



Fall-Nr.:	22-5920
Stelle:	Generalsekretariat Bau- und Umweltdepartement
Instanz:	Bau- und Umweltdepartement
Publikationsdatum:	18.04.2023
Entscheiddatum:	08.03.2023

BUDE 2023 Nr. 033

Allg. Verwaltungsrecht, Art. 88 Abs. 2 Bst. a, Art. 90 VRP. Mit der Rechtsverweigerungsbeschwerde nach Art. 88 Abs. 2 Bst. a VRP kann unter anderem geltend gemacht werden, dass eine Behörde sich weigere, eine vorgeschriebene Amtshandlung vorzunehmen (formelle Rechtsverweigerung im engeren Sinn) oder sie ungerechtfertigt verzögere (Erw. 1.2.1). Die Differenzierung, ob eine Rechtsverweigerung im engeren Sinn oder eine Rechtsverzögerung vorliegt, ist insofern relevant, als dies einen unmittelbaren Einfluss auf eine mögliche Fristgebundenheit hat. So sieht Art. 90 Abs. 1 VRP vor, dass eine Rechtsverweigerungsbeschwerde innert 30 Tagen, nachdem der Betroffene vom Beschwerdegrund Kenntnis erhalten hat, zulässig ist. Demgegenüber geht aus Art. 90 Abs. 2 VRP hervor, dass eine Beschwerde, mit der die ungerechtfertigte Verzögerung einer Amtshandlung geltend gemacht wird, an keine Frist gebunden ist (Erw. 1.2.2). Vorliegend macht der Beschwerdeführer geltend, die Beschwerdegegnerin weigere sich, eine vorgeschriebene Amtshandlung vorzunehmen (Erw. 1.2.4). Die Rechtsverweigerungsbeschwerde wurde aber nicht innerhalb von 30 Tagen seit Kenntnis des Beschwerdegrunds und daher verspätet eingereicht (Erw. 1.2.5). Nichteintreten auf Beschwerde. Dieser Entscheid wurde mit VerwGE B 2023/62 vom 26. Oktober 2023 bestätigt.

BUDE 2023 Nr. 33 finden Sie im angehängten PDF-Dokument.



22-5920

Entscheid Nr. 33/2023 vom 8. März 2023

Beschwerdeführer

A.____,
vertreten durch lic.iur. Urs Pfister, Rechtsanwalt,
Bischofszellerstrasse 53, 9200 Gossau

gegen

Beschwerdegegnerin

Stadtrat Z.____

Betreff

Rechtsverweigerungsbeschwerde (Stichstrasse S.____)



Sachverhalt

A.

a) A.____, Z.____, ist Eigentümer von Grundstück Nr. 001, Grundbuch Z.____. Das Grundstück liegt gemäss geltendem Zonenplan der Stadt Z.____ vom 25. November 1992 in der Wohnzone WE. Es ist mit dem Einfamilienhaus Vers.-Nr. 002 überbaut.

b) Das Grundstück Nr. 001 wird über die Stichstrasse S.____, eine Gemeindestrasse 3. Klasse, erschlossen. Gemäss Teilstrassenplan der Stadt Z.____ vom 6. Juni 2002 (Solarsiedlung am T.____; S.____ Nr. 29-35a) ist die Stichstrasse zwischen dem Wendeplatz und dem Einmündungsbereich auf einer Breite von 2,5 m asphaltiert und auf einer Breite von 1,50 m chaussiert.

[...]

(Ausschnitt Strassenklassierung Gde; Quelle: Geoportal)

c) Am 7. September 2006 erteilte die Baukommission der Stadt Z.____ die Baubewilligung für den Neubau von zwei Mehrfamilienhäusern auf den Grundstücken Nrn. 003 und 004 samt sechs Aussenparkplätzen entlang der Stichstrasse S.____. Vier der bewilligten Parkplätze ragen teilweise in die klassierte Strassenfläche hinein.

[...]

(Ausschnitt Strassenklassierung Gde überlagert durch Orthofoto 2019; Quelle: Geoportal)

d) Mit Teilstrassenplan vom 29. März 2011 hob der Stadtrat Z.____ die mit dem Teilstrassenplan vom 6. Juni 2002 festgelegte klassierte Fläche der Stichstrasse S.____ teilweise auf. Die Breite der klassierten Strassenfläche zwischen dem Wendeplatz und dem Einmündungsbereich beträgt gemäss Anpassung durchgehend 4 m.

[...]

(Ausschnitt Teilstrassenplan vom 29. März 2011; schraffierte Fläche: Aufhebung Klassierung)

B.

a) Nachdem A.____ die Verkehrssituation auf der Stichstrasse S.____ bemängelt hat, räumte das Departement Bau, Umwelt und Verkehr der Stadt Z.____ mit Schreiben vom 16. Juli 2014 ein, dass teilweise auf der chaussierten Fläche der klassierten Strasse parkiert werde. Aufgrund der Gestaltung der Strasse sei es für die Verkehrsteilnehmenden nicht klar ersichtlich, dass ein Teil der chaussierten Fläche ebenfalls zur öffentlichen Strasse gehöre. Aufgrund von Rückmeldungen, insbesondere im Winter bei seitlich deponierten Schneemaden, führe die schmale Restfläche immer wieder zu Problemen. Mit einer Signalisation alleine könne die Situation nicht verbessert werden. Um eine geordnete Parkierung sicherzustellen, müsste der gesamte klassierte Bereich klar erkennbar sein. Dies könne nur durch bauliche Massnahmen erreicht werden, indem die Strasse auf eine Breite von 4 m mit Belag ausgebaut werde. Die durch die Verbreiterung entstehenden Baukosten müssten die angrenzenden Liegenschaftseigentümerinnen und -eigentümer bezahlen. Die Strasse sei erst vor zwölf Jahren gebaut worden und befinde sich in einem guten Zustand. Allenfalls sei zu einem späteren Zeitpunkt, wenn die Strasse saniert werden müsse, ein Ausbau der asphaltierten Fläche denkbar. Falls sämtliche Perimeterpflichtigen dem Ausbau der Strasse und der Kostenübernahme zustimmen würden, könnte die Verbreiterung frühzeitig realisiert werden. Es stehe ihm offen, die notwendigen Unterschriften im massgebenden Perimeter für ein Strassenbauprojekt einzuholen.

b) Mit Schreiben vom 18. August 2014 wies das Departement Bau, Umwelt und Verkehr der Stadt Z.____ die Anwohnerinnen und Anwohner der Stichstrasse S.____ darauf hin, dass die gesamte klassierte Fläche der Stichstrasse S.____ für den Verkehr freizuhalten sei.



c) Nach nochmaliger Beanstandung der Verkehrssituation auf der Stichstrasse S.____ durch A.____ wiederholte das Departement Bau, Umwelt und Verkehr der Stadt Z.____ mit Schreiben vom 18. Januar 2018 im Wesentlichen die Ausführungen des Schreibens vom 16. Juli 2014. Ergänzend führte es aus, im Bereich der S.____ 29a belegten vier Parkplätze teilweise den klassierten Strassenbereich. Mit einer Anpassung der Klassierung der Strasse könnten die bewilligten Parkplätze belassen werden. Zudem hielt es nochmals fest, dass die angrenzenden Liegenschaftseigentümerinnen und -eigentümer die durch die Verbreiterung der asphaltierten Fläche entstehenden Baukosten bezahlen müssten. Falls sämtliche Eigentümerinnen und Eigentümer dem Ausbau, der Kostenübernahme und der Anpassung des Teilstrassenplans schriftlich zustimmten, könnten die Anpassungsarbeiten realisiert werden.

d) Am 21. Februar 2019 unterbreitete das Departement Bau, Umwelt und Verkehr der Stadt Z.____ den Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern im massgebenden Perimeter mittels eines Planentwurfs einen Vorschlag zur Anpassung der Stichstrasse S.____. Der Teilstrassenplan sah die Asphaltierung des klassierten chaussierten Bereichs sowie die teilweise Aufhebung der Klassierung bei den in die klassierte Fläche hineinragenden Parkplätzen vor. Nachdem die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer den Vorschlag mehrheitlich ablehnten, wurde die Realisierung des Teilstrassenplans seitens der Stadt Z.____ nicht weiterverfolgt.

e) Nach einer telefonischen Anfrage von A.____ führte das Departement Bau, Umwelt und Verkehr der Stadt Z.____ mit Schreiben vom 4. November 2021 aus, die am 21. Februar 2019 vorgeschlagene Anpassung des Teilstrassenplans sei von den Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern überwiegend abgelehnt worden. Für die Umsetzung wäre jedoch die Zustimmung sämtlicher Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer erforderlich gewesen. Eine Realisierung des Projekts sei daher nicht möglich. Die Möglichkeiten der Stadt Z.____ seien ausgeschöpft.

f) Am 2. Mai 2022 fand betreffend die Verkehrssituation auf der Stichstrasse S.____ eine Besprechung beim Departement Bau, Umwelt und Verkehr der Stadt Z.____ mit Beteiligung von A.____ statt. Anlässlich dieser Besprechung wurde A.____ namentlich mitgeteilt, dass hinsichtlich der Asphaltierung keine Anpassung vorgesehen sei. Das Besprochene wurde in der Folge in der Aktennotiz vom 10. Mai 2022 festgehalten. Darüber hinaus wurde in der Aktennotiz ausgeführt, dass Abklärungen im Nachgang zur Besprechung vom 2. Mai 2022 ergeben hätten, dass für die Überlagerung der bewilligten Parkplätze mit der klassierten Strassenfläche eine Anpassung des Teilstrassenplans erforderlich sei. Die Aktennotiz wurde A.____ zugestellt.

C.

Mit Eingabe vom 22. August 2022 erhob A.____, vertreten durch lic.iur. Urs Pfister, Rechtsanwalt, Gossau, Rechtsverweigerungsbeschwerde beim Bau- und Umweltdepartement. Es werden folgende Anträge gestellt:

1. Es sei festzustellen, dass der jahrelange Nichterlass eines Strassenprojekts (inkl. Signalisations- und Sichtzonenplan) zur Fertigstellung der Stichstrasse S.____ Nr. 29-33a (Gemeindestrasse Nr. 005), d.h. der Ausbau auf die rechtskräftig klassierte Breite von 4 m, eine Rechtsverweigerung darstellt;
2. Der Stadtrat Z.____/SG sei anzuweisen,
 - innert max. 2 Monaten nach Rechtskraft dieses Entscheids Stichstrasse S.____ Nr. 29-33a (Gemeindestrasse Nr. 005) ein Strassenprojekt inkl. Signalisations- und Sichtzonenplan zu erstellen oder erstellen zu lassen; und
 - innert max. 30 Tagen nach Vorliegen des Entwurfs diesen dem Mitwirkungsverfahren (Frist: max. 30 Tage) zu unterstellen;



sofern der Stadtrat Z.____/SG ein Vorprüfungsverfahren bei den kantonalen Stellen durchführen will, sei dieses gleichzeitig vorzunehmen; und

- innert max. 60 Tagen nach Ablauf des Mitwirkungsverfahrens (und des Vorliegens einer allfälligen Vorprüfung) das Auflageverfahren nach Art. 42 StrG zu eröffnen; und
 - innert max. 3 Monaten nach Ablauf der Auflagefrist für die Stichstrasse S.____ Nr. 29-33a (Gemeindestrasse Nr. 005) das Strassenprojekt inkl. Signalisations- und Sichtzonenplan zu erlassen, über allfällige Einsprache zu entscheiden und beim Bau- und Umweltdepartement den Antrag auf Genehmigung zu stellen;
3. unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der politischen Gemeinde Z.____/SG.

Zur Begründung wird geltend gemacht, die Stichstrasse S.____ weise eine klassierte Breite von insgesamt 4 m auf. Davon seien rund 2,70 m mit einem Teerbelag ausgebaut. Die restliche Fläche bestehe aus einem Kiesbelag. Die Stadt Z.____ unterlasse es seit Jahren, die gesamte klassierte Fläche der Stichstrasse S.____ zu asphaltieren. Die chaussierte Fläche der Strasse werde regelmässig als Parkplatz genutzt. Dies habe zur Folge, dass als tatsächlich nutzbare Breite lediglich die asphaltierte Fläche von 2,70 m verbleibe. Er weise bereits seit Jahren auf diesen Missstand hin und verlange den Ausbau der Strasse auf die gesamte klassierte Fläche. Die Gemeindebehörden seien verpflichtet, eine hinreichende Erschliessung sicherzustellen. Die ausgebaute Fahrbahnbreite von 2,70 m genüge nicht als hinreichende Erschliessung.

D.

a) Mit Vernehmlassung vom 2. September 2022 beantragt die Beschwerdegegnerin, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit auf die Anträge eingetreten werden könne, unter Kosten- und Entschädigungsfolge.

Zur Begründung wird geltend gemacht, es sei zwischen der offiziellen Klassierung und der baulichen Ausgestaltung vor Ort zu differenzieren. Die klassierte Breite von 4 m sei gewährleistet, auch wenn dies für Dritte allenfalls nicht offensichtlich sei. Im Bereich der Liegenschaft S.____ 29a würden vier Parkplätze den öffentlich-klassierten Strassenbereich tangieren. Der Lösungsvorschlag vom 21. Februar 2021 sei nicht von allen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern gutgeheissen worden, weshalb darauf verzichtet worden sei. Die Gemeinde sei ihrer Erschliessungspflicht mit dem Teilstrassenplan vom 29. März 2011 nachgekommen.

E.

Auf die weiteren Ausführungen der Verfahrensbeteiligten in den vorgenannten Eingaben wird – soweit erforderlich – in den Erwägungen eingegangen.

Erwägungen

1.

1.1 Die Zuständigkeit des Bau- und Umweltdepartementes zur Behandlung der Rechtsverweigerungsbeschwerde ergibt sich aus Art. 89 Abs. 1 Bst. b des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1; abgekürzt VRP) in Verbindung mit Art. 25 Abs. 1 Bst. b des Geschäftsreglements der Regierung und der Staatskanzlei (sGS 141.3, abgekürzt GeschR).



1.2 Die Formerfordernisse sind erfüllt und die Beschwerdeberechtigung ist gegeben. Was die Frist als weitere Eintretensvoraussetzung betrifft, hält der Beschwerdeführer fest, die Rechtsverweigerungsbeschwerde sei an keine Frist gebunden.

1.2.1 Mit der Rechtsverweigerungsbeschwerde kann unter anderem geltend gemacht werden, dass eine Behörde sich weigere, eine vorgeschriebene Amtshandlung vorzunehmen (formelle Rechtsverweigerung im engeren Sinn) oder sie ungerechtfertigt verzögere (vgl. Art. 88 Abs. 2 Bst. a VRP). Bei der formellen Rechtsverweigerung im engeren Sinn fällt die an sich zuständige Behörde zu Unrecht keine Entscheidung bzw. nur eine Teilentscheidung oder unterlässt es zu Unrecht, die für die Beurteilung notwendigen Abklärungen zu treffen. Die Weigerung, die vorgeschriebene Amtshandlung vorzunehmen, kann ausdrücklich oder stillschweigend erfolgen. Dabei muss aus den Umständen eindeutig hervorgehen, dass die Behörde in der Sache nicht tätig zu werden gedenkt (BDE Nr. 20/2020 vom 20. März 2020 Erw. 1.3 mit Hinweisen). Der zweite formelle Grund für eine Rechtsverweigerungsbeschwerde besteht in einer ungerechtfertigten Verzögerung des Verfahrens. Es lassen sich insbesondere die schlichte Untätigkeit der Behörde und ein tatsächliches Tun in Form von als ungerechtfertigt erachteten Instruktionsmassnahmen (z.B. Sistierungen, Fristerstreckungen) unterscheiden. Eine ungerechtfertigte Verzögerung ist gegeben, wenn die Behandlung der Angelegenheit nicht innert angemessener Frist erfolgt (BDE Nr. 26/2021 vom 25. März 2021 Erw. 2.1 mit Hinweisen).

1.2.2 Die Differenzierung, ob eine Rechtsverweigerung im engeren Sinn oder eine Rechtsverzögerung vorliegt, ist insofern relevant, als dies einen unmittelbaren Einfluss auf eine mögliche Fristgebundenheit hat. So sieht Art. 90 Abs. 1 VRP vor, dass eine Rechtsverweigerungsbeschwerde innert 30 Tagen, nachdem der Betroffene vom Beschwerdegrund Kenntnis erhalten hat, zulässig ist. Diese Frist zur Geltendmachung einer Rechtsverweigerung ist Ausfluss des Grundsatzes von Treu und Glauben. Wer Kenntnis davon hat, dass eine Behörde definitiv nicht tätig werden will, soll sich zeitnah dagegen zur Wehr setzen und die Rechtmässigkeit des Untätigbleibens der Behörde überprüfen lassen. Die 30-tägige Frist wird namentlich durch eine ausdrückliche bzw. explizit und schriftlich geäusserte Weigerung der Behörde ausgelöst (A. FEDI, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], Praxiskommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Zürich/St.Gallen 2020, Art. 90 N 2). Demgegenüber geht aus Art. 90 Abs. 2 VRP hervor, dass eine Beschwerde, mit der die ungerechtfertigte Verzögerung einer Amtshandlung geltend gemacht wird, an keine Frist gebunden ist.

1.2.3 Der Beschwerdeführer ersucht um Feststellung, dass der jahrelange Nichterlass eines Strassenprojekts (inkl. Signalisations- und Sichtzonenplan) zur Fertigstellung der Stichstrasse S.____, d.h. der Ausbau auf die rechtskräftig klassierte Breite von 4 m, eine Rechtsverweigerung darstelle. Der chaussierte Teil der klassierten Strassenfläche werde regelmässig als Parkplatz genutzt. Dies habe zur Folge, dass als tatsächlich nutzbare Breite lediglich die asphaltierte Breite von 2,70 m verbleibe, und somit keine hinreichende Erschliessung gewährleistet sei. Die Gemeindebehörden seien aber verpflichtet, eine hinreichende Erschliessung im Sinn von Art. 19 Abs. 2 des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes (SR 700; abgekürzt RPG) sowie Art. 11 des Planungs- und Baugesetzes (sGS 731.1; abgekürzt PBG) sicherzustellen.

1.2.4 Der Beschwerdeführer zielt sowohl mit seinem Rechtsbegehren Ziff. 1 als auch mit seiner Begründung auf die gemäss seiner Auffassung vorliegende Untätigkeit der Beschwerdegegnerin ab, die chaussierte Fläche der Stichstrasse S.____ zu asphaltieren bzw. diesbezüglich allfällige Massnahmen zu ergreifen, obwohl sie eine Erschliessungspflicht habe. Mithin macht der Beschwerdeführer im Sinn von Art. 88 Abs. 2 Bst. a VRP geltend, die Beschwerdegegnerin weigere sich, eine vorgeschriebene Amtshandlung vorzunehmen (sog. formelle Rechtsverweigerung im engeren Sinn; vgl. vorstehend Erw. 1.2.1 sowie ZOGG/WYSS, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], Praxiskommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Zürich/St.Gallen 2020, Art. 88 N 6 f.).



1.2.5 Da der Beschwerdeführer das Vorliegen einer formellen Rechtsverweigerung im engeren Sinn vorbringt, gelangt folglich Art. 90 Abs. 1 VRP zur Anwendung. Wie vorstehend erwähnt, ist gemäss dieser Bestimmung die Rechtsverweigerungsbeschwerde innert 30 Tagen zulässig, nachdem der Betroffene vom Beschwerdegrund Kenntnis erhalten hat. Am 2. Mai 2022 fand eine Besprechung beim Departement Bau, Umwelt und Verkehr der Stadt Z.____ mit dem Beschwerdeführer betreffend möglicher Massnahmen bei der Stichstrasse S.____ statt. Anlässlich dieser Besprechung wurde ihm gemäss Aktennotiz vom 10. Mai 2022 mitgeteilt, dass bezüglich der Asphaltierung der Stichstrasse S.____ keine Massnahmen vorgesehen seien. Diese Rückmeldung stellt eine explizit geäusserte Weigerung der vom Beschwerdeführer geforderten Amtshandlung dar. Die 30-tägige Frist für die Einreichung der Rechtsverweigerungsbeschwerde begann demnach nach der Rückmeldung vom 2. Mai 2022 zu laufen. Die Rechtsverweigerungsbeschwerde vom 22. August 2022 wurde somit nach Ablauf der 30-tägigen Frist und damit verspätet eingereicht. Ohnehin wäre fraglich, ob nicht bereits das Schreiben vom 4. November 2021 als fristauslösendes Ereignis zu betrachten wäre, da in diesem festgehalten wurde, dass die Möglichkeiten der Stadt ausgeschöpft seien, nachdem nicht sämtliche Betroffenen mit dem Vorschlag hinsichtlich der Anpassung des Teilstrassenplans vom 21. Februar 2021 einverstanden gewesen seien.

2.

Zusammenfassend ergibt sich, dass die Rechtsverweigerungsbeschwerde gemäss Art. 90 Abs. 1 VRP verspätet eingereicht wurde und deshalb auf diese nicht einzutreten ist.

3.

3.1 Nach Art. 95 Abs. 1 VRP hat in Streitigkeiten jener Beteiligte die Kosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden. Die Entscheidegebühr beträgt Fr. 2'000.– (Nr. 20.13.01 des Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung, sGS 821.5). Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend sind die amtlichen Kosten dem Beschwerdeführer zu überbinden.

3.2 Der vom Beschwerdeführer am 19. August 2022 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– ist anzurechnen.

4.

Der Beschwerdeführer sowie die Beschwerdegegnerin stellen je ein Begehren um Ersatz der ausseramtlichen Kosten.

4.1 In Verfahren, die eine Rechtsverweigerungsbeschwerde zum Gegenstand haben, werden ausseramtliche Kosten entschädigt, soweit sie auf Grund der Sach- und Rechtslage notwendig und angemessen erscheinen (Art. 92 i.V.m. Art. 98 Abs. 2 VRP). Die ausseramtliche Entschädigung wird den am Verfahren Beteiligten nach Obsiegen und Unterliegen auferlegt (Art. 98^{bis} VRP). Die Vorschriften der Schweizerischen Zivilprozessordnung (SR 272) finden sachgemäss Anwendung (Art. 98^{ter} VRP).

4.2 Da der Beschwerdeführer mit seinen Anträgen unterliegt, hat er von vornherein keinen Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung. Sein Begehren ist deshalb abzuweisen.

4.3 Die Beschwerdegegnerin hat grundsätzlich keinen Anspruch auf Ersatz der ausseramtlichen Kosten (R. HIRT, Die Regelung der Kosten nach st.gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, St.Gallen 2004, S. 176). Sie bringt keine Gründe vor, die ein Abweichen von dieser Regel rechtfertigen. Ihr Begehren ist daher abzuweisen.



Entscheid

1.

Auf die Rechtsverweigerungsbeschwerde von A.____, Z.____, wird nicht eingetreten.

2.

a) A.____ wird eine Entscheidgebühr von Fr. 2'000.– auferlegt.

b) Der am 19. August 2022 von A.____ geleistete Kostenvorschuss in Höhe von Fr. 1'800.– wird angerechnet.

3.

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

b) Das Begehren der Politischen Gemeinde Z.____ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird abgewiesen.

Die Vorsteherin

Susanne Hartmann
Regierungsrätin