

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}

1C_447/2015

Urteil vom 21. Januar 2016

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Fonjallaz, Präsident,
Bundesrichter Merkli, Kneubühler,
Gerichtsschreiber Stohner.

Verfahrensbeteiligte
Erbengemeinschaft A. _____, bestehend aus:

1. B. _____,
 2. C. _____,
- Beschwerdeführer,
vertreten durch Rechtsanwalt Christian Perrig,

gegen

Einwohnergemeinde St. Niklaus,
Gemeindeverwaltung, 3924 St. Niklaus,
Staatsrat des Kantons Wallis,
Regierungsgebäude, Postfach 478, 1951 Sitten.

Gegenstand
Erschliessungsstrasse Herbriggen,

Beschwerde gegen den Entscheid vom 10. Juli 2015 des Kantonsgerichts Wallis, Öffentlichrechtliche Abteilung.

Sachverhalt:

A.

Die Einwohnergemeinde St. Niklaus plant für das Gebiet "Herbriggen" eine Erschliessungsstrasse. Die projektierte Strasse weist eine generelle Breite von 3,5 m, mit Verbreiterungen in engen Kurven, und eine Länge von 633,5 m auf. Die Kostenschätzung beläuft sich auf Fr. 2'100'000.--. Das Strassenprojekt bezweckt die Baulanderschliessung im erwähnten Gebiet.

Das Projekt Erschliessungsstrasse Herbriggen wurde bereits im Jahr 2008 publiziert und öffentlich aufgelegt, nach Einsprachen jedoch abgeändert und am 26. Juli 2013 nochmals publiziert und öffentlich aufgelegt. Da der Bau der Erschliessungsstrasse auch eine Rodung erfordert, legte die Gemeinde gleichzeitig ein Rodungsgesuch auf.

Gegen das Strassenprojekt erhoben unter anderem B. _____ und C. _____ als Mitglieder der Erbengemeinschaft A. _____ am 26. August 2013 beim Staatsrat des Kantons Wallis Einsprache. Dieser wies die Einsprache mit Entscheid vom 13. August 2014 ab und genehmigte die Pläne des Auflageprojekts unter Bedingungen und Auflagen. Im gleichen Entscheid wurde auch die für die Realisierung der geplanten Strasse notwendige Rodung von 275 m² Waldareal bewilligt und der zu leistende Rodungersatz festgelegt.

Diesen Entscheid fochten B. _____ und C. _____ am 24. September 2014 beim Kantonsgericht Wallis an. Mit Entscheid vom 10. Juli 2015 wies das Kantonsgericht die Beschwerde ab, soweit es darauf eintrat.

B.

Mit Eingabe vom 14. September 2015 führen B. _____ und C. _____ Beschwerde in öffentlich-

rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht und beantragen in der Hauptsache sinngemäss die Aufhebung des angefochtenen Entscheids und des Plangenehmigungsentscheids des Staatsrats vom 13. August 2014. Eventualiter sei die Angelegenheit an die Gemeinde St. Niklaus zurückzuweisen zur Festlegung der Linienführung der Erschliessungsstrasse in Übereinstimmung mit den vertraglichen Verpflichtungen der Gemeinde aus den Jahren 1991 und 1994.

Das Kantonsgericht stellt Antrag auf Beschwerdeabweisung. Der Staatsrat beantragt, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden könne. Die Gemeinde St. Niklaus hat sich nicht vernehmen lassen.

Erwägungen:

1.

Gegen den kantonal letztinstanzlichen Entscheid des Kantonsgerichts steht 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 Eigentümer eines Grundstücks, welches vom Strassenprojekt beansprucht wird, zur Beschwerde legitimiert (Art. 89 Abs. 1 BGG). Auf die rechtzeitig erhobene Beschwerde ist einzutreten.

2.

2.1. Die Beschwerdeführer weisen in ihrer Beschwerde vorab auf ein an sie gerichtetes Schreiben der Gemeinde St. Niklaus vom 19. November 1991 und auf einen zwischen der Gemeinde St. Niklaus und ihnen sowie diversen anderen Personen abgeschlossenen "Neuparzellierungs-, Abtretungs- und Dienstbarkeitsvertrag" vom 15. Dezember 1994 hin und machen geltend, dabei handle es sich um einen verwaltungsrechtlichen Vertrag. Mit der Linienführung gemäss Plangenehmigung verletze die Gemeinde ihre vertraglichen Verpflichtungen (vgl. den Eventualantrag unter Sachverhalt lit. B. hiavor).

2.2. Die Vorinstanz ist auf dieses Vorbringen mit der Begründung nicht eingetreten, die Geltendmachung angeblicher Vertragsverletzungen und allfälliger Schadenersatzansprüche sei dem Enteignungsrecht vorbehalten.

2.3. Im Schreiben vom 19. November 1991 fasste die Gemeinde St. Niklaus die Ergebnisse einer in Zusammenhang mit dem Bau einer Mehrzweckhalle stattgefundenen Besprechung mit den Beschwerdeführern zusammen und äusserte sich darin unter anderem zur Linienführung der geplanten Erschliessungsstrasse im Bereich des Grundstücks der Beschwerdeführer.

Im Rahmen des Neuparzellierungs-, Abtretungs- und Dienstbarkeitsvertrags vom 15. Dezember 1994 wurden die Parzellen rund um die Mehrzweckhalle zusammengelegt, neu parzelliert und teilweise an die Gemeinde St. Niklaus entgeltlich übertragen; weiter wurden Dienstbarkeiten errichtet. In Art. 6 des Vertrags wurde unter dem Titel "besondere Vertragsbestimmungen" festgehalten, dass die Gemeinde St. Niklaus sich gegenüber den Beschwerdeführern verpflichte, bei der Linienführung der geplanten Strasse darauf zu achten, dass von der Parzelle der Beschwerdeführer "möglichst wenig Land" beansprucht werde.

2.4. Vorliegend kann offen bleiben, ob die Auffassung der Vorinstanz, angebliche Vertragsverletzungen und allfällige Schadenersatzansprüche seien im Enteignungsverfahren geltend zu machen, auch in der vorliegenden Konstellation zutrifft. Die Beschwerdeführer können aus den von ihnen angeführten Schreiben in Zusammenhang mit dem angefochtenen Plangenehmigungsentscheid ohnehin nichts zu ihren Gunsten ableiten. Beim Schreiben vom 19. November 1991 handelt es sich um ein (einseitiges) Protokoll der Gemeinde und nicht um einen verwaltungsrechtlichen Vertrag. Im Vertrag vom 15. Dezember 1994 wurde auf das Schreiben vom 19. November 1991 keinerlei Bezug genommen und betreffend die Linienführung der geplanten Strasse einzig vereinbart, dass "möglichst wenig Land" der Parzelle der Beschwerdeführer beansprucht werde. Die Parteien gingen mit anderen Worten ausdrücklich davon aus, dass Land beansprucht werden darf.

3.

Die Beschwerdeführer rügen, mit der Genehmigung des Strassenprojekts würden insbesondere Art. 15 und Art. 19 RPG verletzt.

3.1. Art. 15 RPG (in der Fassung vom 15. Juni 2012, in Kraft seit 1. Mai 2014) bestimmt, dass die Bauzonen so festzulegen sind, dass sie dem voraussichtlichen Bedarf für 15 Jahre entsprechen (Abs. 1); überdimensionierte Bauzonen sind zu reduzieren (Abs. 2).

Nach Art. 19 Abs. 2 RPG hat das Gemeinwesen die Bauzonen innerhalb der im Erschliessungsprogramm vorgesehenen Frist zu erschliessen (vgl. auch Art. 31 f. RPV [SR 700.1]). Gemäss Art. 14 des kantonalen Ausführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Raumplanung vom 23. Januar 1987 (kRPG/VS; SGS 701.1) bestimmen die Gemeinden den Grad der Erschliessung jeder Zone und erstellen eine Übersicht über den Stand der Erschliessung bei der Anpassung der Zonennutzungspläne (Abs. 1). Der Gemeinderat erstellt das Erschliessungsprogramm in Form eines öffentlichen Dokuments, welches ihn bindet, ohne jedoch den Eigentümern Rechte zu gewähren oder Verpflichtungen aufzuerlegen. Er aktualisiert es bei Bedarf, namentlich unter Massgabe der Nachfrage nach Bauland und bei jeder Anpassung des Zonennutzungsplans (Abs. 2). Die Gemeinden erschliessen die Bauzonen innert der im Erschliessungsprogramm vorgesehenen Frist (vgl. Abs. 3).

3.2. Die Beschwerdeführer bringen vor, der Kanton Wallis weise die grössten Baulandreserven aller Kantone auf und diese seien aufgrund der bisherigen Bestimmungen nicht innert 15 Jahren überbaut worden. Gestützt auf Art. 15 Abs. 2 RPG sei der Kanton Wallis verpflichtet, die überdimensionierten Bauzonen zu reduzieren. Die Strasse ins Gebiet Herbruggen sei bereits anfangs der Neunzigerjahre thematisiert, jedoch bisher nicht realisiert worden, was zeige, dass diese Erschliessung nicht notwendig sei. Hinzu komme, dass am 11. März 2012 Art. 75b Abs. 1 BV in Kraft getreten sei, der einen maximalen Anteil von Zweitwohnungen von 20 % vorsehe. Dieser Anteil werde in der Gemeinde St. Niklaus unstreitig überschritten, weshalb keine neuen Zweitwohnungen erstellt werden dürften. Dies führe zu einem erheblichen Rückgang der Wohnbaunachfrage.

Die Beschwerdeführer betonen weiter, der Zonennutzungsplan und das Bau- und Zonenreglement der Gemeinde St. Niklaus vom 8. Januar 1984 würden zur Zeit revidiert. Es stehe daher nicht rechtskräftig fest, dass mit der geplanten Strasse (künftig) überhaupt Baugebiet erschlossen werde. Eine Reduktion der baulichen Nutzungsmöglichkeiten im Gebiet Herbruggen falle in Betracht, denn es handle sich um ein peripher gelegenes Gebiet, welches erst teilweise bzw. gar nicht überbaut, noch nicht vollständig erschlossen und mangels Quartierplanung auch planungsrechtlich noch nicht baureif sei. Bei dieser Ausgangslage dürfe die Erschliessungsstrasse derzeit nicht gebaut werden.

3.3. Die Vorinstanz hat erwogen, mit dem Strassenbau komme die Gemeinde ihrer Erschliessungspflicht gemäss Art. 19 RPG und Art. 14 kRPG/VS nach. Der Bau der Erschliessungsstrasse liege im öffentlichen Interesse, da hierdurch Bauland erschlossen werde. Das Gebiet Herbruggen liege gemäss bisherigem Bau- und Zonenreglement der Gemeinde St. Niklaus in der Bauzone (definitive Bauzone und Reservebauzone). Ob, wo und wie viel Bauland bei der zurzeit laufenden Zonennutzungsplanrevision zurückgezogen werde, stehe zum jetzigen Zeitpunkt zwar nicht fest. Selbst wenn die Gemeinde jedoch zu einer Verkleinerung der Bauzonen gezwungen und von dieser Redimensionierung auch ein Teil des Gebiets Herbruggen betroffen sein sollte, werde aufgrund der Akten in diesem Gebiet auf jeden Fall auch inskünftig ein Teil Bauland bilden. Die laufende Zonennutzungsplanrevision sei nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens, in dem es allein um die Plangenehmigung der Erschliessungsstrasse gehe.

3.4. Im Verfahren vor der Vorinstanz hat die kantonale Dienststelle für Raumentwicklung mit Vernehmlassung vom 30. Oktober 2014 zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde der Beschwerdeführer Stellung genommen, ohne insoweit Anträge zu formulieren. Die kantonale Dienststelle hat ausgeführt, im Rahmen der laufenden Zonennutzungsplanrevision würden die Bauzonen überprüft und im Sinne des revidierten Art. 15 RPG ausgeschieden. Der aktuelle Entwurf des Zonennutzungsplans, der zur Vorprüfung beim Kanton hinterlegt worden sei, sehe in mehreren Bereichen Bauzonenreduktionen vor. Im zur Diskussion stehenden Gebiet Herbruggen sei im Vergleich zum Zonennutzungsplan 1984 eine Reduktion des Baugebiets um 1,2 ha vorgesehen. An der restlichen Bauzone im Gebiet Herbruggen wolle die Gemeinde "nach Möglichkeit" festhalten. Es seien jedoch verglichen mit dem aktuellen Entwurf noch weitere Bauzonenreduktionen geplant, damit die Bauzonengrösse der Gemeinde, über das gesamte Gebiet gesehen, Art. 15 RPG entspreche.

3.5. Im Rahmen des öffentlichen Interesses (Art. 36 Abs. 2 BV) wird verlangt, dass eine Erschliessung ortsplanerisch zweckmässig ist (Bernhard Waldmann / Peter Hänni, Handkommentar RPG, 2006, Art. 19 N. 10). Die Erschliessung ist auf die Nutzungsplanung abzustimmen (vgl. Art. 2 RPG), und die Zufahrtsstrassen haben sich nach den zonengerechten Baumöglichkeiten des ganzen Gebiets zu richten, das sie erschliessen sollen (Waldmann / Hänni, a.a.O., Art. 19 N. 21). Als Instrumente zur Verwirklichung der Nutzungsplanung müssen Erschliessungsprogramme (vgl. Art. 19 RPG i.V.m. Art. 31 RPV und Art. 14 kRPG/VS) bei jeder Revision der Nutzungspläne überarbeitet werden. Stellt sich beispielsweise heraus, dass zu grosse Bauzonen (Art. 15 RPG) ausgeschieden werden, müssen 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).

3.6. Entgegen der Auffassung der Vorinstanz kann das öffentliche Interesse an der Erschliessungsstrasse ins Gebiet Herbruggen nicht losgelöst vom Ergebnis der zurzeit laufenden Zonennutzungsplanrevision in der Gemeinde St. Niklaus beurteilt werden. Anders als von der Vorinstanz behauptet, ergibt sich aus den Akten gerade nicht, dass im Gebiet Herbruggen "in jedem Fall inskünftig auch ein Teil Bauland bilden" wird. Vielmehr geht die Vorinstanz selbst davon aus, dass zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht feststeht, wo und wie viel Bauland im Rahmen der Zonennutzungsplanrevision zurückgezont wird. Hinzu kommt, dass auch kein den Anforderungen von Art. 19 RPG i.V.m. Art. 31 RPV und von Art. 14 KRPG/VS genügendes aktuelles Erschliessungsprogramm der Gemeinde St. Niklaus aktenkundig ist, welches eine verlässliche Beurteilung erlauben würde.

Aus der Stellungnahme der kantonalen Dienststelle für Raumentwicklung vom 30. Oktober 2014 geht hervor, dass gemäss letztem Entwurf des revidierten kommunalen Zonennutzungsplans im Gebiet Herbruggen eine Reduktion der Bauzone um 1,2 ha vorgesehen ist und dass weitere Bauzonenanpassungen geplant sind. Wenn die Gemeinde St. Niklaus nach eigenen Angaben "nach Möglichkeit" an der restlichen Bauzone im Gebiet Herbruggen festhalten will, folgt daraus, dass umgekehrt auch die Möglichkeit besteht, dass das ganze Gebiet zurückgezont werden muss, um die Vorgaben von Art. 15 RPG an die zulässige Bauzonengrösse zu erfüllen. Zudem könnte auch bereits eine deutliche Redimensionierung der Bauzone im Gebiet Herbruggen Einfluss auf die Ausgestaltung und Linienführung der geplanten Erschliessungsstrasse haben.

Die Beschwerdeführer rügen folglich zu Recht, dass die Erschliessungsstrasse nicht genehmigt werden kann, solange die Zonennutzungsplanrevision der Gemeinde St. Niklaus, bei welcher eine massgebliche Verkleinerung des Baugebiets in Betracht kommt, noch nicht rechtskräftig abgeschlossen und das Erschliessungsprogramm nicht auf den angepassten Zonennutzungsplan ausgerichtet ist.

4.

Die Beschwerde ist damit gutzuheissen. Der angefochtene Entscheid und die Plangenehmigung des Staatsrats sind aufzuheben. Die Sache ist zu neuem Entscheid im Kosten- und Entschädigungspunkt an die Vorinstanz zurückzuweisen.

Dem Ausgang des bundesgerichtlichen Verfahrens entsprechend sind keine Gerichtskosten zu erheben (Art. 66 Abs. 4 BGG). Die Gemeinde St. Niklaus hat den Beschwerdeführern eine angemessene Parteientschädigung auszurichten (Art. 68 Abs. 1 und 2 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird gutgeheissen. Das Urteil des Kantonsgerichts Wallis vom 10. Juli 2015 und die Plangenehmigung des Staatsrats des Kantons Wallis vom 13. August 2014 werden aufgehoben. Die Sache wird zur Neuregelung der Kosten- und Entschädigungsfolgen an die Vorinstanz zurückgewiesen.

2.

Es werden keine Gerichtskosten erhoben.

3.

Die Gemeinde St. Niklaus hat die Beschwerdeführer für das bundesgerichtliche Verfahren mit Fr. 3'000.-- zu entschädigen.

4.

Dieses Urteil wird den Beschwerdeführern, der Einwohnergemeinde St. Niklaus, dem Staatsrat des Kantons Wallis und dem Kantonsgericht Wallis, Öffentlichrechtliche Abteilung, schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 21. Januar 2016

Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Fonjallaz

Der Gerichtsschreiber: Stohner