

BGer 1C_409/2018 vom 23. Juli 2019

Bundesgericht, 2019-07-23, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_409_2018

FR: TF 1C_409/2018 du 23 juillet 2019

IT: TF 1C_409/2018 del 23 luglio 2019

Erwägungen

E. 1

Gegen den kantonale letztinstanzliche Entscheidung des Verwaltungsgerichts steht grundsätzlich die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht offen (Art. 82 lit. a, 86 Abs. 1 lit. d und 90 BGG). Die Beschwerdeführer sind als Enteignete zur Beschwerde legitimiert (Art. 89 Abs. 1 BGG). Auf die rechtzeitig erhobene Beschwerde (Art. 100 Abs. 1 BGG) ist daher einzutreten.

E. 2

Streitig ist die zwangsweise Einräumung eines Fahrwegrechts zugunsten der Parzelle Nr. 404 und zulasten der Parzellen der Beschwerdeführer. Es handelt sich um eine Teilenteignung in rechtlicher Hinsicht (vgl. FRANZ KESSLER COENDET, Formelle Enteignung, in: Biaggini/Häner/Saxer/Schott, Fachhandbuch Verwaltungsrecht, 2015, Rz. 26.17 und 26.18, S. 1071), und damit um einen Eingriff in die Eigentumsgarantie (Art. 26 BV).

Ein solcher Eingriff bedarf einer gesetzlichen Grundlage, muss durch ein öffentliches Interesse oder durch den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt und verhältnismässig sein (Art. 36 Abs. 1-3 BV). Das Bundesgericht prüft die Anwendung und Auslegung des massgebenden kantonalen Rechts bei schweren Grundrechtseingriffen frei und ansonsten nur unter dem Blickwinkel des Willkürverbots. Frei prüft es, ob eine Einschränkung durch ein genügendes öffentliches Interesse gerechtfertigt und verhältnismässig ist (ständige Rechtsprechung; vgl. z.B. BGE 142 I 76 E. 3.3 S. 80 mit Hinweisen).

Die angefochtene Enteignung stützt sich auf das zum Entscheidzeitpunkt geltende kantonale Gesetz über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht vom 24. April 1988 (aBauG/NW; NG 611.01; heute: Art. 73 Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes vom 21. Mai 2014 [PBG/NW; NG 611.01]). Dieses verpflichtet die Gemeinden, die Bauzonen zeitgerecht zu erschliessen oder auf Antrag erschliessungswilliger Grundeigentümer erschliessen zu lassen (Art. 54 Abs. 1 aBauG/NW). Der Gemeinde steht für die Groberschliessung das Enteignungsrecht zu (Art. 54 Abs. 5 aBauG/NW). Dieses kann unter gewissen Voraussetzungen den betroffenen Grundeigentümern abgetreten werden (§ 33 der Vollziehungsverordnung zum Gesetz über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht vom 3. Juli 1996 [aBauV/NW; NG 611.011]). Das Verfahren richtet sich nach der Strassengesetzgebung (Art. 35 Abs. 1 Strassengesetz vom 24. April 1966 [StrG/NW; NG 622.1] und dem kantonalen Enteignungsgesetz vom 27. April 1975 [kEntG; NG 266.1]).

E. 3

Die Beschwerdeführer machen in erster Linie geltend, es liege kein genügendes öffentliches Interesse für die Enteignung des Fahrwegrechts vor.

E. 3.1

Die Vorinstanzen leiteten das öffentliche Interesse an der Erschliessung der Parzelle Nr. 404 aus dem Zonenplan 1992 und dem Verkehrsrichtplan 1992 ab: Die Gemeinde sei gesetzlich zur Erschliessung der Bauzonen verpflichtet (Art. 54 Abs. 1 aBauG/NW); die Enteignung diene der Erfüllung dieser staatlichen Aufgabe und liege somit im öffentlichen Interesse. Gleichzeitig diene sie auch dem Schutz der Grundrechte der Beschwerdegegner, die zur effektiven Wahrnehmung ihrer Eigentumsbefugnisse auf eine rechtlich gesicherte Zufahrtsmöglichkeit angewiesen seien.

E. 3.2

Die Beschwerdeführer bestreiten, dass noch ein aktuelles öffentliches Interesse an der Erschliessung der Parzelle Nr. 404 bestehe. Die geltende Zonen- und Verkehrsrichtplanung der Gemeinde aus dem Jahr 1992 sei veraltet, da Bauzonen auf einen Planungshorizont von 15 Jahren auszurichten seien. Die Bauzone von Dallenwil sei überdimensioniert und müsse reduziert werden. Dabei sei bundesrechtlich eine Gesamtsicht geboten, in die zwingend auch die Parzelle Nr. 404 einzubeziehen sei, die peripher gelegen und bis heute nicht erschlossen sei, weil der Rechtsvorgänger der Beschwerdeführer die ihm 1977 und 1988 angebotene Beteiligung an der Grabenstrasse ausdrücklich abgelehnt habe. Es widerspreche dem öffentlichen Interesse, diese Parzelle vorab im Wege der Enteignung zu erschliessen und erst anschliessend zu prüfen, ob sie zurückgezont werden müsse. Die Beschwerdeführer berufen sich hierfür auf den bundesgerichtlichen Entscheid 1C_447/2015 vom 21. Januar 2016 betr. Sankt Niklaus, wonach Nutzungs- und Erschliessungsplanung aufeinander abzustimmen seien.

E. 3.3

In jenem Entscheid hob das Bundesgericht die Plangenehmigung für eine Erschliessungsstrasse auf, weil das öffentliche Interesse an der Erschliessung erst beurteilt werden könne, wenn die hängige Zonennutzungsplanrevision der Gemeinde - bei der eine massgebliche Verkleinerung des Baugebiets in Betracht komme - rechtskräftig abgeschlossen und das Erschliessungsprogramm auf den angepassten Zonennutzungsplan ausgerichtet worden sei (E. 3.6). Es führte aus, im Rahmen des öffentlichen Interesses nach Art. 36 Abs. 2 BV werde verlangt, dass eine Erschliessung ortsplanerisch zweckmässig sei (BERNHARD WALDMANN/PETER HÄNNI, Handkommentar RPG, 2006, Art. 19 N. 10). Stelle sich heraus, dass zu grosse Bauzonen (Art. 15 RPG) ausgeschieden worden seien, müssten die Nutzungspläne - und als Folge davon auch die Erschliessungsprogramme - angepasst werden (Art. 21 Abs. 2 RPG ; vgl. WALDMANN/HÄNNI, a.a.O., Art. 19 N. 46). Das öffentliche Interesse an einer Erschliessungsanlage könne daher erst beurteilt werden, wenn feststehe, wo und wie viel Bauland im Rahmen der Zonennutzungsplanrevision zurückgezont werde. Dies gelte jedenfalls, wenn noch nicht feststehe, dass das fragliche Gebiet in jedem Fall inskünftig Teil des Baulands bilden werde.

E. 3.4

Das Verwaltungsgericht ging davon aus, der vorliegende Fall sei mit dem Fall St. Niklaus nicht vergleichbar, weil es gerade nicht um die Erstellung einer neuen Erschliessungsstrasse für ein Gebiet gehe, das eventuell nicht oder nur teilweise eingezont werde. Vielmehr gehe es um die rechtliche Sicherstellung der Erschliessung über eine bereits bestehende Strasse (Grabenstrasse), deren Kapazität noch nicht erschöpft sei. Der Entscheid betreffend die

Auszonung liege in der Kompetenz der Gemeinde und nicht des Regierungsrats. Auch wenn die Gemeinde möglicherweise über eine überdimensionierte Bauzone verfüge, könne daraus nicht abgeleitet werden, dass alles noch nicht überbaute Bauland ausgezont werden müsse bzw. dass gerade die Parzelle Nr. 404 auszuzonen sei.

E. 3.5

Zwar ist dem Verwaltungsgericht zuzustimmen, dass es vorliegend "nur" um die Einräumung eines Fahrwegrechts an einer bereits bestehenden Strasse geht; da hierzu eine (Teil-) Enteignung erforderlich ist, bedarf es aber auch hierfür des Nachweises eines überwiegenden öffentlichen Interesses an der Erschliessung der fraglichen Parzelle. In der Regel genügt es hierfür, dass die Parzelle der Bauzone zugewiesen ist und deshalb eine Erschliessungspflicht der Gemeinde besteht. Vorliegend ist jedoch die geltende Zonenplanung veraltet und überprüfungsbedürftig, wie die Beschwerdeführer zutreffend dargelegt haben:

Der geltende Zonenplan (1992) hat den für Bauzonen geltenden Planungshorizont von 15 Jahren (Art. 15 Abs. 1 RPG) schon lange überschritten und muss schon aus diesem Grund einer Überprüfung unterzogen werden. Hinzu kommt, dass sich die rechtlichen und tatsächlichen Verhältnisse seit 1992 wesentlich verändert haben. In tatsächlicher Hinsicht hielt der Regierungsrat nämlich fest, dass sich die 1992 gemachten Prognosen zur Bevölkerungsentwicklung in Dallenwil nicht bewahrheitet hätten, weshalb die Wohnzone der Gemeinde wohl überdimensioniert und zu verkleinern sei. In rechtlicher Hinsicht ist die RPG-Revision vom 15. Juni 2012 (in Kraft seit 1. Mai 2014) zu berücksichtigen, die eine Siedlungsentwicklung nach innen durch Verdichtung der bestehenden Siedlungsfläche (Art. 1 Abs. 2 lit. a bis und Art. 3 Abs. 3 lit. a bis, Art. 8a lit. c RPG) und die Reduzierung überdimensionierter Bauzonen vorschreibt (Art. 15 Abs. 2 RPG). Dies wird durch den revidierten kantonalen Richtplan vom 15. Februar 2017 konkretisiert (der zwischenzeitlich, am 10. Januar 2018, vom Bundesrat genehmigt wurde). Dieser bezeichnet Dallenwil als eine Gemeinde mit einem Überangebot an Wohnbaureserven (B2). In diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen, dass der Richtplan die Gemeinden verpflichtet, mindestens 30 % der Innenentwicklungspotenziale zu mobilisieren und bei der Baulandbilanz zu berücksichtigen (S1-3), weshalb sich die Baulandreserven entsprechend erhöhen. Die Gemeinden müssen bei der Erstellung des Siedlungsleitbilds und anschliessend im Rahmen der Ortsplanungsrevision die unüberbauten Bauzonen überprüfen, die Zweckmässigkeit von Auszonungen (u.a. in Bezug auf die materielle Enteignung) beurteilen und bei überdimensionierten Bauzonen entsprechende Auszonungen vornehmen. Solche sind insbesondere bei unüberbauten Bauzonen zu prüfen, die sich an peripheren und schlecht erschlossenen Lagen befinden (Richtplantext S1-6). Dies entspricht der bundesgerichtlichen Rechtsprechung (vgl. BGE 144 II 41 E. 5.2 S. 46 mit Hinweisen).

E. 3.6

Zwar ist den Vorinstanzen zuzustimmen, dass es Aufgabe der Gemeinde sein wird, aufgrund einer Gesamtschau aller Bauzonen zu bestimmen, wo und in welchem Umfang die Bauzone zu verkleinern ist. Immerhin fällt eine Reduktion der baulichen Nutzungsmöglichkeiten auf der Parzelle Nr. 404 ernsthaft in Betracht (vgl. zur ähnlichen Situation bei der akzessorischen Überprüfung von Zonenplänen BGE 140 II 25 E. 4.4 S. 31; Urteil 1C_40/2016 vom 5. Oktober 2016 E. 3.3, in: ZBl 119/2018 S. 308), handelt es sich doch um eine relativ grosse Fläche, die peripher, am Rand der bisherigen Wohnüberbauung

liegt, in einem Gebiet (Hinter Graben), das im Osten und Süden an den Wald und im Norden und Westen an das landwirtschaftlich genutzte "Übrige Gemeindegebiet" angrenzt. Die Parzelle ist rechtlich noch nicht erschlossen und kann daher zurzeit nicht überbaut werden.

Wird im vorliegenden Verfahren ein öffentliches Interesse an der Erschliessung und Überbauung der fraglichen Parzelle bejaht und diese auf dem Enteignungsweg rechtlich erschlossen, wäre es widersprüchlich, sie anschliessend, im Siedlungsleitbild bzw. in der Zonenplanrevision der Gemeinde, als potenzielles Auszonungsgebiet zu berücksichtigen. Insofern erscheint es geboten, die Verfahren zu koordinieren, d.h. eine Erschliessung im Enteignungsweg erst in Betracht zu ziehen, wenn eine Überprüfung der Bauzone stattgefunden hat und feststeht, dass die Parzelle Nr. 404 auch künftig in der Bauzone verbleiben wird.

E. 3.7

Dies erscheint auch für die Beschwerdegegner zumutbar. Ihr Rechtsvorgänger hat die Parzelle über 40 Jahre lang nicht erschlossen, obwohl er hierzu Gelegenheit hatte. Es liegt letztlich auch in ihrem Interesse, keine Enteignungsentschädigung zahlen zu müssen, wenn noch nicht feststeht, ob ihre Parzelle in der Bauzone verbleiben wird. Sobald Klarheit über das planerische Schicksal ihrer Parzelle besteht, können die Beschwerdegegner ein neues Gesuch bei der Gemeinde stellen.

E. 4

Die Beschwerde ist somit gutzuheissen. Der angefochtene Entscheid des Verwaltungsgerichts und der Enteignungsbeschluss des Regierungsrats sind aufzuheben. Die Sache ist zu neuem Entscheid im Kosten- und Entschädigungspunkt an das Verwaltungsgericht zurückzuweisen.

Nach Art. 66 Abs. 1 und Art. 68 Abs. 2 BGG sind die Gerichts- und Parteikosten in der Regel der unterliegenden Partei aufzuerlegen. Im vorliegenden Verfahren ist ein Enteignungsgesuch der privaten Beschwerdegegner streitig. Zwar haben sie sich im bundesgerichtlichen Verfahren nicht vernehmen lassen. Als Gesuchsteller sind sie aber notwendige Partei. Indem sie an ihrem Enteignungsgesuch implizit festgehalten haben, gelten sie als unterliegend und werden kostenpflichtig (vgl. BGE 128 II 90 E. 2b S. 94 zur analogen Situation des Baugesuchs). Demnach werden die privaten Beschwerdegegner kosten- und entschädigungspflichtig.

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