

BGer 1C_141/2019 vom 8. November 2019

Bundesgericht, 2019-11-08, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_141_2019

FR: TF 1C_141/2019 du 8 novembre 2019

IT: TF 1C_141/2019 del 8 novembre 2019

Erwägungen

E. 1.1

Das angefochtene Urteil betrifft ein Verfahren bezüglich eine öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung und damit eine öffentlich-rechtliche Angelegenheit im Sinne von Art. 82 BGG . Eine Ausnahme von der Zulässigkeit der Beschwerde gemäss Art. 83 BGG ist nicht gegeben. Der angefochtene Nichteintretensentscheid ist ein Endentscheid im Sinne von Art. 90 BGG (Urteil 8C_870/2018 vom 8. August 2019 E. 1). Die Beschwerdeführer haben am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen und sind zur Beschwerdeführung legitimiert (Art. 89 Abs. 1 BGG). Da auch die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen gegeben sind, ist auf die Beschwerde einzutreten.

E. 1.2

Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann die Verletzung von Bundesrecht, Völkerrecht und interkantonalem Recht gerügt werden (Art. 95 lit. a, b und e BGG). Zulässig ist auch die Rüge der Verletzung von kantonalen verfassungsmässigen Rechten und kantonalen Bestimmungen über die politische Stimmberechtigung der Bürger und über Volkswahlen und -abstimmungen (Art. 95 lit. c und d BGG). Abgesehen davon überprüft das Bundesgericht die Anwendung des kantonalen Rechts nicht als solche. Jedoch kann gerügt werden, diese Anwendung widerspreche dem Bundesrecht, namentlich dem Willkürverbot gemäss Art. 9 BV (BGE 142 II 369 E. 2.1 S. 372 mit Hinweisen). Nach der Praxis des Bundesgerichts verstösst ein Entscheid gegen dieses Verbot, wenn er im Ergebnis offensichtlich unhaltbar ist, weil er zum Beispiel eine Norm oder einen unumstrittenen Rechtsgrundsatz krass verletzt. Dass eine andere Lösung ebenfalls als vertretbar erscheint, genügt nicht (BGE 141 I 70 E. 2.2 S. 72 mit Hinweisen).

E. 2.1

Art. 6 ZGB anerkennt dem kantonalen öffentlichen Recht gegenüber dem Bundeszivilrecht eine expansive Kraft zu (BGE 138 I 331 E. 8.4.3 S. 354 mit Hinweisen). Diese wird dadurch bestätigt, dass Art. 702 ZGB dem Bund, den Kantonen und den Gemeinden vorbehält, Beschränkungen des Grundeigentums zum allgemeinen Wohl aufzustellen (vgl. REY/STREBEL, in: Basler Kommentar zum ZGB, Bd. II., 6. Aufl., N. 7 zu Art. 702 ZGB). Gestützt auf Art. 702 ZGB sah das Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch des Kantons St. Gallen vom 3. Juli 1911 (EG-ZGB; sGS 911.1) verschiedene öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkungen vor, die teilweise durch das Baugesetz abgelöst und teilweise im EG-ZGB belassen wurden, weil sie nicht in einem anderen Gesetz eingefügt werden konnten (ANDREAS KLEY-STRULLER, Kantonales Privatrecht, Eine systematische Darstellung der kantonalen Einführungsgesetzgebung zum Bundesprivatrecht am Beispiel des Kantons St. Gallen und weiterer Kantone, 1992, S. 175 f.). Zu diesen Bestimmungen gehört Art. 117quater EG-ZGB, der unter dem Titel

"Offenhalten von Skigelände (ZGB 702) " dem Gemeinderat die Kompetenz einräumt, die Besitzer von Grundstücken zu verpflichten, Einfriedungen, welche die Ausübung des Skisportes erschweren, vorübergehend wegzunehmen und Handlungen zu unterlassen, welche die Ausübung des Skisportes erheblich erschweren oder verunmöglichen.

E. 2.2

Die vorliegend strittige Gemeinderatsverfügung vom 5. April 2016 sah bezüglich der Grundstücke des Beschwerdegegners gestützt auf Art. 702 ZGB und Art. 117quater EG-ZGB eine öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung zur Offenhaltung von Skigelände vor. Das SJD ging in seiner Entscheidung vom 22. Dezember 2017 davon aus, diese Gemeinderatsverfügung habe gemäss Art. 12 Abs. 1 EG-ZGB bei ihm als zuständiges Departement angefochten werden können, da Art. 26 lit. b des Geschäftsreglements der Regierung und der Staatskanzlei des Kantons St. Gallen (sGS 141.3, GeschR) die administrative Anwendung des Zivilrechts dem Geschäftsbereich des SJD zuweise.

E. 2.3

Die Beschwerdeführer machten im vorinstanzlichen Verfahren geltend, Streitgegenstand bilde eine öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung, weshalb der in Art. 12 EG-ZGB für die Anwendung von Zivilrecht durch Verwaltungsbehörden vorgesehene Rechtsmittelweg nicht offenstehe. Das SJD sei daher nicht zuständig gewesen, weshalb seine Entscheidung nichtig, mindestens aber gemäss Art. 59bis des Verwaltungsrechtspflegegesetzes des Kantons St. Gallen (VRG; aSG 951.1) beim Verwaltungsgericht anfechtbar sei.

E. 2.4

Das Verwaltungsgericht führte zusammengefasst aus, seine Zuständigkeit zur Behandlung von Rechtsmitteln gegen den Entscheid des SJD vom 22. Dezember 2017 wäre gemäss Art. 59bis VRG gegeben, wenn auf Verfügungen nach Art. 117quater EG-ZGB gemäss der Meinung der Beschwerdeführer der Rechtsmittelweg nach Art. 12 EG-ZGB nicht anwendbar wäre. Dies treffe jedoch nicht zu. Zwar sei die Streitigkeit öffentlich-rechtlicher Natur, da der angewandte Art. 117quater EG-ZGB eine gesetzliche Grundlage für eine öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung gemäss Art. 702 ZGB darstelle. Daraus folge aber nicht zwingend die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts als oberes kantonales Gericht, da auch Instanzen der Zivilrechtspflege Organe der Verwaltungsrechtspflege sein könnten. Nach Art. 15 Abs. 2 des Einführungsgesetzes zur Schweizerischen Zivilprozessordnung des Kantons St. Gallen vom 15. Juni 2010 (EG-ZPO) entscheide der Einzelrichter des Kantonsgerichts über Beschwerden gegen Verfügungen und Entscheide des zuständigen Departements, soweit es das EG-ZGB vorsehe. Dies sei mit Art. 12 EG-ZGB grundsätzlich der Fall, da der entsprechende Rechtsmittelweg im "Allgemeinen Teil" (Art. 1 bis 36) des EG-ZGB auch auf im besonderen Teil in Art. 117quater EG-ZGB vorgesehene Verfügungen anwendbar sei.

E. 2.5

Die Beschwerdeführer rügen, das Verwaltungsgericht habe Art. 15 Abs. 2 EG-ZPO und Art. 12 EG-ZGB willkürlich angewendet und damit gegen Art. 9 BV verstossen. Es verkenne, dass der in Art. 12 EG-ZGB vorgesehene Rechtsmittelweg gemäss seiner systematischen Stellung nur auf Verfügungen von Verwaltungsbehörden anwendbar sei, die gestützt auf die vorangehenden Art. 2-9 EG-ZGB Zivilrecht anwendeten. Dies müsse auch für die Verweisung in Art. 15 Abs. 2 EG-ZPO gelten. Das Verwaltungsgericht hätte daher aufgrund der öffentlich-rechtlichen Natur der Streitigkeit die Anwendbarkeit von Art. 12

EG-ZGB verneinen und damit seine subsidiäre Zuständigkeit gemäss Art. 59bis VRG bejahen müssen. Indem es dies nicht getan habe, habe es eine Rechtsverweigerung nach Art. 29 Abs. 1 BV begangen und den Anspruch gemäss Art. 30 Abs. 1 BV auf Beurteilung durch ein durch Gesetz geschaffenes zuständiges Gericht verletzt.

E. 2.6

Wo das Zivilgesetzbuch von einer zuständigen Behörde spricht, bestimmen die Kantone, welche Behörde zuständig ist (Art. 54 Abs. 1 des Schlusstitels des Zivilgesetzbuches). Die Kantone haben damit für die administrative Anwendung des Zivilrechts die zuständigen Behörden und Ämter zu bezeichnen (vgl. KLEY-STRULLER, a.a.O., S. 27). Entsprechend regelt das Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch des Kantons St. Gallen im allgemeinen Teil unter dem Titel "Administrative Behörden und Verfahren" in den Art. 2-9 die Zuständigkeit von Verwaltungsbehörden im Bereich des Zivilrechts und in den Art. 11-12 das entsprechende Verfahren und den Rechtsschutz (Urteil 5P.209/2003 vom 9. September 2003 E. 2). Im besonderen Teil des EG-ZGB werden die Zuständigkeiten von Verwaltungsbehörden in zivilrechtlichen Angelegenheiten gemäss Art. 2-9 EG-ZGB zum Teil näher umschrieben (KLEY-STRULLER, a.a.O., S. 54 f.). Die Regelung des Verfahrens und des Rechtsschutzes in Art. 11 und 12 EG-ZGB bezieht sich somit aufgrund der systematischen Einordnung im EG-ZGB und dem Regelungsgegenstand dieses Gesetzes auf Verfahren betreffend die administrative Anwendung von Zivilrecht (KLEY-STRULLER, a.a.O., S. 56 f.; vgl. auch Urteil 5P.209/2003 vom 9. September 2003 E. 2). Bei der Bestimmung des zuständigen Departements im Sinne von Art. 12 Abs. 1 EG-ZGB ist daher Art. 26 lit. b GeschR massgebend, der die administrative Anwendung des Zivilrechts dem Geschäftsbereich des SJD zuordnet.

Die strittige Gemeinderatsverfügung betrifft eine in Art. 702 ZGB vorbehaltene öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung (vgl. E. 2.1 hievore) und nicht die administrative Anwendung von Zivilrecht, für welche der Rechtsmittelweg in Art. 12 EG-ZGB vorgesehen ist. Nichts deutet darauf hin, dass dieser Weg auch für öffentlich-rechtliche Streitigkeiten zur Verfügung stehen sollte. Die in Art. 12 Abs. 2 EG-ZGB vorgesehene Zuständigkeit des Einzelrichters des Kantonsgerichts ist daher offenkundig nicht gegeben. Daran vermag der blosser Verweis auf den Rechtsmittelweg des EG-ZGB in Art. 15 Abs. 2 EG-ZPO nichts zu ändern. Die abweichende Auslegung durch das Verwaltungsgericht und das SJD, die wesentliche Auslegungselemente ausser Acht lässt, ist nicht vertretbar und verstösst damit gegen das Willkürverbot.

Für den Fall der Nichtanwendbarkeit von Art. 12 EG-ZGB geht das Verwaltungsgericht in Übereinstimmung mit den Beschwerdeführern von seiner subsidiären Zuständigkeit gemäss Art. 59bis VRG aus. Das Verwaltungsgericht hat daher seine sachliche Zuständigkeit zu Unrecht verneint. Demnach ist das angefochtene Urteil in Gutheissung der Beschwerde aufzuheben und die Sache zur Prüfung der noch offen gelassenen Eintretensvoraussetzungen und bei ihrer Bejahung zur materiellen Behandlung der kantonalen Beschwerde der Beschwerdeführer an das Verwaltungsgericht zurückzuweisen.

E. 3

Die Gerichtskosten werden in der Regel der unterliegenden Partei auferlegt (Art. 66 Abs. 1 BGG). Der Beschwerdegegner hat im bundesgerichtlichen Verfahren auf eine Antragstellung verzichtet und ist daher bezüglich der vorliegend strittigen Zuständigkeitsfrage nicht als unterliegend zu betrachten (vgl. Urteil 9C_181/2015 vom 10.

Februar 2016 E. 4.1, nicht publ. in: BGE 142 V 67). Der unterliegenden Vorinstanz bzw. dem Kanton St. Gallen sind keine Gerichtskosten aufzuerlegen (Art. 66 Abs. 4 BGG). Der Kanton St. Gallen hat jedoch den Beschwerdeführern für das bundesgerichtliche Verfahren eine angemessene Parteientschädigung auszurichten (Art. 68 Abs. 1 und 2 BGG).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.