



## Juristische Mitteilungen 2002 / II

### Inhalt

Baudepartement:	
11. Erlass des überarbeiteten Richtplans .....	2
Veranstaltungen:	
12. Juristische Internetkurse .....	3
Planungsrecht:	
13. Bauen in der Grünzone.....	4
Baurecht:	
14. Beurteilung eines Bienenwanderwagens .....	13
Umweltschutzrecht:	
15. Bemessung von Kehrichtabfuhrgebühren .....	16
16. Finanzierung öffentlicher Abwasseranlagen .....	19
Verwaltungsverfahrenrecht:	
17. Umgang mit nachträglichen Eingaben .....	23

### Impressum

Herausgeber:	Baudepartement des Kantons St.Gallen
Verantwortung:	Rechtsabteilung
Kontaktperson:	Alex Keller
Direktwahl:	071 229 43 58
Fax:	071 229 39 70
SMTP:	alex.keller@bd.sg.ch

**11****Baudepartement:****Erlass des überarbeiteten Richtplans**

Der Richtplan ist das Führungsinstrument der Regierung zur Lenkung der räumlichen Entwicklung. Ende Mai 2001 hatte die Regierung mit dem neuen Richtplan ihre Vorstellungen von der räumlichen Entwicklung des Kantons St.Gallen vorgestellt. Der Entwurf wurde von Juni bis August 2001 öffentlich zur Mitwirkung aufgelegt. Zur gleichen Zeit wurden zahlreiche Behörden angehört.

**1. Reaktionen im Vernehmlassungsverfahren und im Vernehmlassungsbericht**

Der Richtplanentwurf löste eine breite Diskussion über die Zukunft unseres Lebens- und Wirtschaftsraumes aus. In fast 900 Vernehmlassungen gingen rund 4100 Einwände und Vorschläge zum Richtplanentwurf ein. Diese wurden inzwischen ausgewertet und der Richtplanentwurf auf Grund der Ergebnisse der Vernehmlassung überarbeitet.

Das Ergebnis der Vernehmlassung ist in einem gesonderten Bericht zusammengefasst. Dieser kann im Internet auf [www.sg.ch](http://www.sg.ch) unter Bauen&Umwelt/Richtplan eingesehen werden. Er kann auch beim Planungsamt, Lämmli brunnenstrasse 54, 9001 St.Gallen (info@bd-pla.sg.ch) zum Preis von Fr. 40.— bezogen werden.

**2. Änderungen am Richtplanentwurf auf Grund der Vernehmlassung**

Die Hauptkritikpunkte am Richtplanentwurf haben zu folgenden Änderungen geführt:

- Bis Ende 2004 erarbeitet der Kanton zusammen mit den am Tourismus interessierten Kreisen einen Massnahmenplan für den st.gallischen Tourismus.
- Die Liste der Arbeitsplatzstandorte (neu: wirtschaftliche Schwerpunktgebiete) ist gestrichen und wird innert drei Jahren zusammen mit den Regionalplanungsgruppen neu erstellt.
- Die Liste der schützenswerten Industriebauten enthält nur noch die Objekte von kantonalen Bedeutung; zudem werden die einzelnen Objekte nochmals überprüft.
- Das Gebiet Flumser Kleinberg / Melser Hinterberg ist zusätzlich als Streusiedlungsgebiet bezeichnet; zudem ist bei der Abgrenzung der Streusiedlungsgebiete der Abstand zu den Bauzonen vergrössert worden.
- Von den Kriterien für die Ausscheidung von Intensivlandwirtschaftszonen wurden im Sinn der Anträge des Bauernverbandes einzelne gestrichen, andere weniger straff gefasst.

**3. Erlass des Richtplans durch die Regierung**

Die Regierung hat an ihrer Sitzung vom 23. April 2002 den überarbeiteten Richtplan erlassen. Dieser wurde nun an den Bund zur Genehmigung weitergeleitet. Die Genehmigung wird im Herbst 2002 erwartet.

**Weiterführende Hinweise:**

- Auszug aus der Medienmitteilung der Staatskanzlei, in: ABI 2002, 915
- Juristische Mitteilungen 2001 Nr. 11

**12**

Veranstaltungen:

**Juristische Internetkurse**

Das Unternehmen Weblaw GmbH bietet an diversen Daten Kurse auf unterschiedlichem Niveau für die effiziente Recherche juristischer Informationen im Internet an. Die Kurse richten sich an juristisch tätige Personen aus Anwaltschaft, Notariat, Verwaltung, Universitäten und Rechtsdiensten.

**1. Juristischer Internetkurs für Starter**

Der Kurs richtet sich an Personen, die bereits mit dem Internet arbeiten, einige juristische Quellen kennen, Suchmaschinen bedienen und neugierig sind, mehr zum Thema Recherche zu erfahren. Dieser Tageskurs vermittelt einen Überblick über alle relevanten Quellen und die juristische Online Arbeitsweise. Der Juristische Internetkurs für Starter bietet optimale Voraussetzungen für den Besuch des Juristischen Internettages für Fortgeschrittene.

Der Kurs findet am 21. November 2002 in Bern statt. Die Kurskosten betragen Fr. 720.— pro Person.

**2. Juristischer Internettag für Fortgeschrittene**

Der Kurs für Fortgeschrittene richtet sich an Personen, die bereits täglich mit dem Internet arbeiten, die wichtigsten juristischen Quellen kennen und ihr Niveau halten wollen. Der Juristische Internettag für Fortgeschrittene ist die optimale Fortsetzung des Juristischen Internetkurses für Starter.

Die nächsten Kurse finden am 23. August (Universität Bern), 10. September (Zürich), 15. Oktober (Universität Bern), 28. November (Zürich) sowie am 10. Dezember 2002 (Universität Bern) statt. Die Kurskosten betragen Fr. 720.— pro Person.

Die detaillierten Tagesprogramme für beide Kurse, Informationen über Kursdaten und Anmeldung können im Internet unter [www.weblaw.ch/schulung](http://www.weblaw.ch/schulung) abgerufen werden.

**13****Planungsrecht:  
Bauen in der Grünzone****Art. 22 Abs. 2 lit. a RPG: Zonenkonformität****Art. 17 BauG: Grünzonen**

Obschon die Grünzone unterschiedlichsten Zwecken dient, ist sie im Grundsatz als kantonale Bauverbotszone ausgestaltet. Bauliche Nutzungen sind nur ausnahmsweise und nur im Rahmen des Zonenzwecks zulässig.

Die Zuständigkeit zur Beurteilung und Bewilligung von Bauvorhaben in einer Grünzone hängt davon ab, ob die Grünzone inner- oder ausserhalb des geschlossenen Siedlungsbereichs liegt und damit von Bundesrechts wegen als Bau- oder Nichtbauzone zu qualifizieren ist.

Die in Art. 17 BauG geregelte Grünzone kann unterschiedlichen Zwecken dienen. Da diese sich teilweise sogar gegenseitig ausschliessen, sind die Fragen, ob ein konkretes Vorhaben in einer Grünzone realisiert werden kann und welche Behörden in das Bewilligungsverfahren einzubinden sind, oftmals nicht einfach zu beantworten.

**1. Grünzonen als kantonale Bauverbotszonen**

Die Grünzone wird in Art. 17 BauG geregelt. Nach Art. 17 Abs. 1 BauG umfassen Grünzonen Gebiete, die nicht überbaut werden dürfen. Sie dienen unterschiedlichen Zwecken, nämlich der:

- Freihaltung von Flächen vor Überbauung, insbesondere zwecks Gliederung des Siedlungsgebiets (lit. a);
- Erhaltung und Schaffung von Sport-, Park- und Erholungsanlagen (lit. b);
- Erhaltung von Schutzgegenständen nach Art. 98 BauG (lit. c);
- Sicherung von Grundwasserschutz zonen oder Grundwasserschutzarealen (lit. d).

Aus Art. 17 Abs. 1 BauG, der ausdrücklich bestimmt, dass Gebiete in Grünzonen nicht überbaut werden dürfen, ergibt sich, dass Grünzonen nicht für die eigentliche Siedlungstätigkeit zur Verfügung stehen. Im kantonalen Recht sind sie im Grundsatz als **Bauverbotszonen** ausgestaltet. Nur im Rahmen der näher umschriebenen Zonenzwecke sind mit diesen vereinbare Bauten und Anlagen zulässig. Die Bautätigkeit beschränkt sich allerdings regelmässig auf eine notwendige Begleiterscheinung von nicht auf Siedlung ausgerichteten Nutzungszwecken.

**2. Zonenkonforme Bauten und Anlagen in der Grünzone**

Die Erteilung einer Baubewilligung setzt nach Art. 22 Abs. 2 lit. a RPG allgemein voraus, dass die Baute oder Anlage dem Zweck der Nutzungszone entspricht. Das Bauwerk muss zonenkonform sein. Dafür genügt es nicht, dass Bauten und Anlagen dem Zonenzweck lediglich nicht entgegenstehen, die zonengerechte Nutzung somit nicht beeinträchtigen. Zonenkonformität im Sinn des Bundesgesetzes setzt vielmehr einen funktionalen Zusam-

menhang zwischen dem Bauvorhaben und dem in der betroffenen Grünzone massgeblichen Zonenzweck voraus.

An die von Art. 17 Abs. 1 BauG vorgegebene Umschreibung der Zonenzwecke und damit an die Beurteilung der Zonenkonformität sind die Gemeinden gebunden. Sie können in ihren kommunalen Baureglementen daher höchstens ergänzende Regelbauvorschriften erlassen.

Die Zonenzwecke, denen die Grünzone dienen kann, decken sich nicht. Vielmehr schliessen sie sich sogar teilweise gegenseitig aus. Damit die Rechtmässigkeit einer neuen Zonenausscheidung überprüft werden kann, aber vor allem auch im Hinblick auf die Beurteilung der Zonenkonformität allfälliger Bauvorhaben, schreibt Art. 17 Abs. 1 BauG vor, dass der Zweck der jeweiligen Grünzone im Zonenplan zu bezeichnen ist. Als Aufgabe der Ortsplanung fällt dies in die Zuständigkeit der Gemeinde.

#### **a) Freihaltung von Flächen vor Überbauung (Art. 17 Abs. 1 lit. a BauG)**

Diese Grünzonen sollen Flächen vor Überbauung freihalten, insbesondere zwecks Gliederung des Siedlungsgebiets. Der Gliederung des Siedlungsgebiets dienen Grünzonen vornehmlich durch die Trennung von Zonen unterschiedlicher Immissionstoleranz sowie durch die Auflockerung des Baugebiets.

Als in einer solchen Grünzone nicht zonenkonform wurde eine Blocksteinmauer zur Abstützung einer Terrinauffüllung beurteilt, welche die Erweiterung der Gartenfläche um ein Haus bezweckte. Eine solche Anlage dient der Wohnnutzung und ist für den Zweck der Freihaltung nicht erforderlich.

#### **b) Erhaltung und Schaffung von Sport-, Park- und Erholungsanlagen (Art. 17 Abs. 1 lit. b BauG)**

Solche Grünzonen können zur Erhaltung und Schaffung von Sport-, Park- und Erholungsanlagen ausgeschieden werden.

Bei der Beurteilung der Zonenkonformität einer Baute oder Anlage in der Grünzone ist dem Umstand Rechnung zu tragen, dass mit dem Nachtragsgesetz zum Baugesetz vom 6. Januar 1983 in Art. 18bis BauG neu die Intensiverholungszone geschaffen wurde. Diese dient der intensiven Nutzung des Bodens durch Bauten und Anlagen zu Erholungszwecken. Ausdrücklich als zonenkonform bezeichnet werden in Art. 18bis BauG Sporthallen, grosse Hartplätze, Camping- und Zeltplätze sowie Reithallen und gewerbliche Pferdeställe. Solche und mit der beispielhaften Aufzählung in Art. 18bis BauG vergleichbare Nutzungen, welche die Erstellung grösserer Bauten und Anlagen nach sich ziehen und die sich durch den Verbrauch eher denn durch die Erhaltung von Grünflächen charakterisieren lassen, sind daher in Intensiverholungszone zu realisieren. Bauten und Anlagen, die ihren Zweck unabhängig von der sie umgebenden Grünzone erfüllen können, sind in der Grünzone nicht zonenkonform.

Ausgehend vom Grundsatz, dass Grünzonen Gebiete umfassen, die nicht überbaut werden dürfen, können als zonenkonform hingegen Sport-, Park- und Erholungsanlagen gelten, die sich ohne Schwierigkeiten in die Grünzone einordnen lassen. Zu denken ist etwa an Fussballfelder oder Spielplätze mit einfachen Gebäulichkeiten (wie Garderoben und WCs). In Frage kommen auch öffentliche Grünanlagen mit Spazierwegen, Ruhe- und Spielplätzen. Schliesslich können auch Familiengartenanlagen als zulässig gelten.

**c) Erhaltung von Schutzgegenständen (Art. 17 Abs. 1 lit. c BauG)**

Diese Grünzonen dienen der Erhaltung von Schutzgegenständen nach Art. 98 BauG. Massnahmen zur Erhaltung eines Schutzgegenstandes sind gemäss Art. 101 BauG Sache der politischen Gemeinde. In deren Zuständigkeit fällt daher auch die Festlegung konkreter Schutzziele und -zwecke im Hinblick auf einen bestimmten Schutzgegenstand. Sofern ein solcher durch Ausscheidung einer Grünzone erhalten werden soll, sind gleichzeitig im Baureglement die im Hinblick auf den angestrebten Zustand erforderlichen Regelbau- beziehungsweise Nutzungsvorschriften zu erlassen. Allenfalls sind in Anwendung von Art. 17 Abs. 4 BauG weitergehende Schutzmassnahmen nach Art. 99 Abs. 3 BauG (Schutzverordnung) erforderlich. Bauten und Anlagen mit den damit zusammenhängenden Nutzungen sind nur zulässig, soweit sie den angestrebten Schutzziele nicht zuwiderlaufen.

**d) Sicherung von Grundwasserschutzzonen und -arealen (Art. 17 Abs. 1 lit. d BauG)**

Solche Grünzonen können zur Sicherung von Grundwasserschutzzonen für die im öffentlichen Interesse liegenden Grundwasserfassungen und -anreicherungsanlagen (Art. 20 Abs. 1 GSchG) oder für Grundwasserschutzareale, die für die künftige Nutzung und Anreicherung von Grundwasservorkommen von Bedeutung sind (Art. 21 Abs. 1 GSchG), ausgeschieden werden. Diesfalls sind nach Art. 17 Abs. 4 BauG gleichzeitig die Schutzmassnahmen nach der Gesetzgebung über den Gewässerschutz im Rahmen einer Grundwasserschutzzone beziehungsweise eines Grundwasserschutzareals zu treffen. Dies bedeutet, dass im Verfahren nach Art. 30 ff. GSchVG ein Schutzzonenreglement mit Umgrenzungsplan zu erlassen ist. Darin sind namentlich die zahlreichen, bereits von Bundesrechts wegen vorgesehenen Eigentumsbeschränkungen grundeigentümerverbindlich umzusetzen.

Zu den Eigentumsbeschränkungen, die sich aus der Gesetzgebung über den Gewässerschutz ergeben, kommen die Bau- und Nutzungsbeschränkungen der spezifischen Grünzone hinzu. Diese schliesst praktisch alle Bauvorhaben aus, die nicht mit der Nutzung des darunter liegenden Grundwassers im Zusammenhang stehen.

**aa) Grundwasserschutzzonen**

Grundwasserschutzzonen bestehen aus dem Fassungsbereich (Zone S1), der Engeren Schutzzone (Zone S2) und der Weiteren Schutzzone (Zone S3). Deren Zwecke werden in Anhang 4 GSchV näher definiert. So soll

- die Zone S1 verhindern, dass Grundwasserfassungen und -anreicherungsanlagen sowie deren unmittelbare Umgebung beschädigt oder verschmutzt werden (Anhang 4 Ziff. 122 Abs. 1 GSchV);
- die Zone S2 verhindern, dass Keime und Viren in die Grundwasserfassung oder -anreicherungsanlage gelangen, das Grundwasser durch Grabungen und unterirdische Arbeiten verunreinigt und der Grundwasserzufluss durch unterirdische Anlagen behindert wird (Anhang 4 Ziff. 123 Abs. 1 GSchV);
- die Zone S3 gewährleisten, dass bei unmittelbar drohenden Gefahren (zum Beispiel bei Unfällen mit wassergefährdenden Stoffen) ausreichend Zeit und Raum für die erforderlichen Massnahmen zur Verfügung stehen (Anhang 4 Ziff. 124 Abs. 1 GSchV).

Welche Nutzungen innerhalb der einzelnen Zonen unzulässig sind, wird weitestgehend vom Bundesrecht vorgegeben. Im Wesentlichen gelten folgende Nutzungen als unzulässig (Anhang 4 Ziff. 22 GSchV):

- In der Zone S3 sind industrielle und gewerbliche Betriebe, von denen eine Gefahr für das Grundwasser ausgeht, Einbauten, die das Speichervolumen oder den Durchflussquerschnitt des Grundwasserleiters verringern, die Versickerung von Abwasser (ausgenommen die Versickerung von nicht verschmutztem Abwasser von Dachflächen über eine bewachsene Bodenschicht), die wesentliche Verminderung der schützenden Deckschicht, sowie Rohrleitungen, die dem Rohrleitungsgesetz unterstehen (ausgenommen sind Gasleitungen), unzulässig.
- In der Zone S2 gelten die gleichen Anforderungen wie in der Zone S3. Überdies sind nicht zulässig das Erstellen von Anlagen (wobei die Behörde aus wichtigen Gründen Ausnahmen gestatten kann, wenn eine Gefährdung der Trinkwassernutzung ausgeschlossen werden kann), Grabungen, welche die schützende Deckschicht nachteilig verändern, die Versickerung von Abwasser sowie andere Tätigkeiten, die das Trinkwasser quantitativ und qualitativ beeinträchtigen können.
- In der Zone S1 sind nur bauliche Eingriffe und andere Tätigkeiten zulässig, welche der Trinkwasserversorgung dienen; ausgenommen ist das Liegenlassen von Mähgut.

#### **bb) Grundwasserschutzareale**

Die Grundwasserschutzareale werden so ausgeschieden, dass die Standorte der Grundwasserfassungen und -anreicherungsanlagen zweckmässig festgelegt und die Grundwasserschutzzonen entsprechend ausgeschieden werden können.

In diesen Arealen dürfen nach Art. 21 Abs. 1 GSchG keine Bauten und Anlagen erstellt oder Arbeiten ausgeführt werden, die künftige Nutzungs- und Anreicherungsanlagen beeinträchtigen könnten. Für bauliche Eingriffe und andere Tätigkeiten in Grundwasserschutzarealen gelten die für die Engere Schutzzone (Zone S2) aufgestellten Anforderungen. Sind Lage und Ausdehnung der künftigen Weiteren Schutzzone (Zone S3) bekannt, so gelten für diese Flächen die entsprechenden Anforderungen (Anhang 4 Ziff. 23 GSchV).

### **3. Weitere Anforderungen an die Zonenkonformität in Grünzonen**

Bei der Beurteilung der Zonenkonformität von Bauten und Anlagen in Grünzonen ist zusätzlich zu beachten, dass die Anforderungen an die Zonenkonformität in Art. 17 Abs. 2 BauG unterschiedlich umschrieben werden, je nach dem, ob es sich beim geplanten Vorhaben um eine oberirdische Baute oder Anlage oder um eine unterirdische handelt.

#### **a) Was gilt als unterirdische Baute oder Anlage?**

Das kantonale Baugesetz enthält keine Definition für unterirdische Bauten und Anlagen. Einzig im Zusammenhang mit der Regelung des Grenzabstands bestimmt Art. 56 Abs. 4 BauG, dass unterirdische Bauten und Anlagen bis zur Grenze gestellt werden können, wenn dadurch schutzwürdige Interessen der Nachbarn nicht beeinträchtigt werden. Bei den Begriffen "oberirdisch" und "unterirdisch" handelt es sich somit um unbestimmte Gesetzesbegriffe des kantonalen Rechts. Diese Begriffe sind durch Auslegung zu konkretisieren.

Bereits aus dem allgemeinen Sprachgebrauch ergibt sich, dass unterirdische Bauten oder Anlagen unter dem Terrain, oberirdische hingegen über dem Terrain liegen oder dieses zumindest überragen. Leider ist auch der Begriff Terrain nicht eindeutig bestimmbar. Das Baugesetz greift deshalb bei der Bestimmung der Höhenlage von Bauten (Art. 60 Abs. 2 BauG) auf den vermeintlich präziseren Begriff "gewachsenes Terrain" zurück. Das gewachsene Terrain entspricht im Grundsatz dem natürlichen Terrainverlauf. In Ausnahmefällen, beispielsweise bei grossräumig vorgenommenen Terrainveränderungen zur Erstellung von Strassen, kann aber auch das gestaltete Terrain als "gewachsenes Terrain" gelten. Hinzu kommt, dass bezüglich der Höhenlage von Bauten unterschiedliche örtliche Bedingungen bestehen. In bestimmten Gegenden ist es etwa wegen hoch liegenden Grundwasservorkommen oder wegen knapp unter die Oberfläche vorstossenden Felsschichten gar nicht möglich, unterirdisch zu bauen. Einzelne Gemeinden haben diesem Umstand mit grosszügigen Regelbauvorschriften Rechnung getragen.

Bei dieser Sachlage kann von unterirdischen Bauten und Anlagen immer dann ausgegangen werden, wenn diese zumindest unter dem gestalteten Terrain liegen und dieses vor allem in der Höhe nicht erheblich vom gewachsenen Terrain abweicht. Was als erheblich zu gelten hat, ist unter anderem aus den Regelbauvorschriften der entsprechenden Gemeinde zu ermitteln. Eine Schranke ergibt sich jedoch aus dem allgemeinen Verbot des Rechtsmissbrauchs. Die Terraingestaltung darf nicht in der Weise erfolgen, dass eine funktionell als oberirdisch geplante Baute oder Anlage über eine entsprechende Umschreibung der Voraussetzungen im Baureglement als eine unterirdische verbrämt wird.

#### **b) Zonenkonformität oberirdischer Bauten und Anlagen**

Oberirdische Bauten und Anlagen sind in der Grünzone nur zulässig, soweit sie der im Zonenplan näher bezeichnete Zweck erfordert. Ein lediglich funktionaler Zusammenhang zwischen Bauvorhaben und Zonenzweck genügt nicht. Das geplante Bauvorhaben muss für die Verwirklichung des Zonenzwecks sowohl geeignet wie auch erforderlich sein. Bauten und Anlagen muss somit eine zudienende Funktion zukommen, sie dürfen nicht zum blossen Selbstzweck errichtet werden und den Hauptzweck bilden.

#### **c) Zonenkonformität unterirdischer Bauten und Anlagen**

Unterirdische Bauten und Anlagen sind gemäss Art. 17 Abs. 2 BauG in Gebieten, die der Freihaltung von Flächen vor Überbauung oder der Erhaltung und Schaffung von Sport-, Park- und Erholungsanlagen dienen (Art. 17 Abs. 1 lit. a und b BauG) zulässig, wenn der Zweck der Zone nicht beeinträchtigt wird. Der Gesetzgeber hat hierbei an sehr weit gehende Bauvorkehrungen wie Tiefgaragen gedacht. Art. 17 Abs. 2 BauG ist nicht unproblematisch, verlangt doch Art. 22 Abs. 2 lit. a RPG für die Erteilung einer Baubewilligung im Grundsatz, dass die Bauten und Anlagen dem Zweck der Nutzungszone entsprechen. Wird wie hier aber lediglich verlangt, dass die unterirdischen Bauten und Anlagen den Zweck der Zone nicht beeinträchtigen, ist damit nicht geklärt, welcher Nutzung diese Bauten und Anlagen dienen dürfen. Liegen Grünzonen im Sinn von Art. 17 Abs. 1 lit. a und b BauG ausserhalb der Bauzonen, wäre es allerdings bundesrechtswidrig, gestützt auf Art. 17 Abs. 2 BauG unterirdische Bauten und Anlagen als zonenkonform zu bewilligen, die nicht zugleich im Sinn von Art. 24 Abs. 1 RPG standortgebunden sind.

Aus der Formulierung von Art. 17 Abs. 2 BauG lässt sich nicht ableiten, dass in den Fällen von Art. 17 Abs. 1 lit. c und d BauG (Erhaltung von Schutzgegenständen, Sicherung von Grundwasserschutz zonen oder -arealen) unterirdische Bauten und Anlagen generell ausgeschlossen wären. Sie sind zwar zulässig, jedoch nur unter den gleich einschränkenden Voraussetzungen wie oberirdische Bauten und Anlagen, das heisst, nur wenn der Zweck der Zone sie erfordert.



#### **4. Einordnung der Grünzone in das System der bundesrechtlichen Zonenordnung**

Als eine der in Art. 10 BauG vorgesehenen Zonenarten regelt auch die Grünzone im Rahmen der Nutzungsplanung die zulässige Nutzung des Bodens (Art. 14 Abs. 1 RPG). Bei der Nutzungsplanung sollen gemäss der bundesrechtlichen Vorgabe in Art. 14 Abs. 2 RPG vorab Bau-, Landwirtschafts- sowie Schutzzonen ausgeschieden werden.

##### **a) Die bundesrechtliche Grundordnung**

Die Bauzonen werden in Art. 15 RPG geregelt. Sie umfassen Land, das sich für eine Überbauung eignet und weitgehend überbaut ist (lit. a) oder voraussichtlich innert 15 Jahren benötigt und erschlossen wird (lit. b). Bauzonen dienen Siedlungszwecken und gelten als Baugebiet.

Der Zweck der Landwirtschaftszonen ist ein mehrfacher: Landwirtschaftszonen dienen der langfristigen Sicherung der Ernährungsbasis des Landes, der Erhaltung der Landschaft und des Erholungsraums oder dem ökologischen Ausgleich (Art. 16 Abs. 1 RPG). Die Landwirtschaftszonen gelten als Nichtbaugebiet.

Schutzzonen gemäss Art. 17 RPG sollen den Schutz von landschaftlich, natur- und heimatkundlich besonders wertvollen oder empfindlichen Gebieten sicherstellen. Sie heben aber die grundsätzliche Trennung zwischen Bau- und Nichtbaugebiet nicht auf, sondern überlagern und ergänzen diese mit spezifischen Schutzvorschriften.

Die in Art. 15 bis 17 RPG geregelte bundesrechtliche Grundordnung kann in Anwendung von Art. 18 Abs. 1 RPG - der es den Kantonen erlaubt, weitere Nutzungszonen vorzusehen - weiter ausgestaltet, ergänzt und verfeinert werden. Die von den Kantonen vorgesehenen Zonenarten dürfen jedoch die bundesrechtliche Grundordnung nicht unterlaufen. Im Hinblick auf die zulässige Baunutzung gehören sie entweder dem Bau- oder dem Nichtbaugebiet zugeschlagen. Im Hinblick auf das vorrangige raumplanerische Ziel einer häuslicher Bodennutzung sowie auf die konsequente Anwendung von Art. 24 RPG (Ausnahmen für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen), der die Trennung des Baugebiets vom Nichtbaugebiet sicherstellen soll, verbieten sich irgendwelche Zwischenformen.

##### **b) Einordnung der Grünzonen nach der Lage**

Nach dem ausdrücklichen Wortlaut von Art. 17 Abs. 1 BauG umfassen Grünzonen Gebiete, die nicht überbaut werden dürfen. Daraus lässt sich ein grundsätzliches Bauverbot ableiten. Dieses Bauverbot ergibt sich jedoch nicht aus Bundesrecht, sondern aus kantonalem Recht. Das schliesst nicht aus, dass eine solche Zone unter bundesrechtlichen Gesichtspunkten dennoch als Bauzone gelten kann. Für diese Beurteilung ist auf die in Art. 15 RPG festgelegten Abgrenzungskriterien abzustellen.

##### **aa) Grünzonen innerhalb des Siedlungsgebiets**

Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts gehören Flächen innerhalb des geschlossenen Siedlungsbereichs zum Baugebiet. Dazu gerechnet werden auch eigentliche Baulücken, das sind an Bauzonen angrenzende, unüberbaute Flächen von untergeordneter Bedeutung, die zum Siedlungsbereich gehören. Auch Flächen für den Siedlungsbedarf gehören zum Baugebiet.

Zu beachten ist allerdings (wiederum nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts), dass Flächen von erheblicher Grösse eigenständig zu beurteilen sind. Auch innerhalb

des Siedlungsbereichs können Flächen bestehen, die auf Grund ihrer Nutzung und Ausdehnung als Nichtbaugelände einzustufen sind.

Grünzonen, die zum geschlossenen Siedlungsbereich gehören und nicht ausserordentliche Ausmasse aufweisen, gelten daher trotz des überlagernden Bauverbots kantonalen Rechts als Bauzonen im Sinn von Art. 15 RPG.

### **bb) Grünzonen ausserhalb des Siedlungsgebiets**

Grünzonen ausserhalb des geschlossenen Siedlungsbereichs sind schon von Bundesrechts wegen Nichtbauzonen. Grünzonen schaffen hier lediglich einen zusätzlichen Schutz, indem sie auch eine landwirtschaftliche Bautätigkeit ausschliessen.

### **c) Einordnung der Grünzonen nach dem Zonenzweck**

Wird eine Grünzone zur Erhaltung von Schutzgegenständen nach Art. 98 Abs. 1 lit. a bis d BauG ausgeschieden, entspricht sie vollumfänglich der in Art. 17 Abs. 1 RPG bundesrechtlich geregelten Schutzzone. Der durch die Grünzone vermittelte Schutzbereich geht indessen weiter, kann er sich doch nach Art. 17 Abs. 1 lit. b in Verbindung mit Art. 98 Abs. 1 BauG auch auf den Schutz von Aussichtspunkten von allgemeinem Interesse (lit. e), künstlerisch oder geschichtlich wertvollen Bauten oder Bauteilen (lit. f) sowie markanten Einzelbäumen und Gehölzen (lit. g) beziehen.

Bei Grünzonen, die für andere Zwecke ausgeschieden werden, wie für die

- Gliederung des Siedlungsgebiets (Art. 17 Abs. 1 lit. a BauG),
- Erhaltung und Schaffung von Sport-, Park- und Erholungsanlagen (Art. 17 Abs. 1 lit. b BauG),
- Sicherung von Grundwasserschutzzonen und –arealen (Art. 17 Abs. 1 lit. d BauG)

handelt es sich um eine "weitere Nutzungszone" gemäss Art. 18 Abs. 1 RPG, die durch das kantonale Recht vorgesehen werden kann.

Diese Unterscheidung entbindet aber nicht von der Zuordnung zum Bau- oder Nichtbaugelände. Diese Zuordnung kann jedoch nur auf Grund der Lage der Grünzone vorgenommen werden. Letztlich ist jede Grünzone eine spezielle Bau- oder Nichtbauzone, die zudem mit Schutzfunktionen überlagert sein kann.

## **5. Zuständigkeiten zur Beurteilung eines Baugesuchs**

Die behördliche Zuständigkeit zur Beurteilung eines Bauvorhabens hängt davon ab, ob dieses innerhalb oder ausserhalb der Bauzonen liegt.

### **a) Bezug zum Baugelände als Unterscheidungskriterium**

Für die Beurteilung von Bauvorhaben innerhalb der Bauzonen sind grundsätzlich ausschliesslich die politischen Gemeinden zuständig. Demgegenüber hat bei sämtlichen Bauvorhaben ausserhalb der Bauzonen von Bundesrechts wegen eine kantonale Behörde darüber zu entscheiden, ob dieses zonenkonform ist oder dafür eine Ausnahmegewilligung erteilt werden kann (Art. 25 Abs. 2 RPG). Demzufolge bestimmt Art. 87bis Abs. 1 BauG, dass vor Erteilung der Bewilligung durch die zuständige Gemeindebehörde für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen die von der Regierung bezeichnete kantonale Stelle -

das Planungsamt (Art. 2 des Regierungsratsbeschlusses über den Vollzug von Art. 77 Abs. 2 und Art. 87bis des Baugesetzes, sGS 731.10) - anzuhören ist. Das Planungsamt hat zu prüfen, ob das Bauvorhaben dem Zweck der Nutzungszone entspricht. Ausnahmebewilligungen für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen, die dem Zweck der Nutzungszone nicht entsprechen, dürfen nur mit Zustimmung des Planungsamtes erteilt werden (Art. 87bis Abs. 2 BauG).

Grünzonen sollen der eigentlichen Siedlungstätigkeit nicht offenstehen. Daher erklärt sie Art. 17 Abs. 1 BauG zu eigentlichen Bauverbotszonen. Nichtsdestotrotz bestimmt sich die Zuständigkeit zur Beurteilung, ob ein Baugesuch in einer Grünzone bewilligt werden kann, auf Grund der bundesrechtlichen Abgrenzung zwischen Bauzonen und Gebieten die "ausserhalb der Bauzonen" (Art. 24 RPG) liegen. In diesem Sinn hat das Bundesgericht entschieden, dass Bewilligungen für Bauten und Anlagen innerhalb einer von Bauzonen umgebenen Grünzone nach Art. 3 Abs. 3 lit. e RPG (Siedlungen sollen viele Grünflächen und Bäume enthalten) ausschliesslich dem kantonalen Recht unterstehen und Art. 24 RPG diesfalls nicht anwendbar ist. Die Schaffung solcher Grünflächen ist eine Aufgabe der Siedlungsplanung; diese gehören somit funktionell zum Baugebiet.

Diese Feststellung lässt sich verallgemeinern. Sämtliche Grünzonen, die Bestandteil des geschlossenen Siedlungsbereichs sind und damit funktionell zum Baugebiet gehören, gelten nicht als "ausserhalb der Bauzonen" im Sinn von Art. 24 RPG. Für die Zuständigkeit zur Beurteilung eines Baugesuchs in einer Grünzone ist daher danach zu unterscheiden, ob diese Bestandteil des geschlossenen Siedlungsgebiets bildet oder aber die Kriterien für das Vorliegen einer Baulücke erfüllt und daher funktionell zum Baugebiet gehört.

Eine Ausnahme ist nur angezeigt, wenn die Grünzone innerhalb des Siedlungsbereichs ausserordentliche Ausmasse aufweist, die eine eigenständige Behandlung als Nichtbaugebiet rechtfertigen.

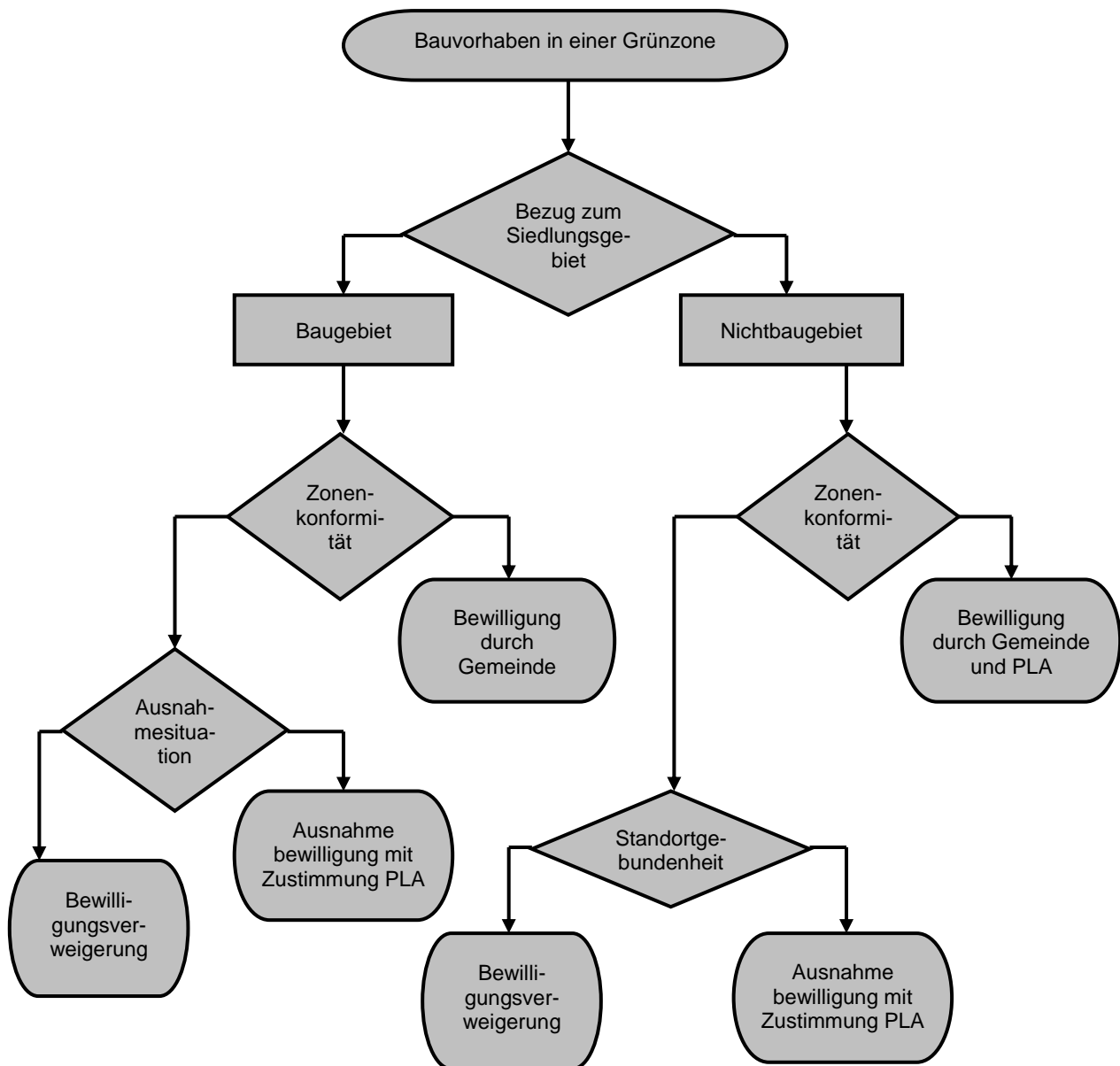
#### **b) Zuständigkeit bei Grünzonen ausserhalb des geschlossenen Siedlungsgebiets**

In Grünzonen, die ausserhalb des geschlossenen Siedlungsbereichs liegen und auch die Kriterien einer Baulücke nicht erfüllen, kommt der einheitlichen, bundesrechtskonformen Anwendung von Art. 24 RPG zur Durchsetzung einer konsequenten Trennung des Baugebiets vom Nichtbaugebiet die gleiche Bedeutung zu wie in den Landwirtschaftszonen oder dem übrigen Gemeindegebiet. Für die Erstellung von Bauten und Anlagen in solchen Grünzonen ist auf Grund von Art. 87bis BauG in jedem Fall die Mitwirkung des Planungsamtes erforderlich, entweder zur blossen Anhörung und Prüfung der Zonenkonformität für zonenkonforme oder aber zur Erteilung der Zustimmung für eine Ausnahmebewilligung für nicht zonenkonforme Bauvorhaben.

#### **c) Zuständigkeit bei Grünzonen innerhalb des geschlossenen Siedlungsbereichs**

Grünzonen, die innerhalb des geschlossenen Siedlungsbereichs liegen oder die Kriterien einer Baulücke erfüllen, zählen trotz des in ihnen anwendbaren grundsätzlichen Bauverbots nach Art. 17 Abs. 1 BauG als Bauzonen im Sinne des Bundesrechts und nicht als "ausserhalb der Bauzonen" im Sinn von Art. 24 RPG. Sie gelten als funktionell zum Baugebiet gehörend. Die Beurteilung von Bauvorhaben in solchen Grünzonen erfordert daher keinen Beizug des Planungsamtes. Für die Erteilung von Baubewilligungen für zonenkonforme Bauvorhaben sind ausschliesslich die Gemeinden zuständig. Erweist sich ein Bauvorhaben hingegen als nicht zonenkonform, muss eine Ausnahmebewilligung erteilt werden, die nach Art. 77 Abs. 2 BauG allerdings wiederum einer Genehmigung des Planungsamtes als zuständiger Stelle des Staates bedarf.

## 6. Schematische Übersicht über die Prüfung bei einem Baugesuch in der Grünzone



### Weiterführende Hinweise:

- H. Hess, Das III. Nachtragsgesetz zum st.gallischen Baugesetz: Planungsrecht, in: Das III. Nachtragsgesetz zum st.gallischen Baugesetz: Referate der Tagung vom 7. April 1997 des Schweizerischen Instituts für Verwaltungskurse der Universität St.Gallen, 1 ff., 3 ff.
- H. Hess, Ortsplanungsrecht I: Allgemeines, in: Das Nachtragsgesetz zum st.gallischen Baugesetz, Veröffentlichungen des Schweizerischen Instituts für Verwaltungskurse an der Hochschule St.Gallen, Bd. 20, St.Gallen 1983, 23 ff., 30 ff.
- Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement/Bundesamt für Raumplanung [EJPD/BRP], Erläuterungen zum RPG, Bern 1981, N 10 ff. zu Art. 14 RPG, N 1 ff. zu Art. 15 RPG, N 1 ff. zu Art. 18 RPG
- ZBI 98 [1997] 579 f. Erw. 5
- BGE 121 II 424, 119 Ib 136 und 147, 118 Ib 503 ff. 118 Ib 45, 116 Ia 201, 116 Ib 377 ff.
- GVP 2000 Nr. 17, 1975 Nr. 35, S. 73
- Entscheid des Baudepartementes vom 9. Januar 2001
- Juristische Mitteilungen 1999 Nr. 7, 1999 Nr. 5

**14**

Baurecht:

**Beurteilung eines Bienenwanderwagens****Art. 22 Abs. 2 lit. a RPG: Zonenkonformität****Art. 11 Abs. 1 BauG: Wohnzone****Art. 15 Abs. 2 BauG: Kernzone****Ein Bienenwanderwagen mit Raum für 16 Bienenvölker ist auf Grund der verursachten Immissionen weder in der Wohn- noch in der Kernzone zonenkonform.**

Das Baudepartement hatte zu prüfen, ob ein ohne vorgängige Baubewilligung eingerichteter Bienenwanderwagen auf einem teils der Dorfkernzone, teils der Wohnzone für viergeschossige Bauten zugewiesenen Grundstück zonenkonform ist und daher die nachträgliche Baubewilligung von der Vorinstanz zu Recht erteilt worden war.

**1. Anwendbares Recht**

Das betreffende Grundstück war nach dem alten Zonenplan gänzlich der Wohnzone für dreigeschossige Bauten zugewiesen. Gemäss heute geltendem Zonenplan liegt es teils in der Dorfkernzone teils in der Wohnzone für viergeschossige Bauten. Soweit die materielle Rechtmässigkeit des Bienenwanderwagens zu beurteilen ist, findet das zum Zeitpunkt der Errichtung massgebende Recht Anwendung; auf das in der Zwischenzeit geänderte Recht ist nur abzustellen, wenn dieses für den Eigentümer der Baute günstiger ist. Zu prüfen ist somit vorab, ob der Wagen zum Zeitpunkt seines erstmaligen Aufstellens, also etwa in den Jahren 1979 bis 1981, bewilligungsfähig gewesen wäre.

**2. Zonenkonformität in der Wohnzone**

Nach Art. 22 Abs. 2 lit. a RPG ist Voraussetzung einer Baubewilligung, dass die Baute dem Zweck der Nutzungszone entspricht. Bauten und Anlagen müssen jener Nutzung dienen, für welche die Zone bestimmt ist. In diesem Zusammenhang ist abstrakt, unabhängig von allfällig bereits bestehenden Immissionen, zu prüfen, ob der umstrittene Bienenwanderwagen den Vorschriften über die Wohnzone entspricht. Nach Art. 11 Abs. 1 BauG umfassen Wohnzonen Gebiete, die sich für Wohnzwecke und nichtstörende Gewerbebetriebe eignen. Sie sollen ruhige und gesunde Wohnverhältnisse gewährleisten.

Die Bienenhaltung ist erfahrungsgemäss mit Einwirkungen auf die Umgebung verbunden. Dazu gehören das Überfliegen sowie das sich Niederlassen zur Nahrungssuche und zum Trinken sowie zur Darmentleerung auf den Grundstücken in der Umgebung des Bienenhauses (Bienen fliegen etwa bis 3 km weit). Für die Darmentleerung, welche grösstenteils im Frühling (etwa ab Februar) und in der Nähe des Bienenhauses erfolgt und längliche braune, ätzende Flecken hinterlässt, werden helle Flächen (Wände, Wäsche und so weiter) bevorzugt. Die Darmentleerung erfolgt auch, wenn die Bienen - zum Beispiel durch Sitzplatzverglasungen, Storen und so weiter - eingeschlossen und damit nervös werden. Die Einwirkungen sind naturgemäss um so stärker, je näher die Grundstücke beim Bienenhaus liegen. Die Bienen verteidigen sich in der Nähe des Hauses; sie stechen auch abseits, wenn man auf sie drückt oder nach ihnen schlägt. Imprägniermittel und Haar-

sprays sind Alarmstoffe, die in einem Umkreis von rund 15 bis 20 m zur Verteidigung reizen. Diese Einwirkungen können insbesondere in der Nähe von Bienenhäusern mit einer erheblichen Anzahl Bienenvölker den Aufenthalt im Freien empfindlich stören.

Der umstrittene Bienenwanderwagen wurde zwischen 1979 und 1981 in der Wohnzone aufgestellt. Bienen stehen nicht in einer vergleichbar engen Beziehung zum Wohnen wie zum Beispiel Katzen, Hunde, Vögel und andere Kleintiere, die traditionsgemäss häufig als Haustiere gehalten werden. Ihr massiertes Auftreten und das Verhalten in der Nähe ihrer Behausung stehen deshalb mit dem ruhigen und gesunden Aufenthalt insbesondere im Freien in einem gewissen Widerspruch. Die Zonenkonformität von grösseren Bienenhäusern in der Wohnzone ist deshalb in Übereinstimmung mit der bisherigen Praxis zu verneinen. Dies gilt auch für den umstrittenen Bienenwanderwagen mit Raum für 16 Bienenvölker.

### 3. Zonenkonformität in der Kernzone

Zu prüfen bleibt, ob der Bienenwanderwagen allenfalls aufgrund des in der Zwischenzeit geänderten Rechts bewilligungsfähig ist. Dieser befindet sich nach dem derzeit geltenden Zonenplan nicht mehr in einer reinen Wohnzone, sondern in der Dorfkernzone. Die Vorinstanz schliesst aus diesem Umstand auf eine erhöhte Immissionstoleranz und kommt zum Schluss, der nur mässig störende Bienenwanderwagen sei hier zonenkonform.

Nach Art. 15 Abs. 2 BauG sind in Kernzonen öffentliche Gebäude und Wohnhäuser sowie gewerbliche Bauten, insbesondere Gaststätten und andere Dienstleistungsbetriebe zulässig, wenn sie sich gut in das Ortsbild einfügen und die Benützung nur mässig stört.

Der Vorinstanz ist zwar beizupflichten, dass auf Grund dieser gesetzlichen Umschreibung die Immissionstoleranz in Kernzonen grundsätzlich höher anzusetzen ist, als in reinen Wohnzonen. Reine Wohnüberbauungen sind aber auch in Kernzonen zulässig. Dass die Bewohner von Kernzonen mässig störende gewerbliche Bauten und deren Immissionen in unmittelbarer Nachbarschaft zu dulden haben, lässt nun nicht den Schluss zu, sie müssten sich auch mit der Haltung grösserer Bienenbestände in dieser Zone abfinden. Zum einen sind die üblicherweise auftretenden Lärm- und Geruchsemissionen gewerblicher Bauten nicht mit den Emissionen eines Bienenhauses vergleichbar. Zum anderen hat das Verwaltungsgericht in einem Urteil ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die abstrakte Überprüfung der Zonenkonformität ergebe, ein Bienenhaus störe den Aufenthalt im Freien empfindlich. Von einer lediglich mässigen Störung durch die Bienenhaltung, von der die Vorinstanz ausgeht, kann somit keine Rede sein. Hinzu kommt, dass der umstrittene Bienenwanderwagen unmittelbar auf der Zonengrenze zur Wohnzone für viergeschossige Bauten abgestellt ist. Das Verwaltungsgericht hat aber auch festgestellt, ein Bienenhaus störe und beeinträchtigte die Wohnnutzung empfindlich, wenn es sich nur in der Nähe eines Wohngebietes befindet. Es ergibt sich somit, dass der Bienenwanderwagen auch in der Dorfkernzone nicht zonenkonform ist.

#### Weiterführende Hinweise:

- Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement/Bundesamt für Raumplanung [EJPD/BRP], Erläuterungen zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Bern 1981, N 29 zu Art. 22 RPG
- BGE 104 Ia 303 f., mit Hinweisen
- VerwGE vom 17. August 1999 i.S. A.H.
- RRB 1976 Nr. 38, 1986 Nr. 1075, 1992 Nr. 489

**Entscheid des Baudepartementes vom 27. Mai 2002**

Da der Bienenwanderwagen für 16 Bienenvölker weder aufgrund der früheren noch nach der heute geltenden Zonenordnung als zonenkonform bewilligt werden konnte und auch den Rahmen der Bestandesgarantie sprengte, musste der Rekurs gutgeheissen werden. Die von der Vorinstanz nachträglich erteilte Baubewilligung wurde aufgehoben und die Sache zur Neubeurteilung im Sinn der Erwägungen an die Vorinstanz zurückgewiesen.

**15**

Umweltschutzrecht:

**Bemessung von Kehrichtabfuhrgebühren****Art. 2 USG: Verursacherprinzip**  
**Art. 32a USG: Finanzierung bei Siedlungsabfällen**

Die Finanzierung der Kosten für die Entsorgung von Siedlungsabfällen hat grundsätzlich über kostendeckende und verursachergerechte Abgaben (Kehrichtabfuhrgebühren) zu erfolgen. Der Spielraum der Gemeinden bei der Bemessung dieser Abgaben wird durch das bundesrechtlich vorgeschriebene Verursacherprinzip beschränkt.

Bei der Bemessung von Kehrichtabfuhrgebühren müssen Art und Menge des übergebenen Abfalls berücksichtigt werden. Als Masseinheiten für die Menge kommen grundsätzlich Gewicht, Volumen oder Stückzahl in Frage.

**1. Rechtsnatur und gesetzliche Grundlage der Kehrichtabfuhrgebühr**

Als **Benützungsgebühr** gehört die Kehrichtabfuhrgebühr zu den öffentlichen Abgaben, die in aller Regel einer hinreichenden formellgesetzlichen Grundlage bedürfen. Dies bedeutet, dass der Gesetzgeber grundsätzlich mindestens Subjekt, Objekt und Bemessungsgrundlage der Abgabe in einem formellen Gesetz festlegen muss, zum Beispiel einem kommunalen Reglement, das dem (obligatorischen oder fakultativen) Referendum zu unterstellen beziehungsweise von dem nach kantonalem Recht ermächtigten Gemeindeparlament zu beschliessen ist.

Wo es um die Finanzierung der kommunalen Abfallentsorgung mit offenem Benützerkreis und nicht hinreichend klar abgrenzbaren Kosten geht, kann und darf dieser Grundsatz nicht gelockert werden, da die Gebührenpflichtigen die Rechtmässigkeit der Abgabe weder auf Grund des Kostendeckungs- noch anhand des Äquivalenzprinzips überprüfen können.

**2. Bundesrechtliche Anforderungen an die Bemessungsgrundlagen**

Nach Art. 32a Abs. 1 USG sorgen die Kantone dafür, dass die Kosten für die Entsorgung der Siedlungsabfälle, soweit sie ihnen übertragen ist, mit Gebühren oder anderen Abgaben den Verursachern überbunden werden.

Bei der Ausgestaltung dieser Abgaben sind zu berücksichtigen:

- die Art und die Menge des übergebenen Abfalls,
- die Kosten für Bau, Betrieb und Unterhalt der Abfallanlagen,
- die zur Substanzerhaltung dieser Anlagen erforderlichen Abschreibungen,
- die Zinsen sowie
- der geplante Investitionsbedarf für Unterhalt, Sanierung und Ersatz, für Anpassungen an gesetzliche Anforderungen sowie für betriebliche Optimierungen.

Nur wenn die Finanzierung der Siedlungsabfallentsorgung über kostendeckende und verursachergerechte Abgaben die umweltverträgliche Entsorgung dieser Abfälle gefährden würde, kann und darf diese nach Art. 32a Abs. 2 USG soweit erforderlich auf andere Weise erfolgen.



Der Spielraum von Kanton und Gemeinden bei der Ausgestaltung der Abfallgebühren wird demnach durch Bundesrecht beschränkt. Art. 32a Abs. 1 USG schreibt ausdrücklich vor, dass bei der Gebührenbemessung Art und Menge des übergebenen Abfalls berücksichtigt werden müssen. Als Masseinheiten für die Menge kommen grundsätzlich Gewicht, Volumen oder Stückzahl in Frage. Nicht zwingend vorgeschrieben wird hingegen die Einführung der sogenannten „Kehrichtsackgebühr“. Weiterhin zulässig ist sodann die Erhebung **eines Teils** der Kosten für die Entsorgung der Siedlungsabfälle über eine - mengenunabhängige - Grundgebühr, etwa für die Deckung der fixen Kosten oder auch des Aufwandes von Separatsammlungen (zum Beispiel Grünabfälle, Altglas oder Altpapier).

Dagegen haben Kehrichtabfuhrgebühren, die **allein** auf der Grundlage von Anzahl und Grösse der Wohnungen und Gewerbebetriebe im Einzugsgebiet eines Sammeldienstes erhoben werden, keinerlei Bezug zur übergebenen Abfallmenge. Sie sind daher spätestens seit Inkrafttreten von Art. 32a USG am 1. November 1997 nicht mehr bundesrechtskonform.

### 3. Umsetzung auf kantonaler Ebene

Auf kantonaler Ebene werden die Entsorgung der Siedlungsabfälle und deren Finanzierung im Einführungsgesetz zum Gewässerschutzgesetz (EG zum GSchG) näher geregelt.

Zunächst ist festzuhalten, dass die Aufgaben im Zusammenhang mit der Entsorgung von Siedlungsabfällen nach Art. 21 Abs. 1 EG zum GSchG grundsätzlich in die Zuständigkeit der politischen Gemeinden fallen. Mit Zustimmung des Gemeinderates kann eine öffentlich-rechtliche Korporation diese Aufgaben übernehmen.

Die einschlägigen kantonalen Vorgaben über Erhebung und Bemessung der Kehrichtentsorgungsgebühren, die Art. 24 und 25 EG zum GSchG, sind erst kürzlich dem 1997 geänderten Bundesrecht angepasst worden. Danach sind die politischen Gemeinden oder die öffentlich-rechtlichen Korporationen verpflichtet, für den Betrieb öffentlicher Abfalldeponien und -beseitigungsanlagen sowie für den Kehrichtsammeldienst von den Verursachern oder Grundeigentümern angemessene, das heisst kostendeckende und verursachergerechte Gebühren zu erheben. Bezüglich Anforderungen an die Bemessungsgrundlagen der Kehrichtabfuhrgebühren geht das kantonale Recht indessen nicht über das vom Bundesrecht Verlangte hinaus.

Eine Übergangsfrist für die Anpassung der entsprechenden kommunalen Kehrichtgebührenregelungen an die bundes- und kantonrechtlichen Vorgaben ist weder im USG noch im EG zum GSchG vorgesehen. Diejenigen Gemeinden, welche die genannten Vorschriften des übergeordneten Rechts in ihren Abfallreglementen noch nicht umgesetzt haben, werden dies daher baldmöglichst in die Wege leiten müssen.

#### Weiterführende Hinweise:

- Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL), Verursachergerechte Finanzierung der Entsorgung von Siedlungsabfällen, Richtlinie, Bern 2001
- Veronika Huber-Wälchli, Finanzierung der Entsorgung von Siedlungsabfällen durch kostendeckende und verursachergerechte Gebühren, in: Umweltrecht in der Praxis 1999, S. 35 ff., insbesondere S. 50 f. und 54 ff.
- Urteil des Bundesgerichts vom 28. Januar 1998, in: Umweltrecht in der Praxis 1998, S. 739 ff., insbesondere Erw. 2b S. 741
- GVP 2001 Nr. 14 (betreffend Abwassergebühren)
- Botschaft und Entwurf der Regierung vom 14. August 2001 zum Nachtragsgesetz zum Vollzugsgesetz zur eidgenössischen Gewässerschutzgesetzgebung, in: ABI 2001, 1957 f., 1971
- Juristische Mitteilungen 2002 Nr. 16

**Entscheid der Verwaltungsrekurskommission vom 21. Juni 2001 i.S. X. AG**

Eine Regelung, nach der die Kosten für die Entsorgung der Siedlungsabfälle sowohl für Wohnungen als auch für Gewerbebetriebe pauschal und völlig unabhängig von der anfallenden Abfallmenge erhoben werden, widerspricht dem bundes- und kantonrechtlich vorgeschriebenen Verursacherprinzip. Dabei ist unerheblich, dass die Bürgerschaft der Gemeinde Y. die Einführung einer Kehrichtsackgebühr 1996 ablehnte. Es ist auf andere Weise möglich, eine Gebührenregelung zu erarbeiten und zu erlassen, die dem Verursacherprinzip Rechnung trägt.

**16**

Umweltschutzrecht:

**Finanzierung öffentlicher Abwasseranlagen****Art. 60a GSchG: Verursacherprinzip****Art. 15 Abs. 3 GSchVG: Abwasserabgaben**

Für die Finanzierung der Entsorgung häuslicher Abwässer gilt das Verursacherprinzip. Die Ermächtigung nach Art. 15 Abs. 3 GSchVG, zur Finanzierung von Erstellung und Betrieb öffentlicher Abwasseranlagen Mittel aus dem Gemeindehaushalt einzusetzen, bedeutet eine Abweichung vom Grundsatz des Verursacherprinzips. Auch vor dem Hintergrund der in den nächsten Jahren steigenden Abwassergebühren ist an eine solche Ermächtigung ein strenger Massstab anzulegen.

Der Gemeinderat einer politischen Gemeinde stellte der Regierung den Antrag, er sei zu ermächtigen, Mittel aus dem Gemeindehaushalt zur Finanzierung von Erstellung und Betrieb der öffentlichen Abwasseranlagen einzusetzen. Begründet wurde dieser Antrag im Wesentlichen mit der Feststellung, dass es der Bevölkerung nicht zumutbar sei, die berechneten enorm hohen Abwassergebühren zu bezahlen. Bei einer Realisierung der Investitionsbedürfnisse in relativ kurzer Zeit und Einrechnung einer mittleren Amortisationsdauer ergäben sich Abwassergebühren von bis zu Fr. 4.75 je m<sup>3</sup>.

**1. Bundesrechtliche Finanzierungsgrundsätze und bisherige Umsetzung****a) Bundesrechtliche Finanzierungsgrundsätze**

Nach Art. 60a GSchG sorgen die Kantone dafür, dass die Kosten für Bau, Betrieb, Unterhalt, Sanierung und Ersatz der Abwasseranlagen, die öffentlichen Zwecken dienen, mit Gebühren oder anderen Abgaben den Verursachern überbunden werden (Abs. 1 erster Satz). Würden kostendeckende und verursachergerechte Abgaben die umweltverträgliche Entsorgung des Abwassers gefährden, kann diese soweit erforderlich anders finanziert werden (Abs. 2).

**b) Bisherige Umsetzung im Kanton St.Gallen**

Nach Art. 15 Abs. 3 GSchVG kann die Regierung die politische Gemeinde auf ihren Antrag ausnahmsweise ermächtigen, Mittel aus dem Gemeindehaushalt einzusetzen, soweit die Belastung für den Abgabepflichtigen nicht zumutbar ist.

Art. 60a Abs. 2 GSchG bestimmt abschliessend, in welchen Fällen die Kantone beziehungsweise Gemeinden vom Grundsatz der kostendeckenden und verursachergerechten Abgabenerhebung abweichen dürfen. Art. 15 Abs. 3 zweiter Halbsatz GSchVG, wonach die Regierung die politischen Gemeinden auf Antrag ausnahmsweise ermächtigen kann, Mittel aus dem Gemeindehaushalt einzusetzen, soweit die Belastung für den Abgabepflichtigen nicht zumutbar ist, widerspricht Bundesrecht und muss geändert werden, das heisst der zweite Halbsatz von Absatz 3 ist ersatzlos zu streichen. An seine Stelle treten die entsprechenden bundesrechtlichen Bestimmungen und Grundsätze. Der Grosse Rat hat diese Änderung am 19. Februar 2002 mit dem Nachtragsgesetz zum Vollzugsgesetz zur eid-

genössischen Gewässerschutzgesetzgebung vorgenommen. Dieses Nachtragsgesetz wird voraussichtlich ab 1. Januar 2003 angewendet werden.

## **2. Folgen der veränderten Finanzierungsgrundsätze**

Die mit Ergänzung des GSchG (Art. 3a und Art. 60a GSchG) und mit dem GSchVG im Jahr 1997 eingeleitete Änderung der Finanzierungsgrundsätze bezüglich Abwasserentsorgung (Spezialfinanzierung, konsequente Umsetzung des Verursacherprinzips) hat zur Folge, dass die Gebührenansätze in bestimmten Gemeinden auf Werte bis zu 5 Franken je Kubikmeter Abwasser (Grund- und/oder Entwässerungsgebühr eingerechnet) ansteigen können. Hiervon besonders betroffen sind grossflächigere Gemeinden mit dünner Besiedlung und damit einem ungünstigen Verhältnis zwischen den mit öffentlichen Abwasseranlagen zu erschliessenden Flächen und der Anzahl an Hausanschlüssen.

## **3. Gerechtfertigte Abweichung vom Verursacherprinzip im beurteilten Fall?**

### **a) Allgemeine Voraussetzungen für eine Abweichung**

Nur wenn kostendeckende und verursachergerechte Abgaben die umweltverträgliche Entsorgung des Abwassers gefährden würden, kann diese anders finanziert werden. Diese Situation kann insbesondere vorkommen, wenn eine Gemeinde vor grösseren zusätzlichen Investitionen steht und eigentlich gezwungen wäre, die Abwassergebühren sprunghaft zu erhöhen. Um die Situation zu entspannen, wäre eine Teilfinanzierung aus fremden Einnahmen (wie Steuergeldern) befristet zulässig. Solche Abweichungen sind jeweils solange zulässig, wie eine strikte Umsetzung des Verursacherprinzips die umweltverträgliche Abwasserentsorgung gefährden würde.

### **b) Berücksichtigung der gegenwärtigen Entsorgungskosten**

Aufgrund der dem Amt für Umweltschutz zur Verfügung stehenden Daten kann davon ausgegangen werden, dass gegenwärtig die Kosten für die Entsorgung des häuslichen Abwassers im Kanton St.Gallen im Durchschnitt etwas weniger als 2 Franken je m<sup>3</sup> betragen. Nach Einschätzung des AFU wird sich der durchschnittliche Kubikmeterpreis in den nächsten Jahren auf etwa Fr. 3.50 erhöhen.

Die Kosten für die Finanzierung der Abwasserentsorgung in einer Gemeinde können anhand der Richtlinie über die Finanzierung auf Gemeinde- und Verbandsebene des Verbandes Schweizer Abwasser- und Gewässerschutzfachleute (VSA) beziehungsweise Schweizerischer Städteverband / Fachorganisation für Entsorgung und Strassenunterhalt (FES) ermittelt werden. Nach einer Beurteilung des AFU ist für Gemeinden, die mit der zu beurteilenden vergleichbar sind, zukünftig mit Gebühren zwischen Fr. 3.50 und Fr. 5.— je m<sup>3</sup> Abwasser zu rechnen.

In der zu beurteilenden politischen Gemeinde beträgt die Schmutzwassergebühr heute Fr. 2.10 je m<sup>3</sup>. Im Vergleich mit anderen st.gallischen Gemeinden liegt die Abwassergebühr somit leicht über dem Durchschnitt.

### **c) Berücksichtigung der Finanzierungsregelung für die Kanalisationserstellung**

Im Zusammenhang mit der abwassertechnischen Erschliessung von Weilerzonen in der zu beurteilenden politischen Gemeinde ist darauf hinzuweisen, dass die Erstellung der öffentlichen Kanalisation nicht ausschliesslich über Gebühren finanziert wird. Vielmehr werden von den betroffenen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern auch einmalige Ge-

bäudebeiträge erhoben. Nach Art. 29 Abs. 1 des Abwasserreglementes der zu beurteilenden Gemeinde ist für Bauten und Anlagen auf einem Grundstück, das an die öffentliche Kanalisation angeschlossen wird, ein einmaliger Beitrag von 2,4 Prozent des Zeitwertes zu bezahlen. Der Gemeinderat wird sich hier allenfalls überlegen müssen, ob diese einmaligen Beiträge - unter Anpassung des Abwasserreglementes - zu erhöhen wären. Dabei müsste allerdings das Rückwirkungsverbot beachtet werden.

#### **d) Berücksichtigung bereits erhaltener Bundes- und Staatsbeiträge**

Was den Sanierungsbedarf der bestehenden Kanalisation betrifft, ist festzuhalten, dass an die vom Gemeinderat aufgeführten Kosten noch Subventionsbeiträge von Bund und Kanton geleistet werden. Zugesichert sind Fr. 170'000.—. Der Vollständigkeit halber ist darauf hinzuweisen, dass der politischen Gemeinde und dem Abwasserverband an die für die Erstellung der erforderlichen Bauten und Anlagen zur Abwasserentsorgung investierten 13,716 Mio. Franken zwischen 1974 und Mai 2001 Bundes- und Staatsbeiträge von Fr. 6'815'000.— ausbezahlt worden sind.

#### **e) Berücksichtigung des künftigen Anpassungs- und Sanierungsbedarfs**

Im Weiteren schreibt der Gemeinderat von einem mittel- bis längerfristigen Sanierungsbedarf beziehungsweise von einer Lösung in Etappen. Bei einem solchen Vorgehen sollte es ohne weiteres möglich sein, die Schmutzwassergebühren sukzessive und nicht sprunghaft zu erhöhen.

Im Zusammenhang mit der Einführung des Trennsystems ist ausdrücklich auf Art. 12 Abs. 3 GSchG zu verweisen. Danach darf nicht verschmutztes Abwasser, das stetig anfällt, weder direkt noch indirekt einer zentralen Abwasserreinigungsanlage zugeleitet werden. Die kantonale Behörde kann Ausnahmen bewilligen. Zu betonen ist, dass sich Art. 12 Abs. 3 GSchG ausschliesslich auf stetig anfallendes, nicht verschmutztes Abwasser bezieht. Betroffen von dieser Vorschrift ist damit lediglich nicht verschmutztes Abwasser, das auch bei Trockenwetter anfällt, beispielsweise Sickerwasser, Kühlwasser oder Bachwasser. Die Vorschrift bezieht sich hingegen nicht auf das Meteorwasser. Das geltende Recht verlangt also nicht etwa die durchgehende Einführung des Trennsystems.

Zu erwähnen ist auch, dass die zu beurteilende politische Gemeinde über ein relativ neues Kanalisationsnetz verfügt und die Leitungen in einem sehr guten Zustand sind. Diese Feststellung konnte insbesondere bei der Erstellung des Generellen Entwässerungsplanes (GEP) gemacht werden. Es ist auch darauf hinzuweisen, dass die Abwasserreinigungsanlage erst kürzlich völlig erneuert worden ist. Für einen wesentlichen Teil der öffentlichen Abwasseranlagen dürfte der Investitionsbedarf im Bereich Unterhalt und Sanierung in den nächsten Jahren relativ gering sein, insbesondere auch im Vergleich mit vielen anderen st.gallischen Gemeinden.

#### **f) Zusammenfassende Beurteilung**

Die Sorge des Gemeinderates für die sachgerechte Erstellung und den Unterhalt von Einrichtungen für die Abwasserbeseitigung ist anerkennenswert. Indessen ist festzuhalten, dass in den vergangenen Jahren nicht unerhebliche Mittel aus dem Gemeindehaushalt, insbesondere zur Finanzierung der Netto-Investitionsausgaben, unter Anrechnung im direkten Finanzausgleich eingesetzt wurden. Dies war unter dem geltenden Recht nicht ausgeschlossen. Das Vollzugsgesetz zur eidgenössischen Gewässerschutzgesetzgebung wird seit 1. März 1997 angewendet. Nach Art. 61 GSchVG sind diesem Gesetz widersprechende Bestimmungen in Abwasserreglementen innert fünf Jahren seit Vollzugsbeginn diesem Gesetz anzupassen. Diese Anpassungsfrist ist am 1. März 2002 abgelaufen, wes-

halb ab diesem Datum Bau- und Betriebskosten durch die Verursacherinnen und Verursacher zu finanzieren sind.

Wie die Regierung in der Botschaft zum GSchVG ausgeführt hat, ist an die Voraussetzung für die ausnahmsweise Ermächtigung im Sinn von Art. 15 Abs. 3 GSchVG ein strenger Massstab zu legen.

Die Abwassergebühr in der zu beurteilenden politischen Gemeinde liegt heute leicht über dem st.gallischen Durchschnitt. Es ist offensichtlich, dass diese Abwassergebühr in den nächsten Jahren noch ansteigen wird. Von einem Anstieg der Abwassergebühr werden allerdings die meisten st.gallischen Gemeinden betroffen sein. Wie oben dargelegt, kann die Finanzierung der geplanten Investitionen und des Betriebes für die Abwasserentsorgung durchaus mittels einer sukzessiven Erhöhung der Gebühren bewerkstelligt werden.

Es ist nicht ersichtlich, dass eine sukzessive Erhöhung der Abwassergebühr die umweltverträgliche Entsorgung des Abwassers in der zu beurteilenden Gemeinde gefährden würde. Eine solche Gefährdung könnte erst dann eintreten, wenn die Abwassergebühr sprunghaft erhöht würde und in den Bereich von Fr. 5.— je m<sup>3</sup> zu liegen käme. Sollte diese Situation für die zu beurteilende politische Gemeinde je eintreten, könnte dannzumal nochmals ein Gesuch bei der Regierung um eine ausnahmsweise Ermächtigung im Sinn von Art. 15 Abs. 3 GSchVG eingereicht werden. Heute sind die Voraussetzungen für eine solche Ermächtigung allerdings nicht gegeben.

#### **Weiterführende Hinweise:**

- Botschaft des Bundesrates vom 4. September 1996 zur Änderung des Gewässerschutzgesetzes, in: BBl 1996 IV 1230
- Botschaft und Entwurf der Regierung vom 14. August 2001 zum Nachtragsgesetz zum GSchVG, in: ABI 2001, 1950
- Botschaft und Entwurf der Regierung vom 10. Januar 1995 zum Vollzugsgesetz zur eidgenössischen Gewässerschutzgesetzgebung, in: ABI 1995, S. 550
- Kreisschreiben des Baudepartementes vom 28. Februar 1997, in: ABI 1997, 431
- URP 1999, 551
- Juristische Mitteilungen 2002 Nr. 15

#### **Entscheid der Regierung vom 14. Mai 2002 (Nr. 298)**

Da die Regierung die Voraussetzungen von Art. 15 Abs. 3 GSchVG als nicht erfüllt erachtete, wurde die ausnahmsweise Ermächtigung für die Einsetzung von Mitteln aus dem Gemeindehaushalt zur Finanzierung von Erstellung und Betrieb öffentlicher Abwasseranlagen nicht erteilt.

**17**

Verwaltungsverfahrenrecht:

**Umgang mit nachträglichen Eingaben****Art. 6 Ziff. 1 EMRK:           Verfahrensgarantie****Art. 19 VRP:                 Neue Vorbringen****Art. 53 Abs. 1 VRP:         Schriftenwechsel**

**Entgegen der bisherigen Praxis dürfen nachträgliche Eingaben sowohl des Rechtsmittelklägers als auch des Rechtsmittelbeklagten nicht mehr aus dem Recht gewiesen werden, sondern müssen materiell beurteilt werden.**

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat in drei Urteilen festgehalten, dass die in Art. 6 Ziff. 1 EMRK normierte Garantie eines fairen Gerichtsverfahrens das Recht aller Beteiligten beinhaltet, sich zu allen Eingaben zu äussern. Damit wird die bisherige Praxis hinsichtlich der nachträglichen Eingaben beziehungsweise hinsichtlich des einfachen Schriftenwechsels in Frage gestellt.

**1. Bisherige Praxis**

Vor den Urteilen des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte galt im Kanton St.Gallen eine strikte Regelung, welche Eingaben von den Beteiligten in den jeweiligen Verfahrensstadien zulässig waren.

**a) Unzulässigkeit nachträglicher Eingaben**

Nach Art. 19 VRP können die Beteiligten bis zum Abschluss des Verfahrens neue Begehren stellen und sich auf neue Tatsachen, Beweismittel und Vorschriften berufen.

Diese Norm ist nach Art. 58 Abs. 1 VRP im Rekursverfahren sachgemäss anwendbar. Neue Vorbringen im Sinn von Art. 19 VRP sind vom Rekurrenten grundsätzlich innert der Rekursfrist geltend zu machen. Spätere Eingaben sind nur zulässig, wenn die neuen Vorbringen für den Entscheid von Belang sind. Trägt die nachträgliche Eingabe jedoch nichts Neues und Wesentliches zur Abklärung des Sachverhalts bei, war sie aus dem Recht zu weisen.

**b) Begrenzung auf einen einfachen Schriftenwechsel**

Nach Art. 53 Abs. 1 VRP erhalten die Vorinstanz und die Betroffenen Gelegenheit zur Stellungnahme, wenn der Rekurs nicht offensichtlich unzulässig oder unbegründet ist.

Aus dieser Vorschrift wird abgeleitet, dass grundsätzlich nur ein einfacher Schriftenwechsel durchzuführen ist. Nur dann, wenn die Vorinstanz in ihrer Vernehmlassung eine Verschlechterung der materiellrechtlichen oder - durch Erhebung prozesshindernder Einreden - der prozessualen Rechtsstellung des Rechtsmittelklägers beantragt oder wenn andere Beteiligte neue Rechts- oder Tatsachenbehauptungen vorbringen, die für den Entscheid von erheblichem Einfluss sind, muss dem Rechtsmittelkläger zur Wahrung des rechtlichen

Gehörs Gelegenheit zur Entgegnung geboten werden. Dies hat wohl auch für den Fall zu gelten, da die Vorinstanz in ihrer Vernehmlassung ihren Rechtsstandpunkt in materiell-rechtlicher Hinsicht in einer nicht voraussehbaren Weise ändert. Im Übrigen steht es im Ermessen der Rechtsmittelinstanz beziehungsweise des Departements als instruierendem Organ, von Amtes wegen oder auf Antrag eines Beteiligten, namentlich des Rechtsmittelklägers, einen weiteren Schriftenwechsel anzuordnen. Davon wird allerdings - entsprechend der verwaltungsgerichtlichen Praxis - im Rechtsmittelverfahren vor Regierung nur zurückhaltend Gebrauch gemacht. Unter Hinweis auf den Grundsatz der Prozessökonomie werden weitere Schriftenwechsel nur veranlasst, wenn besondere Gründe vorliegen, welche im Interesse einer vollständigen und richtigen Feststellung des Sachverhalts eine Ausweitung des Verfahrens gebieten oder zumindest rechtfertigen. Sind diese Voraussetzungen jedoch nicht erfüllt, und reicht der Rechtsmittelkläger gleichwohl unaufgefordert eine Replik ein, so war diese aus dem Recht zu weisen.

Auch wenn ein Anspruch des Rechtsmittelklägers auf Replik verneint wird, sollte ihm die Vernehmlassung wenigstens zur Kenntnis gebracht werden. Damit kann die Rechtsmittelinstanz zur "Waffengleichheit" der Beteiligten im Sinn einer materiellen Gleichbehandlung beitragen, denn unter Umständen führt die Vernehmlassung den Rechtsmittelkläger zu neuen tatsächlichen Erkenntnissen oder Beweismitteln, deren Geltendmachung im Verfahren auch nach Abschluss des Schriftenwechsels zulässig ist und nichts mit der Replik, das heisst der blossen Antwort auf die Vernehmlassung, gemein hat.

## **2. Praxis des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte**

Der Gerichtshof hält fest, dass die Garantie eines fairen Verfahrens, wie sie in Art. 6 Ziff. 1 EMRK statuiert wird, das Recht aller Parteien beinhaltet, von allen eingereichten Stellungnahmen und Beweismitteln Kenntnis zu nehmen und sich dazu zu äussern. Dies gilt unabhängig davon, ob die von der Gegenpartei oder der Vorinstanz eingereichten Stellungnahmen nach weiteren Bemerkungen rufen oder nicht. Wird diese Möglichkeit nicht gewährt, steht das Vertrauen der Beteiligten in das Funktionieren der Justiz auf dem Spiel, welches unter anderem auf der Gewissheit der Beteiligten beruht, sich zu sämtlichen Aktenstücken äussern zu können.

## **3. Auswirkungen auf das verwaltungsrechtliche Verfahren**

Die Praxis des Gerichtshofes ist auch für Verwaltungsverfahren von grosser Tragweite, soweit diese in den Anwendungsbereich von Art. 6 Ziff. 1 EMRK fallen:

- Verlangt ein Beteiligter das Recht auf eine weitere Stellungnahme oder Eingabe, kann ihm dieses Recht nicht verweigert werden.
- Reicht ein Beteiligter eine weitere Stellungnahme oder Eingabe ein, kann diese nicht mehr aus dem Recht gewiesen werden.
- Die Praxis, dass in gewissen Verfahren auf die Durchführung eines zweiten Schriftenwechsels generell verzichtet oder dieser nur unter Vorliegen bestimmter Umstände durchgeführt wird, lässt sich nicht mehr aufrecht erhalten.

## **4. Pragmatische Umsetzung der neuen Anforderungen**

Die bisherige Praxis stand im Dienst einer zügigen Verfahrensabwicklung. Dieses Ziel sollte trotz der neuen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte nicht aufgegeben werden. Es macht auch wenig Sinn, immer wieder alle Beteiligten zu al-



len Eingaben zu Wort kommen zu lassen. Dies führte zu einem endlosen Schriftenwechsel und die Verfahren könnten nicht mehr abgeschlossen werden. Hinter einem zeitlich unbegrenzten Verfahren kann aber kein schützenswertes Interesse stehen.

Solange der Gerichtshof nicht verlangt, dass immer alle Beteiligten zur Stellungnahme zu allen Eingaben aufzufordern sind (was eben zu einem endlosen Schriftenwechsel führen könnte), ist es angezeigt, die bisherige Praxis mit Bedacht fortzusetzen. Nachdem alle Beteiligten eine Stellungnahme eingereicht haben, kann der Schriftenwechsel weiterhin abgeschlossen werden. Damit wird aber den Beteiligten lediglich angezeigt, dass das Verfahren auf einer nächsten Ebene (Sachverhaltsabklärung, Beweisabnahme, Entscheidfindung und so weiter) fortgesetzt wird. Werden weitere Eingaben eingereicht, so sind diese aber in jedem Fall entgegen zu nehmen und zu behandeln.

**Weiterführende Hinweise:**

- Entscheid des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vom 28. Juni 2001, VPB 65, Nr. 129 sowie ZBl 102 [2001], 662 ff.
- BGE 94 I 662 f.
- Pra 2001, 1029 ff.
- GVP 1978 Nr. 25
- U.P. Cavelti, Die Verfahren vor dem Verwaltungsgericht des Kantons St.Gallen, St.Gallen 1994, 236
- W.E. Hagmann, Die st.gallische Verwaltungsrechtspflege und das Rechtsmittelverfahren vor dem Regierungsrat, Diss. Zürich 1979, 239 f.
- P. Goldschmid, Auf dem Weg zum endlosen Schriftenwechsel? Zum jüngsten die Schweiz betreffenden Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zum Thema des rechtlichen Gehörs, ZBJV 138 [2002], 281 ff.