fritz Gygi. Für den Fall, dass es die zuständige Behörde ausdrücklich ablehnt, zu verfügen,



hat dieser in seinem Standardwerk "Bundesverwaltungsrechtspflege" (2. Aufl., 1983) festgehalten, es sei (entgegen dem Wortlaut von Art. 50 Abs. 2 VwVG) "eine Beschwerdeführung innerhalb der Rechtsmittelfristen angezeigt, wiewohl regelmässig der ablehnende Bescheid keinen dahingehenden Rechtsmittelhinweis enthalten dürfte"; in solchen Fällen werde im Interesse der Rechtssicherheit nach den Regeln über die den Parteien nach den Grundsätzen von Treu und Glauben zumutbare Sorgfaltspflicht zu verfahren sein (a.a.O., S. 226).

Wenn selbst gegen den klaren Wortlaut von Art. 50 Abs. 2 VwVG die Annahme einer (dreissigtägigen) Verwirkungsfrist zur Erhebung einer Rechtsverweigerungsbeschwerde zulässig ist, muss dies umso mehr im Kanton St. Gallen gelten, wo der Gesetzgeber mit Blick auf Treu und Glauben (vgl. A. Fedi, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], a.a.O., N 2 zu Art. 90 VRP) ausdrücklich eine dreissigtägige Anfechtungsfrist im Gesetz verankert hat. Für sich genommen kann Art. 90 Abs. 1 VRP deshalb nicht als verfassungswidrig betrachtet werden; insbesondere liegt in der Bestimmung selbst kein Verstoß gegen das Verbot des überspitzten Formalismus (Art. 29 Abs. 1 BV). Bei der Anwendung von Art. 90 Abs. 1 VRP ist freilich zu beachten, dass eine Rechtsverweigerung in aller Regel nicht mit einer Rechtsmittelbelehrung verbunden ist. Der Grundsatz von "Treu und Glauben" behält seine Bedeutung für die Bestimmung der Rechtsmittelfrist deshalb insoweit, als er für die Bestimmung des Zeitpunkts eine Rolle spielt, in dem die Rechtsmittelfrist zu laufen beginnt. Vorauszusetzen ist diesbezüglich, dass die in Frage stehende Behörde unzweideutig zum Ausdruck bringt, das Anliegen eines Rechtsunterworfenen nicht weiter behandeln zu wollen (beispielsweise dadurch, dass der Erlass einer anfechtbaren Verfügung ausdrücklich verweigert wird); gerade bei nicht rechtskundig vertretenen Beschwerdeführerinnen und Beschwerdeführern sind hohe Anforderungen an den fristauslösenden Behördenakt zu stellen.

6.2.3.

Vorliegend teilte die Beschwerdegegnerin dem Beschwerdeführer mit Schreiben vom 4. November 2021 mit, die von ihr im Schreiben vom 21. Februar 2019 (act. G 10/6/17) angebotenen Massnahmen zur Behebung der unbefriedigenden Situation (Erlass eines Teilstrassenplans, Einbau Asphaltbelag im Bereich der chaussierten Strassenfläche, Finanzierung der Baukosten durch die Beschwerdegegnerin) seien nicht umsetzbar. Ihre Möglichkeiten seien ausgeschöpft, nachdem nicht alle Betroffenen mit der Anpassung des Teilstrassenplans vom 21. Februar 2019 einverstanden gewesen seien (act. G 10/6/31). In der Folge wurde dem Beschwerdeführer an einer Besprechung vom 2. Mai 2022 von der Beschwerdegegnerin bestätigt, dass bezüglich der Asphaltierung



der Stichstrasse B. __-strasse (aufgrund der fehlenden Zustimmung der perimeterpflichtigen Anstösser) keine Massnahmen vorgesehen seien (Protokoll vom 10. Mai 2022, act. G 10/6/28). Gleichzeitig wurde aber auch in Aussicht gestellt, verschiedene weitere Massnahmen prüfen zu wollen (rechtliche Möglichkeiten für eine Signalisation oder Markierung; Abklärungen, welche Möglichkeiten zur Behebung der doppelten Benützung der Strassenfläche existieren); es wurde ausdrücklich das "weitere Vorgehen" festgehalten. Ob unter diesen Umständen – wie von der Vorinstanz angenommen – die Frist nach Art. 90 Abs. 1 VRP (spätestens) am 2. Mai 2022 zu laufen begonnen hat, erscheint mit Blick auf die hohen Anforderungen, die diesbezüglich gestellt werden müssen (vgl. E. 6.2.2 hiervor), zumindest zweifelhaft, braucht aber nicht abschliessend entschieden zu werden.

6.2.4.

Die Rechtsverweigerungsbeschwerde ist als subsidiäres Rechtsmittel ausgestaltet. Das bedeutet, dass sie nur ergriffen werden kann, wenn kein anderes Rechtsmittel gegeben ist oder gegeben war. Vor Ergreifung der Rechtsverweigerungsbeschwerde müssen mit anderen Worten die ordentlichen Rechtsmittel ausgeschöpft werden. Wird dies versäumt, bleibt auch die Rechtsverweigerungsbeschwerde ausgeschlossen (Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, 2003, Rz. 1207). Wenn der Beschwerdeführer den Standpunkt einnimmt, dass die von ihm gerügten Rechtsmängel nicht durch den Ablauf der dreissigtägigen Frist "geheilt" werden könnten (act. G 5 S. 13), so hätte er mit Blick auf die Subsidiarität der Rechtsverweigerungsbeschwerde bei der Beschwerdegegnerin eine anfechtbare Verfügung betreffend die Nutzungsplananpassung und der weiteren von ihm gewünschten Massnahmen verlangen und hiergegen den ordentlichen Rechtsmittelweg einschlagen können; diese wäre funktional auch die richtige Behörde gewesen, um ein "Strassenprojekt" mit Signalisations- und Sichtzonenplan zu erstellen und diesen dann im gesetzlich vorgesehenen Verfahren zu verabschieden. Dies gilt umso mehr, als die Beschwerdebeteiligte in Aussicht gestellt hatte, weitere Massnahmen zu prüfen (vgl. E. 6.2.3 hiervor). Unter diesen Umständen wäre der Beschwerdeführer nicht nur aufgrund der Subsidiarität der Rechtsverweigerungsbeschwerde, sondern auch mit Blick auf Treu und Glauben (Art. 5 Abs. 3 BV) gehalten gewesen, die Beschwerdebeteiligte abzumahnern bzw. mit seinen konkreten Anträgen zu konfrontieren, bevor er Rechtsverweigerungsbeschwerde erhob (siehe für die Bundesrechtspflege A. Moser/M. Beusch/L. Kneubühler/M. Kayser, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 3. Aufl. 2022, § 5 Rz. 20, m.w.H.). Der Beschwerdeführer macht nicht geltend und es geht aus den Akten auch nicht



hervor, dass er die mit der Rechtsverweigerungsbeschwerde gestellten Anträge der Beschwerdegegnerin unterbreitet hätte, bevor er an die Vorinstanz gelangt ist. Dies wäre aber zu verlangen gewesen; erst gegen eine diesbezügliche Weigerung der Beschwerdegegnerin hätte eine Rechtsverweigerungsbeschwerde ergriffen werden können (vgl. zur Rechtsverweigerungsbeschwerde mangels klagbaren Anspruchs auf Erschliessung Jeannerat, in Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [Hrsg.], Praxiskommentar RPG, Bd. 1: Nutzungsplanung, 2016, Art. 19 Rz. 47). Das vorinstanzliche Nichteintreten auf die Rechtsverweigerungsbeschwerde ist deshalb im Ergebnis nicht zu beanstanden.

7.

7.1.

Im Sinn der vorstehenden Erwägungen ist die Beschwerde abzuweisen. Dem Verfahrensausgang entsprechend gehen die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens zulasten des Beschwerdeführers (Art. 95 Abs. 1 VRP). Angemessen erscheint eine Entscheidgebühr von CHF 2'500. Sie ist durch den vom Beschwerdeführer in der gleichen Höhe geleisteten Kostenvorschuss gedeckt.

7.2.

Vorinstanz und Beschwerdegegnerin haben keinen Anspruch auf ausseramtliche Entschädigung (Linder, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], a.a.O., N 20 zu Art. 98^{bis} VRP); der diesbezügliche Antrag der Beschwerdegegnerin (act. G 12) ist abzuweisen.

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht zu Recht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Der Beschwerdeführer trägt die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von CHF 2'500. Sie sind durch den von ihm in der gleichen Höhe geleisteten Kostenvorschuss gedeckt.

3.

Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt.