



Fall-Nr.:	24-6157
Stelle:	Generalsekretariat Bau- und Umweltdepartement
Instanz:	Bau- und Umweltdepartement
Publikationsdatum:	28.10.2025
Entscheiddatum:	07.10.2025

BUDE 2025 Nr. 068

Strassenrecht, Planungsrecht, Art. 7 ff. StrG, Art. 2 f. RPV. Die Gemeinden haben im Rahmen der Strassenplanung (hier: Gesamtrevision Gemeindestrassenplan) die verschiedenen Interessen zu berücksichtigen und es ist an der Planungsbehörde, die nötige Interessenabwägung vorzunehmen. Ob eine Strasse als öffentlich bezeichnet und damit dem Gemeingebrauch gewidmet werden soll und welcher Strassenklasse sie zuzuteilen ist, beurteilt sich nach kantonalem Recht, welches der Gemeinde jedoch einen gewissen Entscheidungsspielraum belässt. Vorliegend umstritten war die fussläufige Wegverbindung vom Talgebiet in das höher gelegene Gemeindegebiet. Im fraglichen Gebiet waren einzelne, gemäss revidiertem Gemeindestrassenplan klassierte Wegabschnitte nicht vorhanden und gleichzeitig waren tatsächlich vorhandene Wegabschnitte nicht zur Klassierung vorgesehen. Eine derartige, tatsächlich bzw. rechtlich nicht sichergestellte Alternativverbindung kann die Entlassung einer (anderen) Wegverbindung aus dem Gemeindestrassenplan nicht rechtfertigen (Erw. 3). Teilweise Gutheissung des Rekurses, soweit darauf einzutreten war.

BUDE 2025 Nr. 68 finden Sie im angehängten PDF-Dokument.



24-6157

Entscheid Nr. 68/2025 vom 7. Oktober 2025

Rekurrenten 1-18

A.____,
B.____,
C.____,
D.____,
E.____,
F.____,
G.____,
H.____,
I.____,
J.____,
K.____,
L.____,
M.____,
N.____,
O.____,
P.____,
Q.____,
R.____,

gegen

Vorinstanz

Gemeinderat X.____ (Gesamtentscheid des Gemeinderates vom
12. August 2024)

Rekursgegner 1

S.____,

Rekursgegnerin 2

Ortsgemeinde Y.____,

Betreff

Gesamtrevision Gemeindestrassenplan



Sachverhalt

A.

S.____ ist Eigentümer von Grundstück Nr. 001, Grundbuch X.____, an der Y.____strasse in Z.____. Das Grundstück liegt gemäss geltendem Zonenplan der Politischen Gemeinde X.____ vom 22. Juni 1990 in der Landwirtschaftszone. Es ist mit den Gebäuden Vers.-Nrn. 002 (Wohnhaus) und 003 (Scheune) überbaut. Nordöstlich des Grundstücks Nr. 001 liegt das Grundstück Nr. 004, das im Eigentum der Ortsgemeinde Y.____ steht und ebenfalls in der Landwirtschaftszone liegt. Über die Grundstücke Nrn. 001 und 004 verläuft der K.____weg (Weg 3. Klasse). Auf dem Grundstück Nr. 001 liegt zudem der M.____weg, der nicht klassiert ist. Beide Wege verbinden die Y.____strasse mit der A.____strasse (beides Gemeindestrassen 3. Klasse).

B.

a) Im Rahmen der Gesamtrevision des Gemeindestrassenplans vom 22. Juni 1990 sowie des Fuss-, Wander-, und Radwegplans vom 12. Februar 2010 führte die politische Gemeinde X.____ Mitte September bis Ende Oktober 2020 ein Mitwirkungsverfahren durch, hörte nach- und nebengeordnete Planungsträger an und liess eine Vorprüfung durch die kantonalen Amtsstellen vornehmen.

b) Mit Beschluss vom 3. Mai 2021 erliess der Gemeinderat X.____ den revidierten Gemeindestrassenplan. Darin war vorgesehen, die Klassierung des K.____wegs (Nr. 6.13) aufzuheben. Gleichzeitig sollte der M.____weg (Nr. 5.32) von einem Weg 3. Klasse in einen Weg 2. Klasse umklassiert werden.

c) Die (erste) öffentliche Auflage erfolgte vom 17. Mai bis 15. Juni 2021. Während der Auflagefrist erhoben 25 Parteien Einsprache, darunter auch S.____. Er beanstandete die Klassierung des M.____wegs als Weg 2. Klasse, da dieser gegenwärtig nicht, wie in den Planungsunterlagen behauptet, klassiert sei, sondern in seinem privaten Eigentum stehe und von ihm als Bewirtschafterweg genutzt werde. Bei diesen Verhältnissen sei es zu belassen. Die Einsprache wurde vergleichsweise und unter Einräumung einer Dienstbarkeit zu Gunsten der Politischen Gemeinde X.____ («Beschränktes Fuss- und Fahrwegrecht» betreffend M.____weg) erledigt.

d) Mit Beschluss vom 23. Mai 2022 erliess der Gemeinderat X.____ die «Änderungen des Gemeindestrassenplans der Politischen Gemeinde X.____, zweite öffentliche Auflage». Für diese Änderungen erfolgte eine (zweite) öffentliche Auflage vom 20. Juni bis 19. Juli 2022. Mit Schreiben vom 15. Juli 2022 erhoben A.____, B.____, C.____, D.____, E.____, F.____, G.____, H.____, I.____, J.____, K.____, P.____, Q.____, L.____, M.____, N.____ und O.____ (nachfolgend: Einsprecherinnen und Einsprecher) gemeinsam Einsprache gegen den «Erlass des neu aufgelegten Gemeindestrassenplans». Sie rügten, dass in der ersten Auflage die Klassierung des M.____wegs als Weg 2. Klasse vorgesehen



gewesen sei, weswegen sie keine Einsprache gegen die Aufhebung des K.____wegs erhoben hätten. Da in der zweiten Auflage jedoch die Klassierung des M.____wegs wegfiel, bestehe mit der vorherigen Aufhebung des K.____wegs keine Wegverbindung mehr von der Y.____strasse ins höher gelegene Gebiet. Daran bestehe jedoch ein grosses öffentliches Interesse, weswegen die Nichtklassierung beider Wege inakzeptabel sei. Die Einsprecherinnen und Einsprecher beantragten daher, entweder die Klassierung des M.____wegs gemäss erster öffentlicher Auflage vorzunehmen oder alternativ den K.____weg wieder zu aktivieren und entsprechend wieder aufzunehmen.

e) Mit Beschluss vom 12. September 2022 wies der Gemeinderat X.____ die vorerwähnte Einsprache ab. Zur Begründung wird geltend gemacht, dass der Politischen Gemeinde X.____ per Dienstbarkeitsvertrag ein beschränktes Fahr- und Fusswegrecht auf dem M.____weg für Notfälle eingeräumt worden sei. Ein über diese Dienstbarkeit hinausgehendes öffentliches Interesse am M.____weg bestehe nicht, da dieser nur wenig genutzt worden sei. Dass kein öffentliches Interesse an einer Klassierung des M.____wegs bestehe, gelte umso mehr, als klassierte Alternativen zur Verfügung stünden. Auch eine Aktivierung des über eine Alpweide mit Mutterkühen und Kälbern führenden K.____wegs würde sich in Anbetracht der Alternativen nicht rechtfertigen.

f) Das Tiefbauamt des Kantons St.Gallen (TBA) genehmigte den revidierten Gemeindestrassenplan mit Verfügung vom 8. April 2024.

g) Der Gemeinderat X.____ eröffnete am 12. August 2024 den Einspracheentscheid vom 12. September 2022 sowie die Genehmigungsverfügung des TBA vom 8. April 2024 als Gesamtentscheid.

C.

Gegen diesen Gesamtentscheid erhoben A.____, B.____, C.____, D.____, E.____, F.____, G.____, H.____, I.____, J.____, K.____, P.____, Q.____, L.____, M.____, N.____, O.____ und R.____ (nachfolgend: Rekurrentinnen und Rekurrenten), mit Schreiben vom 27. August 2024 Rekurs beim Bau- und Umweltdepartement. Es werden folgende Anträge gestellt:

1. Es sei der M.____weg (Nr. 5.32) wie in der ersten öffentlichen Auflage vom 3. Mai 2021 bis 15. Juni 2021 vorgesehen, aufzunehmen.

Alternativ – und/oder bis der M.____weg aufgenommen wird –

2. sei der K.____weg wieder zu aktivieren und entsprechend wieder aufzunehmen. Hierzu sei zu bemerken, dass der Eigentümer der Liegenschaft Nr. 005 gerne bereit ist, einer Wegführung über sein Land Hand zu bieten.



3. In verfahrensrechtlicher Hinsicht sei den Einsprechern Einsicht in die einschlägigen rechtlichen und tatsächlichen Grundlagen zu geben und es sei den Einsprechern Gelegenheit zur mündlichen Anhörung zu geben.
4. Es seien die Kosten des Einspracheverfahrens auf die Gemeindekasse zu nehmen.

Mit Bezug auf den Gesamtentscheid fügen wir hinzu:

5. Der Gesamtentscheid sei vollumfänglich aufzuheben.

Zur Begründung wird im Wesentlichen auf die Argumentation in der Einsprache verwiesen und namentlich geltend gemacht, es bestehe ein öffentliches Interesse am M. ___weg. Die Gemeinde stelle im Gesamtentscheid lediglich fest, dass der Weg wenig genutzt werde, was nicht zutreffe. Er stelle nicht nur eine wichtige Verbindung zum Startplatz für Gleitschirmflüge dar, sondern auch die allgemeine Bevölkerung habe ein grosses Interesse an der Erreichung des nahegelegenen Erholungsgebiets über den M. ___weg. Die von der Vorinstanz geltend gemachten Alternativverbindungen seien zu Teilen nicht ausgebaut und nicht unterhalten oder befahrbar und würden zudem weite Umwege bedeuten. Sie stünden daher in tatsächlicher Hinsicht nicht zur Verfügung und könnten die Nichtklassierung des M. ___wegs nicht rechtfertigen. Als gleichwertige Alternative zum M. ___weg verbleibe nur der K. ___weg.

D.

a) Mit koordinierter Vernehmlassung vom 13. Dezember 2024 hält das TBA fest, der M. ___weg sei gemäss geltendem Gemeindestrassenplan der Politischen Gemeinde X. ___ vom 22. Juni 1990 nicht klassiert und nur der K. ___ sei als Weg 3. Klasse aufgenommen. Seither habe es keinen Teilstrassenplan mit diesbezüglichen Änderungen gegeben. In der ersten öffentlichen Auflage des revidierten Gemeindestrassenplans sei die Entwidmung des K. ___wegs und die Neuklassierung des M. ___wegs vorgesehen gewesen. Diese Änderungen hätten jedoch nie Rechtskraft erlangt. In der zweiten öffentlichen Auflage sei der K. ___weg tatsächlich entwidmet, der M. ___weg jedoch entgegen der ersten öffentlichen Auflage nicht aufgenommen worden. Diese Version sei mit Verfügung vom 8. April 2024 sodann vom TBA genehmigt worden.

b) Im Rahmen der koordinierten Vernehmlassung des TBA führt ausserdem die Fachstelle für Fuss- und Veloverkehr der Abteilung Mobilität und Planung (nachfolgend: Fachstelle TBA) aus, dass sie bei der Änderung des Strassenplans prüfe, ob durch die Änderungen das Fuss-, Wander- oder Velowegnetz betroffen sei. Je nach Situation sei der Verein St.Galler Wanderwege und/oder die Arbeitsgemeinschaft Velolink miteinzubeziehen. Mit der vorliegenden Überarbeitung des Gemeindestrassenplans (zweite öffentliche Auflage) seien weder das Fuss-, Wander- noch Velowegnetz betroffen. Mit dem Y. ___weg



(Nr. 5.16, Weg 2. Klasse) beziehungsweise mit der R.___strasse (Nr. 3.30, Gemeindestrasse 3. Klasse) und dem R.___weg (Nr. 5.19, Weg 2. Klasse) existierten Alternativverbindungen zum höher gelegenen Gebiet. Entlang des R.___wegs verlaufe zudem ein Wanderweg. Der M.___weg sowie der K.___weg seien nicht Teil des kommunalen Fuss-, Wander- und Radwegnetzes und es würden auch keine Wander-, Velo- oder Mountainbikerouten von SchweizMobil über diese beiden Wege führen. Aus Sicht der Fachstelle TBA könne die beabsichtigte Entwidmung dieser beiden Wege vorgenommen werden.

c) Am 26. Februar 2026 wurde den Rekurrentinnen und Rekurrenten antragsgemäss die Möglichkeit zur Akteneinsicht gewährt.

d) Mit Stellungnahme vom 4. März 2025 halten die Rekurrentinnen und Rekurrenten an ihrer Forderung einer direkten Wegverbindung zwischen dem M.___ und dem K.___ fest. Im Planungsbericht vom 30. März 2021 zur ersten öffentlichen Auflage des revidierten Gemeindestrassenplans habe Suisseplan den «Abtausch» des K.___wegs gegen den M.___weg explizit empfohlen. Auch der Rekursgegner 1 habe in seiner Einsprache zunächst die Klassierung des K.___wegs befürwortet, bevor er seine Einsprache zurückgezogen habe. Die Gemeinde sei in der zweiten öffentlichen Auflage in nicht nachvollziehbarer Weise von der Empfehlung abgerückt. Bei der Gewährung der Akteneinsicht habe der – zwischenzeitlich neu besetzte – Gemeinderat sich für die Klassierung des K.___wegs ausgesprochen. Die Alternativrouten seien in mehrfacher Hinsicht mangelhaft: zum einen seien sie sehr steil, zeitweise nicht begehbar und in Teilen gar nicht vorhanden. Zum anderen seien die Alternativverbindungen mit erheblichen Umwegen verbunden.

E.

a) Das Bau- und Umweltdepartement führte am 16. Mai 2025 in Anwesenheit eines Vertreters der Fachstelle für Fuss- und Veloverkehr des TBA einen Augenschein durch. Am Augenschein beteiligt und grossmehrheitlich anwesend waren zudem einzelne Rekurrentinnen und Rekurrenten sowie Vertreterinnen und Vertreter der Vorinstanz. Weiter nahmen am Augenschein der Rekursgegner 1 und die Rekursgegnerin 2 teil; beide stellen den Antrag, den Rekurs abzuweisen.

b) Mit Eingabe vom 25. Juni 2025 lässt sich die Rekurrentin 5 zum Augenscheinprotokoll vernehmen.

F.

Auf die weiteren Ausführungen der Verfahrensbeteiligten in den vorgenannten Eingaben wird – soweit erforderlich – in den Erwägungen eingegangen.



Erwägungen

1.

1.1 Die Rekursinstanz klärt die Prozessvoraussetzungen, namentlich die Zuständigkeit (Art. 6 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege [sGS 951.1; abgekürzt VRP]), das Vorliegen eines gültigen Anfechtungsgegenstands, die Rekursberechtigung (Art. 45 VRP) sowie die Frist- und Formerfordernisse (Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 VRP) von Amtes wegen ab. Sind die Prozessvoraussetzungen nicht erfüllt, wird das Verfahren mit einem Nichteintretensentscheid erledigt (GEISSER/ZOGG, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], Praxiskommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege [VRP], Zürich/St.Gallen 2020, Art. 45 N 3; vgl. auch BUDE Nr. 35/2025 vom 6. Mai 2025 Erw. 1).

1.2 Die Zuständigkeit des Bau- und Umweltdepartementes ergibt sich aus Art. 43^{bis} VRP.

1.3 Hinsichtlich der Rekurrentinnen und Rekurrenten 1 – 15 sind die Frist- und Formerfordernisse von Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 VRP erfüllt und ihre Rekursberechtigung ist gegeben (Art. 45 VRP). Unter Vorbehalt der nachfolgenden Ausführungen ist auf den Rekurs der Rekurrentinnen und Rekurrenten 1 – 15 einzutreten.

1.4 Nicht einzutreten ist hingegen auf den Rekurs des Rekurrenten 16 und der Rekurrentin 17: Gemäss Art. 48 Abs. 1 VRP ist der Rekurs schriftlich einzureichen und er ist namentlich zu unterzeichnen. Der Rekurrent 16 und die Rekurrentin 17 haben ihre Rekurse nicht unterzeichnet, obwohl sie am 5. September 2024 ausdrücklich dazu aufgefordert wurden und für den Unterlassungsfall ein Nichteintreten angekündigt wurde.

1.5 Einer näheren Betrachtung bedarf sodann die Rekursberechtigung des Rekurrenten 18.

1.5.1 Zur Erhebung eines Rekurses ist berechtigt, wer an der Änderung oder Aufhebung der Verfügung oder des Entscheids ein eigenes schutzwürdiges Interesse dertut (Art. 45 Abs. 1 VRP). Die Rekursberechtigung wird im Wesentlichen an ein (materielles) Rechtsschutzinteresse und die (formelle) Beschwer gebunden (GVP 2010 Nr. 135). Die formelle Beschwer setzt voraus, dass sich die rechtssuchende Partei am Verfahren der Vorinstanz beteiligt hat und mit ihren Anträgen nicht oder nicht vollständig durchgedrungen ist. Ist ein Einspracheverfahren vorgesehen, gehört dies zum ordentlichen Verfahrensgang. Die Erhebung einer Einsprache ist folglich zwingend, um an einem nachfolgenden Rechtsmittelverfahren teilnehmen zu können (GEISSER/ZOGG, a.a.O., Art. 45 N 6 f.).

1.5.2 Die Vorinstanz legte den revidierten Gemeindestrassenplan unter Eröffnung einer 30-tägigen Einsprachefrist zunächst vom 17. Mai



bis 15. Juni 2021 und anschliessend vom 20. Juni bis 19. Juli 2022 (Änderungsaufgabe) öffentlich auf. Da es sich bei der Einsprachefrist um eine gesetzliche Frist handelt, ist das Recht nach unbenutztem Ablauf der Frist ohne Möglichkeit der Wiederherstellung verwirkt (so VerwGE B 2020/171 vom 23. Januar 2021 Erw. 3.4 mit Hinweis auf Art. 30^{bis} VRP; BDE Nr. 42/2011 vom 5. September 2011 Erw. 2.2.3; GVP 1971 Nr. 82).

1.5.3 Innert der vorgenannten Fristen erhob der Rekurrent 18 keine Einsprache, weshalb die Vorinstanz folgerichtig auch keine Einsprache des Rekurrenten 18 abwies. Entsprechend ist der Rekurrent 18 zur Rekurerhebung nicht berechtigt und auf seinen Rekurs ist nicht einzutreten.

1.6 Mit Blick auf die – ebenfalls angefochtene – Genehmigungsverfügung des TBA vom 8. April 2024 bedarf sodann das Vorliegen eines tauglichen Anfechtungsobjekts einer näheren Betrachtung.

1.6.1 Mit Rekurs beim zuständigen Departement können Verfügungen und Entscheide der obersten Verwaltungsbehörde einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft und Verfügungen und Entscheide der Verwaltungsbehörden des Staates angefochten werden (vgl. Art. 43^{bis} Abs. 1 Bst. a und b VRP). Liegt kein gültiges Anfechtungsobjekt (Entscheid oder Verfügung) vor, so fehlt es an einer Prozessvoraussetzung und auf das ergriffene Rechtsmittel der Verwaltungsrechtspflege kann grundsätzlich nicht eingetreten werden (CAVELTI/VÖGELI, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St.Gallen – dargestellt an den Verfahren vor dem Verwaltungsgericht, 2. Aufl., St.Gallen 2003, N 534). Dies ist auch der Fall beim Vorliegen einer nichtigen Verfügung: ihr fehlt von vornherein jede Verbindlichkeit und Rechtswirksamkeit, was jederzeit und grundsätzlich von sämtlichen staatlichen Instanzen, von Amtes wegen zu beachten ist. Nach der Rechtsprechung ist eine Verfügung nur ausnahmsweise nichtig, wenn der ihr anhaftende Mangel besonders schwer und offensichtlich oder zumindest leicht erkennbar ist und die Rechtssicherheit durch die Annahme der Nichtigkeit nicht ernsthaft gefährdet wird. Als Nichtigkeitsgrund fallen hauptsächlich funktionelle und sachliche Unzuständigkeit einer Behörde sowie schwerwiegende Verfahrensfehler in Betracht (vgl. VerwGE B 2020/171 vom 23. Januar 2021 Erw. 3.1 mit Hinweisen; BUDE Nr. 75/2021 vom 26. November 2021 Erw. 3.1).

1.6.2 Beim Gemeindestrassenplan handelt es sich um einen (Sonder-)Nutzungsplan im Sinn von Art. 14 Abs. 1 des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes (SR 700; abgekürzt RPG). Für Erlass und Änderung des Gemeindestrassenplans sieht Art. 13 Abs. 2 des Strassengesetzes (sGS 732.1; abgekürzt StrG) eine kantonale Genehmigung vor. Dies gilt sowohl für die aktuell geltende als auch für die zuvor, d.h. bis 30. Juni 2021 geltende Fassung von Art. 13 Abs. 2 StrG. Hingegen änderte per 1. Juli 2021 innerhalb des Kantons die Zuständigkeit zur Genehmigung: In diesem Zeitpunkt ist der Nachtrag zum Wasserbaugesetz (sGS 734.1; abgekürzt WBG) vom 17. Februar



2021 in Kraft getreten, womit unter anderem Art. 13 Abs. 2 StrG geändert wurde. Mit dieser Änderung bedürfen der Erlass und die Änderung des Gemeindestrassenplans statt der Genehmigung des zuständigen Departementes neu jene der – eine Stufe tiefer stehenden – zuständigen Stelle des Kantons, konkret des Tiefbauamtes (vgl. Art. 1 der Strassenverordnung [sGS 732.11]). Gemäss Botschaft zum Nachtrag WBG soll damit analog zu Art. 38 Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes (sGS 731.1; abgekürzt PBG) und Art. 32 WBG die Zuständigkeit für die Genehmigung des Gemeindestrassenplans wie die Sondernutzungspläne nach PBG zusammen mit dem Einspracheentscheid (durch die Gemeinde) erstinstanzlich gleichzeitig als Gesamtentscheid eröffnet werden, so dass zur Verfahrensbeschleunigung nur noch ein Rechtsmittel nötig ist (vgl. dazu Art. 132 Abs. 3 i.V.m. Art. 133 Bst. f PBG; vgl. zum Ganzen auch Botschaft und Entwurf der Regierung zum Nachtrag zum Wasserbaugesetz vom 14. April 2020, S. 17 und 25 f., ABI 2020-00.020.615). Die genannte Änderung von Art. 13 Abs. 2 StrG wurde per 1. Juli 2021 in Vollzug gesetzt (nGS 2021-052). Gleichzeitig wurde – ebenfalls mit dem Nachtrag zum WBG – Art. 127^{bis} StrG als Übergangsbestimmung in das StrG aufgenommen und ebenfalls per 1. Juli 2021 in Vollzug gesetzt. Demnach werden auf Strassenbauprojekte, die bei Vollzugsbeginn des Nachtrags zum WBG nach Art. 41 StrG bereits öffentlich aufgelegt sind, die Verfahrensvorschriften des bisherigen Rechts angewendet. Dasselbe gilt bei einer Gesamtrevision des Gemeindestrassenplans, wenn diese bei Vollzugsbeginn des Nachtrags zum WBG bereits öffentlich aufgelegt ist (vgl. auch Art. 13 Abs. 2 StrG, wonach für Erlass und Änderung des Gemeindestrassenplans das Planverfahren sachgemäss durchgeführt wird).

1.6.3 Die Vorinstanz hat den revidierten Gemeindestrassenplan mit Beschluss vom 3. Mai 2021 erlassen und vom 17. Mai bis 15. Juni 2021 öffentlich aufgelegt. Sowohl Erlass als auch (erste) öffentliche Auflage erfolgten damit vor dem 1. Juli 2021 und damit vor der Invollzugsetzung von Art. 13 Abs. 2 StrG in der geänderten Fassung. Für die Genehmigung dieses Gemeindestrassenplans ist somit nicht das TBA, sondern das Bau- und Umweltdepartement zuständig. Daran ändert nichts, dass im Rahmen des Einspracheverfahrens der Gemeindestrassenplan überarbeitet und die angepassten Planungsunterlagen erneut (und erst nach dem 1. Juli 2021) öffentlich aufgelegt wurden, denn es handelte sich dabei offensichtlich um eine Auflage (nur der Änderungen des Gemeindestrassenplans (vgl. insbesondere damaliger Hinweis der Vorinstanz, wonach rechtlich anfechtbar die Änderungen gegenüber dem Erlass vom 3. Mai 2021 [erste öffentliche Auflage] seien; vgl. ferner auch Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2017//1, S. 5 f. bezüglich Änderungen von Nutzungsplänen im Sinn des PBG nach der öffentlichen Auflage; demnach «wird das bisherige Recht auch auf die Änderung angewendet, selbst wenn diese erst nach Vollzugsbeginn des PBG öffentlich aufgelegt werden sollte»).



1.6.4 Die Genehmigungsverfügung vom 8. April 2024 stammt somit von einer offensichtlich unzuständigen Behörde. Deshalb und weil die Rechtssicherheit durch die Annahme der Nichtigkeit vorliegend nicht ernsthaft gefährdet wird (vgl. dazu auch nachfolgend), erweist sich die Genehmigungsverfügung des TBA als nichtig, was mit dem vorliegenden Entscheid festzustellen ist. Für das Rekursverfahren folgt daraus weiter, dass auf den Rekurs nicht einzutreten ist, soweit er sich auf die Genehmigungsverfügung des TBA bezieht. Es mangelt diesbezüglich – zufolge Nichtigkeit der Genehmigungsverfügung – an einem tauglichen Anfechtungsobjekt. Darüber hinaus zeitigt die Nichtigkeit der Genehmigungsverfügung für das Rekursverfahren bzw. für den angefochtenen Gesamtentscheid der Vorinstanz hingegen keine weiteren Wirkungen: Jedenfalls unter Geltung von Art. 13 Abs. 2 StrG in der bis 30. Juni 2021 massgeblichen Fassung war bezüglich Einspracheentscheid und Genehmigung keine erstinstanzliche Koordination und folglich auch kein (erstinstanzlicher) Gesamtentscheid nötig bzw. üblich. Vielmehr folgte das Genehmigungsverfahren im Anschluss an oder parallel zum (allfälligen) Rekursverfahren. Dies gilt auch vorliegend, und entsprechend steht es der Vorinstanz frei, den gesamtrevidierten Gemeindestrassenplan dem zuständigen Bau- und Umweltdepartement (erneut) zur Genehmigung einzureichen (allenfalls unter Ausklammerung einzelner Strassen bzw. Wege; vgl. dazu nachfolgend).

2.

In formeller bzw. verfahrensrechtlicher Hinsicht macht der Rekurrent 7 am Augenschein namens aller Rekurrentinnen und Rekurrenten fehlende Mitwirkungsmöglichkeiten seitens der Gemeinde in der Strassenplanung und den Auflageverfahren geltend. Soweit damit ein fehlendes oder ungenügendes Mitwirkungsverfahren im Sinn von Art. 4 RPG und Art. 33^{bis} Abs. 2 StrG geltend gemacht wird, erweist sich die Rüge als unbegründet: Eine Mitwirkung der Bevölkerung fand von Mitte September bis Ende Oktober 2020 statt. Dabei gingen insgesamt 19 schriftliche Stellungnahmen ein. Diese wurden ausgewertet und die daraus resultierenden Änderungen im Planungsbericht detailliert aufgezeigt (vgl. im Einzelnen Planungsbericht vom 30. März 2021, S. 19 und Anhang D). Damit entsprach das Mitwirkungsverfahren den gesetzlichen Mindestanforderungen und die Rekurrentinnen und Rekurrenten konnten sich rechtsgenügend am vorinstanzlichen Verfahren beteiligen, umso mehr, als sie im Rahmen der zweiten öffentlichen Auflage ihre Interessen im Rahmen einer Einsprache geltend machen konnten (vgl. dazu auch BGE 135 II 286 Erw. 4.2.3; Urteil des Bundesgerichtes 1C_199/2022 vom 4. März 2024 Erw. 3.1.2). Der Rekurs erweist sich diesbezüglich als unbegründet.

3.

Die Rekurrentinnen und Rekurrenten rügen, die Vorinstanz habe bei der Gesamtrevision des Gemeindestrassenplans zu Unrecht von der



Klassierung des M.____wegs abgesehen bzw. zu Unrecht die Klassierung des K.____wegs aufgehoben.

3.1 Der Gemeindestrassenplan legt den Umfang des Strassen- und Wegnetzes der Gemeinde fest (Art. 7 Abs. 1 StrG). Er gibt eine Übersicht über die öffentlichen Strassen, welche dem Gemeingebrauch offenstehen, und bezweckt, die strassenmässige Erschliessung rechtlich sicherzustellen. Er hat die gleiche Rechtswirkung wie der Zonenplan, ist mithin für jedermann verbindlich. Der Erlass oder die Änderung des Gemeindestrassenplans obliegt der Gemeinde (Art. 12 Abs. 1 StrG). Für Erlass und Änderung des Gemeindestrassenplans wird das Planverfahren nach dem StrG sachgemäss durchgeführt (Art. 13 Abs. 2 und Art. 39 Abs. 2 StrG; VerwGE B 2023/263 vom 24. Oktober 2024 Erw. 2.1).

3.2 Die Gemeinden haben im Rahmen der Strassenplanung die verschiedenen Interessen zu berücksichtigen; diese erarbeitet sie sich insbesondere anhand der Ziele und Grundsätze gemäss Art. 1 und 3 RPG. Alsdann ist es an der Planungsbehörde, die nötige Interessenabwägung vorzunehmen (Art. 3 RPV). Dazu gehört auch, dass sie Alternativen und Varianten prüft (Art. 2 Abs. 1 Bst. b RPV; BUDE Nr. 33/2024 vom 26. April 2024 Erw. 4.3). Die Interessenabwägung dient dazu, die mitunter konfligierenden Anliegen in eine situationsgerechte Beziehung zueinander zu setzen und somit zu einer Lösung zu gelangen, die sich von der zuständigen Behörde verantworten lässt. Als Argumentationstechnik dient die Abwägung zur gedanklichen Herleitung des Entscheids, sorgt für Nachvollziehbarkeit und steigert seine Annehmbarkeit (P. TSCHANNEN, Interessenabwägung bei raumwirksamen Vorhaben, in: URP 2018, S. 118). Das Vorgehen bei einer Interessenabwägung ist in Art. 3 Abs. 1 RPV dargelegt: die betroffenen Interessen sind zu ermitteln (Bst. a), diese Interessen sind zu beurteilen (Bst. b) und sie sind auf Grund der Beurteilung im Entscheid möglichst umfassend zu berücksichtigen (Bst. c). Weiter sind die Behörden gehalten, die Interessenabwägung in der Begründung ihrer Beschlüsse darzulegen (Art. 3 Abs. 2 RPV). Ob die Interessen vollständig erfasst worden sind, ist eine Rechtsfrage. Die Wertung und Gewichtung der einzelnen Grundsätze fällt hingegen in den Ermessens- bzw. Beurteilungsspielraum der Planungsbehörden (vgl. z.B. BUDE Nr. 45/2025 vom 18. Juni 2025 Erw. 5; BDE Nr. 21/2017 vom 8. August 2017 Erw. 2.4 mit Hinweisen).

3.3 Der Rechtsmittelbehörde kommt im Rekursverfahren in der Regel volle Überprüfungsbefugnis zu (Art. 46 VRP). Im Zusammenhang mit der Überprüfung von kommunalen Nutzungsplänen bedeutet dies nicht nur eine freie Prüfung des Sachverhalts und der sich stellenden Rechtsfragen, sondern auch eine Ermessenskontrolle. Die Rechtsmittelbehörde hat zu beurteilen, ob das Planungsermessen richtig und zweckmässig ausgeübt worden ist (BUDE Nr. 33/2024 vom 26. April 2024 Erw. 4.4). Bei der Überprüfung der Zweckmässigkeit ist jedoch Zurückhaltung geboten; die Rechtsmittelbehörde darf ihr Ermessen



nicht ohne stichhaltige Begründung an die Stelle desjenigen der Gemeinde setzen. Es ist Sache der Gemeinde, unter mehreren verfügbaren zweckmässigen Lösungen zu wählen (H. HESS, Ortsplanungsrecht I, in: Das Nachtragsgesetz zum St.gallischen Baugesetz, Veröffentlichungen des Schweizerische Instituts für Verwaltungskurse an der Hochschule St.Gallen, St.Gallen 1983, S. 25 mit Hinweisen). Die Rechtsmittelinstanz hat im Auge zu behalten, dass sie Rechtsmittel- und nicht Planungsinstanz ist und daher nicht ihr eigenes Planungsermessen anstelle jenes der Planungsbehörde setzen darf. Eine Angemessenheitskontrolle ist im Anwendungsbereich der Gemeindeautonomie ausgeschlossen (LOOSER/LOOSER-HERZOG, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], Praxiskommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Zürich/St.Gallen 2020, Art. 46 N 20). Als Rechtsfehler einer nachträglichen Kontrolle zugänglich sind eine unterbliebene Interessenabwägung, eine fehlerhafte Ermittlung der Interessen, eine unzutreffende Beurteilung der Interessen und eine Unverhältnismässigkeit bei der Interessenabwägung (BUDE Nr. 33/2024 vom 26. April 2024 Erw. 4.4; vgl. in Bezug auf die Gemeindeautonomie im Strassenbau auch VerwGE B 2023/203 vom 14. März 2024 Erw. 2.2).

3.4 Mit Blick auf die aufgezeigten rechtlichen Grundlagen liegt es offensichtlich in der Kompetenz der Vorinstanz, einen revidierten Gemeindestrassenplan zu erlassen. Im Rahmen der ersten öffentlichen Auflage plante sie, die Klassierung des K.____wegs aufzuheben und stattdessen den M.____weg als Weg 2. Klasse in den Gemeindestrassenplan aufzunehmen. In der zweiten öffentlichen Auflage rückte die Vorinstanz jedoch wieder von der Klassierung des M.____wegs ab. Im Ergebnis blieben damit sowohl der K.____weg als auch der M.____weg ohne Klassierung. Vom Ende der Y.____strasse existiert somit gemäss angefochtenem (gesamtrevidierten) Gemeindestrassenplan keine öffentliche bzw. klassierte direkte Verbindung mehr in das höher gelegene Gebiet (insbesondere zur A.____strasse). Diesen planerischen Entscheid rechtfertigt die Vorinstanz namentlich damit, dass kein hinreichendes öffentliches Interesse an der Klassierung des K.____wegs oder des M.____wegs bestehe. Dies zum einen, weil zwischen der Politischen Gemeinde X.____ und dem Rekursgegner 1 (als Grundeigentümer von Grundstück Nr. 001) ein beschränktes Fuss- und Fahrwegrecht für den M.____weg vereinbart und ein entsprechender Dienstbarkeitsvertrag unterzeichnet worden sei. Damit sei die Benützung des M.____wegs in Notsituationen (z. B. wenn die A.____strasse nicht genutzt werden könne) sichergestellt und das öffentliche Interesse hinreichend abgegolten. Zum anderen gebe es gleichwertige Alternativen, die ins höher gelegene Gebiet führen würden («und zwar mit dem alten Y.____weg [...] oder auch mit dem vom Horner her in die Bergstrasse führenden Wanderweg»). Mit diesen klassierten Wegverbindungen sei dem öffentlichen Interesse Genüge getan. Gegen die Aktivierung des K.____wegs spreche, dass dieser über eine Alpweide mit Mutterkühen und Kälbern führe.



3.5 Die Rekurrentinnen und Rekurrenten rügen sinngemäss eine fehlerhafte Ermittlung und Abwägung der Interessen im Planungsverfahren. Mit Verweis auf ihre Einsprache machen sie geltend, es bestehe ein grosses öffentliches Interesse an der Nutzung des M.____wegs oder des K.____wegs als einfache Verbindung ins höher gelegene Gebiet, die seit Jahren von Wanderern, Bikern und Gleitschirmfliegern genutzt werde. Das Fuss- und Fahrwegrecht über den M.____weg diene hingegen nur den privaten Interessen der Gemeinde. Zudem gebe es ausser dem K.____weg keine (gleichwertigen) Alternativen zum M.____weg. Denn die bezeichneten Alternativrouten und insbesondere der Y.____weg seien nicht (vollständig) vorhanden oder unbekannt. Ausserdem sprächen die Wege nur konditionell starke Wanderer an, seien teilweise sehr steil und würden bedeutende Umwege gegenüber dem M.____weg respektive dem K.____weg mit sich bringen. Die Begründung der Gemeinde gestützt auf die Alternativrouten sei daher haltlos und verletze die Begründungspflicht.

3.6 Ob eine Strasse als öffentlich bezeichnet und damit dem Gemeindegebrauch gewidmet werden soll und welcher Strassenklasse sie zuzuteilen ist, beurteilt sich im Rahmen von Art. 1 ff. und Art. 7 ff. StrG und damit nach kantonalem Recht. Die genannten Vorschriften belassen der Gemeinde jedoch, beispielsweise hinsichtlich der Linienführung und der Klassierung der jeweiligen Gemeindestrasse, einen gewissen Entscheidungsspielraum. Die Gemeindeautonomie ist aber insofern beschränkt, als es den Gemeinden verwehrt bleibt, den in Konkretisierung des Strassengesetzes durch die kantonale Gerichts- und Verwaltungspraxis gezogenen Rahmen zu überschreiten. Grundsätzlich ist eine Strasse oder ein Weg dann als öffentlich zu klassieren, wenn der Bau oder der Bestand im öffentlichen Interesse liegt (VerwGE B 2023/263 vom 24. Oktober 2024 Erw. 2.2 mit Hinweisen). Beim Begriff des «öffentlichen Interesses» handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff, welcher der rechtsanwendenden Behörde einen Beurteilungsspielraum eröffnet. Bei Zufahrten und Zugängen zu einzelnen Grundstücken sowie ausnahmsweise bei Strassen, die lediglich Einzelinteressen dienen und der ausschliesslichen Verfügungsmacht privater Grundeigentümer unterliegen, ist ein schutzwürdiges Interesse an deren Öffentlicherklärung in aller Regel zu verneinen (VerwGE B 2014/16 vom 30. Juni 2015 Erw. 2.1 mit Hinweisen). Strassen und Wege werden aufgehoben, wenn sie ihre Bedeutung verloren haben (Art. 14 Abs. 2 StrG). Bei der Aufhebung von öffentlichen Strassen ist jedoch Zurückhaltung geboten, insbesondere bei Fuss- und Wanderwegen (vgl. BUDE Nr. 17/2023 vom 31. Januar 2023 Erw. 3.3; G. GERMANN, Kurzkomentar zum st.gallischen Strassengesetz vom 12. Juni 1988, St.Gallen 1989, Art. 14 N 3).

3.7 Die Vorinstanz stützt den Verzicht auf die Klassierung des M.____wegs bzw. die Entwidmung des K.____wegs massgeblich darauf, dass mit dem Y.____weg sowie der R.____strasse in Verbindung mit



dem R.___weg ausreichende und klassierte Wegverbindungen zur Verfügung stünden.

3.8 Am Augenschein wurde hinsichtlich der geltend gemachten Alternativverbindungen festgestellt, dass die Verbindung R.___strasse/R.___weg begehbar ist und zudem gelbe Hinweistafeln den R.___weg als offiziellen Wanderweg ausweisen; hier entsprechen die (gemäss angefochtenem Gemeindestrassenplan) klassierten Wegverbindungen den tatsächlich vorhandenen Wegen. Demgegenüber weicht der tatsächliche Verlauf des Y.___wegs vom klassierten Verlauf ab: Der gemäss angefochtenem Gemeindestrassenplan rechtlich sichergestellte Wegteil wird in wesentlichen Teilen nicht unterhalten und ist nicht begehbar, was die Vertreter der Vorinstanz am Augenschein bestätigten. Der tatsächlich begehbare Wegverlauf hingegen ist – mangels Klassierung – rechtlich nicht sichergestellt, womit dessen Benützung durch die Bevölkerung bzw. die Allgemeinheit aktuell nicht gewährleistet ist.

Die Vorinstanz fusst ihre Entscheidung folglich zum grossen Teil auf einer alternativen Wegführung, die zwar tatsächlich vorhanden, rechtlich jedoch nicht sichergestellt ist. Gleichzeitig kann die rechtlich gesicherte Wegführung aufgrund der tatsächlichen Gegebenheiten nicht genutzt werden. Dieser offensichtliche Missstand zwischen Plan und Wirklichkeit aufgrund eines Auseinanderfallens der tatsächlichen und der rechtlich gesicherten Strassenführung ist durch die zuständige Behörde zu beheben (vgl. z.B. BUDE Nr. 9/2023 vom 20. Januar 2023 Erw. 6.7 f.; BUDE Nr. 10/2023 vom 20. Januar 2023 Erw. 8.1.7 f.). Gleichzeitig kann unter diesen Umständen im aktuellen Zeitpunkt nicht abschliessend beurteilt werden, ob die Entlassung des K.___wegs aus dem Gemeindestrassenplan in Verbindung mit der Nichtklassierung des M.___wegs namentlich mit Blick auf die Interessenabwägung und auf die Bedürfnisse der Allgemeinheit nach einer klassierten Wegführung in die höher gelegenen Gebiete gerechtfertigt war. So wäre zumindest denkbar, dass die Vorinstanz unter Berücksichtigung der Tatsache, dass nur eine – statt wie angenommen zwei – klassierte Alternativverbindung existiert, zu einem anderen Ergebnis gekommen wäre. Der Rekurs erweist sich demnach als begründet und ist im Sinn der Erwägungen insoweit gutzuheissen, als die (Nicht-)Klassierung des K.___wegs (Nr. 6.13), des M.___wegs (ohne Nr.), des Y.___wegs (Nr. 5.16), der R.___strasse (Nr. 3.30) und des R.___wegs (Nr. 5.19) angefochten wird. Der Beschluss des Gemeinderates X.___ betreffend «Änderungen des Gemeindestrassenplans der Politischen Gemeinde X.___, zweite öffentliche Auflage» vom 23. Mai 2022 und der Einspracheentscheid vom 12. September 2024 sind diesbezüglich aufzuheben und die Angelegenheit ist zur Bestimmung des weiteren Vorgehens und erneuter Entscheidung an die Vorinstanz zurückzuweisen (vgl. ergänzend auch oben, Erw. 1.6.4, wonach es der Vorinstanz frei steht, den revidierten Gemeindestrassenplan dem zuständigen Departement [erneut] zur Genehmigung zuzustellen).



4.

Zusammenfassend ergibt sich, dass die Vorinstanz in der Planung des revidierten Gemeindestrassenplans hinsichtlich einzelner Wegverbindungen die rechtlichen Vorgaben nicht vollumfänglich eingehalten hat, indem sie die Nichtklassierung des M.____wegs und des K.____wegs mit einer Alternativverbindung begründet, deren Bestand und Benützbarkeit für die Allgemeinheit rechtlich nicht sichergestellt ist. Der Rekurs erweist sich daher als begründet und ist im Sinn der Erwägungen teilweise gutzuheissen.

5.

5.1 Nach Art. 95 Abs. 1 VRP hat in Streitigkeiten jener Beteiligte die Kosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden. Die Entscheidegebühr beträgt Fr. 3'500.– (Nr. 20.13.01 des Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung, sGS 821.5). Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend wären die amtlichen Kosten der Politischen Gemeinde X.____ aufzuerlegen, woran unter den gegebenen Umständen auch das (teilweise) Nichteintreten auf einzelne Rekurse nichts ändert. Auf die Erhebung der amtlichen Kosten bei der Politischen Gemeinde ist jedoch zu verzichten (Art. 95 Abs. 3 VRP).

5.2 Der von der Rekurrentin 5 am 9. September 2024 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– ist zurückzuerstatten.

6.

Weder die Rekurrentinnen und Rekurrenten, noch die Rekursgegner oder die Vorinstanz stellen ein Begehren um Ersatz der ausseramtlichen Kosten. Aus diesem Grund ist über ausseramtliche Entschädigungen nicht zu befinden.

Entscheid

1.

Auf den Rekurs von P.____, Q.____ und R.____ wird nicht eingetreten.

2.

a) Es wird festgestellt, dass die Genehmigungsverfügung des Tiefbauamtes des Kantons St.Gallen vom 8. April 2024 nichtig ist.

b) Auf den Rekurs von A.____, B.____, C.____, D.____, E.____, F.____, G.____, H.____, I.____, J.____, K.____, L.____, M.____, N.____ und O.____ wird im Sinn der Erwägungen insoweit nicht eingetreten als die Genehmigungsverfügung des Tiefbauamtes des Kantons St.Gallen vom 8. April 2024 angefochten wird.

3.

a) Der Rekurs von A.____, B.____, C.____, D.____, E.____, F.____, G.____, H.____, I.____, J.____, K.____, L.____, M.____, N.____ und O.____



wird im Sinn der Erwägungen insoweit teilweise gutgeheissen, als der Beschluss des Gemeinderates X.____ betreffend «Änderungen des Gemeindestrassenplans der Politischen Gemeinde X.____, zweite öffentliche Auflage» vom 23. Mai 2022 und der Einspracheentscheid vom 12. September 2022 angefochten werden. Im Übrigen wird der Rekurs abgewiesen.

b) Der Einspracheentscheid des Gemeinderates X.____ vom 12. September 2022 wird aufgehoben.

c) Der Beschluss des Gemeinderates X.____ betreffend «Änderungen des Gemeindestrassenplans der Politischen Gemeinde X.____, zweite öffentliche Auflage» vom 23. Mai 2022 wird im Sinn der Erwägungen teilweise aufgehoben.

d) Die Sache wird in Bezug auf die Klassierung des Y.____wegs (Nrn. 5.16), des M.____wegs (ohne Nr.), des K.____wegs (Nr. 6.13), der R.____strasse (Nr. 3.30) sowie des R.____wegs (Nr. 5.19) zur erneuten Beurteilung an die Vorinstanz zurückgewiesen.

4.

a) Auf die Erhebung der amtlichen Kosten in der Höhe von Fr. 3'500.– bei der Politischen Gemeinde X.____ wird verzichtet.

b) Der am 9. September 2024 von E.____ geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– wird zurückerstattet.

Die Vorsteherin

Susanne Hartmann
Regierungsrätin