

SG_VERWALTUNGSGERICHT B 2014/16 vom 30. Juni 2015

Sg Verwaltungsgericht, 2015-06-30, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/sg_publicationen_B_2014_16

FR: SG_VERWALTUNGSGERICHT B 2014/16 du 30 juin 2015

IT: SG_VERWALTUNGSGERICHT B 2014/16 del 30 giugno 2015

Regeste

Strassenrecht, Art. 9 Abs. 1 und 2 STRG. Die streitbetroffene Wegverbindung dient als direkter Zugang zum übergeordneten Strassennetz und erfüllt damit die Voraussetzungen für eine öffentlicherklärung (E. 2.2). Mangels entsprechender Zusicherung können sich die Beschwerdeführer nicht auf den Grundsatz von Treu und Glauben (Art. 9 BV) berufen (E. 3.2). Eine von den Beschwerdeführern insinuierte "Nichtklassierung" würde dem Willen des Gesetzgebers offenkundig widersprechen (E. 4), (Verwaltungsgericht, B 2014/16). Entscheid vom 30. Juni 2015

Erwägungen

E. 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). Als Adressaten des angefochtenen Entscheides sind die Beschwerdeführer hinsichtlich des Teilstrassenplans "A., Fusswegverbindung; A.-strasse bis B.-strasse" zur Ergreifung des Rechtsmittels befugt (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Die Eingabe ihres Rechtsvertreters vom 22. Januar 2014 (act. 1) erfolgte rechtzeitig und erfüllt zusammen mit der Ergänzung vom 3. März 2014 (act. 7) die formellen und inhaltlichen Voraussetzungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Auf die Beschwerde ist somit grundsätzlich einzutreten. Nicht einzutreten ist auf die Beschwerde, soweit damit die Aufhebung der Verfügung des Stadtrates St. Gallen vom 17. Januar 2012 beantragt wird. Diese ist durch den angefochtenen Entscheid ersetzt worden bzw. gilt inhaltlich als mitangefochten (sog. Devolutiveffekt, vgl. BGer 2C_17/2012 vom 24. Januar 2012 E. 2.1).

E. 2

Die Beschwerdeführer machen zunächst geltend, das öffentliche Interesse für die Übernahme eines Privatweges sei viel kleiner als für die Übernahme einer Erschliessungsstrasse. Die Überbauungen "A. Ost I" und "A. Ost II" seien bereits über die B.-strasse bzw. die A.-strasse vollumfänglich erschlossen. Damit bestehe keine Pflicht der Beschwerdegegnerin, einen solchen Weg öffentlich zu erklären, schon gar nicht als Gemeindeweg erster Klasse. Wenn die Beschwerdegegnerin den streitigen Weg zu übernehmen hätte, müsste sie sämtliche anderen internen Wege der bestehenden Siedlung A. als Gemeindewege übernehmen. All diese Wege würden durchgängig von der B.- zur A.-strasse führen und den Bewohnern der verschiedenen Grundstücke an diesen Strassen dienen. Die Beschwerdegegnerin halte das öffentliche Interesse für den hier streitigen Weg selbst für beschränkt, da sie diesen Verbindungsweg nicht selbst gebaut habe. Des Weiteren würde eine Klassierung zu zusätzlichem Publikumsverkehr auf dem Verbindungsweg

führen.

E. 2.1

Wege werden als Strassen im Sinne des Strassengesetzes behandelt, soweit keine besonderen Bestimmungen gelten (Art. 1 Abs. 2 StrG). Für die öffentlicherklärung einer Strasse – und damit auch eines Weges – ist massgeblich, 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). Art. 9 Abs. 1 und 2 StrG unterscheidet zwischen Wegen erster, zweiter und dritter Klasse, wobei Wege dritter Klasse keinen Unterhalt erfordern. Zu den Wegen erster Klasse gehören jene Wege, deren Kosten für Bau und Unterhalt im Wesentlichen durch den Gemeingebrauch verursacht werden (G. Germann, in: Kurzkomentar zum st. gallischen Strassengesetz vom 12. Juni 1988, St. Gallen 1989, N 2 f. zu Art. 9). Ob ein Weg als öffentlich zu bezeichnen und welcher der möglichen Kategorien der Weg zuzuteilen ist, beurteilt sich im Rahmen von Art. 1 ff. und Art. 7 ff. StrG. Diese Vorschriften lassen der Gemeinde einen grossen Entscheidungsspielraum (vgl. BGer 1C_46/2010 vom 28. April 2010 E. 2.2). Das Verwaltungsgericht ist gemäss Art. 61 Abs. 1 VRP auf eine Rechtskontrolle beschränkt.

E. 2.2

Zeitgleich mit dem streitbetroffenen Teilstrassenplan wurden das Projekt und der Teilstrassenplan für die Wegverbindung (Gemeindeweg erster Klasse) von der C.-strasse zur B.-strasse vom 17. Januar bis 16. Februar 2011 öffentlich aufgelegt. Dieses Planverfahren wurde inzwischen abgeschlossen und der entsprechende Teilstrassenplan vom Baudepartement am 5. Dezember 2014 genehmigt (vgl. Beschluss Nr. 2727 des Stadtrates St. Gallen vom 26. Februar 2015, Traktandum 6 der 27. Sitzung des Stadtparlaments vom 24. März 2015, www.stadt.sg.ch). Diesen Weg von der C.-strasse zur B.-strasse führt die vorliegend strittige Fusswegverbindung ab dem Wendepunkt der B.-strasse weiter zur A.-strasse. Demzufolge bildet die streitbetroffene Fusswegverbindung gemäss der von der Beschwerdegegnerin in ihrer Vernehmlassung vom 30. April 2014 (act. 15, S. 2) vertretenen Auffassung Teil der Wegverbindung von der Wohnüberbauung im Gebiet A. zur C.-strasse und dient damit der Wohnbevölkerung im Gebiet A. als direkter Zugang zum übergeordneten Strassennetz, insbesondere zur Bushaltestelle D. (www.geoportal.ch). Vor diesem Hintergrund steht zweifelsfrei fest, dass der strittige Weg nicht nur als Hauszugang oder lediglich Einzelinteressen dient. Die Voraussetzungen für eine öffentlicherklärung sind damit klar erfüllt. An diesem Ergebnis vermag der von den Beschwerdeführern geltend gemachte Vergleich mit den anderen internen Wegen der bestehenden Siedlung A. nichts zu ändern. Diese Wege können aufgrund ihrer Lage und Funktion nicht mit dem angefochtenen Weg verglichen werden. Sie führen nicht direkt zur weitergehenden Wegverbindung von der B.-strasse Richtung C.-strasse und dienen jeweils in erster Linie als Hauszugänge, auch wenn sie über mehrere Grundstücke führen. Sodann ist nicht erkennbar, inwiefern eine sichere und direkte Fusswegverbindung von der Wohnüberbauung A. zum übergeordneten Strassennetz nicht im öffentlichen Interesse sein sollte, nur weil die Überbauungen "A. Ost I und II" bereits über die jeweiligen Erschliessungstrassen (B.- bzw. A.-strasse) erschlossen sind. Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführer muss und kann im konkreten Fall überdies nicht geprüft werden, wie

sich das ausgewiesene öffentliche Interesse an der Fusswegverbindung im Verhältnis zu demjenigen bei einer Übernahme irgendeiner Erschliessungsstrasse verhält. Darüber hinaus vermag die Tatsache, dass die Beschwerdegegnerin den Verbindungsweg nicht selbst gebaut hat, das öffentliche Interesse an diesem Weg nicht zu relativieren. Bereits vor Baubeginn bekundete die Beschwerdegegnerin mit Abschluss des Personaldienstbarkeitsvertrags vom 13. April 2005 (act. 13/8/16) ein öffentliches Interesse an diesem Weg. Die privaten Grundeigentümer der Parzellen Nrn. F0000 und F0001 wären im übrigen nicht verpflichtet gewesen, den Weg für die Beschwerdegegnerin zu erstellen. Im Weiteren ist es mit Blick auf das der Beschwerdegegnerin zustehende Ermessen nicht zu beanstanden, dass der Weg als Gemeindeweg erster Klasse eingeteilt werden soll. Es ist nicht ersichtlich und wird von den Beschwerdeführern auch nicht dargetan, inwiefern der Unterhalt des Weges, welcher als weiterführende Fussgänger Verbindung zur übergeordneten C.-strasse dient, nicht im Wesentlichen durch den Gemeindegebrauch verursacht wird. Im Übrigen ist die Befürchtung der Beschwerdeführer unbegründet, die Klassierung führe zu zusätzlichem Publikumsverkehr. Mangels weitergehender Verbindung Richtung Naherholungsgebiet W./Z. wird dieser Weg auch nach der Klassierung, wie bisher gestützt auf den Personaldienstbarkeitsvertrag vom 13. April 2005, einzig der Erschliessung des Wohngebietes A. dienen. Die Beschwerde erweist sich daher in dieser Hinsicht als unbegründet.

E. 3

Die Beschwerdeführer monieren weiter, der Stadtrat habe gegen Treu und Glauben verstossen, indem er nach Fertigstellung der Überbauungen "A. Ost I und II" den Verbindungsweg als öffentlichen Weg klassiert habe. Der Stadtrat habe sich in Erwägung 9 des Einspracheentscheides vom 14. Dezember 2004 (act. 13/8/19) ausschliesslich mit der Fusswegverbindung für die Bewohner der neuen, aber auch der bestehenden Siedlung zur C.-strasse auseinandergesetzt. Mit der neuen Siedlung sei die Überbauung "A. Ost I", mit der bestehenden die Siedlung A. gemeint. Es gehe demnach darin nur um die Verbindung von der B.-strasse über die südlich der Neuüberbauung gelegene Parzelle Nr. F0006 zur C.-strasse. Nicht Gegenstand dieser Erwägung sei die Wegverbindung zwischen B.- und A.-strasse gewesen. Diese Wegverbindung sei ausschliesslich in Erwägung 10 abgehandelt. Darin habe der Stadtrat ausdrücklich festgehalten, dass ein privater Weg erstellt werden solle. Dies ergebe sich auch aus Art. 3 Abs. 5 der besonderen Vorschriften zum Gestaltungsplan "A. Ost I" (besV) (act. 13/20). Dieser Absatz beziehe sich auf die Richtungspunkte im Gestaltungsplan und diese Richtungspunkte seien gemäss Erwägung 10 auf der Nordseite der B.-strasse aus dem Gestaltungsplan entfernt worden. Mit der Bemerkung betreffend privatem Fussweg in Erwägung 10 sei nicht nur vorerst auf eine Widmung verzichtet worden, sondern definitiv. Ansonsten würde die Entfernung der Richtungspunkte keinen Sinn machen. Die Beschwerdeführer bzw. ihre Rechtsvorgänger hätten sich auf den Beschluss des Stadtrates verlassen dürfen. Sie hätten aufgrund dieser verbindlichen Festlegungen davon abgesehen, weitere Rechtsmittel gegen die Gestaltungspläne und Bauprojekte für die Überbauungen "A. Ost I und II" zu erheben. Sie seien in ihrem Vertrauen in die stadträtlichen Beschlüsse, die durch das Stadtparlament sanktioniert worden seien, zu schützen.

E. 3.1

Der in Art. 9 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 101, BV) verankerte Grundsatz von Treu und Glauben verleiht einer Person Anspruch auf Schutz des

berechtigten Vertrauens in behördliche Zusicherungen oder in anderes, bestimmte Erwartungen begründendes Verhalten. Vorausgesetzt ist, dass die Person, die sich auf den Vertrauensschutz beruft, berechtigterweise auf diese Grundlage vertrauen durfte und gestützt darauf nachteilige Dispositionen getroffen hat, die sie nicht mehr rückgängig machen kann. Unter Umständen können auch Unterlassungen als Dispositionen betrachtet werden. Die getroffenen Dispositionen müssen zudem kausal zu der ergangenen Auskunft getätigt worden sein. Die Berufung auf Treu und Glauben scheidet sodann, wenn ihr überwiegende öffentliche Interessen gegenüberstehen (vgl. BGer 1C_378/2014 vom 23. Dezember 2014 E. 3.2 und VerwGE B 2013/193 vom 11. November 2014 E. 2.2.1 je mit Hinweisen, www.gerichte.sg.ch).

E. 3.2

Wie die Beschwerdeführer zunächst zu Recht vorbringen, betraf Erwägung 9 des Einspracheentscheides vom 14. Dezember 2004 zum Gestaltungsplan "A. Ost I" und zum Strassenprojekt "Verlängerung der B.-strasse mit Wendeplatz" (act. 13/8/19, S. 5 f.) einzig die geplante öffentliche Wegverbindung zwischen der B.- und der C.-Strasse und die damit einhergehende Anpassung von Art. 3 Abs. 5 besV (act. 13/20). Die Verweise auf Erwägung 9 des Einspracheentscheides vom 14. Dezember 2004 und auf Art. 3 Abs. 5 besV unter Erwägung 4.1 und 4.3 des angefochtenen Entscheides (act. 2, S. 9 ff.) sind im Zusammenhang mit dem vorliegend strittigen Weg insofern missverständlich. Weiter sicherte die Beschwerdegegnerin dem Beschwerdeführer N.E. resp. den Rechtsvorgängern der übrigen Beschwerdeführer unter Erwägung 10 des Einspracheentscheides vom 14. Dezember 2004 zu, die Richtungspunkte im Gestaltungsplan "A. Ost I" (act. 13/19) für den öffentlichen Fussweg vom Wendeplatz der B.-strasse Richtung Norden aufzuheben, was sie in der Folge auch veranlasste. Zur Begründung machte sie geltend, dass kein Bedürfnis für eine zusätzliche öffentliche Wegverbindung zum Naherholungsgebiet W./Z. bestehe und die Bauherrschaft einen privaten Fussweg für die Verbindung der höher gelegenen Gebäude zur B.-strasse und damit zum Weg Richtung C.-strasse erstellen werde. Im Einspracheentscheid vom 14. Dezember 2004 somit nicht enthalten ist eine ausdrückliche Zusicherung der Beschwerdegegnerin, den strittigen Fussweg später nicht in einem Planverfahren nach Art. 39 ff. StrG als Gemeindeweg erster Klasse zu klassieren. Auch implizit kann in der Aufhebung der Richtungspunkte keine solche Zusicherung erblickt werden. Im damaligen Einspracheverfahren war in erster Linie die Verbindung zum Naherholungsgebiet W./Z. resp. zur C.-strasse und nicht diejenige zwischen der B.- und der A.-strasse strittig. Insbesondere forderte der damalige Rechtsvertreter von N.E. und den Rechtsvorgängern der übrigen Beschwerdeführer in der Einsprache vom 13. Juli 2004 (vom Amtes wegen beigezogen, den Beschwerdeführern bekannt), den Weg von der C.-strasse höchstens bis zur A.-strasse zu führen und nicht als durchgehenden Wanderweg zwischen C. und dem W. auszugestalten (vgl. den Einspracheentscheid vom 14. Dezember 2004, S. 2, act. 13/8/19). Dementsprechend hob die Beschwerdegegnerin die Richtungspunkte auf, um eine Verbindung zum Naherholungsgebiet W./Z. zu verhindern und nicht etwa um konkludent auf eine Klassierung des vorliegend strittigen Weges zu verzichten. Auch in der Bemerkung der Beschwerdegegnerin im Einspracheentscheid vom 14. Dezember 2004, es werde ein privater Fussweg für die Verbindung der höher gelegenen Gebäude zur B.-strasse erstellt, kann keine konkludente Zusicherung eines "definitiven" Verzichts auf eine nachfolgende Klassierung gesehen werden. Vielmehr liess die Beschwerdegegnerin mit dieser Formulierung offen, ob sie diesen Weg später zu übernehmen gedenke. Sie war auch nicht, etwa gestützt auf den Koordinationsgrundsatz oder hinsichtlich der hinreichenden

Erschliessung des Gestaltungsplangebietes, verpflichtet, sich diesbezüglich im Rahmen des Erlasses des Gestaltungsplans "A. Ost I" festzulegen. Einzig die damalige private Bauherrschaft – nicht die Beschwerdegegnerin – bestätigte gemäss dem Einspracheentscheid vom 14. Dezember 2004 (S. 3) mit Stellungnahme vom 2. November 2004 (von Amtes wegen beigezogen, den Beschwerdeführern bekannt), dass der Weg zwischen der B.- und der A.-strasse kein öffentlicher, sondern ein rein privater sein solle. Von der Beschwerdegegnerin haben die Beschwerdeführer damit keine Zusicherung erhalten, auf welche sie hätten vertrauen dürfen. Wie die Vorinstanz zutreffend ausgeführt hat, ist das Vorgehen der Beschwerdegegnerin mit Blick auf den Vertrauensschutz folglich nicht zu beanstanden. Auch kann der Beschwerdegegnerin kein widersprüchliches Verhalten vorgeworfen werden (vgl. hierzu BGer 2C_112/2014 vom 15. September 2014 E. 6.2.2). Die Beschwerde ist daher in dieser Hinsicht ebenfalls unbegründet.

E. 4

Die Beschwerdeführer vertreten zudem die Ansicht, die Klassierung verstosse gegen den Grundsatz der Planbeständigkeit, welcher besage, dass einmal erlassene Pläne in der Regel 15 Jahre Bestand haben sollten. Auch ein Nichtklassierungsentscheid sei ein Einteilungsentscheid gemäss Art. 14 StrG. Damit sei Art. 14 Abs. 3 StrG Massstab für die Dauer der Planbeständigkeit. Wie die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid unter Erwägung 5 richtigerweise festhält, stellt der Gemeindestrassenplan einen spezialgesetzlichen Sondernutzungsplan für das gesamte Gemeindegebiet dar, der als solcher den Zonenplan überlagert (vgl. VerwGE B 2012/69; 2012/70 vom 19. Dezember 2013 E. 3.2.2 www.gerichte.sg.ch). Nutzungspläne dürfen nur überprüft und gegebenenfalls angepasst werden, wenn sich die Verhältnisse seit ihrem Erlass bzw. ihrer Genehmigung durch das Baudepartement erheblich geändert haben oder bedeutsame neue Bedürfnisse nachgewiesen sind (Art. 21 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Raumplanung, Raumplanungsgesetz, SR 700, RPG, Art. 32 Abs. 1 des Gesetzes über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht, Baugesetz, sGS 731.1, BauG). Im konkreten Fall hat sich die Beschwerdegegnerin erstmals mit Erlass des Teilstrassenplans "A., Fusswegverbindung; A.-strasse bis B.-strasse" vom 21. Dezember 2010 (act. 13/8/11) mit der Klassierung des vorliegend strittigen Weges befasst. Wie hiavor unter Erwägung 3.2 aufgezeigt, liess sie die Frage der Klassierung im Rahmen des Erlasses des Gestaltungsplans "A. Ost I" offen. Insbesondere erliess sie keinen konkludenten "Nichtklassierungsentscheid". Bei dieser Sachlage kann von einer Verletzung des Grundsatzes der Planbeständigkeit keine Rede sein. Eine bewusste "Nichtklassierung" hätte im Übrigen in einem entsprechenden Verfahren erfolgen müssen. In Betracht zu ziehen wäre eine analoge Anwendung des Planverfahrens nach Art. 39 Abs. 2 StrG. Ein solches Vorgehen würde jedoch offenkundig nicht dem Willen des Gesetzgebers entsprechen. Nach Art. 7 Abs. 1 StrG legt der Gemeindestrassenplan den Umfang des Strassen- und Wegnetzes der Gemeinde und nicht denjenigen der privaten Strassen und Wege im jeweiligen Gemeindegebiet fest. Zudem besteht gemäss Art. 14 Abs. 2 StrG die Möglichkeit, öffentliche Strassen und Wege aufzuheben. Würde leichthin auf solche "Nichtklassierungsentscheide" geschlossen, wären die Gemeinden gezwungen, umgehend über die (Nicht-)Klassierung sämtlicher Strassen und Wege in ihrem Gemeindegebiet zu befinden. Auch müsste jede neue Hauszufahrt und jeder neue Hauszugang auf privatem Grund einem entsprechenden (Nicht-)Klassierungsverfahren unterzogen werden.

E. 5

(...). Demnach erkennt das Verwaltungsgericht zu Recht: 1. Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird. 2. Die amtlichen Kosten von Fr. 3600.-- bezahlen die Beschwerdeführer. Der geleistete Kostenvorschuss von Fr. 3600.-- wird verrechnet. 3. Ausseramtliche Entschädigungen werden nicht zugesprochen. Der

Präsident
Eugster

Der Gerichtsschreiber
Bischofberger

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