



Fall-Nr.:	B 2023/263
Stelle:	Verwaltungsgericht
Rubrik:	Verwaltungsgericht
Publikationsdatum:	18.06.2025
Entscheiddatum:	24.10.2024

Entscheid Verwaltungsgericht, 24.10.2024

Art. 1 ff. und Art. 7 f. StrG. Gemeindestrassenplan. Die Widmung einer Privatstrasse zum Gemeindegebrauch und die Klassierung als Gemeindestrasse zweiter Klasse sind vorliegend rechtmässig. Die konkrete Einteilung einer Strasse richtet sich nach der tatsächlichen oder geplanten Funktion einer Strasse. Sie hat unabhängig vom Strassenzustand, von den Eigentumsverhältnissen und den Bezeichnungen gemäss Art. 57 StrG zu erfolgen. Bei der Einteilung ist der Strassenzug als Ganzes zu betrachten. Demnach sind im Rahmen der Würdigung der Funktion einer Strasse bzw. deren Nutzungsform und -intensität sämtliche relevanten Umstände zu berücksichtigen. Insbesondere ist der Bedeutung der Strasse für das Strassennetz (Netzfunktion), dem Verkehrsaufkommen und dem Strassenausbau Rechnung zu tragen. (Verwaltungsgericht, B 2023/263)

Entscheid siehe pdf.



Verwaltungsgericht

Abteilung I

Entscheid vom 24. Oktober 2024

Besetzung	Abteilungspräsidentin Lendfers; Verwaltungsrichterin Zindel, Verwaltungsrichter Steiner; Gerichtsschreiber Geertsen
Geschäftsnr.	B 2023/263
Verfahrens- beteiligte	A. __ AG, B. __ und C. __, D. __, Beschwerdeführer, alle vertreten durch Rechtsanwalt Dr. iur. Denis Oliver Adler, BAT Rechtsanwälte AG, Am Schanzengraben 23, Postfach 1541, 8027 Zürich, gegen Bau- und Umweltdepartement des Kantons St. Gallen, Lämmli brunnenstrasse 54, 9001 St. Gallen, Vorinstanz, Politische Gemeinde Z. __, Beschwerdegegnerin,
Gegenstand	Gesamtrevision Gemeindestrassenplan



Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A.

a.

Im Rahmen einer Gesamtrevision des Gemeindestrassenplans führte die Politische Gemeinde Z.___ von Mitte Juni bis Ende Juli 2021 ein Mitwirkungsverfahren durch (act. 7.6.6.18; zu den Eingaben betreffend den E.___-weg, Grundstück Nr. 0000__ und Nr. 0001__, siehe act. 7.6.6.8, S. 4 ff.) und liess eine Vorprüfung durch die kantonalen Amtsstellen vornehmen (siehe die Vorprüfung des Tiefbauamts sowie des Amts für Raumentwicklung und Geoinformation beide vom 28. Juli 2021, act. 7.6.6.11 f.). Am 13. Januar 2022 erstellte die F.___ AG, Y.___, einen Planungsbericht betreffend die Gesamtüberarbeitung Gemeindestrassenplan zuhanden der politischen Gemeinde Z.___ (act. 7.6.6.4).

b.

Am 31. Januar 2022 beschloss die Politische Gemeinde Z.___ u.a. die Genehmigung des Gemeindestrassenplans, 1:5000, vom 13. Januar 2022 (act. 7.6.6.5; zum Plan siehe act. 7.6.6.2). Darin ist vorgesehen, die bisherige Privatstrasse «E.___-weg» neu als Gemeindestrasse zweiter Klasse zu klassieren. Vom 9. Februar bis 10. März 2022 wurde der Gemeindestrassenplan öffentlich aufgelegt (act. 7.6.6.20; zur Wiederholung der öffentlichen Auflage vom 3. August bis 1. September 2022 zufolge fehlender Publikation auf der Plattform des Kantons siehe act. 7.6.6.21).

c.

Die A.___ AG, B.___ zusammen mit C.___ sowie D.___, alle mit Wohnsitz/Sitz in Z.___, erhoben am 9. März 2022 in einer gemeinsamen Eingabe Einsprache gegen den revidierten Gemeindestrassenplan und stellten folgende Anträge: 1a. Die A.___ AG sei für die im Zusammenhang mit der Klassierung des E.___-wegs entstehenden finanziellen Nachteile (insbesondere bezogen auf die Kostenbeteiligung an gemeinsam erstellten Erschliessungsbauten gemäss Grunddienstbarkeitsvertrag vom 25. September 2009, siehe hierzu act. 7.6.5.4) vollumfänglich zu entschädigen. 1b. Es sei sicherzustellen, dass der E.___-weg auch künftig nur von Anwohnern und Berechtigten benützt werden könne bzw. dürfe, indem mindestens ein öffentliches Fahrverbot erlassen bzw. aufrechterhalten werde (zum gestützt auf den privatrechtlichen Besitztsschutz erlassenen allgemeinverbindlichen Fahrverbot vom 19. November 2001 siehe act. 7.6.5.4); bei Missständen seien weitere Massnahmen zu ergreifen (Sicherheitsdienst, Barriere oder dergleichen). 1c. Der genügende Ausbau des Wendeplatzes am Ende des E.___-wegs sei für die öffentlichen Dienste sicherzustellen. 2. Eventualiter,



falls dem Antrag Nr. 1 nicht stattgegeben werde, sei der E.__-weg als Privatstrasse zu belassen. 3. Unter Kosten- und Entschädigungsfolge zulasten der politischen Gemeinde Z.__ (act. 7.6.4).

d.

Am 13. März 2023 genehmigte das Tiefbauamt die Revision des Gemeindestrassenplans (act. 7.6.6.1 samt Fachbeurteilung der Kantonspolizei vom 3. Januar 2023).

e.

Mit Entscheid vom 13. April 2023 wies die Politische Gemeinde Z.__ die Einsprache der Einsprechenden ab. Sie führte u.a. aus, dass mit der Klassierung keine Übernahme des Eigentums an der Strassenfläche beabsichtigt sei. Mit der Widmung des E.__-wegs als Gemeindestrasse zweiter Klasse verliere das bestehende private Fahrverbot seine Gültigkeit, da eine neue Ausgangslage geschaffen werde. Ein neues Fahrverbot oder dergleichen werde nach erfolgter Klassierung geprüft. Zusätzliche Verbesserungen der bislang genügenden Wendemöglichkeit für den Kehrlichtlastwagen würden im Rahmen eines Baubewilligungsverfahrens geprüft (act. 7.6.1).

B.

a.

Gegen den Einspracheentscheid vom 13. April 2023 erhoben die A.__ AG, B.__ zusammen mit C.__ sowie D.__ am 28. April 2023 in der gleichen Eingabe Rekurs beim Bau- und Umweltdepartement (BUD). Sie beantragten unter Kosten- und Entschädigungsfolge: 1. Es sei der angefochtene Einspracheentscheid (inkl. kantonaler Genehmigung) aufzuheben und auf die Klassierung der Privatstrasse E.__-weg als Gemeindestrasse zweiter Klasse zu verzichten. 2. Eventualiter sei das Fahrverbot auf dem E.__-weg zu belassen oder neu zu verfügen, und es sei die A.__ AG für die aus der Klassierung entstehenden finanziellen Nachteile voll zu entschädigen sowie der Wendepunkt am Ende des E.__-wegs verkehrssicher auszubauen. 3. Sub-eventualiter sei die Sache zur Neubeurteilung an die Politische Gemeinde Z.__ zurückzuweisen (act. 7.1).

b.

Die Politische Gemeinde Z.__ beantragte in der Vernehmlassung vom 19. Juni 2023 unter Hinweis auf die Begründung des angefochtenen Einspracheentscheids die Abweisung des Rekurses (act. 7.6).



c.

Das Tiefbauamt beantragte in der Vernehmlassung vom 28. August 2023 ebenfalls die Abweisung des Rekurses und machte geltend, der E.__-weg sei zu Recht als Gemeindestrasse zweiter Klasse eingeteilt worden. Nachdem es sich bei der Gesamtrevision um bereits erstellte Strassen handle und an diesen keine baulichen Massnahmen vorgesehen seien, könne der Ausbaustandard der öffentlichen Strassen oder der öffentlichen Wege grundsätzlich nicht Gegenstand des Rechtsmittelverfahrens sein. Eine Überprüfung des Ausbaus könne erst wieder stattfinden, wenn am E.__-weg ein bestehendes Gebäude ausgebaut oder ein neues Gebäude bzw. eine neue Überbauung erstellt werde. Die Frage, ob die Widmung zum Gemeingebrauch zu einer Entschädigungspflicht führe, sei Folge der Umwidmung und nicht vom BUD zu entscheiden (act. 7.12).

d.

Die A.__ AG, B.__ zusammen mit C.__ sowie D.__ hielten in der Eingabe vom 27. September 2023 unverändert am Rekurs fest (act. 7.16).

e.

Mit Entscheid Nr. 102/2023 vom 7. Dezember 2023 wies das BUD den Rekurs vom 28. April 2023 ab, soweit es darauf eintrat. Es vertrat die Auffassung, die Frage einer formellen Enteignung stelle sich im Strassenplanverfahren grundsätzlich nicht. Es könne sich allerdings die Frage einer materiellen Enteignung stellen. Ob eine solche vorliege oder nicht und ob diese eine Entschädigungspflicht des Gemeinwesens auslöse oder nicht, sei – wie beim Erlass oder der Änderung eines Zonenplans – nie Gegenstand des Planerlassverfahrens, sondern könne erst nach Rechtskraft des (angeblich eigentumsbeschränkenden) Erlasses in einem darauffolgenden, separaten Verfahren geklärt werden. Der Rekursantrag betreffend Entschädigungsforderungen bewege sich ausserhalb des Verfahrensgegenstands, weshalb darauf nicht einzutreten sei. Dasselbe gelte für das Begehren, das Fahrverbot auf dem E.__-weg sei zu belassen, da die Frage der Verkehrssignalisation ausserhalb des Verfahrensgegenstands liege. Da es sich beim E.__-weg um keine Hauszufahrt, sondern um eine Erschliessungsstrasse für ein Quartier handle, sei folgerichtig, dass die Politische Gemeinde Z.__ diese im Rahmen der Gesamtrevision des Gemeindestrassenplans – wie es das kantonale Strassengesetz vorschreibe – in eine öffentliche, dem Gemeingebrauch gewidmete Gemeindestrasse einteile. Quartierstrassen, die für mehrere Wohneinheiten Erschliessungsfunktionen übernehmen, würden meist die Voraussetzungen für eine Einteilung in eine Gemeindestrasse zweiter Klasse erfüllen. Strassen innerhalb des Baugebiets seien daher in der Regel als Gemeindestrassen zweiter Klasse und nur in seltenen Fällen als Gemeindestrassen dritter Klasse einzuteilen. Der E.__-weg erschliesse bereits heute mehr als zehn Grundstücke und weit mehr als zehn Wohneinheiten. Entlang



und namentlich am südlichen Ende des E.__-wegs bestehe zudem noch erhebliches bauliches Verdichtungspotenzial. Die Einteilung des E.__-wegs in eine Gemeindestrasse zweiter Klasse sei rechtlich nicht zu beanstanden. Schliesslich sei die Auffassung der politischen Gemeinde Z.__ zutreffend, dass die Frage der Verkehrssicherheit des E.__-wegs nicht Gegenstand des Verfahrens zur Gesamtrevision des Gemeindestrassenplans bilden könne. Denn diese Frage spiele erst beim Erlass von projektbezogenen Teilstrassenplänen eine Rolle; sie sei indessen nicht Gegenstand der Überarbeitung eines Gemeindestrassenplans (act. 2).

C.

a.

Die A.__ AG (Beschwerdeführerin 1), B.__ und C.__ (Beschwerdeführer 2) sowie D.__ (Beschwerdeführer 3) erhoben zusammen am 22. Dezember 2023 Beschwerde gegen den Entscheid des BUD (Vorinstanz) Nr. 102/2023 vom 7. Dezember 2023. Sie beantragten unter Kosten- und Entschädigungsfolge: 1. Der angefochtene Rekursentscheid sei aufzuheben und auf die Klassierung der Privatstrasse E.__-weg als Gemeindestrasse zweiter Klasse sei zu verzichten. 2. Eventualiter sei das Fahrverbot auf dem E.__-weg zu belassen oder neu zu verfügen, und es sei die Beschwerdeführerin 1 für die aus der Klassierung entstehenden finanziellen Nachteile voll zu entschädigen. 3. Subeventualiter sei die Sache zur Neubeurteilung an eine der Vorinstanzen zurückzuweisen. Zusammengefasst vertraten die Beschwerdeführer die Auffassung, der Klassierung des E.__-wegs als Gemeindestrasse zweiter Klasse stünden Gründe der Verkehrssicherheit und des Immissionschutzes entgegen. Das bestehende Fahrverbot würde mit der Klassierung dahinfallen; ohne dieses würde der E.__-weg in den Sommermonaten unerlaubt als Parkplatz missbraucht und die Verkehrssicherheit wäre erheblich beeinträchtigt. Die Beschwerdeführerin 1 habe die Kosten für die Erstellung des in ihrem Alleineigentum stehenden E.__-wegs getragen. Gemäss Dienstbarkeitsvertrag vom 25. September 2009 hätten sich die an den E.__-weg angeschlossenen Grundstücke an den Landerwerbs- und Erstellungskosten zu beteiligen, sobald darauf Bauten erstellt würden. Da das Grundstück Nr. 0002_ bislang nicht überbaut worden sei, sei der darauf fallende Beitrag von rund CHF 300'000 bis zum heutigen Zeitpunkt offengeblieben. Es sei sicherzustellen, dass die Beschwerdeführerin 1 bei allfälligen finanziellen Verlusten, die aus der Klassierung entstehen, schadlos gehalten werde. Denn mit der Zuteilung als Gemeindestrasse zweiter Klasse drohe der Untergang der Kostenbeteiligungsregel, was als formelle, zumindest aber als materielle Enteignung zu betrachten sei. Sodann sei es den Beschwerdeführern bislang freigestanden, den E.__-weg auch als Parkfläche oder anderweitig zu verwenden. Diese Nutzungsmöglichkeit werde mit der Klassierung entzogen (act. 1).



b.

In der Vernehmlassung vom 11. Januar 2024 beantragte die Vorinstanz die Abweisung der Beschwerde. Zur Begründung verwies sie auf den angefochtenen Rekursentscheid. Ergänzend führte sie aus, dass mit der umstrittenen Klassierung keine formelle Enteignung einhergehe. Die Frage nach einer materiellen Enteignung und einer daraus resultierenden Entschädigungspflicht des Gemeinwesens bilde nicht Gegenstand des Planverfahrens, sondern könne erst nach Rechtskraft des (angeblich eigentumsbeschränkenden) Erlasses in einem darauffolgenden, separaten Verfahren geklärt werden (act. 6).

c.

Unter Verweis auf die Ausführungen im Einspracheentscheid vom 13. April 2023 und im angefochtenen Rekursentscheid beantragte die Beschwerdegegnerin am 29. Januar 2024 ebenfalls die Abweisung der Beschwerde (act. 9).

d.

Die Beschwerdeführer verzichteten stillschweigend auf eine weitere Stellungnahme (vgl. act. 10).

Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

1.

Die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist gegeben (Art. 46 des Strassengesetzes, sGS 732.1, StrG, in Verbindung mit Art. 59^{bis} Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungspflege, sGS 951.1, VRP). Die Beschwerde wurde am 22. Dezember 2023 rechtzeitig erhoben und erfüllt in formeller und inhaltlicher Hinsicht die gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 VRP und Art. 48 Abs. 1 VRP). Die Beschwerdeführer sind zur Beschwerdeerhebung berechtigt (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Auf die Beschwerde ist einzutreten.



2.

Gegenstand des Beschwerdeverfahrens bildet die von der Beschwerdegegnerin im Rahmen der Gesamtrevision des Gemeindestrassenplans angeordnete, von der Vorinstanz bestätigte Widmung der bisherigen Privatstrasse E.__-weg zum Gemeingebrauch und deren Klassierung als Gemeindestrasse zweiter Klasse. Deren Rechtmässigkeit ist nachfolgend zu prüfen. Die ersten etwa 120 Meter der Privatstrasse stehen im Eigentum der Beschwerdeführerin 1, die restlichen rund 82 Meter gehören anderen Eigentümern.

2.1.

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 (vgl. Art. 1 Abs. 1, Art. 12 und Art. 17 Abs. 1 StrG), und bezweckt, die strassenmässige Erschliessung, insbesondere die hinreichende Zufahrt eines bestimmten Gebiets, rechtlich sicherzustellen. Er hat die gleiche Rechtswirkung wie der Zonenplan, ist mithin für jedermann verbindlich. Er gilt unmittelbar sowohl für die Grundeigentümer, deren Rechtsnachfolger, die Inhaber von dinglichen und obligatorischen Rechten an einem Grundstück sowie für die rechtsanwendenden Organe (vgl. G. GERMANN, in: derselbe [Hrsg.], Kurzkommentar zum st.gallischen Strassengesetz vom 12. Juni 1988, St. Gallen 1989, N 1 zu Art. 12 StrG). 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). Er bedarf der Genehmigung der zuständigen Stelle des Kantons (Tiefbauamt; Art. 1 der Strassenverordnung, sGS 732.11, StrV). Diese prüft den Gemeindestrassenplan auf Rechtmässigkeit sowie auf Übereinstimmung mit der kantonalen Richtplanung und der Sachplanung des Bundes (Art. 13 Abs. 2 Satz 2 und Abs. 3 StrG; siehe zum Ganzen VerwGE B 2022/185 und 189, B 2022/186 und 190 vom 6. Juli 2023 E. 4.2.1).

2.2.

Ob eine Strasse als öffentlich bezeichnet und damit dem Gemeingebrauch 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 (VerwGE B 2014/64 und B 2014/72 vom 28. Mai 2015 E. 5.2 mit Hinweisen). Grundsätzlich ist eine Strasse oder ein Weg dann als



öffentlich zu klassieren, wenn der Bau oder der Bestand im öffentlichen Interesse liegt (GERMANN, a.a.O., N 1 zu Art. 1 StrG; siehe auch ABI 1986 1585, 1618 und 1634). Für die Öffentlicherklärung einer Strasse ist massgeblich, ob sie der Fein- oder Groberschliessung mehrerer Grundstücke oder einer grösseren Anzahl von Wohnstätten dient (VerwGE B 2019/244 vom 3. Mai 2020 E. 4 und B 2017/235 vom 16. August 2025 E. 3.3.1 je mit Hinweisen, GERMANN, a.a.O., N 3 zu Art. 1 StrG und ABI 1986 1585, 1619 mit Hinweis auf BGE 98 Ia 48). Damit ein öffentliches Interesse einer Gemeinde an der Widmung einer Strasse zum Gemeingebrauch bejaht werden kann, müssen grundsätzlich wenigstens die Merkmale einer Gemeindestrasse dritter Klasse (Art. 8 Abs. 3 StrG; siehe hierzu E. 2.3) erfüllt sein.

2.3.

Laut Art. 8 Abs. 2 StrG dienen Gemeindestrassen zweiter Klasse der Groberschliessung des Baugebietes und der Erschliessung grösserer Siedlungsgebiete ausserhalb des Baugebietes. Sie stehen in der Regel dem allgemeinen Motorfahrzeugverkehr offen. Unter den Begriff «Groberschliessung» im Sinn von Art. 8 Abs. 2 StrG fallen nicht nur die Hauptstränge der Erschliessung, sondern grundsätzlich auch die Quartierstrassen, sofern sie eine grössere Zahl von Häusern bzw. Wohneinheiten erschliessen. Gemeindestrassen dritter Klasse dienen der übrigen Erschliessung sowie der Land- und Forstwirtschaft. Sie stehen dem allgemeinen Motorfahrzeugverkehr nicht offen (Art. 8 Abs. 3 StrG). Die dritte Klasse ist eine Auffangklasse. Alle öffentlichen Strassen, die nicht zwingend einer höheren Klasse zuzuordnen sind, gehören zu den Gemeindestrassen dritter Klasse (GERMANN, a.a.O., N 16 zu Art. 8 StrG).

2.3.1.

Die konkrete Einteilung einer Strasse richtet sich nach der tatsächlichen oder geplanten Funktion einer Strasse. Sie hat unabhängig vom Strassenzustand, von den Eigentumsverhältnissen und den Bezeichnungen gemäss Art. 57 StrG zu erfolgen. Bei der Einteilung ist der Strassenzug als Ganzes zu betrachten (GERMANN, a.a.O., N 1 ff. zu Art. 8 StrG). Demnach sind im Rahmen der Würdigung der Funktion einer Strasse bzw. deren Nutzungsform und -intensität sämtliche relevanten Umstände zu berücksichtigen, wie sie als Auslegungshilfe bereits im Kreisschreiben des Regierungsrates vom 22. November 1988 über den Vollzug des Strassengesetzes (fortan Kreisschreiben) nachvollziehbar zum Ausdruck gebracht wurden (ABI 1988 2747, 2749 f.). Insbesondere ist der Bedeutung der Strasse für das Strassennetz (Netzfunktion), dem Verkehrsaufkommen und dem Strassenausbau Rechnung zu tragen. Deshalb trifft die im Amtsbericht des Tiefbauamts vom 28. August 2023 vertretene Ansicht, dass Strassen innerhalb des Baugebiets, die mehr als zehn ständig bewohnte Wohneinheiten erschliessen, (immer) als Gemeindestrassen zweiter Klasse (und nicht dritter Klasse) einzuteilen sind (act. 7.12), jedenfalls in dieser Absolutheit nicht zu.



2.3.2.

Aus den Akten ergibt sich und ist denn auch zu Recht von den Beschwerdeführern unbestritten geblieben, dass der E.___-weg mehr als zehn Grundstücke und weit mehr als zehn, nämlich ungefähr 30 Stockwerk- bzw. Wohneinheiten im Baugebiet erschliesst (siehe die zutreffende Sachverhaltsfeststellung der Vorinstanz u.a. mit Hinweis auf zwei Mehrfamilienhäuser mit mehreren Stockwerkeigentumseinheiten auf dem Grundstück Nr. 0003__, act. 2, E. 3.2.3, sowie die im Geoportal einsehbaren Eigentumsverhältnisse). Hinzu kommen – gemäss Ausführung der Beschwerdeführer – noch vier geplante Wohneinheiten (act. 1, Rz 54). Allein schon die mit dieser Anzahl Wohneinheiten verbundene verkehrsmässige Erschliessungsfunktion ist mit einer öffentlichen bzw. dem Gemeingebrauch dienenden Aufgabe des E.___-wegs im Sinn von Art. 1 Abs. 1 und Art. 8 Abs. 2 StrG vereinbar, zumal es sich dabei um eine an die Hauptstrasse angebundene Zufahrtsstrasse mit bedeutsamer grundstücksübergreifender Erschliessungsfunktion für ein ganzes Quartier handelt. An der dadurch begründeten, für eine Gemeindestrasse zweiter Klasse sprechenden Nutzungsfunktion vermag der Einwand der Beschwerdeführer, dass der E.___-weg eine Sackgasse bzw. keine Durchgangsstrasse ist, nichts zu ändern (act. 1, Rz 17 und Rz 47, vgl. VerwGE B 2011/9 vom 7. Dezember 2011 E. 4.3.5 und B 2014/202 vom 19. Juli 2016 E. 3.2.2). Die Nutzung für den Durchgangsverkehr bildet nämlich für sich allein kein charakteristisches Merkmal einer Gemeindestrasse zweiter Klasse (siehe E. 2.3.1 hiavor und Kreisschreiben ABI 1988 2747, 2749). Der Vollständigkeit halber ist zu ergänzen, dass die Überbauungen der umliegenden Parzellen zusätzlich zu einer Beanspruchung des E.___-wegs durch Besucher dieser Parzellen führt (vgl. hierzu die «Eingaben aus der Bevölkerung» in act. 7.6.6.4, Anhang 1, S. 4). Unter dem Aspekt des Ausbaustandards ist zu würdigen, dass dieser bei einer Gemeindestrasse zweiter Klasse «bewusst niedrig gehalten» ist, was «grosse Sicherheit durch kleine Geschwindigkeiten» nach sich zieht. Demgegenüber deutet ein als «gering» zu bezeichnender Ausbaustandard auf eine Gemeindestrasse dritter Klasse hin (Kreisschreiben, ABI 1988 2747, 2750; vgl. zum Kriterium des Ausbaus VerwGE B 2020/114 vom 22. April 2021 E. 4.5 und E. 4.5.1). Auch unter diesem Aspekt erweist sich die Klassierung des E.___-wegs als Gemeindestrasse zweiter Klasse als rechtmässig.

2.4.

Gegen die Klassierung des E.___-wegs als Gemeindestrasse zweiter Klasse führen die Beschwerdeführer das – gestützt auf den privatrechtlichen Besitzschutz am 19. November 2001 erlassene – allgemeine Fahrverbot mit dem Zusatz «Privat, Zubringerdienst bis E.___-weg 11 sowie mit Bewilligung gestattet» ins Feld (act. 1, Rz 15, und act. 7.6.5.4). Entgegen der Sichtweise der Beschwerdeführer ändert jedoch dieses dem Privatrecht entspringende Fahrverbot nichts Entscheidendes daran, dass über den E.___-weg ein grundsätzlich unbestimmter Benutzerkreis zu den durch ihn erschlossenen Grundstücken gelangen kann und



er insoweit dem allgemeinen Verkehr dient bzw. als öffentlich im Sinn von Art. 1 Abs. 2 der Verkehrsregelverordnung (SR 741.11, VRV; BGE 104 IV 105 E. 3, bestätigt etwa im BGer 6B_630/2015 vom 8. Februar 2016 E. 2.2) und Art. 1 Abs. 1 StrG gilt. Denn gemäss dem Vermerk «Zubringerdienst [...] gestattet» sind – entsprechend der Erschliessungsfunktion des E.__-wegs für das Quartier – Fahrten zum Abliefern oder Abholen von Waren bei Anwohnern oder auf anliegenden Grundstücken, Fahrten von Anwohnern und von Personen, die Anwohner zu treffen oder auf anliegenden Grundstücken Arbeiten zu verrichten haben, sowie die Beförderung solcher Personen durch Dritte gestattet (Art. 17 Abs. 3 der Signalisationsverordnung, SR 741.21, SSV). Deshalb und mit Blick auf den mit mehr als 30 Wohneinheiten (die über mehr als 10 Grundstücke verteilt sind) verbundenen Anlieger-, Ziel- und Quellverkehr kann trotz der privatrechtlichen Nutzungsbeschränkung bereits gegenwärtig ein grundsätzlich unbestimmter Benutzerkreis den E.__-weg – jedenfalls bis zur Nr. 11 – im Sinn eines allgemeinen Motorfahrzeugverkehrs (Art. 8 Abs. 2 Satz 1 StrG) befahren (siehe E. 2.3.2 hiavor). Dabei kommt es nicht darauf an, ob diese Personen die Zufahrtsstrasse in privatem oder in öffentlichem Interesse in Anspruch nehmen (BGer 1C_528/2019 vom 10. November 2020 E. 4.5). Es ist auch nicht ersichtlich, dass der Ausbaustandard hierfür nicht ausreichend wäre bzw. einer Klassierung als Gemeindestrasse zweiter Klasse entgegenstehen würde. Der Vollständigkeit halber ist anzufügen, dass das im Grunddienstbarkeitsvertrag vom 25. September 2009 geregelte Fuss- und Fahrwegrecht für die «jetzigen wie auch für die zukünftigen Bedürfnisse der berechtigten Grundstücke im Rahmen der jeweils geltenden Zonenplanung der Gemeinde Z.__ ausgeübt werden» kann (act. 7.6.5.4, S. 2 Mitte), was wohl ebenfalls die mit dem Wohnen in einer Bauzone verbundenen Zubringerdienste einschliesst. Die angefochtene Klassierung des E.__-wegs als Gemeindestrasse zweiter Klasse erweist sich vor diesem Hintergrund – entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer (act. 1, Rz 37) – als verhältnismässig (sei es nun nach Art. 5 Abs. 2 oder Art. 36 Abs. 3 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, SR 101, BV). Im Übrigen ist mit der Klassierung als Gemeindestrasse zweiter Klasse nicht ausgeschlossen, dass die Gemeinde nach rechtskräftig revidiertem Gemeindestrassenplan eine Nutzungsbeschränkung erlässt, deren Prüfung sie denn auch in Aussicht gestellt hat (act. 7.6.1, Erwägung P). Denn Gemeindestrassen zweiter Klasse stehen – entgegen der auf den E.__-weg bezogenen Auskunft der Kantonspolizei vom 29. März 2022, wonach auf der Stichstrasse kein öffentlich-rechtliches Teilfahrverbot verfügt werden kann (act. 7.6.3) – bloss «in der Regel» dem allgemeinen Motorfahrzeugverkehr offen.

2.5.

Der Klassierung des E.__-wegs als Gemeindestrasse zweiter Klasse halten die Beschwerdeführer ausserdem entgegen, dass dadurch die Verkehrssicherheit insgesamt (durch den Wegfall des bisherigen Fahrverbotes) erheblich beeinträchtigt würde (act. 1, Rz 17).



2.5.1.

Gemäss Art. 6a Abs. 1 des Strassenverkehrsgesetzes (SR 741.01, SVG) tragen Bund, Kantone und Gemeinden bei Planung, Bau, Unterhalt und Betrieb der Strasseninfrastruktur den Anliegen der Verkehrssicherheit angemessen Rechnung. Als planungsrechtlicher Grundsatz dient Art. 6a Abs. 1 SVG den Behörden und weiteren involvierten Stellen als Leitüberlegung bei der Prioritätensetzung. Ausserdem macht er bewusst, dass die Verkehrssicherheit in jeder der genannten Phasen einen prominent einzubeziehenden Faktor darstellt (CHR. J. ROHNER, in: Niggli/Probst/Waldmann [Hrsg.], Basler Kommentar zum Strassenverkehrsgesetz, 2014, N 7 zu Art. 6a SVG; vgl. zur Berücksichtigung der Anliegen der Verkehrssicherheit auf öffentlichen Strassen, wenn immer möglich, bei Erlass eines Strassenplans VerwGE B 2022/185 und 189, B 2022/186 und 190 vom 6. Juli 2023 E. 4.2.4; bestätigt mit BGer 1C_445/2023, 1C_473/2023 vom 6. September 2024).

2.5.2.

In der vorliegend zu beurteilenden Angelegenheit fällt ins Gewicht, dass die Klassierung des E.__-wegs als Gemeindestrasse zweiter Klasse im Rahmen der Gesamtrevision des Gemeindestrassenplans nicht im Zusammenhang mit einem Bauprojekt erfolgt, erst recht nicht mit einem Bauvorhaben, welches die bisherige grundstücksübergreifende Erschliessungsfunktion erweitern würde. Die Verkehrssicherheit des E.__-wegs musste bereits bei der Erschliessung des Baulands bzw. der danach dort realisierten Bauvorhaben – und zwar unabhängig von Art. 6a SVG – von Amtes wegen geprüft werden (Art. 19 Abs. 1 und Art. 22 Abs. 2 lit. b des Bundesgesetzes über die Raumplanung, SR 700, RPG; siehe hierzu VerwGE B 2015/14 vom 20. Januar 2017 E. 11.1). Anhaltspunkte dafür, dass diese Prüfung unterblieben wäre, bestehen nicht und wurden auch nicht geltend gemacht. Auch wenn seither eine längere Zeit vergangen ist, sind keine Umstände ersichtlich und auch nicht geltend gemacht worden, dass sich zwischenzeitlich hinsichtlich der Gefahrensituation etwas Wesentliches geändert haben könnte. Deshalb und weil der Erschliessungszweck des E.__-wegs mit der angefochtenen Klassierung keine Änderung erfährt, besteht weiterhin kein Anlass für Zweifel an der im Rahmen der (wenn auch zeitlich mitunter weit zurückliegenden) Erschliessung bejahten Verkehrssicherheit. Hinzu kommt, dass aufgrund der Beschaffenheit des E.__-wegs (Ausbaustandard, Sackgasse bzw. an die Hauptstrasse angebundene Zufahrtsstrasse) weiterhin lediglich kleine Geschwindigkeiten zu erwarten sind und dadurch eine grosse Sicherheit gewährleistet scheint (zur positiven Korrelation zwischen Ausbaustandard und zu erwartender Geschwindigkeit siehe VerwGE B 2020/114 vom 22. April 2021 E. 5.1). Somit steht die Klassierung als Gemeindestrasse zweiter Klasse sowohl im Einklang mit Art. 6a SVG als auch mit dem Kriterium des Ausbaustandards (siehe E. 2.3.2 hiervor).



2.5.3.

Zu beachten ist ausserdem, dass die von den Beschwerdeführern erwähnte, nicht belegte Missbrauchsgefahr des E.__-wegs als Parkplatz und die daraus abgeleiteten Verkehrsgefahren (act. 1, N 17) mit Blick auf die von Bundesrechts wegen zu beachtenden Verkehrsvorschriften als unbegründet erscheinen (vgl. etwa zum Parkieren und Anhalten von Fahrzeugen Art. 37 Abs. 2 SVG, Art. 19 Abs. 2 lit. a in Verbindung mit Art. 18 VRV, Art. 19 Abs. 2 lit. g und Abs. 3 f. VRV oder zu den Umständen – insbesondere den Strassen- und Sichtverhältnissen – angepasster Geschwindigkeit Art. 32 Abs. 1 SVG und Art. 4 Abs. 1 VRV; siehe im Übrigen auch die Grundregel für die Strassenbenützung in Art. 26 Abs. 1 SVG) und die Frage der Durchsetzung der Verkehrsvorschriften betreffen und nicht die Frage der Widmung des E.__-wegs zum Gemeingebrauch. Hinzu kommt das Gebot, Strassen schonend und unter Rücksichtnahme auf Verkehrsteilnehmer und Umgebung zu benutzen (Art. 17 Abs. 2 StrG). Sofern sich die Benutzer des E.__-wegs korrekt, rücksichtsvoll und mit der gebotenen Vorsicht verhalten (wovon auszugehen ist), ist auch ohne das derzeitige Fahrverbot nicht von einer Gefährdung der Verkehrssicherheit auszugehen. Diesbezügliche Bedenken äusserte auch der – im Zusammenhang mit dem durch die Klassierung bedingten Wegfall des privaten Fahrverbots – angefragte Verkehrstechniker nicht (vgl. dessen E-Mail vom 29. Mai 2022, act. 7.6.3). Im Übrigen wurde auch im Grunddienstbarkeitsvertrag vom 25. September 2009 davon ausgegangen, dass der E.__-weg für die zonenkonforme Nutzung durch die Berechtigten – ungeachtet einer privatrechtlichen Nutzungsbeschränkung – geeignet ist («Das Fuss- und Fahrwegrecht kann für die jetzigen wie auch für die künftigen Bedürfnisse der berechtigten Grundstücke im Rahmen der jeweils geltenden Zonenplanung der Gemeinde Z.__ ausgeübt werden», act. 7.6.5.4, S. 2 Mitte).

2.6.

Zusammengefasst erweist sich die Widmung des E.__-wegs zum Gemeingebrauch und die Klassierung als Gemeindestrasse zweiter Klasse nicht als rechtsfehlerhaft. Sodann stehen keine privaten oder öffentlichen Interessen der – dem Verhältnismässigkeitsgrundsatz standhaltenden – Klassierung des E.__-wegs als Gemeindestrasse zweiter Klasse entgegen (Art. 5 Abs. 2 bzw. Art. 36 Abs. 2 f. BV). Die Rüge der Beschwerdeführer, die Vorinstanz habe keine Interessenabwägung vorgenommen und die Verhältnismässigkeit der Klassierung bzw. die damit verbundenen Folgen nicht geprüft (act. 1, Rz 37), ist unberechtigt. Vielmehr legte die Vorinstanz dar, weshalb die Klassierung im überwiegenden öffentlichen Interesse steht und keine mildere Massnahme (wie etwa die Klassierung als Gemeindestrasse dritter Klasse) geeignet ist (act. 2, E. 3.1 f.).

2.7.

Wie die Vorinstanz zutreffend festgestellt hat – und von den Beschwerdeführern nicht mehr



bestritten wird (act. 1, Rz 10) –, ist eine formelle Enteignung des Grundeigentums am E.__-weg nicht vorgesehen (act. 2, E. 2.3).

2.7.1.

Entgegen der Sichtweise der Beschwerdeführer (act. 1, Rz 11 f.) geht mit der Klassierung des E.__-wegs als Gemeindestrasse zweiter Klasse auch keine Veränderung der Nutzungsmöglichkeiten oder dinglicher Rechte einher, jedenfalls keine, die einer formellen Enteignung gleichkommen würde (vgl. GERMANN, a.a.O., N 5 zu Art. 13 StrG) und die Klassierung bzw. die damit verbundenen Folgen auf das Eigentum als nicht mehr verhältnismässig erscheinen lassen würde (anders der nicht näher begründete Standpunkt der Beschwerdeführer zur Verhältnismässigkeit in act. 1, Rz 31 und Rz 37). Ob der Tatbestand einer materiellen Enteignung erfüllt wäre, kann offenbleiben, da die Feststellung einer solchen einschliesslich der Entschädigungsfolgen – entgegen der Ansicht der Beschwerdeführer (act. 1, Rz 35) – nicht Gegenstand des Gemeindestrassenplanverfahrens bildet und somit der angefochtenen Klassierung nicht entgegengehalten werden kann. Ergänzend kann auf die zutreffenden Ausführungen der Vorinstanz, insbesondere zu Art. 50 ff. des Enteignungsgesetzes (sGS 735.1, EntG), verwiesen werden (siehe act. 2, E. 2.3).

2.7.2.

In der Beschwerde wird ausserdem vorgebracht, die im Grunddienstbarkeitsvertrag vereinbarten Fahrwegrechte würden mit der Klassierung als Gemeindestrasse zweiter Klasse obsolet und könnten grundsätzlich gemäss Art. 736 Abs. 1 des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs (SR 210, ZGB) gelöscht werden. Mit der Löschung drohe auch der Untergang der Kostenbeteiligungsregel (act. 1, Rz 13), was eine formelle Enteignung darstelle (act. 1, Rz 27). Aus dem Grunddienstbarkeitsvertrag vom 25. September 2009 ergibt sich, dass der auf dem Grundstück Nr. 0000_ liegende Teil des E.__-wegs bzw. die entsprechende Zufahrtsstrasse von der Beschwerdeführerin 1 (Eigentümerin des Grundstücks Nr. 0000_) auf eigene Kosten erstellt worden ist. «Im Falle der Überbauung der Grundstücke Nr. 0002_, 0001_, 0004_, 0005_, 0006_ und 0007_ haben sie die vollen Mehraufwendungen zu übernehmen sowie einen Anteil an den Anlagekosten, aus denen sie einen Nutzen erlangen, zu leisten» (act. 7.6.5.4, S. 2). Die Kostenbeteiligung der noch nicht überbauten Grundstücke bezieht sich «auf die Anlagekosten, aus denen sie [die Grundstücke Nr. 0002_, 0001_, 0004_, 0005_, 0006_ und 0007_] einen Nutzen erlangen» (act. 7.6.5.4, S. 2 Mitte). Damit erfasst diese Anlagekostenbeteiligung einzig die Kosten für die Errichtung der für die Erschliessung notwendigen Zufahrtsstrasse und betrifft nicht die nutzungsabhängigen Unterhaltskosten als Entgelt für die laufende Strassennutzung (deren Tragung bzw. Verteilung separat im Grunddienstbarkeitsvertrag geregelt wird; die Besorgung des Unterhalts geht im Übrigen mit der Klassierung als Gemeindestrasse zweiter Klasse zugunsten aller am Grunddienstbarkeitsvertrag Beteiligten auf die Beschwerdegegnerin über [Art. 54 Abs. 1



lit. a StrG)). Da diese von der Beschwerdeführerin 1 getragenen Erschliessungskosten unabhängig davon anfielen, ob die Nutzungsbefugnis der Zufahrtsstrasse auf einer privatrechtlichen oder öffentlich-rechtlichen Grundlage beruht, ist nicht davon auszugehen, dass mit der Klassierung des E.__-wegs als Gemeindestrasse zweiter Klasse die vereinbarte Anlagenkostenbeteiligungspflicht ersatzlos dahinfällt. Entscheidend ist, dass die Verpflichteten ohne die Errichtung der von der Beschwerdeführerin 1 finanzierten, weiterhin in ihrem Eigentum verbleibenden Zufahrtsstrasse kein Bauvorhaben realisieren können bzw. konnten. An diesem Gegenseitigkeits- bzw. Austauschverhältnis (Errichtung für die Erschliessung erforderlicher Zufahrtsstrasse einerseits und Beteiligung der dadurch erschlossenen Grundstücke andererseits) könnte deshalb auch die Löschung der im Grunddienstbarkeitsvertrag zulasten der Beschwerdeführerin 1 vereinbarten Fahrwegrechte nichts ändern – jedenfalls nichts, was einer formellen Enteignung dinglicher Rechte gleichkäme. Im Übrigen lässt die in der Beschwerde vorgebrachte Argumentation ausser Acht, dass die Löschung der Fahrwegrechte nur von der im Sinn von Art. 736 Abs. 1 ZGB belasteten Person (vorliegend die Beschwerdeführerin 1 als Grundeigentümerin des Grundstücks Nr. 0000_) verlangt werden kann. Lediglich der Vollständigkeit halber ist anzufügen, dass die Beschwerdeführerin 1 – wie auch die übrigen Beschwerdeführer bzw. die übrigen betroffenen Grundeigentümer – mit der erst im Rahmen der Gesamtrevision des Gemeindestrassenplans erfolgten Klassierung im Vergleich zu einer bereits bei Erstellung des E.__-wegs vorgenommenen Klassierung als Gemeindestrasse zweiter Klasse keinen Nachteil bezüglich der Baukosten erleiden. Denn die Grundeigentümer hätten im zweiten Fall, indem die Zufahrtsstrasse bereits als Gemeindestrasse gebaut worden wäre (Art. 38 Abs. 1 StrG), ebenfalls Beiträge an die Baukosten von bis zu 100 % zu leisten gehabt (Art. 72 Abs. 2 lit. b StrG).

3.

Gemäss vorstehenden Erwägungen ist die Beschwerde abzuweisen. Dem Verfahrensausgang entsprechend sind die amtlichen Kosten den Beschwerdeführern aufzuerlegen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidgebühr von CHF 2'500 ist angemessen (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12). Sie wird mit dem in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss beglichen. Aufgrund des Unterliegens haben die Beschwerdeführer keinen Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung (Art. 98 Abs. 1 und Art. 98^{bis} VRP).



Demnach erkennt das Verwaltungsgericht zu Recht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von CHF 2'500 gehen zulasten der Beschwerdeführer. Sie werden mit dem in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss beglichen.

3.

Es wird keine ausseramtliche Entschädigung zugesprochen.