



Fall-Nr.: II/3-2017/9
Stelle: Verwaltungsrekurskommission
Rubrik: Schätzungen, Landwirtschaft und Jagd
Publikationsdatum: 03.10.2019
Entscheiddatum: 05.12.2018

Entscheid Verwaltungsrekurskommission, 05.12.2018

Art. 73 StrG (sGS 732.1). Anpassung Beitragsplan. Einmalige hohe Unterhaltskosten rechtfertigen eine Anpassung des Beitrags der Gemeinde nicht (E. 3b/dd). Die zu beurteilende Gemeindestrasse dritter Klasse erfüllt die Kriterien zur Einteilung als Gemeindestrasse zweiter Klasse. Eine Umteilung wird jedoch weder von der Gemeinde noch von den Rekurrenten angestrebt. Das öffentliche Interesse ist vorliegend jedoch ähnlich hoch zu gewichten wie bei einer Gemeindestrasse zweiter Klasse (E. 3b/ee) (Verwaltungsrekurskommission, Abteilung II/3, 5. Dezember 2018, II/3-2017/9). Gegen diesen Entscheid wurde beim Verwaltungsgericht Beschwerde erhoben (B 2018/254).

Präsident Titus Gunzenreiner, Fachrichter Paul Bühler und Otto Mattle,
Gerichtsschreiberin Silvia Geiger

X, Rekurrent,

vertreten durch Dr. Matthias Forster, Rechtsanwalt, Oberer Graben 43, 9000 St. Gallen,

gegen

Y, Vorinstanz,

betreffend

Anpassung Beitragsplan (A-strasse)

Sachverhalt:



St.Galler Gerichte

A.- X ist Eigentümer der Grundstücke Nrn. 0000, 0000 und 0000 in B. Y erliess am 9. Dezember 2008 für den als Gemeindestrasse dritter Klasse eingeteilten Abschnitt der A-strasse einen neuen Beitragsplan, welcher unangefochten in Rechtskraft erwuchs. Darin wurde der Beitrag von B auf 20 % festgesetzt. Zur Sicherstellung des Strassenunterhalts wurde am 31. August 2015 das Perimeterunternehmen "Strassenunternehmen A-strasse" gegründet. Dieses stellte am 8. März 2016 bei B ein Gesuch um Anpassung des Beitragsplans A-strasse aufgrund der inzwischen bewohnten Liegenschaft 0000 und der neu erstellten Zufahrtsstrasse zu dieser Liegenschaft. Mit Beschluss vom 7. März 2017 hiess Y das Gesuch gut und passte den Beitragsplan an, indem der Unterhaltsanteil des Grundstücks Nr. 0000 erhöht und das Grundstück in den Winterdienstverteiler aufgenommen wurde. Entsprechend reduzierten sich die Anteile der übrigen beitragspflichtigen Grundstücke anteilmässig. Der Beitrag von B blieb unverändert bei 20 %. Mit Schreiben vom 15. März 2017 wurden die Beitragspflichtigen mit persönlicher Anzeige vom angepassten Beitragsplan in Kenntnis gesetzt.

Am 20. April 2017 erhob X mit Eingabe seines Rechtsvertreters Einsprache gegen den Beitragsplan A-strasse und beantragte, der Beitragsplan A-strasse sei aufzuheben und der Beitrag von B an Unterhalt und Winterdienst sei auf 50 % festzulegen unter entsprechender Reduktion der Beiträge der privaten Grundeigentümer. Mit Entscheid vom 5. Dezember 2017 wies Y die Einsprache ab.

B.- Mit Eingabe seines Rechtsvertreters vom 20. Dezember 2017 erhob X gegen den ablehnenden Einspracheentscheid Rekurs bei der Verwaltungsrekurskommission mit den Anträgen, der Entscheid von Y vom 5. Dezember 2017 sei aufzuheben, der Beitragsplan (Unterhaltsverteiler) A-strasse gemäss Beschluss von Y vom 7. März 2017 (öffentlich-rechtlicher Unterhaltsverteiler betreffend A-strasse) sei aufzuheben und der Beitrag von B an Unterhalt und Winterdienst im Beitragsplan (Unterhaltsverteiler) A-strasse sei auf 50 % festzulegen (statt 20 %) und die Beiträge der privaten Grundeigentümer an Unterhalt und Winterdienst seien im entsprechenden Mass zu reduzieren, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen. Die Vorinstanz beantragte in ihrer Vernehmlassung vom 25. Januar 2018 die Abweisung des Rekurses. Der Rekurrent replizierte mit Eingabe seines Rechtsvertreters vom 12. Februar 2018. Die Duplik der Vorinstanz datiert vom 26. Februar 2018.



C.- Am 8. Oktober 2018 führte die Verwaltungsrekurskommission im Perimetergebiet einen Augenschein durch (vgl. Augenscheinprotokoll). Auf die von den Beteiligten zur Begründung ihrer Anträge gemachten Ausführungen sowie auf die Ergebnisse des Augenscheins wird, soweit erforderlich, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Erwägungen:

1.- Die Eintretensvoraussetzungen sind von Amtes wegen zu prüfen. Die Verwaltungsrekurskommission ist zum Sachentscheid zuständig. Die Befugnis zur Rekuserhebung ist gegeben. Der Rekurs vom 20. Dezember 2017 ist rechtzeitig eingereicht worden. Er erfüllt zusammen mit der Ergänzung vom 8. Januar 2018 in formeller und inhaltlicher Hinsicht die gesetzlichen Anforderungen (Art. 81 Abs. 3 des Strassengesetzes, sGS 732.1, abgekürzt: StrG; Art. 41 lit. e Ziff. 1 sowie 45, 47 und 48 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, abgekürzt: VRP). Auf den Rekurs ist einzutreten.

2.- Der Beitragsplan und das vorinstanzliche Verfahren sind auf ihre formelle Rechtmässigkeit hin zu überprüfen.

a) Der Beitragsplan A-strasse wurde vom dafür zuständigen Y mit Beschluss vom 9. Dezember 2008 erlassen und mit Beschluss vom 7. März 2017 angepasst (Art. 79 Abs. 1 StrG). Er enthält die beitragspflichtigen Grundstücke sowie die Anteile der Grundeigentümer. Aus dem Beitragsplan geht zudem hervor, dass B an den Unterhalt und Winterdienst der A-strasse 20 % leistet (Art. 79 Abs. 2 lit. b-d StrG). Dass der Beitragsplan keinen Kostenvoranschlag (Art. 79 Abs. 2 lit. a StrG) enthält, schadet nicht, da es sich um einen Unterhaltssperimeter handelt. Gemäss Art. 77 Abs. 2 lit. a StrG wird das Kostenverlegungsverfahren für Unterhaltssperimeter an Gemeindestrassen dritter Klasse sachgemäss durchgeführt. Da der laufende Unterhalt nicht vorausgesagt werden kann, enthalten Unterhaltssperimeter regelmässig keinen Kostenvoranschlag. Die Beitragspflichtigen wurden ordnungsgemäss persönlich vom angepassten Beitragsplan in Kenntnis gesetzt (Art. 80 StrG). Die vom Rekurrenten dagegen mit Eingabe vom 20. April 2017 erhobene Einsprache wurde vom zuständigen Y mit Entscheid vom 5. Dezember 2017 abgewiesen (Art. 81 Abs. 2 StrG).



Die Vorinstanz trat auf die Einsprache vom 20. April 2017 ein, obwohl sich die Einsprache nicht gegen die Anpassung des Beitragsplans A-strasse aufgrund der inzwischen bewohnten Liegenschaft 0000 und der neu erstellten Zufahrtsstrasse zu dieser Liegenschaft richtete. Der Rekurrent zielte mit der Einsprache auf eine Erhöhung des Beitrags der B von 20 % auf 50 %. Die Höhe des städtischen Beitrags war jedoch nicht Gegenstand der Anpassung des Beitragsplans. Wird bei der Änderung eines Perimeters nur der Interessenfaktor eines Grundstücks erhöht, so beschränkt sich die Überprüfung im Rechtsmittelverfahren auf die entsprechende Änderung (GVP 1999 Nr. 23). Es ist somit fraglich, ob die Vorinstanz zu Recht auf die Einsprache eintrat. Die Frage kann indes offengelassen werden, nachdem unter den Voraussetzungen von Art. 56 Abs. 1 StrG ein Rechtsanspruch auf Änderung eines Perimeters besteht.

Die Abänderung und Eröffnung des Beitragsplans sowie das Einspracheverfahren entsprechen damit den formellgesetzlichen Vorschriften.

b) Der Rekurrent macht eine Verletzung des rechtlichen Gehörs im Einspracheverfahren geltend, indem die Vorinstanz auf einen Augenschein und vorab auf die Einholung eines Gutachtens zu den Fahrzeugbewegungen auf der A-strasse und zur Nutzungsfrequenz durch Wanderer, Mountainbiker, Reiter etc. in Relation zur Nutzung durch die privaten Anstösser sowie zum Zustand der Strasse und zu den mittel- und langfristig zu erwartenden Unterhalts- und Erneuerungskosten zu Unrecht verzichtet und die entscheiderelevanten Umstände auch anderweitig nicht hinreichend abgeklärt habe.

Die Vorinstanz verzichtete auf die Durchführung eines Augenscheins mit der Begründung, dass die massgeblichen tatsächlichen Erschliessungs-, Nutzungs- und Beanspruchungsverhältnisse, wie sie auch dem bestehenden und kürzlich angepassten Beitragsplan für die A-strasse, Abschnitt Gemeindestrasse dritter Klasse, zugrunde lägen, den Behörden bereits bekannt seien. Zudem sei nicht ersichtlich, inwieweit ein Augenschein bezüglich der in der Einsprache angeführten Tatsachen zusätzliche relevante Erkenntnisse bringen würde. Den Antrag auf Einholung eines Gutachtens lehnte sie ebenfalls ab. Die Anzahl Fahrbewegungen, Nutzungsfrequenzen und Nutzungsrelationen, der Zustand der Strasse sowie die Höhe der Unterhalts- und Erneuerungskosten würden keine tauglichen Kriterien zur Bestimmung der



Unterhaltsanteile darstellen, weshalb sich ein diesbezügliches Gutachten von vornherein als ungeeignet erwiese.

Aus dem Anspruch auf rechtliches Gehör gemäss Art. 29 Abs. 2 BV wird abgeleitet, dass rechtzeitig und formgerecht angebotene Beweismittel grundsätzlich abgenommen werden müssen, sofern sie eine erhebliche Tatsache betreffen und tauglich sind, um über die Tatsache Beweis zu erbringen (Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl. 2016, Rz. 1016). Das Merkmal der Tauglichkeit steht im Kontext der sogenannten antizipierten Beweiswürdigung, wonach ein Beweismittelantrag abgelehnt werden kann, wenn der Antrag im Lichte vorliegender Beweise als ungeeignet erachtet wird, an dem bereits feststehenden Beweisergebnis noch etwas zu ändern, oder weil der beantragte Beweis von vornherein für ungeeignet gehalten wird, die relevante Tatsache zu beweisen. Das Bundesgericht erachtet eine solche antizipierte Beweiswürdigung als zulässig. Nach der Rechtsprechung liegt keine Verletzung des rechtlichen Gehörs vor, wenn auf die Abnahme beantragter Beweismittel verzichtet wird, weil bereits eine Überzeugung gebildet wurde und ohne Willkür in vorweggenommener Beweiswürdigung angenommen werden kann, dass die Überzeugung durch weitere Beweiserhebungen nicht geändert würde (BGE 136 I 229 E. 5.3, Urteile des Bundesgerichts [BGer] 4A_216/2008 vom 20. August 2008 E. 4.2 und 1B_176/2016 vom 11. April 2017 E. 3.2; Haberbeck, Abgrenzung der zulässigen antizipierten Beweiswürdigung von der Verletzung des Rechts auf Beweis im Zivilprozess, in: Jusletter 3. Februar 2014, S. 2, mit weiteren Hinweisen).

Im Vorgehen der Vorinstanz, in antizipierter Beweiswürdigung auf die Durchführung eines Augenscheins und das Einholen eines Gutachtens zu verzichten, indem sie davon ausging, dass ein Augenschein keine zusätzlichen relevanten Erkenntnisse bringen würde und sie ein Gutachten von vornherein für ungeeignet hielt, die relevante Tatsache zu beweisen, ist somit keine Verletzung des rechtlichen Gehörs zu erblicken. Der angefochtene Einspracheentscheid ist damit in formeller Hinsicht nicht zu beanstanden. Ob die Beweiswürdigung der Vorinstanz zutreffend ist, ist im Folgenden zu prüfen.

3.- Materiell ist die Höhe des Beitrags der B an den Unterhalt des als Gemeindestrasse dritter Klasse eingeteilten Abschnitts der A-strasse umstritten.



a) Im Strassengesetz wird der Strassenunterhalt geregelt. Der betroffene Abschnitt der A-strasse (nachfolgend: A-strasse) ist als Gemeindestrasse dritter Klasse eingeteilt. Gemäss Art. 55 Abs. 1 StrG unterhalten die anstossenden Grundeigentümer die Gemeindestrassen dritter Klasse, wenn diese nicht von der politischen Gemeinde, einer anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaft oder Dritten unterhalten werden. Die Kosten für Bau und Unterhalt der Gemeindestrassen dritter Klasse tragen die Grundeigentümer, soweit keine Beiträge zur Verfügung stehen (Art. 73 Abs. 1 StrG). Die politische Gemeinde leistet Beiträge an die Unterhaltskosten, welche nach der Bedeutung der Strasse, der Belastung der Unterhaltungspflichtigen und dem öffentlichen Interesse bemessen werden (Art. 73 Abs. 2 lit. a-c StrG). Sie leistet Beiträge an Bau und Unterhalt der Gemeindestrassen, soweit den Grundeigentümern durch den Gemeingebrauch verursachte Kosten entstehen (Art. 74 StrG). Für den Unterhalt von Gemeindestrassen dritter Klasse wird ein Perimeter errichtet oder geändert, wenn der zweckmässige Unterhalt es erfordert oder wenn die Belastung einzelner Grundeigentümer in einem Missverhältnis zu ihren Sondervorteilen steht (Art. 56 Abs. 1 und 2 lit. a und b StrG).

b) Für den Unterhalt des Abschnitts der A-strasse wurde am 9. Dezember 2008 von der Vorinstanz ein Beitragsplan erlassen. Dieser erwuchs unangefochten in Rechtskraft. Der Beitrag der Vorinstanz wurde auf 20 % festgesetzt. Zu prüfen ist, ob aufgrund der Vorbringen des Rekurrenten, mit denen er sinngemäss ein Missverhältnis zwischen Belastung und Sondervorteil geltend macht (vgl. Art. 56 Abs. 2 lit. b StrG), der Beitragsplan abzuändern und der Beitrag der Vorinstanz von 20 % auf 50 % zu erhöhen ist.

aa) Der Rekurrent macht zunächst geltend, die A-strasse sei ein zentraler Teil des Wandergebietes. Sie werde von Wanderern und Familienausflüglern intensiv genutzt und sei Teil der als "C-strasse" bezeichneten Route. Vor fünf Jahren sei sie in den Fuss-, Wander- und Radwegplan aufgenommen worden. Im Frühjahr 2017 seien zudem im ganzen Gebiet zusätzliche Wanderwegsignalisationen in grosser Zahl angebracht worden. Das öffentliche Interesse am Bestand der A-strasse sei damit angestiegen. Nebst der Bedeutung der A-strasse als Fuss- und Wanderwegverbindung werde diese auch von Mountainbikern und Reitern sehr hochfrequent beansprucht. Auch aus diesem Grund rechtfertige sich ein höherer Anteil der B am Unterhalt und



Winterdienst der A-strasse. Die Vorinstanz gehe zu Unrecht davon aus, dass der Bestand der A-strasse in erster Linie im privaten Interesse der Anstösser liege und deren Bedürfnissen diene. Die Bedeutung der A-strasse als Wander-, Bike- und Reitweg übersteige deren Bedeutung für den privaten Verkehr der Anstösser um ein Vielfaches. Dass die A-strasse in erster Linie öffentlichen Interessen diene, gehe insbesondere aus der Zusammenfassung der stadtinternen Vernehmlassung vom 16. November 2015 hervor, worin festgehalten werde, dass der einfache Charakter der A-strasse am Siedlungsrand und als Zugang zum Naherholungsgebiet für den Langsamverkehr erhalten bleiben und nicht ausgebaut werden soll.

Die Vorinstanz hält fest, dass die A-strasse im fraglichen Abschnitt schon seit jeher als Zugang zum Naherholungsgebiet diene. Sie sei bereits 1990 in das Fusswegnetz aufgenommen. Im Jahre 2013 sei eine Umteilung als Wanderweg erfolgt. Weder früher noch heute sei sie Bestandteil des Radwegnetzes. Ein höheres öffentliches Interesse sei daher nicht ersichtlich und könne auch nicht aufgrund der zusätzlich angebrachten Wanderwegsignalisationen angenommen werden. Die Beanspruchung der A-strasse durch Reiterinnen und Reiter sowie durch Mountainbikerinnen und -biker sei weder neu noch besonders aktuell. Der öffentliche Fusswegverkehr und eine allfällige Benutzung der A-strasse durch Reiter und Mountainbiker verursache im Vergleich zum motorisierten Zufahrtsverkehr eine wesentlich geringere Beanspruchung und Belastung der Strasse.

Art. 74 StrG besagt, dass Grundeigentümer nicht mit Kosten belastet werden dürfen, die durch den Gemeingebrauch verursacht werden. Solche Kosten sind von der politischen Gemeinde abzugelten. Die pflichtigen Grundeigentümer haben lediglich diejenigen Kosten zu tragen, die sie selbst oder der Zubringerverkehr verursacht haben. Als Beispiel gilt das Reiten, welches in der Regel zum Gemeingebrauch gehört. Die durch das Reiten verursachten Kosten sind dem Grundeigentümer zu entschädigen (Weder, in: Germann [Hrsg.], Kurzkomentar zum st. gallischen Strassengesetz vom 12. Juni 1988, St. Gallen 1989, Art. 73 N 1 ff. und Art. 74 N 2 f.).

Die Autonomie der Vorinstanz bei der Festlegung ihres Anteils am Unterhalt einer Gemeindestrasse dritter Klasse ist gross. Es müssen jedoch auf dem ganzen Stadtgebiet die gleichen Grundsätze gelten. Die A-strasse ist im fraglichen Abschnitt



St.Galler Gerichte

etwa zur Hälfte mit einem Belag versehen und zur Hälfte Naturstrasse. Wo sie mit einem Belag versehen ist, haben weder Fussgänger, Wanderer, Reiter, noch Mountainbiker einen Einfluss auf den Verschleiss der Strasse. Auf Naturstrassen verursachen Reiter und Mountainbiker Huf- bzw. Bremsschäden. Wanderer und Fussgänger verursachen auch auf Naturstrassen keinen Verschleiss. Es kommt somit lediglich auf etwa der Hälfte der A-strasse zu einem Verschleiss der Strasse durch Reiter oder Mountainbiker. Diese, durch den Gemeingebrauch verursachten Kosten, werden mit dem Anteil der Stadt von 20 % am Unterhalt genügend abgedeckt. Von einem erhöhten Aufkommen von Reitern und Mountainbikern auf der A-strasse im Vergleich zu andern in der Stadt liegenden Gemeindestrassen dritter Klasse ist nicht auszugehen. Eine Ungleichbehandlung der A-strasse im Vergleich zu andern Gemeindestrassen dritter Klasse im Stadtgebiet macht der Rekurrent zudem nicht geltend. Insgesamt rechtfertigt sich damit eine Erhöhung des Anteils der Vorinstanz am Unterhalt der A-strasse aufgrund des Gemeingebrauchs nicht.

bb) Der Rekurrent bringt weiter vor, dass substantielle Beiträge der politischen Gemeinde an den Unterhalt einer Gemeindestrasse dritter Klasse auch in Frage kommen würden, wenn durch die Strasse abgelegene landwirtschaftliche Gehöfte erschlossen würden, was auch öffentlichen Interessen diene. Der landwirtschaftliche Betrieb von Z sei abgelegen, zumal die strassenmässige Erschliessung einzig über die A-strasse erfolge. Seit der Übernahme des Hofes durch Z habe sich der landwirtschaftliche Verkehr zwischen den beiden Höfen intensiviert und die A-strasse noch mehr an Bedeutung als landwirtschaftliche Erschliessungsstrasse gewonnen.

Die Vorinstanz hält dem entgegen, dass die Erschliessung eines einzelnen Landwirtschaftsbetriebes kein öffentliches Interesse darstelle. Von einem öffentlichen Interesse sei höchstens dann auszugehen, wenn es um die Erschliessung abgelegener Gehöfte gehe. Vorliegend handle es sich klarerweise nicht um einen abgelegenen landwirtschaftlichen Betrieb, denn dieser grenze unmittelbar ans Siedlungsgebiet. Bei der Festsetzung der Unterhaltsanteile seien bei landwirtschaftlichen und nichtlandwirtschaftlichen Grundstücken die gleichen Kriterien anzuwenden. Das Vorliegen einer Landwirtschaftsparzelle habe auf die Frage des öffentlichen Interesses keinen Einfluss.



In der Literatur wird als Beispiel für einen Grund von Beiträgen der politischen Gemeinde an den Unterhalt Strassen zu abgelegenen landwirtschaftlichen Gehöften genannt (Weder, a.a.O., Art. 73 N 3). Dabei geht es jedoch nicht um das öffentliche Interesse (Art. 73 Abs. 2 lit. c StrG), sondern um die Belastung der Unterhaltspflichtigen (lit. b). Der Eigentümer eines abgelegenen Landwirtschaftsbetriebs ist unter Umständen unzumutbar belastet, wenn er alleine für einen grossen Teil der Strasse unterhaltspflichtig ist, weshalb die Gemeinde Beiträge leistet. Dies ist vorliegend jedoch nicht der Fall. Die beiden landwirtschaftlichen Betriebe sind weder abgelegen noch ist Z aufgrund seiner Unterhaltungspflicht gemäss dem Perimeter unzumutbar belastet. Eine Erhöhung des Anteils der Vorinstanz am Unterhalt der A-strasse ergibt sich somit aus diesem Grund nicht.

cc) Weiter macht der Rekurrent geltend, dass einige private Anstösser die A-strasse nur als Notzufahrt nutzen dürften, weshalb diese nur einen äusserst geringen Sondervorteil hätten. Zudem müssten sie neben den Unterhaltsbeiträgen an die A-strasse auch Perimeterbeiträge an die D-strasse bezahlen, womit sie ohne Gewährung entsprechender Sondervorteile doppelt belastet seien.

Die Vorinstanz hält fest, der Umstand, dass gewisse private Anstösser die A-strasse nur als Not- oder Zweitzufahrt benützen könnten und daher einen geringeren Sondervorteil hätten als andere Betroffene, sei im Rahmen des Beitragsplans von 2008 berücksichtigt worden. Dieser Aspekt habe keinen Zusammenhang mit der Frage des öffentlichen Interesses oder der Höhe des städtischen Anteils.

Anlässlich des Augenscheins vom 8. Oktober 2018 wurde festgestellt, dass das Grundstück Nr. 0000 des Rekurrenten über die D-strasse erschlossen ist. Die A-strasse dient für dieses Grundstück lediglich als Notzufahrt, beispielsweise für die Feuerwehr. Diese Tatsache hat allerdings keinen Einfluss auf die Höhe des Anteils der Vorinstanz am Unterhalt der A-strasse. Die Grundstücke, die über eine andere Erschliessung als die A-strasse verfügen, wurden im Perimeter entsprechend mit einem niedrigeren Interessenfaktor berücksichtigt.

dd) Der Rekurrent führt sodann an, dass gemäss Art. 73 Abs. 2 lit. b StrG bei der Festlegung der Unterhaltsbeiträge der politischen Gemeinde auch die Belastung der



St.Galler Gerichte

Unterhaltungspflichtigen zu berücksichtigen sei. In den vergangenen Jahren hätten die durchschnittlichen Kosten für den Unterhalt der A-strasse rund Fr. 4'000.– pro Jahr betragen. Im Jahr 2016 seien im Zusammenhang mit der Sanierung des östlichen Teils der A-strasse Kosten in der Höhe von Fr. 146'000.– entstanden, wovon die Unterhaltungspflichtigen 80 % und B 20 % getragen hätten. Im westlichen Teil der A-strasse sei in Zukunft mit erheblichen Sanierungs- und Unterhaltskosten zu rechnen, welche sich gemäss Schätzung der B auf rund Fr. 600'000.– belaufen würden. Vor diesem Hintergrund sei der Beitrag der B von nur 20 % nicht angemessen.

Die Vorinstanz führt aus, dass aufgrund zukünftiger hoher Sanierungs- und Unterhaltskosten keine Erhöhung des städtischen Anteils abgeleitet werden könne. Ansonsten sei es für die unterhaltungspflichtigen Grundeigentümer möglich, den Unterhalt zu vernachlässigen und anschliessend mit dem Hinweis auf dadurch bedingte hohe Instandstellungs- und Sanierungskosten einen höheren städtischen Anteil zu erwirken. Abgesehen davon stehe es dem Strassenunternehmen A-strasse frei, beim Y ein Gesuch um eine Kostenbeteiligung zu stellen.

Bei einer Sanierung der A-strasse im Umfang von Fr. 600'000.– müsste vorab die Frage geklärt werden, ob es sich um Bau- oder Unterhaltskosten handelt. Die Kostentragung zwischen Gemeinde und Grundeigentümer ist im Strassengesetz unterschiedlich geregelt, je nachdem, ob es sich um Bau- oder Unterhaltsarbeiten handelt (vgl. Art. 73 StrG). Wären es Baukosten, müsste ein neuer Baukostenperimeter erlassen werden, der dann wiederum angefochten werden könnte. Ansonsten rechtfertigen einmalige hohe Unterhaltskosten eine Anpassung des Beitrags der Vorinstanz nicht. Das öffentliche Interesse an der A-strasse wird deswegen nicht grösser. In diesem Fall könnten die von der Vorinstanz verfüigten Beiträge noch im Kostenverlegungsverfahren gemäss Art. 82 Abs. 3 StrG angefochten werden.

ee) Schliesslich macht der Rekurrent geltend, obschon die Frage der strassenrechtlichen Einteilung der A-strasse nicht Gegenstand dieses Verfahrens sei, spiele sie bei der Bemessung des Beitrags der politischen Gemeinde dennoch eine Rolle. Gemäss Art. 72 Abs. 1 StrG trage die politische Gemeinde die Kosten für den Unterhalt einer Gemeindestrasse zweiter Klasse zu 100 %. Nach herrschender Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts sei eine Strasse im Regelfall als



St.Galler Gerichte

Gemeindestrasse zweiter Klasse einzuteilen, sofern sie mehr als zehn Wohneinheiten erschliesse. Konsequenterweise wäre auch die A-Strasse als Gemeindestrasse zweiter Klasse einzuteilen und B hätte einen Beitrag von 100 % zu leisten, wie dies in unmittelbarer Nähe zur A-Strasse bei vergleichbaren Verhältnissen (zum Beispiel bei der Spilrücklistrasse und der Rütistrasse) der Fall sei. Das Verwaltungsgericht begründe diese Rechtsprechung im Wesentlichen mit dem öffentlichen Interesse, weshalb es auch für die A-Strasse logisch erscheine, von einem erheblichen öffentlichen Interesse auszugehen. Das öffentliche Interesse würde eine Umklassierung der A-Strasse in eine Gemeindestrasse zweiter Klasse rechtfertigen. Damit verbunden wäre ein massiver Ausbau der Strasse. Soll ein solcher Ausbau unterbleiben, so sei dem erheblichen öffentlichen Interesse an der A-Strasse, wenn nicht durch eine Neuklassierung, dann aber immerhin durch eine wesentliche Erhöhung des Beitrags der B an den Unterhalt Rechnung zu tragen.

Ob eine Strasse als Gemeindestrasse zweiter oder dritter Klasse einzuteilen ist, beurteilt sich nach Art. 8 Abs. 2 und 3 StrG. Danach dienen Gemeindestrassen zweiter Klasse der Groberschliessung des Baugebiets und der Erschliessung grösserer Siedlungsgebiete ausserhalb des Baugebiets. Sie stehen in der Regel dem allgemeinen Motorfahrzeugverkehr offen (Abs. 2). Gemeindestrassen dritter Klasse dienen der übrigen Erschliessung sowie der Land- und der Forstwirtschaft. Sie stehen dem allgemeinen Motorfahrzeugverkehr nicht offen (Abs. 3). Ein Kriterium für die Unterscheidung der Einteilung als Gemeindestrasse zweiter oder dritter Klasse innerhalb und ausserhalb des Baugebietes bildet die Zahl der erschlossenen ständig bewohnten Wohneinheiten. Innerhalb des Baugebietes sind mehr als zehn ständig bewohnte Wohneinheiten, ausserhalb des Baugebietes mehr als fünf ständig bewohnte Wohneinheiten erforderlich, um von übergeordneter Erschliessungsfunktion sprechen zu können, die eine Einteilung als Gemeindestrasse zweiter Klasse rechtfertigt (GVP 2001 Nr. 98). Das Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen hielt fest, dass es auch noch andere Kriterien für die Einordnung einer Gemeindestrasse gebe, diese allerdings hauptsächlich dann zur Anwendung gelangen würden, wenn eine Strasse mit weniger als zehn erschlossenen Wohneinheiten einer Gemeindestrasse zweiter Klasse zugeteilt werden soll. Im Regelfall seien Strassen innerhalb der Bauzone, die zehn oder mehr ständig bewohnte Wohneinheiten erschliessen, als Gemeindestrasse zweiter Klasse gemäss Art. 8 Abs. 2 StrG zu betrachten (VerwGer B 2011/9 vom 7. Dezember 2011



E. 4.3.2 f.). Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung liegt ein öffentliches Interesse an einer Strasse vor, wenn mit dieser mehrere Grundstücke erschlossen werden (BGE 98 Ia 43 E. 3, 114 Ia 341 E. 3b).

Anlässlich des Augenscheins vom 8. Oktober 2018 wurde festgestellt, dass dreizehn Wohneinheiten ausschliesslich über die A-strasse erschlossen werden. Gemäss den voranstehenden Ausführungen könnte die A-strasse somit als Gemeindestrasse zweiter Klasse eingestuft werden. Im vorliegenden Fall haben jedoch beide Parteien ein Interesse, die A-strasse als Gemeindestrasse dritter Klasse zu belassen. Bei einer Gemeindestrasse zweiter Klasse würden die Kosten für den Unterhalt einerseits vollumfänglich zu Lasten der Vorinstanz gehen, soweit keine Beiträge zur Verfügung stehen (vgl. Art. 72 Abs. 1 StrG). Andererseits befürchtet der Rekurrent bei einer Umteilung in eine Gemeindestrasse zweiter Klasse einen Ausbau der A-strasse und mehr Durchgangsverkehr, da sie dem allgemeinen Verkehr offenstehen würde (Art. 8 Abs. 2 Satz 2 StrG). Der Rekurrent hielt anlässlich des Augenscheins fest, dass die Anwohner bereit seien, sich weiterhin am Unterhalt der A-strasse zu beteiligen, obwohl sie unter den Voraussetzungen von Art. 14 Abs. 2 StrG eine Änderung der Einteilung der A-strasse verlangen könnten und bei einer Umteilung in eine Gemeindestrasse zweiter Klasse nicht mehr unterhaltspflichtig wären. Die Belastung der Anwohner aufgrund ihrer derzeitigen Unterhaltspflicht ist gross, da die A-strasse im Verhältnis zu den erschlossenen Wohneinheiten eher lang ist. Gleichzeitig ist das öffentliche Interesse an der A-strasse als hoch zu gewichten, zumal dreizehn Wohneinheiten erschlossen werden. Das öffentliche Interesse ist damit ähnlich hoch wie bei einer Gemeindestrasse zweiter Klasse. Insgesamt kommt das Gericht deshalb zum Schluss, dass der Beitrag der Vorinstanz an den Unterhalt und Winterdienst der A-strasse auf 40 % zu erhöhen ist.

4.- Zusammenfassend ergibt sich, dass der Rekurs teilweise gutzuheissen und der angefochtene Entscheid der Vorinstanz vom 5. Dezember 2017 aufzuheben ist. Der Beitrag der Vorinstanz an den Unterhalt und Winterdienst der A-strasse wird auf 40 % festgelegt. Die Angelegenheit ist zur Anpassung des bestehenden Unterhaltssperimeters an die Vorinstanz zurückzuweisen. An diesem Entschluss des Gerichts würde das Einholen eines Gutachtens nichts ändern, weshalb darauf zu verzichten ist.



5.- a) Nach Art. 95 Abs. 1 VRP hat in Streitigkeiten jener Beteiligte die Kosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen wird. Es gilt der Grundsatz der Kostentragung nach Massgabe des Obsiegens und Unterliegens. Dem Verfahrensausgang entsprechend sind die amtlichen Kosten zu einem Drittel dem Rekurrenten und zu zwei Dritteln der Vorinstanz aufzuerlegen. Eine Entscheidgebühr von Fr. 2'400.– ist angemessen (vgl. Art. 7 Ziff. 122 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12). Auf die Erhebung der Kosten vom Gemeinwesen wird nicht verzichtet, da mit der angefochtenen Verfügung finanzielle Interessen verfolgt wurden (Art. 95 Abs. 3 VRP). Der Kostenvorschuss von Fr. 1'200.– ist mit dem Kostenanteil des Rekurrenten von Fr. 800.– zu verrechnen und im Restbetrag von Fr. 400.– zurückzuerstatten.

b) Bei diesem Verfahrensausgang hat der Rekurrent grundsätzlich Anspruch auf Entschädigung der ausseramtlichen Kosten (Art. 98^{bis} VRP). Gemäss Art. 98 Abs. 2 VRP werden im Rekursverfahren ausseramtliche Kosten entschädigt, soweit sie aufgrund der Rechts- und Sachlage als notwendig und angemessen erscheinen. Im Rekursverfahren war der Beizug eines Rechtsbeistandes geboten. Der Rechtsvertreter reichte keine Kostennote ein, weshalb die Entschädigung für die Anwaltskosten ermessensweise festzulegen ist. Im Verfahren vor der Verwaltungsrekurskommission wird das Honorar als Pauschale ausgerichtet; der Rahmen liegt zwischen Fr. 1'000.– und Fr. 12'000.– (Art. 22 Abs. 1 lit. b der Honorarordnung für Rechtsanwälte und Rechtsagenten, sGS 963.75; abgekürzt: HonO). Innerhalb dieses Rahmens wird das Grundhonorar nach den besonderen Umständen, namentlich nach Art und Umfang der Bemühungen, der Schwierigkeit des Falles und den wirtschaftlichen Verhältnissen der Beteiligten, bemessen (Art. 19 HonO). Umstritten war die Frage, wie hoch das öffentliche Interesse an der A-strasse zu gewichten ist. Angesichts des durchschnittlichen Aktenumfangs und des durchschnittlichen Schwierigkeitsgrads des Falles in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht erscheint ein Honorar von Fr. 3'000.– als angemessen. Entsprechend dem Verfahrensausgang sind dem Rekurrenten die ausseramtlichen Kosten zu einem Drittel zu entschädigen, das heisst im Betrag von Fr. 1'000.– (Art. 98^{ter} VRP; R. Hirt, Die Regelung der Kosten nach st. gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, Lachen/St. Gallen 2004, S. 183). Hinzuzuzählen sind die Barauslagen von Fr. 40.– und die Mehrwertsteuer von Fr. 83.20 (Art. 28^{bis} Abs. 1 und Art. 29 HonO), sodass die ausseramtliche Entschädigung insgesamt Fr. 1'123.20 beträgt; entschädigungspflichtig ist die Vorinstanz.



Entscheid:

1. Der Rekurs wird teilweise gutgeheissen und der Einspracheentscheid des Y vom

5. Dezember 2017 aufgehoben.

2. Die Angelegenheit wird zur Änderung des Beitragsplanes im Sinn der Erwägungen

an die Vorinstanz zurückgewiesen.

3. Die amtlichen Kosten von Fr. 2'400.– haben B zu zwei Dritteln und der Rekurrent zu

einem Drittel zu bezahlen. Der Kostenvorschuss von Fr. 1'200.– wird mit dem

Kostenanteil

des Rekurrenten verrechnet und im Restbetrag von Fr. 400.– zurückerstattet.

4. B hat den Rekurrenten ausseramtlich mit Fr. 1'123.20 zu entschädigen.