



Fall-Nr.: B 2019/75
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 17.04.2020
Entscheiddatum: 27.02.2020

Entscheid Verwaltungsgericht, 27.02.2020

Strassenrecht, Art. 14 Abs. 3 StrG. Die beschwerdeführende Strassenkorporation bezweckt die Verlegung der Unterhaltskosten einer seit 2001 in der dritten Klasse eingeteilten, ausserhalb des Baugebietes verlaufenden Gemeindestrasse. Sie beantragte bei der zuständigen Planungsbehörde die Umteilung der Strasse in die zweite Klasse. Politische Gemeinde und Baudepartement haben die Prüfung des Gesuchs mangels hinreichend veränderter Verhältnisse abgelehnt. Das Verwaltungsgericht heisst die Beschwerde gut, soweit es darauf eintritt. Nach Art. 14 Abs. 3 StrG setzt die materielle Prüfung voraus, dass die Strasse seit mehr als zehn Jahren rechtskräftig eingeteilt ist und der Gesuchsteller ein schutzwürdiges Interesse dartut. Da bei Gemeindestrassen zweiter Klasse die Kosten für den Unterhalt von der Gemeinde getragen werden, tut die Strassenkorporation ein schutzwürdiges Interesse an der Prüfung dar, ob die Einteilung der Strasse in die dritte Klasse nach wie vor gerechtfertigt ist. Die Angelegenheit wird zur entsprechenden Prüfung und zu neuer Entscheidung an die Gemeinde zurückgewiesen (Verwaltungsgericht, B 2019/75). Auf eine gegen dieses Urteil erhobene Beschwerde trat das Bundesgericht mit Urteil vom 27. August 2020 nicht ein (Verfahren 1C_237/2020).

Entscheid vom 27. Februar 2020

Besetzung

Vizepräsident Eugster; Präsident Zürn; Verwaltungsrichterin Zindel, Verwaltungsrichter Steiner und Zogg; Gerichtsschreiber Scherrer

Verfahrensbeteiligte

Strassenkorporation A.____,



St.Galler Gerichte

Beschwerdeführerin,

vertreten durch Thomas Würth, Rechtsagent, Föhrenstrasse 10, 9403 Goldach,

gegen

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

Vorinstanz,

und

Politische Gemeinde B. __,

Beschwerdegegnerin,

Gegenstand

Gesuch um Umklassierung der A. __ strasse

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A.

Die A. __ strasse liegt im Osten der Politischen Gemeinde B. __. Sie verbindet zwei Kantonsstrassen, nämlich die C. __ strasse, ortsauswärts vor der C. __ gegen Süden abzweigend, mit der D. __ strasse, in nordwestlicher Richtung im Gebiet E. __ einmündend. Die A. __ strasse ist rund zwei Kilometer lang und zwischen zwei und 4,5 Metern – meist rund 2,5 Meter – breit. Sie verläuft durch Wald- und Landwirtschaftsgebiet und dient der Erschliessung der Schiessanlage F. __ mit dem Restaurant G. __, mehrerer Wohnhäuser mit elf Wohneinheiten und einer Trafostation sowie der land- und forstwirtschaftlichen Bewirtschaftung. Abgesehen von den mit einem Hartbelag versehenen Abschnitten zwischen der D. __ strasse und dem H. __ weg und westlich unmittelbar vor der Schiessanlage und dem Restaurant, ist sie chaussiert. Einzelne Abschnitte der A. __ strasse sind Teil des Fuss- und Wanderwegnetzes. In den



St.Galler Gerichte

am 1. Februar 2001 in Kraft gesetzten Strassenplan wurde sie als Gemeindestrasse dritter Klasse aufgenommen.

Die Strassenkorporation A.__ ist als gemeinschaftliches Unternehmen des kantonalen öffentlichen Rechts organisiert. Sie bezweckt die Besorgung des gemeinsamen Unterhaltes der A.__strasse, ist aber auch bei einem allfälligen Ausbau oder einer Korrektur zuständig. Mitglieder sind die jeweiligen Eigentümer der von der A.__strasse erschlossenen beitragspflichtigen Grundstücke. Während sich die Verlegung der Unterhaltskosten nach dem rechtskräftigen Unterhaltssperimeter vom 5. Juni 2008 richtet, muss für die Verteilung von Bau- und Korrekturkosten ein Bauperimeter erstellt werden. (vgl. Art. 2-4 der Statuten vom 1. Juli 2009, act. 10/6 Beilage 11). Im Unterhaltssperimeter ist die A.__strasse in zwei getrennt behandelte Äste aufgeteilt, welche die Strecken einerseits von der C.__strasse und andererseits von der D.__strasse jeweils bis zum Restaurant G.__ umfassen. Von den Unterhaltskosten übernimmt die Politischen Gemeinde zehn Prozent.

B.

Am 23. Februar 2017 (6. Februar 2017, act. 7/2) forderte die Strassenkorporation A.__ den Gemeinderat B.__ auf, die A.__strasse in eine Gemeindestrasse zweiter Klasse umzuklassieren, den Korporationsmitgliedern die seit dem Jahr 2012 geleisteten Beiträge zurückzuerstatten und die Korporation aufzulösen. Zur Begründung berief sie sich auf einen Entscheid des Verwaltungsgerichts vom 7. Dezember 2011, wonach Gemeindestrassen, welche mehr als zehn Wohneinheiten erschliessen, als Gemeindestrassen zweiter Klasse einzuteilen seien (GVP 2011 Nr. 21).

Die Baukommission der Gemeinde B.__ führte am 26. Juni 2017 entlang der A.__strasse einen Augenschein durch. Mit Beschluss vom 12. September 2017 wies der Gemeinderat das Gesuch der Korporation ab und auferlegte ihr eine Entscheidgebühr von CHF 800. Zur Begründung führte er an, die Umklassierung setze voraus, dass sich seit der rechtskräftigen Klassierung die Verhältnisse beispielsweise hinsichtlich Charakter und Ausbaustandard, Funktion usw. massgebend verändert hätten. Eine solche Änderung, welche zwingend zu einer Umklassierung der A.__strasse in eine Gemeindestrasse zweiter Klasse führen müsste, liege nicht vor. Sie diene nach wie vor der Erschliessung der gleichen Wohnliegenschaften, der land- und forstwirtschaftlichen Bewirtschaftung sowie der Zufahrt zum Schiessstand F.__ mit dem öffentlich zugänglichen Restaurant. Auch sonst sei nichts ersichtlich, was auf eine massgebliche Änderung des Charakters, der Bedeutung oder der Funktion der A.__strasse schliessen lasse. Insbesondere seien keine Bauvorhaben oder relevante Nutzungsänderungen beziehungsweise -erweiterungen irgendwelcher Art geplant. Der



Gemeinde-Richtplan sehe weder kurz- noch mittelfristig zusätzliche Einzonungen oder Umzonungen vor im Gebiet, welches über die A.__strasse erschlossen werde. Faktisch bestehe sie immer noch aus zwei Erschliessungssästen, nämlich von der D.__strasse beziehungsweise von der C.__strasse jeweils bis zum Restaurant G.__. Das von der Strassenkorporation erwähnte Urteil des Verwaltungsgerichts beziehe sich auf die Verlängerung und den Ausbau einer bisher als Gemeindestrasse dritter Klasse eingeteilten Strasse im Hinblick auf die Erschliessung weiterer, noch nicht überbauter Parzellen und lasse sich nicht unbesehen auf andere Fälle übertragen.

C.

Gegen den Entscheid des Gemeinderates vom 12. September 2017 erhob die Strassenkorporation A.__ am 27. September 2017 Rekurs beim Baudepartement des Kantons St. Gallen. Das Kantonale Strasseninspektorat empfahl in einem im Rekursverfahren eingeholten Amtsbericht vom 21. Dezember 2017, die D.__strasse (richtig: A.__strasse) als Gemeindestrasse zweiter Klasse einzuteilen. Das Baudepartement führte in der Angelegenheit am 15. März 2017 einen Augenschein durch und schlug den Parteien vor, sich dahingehend zu einigen, den Abschnitt zwischen der D.__strasse und dem Restaurant G.__ als Gemeindestrasse zweiter Klasse einzuteilen und den Abschnitt zwischen der C.__strasse bis zum Restaurant G.__ als Gemeindestrasse dritter Klasse zu belassen. Nachdem die Gemeinde B.__ – anders als die Strassenkorporation – dem Vorschlag am 26. April 2018 nicht zustimmte, wies das Baudepartement das Rechtsmittel mit Entscheid vom 21. März 2019 ab und auferlegte der Korporation die Entscheidgebür von CHF 3'500.

Zur Begründung führte das Baudepartement aus, der Ablauf der Zehnjahresfrist für die Stellung eines Antrags zur Änderung der rechtskräftigen Einteilung der A.__strasse sei eingehalten. Es stelle sich also nur noch die Frage, ob die Bedeutung oder die Zweckbestimmung eine Änderung der Einteilung erfordere. Zu prüfen sei, ob seit 1. Februar 2001 eine wesentliche Änderung der rechtlichen oder tatsächlichen Verhältnisse eingetreten sei und das öffentliche Interesse an einer Änderung des Strassenplans die gegenläufigen – privaten oder öffentlichen – Interessen an dessen Beibehaltung überwögen. Eine wesentliche Änderung der Verhältnisse seit 1. Februar 2001 sei weder ersichtlich noch geltend gemacht worden, insbesondere seien keine weiteren Wohneinheiten hinzugekommen. Auch die übrigen Zwecke wie die Zufahrt zur land- und forstwirtschaftlichen Bewirtschaftung, der Erschliessung der Schiessanlage und des Restaurants hätten sich seither nicht geändert. Es bestehe deshalb keine Notwendigkeit, die Strasse als Gemeindestrasse zweiter Klasse einzuteilen. Im angeführten Entscheid des Verwaltungsgerichts sei eine Gemeindestrasse dritter Klasse im Baugebiet zu beurteilen gewesen, durch welche ein mindestens mittelfristig



realisierbares Bauprojekt habe erschlossen werden sollen. Die A.__strasse befinde sich vollständig im Landwirtschaftsgebiet und die Erstellung weiterer ständig bewohnter Wohneinheiten, also eine wesentliche Änderung der Verhältnisse, sei nicht voraussehbar. Die A.__strasse diene vornehmlich dem land- und forstwirtschaftlichen Verkehr sowie als Wanderweg und weise deshalb einen völlig anderen Charakter auf.

D.

Die Strassenkorporation A.__ (Beschwerdeführerin) erhob gegen den am 22. März 2019 versandten Rekursentscheid des Baudepartements des Kantons St. Gallen (Vorinstanz) mit Eingabe ihres Rechtsvertreters vom 3. April 2019 und Ergänzung vom 29. April 2019 Beschwerde beim Verwaltungsgericht mit den Anträgen, unter Kosten- und Entschädigungsfolge sei der angefochtene Entscheid aufzuheben und der Gemeinderat B.__ anzuweisen, die A.__strasse als Gemeindestrasse zweiter Klasse einzuteilen und das entsprechende Strassenplanverfahren durchzuführen, eventualiter sei die vorinstanzliche Entscheidgebühr auf maximal CHF 1'000 zu reduzieren.

Die Vorinstanz beantragte mit Vernehmlassung vom 15. Mai 2019, die Beschwerde sei abzuweisen. Mit Vernehmlassung vom 29. Mai 2019 beantragte auch die Politische Gemeinde B.__ (Beschwerdegegnerin) die Abweisung der Beschwerde. Die Beschwerdeführerin äusserte sich am 17. Juni 2019 zur Vernehmlassung der Beschwerdegegnerin.

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. Eintreten

Das Verwaltungsgericht ist zum Entscheid in der Sache zuständig (Art. 59^{bis} Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege; sGS 951.1, VRP). Weil sich vorliegend erstmals die Frage stellt, unter welchen Voraussetzungen die Grundeigentümer gestützt auf Art. 14 Abs. 3 des Strassengesetzes (sGS 732.1, StrG) einen Rechtsanspruch auf materielle Überprüfung der rechtskräftigen Strassenklassierung haben, behandelt das Verwaltungsgericht die Angelegenheit in Fünferbesetzung (Art. 18 Abs. 3 Ingress lit. b Ingress und Ziffer 1 des Gerichtsgesetzes; sGS 941.1). Die Vorinstanz hat die Rechtsbegehren der Beschwerdeführerin abgewiesen. Die Beschwerdeführerin ist als öffentlich-rechtliche Körperschaft und damit als juristische Person des öffentlichen Rechts, in welcher die Eigentümer der von der A.__strasse erschlossenen Grundstücke zur Besorgung des gemeinsamen Unterhalts und zur



Verteilung der dadurch verursachten Kosten zusammengeschlossen sind, zur Erhebung der Beschwerde befugt (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Ihr Rechtsvertreter ist zwar nicht Rechtsanwalt, jedoch als patentierter Rechtsagent zur Vertretung der Beschwerdeführerin berechtigt, zumal er die Beschwerdeführerin bereits im Rekursverfahren vor der Vorinstanz vertrat (vgl. Art. 11 Ingress und lit. c des Anwaltsgesetzes; sGS 963.70, AnwG). Er gilt als Inhaber einer Vertretungsvollmacht der Beschwerdeführerin (vgl. Art. 26 Abs. 1 und Art. 1 Abs. 2 AnwG). Die Beschwerde gegen den am 22. März 2019 versandten Rekursentscheid wurde mit Eingabe vom 3. April 2019 rechtzeitig erhoben und erfüllt zusammen mit der Ergänzung vom 29. April 2019 in formeller und inhaltlicher Hinsicht die gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Auf die Beschwerde ist deshalb grundsätzlich einzutreten.

2. Nichteintreten: Antrag auf Einteilung als Gemeindestrasse zweiter Klasse

Zwischen den Verfahrensbeteiligten ist umstritten, ob die mit dem seit 1. Februar 2001 geltenden Strassenplan als Gemeindestrasse dritter Klasse eingeteilte A.__strasse entsprechend dem Gesuch der Beschwerdeführerin vom 23. Februar 2017 in die zweite Klasse umzuteilen ist. Vorinstanz und Beschwerdegegnerin vertraten den Standpunkt, die massgeblichen Verhältnisse hätten sich seit der Einteilung der Strasse nicht geändert. Ob die Strasse auch umzuteilen wäre, blieb ungeprüft. Danach richtet sich auch der Streitgegenstand aus, der im vorliegenden Beschwerdeverfahren zu beurteilen ist (vgl. Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, 2. Aufl. 2003, Rz. 579). Die Frage, ob und gegebenenfalls welche Abschnitte der A.__strasse von der dritten in die zweite Klasse umzuteilen sind, ist im vorliegenden Beschwerdeverfahren deshalb nicht zu prüfen, und auf den diesbezüglichen Antrag der Beschwerdeführerin ist nicht einzutreten.

3. Anspruch auf materielle Prüfung der rechtsgültigen Einteilung

3.1. Art. 14 Abs. 3 StrG: Eintretensvoraussetzungen, Zeitablauf

Gemäss Art. 12 Abs. 1 des Strassengesetzes (sGS 732.1, StrG) führt die politische Gemeinde einen Plan über die unter ihrer Hoheit stehenden Strassen mit Angabe der Einteilung. Gemäss Art. 7 StrG legt der Gemeindestrassenplan den Umfang des Strassennetzes fest (Abs. 1), wobei die Strassen in drei – in Art. 8 StrG konkretisierte – Klassen eingeteilt werden (Abs. 2). Nach Art. 14 StrG wird die Einteilung von Strassen geändert, wenn Bedeutung oder Zweckbestimmung es erfordert (Abs. 1); wer ein eigenes schutzwürdiges Interesse dartut, kann der politischen Gemeinde nach zehn Jahren seit rechtsgültiger Einteilung eine Änderung beantragen (Abs. 3).



Sind die Voraussetzungen von Art. 14 Abs. 3 StrG erfüllt, darf die zuständige Behörde das Eintreten auf ein Änderungsgesuch nicht ablehnen. Die materielle Prüfung des Gesuchs setzt deshalb zunächst – was vorliegend angesichts des im Jahr 2001 erlassenen rechtskräftigen Strassenplans offensichtlich erfüllt ist – voraus, dass die Strasse, deren Umklassierung beantragt wird, seit mehr als *zehn Jahren* rechtskräftig eingeteilt ist. Der Anspruch auf materielle Prüfung verlangt zudem, dass der Gesuchsteller ein schutzwürdiges Interesse dartut.

3.2. Art. 14 Abs. 3 StrG: Eintretensvoraussetzungen, schutzwürdiges Interesse

Der Begriff des *schutzwürdigen Interesses* erfährt im Strassengesetz keine eigenständige Umschreibung. Auch aus der Botschaft des Regierungsrates vom 28. Mai 1986 ergeben sich keine Hinweise darauf, wie der Begriff zu verstehen ist (Strassengesetz und Grossratsbeschluss über den Strassenplan, Botschaft und Entwürfe des Regierungsrates vom 28. Mai 1986, in: ABI 1986 S. 1585 ff., S. 1637). Er ist deshalb mit Blick auf die tatsächlichen und rechtlichen Auswirkungen der Einteilung einer Strasse für die betroffenen Grundeigentümer auszulegen und anzuwenden. Zu berücksichtigen ist dabei, dass das schutzwürdige Interesse im Sinn der Rechtsmittelbefugnis, wie es Art. 45 Abs. 1 VRP voraussetzt, bereits dann dargetan ist, wenn mit einem allfälligen Erfolg ein tatsächlicher wirtschaftlicher, ideeller oder materieller Nachteil abgewendet werden kann und die angefochtene Verfügung oder der angefochtene Entscheid die tatsächliche Interessenstellung des Betroffenen mehr berührt als irgendeinen Dritten oder die Allgemeinheit (vgl. Geisser/Zogg, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Praxiskommentar, Zürich/ St. Gallen 2020, N 12 zu Art. 45 VRP).

Während bei Gemeindestrassen dritter Klasse gemäss Art. 55 StrG die anstossenden Grundeigentümer die Strasse unterhalten (Abs. 1) und ihre Unterhaltungspflicht als öffentlich-rechtliche Grundlast im Grundbuch angemerkt wird (Abs. 2), besorgt gemäss Art. 54 Abs. 1 Ingress und lit. a StrG die politische Gemeinde den Unterhalt der Gemeindestrassen zweiter Klasse. Bei den Gemeindestrassen dritter Klasse tragen gemäss Art. 73 Abs. 1 StrG grundsätzlich die Grundeigentümer, bei den Gemeindestrassen zweiter Klasse gemäss Art. 72 Abs. 1 StrG grundsätzlich die politische Gemeinde die Kosten für Bau und Unterhalt. Bei Gemeindestrassen zweiter Klasse beschränken sich die Beiträge der Grundeigentümer gemäss Art. 72 Abs. 2 Ingress und lit. b StrG auf die Baukosten. Hinsichtlich ihrer Funktion bestehen zwischen Gemeindestrassen zweiter und Gemeindestrassen dritter Klasse ausserhalb des Baugebietes insoweit keine grundsätzlichen Unterschiede, als beide der Erschliessung – die Gemeindestrassen zweiter Klasse der Erschliessung grösserer



Siedlungsgebiete (Art. 8 Abs. 2 StrG), die Gemeindestrassen dritter Klasse der übrigen Erschliessung (Art. 8 Abs. 3 StrG) – dienen.

Die Beschwerdeführerin, in welcher die Eigentümer der von der A.__strasse erschlossenen Grundstücke zur Besorgung des gemeinsamen Unterhalts und zur Verteilung der dadurch verursachten Kosten zusammengeschlossen sind, ist von der Strassenklassierung offenkundig mehr berührt als irgendein Dritter oder die Allgemeinheit. Eine Umteilung der Strasse von der dritten in die zweite Klasse würde sodann – wie dargelegt – dazu führen, dass die Unterhaltungspflicht und die Pflicht zur Tragung der damit verbundenen Kosten von den Grundeigentümern auf die politische Gemeinde übergangen. Damit hat die Beschwerdeführerin ein schutzwürdiges Interesse im Sinn von Art. 14 Abs. 3 StrG an der Änderung der Einteilung der A.__strasse dargetan.

3.3. Art. 14 Abs. 3 StrG: Gegenstand der materiellen Prüfung

Sind die Eintretensvoraussetzungen erfüllt, hat die politische Gemeinde entsprechend dem Wortlaut von Art. 14 Abs. 3 StrG den Antrag auf *Änderung* der Einteilung zu prüfen. Art. 14 Abs. 1 StrG hält zudem fest, dass die Einteilung von Strassen geändert wird, wenn Bedeutung und Zweckbestimmung es erfordern. Art. 14 StrG trägt zwar den Randtitel "Änderung der Verhältnisse". Die Bestimmung setzt aber entsprechend dem klaren Wortlaut von Abs. 1 für die Änderung der Einteilung keine Änderung der tatsächlichen oder rechtlichen Verhältnisse voraus, sondern knüpft einzig an der Bedeutung und der Zweckbestimmung der Strasse an. Verlangen Bedeutung oder Zweckbestimmung eine Änderung der Einteilung, ist sie vorzunehmen. Sind die Eintretensvoraussetzungen – Zeitablauf und eigenes schutzwürdiges Interesse – erfüllt, zielt der Änderungsantrag gemäss Art. 14 Abs. 3 StrG damit direkt auf die *Anpassung* der Einteilung. Sie lässt so Raum für Anpassungen auch dann, wenn sich die tatsächlichen und rechtlichen Verhältnisse nicht geändert haben.

3.4. Art. 21 Abs. 2 RPG: Vereinbarkeit des Ergebnisses mit dem Bundesrecht

Damit weicht die Bestimmung von der bundesrechtlichen Regelung in Art. 21 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz; SR 700 RPG) ab, dessen Wortlaut zwischen der *Überprüfung* – auf der ersten Stufe – und nötigenfalls der *Anpassung* von Nutzungsplänen – auf der zweiten Stufe – unterscheidet, wobei die Überprüfung veränderte Verhältnisse voraussetzt. Bei der Zonenplanung ist eine Überprüfung der Grundordnung bereits dann geboten, wenn sich die Verhältnisse seit der Planfestsetzung geändert haben, diese Veränderung die für die Planung massgebenden Gesichtspunkte betrifft und erheblich ist. Die Erheblichkeit ist auf dieser



Stufe bereits zu bejahen, wenn eine Anpassung der Zonenplanung im fraglichen Gebiet in Betracht fällt und die entgegenstehenden Interessen der Rechtssicherheit und des Vertrauens in die Planbeständigkeit nicht so gewichtig sind, dass eine Plananpassung von vornherein ausscheidet. Sind diese Voraussetzungen erfüllt, so ist es Aufgabe der Gemeinde, die gebotene Interessenabwägung vorzunehmen und zu entscheiden, ob und inwieweit eine Anpassung der Zonenplanung nötig ist (BGE 140 II 25 E. 3). Das kantonale Recht kann eine weitergehende Antragsbefugnis vorsehen, sofern damit der bundesrechtliche Grundsatz der Planbeständigkeit nicht in Frage gestellt wird (vgl. BGer 1C_40/2016 vom 5. Oktober 2016 E. 3.1). Die Frage, ob ein unbedingter Anspruch des Grundeigentümers auf Überprüfung eines Sondernutzungsplanes nach Ablauf des Planungshorizonts besteht, kann offenbleiben, weil vorliegend gemäss kantonalem Recht ein solcher Anspruch besteht, was nach Art. 21 Abs. 2 RPG zulässig ist (BGer 1C_543/2016 vom 13. Februar 2017 E. 2.3).

4. Zusammenfassung

Zusammenfassend erweist sich die Beschwerde damit in der Sache als begründet. Sie ist, soweit darauf eingetreten werden kann, gutzuheissen. Der angefochtene Entscheid ist dementsprechend aufzuheben. Die Angelegenheit ist an die Beschwerdegegnerin zur Prüfung der Einteilung der A.__strasse und zu neuer Entscheidung zurückzuweisen.

5. Kosten

Bei diesem Ausgang des Verfahrens – die Beschwerde ist, soweit auf sie einzutreten ist, gutzuheissen und die Angelegenheit ist mit offenem Ausgang an die Beschwerdegegnerin zurückzuweisen – sind die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von der Beschwerdegegnerin zu tragen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidegebühr von CHF 3'000 erscheint angemessen (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12). Auch wenn die Beschwerdegegnerin bei einer Umteilung der Gemeindestrasse in die zweite Klasse für deren Unterhalt aufkommen müsste und damit auch finanzielle Interessen verfolgt, nimmt sie doch in erster Linie eine planerische Aufgabe wahr. Deshalb ist auf die Erhebung zu verzichten (Art. 95 Abs. 3 VRP). Der Beschwerdeführerin ist der von ihr geleistete Kostenvorschuss von CHF 4'000 zurückzuerstatten.

Die Beschwerdegegnerin hat die Beschwerdeführerin für das Beschwerde- und das Rekursverfahren ausseramtlich zu entschädigen. Der Rechtsvertreter der Beschwerdeführerin hat keine Kostennoten eingereicht. Ein Pauschalhonorar für das Rekurs- und für das Beschwerdeverfahren von je CHF 2'000 zuzüglich Barauslagen von je CHF 80 (vier Prozent von CHF 2'000) zuzüglich Mehrwertsteuer auf der Entschädigung im Rekursverfahren – seit 1. Januar 2019 wird die Mehrwertsteuer nur



St.Galler Gerichte

auf begründetes Begehren hin entschädigt – von CHF 160.15 (7,7 Prozent von CHF 2'080) erscheint angemessen (Art. 19, Art. 22 Abs. 1 Ingress und lit. a und b, Art. 28^{bis} und Art. 29 der Honorarordnung; sGS 963.75).

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht zu Recht:

1.

Die Beschwerde wird gutgeheissen, soweit darauf eingetreten wird, und der angefochtene Entscheid der Vorinstanz vom 21. März 2019 wird aufgehoben.

2.

Die Angelegenheit wird zur Prüfung der Einteilung der A.__strasse und zu neuer Entscheidung an die Beschwerdegegnerin zurückgewiesen.

3.

Die Beschwerdegegnerin trägt die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von CHF 3'000. Auf die Erhebung wird verzichtet. Der Beschwerdeführerin wird der von ihr in der Höhe von CHF 4'000 geleistete Kostenvorschuss zurückerstattet. Die Vorinstanz wird angewiesen, der Beschwerdeführerin den von ihr im Rekursverfahren in der Höhe von CHF 1'000 geleisteten Kostenvorschuss zurückzuerstatten.

4.

Die Beschwerdegegnerin entschädigt die Beschwerdeführerin für das Rekurs- und das Beschwerdeverfahren mit CHF 4'160 zuzüglich CHF 160.15 Mehrwertsteuer (7,7 Prozent auf CHF 2'080).