



Fall-Nr.: II/3-2014/3
Stelle: Verwaltungsrekurskommission
Rubrik: Schätzungen, Landwirtschaft und Jagd
Publikationsdatum: 09.12.2019
Entscheiddatum: 28.03.2019

Entscheid Verwaltungsrekurskommission, 28.03.2019

Art. 78 Abs. 1 StrG (sGS 732.1). Beitragsplan. Projektkosten, die nicht zum Strassenprojekt geschlagen werden können, sind nicht im Rahmen des Erlasses des Beitragsplans anzufechten. Welche Auslagen bzw. Aufwendungen dereinst zu den über den Perimeter zu verlegenden Kosten zählen und wie die konkrete Abrechnung der Baukosten zu erfolgen hat, ist nicht Gegenstand dieses Verfahrens. Mit Erlass des Beitragsplanes hat die Vorinstanz gegenüber den Rekurrenten keine konkreten Geldforderungen, sondern lediglich prozentuale Kostenanteile verfügt (E. 1 b). Eine faktisch genutzte, aber rechtlich nicht gesicherte Zufahrt stellt keinen Sondervorteil dar (E. 5 b) (Verwaltungsrekurskommission, Abteilung II/3, 28. März 2019, II/3-2014/3).

Gegen diesen Entscheid wurde beim Verwaltungsgericht Beschwerde erhoben (B 2019/101).

Präsident Titus Gunzenreiner, Fachrichter Otto Mattle und Ersatzrichter Rudolf Lippuner, Gerichtschreiberin Susanne Schmid Etter

X und Y Z, Rekurrenten,

gegen

Gemeinderat Wattwil, Grüenaustrasse 7, Postfach 364, 9630 Wattwil, Vorinstanz

betreffend



Beitragsplan Ausbau Bleikenstrasse (2. Bauetappe)

Sachverhalt:

A.- Die Bleikenstrasse in Wattwil ist eine Gemeindestrasse zweiter Klasse. Sie erschliesst im Gebiet Wisental und Bleiken sowohl Wohn-, Gewerbe- als auch Industrieliegenschaften. Im Jahr 2000 wurde die Bleikenstrasse vom Wisental bis zur Bahnunterführung SOB saniert. Die Sanierung der verbleibenden Strecke von der Bahnunterführung SOB bis zur Brücke über den Rickenbach bildet Gegenstand des Strassenprojekts "Bleikenstrasse 2. Bauetappe". Das Projekt beinhaltet eine Totalsanierung und einen Ausbau (Anbringung eines Trottoirs und einer Mittelinsel) des vorerwähnten 450m langen Teilstücks sowie eine Absenkung der Strasse im Bereich der Bahnunterführung samt Erneuerung des Durchlasses des Hummelwaldbaches mit Kapazitätssteigerung. Am 30. November 2010 setzte der Gemeinderat Wattwil den Gemeindebeitrag an die Baukosten auf 90 Prozent fest und beauftragte eine Perimeterkommission mit der Ausarbeitung des Beitragsplans.

Mit Beschluss vom 25. Oktober 2011 genehmigte der Gemeinderat Wattwil das Strassenprojekt "Sanierung Bleikenstrasse Süd", den Teilstrassenplan "Bleikenstrasse Nr. 2.76" und den von der Perimeterkommission erarbeiteten Beitragsplan "Bleikenstrasse 2.76" vom 30. September 2011. Mit persönlicher Anzeige vom 28. Oktober 2011 wurden die betroffenen Grundeigentümer über Projekt und Beitragsplan informiert. Innert der Auflagefrist erhoben unter anderem X und Y Z als Eigentümer des Grundstücks Nr. 464 und A und B als Eigentümerinnen des Grundstücks Nr. 465 Einsprache gegen das Projekt samt Teilstrassen- wie auch den Beitragsplan. Nach Durchführung mehrerer Einspracheverhandlungen, welche nicht zu einer einvernehmlichen Lösung führten, beschloss der Gemeinderat Wattwil am 2. Juli 2013 eine Projektänderung mit Verzicht auf die geplante Mittelinsel. Am 31. Juli 2013 erwarben X und Y Z das Grundstück Nr. 465. Gegen die Projektänderung erhoben sie erneut Einsprache. Mit Entscheiden des Gemeinderates vom 18. März 2014 wurden sowohl die Einsprache gegen das Projekt und den Teilstrassenplan als auch jene



St.Galler Gerichte

gegen den Beitragsplan grösstenteils abgewiesen. Die einzige minime Änderung war, dass im Bauperimeter der Spaltentitel "Unterhalt" gestrichen wurde.

B.- Gegen den Einspracheentscheid zum Bauperimeter erhoben X und Y Z mit Eingabe vom 15. April 2014 Rekurs bei der Verwaltungsrekurskommission mit dem Rechtsbegehren, der angefochtene Entscheid sei aufzuheben und die Grundstücke Nrn. 464 und 465 seien aus dem Perimeter zu entlassen; eventualiter sei der Gemeindeanteil auf 100 Prozent zu erhöhen; subeventualiter seien die Gesamtbaukosten neu zu berechnen und das Perimetergebiet auszudehnen; unter Kosten- und Entschädigungsfolge.

Da die Rekurrenten auch gegen das Strassenprojekt rekurrirten, wurde das vorliegende Verfahren bis zu dessen rechtskräftigem Abschluss sistiert. Mit Entscheid vom 2. Juli 2015 wies das Baudepartement des Kantons St. Gallen den Rekurs gegen das Projekt ab. Die dagegen erhobene Beschwerde hiess das Verwaltungsgericht am 20. Januar 2017 teilweise gut, allerdings lediglich dahingehend, dass die Einsprachen gegen das ursprüngliche Projekt gutzuheissen gewesen wären, was jedoch am mittlerweile geänderten Projekt nichts änderte. Die wiederum dagegen erhobene Beschwerde an das Bundesgericht wurde mit Entscheid vom 2. November 2017 abgewiesen, soweit darauf eingetreten wurde.

Das Rekursverfahren zum Beitragsplan wurde daraufhin fortgesetzt. Mit Schreiben vom 23. Dezember 2017 teilten die Rekurrenten mit, dass das vom Beitragsplan erfasste Grundstück Nr. 371 neu eingezont worden sei, und beantragten, das Verfahren bis zur Neuauflage des Beitragsplans zu sistieren. Die Vorinstanz beantragte mit Vernehmlassung vom 25. Januar 2018 die Abweisung des Rekurses. Die Rekurrenten nahmen dazu am 29. März 2018 Stellung. Die Vorinstanz liess sich wiederum dazu am 14. Mai 2018 vernehmen. Eine Sistierung des Verfahrens lehnte sie ab.

C.- Am 23. Oktober 2018 führte die Verwaltungsrekurskommission im Perimetergebiet einen Augenschein durch, an welchem die Rekurrenten, Peter Schweizer als Vertreter der Vorinstanz und Jürg Wittenwiler als Mitglied der Perimeterkommission teilnahmen (vgl. Protokoll, act. 39). Die Beteiligten hatten Gelegenheit, zum Protokoll Stellung zu nehmen. Die Parteien reichten weitere Akten ein, die gegenseitig zur Kenntnis gebracht



wurden. Auf die von den Beteiligten zur Begründung ihrer Anträge gemachten Ausführungen wird, soweit erforderlich, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Erwägungen:

1.- a) Die Eintretensvoraussetzungen sind von Amtes wegen zu prüfen. Die Verwaltungsrekurskommission ist zum Sachentscheid zuständig (Art. 81 Abs. 3 des Strassengesetzes; sGS 732.1, abgekürzt: StrG; in Verbindung mit Art. 41 lit. e Ziff. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, abgekürzt: VRP). Die Rekurrenten, Eigentümer von Grundstücken im Perimetergebiet und deshalb vom umstrittenen Beitragsplan erfasst, sind zur Rekurerhebung befugt (Art. 48 VRP). Der Rekurs vom 15. April 2014 ist rechtzeitig eingereicht worden und erfüllt in formeller und inhaltlicher Hinsicht die gesetzlichen Anforderungen (Art. 47 und 48 VRP). Auf den Rekurs ist daher grundsätzlich einzutreten.

b) Die Rekurrenten rügen, in den veranschlagten Projektkosten von Fr. 2'214'000.– seien Kosten enthalten, die nicht zum Strassenprojekt geschlagen werden könnten, namentlich die Kosten für das Trottoir nördlich der SOB-Brücke sowie für die Absenkung der Strasse im Bereich der SOB-Brücke und die Eindolung des Hummelwaldbachs, welche die Folge der Eisenbahnbrückensanierung sei. Welche Auslagen bzw. Aufwendungen dereinst zu den über den Perimeter zu verlegenden Kosten zählen und wie die konkrete Abrechnung der Baukosten zu erfolgen hat, ist indessen nicht Gegenstand dieses Verfahrens. Mit Erlass des Beitragsplanes hat die Vorinstanz gegenüber den Rekurrenten keine konkreten Geldforderungen, sondern lediglich prozentuale Kostenanteile verfügt. Gestützt auf den rechtskräftigen Perimeter wird die Vorinstanz gegenüber den Grundeigentümern dereinst die Beiträge nach den Quoten gemäss Beitragsplan zu verfügen haben (Art. 82 StrG). Gegen diese künftigen Beitragsverfügungen, nicht jedoch gegen den Verteilschlüssel, wird der Rekurs an die Verwaltungsrekurskommission möglich sein (vgl. Art. 41 lit. h Ziff. 5 VRP, Abteilung I/2). Eine nochmalige Prüfung des Sondervorteils findet dann nicht mehr statt. Es kann aber vorgebracht werden, die Abrechnung enthalte Positionen, die keine Strassenbaukosten darstellten und demnach nicht in das Kostenverlegungsverfahren für Strassen einbezogen werden dürften (A. Weder, in: Kurzkommentar zum st. gallischen



Strassengesetz vom 12. Juni 1988, St. Gallen 1989, Art. 82 N 6). In diesem Punkt ist daher auf den Rekurs nicht einzutreten.

c) Aus verfahrensökonomischen Gründen sind dazu jedoch bereits heute einige Bemerkungen anzubringen. Im Kostenvoranschlag vom 19. August 2011 sind Kosten für Wasserbau in der Höhe von Fr. 155'000.– (ohne Baunebenkosten) enthalten. Der Hummelwaldbach quert die bestehende Bleikenstrasse nordöstlich parallel verlaufend zur Bahnlinie im Bereich der Unterführung der SOB-Brücke. Dem technischen Bericht zum Bauprojekt ist zu entnehmen, dass der Durchlass aufgrund der Strassenabsenkung angepasst werden muss. Gleichzeitig ist ein Ausbau auf HQ100 vorgesehen, was eine Kapazitätssteigerung des Abflusses und eine Gewährleistung der Hochwassersicherheit in der Umgebung zur Folge haben wird. Neu werden auf einer Länge von 24m zwei Rohre von 1.50m (DN1500) Durchmesser eingebaut werden, die mit einer Ort betonplatte abgedeckt werden. Zulasten des Strassenbauperimeters gehen davon aber nur jene Kosten, die aus der Anpassung des Durchlasses im bisherigen Ausmass als Folge der Strassenabsenkung anfallen (Art. 42 des Wasserbaugesetzes, sGS 734.1, abgekürzt: WBG). In der nachträglich eingeholten Kostenschätzung vom 19. November 2018 zur Absenkung im Bereich der SOB-Brücke werden die Kosten für das Versetzen eines Betonrohres DN600 denn auch mit lediglich Fr. 20'000.–, also weit weniger als im Kostenvoranschlag vom 19. August 2011, angegeben (act. 42). Die deutliche Kapazitätssteigerung des Durchlasses stellt eine wasserbauliche Massnahme dar und kommt den Eigentümern der betroffenen Grundstücke im Sinn der Wasserbaugesetzgebung zugute. Die damit zusammenhängenden Kosten (inkl. Baunebenkosten) dürfen nicht dem Strassenbauperimeter angelastet werden, sondern sind auszusondern und von den Wasserbaupflichten zu tragen (vgl. Art. 41 WBG).

Was die übrigen Kosten angeht, die aus der Absenkung der Strasse im Bereich der SOB-Brücke um 0.9m resultieren, so können diese höchstens im Umfang der Hälfte dem Perimeter "Bleikenstrasse 2. Bauetappe" belastet werden. Von der Erhöhung des Lichtprofils und damit dem Wegfall der Höhenbeschränkung profitieren nicht nur die Anwohner südlich, sondern auch jene nördlich der Brücke, deren Zufahrt für Lastwagen gleichermassen verbessert wird. Die mit der Strassenabsenkung zusammenhängenden Kosten dürften dabei in Anbetracht der notwendigen seitlichen Anpassungen sowie der



anteilmässig damit zusammenhängenden allgemeinen Baunebenkosten (Projekt-/ Bauleitung, Ingenieur, Vermessung, Versicherung, etc.) wohl mehr als die am 19. November 2018 geschätzten Fr. 30'000.– betragen. Die andere Hälfte der Mehrkosten der Absenkung ist über den Perimeter vom 16. Februar 1998 den Anwohnern der ersten Bauetappe der Bleikenstrasse aufzuerlegen. Sollte die Vorinstanz bei jenen indessen auf die Erhebung dieser Kosten verzichten, so müsste sie aus Gründen der Rechtsgleichheit auch bei Beitragspflichtigen der zweiten Bauetappe gleich verfahren.

Ebenso nicht den Perimeterpflichtigen der zweiten Etappe aufzuerlegen sein werden die Kosten für den Bau des Trottoirs nördlich der SOB-Brücke. Beim Ausbau der ersten Etappe wurde das Trottoir lediglich bis zum südlichen Ende von Grundstück Nr. 188 gebaut. In der zweiten Etappe ist nun die Fortführung ab jenem Ende vorgesehen. Die Perimeterumgrenzung deckt sich indessen in diesem Bereich nicht mit dem Projekt. Die Kosten für die Verbreiterung der Strasse samt Erstellung des Trottoirs (auf einer Länge von ca. 40m), die ausserhalb der Perimeterumgrenzung liegen, können daher nicht über den vorliegenden Beitragsplan abgerechnet werden.

Entgegen der Ansicht der Rekurrenten sind jedoch zulasten der Gemeinde keine Kosten wegen angeblich vernachlässigten Unterhalts auszuscheiden. Dass das vorliegende Bauprojekt, das einem Neubau der Strasse gleichkommt, auch die vollumfängliche Erneuerung des Belags zur Folge hat, liegt in der Natur der Sache, ändert aber nichts an der Kostenauflage nach Art. 72 Abs. 2 StrG. Hinzu kommt, dass der Gemeindeanteil mit 90 Prozent sehr hoch ist (vgl. nachfolgend unter E. 7).

2.- Die Rekurrenten stellen einen Sistierungsantrag. Sie bringen vor, die Einzonung von Grundstück Nr. 371 vom übrigen Gemeindegebiet (üG) in die Industriezone sei im Beitragsplan zu berücksichtigen, weshalb der Rekurs bis zur Rechtskraft der Einzonung sistiert werden müsse.

Die Verfügung des Teilzonenplans Bleiken Süd, worin die Grundstücke Nr. 369 und 371 vom üG in die Industriezone eingezont werden sollen, erfolgte am 15. August 2017. Dagegen wurden Einsprachen erhoben. Nach Durchführung des Referendums wurde den Einsprechern am 3. Oktober 2018 der ablehnende Entscheid eröffnet. Ein wiederum dagegen erhobener Rekurs ist derzeit beim Baudepartement hängig. Die



Einzonung ist daher im heutigen Zeitpunkt noch nicht rechtskräftig. Unabhängig davon sind für die Bemessung des Sondervorteils der einzelnen Grundstücke nach ständiger Rechtsprechung die Verhältnisse im Zeitpunkt der Eröffnung des Beitragsplans massgebend (vgl. GVP 1998 Nr. 30 S. 82). Damals (am 25. Oktober 2011) befanden sich der Grossteil der Fläche des Grundstücks Nr. 371 und die gesamte Fläche des Grundstücks Nr. 369 im üG. Diese Flächen wurden somit zurecht mit dem Nutzungsfaktor 0.01 bewertet. Sollte die Einzonung einst rechtskräftig werden, so können jene Grundeigentümer, denen durch den Bau einer Strasse ein zusätzlicher Sondervorteil erwächst, zu nachträglichen Baubeiträgen verpflichtet werden (Art. 85 StrG). Eine Sistierung des Verfahrens ist daher nicht angezeigt.

3.- Der Bauperimeter und das vorinstanzliche Verfahren sind von Amtes wegen auf ihre formelle Rechtmässigkeit hin zu überprüfen.

a) In der Streitsache hat der Gemeinderat der Politischen Gemeinde Wattwil eine Perimeterkommission bestellt und sie mit der Ausarbeitung eines Beitragsplans für den Ausbau der Bleikenstrasse 2. Bauetappe beauftragt. Deren Beitragsplan samt Bericht vom 30. September 2011 (act. 19/B2 und B3) hat der Gemeinderat übernommen und mit Beschluss vom 25. Oktober 2011 erlassen. Dazu ist er zuständig (vgl. Art. 43 und 79 Abs. 1 StrG; Art. 90 des Gemeindegesetzes, sGS 151.2; P. Schönenberger, in: Kurzkommentar StrG, Art. 43 N 3; Weder, a.a.O., Art. 79 N 9 und 10). Der Beitragsplan führt die beitragspflichtigen Grundstücke (Art. 79 Abs. 2 lit. a StrG) und die von den Grundeigentümern zu übernehmenden Anteile an den Kosten (Art. 79 Abs. 2 lit. b StrG) auf. Dass der Beitragsplan weder Kostenvoranschlag noch Gemeindeanteil umfasst, schadet nicht, da diese Angaben in den persönlichen Anzeigen an die Grundeigentümer vom 28. Oktober 2011 enthalten waren (act. 19/B6 ff.; Art. 79 Abs. 2 lit. d und Art. 80 StrG). Das Verfahren zum Erlass des streitigen Perimeters entspricht damit den gesetzlichen Vorgaben.

b) Was die Rüge der fehlenden Originalunterschrift auf dem Einspracheentscheid angeht, so kann dazu auf die zutreffenden Ausführungen im Entscheid des Verwaltungsgerichts B 2015/163 vom 20. Januar 2017 verwiesen werden (act. 11/2, E. 2.3). Eine Nichtigkeit hatte dieses Vorgehen nicht zur Folge.



c) Die Rekurrenten rügen eine Verletzung des rechtlichen Gehörs im Einspracheverfahren, indem sich die Vorinstanz mit den Vorbringen zum Sondervorteil und zur Höhe des Gemeindeanteils nur sehr allgemein und unzutreffend auseinandergesetzt habe. Auf die beantragte Neuberechnung des Perimeters sei sie mit keinem Wort eingegangen.

Der in Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung (SR 101) verankerte Anspruch auf rechtliches Gehör ist das Recht des Privaten, in einem vor einer Verwaltungs- oder Justizbehörde geführten Verfahren mit seinen Begehren angehört zu werden, Einblick in die Akten zu erhalten und zu den für die Entscheidungsfindung wesentlichen Punkten Stellung nehmen zu können. Er umfasst auch das Recht auf Begründung von Verfügungen. Der Anspruch auf rechtliches Gehör dient einerseits der Sachaufklärung und stellt andererseits zugleich ein persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht der Parteien dar. Der Grundsatz verlangt, dass die Behörde die Vorbringen der vom Entscheid oder der Verfügung in ihrer Rechtsstellung Betroffenen auch tatsächlich hört, prüft und berücksichtigt und ihren Entscheid oder ihre Verfügung vor diesem Hintergrund begründet (vgl. G. Steinmann, St. Galler Kommentar, 3. Aufl. 2014, N 49 zu Art. 29 BV). Der von einem Entscheid oder einer Verfügung Betroffene soll wissen, warum die Behörde entgegen seinem Antrag entschieden hat; die Begründung muss deshalb so abgefasst sein, dass er den Entscheid oder die Verfügung gegebenenfalls sachgerecht anfechten kann (BGE 133 III 439 E. 3.3, 129 I 232 E. 3.2; vgl. auch Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl. 2016, Rz 1071).

In ihrer Einsprache vom 30. November 2011 bestritten die Rekurrenten das Vorliegen eines Sondervorteils. Zudem beantragten sie für den Eventualfall die Erhöhung des Gemeindeanteils auf 100 Prozent sowie subeventualiter eine Anpassung des Kostenvoranschlags sowie der Perimeterumgrenzung. Die Vorinstanz setzte sich im Einsprache-Entscheid vom 18. März 2014 mit den hauptsächlichen Rügen der Rekurrenten zwar knapp, aber insgesamt ausreichend auseinander. Zur beantragten Perimeterneuberechnung nahm sie insofern Stellung, als sie sich zur Perimeterumgrenzung äusserte (vgl. lit. h des Einsprache-Entscheids). Da im Beitragsplan lediglich prozentuale Kostenanteile und keine fixen Geldbeiträge verfügt werden (vgl. dazu vorne unter E. 1b), erweist sich das Vorgehen der Vorinstanz, auf eine Neuberechnung zu verzichten, zwar nicht gerade als ideal, jedoch als vertretbar.



Zu berücksichtigen ist dabei auch, dass zuvor fünf Einspracheverhandlungen stattgefunden haben, an denen die strittigen Punkte besprochen worden sind. Es ist deshalb davon auszugehen, dass den Rekurrenten die Argumentation der Vorinstanz hinreichend bekannt war. Zudem besteht kein Anspruch auf eine inhaltlich korrekte Begründung. Die Vorinstanz hat daher das rechtliche Gehör der Rekurrenten nicht verletzt. Sodann konnten sich die Rekurrenten im Rekursverfahren im Rahmen eines doppelten Schriftenwechsels sowie am Augenschein ausführlich zu allen aufgeworfenen Fragen äussern und Stellung nehmen.

4.- Zu prüfen ist sodann die materielle Richtigkeit des Beitragsplans.

a) Die Rekurrenten machen zur Hauptsache geltend, aus dem Ausbau der Bleikenstrasse erwachse ihren Grundstücken kein Sondervorteil. Im Gegenteil resultiere aus der zu erwartenden Zunahme des Verkehrsaufkommens ein Nachteil. Bereits heute sei die Bleikenstrasse gemessen am Verkehrsaufkommen und an der Bedeutung eine Gemeindestrasse erster Klasse. Selbst die Vorinstanz erachte den Sondervorteil für die Grundeigentümer lediglich aufgrund des neuen Trottoirs, und auch davon nur zu einem Drittel, als gegeben. Für das Grundstück Nr. 464 stelle der Bau eines Trottoirs jedoch keinen Vorteil, sondern eine zusätzliche Erschwernis für den Werkverkehr zwischen den beiden Liegenschaften dar. Für die Arbeitnehmer auf dem Werkgelände sei kein Plus an Verkehrssicherheit auszumachen. Die Grundstücke Nrn. 464 und 465 seien sodann bereits heute hinreichend erschlossen. Durch den Strassenausbau komme die Bleikenstrasse näher an die Fabrikgebäude zu liegen, wodurch die Parkierungs- und Lademöglichkeiten auf dem Firmengelände wie auch künftige Baumöglichkeiten massiv erschwert würden. Eine Wertzunahme erfolge mit der geplanten Absenkung der Strasse und der damit verbundenen Erreichbarkeit mit höheren Lastwagen nicht. Ansonsten hätten auch die Grundstücke nördlich der SOB-Brücke in den Perimeter einbezogen werden müssen. Wegen der bereits vorhandenen und aufgrund des Ausbaus künftig zunehmenden Raserei auf der Bleikenstrasse werde die Verkehrssicherheit abnehmen. Mangels Sondervorteils seien die Grundstücke Nrn. 464 und 465 aus dem Perimeter zu entlassen. Da der Ausbau der Bleikenstrasse im Kontext mit der geplanten Umfahrung Wattwil sowie der Entlastung des Durchgangsverkehrs im Zentrum erfolge, sei das öffentliche Interesse daran entsprechend gross. Es rechtfertige sich daher, dass die Gemeinde 100 Prozent der



Kosten übernehme. Das Argument der Gleichbehandlung könne nicht herangezogen werden, weil die Gesamtkosten beim Ausbau der ersten Etappe geringer gewesen seien. Zudem seien beim kürzlich erfolgten Ausbau der Grüenaustrasse oder der Schomattenstrasse keine Grundeigentümerbeiträge erhoben worden. Die Perimeterumgrenzung sei sodann zu klein. Die Grundstücke Nrn. 1651 und 456 seien nicht erfasst worden, obschon diese die Bleikenstrasse als Zu- und Wegfahrt benutzten. Die Entfernung des Nadelöhrs SOB-Brücke habe schliesslich auch Vorteile für die nördlich der Brücke gelegenen Grundstücke. Der angefochtene Perimeter vermöge somit dem Anspruch auf Gleichbehandlung nicht zu genügen und verletze zudem die Grundsätze der Verhältnismässigkeit und Angemessenheit.

b) Dem hält die Vorinstanz entgegen, der Sondervorteil für die Perimeterpflichtigen bestehe im Bau des Trottoirs und der damit verbundenen Erhöhung der Verkehrssicherheit, in der Verbesserung des Ausbaustandards für den Werkverkehr und in der Erhöhung der wirtschaftlichen Nutzung der Grundstücke. Unter Berücksichtigung des hohen Verkehrsaufkommens und der Bedeutung der Strasse werde das öffentliche Interesse auf ca. 90 Prozent geschätzt. Damit werde die Baukostenbeteiligung verhältnismässig gleich behandelt wie bei der ersten Bauetappe der Bleikenstrasse. Mehrkosten für die SOB-Brücke gebe es keine. Die Verbreiterung der Spannweite der Brücke sei ein eigenständiges Projekt gewesen. Daran habe die Gemeinde einen Beitrag ausserhalb des Strassenprojekts geleistet. Die Einzonung sei sodann noch nicht rechtskräftig.

5.- a) An den Bau von Zweitklassstrassen leisten die Grundeigentümer Beiträge bis zu 100 Prozent (Art. 72 Abs. 2 lit. b StrG). Im Kostenverlegungsverfahren werden die Baukosten durch Errichtung eines Perimeters aufgeteilt (Art. 77 StrG). Eigentümer von Grundstücken, denen ein Sondervorteil entsteht, sind beitragspflichtig (Art. 78 Abs. 1 StrG). Der Begriff "Sondervorteil" ist unbestimmt und deshalb auszulegen. Er kann etwa als "besonderer Nutzen" bezeichnet werden, der durch den Bau, Ausbau oder Unterhalt einer Strasse für das Grundeigentum im Bereich dieser Strasse bewirkt wird. Der Sondervorteil muss wirtschaftlichen Charakter haben, was nach der Rechtsprechung bedeutet, dass er realisierbar ist. Die verbesserte wirtschaftliche Nutzung bedeutet gemäss verwaltungsgerichtlicher Rechtsprechung indessen nicht per se, dass sich durch den Sondervorteil ein höherer Verkehrswert des fraglichen



Grundstückes erzielen lässt. Die Umsetzbarkeit des wirtschaftlichen Sondervorteils in Geld ist kein entscheidendes Kriterium. Der Sondervorteil, der durch die Beitragsleistung abgegolten wird, liegt somit in der besseren Nutzbarkeit des Grundstückes. Realisierbarkeit im Sinne des Abgaberechts bedeutet einen Nutzungsmehrwert, der sich nicht auf die Veräusserbarkeit bezieht (VerwGE B 2011/130 vom 20. März 2012 E. 2.4.3; GVP 2003 Nr. 22 E. 3.a.aa mit weiteren Hinweisen).

Der Bau einer Strasse gehört zu den typischen Vorkehren, welche einen wirtschaftlichen Sondervorteil bewirken, der zur Erhebung eines Beitrages bzw. zur Auferlegung einer Vorzugslast berechtigt (K. Vallender, Grundzüge des Kausalabgabenrechts, Bern 1976, S. 102 f.). Ein Grundstück, dessen Zugänglichkeit für Personen und/oder Fahrzeuge durch den Bau einer Gemeindestrasse verbessert wird, steigt im Wert. Der Sondervorteil liegt darin, dass die strassenmässige Erschliessung oder deren Verbesserung den wirtschaftlichen Nutzen der Grundstücke steigert. Dies kann zu einer Zunahme des Grundstückwertes führen, da dieser primär vom Ausmass der vorhandenen Nutzungsmöglichkeiten abhängt (GVP 1978 Nr. 5; GVP 1979 Nr. 10; B. Lengwiler, Allgemeine Perimetergrundsätze, in: Praxis des Strassenperimeters, Veröffentlichungen des Schweizerischen Instituts für Verwaltungskurse an der Hochschule St. Gallen, Band 17, St. Gallen 1981, S. 43; Weder, a.a.O., N 3 zu Art. 78). Entscheidend ist bei der Beurteilung der Steigerung der Nutzungsmöglichkeiten, dass der Sondervorteil dem Grundstück als solchem erwachsen muss und nicht nur dessen momentanem Eigentümer. Der Sondervorteil muss so geartet sein, dass er nicht jedem Strassenbenützer zukommt. Der Wertzuwachs darf somit nicht nur aufgrund der subjektiven Verhältnisse des jeweiligen Eigentümers entstehen, sondern er muss nach objektiven, sachlichen Gesichtspunkten wie Lage und Beschaffenheit des Grundstückes messbar erscheinen. Daher sind die subjektiven Verhältnisse des Eigentümers nicht zu berücksichtigen (GVP 1971 Nr. 9 mit Hinweis; GVP 1998 Nr. 29 E. 2b mit Hinweis; GVP 2003 Nr. 22 E. 3aa; Imboden/Rhinow, a.a.O., S. 786; Lengwiler, a.a.O., S. 40). Es ist somit nicht erforderlich, dass der Sondervorteil effektiv realisiert wird. Es genügt, wenn der Grundeigentümer die Vorteile nutzen könnte, wenn er denn wollte (VerwGE B 2011/130 vom 20. März 2012 E. 2.4.4).



Vorgängig zur Kostenverlegung ist das Perimeterobjekt, welches Gegenstand des Perimeters bildet, zu definieren. In das beitragspflichtige Gebiet gehören sämtliche Grundstücke, welche zufolge des Strassenbaus eine Wertzunahme erfahren. Dabei sollen die Grundstücke in der Regel ganzheitlich erfasst werden (B. Lengwiler, Wegleitung für die Erarbeitung von Strassenperimetern vom 31. Oktober 2005, nachfolgend: Wegleitung, S. 3). Vom Grundsatz her ist pro Strassenprojekt ein einziger Perimeter zu erstellen, worin sämtliche durch das Projekt erschlossenen Grundstücke miteinzubeziehen sind. Projekt und Beitragsplan gehören zusammen (GVP 2003 Nr. 22).

b) Das rechtskräftige Bauprojekt "Bleikenstrasse 2. Bauetappe" beginnt rund 80m nördlich der SOB-Brücke und erstreckt sich über ca. 450m bis zur Brücke über den Rickenbach. Die Perimeterumgrenzung umfasst sämtliche an der Bleikenstrasse zwischen SOB-Brücke und dem südlichen Ende der Bleikenstrasse angrenzenden Grundstücke wie auch drei hinterliegende über die Bleikenstrasse erschlossene Liegenschaften (z.B. Nrn. 372, 1794 und 2399) und die Bahngrundstücke Nr. 366 und 201 (300m² von 118'440m²). Da die in diesem Perimeter erfassten Grundeigentümer für den Ausbau des Teilstücks nördlich der SOB-Brücke im Jahr 2000 keine Beiträge bezahlen mussten, rechtfertigt sich die Beschränkung auf die Grundeigentümer des nun zu sanierenden Teilstücks grundsätzlich. Zudem müssen Kosten für die Erstellung des Trottoirs nördlich der SOB-Brücke ausgesondert werden, womit sich eine entsprechende Ausdehnung der Perimeterumgrenzung erübrigt (vgl. vorne E. 1c).

Der fragliche Abschnitt der Bleikenstrasse verfügt heute über kein Trottoir. Zur Verbesserung der Verkehrssicherheit und zum Schutz von schwächeren Verkehrsteilnehmern ist ein Ausbau der Strasse erforderlich (vgl. Art. 32 lit. b und d SVG). Die Verbreiterung samt Trottoir, welches die Verkehrssicherheit erhöht und der befürchteten Raserei entgegenwirkt, stellt für die anstossenden Grundstücke, darunter auch jene der Rekurrenten, objektiv betrachtet einen Sondervorteil dar. Zudem verfügt die Strasse über eine ungenügende Foundationsschicht und ist in einem schlechten baulichen Zustand. Gerade für eine Industriezone erweist sich die heutige Strasse, insbesondere die für grosse Lastwagen eingeschränkte Zufahrt von Norden her, als unzureichend. Dies zeigt sich auch darin, dass die Rekurrenten selbst gemäss eigenen Angaben die Waisenhausstrasse gegenüber der Bleikenstrasse als Zufahrt zu ihren



Liegenschaften bevorzugen. Die Rekurrenten verkennen, dass es für die Beurteilung, ob ein Sondervorteil vorliegt, nicht auf die tatsächliche, sondern auf die mögliche Nutzung ankommt. Dass die zwei Liegenschaften der Rekurrenten derzeit für einen Betrieb genutzt werden und die Bleikenstrasse aufgrund ihrer Produktionsabläufe daher mehrmals täglich überquert werden muss, ist für die Bewertung des Sondervorteils nicht entscheidend. Die öffentliche Strasse gehört nicht zum "Werkgelände". Als Anstösser haben die Rekurrenten keine besonderen Rechte an der Strasse (Art. 62 StrG). Das Projekt nimmt auf die Bedürfnisse der Rekurrenten soweit als möglich Rücksicht, indem das Trottoir in jenem Bereich abgesenkt und auf der Fahrbahn eine entsprechende Signalisation angebracht wird. Der Güterumschlag wird dadurch nicht über Massen behindert. Zudem müssen die Rekurrenten nur eine kleine Fläche von 18m² abtreten. Die Strassenparzelle zwischen den rekurrentischen Grundstücken ist bereits heute über 8m breit. Auch das Argument mit erhöhtem Verkehrsaufkommen greift nur bei in Wohnzonen gelegenen Grundstücken (Lengwiler, a.a.O., S. 44; VerwGE B 2011/130 vom 20. März 2012 E. 2.4.3). Der Sondervorteil, der den rekurrentischen Grundstücken aus dem Ausbau der Bleikenstrasse zukommt, überwiegt klar, selbst dann, wenn der Durchgangsverkehr nach dem Ausbau zunehmen sollte.

Die Rekurrenten bemängeln sodann, die Grundstücke Nrn. 1651 und 456 seien ebenfalls im Perimeter zu erfassen, da sie als Zufahrt die Bleikenstrasse nutzten. Gemäss Grunddienstbarkeitsvertrag vom 21. Juni 1968 haben die Grundstücke Nrn. 456 und 2399 ein Fuss- und Fahrwegrecht zulasten der Parzellen Nrn. 2094 und 464 (act. 42). Die jeweiligen Eigentümer dürfen die von der Bleikenstrasse nach Osten abzweigende Privatstrasse inklusive der Brücke über den Rickenbach benutzen. Das Grundstück Nr. 2399 wurde daher im Perimeter erfasst. Um vom Ende der Brücke auf das Grundstück Nr. 456 zu gelangen, muss das Grundstück Nr. 2399 überquert werden. Eine entsprechende Grunddienstbarkeit existiert jedoch nicht. Ein Servitut aus dem Jahr 1989 sieht lediglich ein Fuss- und Fahrwegrecht an einem schmalen Streifen am östlichen Rand der Parzelle Nr. 2399 vor (act. 42). Die Parzelle Nr. 1651 hat weder ein Nutzungsrecht an der abzweigenden Privatstrasse und der Brücke noch ein solches an Nr. 2399. Diese beiden Grundstücke verfügen damit über keine rechtlich gesicherte Zufahrt von der Bleikenstrasse her, weshalb sie zurecht nicht im Perimeter erfasst



wurden. Dass sie diese Zufahrt im Einverständnis mit den betroffenen Eigentümern faktisch offenbar trotzdem nutzen, vermag daran nichts zu ändern.

6.- Zu prüfen ist weiter, ob der Sondervorteil im Beitragsplan richtig erfasst wurde.

a) Für die Bewertung des Sondervorteils hat sich in der Praxis folgende Formel herausgebildet: **Fläche x Nutzungsfaktor x Lageziffer = Perimeterpunkte**. Diese Bemessung nach dem Flächen- und Vorteilsprinzip ist geeignet, eine gesetzeskonforme Kostenverteilung herbeizuführen (GVP 1998 Nr. 30). Die Strassenfläche gehört nicht zur Perimeterfläche. Bei Grundstücken innerhalb der Bauzone erfolgt die Aufteilung der Perimeterfläche nach Nutzungszonen, bei solchen ausserhalb von Bauzonen nach den unterschiedlichen Nutzungsarten. Der Nutzungsfaktor nimmt auf das beitragspflichtige Grundstück Bezug und berücksichtigt die Intensität der objektiv möglichen Nutzung. Je intensiver ein Grundstück nutzbar ist, umso stärker wirkt sich dies auf die Strassenbenützung aus und entsprechend grösser wird der Sondervorteil. Besondere Erschliessungsverhältnisse, anderweitige Perimeterpflichten und sonstige Vor- oder Nachteile sind in die Interessenwertung einzubeziehen (vgl. B. Lengwiler, Umgrenzung, Vorteilsbemessung und Interessenwertung, in: Praxis des Strassenperimeters, Veröffentlichungen des Schweizerischen Instituts für Verwaltungskurse an der Hochschule St. Gallen, Band 17, St. Gallen 1981, S. 52 ff.).

Allerdings bleibt darauf hinzuweisen, dass der Sondervorteil stets eine geschätzte Grösse ist. Jede Schätzung ist mit Unsicherheiten behaftet. Baut die Schätzung auf verschiedenen Faktoren auf, so muss die fehlerhafte Bestimmung eines Faktors noch nicht die ganze Schätzung als unrichtig erscheinen lassen. Je grösser die Anzahl der Elemente ist, die bei der Schätzung berücksichtigt werden, umso weniger vermag eine einzelne abweichende Beurteilung das Gesamtergebnis dieser Schätzung zu ändern. Auch wenn ein Perimeter den Eindruck mathematischer Überprüfbarkeit erweckt, ist das Ergebnis nicht eine mathematische Grösse, sondern ein Hilfsmittel, das der Schätzung des Sondervorteils dient.

Bei der konkreten Anwendung des Perimetersystems auf die beteiligten Grundstücke ist schliesslich zu berücksichtigen, dass der politischen Gemeinde bei der Verlegung



der Kosten Autonomie und damit ein weiter Ermessensspielraum zukommt (GVP 1998 Nr. 30). Im Bereich der Autonomie kann sich die Rekurrentin vor der kantonalen Rekursinstanz nicht auf die Unangemessenheit der Verfügung oder des Entscheides berufen (Art. 46 Abs. 2 VRP). Die Verlegung der Kosten kann von der Verwaltungsrekurskommission also lediglich auf Ermessensmissbrauch bzw. Ermessensunter- und -überschreitung überprüft werden (sog. Rechtskontrolle).

b) Im angefochtenen Beitragsplan wurden die Grundstücke mit ihrer tatsächlichen Fläche einbezogen. Der Nutzungsfaktor variiert je nach Zonenzugehörigkeit von 0.01 (für Wiesland) bis 0.8 (Gewerbe- und Industriezone). Bei der Lageziffer gibt es keine Unterscheidungen. Angesichts der flachen topografischen Verhältnisse und der Tatsache, dass die Bleikenstrasse keine Stichstrasse ist, erweist sich diese Bewertung als sachgerecht. Die Grundstücke der Rekurrenten wurden ihrer Fläche und Zonenzugehörigkeit entsprechend korrekt mit 6,94 Prozent (Nr. 464) und 21.59 Prozent (Nr. 465) erfasst.

7.- Der Beitragsplan enthält sodann nach Art. 78 Abs. 2 lit. d StrG den Anteil der politischen Gemeinde.

a) Gemäss Art. 74 StrG leistet die politische Gemeinde Beiträge an Bau und Unterhalt der Gemeindestrassen, soweit den Grundeigentümern durch den Gemeingebrauch verursachte Kosten entstehen. Grundeigentümer dürfen nicht mit Kosten belastet werden, die durch den Gemeingebrauch verursacht werden. Solche Kosten sind von der politischen Gemeinde abzugelten. Dazu zählen Kosten, die infolge des allgemeinen Verkehrs verursacht werden (Weder, a.a.O., Art. 74 N 2).

b) Die Vorinstanz setzte den Gemeindeanteil auf 90 Prozent fest. Sie ging unter Berücksichtigung des Verkehrsaufkommens und des Fremdverkehrs von einem hohen Gemeingebrauch aus. Dass die Gemeinde an andere vergleichbare Strassenbauprojekte höhere Anteile leistet, vermochten die Rekurrenten nicht nachzuweisen. Bei den von ihnen erwähnten Sanierungen (Grüenau- und Schomattenstrasse) handelte es sich um Unterhaltsarbeiten und nicht um Strassenbau. Mit der geplanten Umgestaltung im Zentrum von Wattwil ist der Ausbau der Bleikenstrasse sodann in keiner Weise vergleichbar. Jenes Projekt verfolgt vor allem



St.Galler Gerichte

verkehrsplanerische und gestalterische Ziele im Gesamtinteresse der Gemeinde. Von einem vergleichbaren öffentlichen Interesse kann bei der Bleikenstrasse nicht gesprochen werden. Vor dem Hintergrund, dass die Grundeigentümer an den Bau von Zweitklassstrassen Beiträge von bis zu 100 Prozent und an jenen von Erstklassstrassen solche von bis zu 50 Prozent zu leisten haben (vgl. Art. 72 Abs. 2 StrG), erweist sich ein Gemeindeanteil von 90 Prozent als sehr hoch. Die Vorinstanz hat dabei berücksichtigt, dass die Bleikenstrasse nach dem Ausbau in eine Erstklassstrasse umklassiert werden soll. Der Gemeindeanteil hält zudem auch vor dem Gebot der Rechtsgleichheit stand, da der Anteil der Gemeinde an der ersten Bauetappe der Bleikenstrasse im Verhältnis in etwa ähnlich hoch war. Mit der Aussonderung diverser Kosten (Wasserbau, Hälfte der Absenkung, Trottoir nördlich der SOB-Brücke) und dem Wegfall der Fussgängerinsel dürfte der von den Perimeterpflichtigen zu tragende Kostenanteil sich zudem noch deutlich reduzieren. Auch in diesem Punkt ist der Rekurs somit abzuweisen.

8.- Dem Verfahrensausgang entsprechend wären die amtlichen Kosten vollumfänglich den unterliegenden Rekurrenten aufzuerlegen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Da beim angefochtenen Beitragsplan in einigen Punkten (Kostenvoranschlag, Umgrenzung) aber Erklärungsbedarf herrschte und diese Fragen erst im Rekursverfahren näher erörtert wurden, rechtfertigt es sich, die amtlichen Kosten den Beteiligten je zur Hälfte aufzuerlegen. Angemessen ist eine Entscheidgebühr von Fr. 3'500.– (Art. 7 Ziff. 122 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12). Der Kostenvorschuss von Fr. 2'000.– ist zu verrechnen und den Rekurrenten im Restbetrag von Fr. 250.– zurückzuerstatten. Vom Gemeinwesen werden in der Regel keine amtlichen Kosten erhoben, wenn es nicht überwiegend finanzielle Interessen verfolgt (Art. 95 Abs. 3 VRP). Dies ist jedoch vorliegend der Fall, indem die Politische Gemeinde Wattwil wesentlich darüber entscheiden kann, ob und in welchem Ausmass die Kosten eines öffentlichen Werkes auf Private überwälzt werden (vgl. Art. 72 StrG). Folglich ist auf die Kostenerhebung nicht zu verzichten.

Bei diesem Verfahrensausgang ist keine Umtriebsentschädigung zuzusprechen (Art. 98^{bis} VRP).

Entscheid:



1. Der Rekurs wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.
2. Die amtlichen Kosten von Fr. 3'500.– werden den Rekurrenten und der Politischen Gemeinde Wattwil je zur Hälfte auferlegt. Der Kostenvorschuss von Fr. 2'000.– wird verrechnet und den Rekurrenten im Betrag von Fr. 250.– zurückerstattet.
3. Es wird keine Umtriebsentschädigung zugesprochen.