



Fall-Nr.:	B 2021/45
Stelle:	Verwaltungsgericht
Rubrik:	Verwaltungsgericht
Publikationsdatum:	24.03.2022
Entscheiddatum:	13.02.2022

Entscheid Verwaltungsgericht, 13.02.2022

Teilstrassenplan. Erschliessung potentieller Auszonungsgebiete. Art. 7 ff. und 12-14 StrG (sG 732.1). Art. 19 Abs. 1 RPG (SR 700). Streitig war die Rechtmässigkeit der Aufhebung eines Teilstrassenplans durch die Vorinstanz. Das Verwaltungsgericht hielt fest, dass eine Auszonung des in Frage stehenden nördlichen Teils des Grundstücks Nr. 007 gemäss kommunalem "Arbeitsprogramm Auszonungen" der Beschwerdebeteiligten (Gemeinde) ernsthaft in Betracht falle und eine weitere Erschliessung des Grundstücks solange nicht erfolgen könne, als die Überprüfung der Bauzone nicht abgeschlossen sei. Ein öffentliches Interesse am Erlass des Teilstrassenplans bzw. an der öffentlichen Widmung der dort angeführten Flächen als Gemeindestrasse dritter Klasse sei unter den gegebenen Umständen – jedenfalls derzeit – nicht ausgewiesen. Eine Aufrechterhaltung des Teilstrassenplans liess sich auch nicht mit Gründen des Vertrauensschutzes oder der Gleichbehandlung rechtfertigen. Bestätigung des angefochtenen Rekursentscheids (Verwaltungsgericht, B 2021/45). Die gegen dieses Urteil erhobene Beschwerde ans Bundesgericht wurde mit Urteil vom 16. Mai 2023 gutgeheissen (Verfahren 1C_191/2022).

Entscheid vom 13. Februar 2022

Besetzung

Abteilungspräsident Eugster; Verwaltungsrichterin Reiter, Verwaltungsrichter Zogg;
Gerichtsschreiber Schmid

Verfahrensbeteiligte

A. __ AG,

Beschwerdeführerin,



St.Galler Gerichte

vertreten durch Rechtsanwalt Dr. iur. Walter Locher, Locher Kobler Stadelmann,
Museumstrasse 35, Postfach 41, 9004 St. Gallen,

gegen

Bau- und Umweltdepartement des Kantons St. Gallen, Lämmli brunnenstrasse 54,
9001 St. Gallen,

Vorinstanz,

und

B.__,

Beschwerdegegnerin 1,

C.__,

Beschwerdegegner 2,

D.__ und E.__,

Beschwerdegegner 3,

F.__ und G.__,

Beschwerdegegner 4,

vertreten durch Rechtsanwalt MLaw Michael Nagel, schochauer ag, Marktplatz 4,
Postfach, 9004 St. Gallen,

H.__,

Beschwerdegegner 5,

I.__,



St.Galler Gerichte

Beschwerdegegner 6,

sowie

Politische Gemeinde K.__, Gemeinderat

Beschwerdebeteiligte,

Gegenstand

Teilstrassenplan L.__strasse

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A.

A.a.

J.__, Eigentümer von Grundstück Nr. 007, Grundbuch K.__. Das Grundstück ist unüberbaut und liegt gemäss Zonenplan der Gemeinde K.__ vom 27. Juli 2011 teilweise in der Wohnzone (WE), teils in der Wohn- und Gewerbezone (WG2) und teils in der Landwirtschaftszone. Der südliche Teil des Grundstücks grenzt an die Kantonsstrasse. Der hangaufwärts gelegene nördliche Teil des Grundstücks besitzt keine Anbindung an eine öffentliche Strasse. Die von der Kantonsstrasse abzweigende, asphaltierte L.__strasse auf dem Strassengrundstück Nr. 0008 verläuft als Gemeindestrasse dritter Klasse bis zum Grundstück Nr. 0004, welches mit einem Einfamilienhaus überbaut ist. Vor der Grenze des Grundstücks Nr. 0004 befindet sich ein öffentlich klassierter Wendehammer, auf welchem mehrere Parkplätze markiert sind. Auf dem Grundstück Nr. 0004 ist die L.__strasse nicht mehr als Gemeindestrasse klassiert, sondern als Privatstrasse ausgebaut. Letztere erschliesst neben dem Grundstück Nr. 0004 auch die Grundstücke Nrn. 0005 bis 0006. Über diese Privatstrasse verläuft ein Gemeindeweg dritter Klasse bis auf das Grundstück Nr. 007 und von dort in Richtung Süden bis zur Kantonsstrasse.

A.b.

Am 9. März 2017 erliess der Gemeinderat K.__ auf Antrag der A.__ AG den *Teilstrassenplan L.__strasse* mit Strassenprojekt. Der Teilstrassenplan sah die



St.Galler Gerichte

Umklassierung der L.__strasse von einer Gemeindestrasse dritter Klasse in eine Gemeindestrasse zweiter Klasse vor. Sodann sollte die Privatstrasse auf Grundstück Nr. 0004 neu als Gemeindestrasse dritter Klasse eingeteilt werden. Im Weiteren war vorgesehen, die L.__strasse um ca. 90 cm bis direkt an die Grenze des Grundstücks Nr. 007 zu verlängern. Während der ersten, vom 6. Juli bis 4. August 2017 dauernden öffentlichen Auflage des Teilstrassenplans L.__strasse sowie erneut während der zweiten öffentlichen Auflage vom 9. Oktober bis 7. November 2017 (Teilstrassenplan mit revidiertem Landbedarfsplan) erhoben F.__ und G.__, B.__, C.__ und D.__ und E.__ sowie H.__ und I.__ Einsprachen. Mit Beschluss vom 8. November 2018 sistierte der Gemeinderat K.__ das Verfahren betreffend Teilstrassenplan L.__strasse bis zur Genehmigung des kommunalen Rahmennutzungsplans mit der Begründung, die Gemeinde müsse gestützt auf den kantonalen Richtplan 2017 eine Fläche von insgesamt 13 ha aus der Bauzone auszonieren. Es sei derzeit nicht ausgeschlossen, dass auch das Grundstück Nr. 007 ausgezont werde, weshalb eine vorgezogene Erschliessung dieses Grundstücks keinen Sinn mache und auch nicht zulässig sei.

Mit der gleichen Begründung sistierte der Gemeinderat mit Beschluss vom 20. Dezember 2018 auch den Teilstrassenplan "Erweiterung M.__strasse" (nachfolgend: *Teilstrassenplan M.__strasse*) in dem rund 500 m östlich des Grundstücks Nr. 007 gelegenen Ortsteil O.__. Mit dem Ausbau der M.__strasse sollte das Grundstück Nr. 001 erschlossen werden. Am 25. April 2019 hob der Gemeinderat den Sistierungsbeschluss betreffend den Teilstrassenplan Acker wieder auf. Zur Begründung wies er darauf hin, dass inzwischen ein Konzept "Erteilung von Baubewilligungen für Neubauten und Ergänzung von Strassenerschliessungen bei überdimensionierter Bauzone in der Gemeinde K.__" (im Folgenden: *Konzept*) erlassen worden sei. Beim Grundstück Nr. 001 finde keine akzessorische Überprüfung der rechtskräftigen Zonenzuteilung statt, da ihm aufgrund seiner Lage der Charakter einer Baulücke zukomme. Aus Rechtssicherheitsgründen sei eine Baubewilligung auf der Grundlage des rechtskräftigen Zonenplans zu erteilen. Eine Ergänzung der Erschliessung des Grundstücks Nr. 001 durch den Teilstrassenplan M.__strasse sei daher zulässig.

A.c.

Gegen die Aufhebung der Sistierung betreffend den Teilstrassenplan M.__strasse erhob die A.__ AG, vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Walter Locher, St. Gallen, mit Schreiben vom 13. Mai 2019 Rekurs. Als Folge des Rekurses hob der Gemeinderat K.__ mit Beschluss vom 16. Mai 2019 auch die Sistierung betreffend den Teilstrassenplan L.__strasse auf. Zur Begründung verwies er ebenfalls auf das



St.Galler Gerichte

zwischenzeitlich ausgearbeitete Konzept. Auch das Grundstück Nr. 007 gehöre zu jener Kategorie von Grundstücken, bei denen keine akzessorische Überprüfung der rechtskräftigen Zonenzuteilung stattfinde, da es sich in einem gut überbauten Ortsteil befinde und fast komplett erschlossen sei. Eine Baubewilligung könne auch hier aufgrund des rechtskräftigen Zonenplans erteilt werden. Eine Ergänzung der Erschliessung des Grundstücks durch den Teilstrassenplan L.__strasse sei möglich. Als Folge des Beschlusses vom 16. Mai 2019 zog die A.__ AG den Rekurs am 6. Juni 2019 zurück.

In den Jahren 2019 und 2020 erstellte die ERR Raumplaner AG, St. Gallen im Auftrag des Gemeinderats K.__ das Arbeitsprogramm "Auszonung, Ortsplanung K.__" (nachfolgend: *Arbeitsprogramm*). Dieses wurde am 28. November 2019 dem Amt für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG) vorgestellt. Auf Empfehlung des AREG nahm die Gemeinde in der Folge den nördlichen Teil des Grundstücks Nr. 007 als potentielle Auszonungsfläche ins Arbeitsprogramm auf.

A.d.

Mit Beschluss vom 14. April 2020 hiess der Gemeinderat K.__ die im Jahr 2017 gegen den Teilstrassenplan L.__strasse erhobenen Einsprachen von F.__ und G.__, B.__, C.__ und D.__ und E.__ sowie H.__ und I.__ gut und hob diesen auf. Zur Begründung hielt er fest, die Gemeinde K.__ sei eine Auszonungsgemeinde, in welcher die Bautätigkeit auch durch die Zweitwohnungsgesetzgebung massiv eingeschränkt sei. Beim oberen Teil des Grundstücks Nr. 007 (am Rand der Bauzone) könne eine künftige Zuweisung zur Nichtbauzone derzeit nicht ausgeschlossen werden, weshalb die Erschliessung dieses Grundstückteils zurzeit unzulässig sei (act. G 12/1 Beilage). Den gegen diesen Beschluss von Rechtsanwalt Dr. Locher für die A.__ AG am 28. April 2020 erhobenen Rekurs (act. G 12/1 und 12/5) wies das Baudepartement des Kantons St. Gallen, nachdem das AREG am 9. November 2020 einen Amtsbericht (act. G 12/15) erstattet hatte, mit Entscheid vom 12. Februar 2021 ab (act. G 2).

B.

B.a.

Gegen diesen Rekursentscheid erhob Rechtsanwalt Dr. Locher für die A.__ AG am 25. Februar 2021 Beschwerde (act. G 1). In der Beschwerdeergänzung vom 23. April 2021 beantragte er die Aufhebung des Entscheids (Ziffer 1) sowie Genehmigung des Teilstrassenplans L.__strasse einschliesslich Strassenprojekt (Ziffer 2). Eventualiter sei die Sache zum neuen Entscheid an die Vorinstanz zurückzuweisen (Ziffer 3). Unter Kosten- und Entschädigungsfolge zuzüglich Mehrwertsteuer (Ziffer 4; act. G 8).



St.Galler Gerichte

B.b.

In der Vernehmlassung vom 3. Mai 2021 beantragte die Vorinstanz Abweisung der Beschwerde. Zur Begründung verwies sie auf den angefochtenen Entscheid und äusserte sich ergänzend zur Beschwerde (act. G 11). Die Beschwerdebeteiligte teilte am 19. Mai 2021 den Verzicht auf eine Stellungnahme mit (act. G 14). Die Beschwerdegegnerin 1 sowie die Beschwerdegegner 2 und 3 äusserten sich in einer gemeinsamen Eingabe vom 21. Mai 2021 zur Beschwerde (act. G 15). Rechtsanwalt MLaw Michael Nagel, St. Gallen, stellte für die Beschwerdegegner 4 die Rechtsbegehren, die Beschwerde sei abzuweisen. Unter Kosten- und Entschädigungsfolge zuzüglich Mehrwertsteuer und Barauslagen (act. G 18).

B.c.

Mit Stellungnahme (Replik) vom 20. August 2021 bestätigte der Rechtsvertreter der Beschwerdeführerin seine Anträge und seine Ausführungen (act. G 23). Die Beschwerdegegnerin 1 nahm in einer Eingabe vom 15. September 2021 Stellung (act. G 25).

B.d.

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

Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

1.

Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist gegeben (Art. 46 des Strassengesetzes; sGS 732.1, StrG, in Verbindung mit Art. 59^{bis} Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege; sGS 951.1, VRP). Die Beschwerdeführerin ist als Adressatin, deren Begehren mit dem angefochtenen Entscheid abgewiesen wurden, zur Beschwerdeerhebung befugt (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Sodann entsprechen die Beschwerdeeingabe vom 25. Februar 2021 (act. G 1) und ihre Ergänzung vom 23. April 2021 (act. G 8) zeitlich, formal und inhaltlich den gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Auf die Beschwerde ist damit einzutreten. Gegenstand eines Beschwerdeverfahrens im Fall einer Gemeindestrasse ist unter anderem die Einteilung oder Umteilung von Gemeindestrassen (vgl. Art. 45 Abs. 1 lit. c StrG). Der Rechtsschutz richtet sich im Übrigen nach den Vorschriften des VRP (Art. 46 StrG).



2.

2.1.

Streitig ist, ob die Vorinstanz die mit Beschluss der Beschwerdebeteiligten vom 14. April 2020 erfolgte Aufhebung des Teilstrassenplans L.__strasse im angefochtenen Entscheid zu Recht bestätigte. In diesem Zusammenhang zu diskutieren ist auch die Frage der strassenmässigen Erschliessung von Grundstück Nr. 007. Die Beschwerdeführerin beantragt einen Augenschein (act. G 8 S. 15). Der Augenschein ist die unmittelbare sinnliche Wahrnehmung von Tatsachen durch die entscheidende Instanz. Er dient dem besseren Verständnis des Sachverhalts. Ob ein Augenschein durchzuführen ist, liegt im pflichtgemässen Ermessen der urteilenden Instanz. Unbestrittene Tatsachen brauchen nicht durch einen Augenschein überprüft zu werden, sofern eine Nachprüfung nicht durch öffentliche Interessen geboten ist (vgl. B. Märkli, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Praxiskommentar, Zürich/St. Gallen 2020, N 50 zu Art. 12-13 VRP). Die tatsächlichen (örtlichen) Verhältnisse ergeben sich im vorliegenden Fall hinreichend aus den bei den Akten liegenden Plänen, dem Geoportal (www.geoportal.ch) und aus den übrigen Verfahrensakten; sie sind im Wesentlichen auch nicht umstritten. Soweit die Beschwerdeführerin die Notwendigkeit eines Augenscheins mit der Situation betreffend Grundstückszufahrten begründet (act. G 8 S. 15), ist auf die nachstehenden Ausführungen in E. 3.2 zu verweisen. Für die Klärung der in diesem Verfahren angeführten tatsächlichen Gegebenheiten und in erster Linie zu beantwortenden Rechtsfragen bedarf es keines gerichtlichen Augenscheins, weshalb darauf zu verzichten ist.

2.2.

Land ist erschlossen, wenn unter anderem eine für die betreffende Nutzung hinreichende Zufahrt besteht (Art. 19 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Raumplanung [Raumplanungsgesetz; SR 700, RPG], Art. 67 Abs. 1 Planungs- und Baugesetz; sGS 731.1 [PBG]). Hinreichende Zufahrt besteht, wenn die Zugänglichkeit sowohl für die Benützer der Bauten als auch für Fahrzeuge der öffentlichen Dienste gewährleistet ist. Die Zufahrten sollen verkehrssicher sein und haben sich nach den zonengerechten Baumöglichkeiten jener Flächen zu richten, die sie erschliessen sollen. Aus bundesrechtlicher Sicht genügt es, wenn eine Zufahrtsstrasse hinreichend nahe an Bauten und Anlagen heranführt. Die befahrbare Strasse muss nicht bis zum Baugrundstück oder gar zu jedem einzelnen Gebäude reichen; vielmehr genügt es, wenn Benützer und Besucher mit dem Motorfahrzeug in hinreichende Nähe gelangen und von dort über einen Weg zum Gebäude oder zur Anlage gehen können. Für



Erschliessungsanlagen auf fremdem Grund ist deren rechtliche Sicherstellung nachzuweisen (vgl. BGer 1C_603/2015 vom 5. April 2016 E. 2.1 und BGer 1C_290/2011 vom 1. Februar 2012 E. 3.1 mit Hinweisen, insbesondere auf BGE 136 III 130 E. 3.3.2). Zu einer hinreichenden Zufahrt in Wohnzonen gehört auch das Verbindungsstück von der öffentlich zugänglichen Strasse zum Baugrundstück (Feinerschliessung, BGE 121 I 65 E. 3c mit Hinweis auf BGE 116 Ib 159 E. 6b, E. Jeannerat, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Zürich 2016, N 23 zu Art. 19 RPG, P. Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltrecht, 6. Aufl. 2016, S. 278, Waldmann/Hänni, Handkommentar Raumplanungsgesetz, Bern 2006, N 20 zu Art. 19 RPG, und B. Heer, St. Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, Rz. 513). Die Festlegung des Ausmasses der Erschliessungsanlagen und die Umschreibung der genügenden Zugänglichkeit ist Sache des kantonalen Rechts. Den kantonalen und kommunalen Behörden steht dabei ein erhebliches Ermessen zu (vgl. VerwGE B 2016/215 vom 22. Februar 2018 E. 9.1 mit Hinweisen; bestätigt mit BGer 1C_219/2018 vom 9. November 2018; VerwGE B 2018/185 vom 24. Januar 2019 E. 5.2 mit Hinweisen).

Der Erlass oder die Änderung des Gemeindestrassenplans obliegt der Gemeinde unter Vorbehalt der Genehmigung des zuständigen Departements (Art. 12 Abs. 1 und Art. 13 Abs. 2 StrG). Nach Art. 14 Abs. 1 StrG wird die Einteilung von Strassen geändert, wenn Bedeutung oder Zweckbestimmung es erfordert (Abs. 1). Wer ein eigenes schutzwürdiges Interesse dardat, kann der politischen Gemeinde nach zehn Jahren seit rechtsgültiger Einteilung eine Änderung beantragen (Abs. 3). Ob eine Strasse der Öffentlichkeit zu widmen ist und damit dem Gemeingebrauch dient, beurteilt sich im Rahmen von Art. 1 ff. und Art. 7 ff. StrG. Die genannten Vorschriften belassen der Gemeinde jedoch einen grossen Entscheidungsspielraum. Dabei wendet die Gemeinde das Kriterium des öffentlichen Interesses im Sinne von Art. 5 Abs. 2 und Art. 36 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 101, BV) an. Beim Begriff des "öffentlichen Interesses" handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff, welcher der rechtsanwendenden Behörde (Gemeinde) einen Beurteilungsspielraum eröffnet. Die Gemeindeautonomie ist indes insofern beschränkt, als es den Gemeinden verwehrt bleibt, den in Konkretisierung des Strassengesetzes durch die kantonale Gerichts- und Verwaltungspraxis gezogenen Rahmen zu überschreiten (vgl. VerwGE B 2014/203 vom 25. Mai 2016 E. 6.1 mit Hinweisen, insbesondere auf BGer 1C_46/2010 vom 28. April 2010 E. 2.2 und VerwGE B 2011/9 vom 7. Dezember 2011 E. 4.3.2 [GVP 2011 Nr. 21]). Der Strassenplan ist ein Sondernutzungsplan im Sinne von Art. 14 Abs. 1 RPG in Verbindung mit Art. 23 Abs. 1 lit. c Ziff. 1 und Art. 26 PBG, der als solcher den Zonenplan überlagert (vgl. VerwGE



B 2012/69 f. vom 19. Dezember 2013 E. 3.2.2 mit Hinweisen).

Die Erschliessung ist auf die Nutzungsplanung abzustimmen (vgl. Art. 2 RPG), und die Zufahrtsstrassen haben sich nach den zonengerechten Baumöglichkeiten des ganzen Gebiets zu richten, das sie erschliessen sollen. Als Instrumente zur Verwirklichung der Nutzungsplanung müssen Erschliessungsprogramme (vgl. Art. 19 RPG i.V.m. Art. 31 der Raumplanungsverordnung [SR 700.1, RPV]) bei jeder Revision der Nutzungspläne überarbeitet werden. Stellt sich beispielsweise heraus, dass zu grosse Bauzonen (Art. 15 RPG) ausgeschieden wurden, müssen die Nutzungspläne – und als Folge davon auch die Erschliessungsprogramme – angepasst werden (BGer 1C_447/2015 vom 21. Januar 2016 E. 3.5 m.H.). Beim Entscheid einer Gemeinde über eine Erschliessungsmassnahme können sich unter Umständen ähnliche Fragen wie bei der akzessorischen Überprüfung eines Nutzungsplans im Rahmen eines Baubewilligungsverfahrens stellen. Dies kann namentlich der Fall sein, wenn eine Rückzonung der Bauparzellen, denen die umstrittene Erschliessungsmassnahme dienen soll, als wahrscheinlich oder zumindest als eine ernstlich in Betracht fallende Option erscheint. Sind bei einem veralteten Zonenplan Rückzonungen gemäss Art. 15 Abs. 2 RPG geboten, so hat die Gemeinde solche insbesondere bei unüberbauten Bauzonen zu prüfen, die sich an peripheren und schlecht erschlossenen Lagen befinden (BGer 1C_248/2019 vom 3. Februar 2020 E. 4.1 m.H., mit welchem der VerwGE B 2018/185 a.a.O. bestätigt wurde). Würde ein öffentliches Interesse an der Erschliessung und Überbauung eines Grundstücks, bei welchem eine Rückzonung ernsthaft in Betracht fällt, bejaht und dieses rechtlich erschlossen, wäre es widersprüchlich, es anschliessend, im Siedlungsleitbild bzw. in der Zonenplanrevision der Gemeinde, als potenzielles Auszonungsgebiet zu berücksichtigen. Insofern sind die Verfahren zu koordinieren, d.h. eine Erschliessung ist erst in Betracht zu ziehen, wenn eine Überprüfung der Bauzone stattgefunden hat und feststeht, dass die betreffende Parzelle auch künftig in der Bauzone verbleiben wird (vgl. BGer 1C_409/2018 vom 23. Juli 2019 E. 3.6).

2.3.

Die Vorinstanz hielt im angefochtenen Entscheid fest, der geltende Zonenplan der Gemeinde K.____ aus dem Jahr 2011 habe zwar den Planungshorizont für Bauzonen von 15 Jahren (Art. 15 Abs. 1 RPG) noch nicht überschritten, jedoch sei zwischenzeitlich das revidierte RPG in Kraft getreten, welches eine Siedlungsverdichtung nach innen (Art. 1 Abs. 2 lit. a^{bis}, Art. 3 Abs. 3 lit. a^{bis} und Art. 8a lit. c RPG) und die Reduzierung überdimensionierter Bauzonen vorschreibe (Art. 15 Abs. 2 RPG). Gemäss dem am 1. November 2017 genehmigten kantonalen Richtplan "Teil 1 Siedlung", Richtplankarte



S 12, müssten Gemeinden mit überdimensionierten Bauzonen einen Auszonungsprozess initiieren. Gemäss Gemeindeportrait der Gemeinde K.__ über die Siedlungsgebietsdimensionierung der Wohn- und Mischzonen (vom August 2017, S. 81) betrage der zu erwartende Bevölkerungszuwachs bis 2040 118 Personen. Die Kapazität in den unbebauten Wohn- und Mischzonen betrage heute jedoch 518 Personen; damit weise die Gemeinde einen Kapazitätsindex von minus 29.7 % auf. Demgemäss müssten die Wohn- und Mischzonen gemäss dem Modell zur Siedlungsgebietsreduzierung im kantonalen Richtplan um insgesamt 13.2 ha reduziert werden. Die Beschwerdebeteiligte habe ein Auszonungsprogramm bereits ausgearbeitet und öffentlich aufgelegt. Die rechtlich verbindliche Umsetzung sei derzeit erst im Gang und noch lange nicht abgeschlossen, weshalb zum jetzigen Zeitpunkt nicht definitiv feststehe, wo und wieviel Bauland im Rahmen der anstehenden Revision des Rahmennutzungsplans ausgezont werde. Eine Auszonung des Grundstücks Nr. 007 (zumindest des nördlichen Teils) falle derzeit ernsthaft in Betracht. Es handle sich dabei um eine relativ grosse, unüberbaute Fläche, die im Norden und Osten an die Landwirtschaftszone angrenze, am Rand der bestehenden Wohnüberbauungen und damit peripher liege und zudem strassenmässig noch nicht hinreichend erschlossen sei, weshalb dieser Grundstücksteil zurzeit auch nicht überbaut werden könne. Daher sei der obere Teil des Grundstücks Nr. 007 im Arbeitsprogramm zur Auszonung vorgesehen worden. Würde ein öffentliches Interesse an der Erschliessung des Grundstücks bejaht und dieses durch den Erlass eines Teilstrassenplans erschlossen, wäre es widersprüchlich, es anschliessend im Rahmen der Zonenplanrevision der Gemeinde wieder als potentiell Auszonungsgebiet zu berücksichtigen. Die beiden Verfahren seien zu koordinieren und eine Erschliessung sei erst in Betracht zu ziehen, wenn definitiv feststehe, dass das Grundstück Nr. 007 auch künftig in der Bauzone verbleibe. Da eine künftige Auszonung dieses Grundstücks ernsthaft in Betracht falle, habe die Beschwerdebeteiligte derzeit zu Recht ein öffentliches Interesse am Erlass des Teilstrassenplans L.__strasse verneint und diesen wieder aufgehoben. Eine Verletzung der Erschliessungspflicht liege mangels eines öffentlichen Interesses an der Erschliessung nicht vor (act. G 2 S. 11-13).

3.

3.1. Rechtliches Gehör

3.1.1.

Nach Art. 29 Abs. 2 BV haben die Parteien in einem Verwaltungsverfahren Anspruch auf rechtliches Gehör. Dazu gehört insbesondere das Recht der Betroffenen, sich vor



Erlaubt eine Partei, die Sache zu äussern und an der Erhebung wesentlicher Beweise entweder mitzuwirken oder sich zumindest zum Beweisergebnis zu äussern, *wenn dieses geeignet ist, den Entscheid zu beeinflussen* (vgl. statt vieler BGE 127 I 56 mit Hinweis). Das aus dem Anspruch auf rechtliches Gehör abgeleitete Akteneinsichtsrecht umfasst den Anspruch, während eines hängigen Verfahrens diejenigen Unterlagen einzusehen, auf welche die Behörde ihren Entscheid *zu stützen beabsichtigt* (vgl. R. Wiederkehr, Öffentliches Verfahrensrecht, Zürich 2016, Rz. 81 mit Hinweisen).

Begnügt sich die Behörde oder Rechtsmittelinstanz mit einer blossen Zustellung zur Kenntnisnahme, ohne dem Adressaten eine Frist zur Stellungnahme zu setzen, so wird damit zum Ausdruck gebracht, dass der Schriftenwechsel geschlossen ist und von den Parteien auch sonst keine zusätzlichen Eingaben mehr erwartet werden, die Sache mithin spruchreif erscheint. Dementsprechend wird erwartet, dass eine Partei, die eine Eingabe ohne Fristansetzung zur Kenntnisnahme zugestellt erhält und sich dazu äussern will, dies umgehend und spontan tut oder wenigstens um Ansetzung einer Frist nachsucht; andernfalls wird angenommen, sie habe auf eine weitere Eingabe verzichtet (VerwGE B 2019/158 vom 20. März 2020 E. 2.1 m.H.). Die Rechtsmittelinstanz/Behörde ist gehalten, nach der Zustellung zur Kenntnisnahme eine angemessene Zeitspanne mit dem Entscheid zuzuwarten. Die Rechtsprechung bejaht in der Regel eine Verletzung des rechtlichen Gehörs, wenn das Gericht oder die Behörde weniger als zehn Tage nach Mitteilung der Eingabe entscheidet (BGer 2C_591/2018 vom 18. Februar 2019 E. 2.3 mit Hinweisen auf BGer 8C_229/2017 vom 25. Januar 2018 E. 4.1 und 2C_469/2014 vom 9. Dezember 2014 E. 2.2, je mit Hinweisen; BGer 4A_61/2017 vom 31. August 2017 E. 6.2.2). Diese Wartefrist schliesst die Zeit, welche die Partei zur Übermittlung ihrer Eingabe benötigt, bereits mit ein (BGer 5D_81/2015 vom 4. April 2016 E. 2.3.4 und 2.4). Diesbezüglich handelt es sich nicht um eine Aufforderung an die Partei, eine allfällige Replik bis spätestens am letzten dieser zehn Tage beim Gericht oder der Behörde einzureichen oder zu Händen des Adressaten der Schweizerischen Post zu übergeben. Vielmehr ist es nach der zitierten Rechtsprechung die Behörde, die vor Ablauf einer Frist von zehn Tagen seit Zustellung der Eingabe nicht von einem Verzicht auf das Replikrecht ausgehen darf. Entsprechend obliegt es einer Partei, die eine Stellungnahme zu einer ihr zur Kenntnisnahme zugestellten Vernehmlassung für erforderlich hält, diese grundsätzlich *unverzüglich* einzureichen oder zu beantragen (BGE 133 I 100 E. 4.8).



3.1.2.

Die Beschwerdeführerin führt aus, die Vorinstanz habe, nachdem sie ihr mit verfahrensleitender Verfügung vom 3. Februar 2021 (eingegangen am 4. Februar 2021) weitere Akten (unter anderem Stellungnahmen der Beschwerdegegner 1, 3 und 4) zugestellt habe, den angefochtenen Rekursentscheid vom 12. Februar 2021 gefällt, ohne das ihr (der Beschwerdeführerin) zustehende Replikrecht abzuwarten. Der Rekursentscheid sei am 15. Februar 2021, und somit am gleichen Tag, an dem die Beschwerdeführerin ihre Stellungnahme zu den Eingaben der Beschwerdegegner versandt habe, eingetroffen. Die letzte Stellungnahme der Beschwerdeführerin sei somit im Rekursentscheid nicht berücksichtigt worden. Nachdem das Verwaltungsgericht nicht mehr über eine umfassende Kognition wie die Vorinstanz verfüge, indes die Unangemessenheit des Entscheides vom 14. April 2020 im Beschwerdeverfahren nicht mehr gerügt werden könne, sei der vorinstanzliche Entscheid bereits aufgrund der nicht heilbaren Gehörsverletzung aufzuheben (act. G 8 S. 10 f., G 23 S. 14 f.). Hierzu ist anzumerken, dass die Stellungnahme der Beschwerdegegnerin 1 und der Beschwerdegegner 3 sowie das E-Mail der Beschwerdegegner 4 der Beschwerdeführerin am 3. Februar 2021 (Zugang am Folgetag) zur Kenntnis zugestellt wurden, ohne eine Frist zur Stellungnahme anzusetzen (act. G 12/26). Damit gab die Vorinstanz zu verstehen, dass die Sache aus ihrer Sicht spruchreif war. In dieser Situation hätte sich die Beschwerdeführerin *umgehend* äussern oder die Ansetzung einer Nachfrist verlangen müssen. Sie versandte ihre Stellungnahme jedoch erst am 15. Februar 2021 (act. G 12/28), mithin am selben Tag, an welchem ihr auch der angefochtene Entscheid zuging. Im Weiteren beinhaltete das E-Mail vom 3. Februar 2021 einzig die Mitteilung des Stellungnahme-Verzichts der Beschwerdegegner 4. Diese Mitteilung war somit zum vornherein nicht geeignet, das Beweisergebnis zu beeinflussen, selbst wenn aus dem Verzicht auf eine Äusserung auch ein Aussagewert abgeleitet werden wollte. Was die erwähnte gemeinsame Eingabe (act. G 12/24) betrifft, ist festzuhalten, dass diese im angefochtenen Entscheid keine inhaltliche Berücksichtigung fand und sich damit der Entscheid nicht darauf abstützte; die Eingabe war mithin nicht geeignet, sich auf den Entscheid auszuwirken. Insofern unterlag sie auch dem (vorgängigen) Akteneinsichts- und Äusserungsrecht nicht (vgl. vorangehende E. 3.1.1 erster Absatz). Eine Gehörsverletzung kann unter den dargelegten Umständen nicht als erstellt gelten. Zu beachten ist im Übrigen, dass die Beschwerdeführerin mit Replik vom 19. Januar 2021 (act. G 12/22) zu den bis dahin ergangenen Eingaben der Verfahrensbeteiligten Stellung nehmen konnte und insofern ihr Replikrecht als gewahrt zu gelten hat.

3.2. Teilstrassenplan L.__strasse/Erschliessung potentieller Auszonungsgebiete



3.2.1.

Nicht in Frage gestellt ist vorliegend, dass der Beschwerdeführerin als Direktbetroffener gestützt auf Art. 14 Abs. 3 StrG grundsätzlich ein Rechtsanspruch auf Überprüfung des Gemeindestrassenplans im Bereich der Grundstücke Nrn. 007 und 0004 zusteht (vgl. auch VerwGE B 2019/75 vom 27. Februar 2020 E. 3; GVP 1993 Nr. 87). Eine Anpassung des rechtskräftigen Strassenplans kann sich im Sinn von Art. 14 Abs. 1 StrG bei Änderung der *tatsächlichen Verhältnisse* ergeben. Eine Anpassung ist sodann erforderlich, wenn die *Zweckbestimmung* einer Strasse aufgrund einer *Planung* geändert werden soll (Germann, a.a.O., N 1-3 zu Art. 14 StrG; vgl. auch VerwGE B 2014/203 vom 25. Mai 2016 E. 6.1-6.3). Die im Teilstrassenplan L.__strasse – neben der Aufklassierung des als Gemeindestrasse dritter Klasse eingeteilten Abschnitts in eine Gemeindestrasse zweiter Klasse – vorgesehene Erschliessung (Widmung einer Privatstrasse als Gemeindestrasse dritter Klasse) führt entlang der südlichen Grenze des Grundstücks Nr. 0004 der Beschwerdegegner 4, was einen Landerwerb ab dem vorerwähnten Grundstück von ca. 4 m² erfordern würde (vgl. act. G 12/7/1 Beilagen 1-6). Die Beschwerdeführerin wendet gegen die Feststellungen im angefochtenen Rekursentscheid ein, nachdem die bestehende L.__strasse bereits heute mehr als 10 ständig bewohnte Wohneinheiten erschliesse, sei der heute als Gemeindestrasse dritter Klasse eingeteilte Abschnitt *unabhängig von den Bauabsichten auf Grundstück Nr. 007* gemäss Praxis (VerwGE B 2011/9 vom 7. Dezember 2011) zwingend als Gemeindestrasse zweiter Klasse einzuteilen. Im Weiteren erschliesse die Privatstrasse derzeit die Grundstücke Nrn. 0004 bis 0006 und damit bereits heute fünf Grundstücke. Angesichts der örtlichen Ausgangslage, bei der die Grundstücke Nrn. 0003 sowie 0005 bis 0006 allesamt über keine eigene Zufahrt verfügten, sondern Abstellplätze auf Grundstück Nr. 0004 in Anspruch nähmen, sei betreffend das Reststück der L.__strasse auf Grundstück Nr. 0004 eine Klassierung als Gemeindestrasse dritter Klasse sachgerecht. Es sei somit rechtswidrig gewesen, im angefochtenen Entscheid auf eine Aufklassierung in eine Gemeindestrasse zweiter Klasse bzw. Klassierung der Privatstrasse als Gemeindestrasse dritter Klasse zu verzichten. Die Beschwerdebeteiligte begehe mit der Weigerung, ihrer Erschliessungspflicht nachzukommen, eine Rechtsverweigerung. Der Standpunkt der Vorinstanz, dass Erschliessungsmassnahmen auf die Nutzungsplanung abgestimmt werden müssten, weshalb eine akzessorische Überprüfung der Nutzungsplanung im Zug der Erschliessungsplanung durchzuführen sei, sei völlig verfehlt. Er treffe offenkundig nicht auf den Hauptstrang der L.__strasse zu. Eine akzessorische Überprüfung der Nutzungsplanung im Baubewilligungsverfahren sei im Grundsatz praxisgemäss ausgeschlossen. Gleiches habe für das Strassenplanverfahren analog zu gelten. Die



anstehende Rahmennutzungsplanung könne sich, wenn überhaupt, einzig auf das Grundstück Nr. 007 auswirken. Es treffe nicht zu, dass die Notwendigkeit der Aufklassierung der L.__strasse einzig durch den Verbleib des Grundstücks Nr. 007 in der Bauzone erst ausgelöst werde. Die Erschliessungsmassnahme Teilstrassenplan L.__strasse diene nicht dem Grundstück Nr. 007 allein. Die gesetzeskonforme Erschliessung der rund 20 Wohneinheiten über die L.__strasse stelle ein öffentliches Interesse dar (act. G 8 S. 13-17).

3.2.2.

Die Beschwerdegegner 4 bestätigten, dass die Privatstrasse auf Grundstück Nr. 0004 die Grundstücke Nrn. 0005 bis 0006 erschliesst und diese Grundstücke Abstellplätze auf Grundstück Nr. 0004 in Anspruch nehmen (act. G 18 S. 6). Eine (private) Zufahrt ist als Gemeindestrasse dritter Klasse öffentlich zu erklären, wenn sie über ein Drittgrundstück führt. Soweit der Verkehr – wie vorliegend – innerhalb eines einzigen Privatgrundstücks (Nr. 0004) stattfindet, besteht in der Regel keine Notwendigkeit an einer Öffentlicherklärung der internen Erschliessung bzw. Hauszufahrt (vgl. VerwGE B 2018/246 vom 8. Juli 2019 E. 4.2; GVP 2011 Nr. 21). Die Notwendigkeit einer Klassierung des (privaten) Reststücks der L.__strasse auf Grundstück Nr. 0004 als Gemeindestrasse dritter Klasse lässt sich hieraus somit nicht ableiten. Aus den Akten ist zudem ersichtlich, dass der streitige Teilstrassenplan und das Strassenprojekt L.__strasse mit Umklassierung einer Gemeindestrasse dritter Klasse in eine Gemeindestrasse zweiter Klasse sowie Widmung einer Privatstrasse zu einer Gemeindestrasse dritter Klasse im Wesentlichen der Erschliessung des oberen Teils des Grundstücks Nr. 007 dienen sollte. So wurde auf den Strassenprojektplänen die *Bebauung der Parzelle Nr. 007* explizit als Projektanlass vermerkt (act. G 12/7/1 Beilagen 2-6). Nicht aus den Akten ersichtlich ist demgegenüber, dass mit dem Teilstrassenplan L.__strasse auch beabsichtigt gewesen sein sollte, die Erschliessungssituation weiterer Grundstücke mit einer Klassierung zu verändern. Aus VerwGE 2011/9 a.a.O. E. 4.3.3 ergibt sich sodann lediglich, dass *im Regelfall* Strassen innerhalb der Bauzone, die zehn oder mehr ständig bewohnte Wohneinheiten erschliessen, als Gemeindestrasse zweiter Klasse gemäss Art. 8 Abs. 2 StrG zu betrachten seien. Eine (zwingende) Umklassierungspflicht lässt sich allein hieraus entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin (act. G 8 S. 14 f. und G 23 S. 6) jedoch nicht ableiten. Letzteres gilt umso mehr, als die Anzahl erschlossener Wohneinheiten lediglich eines von mehreren Kriterien für die Klassifizierung von Gemeindestrassen ist. Für die Einteilung von Strassen sind insbesondere auch die Lage und das Verkehrsaufkommen von Bedeutung (vgl. VerwGE B 2014/202 vom



St.Galler Gerichte

19. Juli 2016 E. 2.1 f. mit Hinweisen). Vorliegend wird nicht geltend gemacht und ist auch nicht ersichtlich, dass Lage und Verkehrsaufkommen eine Umklassierung erfordern würden.

3.2.3.

Die Frage der Rechtmässigkeit einer (teilweisen) Auszonung des Grundstücks Nr. 007 steht als solche im vorliegenden Verfahren nicht zur Diskussion bzw. ist nicht zu prüfen. Zu klären ist einzig die Rechtmässigkeit der Aufhebung des Teilstrassenplans L.__strasse bzw. die Frage, ob das Grundstück Nr. 007 zu Recht als *potentielles Auszonungsgebiet* im Sinn der dargelegten Rechtsprechung (vgl. vorstehende E. 2.2 dritter Absatz) eingestuft wurde. Im Amtsbericht vom 9. November 2020 hatte das AREG unter anderem festgehalten, potentielle Auszonungsgebiete dürften nicht erschlossen werden, bis definitiv geklärt sei, welche Flächen in der Gemeinde K.__ in der Bauzone verblieben. Eine Erschliessung und Überbauung peripher gelegener Grundstücke sei mithin erst wieder möglich, wenn die entsprechende Überprüfung der Bauzone stattgefunden habe. Würde der Teilstrassenplan L.__strasse erlassen und die Strasse ausgebaut, wäre es danach kaum mehr möglich, die betroffene Fläche in die für die Auszonungen erforderliche Gesamtbetrachtung miteinzubeziehen. Somit könne dem Teilstrassenplan L.__strasse nicht zugestimmt werden (act. G 12/15).

Massgebend für das vorliegende Verfahren ist mithin, dass eine Auszonung des hier in Frage stehenden nördlichen Teils Grundstücks Nr. 007 gemäss kommunalem "Arbeitsprogramm Auszonungen" der Beschwerdebeteiligten vom März/Mai 2020 (act. G 19/3) ernsthaft in Betracht fällt und eine weitere Erschliessung des Grundstücks solange nicht erfolgen kann, als die Überprüfung der Bauzone nicht abgeschlossen ist. Als für eine Auszonung des oberen Teils des Grundstücks Nr. 007 sprechende Kriterien werden die fehlende Erschliessung, die periphere Lage und dessen ausschliesslich landwirtschaftliche Nutzung angeführt (act. G 19/3). Die Vorinstanz begründete ihren Standpunkt, unter anderem gestützt auf den vorerwähnten Bericht des AREG, ausführlich und überzeugend (vgl. vorstehende E. 2.3). Anhaltspunkte für unzutreffende Annahmen und Würdigungen sind nicht ersichtlich. Ein öffentliches Interesse am Erlass des Teilstrassenplans L.__strasse bzw. an der öffentlichen Widmung der dort angeführten Flächen als Gemeindestrasse dritter Klasse ist unter den gegebenen Umständen – jedenfalls derzeit – nicht ausgewiesen.

Im Weiteren würde der Teilstrassenplan L.__strasse aufgrund des dort vorgesehenen Landerwerbs die Eigentumsfreiheit (Art. 26 Abs. 1 BV) der Beschwerdegegner 4 als



Eigentümer des Grundstücks Nr. 0004 tangieren. Ein solcher Eingriff ist nur zulässig, wenn er sich auf eine gesetzliche Grundlage stützt, im öffentlichen Interesse liegt und verhältnismässig ist (vgl. Art. 36 BV und VerwGE B 2019/28 vom 28. März 2019 E. 2 mit Hinweisen). Solange die Frage der (Teil-)Auszonung des Grundstücks Nr. 007 nicht geklärt ist (und verneint wird), wäre der mit dem Teilstrassenplan L.__strasse bzw. mit der Erschliessung des vorerwähnten Grundstücks verbundene Eingriff in das Eigentum der Beschwerdegegner 4 nicht geeignet und erforderlich für die Erreichung eines im öffentlichen Interesse liegenden Zwecks und damit nicht verhältnismässig. Was im Übrigen den Hinweis der Beschwerdeführerin auf das Überbauungspotential der – ebenfalls durch die L.__strasse erschlossenen – Grundstücke Nrn. 0002 und 0003 betrifft (act. G 8 S. 12 unten), ist anzumerken, dass diese Grundstücke gemäss dem erwähnten Arbeitsprogramm Auszonung der Beschwerdebeteiligten ebenfalls ganz oder teilweise zur Auszonung vorgesehen sind (G 19/3; 02-Arbeitsplan-Auszonungsprogramm-Ausschnitt-K.__-dat.-04.05.2020.pdf (err.ch) Auch mit Blick auf diese weiteren potentiellen Auszonungsgebiete liesse sich somit eine Bestätigung des Teilstrassenplans L.__strasse nicht rechtfertigen.

3.2.4.

Das Grundstück Nr. 007 wurde im Rahmen des Erlasses des Zonenplans vom 27. Juli 2011 eingezont. In den Jahren 2012, 2014 und 2019 stellte die Beschwerdeführerin nach ihren Darlegungen für das Gesamtgrundstück (nördlicher und südlicher Teil) Baugesuche. Am 14. Dezember 2020 erteilte die Beschwerdebeteiligte die Bewilligung für ein Mehrfamilienhaus auf dem südlichen Teil des Grundstücks (vgl. act. G 9/1). Diese Baubewilligung erwuchs zufolge Anfechtung nicht in Rechtskraft (act. G 18 S. 10/15). Hinsichtlich des von der Beschwerdeführerin beantragten Beizugs der Unterlagen betreffend die im Jahr 2011 erfolgte Einzonung von Grundstück Nr. 007 (act. G 8 S. 4) ist nicht erkennbar, aus welchem Grund die Vorinstanz die Gegebenheiten der Einzonung des Grundstücks bei ihrem Entscheid hätte berücksichtigen müssen. Der Umstand, dass der Zonenplan aus dem Jahr 2011 stammt, wurde im Rekursentscheid (act. G 2 E. 4.2) gewürdigt. Ein Anlass, die Einzonungsunterlagen aus dem Jahr 2011 im vorliegenden Verfahren zu edieren, ist nicht ersichtlich. Im Weiteren blieb aufgrund der Darlegungen der Beschwerdeführerin unbekannt, aus welchen Gründen ihre ab 2012 gestellten Baugesuche nicht bewilligt wurden, so dass sich hieraus für das vorliegende Verfahren keine Schlussfolgerungen ableiten lassen. Spätestens nachdem mit dem kantonalen Richtplan im August 2017 bekannt geworden war, dass K.__ zu den Auszonungsgemeinden gehört, musste die Beschwerdeführerin damit rechnen, dass das Grundstück Nr. 007 für eine teilweise



Auszonung (zumindest im nicht erschlossenen nördlichen Teil) in Betracht gezogen werden könnte. Da es vorliegend ausschliesslich um die Frage der Rechtmässigkeit der Aufhebung des Teilstrassenplans geht, ist auch die von der Beschwerdeführerin diskutierte Frage des Erlasses einer Planungszone nicht zu untersuchen. Die Beschwerdeführerin war nicht daran gehindert, ein Baugesuch einzureichen, wobei zu beachten ist, dass in einem Baubewilligungsverfahren die zureichende Erschliessung zu prüfen und dieses Verfahren mit dem laufenden Auszonungsverfahren der Beschwerdebeteiligten zu koordinieren wäre.

3.3. Vertrauensschutz

3.3.1.

Die Beschwerdeführerin verweist – wie bereits im Rekursverfahren – auf die Bestätigung der Beschwerdebeteiligten im Beschluss vom 16. Mai 2019, wonach keine akzessorische Überprüfung der Zonenzuteilung von Grundstück Nr. 007 stattfindet und die Rechtssicherheit des Zonenplans vorgehe. Hierauf habe sich die Beschwerdeführerin in guten Treuen verlassen dürfen. Die Beschwerdebeteiligte habe gegen Treu und Glauben verstossen, da sie im Beschluss vom 16. Mai 2019 die Nichtauszonung von Grundstück Nr. 007 bestätigt habe, nun jedoch den Teilstrassenplan L.__strasse mit der Begründung aufhebe, dass eine Auszonung des Grundstücks Nr. 007 nicht auszuschliessen sei. Gestützt auf den Beschluss vom 16. Mai 2019 habe sie (die Beschwerdeführerin) erneut Pläne zur Bebauung des oberen Teils des Grundstücks Nr. 007 ausarbeiten lassen. Zudem habe sie den Rekurs gegen den Teilstrassenplan M.__strasse zurückgezogen, weshalb sie neben finanziellem Schaden auch einen Rechtsverlust erlitten habe (act. G 8 S. 18-21).

Die Vorinstanz hat im angefochtenen Entscheid festgehalten, beim Beschluss vom 16. Mai 2019 habe es sich um eine verfahrensleitende Verfügung gehandelt, die nicht angefochten werden können. In diesem Beschluss habe die Beschwerdebeteiligte zwar geprüft, ob das Grundstück Nr. 007 voraussichtlich in der Bauzone verbleiben werde. Diese Prüfung sei jedoch bloss im Hinblick auf die Beurteilung erfolgt, ob das Teilstrassenplanverfahren überhaupt weitergeführt werden solle. Das Ergebnis des Teilstrassenplanverfahrens sei damit nicht vorweggenommen worden. Mit der Aufhebung der Sistierungsverfügung sei auch nicht rechtskräftig entschieden worden, ob das Grundstück Nr. 007 später einmal ausgezont werde. Diese Frage werde erst mit der kommenden Rahmennutzungsplanrevision beantwortet. Damit fehle es vorliegend von vornherein an der Vertrauensgrundlage. Die Beschwerdeführerin habe gestützt auf die blossige Aufhebung der Sistierung am 16. Mai



2019 nicht ernsthaft darauf vertrauen dürfen, dass ihr Grundstück definitiv in der Bauzone verbleiben und die Beschwerdebeteiligte die erforderlichen Erschliessungsmassnahmen treffen werde. Der anwaltlich vertretenen Beschwerdeführerin habe bewusst sein müssen, dass ein Umdenken der Beschwerdebeteiligten bzw. ein anderslautender Einspracheentscheid immer noch möglich sei. Wenn sie trotzdem ein Baugesuch habe ausarbeiten lassen, bevor definitiv über den Teilstrassenplan L.__strasse entschieden und damit eine hinreichende Erschliessung sichergestellt worden sei, so habe sie dies auf eigenes Risiko getan (act. G 2 S. 13 f.).

3.3.2.

Die Berufung auf den Grundsatz des Vertrauensschutzes setzt voraus, dass eine Vertrauensgrundlage besteht; eine solche kann namentlich in einer Verfügung oder in einer vorbehaltlosen Auskunft oder Zusicherung bestehen, sofern sich diese auf eine konkrete, die betreffende Person (oder Amtsstelle) berührende Angelegenheit bezieht. Vorausgesetzt ist weiter, dass die Person (oder Amtsstelle), die sich auf Vertrauensschutz beruft, berechtigterweise auf diese Grundlage vertrauen durfte und gestützt darauf nachteilige Dispositionen getroffen hat, die sie nicht mehr rückgängig machen kann (vgl. statt vieler BGer 2C_226/2016 vom 9. November 2016 E. 4.1 mit Hinweisen). Mit der Vorinstanz ist festzuhalten, dass der Beschluss vom 16. Mai 2019 (Aufhebung des Sistierungsbeschlusses vom 8. November 2018 betreffend Teilstrassenplan L.__strasse; act. G 12/7/33) insofern keine Vertrauensgrundlage bilden konnte, als die Beurteilung, dass das Grundstück Nr. 007 voraussichtlich in der Bauzone verbleiben werde, lediglich für die Klärung der Frage der Weiterführung des Teilstrassenplanverfahrens bzw. die Aufhebung der Verfahrenssistierung erfolgt war und damit keine Zusicherung für das Ergebnis des weiteren Verfahrens darstellte. Zum Ergebnis des Teilstrassenplanverfahrens nahm die Beschwerdebeteiligte hiermit noch keine Stellung. Aufgrund des Beschlusses vom 16. Mai 2019 konnte insbesondere eine spätere Änderung der Sichtweise bzw. Entwicklung des Sachverhalts dahingehend, dass das unter Beizug einer externen Raumplanungsunternehmung erstellte Arbeitsprogramm Auszonungen im Mai 2020 hinsichtlich einer akzessorischen Überprüfung der rechtskräftigen Zonenzuteilung bzw. der potentiellen Auszonung von Grundstück Nr. 007 zu einem anderen Ergebnis hätte kommen können, nicht ausgeschlossen werden. Die Frage, ob der Beschwerdeführerin die gestützt auf den Beschluss vom 16. Mai 2019 veranlassten Aufwendungen gegebenenfalls zu entschädigen sind (act. G 8 S. 19 f., G 23 S. 9 unten), bildet nicht Gegenstand des



angefochtenen Rekursentscheids, weshalb die Frage im vorliegenden Beschwerdeverfahren nicht zu klären ist.

3.4. Gleichbehandlung

3.4.1.

Wie bereits im vorinstanzlichen Verfahren beanstandet die Beschwerdeführerin, dass gleichgelagerte Sachverhalte betreffend die Grundstücke Nrn. 007 (Erschliessung mit Teilstrassenplan L.__strasse) und 001 (Erschliessung mit Teilstrassenplan M.__strasse) eine Gleichbehandlung geboten hätten. Was genau dazu geführt habe, dass das Verfahren zum Erlass des Teilstrassenplanes mit Strassenprojekt M.__strasse von sich aus wiederaufgenommen worden sei, während das Verfahren zum Teilstrassenplan L.__strasse – trotz identischer Ausgangslage – stillschweigend weiterhin sistiert geblieben sei, sei nicht nachvollziehbar und habe von der Vorinstanz auch nicht sachlich begründet werden können (act. G 8 S. 21 f.).

Die Vorinstanz hat im angefochtenen Entscheid ausgeführt, beim Teilstrassenplan M.__strasse sei – ähnlich wie beim Teilstrassenplan L.__strasse – zuerst eine Sistierung des Strassenplanverfahrens und in der Folge eine Aufhebung der Sistierung erfolgt. Es gehe sodann in beiden Fällen um die Erschliessung unüberbauter Grundstücke, die sich zurzeit noch in der Bauzone befänden, bei der anstehenden Revision des Rahmennutzungsplans jedoch ausgezont werden könnten. Allerdings sei das Grundstück Nr. 001, anders als das Grundstück Nr. 007, im Arbeitsprogramm der Beschwerdebeteiligten nicht als potentielle Auszonungsfläche vorgesehen. Auch in Bezug auf die periphere Lage und die überbaute Umgebung seien die beiden Grundstücke unterschiedlich. Ein Verstoss gegen das Gleichbehandlungsgebot sei nicht zu erkennen (act. G 2 S. 14).

3.4.2.

Aufgrund der vorinstanzlichen Feststellungen hat als dargetan zu gelten, dass eine Vergleichbarkeit der Erschliessungen der Grundstücke Nrn. 007 und 001 insofern nicht gegeben ist, als das Grundstück Nr. 001 im Arbeitsprogramm Auszonungen - im Gegensatz zum nördlichen Teil des Grundstücks Nr. 007 - nicht als potentielle Auszonungsfläche ausgeschieden wurde (vgl. 02-Arbeitsplan-Auszonungsprogramm-Ausschnitt-K.__-dat.-04.05.2020.pdf (err.ch)). Eine Weiterführung der Erschliessung war dementsprechend im Fall des Grundstücks Nr. 001 möglich. Es lässt sich dementsprechend nicht beanstanden, dass der vorinstanzliche Entscheid in diesem Zusammenhang einen Verstoss gegen das Gleichbehandlungsgebot verneinte. Unter



diesen Umständen kann auch ein Beizug der Akten zum Baugesuch Grundstück Nr. 001 unterbleiben; der entsprechende Antrag (act. G 8 S. 3) ist abzuweisen.

4.

4.1.

Im Sinn der vorstehenden Erwägungen ist die Beschwerde abzuweisen. Dem Verfahrensausgang entsprechend sind die amtlichen Kosten des Verfahrens von der Beschwerdeführerin zu bezahlen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidegebühr von CHF 3'500 ist angemessen (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12). Der geleistete Kostenvorschuss von CHF 4'000 ist an diese Gebühr anzurechnen und der verbleibende Betrag von CHF 500 der Beschwerdeführerin zurückzuerstatten.

4.2.

Zufolge Unterliegens besteht kein Anspruch der Beschwerdeführerin auf ausseramtliche Entschädigung. Vorinstanz und Beschwerdebeteiligte haben ebenfalls keinen Anspruch auf ausseramtliche Entschädigung (Art. 98 Abs. 1 VRP in Verbindung mit Art. 98^{bis} VRP; A. Linder, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], a.a.O, N 20 zu Art. 98^{bis} VRP); beide stellten auch keinen Antrag. Demgegenüber sind die obsiegenden Beschwerdegegner 4 für das Beschwerdeverfahren ausseramtlich zu entschädigen. Sie reichten am 15. Juni 2021 eine Kostennote ein (act. G 19/2). Das Verwaltungsgericht spricht grundsätzlich Pauschalentschädigungen nach Ermessen gemäss Art. 19 und Art. 22 Abs. 1 lit. b der Honorarordnung zu (sGS 963.75, HonO). Die von einem Rechtsvertreter eingereichte Kostennote ist dabei als eines der verschiedenen massgeblichen Bemessungskriterien zu berücksichtigen (vgl. statt vieler VerwGE B 2016/38 vom 12. März 2018 E. 8.3). Mit Blick auf vergleichbare Verfahren und die konkreten Verhältnisse sowie unter Berücksichtigung der Kostennote und die nach deren Einreichung noch erforderlichen Bemühungen ist eine Entschädigung der Beschwerdegegner 4 durch die Beschwerdeführerin mit insgesamt CHF 3'000 zuzüglich 4 % Barauslagen (CHF 120) und Mehrwertsteuer angemessen (Art. 19, 22 Abs. 1 Ingress und lit. b, 28^{bis} und 29 HonO). Die Beschwerdegegnerin 1 und die Beschwerdegegner 2, 3, 5 und 6 sowie die Beschwerdebeteiligte stellten keine Entschädigungsanträge.



Demnach erkennt das Verwaltungsgericht auf dem Zirkulationsweg zu Recht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Beschwerdeführerin bezahlt die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von CHF 3'500 unter Anrechnung des von ihr geleisteten Kostenvorschusses von CHF 4'000. Der verbleibende Betrag von CHF 500 wird ihr zurückerstattet.

3.

Die Beschwerdeführerin entschädigt die Beschwerdegegner 4 mit CHF 3'000 zuzüglich Barauslagen von CHF 120 und Mehrwertsteuer.