

SG_PUBLIKATIONEN 20-3142 vom 14. April 2020

SG Gerichte, 2020-04-14, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/sg_publikationen_20-3142

FR: SG_PUBLIKATIONEN 20-3142 du 14 avril 2020

IT: SG_PUBLIKATIONEN 20-3142 del 14 aprile 2020

Erwägungen

E. 1.1

Die Zuständigkeit des Baudepartementes ergibt sich aus Art. 43bis des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1; abgekürzt VRP).

E. 1.2

Die Frist- und Formerfordernisse von Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 VRP sind erfüllt. Die Rekursberechtigung ist gegeben (Art. 45 VRP). Auf den Rekurs ist einzutreten.

E. 2

Am 1. Oktober 2017 ist das PBG in Kraft getreten und das Baugesetz vom 6. Juni 1972 (nGS 8, 134; abgekürzt BauG) aufgehoben worden

Entscheid des Baudepartementes SG (Nr. 14/2021), Seite 8/14

(Art. 172 Bst. a PBG). Die neuen Regelungen im PBG finden allerdings in der Regel auf Baugesuche erst dann Anwendung, wenn die kommunalen Rahmennutzungspläne revidiert und in Kraft gesetzt sind. Mithin sind – soweit vorliegend überhaupt relevant, weil bei Teilstrassenplänen in erster Linie die spezialgesetzlichen Regelungen des Strassengesetzes zur Anwendung gelangen – weiterhin das BauG und das entsprechende Baureglement anwendbar, mit Ausnahme der gemäss Anhang zum Kreisschreiben "Übergangsrechtliche Bestimmungen im PBG" vom 8. März 2017 (Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2017/I/1) als unmittelbar anwendbar erklärten Bestimmungen.

E. 3

Die Rekurrentin wie auch die Rekursgegner 1, 2 und 3 beantragen einen Augenschein.

E. 3.1

Nach Art. 12 Abs. 1 VRP ermittelt die Behörde oder das von ihr beauftragte Verwaltungsorgan den Sachverhalt und erhebt die Beweise von Amtes wegen durch Befragen von Beteiligten, Auskunftspersonen und Zeugen, durch Beizug von Urkunden, Amtsberichten und Sachverständigen, durch Augenschein sowie auf andere geeignete Weise. 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 werden, sofern eine Nachprüfung nicht durch öffentliche Interessen geboten ist (CAVELTI/VÖGELI, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St.Gallen, St.Gallen 2003, N 966; BDE Nr. 75/2019 vom 20. Dezember 2019 Erw. 3.1).

E. 3.2

Der rechtserhebliche Sachverhalt ergibt sich im vorliegenden Fall vollständig aus den Verfahrensakten. Es sind ausschliesslich Rechtsfragen zu beantworten, für die keine zusätzlichen Erhebungen vor Ort erforderlich sind. Entsprechend kann auf einen Augenschein verzichtet werden.

E. 4

Die Rekurrentin macht geltend, eine akzessorische Überprüfung der Nutzungsplanung sei bei der vorliegenden Beurteilung der Rechtmässigkeit des Teilstrassenplans M.____strasse nicht zulässig. Da sich ihr Grundstück nach dem geltenden Zonenplan in der Bauzone befinde, sei es Aufgabe der Vorinstanz, für eine hinreichende strassenmässige Erschliessung zu sorgen, weshalb die Aufhebung des Teilstrassenplans M.____strasse zu Unrecht erfolgt sei.

E. 4.1

Erschliessungsmassnahmen sind regelmässig mit (Teil-)Enteignungen und damit mit Eingriffen in die Eigentumsgarantie (Art. 26 BV) verbunden. 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

Entscheid des Baudepartementes SG (Nr. 14/2021), Seite 9/14

Abs. 1 - 3 BV). Im Rahmen des öffentlichen Interesses (Art. 36 Abs. 2 BV) wird verlangt, dass die Erschliessung ortsplannerisch zweckmässig ist. Die Erschliessung ist deshalb auf die Nutzungsplanung abzustimmen (vgl. Art. 2 des Bundesgesetzes über die Raumplanung [SR 700; abgekürzt RPG]), und die Zufahrtsstrassen haben sich nach den zonenberechtigten Baumöglichkeiten des ganzen Gebiets zu richten, das sie erschliessen sollen. Als Instrumente zur Verwirklichung der Nutzungsplanung müssen Erschliessungsprogramme bei jeder Revision der Nutzungspläne überarbeitet werden (vgl. Art. 19 RPG i.V.m. Art. 31 der eidgenössischen Raumplanungsverordnung [SR 700.1; abgekürzt RPV]). Stellt sich beispielsweise heraus, dass zu grosse Bauzonen (Art. 15 RPG) ausgeschieden wurden, müssen die Nutzungspläne – und als Folge davon auch die Erschliessungsprogramme – angepasst werden (Art. 21 Abs. 2 RPG). Das öffentliche Interesse an einer Erschliessungsmassnahme kann somit nicht losgelöst vom Ergebnis einer laufenden Rahmennutzungsplanrevision beurteilt werden (Urteil des Bundesgerichtes 1C_447/2015 vom 21. Januar 2016 Erw. 3.5 f. mit Hinweisen). Beim Entscheid einer Gemeinde über eine Erschliessungsmassnahme stellen sich damit unter Umständen ähnliche Fragen wie bei der akzessorischen Überprüfung eines Nutzungsplans im Rahmen eines Baubewilligungsverfahrens (Urteil des Bundesgerichtes 1C_248/2019 vom 3. Februar 2020 Erw. 4.1). In der Regel genügt es zwar für den Nachweis eines überwiegenden öffentlichen Interesses an der Erschliessung eines Grundstücks, dass dieses der Bauzone zugewiesen ist und deshalb eine Erschliessungspflicht der Gemeinde besteht (Urteil des Bundesgerichtes 1C_409/2018 vom 23. Juli 2019 Erw. 3.5). Dies ist jedoch gerade dann nicht der Fall, wenn eine Rückzonung des Baugrundstücks, dem die umstrittene Erschliessungsmassnahme dienen soll, als wahrscheinlich oder zumindest als eine ernsthaft in Betracht fallende Option erscheint. Sind bei einem veralteten oder aus anderen Gründen überprüfungsbedürftigen Zonenplan Rückzonungen gemäss Art. 15 Abs. 2 RPG geboten, so hat die Gemeinde solche insbesondere bei ungebauten Bauzonen zu prüfen, die sich an peripheren und schlecht erschlossenen Lagen befinden (Urteil des Bundesgerichtes 1C_248/2019 vom 3. Februar 2020 Erw. 4.1).

E. 4.2

Im vorliegenden Fall stammt der geltende Zonenplan der Gemeinde Z.____ aus dem Jahr 2011 und hat den Planungshorizont für Bauzonen von 15 Jahren (Art. 15 Abs. 1 RPG) damit noch nicht überschritten. In der Zwischenzeit ist jedoch das revidierte RPG in Kraft getreten, welches eine Siedlungsentwicklung nach innen durch Verdichtung der bestehenden Siedlungsfläche (Art. 1 Abs. 2 Bst. abis und Art. 3 Abs. 3 Bst. abis, Art. 8a Bst. c RPG) und die Reduzierung überdimensionierter Bauzonen vorschreibt (Art. 15 Abs. 2 RPG). Dies wird durch den revidierten kantonalen Richtplan konkretisiert. Am 1. November 2017 genehmigte der Bundesrat den kantonalen Richtplan "Teil 1 Siedlung". Gemäss Richtplankarte S 12 müssen Gemeinden, die eine überdimensionierte Bauzone aufweisen, einen Auszonungsprozess initiieren. Grundlage für die Berechnung von überdimensionierten

Entscheid des Baudepartementes SG (Nr. 14/2021), Seite 10/14

nierten Bauzonen im Bereich Wohnen ist das St.Galler Berechnungsmodell mit einem Horizont von 25 Jahren. Ist der berechnete Kapazitätsindex für die Gemeinde kleiner als minus 6 % und die auszuzunende Fläche insgesamt grösser als 0,5 ha, muss die Gemeinde einen Auszonungsprozess initiieren. Bei der Gemeinde Z.____ ist dies der Fall. Gemäss ihrem Gemeindeporträt über die Siedlungsgebietsdimensionierung der Wohn- und Mischzonen beträgt der zu erwartende Bevölkerungszuwachs bis ins Jahr 2040 118 Personen. Die Kapazität in den unbebauten Wohn- und Mischzonen beträgt heute jedoch 518 Personen; damit weist Z.____ einen Kapazitätsindex von minus 29,7 % auf (Gemeindeporträts Siedlungsgebietsdimensionierung August 2017, S. 81; abrufbar unter <https://www.sg.ch/bauen/raumentwicklung/kantonaleplanung/grundlagenzumrichtplan>). Dementsprechend sind die Wohn- und Mischzonen der Gemeinde Z.____ massiv überdimensioniert und müssen, gemäss dem Modell zur Siedlungsgebietsdimensionierung im kantonalen Richtplan um insgesamt 13,2 ha reduziert werden. Bei der Gemeinde Z.____ handelt es sich somit offensichtlich und unbestrittenermassen um eine Auszonungsgemeinde.

E. 4.3

Gemäss Richtplankarte S 12 müssen Auszonungsgemeinden innerhalb eines Jahres nach Genehmigung des kantonalen Richtplans durch den Bund dem AREG ein Arbeitsprogramm vorlegen. Dabei sind die Auszonungsflächen zu definieren. Weiter ist aufzuzeigen, wie diese Flächen gesichert werden sollen und darzulegen, wie der Auszonungsprozess gestaltet wird. Innerhalb von vier Jahren nach Genehmigung des Richtplans durch den Bund muss das Arbeitsprogramm umgesetzt sein. Allfällige Rechtsmittelverfahren bleiben vorbehalten. Ist der Prozess gemäss den Vorgaben des kantonalen Richtplans durchlaufen, wird das Gebot zur Reduktion der Bauzonen als erfüllt betrachtet.

E. 4.4

Die Gemeinde Z.____ hat im Jahr 2017 ihre Ortsplanungsrevision aufgenommen. Ein Auszonungsprogramm wurde bereits ausgearbeitet und im Rahmen der Mitwirkung öffentlich aufgelegt. Die Umsetzung dieses Programms ist derzeit im Gang. Die Gemeinde ist daran, die im Arbeitsprogramm festgehaltenen potenziellen Auszonungsflächen im kommunalen Richtplan behördenverbindlich festzulegen und dies dann anschliessend im neuen Rahmennutzungsplan grundeigentümergebunden umzusetzen (Arbeitsprogramm, Ziff. 3.3, S. 10). Da also die rechtlich verbindliche Umsetzung derzeit erst im Gang und

noch lange nicht abgeschlossen ist, steht zum jetzigen Zeitpunkt auch noch nicht definitiv fest, wo und wie viel Bauland im Rahmen der anstehenden Revision des Rahmennutzungsplans ausgezont wird.

E. 4.5

Es wird Aufgabe der Vorinstanz sein, aufgrund einer Gesamtschau aller Bauzonen und unter Berücksichtigung der Erkenntnisse des Mitwirkungsverfahrens definitiv zu bestimmen, wo und in welchem Umfang die Bauzone zu verkleinern ist. Obwohl damit die Auszonung des Grundstücks Nr. 001 noch nicht feststeht, fällt immerhin eine Auszonung (zumindest des nördlichen Teils) des Grundstücks Nr. 001 derzeit ernsthaft in Betracht. Es handelt sich dabei um eine relativ

Entscheid des Baudepartementes SG (Nr. 14/2021), Seite 11/14

grosse, unüberbaute Fläche, die im Norden und Osten an die Landwirtschaftszone angrenzt, am Rand der bestehenden Wohnüberbauungen und damit peripher liegt und zudem strassenmässig noch nicht hinreichend erschlossen ist, weshalb dieser Grundstücksteil zurzeit auch nicht überbaut werden kann. Aus diesen Gründen wurde der obere Teil des Grundstücks Nr. 001 im Arbeitsprogramm zur Auszonung vorgesehen. Würde im vorliegenden Verfahren ein öffentliches Interesse an der Erschliessung des fraglichen Grundstücks bejaht und dieses durch den Erlass eines Teilstrassenplans rechtlich und tatsächlich hinreichend erschlossen, wäre es widersprüchlich, es anschliessend, im Rahmen der Zonenplanrevision der Gemeinde, wieder als potenzielles Auszonungsgebiet zu berücksichtigen. Insofern ist es geboten, die beiden Verfahren zu koordinieren, d.h. eine Erschliessung erst in Betracht zu ziehen, wenn eine Überprüfung der Bauzone stattgefunden hat und definitiv feststeht, dass das Grundstück Nr. 001 auch künftig in der Bauzone verbleibt (Urteil des Bundesgerichtes 1C_409/2018 vom 23. Juli 2019 Erw. 3.6; BDE Nr. 63/2019 vom 17. Oktober 2019 Erw. 7). Da eine solche definitive Festlegung noch nicht vorliegt, die künftige Auszonung aus den genannten Gründen aber ernsthaft in Betracht fällt, hat die Vorinstanz derzeit zu Recht ein öffentliches Interesse am Erlass des Teilstrassenplans M.____strasse verneint und diesen wieder aufgehoben. Eine Verletzung der ihr nach Art. 19 Abs. 2 RPG und Art. 11 Abs. 1 PBG obliegenden Erschliessungspflicht liegt mangels eines öffentlichen Interesses an der Erschliessungsmassnahme nicht vor. Der Rekurs erweist sich damit als unbegründet.

E. 5

Die Rekurrentin rügt weiter, dass die Vorinstanz sich wider Treu und Glauben verhalten habe, da sie im Beschluss vom 16. Mai 2019 noch ausdrücklich und damit rechtskräftig festgestellt habe, dass das Grundstück Nr. 001 nicht ausgezont werde. Nun hebe sie jedoch den Teilstrassenplan M.____strasse mit der Begründung auf, dass eine Auszonung des Grundstücks Nr. 001 nicht auszuschliessen sei. Gestützt auf diesen Beschluss der Vorinstanz vom 16. Mai 2019 habe die Rekurrentin erneut Pläne zur Bebauung des oberen Teils des Grundstücks Nr. 001 ausarbeiten lassen. Auch habe sie den Rekurs gegen den Teilstrassenplan N.____strasse zurückgezogen, weshalb sie nebst dem finanziellen Schaden auch einen Rechtsverlust erlitten habe.

E. 5.1

Gemäss Art. 9 BV hat jede Person Anspruch darauf, von den staatlichen Organen ohne Willkür und nach Treu und Glauben behandelt zu werden (vgl. auch Art. 5 Abs. 3 BV).

Der Grundsatz von Treu und Glauben verleiht einer Person Anspruch auf Schutz des berechtigten Vertrauens in eine Zusicherung, Auskunft oder sonstiges Verhalten einer Behörde. Voraussetzung ist, dass die sich auf den Vertrauensschutz berufende Person berechtigterweise auf diese Grundlage vertrauen durfte und gestützt darauf nachteilige Dispositionen getroffen hat, die sie nicht mehr rückgängig machen kann (Urteil des Bundesgerichtes 1C_184/2016 vom 14. November 2016 Erw. 4.2).

Entscheid des Baudepartementes SG (Nr. 14/2021), Seite 12/14

E. 5.2

Mit Beschluss vom 16. Mai 2019 hob die Vorinstanz den Sistierungsbeschluss vom 8. November 2018 betreffend den Teilstrassenplan M.____strasse auf. Es handelte sich dabei um eine verfahrensleitende Verfügung, die nicht angefochten werden konnte. Verfahrensleitende Verfügungen schliessen das Verfahren nicht ab, sondern stellen bloss einen Zwischenschritt auf dem Weg zur Verfahrenserledigung dar. In diesem Beschluss prüfte die Vorinstanz zwar, ob das Grundstück Nr. 001 gestützt auf das zwischenzeitlich erarbeitete Konzept voraussichtlich in der Bauzone verbleiben werde. Diese Prüfung erfolgte jedoch bloss im Hinblick auf die Beurteilung, ob das Teilstrassenplanverfahren überhaupt weitergeführt werden solle. Das Ergebnis des Teilstrassenplanverfahrens wurde damit aber nicht vorweggenommen. Es wurde entgegen der Auffassung der Rekurrentin mit der Aufhebung der Sistierungsverfügung auch nicht rechtskräftig entschieden, ob das Grundstück Nr. 001 später einmal ausgezont wird oder nicht. Diese Frage wird erst mit der kommenden Rahmennutzungsplanrevision beantwortet werden. Damit fehlt es vorliegend aber von vornherein an der erforderlichen Vertrauensgrundlage. Die Rekurrentin durfte gestützt auf die blossige Aufhebung der Sistierungsverfügung am 16. Mai 2019 nicht ernsthaft darauf vertrauen, dass ihr Grundstück definitiv in der Bauzone verbleiben und die Vorinstanz die erforderlichen Erschliessungsmassnahmen treffen werde. Der anwaltlich vertretenen Rekurrentin musste bewusst sein, dass ein Umdenken der Vorinstanz und damit ein anderslautender Einspracheentscheid immer noch möglich ist. Wenn sie trotzdem ein Baugesuch ausarbeiten liess, bevor definitiv über den Teilstrassenplan M.____strasse entschieden und damit eine hinreichende Erschliessung überhaupt erst sichergestellt war, so tat sie das auf eigenes Risiko.

E. 6

Zudem beanstandet die Rekurrentin, dass betreffend die Grundstücke Nr. 001 (Erschliessung mittels Teilstrassenplan M.____strasse) und Nr. 008 (Erschliessung mittels Teilstrassenplan N.____strasse) eine derart ähnliche Sachlage bestehe, dass das Gebot der Gleichbehandlung geboten hätte, beide Fälle gleich zu behandeln. Beim Teilstrassenplan N.____strasse erfolgte – ähnlich wie beim Teilstrassenplan M.____strasse – zuerst ebenfalls eine Sistierung des Strassenplanverfahrens und dann ebenfalls die Aufhebung der Sistierung. Auch geht es in beiden Fällen um die Erschliessung noch unüberbauter Grundstücke, die sich zurzeit noch in der Bauzone befinden, bei der anstehenden Gesamtrevision des Rahmennutzungsplans jedoch ausgezont werden könnten. Allerdings ist anzumerken, dass das Grundstück Nr. 008, welches über die N.____strasse erschlossen werden soll, anders als das Grundstück Nr. 001 der Rekurrentin im Arbeitsprogramm der Vorinstanz nicht als potenzielle Auszonungsfläche vorgesehen ist. Auch in Bezug auf die periphere Lage und die überbaute Umgebung sind die beiden Grundstücke unterschiedlich. Ein Verstoss gegen das Gleichbehandlungsgebot ist damit nicht zu erkennen.

E. 7

Zusammenfassend ergibt sich, dass die Vorinstanz aufgrund der derzeit ernsthaft in Betracht fallenden künftigen Auszonung (zumindest eines Teils) des Grundstücks Nr. 001 ein öffentliches Interesse an der jetzigen Erschliessung und am Erlass des Teilstrassenplans M.____strasse verneint und diesen deshalb zu Recht wieder aufgehoben hat. Die Rekurrentin kann zudem aus der Aufhebung der Sistierungsverfügung vom 16. Mai 2019 wie auch aus dem Teilstrassenplanverfahren N.____strasse nichts zu ihren Gunsten ableiten. Der Rekurs erweist sich deshalb insgesamt als unbegründet und ist abzuweisen.

E. 8.1

Nach Art. 95 Abs. 1 VRP hat in Streitigkeiten jener Beteiligte die Kosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden. Die Entscheidgebür beträgt Fr. 3'000.– (Nr. 10.01 des Gebühren tariffs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung, sGS 821.5). Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend sind die amtlichen Kosten der Rekurrentin zu überbinden.

E. 8.2

Der von der Rekurrentin am 6. Mai 2020 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– ist anzurechnen.

E. 9

Die Rekurrentin und die Rekursgegner 4 stellen ein Begehren um Ersatz der ausseramtlichen Kosten.

E. 9.1

Im Rekursverfahren werden ausseramtliche Kosten entschädigt, soweit sie auf Grund der Sach- und Rechtslage notwendig und angemessen erscheinen (Art. 98 Abs. 2 VRP). Die ausseramtliche Entschädigung wird den am Verfahren Beteiligten nach Obsiegen und Untertiegen auferlegt (Art. 98bis VRP). Die Vorschriften der Schweizerischen Zivilprozessordnung (SR 272) finden sachgemäss Anwendung (Art. 98ter VRP).

E. 9.2

Da die Rekurrentin mit ihren Anträgen unterliegt, hat sie von vornherein keinen Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung. Ihr Begehren ist deshalb abzuweisen.

E. 9.3

Die Rekursgegner 4 obsiegen mit ihren Anträgen. Da das Verfahren zudem in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht Schwierigkeiten bot, die den Beizug eines Rechtsvertreters rechtfertigen, besteht grundsätzlich Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung (Art. 98bis VRP). Entsprechend der Eingabe des Vertreters der Rekursgegner 4 vom 27. November 2020, ist die ausseramtliche Entschädigung in Anwendung von Art. 6 in Verbindung mit Art. 22 der Honorarordnung (sGS 963.75) ermessensweise auf Fr. 2'750.– plus 4 % Barauslagen, insgesamt also auf Fr. 2'860.–, zuzüglich Mehrwertsteuer festzulegen; sie ist von der Rekurrentin zu bezahlen.

Der Rekurs der A.____, X.____, wird abgewiesen.

2.

a) Die A.____ bezahlt eine Entscheidgebühr von Fr. 3'000.–.

b) Der am 6. Mai 2020 von der A.____ geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– wird angerechnet.

3.

a) Das Begehren von E.____, W.____, um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird gutgeheissen. Die A.____ entschädigt E.____ ausseramtlich mit insgesamt Fr. 2'860.– zuzüglich Mehrwertsteuer.

b) Das Begehren der A.____ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird abgewiesen.

Die Vorsteherin

Susanne Hartmann Regierungsrätin

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