



Juristische Mitteilungen 1999 / I

Inhalt

Mitteilungsblatt:	
1. Verbesserungen 1999	2
Baudepartement:	
2. Bezug des Neubaus	4
Literaturhinweis:	
3. Kommentar zum Raumplanungsgesetz	5
Veranstaltung:	
4. Intensivseminar zum Erlass von Verfügungen	6
Planungsrecht:	
5. Zulässigkeit von Grünzonen	7
Baurecht:	
6. Beurteilung der strassenmässigen Erschliessung	9
7. Bestimmung des gewachsenen Bodens	12
8. Umgang mit Siloballen	14
9. Pflicht zur Wiederherstellung	16
Umweltschutzrecht:	
10. Abklärung von Sanierungsvorschlägen	18
Verwaltungsverfahrenrecht:	
11. Gebühr bei Baubewilligungen	19
12. Koordination auf Gemeindeebene	22

Impressum

Herausgeber:	Baudepartement des Kantons St.Gallen
Verantwortung:	Rechtsabteilung
Kontaktperson:	Alex Keller
Direktwahl:	071 229 43 58
Fax:	071 229 39 60
SMTP:	alex.keller@bd-gsekr.sg.ch

1**Mitteilungsblatt:****Verbesserungen 1999**

Von den mit den Juristischen Mitteilungen 1998 / IV zugestellten Umfragebogen sind bei der Rechtsabteilung innert Frist 101 Formulare eingegangen. Das Mitteilungsblatt wird grundsätzlich äusserst positiv beurteilt. Erstens wurden mehrheitlich die Wertungen "gut" oder "sehr gut" (immer über 80 %), aber nie die Wertung "schlecht" erteilt. Zweitens sind auch die Bemerkungen überwiegend positiv und soweit sie als negativ entgegengenommen worden sind, als konstruktive Kritik zu verstehen. Aufgrund der Umfrageergebnisse werden folgende Verbesserungen umgesetzt:

1. Beizug von Adressaten

Weil das Baudepartement in der Regel als zweite Instanz tätig ist, kann es die alltäglichen Probleme, die bei ersten Instanzen auftreten, nicht kennen. Zur Steigerung der Praxisnähe sollen unter den Adressaten und aus verschiedenen Tätigkeitsbereichen Personen ausgewählt und regelmässig nach Themen angefragt werden.

2. Vereinfachung der Sprache

Die "Juristerei" ist für Laien oft nur schwer nachvollziehbar. Wichtig ist deshalb eine einfache Sprache, bei der jedoch die differenzierte Darlegung der teilweise komplexen Probleme nicht untergehen darf. Bei eigens für die Juristischen Mitteilungen verfassten Beiträgen kann diesem Kriterium ohne weiteres nachgelebt werden, indem juristische Laien als Leser angenommen werden. Auszüge aus Entscheiden der Regierung, des Baudepartementes oder übergeordneter Instanzen lassen sich jedoch in der Regel nur schlecht einpassen. Damit diese allgemeinverständlicher werden, müssen sie zum Teil massiv überarbeitet werden und lassen sich in Zukunft nur als Quelle des Beitrags anführen.

3. Änderungen der Darstellung

Zur Verbesserung der Übersichtlichkeit, wird erstens die Unterteilung gestrafft: es gibt nur noch die direkt interessierenden Rubriken aus den Bereichen Information (Mitteilungsblatt, Baudepartement, Neue Publikation, Neues Recht, Literaturhinweise) und Rechtsanwendung (Raumplanungsrecht, Umweltschutzrecht, Baurecht, Strassenrecht, Verwaltungsverfahrenrecht). Zweitens wird das Loseblattsystem eingeführt, das die separate Einordnung nach Themen ermöglicht. Drittens wird die Zitierweise vereinfacht, indem die Beiträge jahrweise durchnummeriert werden; Beiträge sind in der Form Baudepartement, Juristische Mitteilungen Jahrgang und Nummer (beispielsweise: Baudepartement, Juristische Mitteilungen 1999 Nr. 1) zitierbar. Viertens wird die Struktur und Darstellung der Beiträge verbessert.

4. Ausbau des Inhaltsverzeichnisses

Am Ende dieses Jahres wird dem Inhaltsverzeichnis ein alphabetisches Stichwortverzeichnis beigefügt. Eine verbesserte Darstellung des Inhaltsverzeichnisses soll dessen Übersichtlichkeit erhöhen. Damit sollte auch die Auffindbarkeit der gesuchten Beiträge verbessert werden.

5. Publikation im Internet

Mit der Publikation in einer elektronischen Form stehen zusätzliche Funktionen zur Verfügung. Das Baudepartement strebt deshalb an, die Juristischen Mitteilungen auf dem Internet zu publizieren. Dies wird jedoch erst im Jahr 2000 möglich sein.

Insgesamt hoffen wir, dass mit den oben dargelegten Verbesserungen Ihren Anforderungen besser entsprochen werden kann. Sollte dies nicht der Fall sein, teilen Sie uns bitte Ihre Anregungen oder Kritik mit.

2**Baudepartement:
Bezug des Neubaus**

Die Arbeiten beim Hauptsitz des Baudepartementes an der Lämmli Brunnenstrasse 54 in St.Gallen sind grösstenteils abgeschlossen und die Büros bezogen. Die bisher anderslautenden Adressen verschiedener Ämter oder Abteilungen sind somit hinfällig.

Zur Einweihung des Neubaus führt das Baudepartement am 29. Mai 1999 einen Tag der offenen Tür durch. Sie sind herzlich eingeladen, diese Gelegenheit wahrzunehmen, um einerseits unsere Räumlichkeiten zu besichtigen und andererseits verschiedene Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter persönlich zu begrüessen.

Dieser Anlass wird auch genutzt, um einem breiteren Publikum die Rechtsabteilung und deren Tätigkeit vorzustellen. Neben den gebotenen sachlichen Informationen wollen wir die Besucher auch mit einem Wettbewerb unterhalten.

3**Literaturhinweis:****Kommentar zum Raumplanungsgesetz**

Zur Feier des vor dreissig Jahren in die Bundesverfassung eingeführten Raumplanungsartikels (Art. 22quater BV) und des vor zwanzig Jahren in Kraft getretenen Raumplanungsgesetzes gibt die Schweizerische Vereinigung für Landesplanung (VLP) einen Kommentar zum Raumplanungsgesetz heraus. Das rund 1000-seitige Werk in Loseblattform kommentiert die einzelnen Artikel unter Berücksichtigung der neuesten Entwicklungen in der Rechtsprechung.

Der Kommentar ist zweisprachig (Deutsch und Französisch) geschrieben. Später werden Übersetzungen folgen. Ergänzungen werden auch für die revidierten Art. 16 und Art. 24 RPG in Aussicht gestellt.

Das im Schulthess-Verlag, Zürich, erschienene Werk kostet Fr. 128.-- und kann von VLP-Mitgliedern für Fr. 98.-- bezogen werden.

4**Veranstaltung:****Intensivseminar zum Erlass von Verfügungen**

Das Schweizerische Institut für Verwaltungskurse an der Universität St.Gallen führt vom 23. bis 25. September 1999 ein Intensivseminar zum Erlass von Verfügungen durch.

Mit diesem Seminar werden die praktisch wichtigen Fragen des Erlasses von Verfügungen besprochen und anhand von Fällen erarbeitet. Es richtet sich an nicht juristisch ausgebildete Angehörige von Verwaltungen, die Verfügungen zu erlassen haben und ist besonders geeignet für Personen, die bereits über eine gewisse Praxis in der Verwaltung verfügen und ihre rechtlichen Kenntnisse vertiefen wollen.

Bearbeitet werden die Themen:

- Begriff der Verfügung als Anfechtungsobjekt der ordentlichen Verwaltungsrechtspflege
- Verfahren zum Erlass der Verfügung
- Form von Verfügungen
- Rechtsbeständigkeit von Verfügungen
- Vollstreckung von Verfügungen
- Zeitlich anwendbares Recht

Das Seminar wird im Parkhotel Waldau, Rorschach, durchgeführt und kostet Fr. 1'900.--.

Das detaillierte Programm kann schriftlich beim Schweizerischen Institut für Verwaltungskurse an der Universität St.Gallen, Bodanstrasse 4, 9000 St.Gallen, oder über Telefon 071/224 24 24 angefordert werden.

5

Planungsrecht:

Zulässigkeit von Grünzonen**Art. 17 Abs. 1 lit. a und c BauG: Grünzone****Grünzonen können zur Gliederung des Siedlungsgebiets und zur Erhaltung von Schutzgegenständen ausgeschieden werden.**

Bei der Erfüllung raumwirksamer Aufgaben haben die Behörden eine umfassende Interessenabwägung vorzunehmen. Zu berücksichtigen sind insbesondere die in Art. 1 und Art. 3 RPG enthaltenen Gebote der haushälterischen Bodennutzung, des Schutzes natürlicher Lebensgrundlagen, der Schonung der Landschaft sowie der Gestaltung der Siedlungen nach den Bedürfnissen der Bevölkerung. Bei der Zuweisung einer Fläche in die Grünzone ist zu überprüfen, ob diese Zuordnung im öffentlichen Interesse liegt und die entgegenstehenden privaten Interessen überwiegt.

1. Grünzonen zur Siedlungsgliederung

Nach Art. 17 Abs. 1 lit. a BauG dienen Grünzonen der Freihaltung von Flächen vor Überbauung, insbesondere zwecks Gliederung des Siedlungsgebietes.

Der Begriff des weitgehend überbauten Landes nach Art. 15 lit. a RPG ist eng zu verstehen; er umfasst im wesentlichen nur den geschlossenen Siedlungsbereich und eigentliche Baulücken. Bei der Planung müssen die Ausdehnung der bestehenden Überbauung berücksichtigt und vorhandene Lücken geschlossen werden, wenn dies aufgrund der Interessenabwägung mit den übrigen Grundsätzen und Zielen der Raumplanung vereinbar ist. Eine Parzelle ist somit als weitgehend überbaut zu betrachten, wenn sie einem Siedlungszusammenhang zuzurechnen ist. Dagegen sind peripher gelegene Gebiete, selbst wenn dort schon eine gewisse Bautätigkeit eingesetzt hat, sowie unüberbaute Flächen, denen im Verhältnis zu dem sie umgebenden Land eine eigenständige Funktion zukommt, nicht als weitgehend überbaute Gebiete zu betrachten.

Die st.gallische Siedlungsentwicklungspolitik soll dazu beitragen, die Siedlungsentwicklung auf die Knoten des öffentlichen Verkehrs auszurichten und die vorhandenen Nutzungsreserven im weitgehend überbauten Gebiet auszuschöpfen. Es geht um eine umfassend verstandene Erneuerung der Siedlungen, nämlich um eine Anpassung der räumlichen Organisation an die Erfordernisse der effizienten Nutzung von Boden und Infrastruktur sowie an die neuen und sich verändernden Bedürfnisse der Bevölkerung und der Wirtschaft. Vorrangiges Thema bildet dabei die weitere Entwicklung der weitgehend überbauten Hauptsiedlungen, namentlich die Entwicklung in deren Kernbereichen. In den Bauzonen im Umkreis der Bahnhöfe gibt es zahlreiche Möglichkeiten für den Neu-, Um- oder Ausbau von grösseren Arbeitsplatzzentren oder Wohnungen.

Die streitige Parzelle konnte aufgrund ihrer Lage und ihrer selbständigen Bedeutung nicht dem weitgehend überbauten Gebiet zugerechnet werden. Eine Zuweisung der Liegenschaft zur Bauzone kam wegen der bestehenden siedlungstrennenden Funktion und der angestrebten Konzentration der Siedlungsentwicklung nicht in Frage. Zusätzlich wurde in Betracht gezogen, dass zum nahe gelegenen Bahnhof der benachbarten Gemeinde eine klare Abgrenzung durch ein Gewässer bestand.

2. Grünzonen zur Erhaltung von Schutzgegenständen

Nach Art. 17 Abs. 1 lit. c BauG dienen Grünzonen der Erhaltung von Schutzgegenständen nach Art. 98 BauG. Als Schutzgegenstände sind nach Art. 98 Abs. 1 lit. d BauG insbesondere Lebensräume für schutzwürdige Tiere und Pflanzen zu erhalten.

Zu den Trockenstandorten zählen einerseits extensiv genutztes Wies- und Weideland, andererseits Kiesgruben, Trockenmauern und ähnliche Biotope. Solche Flächen sind heute sehr selten und mit ihnen auch die auf diese einzigartigen Lebensräume angewiesenen Pflanzen und Tiergemeinschaften. Der Wert dieser Gebiete zeigt sich vorweg in der grossen Artenvielfalt. Im Gegensatz zu Fettwiesen beherbergen extensiv genutzte Magerwiesen Dutzende von verschiedenen Pflanzen. Die pflanzliche Mannigfaltigkeit bedingt eine ebenso grosse Vielfalt an Kleintieren. Obwohl sich für den oberflächlichen Betrachter die mageren Trockenwiesen in gewissen Jahreszeiten von den intensiv genutzten Fettwiesen kaum unterscheiden, setzen sich die Lebensgemeinschaften der beiden Biotop-Typen völlig anders zusammen.

Bei der streitigen Parzelle handelte es sich um eine artenreiche Wiese und damit um einen Schutzgegenstand. Es bestand deshalb ein erhebliches öffentliches Interesse, das Wiesland vor einer Überbauung zu bewahren. Dies musste trotz der Durchbrechung des Grüngürtels mit Verkehrsanlagen gelten, da die auf diesen Lebensraum angewiesenen Kleintiere - vornehmlich Insekten - durch die Verkehrsanlagen nicht beeinträchtigt wurden.

Weiterführende Hinweise:

- BGE 118 Ib 244 f., 121 II 424
- H. Wildermuth, Die Natur als Aufgabe, Basel 1980, 162

Entscheid der Regierung vom 2. März 1999 (Nr. 122)

Der gegen die Zuteilung der streitigen Parzelle in die Grünzone Schutz von der Grundeigentümerin bei der Regierung erhobene Rekurs musste insoweit abgewiesen werden, als diese Zonenzuweisung aus Gründen der Siedlungsgliederung und zum Erhalt des Trockenstandorts gerechtfertigt war.

6

Baurecht:

Beurteilung der strassenmässigen Erschliessung**Art. 49 Abs. 2 lit. a BauG: Strassenmässige Erschliessung****Erschliessungsstrassen, die den Erfordernissen der Verkehrssicherheit nicht entsprechen, können nicht als hinreichende Erschliessung gelten.**

Nach Art. 49 Abs. 1 BauG dürfen Bauten und Anlagen nur auf erschlossenem Land errichtet oder geändert werden. Nach Art. 49 Abs. 2 lit. a BauG ist Land unter anderem erschlossen, wenn es über hinreichende Zu- und Wegfahrten verfügt (vgl. hierzu auch Art. 19 und Art. 22 Abs. 2 lit. b RPG).

1. Auslegung des Begriffs hinreichende Erschliessung

Beim Begriff "hinreichende Zu- und Wegfahrten" handelt es sich um einen unbestimmten Gesetzesbegriff, dessen Inhalt durch Auslegung zu bestimmen ist, wobei der zuständigen Behörde ein gewisser Beurteilungsspielraum zusteht.

2. Anforderungen an eine hinreichende Erschliessung

Nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtes verfolgt Art. 49 Abs. 2 lit. a BauG planerische sowie feuer-, gesundheits- und verkehrspolizeiliche Ziele. Von dieser Zielsetzung ausgehend ist eine Zufahrt dann als hinreichend zu betrachten, wenn sie so beschaffen ist, dass sie bau- und verkehrstechnisch der bestehenden und der geplanten Überbauung genügt, den zu erwartenden Fahrzeugen und Fussgängern während des ganzen Jahres einen sicheren Weg bietet und von den öffentlichen Diensten (namentlich Feuerwehr, Sanität, Kehrriechtabfuhr und Schneeräumung) ungehindert benützt werden kann. Eine Zufahrt im Baugebiet gilt in der Regel nur dann als hinreichend, wenn sie auf die Baumöglichkeiten abgestimmt ist, die nach der Zonenordnung in dem über diese Zufahrt zu erschliessenden Gebiet bestehen. Strassen, welche der Erschliessung von Wohngebieten dienen, müssen ein gefahrloses Kreuzen von Fahrzeugen ermöglichen und genügend Raum für Fussgänger und Radfahrer freilassen. Nicht unbedingt erforderlich ist jedoch, dass Kreuzungsmanöver zwischen Motorfahrzeugen auf der ganzen Strecke möglich sind. Unter Umständen genügen einzelne, zweckmässig angeordnete Kreuzungsstellen. Die Zufahrt zusammen mit den Kreuzungs- und Wendemöglichkeiten muss nicht nur tatsächlich, sondern auch rechtlich sichergestellt sein.

3. Öffentlicherklärung von Strassen

Gestützt auf die Praxis des Bundesgerichtes sind Strassen in Anwendung von Art. 7 ff. StrG öffentlich zu erklären bzw. als Gemeindestrassen zu klassieren, wenn deren Bau oder Bestand im öffentlichen Interesse liegen. Insbesondere sind Erschliessungsstrassen als öffentlich zu betrachten, wenn sie mehr als einem Grundstück bzw. mehreren Wohneinheiten auf einem Grundstück dienen oder nicht ausschliesslich und erkennbar der privaten Nutzung vorbehalten sind. Die rechtliche Sicherstellung muss in diesen Fällen durch eine Klassierung nach Art. 8 StrG erfolgen.

4. Beurteilung der Erschliessung

a) Örtliche Verhältnisse

Wie anlässlich des Augenscheins festgestellt werden konnte, verläuft die Staatsstrasse im Bereich der Erschliessungsstrasse gerade und eben und ist damit übersichtlich. Die zweispurige Fahrbahn weist eine Breite von rund 8 m auf. Zusätzlich ist die Staatsstrasse beidseits mit einem Trottoir versehen, wobei dasjenige auf der Seite der Erschliessungsstrasse eine Breite von 2 m aufweist.

Die Erschliessungsstrasse zweigt rechtwinklig von der Staatsstrasse ab und weist eine geringe Steigung auf, womit auf der Erschliessungsstrasse selber eine gute Übersicht gegeben ist. Die aus den Plänen bekannten Masse (Breite 3 m, Länge bis zum vorgesehenen Wendehammer ungefähr 40 m) stimmen mit den tatsächlichen Verhältnissen überein. Bei der Einfahrt in die Staatsstrasse über das Trottoir derselben wird die Übersicht durch die Vorgartengestaltung auf der Liegenschaft im Süden mit Mauer und Bepflanzung eingeschränkt. Die Erschliessungsstrasse dient der Erschliessung von 13 bestehenden und 4 geplanten, also insgesamt 17 Wohneinheiten.

b) Beurteilung der rechtlichen Sicherstellung

Aus dem Gemeindestrassenplan und unter Beizug des Grundbuchplans ergibt sich, dass die in Frage stehende Erschliessungsstrasse auf der ganzen Länge nur auf einer Breite von 3 m rechtlich sichergestellt ist. Diese rechtliche Sicherstellung bildet die Ausgangslage für die tatsächliche Beurteilung der strassenmässigen Erschliessung.

Abgesehen davon, dass der vorgesehene Wendehammer aufgrund der von den Rekurrenten eingereichten Eigentümerdienstbarkeit nicht allen Benutzern der Erschliessungsstrasse offen stehen soll, hätte dieser Wendehammer zwingend in einem Strassenplanverfahren (Art. 39 ff. StrG) öffentlich-rechtlich sichergestellt werden müssen. Der vorgesehene Wendehammer erfüllt deshalb nicht die Voraussetzungen einer rechtlich sichergestellten strassenmässigen Erschliessung.

c) Beurteilung der Verkehrssicherheit

Soweit die Erschliessungsstrasse rechtlich sichergestellt ist, vermag sie den Anforderungen an eine hinreichende Erschliessung nicht zu genügen. Ausschlaggebend ist einerseits das Fehlen eines Einmündungstrichters bei der Staatsstrasse. Ohne diesen müssen von der stark befahrenen Staatsstrasse abbiegende Fahrzeuge auf der Fahrbahn derselben warten, bis die Erschliessungsstrasse frei ist; gefährliche Rückstauungen können deshalb nicht ausgeschlossen werden. Andererseits fehlt auf der Erschliessungsstrasse eine Möglichkeit zum Wenden. Aus Gründen der Verkehrssicherheit muss jedoch vermieden werden, dass Fahrzeuge rückwärts in die Staatsstrasse einbiegen, wobei die nach Süden eingeschränkte Übersicht zu einer zusätzlichen Gefährdung führt.

Weiterführende Hinweise:

- U. Häfelin/G. Müller, Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts, 3. Aufl., Zürich 1998, N 363 ff.
- GVP 1988 Nr. 97 mit Hinweisen, GVP 1981 Nr. 58
- G. Germann, Materielles Baupolizeirecht I: Erschliessung von Grundstücken und Massnahmen zur Energieeinsparung, in: Das Nachtragsgesetz zum st.gallischen Baugesetz, Veröffentlichungen des Schweizerischen Instituts für Verwaltungskurse an der Hochschule St.Gallen, Bd. 20, St.Gallen 1983, N 5 ff. zu Art. 49 BauG
- BGE 114 Ia 342 f., 98 Ia 48

Entscheid des Baudepartementes vom 11. Februar 1999

Von der zuständigen Gemeindebehörde war ein Baugesuch abgewiesen worden, weil hierfür keine hinreichende Erschliessung bestand. Der gegen diesen Beschluss von den Baugesuchstellern beim Baudepartement erhobene Rekurs musste aufgrund der Beeinträchtigung der Verkehrssicherheit abgewiesen werden.

7

Baurecht:

Bestimmung des gewachsenen Bodens**Art. 60 Abs. 2 BauG: Gewachsener Boden**

Als gewachsener Boden gilt in der Regel das natürliche Terrain.

Bei besonderen Umständen kann das künstlich gestaltete Terrain zum gewachsenen Boden werden.

Nach Art. 60 BauG wird die Gebäudehöhe unter Bezug des gewachsenen Bodens ermittelt. Für die Feststellung des gewachsenen Bodens gelten folgende Grundsätze:

1. Natürliches Terrain als gewachsener Boden

In der Regel ist der gewachsene Boden mit dem natürlichen Terrain gleichzusetzen. Als natürliches Terrain ist das Gelände zu verstehen, wie es ohne vorgängige künstliche Eingriffe des Menschen vorgefunden wird.

Das Problem besteht jedoch einerseits darin, dass das natürliche Terrain keinen statischen Zustand kennt. In der Natur kommen Geländeänderungen durch Erosion, Hangrutschungen oder Auflandungen vor. Andererseits ist in unserer Kulturlandschaft auch das "natürliche Terrain" häufig gestaltet worden, um beispielsweise die landwirtschaftliche Nutzung zu erleichtern. Der Verlauf des natürlichen Terrains lässt sich mithin nicht immer mit der gleichen Zuverlässigkeit ermitteln.

Die Unsicherheiten bei der Ermittlung des natürlichen Terrains können durch die unterschiedliche Datenlage verschärft werden. Im Grundsatz sind genaue Erhebungen über das natürliche Terrain über weit zurückreichende Zeiträume nicht vorhanden. Nur in Einzelfällen kann der Geländeverlauf über mehrere Jahrzehnte zurückverfolgt werden; etwa wenn für ein früheres Bauvorhaben das vorgefundene Terrain sorgfältig aufgenommen wurde. Würde immer auf die ältesten Geländeaufnahmen abgestellt, könnten deshalb Rechtsungleichheiten entstehen.

Vorweg bei grossräumigen Geländeangepassungen, die nur in seltenen Fällen wieder rückgängig gemacht werden können, würde das Abstellen auf das natürliche Terrain zu stossenden Ergebnissen führen. Aufschüttungen würden dazu führen, dass Gebäude in den Boden "hineingedrückt" werden müssten, damit die zulässige Gebäudehöhe nicht überschritten wird; Probleme bei der Wohnhygiene oder beim häuslicher Umgang mit dem Boden lassen sich so nicht vermeiden. Umgekehrt würden Abgrabungen zu überhöhten Gebäuden und damit zu Problemen bei der Einpassung sowie der Ausnützung führen.

2. Grossräumig gestaltetes Terrain als gewachsener Boden

Liegen grossräumige, mehrere Parzellen erfassende Geländeangepassungen vor, die durch einzelne Grundeigentümer sinnvollerweise nicht rückgängig gemacht werden können, hat ausnahmsweise das gestaltete Terrain als gewachsener Boden zu gelten. Dies muss im-

mer dann gelten, wenn das Abstellen auf das natürliche Terrain zu stossenden Ergebnissen führen würde.

3. Kleinräumig gestaltetes Terrain als gewachsener Boden

Im Grundsatz müssen kleinräumige Geländeanpassungen auf einzelnen Grundstücken unberücksichtigt bleiben; im Regelfall ist auf das natürliche Terrain abzustellen. Ausnahmen sind denkbar, wenn die Geländeänderungen - aus Gründen, die nicht in den Verantwortungsbereich des Grundeigentümers fallen - nicht wiederhergestellt werden können oder eine Wiederherstellung zu stossenden Ergebnissen führen würde und den Nachbarn oder der Allgemeinheit keine Nachteile entstehen. Voraussetzung ist allerdings, dass die Geländeänderung nicht missbräuchlich ausgeführt wurde, um die Höhenlage einer Baute zu verändern.

Weiterführende Hinweise:

- BBI 1959, 66
- AGVE 1956, S. 238 f.; 1973, S. 188 f.
- E. Zimmerlin, Bauordnung der Stadt Aarau, Aarau 1960, 126
- R. Friedrich/K. Spühler/E. Krebs, Bauordnung der Stadt Winterthur, Winterthur 1970, N 10 zu § 19
- A. Zaugg, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern vom 7. Juni 1970, Bern 1971, N 4 zu Art. 112
- A. Zaugg, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern vom 7. Juni 1970, 2. Aufl., Bern 1995, N 6 zu Art. 13

8

Baurecht:

Umgang mit Siloballen**Art. 78 BauG: Baubewilligungspflicht**

Das Lagern von Siloballagen ist je nach den konkreten Verhältnissen differenziert und mit Zurückhaltung zu beurteilen.

Zur Frage der Bewilligungspflicht von Rundballensilagen ist grundsätzlich auf Art. 78 BauG zu verweisen, wonach das Errichten von Anlagen jeglicher Art einer Baubewilligung bedarf (Art. 78 Abs. 1 BauG). Insbesondere ist die Errichtung von Siloanlagen nach Art. 78 Abs. 2 lit. e BauG bewilligungspflichtig. Für die Beantwortung der Frage der Bewilligungspflicht ist daher nicht entscheidend, ob Rundballensilagen als Siloanlagen im Sinn von Art. 78 Abs. 2 lit. e BauG zu beurteilen sind, oder ob sie unter den allgemeinen Anlagenbegriff nach Art. 78 Abs. 1 BauG fallen. Auch "Siloanlagen" sind nur bewilligungspflichtig, sofern sie die Anforderungen an eine Anlage nach Art. 78 Abs. 1 BauG erfüllen.

1. Dauerhafte Beanspruchung einer Fläche durch zahlreiche Siloballen

Eine dauerhafte Anhäufung von Rundballensilagen, die in Ausmass und Funktion einer Hochsilo- oder Fahrsiloanlage gleichkommen, ist damit in jedem Fall bewilligungspflichtig, egal ob als Silo oder aber als Anlage (Lagerplatz). Lagerplätze solcher Art stellen, auch ohne bauliche Massnahmen, Einrichtungen dar, die den Raum äusserlich erheblich verändern und daher schon nach Bundesrecht bewilligungspflichtig sind.

2. Vorübergehende Beanspruchung einer Fläche

Bei einem bloss vorübergehenden, beziehungsweise kurzfristigen Abstellen von Rundballensilagen stellen sich zwei Fragen: Erstens, ob dies überhaupt baupolizeilich relevant ist, und zweitens - falls ja - ob dafür ein Baubewilligungsverfahren durchzuführen ist, oder, ob ohne formelles Verfahren, lediglich die materiellrechtlichen Bestimmungen eingehalten werden müssen.

a) Einzelne Siloballen

Einzelne, auf freiem Feld kurzfristig deponierte Siloballen dürften die Schwelle der baupolizeilichen Relevanz nicht erreichen. Für sie muss daher weder ein Bewilligungsverfahren durchgeführt werden, noch müssen sie irgendwelche baupolizeilichen Vorschriften (Grenzabstände, Höhenbegrenzungen, Verunstaltungsverbot und dergleichen) einhalten.

b) Längerfristige Anhäufung von Siloballen

Bei einer vorübergehenden Anhäufung von Rundballensilagen kann - je nach Dauer und Umfang - der Raum äusserlich jedoch längere Zeit erheblich verändert werden und es können so wichtige räumliche Folgen damit verbunden sein, dass ein Interesse der Öffentlichkeit oder der Nachbarn an einer vorgängigen Kontrolle besteht. Trifft dies zu, muss ein

Bewilligungsverfahren durchgeführt werden. Bei einer längerfristigen Anhäufung von Siloballen können sich im Übrigen auch in Bezug auf den Gewässerschutz Probleme ergeben, weil die Ballen platzen und wie bei Komposthaufen Säfte versickern können.

c) Kurzfristige Anhäufung von Siloballen

Schliesslich ist denkbar, dass bei einer Anhäufung von Rundballensilagen wegen der geringen zeitlichen Dauer (ein paar Monate) zwar keine Bewilligungspflicht besteht, dass aber dennoch aufgrund der erheblichen räumlichen Auswirkungen das materielle Baupolizeirecht eingehalten werden muss. Insbesondere darf dann nicht gegen das Verunstaltungsverbot nach Art. 93 BauG verstossen oder ein Schutzgegenstand nach Art. 98 BauG beeinträchtigt werden und es müssen grundsätzlich die Wald-, Gewässer- und Strassenabstände eingehalten werden.

4. Materielle Beurteilung

Ist aufgrund der konkreten Umstände im Einzelfall von einer Bewilligungspflicht auszugehen, so dürfte in der Regel einer Bewilligungserteilung nur selten etwas entgegenstehen. Meist wird es sich um zonenkonforme Vorhaben ausserhalb der Bauzonen (Landwirtschaftszone) handeln, so dass das kantonale Planungsamt zwar anzuhören ist, nicht aber zustimmen muss (Art. 87bis Abs. 1 BauG). Einer Zustimmung bedarf es nur (Art. 87bis Abs. 2 BauG), wenn eine gewerbliche Nutzung (etwa selbständiger Handel mit Silofutter) vorliegt. Soweit Rundballensilagen innerhalb der Bauzonen gelagert werden, sind selbstverständlich die dort geltenden Vorschriften einzuhalten.

5. Zusammenfassung

Zusammenfassend ergibt sich, dass je nach den konkreten Umständen die Lagerung angehäufter oder einer Vielzahl einzelner Rundballensilagen baubewilligungspflichtig sein kann, jedenfalls sofern deren Lagerung längerfristig am gleichen Ort beziehungsweise im gleichen Bereich erfolgt. Je nach Ausgestaltung dürfte es sich dann um eine Siloanlage nach Art. 78 Abs. 2 lit. e BauG oder um einen Lagerplatz und damit eine Anlage nach Art. 78 Abs. 1 BauG handeln.

6. Zurückhaltung bei der Annahme einer Bewilligungspflicht

Aufgrund der vielen unbestimmten Gesetzesbegriffe und der nur schwer abschätzbaren Folgen für die Landwirtschaft empfehlen wir, bei der Annahme einer Bewilligungspflicht die gleiche Zurückhaltung zu üben, die heute etwa bei der Gestaltung der Umgebung eines Bauernhofes gilt. Auch dort dürfte die zeitlich begrenzte Zwischenlagerung von Material und das Abstellen von Geräten nur ausnahmsweise als bewilligungspflichtig angesehen werden.

Weiterführende Hinweise:

- BGE 119 Ib 222, 118 Ib 52
- GVP 1974 Nr. 6

9

Baurecht:

Pflicht zur Wiederherstellung**Art. 130 Abs. 2 BauG: Wiederherstellung**

Besteht ein rechtswidriger Zustand, so ist die zuständige Gemeindebehörde verpflichtet, das Verfahren zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands ohne Verzug einzuleiten.

Nach Art. 130 Abs. 2 BauG kann der Gemeinderat die Entfernung oder die Abänderung rechtswidrig ausgeführter Bauten und Anlagen sowie die Wiederherstellung des früheren Zustands verfügen, wenn die Ausführung den gesetzlichen Vorschriften nicht entspricht oder sonst ein unrechtmässiger Zustand geschaffen wird.

1. Verwaltungsrecht als zwingendes Recht

Verwaltungsrecht als öffentliches Recht ist in der Regel zwingender Natur und dient der Wahrnehmung von öffentlichen Interessen. Seine Anwendung erfolgt grundsätzlich von Amtes wegen. Wenn eine Behörde untätig bleibt oder das gebotene Handeln über Gebühr hinauszögert, obschon sie zum Tätigwerden verpflichtet wäre, wird das Verbot der Rechtsverweigerung beziehungsweise Rechtsverzögerung verletzt. Von Rechtsverweigerung oder Rechtsverzögerung kann nicht schon dann die Rede sein, wenn eine Behörde eine Eingabe nicht sofort behandelt. Rechtsverzögerung ist nur gegeben, wenn sich die zuständige Behörde zwar bereit zeigt, den Entscheid zu fällen, ihn aber nicht binnen der Frist trifft, welche nach der Natur der Sache und nach der Gesamtheit der übrigen Umstände als angemessen erscheint.

2. Pflichtgemässe Ausübung des Ermessens

Die Kann-Vorschrift in Art. 130 Abs. 2 BauG bedeutet nicht, dass es im Belieben des Gemeinderates liegt, ob er gegen formell und allenfalls auch materiell rechtswidrige Bauten und Anlagen einschreiten will oder nicht. Vielmehr haben Verwaltungsbehörden ihr Ermessen pflichtgemäss auszuüben. Dies bedeutet, dass sie gegen Bauten und Anlagen, die offenkundig ohne Bewilligung errichtet wurden oder gegen materielles Recht verstossen, von Amtes wegen einzuschreiten haben.

3. Zuständigkeit des Gemeinderates

Selbst bei Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen ist der Gemeinderat die primär zuständige Baupolizeibehörde. Dies ergibt sich aus Art. 2 Abs. 1 BauG. Daran ändert der Umstand nichts, dass das Planungsamt vor der Erteilung von Bewilligungen für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen anzuhören ist beziehungsweise Bewilligungen für Bauten und Anlagen, die dem Zweck der Nutzungszone nicht entsprechen, nur mit seiner Zustimmung erteilt werden dürfen (Art. 87bis BauG in Verbindung mit Art. 2 des Regierungsbeschlusses über den Vollzug von Art. 77 Abs. 2 und Art. 87bis des Baugesetzes [sGS 731.10]).

4. Verwirkung der Befugnis zum Erlass einer Wiederherstellungsverfügung

Hat die zuständige Behörde einen widerrechtlichen Zustand über längere Zeit geduldet, kann sie die Befugnis zum Erlass einer Wiederherstellungsverfügung verirken.

Weiterführende Hinweise:

- U. Häfelin/G. Müller, Grundriss des allgemeinen Verwaltungsrechts, 3. Aufl., Zürich 1998, N67 und N 435 f.
- M. Imboden/R.A. Rhinow, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Bd. I, 5. Aufl., Basel und Stuttgart 1976, Nr. 49 Vb, S. 299
- Juristische Mitteilungen 1998 / IV / 11

Entscheid des Baudepartementes vom 9. Februar 1999

Wegen der offensichtlichen Unterschreitung des Gewässerabstands stand die materielle Rechtswidrigkeit eines Lagerplatzes fest. Der Gemeinderat wurde deshalb aufgrund einer aufsichtsrechtlichen Anzeige eines Nachbarn an das Baudepartement eingeladen, die formelle Rechtmässigkeit oder Rechtswidrigkeit des Lagerplatzes abzuklären.

Entscheid des Baudepartementes vom 4. März 1999

Ein Pferdestall mit Reitplatz war offensichtlich ohne Baubewilligung erstellt worden. Der Gemeinderat wurde aufgrund einer aufsichtsrechtlichen Anzeige von Nachbarn an das Baudepartement eingeladen, das Verfahren zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands ohne Verzug einzuleiten.

10

Umweltschutzrecht:

Abklärung von Sanierungsvorschlägen**Art. 16 Abs. 3 USG: Sanierungsvorschläge**

Vom Inhaber einer sanierungsbedürftigen Anlage eingereichte Sanierungsvorschläge sind vor der Anordnung von Sanierungsmassnahmen durch die zuständige Behörde abzuklären.

Bevor die Behörde erhebliche Sanierungsmassnahmen anordnet, holt sie nach Art. 16 Abs. 3 USG vom Inhaber der Anlage Sanierungsvorschläge ein.

Nach dieser Bestimmung ist der Anlageninhaber berechtigt, aber nicht verpflichtet, der Behörde Sanierungsvorschläge zu unterbreiten. Lässt er sich nicht vernehmen, ist die Behörde zwar nicht gehalten, Sonderwünsche des Betroffenen zu erraten beziehungsweise nach Tatsachen zu forschen, die nicht aktenkundig sind. Es ist dem Anlageninhaber indessen unbenommen, einen Sanierungsvorschlag zu machen und über dessen Tauglichkeit eine Expertise zu verlangen. Dies ergibt sich aus dem im Verwaltungsverfahren geltenden Untersuchungsgrundsatz. Nach Art. 12 Abs. 1 VRP haben die Verwaltungsbehörden von Amtes wegen den Sachverhalt zu ermitteln und die Beweise zu erheben. Der Beweis bezüglich der Frage, ob mit dem Sanierungsvorschlag des Anlageninhabers das Sanierungsziel erreicht werden kann, ist deshalb abzunehmen, wenn einer aus der Sicht des Betroffenen weniger einschneidenden Sanierungsvariante die Eignung nicht zum Vornherein abgesprochen werden kann.

Diese Abklärungspflicht muss um so mehr gelten, als auch im Zusammenhang mit Sanierungen nach dem Verhältnismässigkeitsprinzip die mildeste Massnahme zu wählen ist. Die Auswahl der mildesten Sanierungsmassnahme setzt die Anhörung des Betroffenen voraus.

Weiterführende Hinweise:

- A. Schrade, in: Kommentar zum Umweltschutzgesetz, 2. Aufl., Zürich 1998, N 43 und N 2 zu Art. 16 USG
- U. Häfelin/G. Müller, Grundriss des allgemeinen Verwaltungsrechts, 3. Aufl., Zürich 1998, N 1332, N 486
- U.P. Cavelti, Die Verfahren vor dem Verwaltungsgericht des Kantons St.Gallen, Zürich 1994, 150 f.
- F. Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Aufl., Bern 1983, 286

Urteil des Verwaltungsgerichtes i.S. P.G. vom 17. Dezember 1998, Erw. 3

Die zuständige Gemeindebehörde hatte die Stilllegung eines Hühnerstalles verfügt, ohne die Tauglichkeit einer Abluftreinigung zu prüfen. Im Rekursverfahren vor Baudepartement wurde vom Anlageninhaber behauptet, dass das Sanierungsziel auch durch eine Abluftreinigung erreicht werden könne und eine diesbezügliche Expertise einverlangt. Dieser Beweisantrag wurde vom Baudepartement nicht abgenommen. Das Verwaltungsgericht stellte diesbezüglich eine Verletzung des Untersuchungsgrundsatzes fest.

11

Verwaltungsverfahrenrecht:

Gebühr bei Baubewilligungen**Art. 94 VRP: Amtliche Kosten**

Der Baugesuchsteller hat die Gebühr für die Baubewilligung einschliesslich der Barauslagen der Baubewilligungsbehörde zu entrichten.

Der Baubewilligungsgebühr können alle Aufwendungen zugeschlagen werden, die im Zusammenhang mit der Prüfung des Bauvorhabens stehen und für die Begründung der Baubewilligung oder des Bauabschlags erforderlich sind.

Als Barauslagen gelten Kosten, die im Zusammenhang mit der Sachaufklärung anfallen und die separat verrechnet werden können.

Das geschuldete Entgelt ist entweder als separate Ziffer im Dispositiv der Baubewilligung oder des Bauabschlags aufzunehmen oder mit einer selbständigen, formgültigen Verfügung von der in der Hauptsache zuständigen Instanz einzuverlangen.

Nach Art. 94 Abs. 1 VRP hat derjenige die vorgeschriebene Gebühr zu entrichten, der eine Amtshandlung durch sein Verhalten oder zum eigenen Vorteil veranlasst. Art. 94 Abs. 2 VRP legt fest, dass die Kostenverfügung von der in der Hauptsache zuständigen Behörde zu treffen ist.

In Anwendung von Art. 94 VRP sind bei der Festlegung und Einforderung der Baubewilligungsgebühr folgende Grundsätze zu beachten:

1. Zusammenhang zwischen Gebühr und geforderter Leistung

Um eine Gebühr erheben zu können, muss zwischen dem Entstehungsgrund und der verlangten Abgabe ein unmittelbarer Zusammenhang im Sinne von Leistung und Gegenleistung bestehen. Im Baubewilligungsverfahren ist ein solcher Zusammenhang ohne weiteres gegeben, wenn ein Baugesuch zu beurteilen und mit einer Verfügung entweder gutzuheissen oder abzuweisen ist.

2. Umfang der Gebühr

Als Verwaltungsgebühren gelten Kosten, die im Zusammenhang mit der Prüfung einer Eingabe und der Begründung einer Verfügung stehen. Im Baubewilligungsverfahren können dies Aufwendungen für die ortsplanerische und baupolizeiliche Überprüfung der Gesuchsunterlagen, Kosten für Abklärungen hinsichtlich der Erschliessung oder für die Projektprüfungen bezüglich Zivilschutzräumen und so weiter sein. Zu berücksichtigen ist, dass die Officialmaxime die Baubewilligungsbehörde zu einer umfassenden Prüfung des Sachverhalts in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht zwingt. Der Gebühr können somit sämtliche Aufwendungen zugeschlagen werden, welche die Baubewilligungsbehörde im Rahmen ihrer gesetzlichen Pflichten zu tätigen hat.

3. Bestimmung der Gebührenhöhe

a) Grundsätzliche Bestimmungen

Nach Nr. 50.24.02 GebT (Gebührentarif für die Staats- und Gemeindeverwaltung, sGS 821.5) kann für Baubewilligungen eine Gebühr von Fr. 100.-- bis Fr. 10'000.-- einverlangt werden. Die Baubewilligungsgebühr ist nach Art. 11 VGV (Verwaltungsgebührenverordnung, sGS 821.1) innerhalb dieses Rahmens nach dem Wert und der Bedeutung der Amtshandlung, dem Zeit- und Arbeitsaufwand und der erforderlichen Sachkenntnis zu bemessen.

Diese Formulierung ergibt sich aus den verfassungsrechtlich verankerten Grundsätzen der Kostendeckung und Äquivalenz. Das Kostendeckungsprinzip bedeutet, dass der Gesamtertrag der Gebühren die gesamten Kosten des Verwaltungszweigs nicht übersteigen darf. Zu den Gesamtkosten gehört auch eine angemessene Quote für Amortisation der Anlagen und ein Teil des Aufwandes für die leitenden Behörden sowie die allgemeinen Unkosten des betreffenden Verwaltungszweigs. Nach dem Äquivalenzprinzip darf die Höhe der Gebühr nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis zum objektiven Wert der Leistung stehen. Sie muss sich in vernünftigen Grenzen bewegen und den rechtlichen Vorteilen entsprechen, die dem Abgabepflichtigen eingeräumt werden. Bis zu einem gewissen Grad darf auch die finanzielle Leistungsfähigkeit des Abgabepflichtigen und dessen Interesse an der verlangten Amtshandlung berücksichtigt werden. Es ist zulässig bei der Abgabenerhebung nach schematischen, aufgrund der Durchschnittserfahrung aufgestellten Massstäben vorzugehen. Allerdings darf auch die Anwendung solcher Massstäbe nicht zu einem unhaltbaren, sachlich nicht mehr vertretbaren Ergebnis führen. Aus diesem Grund sind „Prozent- und Promillegebühren“ fragwürdig.

Die praktische Anwendung dieser Grundsätze soll verhindern, dass für kleine Bauvorhaben, die oft sehr hohen Aufwand verursachen, eine Gebühr nach Aufwand verlangt wird, die in keinem Verhältnis zur Bausumme steht. Da diesfalls nur ein Teil der Kosten verrechnet werden kann, soll es umgekehrt zulässig sein, bei grossen Bauvorhaben etwas mehr zu verlangen.

b) Kommunale Richtlinien

Nach Art. 4 VGV können die Gemeinden Richtlinien über die Abstufung der Gebühren innerhalb der kantonalen Mindest- und Höchstansätze bestimmen. Bestehen solche Richtlinien, sind diese unter Beizug des Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzips anzuwenden.

c) Sonderfall von mehreren, identischen Bauvorhaben

Sind mehrere identische Baugesuche oder mehrere identische Bauvorhaben in einem Baugesuch zu behandeln, kann nicht für jedes einzelne Bauvorhaben die volle Gebühr einverlangt werden. Bei der Bemessung der Gebühr oder der Gebühren ist der durch die Identität der Bauvorhaben reduzierte Prüfungsaufwand zu berücksichtigen. Wird eine einzige Baubewilligung erteilt, darf diese einerseits den Höchstansatz nicht überschreiten und andererseits nicht der Normalansatz für einzelne Bauvorhaben multipliziert werden. Werden separate Baubewilligungen erteilt, darf nicht der jeweilige Normalansatz eingefordert werden.

d) Besonders schwierige und umfangreiche Baugesuche

Bei besonders schwierigen und umfangreichen Baugesuchen kann die Gebühr nach Art. 12 Abs. 1 Ziff. 1 VGV bis auf das Doppelte des Höchstansatzes festgelegt werden. Ei-

ne Überschreitung des Höchstansatzes ist jedoch nur in ausserordentlichen, selten auftretenden Fällen möglich, in welchen die zuständige Behörde weit über das normale Mass beansprucht wird.

4. Bestimmung der Barauslagen

Zusätzlich zu den Verwaltungsgebühren kann der Veranlasser zum Ersatz der Barauslagen des Gemeinwesens verpflichtet werden. Es gilt also zwischen vorgeschriebenen Gebühren und Barauslagen zu unterscheiden. Als Faustregel können den Barauslagen Zusatzkosten zugewiesen werden, die im Zusammenhang mit der Sachaufklärung anfallen und mangels Sachkenntnis nicht von der Bewilligungsbehörde durchgeführt werden können. Hierunter fallen beispielsweise Kosten für Expertisen, technische Untersuchungen, Übersetzungen, Zeugen, Reisespesen, Post und Telefongebühren, Inseratekosten etc.

Nicht als Barauslagen können hingegen Kosten betrachtet werden, die im Zusammenhang mit der Begründung einer Verfügung stehen, da jede Verfügung ohnehin zu begründen ist (Art. 24 Abs. 1 lit. a VRP) und dafür eine Gebühr eingefordert werden kann. Die Kosten für einen allenfalls beigezogenen externen Rechtsberater sind deshalb - soweit sie über die Gebühr hinausgehen - vom Gemeinwesen zu tragen.

5. Form der Kostenverfügung

Die Kostenverfügung wird von der in der Hauptsache zuständigen Instanz getroffen. Das bedeutet, dass die zuständige Bewilligungsinstanz mit der Baubewilligung oder dem Bauabschlag auch über die geschuldeten Baubewilligungsgebühren und allfällige Barauslagen zu verfügen hat. Dabei ist die Gebührenfrage entweder als Teil des Dispositivs in der Baubewilligung oder im Bauabschlag direkt oder sonst in einer separaten, formgültigen Verfügung zu regeln. Wird eine selbständige Kostenverfügung erlassen, ist zu beachten, dass in der Rechtsmittelbelehrung - sofern kein Rechtsmittel an eine übergeordnete Gemeindebehörde gegeben ist - auf die Verwaltungsrekurskommission (Art. 41 lit. f Ziff. 4 VRP) zu verweisen ist.

Weiterführende Hinweise:

- BGE 123 I 249, 120 Ia 171 ff., 106 Ia 241 ff., 103 Ia 90
- GVP 1994 Nr. 2, GVP 1987 Nr. 90, GVP 1983 Nr. 84
- M. Imboden/R.A. Rhinow, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Band II: Besonderer Teil, Basel und Stuttgart 1976, Nr. 110 B III, S. 779
- K.A. Vallender, Grundzüge des Kausalabgabenrechts, Bern und Stuttgart 1976, 73
- W.E. Hagmann, Die st.gallische Verwaltungsrechtspflege und das Verfahren vor dem Regierungsrat, Diss. Zürich 1979, 266
- B. Knapp, Grundlagen des Verwaltungsrechts, 2. Aufl., Basel und Frankfurt a.M. 1983, 1621
- U. Häfelin/G. Müller, Grundriss des allgemeinen Verwaltungsrechts, 3. Aufl., Zürich 1998, 524 ff.
- U.P. Cavelti, Die Verfahren vor dem Verwaltungsgericht des Kantons St.Gallen, St.Gallen 1994, 198 f.
- J. Martin, Leitfaden für den Erlass von Verfügungen, Zürich 1996, 104 ff.

12

Verwaltungsverfahrenrecht:

Koordination auf Gemeindeebene**Art. 25a RPG: Koordination**

Sind für die Errichtung oder Änderung von Bauten und Anlagen Verfügungen mehrerer Behörden der gleichen Gemeinde erforderlich, muss auf der Gemeindeebene zwingend koordiniert werden.

Das am 1. April 1999 in Kraft getretene Gesetz über die Verfahrenskoordination in Bausachen (abgekürzt VKoG) ist nur für Verfahren bindend, in denen einerseits die Errichtung oder Änderung einer Baute oder Anlage zu beurteilen ist und andererseits wenigstens eine Stelle des Staates beteiligt ist. Sind ausschliesslich mehrere Stellen einer politischen Gemeinde oder mehrerer politischen Gemeinden beteiligt oder steht nicht die Errichtung oder Änderung einer Baute oder Anlage in Frage, greift das VKoG nicht.

Die Nichtanwendbarkeit des VKoG führt jedoch nicht dazu, dass nicht koordiniert werden muss:

- Das Bundesgericht hat aus Art. 4 Abs. 1 BV eine verfassungsrechtliche Koordinationspflicht für alle Verfahren hergeleitet, die einen engen Sachzusammenhang aufweisen. **Sobald ein enger Sachzusammenhang gegeben ist, sind die Verfahren zwingend formell und materiell zu koordinieren.**
- Für die Errichtung und Änderung von Bauten und Anlagen schreibt Art. 25a RPG die Grundsätze der formellen und materiellen Koordination fest. **Diese Grundsätze sind immer direkt anzuwenden, wenn die Errichtung oder die Änderung von Bauten oder Anlagen Verfügungen mehrerer Gemeindebehörden voraussetzt.** Diese Bestimmung geht über die Praxis des Bundesgerichtes zur Koordinationspflicht hinaus, indem *alle* für die Errichtung oder Änderung einer Baute oder Anlage erforderlichen Verfügungen erfasst werden und auf das Kriterium des engen Sachzusammenhangs bezüglich der anwendbaren Vorschriften verzichtet wird.
- Projekte für Anlagen, die der Umweltverträglichkeitsprüfung unterliegen, müssen nach Art. 14, Art. 21 und Art. 22 UVPV (Eidgenössische Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung, SR 814.011) koordiniert werden.
- In Art. 1 Abs. 2 VKoG wird eine sachgemässe Anwendung dieses Gesetzes und damit eine Koordinationspflicht für Verfahren zum Erlass oder zur Änderung von Sondernutzungsplänen, die zur Errichtung oder Änderung einer Baute oder Anlage erforderlich sind, und für generelle Projekte bei landwirtschaftlichen Strukturverbesserungen vorgeschrieben.

Ist auf Gemeindeebene in Bausachen eine Koordination erforderlich, sind in direkter Anwendung von Art. 25a RPG folgende Grundsätze zu beachten:

1. Formelle Koordination

a) Koordinationsbehörde

Auf Gemeindeebene ist eine Behörde zu bezeichnen, die für eine ausreichende Koordination sorgt. Dazu gehören das Treffen der erforderlichen verfahrensleitenden Anordnungen, die gemeinsame öffentliche Auflage aller Gesuchsunterlagen, das Einholen von Stellungnahmen, die inhaltliche Abstimmung sowie die möglichst gemeinsame oder gleichzeitige Eröffnung der Verfügungen.

b) Einheitliche Rechtsmittelinstanz

Für die Anfechtung der Verfügungen ist eine einheitliche Rechtsmittelinstanz vorzusehen (vgl. Art. 33 Abs. 4 RPG).

2. Materielle Koordination

Die Verfügungen der verschiedenen Behörden sind soweit abzustimmen, dass sie keine Widersprüche enthalten.

Bei der bestehenden Organisation der politischen Gemeinden im Kanton St.Gallen dürfte die Anwendung dieser Grundsätze mindestens teilweise Schwierigkeiten verursachen. Erstens ist nicht immer eine Behörde vorhanden, die über die Kompetenzen der Koordinationsbehörde in formeller und materieller Hinsicht verfügt. Zweitens ist vor allem bei Verfügungen unterer Instanzen nicht immer eine einheitliche Rechtsmittelinstanz gewährleistet. Sollten im Rahmen der Koordinationspflicht Probleme ausgemacht werden, ist eine Umorganisation dringend anzuraten. Diese Umorganisation sollte folgende Ziele verfolgen:

1. Bezeichnung einer Koordinationsstelle

Es ist eine geeignete Behörde einzusetzen, die über die erforderlichen formellen und materiellen Kompetenzen verfügt.

2. Festlegung eines einheitlichen Rechtsmittelwegs

Als Rechtsmittelinstanz ist eine Behörde vorzusehen, an die zweckmässigerweise alle Verfahren weitergeleitet werden können. Eine Gabelung des Rechtsmittelwegs je nachdem, ob koordiniert werden musste (oder hätte koordiniert werden müssen) oder nicht ist in der Praxis nur schwer zu handhaben. Insbesondere die Möglichkeit des Rekurses an die oberste Gemeindebehörde dürfte zu erheblichen Schwierigkeiten führen. Eine Aufhebung dieses Rechtsmittels ist dringend zu empfehlen.