

SG_VERWALTUNGSGERICHT B 2017/235 vom 16. August 2018

Sg Verwaltungsgericht, 2018-08-16, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/sg_publicationen_B_2017_235

FR: SG_VERWALTUNGSGERICHT B 2017/235 du 16 août 2018

IT: SG_VERWALTUNGSGERICHT B 2017/235 del 16 agosto 2018

Regeste

Strassenprojekt und Teilstrassenplan, Art. 26 BV, Art. 32 aStrG, Art. 19 RPG. An der Erschliessung des streitbetroffenen Grundstücks besteht vorliegend ein öffentliches Interesse. Weiter hält der Eingriff in die Eigentumsfreiheit der Verhältnismässigkeit stand. Der strittige Teilstrassenplan ist für das Erreichen des im öffentlichen Interesse liegenden Ziels – die Erschliessung des Grundstücks – geeignet und erforderlich und erweist sich für die Beschwerdeführerin in Anbetracht der Schwere der Grundrechtseinschränkung als zumutbar (Verwaltungsgericht, B 2017/235).

Erwägungen

E. 1

(...).

E. 2

Mit dem am 1. Juni 2017 in Kraft getretenen VIII. Nachtrag zum VRP vom 31. Januar 2017 (nGS 2017-032) und dem am 1. Oktober 2017 in Kraft getretenen kantonalen Planungs- und Baugesetz vom 5. Juli 2016 (sGS 731.1, nGS 2017-049, PBG) erfuhr das Strassengesetz einige – für die vorliegende Streitsache jedoch nicht massgebende – Anpassungen. Art. 127 StrG bestimmt, dass vor Vollzugsbeginn eingeleitete Verfahren nach bisherigem Recht fortgesetzt werden. Die Streitsache ist daher nach der bis zum 31. Mai 2017 geltenden Fassung des StrG (im Folgenden mit „aStrG“ bezeichnet) zu beurteilen. Gleichzeitig mit dem Inkrafttreten des Planungs- und Baugesetzes am 1. Oktober 2017 wurde ausserdem das Gesetz über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht vom 6. Juni 1972 (BauG) aufgehoben (Art. 172 PBG). Gemäss Art. 38 Abs. 1 aStrG wird für den Strassenbau das Planverfahren durchgeführt. Es ersetzt das Baubewilligungsverfahren. Gemäss Art. 174 PBG wird auf Nutzungspläne, die bei Vollzugsbeginn dieses Erlasses nach Art. 29 BauG bereits öffentlich aufgelegt haben, das bisherige Recht angewendet. Da die Planaufgabe vom 28. September bis 27. Oktober 2015 erfolgt ist, ist die Angelegenheit nach bisherigem Baugesetz zu beurteilen.

E. 3

In der Beschwerde wird beantragt, es sei auf die östliche Erweiterung der Y.___-strasse zu verzichten. Die Beschwerdeführerin bestreitet das Vorliegen eines öffentlichen Interesses. Zudem ist sie der Ansicht, der angefochtene Entscheid verstosse gegen das Verhältnismässigkeitsprinzip.

E. 3.1

Mit dem Erlass des gerügten Teilstrassenplans wird die Eigentumsfreiheit (Art. 26 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, SR 101, BV) der Beschwerdeführerin eingeschränkt. Ein solcher Eingriff ist nur zulässig, wenn er auf einer gesetzlichen Grundlage beruht, ein öffentliches Interesse verfolgt und verhältnismässig ist (Art. 36 BV). Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit verlangt, dass eine Verwaltungsmassnahme zur Verwirklichung des im öffentlichen Interesse liegenden Ziels nicht nur geeignet, sondern auch erforderlich ist. Die Erforderlichkeit ist zu verneinen, wenn eine gleich geeignete, aber mildere Massnahme für den angestrebten Erfolg ausreicht. Des Weiteren ist eine Verwaltungsmassnahme nur gerechtfertigt, wenn sie ein vernünftiges Verhältnis zwischen dem angestrebten Ziel und dem Eingriff, den sie für die betroffene Person bewirkt, wahrt. Ist dies nicht der Fall, ist die Massnahme nicht zumutbar (vgl. BGer 1C_415/2012 vom 1. November 2013 E. 5.3; 1C_375/2011 vom 28. Dezember 2011 E. 3.1; VerwGE B 2011/164 vom 11. Dezember 2012 E. 3.1, www.gerichte.sg.ch).

E. 3.2

Die gesetzlichen Voraussetzungen für Erstellung, Ausbau und Korrektur einer Strasse regelt Art. 32 aStrG. Ausgangspunkt für jeden Strassenbau ist die Zweckbestimmung der geplanten Strassen- oder Wegverbindung (Art. 32 lit. a aStrG). Dabei ergeben sich Sinn und Zweck hinsichtlich der Kantonsstrassen aus Art. 5 aStrG, mit Bezug auf die Gemeindestrassen und -wege aus Art. 8 bis 10 aStrG. Im Weiteren beurteilt sich die Zweckbestimmung einer Strasse nach den Zielen und Grundsätzen von Art. 1 und 3 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (SR 700, RPG) und Art. 33 aStrG. Gemäss Art. 1 Abs. 1 RPG haben Bund, Kantone und Gemeinden dafür zu sorgen, dass der Boden haushälterisch genutzt wird. Art. 3 RPG sieht sodann unter anderem vor, dass Massnahmen getroffen werden zur besseren Nutzung der brachliegenden oder ungenügend genutzten Flächen in Bauzonen und der Möglichkeit zur Verdichtung der Siedlungsfläche (Art. 3 Abs. 3 lit. a bis RPG). Weitere Voraussetzungen sind die Verkehrssicherheit (lit. b), das Verkehrsaufkommen (lit. c), der Schutz der schwächeren Verkehrsteilnehmer (lit. d), die Interessen des öffentlichen Verkehrs (lit. e) oder der Umweltschutz (lit. f). Diese Aufzählung ist abschliessend und alternativ. Damit eine Strasse gebaut werden kann, muss demnach mindestens eine dieser Voraussetzungen erfüllt sein (vgl. P. Schönenberger, in: G. Germann [Hrsg.], Kurzkommentar zum st. gallischen Strassengesetz vom 12. Juni 1988, St. Gallen 1989, N 2 f. zu Art. 32 aStrG). Insbesondere muss sich der Bau der Strasse mit Blick auf die Voraussetzungen von Art. 32 aStrG als notwendig erweisen. Ein Strassenbauprojekt ist jedoch nicht erst dann notwendig, wenn eine Alternativlösung (sowie allenfalls eine Nullvariante) zum vornherein ausscheidet, sondern bereits dann, wenn der Bau als verkehrsplanerisch und im Lichte der Grundsätze von Art. 33 aStrG als sinnvoll und sachlich begründet erscheint (VerwGE B 2013/42 vom 16. September 2014 E. 5.1 mit Hinweisen, www.gerichte.sg.ch). Der Bau von Gemeindestrassen fällt in den Zuständigkeitsbereich der Politischen Gemeinde (Art. 38 Abs. 1 aStrG), weshalb ihr in diesem Bereich grundsätzlich Autonomie zusteht. Allerdings wird die Autonomie dort eingeschränkt, wo das kantonale Recht eine abschliessende Ordnung getroffen und damit die Entscheidungsfreiheit der Gemeinde eingeschränkt hat (vgl. Art. 89 der Kantonsverfassung, sGS 111.1; VerwGE B 2010/61 vom 9. November 2010 E. 2.1 mit Hinweisen auf ZBl 102/2001 S. 199, BGE 124 I 226 E. 2b und 119 Ia 294 E. 4b). Der zuständigen Verwaltungsbehörde kommt bei der Beurteilung der qualitativen Anforderungen an den Strassenbau gemäss Art. 32 StrG sowie der dazugehörigen Interessenabwägung zwischen raumplanungs- und strassenrechtlichen Grundsätzen ein

erheblicher Ermessensspielraum zu. Solange der kommunale Entscheid den massgebenden Rechtsnormen und Planungsgrundsätzen entspricht und zweckmässig sowie sachgerecht ist, haben die Rechtsmittelinstanzen diesen Ermessensspielraum zu respektieren (vgl. B. Heer, St. Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, S. 23 ff.). Dies gilt auch für das Verwaltungsgericht, das nach Art. 61 Abs. 1 VRP zur Rechtskontrolle befugt ist. Es darf daher einen Entscheid der Vorinstanz nur ändern, wenn damit Rechtsnormen und -grundsätze verletzt werden. Eine Ermessenskontrolle steht dem Verwaltungsgericht nicht zu. Verfassungsrechtliche Gesichtspunkte und Art. 6 Ziff. 1 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (SR 0.101, EMRK) gebieten dagegen, dass das Verwaltungsgericht bei der Überprüfung der Verhältnismässigkeit umfassende Kognition ausübt und sich nicht nur auf die Rechtskontrolle beschränkt (vgl. VerwGE B 2010/7 vom 24. August 2010 E. 3.1 mit Hinweis auf VerwGE B 2005/230 vom 6. Juli 2005 E. 2b mit Hinweisen, www.gerichte.sg.ch).

E. 3.3

Die Beschwerdeführerin ist der Ansicht, an einem öffentlichen Interesse fehle es deshalb, weil nur die Erschliessung einer einzelnen Parzelle in Frage stehe.

E. 3.3.1

Die Erschliessung von Bauzonen ist eine Aufgabe, die im öffentlichen Interesse liegt. Dies geht ohne weiteres aus Art. 19 Abs. 2 RPG hervor, welcher das Gemeinwesen verpflichtet, die Bauzonen innerhalb der im Erschliessungsprogramm vorgesehenen Frist zu erschliessen. Art. 50 Abs. 1 BauG auferlegt der politischen Gemeinde entsprechend die Pflicht, die Erschliessung der Bauzonen vorausschauend zu planen. Das öffentliche Interesse an der Erschliessung von Bauland hängt nicht von einer Mindestzahl von Einzelinteressen ab. Vielmehr liegt die Erschliessung eingezonten Baulandes dessen ungeachtet, wie viele Grundeigentümer von dieser raumplanerischen Massnahme profitieren, im öffentlichen Interesse. Anders zu entscheiden würde bedeuten, dass einzelne unerschlossene Parzellen mitten im bereits überbauten Baugebiet allenfalls nicht ihrer Bestimmung zugeführt werden könnten. Dies würde der häuslicheren Nutzung des Bodens zuwiderlaufen (Art. 75 Abs. 1 BV, Art. 1 Abs. 1 RPG; BGer 1C_375/2011 vom 28. Dezember 2011 E. 3.2.2). Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung ist demnach das öffentliche Interesse an einer Strasse zu bejahen, wenn sie entweder der Erschliessung von mehr als einem Grundstück bzw. von mehreren Wohneinheiten dient oder nicht ausschliesslich und erkennbar der privaten Nutzung vorbehalten ist. Die Erschliessung von Bauland gilt als grundsätzlich beachtenswertes öffentliches Interesse. Eine Strasse wird öffentlich erklärt bzw. dem Gemeingebrauch gewidmet, indem sie in den Strassenplan aufgenommen wird und eine Klassierung nach Art. 8 StrG erfolgt (GVP 2001 Nr. 98 E. 2a; BGE 114 Ia 341).

E. 3.3.2

Der nördliche Teil des Grundstücks Nr. 0__ befindet sich in der Zone W2, weshalb darauf zwei Vollgeschosse gebaut werden dürfen. Die in Frage stehende Strasse dient demnach der Erschliessung von mehreren Wohneinheiten. Die Beschwerdegegnerin plant denn auch die Erstellung von zwei bis drei Häusern, darunter auch Mehrfamilienhäuser. An der Erschliessung des Grundstücks Nr. 0__ besteht daher ein öffentliches Interesse. Im Übrigen besteht der Motorfahrzeugverkehr zumindest aus Ziel-, Anlieger- und Quellverkehr. Das Grundstück liegt zudem teilweise in der Bauzone und in einem Quartier, welches im

Übrigen grösstenteils überbaut und erschlossen ist.

E. 3.4

Weiter ist umstritten, ob der Eingriff in die Eigentumsfreiheit dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit standhält, das heisst, ob der strittige Teilstrassenplan für das Erreichen des im öffentlichen Interesse liegenden Ziels – die Erschliessung des Grundstücks Nr. 0__ – geeignet (nachfolgend E. 3.4.1) und erforderlich (nachfolgend E. 3.4.2) ist und sich für die Beschwerdeführerin in Anbetracht der Schwere der Grundrechtseinschränkung als zumutbar erweist (nachfolgend E. 3.4.3).

E. 3.4.1

Eine Massnahme hat zu unterbleiben, wenn sie kein taugliches Mittel zur Verwirklichung des mit ihr verfolgten Ziels bildet (Gebot der Geeignetheit; P. Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 6. Aufl. 2016 S. 51). Hinter dem Erschliessungserfordernis der Zufahrt gemäss Art. 19 Abs. 1 RPG stehen vorab verkehrs-, gesundheits- und feuerpolizeiliche Überlegungen. Eine hinreichende Zufahrt besteht, wenn die Zugänglichkeit sowohl für die Benutzer der Bauten als auch für die Fahrzeuge der öffentlichen Dienste (Feuerwehr, Krankenwagen, Kehrrichtabfuhr, Elektrizitäts- und Wasserwerke etc.) gewährleistet ist. Mit der östlichen Erweiterung der Y.__-strasse wird die Erschliessung des Grundstücks Nr. 0__ erreicht. Das zu erwartende Verkehrsaufkommen ist angesichts der Anzahl der mit der Strasse zu erschliessenden Mehrfamilienhäuser gering. Selbst wenn die Parzelle Nr. 0__ maximal überbaut würde, ist nicht mit einem erheblich höheren Verkehrsaufkommen zu rechnen. Der Motorfahrzeugverkehr wird voraussichtlich nur aus Ziel-, Anlieger- und Quellverkehr bestehen. Unter Berücksichtigung dieses Umstands ist eine Gemeindestrasse dritter Klasse vorgesehen. Diese Strassenklasse dient als Auffangtatbestand der übrigen Erschliessung sowie der Land- und Forstwirtschaft und steht dem allgemeinen Motorfahrzeugverkehr nicht offen (vgl. Art. 8 Abs. 3 aStrG). Dabei handelt es sich um eine „beschränkt öffentliche Strasse“, an der der Gemeingebrauch auf die ihrem Zweck entsprechende Benutzungsart beschränkt ist (VerwGE B 2012/64 vom 4. April 2013 E. 3.2, www.gerichte.sg.ch; GVP 2001 Nr. 98 E. 2d). Damit erweist sich das vorliegende Teilstrassenprojekt als geeignet, das Grundstück Nr. 0__ zu erschliessen.

E. 3.4.2

Eine staatliche Massnahme, die zwar das Gebot der Geeignetheit erfüllt, hat dann zu unterbleiben, wenn mit einer mildereren Massnahme das angestrebte Ziel ebenfalls erreicht werden kann (Gebot der Erforderlichkeit; Hänni, a.a.O., S. 51). Die von der Beschwerdeführerin vorgeschlagene Verkehrsführung durch die auf dem Grundstück Nr. 01__ erstellte Tiefgarage erweist sich als wenig sinnvoll, da gemäss den unbestrittenen Feststellungen anlässlich des vorinstanzlichen Augenscheins vom 22. März 2017 die Zufahrt zur Tiefgarage für weitere Erschliessungen ungenügend ist und ausgebaut werden müsste. Zudem sind die Platzverhältnisse in der Garage zu niedrig und eng. Insbesondere für Notfalldienste wäre eine Zufahrt über die Tiefgarage nicht möglich. Soweit die Beschwerdeführerin auf die Alternative der Landumlegung hinweist, ist nicht ersichtlich, dass eine solche vorliegend für eine rationelle Bodennutzung erforderlich wäre. Hinzu kommt, dass – wie die Beschwerdegegnerin zu Recht darauf hinweist – es sich dabei nicht um eine eigentliche Alternativlösung handelt, da der Teilstrassenplan hierbei unverändert bleibt. Im Übrigen auferlegt sich das Verwaltungsgericht bei der Angemessenheitskontrolle

und der Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe eine gewisse Zurückhaltung, wenn spezielle, namentlich technische Gegebenheiten zu berücksichtigen sind und sich die Vorinstanz als Fachbehörde durch besonderen Sachverstand auszeichnet (vgl. zur Zulässigkeit der sog. „Ohne-Not-Praxis“ BGer 8C_500/2013 vom 15. Januar 2014 E. 3.1.4 mit Hinweisen; Hänni, a.a.O., S. 590 f.).

E. 3.4.3

Eine staatliche Massnahme, die zwar das Gebot der Erforderlichkeit erfüllt, hat schliesslich zu unterbleiben, wenn zwischen Eingriff in das Freiheitsrecht und angestrebtem Ziel ein Missverhältnis besteht (Hänni, a.a.O., S. 52). Der angefochtene Teilstrassenplan ist geeignet und nötig, um das Grundstück Nr. 0__ zu erschliessen. Gemäss der Beurteilung des Strasseninspektorats entspricht das strittige Projekt den technischen Normen und berücksichtigt die Verkehrssicherheit. Konkret überwiegt das öffentliche Interesse an der vorgesehenen Strassenführung auch das private Interesse der Beschwerdeführerin. Gemäss technischem Bericht der Projektverfasserin tangiert die Strassenführung 75 m² des im Eigentum der Beschwerdeführerin stehenden Grundstücks Nr. 02__, wobei zusätzlich vorübergehend 25 m² beansprucht werden (vgl. act. 9/8/29). Dabei kommt lediglich der Einlenker der neuen Strasse auf dem Grundstück zu liegen; danach führt die geplante Teilstrasse von West nach Ost entlang der Grenze zwischen der Zone W2 und WG3. Hinzu kommt, dass auf dem Grundstück Nr. 02__ seit 24. März 1981 ein unbeschränktes Fuss- und Fahrwegrecht besteht, welches das Grundstück auf der Nord-Südachse durchquert, etwa 487 m² beansprucht und dementsprechend für das Grundstück Nr. 02__ eine grössere Beschränkung bedeutet als die geplante neue Strasse (vgl. act. 9/8/29 Situation Landerwerb). Es ist daher auch nicht nachvollziehbar, weshalb die geplante Teilstrasse eine sinnvolle Nutzung des Grundstücks völlig verunmöglichen soll. Die Beschwerdeführerin erkennt im Übrigen, dass mit dem Strassenprojekt eine Gemeindestrasse dritter Klasse realisiert werden soll, mithin eine Strasse, welche gemäss Art. 8 Abs. 3 aStrG dem allgemeinen Motorfahrzeugverkehr nicht offen steht. Im Übrigen spielt keine Rolle, weshalb und durch wen die damalige Strassenführung zu einer S-Kurve umgestaltet wurde. Wie sowohl die Vorinstanz als auch die Beschwerdegegnerin zu Recht festhalten, hat die Gemeinde die zweckmässige und hinreichende Erschliessung von Bauland zu gewährleisten, weshalb unerheblich ist, aus welchen Gründen eine rechtliche Sicherstellung der Erschliessung bisher unterblieb. Massgebend ist einzig, dass eine solche fehlt und die Voraussetzungen des Strassengesetzes für die Durchführung des Strassenplanverfahrens sowie den Erlass des Teilstrassenplans erfüllt sind.

E. 3.5

Zusammenfassend ergibt sich, dass der gerügte Eingriff ins Eigentum der Beschwerdeführerin auf einer genügenden Gesetzesgrundlage beruht, im öffentlichen Interesse liegt und für die Betroffene zumutbar ist. Damit erweist sich der angefochtene Teilstrassenplan „Y.__-strasse, Erweiterung Ost“ als rechtmässig, weshalb die Beschwerde abzuweisen ist.

E. 4

(...). (...). Demnach erkennt das Verwaltungsgericht zu Recht: 1. Die Beschwerde wird abgewiesen. 2. Die Beschwerdeführerin bezahlt die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von CHF 3'500 unter Verrechnung mit dem von ihr in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss. 3. Die Beschwerdeführerin entschädigt die

Beschwerdegegnerin für das Beschwerdeverfahren mit CHF 2'080 (inkl. Barauslagen,
zuzüglich 7,7 % MWSt). Der Abteilungspräsident Die Gerichtsschreiberin
Eugster Blanc Gähwiler

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