



Fall-Nr.:	B 2017/211
Stelle:	Verwaltungsgericht
Rubrik:	Verwaltungsgericht
Publikationsdatum:	26.02.2019
Entscheiddatum:	26.02.2019

Entscheid Verwaltungsgericht, 26.02.2019

Strassenrecht. Art. 8 Abs. 3 und 32 f. StrG (sGS 732.1). Streitig war die sachliche Begründetheit bzw. Notwendigkeit des Baus der D.__-Strasse und deren Klassierung als Gemeindestrasse dritter Klasse bzw. die Frage, ob das im Grundbuch eingetragene Fuss- und Fahrwegrecht für die strassenmässige Erschliessung der betroffenen Grundstücke ausreiche. Das Verwaltungsgericht kam zum Schluss, dass für die Strassenplanung nicht sämtliche relevanten Umstände Berücksichtigung gefunden hätten. Indem die Gemeindebehörde bestätige, nach Rechtskraft des Strassenprojekts eine sinnvolle Überbaubarkeit aller betroffenen Grundstücke prüfen zu wollen, lasse sie ausser Betracht, dass die vorgängige Festlegung des Strassenprojekts die Überbaubarkeit unter Umständen unnötig präjudiziere. Wenn sie in Aussicht stelle, den Strassenplan je nach Situation wieder abändern zu wollen, so sei darauf hinzuweisen, dass es sich dabei um einen Sondernutzungsplan handelt, dessen Rechtsbeständigkeit sich nicht ohne Weiteres nach kurzer Zeit wieder in Frage stellen lasse (vgl. Art. 12 und 14 StrG). Mit der erwähnten Feststellung stelle die Gemeindebehörde Sinn und Begründung des Strassenprojekts bzw. das Interesse daran selbst in Frage. Das Verwaltungsgericht hob den angefochtenen Entscheid auf und wies die Sache zur Durchführung einer Gesamtplanung der Bebauung und Erschliessung an die Beschwerdegegnerin zurück (Verwaltungsgericht, B 2017/211). Entscheid vom 26. Februar 2019

Besetzung

Abteilungspräsident Eugster; Verwaltungsrichterin Zindel, Verwaltungsrichter Steiner;
Gerichtsschreiber Schmid

Verfahrensbeteiligte



St.Galler Gerichte

A.__,

Beschwerdeführer,

vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Titus Marty, Marty Gmür Galbier Rechtsanwälte,
Obere Bahnhofstrasse 11, Postfach 253, 9501 Will,

gegen

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

Vorinstanz,

Politische Gemeinde B.__,

Beschwerdegegnerin,

Gegenstand

Strassenprojekt "D.__-Strasse"

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A.

a. A.__ ist Eigentümer des Grundstücks Nr. 5, Grundbuch B.__, welches - wie die benachbarten Grundstücke Nrn. 1, 2 und 4 - in der Wohnzone W2b liegt. Die Grundstücke Nr. 3 (mit Wohnhaus und Scheune/Garage) und 4 (mit Wohnhaus und Garten) werden über die bestehende C.__-Strasse (Gemeindestrasse 2. Klasse) erschlossen, während die Grundstücke Nr. 1 (unüberbaut), 2 (mit Gartenanlage und Holzschopf) und 5 (unüberbaut und zur Zeit als Pferdeauslauf genutzt) nicht



St.Galler Gerichte

erschlossen sind. Am 19. Dezember 2011 wurde zulasten der Grundstücke Nrn. 2, 3 und 4 und zugunsten der Grundstücke Nrn. 1-5 eine Grunddienstbarkeit (Fuss- und Fahrwegrecht mit einer Breite 2.2 m) im Grundbuch eingetragen.

b. Mit Beschluss vom 20. April 2014 erliess der Gemeinderat B.__ das Strassenbauprojekt "Neubau D.__-Strasse". Die neue Erschliessungsstrasse wurde als Gemeindestrasse 3. Klasse im Strassenplan aufgenommen und ein Bau- und Unterhaltssperimeter (Beitragsplan) beschlossen. Die D.__-Strasse soll - auf eine Länge von 50 m und mit einer Fahrbahnbreite von 3 m sowie einem beidseitigen Bankett von je 30 cm - ab der C.__-Strasse entlang der gemeinsamen Grenze der Grundstücke Nr. 3 und 5 bis zur östlichen Grenze des Grundstücks Nr. 1 führen. Der Teilstrassenplan und der Beitragsplan wurden öffentlich aufgelegt. Innert der Auflagefrist erhob A.__, vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Titus Marty, Wil, Einsprache gegen das Strassenprojekt bzw. den Teilstrassenplan und beantragte die Durchführung eines Überbauungsplanverfahrens in Verbindung mit einem Landumlegungsverfahren zur Erschliessung der Grundstücke Nrn. 1 f. und 4 f.; daran anschliessend sei über die strassenmässige Erschliessung des Gebiets zu entscheiden (act. G 17/3/21).

Im Entscheid vom 21. Oktober 2014 wies der Gemeinderat B.__ die Einsprache gegen das Strassenprojekt sowie den Antrag auf Erlass eines Überbauungsplans und Durchführung eines Landumlegungsverfahrens ab (act. G 17/3/22). Den gegen diesen Entscheid von Rechtsanwalt Marty für A.__ erhobenen Rekurs vom 10. November 2014 (act. G 17/1) wies das Baudepartement, nachdem das Tiefbauamt am 21. April mit den Verfahrensbeteiligten einen Augenschein an Ort durchgeführt hatte (act. G 17/6), mit Entscheid vom 27. September 2017 ab (act. G 2).

B.

a. Gegen diesen Entscheid erhob Rechtsanwalt Marty für A.__ mit Eingabe vom 12. Oktober 2017 Beschwerde mit den Anträgen, der Entscheid und das von der Erstinstanz erlassene Strassenprojekt sowie der Strassenplan seien aufzuheben, unter Kosten- und Entschädigungsfolge (act. G 1). Nachdem er in der Folge mit Hinweis auf



St.Galler Gerichte

eine sich abzeichnende gütliche Erledigung der Streitsache eine Sistierung der Angelegenheit beantragt (act. G 5) und der zuständige Verfahrensleiter des Verwaltungsgerichts diese bewilligt hatte (act. G 7), teilte die Beschwerdegegnerin mit Schreiben vom 22. März 2018 mit, die geführten Verhandlungen hätten keine Einigung ergeben, weshalb das Beschwerdeverfahren fortzusetzen sei (act. G 8). Hierauf reichte Rechtsanwalt Marty die Beschwerdeergänzung vom 1. Mai 2018 ein, mit welcher er die gestellten Anträge bestätigte und begründete (act. G 10).

b. In der Vernehmlassung vom 13. Juli 2018 beantragte die Vorinstanz Abweisung der Beschwerde, unter Kosten- und Entschädigungsfolge. Zur Begründung verwies sie auf den angefochtenen Entscheid und äusserte sich ergänzend zu Vorbringen in der Beschwerde (act. G 16). Die Beschwerdegegnerin stellte in ihrer Vernehmlassung vom 30. Juli 2018 ebenfalls den Antrag auf Abweisung der Beschwerde, unter Kosten- und Entschädigungsfolge (act. G 19).

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

Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

1. Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist gegeben (Art. 46 des Strassengesetzes, sGS 732.1, StrG, in Verbindung mit Art. 59bis Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, VRP). Sodann entspricht die Beschwerdeeingabe vom 12. Oktober 2017 (act. G 1) in Verbindung mit der Beschwerdeergänzung vom 1. Mai 2018 (act. G 10) zeitlich, formal und inhaltlich den gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Nach Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP setzt die Rechtsmittelbefugnis voraus, dass eine besondere, beachtenswerte, nahe Beziehung zum Streitgegenstand besteht. Dabei liegt das schutzwürdige Interesse im "praktischen Nutzen", den ein erfolgreich geführtes Rechtsmittel dem Betroffenen in seiner rechtlichen oder tatsächlichen Situation einträgt, bzw. in der Abwendung



materieller, ideeller oder sonstiger Nachteile, die ein Bestand der angefochtenen Verfügung oder des angefochtenen Entscheids mit sich bringen würde (Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, 2. Aufl. 2003, Rz. 391 mit Hinweisen; BGE 137 II 30 E. 2.2.3). Die Rechtsmittelbefugnis ist vorliegend zu bejahen, nachdem der Beschwerdeführer als Eigentümer eines der durch das Strassenprojekt betroffenen Grundstücke mit der Prozessführung eigene Interessen im erwähnten Sinn verfolgt (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 388 mit Hinweisen). Auf die Beschwerde ist damit einzutreten.

2.

2.1. Streitig ist vorliegend die sachliche Begründetheit bzw. Notwendigkeit des Baus der D. __-Strasse und deren Klassierung als Gemeindestrasse dritter Klasse bzw. die Frage, ob das im Dezember 2011 im Grundbuch eingetragene Fuss- und Fahrwegrecht (vgl. Sachverhalt A.a) für die strassenmässige Erschliessung der Grundstücke Nr. 1, 2 und 5 ausreicht. Soweit der Beschwerdeführer einen Augenschein an Ort beantragt (vgl. act. G 10 S. 3), ist festzuhalten, dass sich die massgeblichen tatsächlichen Verhältnisse für die gerichtliche Überprüfung vollständig aus den Vorakten samt Plänen und Fotos, dem Protokoll des bereits durchgeführten Augenscheins (act. G 17/6) sowie aus dem Geoportal ergeben. Auf einen Augenschein kann somit verzichtet werden.

2.2. Der Bau der Strasse muss sich mit Blick zumindest auf eine der in Art. 32 StrG genannten Voraussetzungen als notwendig erweisen. Ein Strassenbauprojekt ist jedoch nicht erst dann notwendig, wenn eine Alternativlösung (sowie allenfalls eine Nullvariante) zum vornherein ausscheidet, sondern bereits dann, wenn der Bau als verkehrsplanerisch und im Lichte der Grundsätze von Art. 33 StrG als sinnvoll und sachlich begründet erscheint (vgl. VerwGE B 2010/61 vom 9. November 2010 E. 2.1.; www.gerichte.sg.ch). Nach Art. 33 StrG sind beim Strassenbau folgende Aspekte zu beachten: Schutz des Menschen und seiner Umwelt (lit. a); Verkehrssicherheit (lit. b); Schutz der schwächeren Verkehrsteilnehmer, insbesondere von Fussgängern, Radfahrern und Behinderten (lit. c); Ortsbild- und Heimatschutz (lit. d); Natur- und Landschaftsschutz (lit. e); die anerkannten Grundsätze eines umwelt- und siedlungsgerechten Strassenbaus (lit. f); sparsamer Verbrauch des Bodens (lit. g). Diese Grundsätze sind bei der Planung, Projektierung und Ausführung einer Strasse



zwingend zu beachten (P. Schönenberger, in: G. Germann [Hrsg.], Kurzkommentar zum st. gallischen Strassengesetz vom 12. Juni 1988, Rz. 1 zu Art. 33). Bei der Beurteilung des hinreichenden öffentlichen Interesses am Bau von Gemeindestrassen besitzt die politische Gemeinde grundsätzlich Autonomie (Art. 38 Abs. 1 StrG). Allerdings wird die Autonomie durch Art. 32 StrG insofern eingeschränkt, als dieser die Voraussetzungen für den Strassenbau festhält und damit auch die politische Gemeinde bindet (vgl. Art. 89 der Kantonsverfassung, sGS 111.1). Dies hat zur Folge, dass eine Strasse nur gebaut werden darf, wenn eine der namentlich in Art. 32 StrG genannten Voraussetzungen dies erfordert (VerwGE B 2010/61 vom 9. November 2010 E. 2.1; sowie B 2009/197 vom 15. April 2010 E. 2.1., beide abrufbar unter www.gerichte.sg.ch).

Gemeindestrassen dritter Klasse dienen der (übrigen) Erschliessung sowie der Land- und Forstwirtschaft. Sie stehen dem allgemeinen Motorfahrzeugverkehr nicht offen (Art. 8 Abs. 3 StrG). Sie stellen eine Auffangklasse in dem Sinn dar, als alle öffentlichen Strassen, die nicht zwingend einer höheren Klasse zuzuordnen sind, dieser Strassenklasse angehören (VerwGE B 2004/91 vom 10. Mai 2005 E. 4, www.gerichte.sg.ch, mit Hinweis). Eine Gemeindestrasse dritter Klasse liegt demzufolge vor, wenn die Voraussetzungen für den Erlass eines allgemeinen Motorfahrzeugverbots im Sinn von Art. 3 Abs. 3 des Strassenverkehrsgesetzes (SR 741.01) erfüllt sind bzw. wenn der Motorfahrzeugverkehr nur aus Ziel-, Anlieger- und Quellverkehr besteht. Somit sind Gemeindestrassen dritter Klasse "beschränkt öffentliche Strassen", an denen der Gemeingebrauch auf die ihrem Zweck entsprechende Benutzungsart beschränkt ist (GVP 2001 Nr. 98 E. 2 d mit Hinweisen). Zu den Gemeindestrassen dritter Klasse gehören auch Meliorations- und Forststrassen einschliesslich der Alpstrassen (Germann, a.a.O., Rz. 19 zu Art. 9 StrG). Für die Öffentlicherklärung einer Strasse ist massgeblich, ob sie der Fein- oder Groberschliessung mehrerer Grundstücke oder einer grösseren Anzahl von Wohnstätten dient. Bei Zufahrten und Zugängen zu einzelnen Grundstücken sowie ausnahmsweise bei Strassen, die lediglich Einzelinteressen dienen und der ausschliesslichen Verfügungsmacht der privaten Grundeigentümer unterliegen, ist ein schutzwürdiges Interesse an deren Öffentlicherklärung in der Regel zu verneinen (vgl. GVP 1991 Nr. 14).



Für die Beurteilung der technischen Anforderungen an eine hinreichende Zufahrt sind grundsätzlich die Normen der Vereinigung Schweizerischer Strassenfachleute (VSS) massgebend, wobei ihre Anwendung im Einzelfall dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit entsprechen muss und sie nicht ungeachtet der konkreten Verhältnisse zugrunde gelegt werden dürfen (VerwGE B 2015/14 vom 20. Januar 2017, E. 11.1; VerwGE B 2011/110 vom 20. März 2012, E. 4; GVP 1990 Nr. 99). Nach der VSS-Norm SN 640 045 "Projektierung, Grundlagen; Strassentyp Erschliessungsstrassen" vom April 1992, Ziff. 5 Abs. 1, werden die Sicherheitsanforderungen an Erschliessungsstrassen allgemein durch geringe Verkehrsmengen und niedrige Geschwindigkeiten angestrebt, weshalb der Ausbaustandard generell niedrig anzusetzen ist. Der Erschliessungsstrassentyp "Zufahrtsweg" dient der Erschliessung von bis zu 30 Wohneinheiten. Er ist auf den Grundbegegnungsfall "PW/Fahrrad bei stark reduzierter Geschwindigkeit" und eine durchschnittliche stündliche Verkehrsbelastung von maximal 50 Fahrzeugen ausgerichtet. Für Zufahrtswege genügt ein Fahrstreifen; sie müssen in der Regel keinen Wendepunkt aufweisen und nicht durchgehend befahrbar sein. Es handelt sich um Fusswege, die zum gelegentlichen Befahren mit Motorfahrzeugen vorgesehen und entsprechend befestigt sind. Für die seltenen Begegnungsfälle zwischen Motorfahrzeugen können angrenzende Bankettflächen und Vorplätze einbezogen werden (VSS-Norm a.a.O., Ziff. 8 Abs. 6). Gemäss VSS-Norm SN 640 201 "Geometrisches Normalprofil" vom Oktober 1992 beträgt das für einen Personenwagen erforderliche horizontale Lichtraumprofil 2 bis 2.1 m bei Geschwindigkeiten von 0 bis 40 km/h, für einen Lastwagen bzw. ein landwirtschaftliches Fahrzeug beträgt das horizontale Lichtraumprofil bei den erwähnten Geschwindigkeiten 2.7 bis 2.8 m und dasjenige eines Fahrradlenkers 0.9 bis 1.1 m. Bei stark reduzierter Geschwindigkeit (bis 30 km/h) ist beim Grundbegegnungsfall PW/Fahrrad eine Strassenbreite von mindestens 3.4 m (keine Steigungen) und beim Begegnungsfall PW/PW eine Breite von mindestens 4.4 m erforderlich (vgl. VerwGE B 2015/14 vom 20. Januar 2017, E. 11.1).

2.3. In der Stellungnahme vom 16. Januar 2015 wies das kantonale Strasseninspektorat darauf hin, dass Strassen öffentlich zu klassieren seien, wenn durch sie mehr als zwei Wohneinheiten erschlossen würden. Mit dem geplanten Ausbau und der Klassierung der D.__-Strasse als Gemeindestrasse dritter Klasse sei dieser Forderung Genüge getan. Dabei handle es sich gemäss Norm SN 640 045 um



eine Erschliessungsstrasse vom Typ Zufahrtsweg. Auch wenn gemäss Norm bei diesem Strassentyp in der Regel kein Wendepplatz gefordert werde, sollte mit dem Bau eines Wendepplatzes oder der Sicherung der Wendemöglichkeit mit einer Dienstbarkeit eine Wendemöglichkeit geschaffen werden. Zudem sei die geplante Strassenbreite mit 3 m zu schmal, da ein Grundbegegnungsfall zwischen einem Personenwagen (PW) und einem Fahrrad gemäss Norm SN 640 201 eine Breite von 3.5 m bedinge. Nur schon eine Anlieferung mit einem kleineren Lieferwagen funktioniere bei einer Breite von 3 m gerade auch im Kurvenbereich kaum. Sodann müsse beim (hier sehr seltenen) Begegnungsfall von zwei PW's auch bei einer Strassenbreite von 3.5 m auf die Vorplätze oder das Bankett ausgewichen werden. Das bestehende Fuss- und Fahrwegrecht von 2.2 m Breite genüge somit in keiner Weise. Es werde empfohlen, beim Strassenprojekt eine Wendemöglichkeit zu schaffen und die Strasse auf 3.5 m zu verbreitern (act. G 17/4). Das Amt für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG) stellte im Amtsbericht vom 11. Februar 2015 unter anderem fest, aus ortsplanerischer Sicht handle es sich um eine mögliche Erschliessung, die quartiergerecht gestaltet und sicher nicht unzweckmässig sei. Dennoch werde es als sinnvoll erachtet, die Erschliessung der drei Grundstücke Nr. 1, 2 und 5 anhand eines konkreten Bebauungsvorschlags zu prüfen. Bebauung und Erschliessung könnten dabei im Sinn einer haushälterischen Bodennutzung und guten Wohnqualität optimal aufeinander abgestimmt werden. Im Übrigen tangiere eine alternative Erschliessung des Grundstücks Nr. 1 (allenfalls auch der Parzellen Nrn. 2 und 5) ein Gewerbegebiet; dort sei eine direkte Zufahrt kaum realisierbar (act. G 17/5).

2.4. Im angefochtenen Entscheid legte die Vorinstanz dar, die Grundstücke Nrn. 1, 2 und 5 seien aktuell nicht erschlossen. Auch die beiden kleineren Grundstücke könnten ohne weiteres mit einer Garage oder Parkplätzen selbständig überbaut werden. Zudem sei es auch möglich, dass sich die benachbarten Grundeigentümer gegenseitig ein Näherbaurecht einräumen oder sie eine gemeinsame Überbauung realisieren würden. Daher sei eine strassenmässige Erschliessung der Grundstücke zwingend erforderlich und ein öffentliches Interesse an der Erschliessung gegeben. Entsprechend sei die Klassierung als Gemeindestrasse dritter Klasse gerechtfertigt (act. G 2 S. 9). Das Fuss- und Fahrwegrecht entspreche in der Linienführung genau dem umstrittenen Strassenprojekt. Es genüge jedoch (aufgrund der Feststellungen in der Stellungnahme des Strasseninspektorats) bei einer Breite von 2.2 m in keiner Weise. Anlässlich des



Rekursaugenscheins habe der Vertreter des Strasseninspektorats festgestellt, dass die Strassenbreite von 3 m zwar knapp bemessen sei. Da aber mit den Quadersteinen, die 50 cm vom Strassenrand entfernt sein müssten, und dem beidseitigen Bankett ein gewisser Spielraum geschaffen werde, sowie aufgrund der örtlichen Verhältnisse und der möglichen Überbaubarkeit der Grundstücke, könne der Breite von 3 m zugestimmt werden (act. G 17/6). Die Voraussetzungen für eine Genehmigung des Teilstrassenplans seien erfüllt (act. G 2 S. 10). Entgegen der Ansicht des Beschwerdeführers sei der Grundsatz von Art. 33 lit. g StrG (sparsamer Verbrauch des Bodens) beachtet worden, zumal mit der gewählten Linienführung lediglich eine Strecke von rund 50 m Länge und 3 m Breite (150 m²) beansprucht werde. Rund 480 m² stünden so für eine Nutzung zur Verfügung. Auch mit dem Festhalten an der Strassenbreite von 3 m und dem Verzicht auf einen Ausbau auf 3.5 m sei der Grundsatz des sparsamen Bodenverbrauchs berücksichtigt worden (act. G 2 S. 11). Im Weiteren sei das Grundstück Nr. 1 ohne Weiteres selbst überbaubar. Die Grundstücke Nrn. 2 und 5 könnten aufgrund ihrer Grösse nicht mit einer Wohnbaute überbaut werden. Sie wiesen aber keine derart ungünstige Grundstücksform auf, dass sie nicht mit kleineren Gebäuden oder Anlagen überbaut werden könnten. Für eine Erschliessung der drei Grundstücke anhand eines konkreten Bebauungsvorschlags (Vorschlag des AREG) fehle es nach Auskunft der Beschwerdegegnerin an der Bereitschaft der betroffenen Grundeigentümer. Diese seien nicht bereit, ihre Grundstücke der Beschwerdegegnerin zu verkaufen, um eine Gesamtplanung zu ermöglichen (act. G 2 S. 12). Sodann sei es weder zweckmässig noch im Sinn des Gesetzgebers, für eine Fläche von 678 m² (Grundstücke Nrn. 2 und 5) ein aufwändiges Landumlegungsverfahren (Art. 109 Abs. 1 lit. a und 110 ff. BauG) durchzuführen, zumal dem Beschwerdeführer selbst mit einer Landumlegung keine grössere Fläche zur Verfügung gestellt und sein heutiger Bestand nicht zulasten eines anderen Grundeigentümers verändert werden könnte (act. G 2 S. 12).

2.5. Der Beschwerdeführer wendet ein, der umstrittene Strassenplan sei von der Erstinstanz einzig zum Zweck der Schaffung einer baurechtlich hinreichenden Zufahrt zum gemeindeeigenen Grundstück Nr. 1 erlassen worden. Der Strassenplan sei ausschliesslich auf dieses Einzelinteresse ausgerichtet. Von den nach Realisierung der Strasse als unüberbaubar verbleibenden Flächen der Grundstücke Nr. 2 und 5 von zusammen rund 630 m² sei von der Vorinstanz zu Unrecht eine für den Strassenbau



beanspruchte Fläche von 150 m² abgezogen worden, womit lediglich eine Restfläche von 480 m² verbliebe. Zum Strassenbau würden von Grundstück Nr. 2 jedoch nur 50 m² beansprucht; diese seien bei der Restflächenangabe von 630 m² bereits abgezogen. Die restlichen rund 100 m² Strassenboden gingen von den Grundstücken Nr. 3 und 4 ab. Eine Erschliessungsstrasse, die so angelegt sei, dass von den insgesamt 1'488 m² Bauland (Grundstücke Nrn. 1, 2 und 5) nur 810 m² überbaut werden könnten, sei mit den raumplanungs- und strassenbaurechtlichen Zielen und Grundsätzen (haushälterische Nutzung des Bodens, Siedlungsentwicklung nach innen) nicht vereinbar. Eine bauliche Nutzung nur mit Garagen/Parkplätzen entspreche weder dem Zweck der Wohnzone noch dem Grundsatz einer besseren Nutzung von brachliegenden Flächen in Bauzonen. Es sei eine Gesamtplanung für die Überbauung und Erschliessung der Grundstücke Nr. 1, 2 und 5 durchzuführen. Die Planungshoheit liege diesbezüglich bei der Beschwerdegegnerin. Der Planungsentscheid sei nicht von der Zustimmung der betroffenen Grundeigentümer abhängig. Im Übrigen sei die Bereitschaft der Grundeigentümer zu einer Gesamtplanung gegeben. Der Beschwerdeführer sei dazu bereit, und bei den neuen Eigentümern des Grundstücks Nr. 2 (Kauf des Grundstücks im Dezember 2017) wäre die Bereitschaft wohl zu erwirken (act. G 10).

3.

3.1. Fest steht, dass für den geplanten Strassenbau zur strassenmässigen Erschliessung der Grundstücke Nrn. 1 (810 m²), 2 (376 m²) und 5 (302 m²) rund 150 m² Boden beansprucht werden. Hiervon gehen nach den Darlegungen der Vorinstanz vom Grundstück Nr. 2 50 m² ab (vgl. act. G 16 S. 2). Dementsprechend verblieben den Grundstücken Nrn. 2 und 5 nutzbare Flächen von rund 326 und 302 m² (vgl. auch Situationsplan act. G 17/6), auf denen je für sich allein nach allseits unbestrittener Auffassung lediglich kleinere Bauten oder Anlagen (Garagen, Parkplätze) erstellt werden könnten. Mit der Vorinstanz ist festzuhalten, dass es nicht zielführend wäre, das Verfahren für den Erlass eines Überbauungsplans gegen den Willen der betroffenen Grundeigentümer in die Wege zu leiten (act. G 16 S. 2). Hinsichtlich ihrer Feststellung, wonach es für eine Erschliessung der drei Grundstücke anhand eines konkreten Bebauungsvorschlags (vgl. Vorschlag des AREG) an der Bereitschaft der betroffenen Grundeigentümer fehle bzw. diese nicht bereit seien, ihre Grundstücke der



Beschwerdegegnerin zu verkaufen, um eine Gesamtplanung zu ermöglichen (act. G 2 S. 12), wendet der Beschwerdeführer allerdings ein, dass er selbst und wohl auch die neuen Eigentümer von Grundstück Nr. 2 (seit Dezember 2017) zu einer Gesamtplanung bereit seien (act. G 10 S. 5 f.). Er sei bereit, sein Grundstück in eine koordinierte Überbauungs- und Erschliessungsplanung einzubringen. Bereits im Juni 2013 und im Februar 2014 habe er zwei eigene Überbaubarkeitsstudien eingereicht. Zudem wäre die Bereitschaft der ehemaligen Eigentümer des Grundstücks Nr. 2 (vor dem Hintergrund eines von der Beschwerdegegnerin zugesicherten Verkaufs des gemeindeeigenen Grundstücks Nr. 1 an die Tochter und den Schwiegersohn der ehemaligen Eigentümer) bei ernsthaftem Bemühen der Beschwerdegegnerin sehr wohl zu erwirken gewesen. Bleibe es beim angefochtenen Strassenplan, fehle es an der Notwendigkeit, die geplante Strasse als Gemeindestrasse dritter Klasse einzuteilen (act. G 10).

3.2. Im verwaltungsgerichtlichen Verfahren ergibt sich eine Verpflichtung zur Berücksichtigung von (echten oder unechten) Noven aus Art. 6 Ziff. 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention (SR 0.101, EMRK): Soweit die Vorinstanz des Verwaltungsgerichts keine richterliche Behörde ist, garantiert Art. 6 Ziff. 1 EMRK in ihrem Anwendungsbereich eine richterliche Überprüfung mit voller Kognition. Im Anwendungsbereich der EMRK sind zumindest dort auch Noven zu berücksichtigen, wo die Angelegenheit zuvor - wie vorliegend - nicht von einer richterlichen Instanz überprüft wurde (vgl. statt vieler VerwGE B 2016/14 vom 24. August 2017, E. 1 mit Hinweis). Der von der Vorinstanz angeführte Umstand, wonach die Grundeigentümer der Grundstücke Nrn. 2 und 5 im Zeitpunkt des angefochtenen Entscheids (27. September 2017) nicht bereit gewesen seien, ihre Grundstücke der Beschwerdegegnerin zur Ermöglichung einer Gesamtplanung zu verkaufen und der Eigentümer von Grundstück Nr. 2 gegen eine Gesamtplanung gewesen sei (act. G 16 S. 2), ändert nichts daran, dass sich mit dem Eigentumsübergang von Grundstück Nr. 2 (nach Erlass des angefochtenen Entscheids) die Verhältnisse änderten. Die Beschwerdegegnerin bestätigte diesbezüglich denn auch, dass die beiden Grundeigentümerinnen des Grundstücks Nr. 2 an einer zeitnahen Überbauung der Liegenschaft interessiert seien und sie sich nach Möglichkeiten einer gemeinsamen Ausschreibung und Überbauung der Grundstücke Nr. 1 und 2 erkundigt hätten. Aufgrund der gegebenen Verwandtschaftsverhältnisse könnten bei Bedarf für die



Überbauung der Liegenschaft Nr. 2 allenfalls auch der westliche Teil der Liegenschaft Nr. 4 einbezogen werden. Der Gemeinderat erachte den Erlass eines Sondernutzungsplans (Art. 23 des Planungs- und Baugesetzes, PBG; sGS 731.1) für dieses Gebiet nicht als angezeigt, weil die Überbaubarkeit aller betroffenen Grundstücke nach erfolgter Erschliessung gewährleistet sei. Der Beschwerdeführer habe es nach Rechtskraft des Strassenprojektes in der Hand, seine Bereitschaft zu zeigen, sein Land in eine gemeinsame Überbauung einzubringen. Dannzumal wäre eine Änderung des Erschliessungsprojektes - unter Anwendung des nach StrG notwendigen Verfahrens - immer noch denkbar. Auch ein rechtskräftiges Strassenprojekt könne im dafür vorgesehenen Verfahren wieder geändert werden (act. G 19). Diese Gegebenheiten sind im vorliegenden Beschwerdeverfahren zu berücksichtigen.

3.3. Grundsätzlich ändert das Verwaltungsgericht einen sachlich haltbaren und zweckmässigen Strassenplanungsentscheid der Vorinstanz zwar selbst dann nicht, wenn es eine andere Lösung als ebenso zweckmässig erachtet (vgl. statt vieler VerwGE 2014/202 vom 19. Juli 2016, E. 3.3, und VerwGE B 2010/7 vom 24. August 2010, E. 3.4). Vorliegend fanden für die Strassenplanung jedoch, wie sich aus den Darlegungen der Beschwerdegegnerin ergibt, nicht sämtliche relevanten Umstände Berücksichtigung. Indem die Beschwerdegegnerin bestätigt, nach Rechtskraft des Strassenprojektes eine sinnvolle Überbaubarkeit aller betroffenen Grundstücke (einschliesslich des Grundstücks Nr. 4) prüfen zu wollen (act. G 19 S. 2), lässt sie ausser Betracht, dass die vorgängige Festlegung des Strassenprojektes die Überbaubarkeit unter Umständen unnötig präjudiziert. Wenn sie in Aussicht stellt, den Strassenplan je nach Situation wieder abändern zu wollen (act. G 19), so ist darauf hinzuweisen, dass es sich dabei um einen Sondernutzungsplan handelt, dessen Rechtsbeständigkeit sich nicht ohne Weiteres nach kurzer Zeit wieder in Frage stellen lässt. Eine diesbezügliche Abänderung setzt geänderte Verhältnisse voraus (vgl. Art. 12 und 14 StrG). Mit der erwähnten Feststellung stellt die Beschwerdegegnerin Sinn und Begründung des vorliegenden Strassenprojektes bzw. das Interesse daran selbst in Frage. Der angefochtene Entscheid lässt sich vor diesem Hintergrund nicht aufrechterhalten. Die Sache ist - im Sinn des Vorschlags des AREG - zur Durchführung einer Gesamtplanung der Bebauung und Erschliessung an die Beschwerdegegnerin zurückzuweisen.

4.



4.1. Im Sinn der vorstehenden Erwägungen ist die Beschwerde unter Aufhebung des Entscheids vom 27. September 2017 gutzuheissen und die Sache zur Durchführung einer Gesamtplanung der Bebauung und Erschliessung der Grundstücke Nrn. 1, 2, 4 und 5 an die Beschwerdegegnerin zurückzuweisen. Dem Verfahrensausgang entsprechend gehen die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens zulasten der Beschwerdegegnerin (Art. 95 Abs. 1 VRP). Angemessen erscheint eine Entscheidgebühr von CHF 3'000 (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12); auf die Erhebung ist zu verzichten (Art. 95 Abs. 3 VRP). Dem Beschwerdeführer ist der Kostenvorschuss von CHF 3'500 zurückzuerstatten.

Für das Rekursverfahren erfolgt die Kostenverlegung analog, indem die amtlichen Kosten von CHF 3'500 der Beschwerdegegnerin auferlegt werden und auf die Erhebung verzichtet wird; dem Beschwerdeführer ist der für jenes Verfahren geleistete Kostenvorschuss von CHF 1'000 zurückzuerstatten.

4.2. Vorinstanz und Beschwerdegegnerin haben - sowohl vom Grundsatz als auch vom Verfahrensausgang her - keinen Anspruch auf ausseramtliche Entschädigung (Art. 98 Abs. 1 VRP in Verbindung mit Art. 98^{bis} VRP; Cavelti/Vögeli a.a.O., Rz 829). Hingegen hat der Beschwerdeführer Anspruch auf Entschädigung für das Beschwerde- und für das Rekursverfahren. Das Verwaltungsgericht spricht bei Fehlen einer Kostennote praxisgemäss Pauschalentschädigungen nach Ermessen gemäss Art. 6 und Art. 22 Abs. 1 lit. b der Honorarordnung für Rechtsanwälte und Rechtsagenten zu (sGS 963.75, HonO). Mit Blick auf vergleichbare Verfahren und unter Berücksichtigung der konkreten Verhältnisse ist eine Entschädigung des obsiegenden Beschwerdeführers für das Rekurs- und das Beschwerdeverfahren mit CHF 6'000 zuzüglich 4% Barauslagen (= CHF 240) und Mehrwertsteuer (Art. 29 HonO) angemessen. Die vom Rechtsvertreter des Beschwerdeführers erbrachten anwaltlichen Leistungen unterliegen sowohl dem ab 1. Januar 2018 geltenden Mehrwertsteuersatz (7.7 %) als auch dem zuvor gültigen Satz (8 %). Da die Leistungen rund hälftig vor dem 1. Januar 2018 erbracht wurden, ist der entsprechende Anteil (CHF 3'120) der ausseramtlichen Entschädigung mit dem bisherigen Mehrwertsteuersatz von 8 % und der andere Teil (CHF 3'120) mit dem neuen Steuersatz von 7.7 % abzurechnen (vgl. Ziff. 2.1 der MWST-Info 19 zur Steuersatzänderung per 1. Januar 2018, www.estv.admin.ch).



Demnach erkennt das Verwaltungsgericht auf dem Zirkulationsweg zu Recht:

- 1.** Die Beschwerde wird in dem Sinn gutgeheissen, dass der Entscheid vom 27. September 2017 aufgehoben und die Sache zur Durchführung einer Gesamtplanung der Bebauung und Erschliessung der Grundstücke Nrn. 1, 2, 4 und 5 an die Beschwerdegegnerin zurückgewiesen wird.
- 2.** Die amtlichen Kosten des Rekursverfahrens von CHF 3'500 und des Beschwerdeverfahrens von CHF 3'000 werden der Beschwerdegegnerin auferlegt; auf die Erhebung wird verzichtet. Dem Beschwerdeführer werden die Kostenvorschüsse von CHF 3'500 (Beschwerde) und CHF 1'000 (Rekurs) zurückerstattet.
- 3.** Die Beschwerdegegnerin entschädigt den Beschwerdeführer für das Rekurs- und das Beschwerdeverfahren mit CHF 6'000 zuzüglich Barauslagen von CHF 240 und Mehrwertsteuer zu 8 % auf CHF 3'120 und zu 7.7 % auf CHF 3'120.

Der Abteilungspräsident

Der Gerichtsschreiber

Eugster

Schmid