[AZA 3]
1P.209/2000/mks

I. OEFFENTLICHRECHTLICHE ABTEILUNG
****

28. Juni 2000

Es wirken mit: Bundesrichter Aemisegger, Präsident der
I. öffentlichrechtlichen Abteilung, Bundesrichter Aeschlimann,
Ersatzrichter Seiler und Gerichtsschreiber Steinmann.

In Sachen
Nelly Meister, Oberdorfstrasse 1673, Mogelsberg, Beschwerdeführerin, vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Markus Möhr, Spitalgasse 4, Postfach, St. Gallen,

gegen
Politische Gemeinde Mogelsberg, vertreten durch den Gemeinderat, dieser vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Franz P. Oesch, Pestalozzistrasse 2, St. Gallen, Baudepartement des Kantons St. Gallen, Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen,
betreffend

Klassierung und Verlauf der Ochsenstrasse in Mogelsberg,
Art. 9, 26 und 29 BV,hat sich ergeben:

A.- Nelly Meister ist Eigentümerin der Parzelle Nr. 1211, Grundbuch Mogelsberg. Nach altem Strassenverzeichnis führte darüber der Ochsenweg, der ursprünglich als Güterstrasse und zugleich als öffentlicher Nebenweg nach altem Strassengesetz klassiert war. Mit Beschluss des Regierungsrates des Kantons St. Gallen vom 25. April 1980 wurde die Güterstrasse aufgehoben. Hingegen blieb der Ochsenweg als öffentlicher Nebenweg bestehen. Gemäss Beschluss des Gemeinderates Mogelsberg vom 31. März 1981 wurde festgehalten, dass der Ochsen-Nebenweg auf Parzelle Nr. 1211 in einer Breite von einem Meter bestand.

Am 1. Januar 1989 trat das neue kantonale Strassengesetz vom 12. Juni 1988 in Kraft, welches die Gemeinden verpflichtete, einen Gemeindestrassenplan zu erlassen (Art. 7 ff.). Die Gemeinde Mogelsberg erstellte daraufhin einen Gemeindestrassenplan, den sie vom 13. März 1990 bis
12. April 1990 öffentlich auflegte. Der Plan wurde am 21. Mai 1991 durch das kantonale Baudepartement genehmigt.
Gemäss diesem Plan führt die Ochsenstrasse als Gemeindestrasse

2. Klasse in einer Breite von ca. 3-4 Meter bis ca.
10 Meter auf die Parzelle Nr. 1211 von Nelly Meister. Von dort an führt sie als Ochsenweg (Gemeindeweg 1. Klasse) auf der Parzelle Nr. 1211 weiter Richtung Südwesten.

Nelly Meister erhob gegen die Auflage des Gemeindestrassenplanes keine Einsprache.

B.- Östlich der Parzelle Nr. 1211 liegt das Grundstück Parzelle Nr. 1234. Im Rahmen der Überbauung dieser Parzelle im Jahr 1997 stellte Nelly Meister fest, dass die Zufahrt zu dieser Liegenschaft über das rund 10 m lange Stück der Ochsenstrasse, welches auf ihrem Grundstück liegt, erfolgen soll. In verschiedenen Schreiben an den Gemeinderat Mogelsberg vertrat Nelly Meister die Ansicht, dass die dem Gemeingebrauch gewidmete Ochsenstrasse an der nördlichen Grenze ihres Grundstücks Nr. 1211 ende. Die Zufahrt zur Parzelle Nr. 1234 könne daher nur aufgrund einer noch abzuschliessenden privatrechtlichen Regelung über ihr Grundstück ge-

führt werden.

Auf Begehren von Nelly Meister erliess der Gemeinderat Mogelsberg am 30. Juni 1998 eine Verfügung, worin er feststellte, dass der Strassenplan der Gemeinde Mogelsberg bezüglich der Ochsenstrasse den rechtsgültigen Zustand aufzeige.
Das Grundstück Nr. 1211 sei demzufolge mit dieser Strasse in dem aus dem Strassenplan sich ergebenden Ausmass belastet.

Nelly Meister erhob dagegen zunächst erfolglos Rekurs an das Baudepartement des Kantons St. Gallen und anschliessend an das Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen.
Vor beiden Instanzen machte sie geltend, es bestehe ein Widerspruch zwischen Strassenplan und Strassenverzeichnis; gemäss Strassenverzeichnis sei das Grundstück Nr. 1211 nicht mit der Ochsenstrasse belastet. Dieses Verzeichnis gehe angesichts des grösseren Detaillierungsgrades dem Plan vor.
Weiter äusserte sie die Vermutung, der Strassenplan sei erst nach der öffentlichen Auflage geändert worden. Schliesslich könne der Klassierung der Ochsenstrasse auf dem Grundstück Nr. 1211 keine Rechtsgültigkeit zugesprochen werden, weil ihr im Rahmen der öffentlichen Auflage des Gemeindestrassenplanes nie eine persönliche Anzeige zugestellt worden ist.

Das Verwaltungsgericht wies die Beschwerde am 24. Februar 2000 ab. Es erwog, der Strassenplan gehe dem Strassenverzeichnis vor. Die Vermutung, der Plan könne nachträglich geändert worden sein, sei unbegründet. Schliesslich hielt es fest, über die öffentliche Auflage hinaus sei ein persönliche Anzeige der Grundeigentümerin im Verfahren des Erlasses des Gemeindestrassenplanes nicht erforderlich.

C.- Nelly Meister erhob am 4. April 2000 staatsrechtliche Beschwerde mit dem Antrag, den Entscheid des Verwaltungsgerichts aufzuheben. Sie rügt eine Verletzung von Art. 9, Art. 26 sowie Art. 29 Abs. 2 BV. Mit einer zusätzlichen Eingabe vom 7. April 2000 ergänzte sie die Beschwerde.

D.- Die Gemeinde Mogelsberg stellt den Antrag, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden könne. Das Baudepartement und das Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen beantragen Abweisung der Beschwerde.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1.- a) Die staatsrechtliche Beschwerde gegen den kantonal letztinstanzlichen, auf kantonales Recht gestützten Entscheid des Verwaltungsgerichts ist zulässig (Art. 84, Art. 86 Abs. 1 OG). Die Beschwerdeführerin ist als Eigentümerin des Grundstücks, auf welchem das umstrittene Strassenstück liegt, zur Beschwerde legitimiert (Art. 88 OG).
Auf die staatsrechtliche Beschwerde ist daher einzutreten.

b) Das angefochtene Urteil ging beim Rechtsvertreter der Beschwerdeführerin am 7. März 2000 ein. Die dreissigtägige Beschwerdefrist (Art. 89 Abs. 1 OG) begann am 8. März und endete am 6. April 2000. Die zusätzliche Eingabe der Beschwerdeführerin vom 7. April 2000 ist demnach verspätet und aus dem Recht zu weisen.

c) Die Beschwerdeführerin wendet sich ausdrücklich einzig gegen die Auffassung des Verwaltungsgerichts, eine persönliche Anzeige bei Erlass oder Änderung des Gemeindestrassenplanes sei nicht erforderlich. Sie macht geltend, soweit der ohne persönliche Anzeige ergangene Gemeindestrassenplan für massgebend bezeichnet wird, werde sie in ihren verfassungsmässigen Rechten verletzt. Demgegenüber werden die weiteren im kantonalen Verfahren noch vorgebrachten Beanstandungen nicht mehr aufrechterhalten und sind daher im bundesgerichtlichen Verfahren nicht zu prüfen.

2.- a) Mit der Rüge, der Gemeindestrassenplan hätte ihr bei dessen Erlass persönlich angezeigt werden müssen, macht die Beschwerdeführerin eine Verletzung des rechtlichen Gehörs geltend. Der Umfang des Anspruchs auf rechtliches Gehör wird in erster Linie durch das kantonale Verfahrensrecht umschrieben, dessen Anwendung

das Bundesgericht im Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde nur unter dem Gesichtspunkt der Willkür (Art. 9 BV) prüft (BGE 126 I 15 E. 2a S. 16, mit Hinweisen). Willkürlich ist ein Entscheid nicht schon dann, wenn eine andere Lösung ebenfalls vertretbar erscheint oder gar vorzuziehen wäre, sondern nur, wenn er offensichtlich unhaltbar ist, zur tatsächlichen Situation in klarem Widerspruch steht, eine Norm oder einen unumstrittenen Rechtsgrundsatz krass verletzt oder in stossender Weise dem Gerechtigkeitsgedanken zuwiderläuft. Willkür liegt sodann nur vor, wenn nicht bloss die Begründung eines Entscheides, sondern auch das Ergebnis unhaltbar ist (BGE 125 I 166 E. 2a S. 168, 124 I 247 E. 5 S. 250, 123 I 1 E. 4a S. 5, mit Hinweisen).

Unabhängig vom kantonalen Verfahrensrecht gelten die unmittelbar aus Art. 29 Abs. 2 BV fliessenden Minimalgarantien.
Deren Anwendung prüft das Bundesgericht frei (BGE 126 I 19 E. 2a S. 21 f., 124 I 49 E. 3a S. 51, 122 I 153 E. 3 S. 158, mit Hinweisen).

b) Die Beschwerdeführerin bringt vor, gemäss Art. 42 Abs. 1 des kantonalen Strassengesetzes vom 12. Juni 1988 (StrG) werde mit persönlicher Anzeige in Kenntnis gesetzt, wer private Rechte abtreten müsse. Diese Bestimmung gelte gemäss Art. 13 Abs. 2 sowie Art. 39 Abs. 2 StrG auch für Erlass und Änderung des Gemeindestrassenplanes. Zudem sei der Strassenplan ein Sondernutzungsplan im Sinne des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes, weshalb auch aufgrund von Art. 29 Abs. 2 des kantonalen Baugesetzes eine persönliche Anzeige erforderlich sei.

aa) Das Verwaltungsgericht erwog, im Gegensatz zum Strassenbau sei beim Erlass von Strassenplänen der Erwerb privater Rechte nicht erforderlich. Deshalb sei den Interessen der betroffenen Eigentümer mit einem öffentlichen Auflage- und Rechtsmittelverfahren Genüge getan. Nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts sei das für den Strassenbau vorgesehene Planverfahren nur dort zu wählen, wo im Zusammenhang mit der Aufnahme in den Gemeindestrassenplan ein vorgängiger Ausbau der Strasse notwendig sei.
Das sei vorliegend nicht der Fall gewesen.

bb) Art. 42 Abs. 1 StrG hat folgenden Wortlaut:

Ẅer private Rechte abtreten muss, wird mit persönlicher
Anzeige von der öffentlichen Auflage und
vom Enteignungsbegehren in Kenntnis gesetzt. Die
persönliche Anzeige gilt als Einleitung des Enteignungsverfahrens.. ¨

Nach Art. 13 Abs. 2 und Art. 39 Abs. 2 StrG gelten für Erlass und Änderung des Gemeindestrassenplanes die Bestimmungen des Planverfahrens sachgemäss. Es ist jedenfalls nicht willkürlich, wenn das Verwaltungsgericht diese Bestimmungen so auslegte, dass auch im Gemeindestrassenplanverfahren eine persönliche Anzeige nur dann erforderlich ist, wenn private Rechte abgetreten werden müssen. Das ergibt sich schon aus dem Wortlaut von Art. 42 Abs. 1 StrG, woraus ein offensichtlicher Zusammenhang zwischen der persönlichen Anzeige und dem Enteignungsverfahren hervorgeht. Vorliegend erlitt die Beschwerdeführerin durch die Klassierung des auf ihrem Grundstück gelegenen Strassenstücks als Gemeindestrasse
2. Klasse eine zusätzliche Eigentumsbeschränkung, indem Dritte, namentlich die Bewohner des Hauses auf der Nachbarparzelle Nr. 1234, das fragliche, auf ihrem Grundstück gelegene Strassenstück auch mit Motorfahrzeugen befahren dürfen.
Demgegenüber wäre bei der altrechtlichen Klassierung als öffentlicher Nebenweg oder auch bei der im neuen Gesetz übergangsrechtlich vorgesehenen gesetzlichen Klassierung der bisherigen Nebenwege als Gemeindestrasse 3. Klasse (Art. 124 Abs. 3 StrG) der allgemeine Motorfahrzeugverkehr nicht zulässig (Art. 8 Abs. 3 StrG). Dabei handelt es sich aber nicht um eine formelle Abtretung privater Rechte, sondern um eine öffentlichrechtliche Eigentumsbeschränkung (nicht publiziertes Urteil des Bundesgerichts vom 9. Februar 1993 i.S. Gemeinde Altstätten, E. 5a; Guido Germann [Hrsg.], Kurzkommentar zum st. gallischen Strassengesetz vom 12. Juni 1988, St. Gallen 1989, N. 3 zu Art. 12). Es ist zumindest nicht willkürlich, wenn die kantonalen Behörden davon ausgehen, dass die öffentlichrechtliche Eigentumsbeschränkung, die sich aus dem Strassenplan ergibt, keine Abtretung privater Rechte im Sinne von Art. 42 Abs. 1 StrG darstellt und demzufolge im

Zusammenhang mit der Erstellung des Gemeindestrassenplanes keine persönliche Anzeige erforderlich war.

cc) Ebenso kann schliesslich willkürfrei angenommen werden, dass die Bestimmungen des Strassengesetzes als lex specialis dem Baugesetz vom 6. Juni 1972 vorgehen und damit auch dessen Art. 29 Abs. 2 (in der Fassung vom 1. Dezember 1996), welcher für Überbauungs-, Gestaltungs-, Deponie- und Abbaupläne eine persönliche Benachrichtigung vorschreibt, für Gemeindestrassenpläne keine Anwendung findet (vgl. auch Germann, a.a.O., N. 2 zu Art. 39).

c) Der unmittelbar verfassungsrechtliche Anspruch auf rechtliches Gehör richtet sich nach Art. 29 Abs. 2 BV. Daraus (bzw. aus Art. 4 aBV) sowie aus Art. 33 RPG ergibt sich bei Nutzungsplänen ein individueller Gehörsanspruch der betroffenen Grundeigentümer (BGE 119 Ia 141 E. 5c/bb S. 150, 107 Ia 273 E. 2b S. 275 f., 106 Ia 76 E. 2b S. 79 f., 104 Ia 65 E. 2b S. 67). Nach Lehre und Rechtsprechung ist diesem Anspruch jedoch mit einer öffentlichen Planauflage Genüge getan; ein Anspruch auf persönliche Benachrichtigung besteht nicht (BGE 117 Ia 498 E. 2a S. 500, 114 Ia 233 E. 2c S. 238 f., 106 Ia 310 E. 1a S. 312 f.; Urteil des Bundesgerichts vom 14. Oktober 1983, ZBl 1985 164, E. 4a; Heinz Aemisegger/ Stefan Haag, Kommentar zum Raumplanungsgesetz, Zürich 1999, Art. 33 Rz. 10; Notker Dillier, Der Rechtsschutz im Bau- und Planungsrecht, Diss. Freiburg, Sarnen 1994, S. 75; Walter Haller/Peter Karlen, Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht, Band I, Zürich 1999, S. 112 f.; offen gelassen in BGE 116 Ia 215 E. 2b S. 218 f.). Der Gemeindestrassenplan wurde unbestritten öffentlich aufgelegt. Art. 29 Abs. 2 BV ist daher nicht verletzt worden.

d) Schliesslich ist der angefochtene Entscheid auch nicht im Ergebnis unhaltbar: Aufgrund der konkreten Gegebenheiten ist die Eigentumsbeschränkung nicht als gravierend zu betrachten: Aus den Akten ergibt sich, dass das fragliche Strassenstück bereits seit längerer Zeit auf 3-4 m Breite ausgebaut und als Verkehrsfläche planiert und gekoffert war. Faktisch wird zudem das Stück ausser durch die Beschwerdeführerin wohl ausschliesslich durch die Bewohner und allenfalls Besucher der Liegenschaft Nr. 1234 benützt.
Nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens ist, ob die öffentlichrechtliche Eigentumsbeschränkung, die sich durch den Strassenplan ergibt, eine Entschädigungspflicht auslöst.
Schliesslich kann angemerkt werden, dass gemäss den Akten die Gemeinde der Beschwerdeführerin wiederholt anerboten hat, die fragliche Fläche kaufweise zu erwerben.

3.- Die Rügen der Willkür und der Verletzung der Eigentumsgarantie werden von der Beschwerdeführerin nur damit begründet, die Auffassung des Verwaltungsgerichts, es bestehe für den Erlass des Gemeindestrassenplanes keine persönliche Anzeigepflicht, sei willkürlich und halte vor der Eigentumsgarantie nicht stand. Diese Rügen haben daher neben der vorstehend behandelten Rüge der Verletzung des rechtlichen Gehörs keine selbständige Tragweite.

4.- Die staatsrechtliche Beschwerde erweist sich demnach als unbegründet. Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die bundesgerichtlichen Kosten der Beschwerdeführerin aufzuerlegen (Art. 156 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 153 und Art. 153a OG). Diese hat zudem die Gemeinde Mogelsberg, welche als kleine Gemeinde ohne eigenen Rechtsdienst auf den Beizug eines Anwalts angewiesen war, für das bundesgerichtliche Verfahren zu entschädigen (Art. 159 Abs. 1 und 2 OG).
Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.- Die staatsrechtliche Beschwerde wird abgewiesen.

2.- Die Gerichtsgebühr von Fr. 2'000.– wird der Beschwerdeführerin auferlegt.

3.- Die Beschwerdeführerin hat die Gemeinde Mogelsberg für das bundesgerichtliche Verfahren mit Fr. 4'000.– zu entschädigen.

4.- Dieses Urteil wird der Beschwerdeführerin, der Gemeinde Mogelsberg sowie dem Baudepartement und dem Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen schriftlich mitgeteilt.

_____
Lausanne, 28. Juni 2000

Im Namen der I. öffentlichrechtlichen Abteilung
des SCHWEIZERISCHEN BUNDESGERICHTS
Der Präsident:

Der Gerichtsschreiber: