

Kantonsgericht Luzern 7H 15 156 vom 06.03.2018

Gericht/Verwaltung: Kantonsgericht
Abteilung: 4. Abteilung
Rechtsgebiet: Bau- und Planungsrecht
Entscheiddatum: 06.03.2018
Fallnummer: 7H 15 156
LGVE:
Rechtskraft: Dieser Entscheid ist rechtskräftig.

Leitsatz

Erschliessung (tatsächlich und rechtlich genügende Zufahrt; E. 4.2).

Berechnungen von Pflichtabstellplätzen (E. 4.2.5).

Frage der Zulässigkeit einer Nebenbestimmung zur Sicherstellung der rechtlich genügenden Erschliessung (E. 4.3).

Kriterien der Festlegung einer Ersatzabgabe für Pflichtabstellplätze (E. 4.4).

Gesetzesartikel: Art. 19, 22 Abs. 1 und 2 RPG; § 195 Abs. 1 PBG; §§ 93 und 95 StrG; Art. 5, 7 und 11 Parkplatzreglement der Gemeinde.

Heruntergeladen von «https://gerichte.lu.ch/recht_sprechung/lgve/Ajax?EnId=10923».

Die vorliegende Ausgabe des Entscheides ist typografisch aufbereitet. Die Aufbereitung findet automatisch statt und wird nicht überprüft, weshalb diese Fassung des Entscheides Fehler (insbesondere Auslassungen) aufweisen kann. Es wird keine Gewähr für eine vollständige und richtige Darstellung übernommen. Wer Gewähr für eine vollständige und richtige Darstellung benötigt, sei hiermit auf die amtliche Ausgabe des Entscheids (abrufbar unter der vorstehenden Internetadresse) verwiesen.

Entscheid

Sachverhalt

A. B. _____ und C. _____ sind Eigentümer des Grundstücks Nr. E. _____, GB D. _____, welches in der zweigeschossigen Wohnzone (W2 0,25) in landschaftlich empfindlicher Lage liegt. Dieses Grundstück ist mit einem Einfamilienhaus (Gebäude Nr. G. _____) sowie einer unterirdischen Garage (Gebäude Nr. H. _____) überbaut. Mit Baugesuch vom 3. November 2014 beantragten B. _____ und C. _____ den Neubau eines zusätzlichen Einfamilienhauses auf dem besagten Baugrundstück. Das Bauvorhaben lag vom 4. bis zum 23. Dezember 2014 öffentlich auf. Innert dieser Frist reichte unter anderem A. _____ Einsprache ein. Mit Entscheid vom 7. Mai 2015 bewilligte der Gemeinderat D. _____ den beantragten Neubau unter Bedingungen und Auflagen. Die Einsprache von A. _____ hiess er teilweise gut. Die übrigen Einsprachen wurden abgewiesen.

B. Am 1. Juni 2015 reichte A. _____ Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen den Baubewilligungsentscheid vom 7. Mai 2015 ein und stellte folgende Anträge:

«Der Entscheid des Gemeinderates dd. 7. Mai 2015 betreffend Baubewilligung Neubau Einfamilienhaus I. _____ ist aufzuheben und es wird gleichzeitig integral die Aufhebung der bedingten und mit Auflagen verbundenen Baubewilligung beantragt. Allenfalls ist der Entscheid des Gemeinderates zur Überarbeitung und Neuauflage zurückzuweisen.

Die Kosten für das Beschwerde- sowie Baueinspracheverfahren sind in vollem Umfang entweder der öffentlichen Hand oder aber der Bauherrschaft aufzuerlegen.»

Mit Vernehmlassung vom 3. Juli 2015 liessen B. _____ und C. _____ die Abweisung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde beantragen; unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Beschwerdeführerin. In seiner Stellungnahme vom 2. Juli 2015 (Postaufgabe: 3.7.2015) schloss der Gemeinderat D. _____ auf Abweisung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde; unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Beschwerdeführerin.

Im Rahmen des zweiten Rechtschriftenwechsels hielten die Parteien an ihren Anträgen fest.

Die zusätzliche Eingabe der Beschwerdeführerin vom 3. September 2015 wurde den Beschwerdegegnern zugestellt.

C. Mit Entscheid des Gemeinderats D. _____ vom 7. Juli 2016 wurde eine von B. _____ und C. _____ beantragte Abänderung der Zufahrt und des Garagengeschosses bewilligt. Gegen diesen Entscheid reichte A. _____ wiederum Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Kantonsgericht ein (Verfahren 7H 16 173). In der Folge wurde einerseits am 16. September 2016 das vorliegende Verfahren 7H 15 156 bis zum Abschluss des Verfahrens 7H 16 173 sistiert als auch am 7. März 2017 das Verfahren 7H 16 173 bis zum Vorliegen eines rechtskräftigen Urteils in dem vor dem Bezirksgericht J. _____ hängigen Klage-

verfahren 1A2 16 12. Gegen letztere Sistierungsverfügung erhoben B. _____ und C. _____ Beschwerde in öffentlichrechtlichen Angelegenheiten, welche das Bundesgericht mit Urteil 1C_229/2017 vom 28. September 2017 abwies, soweit es darauf eintrat. Mit Verfügung vom 30. März 2017 wurde das Gesuch um Aufhebung der Sistierung des Verfahrens 7H 15 156 abgewiesen. Diese Verfügung blieb unangefochten.

Mit Verfügung vom 20. Dezember 2017 wurde das Verfahren 7H 16 173 als erledigt erklärt, nachdem B. _____ und C. _____ auf die Abänderung des Garagengeschosses und der Zufahrt ersatzlos verzichtet hatten.

In der Folge stellten B. _____ und C. _____ dem Gericht verschiedene Eingaben zu. Mit einer selbst eingereichten Eingabe vom 23. Dezember 2017 beantragten sie unter anderem die Aufhebung der Sistierung des vorliegenden Verfahrens. Auf Aufforderung des Gerichts gegenüber ihrem damaligen Rechtsvertreter, diese Eingabe zu autorisieren, teilte dieser mit, dass das Mandat nicht mehr bestehe.

Am 10. Januar 2018 machten B. _____ und C. _____ eine weitere Eingabe. Zu dieser Eingabe nahm A. _____ am 20. Januar 2018 Stellung, worauf B. _____ und C. _____ am 1. Februar sowie am 5. März 2018 ihre Gegenbemerkungen einreichten.

Aus den Erwägungen:

4.

4.1.

4.1.1. Die Beschwerdeführerin bringt gegen den angefochtenen Baubewilligungsentscheid vor, es fehle beim in Frage stehenden Bauprojekt an der hinreichenden Erschliessung. Gemäss § 93 Strassengesetz (StrG; SRL Nr. 755) müssten auf dem Baugrundstück für den Neubau zwingend Abstellflächen für Fahrzeuge zur Verfügung stehen. Dies sei vorliegend nicht der Fall. Auch die Voraussetzungen für einen Verzicht auf diese Abstellflächen seien vorliegend nicht gegeben, weshalb keine Ersatzabgabe verfügt werden dürfe. Die Baubewilligung müsse daher in Ermangelung der Erschliessung verweigert werden.

4.1.2. Die Vorinstanz kommt im angefochtenen Entscheid zum Schluss, dass für die Umsetzung des Bauvorhabens mindestens zwei Abstellplätze auf privatem Grund zur Verfügung stehen müssten. Diese Voraussetzung sei bereits heute gegeben, weshalb das Gesuch auch dann bewilligt werden könne, wenn der geplante Garagenanbau wegen Verletzung der Eigentumsrechte der Beschwerdeführerin nicht möglich sei. Sodann hält der Gemeinderat D. _____ fest, dass aufgrund der privatrechtlichen Situation die geplante Garage zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht genügend erschlossen sei. Im Rechtsspruch verfügt die Vorinstanz zum Thema Erschliessung, dass die Ein- und Ausfahrt in die geplante Garage unter der Voraussetzung bewilligt wird, dass die privatrechtlichen Belange betreffend der Stützmauer, auf die gesamte Einfahrtsbreite, geregelt werden. Schliesslich verfügt der Gemeinderat D. _____

im Baubewilligungsentscheid, dass eine einmalige Ersatzabgabe von Fr. 5'200.-- für die auf dem Baugrundstück nicht realisierbaren zwei Autoabstellplätze dann zu bezahlen ist, wenn die Garage nicht erstellt werden kann.

4.1.3. Die Beschwerdegegner gehen im Wesentlichen davon aus, dass das Baugrundstück vollumfänglich erschlossen sei. Es seien bereits heute zwei Garagenplätze und zwei Vorplätze vorhanden, weshalb das Bauprojekt auch ohne zusätzliche Garage bewilligt werden könne. Es bestehe gemäss Dienstbarkeitsvertrag ein Fuss- und Fahrwegrecht über das Grundstück der Beschwerdeführerin, welches das gesamte Grundstück umfasse. Die Beschwerdegegner könnten daher ihr Grundstück von jedem Punkt des Grundstücks der Beschwerdeführerin aus erschliessen.

4.2.

4.2.1. Eine Baubewilligung darf nur erteilt werden, wenn das Baugelände erschlossen ist (Art. 22 Abs. 1 und Abs. 2 lit. b RPG; § 195 Abs. 1 PBG; BGE 131 II 72 E. 3.4, 117 Ib 308 E. 4). Die genügende Erschliessung ist mithin Bauvoraussetzung und muss demzufolge bereits im Zeitpunkt der Baubewilligung sichergestellt sein (Urteile des Verwaltungsgerichts Luzern V 10 316 vom 15.4.2011 E. 3a, V 07 32 vom 20.12.2007 E. 3a). Zur Erschliessung zählt die Gesamtheit aller Einrichtungen, die notwendig sind, damit ein Grundstück zonen- und bauordnungsgerecht genutzt werden kann. Land ist erschlossen, wenn unter anderem eine für die betreffende Nutzung hinreichende Zufahrt besteht (Art. 19 Abs. 1 RPG; Waldmann/Hännli, Raumplanungsgesetz, Bern 2006, Art. 19 RPG N 4). Gebäude dürfen demnach nur auf Grundstücken errichtet werden, die von einer öffentlichen Strasse oder einem öffentlichen Platz her sowohl eine tatsächlich als auch rechtlich genügende Zufahrt haben (LGVE 2000 II Nr. 6 E. 5b; Jomini, in: Komm. zum Bundesgesetz über die Raumplanung [Hrsg. Aemisegger/Kuttler/Moor/Ruch], Zürich 2010, Art. 19 RPG N 23). Nach dem Gesagten ergibt sich, dass auf unerschlossenem Land nicht gebaut werden darf (Jomini, a.a.O., Art. 19 RPG N 9 ff.; Zimmerlin, Baugesetz des Kantons Aargau, 2. Aufl. 1985, § 156 BauG N 4).

4.2.2. Die einzelnen Anforderungen an die Erschliessung ergeben sich im Detail aus dem kantonalen Recht und der kantonalen Gerichts- und Verwaltungspraxis, die sich am erwähnten bundesrechtlichen Rahmen zu orientieren haben. Das kantonale Recht kann insbesondere das Ausmass der Erschliessungsanlagen und die Anforderungen an die genügende Zugänglichkeit in abstrakter Weise festlegen (BGer-Urteil 1C_147/2015 vom 17.9.2015 E. 6.1.1). Art. 19 Abs. 1 RPG will mit dem Erfordernis der ausreichenden Erschliessung vor allem polizeiwidrige Zustände verhindern. Es soll sichergestellt sein, dass keine Bauten entstehen, die wegen fehlender Zufahrten sowie Versorgungs- und Entsorgungseinrichtungen feuer- und gesundheitspolizeiliche Gefahren bieten oder sonstige öffentliche Interessen gefährden. Die Zufahrt muss die Verkehrssicherheit der Benutzer gewährleisten und den Anforderungen des Natur- und Heimatschutzes, des Umweltschutzes sowie weiteren wichtigen Anforderungen der Raumplanung genügen. Soweit der Ausbaustandard von Strassen zu beurteilen

ist, sind hierfür in der Regel die Normen des Schweizerischen Verbands der Strassen- und Verkehrsfachleute (VSS-Normen) heranzuziehen, die indes nicht allzu schematisch und starr gehandhabt werden dürfen (BGer-Urteil 1C_597/2014 vom 1.7.2015 E. 4.1). Was als hinreichende Zufahrt gilt, hängt von der beanspruchten Nutzung des Grundstücks sowie von den massgeblichen – namentlich örtlichen – Umständen des Einzelfalls ab (BGE 116 Ib 159 E. 6b). Bei deren Beurteilung steht den zuständigen kantonalen und kommunalen Behörden ein erhebliches Ermessen zu (BGE 121 I 65 E. 3a; zum Ganzen: BGer-Urteil 1C_147/2015 vom 17.9.2015 E. 6.1.1; Urteil des Kantonsgerichts Luzern 7H 14 268 vom 18.2.2016 E. 3.3).

4.2.3. Im Zusammenhang mit der Erschliessung von Bauten und Anlagen mit Fahrzeugen ist zu beachten, dass bei deren Errichtung gemäss § 93 Abs. 1 StrG auf dem Baugrundstück Abstell- und Verkehrsflächen für Fahrzeuge der Bewohner, Beschäftigten, Besucher und Kunden zu erstellen sind. Das Ausmass der erforderlichen Abstell- und Verkehrsflächen richtet sich nach den Vorschriften der betroffenen Gemeinde (§ 93 Abs. 4 StrG). Gemäss Art. 7 des Reglements der Gemeinde D. _____ über die Abstellflächen auf privatem Grund (Parkplatzreglement) ist für ein Einfamilienhaus pro 100 m² Bruttogeschossfläche (BGF) ein Abstellplatz für Fahrzeuge, mindestens aber ein Abstellplatz zu errichten. Für das vorliegend projektierte Einfamilienhaus mit einer BGF von deutlich mehr als 100 m² bedeutet dies, dass hierfür mindestens zwei Abstellplätze für Fahrzeuge errichtet werden müssen, wobei von diesen aus mit Fahrzeugen eine öffentliche Strasse erreicht werden können muss, andernfalls sie weder rechtlich noch tatsächlich hinreichend erschlossen sind. Inwieweit diese Voraussetzungen vorliegend erfüllt sind, ist nachfolgend zu prüfen.

4.2.4. Der in Frage stehende Neubau des Einfamilienhauses auf dem Grundstück der Beschwerdegegner soll gemäss Baugesuch zusammen mit einer Garage für zwei Fahrzeuge und einem Wendepplatz erstellt werden. Die Erschliessung dieser Abstellanlagen soll über das Grundstück der Beschwerdeführerin – auf welchem sich bereits heute eine Erschliessungsstrasse für Fahrzeuge entlang des Grundstücks der Beschwerdegegner befindet – auf die K. _____-Strasse erfolgen. Entgegen der Auffassung der Beschwerdegegner liegt für diese Erschliessung jedoch kein Wegrecht zugunsten des Grundstücks der Beschwerdeführerin vor, was diese denn auch entschieden in Abrede stellt. Es trifft zwar zu, dass für das bereits bestehende Einfamilienhaus mit Garage und Vorplatz der Beschwerdegegner ein entsprechender Dienstbarkeitsvertrag und damit auch ein im Grundbuch eingetragenes Wegrecht vorliegt, diese bereits bestehenden Gebäude somit rechtlich und tatsächlich erschlossen sind. Hieraus darf jedoch nicht ohne Weiteres auf die Erschliessung der geplanten und vorliegend in Frage stehenden Gebäude geschlossen werden. Die Beschwerdegegner verkennen denn auch, dass das entsprechende Wegrecht lediglich für die bestehenden Bauten gilt und nicht für das nun geplante Einfamilienhaus mit Garage, welches an anderer Stelle erschlossen werden soll. Jedenfalls bestehen keine Anhaltspunkte dafür, dass das für die damalige Errichtung der bestehenden Gebäude der Beschwerdegegner vereinbarte und eingetragene Wegrecht generell auch für künftige Erschliessungen an anderer Stelle des in Frage stehenden Baugrundstücks gelten soll. Solche

Momente werden denn auch von den Beschwerdegegnern nicht vorgetragen. Vielmehr ist bei der Errichtung eines Wegrechts für die Erschliessung eines aufgrund seiner Lage, Beschaffenheit und Grösse typischen Einfamilienhausgrundstücks wie das vorliegende in Ermangelung anderweitiger Anhaltspunkte davon auszugehen, dass dieses nur für einen und nicht mehrere Zufahrtswege gelten soll. Daran ändert auch der Umstand nichts, dass die geplante Ausfahrt von der geplanten Garage nur einen sehr kleinen Teil des Grundstücks der Beschwerdeführerin beanspruchen soll, nachdem die Notwendigkeit einer Dienstbarkeit nicht vom Umfang der Beanspruchung abhängt.

Es ergibt sich somit, dass die geplante Garage mit Vor- und Wendepplatz in öffentlichrechtlicher Hinsicht nicht hinreichend erschlossen ist, da die Zufahrt auf die K. _____-Strasse als nächste öffentliche Strasse nur über das Grundstück der Beschwerdeführerin möglich ist und kein hierfür notwendiges Wegrecht besteht, nachdem feststeht, dass das im Grundbuch zugunsten des Baugrundstücks und zulasten des Grundstücks der Beschwerdeführerin bestehende Wegrecht nur für die bereits heute vorhandene Garage (Gebäude Nr. H. _____) im Grundbuch eingetragen ist. Die fehlende Erschliessung der geplanten Bauten und Anlagen hat denn bereits auch die Vorinstanz festgestellt. Gegen diese Feststellung bringen die Beschwerdegegner denn auch keine substantiellen Einwände vor. Dabei vermag insbesondere auch das in den Eingaben vom 23. Dezember 2017 und 1. Februar 2018 neu vorgebrachte Argument, dass es im Jahre 1888/89 dem Willen des Gemeinderats D. _____ und den damaligen Grundeigentümern entsprochen habe, wonach das Grundstück Nr. E. _____, GB D. _____, einen direkten 3,80 m breiten Zugang in die K. _____-Strasse erhalten soll, was aus (...) klar hervorgehe, nicht zu überzeugen. Zum einen geht aus den zitierten Plänen mitnichten hervor, dass das Grundstück Nr. E. _____ der Beschwerdegegner einen direkten Zugang zur K. _____-Strasse erhalten soll. Dies war denn im Zeitpunkt der Erstellung des bestehenden Einfamilienhauses der Beschwerdegegner auch gar nicht erforderlich und damit auch nicht Thema, liegt doch ihre Garage an einem anderen Ort und wird mit Hilfe eines Fahrwegrechts über die Zufahrtsstrasse der Beschwerdeführerin hinreichend erschlossen. Weshalb daher in den Jahren 1988/89 ein Wille zur direkten Erschliessung des Grundstücks Nr. E. _____ in die K. _____-Strasse hätte bestehen sollen, ist nicht nachvollziehbar. Zum anderen können selbstredend auch die Grenzen des Grundstücks Nr. E. _____ nicht mittels genehmigten Bauplänen verändert werden. Vielmehr sind und bleiben die massgeblichen Grundbuchpläne verbindlich. Aus diesen geht entgegen dem Ansinnen der Beschwerdegegner hervor, dass gerade keine direkte Zufahrtsmöglichkeit in die K. _____-Strasse besteht.

4.2.5. Ungeachtet der festgestellten fehlenden rechtlichen Erschliessung der geplanten Garage sowie des Wendepplatzes hat der Gemeinderat D. _____ die Baubewilligung zumindest für das geplante Einfamilienhaus gleichwohl ohne Einschränkungen erteilt, da er – wie erwähnt – die diesbezügliche Erschliessung dadurch als gegeben ansah, dass die vorhandenen Abstellplätze für das bestehende Einfamilienhaus auch für das geplante Wohnhaus genügten, nachdem zwei Garagen- und zwei Aussenabstellplätze bestehen würden. Mit derselben Argumentation erachten

auch die Beschwerdegegner die Erschliessung des geplanten Wohnhauses als gegeben. Diese Feststellungen sind insoweit richtig, als dass für das bestehende Einfamilienhaus zwei Abstellplätze ausreichend sind und auch das geplante Wohnhaus – wie in E. 4.2.3 festgestellt – gemäss der zitierten kommunalen Regelung zwei Abstellplätze benötigt, mithin mindestens vier Abstellplätze erforderlich sind. Die Vorinstanz und die Beschwerdegegner verkennen jedoch, dass heute nicht vier rechtlich ausreichende Abstellplätze bestehen, sondern nur zwei. Dies ergibt sich ohne jeden Zweifel aus der Begriffsdefinition in Art. 2 Parkplatzreglement, nachdem dort festgehalten wird, dass Garagenvorplätze und Wendepunkte nicht als Abstellplätze gelten. Die bestehenden beiden Garagenvorplätze auf dem Baugrundstück sind daher keine Abstellplätze im Sinn des Parkplatzreglements, mithin lediglich die beiden Garagenplätze als Abstellplätze zur Verfügung stehen.

Entgegen der Feststellung der Vorinstanz bestehen heute aufgrund der klaren kommunalen Rechtslage auf dem Baugrundstück demgemäss lediglich zwei Abstellplätze. Diese dienen bereits als Pflichtabstellplätze gemäss Art. 7 Abs. 1 Parkplatzreglement für das bestehende Wohnhaus und können daher nicht mehr als Pflichtabstellplätze für das geplante Einfamilienhaus zur Verfügung stehen. Die Erschliessung des geplanten Einfamilienhauses kann damit weder mit den dem bestehenden Einfamilienhaus dienenden zwei Garagenplätzen begründet werden, noch mit den nicht als Abstellplätze geltenden beiden bestehenden Garagenvorplätzen. Das geplante Einfamilienhaus kann daher nicht ohne eigene Garage oder anderweitige Abstellplätze errichtet werden, nachdem hierfür gemäss § 93 StrG i.V.m. Art. 7 Abs. 1 Parkplatzreglement zwei solche notwendig sind und diese nicht bereits anderweitig bestehen. Im Übrigen gebietet es der Rechtsgrundsatz der Einheit des baurechtlichen Entscheids, dass eine teilweise Bewilligung des Bauprojekts nur dann zulässig ist, wenn der bewilligte Teil des Baubehrens unabhängig vom nicht bewilligten Teil beurteilt werden kann. Dies bedingt, dass die beiden Teile des Projekts ohne deren Veränderung klar voneinander getrennt werden können (BGer-Urteile 1C_163/2016 vom 8.7.2016 E. 2.5 und 1C_350/2014 vom 13.10.2015 E. 2.5). Dies ist indes vorliegend nicht möglich, da das Wohnhaus – wie gezeigt – ohne Garage und Abstellplatz nicht hinreichend erschlossen ist und damit nicht getrennt von diesen beurteilt werden kann. Eine Bewilligung des Wohnhauses ohne die geplante Garage und den Wendepunkt ist daher auch unter diesem Aspekt nicht möglich.

4.3.

4.3.1. Nachdem feststeht, dass zum einen die geplante Garage mit Vor- und Wendepunkt aufgrund der Tatsache, wonach sie nur über das Grundstück der Beschwerdeführerin mit der K. _____-Strasse verbunden werden kann und hierfür kein Wegrecht besteht, weder rechtlich noch tatsächlich im Sinn der dargestellten Rechtsprechung erschlossen ist und andererseits total mindestens zwei zusätzliche Abstellplätze in Ermangelung bestehender Möglichkeiten auf dem Baugrundstück für die Errichtung des Wohnhauses unabdingbar sind, stellt sich die Frage, ob die Baubewilligung für die geplanten Bauten gleichwohl erteilt werden kann, wenn die besagten Erschliessungsmängel mit einer Nebenbestimmung behoben werden können. Ent-

sprechend ist der Gemeinderat D. _____ verfahren, indem er die Garage mit Vor- und Wendeplatz unter der Nebenbestimmung genehmigt hat, dass die privatrechtlichen Hindernisse der Erschliessung beseitigt werden können. Wie es sich damit verhält, ist im Folgenden zu prüfen.

4.3.2. Nebenbestimmungen – wie Auflagen und Bedingungen – gestalten die in Verfügungen geregelten Rechte und Pflichten näher aus, indem sie die Voraussetzungen ihrer Wahrnehmung verdeutlichen bzw. konkretisieren. Nebenbestimmungen fallen vor allem bei Nutzungsweisen in Betracht, die je nach ihrer näheren Ausgestaltung sowohl gesetzeskonform als auch gesetzeswidrig sein können. Bedingungen und Auflagen sind dabei das Mittel, um allfällige gesetzeswidrige Auswirkungen einer Bewilligung zu verhindern (Urteil des Verwaltungsgerichts Luzern V 10 89 vom 15.2.2011 E. 4b; zum Ganzen: Tschannen/Zimmerli/Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl. 2014, § 28 N 90). Obwohl der Terminus «Nebenbestimmung» darauf schliessen lassen könnte, dass lediglich Nebenpunkte der Verfügung betroffen sein sollen, berühren zusätzliche Anordnungen oftmals wichtige Regelungen in der Verfügung und werden daher als einzelne separate Ziffern des Rechtsspruchs von der entscheidenden Behörde verfügt, damit sie vom Hauptinhalt der Verfügung unterschieden werden können (vgl. Berner, Luzerner Planungs- und Baurecht, Bern 2012, N 270). Nebenbestimmungen spielen bei der Erteilung von Bewilligungen eine bedeutende Rolle. Sie sind gerechtfertigt, falls die Bewilligung ohne Nebenbestimmung verweigert werden müsste. Auf diese Weise dient die Verbindung der Verfügung mit einer Nebenbestimmung dem Verhältnismässigkeitsprinzip. Die Bewilligung wird nicht verweigert, sondern es wird stattdessen die mildere Massnahme – die Erteilung der Bewilligung in Verbindung mit einer sach- und zweckmässigen Nebenbestimmung – angeordnet, sofern das Gesetzmässigkeitsprinzip dies zulässt (vgl. dazu auch Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl. 2016, N 907; zum Ganzen: Urteil des Kantonsgerichts Luzern V 12 207 vom 9.8.2013 E. 5.1).

Denn das Prinzip der Gesetzmässigkeit (Art. 5 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft [BV; SR 101]) gilt auch für Nebenbestimmungen. Auflagen und Bedingungen, die völlig ausserhalb des Gesetzeszwecks liegen, sind mithin unzulässig (BGE 117 Ib 172 E. 3). Gleiches gilt in der Regel für Nebenbestimmungen, die nicht sachbezogen sind, d.h. in keinem sachlichen Zusammenhang zum Prüfungsgegenstand der Hauptanordnung stehen (Mäder, Das Baubewilligungsverfahren, Diss. Zürich 1991, N 448). Demnach muss der Erlass einer Nebenbestimmung dem Gesetzmässigkeitsprinzip entsprechen. Allerdings ist nicht notwendig, dass die Nebenbestimmung ausdrücklich in einem Rechtssatz vorgesehen ist. Wo eine solche ausdrückliche gesetzliche Grundlage fehlt, kann die Zulässigkeit der Nebenbestimmung aus dem mit dem Gesetz verfolgten Zweck, aus einem mit der Hauptanordnung zusammenhängenden öffentlichen Interesse hervorgehen (BGer-Urteil 1C_750/2013 vom 28.4.2014 E. 3.1). Sie dürfen jedoch nicht sachfremd sein (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., N 926).

4.3.3. Da – wie in E. 4.2.1 ausgeführt – die tatsächliche und rechtliche Erschliessung eines Baugrundstücks (oder wie vorliegend die in Frage stehenden Teile davon) eine der Grundvoraussetzungen für die Erteilung einer Baubewilligung ist und

im Zeitpunkt ihrer Erteilung hinreichend sichergestellt sein muss, ist fraglich, inwiefern ihr Fehlen mit einer Nebenbestimmung – welche das tatsächliche Bestehen der Erschliessung auf einen späteren Zeitpunkt hinauschiebt – substituiert werden kann (hierauf deuten jedenfalls die Formulierungen in E. 2.3 des BGer-Entscheids 1C_163/2016 vom 8.7.2016 sowie E. 1.5 des BGer-Entscheids 1C_236/2010 vom 16.7.2010 hin). Die Beantwortung dieser Frage kann indes vorliegend offen gelassen werden, nachdem – wie sogleich zu zeigen sein wird (E. 4.3.4) – eine solche Nebenbestimmung aufgrund der tatsächlichen Gegebenheiten die notwendige Erschliessung nicht sicherstellen kann.

4.3.4. Eine Nebenbestimmung zur Sicherstellung der Erschliessung setzt selbstredend voraus, dass mit hinreichender Sicherheit vorhersehbar ist, dass die im Zeitpunkt der Erteilung der Baubewilligung fehlende Erschliessung innerhalb nützlicher Frist resp. zumindest innerhalb der Gültigkeitsfrist der Baubewilligung doch noch erreicht werden kann, andernfalls die Erteilung der Baubewilligung mit einer entsprechenden Nebenbestimmung keinen Sinn ergeben würde. Jedenfalls ist vorauszusetzen, dass sich aufgrund sämtlicher Gegebenheiten im Zeitpunkt der Prüfung der Baubewilligung die Momente dergestalt verdichten, dass mit einer nachträglichen Erschliessung gerechnet werden darf.

Hierzu ergibt sich vorliegend, dass aufgrund der geografischen Lage des Baugrundstücks eine Erschliessung mit Fahrzeugen auf die nächstgelegene K. _____ - Strasse nur über das Grundstück der Beschwerdeführerin erfolgen kann. Hierfür besteht – wie eingehend dargelegt und wovon auch die Vorinstanz ausgeht – keine hinreichende privatrechtliche Regelung, die es den Beschwerdegegnern erlauben würde, von der geplanten Garage mit Wendepplatz über das Grundstück der Beschwerdeführerin auf die besagte öffentliche Strasse zu fahren. Folglich setzt eine hinreichende Erschliessung die Vereinbarung einer Dienstbarkeit mit der Beschwerdeführerin und damit die Begründung und Eintragung eines Wegrechts im Grundbuch voraus. Die Beschwerdeführerin hat jedoch bereits im Baubewilligungsverfahren aufgrund ihrer Einsprache deutlich zum Ausdruck gebracht, dass sie einer solchen Vereinbarung nicht zustimmen wird, eine entsprechende privatrechtliche Regelung somit nicht erwartet werden darf. Es stand damit bereits im Zeitpunkt der Erteilung der Baubewilligung fest, dass die Vereinbarung eines Wegrechts zwischen den Prozessparteien kaum je zustande kommen wird. Die Beschwerdegegner bringen denn bezeichnenderweise in ihrer Eingabe vom 23. Dezember 2017 auch keinerlei Momente vor, welche darauf hindeuten würden, dass eine entsprechende Einigung mit der Beschwerdeführerin mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit hätte erwartet werden können. Folglich durfte auch die Vorinstanz nicht damit rechnen, dass die rechtliche Erschliessung nachträglich noch erfolgen wird. Es war demnach nicht rechtens, die Baubewilligung mit einer entsprechenden Nebenbestimmung zu erteilen. Mehr als zwei Jahre nach Erteilung der Baubewilligung bewahrheitet sich denn auch, dass eine Einigung ausgeschlossen ist, nachdem die Beschwerdeführerin an ihrem Rechtsstandpunkt festhält und keinerlei Anzeichen für eine Vereinbarung ausgemacht werden können. Gerade in Anbetracht einer derart umstrittenen Ausgangslage unter den Nachbarn und mit Blick darauf, dass die in der Nebenbestimmung verlangte Einigung nicht mit überwiegender Wahrscheinlichkeit innert einem angemessenen

Zeitraumen als realisierbar erscheint, erweist sich eine solche Nebenbestimmung als nicht geeignet, die Verweigerung einer Baubewilligung zu verhindern.

4.4.

4.4.1. Unter dem Titel Kosten hat die Vorinstanz in Ziff. 12.7 des Rechtsspruchs der angefochtenen Baubewilligung verfügt, dass eine einmalige Ersatzabgabe von Fr. 5'200.-- zu leisten ist, wenn die Garage nicht wie geplant realisiert werden kann. Die Vorinstanz hat damit entschieden, dass das Wohnhaus gleichwohl realisiert werden kann, wenn die notwendigen Abstellplätze gemäss § 93 StrG i.V.m. Art. 7 Parkplatzreglement nicht realisiert werden, weil diese nicht hinreichend erschlossen werden können. Diesfalls soll die Pflicht zur Erstellung von Abstellplätzen durch eine Ersatzabgabe substituiert werden.

4.4.2. Wenn die örtlichen Verhältnisse die Erstellung von Abstellflächen nicht oder nur in beschränktem Umfang zulassen, die Kosten unzumutbar sind oder die in § 94 StrG genannten Gründe der Erstellung von Abstellflächen entgegenstehen, hat der Bauherr eine angemessene Ersatzabgabe zu entrichten, sofern die Gemeindevorschriften dies vorsehen (§ 95 Abs. 1 StrG). Die Pflicht zur Erstellung von Parkplätzen ist grundsätzlich in Realerfüllung zu leisten, wobei auf diese verzichtet werden kann, wenn sie für den Baupflichtigen wegen der örtlichen Verhältnisse objektiv gar nicht möglich ist (LGVE 2011 II Nr. 8 E. 5b; Urteil des Verwaltungsgerichts Luzern V 2010 335 vom 18.10.2011 E. 7). Die Gemeinde D._____ sieht in Art. 12 Parkplatzreglement eine Ersatzabgabe vor, wenn die örtlichen Verhältnisse die Erstellung von Abstellflächen nur in beschränktem Umfang oder gar nicht zulassen, die Kosten unzumutbar sind oder die in Art. 5 Parkplatzreglement genannten (verkehrstechnischen, feuerpolizeilichen, wohngyienischen oder raumplanerischen) Gründe der Erstellung entgegenstehen.

4.4.3. Der Gemeinderat D._____ hat in seinem Baubewilligungsentscheid nicht begründet, weshalb vorliegend die Voraussetzungen für die Erhebung einer Ersatzabgabe erfüllt sein sollen und damit auf die Erstellung der geplanten Garage mit Wendepplatz verzichtet werden darf. Auch in seiner Vernehmlassung wird keine entsprechende Begründung nachgeholt. Auch die Beschwerdegegner begründen die Möglichkeit einer Ersatzabgabe weder in der Vernehmlassung noch in der Duplik. Gründe für eine Ersatzabgabe sind vorliegend nicht ersichtlich. Die örtlichen Verhältnisse lassen die Erstellung von zwei Abstellplätzen ohne Weiteres zu. Eine entsprechende Parkanlage wurde denn auch geplant und deren Bewilligung anbegehrt. Auch ist nicht ersichtlich, inwiefern die Kosten für die Abstellplätze unzumutbar sein sollen. Schliesslich ist auch nicht erkennbar, inwiefern einer der in Art. 5 Parkplatzreglement aufgeführten Gründe gegeben sein soll.

Es ergibt sich somit, dass vorliegend keine Gründe für eine Ersatzabgabe vorliegen. Vielmehr müssen die in Art. 7 Parkplatzreglement vorgesehenen Abstellplätze erstellt und können nicht durch eine solche Abgabe substituiert werden.

4.5. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die geplante Garage mit Abstellplatz auf dem Grundstück der Beschwerdegegner nicht erstellt werden kann, da sie in öffentlichrechtlicher Hinsicht nicht erschlossen ist. Hierfür fehlt es an einem entsprechenden Wegrecht zulasten des Grundstücks der Beschwerdeführerin. Damit gilt auch das geplante Wohnhaus als nicht erschlossen, nachdem die bestehende Garage resp. der Garagenvorplatz nicht dazu dienen kann. Eine Trennung dieser beiden Teilprojekte ist nicht möglich. Die Heilung der fehlenden Erschliessung durch eine Nebenbestimmung ist vorliegend nicht statthaft, da von Vornherein klar war, dass diese nicht nachgeholt werden kann, weil die Beschwerdeführerin einem Wegrecht ihre Zustimmung verweigern wird. Schliesslich kann die Pflicht zur Erstellung von Abstellplätzen nicht durch eine Ersatzabgabe substituiert werden, da hierfür die gesetzlichen Voraussetzungen nicht erfüllt sind. Dem geplanten Bauprojekt fehlt es damit an der hinreichenden rechtlichen und tatsächlichen Erschliessung, weshalb die Baubewilligung verweigert werden muss. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde erweist sich damit als begründet und ist gutzuheissen. Der Baubewilligungsentscheid des Gemeinderats D. _____ vom 7. Mai 2015 ist damit aufzuheben. Bei diesem Ergebnis kann offen bleiben, inwiefern die übrigen von der Beschwerdeführerin vorgebrachten Gründe gegen die Bewilligung des streitgegenständlichen Bauprojekts begründet waren.

5. [Kosten- und Entschädigungsfolgen]