



Fall-Nr.:	B 2020/138
Stelle:	Verwaltungsgericht
Rubrik:	Verwaltungsgericht
Publikationsdatum:	18.05.2021
Entscheiddatum:	29.04.2021

Entscheid Verwaltungsgericht, 29.04.2021

Teilstrassenplan. Art. 1 Abs. 2, Art. 2 Abs. 2, Art. 7 und 8 Abs. 3 StrG (sGS 732.1). Art. 19 RPG (SR 700). Art. 67 Abs. 1 PBG (sGS 731.1). Streitig war, ob die Vorinstanz die mit Beschluss der Gemeinde (Teilstrassenplan) vorgenommene Umklassierung des ca. 8 m langen Teilstücks des A.__-wegs auf den Grundstücken Nrn. 0001 und 0003 bis zur Grenze des Grundstücks Nr. 0000 in eine Gemeindestrasse 3. Klasse - d.h. die Weiterführung der B.-Strasse bis zur Grenze des Grundstücks Nr. 0000 - im angefochtenen Entscheid zu Recht aufhob. Das Verwaltungsgericht hielt fest, das streitige Teilstück der Gemeindestrasse dritter Klasse sei geeignet, die ihm zukommenden Zwecke (Gewährleistung der Zufahrt zu mindestens drei Grundstücken; Gewährleistung der landwirtschaftlichen Bewirtschaftung von Grundstück Nr. 0000 unabhängig von Pächter- und Eigentümerverhältnissen) zu gewährleisten; die Sicherstellung der Befahrbarkeit zu diesen Zwecken liege im öffentlichen Interesse. Die Klassierung des Teilstrassenstücks sei auch erforderlich, um die Zufahrt zu den Grundstücken zu gewährleisten. Die Zufahrt zum Grundstück Nr. 0000 wäre nicht mehr (rechtlich) sichergestellt, wenn die Beschwerdegegner bei fehlender Strassenklassierung des streitigen Teilstücks Fahrten über ihre Grundstücke nicht mehr dulden würden. Die Gemeindeautonomie sei zwar insofern beschränkt, als es den Gemeinden verwehrt bleibe, den in Konkretisierung des Strassengesetzes durch die kantonale Gerichts- und Verwaltungspraxis sowie durch das RPG gezogenen Rahmen zu überschreiten. Angesichts der Gegebenheiten habe die Gemeinde jedoch den ihr zustehenden Rahmen mit ihrem Entscheid, das streitige Wegstück in den Strassenplan als Strasse 3. Klasse aufzunehmen, nicht überschritten und eine zweckmässige Regelung getroffen. Vorliegend habe es an einem Anlass für die Vorinstanz gefehlt, bezüglich des streitigen Teilstücks in das Ermessen der Gemeinde bzw. in deren Autonomiebereich einzugreifen. Auch sei kein sachlicher Grund ersichtlich, den Beschwerdeführern, welche unbestritten den vollen Beitrag für den Ausbau der B.__-strasse geleistet



hätten, eine Strassenerschliessung bis zu ihrer Grundstücksgrenze (Nr. 0000) zu verweigern, während den Beschwerdegegnern eine solche bis zur Grenze ihrer Grundstücke Nrn. 0001 und 0003 zugestanden worden sei. Mithin fehle es an einem sachlichen Grund für eine solche Ungleichbehandlung. Aufhebung des angefochtenen Entscheids (Verwaltungsgericht, B 2020/138).

Entscheid vom 29. April 2021

Besetzung

Abteilungspräsident Zürn; Verwaltungsrichterin Zindel, Verwaltungsrichter Steiner;
Gerichtsschreiber Schmid

Verfahrensbeteiligte

E.__,

F.__,

G.__,

Beschwerdeführer,

vertreten durch Rechtsanwältin lic. iur. Tanja Kamber, Kamber Advokatur,
Kirchplatz 12, 9450 Altstätten,

gegen

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

Vorinstanz,

K.__,

L.__,



St.Galler Gerichte

M.____,

Beschwerdegegner,

vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Klaus Schmuki, Tannenstrasse 14,
9000 St. Gallen,

und

Politische Gemeinde X.____, Gemeinderat,

Beschwerdebeteiligte,

Gegenstand

Teilstrassenplan B.____-strasse

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A.

A.a.

E.____ sowie F.____ und G.____ sind Miteigentümer zu gleichen Teilen des in der Landwirtschaftszone gelegenen Grundstücks Nr. 0000____, Gebiet Y.____, Grundbuch X.____. Das Grundstück ist mit einem Wohnhaus und angebauter Scheune überbaut. Es ist von Westen her über die C.____-strasse (Gemeindestrasse 1. Klasse) und den A.____-weg (Gemeindeweg 3. Klasse; Gemeindestrassenplan vom 30. August 1994) sowie von Osten über die B.____-strasse (Gemeindestrasse 3. Klasse) und den A.____-weg erreichbar. Östlich des Grundstücks Nr. 0000____ liegen die Grundstücke Nrn. 0001____ (Eigentümerin K.____), 0003____ (Eigentümer M.____) und 0002____ (Eigentümerin L.____). Mit raumplanungsrechtlicher Teilverfügung vom 18. Oktober 2018 stellte das Amt für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG) fest, dass es sich beim Wohnhaus mit Scheune auf Grundstück Nr. 0000____ um altrechtlich rechtmässig erstellte, nicht mehr zonenkonforme Bauten handle und es stimmte dem Baugesuch zur Umnutzung des Wohnhauses mit Scheune zu, woraufhin die Gemeinde die Baubewilligung für eine



Nutzungsänderung *ohne* bauliche Massnahmen erteilte. Der Teilverfügung des AREG lässt sich ferner entnehmen, dass ein Begehren um Abparzellierung und Entlassung der Bauten aus dem bäuerlichen Bodenrecht gestellt worden ist (act. G 10/9/8).

A.b.

Am 19. Juli 2019 beantragten E.__ sowie F.__ und G.__ beim Gemeinderat X.__ die Umklassierung des Teilstücks des A.__-wegs im Bereich der Grundstücke Nrn. 0001__ und 0003__ bis zur Grenze des Grundstücks Nr. 0000__ in eine Gemeindestrasse 3. Klasse bzw. eine Verlängerung der B.__-strasse um ca. 7.5 m (act. G 10/9/6). Mit Beschluss vom 26. August 2019 erliess der Gemeinderat X.__ den Teilstrassenplan B.__-strasse mit Umklassierung des kurzen Teilstücks des A.__-wegs auf den Grundstücken Nrn. 0001__ und 0003__ in eine Gemeindestrasse 3. Klasse (B.__-strasse; act. G 10/8/8). Die hiergegen von Rechtsanwalt lic. iur. Klaus Schmuki, St. Gallen, für K.__ sowie L.__ und M.__ erhobenen Einsprachen wies der Gemeinderat X.__ mit Beschluss vom 3. Februar 2020 ab. Er hielt unter anderem fest, das Grundstück Nr. 0000__ verfüge über keine rechtlich hinreichend gesicherte Zufahrt, so dass ein hinreichendes öffentliches Interesse an der Umklassierung des Teilstücks des A.__-wegs in eine Gemeindestrasse 3. Klasse bestehe. Die von den Einsprechern vorgeschlagene Erschliessung über die C.__-strasse erweise sich als unzweckmässig (act. G 10/8/19). Den gegen diesen Beschluss von Rechtsanwalt Schmuki für K.__ sowie L.__ und M.__ erhobenen Rekurs vom 25. Februar 2020 (act. G 10/1) hiess das Baudepartement des Kantons St. Gallen, nachdem das Tiefbauamt am 8. Mai 2020 einen Amtsbericht erstattet hatte (act. G 10/12), im Sinn der Erwägungen gut und hob den Teilstrassenplan vom 26. August 2019 sowie den Einspracheentscheid vom 3. Februar 2020 auf (act. G 2.1).

B.

B.a.

Gegen diesen Entscheid erhob Rechtsanwältin lic. iur. Tanja Kamber, Altstätten, für E.__, F.__ und G.__ (Beschwerdeführer 1-3) mit Eingabe vom 13. Juli 2020 Beschwerde mit den Rechtsbegehren, der Entscheid sei aufzuheben, unter Kosten- und Entschädigungsfolge zuzüglich Mehrwertsteuer (act. G 1). In der Beschwerdeergänzung vom 16. September 2020 bestätigte und begründete die Rechtsvertreterin die gestellten Rechtsbegehren (act. G 5).

B.b.

In der Vernehmlassung vom 25. September 2020 beantragte die Vorinstanz Abweisung der Beschwerde. Zur Begründung verwies sie auf den angefochtenen Entscheid und



St.Galler Gerichte

äusserte sich ergänzend zu den Vorbringen in der Beschwerde (act. G 8). Die Beschwerdebeteiligte beantragte in ihrer Vernehmlassung vom 22. Oktober 2020 Gutheissung der Beschwerde. Zur Begründung verwies sie auf ihren Einspracheentscheid vom 3. Februar 2020 und machte ergänzende Ausführungen (act. G 14). Rechtsanwalt Schmuki beantragte für die Beschwerdegegner 1-3 in der Eingabe vom 4. November 2020 Abweisung der Beschwerde, soweit darauf eingetreten werden könne; unter Kosten- und Entschädigungsfolge zuzüglich Mehrwertsteuer. Zur Begründung schloss sich der Rechtsvertreter der Argumentation der Vorinstanz gemäss Eingabe vom 25. September 2020 an und nahm ergänzend noch zur Beschwerde Stellung (act. G 15).

B.c.

Mit Stellungnahme vom 1. Dezember 2020 bestätigte Rechtsanwältin Kamber den Standpunkt der Beschwerdeführer 1-3 (act. G 21). Rechtsanwalt Schmuki hielt in der Eingabe vom 14. Dezember 2020 an seinen bisherigen Anträgen und Ausführungen fest (act. G 23). In der Eingabe vom 16. Dezember 2020 äusserte sich die Vorinstanz zur Stellungnahme vom 1. Dezember 2020 (act. G 24). Rechtsanwältin Kamber gab am 28. Dezember 2020 den Verzicht auf eine weitere Stellungnahme bekannt (act. G 26).

B.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. 59^{bis} Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, VRP). Sodann entsprechen die Beschwerdeeingabe vom 13. Juli 2020 und ihre Ergänzung vom 16. September 2020 zeitlich, formal und inhaltlich den gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Das Vorbringen der Beschwerdegegner, dass es den Beschwerdeführern gar nicht um die rechtliche Sicherstellung der Erschliessung gehe, sondern um die Schaffung der Möglichkeit, nach Abparzellierung von Grundstück Nr. 0000__ eine strassenmässige Erschliessung zur neuen Grundstücksgrenze zu beantragen (act. G 15 S. 3), vermöchte - soweit es zuträfe - das Rechtsschutzinteresse der Beschwerdeführer nicht in Frage zu stellen, zumal vorliegend in erster Linie eine Strasseneinteilung streitig ist und die



Grundstückerschliessung lediglich ein Begründungselement darstellt. Auf die Beschwerde ist damit einzutreten. 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).

2.

2.1.

Streitig ist, ob die Vorinstanz die mit Beschluss der Beschwerdebeteiligten vom 26. August 2019 (Teilstrassenplan B.__-strasse; act. G 10/8/8) vorgenommene Umklassierung des ca. 7,5 m langen Teilstücks des A.__-wegs auf den Grundstücken Nrn. 0001__ und 0003__ bis zur Grenze des Grundstücks Nr. 0000__ (vgl. Foto act. G 16 Nr. 1) in eine Gemeindestrasse 3. Klasse - d.h. die Weiterführung der B.__-strasse bis hin zur Grenze des Grundstücks Nr. 0000__ - im angefochtenen Entscheid zu Recht aufhob. In diesem Zusammenhang zu diskutieren ist wie erwähnt auch die Frage der zureichenden strassenmässigen Erschliessung von Grundstück Nr. 0000__.

Die Beschwerdegegner beantragen einen Augenschein (act. G 15 S. 6). 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 (vgl. B. Märkli, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Praxiskommentar, Zürich/St. Gallen 2020, N 50 zu Art. 12-13 VRP). Die tatsächlichen (örtlichen) Verhältnisse ergeben sich im vorliegenden Fall hinreichend aus den bei den Akten liegenden Fotos, dem Geoportal (www.geoportal.ch) und aus den übrigen Verfahrensakten; sie sind im Wesentlichen auch nicht umstritten. Soweit die Beschwerdeführer die Notwendigkeit eines Augenscheins mit der Parkplatzsituation begründen (act. G 15 S. 6), ist auf die nachstehenden Ausführungen in E. 3.4.2 zu verweisen. Für die Klärung der von den Beschwerdegegnern angeführten Gegebenheiten bedarf es keines gerichtlichen Augenscheins, weshalb darauf zu verzichten ist.

2.2.

Der Gemeindestrassenplan legt den Umfang des Strassen- und Wegnetzes der Gemeinde fest. Wege werden als Strassen im Sinne des Strassengesetzes behandelt, soweit keine besonderen Bestimmungen gelten (Art. 1 Abs. 2 StrG). Sie liegen abseits



von öffentlichen Strassen und dienen nicht dem Motorfahrzeugverkehr (Art. 2 Abs. 2 StrG). Sie sind von jeglichem Motorfahrzeugverkehr freizuhalten. Sie dienen Fussgängern und je nach Zweckbestimmung dem Rad- und Reitverkehr (vgl. VerwGE B 2012/64 vom 4. April 2013 E. 3.1 mit Hinweisen). Art. 9 Abs. 1 und 2 StrG unterscheidet zwischen Wegen erster, zweiter und dritter Klasse, wobei Wege dritter Klasse - wie vorliegend der A.__-weg - keinen Unterhalt erfordern (vgl. VerwGE B 2014/16 vom 30. Juni 2015 E. 2.1 mit Hinweisen, und VerwGE B 2012/136 vom 30. April 2013 E. 2.3). *Strassen* werden in drei Klassen eingeteilt (Art. 7 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 2019/210 vom 25. Juni 2020 E. 2.2 m.H. auf B 2004/91 vom 10. Mai 2005 E. 4a.bb, und G. Germann, Kurzkommentar zum st. gallischen Strassengesetz vom 12. Juni 1988, St. Gallen 1989, N 16 zu Art. 8). Eine Gemeindestrasse dritter Klasse liegt demzufolge vor, wenn die Voraussetzungen für den Erlass eines allgemeinen Motorfahrzeugverbots im Sinn von Art. 3 Abs. 3 des Strassenverkehrsgesetzes (SR 741.01) 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 (GVP 2001 Nr. 98 E. 2 d mit Hinweisen). Zu den Gemeindestrassen dritter Klasse gehören auch Meliorations- und Forststrassen einschliesslich der Alpstrassen (Germann, a.a.O., N 19 zu Art. 9 StrG). Die Einstufung einer Gemeindestrasse 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). Die Einteilung einer Strasse richtet sich nach den tatsächlichen Verhältnissen und der Zweckbestimmung. Es ist mithin auf die *tatsächliche oder geplante Funktion* einer Strasse abzustellen (VerwGE B 2019/210 a.a.O. E. 2.2. m.H.). Für die Zuteilung unerheblich ist hingegen der Zustand der Strasse; er vermag an ihrer Funktion grundsätzlich nichts zu ändern (Germann, a.a.O., N 2 zu Art. 8 StrG). Für die Abgrenzung eines Strassenzugs soll in der Regel eine Abzweigung, ein Kehrplatz, eine Verengung, eine Kreuzung oder dergleichen massgebend sein (vgl. VerwGE B 2014/203 vom 25. Mai 2016 E. 6.1 mit Hinweisen, www.gerichte.sg.ch).

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 der Öffentlichkeit zu widmen ist und damit dem



Gemeingebrauch dient, beurteilt sich im Rahmen von Art. 1 ff. und Art. 7 ff. StrG. Die genannten Vorschriften belassen der Gemeinde jedoch einen grossen Entscheidungsspielraum. Dabei wendet die Gemeinde das Kriterium des öffentlichen Interesses im Sinne von Art. 5 Abs. 2 und Art. 36 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 101, BV) an. Beim Begriff des "öffentlichen Interesses" handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff, welcher der rechtsanwendenden Behörde einen Beurteilungsspielraum eröffnet. Für die Öffentlicherklärung einer Strasse ist massgebend, ob sie der Fein- oder Groberschliessung *mehrerer Grundstücke* oder einer grösseren Anzahl von Wohnstätten dient. Bei Zufahrten und Zugängen zu einzelnen Grundstücken sowie ausnahmsweise bei Strassen, die lediglich Einzelinteressen dienen und der ausschliesslichen Verfügungsmacht der privaten Grundeigentümer unterliegen, ist ein schutzwürdiges Interesse an deren Öffentlicherklärung in der Regel zu verneinen (vgl. GVP 1991 Nr. 14). Die Gemeindeautonomie ist insofern beschränkt, als es den Gemeinden verwehrt bleibt, den in Konkretisierung des Strassengesetzes durch die kantonale Gerichts- und Verwaltungspraxis gezogenen Rahmen zu überschreiten (vgl. VerwGE B 2014/203 vom 25. Mai 2016 E. 6.1 mit Hinweisen, insbesondere auf BGer 1C_46/2010 vom 28. April 2010 E. 2.2 und VerwGE B 2011/9 vom 7. Dezember 2011 E. 4.3.2 [GVP 2011 Nr. 21]). Der Strassenplan ist ein Sondernutzungsplan im Sinne von Art. 14 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz; SR 700, RPG) in Verbindung mit Art. 23 Abs. 1 lit. c Ziff. 1 und Art. 26 des Planungs- und Baugesetzes (sGS 731.1, PBG), der als solcher den Zonenplan überlagert (vgl. VerwGE B 2012/69 f. vom 19. Dezember 2013 E. 3.2.2 mit Hinweisen, www.gerichte.sg.ch).

Nach Art. 14 Abs. 1 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).

2.3.

Land ist erschlossen, wenn unter anderem eine für die betreffende Nutzung hinreichende Zufahrt besteht (Art. 19 Abs. 1 RPG, Art. 67 Abs. 1 Planungs- und Baugesetz [PBG], sGS 731.1). Hinreichende Zufahrt besteht, wenn die Zugänglichkeit sowohl für die Benützer der Bauten als auch für Fahrzeuge der öffentlichen Dienste gewährleistet ist. Die Zufahrten sollen verkehrssicher sein und haben sich nach den zonengerechten Baumöglichkeiten jener Flächen zu richten, die sie erschliessen sollen. Aus bundesrechtlicher Sicht genügt es, wenn eine Zufahrtsstrasse hinreichend nahe an



Bauten und Anlagen heranführt. Die befahrbare Strasse muss nicht bis zum Baugrundstück oder gar zu jedem einzelnen Gebäude reichen; vielmehr genügt es, wenn Benützer und Besucher mit dem Motorfahrzeug in hinreichende Nähe gelangen und von dort über einen Weg zum Gebäude oder zur Anlage gehen können. Für Erschliessungsanlagen auf fremdem Grund ist deren rechtliche Sicherstellung nachzuweisen (vgl. BGer 1C_603/2015 vom 5. April 2016 E. 2.1 und BGer 1C_290/2011 vom 1. Februar 2012 E. 3.1 mit Hinweisen, insbesondere auf BGE 136 III 130 E. 3.3.2). Zu einer hinreichenden Zufahrt in Wohnzonen gehört auch das Verbindungsstück von der öffentlich zugänglichen Strasse zum Baugrundstück (Feinerschliessung, BGE 121 I 65 E. 3c mit Hinweis auf BGE 116 Ib 159 E. 6b, E. Jeannerat, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Zürich 2016, Art. 19 N 23, P. Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltrecht, 6. Aufl. 2016, S. 278, Waldmann/Hänni, Raumplanungsgesetz, Bern 2006, Art. 19 Rz. 20, und B. Heer, St. Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, Rz. 513). Demgegenüber gehören Hausanschlüsse bzw. Hauszufahrten nicht zur Feinerschliessung. Sie verbinden ein Grundstück mit der Anlage der Feinerschliessung (vgl. A. Rey, in: Griffel/Liniger/Rausch/Thurnherr [Hrsg.], Fachhandbuch öffentliches Baurecht, Zürich 2016, Rz. 3.273, C. Häuptli, in: Baumann/van den Bergh/Gossweiler/derselbe/Schwaller/Forestier [Hrsg.], Kommentar zum Baugesetz des Kantons Aargau, Bern 2013, § 32 N 19, Fritzsche/Bösch/Wipf, Zürcher Planungs- und Baurecht, Band 2, 5. Aufl. 2011, S. 571, und V. Marantelli-Sonanini, Erschliessung von Bauland, Bern 1997, S. 38 f.; anders: Zaugg/Ludwig, Baugesetz des Kantons Bern, Band I, 4. Aufl. 2013, Art. 7/8 Rz. 3, und M. Berner, in: R. Walder [Hrsg.], Luzerner Planungs- und Baurecht, Bern 2012, Rz. 801, wonach Hausanschlüsse/-zufahrten ebenfalls Teil der Erschliessung sind). Die Festlegung des Ausmasses der Erschliessungsanlagen und die Umschreibung der genügenden Zugänglichkeit ist Sache des kantonalen Rechts. Den kantonalen und kommunalen Behörden steht dabei ein erhebliches Ermessen zu (vgl. VerwGE B 2016/215 vom 22. Februar 2018 E. 9.1 mit Hinweisen; bestätigt mit BGer 1C_219/2018 vom 9. November 2018; VerwGE B 2018/185 vom 24. Januar 2019 E. 5.2 mit Hinweisen).

3.

3.1.

Vorgängererlass des Gemeindestrassenplans vom 30. August 1994 (vgl. act. G 6/5) war das Strassenverzeichnis der Gemeinde vom 3. Dezember 1955 (vgl. act. G 6/1). Am 12. Dezember 1990 hatten die damaligen Eigentümer des Grundstücks Nr. 0000__ Einsprache gegen die damals im Rahmen der Einführung eines



Gemeindestrassenplans (act. G 6/3) vorgesehene Aufklassierung des auf ihrem Grundstück verlaufenden Flurweges von einem Weg 3. Klasse in einen Weg 2. Klasse erhoben (act. G 6/6). Im Einspracheentscheid vom 25. Juni 1992 gab die Beschwerdebeteiligte dem Begehren, von der erwähnten Aufklassierung abzusehen, statt (act. G 6/7). Dementsprechend blieb der A.__-weg in dem in der Folge erlassenen Gemeindestrassenplan vom 30. August 1994 ein Gemeindegeweg 3. Klasse. Vorliegend ist allseits anerkannt, dass den Beschwerdeführern als Direktbetroffene gestützt auf Art. 14 Abs. 3 StrG ein Rechtsanspruch auf Überprüfung des Gemeindestrassenplans vom 30. August 1994 im Bereich ihres Grundstücks Nr. 0000__ zusteht (vgl. auch VerwGE B 2019/75 vom 27. Februar 2020 E. 3; GVP 1993 Nr. 87). Durch die Umklassierung des Teilstücks des A.__-wegs im Bereich der Grundstücke Nrn. 0001__ und 0003__ bis zur Grenze des Grundstücks Nr. 0000__ in eine Gemeindestrasse 3. Klasse sowie die dadurch veränderte Unterhalts- und Kostentragungspflicht (Art. 55 und 73 StrG) wird die Eigentumsfreiheit (Art. 26 Abs. 1 BV) der Beschwerdegegner als Eigentümer der Grundstücke Nrn. 0001__ und 0003__ eingeschränkt. Ein solcher Eingriff ist nur zulässig, wenn er sich auf eine gesetzliche Grundlage stützt, im öffentlichen Interesse liegt und verhältnismässig ist (vgl. Art. 36 BV und VerwGE B 2019/28 vom 28. März 2019 E. 2 mit Hinweisen). Eine Anpassung des rechtskräftigen Strassenplans kann sich im Sinn von Art. 14 Abs. 1 StrG bei Änderung der *tatsächlichen Verhältnisse* ergeben. Eine Anpassung ist sodann erforderlich, wenn die *Zweckbestimmung* einer Strasse aufgrund einer *Planung* geändert werden soll (Germann a.a.O. N. 1-3 zu Art. 14 StrG; vgl. auch VerwGE B 2014/203 vom 25. Mai 2016 E. 6.1-6.3).

3.2.

Im angefochtenen Entscheid führte die Vorinstanz unter anderem aus, bei dem auf Grundstück Nr. 0000__ befindlichen Wohnhaus mit angebauter Scheune handle es sich um eine altrechtliche, nicht mehr zonenkonforme, nichtlandwirtschaftliche Baute (act. G 10/9/8). Das Grundstück sei von zwei Seiten über einen öffentlich-rechtlich klassierten Weg (A.__-weg) sowohl bis zur Grundstücksgrenze als auch zum Wohnhaus erschlossen. Darüber hinaus würden Strassen bis rund 7.5 m (B.__-strasse) bzw. 60 m (C.__-strasse) an das Grundstück heranführen. Selbst wenn das Grundstück Nr. 0000__ wie beabsichtigt abparzelliert werde, würde die direkte Wegverbindung bestehen bleiben und die Strassen immer noch rund 30 m bzw. 75 m an das Grundstück heranreichen. Eine solche Erschliessungssituation sei bei einem ausserhalb der Bauzone gelegenen Grundstück ohne Weiteres als hinreichend anzusehen. Ebenfalls sei der ungehinderte Zugang für öffentliche Dienste (Feuerwehr u.a.) gewährleistet; diese könnten das Grundstück mit Fahrzeugen auf einer



öffentlichen Strasse und notfalls auf einem öffentlichen Weg zumindest bis in unmittelbare Nähe erreichen. Darüber hinaus bestünden auch in topographischer Hinsicht keine besonderen Schwierigkeiten. Es bestehe weder Anspruch noch Verpflichtung auf eine strassenmässige Erschliessung bis zum einzelnen (Bau-)Grundstück. Auch wenn nachvollziehbar sei, dass die betroffenen Eigentümer (Beschwerdeführer) bis zur Grundstücksgrenze bzw. zum Wohnhaus fahren möchten, müssten subjektive Wünsche nach einer optimalen Zufahrt unbeachtet bleiben. Von einer hinreichenden Erschliessung sei auch das AREG (act. G 10/9/8) sowie die Beschwerdebeteiligte bei der Baubewilligung für die Nutzungsänderung ohne bauliche Massnahmen ausgegangen. Ebenfalls nicht notwendig sei eine Umklassierung zwecks Sicherung der strassenmässigen Erschliessung im Interesse von Land- und Forstwirtschaft. Den Beschwerdeführern gehe es hauptsächlich um die Zufahrt bis zur Grundstücksgrenze und bis zum Wohnhaus. Bisher sei die landwirtschaftliche Bewirtschaftung des verpachteten Wieslands auch ohne Berechtigung zur Zufahrt bis an die Grundstücksgrenze problemlos möglich gewesen. Die entsprechenden Vorbringen der Beschwerdeführer erschienen mit Blick auf die Lage des Grundstücks und die Zufahrtsmöglichkeiten als vorgeschoben. Ebenfalls keinen Einfluss auf die Frage der hinreichenden Erschliessung habe die Tatsache, dass das Strassenteilstück bereits ausgebaut sei, zumal dies einer Klassierung als Weg nicht entgegenstehe. Zudem sei für die Frage der Erschliessung nicht entscheidend, dass ein Teil der betroffenen Fläche von den Beschwerdegegnern auf privatrechtlicher Basis befahren werde und zumindest teilweise deren Grundstück erschliesse. Schliesslich könne auch aus den Beiträgen der Beschwerdeführer an die Sanierung der B.__-strasse nichts zu deren Gunsten abgeleitet werden, da sie auch von deren Bestehen profitieren und zumindest teilweise darüber erschlossen würden. Insgesamt sei das Grundstück tatsächlich und rechtlich zureichend erschlossen. Es lägen keine geänderten Verhältnisse im Sinn von Art. 14 Abs. 1 StrG vor. Der Wunsch der Beschwerdeführer nach einer bis zur Grundstücksgrenze befahrbaren Strasse stelle ein privates Interesse dar. Es fehle an einem öffentlichen Interesse für den Erlass eines Teilstrassenplans. Die Beschwerdeführer und ihre Besucher könnten hinreichend nahe zum Grundstück fahren und von dort über einen Weg (zu Fuss) zum Gebäude gelangen. Bei diesem Ergebnis stelle sich die Frage nach der zweckmässigeren Erschliessungsvariante nicht. Ebenfalls offen bleiben könnten die Fragen der Gleichbehandlung sowie des Unterhaltsperrimeters (act. G 2 S. 8-10).

3.3.

Die Beschwerdeführer halten unter anderem fest, mit dem Strassenplan vom 30. August 1994 sei keine Änderung der bestehenden Erschliessungssituation



beabsichtigt gewesen. Der streitige Bereich sei schon immer für die landwirtschaftliche Bewirtschaftung und das Wohnhaus auf Grundstück Nr. 0000__ als strassenmässige Erschliessung genutzt worden; dies sei von den Anstössern stets akzeptiert worden. Die damaligen Eigentümer des Grundstücks Nr. 0000__ hätten deshalb keine Veranlassung gehabt, an der Erschliessung des Grundstücks über die B.__-strasse zu zweifeln. Andernfalls sei davon auszugehen, dass sie sich dagegen zur Wehr gesetzt hätten. Die Beschwerdeführer hätten im Jahr 2009 einen vollen Beitrag an den Ausbau der B.__-strasse geleistet, weil ihr Grundstück vollständig über diese Strasse erschlossen werde. Davon seien auch die Beschwerdegegner ausgegangen (vgl. act. G 10/9/4 und 10/9/5). Sodann sei auf den von den Beschwerdegegnern eingereichten Fotos (act. G 10/1/B4) klar ersichtlich, dass die Erschliessung des Grundstücks Nr. 0000__ über die B.__-strasse erfolge. Die betroffene Fläche werde auch von den Beschwerdegegnern befahren und erschliesse auch deren Grundstücke. Ohne die rechtlich hinreichende Sicherstellung der Erschliessung des Grundstücks Nr. 0000__ sei schliesslich auch die landwirtschaftliche Bewirtschaftung des Grundstücks gefährdet. Mit der Feststellung, dass die streitige Fläche zumindest teilweise die Grundstücke der Beschwerdegegner erschliesse (act. G 2 S. 9 Ziffer 3.7), habe die Vorinstanz selbst zugegeben, dass mit dem Teilstrassenplan nicht bloss Einzelinteressen der Beschwerdeführer verfolgt würden, sondern dass die Umklassierung auch aufgrund der tatsächlichen Nutzung durch die Beschwerdegegner gerechtfertigt sei. Es bestehe daher ein öffentliches Interesse an der Umklassierung. Die Beschwerdeführer könnten die hinreichende Erschliessung vor einer allfälligen Abparzellierung mit der Einräumung eines Fuss- und Fahrwegrechts als Grunddienstbarkeit rechtlich sicherstellen. Eine Klassierung sei damit nicht notwendig. Weil eine entsprechende Grunddienstbarkeit nicht gegen den Willen der Beschwerdegegner über die Grundstücke Nrn. 0001__ und 0003__ errichtet werden könne, bilde die mit dem Teilstrassenplan festgelegte Klassierung des kurzen Strassenstücks die einzige Möglichkeit, die Erschliessung des Grundstücks Nr. 0000__ rechtlich sicherzustellen (act. G 5 S. 6-8).

Die Vorinstanz habe sodann nicht abgeklärt, ob es den Beschwerdeführern und ihren Besuchern auch möglich sei, ihr Fahrzeug auf der Strasse legal (Art. 37 Abs. 2 Strassenverkehrsgesetz, SR 741.01, SVG; Art. 19 Abs. 2 lit. a i.V.m. 18 Abs. 2 lit. a Verkehrsregelverordnung, SR 741.11, VRV) abzustellen und von dort zu Fuss zum Grundstück zu gelangen. Die C.__-strasse weise im Bereich der Einmündung eine Kurve auf und steige Richtung Südwest an. Ein Parkieren auf der C.__-strasse sei aufgrund der geltenden Verkehrsregeln nicht zulässig. Die Briefkästen der Liegenschaften Nrn. 0001__, 0003__ und 0002__ seien auf der östlich an die B.__-



strasse angrenzenden Fassade des Gebäudes Nr. 0004__ auf dem Grundstück Nr. 0001__ angebracht. Im letzten Abschnitt der B.__-strasse könnten Motorfahrzeuge ebenfalls nicht parkiert werden, ohne Grundstückszufahrten, vorbeifahrende Fahrzeuge und Bewohner der Liegenschaften Nrn. 0001__, 0003__ und 0002__ zu behindern und zu gefährden. Die Beschwerdeführer könnten diesen Bereich der öffentlichen Strasse nicht zur alleinigen Benützung reservieren. Diese Sachverhaltselemente seien wesentlich für die Beurteilung der Frage, ob die Beschwerdeführer ihr Fahrzeug in angemessener Distanz abstellen und zu Fuss zum Grundstück Nr. 0000__ gelangen könnten. Sie seien im angefochtenen Entscheid nicht berücksichtigt worden. Das Wohnhaus auf Grundstück Nr. 0000__ sei deshalb nicht hinreichend erschlossen. Der Umklassierung stünden keine bundesrechtlichen Einschränkungen zum Bauen ausserhalb der Bauzone entgegen, weil die B.__-strasse bis zur neuen Klassierung bereits vollständig ausgebaut sei (act. G 5 S. 5 f. und S. 8-10).

Die Vorinstanz habe mit ihrer Feststellung, dass eine Umklassierung zur Sicherung der strassenmässigen Erschliessung im Interesse von Land- und Forstwirtschaft nicht erforderlich sei, sinngemäss entschieden, dass die für die landwirtschaftliche Bewirtschaftung erforderliche Erschliessung mit einer sogenannten prekaristischen Duldung der betroffenen Grundeigentümer sichergestellt werden könne. Damit widerspreche sie ihrer eigenen Rechtsprechung (Baudepartement, Juristische Mitteilungen 2016/II Nr. 2). Derzeit bestünden keine rechtlich sichergestellten Zufahrtsmöglichkeiten für die landwirtschaftliche Bewirtschaftung des Grundstücks Nr. 0000__. Erst mit der Umklassierung durch den umstrittenen Teilstrassenplan sei die rechtliche Sicherstellung der Erschliessung für die landwirtschaftliche Bewirtschaftung gewährleistet. Der Entscheid der Beschwerdebeteiligten stehe im Einklang mit der kantonalen Gerichts- und Verwaltungspraxis. Die Vorinstanz habe nicht aufzeigen können, dass die Beschwerdebeteiligte mit dem Erlass des Teilstrassenplans den durch die kantonale Verwaltungs- und Gerichtspraxis gezogenen Rahmen überschritten habe. Dabei habe sie die Gemeindeautonomie verletzt. Mit der neuen Klassierung werde die hinreichende rechtliche Erschliessung von Grundstück Nr. 0000__ sichergestellt, ohne dass hierfür ein Ausbau der Strasse notwendig sei. Die tatsächlich gelebte Situation werde sichergestellt (act. G 5 S. 11 f.).

3.4.

3.4.1.

Aus dem von den Beschwerdeführern eingereichten Strassenplan vom 16. November 1990 (act. G 6/3) ist eine mit dem aktuell gültigen Strassenplan von 1994 im



Wesentlichen übereinstimmende Strassen- und Wegführung (B.__-strasse und A.__-weg) ersichtlich. Mithin führte schon der Strassenplan 1990 das hier streitige Teilstück als Teil des A.__-wegs (dunkel eingefärbt) und nicht als Teil der B.__-strasse (hell eingefärbt) auf. Eine von der Beschwerdebeteiligten vermutete fehlerhafte Übertragung im Rahmen der Digitalisierung (act. G 14) konnte von daher keine Änderung in der Strassenführung bewirkt haben. Das Vorbringen der Beschwerdeführer, die Klassierung der B.__-strasse zu einem Weg im fraglichen (streitigen) Bereich sei unabsichtlich und bis vor kurzem unbemerkt geändert worden (act. G 21 Ziffer 1), kann dementsprechend nicht als belegt gelten. Thema der damaligen Einsprache (act. G 6/6) gegen den Strassenplan von 1990 war die geplante Aufklassierung des A.__-wegs; das vorliegend streitige Wegstück als solches stand indes damals nicht zur Diskussion. Für die Klärung der Frage des Bestehens eines öffentlichen Interesses für eine Strassenklassierung des streitigen Wegstücks lässt sich hieraus somit nichts ableiten.

3.4.2.

Was im Weiteren die von den Beschwerdeführern als vorinstanzlich nicht abgeklärt gerügte Möglichkeit des Abstellens von Fahrzeugen auf der Strasse und des fussläufigen Erreichens des Grundstücks Nr. 0000__ (act. G 5 S. 5 Rz. 17 und S. 8-10) betrifft, ist mit der Vorinstanz (act. G 8 S. 2 Ziffer 3) festzuhalten, dass es grundsätzlich an den Beschwerdeführern ist, für geeignete Motorfahrzeug-Abstellflächen zu sorgen. Für eine zureichende (Wohn)Erschliessung muss die befahrbare Strasse, wie vorstehend in E. 2.3 dargelegt, nicht bis zum Baugrundstück oder zu jedem einzelnen Gebäude reichen; es genügt, wenn Bewohner/Besucher mit Motorfahrzeugen in hinreichende Nähe gelangen und von dort über einen Weg zum Gebäude gehen können. Diesen Anforderungen wird die heute bestehende Erschliessung des Wohnhauses auf Grundstück Nr. 0000__ - von zwei Seiten durch einen öffentlich-rechtlich klassierten Weg - vom Grundsatz her gerecht. Auch zeigt die erteilte Baubewilligung für eine Nutzungsänderung *ohne* bauliche Massnahmen (vgl. act. G 10/9/8 und 9), dass die Beschwerdebeteiligte von einer zureichenden (Wohn-)Erschliessung von Grundstück Nr. 0000__ ausgegangen sein musste, andernfalls sie die Bewilligung nicht hätte erteilen können. Inwiefern die von den Beschwerdeführern geschilderten weiteren Sachverhaltselemente (act. G 5 S. 5 f. Ziffern 18 f.) ein hiervon abweichendes Ergebnis zu begründen vermöchten, ist nicht erkennbar.

Sodann weist die Vorinstanz auf das Bestehen von Bushaltestellen (Y.__ und Dorf) bzw. eines öffentlichen Parkplatzes (Dorf) sowie allfälliger weiterer (privater)



Parkierungsmöglichkeiten auf Grundstück Nr. 0005__ mit Zufahrt über die C.__-strasse hin (act. G 8 S. 2 Ziffer 3). Die - aus Sicht der Beschwerdeführer zu verneinende (act. G 21 S. 3) - Frage, ob auf diese Weise zureichende Parkierungsmöglichkeiten in zumutbarer Nähe geschaffen werden können, ist im vorliegenden Verfahrens insofern nicht weiter zu untersuchen, als einzig die *Strassenklassierung* eines ca. 7,5 m langen Wegstücks im Streit steht. Auch vermöchte allein die Strassenklassierung des streitigen Wegstücks an der bestehenden Parkierungssituation - d.h. an der von den Beschwerdeführern bestätigten (act. G 5 S. 8 f. Rz. 30 f.) Unmöglichkeit des Parkierens auf der hierfür zu schmalen B.__-strasse oder der C.__-strasse - nichts zu ändern. Wenn im Weiteren die Vorinstanz zum einen eine Parkierung auf dem landwirtschaftlichen Grundstück Nr. 0005__ - mit entsprechenden Bodenverbrauch ausserhalb der Bauzone - vorschlägt, zum anderen jedoch eine rechtliche Sicherstellung der bereits bestehenden Erschliessung des Grundstück Nr. 0000__ - ohne zusätzlichen Bodenverbrauch - als nicht zulässig erachtet, liesse sich eine solche Argumentationslinie mit dem Grundsatz der haushälterischen Bodennutzung nicht ohne Weiteres in Einklang bringen. Wie sich nachstehend ergeben wird, würde die Strassenklassierung des streitigen Teilstücks die Zufahrt und Parkierung auf Grundstück Nr. 0000__ grundsätzlich ermöglichen, womit eine Parkierung auf öffentlichen Strassen oder auf fremden landwirtschaftlichen Grundstücken nicht mehr nötig wäre.

3.4.3.

Der Grundeigentümer darf einen Weg *auf seinem eigenen Grundstück* ohne Weiteres befahren. Er kann grundsätzlich auch Dritten die Wegbenützung gestatten. Die Berechtigung für die Benützung eines Weges mit Motorfahrzeugen richtet sich nach dem Privatrecht, wenn der Weg über Privateigentum führt (Germann, a.a.O., N. 6 zu Art. 2 StrG). Das vorliegend streitige Wegstück liegt auf den Grundstücken Nrn. 0001__ (Beschwerdegegner 1) und 0003__ (Beschwerdegegner 3). Eine von diesen Grundeigentümern eingeräumte privatrechtliche Berechtigung der Beschwerdeführer, die Grundstücke Nrn. 0001__ und 0003__ im streitigen Spickel zu befahren, ist weder aus den Akten ersichtlich, noch wird eine solche von einer Verfahrenspartei behauptet. Nachstehend ist dementsprechend vom Fehlen einer solchen Berechtigung bzw. vom Fehlen der Möglichkeit, ein Fahrwegrecht bei den Beschwerdegegnern erhältlich zu machen, auszugehen.

Bei der verkehrsmässigen Erschliessung von nur zwei Wohnstätten bzw. Grundstücken ist nach der Rechtsprechung nicht in jedem Fall ein hinreichendes öffentliches



Interesse für eine strassenrechtlich bedingte Eigentumsbeschränkungen (vgl. dazu vorangehende E. 3.1) anzunehmen (GVP 2000 Nr. 18). Die Vorinstanz bejaht das öffentliche Interesse an einer Strasse teilweise bereits dann, wenn sie der Erschliessung von mehr als einem Grundstück dient (GVP 2001 Nr. 98). Das öffentliche Interesse darf indes in solchen Konstellationen nicht allein aufgrund der Anzahl der erschlossenen Grundstücke festgelegt werden, sondern ist stets von einer Einzelfallbeurteilung abhängig zu machen (vgl. VerwGE B 2018/185 vom 24. Januar 2019 E. 5.1 mit Hinweisen und BGer 1C_248/2019 vom 3. Februar 2020 E. 5.2). Vorliegend werden die Grundstücke Nrn. 0001__, 0003__ und 0002__ der Beschwerdegegner 1-3 - gleich wie das Grundstück Nr. 0000__ der Beschwerdeführer - über die B.__-strasse erschlossen (vgl. Beschluss der Beschwerdeberechtigten vom 3. Februar 2020 Rz. 5; act. 10/1 Beilage), selbst wenn faktisch eine zusätzliche Zufahrt auch von Süden her über den A.__-weg benützt werden sollte. Unbestritten blieb in diesem Zusammenhang die Feststellung der Beschwerdeführer (act. G 5 S. 5 Rz. 16 und 24), dass die Beschwerdegegner - sei es aufgrund einer privatrechtlichen Regelung oder blosser (gegenseitiger) Duldung durch den jeweiligen Grundeigentümer - das streitige Wegstück befahren (müssen), um zu ihren Grundstücken zu gelangen. Das Befahren des streitigen Teilstücks dient aktuell mithin der Erschliessung von mindestens zwei Grundstücken der Beschwerdegegner (Nrn. 0003__ und 0002__) sowie desjenigen der Beschwerdeführer, welches zudem nach einer allfälligen Abparzellierung in zwei Grundstücke aufgeteilt würde. Dieser Umstand (Erschliessung von mindestens drei Grundstücken) spricht im Hinblick auf die dargelegte Praxis klar für das Vorliegen eines öffentlichen Interesses und damit der Zulässigkeit einer Strassenklassierung des streitigen Wegstücks. Die Behauptung der Beschwerdegegner, dass es den Beschwerdeführern gar nicht um die rechtliche Sicherstellung der Erschliessung gehe, sondern um die Schaffung der Möglichkeit, nach Abparzellierung von Grundstück Nr. 0000__ eine strassenmässige Erschliessung zur neuen Grundstücksgrenze zu beantragen (act. G 15), braucht unter den geschilderten Gegebenheiten nicht weiter untersucht zu werden, zumal solche Untersuchungen für die Klärung der hier einzig streitigen Strassenklassierung des 7,5 m langen Wegstücks keine zusätzlichen Erkenntnisse zu liefern vermöchten.

3.4.4.

Handelt es sich bei einem Gemeindeweg faktisch um eine untergeordnete Erschliessungsstrasse im Interesse der Land- und Forstwirtschaft und nicht um einen Weg ohne motorisierten Verkehr, liegt die Umklassierung des Gemeindewegs in eine Gemeindestrasse 3. Klasse nach der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung



grundsätzlich im öffentlichen Interesse (VerwGE B 2012/64 vom 4. April 2013 E. 4.10). Vorliegend erachtete die Vorinstanz eine Notwendigkeit, das streitige Wegstück als Strasse zu klassieren, insofern als nicht gegeben, als die landwirtschaftliche Bewirtschaftung (Wiesland und Obstbäume) des Grundstücks Nr. 0000__ sowie des Nachbargrundstücks Nr. 0005__ seit längerem durch denselben Pächter erfolge (vgl. Formular Flächenerhebung S. 5; act. G 9). Die Bewirtschaftung von Grundstück Nr. 0000__ sei mithin über die an das Grundstück Nr. 0005__ angrenzende C.__-strasse sowie über den auf Grundstück Nr. 0005__ liegenden Teil des A.__-wegs möglich. Es bestehe dementsprechend zur Zeit keine Notwendigkeit, als Zufahrt für die landwirtschaftliche Bewirtschaftung von Grundstück Nr. 0000__ die B.__-strasse zu benützen, zumal diese an Schule und Kindergarten vorbeiführende Quartierstrasse stellenweise kaum 2.5 m (= Breite durchschnittlicher Traktoren) breit sei (act. G 8 S. 3). Die Beschwerdebeteiligte weist jedoch in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die Eigentümer der Grundstücke Nrn. 0000__ und 0005__ weder am Landwirtschaftsbetrieb beteiligt noch mit den Pächtern verwandt seien (act. G 14 S. 1 unten). Nach einer Veräusserung, die offensichtlich ansteht, könnten sich zudem auch die Verhältnisse bezüglich der Bewirtschaftung des Grundstücks Nr. 0000__ ändern. Es wäre daher im Sinn der Beschwerdebeteiligten, wenn die landwirtschaftliche Zufahrt weiterhin über das Grundstück Nr. 0005__ erfolgen könnte und nicht an der Schule vorbei über die B.__-strasse. Dies wäre jedoch in Frage gestellt, wenn künftig die Bewirtschafter der Grundstücke Nrn. 0000__ und 0005__ nicht mehr dieselben wären (act. G 14). Die Beschwerdeführer merken ihrerseits an, dass weder der derzeitige Pächter noch ein anderer Käufer das Grundstück übernehmen würden, wenn die Grundstückerschliessung für die landwirtschaftliche Bewirtschaftung von der gleichzeitigen Pacht des Grundstücks Nr. 0005__ abhängt. Die Behauptung der Vorinstanz, die Bewirtschaftung des Grundstücks Nr. 0000__ erfolge schon heute mehrheitlich über das Grundstück Nr. 0005__, sei aktenwidrig (act. G 21 S. 3 f. Ziffern 7 und 8).

Hierzu ist festzuhalten, dass die geschilderte Sichtweise der Vorinstanz (act. G 8 S. 3) für die aktuelle Pächter-Konstellation zutreffen mag. Für Erschliessungsanlagen auf fremdem Grund ist deren rechtliche Sicherstellung jedoch auf längere Sicht nachzuweisen. Die Strassenklassierung und auch die Erschliessung darf m.a.W. nicht von Gegebenheiten bestimmt sein, welche sich - wie vorliegend die Person des Pächters - im Zeitverlauf verändern können. Künftig mögliche bzw. absehbare Entwicklungen müssen berücksichtigt werden. Im Übrigen sieht Art. 24d Abs. 3 lit. c RPG auch die Möglichkeit einer geringfügigen Erweiterung der bestehenden



Erschliessung vor, soweit diese notwendig ist. Eine solche *Notwendigkeit* einer Erschliessungs-Erweiterung in Form der Verlängerung der Strassenklassierung mit dem streitigen Teilstück hat vorliegend insofern als dargetan zu gelten, als es für dauerhafte Sicherstellung der Erschliessung für die landwirtschaftliche Bewirtschaftung des Grundstücks Nr. 0000__ der Befahrbarkeit des streitigen Teilstücks und damit der entsprechenden Strassenklassierung bedarf. Insgesamt sprechen somit - neben den in E. 3.4.3 bereits dargelegten Umständen - auch die geschilderten Gegebenheiten betreffend die aktuelle und die künftige landwirtschaftliche Bewirtschaftung von Grundstück Nr. 0000__ für das Vorliegen eines öffentlichen Interesses an einer Strassenklassierung des streitigen Wegstücks, um die Befahrbarkeit des Grundstücks auch bei veränderten Eigentümer- und Pächterverhältnissen zu gewährleisten.

3.4.5.

Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit fordert, dass Verwaltungsmassnahmen zur Verwirklichung des im öffentlichen Interesse liegenden Ziels geeignet und notwendig sind. Ausserdem muss der angestrebte Zweck in einem vernünftigen Verhältnis zu den Belastungen stehen, die den Privaten auferlegt werden (Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl. 2016, Rz. 514). Das streitige Teilstück der Gemeindestrasse dritter Klasse ist *geeignet*, die ihm zukommenden Zwecke (Gewährleistung der Zufahrt zu vier Grundstücken; Gewährleistung der landwirtschaftlichen Bewirtschaftung von Grundstück Nr. 0000__ unabhängig von Pächter- und Eigentümerverhältnissen) zu erreichen; die Sicherstellung der Befahrbarkeit zu diesen Zwecken liegt wie dargelegt im öffentlichen Interesse (vorstehende E. 3.4.3 und 3.4.4). Die Klassierung des Teilstrassenstücks ist auch *erforderlich*, um die Zufahrt zu (mindestens) drei Grundstücken zu gewährleisten. Die Zufahrt zum Grundstück Nr. 0000__ wäre nicht mehr (rechtlich) sichergestellt, wenn die Beschwerdegegner 1 und 3 bei fehlender Strassenklassierung des streitigen Teilstücks Fahrten über ihre Grundstücke nicht mehr dulden würden. Die Gemeindeautonomie ist zwar insofern beschränkt, als es den Gemeinden verwehrt bleibt, den in Konkretisierung des Strassengesetzes durch die kantonale Gerichts- und Verwaltungspraxis sowie durch das RPG (vgl. vorstehende E. 3.4.1) gezogenen Rahmen zu überschreiten (vgl. VerwG B 2014/64 vom 28. Mai 2015 E. 5.2 m.H.). Angesichts der Gegebenheiten hat die Beschwerdebeteiligte jedoch den ihr zustehenden Rahmen mit ihrem Entscheid, das streitige Wegstück in den Strassenplan als Strasse 3. Klasse aufzunehmen, nicht überschritten, sondern vielmehr eine zweckmässige Regelung getroffen (vgl. auch Vernehmlassung Tiefbauamt vom 8. Mai 2020, act. G 10/12). Insgesamt lässt sich somit die Aufhebung des Beschlusses der



Beschwerdebeteiligten vom 3. Februar 2020 durch den vorinstanzlichen Entscheid bzw. die Bestätigung der Klassierung des Strassenteilstücks als Gemeindeweg dritter Klasse durch die Vorinstanz nicht aufrechterhalten. Zwar ändert das Verwaltungsgericht einen sachlich haltbaren und zweckmässigen Strassenplanungsentscheid der Vorinstanz selbst dann nicht ab, wenn es eine andere Lösung als ebenso zweckmässig erachtet (VerwGE B 2010/7 vom 24. August 2010 E. 3.4. mit Hinweisen). Vorliegend fehlte es indessen an einem Anlass für die Vorinstanz, bezüglich des streitigen Teilstücks in das Ermessen der Beschwerdebeteiligten bzw. in deren Autonomiebereich einzugreifen. Die geschilderten Gegebenheiten lassen vielmehr eine Strassenklassierung des Teilstücks als sinnvoll und notwendig erscheinen. Nicht Gegenstand dieser Strassenklassierung bildet ein - von der Vorinstanz befürchteter (act. 5 Ziffer 2 am Schluss) - künftig angestrebter Ausbau der Erschliessungsstrasse bis zum Wohnhaus; ein solcher Strassenausbau steht derzeit nicht zur Diskussion. Im Übrigen trifft es zwar zu, dass aus dem von den Beschwerdeführern angeführten Umstand, dass sie einen vollen Beitrag für den Ausbau der B.__-strasse geleistet hätten (act. G 5 S. 5), für sich allein noch kein Anspruch auf Umklassierung des streitigen Wegstücks in eine Gemeindestrasse resultiert. Jedoch ist auch kein sachlicher Grund ersichtlich, den Beschwerdeführern, welche unbestritten den vollen Beitrag für den Ausbau der B.__-strasse geleistet hatten, eine Strassenerschliessung bis zu ihrer Grundstücksgrenze (Nr. 0000__) zu verweigern, während den Beschwerdegegnern 1 und 3 eine solche bis zur Grenze ihrer Grundstücke Nrn. 0001__ und 0003__ zugestanden worden war. Mithin fehlt es an einem sachlichen Grund für eine solche Ungleichbehandlung. Für die schon zuvor bestandene rein fussläufige Erschliessung des Grundstücks Nr. 0000__ ohne Strassenführung bis zur Grundstücksgrenze wäre im Übrigen - wie die Beschwerdeführer zu Recht vorbringen (act. G 21 S. 2) - der damalige Strassenausbau (für das Grundstück Nr. 0000__) gar nicht notwendig gewesen.

4.

4.1.

Im Sinn der vorstehenden Erwägungen ist die Beschwerde gutzuheissen und der Rekursentscheid vom 26. Juni 2020 aufzuheben. Dem Verfahrensausgang entsprechend gehen die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens zulasten der Beschwerdegegner 1-3 (Art. 95 Abs. 1 VRP). Angemessen erscheint eine Entscheidegebühr von CHF 3'500 (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12) zulasten der Beschwerdegegner 1-3, unter solidarischer Haftbarkeit. Der im Beschwerdeverfahren geleistete Kostenvorschuss von CHF 3'500 wird den



Beschwerdeführern zurückerstattet.

In gleicher Weise sind die amtlichen Kosten des Rekursverfahrens zu verlegen: Die Beschwerdegegner 1-3 bezahlen amtliche Kosten des Rekursverfahrens von CHF 3'000, unter solidarischer Haftbarkeit und Anrechnung des von ihnen im Rekursverfahren geleisteten Kostenvorschusses von CHF 1'800.

4.2.

Vorinstanz und Beschwerdebeteiligte haben keinen Anspruch auf ausseramtliche Entschädigung (Linder, in: Rizvi/Schindler/Cavelti, Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Praxiskommentar, St. Gallen/Zürich 2020, N 19 f. zu Art. 98^{bis} VRP). Hingegen haben die Beschwerdeführer Anspruch auf ausseramtliche Entschädigung für das Beschwerdeverfahren und das Rekursverfahren (Art. 98 Abs. 1 VRP in Verbindung mit Art. 98^{bis} VRP). Das Verwaltungsgericht spricht grundsätzlich Pauschalentschädigungen nach Ermessen gemäss Art. 6 und Art. 22 Abs. 1 lit. b der Honorarordnung zu (sGS 963.75, HonO). Konkret rechtfertigt es sich, eine durch die Beschwerdegegner 1-3 in solidarischer Haftung zu leistende Entschädigung der Beschwerdeführer mit CHF 6'000 zuzüglich 4% Barauslagen [= CHF 240]) und Mehrwertsteuer festzusetzen.

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht zu Recht:

1.

Die Beschwerde wird gutgeheissen und der Rekursentscheid vom 26. Juni 2020 aufgehoben.

2.

Die Beschwerdegegner 1-3 bezahlen die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von CHF 3'500, unter solidarischer Haftbarkeit. Den Beschwerdeführern wird der von ihnen geleistete Kostenvorschuss von CHF 3'500 zurückerstattet.

Die Beschwerdegegner 1-3 bezahlen die amtlichen Kosten des Rekursverfahrens von CHF 3'000, unter solidarischer Haftbarkeit und Anrechnung des für dieses Verfahren geleisteten Kostenvorschusses von CHF 1'800.

3.

Die Beschwerdegegner 1-3 entschädigen die Beschwerdeführer für das Rekurs- und das Beschwerdeverfahren ausseramtlich mit CHF 6'000, zuzüglich Barauslagen von CHF 240 und Mehrwertsteuer.

Publikationsplattform

St.Galler Gerichte

