



Fall-Nr.:	19-4873
Stelle:	Generalsekretariat Bau- und Umweltdepartement
Instanz:	Bau- und Umweltdepartement
Publikationsdatum:	30.03.2021
Entscheiddatum:	09.03.2021

BDE 2021 Nr. 23

Art. 19 Abs. 2, 24c RPG; Art. 43a Bst. e RPV; Art. 691 ZGB; Art. 11 Abs. 1 PBG; Art. 5 Bst. a EntG. Das Gemeinwesen untersteht grundsätzlich nur innerhalb der Bauzone einer Erschliessungspflicht; diese kann – über den Rahmen von Art. 19 Abs. 1 RPG bzw. ausdrückliche bundesrechtliche oder kantonale Vorschriften (wie im Bereich der Abwasserversorgung) hinausgehend – über kommunales Recht nicht auf die Nichtbauzone ausgedehnt werden. Die Vorinstanz hat folglich eine auf das kommunale Wasserreglement gestützte Pflicht zum Anschluss des rekurrentischen Grundstücks an die öffentliche Wasserversorgung zu Recht abgelehnt (Erw. 3.6). Die Vorinstanz hat sodann zu Recht für die Erschliessung zweier Grundstücke mit nicht landwirtschaftlich genutzten Wohn- bzw. Ferienhäusern ein hinreichendes öffentliches Interesse, wie es für die Erstellung von Bauten und Anlagen bzw. eine Erschliessung ausserhalb der Bauzone und entsprechend auch für eine damit einhergehende Enteignung nach Art. 5 EntG vorausgesetzt ist, verneint (Erw. 4.2). // (Gegen diesen Entscheid wurde Beschwerde beim Verwaltungsgericht erhoben.)

BDE 2021 Nr. 23 finden Sie im angehängten PDF-Dokument



19-4873

Entscheid Nr. 23/2021 vom 9. März 2021

Rekurrenten

A.____

B.____

beide vertreten durch Dr.iur. Karl Gehler, Rechtsanwalt,
Lattenhofweg 4, 8645 Rapperswil-Jona

gegen

Vorinstanz

Gemeinderat Z.____ (Entscheid vom 14. Mai 2019)

Rekursgegnerin

C.____

vertreten durch lic.iur. Urs Pfister, Rechtsanwalt, Museumstrasse 35,
9000 St.Gallen

Betreff

Erschliessungsgesuch betreffend Wasseranschluss



Sachverhalt

A.

a) A.____ und B.____ sind je zur Hälfte Miteigentümer von Grundstück Nr. 001, Grundbuch O.____, an der H.____strasse in O.____. Das rund 707 m² grosse Grundstück liegt gemäss geltendem Zonenplan der Gemeinde Z.____ vom 15. Juli 2019 in der Landwirtschaftszone, an einem nach Osten/Südosten abfallenden Hang. Es ist mit einem rund sechzigjährigen, ursprünglich offenbar zu Ferienzwecken erstellten Wohnhaus (Vers.-Nr. 004) überbaut. Auf dem südwestlich angrenzenden, rund 626 m² grossen Grundstück Nr. 002 steht ein ebenfalls in den 1960er-Jahren erbautes Ferienhaus. Beide Grundstücke sind vom rund 10,5 ha grossen Grundstück Nr. 003 umgeben, das Wiesland, Wald sowie landwirtschaftliche Gebäude und ein Wohnhaus umfasst. Das Grundstück Nr. 003 steht im Eigentum von C.____.

b) Die beiden Liegenschaften Nrn. 001 und 002 sind ebenso wie der Bauernhof zwar an die Kanalisation, nicht aber an die öffentliche Wasserversorgung angeschlossen; sie beziehen ihr Frischwasser von einer auf dem Grundstück Nr. 003 liegenden Quelle, von welcher Wasser unter anderem zu einem oberhalb der beiden Grundstücke liegenden Reservoir gepumpt wird. Hiezu besteht für das Grundstück Nr. 001 gemäss Eintrag im Grundbuch O.____ vom 1. Dezember 1962 ein grundbuchlich gesichertes "Quellenanteilsrecht" sowie ein "Durchleitungsrecht für Kabelleitung" zulasten des Grundstücks Nr. 003. Die derzeit bestehende öffentliche Wasserleitung endet beim südwestlich liegenden Grundstück Nr. 006.

c) Zugunsten des Grundstücks Nr. 001 ist sodann im Grundbuch O.____ ein Fuss- und Fahrwegrecht über das Grundstück Nr. 003 eingetragen. Am 28. September 1993 folgte ein weiterer Eintrag über ein Parkierungsrecht für zwei Personenwagen.

d) Nachdem offenbar die Ergiebigkeit der gemeinsam genutzten Quelle stetig zurückgegangen war, ersuchten A.____ und B.____ den Gemeinderat Z.____ im Jahr 2015 um Anschluss ihres Grundstücks an die öffentliche Trinkwasserversorgung. Die Wasserknappheit war bereits im Zusammenhang mit einem im Jahr 2014 für das Grundstück Nr. 002 zur Bewilligung eingereichten Bauprojekt thematisiert worden. Mit Schreiben vom 15. April 2015 orientierte der Gemeinderat die Eigentümer der Grundstücke Nrn. 006, 002 und 001 darüber, dass die Wasserversorgung Z.____ im Auftrag der Gemeinde plane, ihre Grundstücke über eine Verbindungsleitung ab der Leitung S.____ über das Gebiet N.____ – d.h. die Grundstücke Nrn. 005 und 003 – zu erschliessen. Vorausgesetzt werde jedoch, dass alle drei Liegenschaften den Anschluss begrüsst und vorbehaltlos Wasser von der neuen Zuleitung beziehen würden. Der Kostenvoranschlag für den Leitungsbau belaufe sich auf brutto rund Fr. 70'000.–, wobei die Wasserversorgung



einen Kostenanteil von 60 Prozent übernehmen würde. Die Restkosten von 40 Prozent zuzüglich der individuellen Hausanschlussleitung und -installationen gingen zu Lasten der Grundeigentümer.

e) Mit Schreiben vom 1. Dezember 2015 teilte der Gemeinderat Z.____ C.____ – unter Verweis auf Art. 3 und 35 des Wasserreglements der Gemeinde Z.____ vom 18. Oktober 2012 – mit, dass er dem Erschliessungsbegehren von B.____ und A.____ positiv gegenüberstehe. Die aktuell bis zum Grundstück Nr. 006 bestehende Leitung solle über das Gebiet N.____ bzw. das Grundstück Nr. 005 und das Grundstück Nr. 003 zum Grundstück Nr. 002 und von dort aus dann zum Grundstück Nr. 001 geführt werden. Die Gemeinde wolle das Projekt, sofern die Witterungsverhältnisse dies zulassen, in diesem Jahr oder in den ersten Monaten des Jahres 2016 ausserhalb der Vegetationszeiten realisieren. Die Vergütung für Kulturschäden würde nach Bauabschluss gemäss Art. 35 Abs. 2 Wasserreglement aufgrund einer gemeinsamen Beurteilung nach den Richtlinien des Schweizerischen Bauernverbands ausgerichtet.

C.____, vertreten durch lic.iur. Urs Pfister, Rechtsanwalt, St.Gallen, untersagte dem Gemeinderat Z.____ in der Folge mit Schreiben vom 6. Dezember 2015 die Erstellung der Leitung, soweit das Grundstück Nr. 003 betroffen sei. Es sei kein Baubewilligungsverfahren durchgeführt worden. Die politische Gemeinde verfüge über kein auf eine Dienstbarkeit, eine Vereinbarung oder ein rechtskräftig abgeschlossenes Enteignungsverfahren gestütztes Eingriffsrecht. Auch das Wasserreglement verweise auf das Enteignungsverfahren. Gleichzeitig liess C.____ über ihren Rechtsvertreter Rekurs bzw. aufsichtsrechtliche Anzeige beim Baudepartement erheben (Verfahren Nr. 15-8657). Dieses Verfahren wurde mit Beschluss vom 8. August 2016 zufolge Rückzugs bzw. Gegenstandslosigkeit als erledigt abgeschrieben. Eine dagegen beim Verwaltungsgericht erhobene Beschwerde von C.____ wurde zufolge Rückzugs am 26. Oktober 2016 als erledigt abgeschrieben.

f) Mit Eingabe vom 19. Februar 2016 ersuchten A.____ und B.____, neu vertreten durch Dr.iur. Karl Gehler, Rechtsanwalt, Rapperswil-Jona, den Gemeinderat Z.____, alle notwendigen rechtlichen Schritte einzuleiten, um das Durchleitungsrecht auf Grundstück Nr. 003 gemäss Art. 35 Wasserreglement durchzusetzen, wobei eine entsprechende Entschädigung nach den Richtlinien des Bauernverbands bezahlt werde. A.____ und B.____ erneuerten ihr Gesuch mit Schreiben vom 14. Juni 2016 und 14. September 2016, nachdem Versuche für eine einvernehmliche Regelung gescheitert waren, wobei sie darauf hinwiesen, dass mittlerweile gar kein Wasser mehr aus dem Quellrecht zur Verfügung gestellt werde. In der Folge ersuchte der Gemeinderat Z.____ mit Schreiben vom 27. September und 21. Oktober 2016 den Rechtsvertreter von C.____ um eine Besprechung der Vergütung der Kulturschäden während der Bauzeit und allfälliger weiterer mit einem Wasseranschluss verbundenen Punkte. Mit Schreiben vom 25. Oktober 2016 wies C.____ über ihren



Rechtsvertreter darauf hin, dass kein Recht bestehe, auf ihrem Grundstück auf irgendeiner Trasseeführung eine Wasserleitung zu erstellen und dass bis heute auch kein Baubewilligungsverfahren durchgeführt worden sei. Demzufolge sei auch keine Besprechung notwendig. Mit der in einem durch die D.____AG im Auftrag der Wasserversorgung Z.____ ausgearbeiteten Projektplan "Trinkwasser-Versorgungsleitung Anschluss Parzelle 002 und 001" vom 14. November 2016 ausgewiesenen Linienführung erklärten sich mit Ausnahme von C.____ alle betroffenen Grundeigentümer unterschriftlich einverstanden.

B.

a) Mit Eingabe vom 20. März 2019 reichten A.____ und B.____ über ihren Rechtsvertreter bei der Gemeinde Z.____ eine als "Enteignungsbegehren" bezeichnete Eingabe mit folgenden Anträgen ein:

1. Es sei zu Lasten der Parzelle-Nr. 003, Grundbuch Z.____, das Durchleitungsrecht für eine Wasserleitung – einschliesslich Bau, Unterhalt und Erneuerung mit entsprechendem Zutrittsrecht – durch die Parzelle-Nr. 003, Grundbuch Z.____ gemäss dem Bauprojekt der D.____AG (Bauherrin: Wasserversorgung Z.____) vom 14. November 2016 gegen Bezahlung einer angemessenen Einmalentschädigung zu enteignen.
2. Unter entsprechenden Kosten- und Entschädigungsfolgen (zzgl. MWST).

In der Begründung wurde unter anderem darauf hingewiesen, dass eine zwischenzeitlich beim Kreisgericht See-Gaster, Uznach, erhobene Klage auf Einräumung eines Durchleitungsrechts mit Urteil vom 27. Februar 2019 abgewiesen worden sei. In jenem Verfahren habe C.____ ausdrücklich darauf hingewiesen, dass ein zivilrechtliches Durchleitungsrecht nicht eingeräumt werden könne, weil der Gemeinde eine Enteignung des Durchleitungsrechts möglich sei, welcher Argumentation sich das Gericht nun angeschlossen habe.

b) Mit Schreiben vom 2. April 2019 orientierte der Gemeinderat Z.____ C.____ über den Eingang des "Erschliessungsgesuchs" und den Antrag auf Enteignung. C.____ hielt mit Stellungnahme ihres Rechtsvertreters vom 16. April 2019 daran fest, dass für das in der Landwirtschaftszone liegende Ferienhaus keine Anschlussleitung an die öffentliche Trinkwasserversorgung notwendig sei.

c) Mit Beschluss vom 14. Mai 2019 wies der Gemeinderat Z.____ das "Erschliessungsbegehren" von A.____ und B.____ ab. Zur Begründung wurde ausgeführt, dass zum einen der Gemeinderat zur Beurteilung von Enteignungsbegehren nicht zuständig sei und zum andern den Gesuchstellern die Berechtigung fehle, ein Enteignungsbegehren zu stellen. Die entsprechende Eingabe vom 20. März 2019 werde demzufolge als Erschliessungsgesuch entgegengenommen mit dem sinngemässen Antrag, die Liegenschaft Nr. 001 an die öffentliche



Wasserversorgung anzuschliessen. Ausserhalb der Bauzone treffe die Gemeinde jedoch keine Erschliessungspflicht und auch aus dem Wasserreglement lasse sich eine solche nicht ableiten. Im Weiteren sei auch kein Enteignungsgrund gegeben. Auf dem öffentlich-rechtlichen Weg lasse sich somit gegen den Willen der betroffenen Grundeigentümerin die Realisierung einer Wasseranschlussleitung nicht durchsetzen.

C.

Gegen diesen Beschluss erhoben A.____ und B.____ durch ihren Rechtsvertreter am 18. Juni 2019 Rekurs beim Baudepartement. Es werden folgende Anträge gestellt:

1. Der Entscheid der Politischen Gemeinde Z.____ vom 14. Mai 2019 betreffend Erschliessungsgesuch von A.____ und B.____ betreffend Wasseranschluss der Liegenschaft Nr. 001, O.____, sei aufzuheben.
2. Die Politische Gemeinde Z.____ sei zu verpflichten, die Liegenschaft Nr. 001, Grundbuch Z.____, O.____, an die öffentliche Wasserversorgung anzuschliessen.
3. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Rekursgegnerin.

Zur Begründung wird geltend gemacht, dass das rekurrentische Grundstück über eine ungenügende Wasserversorgung verfüge. Die Ergiebigkeit der bisher gemeinsam mit der Rekursgegnerin und der Eigentümerin von Grundstück Nr. 002 genutzten Quelle sei stetig zurückgegangen, weshalb die Rekurrenten ein Gesuch um Anschluss an die kommunale Wasserversorgung gestellt hätten. Der Anspruch ergebe sich aus dem Wasserreglement und die Pflicht zur Duldung der Durchleitung aus Art. 691 Abs. 1 des eidgenössischen Zivilgesetzbuches (SR 210; abgekürzt ZGB). Die Rekursgegnerin habe sich jedoch im Schreiben vom 6. Dezember 2015 mit geradezu unverständlicher Vehemenz dagegen gewehrt, weshalb die Vorinstanz bis heute auf die Ausführung verzichtet habe. Da die Rekursgegnerin das Fehlen eines (zivilrechtlichen) Durchleitungsrechts wie auch eines Enteignungsverfahrens gerügt habe und für die Baubewilligung das Durchleitungsrecht rechtlich gesichert sein müsse, sei Klage beim Kreisgericht See-Gaster eingereicht worden. Obschon dieses den Bedarf anerkannt habe, sei die Klage mit Verweis auf das Enteignungsrecht abgewiesen worden, da es sich um eine öffentliche Leitung handle, die dem öffentlichen Recht unterstehe. Die Entgegennahme des in der Folge bei der Vorinstanz eingereichten Enteignungsbegehrens als Erschliessungsgesuch sei korrekt, nicht aber die Begründung der Abweisung desselben. So bestehe zwar nach Art. 19 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (SR 700; abgekürzt RPG) und Art. 11 Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes (sGS 731.1; abgekürzt PBG) keine Erschliessungspflicht für Grundstücke ausserhalb der Bauzone; eine Erschliessung wie auch eine weitergehende Erschliessungspflicht gestützt auf kommunales Recht würden aber auch nicht ausgeschlossen.



Sodann sei die von der Vorinstanz vertretene Auslegung des Wasserreglements nicht richtig, wonach nur als Kunde gelte, wer bereits angeschlossen sei, weshalb die Rekurrenten nicht versorgt werden müssten. Vielmehr sei auch gemäss Wasserreglement der Anschluss der rekurrentischen Liegenschaft eine öffentlich-rechtliche Aufgabe, wie sie die Vorinstanz ursprünglich ja auch an die Hand genommen habe. Nachdem die zivilrechtliche Klage abgewiesen worden sei, würden die Rekurrenten mit der Abweisung auch des öffentlich-rechtlichen Erschliessungsgesuchs nun zwischen Stuhl und Bank fallen. Es könne aber nicht angehen, dass ein Wohnhaus nicht an die Wasserversorgung angeschlossen werden könne.

D.

a) Mit Vernehmlassung vom 27. August 2019 beantragt die Vorinstanz, den Rekurs abzuweisen.

b) Mit Vernehmlassung vom 9. September 2019 beantragt die Rekursgegnerin über ihren Rechtsvertreter, den Rekurs unter Kostenfolge abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Zur Begründung wird geltend gemacht, die Rekurrenten wollten ihr Grundstück als Dauerwohnsitz verkaufen und mit dem Erschliessungsgesuch einen besseren Verkaufspreis erzielen. Für die Erstellung einer Erschliessungsanlage auf Drittgrundstücken sei aber vorab die Einreichung eines entsprechenden Baugesuchs notwendig. Im Weiteren hätten die Rekurrenten einen Plan nach dem Enteignungsrecht mit den Angaben des Landbedarfs einzureichen und der Vorinstanz einen Vorschlag mit einem Kostenverteiler bzw. eine schriftliche Zusage über die Übernahme sämtlicher Baukosten zu unterbreiten. Schliesslich müssten die Rekurrenten gleichzeitig ein Baugesuch zur Umnutzung des Ferienhauses sowie für die beiden bestehenden Parkplätze auf Grundstück Nr. 003 einreichen. Diese Unterlagen seien nach Art 25a RPG gemeinsam aufzulegen. Für eine Gesamtbeurteilung der Angelegenheit sei sodann der Vorbestand auf dem rekurrentischen Grundstück wesentlich, unter dem Vorbehalt, dass das Wohnhaus überhaupt noch als bewohnbar gelten könne. Die Nutzung eines Ferienhauses benötige weniger Trinkwasser als eine Nutzung als Dauerwohnsitz. Für eine Nutzung als Ferienhaus aber genüge die mittels Dienstbarkeit geregelte Wasserversorgung aus der Quelle, eine zusätzliche Leitung sei nicht erforderlich. Mit Blick auf das seit längerem leerstehende, mehr als fünfzigjährige Gebäude werde bestritten, dass die Rekurrenten aus dessen Bestand überhaupt noch Rechte ableiten könnten. Selbst wenn das Erfordernis der "dauernden ununterbrochenen Nutzung und Nutzbarkeit" noch erfüllt wäre, würde die Bestandesgarantie nach Art. 24c RPG nicht für die Erweiterung der Erschliessung gelten. Eine Ausnahmegewilligung nach Art. 24 RPG wäre sodann mehr als fraglich. Im Weiteren sei der Anschluss auch nicht notwendig. Auch die Rekurrenten könnten, wie dies die Eigentümerin des Nachbargrundstücks Nr. 002 in ihrem Baugesuch nachgewiesen habe, die Wasserversorgung mit einem "autonomen" Konzept lösen. Eine Wasserleitung sei folglich nicht standortgebunden im Sinn von Art. 24 RPG.



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 Baudepartementes ergibt sich aus Art. 43^{bis} des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1; abgekürzt VRP).

1.2 Die Frist- und Formerfordernisse von Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 VRP sind erfüllt. Die Rekursberechtigung ist gegeben (Art. 45 VRP). Auf den Rekurs ist einzutreten.

2.

Die Rekurrenten haben der Vorinstanz ein "Enteignungsbegehren" eingereicht und die Enteignung des Durchleitungsrechts für eine Wasserleitung über das Grundstück Nr. 003 gegen angemessene Entschädigung beantragt. Die Vorinstanz erwog in formeller Hinsicht, dass Enteignungsbegehren gemäss Art. 22 Abs. 1 des Enteignungsgesetzes (sGS 73.1; abgekürzt EntG) dem Präsidenten der Schätzungskommission einzureichen seien. Dazu seien die Rekurrenten allerdings nicht berechtigt, da nach Art. 7 EntG nur der Staat und die politischen Gemeinden oder andere öffentlich-rechtliche juristische Personen und Private, denen die Regierung das Enteignungsrecht übertragen habe, enteignungsberechtigt seien. Entsprechend müsste die Gemeinde ein Bauprojekt für den Anschluss des Grundstücks Nr. 001 an die Trinkwasserversorgung erarbeiten und gestützt auf dieses nötigenfalls selber dem Präsidenten der Schätzungskommission ein Enteignungsbegehren einreichen. Die Vorinstanz nahm deshalb die als Enteignungsbegehren bezeichnete Eingabe vom 20. März 2019 als Erschliessungsgesuch entgegen und bejahte ihre Zuständigkeit zur Beurteilung desselben gestützt auf Art. 4 Wasserreglement, da die Wasserversorgung Z. ___ als solche ein Gemeindebetrieb mit Spezialfinanzierung ohne eigene Rechtspersönlichkeit darstelle.

Die Vorinstanz hat das Enteignungsbegehren der Rekurrenten zu Recht als Erschliessungsgesuch entgegengenommen, was seitens der Rekurrenten ausdrücklich anerkannt wird. Ob die Vorinstanz das Gesuch in materieller Hinsicht abweisen durfte, ist nachfolgend zu prüfen.

3.

In Frage steht der Anschluss eines Grundstücks ausserhalb der Bauzone an die öffentliche Trinkwasserversorgung bzw. die entsprechende Pflicht des Gemeinwesens zur Erschliessung.



3.1 Die Rekurrenten rügen, dass die Vorinstanz die Erschliessungspflicht ausschliesslich aus dem RPG bzw. aus der Umsetzungsnorm im PBG ableite. Zwar statuierten Art. 19 Abs. 2 RPG und Art. 11 Abs. 1 PBG eine Erschliessungspflicht nur für Grundstücke innerhalb der Bauzone. Dies verunmögliche eine Erschliessung ausserhalb der Bauzone jedoch nicht und auch eine weitergehende Erschliessungspflicht auf kommunaler Ebene werde nicht ausgeschlossen. Vorliegend habe sich die Vorinstanz im Wasserreglement eine solche Erschliessungspflicht auferlegt.

Die Rekurrenten verweisen insbesondere auch auf das Urteil des Kreisgerichts See-Gaster vom 27. Februar 2019. Darin hält das Gericht mit Verweis auf Art. 691 Abs. 2 ZGB fest, dass der von den Rekurrenten geltend gemachte Anspruch auf Einräumung des nachbarlichen Durchleitungsrechts nicht gegeben sei, wenn die Rechtsordnung die Enteignung vorsehe. Nach Art. 5 Bst. a EntG sei die Enteignung zulässig für den Bau, Betrieb und Unterhalt sowie die künftige Erweiterung öffentlicher oder überwiegend im öffentlichen Interesse liegender Werke. Zu prüfen sei folglich, ob die Erstellung der umstrittenen Trinkwasserleitung über die Enteignung zu erfolgen habe, wobei ausschlaggebend sei, ob es sich dabei um eine private oder um eine öffentliche Anlage handle. Nach den Vorgaben im Wasserreglement (Art. 14 f. und 20 f. Wasserreglement) stellten Haupt- und Versorgungsleitungen ohne Weiteres öffentliche Anlagen dar, während Hausanschlussleitungen grundsätzlich in der Verantwortung des Grundeigentümers stünden. Das Gericht kam zum Schluss, dass es sich vorliegend um eine öffentliche Leitung handle, dies auch mit Blick auf den Umstand, dass die Vorinstanz 60 Prozent der gemäss Kostenvoranschlag anfallenden Kosten übernehmen würde. Es hielt fest, dass die Vorinstanz mit ihrer Kostenbeteiligung selbst zum Ausdruck bringe, dass auch sie die Erstellung der Leitung als öffentliche Aufgabe sehe, zumal eine Rechtsgrundlage für die Kostenübernahme einer grundsätzlich von Privaten zu bezahlenden Hausanschlussleitung nicht ersichtlich sei. Ein Durchleitungsanspruch gestützt auf Art. 691 ZGB bestehe folglich nicht; die Gemeinde habe vielmehr nach Art. 35 Abs. 1 Wasserreglement das Enteignungsverfahren durchzuführen.

3.2 Die Vorinstanz verneint demgegenüber in ihrem Beschluss vom 14. Mai 2019 eine ihr mit dem Wasserreglement zugewiesene Pflicht zur Erschliessung des rekurrentischen Grundstücks. Zum einen sei es gemäss Art. 3 Bst. a Wasserreglement zwar Aufgabe der Wasserversorgung, Kunden im Gemeindegebiet mit Wasser zu versorgen. Kunde sei gemäss Art. 6 Abs. 1 Wasserreglement aber nur, wer Wasser beziehe. Wer nicht an die Wasserversorgung angeschlossen sei, sei nicht Kunde im Sinn des Reglements. Aus Art. 3 Bst. a und Art. 10 Abs. 1 Wasserreglement – gemäss welcher Bestimmung die Wasserversorgung den Kunden genügend und einwandfreies Trink- und Brauchwasser liefert – folge denn auch nur, dass die Wasserversorgung den angeschlossenen Kunden genügend und einwandfreies Wasser zu liefern habe. Zum andern sei entgegen der Auffassung der



Rekurrenten eine Erschliessungspflicht auch dann nicht gegeben, wenn die fragliche Leitung im Sinn von Art. 15 Wasserreglement der Versorgung mehr als einer Liegenschaft diene; eine Pflicht ergebe sich ausserhalb der Bauzone vielmehr (nur) aus dem übergeordneten Recht (Art. 19 Abs. 2 RPG und Art. 11 Abs. 1 PBG).

3.3 Die Erteilung einer Baubewilligung setzt in allen Zonen voraus, dass das Baugrundstück erschlossen ist (Art. 22 Abs. 2 Bst. b RPG), worunter die Gesamtheit aller Einrichtungen fällt, die notwendig sind, damit ein Grundstück zonen- und bauordnungsgerecht genutzt werden kann (vgl. P. HÄNNI, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, Bern 2016, 6. Auflage, S. 274).

3.3.1 Land ist erschlossen, wenn eine für die betreffende Nutzung hinreichende Zufahrt besteht und die erforderlichen Wasser-, Energie- sowie Abwasserleitungen so nahe heranführen, dass ein Anschluss ohne erheblichen Aufwand möglich ist (Art. 19 Abs. 1 RPG). Art. 67 PBG hält entsprechend fest, dass Land erschlossen ist, wenn (Bst. a) eine hinreichende Zu- und Wegfahrt besteht und (Bst. b) wenn die genügende Versorgung und Entsorgung sichergestellt sind. Auch Grundstücke im Nichtbauggebiet bzw. Bauten und Anlagen im Sinn von Art. 24 ff. RPG müssen eine genügende Erschliessung gemäss Art. 19 Abs. 1 RPG und Art. 67 PBG aufweisen (GVP 2012 Nr. 20; HÄNNI, a.a.O., S. 274 und 276; E. JEANNERAT, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Zürich/Basel/Genf 2016, Art. 19 N 7).

Der Begriff der Erschliessung ist bundesrechtlich geregelt und definiert. Die konkreten Anforderungen ergeben sich hingegen aus dem kantonalen und kommunalen Recht wie auch aus der kantonalen Gerichts- und Verwaltungspraxis, so insbesondere in Bezug auf das Ausmass der Erschliessungsanlagen und die Anforderungen an eine genügende Zugänglichkeit (vgl. Urteil des Bundesgerichtes 1C_501/2018 vom 15. Mai 2019 Erw. 1.1; HÄNNI, a.a.O., S. 277; JEANNERAT, a.a.O., Art. 19 N 38; A. REY, in: Griffel/Liniger/Rausch/Thurnherr [Hrsg.], Fachhandbuch Öffentliches Baurecht, Zürich/Basel/Genf 2016, N 3.284). In Bezug auf die Trinkwasserversorgung können die Anforderungen (wie vorliegend) unter anderem im kommunalen Wasserreglement präzisiert sein (vgl. CHR. BERNET, in: Bereuter/Frei/Ritter [Hrsg.], Kommentar zum Planungs- und Baugesetz des Kantons St.Gallen, Basel 2020, Art. 11 N 1 und 11; M. NEFF, in: Bereuter/Frei/Ritter [Hrsg.], Kommentar zum Planungs- und Baugesetz des Kantons St.Gallen, Basel 2020, Art. 67 N 3 f. und 26).

3.3.2 Gemäss Art. 19 Abs. 2 RPG hat das Gemeinwesen die Bauzonen innerhalb der im Erschliessungsprogramm festgelegten Fristen zu erschliessen. Entsprechend hält Art. 11 Abs. 1 PBG fest, dass die politische Gemeinde die Erschliessung der Bauzonen plant (Bst. a), die Bauzonen zeitgerecht, wenn nötig in Etappen erschliesst (Bst. b) und ein Erschliessungsprogramm erlässt (Bst. c). Nur innerhalb der Bauzonen nach Art. 15 RPG untersteht das



Gemeinwesen folglich einer Erschliessungspflicht. Bezüglich Grundstücken ausserhalb der Bauzone hingegen besteht keine solche Verpflichtung, es sei denn, besondere bundesrechtliche oder kantonale Vorschriften würden eine solche vorsehen (wie namentlich im Bereich der Abwasserentsorgung) oder die Erschliessungspflicht ergebe sich aus dem Grundsatz der Rechtsgleichheit und die Erschliessung sei gemäss RPG zulässig. Die Erschliessung ausserhalb der Bauzone muss dabei stets einem erheblichen öffentlichen Interesse entsprechen, das höher ist als der Grundsatz der Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet (JEANNERAT, a.a.O., Art. 19 N 48 und 50 Fn 173; REY, a.a.O., N 3.314; JOMINI, in: Aemisegger/Kuttler/Moor/Ruch [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, 3. Nachlieferung, Zürich 2010, Art. 19 N 33; BERNET, a.a.O., Art. 11 N 13).

3.4 Das Wasserreglement der Gemeinde Z.____ unterscheidet nicht zwischen der Versorgung innerhalb und ausserhalb der Bauzone, sondern spricht vom "Gemeindegebiet" (Art. 3 Wasserreglement). Auch enthält es keinen ausdrücklichen Vorbehalt zu Gunsten des kantonalen oder des Bundesrechts. Auslegung und Anwendung des Wasserreglements als kommunaler Bestimmung haben sich dennoch ohne Weiteres am Rahmen zu orientieren, der sich aus dem übergeordneten Recht ergibt. Selbst wenn, wie die Rekurrenten geltend machen und die Vorinstanz bestreitet, die Vorinstanz sich mit dem Wasserreglement eine erweiterte Erschliessungspflicht auferlegt hätte, hätte sie zur Beurteilung eines Anschlussgesuchs immer auch die massgeblichen kantonalen und bundesrechtlichen Voraussetzungen zu prüfen.

3.5 Nach Art. 3 Bst. a Wasserreglement ist es unter anderem Aufgabe der Wasserversorgung Z.____, Kunden im Gemeindegebiet mit Wasser zu versorgen. Die Rekurrenten halten zu Recht dafür, dass diese Aufgabe grundsätzlich für das ganze Gemeindegebiet und entsprechend in allen Zonen gilt. Sie rügen sodann zu Recht, dass die Argumentation der Vorinstanz, wonach gestützt auf Art. 6 Wasserreglement nur Kunde sein kann, wer bereits Wasser von der Wasserversorgung bezieht – was für die Rekurrenten gerade nicht zutrifft –, zumindest im vorliegenden Zusammenhang einen Zirkelschluss darstellt und als "Kunden" im Sinn der Grundbestimmung von Art. 3 Bst. a Wasserreglement ohne Weiteres auch alle künftigen anschlusswilligen Bezügerinnen und Bezüger mitgemeint sind. Das Wasserreglement erwähnt denn auch als weitere Aufgaben der Wasserversorgung unter anderem die Planung und Erstellung auch künftiger Wasserversorgungsanlagen und von Neuanschlüssen (Art. 3 Bst. c in Verbindung mit Art. 7 und 19 Wasserreglement). Entsprechend können, wie von den Rekurrenten ausgeführt, neue Kunden hinzukommen, sobald eine Anschlussbewilligung nach Art. 19 Wasserreglement erteilt ist und trifft die Wasserversorgung ab dann eine Lieferpflicht nach Art. 3 Bst. a bzw. Art. 10 Wasserreglement. Allerdings bleibt auch aus dieser Sicht die Frage offen, ob die Rekurrenten Anspruch auf eine



Anschlussbewilligung haben bzw. unter welchen Voraussetzungen es denn überhaupt möglich ist, Kunde zu werden.

3.6 Vorliegend machen die Rekurrenten unter Verweis auf das Urteil des Kreisgerichtes See-Gaster geltend, dass es sich beim umstrittenen Trinkwasseranschluss nicht um einen Hausanschluss nach Art. 20 Wasserreglement, sondern um eine Versorgungsleitung im Sinn von Art. 15 Wasserreglement und damit um eine öffentliche Aufgabe bzw. ein öffentliches Werk handle, das in einem öffentlichen Interesse stehe. Tatsächlich stellen Versorgungsleitungen nach dieser Bestimmung einen Teil des Leitungsnetzes dar und dienen sie der Feinerschliessung, welche – anders als die Hausanschlussleitungen bzw. der eigentliche Hausanschluss (vgl. HÄNNI, a.a.O., S. 284; JEANNERAT, a.a.O., Art. 19 N 21; NEFF, a.a.O., Art. 67 N 4) – grundsätzlich der Erschliessungspflicht nach Art. 19 Abs. 1 RPG untersteht. Sinn und Zweck der Erschliessungspflicht liegen allerdings darin, zur Verfügbarkeit von Bauland beizutragen und Flächen in der Bauzone innerhalb des vorgegebenen Planungshorizonts von 15 Jahren auch tatsächlich einer Überbauung zuzuführen (Art. 15 Abs. 4 Bst. d und Art. 15a RPG; vgl. u.a. REY, a.a.O., N 3.312; BERNET, a.a.O., Art. 8-10 N 13 f. und Art. 11 N 2), was ausserhalb der Bauzone, welche von Überbauung nach Möglichkeit gerade freigehalten werden soll, nicht von Bedeutung sein kann. Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone unterstehen vielmehr den für die Landwirtschaftszone aufgestellten Anforderungen nach Art. 16 f. RPG oder allenfalls den Voraussetzungen einer Ausnahmegewilligung nach Art. 24 ff. RPG. Auch mit Blick auf ihre derart beschränkte Zulässigkeit kann der Auffassung, dass die für die Bauzone geltende Erschliessungspflicht über kommunales Recht auf die Nichtbauzone ausgedehnt werden könnte, nicht zugestimmt werden. Mit einer über den Rahmen von Art. 19 Abs. 1 RPG hinausgehenden generellen Erschliessungspflicht auch ausserhalb der Bauzone würde sich eine Gemeinde vielmehr zur Erstellung von in der Mehrzahl wohl nicht bewilligungsfähigen Anlagen verpflichten. Die Vorinstanz hat folglich eine aus dem Wasserreglement fliessende Pflicht zum Anschluss des rekurrentischen Grundstücks an die öffentliche Trinkwasserversorgung zu Recht abgelehnt. Daran ändert auch nichts, dass sie zu einer Kostenbeteiligung bereit wäre.



4.

Auch wenn eine generelle Erschliessungspflicht der Vorinstanz ausserhalb der Bauzone verneint wird, bleibt zu prüfen, ob ein individueller Anspruch der Rekurrenten auf einen Anschluss an die öffentliche Trinkwasserversorgung besteht. Die Rekurrenten verweisen diesbezüglich auf die Wasserknappheit im Gebiet H.____ und machen geltend, dass auch das Kreisgericht See-Gaster die Notwendigkeit der Leitung zur bestimmungsgemässen Nutzung des Grundstücks bejaht habe. Sodann sei keine wesentliche Beeinträchtigung der Interessen der Rekursgegnerin ersichtlich.

4.1 Baubewilligungen für Bauten ausserhalb der Bauzone setzen wie erwähnt grundsätzlich ebenfalls eine ausreichende Erschliessung und damit eine für den beabsichtigten Nutzungszweck ausreichende Trinkwasserversorgung voraus (vgl. JEANNERAT, a.a.O., Art. 19 N 38). Eine solche war im Zeitpunkt der Erstellung der Wohnbaute auf Grundstück Nr. 001 unbestrittenermassen vorhanden, und sie funktionierte in der Folge offenbar über Jahrzehnte zufriedenstellend für alle Beteiligten, bis sich in den letzten Jahren – offenbar insbesondere als Folge des steten Rückgangs der Ergiebigkeit der Quelle – Uneinigkeit über die Verteilung des vorhandenen Wasservorkommens einstellte.

4.2 Beim Wohnhaus auf Grundstück Nr. 001 handelt es sich um eine altrechtliche zonenwidrige Baute im Sinn von Art. 24c RPG, welche grundsätzlich Bestandesgarantie geniesst und deren Erneuerung, Änderung, Erweiterung und Wiederaufbau sich nach den Voraussetzungen von Art. 24c RPG in Verbindung mit Art. 42 der eidgenössischen Raumplanungsverordnung (SR 700.1; abgekürzt RPV) richtet. Zum einen ergibt sich jedoch aus der Besitzstandsgarantie allein kein Anspruch auf eine Verbesserung der bestehenden Infrastruktur (vgl. Espace Suisse, Raum&Umwelt, 3/2020, S. 19). Zum andern bleibt die Vereinbarkeit mit den wichtigen Anliegen der Raumplanung nach Art. 24c Abs. 5 RPG vorbehalten bzw. dürfen einer Bewilligung keine überwiegenden Interessen entgegenstehen (vgl. Art. 24 Bst. b und Art. 24c in Verbindung mit Art. 43a Bst. e RPV).

Die Rekurrenten verweisen auf Art. 8 Abs. 1 Wasserreglement, wonach Haupt- und Versorgungsleitungen dem öffentlichen Recht unterworfen sind, und machen geltend, dass ihre Erstellung, wie auch das Kreisgericht See-Gaster festgehalten habe, eine öffentliche Aufgabe darstelle und im öffentlichen Interesse liege. Dieses innerhalb der Bauzone im Grundsatz ohne Weiteres zu bejahende öffentliche Interesse ist jedoch nicht gleichzusetzen mit dem erheblichen öffentlichen Interesse, das für die Erstellung von Bauten und Anlagen bzw. eine Erschliessung ausserhalb der Bauzone und entsprechend auch für eine damit einhergehende Enteignung nach Art. 5 EntG vorausgesetzt wird. Auch der Umstand, dass eine Versorgungsleitung in Frage steht und die Vorinstanz kostenpflichtig würde, vermag für sich allein noch kein derartiges Interesse zu begründen. Vorliegend soll die umstrittene



Leitung der Erschliessung zweier Grundstücke mit nicht landwirtschaftlich genutzten Wohn- bzw. Ferienhäusern dienen, was die Vorinstanz im angefochtenen Beschluss vom 14. Mai 2019 zu Recht als lediglich privates Interesse an der verbesserten Trinkwasserverschliessung qualifiziert hat und weshalb sie auch das Bestehen eines Enteignungsgrunds nach Art. 5 Bst. a EntG verneint hat. Da dieses private Interesse das erhebliche öffentliche Interesse an der Trennung von Bauzone und Nichtbauzone nicht zu überwiegen vermag, kann die Vorinstanz im konkreten Fall nicht verpflichtet werden, das Grundstück Nr. 002 an die öffentliche Trinkwasserversorgung anzuschliessen.

5.

Zusammenfassend ergibt sich, dass die Vorinstanz in Bezug auf das ausserhalb der Bauzone liegende Grundstück der Rekurrenten keine Erschliessungspflicht trifft und auch kein öffentliches Interesse gegeben ist, das eine Erschliessung erfordern und rechtfertigen würde. Die Vorinstanz hat das Erschliessungsgesuch folglich zu Recht abgewiesen. Der Rekurs erweist sich deshalb als unbegründet und ist abzuweisen.

6.

6.1 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. 3'000.– (Nr. 20.13.01 des Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung, sGS 821.5). Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend haben die Rekurrenten die amtlichen Kosten unter solidarischer Haftung zu bezahlen (Art. 96^{bis} VRP).

6.2 Der von den Rekurrenten am 27. Juni 2019 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– ist anzurechnen.

7.

Rekurrenten und Rekursgegnerin stellen ein Begehren um Ersatz der ausseramtlichen Kosten.

7.1 Im Rekursverfahren werden ausseramtliche Kosten entschädigt, soweit sie auf Grund der Sach- und Rechtslage notwendig und angemessen erscheinen (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).

7.2 Die Rekursgegnerin obsiegt mit ihren Anträgen. Da das Verfahren zudem in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht Schwierigkeiten bot, die den Beizug eines Rechtsvertreters rechtfertigen, besteht grundsätzlich Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung (Art. 98^{bis} VRP). Die Rekursgegnerin hat Antrag auf eine ausseramtliche Entschädigung zuzüglich vier Prozent Barauslagen nach Art. 28^{bis} Abs. 1 HonO sowie 7,7 Prozent Mehrwertsteuer gestellt. Weil keine



Kostennote vorliegt, ist die ausseramtliche Entschädigung in Anwendung von Art. 6 in Verbindung mit Art. 22 der Honorarordnung (sGS 963.75) ermessensweise auf Fr. 2'750.– zuzüglich der beantragten vier Prozent Barauslagen (Fr. 110.–), insgesamt auf Fr. 2'860.– (zuzüglich Mehrwertsteuer) festzulegen; sie ist von den Rekurrenten zu gleichen Teilen zu bezahlen.

7.3 Da die Rekurrenten mit ihren Anträgen unterliegen, haben sie von vornherein keinen Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung. Ihr Begehren ist deshalb abzuweisen.

Entscheid

1.

Der Rekurs von A.____ und B.____ wird im Sinn der Erwägungen abgewiesen.

2.

a) A.____ und B.____ bezahlen unter solidarischer Haftung eine Entscheidunggebühr von Fr. 3'000.–.

b) Der am 27. Juni 2019 von A.____ und B.____ geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– wird angerechnet.

3.

a) Das Begehren von C.____ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird gutgeheissen. A.____ und B.____ entschädigen C.____ zu gleichen Teilen ausseramtlich mit insgesamt Fr. 2'860.– zuzüglich Mehrwertsteuer.

b) Das Begehren von A.____ und B.____ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird abgewiesen.

Die Vorsteherin

Susanne Hartmann
Regierungsrätin