

A1 14 250

ENTSCHEID VOM 10. JULI 2015

**Kantonsgericht Wallis
Öffentlichrechtliche Abteilung**

Es wirken mit: Thomas Brunner, Präsident, Jean-Bernard Fournier und Christophe Joris, Richter, sowie Gerichtsschreiber Paul Constantin,

in Sachen

X_____, vertreten durch die Rechtsanwälte Dr. M_____, N_____,
Dr. O_____, P_____, Q_____ und R_____

gegen

STAATSRAT DES KANTONS WALLIS

EINWOHNERGEMEINDE S_____

(Öffentliche Strassen)

Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen den Entscheid vom 13. August 2014.

Sachverhalt

A. Die Gemeinde S_____ (Gemeinde) plant für das Gebiet über „A_____“ zwischen „Vorder- und HinterA_____“ eine Erschliessungsstrasse. Die Strasse weist eine generelle Breite von 3.50 m, mit Verbreiterungen in engen Kurven, und eine Länge von 633.50 m auf. Die Kostenschätzung beläuft sich auf total Fr. 2 100 000.--. Das Strassenprojekt dient im Wesentlichen der Baulanderschliessung im erwähnten Gebiet.

Nachdem gegen das bereits im Jahre 2008 aufgelegte und publizierte Strassenprojekt Einsprachen erhoben worden waren, wurde das Ausführungsprojekt Erschliessungsstrasse „A_____“ abgeändert und gemäss Publikation im Amtsblatt Nr. xxx vom xxx xxx1 nochmals bei der Gemeindekanzlei während 30 Tagen zur öffentlichen Einsichtnahme aufgelegt. Gemäss Ausschreibung beinhaltete das Aufgedossier neben dem Auflageprojekt folgende Unterlagen: Übersichtsplan, Situationspläne, Baulinienplan, Längenprofil, Normal- und Querprofile, Leitungsplan, Landerwerbsplan und -liste, Technischer Bericht sowie Kostenvoranschlag. Da der Bau der erwähnten Erschliessungsstrasse auch eine Rodung erforderte, legte die Gemeinde gleichzeitig das entsprechende Rodungsgesuch auf.

B. Gegen das erwähnte Strassenprojekt erhob X_____ am 26. August 2013 beim Staatsrat Einsprache, der diese mit Entscheid vom 13. August 2014, eröffnet am 25. August 2014, abwies, die Pläne des Auflageprojekts „Erschliessungsstrasse A_____“ unter Bedingungen und Auflagen genehmigte und die hierfür vorgesehenen Arbeiten als Werk öffentlichen Nutzens erklärte. Im gleichen Entscheid wurde auch die für die Realisierung der geplanten Strasse notwendige Rodung von 275 m² B_____ bewilligt und der zu leistende Rodungersatz festgelegt.

C. Gegen diesen Entscheid reichte X_____ (Beschwerdeführerin) am 24. September 2014 bei der öffentlichrechtlichen Abteilung des Kantonsgerichts Verwaltungsgerichtsbeschwerde mit folgenden Anträgen ein:

- „1. In Gutheissung der Beschwerde sei der angefochtene Entscheid des Staatsrates vom 13. August 2014 aufzuheben.
2. Der Beschwerdeführerin sei eine angemessene Parteientschädigung zuzusprechen.
3. Die Kosten dieses Verfahrens gehen zu Lasten der Gemeinde S_____.“

D. Mit Schreiben vom 27. Oktober 2014 verwies die Gemeinde auf ihre Stellungnahme zur Einsprache der Beschwerdeführerin im vorinstanzlichen Verfahren und wies darauf hin, dass es sich um Boden in der Reservezone handelt, der nun erschlossen werden soll. Am 26. November 2014 nahm der Staatsrat zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde Stellung und beantragte, diese abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei sowie die Kosten von Verfahren und Entscheid zu tragen wer rechtens. Dabei legte er unter Hinweis auf die Stellungnahme der Dienststelle für Raumentwicklung vom 30. Oktober 2014 dar, dass die sich in Ausarbeitung befindende kommunale Nutzungsplanung nach neuem RPG rechtskonform sei.

In ihrer Replik vom 16. Dezember 2014 äusserte sich die Beschwerdeführerin zu den Vorbringen der Gemeinde und des Staatsrats und beantragte zusätzlich zu den bisher gestellten Rechtsbegehren eine angemessene Parteientschädigung für das Verfahren vor dem Staatsrat. Der Staatsrat reichte am 14. Januar 2015 seine diesbezügliche Duplik ein. Die Gemeinde verzichtete auf das Einreichen einer Duplik.

Weitere Sachverhaltsdarstellungen, Parteibehauptungen sowie Begründungen sind, soweit rechtlich von Bedeutung, in den nachfolgenden Erwägungen aufgeführt.

Erwägungen

1. Der angefochtene Entscheid des Staatsrats stellt eine letztinstanzliche Verfügung im Sinne von Art. 72 des Gesetzes über das Verwaltungsverfahren und die Verwaltungsrechtspflege vom 6. Oktober 1976 (VVRG; SGS/VS 172.6) dar, die mangels Ausschlusses in den Art. 74 bis Art. 77 VVRG und gemäss Art. 47 Abs. 2 des Strassengesetzes vom 3. September 1965 (StrG; SGS/VS 725.1) der Verwaltungsgerichtsbeschwerde unterliegt. Die Beschwerdeführerin ist als Adressatin des angefochtenen Staatsratsentscheids, aber auch als Eigentümerin der Parzellen Nrn. xxx1 und xxx2, welche von der geplanten Erschliessungsstrasse gemäss Auflageprojekt ebenfalls betroffen sind, durch diesen berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an dessen Änderung oder Aufhebung. Gemäss Art. 80 Abs. 1 lit. a i.V.m. Art. 44 Abs. 1 lit. a VVRG ist sie somit zur Beschwerdeführung legitimiert. Auf die im Übrigen form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist deshalb einzutreten (Art. 80 Abs. 1 lit. b und c i.V.m. Art. 46 und Art. 48 VVRG).

2. Das Gericht hat die Angelegenheit nicht unter allen Gesichtspunkten zu überprüfen, sondern kann sich im Wesentlichen auf die gerügten Punkte beschränken (Art. 48 Abs. 2 i.V.m. Art. 80 Abs. 1 lit. c VVRG).

2.1 Gemäss Art. 78 lit. a VVRG können mit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde Rechtsverletzungen, einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens und unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts, von hier nicht interessierenden Ausnahmen abgesehen, nicht aber die Unzweckmässigkeit gerügt werden. Das Gericht soll den ganzen Bereich des Gestaltungs- und Ermessensspielraums der Vorinstanz respektieren und nur prüfen, ob das Ermessen pflichtgemäss ausgeübt worden ist. Denn es liegt primär an den lokalen Behörden, die Beurteilung vorzunehmen, da die Raumplanung und die Erschliessung der Bauzonen in ihrem Kompetenzbereich liegen. Unter diesem Aspekt ginge es nicht an, dass das Kantonsgericht eine von der Gemeinde dem Staatsrat vorgeschlagene Wahl eines Strassentrasses, die dieser genehmigte, mit der Begründung aufheben würde, die angefochtene Entscheidung sei wohl vertretbar, eine andere, vom Beschwerdeführer vorgeschlagene sei aber zweckmässiger. Damit würde das Kantonsgericht das Wesen der Rechtskontrolle verkennen und eine Zweckmässigkeitsprüfung vornehmen.

2.2 Eine Zweckmässigkeitsprüfung ist jedoch abgesehen von den in Art. 78 lit. b VVRG vorgesehenen, hier nicht zutreffenden Fällen, dem Kantonsgericht verwehrt. Wenn Art. 36 Abs. 2 StrG davon spricht, dass in der Einsprache an den Staatsrat auch die Zweckmässigkeit des geplanten Verkehrsweges gerügt werden könne, gilt dies nur für die Einwände bei der Einspracheinstanz. Aus Abs. 3 desselben Artikels geht nämlich hervor, dass für das anschliessende Beschwerdeverfahren die allgemeinen Bestimmungen des VVRG gelten, die diese Kognitionsbefugnis des Gerichtes ausschliessen (KGE vom 26. Juni 1998 i.S. A. & Co. c/ Staatsrat Erw. 3). Im Übrigen legt es sich dort besondere Zurückhaltung auf, wo die Verwaltungsbehörde aufgrund ihrer besseren Vertrautheit mit den tatsächlichen Verhältnissen oder der Technizität der Fragen zum Entscheid besser geeignet ist (Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl., N 446c f.). Dies trifft insbesondere bei der Wahl der Linienführung einer Strasse, aber auch bei deren Ausgestaltung zu. Einmal handelt es sich um die Beurteilung ganz konkreter örtlicher Verhältnisse, die von den Verwaltungsbehörden sachkundiger vorgenommen werden können und andererseits steht der Verwaltung bei der Wahl der Linienführung wie bei der Ausgestaltung der Strasse ein gewisser Ermessensspielraum zu, so dass das Kantonsgericht dagegen nur einschreiten kann, wenn die Verwaltung sich nachweislich von falschen oder unhaltbaren Über-

legungen hat leiten lassen (KGE vom 16. April 1999 i.S. Z. c/ Staatsrat E. 3.2, sowie vom 09. Januar 1998 i.S. A c/ Staatsrat E. 6).

3. Die Beschwerdeführerin beantragt als Beweismittel u.a. eine Ortsschau, die Parteieinvernahme, die Edition der Akten zum Auflageprojekt 2008 - 2012, die Edition der Akten zum Auflageprojekt 2013 und die Zeugeneinvernahme des damaligen Projektleiters C_____.

3.1 Aus dem Gebot der Gewährung des rechtlichen Gehörs folgt u.a. der Anspruch auf Abnahme der von einer Partei angebotenen Beweise (Urteil des Bundesgerichts 2C_712/2011 vom 19. Januar 2012 E. 2.2; BGE 127 I 54 E. 2b mit Hinweis). Keine Verletzung des rechtlichen Gehörs liegt vor, wenn eine Behörde auf die Abnahme beantragter Beweismittel verzichtet, weil die antizipierte Beweiswürdigung ergibt, dass die Beweisanträge eine nicht erhebliche Tatsache betreffen oder offensichtlich untauglich sind, etwa weil ihnen die Beweiseignung an sich abgeht oder die betreffende Tatsache aus den Akten bereits genügend ersichtlich ist und angenommen werden kann, dass die Durchführung des Beweises im Ergebnis nichts ändern wird (BGE 136 I 229 E. 5.3; 134 I 140 E. 5.3; 131 I 153 E. 3; 130 II 425 E. 2.1; Urteile des Bundesgerichts 2C_712/2011 vom 19. Januar 2012 E. 2.2 und 2C_115/2007 vom 11. Februar 2008 E. 2.2; Alfred Kölz/Isabelle Häner/Martin Bertschi, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 3. A., Zürich 2013, N. 153 und N. 537). Nach der Rechtsprechung kann das Beweisverfahren somit geschlossen werden, ohne damit das rechtliche Gehör zu verletzen, wenn die entscheidende Instanz sich ihre Überzeugung gebildet hat und ohne Willkür in vorweggenommener Beweiswürdigung annehmen kann, ihre Überzeugung würde durch weitere Beweiserhebungen nicht geändert. Dies trifft u.a. zu, wenn eine Beweisführung über einen nicht rechtlich relevanten Sachverhalt verlangt wird (Art. 80 Abs. 1 lit. d, 56 und 17 Abs. 2 VVRG; Urteil des Bundesgerichts 1A.87/2006 vom 12. September 2006 E. 2.2; BGE 131 I 153 E. 3; 130 II 425 E. 2.1; 122 II 469 E. 4a mit Hinweisen).

3.2 Zentraler Streitgegenstand des vorliegenden Verfahrens bilden die von der Beschwerdeführerin geltend gemachten Rechtsverletzungen bezüglich der geplanten Erschliessungsstrasse.

3.3 Die von der Beschwerdeführerin beantragte Edition der Akten zum Auflageprojekt 2013 erfolgte durch die Vorinstanz gleichzeitig mit dem Einreichen der Beschwerdeantwort vom 26. November 2014 im Verfahren A1 14 251 (Ziff. 1.3 der Beschwerdeant-

wort), das dieselbe Erschliessungsstrasse betrifft. Zu den übrigen Bewismittelanträgen der Beschwerdeführerin gilt Folgendes:

Die sich im Dossier befindenden Berichte, Ergänzungsberichte, Pläne, Profile und Vernehmlassungen sowie die übrigen Akten geben rechtsgenügend Auskunft, um über die hier umstrittenen Rechtsfragen urteilen zu können. Die Beschwerdeführerin legt nicht genügend dar, was sie mit den übrigen beantragten Beweismitteln dem Gericht noch vorbringen will, was sie nicht schriftlich schon getan hat oder hätte tun können. Der rechtsrelevante Sachverhalt steht somit aufgrund der Akten fest, weshalb das Gericht unter Berücksichtigung der vorliegenden Umstände in antizipierter Beweiswürdigung annimmt, weitere durch die Beschwerdeführerin beantragte Beweiserhebungen würden die Beurteilung durch das Gericht nicht ändern, weshalb darauf verzichtet wird.

4. Die Beschwerdeführerin bestreitet weder die gesetzliche Grundlage noch das öffentliche Interesse am Erstellen der hier umstrittenen Erschliessungsstrasse. Streitpunkt ist einzig deren Linienführung. Die Beschwerdeführerin macht geltend, die Urversammlung habe am 29. November 2012 das ursprüngliche Auflageprojekt genehmigt. Dieses sei jedoch von der Gemeinde wegen angeblichen Verfahrensfehlern zurückgezogen worden. Die Gemeinde habe dann ab dem 26. Juli 2013 ein neues Auflageprojekt zur Erschliessungsstrasse „A_____“ aufgelegt, welches nie der Urversammlung vorgelegt worden sei. Es fehle demnach an der Zustimmung der Gemeindeversammlung. In ihrer Replik bringt die Beschwerdeführerin überdies vor, es fehle auch der Genehmigungsbeschluss des Gemeinderates.

4.1 Weder das StrG noch das Gemeindegesetz vom 5. Februar 2004 (GG; SGS/VS 175.1) sehen für den Bau einer Erschliessungsstrasse zwingend einen Beschluss der Urversammlung oder des Gemeinderats vor. Der Bau einer Erschliessungsstrasse zählt nicht zu den in Art. 17 GG erwähnten, unveräusserlichen Befugnissen, über welche die Urversammlung berät und beschliesst. Einzig für die Finanzierung einer solchen Strasse ist zwingend ein Urversammlungsbeschluss erforderlich, wenn der Betrag der hierfür notwendigen Ausgabe höher ist als 5% der Bruttoeinnahmen des letzten Verwaltungsjahres, mindestens aber Fr. 10 000.-- beträgt (Art. 17 Abs. 1 lit. c GG).

4.2 Gemäss dem sich in den Akten befindenden Protokollauszug der ausserordentlichen Urversammlung vom 29. November 2012 informierte der Gemeinderat diese darüber, dass gegen das bereits im Jahre 2008 aufgelegte Projekt Erschliessungsstrasse „A_____“ mehrere Einsprachen erhoben worden sind, die zu Änderungen des damaligen Projekts führten. Die Änderungen wurden kurz erläutert und die Urver-

sammlung wurde auch über die für die Erschliessungsstrasse erforderliche Ausgabe im Betrage von Fr. 2 100 000.-- und deren Verwendung in Kenntnis gesetzt. Dem Protokollauszug kann entnommen werden, dass der Gemeinderat der Urversammlung das Projekt „Erschliessungsstrasse A_____“ inklusive dem dargelegten Kostenrahmen vorlegte und diese ihre Zustimmung gab. Damit steht für das Gericht fest, dass sowohl der Gemeinderat (Art. 39 Abs. 1 Ziff. 2 StrG) als auch die Urversammlung (Art. 17 Abs. 1 lit. c GG) dem Projekt zustimmten. Anzubringen ist noch der Hinweis, dass es sich bei der Bestimmung von Art. 39. Abs. 1 Ziff. 2 StrG um eine “Kann-Vorschrift“ handelt, die dem Gemeinderat die Möglichkeit gibt, ein Ausführungsprojekt zu erstellen oder es durch jemanden erstellen zu lassen. Dabei handelt es sich um tatsächliches Verwaltungshandeln des Gemeinderats als Exekutivorgan und nicht um eine selbständig anfechtbare Verfügung im Sinne von Art. 5 VVRG. Zu diesem Zeitpunkt entfaltet das Ausführungsprojekt noch keine Rechtswirkungen, sondern dient nach öffentlicher Auflage zusammen mit allfälligen Einsprachen als Entscheidungsgrundlage. Entscheidbehörde ist nämlich der Staatsrat, der über die Projektgenehmigung und die Einsprachen befindet (Art. 47 Abs. 1 StrG). Und einzig dieser Entscheid ist mit Beschwerde an das Kantonsgericht anfechtbar (Art. 47 Abs. 2 StrG). Es kann somit festgestellt werden, dass weder der Gemeinderat noch die Urversammlung bei der Beschlussfassung zum Bau der Erschliessungsstrasse „A_____“ Recht verletzt haben und die Beschwerde in diesem Punkte als unbegründet abzuweisen ist.

5. Die Beschwerdeführerin macht geltend, bedingt durch diese Erschliessungsstrasse resultiere zu ihren Lasten einerseits eine formelle Enteignung und bedingt durch die eingeschränkte Bebaubarkeit andererseits eine materielle Enteignung.

5.1 Gemäss Art. 52 Abs. 1 StrG gelten alle in den genehmigten Ausführungsprojekten vorgesehenen Arbeiten als Werk öffentlichen Nutzens. Die Genehmigung dieser Pläne begründet überdies das Recht auf Enteignung aller zur Ausführung des Werkes benötigten dinglichen Rechte an Grundstücken sowie der aus dem Grundeigentum hervorgehenden Nachbarrechte, ferner der persönlichen Rechte von Mietern und Pächtern. Die Rechte können dauernd oder vorübergehend übertragen, entzogen, beschränkt oder begründet werden (Abs. 2).

Es ist somit unbestritten, dass der Boden der Beschwerdeführerin, der unmittelbar zum Bau der Erschliessungsstrasse benutzt wird, formell enteignet wird und diese formelle Enteignung entschädigungspflichtig ist. Die Entschädigung ist nach den Bestimmungen von Art. 11 - 18 des kantonalen Enteignungsgesetzes vom 8. Mai 2008 (kEntG; SGS/VS 710.1) und in dem eigens hierfür vorgesehenen Schätzungsverfahren (Art. 26

- 52 kEntG) festzusetzen. Nicht gefolgt werden kann der Auffassung der Beschwerdeführerin, für die nicht unmittelbar für die Erschliessungsstrasse benutzte Restfläche resultiere durch die eingeschränkte Bebaubarkeit für sie eine materielle Enteignung. Die Frage, ob und bejahendenfalls, in welchem Ausmass die Restparzelle überbaubar bleibt, ist nämlich eine Frage des Minderwerts, der für die Restparzelle allenfalls entstehen kann. Doch dieser Minderwert bildet, wie nachfolgend zu zeigen sein wird, Teil der aus formeller Enteignung folgenden Gesamtentschädigung.

5.2 Art. 26 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101) sieht vor, dass Enteignungen und Eigentumsbeschränkungen, die einer Enteignung gleichkommen, voll entschädigt werden. Art. 6 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Wallis vom 8. März 1907 (SGS/VS 101.1) verlangt eine gerechte Entschädigung (BGE 127 I 185 E. 3; Urteile des Kantonsgerichts A1 14 80 vom 11. September 2014 E. 4.1 und 4.2; A1 07 12 vom 1. Juni 2007 E. 4.1; A1 06 198 vom 8. Februar 2007 E. 3.1 und A1 05 17 vom 3. Juni 2005 E. 3.1). Art. 11 Abs. 1 kEntG sieht schliesslich die Enteignung gegen volle Entschädigung vor. Sämtliche Formulierungen decken sich und verlangen eine volle Entschädigung (Peter Hänni, Enteignung und Entschädigung, in: Schweizerische Baurechtstagung 2005, Institut für Schweizerisches und Internationales Baurecht (Hrsg.), Freiburg 2005, S. 131; BGE 127 I 185 E. 3; ZWR 2011 S. 162 E. 3. 1).

5.3 Gemäss Art. 13 kEntG umfasst die Entschädigung den vollen Verkehrswert des enteigneten Rechts (lit. a), den Betrag der Wertverminderung des verbleibenden Teils, wenn von einem Grundstück oder von mehreren wirtschaftlich zusammenhängenden Grundstücken nur ein Teil in Anspruch genommen wird (lit. b) und den Betrag aller weiteren vom Enteigneten hinzunehmenden Nachteile, die sich nach dem gewöhnlichen Lauf der Dinge als Folge der Enteignung voraussehen lassen (lit. c). Zu entschädigen ist daher nicht nur der Landverlust als solcher, sondern auch die Wertminderung der verbleibenden Restfläche. Dies ist eine Ausprägung des Grundsatzes der vollen Entschädigung bei formeller Enteignung von Teilflächen; die Grundsätze der materiellen Enteignung finden keine Anwendung (Urteil des Bundesgerichts 1C_329/2014 vom 5. Januar 2015 E. 4.2.). Für die Berechnung des Verkehrswerts ist gemäss Art. 15 Abs. 1 kEntG der Zeitpunkt der Schätzung oder jener des Entscheids betreffend die vorzeitige Besitznahme massgebend, wobei auch die Möglichkeit und die Wahrscheinlichkeit einer besseren Verwendung des Grundstücks in absehbarer Zeit angemessen zu berücksichtigen ist (Abs. 2) und die durch das Werk des Enteigners entste-

henden Werterhöhungen oder Wertverminderungen fallen, selbst bei einer Teilenteignung, ausser Betracht (Abs. 3).

Auf die von der Beschwerdeführerin im Zusammenhang mit materieller Enteignung vorgebrachten Rügen ist daher im vorliegenden Verfahren nicht einzutreten und diesbezügliche Begehren hat sie in dem eigens hierfür vorgesehenen Schätzungsverfahren (Art. 26 - 52 kEntG) geltend zu machen. Ein allfälliger Minderwert für die Restparzelle wäre zusammen mit der Entschädigung aus formeller Enteignung nach den Bestimmungen von Art. 11 - 18 kEntG festzusetzen.

5.4 Angebracht sei lediglich noch der Hinweis, dass die Parzelle Nr. xxx1 nach wie vor überbaubar bleibt und der Beschwerdeführerin von der Gemeinde auch mit der Parzelle Nr. xxx2 verbundene Vorteile in Aussicht gestellt worden sind (siehe nachfolgend E. 7.2).

6. Weiter rügt die Beschwerdeführerin, das 1984 eingezonte und seither nicht erschlossene Bauland in „A_____“ entspreche nicht den verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Anforderungen zur Schaffung von Bauzonen. Zudem könne nach neuem Raumplanungsrecht die Fläche der rechtskräftig ausgeschiedenen Bauzonen im Kanton insgesamt nicht vergrössert werden.

6.1 Art. 38a des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (Stand am 1. Mai 2014; Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700) enthält die Übergangsbestimmungen zur Änderung vom 15. Juni 2012. Gemäss Art. 38 Abs. 2 RPG darf bis zur Genehmigung der Richtplananpassung durch den Bundesrat im betreffenden Kanton die Fläche der rechtskräftig ausgeschiedenen Bauzonen insgesamt nicht vergrössert werden.

Aus den sich in den Akten befindenden Stellungnahmen der Gemeinde und der kantonalen Dienststellen (insbesondere jener der Dienststelle für Raumentwicklung vom 14. März 2013 mit Auszug Zonenplan 1:2000, vom Staatsrat homologiert am 22. August 1984) geht unmissverständlich hervor, dass mit der zu beurteilenden Erschliessungsstrasse Bauland erschlossen werden soll, das bereits rechtskräftig dem Baugebiet zugewiesen worden ist. Gemäss Art. 34 des kommunalen Bau- und Zonenreglements vom 8. Januar 1984 (BZR), vom Staatsrat homologiert am 22. August 1984, wird das Baugebiet eingeteilt in definitive Bauzone (lit. a) und Reservebauzone (lit. b). Der Unterschied zwischen beiden besteht darin, dass in der Reservebauzone die Gemeinde die Basiserschliessung vorläufig nicht erstellt. Bauten können dort jedoch erstellt werden, sofern die Bedingungen der Erschliessung (Art. 37 Abs. 1 BZR) erfüllt sind

(Art. 34 lit. b Abs. 1 BZR). Die Erschliessungsanlagen werden vom Grundeigentümer erstellt und finanziert (Art. 34 lit. b Abs. 2 BZR, Art. 19 Abs. 3 RPG sowie Art. 15 Abs. 2 und Abs. 3 lit a kRPG). Entscheidend ist, dass mit der zu beurteilenden Erschliessungsstrasse jetzt und inskünftig Bauland erschlossen wird. Dies unabhängig allfälliger Einzonungen, Nichteinzonungen und Auszonungen, denn aufgrund der Akten wird im betreffenden Gebiet in jedem Fall inskünftig auch ein Teil Bauland bilden. Dies wird jedoch Gegenstand der zurzeit laufenden Zonennutzungsplanrevision bilden. Hinzuweisen ist noch darauf, dass den Gemeinden bei der Ortsplanung ein erhebliches Planungsermessen zusteht und diese nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens, in dem es allein um die Plangenehmigung des Ausführungsprojekts einer Erschliessungsstrasse geht, sein kann, sondern in dem eigens hierfür nach kRPG vorgesehenen Planungsverfahren.

6.2 Hier kann lediglich festgestellt werden, dass mit der geplanten Strasse bereits rechtskräftig der Bauzone zugewiesenes Land erschlossen wird und nicht nur Land, das erst inskünftig der Bauzone zugeteilt werden soll. Auch wenn die Gemeinde nach neuem RPG gezwungen sein sollte, ihre Bauzonen zu redimensionieren und von dieser Redimensionierung auch ein Teil des Gebiets „A_____“ betroffen sein sollte, bliebe dies ohne Einfluss auf das vorliegende Strassenprojekt, weil mit der geplanten Strasse nicht rückgezontes Bauland im Gebiet „A_____“ erschlossen wird. Ob, wo und wie viel Bauland nach neuem RPG allenfalls rückzuzonen oder Land neu in die Bauzone aufzunehmen sein wird, steht zum jetzigen Zeitpunkt nicht fest und liegt in dem der Gemeinde diesbezüglich zukommenden Planungsermessen. Es wird nämlich auch nach neuem RPG, wenn auch unter erschwerten und genau festgelegten Bedingungen, möglich bleiben, Land der Bauzone zuzuweisen. Führt die Neueinzonung zum Entstehen oder gar zur Vergrösserung überdimensionierter Bauzonen, so muss sie mit Auszonungen einhergehen, um RPG-konform zu sein.

7. Die geplante Erschliessungsstrasse bringt einen Eingriff in die Eigentumsgarantie (Art. 26 BV) mit sich. Eine Eigentumsbeschränkung ist nur zulässig, wenn sie auf einer gesetzlichen Grundlage beruht, im öffentlichen Interesse liegt und verhältnismässig ist (Art. 36 BV). Dies gilt auch für den Bau einer Erschliessungsstrasse. Alle in den genehmigten Ausführungsprojekten vorgesehenen Arbeiten gelten als Werk öffentlichen Nutzens. Die Genehmigung dieser Pläne begründet überdies das Recht auf Enteignung aller zur Ausführung des Werkes benötigten dinglichen Rechte an Grundstücken (Art. 52 Abs. 1 StrG; Urteil des Bundesgerichts 1C_203/2010 vom 24. Januar 2011 E. 3.1).

7.1 Die Beschwerdeführerin ist nicht grundsätzlich gegen die geplante Erschliessungsstrasse. Sie bestreitet auch nicht die gesetzlichen Grundlagen. Mit dem Strassenbau kommt die Gemeinde ihrer Erschliessungspflicht gemäss Art. 19 RPG und Art. 14 kRPG nach. Der Neubau von Strassen liegt auch in der Kompetenz der Gemeinden (Art. 6 lit. d des Gemeindegesetzes vom 5. Februar 2004 [GG; SGS/VS 175.1] sowie Art. 25 und 26, 39 ff. und 99 StrG). Das öffentliche Interesse, welches namentlich für den Bau, die Korrektur und den Ausbau der öffentlichen Verkehrswege und der öffentlichen Infrastrukturen gar von Gesetzes wegen vermutet wird (Art. 3 Abs. 2 lit. b kEntG), wird von der Beschwerdeführerin ebenfalls nicht bestritten. Sie rügt hingegen die Verletzung des Verhältnismässigkeitsprinzips. Sie macht geltend, die geplante Strasse verlaufe quer durch ihre Parzelle und beeinträchtige deren Überbaubarkeit stark. Des Weiteren müsse sie eine Rampe erstellen, um in ihre Parzelle zu gelangen. Nicht zu unterschätzen seien auch die Folgen dieser erhöhten „Aussichtsplattform“, weil jeder Passant direkt von der Strasse hinunter auf den Gartensitzplatz schauen könne. Die Beschwerdeführerin führt weiter aus, sie stelle sich nicht grundsätzlich gegen das Erschliessungsprojekt, sie verlange aber, dass die Strasse weiter östlich verlaufe. Mit der Verschiebung der Strasse um drei Meter nach Osten könne auch auf die 2.50 Meter hohe und 36 Meter lange Mauer verzichtet werden und somit Bau- und Unterhaltskosten gespart werden. Mit der geplanten Linienwahl entstünden ihr grosse Nachteile und der Bevölkerung unnötige Kosten, die sich mit der von ihr vorgeschlagenen Verschiebung der Strasse nach Osten vermeiden liessen.

7.2 Das Gebot der Verhältnismässigkeit verlangt, dass eine behördliche Massnahme für das Erreichen des im öffentlichen oder privaten Interesse liegenden Ziels geeignet und erforderlich ist und sich für die Betroffenen in Anbetracht der Schwere der Grundrechtseinschränkung als zumutbar und verhältnismässig erweist. Es muss eine vernünftige Zweck-Mittel-Relation vorliegen. Eine Massnahme ist unverhältnismässig, wenn das Ziel mit einem weniger schweren Grundrechtseingriff erreicht werden kann (BGE 132 I 49 E. 7.2 S. 62 mit Hinweisen).

Gemäss unbestritten gebliebenen Ausführungen im vorinstanzlichen Entscheid und aufgrund der Akten erfüllte die Gemeinde die Anliegen der Beschwerdeführerin insofern, als sie in Abänderung des ursprünglichen Projektes die Strasse im Bereich der Parzellen der Beschwerdeführerin um bis zu 1.75 m nach Osten verschob sowie auf die Erstellung der 2.50 m hohen und 36 m langen Mauer verzichtete und an deren Stelle eine Böschung erstellt werden soll. Die Gemeinde stellte der Beschwerdeführerin

überdies weitere im Zusammenhang mit den Parzellen Nrn. xxx1 und xxx2 stehende Vorteile in Aussicht. Die Beschwerdeführerin bringt hiergegen vor, die geplante Strasse schränke die Überbaubarkeit ihrer Parzellen sehr stark ein. Sie erörtert jedoch nicht, inwiefern die Überbaubarkeit verhindert resp. stark beeinträchtigt würde, was angezeigt gewesen wäre angesichts der Tatsache, dass aufgrund der Akten die Parzelle xxx1 auch inskünftig noch mit drei Wohnhäusern überbaubar bleibt (siehe insbesondere Stellungnahme der Gemeinde vom September 2013, Beleg 18 mit den Beilagen 1-6 [Pläne] der vorinstanzlichen Akten). Aus den vom Projektgenieur bereits im vorinstanzlichen Verfahren abgegebenen Stellungnahmen vom 12. November 2012 (Beleg 18.1 der vorinstanzlichen Akten) und vom 12. April 2013 (Beleg 18.2 der vorinstanzlichen Akten) und den sich in den Akten befindenden Unterlagen und Plänen geht zudem klar hervor, weshalb eine weitere Verschiebung der Erschliessungsstrasse nach Osten aus technischen Gründen nicht möglich ist. Es wird aufgezeigt, dass die mit der Erschliessungsstrasse verbundene Grundrechtseinschränkung zumutbar und verhältnismässig ist. Mit all den vom projektverfassenden Ingenieur angeführten stichhaltigen Argumenten setzt sich die Beschwerdeführerin nicht auseinander und lässt es mit blossen, nicht zutreffenden Behauptungen betreffend Linienwahl sein. Die diesbezüglichen Ausführungen der Beschwerdeführerin erweisen sich demnach als rein appellatorische Kritik, auf die das Gericht nicht näher eingeht. Es gibt nach Ansicht des Kantonsgerichts mehrere objektive Gründe, sich für die von der Gemeinde gewählte und vom Staatsrat genehmigte Variante zu entscheiden. Das Kantonsgericht kann jedenfalls bei der getroffenen Linienwahl weder Missbrauch des den Behörden zustehenden Ermessens noch eine Rechtsverletzung feststellen.

8. Die Beschwerdeführerin rügt in ihrer Replik vom 16. Dezember 2014, für die Erschliessungsstrasse, die zum Teil über ein Waldgebiet verlaufe, fehle die Rodungsbewilligung.

Der Staatsrat hat im Plangenehmigungsentscheid eingehend und rechtlich fundiert dargelegt, dass die Voraussetzungen für die Erteilung der Rodungsbewilligung vorliegend erfüllt sind und danach im Sinne der Verfahrenskoordination die Rodungsbewilligung in die Plangenehmigung integriert (angefochtener Entscheid: lit. B., insbesondere E.1. bis E. 6, S. 6 und 6 f.; Dispositiv: lit. B, Ziffn. 1 bis 3, S. 10 und 11). Die Behauptung der Beschwerdeführerin, es liege keine Rodungsbewilligung vor, erweist sich demnach als unzutreffend. Sie setzt sich mit den diesbezüglichen Erwägungen der Vorinstanz, denen sich das Gericht vollumfänglich anschliesst und auf die verwiesen

werden kann, nicht auseinander und auf die diesbezügliche appellatorische Kritik der Beschwerdeführerin ist nicht näher einzugehen.

9. Weiter macht die Beschwerdeführerin geltend, das Projekt sei, insoweit die Strasse über die Landwirtschaftszone verlaufe, nicht zonenkonform. Sinngemäss hält sie es für unzulässig, aus einer nach Art. 24 RPG nicht bewilligungsfähigen Strasse einen raumplanerisch zulässigen Sondernutzungsplan zu machen. Damit wirft sie der Vorinstanz eine Umgehung von Art. 24 RPG vor.

9.1 Das StrG sieht ein Plangenehmigungsverfahren vor, welches das Enteignungsrecht miteinschliesst (Art. 52 Abs. 1 StrG und Art. 19 Abs. 2 kEntG). Das zu beurteilende Strassenprojekt ist in Anwendung des StrG und des kEntG erlassen worden. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts in BGE 117 Ib 35 E. 2 stellen solche Strassenprojektpläne (Sonder-) Nutzungspläne im Sinne von Art. 14 ff. RPG dar. Wie das Bundesgericht in dieser Entscheid weiter ausführt, erhält der von einem Strassenplan erfasste Boden damit eine besondere Zweckbestimmung. Diese unterscheidet sich wesentlich von der Zweckbestimmung des Landes, das nicht in den Strassenplan aufgenommen werde. Mit dem Bau der Strasse werde dieser Nutzungsplan verwirklicht. Da es hierbei gerade nicht um eine Abweichung von der im Strassenplan festgesetzten Nutzung gehe, liege klarerweise kein Anwendungsfall von Art. 24 RPG vor (Urteile des Bundesgerichts 1A.27/2002 vom 20. August 2002 E. 5.2 und 1A.82/2006 vom 5. September 2006 E. 2.2). Dementsprechend entfällt vorliegend die Notwendigkeit eines baurechtlichen Verfahrens, so dass Art. 24 RPG keine Anwendung finden kann (Urteil des Bundesgerichts 1A.27/2002 vom 20. August 2002 E. 5.3).

Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts kann die Änderung eines Nutzungsplanes in der Form der Einzonung von Land für ein konkretes Bauprojekt nicht ohne weiteres als unzulässig und auch nicht als Umgehung von Art. 24 RPG bezeichnet werden, wenn die Voraussetzungen für eine Ausnahmbewilligung gemäss Art. 24 RPG mangels Standortgebundenheit nicht gegeben sind. Diese Rechtsprechung trifft sinngemäss auch auf einen Sondernutzungsplan zu. Andernfalls wäre ein Sondernutzungsplan, der abweichende Regelungen zum Rahmennutzungsplan schafft, nur zulässig, wenn auch die Voraussetzungen von Art. 24 RPG erfüllt sind. Damit wäre es verwehrt, eine für den Ziel- und Quellverkehr bestimmte Erschliessungsstrasse zur Entlastung eines Ortskerns an eine Umfahrungsstrasse, die in der Regel ausserhalb der Bauzonen vorbeiführt, anzuknüpfen. Dies kann nicht der Sinn des Raumplanungsgesetzes sein. Vielmehr ist auch in solchen Fällen zu prüfen, ob die Planungsmassnahme den Zielen und Grundsätzen der Nutzungsplanung gemäss RPG entspricht.

Trifft dies zu, ist sie rechtmässig und stellt keine Umgehung von Art. 24 RPG dar, auch wenn eine Ausnahmegewilligung für das Bauvorhaben mangels Standortgebundenheit im Sinne von Art. 24 Abs. 1 lit. a RPG ausgeschlossen wäre. Dem steht auch nicht entgegen, dass eine Strasse, welche Land in der Bauzone erschliesst, grundsätzlich durch das Siedlungsgebiet führen und nicht Land im übrigen Gemeindegebiet oder in der Landwirtschaftszone beanspruchen soll (BGE 118 Ib 497 E. 4a). Dieser raumplanerische Grundsatz spielt eine Rolle bei der Abwägung der räumlich berührten Interessen. Er kann jedoch nicht herangezogen werden, um einen Sondernutzungsplan an die Voraussetzung der Standortgebundenheit gemäss Art. 24 RPG zu knüpfen. Die Standortgebundenheit im Sinne dieser Bestimmung ist demnach keine bundesrechtliche Voraussetzung für projektbezogene Nutzungspläne ausserhalb der Bauzone bzw. in der Landwirtschaftszone. Der Staatsrat hat somit das Strassenprojekt zu Recht unter dem Aspekt der Ziele und Grundsätze der Nutzungsplanung gemäss Raumplanungsgesetz beurteilt. Zu prüfen ist, ob es sich hierbei auf sachgerechte Kriterien abgestützt und eine vertretbare Abwägung der berührten räumlichen Interessen vorgenommen hat (Urteil des Bundesgerichts 1A.27/2002 vom 20. August 2002 E. 5.4).

Nach dem aus dem RPG folgenden Trennungsprinzip sind Bau- und Nichtbaugebiete klar zu trennen. Damit soll der haushälterischen Nutzung des Bodens als zentrale Forderung der Raumplanung Rechnung getragen werden. Dem gleichen Anliegen dient auch das Konzentrationsprinzip. Dieses verlangt, dass die verschiedenen Nutzungen örtlich sinnvoll zusammengefasst werden, d.h. Bauten und Anlagen sind grundsätzlich auf räumlich zusammenhängende, vom umliegenden Nichtsiedlungsgebiet klar abgegrenzte und auf das Notwendige beschränkte Zonen zu konzentrieren (vgl. dazu: Peter Karlen, Neue Entwicklungen in der Nutzungsplanung im Spiegel der Rechtsprechung des Bundesgerichts, in: AJP 3/97, S. 244; Alexandre Flückiger, Kommentar RPG, Rz. 17 zu Art. 15; Gian Schmid, a.a.O., S. 16 f.). Diesen Grundsätzen steht jedoch nicht entgegen, ausserhalb der Bauzonen besondere Nutzungspläne in Abweichung der Grundnutzung zu erlassen, sofern dies mit den Zielen und Grundsätzen der Raumplanung im Sinne von Art. 1 und 3 RPG vereinbar ist. Dies ist vorliegend aus den dargelegten Gründen der Fall (Urteil des Bundesgerichts 1A.27/2002 vom 20. August 2002 E. 5.4.3).

9.2 Auch nach kantonalem Recht stellen die nach StrG erlassenen Strassenpläne Sondernutzungspläne dar (ZWR 2009, S. 54 f.) und entfällt für solche Strassenprojekte eine Baubewilligung. Gemäss Art. 23 Abs. 1 der Bauverordnung vom 2. Oktober 1996 (BauV; SGS/VS 705.100) bedürfen Bauten und Anlagen, deren Bewilligung nach der

Spezialgesetzgebung Gegenstand eines besonderen Verfahrens bildet, sofern dieses die öffentliche Auflage der Pläne und die Einsprachemöglichkeit vorsieht, keiner Baubewilligung. Dies trifft insbesondere zu für die in Strassenplänen nach dem StrG genehmigten Strassen, Wege, Plätze und zugehörigen Nebenanlagen (Art. 23 Abs. 1 lit. a BauV). Art. 42 StrG verlangt die öffentliche Auflage des Ausführungsprojekts und Art. 43 StrG sieht die Einsprachemöglichkeit innert 30 Tagen seit Bekanntmachung im Amtsblatt vor.

Aufgrund des Gesagten dringt die Beschwerdeführerin auch in diesem Punkte mit ihren Anliegen nicht durch.

10. Zusammenfassend ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde abzuweisen. Dieser Ausgang des Verfahrens zeitigt seine Folgen in der Verlegung der Gerichtskosten und in der Festsetzung der Parteientschädigung. Im Einzelnen:

10.1 Nach Art. 89 Abs. 1 VVRG hat die unterliegende Partei die Kosten des Gerichtsverfahrens zu tragen. Diese setzen sich gemäss Art. 3 des Gesetzes betreffend den Tarif der Kosten und Entschädigungen vor Gerichts- oder Verwaltungsbehörden vom 11. Februar 2009 (GTar; SGS/VS 173.8) aus den Auslagen der Entscheidbehörde sowie der Gerichtsgebühr zusammen. Die Gerichtsgebühr beträgt für Beschwerdeverfahren vor der öffentlichrechtlichen Abteilung des Kantonsgerichts in der Regel Fr. 280.-- bis Fr. 4 000.-- (Art. 25 GTar). Bei der Festsetzung der Gerichtsgebühr ist insbesondere der Umfang und der Schwierigkeitsgrad des Falls, die Art der Prozessführung der Parteien sowie ihre finanziellen Situation zu berücksichtigen (Art. 13 GTar). Aufgrund dieser Kriterien erachtet das Gericht vorliegend eine Gerichtsgebühr von Fr. 1 500.-- als angemessen. Diese ist von der Beschwerdeführerin zu tragen, welche vollständig unterliegt.

10.2 Da die Beschwerdeführerin vorliegend unterliegt, hat sie keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 91 Abs. 1 VVRG). Den Behörden oder mit öffentlichen Aufgaben betrauten Organisationen, welche obsiegen, darf in der Regel keine Parteientschädigung zugesprochen werden (Art. 91 Abs. 3 VVRG). Vorliegend ist kein Grund ersichtlich, von dieser Bestimmung abzuweichen, weshalb auch der Gemeinde keine Parteientschädigung zugesprochen wird.

erkennt:

1. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird abgewiesen.
2. Die Gerichtsgebühr in der Höhe von Fr. 1 500.-- wird der Beschwerdeführerin auferlegt.
3. Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen.
4. Dieses Urteil ist der Beschwerdeführerin, der Einwohnergemeinde S_____ und dem Staatsrat schriftlich mitzuteilen.

Sitten, 10. Juli 2015