

SG_VERWALTUNGSGERICHT B 2018/185 vom 24. Januar 2019

Sg Verwaltungsgericht, 2019-01-24, DE

Quelle: https://mcp.opencaselow.ch/entscheid/sg_publicationen_B_2018_185

FR: SG_VERWALTUNGSGERICHT B 2018/185 du 24 janvier 2019

IT: SG_VERWALTUNGSGERICHT B 2018/185 del 24 gennaio 2019

Regeste

Strassenrecht, Teilstrassenplan, Widmung einer Privatstrasse zum Gemeingebrauch, Art. 1 ff. und Art. 7 ff. StrG. Die Beschwerdebeteiligte gehört zu jenen Gemeinden, welche den Auszonungsprozess im November 2018 hätten starten müssen. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass die fragliche kleine, peripher gelegene Ferienhaussiedlung einer Nichtbauzone zugewiesen werden muss. Ohne Klärung dieser Frage kann nicht davon ausgegangen werden, dass der Erlass des umstrittenen Teilstrassenplans der Erschliessung von Grundstücken dient, die sich allesamt im Baugebiet befinden (E. 5.3), (Verwaltungsgericht, B 2018/185). Die gegen dieses Urteil erhobene Beschwerde ans Bundesgericht wurde mit Urteil vom 3. Februar 2020 abgewiesen (Verfahren 1C_248/2019).

Erwägungen

E. 1

[...]

E. 2

Der strittige Teilstrassenplan (Sondernutzungsplan, vgl. VerwGE B 2012/69; B 2012/70 vom 19. Dezember 2013 E. 3.2.2 mit Hinweisen, www.gerichte.sg.ch) wurde vom 17. Juni 2017 bis 16. Juli 2017 öffentlich aufgelegt. Damit bleibt das bis 30. September 2017 gültige Gesetz über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht (Baugesetz; nGS 32-47, BauG, Neudruck September 2004, nGS 39-91, in der Fassung vom 1. Januar 2015) und die bis 30. September 2017 gültige Fassung des StrG (nGS 39-62, letztmals geändert am 1. Juni 2017, nGS 2017-032) vorliegend anwendbar (vgl. Art. 174 des Planungs- und Baugesetz; sGS 731.1, PBG, in Kraft getreten am 1. Oktober 2017, nGS 2017-049, und Art. 127 StrG analog).

E. 3

Die Beschwerdebeteiligten stellen die Beweisanträge (act. 16 S. 2 Ziff. III Rz. 6), sie seien als Partei zu befragen und es sei ein Augenschein durchzuführen. Auf die beantragten prozessualen Vorkehren kann verzichtet werden. Die entscheiderelevanten tatsächlichen Verhältnisse ergeben sich aus den Verfahrensakten (vgl. dazu BGer 8C_649/2017 vom 4. Januar 2018 E. 7.6.2 mit Hinweisen).

E. 4

Zunächst zweifeln die Beschwerdeführer die Massgeblichkeit der Baubewilligung vom 17./18. April 1972 (Beilage zu act. 8/21) für das von ihnen bewohnte Ferienhaus mit Verweis auf den Kaufvertrag vom 6. Oktober 2010 und den Grundbuchauszug vom

4. Juli 2017 (act. 3/1 f.) an (act. 1, S. 8 f. Ziff. III/B/7). Diesbezüglich verkennen sie, dass die Baubewilligung nicht an eine bestimmte Person gebunden ist, sondern einem Grundstück anhaftet und zusammen mit diesem auf einen Rechtsnachfolger übertragen wird (vgl. BGer 1C_277/2012 vom 16. November 2012 E. 5.2 mit Hinweisen). Folglich kann der Vorinstanz keine rechtsfehlerhafte unrichtige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts vorgeworfen werden (vgl. dazu Art. 58 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 12 VRP, VerwGE B 2014/197; B 2015/307 vom 24. August 2017 E. 7.1.1, www.gerichte.sg.ch, und Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, 2. Aufl. 2003, Rz. 586 ff.), soweit sie in Sachverhalt lit. A/b f. des angefochtenen Entscheids (act. 2, S. 2, siehe auch E. 2.5, S. 7 f.) gestützt auf die Baugesuchsakten aus dem Jahr 1972 (Beilagen zu act. 8/21) und die Feststellungen am Augenschein vom 28. März 2018 (vgl. act. 8/13 sowie Bild unter E. 3.3 des angefochtenen Entscheids, act. 2, S. 10) in tatsächlicher Hinsicht im fraglichen Bereich von einer bestehenden asphaltierten Zufahrt über die Parzelle Nr. 1__ zu den Grundstücken Nrn. 2__ und 4__ und – entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer – nicht von (unbewilligten) Abstellplätzen für Motorfahrzeuge ausging. Im bewilligten Situationsplan vom 14. März 1972 wird die Zufahrt auf Parzelle Nr. 1__ ausdrücklich als solche bezeichnet. Auch wurde sie seit ihrer Erstellung in den 1970er-Jahren bis am 24. Oktober 2016 (act. 8/7/13/4) unbestrittenermassen als solche genutzt. Lediglich der asphaltierte Platz auf Parzelle Nr. 2__ wird im Situationsplan als "Garagenvorplatz" bezeichnet. Soweit die Beschwerdeführer der Vorinstanz in diesem Zusammenhang sowie hinsichtlich der Verhältnismässigkeitsprüfung eine Verletzung der Begründungspflicht vorwerfen (act. 1, S. 11 Ziff. III/B/8.3), stossen ihre Vorbringen ins Leere. Die vorinstanzliche Begründung war (implizit) so abgefasst, dass sich die Beschwerdeführer über die Tragweite des Entscheids Rechenschaft geben und ihn in voller Kenntnis der Sache an das Verwaltungsgericht weiterziehen konnten. Die Begründung genügt den Anforderungen und verletzte auch sonst den Anspruch auf rechtliches Gehörs der Beschwerdeführer nicht (vgl. Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft; SR 101, BV, Art. 4 lit. c der Verfassung des Kantons St. Gallen; SR 131.225, sGS 111.1, KV und Art. 6 Ziff. 1 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten; SR 0.101, EMRK, Art. 58 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 24 Abs. 1 lit. a VRP sowie BGE 143 III 64 E. 5.2 mit Hinweisen).

E. 5

Die Beschwerdeführer machen weiter geltend, der Erlass des strittigen Teilstrassenplans sei unverhältnismässig. Daran bestehe kein (ausreichendes) öffentliches Interesse. Er sei weder erforderlich noch zumutbar (act. 1, S. 9-16 Ziff. III/B/8, act. 19 Ziff. II/5 f.).

E. 5.1

Mit dem Erlass des gerügten Teilstrassenplanes wird die Eigentumsfreiheit (Art. 26 Abs. 1 BV) der Beschwerdeführer eingeschränkt. Ein solcher Eingriff ist nur zulässig, wenn er sich auf eine gesetzliche Grundlage stützt, im öffentlichen Interesse liegt und verhältnismässig ist (vgl. Art. 36 BV und VerwGE B 2012/136 vom 30. April 2013 E. 2.1, VerwGE B 2011/164 vom 11. Dezember 2012 E. 3.1 sowie VerwGE B 2009/30 vom 3. Dezember 2009 E. 4.1 je mit Hinweisen, www.gerichte.sg.ch). Für die öffentlicherklärung einer Strasse 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. VerwGE B 2014/16 vom 30. Juni 2015 E. 2.1 mit Hinweis auf GVP 1991 Nr. 14, www.gerichte.sg.ch, und GVP 2001 Nr. 98 E. 2b). Bei der Erschliessung von zwei Grundstücken kann nicht bereits in jedem Fall ein öffentliches Interesse angenommen werden (vgl. VerwGE B 2000/43 vom 19. September 2000 E. 4b f. mit Hinweisen auf die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung, in: GVP 2000 Nr. 18, anders: GVP 2001 Nr. 98 [Entscheid Baudepartement] E. 2b und 2g, wonach das öffentliche Interesse an einer Strasse bejaht werden kann, wenn sie der Erschliessung von mehr als einem Grundstück dient). Ob eine Strasse als öffentlich bezeichnet und dem Gemeingebrauch gewidmet werden soll, beurteilt sich im Rahmen von Art. 1 ff. und Art. 7 ff. StrG nach kantonalem Recht (siehe auch Art. 664 Abs. 3 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches; SR 210, ZGB). Die genannten Vorschriften belassen der Gemeinde einen grossen Entscheidungsspielraum. Die Gemeindeautonomie ist aber insofern beschränkt, als es den Gemeinden verwehrt bleibt, den in Konkretisierung des Strassengesetzes durch die kantonale Gerichts- und Verwaltungspraxis gezogenen Rahmen zu überschreiten (vgl. VerwGE B 2014/203 vom 25. Mai 2016 E. 6.1 mit Hinweisen und VerwGE B 2009/197 vom 15. April 2010 E. 2.3 mit Hinweis, www.gerichte.sg.ch, und zu den möglichen Strassenkategorien VerwGE B 2012/64 vom 4. April 2013 E. 3.2 mit Hinweisen, insbesondere auf VerwGE B 2004/91 vom 10. Mai 2005 E. 4a/bb, www.gerichte.sg.ch, und VerwGE B 2011/9 vom 7. Dezember 2011 E. 4.3.2 und 4.5.5 mit Hinweisen, in: GVP 2011 Nr. 21). Aufgrund des vorausschauenden Charakters der Klassifikation einer Strasse müssen Wohneinheiten, die in naher Zukunft absehbar realisiert werden können, bereits bei der Anzahl der erschlossenen Wohneinheiten mitgezählt werden, insbesondere wenn die Verlängerung der Strasse der Erschliessung der fraglichen Grundstücke dient und allesamt sich im Baugebiet gemäss örtlichem Zonenplan befinden. Beim unbestimmten Rechtsbegriff "in naher Zukunft" ist eine mittelfristige Perspektive einzunehmen, die deutlich weniger als zehn Jahre betragen muss. Es müssen konkrete oder realistische Anhaltspunkte für eine mögliche Überbauung mit einer bestimmten Anzahl von nachher ständig bewohnten Wohneinheiten bestehen. Ein Baubewilligungsverfahren muss indessen noch nicht eingeleitet worden sein, sofern sich die fraglichen Parzellen im Baugebiet befinden und eine Erschliessung über die fragliche Strasse als realistisch erscheint (vgl. VerwGE B 2011/9 vom 7. Dezember 2011 E. 4.5.5, a.a.O.).

E. 5.2

Gemäss der Vorinstanz (vgl. E. 3.2.3 des angefochtenen Entscheids, act. 2, S. 10) liegt der Erlass des umstrittenen Teilstrassenplans im öffentlichen Interesse, da die fragliche Zufahrtsstrasse der Feinerschliessung der Grundstücke Nrn. 1__ bis 4__ diene. Wie aus der in Art. 19 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz; SR 700, RPG), Art. 5 des Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz (SR 843, WEG) und Art. 50 Abs. 1 BauG statuierten Erschliessungspflicht der Gemeinden ohne weiteres hervorgeht, liegt die Erschliessung von Bauzonen im öffentlichen Interesse. Land ist erschlossen, wenn unter anderem eine für die betreffende Nutzung hinreichende Zufahrt besteht (Art. 19 Abs. 1 RPG, Art. 4 WEG, und Art. 49 Abs. 1 lit. a BauG). Hinreichende Zufahrt besteht, wenn die Zugänglichkeit sowohl für die Benutzer der Bauten als auch für Fahrzeuge der öffentlichen Dienste gewährleistet ist. Die Zufahrten sollen verkehrssicher sein und haben sich nach den zonengerechten Baumöglichkeiten jener Flächen zu richten, die sie erschliessen sollen. Aus bundesrechtlicher Sicht genügt es, wenn eine

Zufahrtsstrasse hinreichend nahe an Bauten und Anlagen heranführt. Die befahrbare Strasse muss nicht bis zum Baugrundstück oder gar zu jedem einzelnen Gebäude reichen; vielmehr genügt es, wenn Benützer und Besucher mit dem Motorfahrzeug in hinreichende Nähe gelangen und von dort über einen Weg zum Gebäude oder zur Anlage gehen können. Für Erschliessungsanlagen auf fremdem Grund ist deren rechtliche Sicherstellung nachzuweisen (vgl. BGer 1C_603/2015 vom 5. April 2016 E. 2.1 und BGer 1C_290/2011 vom 1. Februar 2012 E. 3.1 mit Hinweisen, insbesondere auf BGE 136 III 130 E. 3.3.2). Zu einer hinreichenden Zufahrt in Wohnzonen gehört auch das Verbindungsstück von der öffentlich zugänglichen Strasse zum Baugrundstück (Feinerschliessung, vgl. Art. 4 Abs. 2 WEG, BGE 121 I 65 E. 3c mit Hinweis auf BGE 116 Ib 159 E. 6b, E. Jeannerat, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [Hrsg.], Art. 19 Rz. 23, P. Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltrecht, 6. Aufl. 2016, S. 278, Waldmann/Hänni, Raumplanungsgesetz, Bern 2006, Art. 19 Rz. 20, und B. Heer, St. Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, Rz. 513). Demgegenüber gehören Hausanschlüsse bzw. Hauszufahrten nicht zur Feinerschliessung. Sie verbinden ein Grundstück mit der Anlage der Feinerschliessung (vgl. A. Rey, in: Griffel/Liniger/Rausch/Thurnherr [Hrsg.], Fachhandbuch öffentliches Baurecht, Zürich 2016, Rz. 3.273, C. Häuptli, in: Baumann/van den Bergh/Gossweiler/derselbe/Schwaller/Forestier [Hrsg.], Kommentar zum Baugesetz des Kantons Aargau, Bern 2013, § 32 Rz. 19, Fritzsche/Bösch/Wipf, Zürcher Planungs- und Baurecht, Band 2, 5. Aufl. 2011, S. 571, und V. Marantelli-Sonanini, Erschliessung von Bauland, Bern 1997, S. 38 f.; anders: Zaugg/Ludwig, Baugesetz des Kantons Bern, Band I, 4. Aufl. 2013, Art. 7/8 Rz. 3, und M. Berner, in: R. Walder [Hrsg.], Luzerner Planungs- und Baurecht, Bern 2012, Rz. 801, wonach Hausanschlüsse/-zufahrten ebenfalls Teil der Erschliessung sind). Die Festlegung des Ausmasses der Erschliessungsanlagen und die Umschreibung der genügenden Zugänglichkeit ist Sache des kantonalen Rechts. Den kantonalen und kommunalen Behörden steht dabei ein erhebliches Ermessen zu (vgl. VerwGE B 2016/215 vom 22. Februar 2018 E. 9.1 mit Hinweisen, www.gerichte.sg.ch, bestätigt mit BGer 1C_219/2018 vom 9. November 2018).

E. 5.3

Im konkreten Fall gehen die Verfahrensbeteiligten darin einig, dass der jahrelange, widerspruchslose Gebrauch der jeweiligen Grundeigentümer der Parzelle Nr. 4__ allein keine (formlose) Widmung der fraglichen Zufahrt auf Parzelle Nr. 1__ zum Gemeindegebrauch bewirkte. Wie es sich damit verhält, muss hier demnach vorweg nicht vertieft werden (vgl. dazu BGer 5A_348/2012 vom 15. August 2012 E. 4.3.3 mit Hinweisen, allerdings in Bezug auf die Rechtslage im Kanton Zürich, in: BR/CD 4/2012, S. 232 ff.). Es ist nicht umstritten, dass es an einem Rechtstitel fehlt, der die Beschwerdeführer als Eigentümer der Parzelle Nr. 1__ verpflichtet, die Zufahrt und den Zugang zu den Grundstücken Nrn. 2__ bis 4__ zu dulden. Die Grundstücke Nrn. 1__ bis 4__ sind bislang der Wohnzone 2 VG (WE) zugewiesen (vgl. zu den Anforderungen an RPG-konforme Bauzonen VerwGE B 2017/118 vom 26. November 2018 E. 4.5 mit Hinweisen, auf eine dagegen erhobene Beschwerde trat das Bundesgericht mit Entscheid BGer 1C_21/2019 vom 17. Januar 2019 nicht ein). Allerdings wurde weder von der Baubewilligung vom 17./18. April 1972 auf Parzelle Nr. 2__ Gebrauch gemacht noch ist darauf eine Wohneinheit konkret geplant. Überdies gehört die Beschwerdebeteiligte zu jenen Gemeinden im Kanton St. Gallen, die den Auszonungsprozess innerhalb eines Jahres nach Genehmigung des Richtplans durch den Bundesrat am 1. November 2017 hätten starten müssen (vgl. Art. 15 Abs. 2 RPG und Koordinationsblatt S12

Bauzonendimensionierung des kantonalen Richtplans, S. 4, www.sg.ch, www.are.admin.ch). Diesbezüglich hat der Gemeindepräsident der Beschwerdegegnerin an der Einspracheverhandlung vom 23. Oktober 2017 denn auch eingeräumt, die Gemeinde müsse in naher Zukunft einige Hektaren Bauland auszonen. Er hielt aber dafür, es sei umso mehr angezeigt, die bestehenden Grundstücke, darunter die faktisch (voll) erschlossene Bauzonenfraktion Q.__, so gut wie möglich zu nutzen (act. 8/7/2). Allein mit dieser Aussage ist allerdings nicht belegt, dass die fraglichen Grundstücke im Rahmen des anstehenden Auszonungsprozesses nicht einer Nichtbauzone zugewiesen werden müssen. Das Gebiet Q.__ liegt jedenfalls peripher (www.geoportal.ch). Es wurde seinerzeit wohl nur eingezont, um die kleine, vom eigentlichen Siedlungsgebiet isolierte Ferienhaussiedlung raumplanerisch zu legalisieren. Zudem dürfen die Wohnhäuser auf den Parzellen Nrn. 1__ und 4__ derzeit lediglich als Ferienhäuser genutzt werden. Vor diesem Hintergrund wäre die Beschwerdegegnerin verpflichtet gewesen, beim Amt für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG) einen Amtsbericht zur Beantwortung der Frage einzuholen, ob die Grundstücke Nrn. 8__ bis 4__ im Gebiet Q.__ nicht als Auszonungsflächen definiert werden dürfen (vgl. dazu auch BGer 1C_447/2015 vom 21. Januar 2016 E. 3.5 mit Hinweisen). Da sie dies unterliess, kann nicht davon ausgegangen werden, dass der Erlass des umstrittenen Teilstrassenplans der Erschliessung von Grundstücken dient, welche sich allesamt im Baugebiet befinden, selbst wenn die Beschwerdegegnerin im Gebiet Q.__ noch keine Planungszone (Art. 105 ff. BauG) erlassen hat. Insbesondere kann bei dieser Ausgangslage eine Überbauung der Parzelle Nr. 2__ (eine Wohneinheit) im massgebenden Planungszeitraum von 15 Jahren (Art. 15 Abs. 1 RPG) bei der Beurteilung der hinreichenden strassenmässigen Erschliessung nicht berücksichtigt werden (vgl. dazu BGer 1C_489/2017 vom 22. Mai 2018 E. 3.5 f. mit Hinweisen). Folglich kann nicht von der Erschliessung einer "grösseren Anzahl von Wohnstätten" durch die über die Parzelle Nr. 1__ verlaufende Stichstrasse ausgegangen werden. Somit durfte die Vorinstanz nicht von einer fehlenden hinreichenden Feinerschliessung ausgehen und ein schutzwürdiges Interesse an der öffentlicherklärung der fraglichen Hauszufahrt bejahen. Auch der ihr und der Beschwerdegegnerin zustehende weitreichende Ermessensspielraum steht dieser Einschätzung nicht entgegen. Die Widmung bezweckt demnach einzig die Vermeidung eines allfälligen Zivilprozesses resp. der Erlass des strittigen Teilstrassenplans dient ausschliesslich dem Partikularinteresse der Beschwerdebeteiligten. Die Beschwerde ist gutzuheissen und der angefochtene Entscheid aufzuheben. Lediglich der Vollständigkeit bleibt zu bemerken, dass die teilweise bereits erfolgte Umnutzung der Parzelle Nr. 1__ von einem Ferienhaus zu einem ständig bewohnten (Erst-)Wohnsitz der Beschwerdeführer sowie auch zum Sitz des Einzelunternehmens M.__ (www.zefix.ch) mitsamt den dafür erforderlichen zusätzlichen Parkplätzen bislang, soweit ersichtlich, von der Beschwerdegegnerin nicht bewilligt wurde. Im Rahmen der Prüfung der Auszonungsflächen wird die Beschwerdegegnerin auch untersuchen müssen, ob allenfalls im Gebiet Q.__ eine Planungszone zu erlassen ist. Eine solche könnte sich auf das für die Umnutzung auf Parzelle Nr. 1__ erforderliche Baubewilligungsverfahren auswirken.

E. 6

[...] Demnach erkennt das Verwaltungsgericht zu Recht: 1. Die Beschwerde wird gutgeheissen und der angefochtene Entscheid aufgehoben. 2. Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von CHF 3'000 und des Rekursverfahrens von CHF 3'250 bezahlen die Beschwerdebeteiligten. Den Beschwerdeführern werden die geleisteten Kostenvorschüsse von CHF 1'000 (Rekursverfahren) und CHF 3'500

(Beschwerdeverfahren) zurückerstattet. 3. Die Beschwerdegegner entschädigen die Beschwerdeführer für das Beschwerde- und Rekursverfahren ausseramtlich mit insgesamt CHF 5'500 zuzüglich 4% Barauslagen und 7.7% Mehrwertsteuer.

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