



Fall-Nr.: B 2014/203
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 25.05.2016
Entscheiddatum: 25.05.2016

Entscheid Verwaltungsgericht, 25.05.2016

Verfahren, Strassenrecht, Art. 29 Abs. 2 BV, Art. 45 Abs. 1, Art. 58 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 24 Abs. 1 lit. a, Art. 98 Abs. 2 VRP, Art. 8 Abs. 1 und 3, Art. 12 Abs. 1, Art. 14 Abs. 1, Art. 45 Abs. 1 lit. c und Art. 46 StrG, Art. 22 Abs. 1 lit. a HonO. Da die Nachbargemeinde ähnlich wie ein Privater betroffen ist, ergibt sich ihre Einsprachelegitimation aus der allgemeinen Rechtsmittelbefugnis nach Art. 45 Abs. 1 VRP (E. 4.2). Ein Abweichen vom Grundsatz der Entschädigungslosigkeit des Gemeinwesens gestützt auf Art. 98 Abs. 2 VRP ist vorliegend nicht gerechtfertigt (E. 5.2). Fehlende Voraussetzungen für eine Überprüfung der Strassenklassierung (E. 6.1 und 6.2). Verletzung der kantonalrechtlichen Zuteilungskriterien nach Art. 8 Abs. 1 und 3 StrG (E. 6.1 und 6.3), (Verwaltungsgericht, B 2014/203). Entscheid vom 25. Mai 2016

Besetzung

Präsident Eugster; Verwaltungsrichter Linder, Heer, Bietenharder, Zindel;
Gerichtsschreiber Bischofberger

Verfahrensbeteiligte

Politische Gemeinde X., Gemeinderat,

Beschwerdeführerin,

gegen



St.Galler Gerichte

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

Vorinstanz,

und

Politische Gemeinde Y., Gemeinderat,

Beschwerdegegnerin,

vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Jürg Bereuter, Vadianstrasse 44, Postfach 262, 9001 St. Gallen,

Gegenstand

Teilstrassenplan "A. B.-strasse – C."

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A.

Die A.-strasse (Parzelle Nr. 0, Grundbuch Y.) führt vom Kreisel südöstlich der S.er Brücke durch das Industriegebiet B., welches sowohl auf dem Gemeindegebiet der Politischen Gemeinde Y. als auch auf demjenigen der Politischen Gemeinde X. liegt, bis zur Gemeindegrenze. Anschliessend führt sie als B.-strasse (Parzellen Nrn. 0001, 0002, 0003 und 0004, Grundbuch X.) an den Abzweigungen zur D.-strasse (Parzelle Nr. 0005) und zur E.-strasse (Parzelle Nr. 0006) vorbei durch A. bis vor die Einmündung zur F.-strasse (Parzelle Nr. 0007) und von dort als G.-strasse (Parzellen Nrn. 0008, 0009, 0010 und 0011) nach T. In den bisher gültigen Gemeindestrassenplänen der Politischen Gemeinden Y. und X. sind die A.-, B.- und G.-strasse als Gemeindestrassen erster Klasse festgelegt (act. 13/4, www.geoportal.ch).



B.

Am 2. April 2013 erliess die Politische Gemeinde X. den Teilstrassenplan „A. B.-strasse – C.“. Danach soll die B.-strasse zwischen dem Abzweiger D.-strasse und demjenigen zur E.-strasse als Gemeindestrasse dritter Klasse eingeteilt werden (Beilage zu act. 13/2). Während der öffentlichen Auflage vom 16. April bis 15. Mai 2013 erhob die Politische Gemeinde Y. am 10. Mai 2013 Einsprache (von Amtes wegen beigezogen, vgl. Protokollauszug vom 23. April 2013, act. 13/1/3). Mit Verfügung vom 27. September 2013 trat der Gemeinderat X. auf die Einsprache nicht ein (von Amtes wegen beigezogen).

C.

Dagegen rekurrierte die Politische Gemeinde Y. am 9. Oktober 2013 durch ihren Rechtsvertreter beim Baudepartement (nicht aktenkundig, unbestritten). Am 3. März 2014 reichte das kantonale Strasseninspektorat einen Amtsbericht ein (act. 13/3). Am 27. März 2014 führte das Baudepartement einen Augenschein durch (act. 13/4). Mit Entscheid vom 6. Oktober 2014 hiess das Baudepartement den Rekurs der Politischen Gemeinde Y. gut und wies die Sache im Sinne der Erwägungen zur Neu Beurteilung an die Politische Gemeinde X. zurück. Auch verpflichtete es die Politische Gemeinde X., die Politische Gemeinde Y. mit Fr. 3250.-- zuzüglich Mehrwertsteuer ausseramtlich zu entschädigen (act. 2). Sodann hielt es in Erwägung 5 des Rekursentscheides (act. 2, S. 15) fest, dass die Genehmigung für den Teilstrassenplan nicht in Aussicht gestellt werden könne.

D.

Gegen den Entscheid des Baudepartements (Vorinstanz) vom 6. Oktober 2014 erhob die Politische Gemeinde X. (Beschwerdeführerin) am 7. Oktober 2014 Beschwerde



beim Verwaltungsgericht (act. 1). Am 24. November 2014 ergänzte sie ihre Beschwerde mit einer Begründung und dem Rechtsbegehren, es sei der angefochtene Entscheid aufzuheben und die Sache zur Genehmigung an die Vorinstanz zurückzuweisen (act. 7). Mit Vernehmlassung vom 6. Januar 2015 schloss die Vorinstanz auf Abweisung der Beschwerde (act. 12). Mit Stellungnahme vom 26. Januar 2015 beantragte die Politische Gemeinde Y. (Beschwerdegegnerin) durch ihren Rechtsvertreter, die Beschwerde sei unter Kosten- und Entschädigungsfolge zu Lasten der Beschwerdeführerin abzuweisen (act. 15). Mit Replik vom 20. Februar 2014 (recte: 20. Februar 2015, act. 19) bestätigte die Beschwerdeführerin ihre Anträge und Ausführungen und reichte zusätzliche Akten ein. Am 9. März 2015 duplizierte die Beschwerdegegnerin (act. 22). Eine Genehmigungsverfügung des Baudepartements zum Teilstrassenplan „A. B.-strasse – C.“ liegt nicht vor.

Auf die Ausführungen der Verfahrensbeteiligten zur Begründung ihrer Anträge und die Akten wird, soweit wesentlich, in den 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. 59^{bis} Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, VRP). Die Beschwerdeführerin hat die Hoheit über die Gemeindestrassen in ihrem Gebiet (Art. 11 Abs. 1 StrG). Der strittige Teilstrassenplan beschlägt ihre Gemeindeautonomie, weshalb sie zur Ergreifung der Beschwerde berechtigt ist (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). überdies vertritt sie lokale öffentliche Interessen und ist daher gestützt auf Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 2 VRP zur Beschwerdeführung berechtigt. Die Beschwerdeeingabe vom 7. Oktober 2014 (act. 1) erfolgte rechtzeitig und erfüllt zusammen mit der Ergänzung vom 24. November 2014 (act. 7) formal und inhaltlich die gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Auf die Beschwerde ist grundsätzlich einzutreten. Nicht einzutreten ist auf die



Beschwerde, soweit die Beschwerdeführerin beantragt, die Sache sei zur Genehmigung an die Vorinstanz zurückzuweisen. Anfechtungsgegenstand bildet vorliegend einzig der Rekursentscheid vom 6. Oktober 2014, mit welchem der Nichteintretensentscheid der Beschwerdeführerin vom 27. September 2013 aufgehoben wurde (act. 2).

2.

Soweit die Beschwerdeführerin beantragt, es seien die Akten zur lärmschutzrechtlichen Sanierung der H.-strasse (Parzelle Nr. 0012W, Grundbuch R.) zu edieren (vgl. Beschwerdeergänzung vom 24. November 2014, act. 7, S. 3), ist weder ersichtlich noch dargetan, welche neuen entscheiderelevanten Erkenntnisse, die sich nicht bereits aus den Akten ergeben, durch den Beizug dieser Akten gewonnen werden könnten. Auf den Beizug dieser Akten durch das Gericht kann verzichtet werden (vgl. VerwGE B 2012/216 vom 22. Mai 2013 E. 2.1 mit Hinweisen, www.gerichte.sg.ch).

3.

Soweit die Beschwerdeführerin moniert, die Vorinstanz sei im angefochtenen Entscheid auf die Ankündigungen des Gemeindepräsidenten von X. anlässlich der Sitzung der Regio R. vom 24. April 2013 nicht eingegangen (vgl. Beschwerdeergänzung vom 24. November 2014, act. 7, S. 9 f.), verkennt sie, dass diese Ankündigungen für die Vorinstanz offenbar nicht entscheiderelevant waren, weshalb sie nicht verpflichtet war, sie als Sachverhaltselement anzuführen (vgl. Art. 58 Abs. 1 VRP in Verbindung mit Art. 24 Abs. 1 lit. a VRP und Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen – dargestellt an den Verfahren vor dem Verwaltungsgericht, 2. Aufl. 2003, N 587).

4.

Die Beschwerdeführerin bringt zunächst vor, die Vorinstanz habe die Einsprachelegitimation der Beschwerdegegnerin zu Unrecht bejaht (act. 7, S. 10 ff.). Das vom Teilstrassenplan betroffene Strassenstück liege rund 600 m von der Gemeindegrenze entfernt. Zudem bewirke der Teilstrassenplan am Kreisels bei der N.-brücke in S. einen Mehrverkehr von lediglich 1.8 %. Nur ein Teil der Lastwagen



verkehre durch das Dorf S. Der andere Teil fahre direkt von R. ins Industriegebiet B. Die Angabe der Vorinstanz, wonach sich der Schwerverkehr am Kreisel bei der S.er Brücke praktisch in zwei Hälften teile, sei nicht weiter belegt. Selbst wenn darauf abgestellt werde, erhöhe sich das Verkehrsvolumen durch S. um lediglich 0.9 %. Das Verkehrsvolumen im Industriegebiet B. könne nicht relevant sein. Das Gebiet sei lärmunempfindlich und die A.-strasse sei hier auf eine Fahrbahnbreite von 7 m mit separater Radfahrer- und Fussgängerführung ausgebaut. Demgegenüber beruft sich die Beschwerdegegnerin darauf, dass die B.-strasse ihre direkte, kreuzungsfreie Fortsetzung als A.-strasse auf Y.er Boden finde und damit die geforderte enge räumliche Beziehung ohne weiteres gegeben sei. Aufgrund der direkten Auswirkungen auf ihr Strassennetz und mit Blick auf die Folgen einer Rückklassierung auf das Verkehrsaufkommen und damit auf die Luft- und Lärmimmissionen sowie auf die Verkehrssicherheit auf ihrem Gemeindegebiet sei auch ihre Betroffenheit in schutzwürdigen Interessen als Eigentümerin und/oder Hoheitsträgerin der A.-strasse und der weiteren von einer allfälligen Verkehrsverlagerung betroffenen Gemeindestrassen gegeben (vgl. Stellungnahme vom 26. Januar 2015, act. 15, S. 7).

4.1.

Vorliegend berief sich die Beschwerdegegnerin weder in ihrer Einsprache vom 10. Mai 2013 noch in der Rekursergänzung vom 18. November 2013 (act. 13/1, S. 8 ff.) oder der Stellungnahme vom 26. Januar 2015 (act. 15, S. 6 f.) hinsichtlich ihrer Legitimation zur Erhebung der Einsprache nach Art. 45 Abs. 1 lit. c StrG auf die Gemeindeautonomie gemäss Art. 89 der Verfassung des Kantons St. Gallen (SR 131.225, sGS 111.1, KV, vgl. auch Art. 50 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, SR 101, BV, und Art. 89 Abs. 2 lit. c des Bundesgesetzes über das Bundesgericht, Bundesgerichtsgesetz; SR 173.110, BGG). Ferner ist die Beschwerdegegnerin als öffentlich-rechtliche Körperschaft nach dem StrG nicht spezialgesetzlich zur Einsprache legitimiert. Vielmehr richtet sich der Rechtsschutz gemäss Art. 46 StrG im Übrigen nach den Vorschriften des VRP. Nach der allgemeinen Rechtsmittelbefugnis gemäss Art. 45 Abs. 1 VRP ist zur Einsprache gegen die Ein- oder Umteilung von Gemeindestrassen berechtigt, wer an deren Änderung oder Aufhebung ein eigenes schutzwürdiges Interesse dartut. Aus dem Grundsatz der Einheit des Verfahrens ergibt sich, dass die kantonalrechtlichen



Legitimationsschranken hinsichtlich der Anfechtung des Gemeindestrassenplans als Sondernutzungsplan (vgl. VerwGE B 2012/69; B 2012/70 vom 19. Dezember 2013 E. 3.2.2, www.gerichte.sg.ch) nicht enger sein dürfen als die bundesrechtlichen (vgl. Art. 111 Abs. 1 BGG, und Art. 33 Abs. 3 lit. a des Bundesgesetzes über die Raumplanung, Raumplanungsgesetz; SR 700, RPG). Das allgemeine Beschwerderecht ist grundsätzlich auf Privatpersonen zugeschnitten. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts können Gemeinwesen und andere öffentlich-rechtliche Körperschaften das allgemeine Beschwerderecht in Anspruch nehmen, wenn sie durch den angefochtenen Entscheid gleich oder ähnlich wie Private betroffen sind. Ausserdem anerkennt die Praxis die Beschwerdebefugnis eines Gemeinwesens, wenn dieses durch den fraglichen Akt in qualifizierter Weise in schutzwürdigen hoheitlichen Interessen berührt wird. Das kann bei vermögensrechtlichen Interessen und bei Eingriffen in spezifische eigene öffentliche Sachanliegen der Fall sein. Das allgemeine Interesse an der richtigen Rechtsanwendung verschafft indessen keine Beschwerdebefugnis. Gestützt auf die allgemeine Legitimationsklausel sind Gemeinwesen nur restriktiv zur Beschwerdeführung zugelassen (vgl. BGE 140 I 90 E. 1.2.2, BGE 140 V 238 E. 5 und E. 6.4, BGE 140 V 321 E. 2.1.1 und BGE 141 II 161 E. 2.1 je mit Hinweisen sowie Kiener/Rütsche/Kuhn, öffentliches Verfahrensrecht, Zürich/St. Gallen 2015, N 1457 ff. und 1509 ff., M. Pflüger, Die Legitimation des Gemeinwesens zur Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten, Zürich/St. Gallen 2013, N 232 ff., und B. Waldmann, Bundesgerichtsgesetz, Basel 2011, Art. 89 N 37 ff.).

4.2.

Wie die Beschwerdeführerin in ihrer Beschwerdeergänzung vom 24. November 2014 selbst einräumt (act. 7, S. 2), dient die B.-strasse zusammen mit der A.- und G.-strasse bisher als überörtliche Verbindung zwischen der S.er Brücke und T. Gemäss dem Teilstrassenplan „A. B.-strasse – C.“ (Beilage zu 13/2) soll die B.-strasse zwischen dem Abzweiger zur D.- und demjenigen zur E.-strasse von einer Gemeindestrasse erster Klasse in eine solche dritter Klasse umklassiert werden. Die Zulässigkeit einer Umklassierung in eine Gemeindestrasse dritter Klasse wäre im vorliegenden Verfahren – entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin (vgl. Beschwerdeergänzung vom 24. November 2014, act. 7, S. 10) – nur dann zu bejahen, wenn die Voraussetzungen



für den Erlass eines allgemeinen Fahrverbots im Sinne von Art. 3 Abs. 3 des Strassenverkehrsgesetzes (SR 741.01, SVG) erfüllt wären bzw. wenn der Motorfahrzeugverkehr nur aus Ziel-, Anlieger- und Quellverkehr bestünde (vgl. Art. 8 Abs. 3 Satz 2 StrG, und E. 5.1 und 5.3 hiernach). Mit anderen Worten könnte die bestehende Durchgangsstrasse zwischen dem Industriegebiet B. und A. nach einer Umklassierung des fraglichen Teilstücks der B.-strasse in eine Gemeindestrasse dritter Klasse von der Beschwerdeführerin ohne weiteres mittels Erlass eines allgemeinen Fahrverbotes unterbrochen werden. Da es sich bei der A.-strasse (Parzelle Nr. 0, Grundbuch Y.) ab der Gemeindegrenze um die Fortsetzung der B.-strasse Richtung Südwesten handelt, kann nicht ausgeschlossen werden, dass die A.-strasse infolge der strittigen Umklassierung der B.-strasse mit Mehrverkehr belastet werden könnte. Nach den nachvollziehbaren Berechnungen der Vorinstanz in Erwägung 2.2 des angefochtenen Entscheids (act. 2, S. 11) könnte sich insbesondere der Schwerverkehr auf der A.-strasse um 20 % erhöhen (vgl. Begleitbericht zur Verkehrszählung des kantonalen Tiefbauamtes vom 4. Februar 2004, act. 13/1/Beilage zu 1, S. 3). Bei dieser Sachlage ist die Beschwerdegegnerin als Grundeigentümerin der A.-strasse (Parzelle Nr. 0, Grundbuch Y., vgl. Stellungnahme der Beschwerdegegnerin vom 26. Januar 2015, act. 15, S. 7) ähnlich wie ein Privater von der Umklassierung in ihren schutzwürdigen Interessen betroffen (vgl. hierzu BGE 136 II 281 E. 2.3.1 ff.). Auch ist die erforderliche Beziehungsnähe gegeben, wenngleich das von der Umklassierung betroffene Strassenstück nach Angaben der Beschwerdeführerin rund 600 m von der Gemeindegrenze entfernt liegt (vgl. Beschwerdeergänzung vom 24. November 2014, act. 7, S. 10). Bereits aus diesem Grund ist es nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz in Erwägung 2.2 des angefochtenen Entscheides (act. 2, S. 12) die Einspracheberechtigung der Beschwerdegegnerin bejaht hat. Offen bleiben kann, ob die Beschwerdegegnerin durch die streitbetroffene Umklassierung als Trägerin öffentlicher Aufgaben in wichtigen öffentlichen Interessen – etwa hinsichtlich des Schutzes der Einwohner von S. vor Immissionen – erheblich berührt ist. Ebenfalls kann offen gelassen werden, ob der Beschwerdegegnerin lediglich mit Verweis auf das Kriterium der Verfügungskompetenz die Berufung auf Art. 45 Abs. 2 VRP zu versagen wäre (vgl. VerwGE B 2014/166 vom 17. Dezember 2015 E. 1 und VerwGE B 2014/169 vom 28. Mai 2015 E. 1 je mit Hinweis auf GVP 1992 Nr. 43, www.gerichte.sg.ch,



kritisch: Cavelti/Vögeli, a.a.O., N 456 f.), da sich der streitbetroffene Teilstrassenplan nicht auf ihrem Hoheitsgebiet befindet (vgl. Art. 11 Abs. 1 und Art. 12 Abs. 1 StrG).

5.

Weiter wehrt sich die Beschwerdeführerin gegen die ihr im Rekursverfahren auferlegten ausseramtlichen Kosten (act. 7, S. 12). Gemeinden hätten keinen Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung. Die Vorinstanz habe diese ohne jegliche Begründung zugesprochen. Die Beschwerdegegnerin habe nicht wie eine Privatperson, sondern als Vertreterin öffentlicher Interessen Einsprache erhoben.

5.1.

Soweit die Beschwerdeführerin der Vorinstanz gestützt auf Art. 29 Abs. 2 BV und Art. 58 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 24 Abs. 1 lit. a VRP eine mangelnde Begründungsdichte vorwirft, ist festzuhalten, dass sich die von der Vorinstanz festgelegte ausseramtliche Entschädigung für das Rekursverfahren innerhalb des von Art. 22 Abs. 1 lit. a der Honorarordnung für Rechtsanwälte und Rechtsagenten (sGS 963.75, HonO) festgelegten Rahmens bewegt und sie damit auf eine besondere Begründung hätte gänzlich verzichten können (vgl. VerwGE B 2014/167 vom 27. Oktober 2015 E. 2.2, www.gerichte.sg.ch, allerdings hinsichtlich der Zusprechung von ausseramtlichen Kosten an Private).

5.2.

Nach der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung kommt Politischen Gemeinden grundsätzlich kein Anspruch auf die Entschädigung ausseramtlicher Kosten zu (vgl. VerwGE B 2015/72 vom 27. November 2015 E. 2.3, VerwGE B 2014/169 vom 28. Mai 2015 E. 9 und VerwGE B 2014/96 vom 21. Oktober 2014 E. 4, www.gerichte.sg.ch). Auch in Bezug auf den Erlass oder die Änderung eines Gemeindestrassenplans hat das Verwaltungsgericht einen Anspruch der Gemeinde auf Entschädigung verneint, da selbst kleinen Gemeinden in diesen Fragen ein Fachwissen unterstellt werden darf, welches sie zur Führung von entsprechenden Rechtsmittelverfahren als kompetent erscheinen lässt. Hingegen ist die Zusprechung einer Umtriebsentschädigung nicht ausgeschlossen (VerwGE B 1999/99 vom 24. Februar 2000 E. 3c, zitiert in: R. Hirt, Die



Regelung der Kosten nach st. gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, Lachen/St. Gallen 2004, S. 177 Fn. 35).

Nach dem Gesagten ist ein Abweichen vom Grundsatz der Entschädigungslosigkeit des Gemeinwesens vorliegend nicht gerechtfertigt. Des Weiteren macht die Beschwerdegegnerin keine Angaben über den getätigten (erheblichen) Aufwand. Auch sind die übrigen Voraussetzungen für eine Umtriebsentschädigung nicht erfüllt (vgl. VerwGE B 2013/178 vom 12. Februar 2014 E. 4.4, www.gerichte.sg.ch). Folglich hat die Vorinstanz der Beschwerdegegnerin für das Rekursverfahren zu Unrecht ausseramtliche Kosten zugesprochen. Die Beschwerde ist aus diesem Grund teilweise gutzuheissen und Ziff. 4 des angefochtenen Entscheides aufzuheben.

6.

Aus verfahrensökonomischen Gründen ist auf die weiteren Einwände der Beschwerdeführerin einzugehen. Die Beschwerdeführerin stellt sich auf den Standpunkt, im Juni 2012 sei mittels Verkehrsmessungen festgestellt worden, dass sich der durchschnittliche tägliche Verkehr (DTV) auf der Strecke B.-A.-T. seit der letzten Messung im Jahr 2003 um rund 15 % erhöht habe. Besonders markant sei die Zunahme des Schwerverkehrs mit 72 % gewesen, welche hauptsächlich daraus resultierte, dass die Lastwagen vom Industriegebiet B. anstatt direkt zum Anschluss R. zum Autobahnanschluss M./X. fahren würden. Pro Tag seien in A. durchschnittlich 500 Lastwagen zu verzeichnen. Zwischen 6 und 18 Uhr würde alle fünf Minuten ein Lastwagen durch A. fahren, obschon die Verkehrsverhältnisse unübersichtlich und teilweise eng seien. Kreuzungsmanöver könnten in A. nur unter Beanspruchung von privaten Vorplätzen erfolgen, da die Fahrbahn teilweise weniger als fünf Meter breit sei. Die Lastwagenfahrten würden ein erhebliches Sicherheitsrisiko bergen, was die Kantonspolizei am Rekursaugenschein eingeräumt habe. Die seit 2001 verfügte Auflage in den in ihrem Hoheitsgebiet erteilten Baubewilligungen für Betriebe im Industriegebiet B., wonach der Schwerverkehr nicht über A. abgewickelt werden dürfe, zeige kaum Wirkung und sei kaum zu vollstrecken. Im kommunalen Richtplan, welcher den Nachbargemeinden zur Stellungnahme unterbreitet worden sei, sei festgelegt worden, auf der B.-strasse ein Lastwagenfahrverbot zu prüfen. Die Kantonspolizei habe sich im Jahr 2012 abschlägig zur Signalisation eines Lastwagenfahrverbots auf der B.-strasse



und zu Warteräumen für Lastwagen an den Ortseingängen von A. geäussert. Damit die Signalisation eines Lastwagenfahrverbotes in den Zuständigkeitsbereich des Gemeinderates falle, solle die B.-strasse in eine Gemeindestrasse dritter Klasse umklassiert werden. Die Umklassierung des fraglichen Abschnitts der B.-strasse sei ein Schritt zur strategischen Lenkung des Verkehrsflusses und liege in ihrem Ermessen. Im Agglomerationsprogramm R. werde die Aufwertung der B.- und G.-strasse für den Langsamverkehr vorgesehen, was ebenfalls für ein Lastwagenfahrverbot spreche. Wegen dem geplanten Lastwagenfahrverbot sei ein Merkmal von Gemeindestrassen dritter Klasse, wonach diese nicht dem allgemeinen Motorfahrzeugverkehr offen stehen dürften, erfüllt. Aus dem Wortlaut von Art. 8 Abs. 3 StrG könne nicht geschlossen werden, dass für eine Gemeindestrasse dritter Klasse immer ein allgemeines Fahrverbot zu erlassen sei. Das entspreche nicht der Praxis.

6.1.

Der Erlass oder die Änderung des Gemeindestrassenplans obliegt der Gemeinde unter Vorbehalt der Genehmigung des zuständigen Departements (Art. 12 Abs. 1 und Art. 13 Abs. 2 StrG). Ob eine Strasse als öffentlich bezeichnet und damit dem Gemeingebrauch gewidmet werden soll und welcher der möglichen Strassenkategorien die Gemeindestrasse 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 der jeweiligen Gemeindestrasse, einen grossen Entscheidungsspielraum (vgl. BGer 1C_46/2010 vom 28. April 2010 E. 2.2 mit Hinweis auf BGer 1P.347/1992 vom 9. Februar 1993 E. 2). 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 (vgl. GVP 2011 Nr. 21 E. 4.3.2). Laut Art. 8 Abs. 1 StrG dienen Gemeindestrassen erster Klasse dem örtlichen und überörtlichen Verkehr. Sie stehen dem allgemeinen Motorfahrzeugverkehr offen. 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. Eine Gemeindestrasse dritter Klasse liegt vor, wenn



die Voraussetzungen für den Erlass eines allgemeinen Fahrverbots im Sinn von Art. 3 Abs. 3 SVG erfüllt sind bzw. wenn der Motorfahrzeugverkehr nur aus Ziel-, Anlieger- und Quellverkehr besteht. Somit sind Gemeindestrassen dritter Klasse "beschränkt öffentliche Strassen", an denen der Gemeingebrauch auf die ihrem Zweck entsprechende Benutzungsart beschränkt ist. Zu den Gemeindestrassen dritter Klasse gehören auch Meliorations- und Forststrassen einschliesslich der Alpstrassen (vgl. VerwGE B 2012/64 vom 4. April 2013 E. 3.2 mit Hinweisen, www.gerichte.sg.ch, und G. Germann, in: Kurzkomentar zum st. gallischen Strassengesetz vom 12. Juni 1988, St. Gallen 1989, Art. 8 N 16). Die 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. Massgebend ist, inwieweit eine Strasse in ihrer Funktion als Einheit zu betrachten ist. Für die Abgrenzung eines Strassenzugs soll in der Regel eine Abzweigung, ein Kehrplatz, eine Verengung, eine Kreuzung oder dergleichen massgebend sein (vgl. G. Germann, a.a.O., Art. 8 N 1 ff. und VerwGE B 2014/64; 2014/72 vom 28. Mai 2015 E. 5.2 mit Hinweisen, www.gerichte.sg.ch). Die Einteilung von Strassen wird geändert, wenn Bedeutung oder Zweckbestimmung es erfordert (Art. 14 Abs. 1 StrG). "Bedeutung" im Sinn dieser Vorschrift heisst, dass sich die tatsächlichen Verhältnisse (so etwa das Verkehrsaufkommen) geändert haben. Überdies ist – zum voraus – eine Anpassung des Strassenplans erforderlich, wenn die Zweckbestimmung der Strasse aufgrund einer Planung geändert werden soll (vgl. VerwGE B 2012/64 vom 4. April 2013 E. 4.3, www.gerichte.sg.ch).

6.2.

Im konkreten Fall ist nicht erkennbar und wird von der Beschwerdeführerin auch nicht behauptet, dass die tatsächlichen Verhältnisse, insbesondere das (Schwer-)Verkehrsaufkommen, auf der B.-strasse zwischen der D.- und der E.-strasse eine Umklassierung erforderten. Überdies ist nicht ersichtlich und nicht weiter dargetan, dass sich die Zweckbestimmung der B.-strasse im fraglichen Bereich durch ein Strassenprojekt, eine Zonenplanrevision, den Erlass, die Änderung oder die Aufhebung eines Sondernutzungsplans oder allenfalls durch ein Bauvorhaben geändert haben sollte. Zudem findet sich im Richtplan der Politischen Gemeinde X. (vgl.



Objektblatt V 1.1.3, [www.ch](#)) – entgegen der Darstellung der Beschwerdeführerin (vgl. Beschwerdeergänzung vom 24. November 2014, act. 7, S. 4) – keine Festsetzung, wonach die Beschwerdeführerin verpflichtet wäre, die B.-strasse umzuklassieren und darauf ein Teilfahrverbot für Lastwagen (vgl. zum Begriff Lastwagen: Art. 1 Abs. 9 SSV in Verbindung mit Art. 11 Abs. 2 lit. f der Verordnung über die technischen Anforderungen an Strassenfahrzeuge, SR 741.41, VTS) zu erlassen. Im Objektblatt V 1.1.3 ist unter „Ziele“ lediglich aufgeführt, dass auf der G.- und P.-strasse ein Lastwagenfahrverbot zu prüfen sei. Unter „Richtplaninhalt“ wird festgesetzt, dass die Rückstufung der P.-strasse als Gemeindestrasse zweiter Klasse in Absprache mit Y. zusammen mit dem Erlass eines Lastwagenfahrverbotes zu beantragen sei und der Entscheid für die Klassierung und das Fahrverbot beim Kanton bzw. der Kantonspolizei liege. Die Frage, ob mittels Richtplanvorgaben überhaupt eine Änderung der Zweckbestimmung einer Strasse begründet werden kann (vgl. hierzu GVP 2011 Nr. 21 E. 4.5.5, wonach eine mittelfristige Perspektive einzunehmen ist, 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 [Baugesetz; sGS 731.1, BauG] obsolet würde), kann daher offengelassen werden. Darüber hinaus kann allein in der Absicht der Beschwerdeführerin, mittels der Umklassierung in eigener Kompetenz ein Teilfahrverbot für Lastwagen erlassen zu können, keine Änderung der Zweckbestimmung der B.-strasse erblickt werden. Die Umgehung der gesetzlich vorgesehenen Zuständigkeitsordnung in Art. 19 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 21 Abs. 1 und 2 der Einführungsverordnung zum eidgenössischen Strassenverkehrsgesetz (sGS 711.1, EV-SVG) vermag keine veränderten Verhältnisse im Sinne von Art. 14 StrG zu begründen. Stattdessen wäre der Erlass des strittigen Teilstrassenplans, soweit zulässig (vgl. hierzu Augenscheinprotokoll vom 12. Mai 2014, act. 13/4, S. 4), mit demjenigen eines allgemeinen Motorfahrzeugfahrverbotes durch das Polizeikommando (Art. 19 Abs. 1 EV-SVG) zu koordinieren gewesen (vgl. VerwGE B 2013/232; 2013/267 vom 16. April 2014 E. 2.1 ff., [www.gerichte.sg.ch](#)). Wie die Vorinstanz in Erwägung 3.5 des angefochtenen Entscheides (act. 2, S. 15) zu Recht festgehalten hat, sind die Voraussetzungen für eine Überprüfung der Einteilung der B.-strasse vorliegend nicht gegeben.

6.3.



Selbst wenn veränderte Verhältnisse im Sinne von Art. 14 StrG vorlägen, erweise sich die streitbetroffene Umklassierung der B.-strasse zwischen dem Abzweiger D.- und demjenigen zur E.-strasse von einer Gemeindestrasse erster in eine solche dritter Klasse als unzulässig. Die Beschwerdeführerin beabsichtigt, auf der B.-strasse nach der Umklassierung in eigener Kompetenz (Art. 21 Abs. 1 und 2 lit. a EV-SVG) ein Teilfahrverbot für Lastwagen, d.h. eine funktionelle Verkehrsanordnung im Sinne von Art. 3 Abs. 4 SVG in Verbindung mit Art. 19 Abs. 1 lit. d und Anhang 2 Ziff. 2.07 der Signalisationsverordnung (SR 741.21, SSV), und damit kein sogenanntes Totalfahrverbot im Sinne von Art. 3 Abs. 3 SVG zu erlassen (vgl. BGer 2A.23/2006; 2A.26/2006 vom 23. Mai 2006 E. 2.1, anderer Meinung: E. M. Belser, in: Niggli/Probst/Waldmann [Hrsg.], Strassenverkehrsgesetz, Basel 2014, Art. 3 N 44). Dies steht nach dem Gesagten klar in Widerspruch zu Art. 8 Abs. 3 Satz 2 StrG. Bei dieser Sachlage kann der B.-strasse der Charakter einer überörtlichen Verbindungsstrasse im Sinne von Art. 8 Abs. 1 StrG selbst dann nicht abgesprochen werden (vgl. hierzu Amtsbericht des Strasseninspektorates vom 3. März 2014, act. 13/3), wenn darauf abgestellt würde, dass auf dem fraglichen Strassenstück bereits ein Teilfahrverbot für Lastwagen (im Sinne einer funktionellen Verkehrsbeschränkung gemäss Art. 3 Abs. 4 SVG) angeordnet worden wäre. Dementsprechend ist die B.-strasse selbst im Objektblatt V 1.1.3 des kommunalen Richtplans der Beschwerdeführerin als lokale Verbindungsstrasse festgesetzt. Daran vermag auch die im Agglomerationsprogramm R. vorgesehene Aufwertung für den Langsamverkehr nichts zu ändern (vgl. Agglomerationsprogramm R., Teil 2: Massnahmen, 2. Dezember 2011, S. 144 und 155, www.ch, sowie zur planungsrechtlichen Umsetzung des Agglomerationsprogramms: Weisung des Bundesamtes für Raumentwicklung ARE vom 16. Februar 2015, S. 38, www.are.admin.ch, sowie Koordinationsblätter VI 14 und VI 21 des kantonalen Richtplans, www.sg.ch), zumal keine Anhaltspunkte dafür bestehen, dass der Motorfahrzeugverkehr auf der B.-strasse dadurch eingeschränkt werden könnte. Wie die Vorinstanz in Erwägung 3.5 des angefochtenen Entscheides (act. 2, S. 14) zutreffend ausgeführt hat, ist die B.-strasse nach wie vor als Teilstück der überörtlichen Verbindungsstrasse von der S.er Brücke nach T. zu betrachten. Mit der Umklassierung auf dem fraglichen Abschnitt der B.-strasse hat die Beschwerdeführerin die kantonalrechtlichen Zuteilungskriterien gemäss Art. 8 Abs. 1 und 3 StrG verletzt und damit den ihr zustehenden Entscheidungsspielraum überschritten. Dies hat die



Vorinstanz zu Recht beanstandet, ohne in den Autonomiebereich der Beschwerdeführerin einzugreifen. Bei dieser Ausgangslage braucht nicht weiter untersucht zu werden, ob die Beschwerdeführerin verpflichtet gewesen wäre, auf ihrem Gemeindegebiet einen Wendehammer vorzusehen (vgl. Stellungnahme der Beschwerdegegnerin vom 26. Januar 2015, act. 15, S. 3). Die in A. offenbar bestehenden Verkehrssicherheitsmängel hat die Beschwerdeführerin mittels baulicher und gestalterischer Massnahmen zu beheben, welche nach Ansicht der Kantonspolizei gleichzeitig eine Verkehrsabnahme bewirken könnten (vgl. Augenscheinprotokoll vom 12. Mai 2014, act. 13/4, S. 3). Im Übrigen ist die Beschwerdeführerin als Baupolizeibehörde (Art. 2 Abs. 1 BauG) verpflichtet, dafür zu sorgen, dass die im Sachverhalt des Einspracheentscheids vom 27. September 2013 unter C. und J. aufgeführten Auflagen in diversen Baubewilligungen im Industriegebiet B., wonach der Lastwagenverkehr nicht über A. erfolgen darf, vollstreckt werden (vgl. Art. 130 Abs. 2 und Art. 131 BauG).

7.

Ausgehend vom mehrheitlichen Obsiegen der Beschwerdegegnerin sind die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens anteilmässig der Beschwerdegegnerin (1/5) und der Beschwerdeführerin (4/5) aufzuerlegen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidgebühr von insgesamt Fr. 3500.-- ist angemessen (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12). Auf die Erhebung wird verzichtet (Art. 95 Abs. 3 VRP). Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt (vgl. E. 5.2 hiavor).

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht zu Recht:

1. Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen, soweit darauf eingetreten wird, und Ziff. 4 des Dispositivs des angefochtenen Entscheides aufgehoben. Im Übrigen wird die Beschwerde abgewiesen.



2. Die amtlichen Kosten von Fr. 3500.-- werden zu 4/5 der Beschwerdeführerin auferlegt. 1/5 der Kosten trägt die Beschwerdegegnerin. Auf die Erhebung wird verzichtet.

3.

Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt.

Der Präsident

Der Gerichtsschreiber

Eugster

Bischofberger