



Fall-Nr.: B 2014/202
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 19.07.2016
Entscheiddatum: 19.07.2016

Entscheid Verwaltungsgericht, 19.07.2016

Strassenrecht. Art. 8 Abs. 2 und 3 sowie 14 StrG (sGS 732.1). Bestätigung des vorinstanzlichen Entscheids durch das Verwaltungsgericht, hinsichtlich des Strassenabschnitts der X.-Strasse (Gemeindestrasse 3. Klasse) eine Umklassierung als Gemeindestrasse zweiter Klasse anzuordnen. Nach Praxis vermag eine Klassierung nach Art. 8 Abs. 2 StrG, welche sich vorderhand auf die Anzahl dauernd bewohnter Wohneinheiten stützt, den gesetzlichen Anforderungen zu genügen, sofern die Funktion der Strasse bzw. des Strassenabschnitts keine abweichende Beurteilung verlangt. Diese Praxis ermöglicht auch eine rechtsgleiche Behandlung von Strassenanwohnern innerhalb und ausserhalb der Bauzone in Streusiedlungsgebieten (Verwaltungsgericht, B 2014/202). Entscheid vom 19. Juli 2016

Besetzung

Präsident Eugster; Verwaltungsrichter Heer, Bietenharder, Zindel; Ersatzrichterin Gmünder; Gerichtsschreiber Schmid

Verfahrensbeteiligte

Politische Gemeinde Y., Gemeinderat,

Beschwerdeführerin,



St.Galler Gerichte

vertreten durch Fürsprecher Christoph Bernet, factum advocatur, Davidstrasse 1,
Postfach 635, 9001 St. Gallen,

gegen

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

Vorinstanz,

A. und B., Interessengemeinschaft obere X.-Strasse,

Beschwerdegegner,

Gegenstand

Umklassierung der oberen X.-Strasse

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A.

a.

Die X.-Strasse ist gemäss Strassenplan der Gemeinde Y. im nördlichen (unteren) Bereich als Gemeindestrasse zweiter Klasse (Strasse Nr. 000) und im südlichen (oberen) Bereich, ab dem Grundstück Nr. 0001, Grundbuch Y., als Gemeindestrasse dritter Klasse (Strasse Nr. 002) eingeteilt. Die Strasse Nr. 000 führt durch Baugebiet und endet an der Bauzonengrenze. Die Strasse Nr. 002 führt durch Nichtbaugebiet. Die Interessengemeinschaft obere X.-Strasse (IG), vertreten durch A. und B. beantragte mit Schreiben vom 6. August 2012 beim Gemeinderat Y., der Gemeindestrassenplan sei so zu ändern, dass die Strasse Nr. 002 in eine Gemeindestrasse zweiter Klasse



St.Galler Gerichte

umklassiert werde. Mit Beschluss vom 20. Dezember 2012 lehnte der Gemeinderat Y. das Gesuch ab. Er begründete dies damit, dass sich an der Strasse Nr. 002 nur acht Wohneinheiten befänden. Weiter seien durch die Strasse nicht zwei Bautiefen erschlossen. Die beiden von der Strasse Nr. 002 abgehenden Wanderwege (D.-weg und K.-weg) allein würden keinen Anspruch auf Umklassierung in eine Gemeindestrasse zweiter Klasse begründen (act. G 13/5/6).

b.

Den gegen den Gemeinderatsbeschluss durch A. und B. im Namen der IG erhobenen Rekurs (act. G 13/1) hiess das Baudepartement des Kantons St. Gallen, nachdem es am 25. Juni 2013 mit den Parteien einen Augenschein durchgeführt hatte (act. G 13/8), mit Entscheid vom 24. September 2014 in der Hauptsache gut und wies ihn in der Nebensache bezüglich der beiden Abzweiger ab, soweit es darauf eintrat. Die Gemeinde wurde angewiesen, die Strasse Nr. 002 bis zur Abzweigung auf dem Grundstück Nr. 003 in eine Gemeindestrasse zweiter Klasse umzuteilen (act. G 2).

B.

a.

Gegen diesen Entscheid erhob Fürsprecher Christoph Bernet, St. Gallen, für die Gemeinde Y. mit Eingabe vom 7. Oktober 2014 Beschwerde und beantragte die Aufhebung des Entscheids, unter Kostenfolge (act. G 1). In der Beschwerdeergänzung vom 5. Dezember 2014 bestätigte und begründete Rechtsanwältin Dr. Bettina Deillon-Schegg, St. Gallen, den gestellten Antrag (act. G 7).

b.

In der Vernehmlassung vom 30. Januar 2015 beantragte die Vorinstanz Abweisung der Beschwerde. Zur Begründung verwies sie auf die Darlegungen im angefochtenen Entscheid und nahm zu den Vorbringen in der Beschwerde ergänzend Stellung (act. G 12). Die Beschwerdegegner stellten mit Vernehmlassung vom 20. Februar 2015 den



Antrag auf Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei. Eventuell, falls ein Augenschein durchgeführt werde, sei ihnen Gelegenheit zur Mitwirkung einzuräumen (act. G 15).

c.

Mit Eingabe (Replik) vom 6. März 2015 bestätigte die Beschwerdeführerin ihren Standpunkt und äusserte sich zu den Vernehmlassungen (act. G 17).

d.

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

Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

1.

Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist gegeben (Art. 46 des Strassengesetzes, sGS 732.1, StrG, in Verbindung mit Art. 59bis Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, VRP). Sodann entsprechen die Beschwerdeeingabe vom 7. Oktober 2014 und ihre Ergänzung vom 5. Dezember 2014 zeitlich, formal und inhaltlich den gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). - Gegenstand eines Beschwerdeverfahrens im Fall einer Gemeindestrasse ist unter anderem die Einteilung oder Umteilung von Gemeindestrassen (vgl. Art. 45 Abs. 1 lit. c StrG). Der Rechtsschutz richtet sich im Übrigen nach den Vorschriften des VRP (Art. 46 StrG). Nach Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 2 VRP steht das Beschwerderecht zur Wahrung öffentlicher Interessen auch der zuständigen Behörde einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft oder einer selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt zu. Auf die Beschwerde ist damit einzutreten.

2.



2.1.

Streitig ist vorliegend, ob die Vorinstanz hinsichtlich des Strassenabschnitts der oberen X.-Strasse (Strasse Nr. 002) zu Recht eine Umklassierung als Gemeindestrasse zweiter Klasse angeordnet hat. - 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 stellen eine Auffangklasse in dem Sinn dar, als alle öffentlichen Strassen, die nicht zwingend einer höheren Klasse zuzuordnen sind, dieser Strassenklasse angehören (VerwGE B 2004/91 vom 10. Mai 2005 E. 4a.bb, www.gerichte.sg.ch, mit Hinweis auf G. Germann, Kurzkommentar zum st. gallischen Strassengesetz vom 12. Juni 1988, St. Gallen 1989, Rz. 16 zu Art. 8). Der Begriff der Groberschliessung (Art. 8 Abs. 2 StrG) stimmt nicht mit dem allgemeinen Verständnis und dem Begriff gemäss Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz (WEG; SR 843) überein, sondern hat eine weitergehende Bedeutung. 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). Bei der Abgrenzung von Gemeindestrassen zweiter und dritter Klasse stellt nach der Rechtsprechung die Anzahl der durch eine Strasse erschlossenen ständig bewohnten Wohneinheiten ein wichtiges, jedoch nicht alleiniges Kriterium dar (GVP 1992 Nr. 43 mit Hinweisen). Abgestellt wird dabei auf das Kreisschreiben über den Vollzug des Strassengesetzes vom 22. November 1988 (ABI 1988, S. 2747 ff., 2749; Kreisschreiben StrG), wonach Strassen innerhalb des Baugebietes, die mehr als zehn ständig bewohnte Häuser erschliessen, als Gemeindestrassen zweiter Klasse einzuteilen seien. Gemeindestrassen ausserhalb der Bauzone müssen mindestens fünf ständig bewohnte Wohneinheiten erschliessen, um in die zweite Klasse eingeteilt werden zu können (GVP 2001 Nr. 98; GVP 1992 Nr. 43; GVP 1990 Nr. 98; vgl. auch VerwGE B 2014/64+72 vom 28. Mai 2015 E. 5.2, www.gerichte.sg.ch).

2.2.



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 der zweiten oder dritten Klasse zugehörig 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). Die Abgrenzung nach der Anzahl der ständig bewohnten Wohneinheiten bildet dabei wie dargelegt lediglich einen Gesichtspunkt. Eine Strasse ist unter Umständen auch bei Unterschreitung der erwähnten Anzahl ständig bewohnter Wohneinheiten als Gemeindestrasse zweiter Klasse einzuteilen, wenn die Funktion oder das Verkehrsaufkommen eine solche Einteilung verlangt. Auch andere Gründe können eine Einteilung als Gemeindestrasse zweiter Klasse erforderlich machen (GVP 2001 Nr. 98 mit Hinweisen; GVP 1992 Nr. 43 mit Hinweis auf Germann, a.a.O., Rz. 14 zu Art. 8). Die Einteilung einer Strasse richtet sich somit nach den tatsächlichen Verhältnissen und der Zweckbestimmung. Es ist mithin auf die tatsächliche oder geplante Funktion einer Strasse abzustellen (VerwGE B 2004/91 vom 10. Mai 2005 E. 4a.bb, in: www.gerichte.sg.ch). Ein kommunaler Kriterienkatalog spielt etwa dort eine Rolle, wo Strassen mit weniger als zehn erschlossenen Wohneinheiten innerhalb der Bauzone aufgrund ihrer Funktion (z.B. infolge des Durchgangsverkehrs oder des Ausbaustandards) als Gemeindestrasse zweiter Klasse eingestuft werden sollen (VerwG B 2011/9 vom 7. Dezember 2011, E. 4.3.2). Für die Zuteilung unerheblich ist hingegen der Zustand der Strasse; er vermag an ihrer Funktion grundsätzlich nichts zu ändern (Germann, a.a.O., Rz. 2 zu Art. 8 StrG).

Nach Art. 14 StrG wird die Einteilung von Strassen geändert, wenn Bedeutung oder Zweckbestimmung es erfordert (Abs. 1). Wer ein eigenes schutzwürdiges Interesse dardat, kann der politischen Gemeinde nach zehn Jahren seit rechtsgültiger Einteilung eine Änderung beantragen (Abs. 3).

2.3.

Im angefochtenen Entscheid hielt die Vorinstanz fest, durch die Strasse Nr. 002 würden rund 15 Grundstücke erschlossen. Gemäss Auskunft der Beschwerdeführerin seien



davon mindestens sechs ständig bewohnte Liegenschaften betroffen. Obwohl die Angaben der Beschwerdeführerin betreffend Anzahl der ständig bewohnten Wohneinheiten von denjenigen gemäss Beschluss vom 20. Dezember 2012 abweichen würden (dort sei die Rede von acht ständig bewohnten Wohneinheiten), könne festgehalten werden, dass durch die Strasse Nr. 002 mindestens sechs ständig bewohnte Wohneinheiten erschlossen würden. Bei den übrigen Grundstücken handle es sich um landwirtschaftlich bewirtschaftete Grundstücke sowie um ein Reservoir der Ortsgemeinde. Sowohl die Strasse Nr. 000 als auch die Strasse Nr. 002 dienten der Erschliessung. Ein Grund für eine unterschiedliche Klassierung sei daher nicht ersichtlich. Aufgrund der Funktion der X.-Strasse als Erschliessungs- und Sammelstrasse sei eine einheitliche Erteilung vorzunehmen. Die Bauzonengrenze sei kein Kriterium, welches eine unterschiedliche Einteilung rechtfertige, soweit bereits bestehende Wohnliegenschaften erschlossen würden. Die obere X.-Strasse (Nr. 002) sei daher grundsätzlich als Gemeindestrasse zweiter Klasse einzuteilen (act. G 2 S. 7-10).

Auf dem Grundstück Nr. 003 verzweige sich die obere X.-Strasse (Strasse Nr. 002). In westlicher Richtung diene der Abzweiger als letzter Teil der Erschliessung der beiden Grundstücke Nrn. 0004 und 0005. In östlicher Richtung erschliesse sie lediglich das Reservoir der Ortsgemeinde. Zusätzlich werde ab diesem östlichen Abzweiger noch der D.-weg, ein Weg dritter Klasse, in südlicher Richtung geführt. Ab der Abzweigung auf Grundstück Nr. 003 verliere die Strasse Nr. 002 ihre Funktion als Sammelstrasse. Aufgrund der bestehenden Platzverhältnisse könnte bei der Abzweigung auch eine Wendemöglichkeit eingerichtet werden. Es sei deshalb zweckmässig, die Strasse Nr. 002 bis zur Abzweigung auf dem Grundstück Nr. 003 als Gemeindestrasse zweiter Klasse einzuteilen und die beiden Stichstrassen in westlicher und östlicher Richtung weiterhin als Gemeindestrassen dritter Klasse zu belassen (act. G 2 S. 11).

2.4.

Die Beschwerdeführerin wendet ein, das Gebiet obere X.-Strasse (Strasse Nr. 002) sei seit der Ortsplanungsrevision von 2012 rechtskräftig der Landwirtschaftszone zugewiesen. Das Siedlungswachstum in Richtung Süden zu begrenzen, sei der bewusste siedlungsplanerische Entscheid der Gemeinde gewesen. Damit habe das



Gebiet seine siedlungsplanerische Bedeutung als mögliches Bauentwicklungsland verloren. Das Gebiet weise insgesamt sechs Wohneinheiten auf, wovon nur vier ständig bewohnt seien. Im Weiteren rügt sie, dass die Vorinstanz nur auf die Anzahl der ständig bewohnten Wohneinheiten abgestellt habe. Die Einteilung der oberen X.-Strasse sei vom Baudepartement am 17. März 1992 genehmigt worden und habe seither unverändert Bestand. Im obersten Bereich ende die X.-Strasse als Sackgasse. Die Vorinstanz setze sich lediglich mit strassenbaupolizeilichen Fragen auseinander. Für die Beibehaltung der Klassierung spreche, dass es keine weitere Verkehrszunahme in dem Gebiet geben werde. Die obere X.-Strasse habe nur Quell- und Zielverkehr, nicht aber Durchgangsverkehr aufzunehmen. Ihr fehle jegliche Verbindungsfunktion. Im angefochtenen Entscheid fehlten jegliche siedlungs- und ortsplanerische Überlegungen sowie daraus abgeleitete Schlussfolgerungen für Bedeutung und Funktion der oberen X.-Strasse. Die Funktion der unteren X.-Strasse (Nr. 000) bestehe in der Quartierserschliessung, während sich die Funktion der oberen X.-Strasse (Nr. 002) auf die Erschliessung einzelner Häuser ausserhalb der Bauzone beschränke. Beim Übergang vom geschlossenen Siedlungsbereich der Bauzone in das Freiland (Landwirtschaftszone) ändere sich die Funktion der Strasse. Die Erschliessungspflicht der Gemeinde erstrecke sich nur auf die Bauzone. Diese tatsächlichen Gegebenheiten habe die Vorinstanz nicht berücksichtigt. Sie habe ohne Not einen recht- und zweckmässigen Entscheid der Beschwerdeführerin aufgehoben, nur um diesen durch einen undifferenziert und unvollständig begründeten Entscheid zu ersetzen. Damit habe sie die Autonomie der Beschwerdeführerin verletzt. Der Entscheid stehe auch in Widerspruch zu Art. 50 Abs. 1 und 3 des Baugesetzes (BauG; sGS 731.1). Würde der angefochtene Entscheid bestätigt, hätte dies erhebliche negative Auswirkungen, insbesondere für Gemeinden mit mehreren Bauzonenfraktionen bzw. Wohn- und Feriensiedlungen ausserhalb des eigentlichen Siedlungsgebiets. Damit würde den Gemeinden zum einen die Möglichkeit entzogen, Siedlungsentwicklung und Erschliessung planvoll aufeinander abzustimmen. Auch würden sich zusätzliche finanzielle Lasten für die Gemeinden aus der Unterhaltungspflicht für Gemeindestrassen zweiter Klasse ergeben (act. G 7).

3.

3.1.



Die Beschwerdeführerin und die Vorinstanz beantragen die Durchführung eines Augenscheins. Der Augenschein ist die unmittelbare sinnliche Wahrnehmung von Tatsachen durch die entscheidende Instanz. Er dient dem besseren Verständnis des Sachverhalts. Ob ein Augenschein durchzuführen ist, liegt im pflichtgemässen Ermessen der urteilenden Instanz. Unbestrittene Tatsachen brauchen nicht durch einen Augenschein überprüft zu werden, sofern eine Nachprüfung nicht durch öffentliche Interessen geboten ist (Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, St. Gallen 2003, Rz. 966). Die tatsächlichen Verhältnisse ergeben sich im vorliegenden Fall, wie nachstehend aufzuzeigen sein wird, aus den massgeblichen Plänen bei den Akten, dem Geoportal sowie den übrigen Verfahrensakten. Auf einen weiteren Augenschein ist daher zu verzichten.

3.2.

3.2.1.

Das Abstellen auf das Kriterium der Anzahl erschlossener Wohneinheiten bei der Konkretisierung des unbestimmten Rechtsbegriffs des „grösseren Siedlungsgebiets“ bewirkt eine gewisse Schematisierung bei der Anwendung von Art. 8 Abs. 2 StrG, denn es wird nicht das tatsächliche, von den Anwohnern verursachte Verkehrsaufkommen ermittelt, sondern von der Anzahl Häuser auf ein entsprechendes Verkehrsaufkommen geschlossen. Dies entspricht der Forderung nach einer möglichst einfachen und praktikablen Rechtsanwendung. Nach der in E. 2.1 f. hiavor geschilderten Praxis vermag eine Klassierung nach Art. 8 Abs. 2 StrG, welche sich vorderhand auf die Anzahl dauernd bewohnter Wohneinheiten stützt, den gesetzlichen Anforderungen zu genügen, sofern die Funktion der Strasse bzw. des Strassenabschnitts keine abweichende Beurteilung verlangt (vgl. auch VerwG B 74/1992 vom 11. Februar/ 11. März 1992, E. 2f). Diese Praxis ermöglicht auch eine rechtsgleiche Behandlung von Strassenanwohnern innerhalb und ausserhalb der Bauzone in Streusiedlungsgebieten. - Der von der Beschwerdeführerin im Dezember 2012 bestätigte Umstand, dass durch die Strasse Nr. 002 mindestens sechs ständig bewohnte Wohneinheiten erschlossen würden (vgl. Karte in act. G 13/5/4), findet sich auch in der Augenscheinsbestätigung vermerkt (act. G 13/8). In der vorinstanzlichen Vernehmlassung vom 12. Februar 2013 (act. G 13/5) führte die Beschwerdeführerin gestützt auf eine Auskunft ihres



Einwohneramtes ebenfalls aus, dass sechs Wohneinheiten an der oberen X.-Strasse (Strasse Nr. 002) ganzjährig bewohnt seien (act. G 13/5 S. 2 oben). Der Umstand, dass es sich dabei teilweise um ursprünglich als Ferienhäuser erstellte Bauten handelt (act. G 7 S. 3), vermag die aktuell gegebene ständige Wohnnutzung derselben nicht in Frage zu stellen. Zudem zeigen auch die unbestritten gebliebenen Darlegungen der Beschwerdegegner in diesem Verfahren (act. G 15 S. 2 mit Hinweis auf eine Vereinbarung vom 28. April 2014 betreffend Schneeräumung), dass die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid zu Recht von mindestens sechs durch die Strasse Nr. 002 erschlossenen, ständig bewohnten Wohneinheiten in einem Gebiet ausserhalb der Bauzone ausging. Die von der Beschwerdeführerin eingereichten Katasterblätter Gebäudeschätzung (act. G 8) bzw. die daraus unter anderem ersichtlichen Eigentumsverhältnisse vermögen nichts anderes zu belegen. Ein begründeter Anlass, von der ursprünglichen Angabe der Beschwerdeführerin abzugehen, ist somit nicht ersichtlich.

Zum Hinweis der Beschwerdeführerin auf Art. 50 Abs. 3 BauG (act. G 7 S. 10 oben), wonach die politische Gemeinde nicht verpflichtet ist, sich an den Kosten der Erschliessung eines Gebietes zu beteiligen, das überwiegend der Erstellung von Ferienhäusern, Ferien- und Zweitwohnungen dient, ist festzuhalten, dass sich aktuell in dem durch die Strasse Nr. 002 erschlossenen Gebiet nach Lage der Akten (vgl. Karte in act. G 13/5/4) mehrheitlich ständig bewohnte Bauten befinden.

3.2.2.

Die Feststellung der Beschwerdeführerin, wonach die Fläche der bebauten Grundstücke im Gebiet der oberen X.-Strasse nicht zusammenhänge und mit nur etwa 5'500 m² lediglich von untergeordneter Bedeutung sei (act. G 7 S. 3), vermag nicht in Frage zu stellen, dass es sich dabei um ein „grösseres Siedlungsgebiet ausserhalb der Bauzone“ im Sinn von Art. 8 Abs. 2 StrG handelt (vgl. dazu Germann, a.a.O., Rz. 12 zu Art. 8 StrG). Ausserhalb der zu beurteilenden Streitfrage liegen die von der Beschwerdeführerin angeführten siedlungsplanerischen Aspekte bzw. eine allfällige (fehlende) Erschliessungspflicht für das betreffende Gebiet, zumal letzteres nicht in der Bauzone liegt. Mit der Vorinstanz (act. G 12 S. 2) ist sodann festzuhalten, dass aus dem Übergang aus der Bauzone in die Landwirtschaftszone für sich allein keine



Änderung der Funktion der Strasse resultiert. Andernfalls kämen für Gemeindestrassen ausserhalb der Bauzonen im Wesentlichen nur noch Einstufungen in der dritten Klasse zum Tragen.

Sodann kann nicht davon ausgegangen werden, dass sich die Funktion der Strasse Nr. 000 beim Grundstück Nr. 0001 (Grundstück an der Grenze zur Nichtbauzone; vgl. act. G 13/5/4) von derjenigen der Strasse Nr. 002 beim Grundstück Nr. 0006 (erstes Grundstück ausserhalb der Bauzone) und bei den daran anschliessenden Grundstücken sachlich unterscheidet. Ein qualitativer Unterschied in der Funktion der Strassen Nr. 000 und Nr. 002 lässt sich nicht allein dadurch begründen, dass erstere der Quartierserschliessung dient und letztere der Erschliessung einzelner Häuser ausserhalb der Bauzone. Dies umso weniger, als unter den Begriff der „Groberschliessung“ im Sinn von Art. 8 Abs. 2 StrG wie erwähnt (E. 2.1) nicht nur die Hauptstränge der Erschliessung fallen, sondern grundsätzlich auch Quartierstrassen, sofern sie eine grössere Zahl von Wohneinheiten erschliessen. Im Weiteren ist der Zufahrtsverkehr im hinteren Teil der Strasse (Nr. 002) naturgemäss kleiner als im vorderen Teil (Nr. 000), weil weniger Anwohner den hinteren Strassenteil befahren (vgl. auch VerwG B 2014/64 vom 28. Mai 2015, E. 5.2 mit Hinweis und E. 5.3; www.gerichte.sg.ch). Das geringere Verkehrsaufkommen auf der Strasse Nr. 002 stellt somit kein Argument gegen eine Einteilung in der zweiten Klasse dar. Indem die Zweckbestimmung der Strasse Nr. 002 im Ergebnis mit derjenigen der Strasse Nr. 000 übereinstimmt, rechtfertigt sich von daher eine Umklassierung (Art. 14 Abs. 1 StrG). Eine unterschiedliche Behandlung der beiden Abschnitte der X.-Strasse (vorab hinsichtlich Strassenunterhalt; vgl. Art. 54 Abs. 1 lit. a StrG) erschiene zudem mit Blick auf die von den Beschwerdegegnern geschilderten, im vorliegenden Verfahren unbestritten gebliebenen tatsächlichen Verhältnisse (act. G 15 S. 4) nicht vertretbar. Der Strassenunterhaltsdienst der Gemeinde hört - ohne dass hierfür eine überzeugende Begründung vorliegt - nicht mitten im Strassenzug auf (Germann, a.a.O., Rz. 3 zu Art. 8 StrG).

Ebenfalls kein Grund gegen eine Einstufung der Strasse Nr. 002 als Gemeindestrasse zweiter Klasse ist das Fehlen von Durchgangsverkehr bzw. der Umstand, dass die Strasse Nr. 002 als Sackgasse endet (act. G 7 S. 7). Hinsichtlich des Verkehrs hält 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 Art. 8 StrG und das Kreisschreiben StrG lediglich statuieren, dass Gemeindestrassen zweiter Klasse in der Regel keine Beschränkung für den allgemeinen Motorfahrzeugverkehr haben (VerwG B 2011/9, a.a.O., E. 4.3.4 f. mit Hinweis auf Germann, a.a.O., Rz. 15 zu Art. 8; www.gerichte.sg.ch).

Was den Einwand betrifft, dass kein öffentliches Interesse an einer Aufklassierung der oberen X.-Strasse bestehe (act. G 17 S. 1), ist festzuhalten, dass die Beschwerdegegner als Anwohner der Strasse Nr. 002 ein Umklassierungsgesuch einreichten, welches sich wie dargelegt als begründet erwies. Ein darüber hinausgehendes, wie auch immer geartetes öffentliches Interesse an der Umklassierung kann insofern nicht verlangt werden, als ein solches im Fall einer - im Wesentlichen den Anwohnern dienenden - Erschliessungsstrasse kaum je gegeben wäre. Das Bestehen eines öffentlichen Interesses wird denn auch in Art. 14 StrG nicht als Voraussetzung für eine Umklassierung statuiert. Es erweist sich bei den geschilderten Gegebenheiten als sachgerecht, das streitige Teilstück der zweiten Strassenklasse zuzuordnen, zumal es nur über eine relativ geringe Distanz führt und dabei mehr als fünf ständig bewohnte Wohneinheiten erschliesst.

3.2.3.

Die Gemeindeautonomie ist im vorliegenden Sachzusammenhang insofern beschränkt, als es den Gemeinden verwehrt bleibt, den in Konkretisierung des Strassengesetzes durch die kantonale Gerichts- und Verwaltungspraxis gezogenen Rahmen zu überschreiten (vgl. VerwG B 2014/64 a.a.O., E. 5.2 m.H.). Eine Verletzung der Gemeindeautonomie durch den vorinstanzlichen Entscheid liegt insofern nicht vor, als die Vorinstanz lediglich die langjährige und gefestigte Praxis betreffend Umklassierung von Gemeindestrassen zur Anwendung brachte, was die Aufhebung des Entscheids der Beschwerdeführerin und Gutheissung des von Strassenanwohnern gestellten Begehrens zur Folge hatte. Eine unzulässige Ermessensausübung durch die Vorinstanz



kann hierin nicht erblickt werden. Kein Argument für die Massgeblichkeit der aktuellen Strasseneinteilung (für die Zukunft) stellt der Umstand dar, dass der Gemeindestrassenplan - und mit ihm die Einteilung der oberen X.-Strasse als Gemeindestrasse dritter Klasse - am 17. März 1992 gemäss Art. 13 Abs. 2 StrG vom Baudepartement als rechtmässig anerkannt wurde (vgl. act. G 7 S. 4 und S. 7 f.).

3.3.

Insgesamt lässt sich somit nicht beanstanden, dass die Vorinstanz eine Klassierung der Strasse Nr. 002 als Gemeindestrasse zweiter Klasse bestätigte, wobei sie es als zweckmässig erachtete, die Strasse Nr. 002 bis zur Abzweigung auf dem Grundstück Nr. 003 als Gemeindestrasse zweiter Klasse einzuteilen und die beiden Stichstrassen in westlicher und östlicher Richtung weiterhin als Gemeindestrassen dritter Klasse zu belassen (act. G 2 S. 11). Ein Anlass, diesbezüglich in das Ermessen der Vorinstanz einzugreifen, besteht für das Verwaltungsgericht, dessen Kognition auf die Korrektur von Rechtsfehlern beschränkt ist (Art. 61 Abs. 1 VRP), nicht. Im Streitfall ändert das Verwaltungsgericht einen sachlich haltbaren und zweckmässigen Strassenplanungsentscheid der Vorinstanz selbst dann nicht, wenn es eine andere Lösung als ebenso zweckmässig erachtet (VerwGE B 2010/7 vom 24. August 2010 E. 3.4. mit Hinweisen, www.gerichte.sg.ch).

4.

Im Sinn der vorstehenden Erwägungen ist die Beschwerde abzuweisen. Dem Verfahrensausgang entsprechend gehen die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens zulasten der Beschwerdeführerin (Art. 95 Abs. 1 VRP). Angemessen erscheint eine Entscheidegebühr von Fr. 3'000.-- (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12). Auf eine Kostenerhebung wird verzichtet (Art. 95 Abs. 3 VRP).

Die Vorinstanz, welche keinen entsprechenden Antrag stellte, und die Beschwerdeführerin haben keinen Anspruch auf ausseramtliche Entschädigung (Art. 98 Abs. 1 VRP in Verbindung mit Art. 98bis VRP; Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz 829). Die Beschwerdegegner stellten keinen Entschädigungsantrag. Auch wenn ein solcher



Antrag vorläge, bestünde kein Entschädigungsanspruch, da einer nicht vertretenen Partei der Zeitaufwand für das Erstellen von Rechtsschriften in der Regel nicht entschädigt wird. Barauslagen werden nur ersetzt, wenn sie erheblich und nachgewiesen sind. In begründeten Fällen kann eine angemessene Umtriebsentschädigung zugesprochen werden (Art. 95 Abs. 3 lit. c der Schweizerischen Zivilprozessordnung, SR 272, ZPO; vgl. V. Rüegg, in: Basler Kommentar, Schweizerische Zivilprozessordnung, Rz. 21f zu Art. 95 ZPO; GVP 1993 Nr. 52, 111). Nötig für eine Entschädigung ist regelmässig, dass es sich um eine komplizierte Sache mit hohem Streitwert handelt und der getätigte Aufwand erheblich ist (VerwGE B 2013/178 vom 12. Februar 2014; www.gerichte.sg.ch). Diese Voraussetzungen könnten konkret nicht als dargetan gelten, weshalb die Zusprechung einer Umtriebsentschädigung auch aus diesem Grund entfiel.

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht zu Recht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Der Beschwerdeführerin werden amtliche Kosten von Fr. 3'000.-- auferlegt; auf eine Kostenerhebung wird verzichtet.

3.

Es werden keine ausseramtlichen Kosten entschädigt.

Der Präsident

Der Gerichtsschreiber

Publikationsplattform

St.Galler Gerichte



Eugster

Schmid