



Fall-Nr.: B 2011/9
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 07.12.2011
Entscheiddatum: 07.12.2011

Urteil Verwaltungsgericht, 07.12.2011

Strassenrecht, Art. 8 StrG (sGS 732.1). Die Klassifizierung von Strassen hat vorausschauenden Charakter und daher zählen bevorstehende, bereits konkrete Bauprojekte zu den erschlossenen, ständig bewohnten Wohneinheiten. Auch mittelfristig realisierbare Bauprojekt sind bei der Anzahl erschlossener Wohneinheiten mit zu berücksichtigen, sofern diese voraussichtlich über die fragliche Strasse erschlossen werden und ihre Parzellen bereits als Baugebiet eingezont wurden. Sobald eine Gemeindestrasse voraussichtlich zehn ständig bewohnte Wohneinheiten erschliessen wird, ist sie als Gemeindestrasse zweiter Klasse einzuteilen. Unter Umständen können aber auch bereits Strassen mit weniger als zehn erschlossenen Wohneinheiten aufgrund ihrer Funktion oder des Verkehrsaufkommens als Gemeindestrasse zweiter Klasse eingestuft werden. Die Gemeindeautonomie in Form des Erlasses eines kommunalen Kriterienkatalogs ist auf Gemeindestrassen dritter Klasse beschränkt, die weniger als zehn ständig bewohnte Wohneinheiten erschliessen, soweit die Vorgaben des StrG und des Kreisschreibens über den Vollzug des Strassengesetzes vom 22. November 1988 beachtet werden (Verwaltungsgericht, B 2011/9).

Strassenrecht, Art. 8 StrG (sGS 732.1).

Die Klassifizierung von Strassen hat vorausschauenden

Anwesend: Vizepräsident lic.iur. A. Linder; Verwaltungsrichter Dr. B. Heer, lic.iur. A. Rufener,

**Dr. S. Bietenharder-Künzle; Ersatzrichterin lic.iur. D. Gmünder Perrig;
Gerichtsschreiber**

Dr. M. Looser



In Sachen

G. und J. B.,

F. B.,

G. S.,

Beschwerdeführer,

alle vertreten durch Rechtsanwalt lic.iur. T. M.

gegen

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

Vorinstanz,

und

Politische Gemeinde X., vertreten durch den Stadtrat,

Beschwerdegegnerin,

betreffend

Teilstrassenplan V.-T.-Weg, X.



hat das Verwaltungsgericht festgestellt:

A./ Die Beschwerdeführer G. und J. B., F. B. und G. S. sind Eigentümer der Grundstücke Nrn. 000a, 000b und 00c (Grundbuch X.) am V.-T.-Weg in X. Der V.-T.-Weg wurde gemäss rechtskräftigem Strassenplan der Stadt X. als Gemeindestrasse dritter Klasse eingeteilt.

B./ Am 3. Dezember 2008 genehmigte der Stadtrat X. den Teilstrassenplan "V.-T.-Weg (Nr. 000), Gemeindestrasse 3. Klasse, Neubau". Dieser Teilstrassenplan verlängert den bestehenden V.-T.-Weg um etwa dreissig Meter und sieht in der Mitte der Strassenverlängerung einen Wendeplatz vor. Mit dieser Verlängerung sollen die hinterliegenden noch unüberbauten Grundstücke erschlossen werden. Dieser Teilstrassenplan wurde vom 23. Dezember 2008 bis 22. Januar 2009 öffentlich aufgelegt. G. und J. B., F. B. und G. S. erhoben Einsprache gegen den Teilstrassenplan. Die Einsprache richtete sich gegen die Klassierung der Verlängerung des V.-T.-Wegs als Gemeindestrasse dritter Klasse. Der Stadtrat X. wies die Einsprachen mit Entscheid vom 8. April 2009 ab.

C./ Mit Eingabe ihres Rechtsvertreters vom 7. Mai 2009 erhoben G. und J. B., F. B. und G. S. gegen den Einspracheentscheid Rekurs beim Baudepartement mit den Anträgen, der Entscheid des Stadtrats X. vom 8. April 2009 sei kosten- und entschädigungspflichtig aufzuheben; es sei der bestehende V.-T.-Weg mit dessen Verlängerung gemäss rechtskräftigem Strassenbauprojekt als Gemeindestrasse zweiter Klasse einzuteilen; und im Übrigen sei die Streitsache zur Entscheidung auf Übertragung der Strasse ins Eigentum der politischen Gemeinde an den Stadtrat X. zurückzuweisen. Der Rekurs wurde im Wesentlichen damit begründet, dass durch die Verlängerung des V.-T.-Wegs zusätzlich zu den vier bestehenden Wohneinheiten weitere Grundstücke mit insgesamt zehn Wohneinheiten erschlossen würden. Damit erschliesse der verlängerte V.-T.-Weg neu vierzehn Wohneinheiten. Dies rechtfertige eine Einteilung des verlängerten V.-T.-Wegs als Gemeindestrasse zweiter Klasse.



Nach der Eingabe des Stadtrats X. vom 3. Juli 2009 mit dem Antrag auf Abweisung des Rekurses fand am 25. September 2009 unter Anwesenheit der Beteiligten ein Augenschein statt. Dabei beauftragte das kantonale Tiefbauamt den Vertreter der Stadt X. damit, die mögliche Anzahl der zu erschliessenden Wohneinheiten zu überprüfen, da die Zahl der durch den V.-T.-Weg gesamthaft erschlossenen Wohneinheiten umstritten war. Die Stadt X. teilte am 1. Oktober 2009 per E-Mail mit, dass am V.-T.-Weg voraussichtlich etwa dreizehn Wohneinheiten realisierbar seien. Mit Schreiben vom 24. November 2009 erhielten alle Beteiligten das Augenscheinprotokoll samt einer vorläufigen rechtlichen Beurteilung durch das Tiefbauamt. Der Teilstrassenplan erschliesse gemäss strittigem Vorhaben lediglich neun oder zehn Wohneinheiten. Daher erweise sich die Einteilung des verlängerten V.-T.-Wegs als Gemeindestrasse dritter Klasse als korrekt.

Am 4. Dezember 2009 reichte A. A. ein Baugesuch samt Situationsplan der "2. Bauetappe Einfamilienhäuser V.-T.-Weg 0a, 0b und 0b" bei der Stadt X. ein. Das Projekt sieht eine neue Parzellierung der Grundstücke vor: So wird die Grenze zwischen den Grundstücken Nrn. 000d und 000e nach Norden ungefähr in die Mitte des verlängerten V.-T.-Wegs verschoben. Ausserdem werden die Grundstücke Nrn. 000e und 000f neu aufgeteilt. Damit werde für alle neuen Grundstücke eine einwandfreie Erschliessung ab dem V.-T.-Weg gewährleistet.

Mit Eingabe seines Rechtsvertreters vom 13. Januar 2010 nahm der Stadtrat X. Stellung zum Augenscheinprotokoll und machte im Wesentlichen geltend, dass die zuständigen Amtsstellen der Stadt geprüft hätten, ob der Teilstrassenplan im Hinblick auf die Erschliessung der Grundstücke Nrn. 000f und 000d überarbeitet werden müsse. Damit sei aber zuzuwarten, bis für die genannten Grundstücke sowie für das Grundstück Nr. 000g ein konkretes Bauprojekt vorliege. Bei den Grundstücken Nrn. 000d und 000g sei zu berücksichtigen, dass sie auch von Süden her über die V.-T.-Strasse erschlossen werden könnten, was sich dann auch auf die Verlängerung des V.-T.-Wegs auswirken könne.

Mit Schreiben ihres Rechtsvertreters vom 7. Dezember 2009 und 16. Februar 2010 hielten G. und J. B., F. B. und G. S. am Rekurs fest und nahmen zum



Augenscheinprotokoll Stellung. Darin wiesen sie unter anderem darauf hin, dass in der Zeit vom 22. Dezember 2009 bis 4. Januar 2010 das Bauprojekt und Baugesuch für die "2. Bauetappe Einfamilienhäuser V.-T.-Weg 0a, 0b und 0c" zur öffentlichen Auflage gebracht und nicht wegen ungenügender Erschliessung zurückgewiesen worden sei. Angesichts der von A. A. beabsichtigten Änderung der Grenze zwischen den Parzellen Nrn. 000e und 000d werde auch die Parzelle Nr. 000d erschlossen. Eine Erschliessung der Grundstücke Nrn. 000d und 000g mit einer Zufahrt ab der unterhalb und südseits liegenden V.-T.-Strasse sei nach der gesamten bisherigen Planung des Grundeigentümers mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlich auszuschliessen.

Der Stadtrat X. beantragte mit Schreiben vom 12. März 2010 erneut die Ablehnung des Rekurses und brachte im Wesentlichen vor, es treffe zu, dass ein Baugesuch für die Einfamilienhäuser V.-T.-Weg 0a, 0b und 0c bei der Baukommission anhängig sei. Die im Situationsplan der "2. Bauetappe Einfamilienhäuser V.-T.-Weg 0a, 0b und 0c" vorgesehene Änderung der Grundstücksgrenzen sei allerdings grundbuchlich noch nicht vollzogen.

Am 21. April 2010 wurde die im Baugesuch von A. A. vom 4. Dezember 2009 vorgesehene Parzellierung der Grundstücke Nrn. 000e und 000f resp. 000h sowie die Verschiebung der Grenze zwischen den Grundstücken Nrn. 000e und 000d grundbuchlich vollzogen. Damit entstanden neu die Grundstücke Nrn. 000i und 000h, die östlich vom Grundstück Nr. 000e liegen und einen Teil der Gesamtfläche der Parzelle Nr. 000f beanspruchen.

Mit Entscheid vom 30. Dezember 2010 lehnte das Baudepartement den Rekurs kostenpflichtig ab. Zur Begründung wurde im Wesentlichen vorgebracht, dass durch den angefochtenen Teilstrassenplan die schon bestehenden vier Häuser auf den Grundstücken Nrn. 000c, 000a, 000b und 000j, die neu erstellten Häuser auf den Grundstücken Nrn. 000k und 000l, das unüberbaute Grundstück Nr. 000g und zusätzlich durch die Verlängerung des V.-T.-Wegs das Grundstück Nr. 000e erschlossen würden. Damit würden bei einer möglichen Überbauung der Grundstücke Nrn. 000g und 000e insgesamt neun bis zehn ständig bewohnte Wohneinheiten erschlossen. Falls sich die Anzahl der Wohneinheiten durch die



Änderung der Grundstücksgrenzen oder die Erschliessung weiterer Grundstücke über den V.-T.-Weg auf über zehn erhöhen würde, sei eine Umklassierung in eine Gemeindestrasse zweiter Klasse geboten. Solange aber offen sei, wie die Erschliessung der Grundstücke Nrn. 000g und 000d erfolge, sei die Klassierung des verlängerten V.-T.-Wegs als Gemeindestrasse dritter Klasse rechtmässig.

Mit Eingaben ihres Rechtsvertreters vom 17. Januar 2011 und 14. Februar 2011 erheben G. und J. B., F. B. und G. S. Beschwerde beim Verwaltungsgericht mit den Anträgen, der Rekursentscheid des Baudepartements Nr. 81/2010 vom 30. Dezember 2010 sei kosten- und entschädigungspflichtig aufzuheben; und es sei die Streitsache zur Einteilung des V.-T.-Wegs mit dessen Verlängerung gemäss rechtskräftigem Strassenbauprojekt als Gemeindestrasse zweiter Klasse an die Erstinstanz zurückzuweisen. Als Begründung wird im Wesentlichen vorgebracht, dass das Baudepartement seine Feststellungen zur Anzahl Wohneinheiten, die durch den V.-T.-Weg erschlossen würden, nicht unter den ihm im Zeitpunkt des Entscheides bekannt gewesenen Verhältnissen vorgenommen und deren Veränderungen durch das Baugesuch von A. A. für die drei Einfamilienhäuser nicht berücksichtigt habe.

Das Baudepartement liess sich mit Eingabe vom 4. März 2011 zur Beschwerde vernehmen und beantragt deren Abweisung. Als Begründung wird im Wesentlichen vorgebracht, dass die Anzahl der erschlossenen ständig bewohnten Wohneinheiten zur Zeit des angefochtenen Entscheids des Stadtrates für die Klassierung des V.-T.-Wegs massgebend sei. Der Stadtrat X. nahm mit Eingabe seines Rechtsvertreters vom 28. März 2011 zur Beschwerde Stellung und beantragt deren kosten- und entschädigungspflichtige Abweisung. Dabei wird hauptsächlich geltend gemacht, dass die Anzahl der durch eine Strasse erschlossenen ständig bewohnten Wohneinheiten ein wichtiges, jedoch nicht alleiniges Kriterium für die Abgrenzung zwischen Gemeindestrassen zweiter und dritter Klasse sei und dass nur die rechtlich zur Erstellung bewilligten Wohneinheiten, mit deren umgehenden Realisierung zu rechnen sei, zu berücksichtigen seien.



Nach mehrmaliger Fristerstreckung nahmen G. und J. B., F. B. und G. S. mit Eingabe ihres Rechtsvertreters vom 25. Mai 2011 zu den Vernehmlassungen des Baudepartements und des Stadtrats X. Stellung. Sie halten dabei an der Gutheissung der Beschwerde fest und reichten die Pläne und Unterlagen zum Baugesuch von A. A. vom 4. Dezember 2009 betreffend "2. Bauetappe Einfamilienhäuser, V.-T.-Weg 0a, 0b, 0c" auf den Parzellen Nrn. 000e, 000i und 000h ein. Im Weiteren äussert sich der Rechtsvertreter mehrheitlich zu den Vorbringen der Beschwerdegegnerin in ihrer Eingabe vom 28. März 2011.

Die zusätzliche Eingabe des Rechtsvertreters von G. und J. B., F. B. und G. S. vom 25. Mai 2011 wurden dem Stadtrat X. zur Stellungnahme unterbreitet. Mit Eingabe seines Rechtsvertreters vom 1. Juni 2011 beantragt der Stadtrat X., die Eingabe vom 25. Mai 2011 aus dem Recht zu weisen.

Auf die weiteren von den Verfahrensbeteiligten vorgebrachten Ausführungen wird, soweit wesentlich, in den nachstehenden Erwägungen eingegangen.

Darüber wird in Erwägung gezogen:

1. (...).

2. Die Beschwerdegegnerin verlangt, dass die Eingabe der Beschwerdeführer vom 25. Mai 2011 aus dem Recht zu weisen sei, da diese eine eigentliche Replik darstelle und keiner der aufgegriffenen Punkte in der Eingabe vom 25. Mai 2011 tatsächlich neu sei.

2.1. Aus Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 53 Abs. 1 VRP ergibt sich, dass im Beschwerdeverfahren grundsätzlich nur ein einfacher Schriftenwechsel stattfindet. Einen zweiten Schriftenwechsel sieht das VRP nicht vor (VerwGE vom 13. Dezember 1991 i.S. B. & G. AG und Mitbeteiligte, E. 1b mit Hinweis; U. P. Cavelti/Th. Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen – dargestellt an den Verfahren vor dem Verwaltungsgericht, 2. Aufl., St. Gallen 2003, Rz. 949). Zur Wahrung des rechtlichen Gehörs wird eine zweite Eingabe der



Beschwerdeführer zugelassen, wenn in der Vernehmlassung eine Schlechterstellung der Beschwerdeführer beantragt wird, wenn in der Vernehmlassung neue, bisher nicht erörterte prozessuale Vorfragen aufgeworfen oder wenn von den Beschwerdebeteiligten neue tatsächliche und rechtliche Behauptungen vorgebracht werden, die für die Beurteilung der Streitsache von erheblichem Einfluss sind. Die zweite Eingabe hat sich indessen sachlich auf diejenigen Umstände zu beschränken, die sie rechtfertigen und es können keine neuen Beschwerdegründe nachgeschoben werden (VerwGE vom 13. Dezember 1991 i.S. B. & G. AG und Mitbeteiligte, E. 1b mit Hinweisen; Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 951 mit Hinweisen).

2.2. Die kantonale Rechtsprechung zum Recht auf Replik hat den Anspruch auf rechtliches Gehör gemäss Art. 6 Ziff. 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention (SR 0.101, abgekürzt EMRK) und Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung (SR 101) zu berücksichtigen. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts in Anlehnung an die Praxis des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte sind die Gerichte in sämtlichen Rechtsbereichen verpflichtet, jede ihnen eingereichte Stellungnahme den Beteiligten zur Kenntnis zu bringen und diesen Gelegenheit zu geben, dazu Stellung zu nehmen (BGE 133 I 104 E. 4.6; 133 I 99 E. 2.1). Dies gilt unabhängig davon, ob eine Vernehmlassung oder Stellungnahme neue Tatsachen oder Argumente enthält und ob sie das Gericht tatsächlich zu beeinflussen vermögen (BGE 133 I 102 und 103 f. E. 4.3 und 4.5). Das Bundesgericht anerkennt mit anderen Worten ein bedingungsloses Replikrecht (G. Steinmann, St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung, 2. Aufl., Zürich/St. Gallen und Zürich/ Basel/Genf 2008, Rz. 25 zu Art. 29). Ausgeschlossen sind indessen nach Ablauf der Beschwerdefrist Anträge und Rügen, die bereits in der Beschwerdeeingabe hätten erhoben werden können, ausser die Vernehmlassungen hätten erst hierzu Anlass gegeben (BGE 132 I 47 E. 3.3.4; 131 I 311 E. 3.5).

2.3. Die Beschwerdeführer gehen in der zusätzlichen Eingabe vom 25. Mai 2011 auf die Äusserungen der Beschwerdegegnerin in deren Vernehmlassung vom 28. März 2011 ein. Soweit ersichtlich, enthält die zusätzliche Eingabe des Rechtsvertreters der Beschwerdeführer vom 25. Mai 2011 keine Anträge und



Rügen gegen den Entscheid der Vorinstanz, die bereits in der Eingabe vom 14. Februar 2011 hätten erhoben werden können, sondern beschränkt sich mehrheitlich auf Ausführungen zu den Vorbringen der Beschwerdegegnerin. Eine solche (unaufgefordert) eingereichte Stellungnahme der Beschwerdeführer zu den Vernehmlassungen der Vorinstanz und der Beschwerdegegnerin kann grundsätzlich nicht ohne Verletzung der EMRK aus dem Recht gewiesen werden (U. Meyer, Basler Kommentar zum Bundesgerichtsgesetz, Basel 2008, N 24 zu Art. 102).

2.4. Auch nicht aus dem Recht zu weisen sind die als Beilage zur zusätzlichen Eingabe vom 25. Mai 2011 eingereichten Akten des Baugesuches von A. A. vom 4. Dezember 2009. Den diesbezüglichen Beweisantrag haben die Beschwerdeführer bereits in der Beschwerdeergänzung vom 14. Februar 2011 unter Ziff. 3 von "Formelles" gestellt. Die Beschwerdeführer haben aufgrund der angeblichen Verweigerungshaltung der Beschwerdegegnerin die entsprechenden Pläne und Unterlagen zum Baugesuch selbst dem Verwaltungsgericht zugestellt. Das Verwaltungsgericht kann aufgrund von gestellten Beweisanträgen die entsprechenden Unterlagen einfordern. Indem dies die Beschwerdeführer vorwegnehmen, kann ihnen dies nicht zum Nachteil angerechnet werden. Daher sind die mit Eingabe vom 25. Mai 2011 eingereichten Unterlagen im Beschwerdeverfahren vor dem Verwaltungsgericht zu berücksichtigen, soweit sie sich auf den gestellten Beweisantrag vom 14. Februar 2011 abstützen lassen.

3. Die Beschwerdeführer stellen in der Eingabe vom 14. Februar 2011 den Antrag, dass sämtliche Vorakten des bei der Baukommission anhängigen Baugesuches von A. A. zur Überbauung der Grundstücke Nrn. 000e, 000i und 000h für das Beschwerdeverfahren beigezogen werden. Mit Eingabe vom 25. Mai 2011 reichten die Beschwerdeführer die Pläne und Unterlagen zum fraglichen Baugesuch ein. Aufgrund der Sistierung des Baubewilligungsverfahrens wurde über dieses Gesuch von A. A. noch keine materielle Entscheidung gefällt. Daher ist mit der Einreichung der Unterlagen zum Baugesuch der drei Einfamilienhäuser auf den Parzellen Nrn. 000e, 000i und 000h der Beweisantrag der Beschwerdeführer hinfällig geworden und der Beizug weiterer Akten erübrigt sich für die Entscheidung der vorliegenden Beschwerde.



4. Die Beschwerdeführer machen im Wesentlichen geltend, dass die Vorinstanz bei der Berechnung der Anzahl der durch den V.-T.-Weg erschlossenen Wohneinheiten die zu erwartenden Bauten resp. Wohneinheiten auf den Grundstücken Nrn. 000d und 000g sowie das Baugesuch von A. A. für drei Einfamilienhäuser auf den Parzellen Nrn. 000e, 000i und 000h nicht berücksichtigt habe. Bevor der Frage nachgegangen wird, auf welchen Sachverhalt beim Entscheid über die Klassifikation der fraglichen Strasse abzustellen ist bzw. inwieweit auch noch nicht realisierte künftige Bauten als ständig bewohnte Wohneinheiten zu betrachten sind, ist vorab zu klären, wie sich die Gemeindestrassen zweiter Klasse von denjenigen der dritten Klasse abgrenzen und inwieweit dabei ein kommunaler Kriterienkatalog zu berücksichtigen ist.

4.1. Der Erlass und die Änderung eines Gemeindestrassenplans untersteht dem Planverfahren nach Art. 39 ff. StrG, d.h. einem Auflage- und Rechtsmittelverfahren, in welchem die Betroffenen ihre Interessen geltend machen können. Dies gilt gemäss Art. 45 Abs. 1 lit. c StrG auch für die Einteilung und Umteilung von Gemeindestrassen in Klassen. Art. 8 StrG hält die drei Klassen von Gemeindestrassen fest. Gemeindestrassen erster Klasse dienen dem örtlichen und überörtlichen Verkehr. Sie stehen dem allgemeinen Motorfahrzeugverkehr offen (Art. 8 Abs. 1 StrG). Gemeindestrassen zweiter Klasse dienen der Groberschliessung des Baugebiets und der Erschliessung grösserer Siedlungsgebiete ausserhalb des Baugebiets. Sie stehen in der Regel dem allgemeinen Motorfahrzeugverkehr offen (Art. 8 Abs. 2 StrG). Gemeindestrassen dritter Klasse dienen der übrigen Erschliessung sowie der Land- und Forstwirtschaft. Sie stehen dem allgemeinen Motorfahrzeugverkehr nicht offen (Art. 8 Abs. 3 StrG). Gemeindestrassen dritter Klasse sind die niedrigste Kategorie öffentlicher Strassen und eine Auffangklasse. Alle öffentlichen Strassen, die nicht zwingend einer höheren Klasse zuzuordnen sind, gehören folglich zu den Gemeindestrassen dritter Klasse (VerwGE B 2004/91 vom 10. Mai 2005 E. 4a.bb, in: www.gerichte.sg.ch, mit Hinweis auf G. Germann, Kurzkomentar zum st. gallischen Strassengesetz vom 12. Juni 1988, St. Gallen 1989, N 16 zu Art. 8).



4.2. Die Gemeindestrassen zweiter Klasse dienen wie erwähnt der Groberschliessung des Baugebietes. Unter Groberschliessung ist die Versorgung eines zu überbauenden Gebietes mit den Hauptsträngen der Erschliessungsanlagen zu verstehen, namentlich Wasser-, Energieversorgungs- und Abwasserleitungen sowie Strassen und Wegen, die unmittelbar dem zu erschliessenden Gebiet dienen. Die Feinerschliessung umfasst demgegenüber den Anschluss der einzelnen Grundstücke an die Hauptstränge der Erschliessungsanlagen mit Einschluss von öffentlich zugänglichen Quartierstrassen und öffentlichen Leitungen. Die Zugänge, Zufahrten und Zuleitungen auf den Baugrundstücken selbst zählen indessen nicht mehr zur Feinerschliessung. Die Beschwerdegegnerin bringt vor, dass der V.-T.-Weg als relativ kurze Stichstrasse (114 Meter) ohne jede Verzweigung nicht der Groberschliessung diene, sondern der Feinerschliessung. Dabei verkennt die Beschwerdegegnerin, dass sich der Begriff "Groberschliessung" des Art. 8 Abs. 2 StrG nicht mit dem allgemeinen Verständnis und dem Begriff gemäss Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz (SR 843) deckt, sondern weitergeht. Die Groberschliessung im Sinne von Art. 8 Abs. 2 StrG erfasst nicht nur die Hauptstränge der Erschliessung, sondern grundsätzlich auch die Quartierstrassen, wenn es darum geht, eine "grössere Zahl von Häusern" bzw. Wohneinheiten zu erschliessen (VerwGE vom 13. Dezember 1991 i.S. B & G AG und Mitbeteiligte, E. 4c.aa mit Hinweis auf Germann, a.a.O., Rz. 9 zu Art. 8; GVP 2001 Nr. 98). Die genaue Anzahl der Wohneinheiten lässt sich dem Gesetzestext nicht entnehmen. Zur Abgrenzung zwischen Gemeindestrassen zweiter und dritter Klasse zieht die Rechtsprechung als wichtiges, jedoch nicht alleiniges Kriterium die Anzahl der durch eine Strasse erschlossenen ständig bewohnten Wohneinheiten herbei (GVP 1992 Nr. 43 mit Hinweisen). Nach Ansicht des Verwaltungsgerichts erweist sich der Beizug des Kreisschreibens über den Vollzug des Strassengesetzes vom 22. November 1988 (ABI 1988, S. 2747 ff., 2749, abgekürzt Kreisschreiben StrG), wonach Strassen innerhalb des Baugebietes, die mehr als zehn ständig bewohnte Häuser erschliessen, als Gemeindestrassen zweiter Klasse einzuteilen seien, als sachgerecht (GVP 1992 Nr. 43). Daraus lässt sich der Schluss ziehen, dass Gemeindestrassen dritter Klasse demgegenüber in



der Regel höchstens zehn ständig bewohnte Häuser erschliessen, wie dies auch die Vorinstanz richtig festhielt.

4.3. Nachfolgend ist zu prüfen, ob es sich angesichts der Funktion einer Strasse auch rechtfertigt, die Erschliessung von zehn oder mehr ständig bewohnten Wohneinheiten als Gemeindestrasse dritter Klasse zu betrachten, insbesondere wenn dies ein kommunaler Kriterienkatalog so vorsieht.

4.3.1. Die Beschwerdegegnerin macht geltend, dass es rechtlich nicht haltbar sei, dass eine Umklassierung in eine Gemeindestrasse zweiter Klasse geboten sei, wenn sich die Anzahl der erschlossenen Wohneinheiten auf über zehn erhöhe. Die Klassierung einer konkreten Strasse erfolge ausschliesslich aufgrund einer Gesamtbeurteilung mehrerer Kriterien, die den gesetzlichen Vorgaben von Art. 8 StrG zu entsprechen hätten. Rechtsanwendende Behörde sei dabei in erster Instanz die Gemeinde. Damit stehe ihr bei der Gesetzesauslegung auch ein Ermessensspielraum zu, der als Autonomiebereich geschützt sei. Der Kanton könne gegen die Handhabung dieses Ermessens nur einschreiten, wenn diese ausserhalb des gesetzlichen Rahmens liege. Angesichts der auslegungsbedürftigen Vorgaben von Art. 8 StrG sei die Beschwerdegegnerin gerade gezwungen, für die Klassierung der grossen Zahl von Strassen und Wegen einen eigenen verfeinerten Kriterienkatalog aufzustellen. Nach dem Kriterienkatalog der Beschwerdegegnerin wären selbst bei der Erschliessung von mehr als acht Häusern über den V.-T.-Weg noch vier der fünf Kriterien erfüllt, und der Kriterienkatalog verlange die Einteilung als Gemeindestrasse dritter Klasse, wenn drei der fünf Kriterien (untergeordnete Erschliessungsstrasse im Baugebiet, nur eine Bautiefe erschlossen, weniger als acht bewohnte Häuser erschlossen, Stichstrasse, nicht dem allgemeinen Motorfahrzeugverkehr dienend) erfüllt seien.

Nach der Ansicht der Vorinstanz und der Beschwerdeführer sei hingegen für die Beurteilung der Klassierung einer Gemeindestrasse in die zweite oder dritte Klasse das Kreisschreiben StrG massgebend und nicht eigene Kriterien der Gemeinde, die den Richtlinien im Kreisschreiben StrG (Anzahl ständig bewohnter Wohneinheiten) widersprechen würden bzw. mit der kantonalen Rechtsprechung und Praxis nicht vereinbar seien.



4.3.2. Das Strassengesetz gesteht den Gemeinden bei der Festlegung des Gemeindestrassenplans Autonomie zu. Der kantonale Erlass enthält aber allgemeine Kriterien dazu und der Strassenplan bedarf der Genehmigung durch das kantonale Baudepartement. Ob eine Gemeindestrasse als eine der zweiten oder dritten Klasse eingestuft werden soll, beurteilt sich im Rahmen von Art. 8 StrG, der einzelne Klassierungskriterien als unbestimmte Rechtsbegriffe des kantonalen Rechts enthält (VerwGE B 2009/30 vom 3. Dezember 2009 E. 4.2, in: www.gerichte.sg.ch). Auch die Materialien zum StrG lassen darauf schliessen, dass die Verdeutlichung der Einteilungskriterien durch die gesetzesanwendenden Behörden im Zusammenhang mit der Ausarbeitung der Gemeindestrassenpläne erfolgen sollte, zumal auch bei der Gesetzesberatung eine genaue Festlegung der Zahl der ständig bewohnten Wohneinheiten unterblieb. Massgebend ist aber in erster Linie der "Wille" des Gesetzgebers (GVP 2001 Nr. 98 mit Hinweis auf Germann, a.a.O., Rz. 11 zu Art. 8). Auch wenn im Rahmen der Beratungen keine Festlegung der Zahl der ständig bewohnten Wohneinheiten erfolgte, wurde als Richtlinie für Strassen innerhalb des Baugebietes die Zahl von etwa zehn ständig bewohnten Wohneinheiten genannt. Dies hält auch das Kreisschreiben StrG als Kriterium für die Abgrenzung zwischen Gemeindestrassen zweiter und dritter Klasse fest (GVP 2001 Nr. 98). Die Materialien zum StrG und die Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts zeigen indessen auch auf, dass die Abgrenzung nach der Anzahl der ständig bewohnten Wohneinheiten lediglich ein Gesichtspunkt für die Einteilung der Gemeindestrassen ist. Insbesondere ist dann eine Strasse als Gemeindestrasse zweiter Klasse einzuteilen, wenn die Funktion oder das Verkehrsaufkommen eine solche Einteilung verlangt, auch wenn weniger als etwa zehn ständig bewohnte Häuser erschlossen werden (GVP 2001 Nr. 98 mit Hinweisen; GVP 1992 Nr. 43 mit Hinweis auf Germann, a.a.O., Rz. 14 zu Art. 8). In solchen Fällen hat die Gemeindestrasse in erster Linie nicht eine Erschliessungs-, sondern eine Verbindungsfunktion, und das Verkehrsaufkommen muss mehr als etwa zehn ständig bewohnten Häusern entsprechen (Germann, a.a.O., Rz. 14 zu Art. 8 mit Hinweisen). Auch andere Gründe können eine andere Einteilung erforderlich machen (GVP 2001 Nr. 98). Daraus wird ersichtlich, dass sich die Einteilung einer Strasse nach den tatsächlichen Verhältnissen und der Zweckbestimmung richtet. Es ist auf die tatsächliche oder geplante Funktion



einer Strasse abzustellen (GVP 1992 Nr. 43; VerwGE B 2004/91 vom 10. Mai 2005 E. 4a.bb, in: www.gerichte.sg.ch, je mit Hinweis auf Germann, a.a.O., N 1 zu Art. 8). Die anderen Kriterien gelangen insbesondere dann zur Anwendung, wenn eine Strasse mit weniger als zehn erschlossenen Wohneinheiten einer Gemeindestrasse zweiter Klasse zugeteilt werden soll. Unter diesem Aspekt ist auch der kommunale Kriterienkatalog der Beschwerdegegnerin auszulegen. Er spielt unter Berücksichtigung des gesetzgeberischen Willens insbesondere dort eine Rolle, wo Strassen mit weniger als zehn erschlossenen Wohneinheiten aufgrund ihrer Funktion (z.B. infolge des Durchgangsverkehrs oder des Ausbaustandards) als Gemeindestrasse zweiter Klasse eingestuft werden sollen. Gemeindeautonomie besteht somit im Bereich der Gemeindestrassen dritter Klasse, d.h. bei Strassen mit weniger als zehn Wohneinheiten, soweit die Vorgaben des StrG sowie des Kreisschreibens StrG beachtet werden. In diesem Rahmen kann die Gemeinde einen kommunalen Kriterienkatalog aufstellen.

4.3.3. Aufgrund des Gesagten erfüllen Quartierstrassen, die für mehrere Wohneinheiten Erschliessungsfunktion übernehmen, zumeist die Voraussetzungen für eine Einteilung als Gemeindestrasse zweiter Klasse. Daraus folgt, dass Strassen innerhalb der Bauzone in der Regel als Gemeindestrassen zweiter und in seltenen Fällen ausnahmsweise als Gemeindestrassen dritter Klasse einzuteilen sind. Zwar dienen auch die Gemeindestrassen dritter Klasse der Erschliessung, jedoch nur der untergeordneten (GVP 2001 Nr. 98). Darin zeigt sich, 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 sind. Nur eine solche Betrachtungsweise dient der Durchsetzung einer im ganzen Kanton einheitlichen Klassifikation von Strassen.

4.3.4. Kein Argument für die Massgeblichkeit des kommunalen Kriterienkatalogs ist sodann, dass dieser gemäss Art. 13 Abs. 2 StrG vom Kanton als rechtmässig anerkannt worden ist. Der kommunale Kriterienkatalog stellt nämlich keinen Rechtssatz dar, und zudem genehmigt der Kanton im Rahmen von Art. 13 Abs. 2 StrG lediglich den Gemeindestrassenplan und nicht auch einen kommunalen Kriterienkatalog.



4.3.5. Ebenfalls kein Grund gegen eine Einstufung als Gemeindestrasse zweiter Klasse ist das Aufkommen von keinem oder nur von wenig Durchgangsverkehr. Hinsichtlich des Verkehrs hält nämlich das Kreisschreiben StrG als Abgrenzung zwischen Gemeindestrassen zweiter und dritter Klasse fest, dass beide in der Regel nur Anlieger-, Ziel- und Quellverkehr haben, aber die Gemeindestrasse zweiter Klasse allenfalls noch geringen Durchgangsverkehr aufweist. Dies bedeutet nicht, dass die Gemeindestrassen zweiter Klasse zwingend Durchgangsverkehr aufweisen müssen. Auch eine Beschränkung des allgemeinen Motorfahrzeugverkehrs schliesst eine Einstufung als Gemeindestrasse zweiter Klasse nicht per se aus, da die Art. 8 StrG und das Kreisschreiben StrG lediglich statuieren, dass Gemeindestrassen zweiter Klasse in der Regel keine Beschränkung für den allgemeinen Motorfahrzeugverkehr haben (vgl. Germann, a.a.O., Rz. 15 zu Art. 8).

4.3.6. Zusammengefasst lässt sich festhalten, dass die Vorinstanz zu Recht der Ansicht ist, dass eine Strasse innerhalb der Bauzone, die mehr als zehn Wohneinheiten erschliesst, im Regelfall als Gemeindestrasse zweiter Klasse einzuteilen ist. Andere Kriterien für die Einordnung einer Gemeindestrasse in die zweite oder dritte Klasse spielen insbesondere dann eine Rolle, wenn weniger als etwas mehr als zehn ständig bewohnte Wohneinheiten durch die fragliche Strasse erschlossen werden.

4.4. Gemäss dem angefochtenen Entscheid und der Vernehmlassung der Vorinstanz sei für die Klassifikation des verlängerten V.-T.-Wegs die Anzahl der erschlossenen ständig bewohnten Wohneinheiten zur Zeit des angefochtenen Entscheids der Beschwerdegegnerin massgebend. Effektiv erschlossen seien damals bloss sechs Wohneinheiten auf den Parzellen Nrn. 000b, 000j, 000c, 000a, 000k und 000l gewesen. Die Parzellen Nr. 000d und 000f seien auch heute noch nicht erschlossen, da der V.-T.-Weg nicht bis auf diese Grundstücke führe. Bei einer möglichen Überbauung der Grundstücke Nrn. 000g und 000e mit insgesamt drei bis vier Wohneinheiten würde der V.-T.-Weg neun bis zehn ständig bewohnte Wohneinheiten erschliessen. Zudem sei es realistisch, dass durch die Erschliessung weiterer Grundstücke über den V.-T.-Weg in Zukunft voraussichtlich dreizehn Wohneinheiten realisierbar seien. Zum Zeitpunkt des



angefochtenen Entscheids der Beschwerdeführerin und auch zum jetzigen Zeitpunkt sei noch offen, wie viele weitere Wohneinheiten dereinst durch den V.-T.-Weg erschlossen werden könnten. Daher erweise sich die Einteilung des V.-T.-Wegs als Gemeindestrasse dritter Klasse als korrekt.

4.4.1. Die Beschwerdeführer machen indessen geltend, dass die Vorinstanz die relevanten tatsächlichen Verhältnisse in Bezug auf die Anzahl der durch den verlängerten V.-T.-Weg erschlossenen Wohneinheiten einerseits unzutreffend und andererseits infolge der Ausserachtlassung der möglichen und geplanten Überbauung der Grundstücke am V.-T.-Weg unvollständig festgestellt habe. Die Vorinstanz habe erstens die Tatsachen übergangen, dass entsprechend dem im Verlaufe des Rekursverfahrens eingereichten Baugesuch für drei weitere Einfamilienhäuser am V.-T.-Weg von der ursprünglichen Parzelle Nr. 000f der südliche Teil abparzelliert und dieser Teil zusammen mit dem Grundstück Nr. 000e in die bereits vor dem angefochtenen Entscheid neu gebildeten Grundstücke Nr. 000e, 000i und 000h aufparzelliert worden sei. Zweitens sei auch das Grundstück Nr. 000d durch die Verschiebung der nördlichen Grenze auf die Mitte des zur Verlängerung geplanten V.-T.-Wegs verschoben worden, sodass das Grundstück Nr. 000d gleich wie das Grundstück Nr. 000g nordseits unmittelbar an den verlängerten V.-T.-Weg anschliesse. Entgegen den Sachverhaltsfeststellungen der Vorinstanz würden durch den verlängerten V.-T.-Weg auch das Grundstück Nr. 000d mit mindestens zwei bis drei Wohneinheiten und mittelbar über die Privatzufahrt die Grundstücke Nr. 000i und 000h mit je einem Einfamilienhaus erschlossen, total somit dreizehn bis fünfzehn Wohneinheiten.

4.4.2. Die Beschwerdegegnerin stellt sich wie die Vorinstanz auf den Standpunkt, dass der V.-T.-Weg im Zeitpunkt des Entscheids der Beschwerdegegnerin lediglich der Erschliessung von sechs Wohneinheiten gedient habe. Auch im Zeitpunkt des Entscheids der Vorinstanz habe sich die massgebliche Situation nicht geändert. Zwar sei die im Baugesuch von A. A. vorgesehene Parzellierung der Grundstücke Nrn. 000e und 000h sowie die Verschiebung der Grenze zwischen den Grundstücken Nrn. 000e und 000d seit dem 21. April 2010 grundbuchlich vollzogen, aber dass diese Änderung im Entscheid der



Beschwerdegegnerin und demjenigen der Vorinstanz nicht berücksichtigt worden sei, könne der Vorinstanz und der Beschwerdegegnerin nicht vorgeworfen werden.

4.5. Aufgrund der Rüge der Beschwerdeführer stellt sich die Frage, inwiefern die durch das Baugesuch von A. A. "2. Bauetappe Einfamilienhäuser V.-T.-Weg 0a, 0b, 0c" geplanten Wohneinheiten auf den Grundstücken Nrn. 000e, 000i und 000h sowie allfällige realisierbare Bauprojekte auf den Grundstücken Nrn. 000g und 000d bei der Einteilung des V.-T.-Wegs in eine gemäss Art. 8 StrG vorgesehene Klasse für Gemeindestrassen zu berücksichtigen sind. Damit machen die Beschwerdeführer geltend, der angefochtene Entscheide beruhe auf einem unrichtig oder unvollständig festgestellten Sachverhalt (Art. 61 Abs. 2 VRP).

4.5.1. Das Verwaltungsgericht überprüft die Feststellungen des Sachverhalts durch die Vorinstanz grundsätzlich frei. Es ist somit weder an die Art und den Umfang der Beweiserhebungen noch an die Beweiswürdigung der Vorinstanz gebunden. Die Überprüfung des Sachverhalts ist demnach nicht nur auf Willkür beschränkt. Als zulässig wird eine gewisse Beschränkung der Kognition erachtet, wenn die Natur der Streitsache einer uneingeschränkten Überprüfung Grenzen setzt oder wenn die verfügende Behörde über spezielle Fachkenntnisse oder eine spezielle Nähe zu den örtlichen Verhältnissen verfügt, welche die Überprüfungsinstanz nicht im gleichen Umfang verfügbar machen kann (VerwGE vom 15. November 2005 E. 3a, in: www.gerichte.sg.ch; vgl. Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 631 f.).

4.5.2. Im Verwaltungsverfahren gilt grundsätzlich gemäss Art. 12 VRP die Untersuchungsmaxime. Die Verwaltungsbehörden, wozu auch die Vorinstanz gehört, haben den rechtserheblichen Sachverhalt von Amtes wegen richtig und vollständig zu ermitteln und die Beweise zu erheben (VerwGE vom 15. November 2005 E. 3b, in: www.gerichte.sg.ch; vgl. Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 589 mit Hinweisen). Sind zur Wahrung des öffentlichen Interesses keine besonderen Erhebungen nötig, so sind gemäss Art. 12 Abs. 2 VRP nur die von den Beteiligten angebotenen und leicht zugänglichen Beweise über erhebliche Tatsachen abzunehmen. Die Verfahrensbeteiligten haben demgegenüber das Recht auf



Abnahme der von ihnen angebotenen und erheblichen Beweise. Sie können gemäss Art. 19 VRP bis zum Abschluss des Verfahrens neue Begehren stellen und sich auf neue Tatsachen, Beweismittel und Vorschriften berufen. Nach Art. 21 Abs. 2 VRP fasst die Behörde ihren Beschluss aufgrund des Sachverhalts und der massgeblichen Vorschriften. Hinsichtlich des Sachverhalts ist daher für den Entscheid von Verwaltungsbehörden und Rekursinstanzen (Art. 46 Abs. 3 und Art. 58 VRP) die tatsächliche Lage zum Zeitpunkt des Entscheids massgebend (GVP 2000 Nr. 3). Dies bedeutet, dass für die Vorinstanz der Sachverhalt im Zeitpunkt des Entscheides massgebend war und dass sie allfällige Veränderungen der tatsächlichen Lage seit dem Entscheid der Beschwerdegegnerin hätte berücksichtigen müssen.

4.5.3. Das Baugesuch von A. A. für die drei weiteren Einfamilienhäuser auf den Parzellen 000e, 000i und 000h wurde während des Verfahrens vor der Vorinstanz am 4. Dezember 2009 bei der Beschwerdegegnerin eingereicht. Der dazugehörige Situationsplan wurde am 1. Dezember 2009 der Vorinstanz als neue Tatsache durch A. A. unterbreitet, der die zusätzlichen Einfamilienhäuser und ihre allfällige Erschliessung über den V.-T.-Weg aufzeigt. Einen vergrösserten, aber inhaltsgleichen Situationsplan reichten die Beschwerdeführer der Vorinstanz mit Eingabe vom 16. Februar 2010 ein. Die Vorinstanz war daher im Bilde über den Bau möglicher zusätzlicher Einfamilienhäuser und ihrer allfällig möglichen Erschliessung über den V.-T.-Weg. Weitere Details aus den dazugehörigen Unterlagen des Baubewilligungsverfahrens hätte die Vorinstanz mittels eines Amtsberichts bei der Beschwerdegegnerin einholen können. Der Sachverhalt über das Baugesuch A. A. vom 4. Dezember 2009 wäre also ohne weiteres erstellbar gewesen. Die Vorinstanz hätte daher ihrem Entscheid die tatsächliche Faktenlage zum Urteilszeitpunkt zugrunde legen müssen, wozu auch die Berücksichtigung des Baugesuchs von A. A. gehört. Soweit sich die Vorinstanz ausschliesslich auf die tatsächliche Lage zum Zeitpunkt des Entscheids der Beschwerdegegnerin abstützt, verletzt sie die Untersuchungsmaxime und die Art. 19 und 21 VRP.

4.5.4. Im Weiteren ist zu prüfen, ob zur tatsächlichen Lage im Zeitpunkt des angefochtenen Entscheids der Vorinstanz auch noch nicht realisierte Bauprojekte



zählen resp. inwieweit solche im Zeitpunkt des Entscheids noch nicht konkret erschlossene Parzellen bei der Klassifikation des V.-T.-Wegs zu beachten sind. Die Vorinstanz beurteilte es unter Berücksichtigung möglicher Bauprojekte auf den Parzellen Nrn. 000g und 000d sowie aufgrund des Baugesuchs "2. Bauetappe Einfamilienhäuser, V.-T.-Weg 7, 9, 13" für die Parzellen Nrn. 000e, 000i und 000h als realistisch, dass sich die Anzahl der erschlossenen Wohneinheiten auf mindestens dreizehn Wohneinheiten erhöhen könnte, was sie aber infolge der offenen Realisierung bei der Anzahl der durch den V.-T.-Weg erschlossenen Wohneinheiten nicht berücksichtigte.

Für das Bauprojekt von A. A. "2. Bauetappe Einfamilienhäuser, V.-T.-Weg 7, 9, 13" auf den Parzellen Nrn. 000e, 000i und 000h ist seit dem 4. Dezember 2009 ein Baugesuch für drei Wohneinheiten hängig und das dazugehörige Auflageverfahren wurde bereits in der Zeit vom 22. Dezember 2009 bis 4. Januar 2010 durchgeführt. Sodann wurden am 21. April 2010 die dazugehörigen Ausscheidungen von Grundstücken und Bereinigungen der Grundstücksgrenzen grundbuchlich vorgenommen. Im Zeitpunkt des Entscheids der Vorinstanz waren also die neuen Grundstücke Nr. 000i und 000h sowie die neuen Grundstücksgrenzen der Parzellen Nr. 000e, 000d und 000f bereits eruierbar resp. zumindest aus dem Grundbuch ersichtlich. Gemäss dem Situationsplan für das Bauprojekt auf den Parzellen Nrn. 000e, 000i und 000h erfolgt die Erschliessung von zwei der neuen Einfamilienhäuser über eine Privatstrasse, die zum V.-T.-Weg führt.

Die Erschliessung dieser drei geplanten Einfamilienhäuser über den V.-T.-Weg erscheint aus den Darlegungen des Bauprojekts und den Eingaben der Beschwerdeführer nicht als völlig abwegig und nicht realisierbar, auch wenn dazu allenfalls eine erneute Revision des Teilstrassenplans "V.-T.-Weg" erforderlich sein sollte. Hinzu kommt, dass sich aus dem Protokollauszug über die Sitzung des Stadtrates der Beschwerdegegnerin vom 3. Dezember 2008 ergibt, dass mit der Verlängerung des V.-T.-Wegs die Parzellen Nr. 000i, 000f, 000e und 000d zusätzlich erschlossen würden, die allesamt A. A. gehören würden. Damit würden nach Ansicht des Stadtrates neun bis maximal vierzehn Wohneinheiten durch den V.-T.-Weg erschlossen (S. 1 und 3). Der Stadtrat hat anschliessend in der gleichen



Sitzung das Strassenprojekt "Verlängerung V.-T.-Weg" zur Erschliessung der Grundstücke Nrn. 000l, 000f, 000e und 000d genehmigt (S. 5). Auch der Entscheid des Stadtrats der Beschwerdegegnerin hält fest, dass die Verlängerung des V.-T.-Wegs die Grundstücke Nrn. 000l, 000f, 000e und 000d erschliessen solle. Die Beschwerdegegnerin bezweckte also mit der Verlängerung des V.-T.-Wegs unter anderem die Erschliessung der Grundstücke Nr. 000f und 000d, aus denen zusammen mit dem ebenfalls über den verlängerten V.-T.-Weg erschlossenen Grundstück Nr. 000e infolge von Neuparzellierungen die "neuen" Grundstücke Nrn. 000e, 000i und 000h entstanden sind, auf denen das Bauprojekt "2. Bauetappe Einfamilienhäuser V.-T.-Weg 0a, 0b, 0c" verwirklicht werden soll. Die geplante Erschliessungsfunktion der Verlängerung des V.-T.-Wegs erfasst daher die Grundstücke Nrn. 000l, 000f, 000e, 000d und damit auch die neu entstandenen Grundstücke Nrn. 000i und 000h.

Es besteht somit ein realisierbares Projekt für die Grundstücke Nrn. 000e, 000i und 000h, das bereits öffentlich aufgelegt wurde und dessen Erschliessung selbst nach dem Willen der Beschwerdegegnerin über die Verlängerung des V.-T.-Wegs erfolgen sollte. Diesen Aspekt hat die Vorinstanz bei der Berechnung der Anzahl durch den V.-T.-Weg erschlossenen Wohneinheiten zu Unrecht vernachlässigt.

Als unbehelflich erweist sich der Einwand der Beschwerdegegnerin, dass bei einer erstmaligen Klassifikation von Strassen bzw. bei der Klassifikation neu erstellter Strassen auf deren geplante Erschliessungsfunktion abzustellen sei und die Klassifikation insoweit vorausschauenden Charakter habe. Anders verhalte es sich bei der Umklassierung einer bestehenden Strasse. Gemäss Art. 14 StrG werde die Einteilung von Strassen geändert, "wenn Bedeutung oder Zweckbestimmung es erfordert". Diese Voraussetzung sei erst erfüllt, wenn die Änderung tatsächlich eingetreten sei oder deren Eintritt unmittelbar bevorstehe. Der Beschwerdegegnerin ist zu entgegen, dass die Abstützung auf das tatsächliche Eintreten einer Änderung die Frage nach der Notwendigkeit einer Änderung der Einteilung der Strassen gemäss Art. 14 Abs. 1 StrG betrifft. Vorliegend ergibt sich indessen die Notwendigkeit der Überprüfung der Klassifikation des V.-T.-Wegs aus seiner geplanten Verlängerung und der damit verbundenen Anpassung des entsprechenden Teilstrassenplans. Damit wird auch



der Zweck der bisherigen Erschliessungsfunktion des V.-T.-Wegs – wie bereits erwähnt – auf die Grundstücke Nrn. 000l, 000f, 000e und 000d erweitert. Die Zweckbestimmung des V.-T.-Wegs ändert sich also aufgrund der neuen Planung und allenfalls weiterer Baugesuche (vgl. Germann, a.a.O., Rz. 1 zu Art. 14). Aus diesem Grund sind vorliegend die Voraussetzungen für eine Überprüfung der Einteilung des V.-T.-Wegs gegeben, und es ist von der tatsächlichen und geplanten Erschliessungsfunktion dieser Strasse auszugehen. Dabei hat - wie die Beschwerdegegnerin hinsichtlich der erstmaligen Klassifikation festhält - die Klassifikation der Strassen gemäss Art. 8 StrG vorausschauenden Charakter. Deshalb sind bevorstehende Bauprojekte im Sinne der geplanten Erschliessungsfunktion und der vorausschauenden Klassifikation bei der Einteilung einer neu verlängerten Strasse zu berücksichtigen.

Als widersprüchlich resp. treuwidrig erweist sich sodann das Vorbringen der Beschwerdegegnerin, wonach die Voraussetzungen für eine Änderung der Einteilung der Strassen erst gegeben seien, wenn die Erstellung weiterer Wohneinheiten rechtlich bewilligt sei oder der Erteilung der nachgesuchten Baubewilligung nach erfolgter Auflage und interner Prüfung keinerlei Hindernisse mehr im Wege stehen würden und mit der umgehenden Realisierung des Bauvorhabens zu rechnen sei. Erstens fand über das Baugesuch von A. A. "2. Bauetappe Einfamilienhäuser V.-T.-Weg 0a, 0b, 0c" auf den Parzellen Nrn. 000e, 000i und 000h bereits ein Auflageverfahren statt. Zweitens konnte die Erstellung dieser Wohneinheiten deswegen noch nicht rechtlich bewilligt werden, weil die Beschwerdegegnerin das Verfahren selbst sistiert hat. Daher kann sie sich nicht darauf berufen, dass das Bauprojekt noch nicht rechtlich bewilligt sei.

Zu den sechs bereits bestehenden resp. sich im Bau befindlichen Wohneinheiten kommen also noch die drei Wohneinheiten der geplanten und bereits öffentlich aufgelegten Einfamilienhäuser auf den Parzellen Nrn. 000e, 000i und 000h hinzu. Damit wird der V.-T.-Weg voraussichtlich nach Abschluss des Baubewilligungsverfahrens über das Baugesuch von A. A. neun Wohneinheiten erschliessen. Dies hätte aufgrund der geplanten Erschliessungsfunktion des verlängerten V.-T.-Wegs bereits im Zeitpunkt des Entscheids der Vorinstanz bei



der Berechnung der Anzahl erschlossener Wohneinheiten berücksichtigt werden müssen.

4.5.5. Sodann stellt sich die Frage, inwiefern auch allfällige künftige Wohneinheiten auf den Parzellen Nrn. 000g und 000d, für die gemäss den Akten noch kein Baubewilligungsgesuch eingereicht wurde, bei der Berechnung der durch den V.-T.-Weg erschlossenen Wohneinheiten zu berücksichtigen sind.

Diesbezüglich stellen sich die Beschwerdeführer auf den Standpunkt, dass es eine heute feststehende Tatsache sei, dass der verlängerte V.-T.-Weg mit Sicherheit der Erschliessung künftiger Wohneinheiten auf den Grundstücken Nrn. 000g und 000d dienen werde. Es sei angesichts der topografischen Verhältnisse dieser Grundstücke und der Strassenverhältnisse der V.-T.-Strasse keine realisierbare Möglichkeit, die Bauten auf den Parzellen Nrn. 000g und 000d derart mit einer ausschliesslichen Zufahrt für alle Wohneinheiten ab der V.-T.-Strasse zu erstellen, dass diese nicht der Erschliessungsfunktion des verlängerten V.-T.-Wegs zugerechnet werden müssten.

Die Beschwerdegegnerin erwidert demgegenüber, dass es ungewiss sei, wann eine Überbauung der südlich des verlängerten V.-T.-Wegs gelegenen Grundstücke Nr. 000g und 000d realisiert werden solle. Es sei auch offen, ob die Erschliessung dieser Grundstücke von Norden (über den V.-T.-Weg) oder von Süden (ab der V.-T.-Strasse) erfolgen werde, da beide Möglichkeiten bestehen würden, und weder die Topografie noch die Strassensituation eine Erschliessung von Süden her von vornherein ausschliessen würden.

Wie bereits ausgeführt, ist bei der Klassifikation von Strassen auf die tatsächliche und/oder geplante Funktion einer Strasse abzustellen. Die geplante Funktion einer Strasse ergibt sich aus dem Erschliessungszweck und der objektiven Verwendbarkeit der Strasse als Erschliessungsstrasse. Dabei hat die Klassifikation einer Strasse vorausschauenden Charakter. Dies hat zur Folge, dass bei der Klassifikation bereits geplante Wohneinheiten auf den fraglichen Grundstücken zu berücksichtigen sind. Es kann aus verfahrensökonomischen Gründen und aus Gründen der Rechtssicherheit nicht angehen, bei der



Klassifikation einer Strasse aufgrund einer Änderung des Teilstrassenplans infolge einer Strassenverlängerung nur bereits genehmigte Bauprojekte zu berücksichtigen. Dies hätte nämlich zur Folge, dass unter Umständen die Klassifikation gemäss Art. 8 StrG fast jährlich angepasst und allenfalls die Unterhaltspflicht neu geregelt werden müsste. Infolge der Strassenverlängerung ist nämlich mit der baldigen Überbauung weiterer Parzellen zu rechnen, da sich sämtliche fraglichen Parzellen (zum Beispiel die Grundstücke Nrn. 000g und 000d), die vom (verlängerten) V.-T.-Weg erschlossen werden könnten, in der Wohnzone WE/W2a des örtlichen Zonenplans befinden.

Vorliegend ist auch zu berücksichtigen, dass – wie bereits bei Erw. 4.5.4 erörtert – der Zweck der Verlängerung des V.-T.-Wegs darin besteht, weitere Grundstücke resp. Wohneinheiten über den V.-T.-Weg zu erschliessen. Das Grundstück Nr. 000g kann bereits heute ohne Verlängerung der Strasse über den V.-T.-Weg erschlossen werden, auch wenn momentan noch die konkrete Ausgestaltung der Erschliessung offen ist. Gemäss dem Willen des Stadtrates im Beschluss vom 3. Dezember 2008 soll künftig die Parzelle Nr. 000d durch die Verlängerung des V.-T.-Wegs erschlossen werden. Um dies zu verwirklichen, wurden vom Eigentümer der Grundstücke Nr. 000g, 000d, 000e und 000f die für das Baugesuch vom 4. Dezember 2009 "2. Bauetappe Einfamilienhäuser V.-T.-Weg 0a, 0b, 0c" erforderlichen Grenzbereinigungen und Ausscheidungen neuer Grundstücke grundbuchlich vorgenommen. Dabei wurde unter anderem das Grundstück Nr. 000d vergrössert, sodass es grundsätzlich über die Verlängerung des V.-T.-Wegs erschlossen werden könnte. Es ist also nicht ausgeschlossen, dass in naher Zukunft auf den Parzellen Nrn. 000d und 000g mehrere Wohneinheiten über den V.-T.-Weg erschlossen werden.

Aufgrund des vorausschauenden Charakters der Klassifikation einer Strasse müssen somit Wohneinheiten, die in naher Zukunft absehbar realisiert werden können, bereits bei der Anzahl der erschlossenen Wohneinheiten mitgezählt werden, insbesondere wenn die Verlängerung der Strasse der Erschliessung der fraglichen Grundstücke dient und allesamt sich im Baugebiet gemäss örtlichem Zonenplan befinden. Beim unbestimmten Rechtsbegriff "in naher Zukunft" ist eine mittelfristige Perspektive einzunehmen, die deutlich weniger als zehn Jahre



betragen muss, da andernfalls die gesetzliche Überprüfungsmöglichkeit nach Ablauf der Zehnjahresfrist gemäss Art. 14 Abs. 3 StrG in Verbindung mit Art. 33 Abs. 1 des Gesetzes über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht (sGS 731.1) obsolet werden würde. Zudem ist erforderlich, dass konkrete oder realistische Anhaltspunkte für eine mögliche Überbauung mit einer bestimmten Anzahl von nachher ständig bewohnten Wohneinheiten bestehen. Ein Baubewilligungsverfahren muss indessen noch nicht eingeleitet worden sein, sofern sich die fraglichen Parzellen im Baugebiet befinden und eine Erschliessung über die fragliche Strasse als realistisch erscheint.

Die Vorinstanz hätte nach dem Gesagten bei der Beurteilung der Anzahl der durch den V.-T.-Weg erschlossenen Wohneinheiten auch die möglichen Wohneinheiten auf den Grundstücken Nrn. 000g und 000d berücksichtigen müssen, da mittelfristig damit zu rechnen ist, dass eine Überbauung darauf realisiert wird und die Erschliessung - wie ursprünglich vom Stadtrat geplant - über den V.-T.-Weg erfolgen wird.

4.6. Zusammengefasst erweist sich der Entscheid der Vorinstanz insofern als rechtswidrig, als bei der Berechnung der Anzahl der durch den V.-T.-Weg erschlossenen Wohneinheiten auf den Zeitpunkt des Entscheids der Beschwerdegegnerin abgestellt wurde und nachfolgende Änderungen der tatsächlichen Lage bis zum Rekursentscheid nicht berücksichtigt wurden. Damit hat die Vorinstanz gegen den Untersuchungsgrundsatz und das Prinzip der Massgeblichkeit des Sachverhalts im Zeitpunkt des Entscheids verstossen. Bei der Berechnung der Anzahl erschlossener Wohneinheiten sind künftig realisierbare Einheiten zu berücksichtigen, soweit deren Grundstücke über die fragliche Strasse, also den V.-T.-Weg erschlossen werden können. Bis heute bestehen resp. entstehen nach der Ansicht des Verwaltungsgerichts sechs Wohneinheiten auf den Parzellen Nrn. 000b, 000j, 000c, 000a, 000k und 000l und auf den Parzellen Nrn. 000e, 000i und 000h ist ein Baugesuch für drei weitere Einfamilienhäuser eingereicht worden, die ebenfalls gemäss dem Baugesuch und der geplanten Funktion der Verlängerung des V.-T.-Wegs gemäss dem Beschluss des Stadtrates vom 3. Dezember 2008 über den V.-T.-Weg erschlossen werden sollen. Die dafür erforderlichen Neuparzellierungen wurden grundbuchlich bereits



vorgenommen. Daher werden künftig mindestens neun Wohneinheiten über den V.-T.-Weg erschlossen. Zudem ist damit zu rechnen, dass mittelfristig auf den Parzellen Nrn. 000g und 000d mehrere Wohneinheiten realisiert werden, zumal sich diese Parzellen bereits in der Wohnzone WE/W2a des örtlichen Zonenplans befinden. Auch die Vorinstanz sowie der Stadtrat im Beschluss vom 3. Dezember 2008 gehen von der realistischen Möglichkeit aus, dass durch den V.-T.-Weg bis zu dreizehn oder vierzehn Wohneinheiten realisiert werden könnten. Mittelfristig werden daher realistischerweise durch den V.-T.-Weg weit mehr als zehn ständig bewohnte Wohneinheiten erschlossen. Dies rechtfertigt infolge des vorausschauenden Charakters der Klassifikation von Strassen bereits heute die Einteilung des V.-T.-Wegs in die zweite Klasse der Gemeindestrassen gemäss Art. 8 Abs. 2 StrG. Damit wird die Gemeindeautonomie der Beschwerdegegnerin nicht verletzt, da sich der Anwendungsbereich eines kommunalen Kriterienkatalogs auf Gemeindestrassen dritter Klasse beschränkt, die weniger als zehn ständig bewohnte Wohneinheiten erschliessen, soweit die Vorgaben des StrG und des Kreisschreiben StrG beachtet werden. Zu berücksichtigen ist zudem, dass auch Strassen mit weniger als zehn erschlossenen Wohneinheiten bereits aufgrund ihrer Funktion oder des Verkehrsaufkommens als Gemeindestrasse zweiter Klasse eingestuft werden können.

Gemäss konstanter Rechtsprechung kann das Verwaltungsgericht in sachgemässer Anwendung von Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 56 Abs. 2 VRP eine Rückweisung an die erstverfügende Behörde, also die Beschwerdegegnerin, vornehmen (vgl. Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 1034 mit Hinweisen auf die Rechtsprechung). Die Beschwerdegegnerin hat in einem neuen Entscheid im Sinne der Erwägungen den V.-T.-Weg der zweiten Klasse der Gemeindestrassen gemäss Art. 8 Abs. 2 StrG zuzuweisen.

Angesichts der Rückweisung der Sache an die Beschwerdegegnerin erübrigt sich ein Entscheid über den Eventualantrag der Beschwerdeführer, wonach die Streitsache zur Einteilung des V.-T.-Wegs mit dessen Verlängerung im Zeitpunkt einer feststehenden Erschliessung der Grundstücke Nrn. 000g und 000d über den V.-T.-Weg an die Beschwerdegegnerin zurückzuweisen sei.

5. (...).



Demnach hat das Verwaltungsgericht

zu Recht erkannt:

1./ Die Beschwerde wird im Sinne der Erwägungen gutgeheissen und der Entscheid der Vorinstanz vom 30. Dezember 2010 sowie der Entscheid der Beschwerdegegnerin vom 8. April 2009 werden aufgehoben.

2./ Die Angelegenheit wird an die Beschwerdegegnerin zur Einteilung des V.-T.-Wegs als Gemeindestrasse zweiter Klasse zurückgewiesen.

3./ Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von Fr. 3'000.--gehen zu Lasten der Beschwerdegegnerin; auf die Erhebung wird verzichtet. Der geleistete Kostenvorschuss von Fr. 3'000.-- wird den Beschwerdeführern zurückerstattet.

4./ Die amtlichen Kosten des Rekursverfahrens von Fr. 1'000.-- und des Einspracheverfahrens von Fr. 600.-- gehen zu Lasten der Beschwerdegegnerin; auf die Erhebung wird verzichtet.

5./ Die Beschwerdegegnerin hat die Beschwerdeführer für das Beschwerdeverfahren mit Fr. 2'000.-- zuzügl. MwSt und für das Rekursverfahren mit Fr. 4'160.-- zuzügl. MwSt, also mit insgesamt Fr. 6'160.--zuzügl. MwSt ausseramtlich zu entschädigen.

V. R. W.

Der Vizepräsident:

Der Gerichtsschreiber:



Versand dieses Entscheides an:

- die Beschwerdeführer (durch Rechtsanwaltlic. iur. T. M.)
- die Vorinstanz
- die Beschwerdegegnerin (durch RechtsanwaltDr. R. S.)

am:

Rechtsmittelbelehrung:

Sofern eine Rechtsverletzung nach Art. 95 ff. BGG geltend gemacht wird, kann gegen diesen Entscheid gestützt auf Art. 82 lit. a BGG innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Schweizerischen Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde erhoben werden.