



Juristische Mitteilungen 2006 / II

Inhalt

Veranstaltungen:

- 9. Bauzonen – gehörtet oder am falschen Ort: was tun? 2
- 10. Hochwasserschutz und Revitalisierung von Fliessgewässern..... 3
- 11. Altlasten intensiv – finanzielle und rechtliche Herausforderungen..... 4
- 12. Abfallsammelstellen professionell betreuen 5

Planungsrecht:

- 13. Überbauungsplan für einzelne Parzellen? 6

Baurecht:

- 14. Grossanlässe und Veranstaltungen ausserhalb Bauzonen..... 10

Strassenrecht:

- 15. Grenz- und Strassenabstand bei Tiefgaragen..... 14

Umweltschutzrecht:

- 16. Bemessung der Kehrichtabfuhrgebühr 19

Impressum

Herausgeber: Baudepartement des Kantons St.Gallen
Verantwortung: Rechtsabteilung
Kontaktperson: Kathrin Wacker
Direktwahl: 071 229 39 09
Fax: 071 229 39 70
E-Mail: kathrin.wacker@sg.ch
Internet: www.jumi.sg.ch

9**Veranstaltungen:****Bauzonen – gehortet oder am falschen Ort: was tun?**

Die Schweizerische Vereinigung für Landesplanung VLP-ASPAN organisiert am 25. August 2006 eine Tagung zum Thema "Bauzonen – gehortet oder am falschen Ort: was tun?".

Die Schweiz weist erhebliche Nutzungsreserven auf. Die Bauzonen sind überdimensioniert und befinden sich oft nicht da, wo die Nachfrage nach Bauland am grössten und die Überbauung am zweckmässigsten ist. Die meisten Kantone haben das Problem erkannt und versuchen, über ihre Richtpläne Gegensteuer zu geben. Dabei stossen sie jedoch an zahlreiche politische und rechtliche Grenzen. Zudem mangelt es vielerorts an der Verfügbarkeit des Baulands. Zwar ist das Land oftmals der Bauzone zugewiesen, es wird aber nicht (oder nicht innert nützlicher Frist) überbaut.

Was ist zu tun? Welche Instrumente gibt es heute? Welches können zukünftige Lösungen sein - mit und ohne Revision des Raumplanungsgesetzes?

Diese Fragestellungen werden an der Tagung vom 25. August 2006 thematisiert. Fest steht, dass die Beseitigung der rechtlichen Hindernisse allein nicht genügt. Von den nötigen planerischen Weichenstellungen müssen auch die politischen Entscheidungsträger überzeugt werden. Eine wichtige Voraussetzung in diesem Zusammenhang ist das Wissen über die Zusammenhänge von Siedlungsentwicklung und Infrastrukturkosten. Auch mit dieser Thematik wird sich die Tagung befassen. Nur am Rande thematisiert werden die marktwirtschaftlichen Instrumente in der Raumplanung.

Die Tagung richtet sich an politische Entscheidungsträger und Planungsbehörden von Kantonen und Gemeinden, an Mitarbeitende kantonaler und kommunaler Verwaltungen und Fachstellen des Bundes, an Planungsfachleute, an Bau- und Planungsjuristen, an Gerichtsbehörden sowie an Vertreterinnen und Vertreter von Umweltverbänden und der Bau- und Immobilienwirtschaft.

Durchgeführt wird die Tagung im Kultur-Casino Bern. Die Kurskosten betragen für VLP-ASPAN Mitglieder Fr. 250.--, für Nichtmitglieder Fr. 350.--.

Interessierte können das detaillierte Kursprogramm bei der VLP-ASPAN, Seilerstrasse 22, 3011 Bern, per Telefon unter 031 380 76 76, per Fax unter 031 380 76 77 oder per E-Mail unter tagung@vlp-aspam.ch anfordern.

10

Veranstaltungen:

Hochwasserschutz und Revitalisierung von Fliessgewässern

Die Eidgenössische Anstalt für Wasserversorgung, Abwasserreinigung und Gewässerschutz (Eawag) organisiert am 7. und 8. September 2006 eine Tagung zum Thema "Hochwasserschutz und Revitalisierung von Fliessgewässern, Teil 2: Werkzeuge für die Erfolgskontrolle".

Die Eawag ist eine Schweizer Forschungsinstitution. Sie ist Teil des ETH-Bereichs und betreibt Forschung, Lehre und Beratung. Im Auftrag der Eidgenossenschaft arbeitet die Eawag an Konzepten und Technologien, die eine nachhaltige Nutzung der Wasserressourcen gewährleisten. Zudem setzt sie sich dafür ein, ökologische, wirtschaftliche und soziale Interessen an den Gewässern in Einklang zu bringen. Unter dem Namen PEAK (praxisorientierte Eawag-Kurse) bietet die Eawag für Fachleute aus der Praxis Weiterbildungskurse in Umweltwissenschaften an. Die Kurse basieren auf aktuellen Forschungsarbeiten und Erfahrungen und sind ein Forum für den Dialog unter den Teilnehmenden und zwischen Forschung und Praxis.

Die Veranstaltung vom 7. und 8. September thematisiert den Hochwasserschutz und die Revitalisierung von Fliessgewässern. Jede Flussrevitalisierung ist ein Spezialfall, weshalb die jeweiligen Ziele individuell von Fall zu Fall erarbeitet werden müssen. Die Ziele bilden aber auch die Basis für Erfolgskontrollen. Hierfür stehen gute ökologische, wasserbauliche und sozioökonomische Methoden und Indikatoren zur Verfügung.

An der Tagung werden mögliche Ziele für Revitalisierungsprojekte formuliert, Indikatoren zur Kontrolle der Zielerreichung ausgewählt und Revitalisierungsprojekte - unter Bezug von Software für die Erfolgskontrolle - bewertet. Verschiedene Fachleute referieren. Anschliessend werden die vermittelten Grundlagen anhand zweier konkreter Fallbeispiele vertieft.

Die Veranstaltung richtet sich an Mitarbeitende der Wasser- und Energiewirtschaft, an Mitarbeitende von Verwaltungen, Behörden, Nichtregierungsorganisationen und Wissenschaft und an Fachleute aus Ingenieurbüros, die an der Planung, Umsetzung und Erfolgskontrolle von Wasserbauprojekten oder Flussrevitalisierungen beteiligt sind.

Durchgeführt wird die Tagung in Kastanienbaum (LU). Die Kurskosten betragen Fr. 800.--. Die Platzzahl ist beschränkt.

Interessierte können das detaillierte Kursprogramm unter www.eawag.ch/events einsehen oder bei der Eawag, Sekretariat PEAK, Postfach 611, 8600 Dübendorf oder per Fax unter 044 823 53 75 anfordern.

11**Veranstaltungen:****Altlasten intensiv – finanzielle und rechtliche Herausforderungen**

Die Hochschule für Wirtschaft (HSW) in Fribourg organisiert am 14. September 2006 eine erste von drei Tagungen zum Thema "Altlasten intensiv". An den Tagungen sollen die wichtigsten Grundlagen für ein ökologisch sinnvolles und kosteneffizientes Vorgehen bei belasteten Standorten und Altlasten praxisnah dargelegt werden.

Die Tagung vom 14. September 2006 thematisiert die ökologisch und kosteneffiziente Sanierung von Böden unter Minimierung finanzieller Risiken. Wie können belastete Böden im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten unter Berücksichtigung der rechtlichen Vorgaben saniert werden? Verschiedene Referate geben einen Überblick über die Thematik und zeigen neueste gesetzliche Entwicklungen auf.

- Dr. Christoph Wenger, Sektionschef BAFU, Bern, präsentiert den Stand der Altlastenbearbeitung in der Schweiz. Erörtert werden die Zielsetzungen des Bundesrats, der Stand der Kataster der belasteten Standorte und die durchgeführten Sanierungen.
- Dr. Peter Haldimann, Dr. Jäckli AG, Zürich, referiert zum Thema "Der unabhängige Fachberater im Spagat zwischen Bauherrn und Behörde". Thematisiert werden Anforderungen der Behörde, Ansprüche des Bauherrn sowie Ansätze zur Lösung von Interessenkonflikten.
- Andres Klein, Laube und Klein, Sissach, präsentiert die technischen Untersuchungen von Altlasten in Muttenz im Spannungsfeld von Verursachern, Behörden und Umweltorganisationen. Erläutert wird auch die Aufgabenstellung der Medien sowie das Rollenverständnis, die Kommunikationsfallen und die Organisationsmöglichkeiten.
- Prof. Harald Burmeier, Universität Lüneburg, referiert über eine Auswahl geeigneter Sanierungsverfahren. Dargelegt werden unter anderem Beurteilungskriterien, standortspezifische Sanierungsszenarien und deren fachliche Bewertung, Entscheidungskriterien für Sanierungsverfahren, Erfolgskontrollen, Nachkontrollen und Kostenermittlungen.
- Dr. Jürg Hofer, Amt für Umwelt, Basel, präsentiert die neue Regelung über die Kostenverteilung bei Altlasten. Wie ist die jüngste Revision des Umweltschutzgesetzes zustande gekommen und was bedeutet sie?
- Schliesslich referiert Dr. Bernhard Hammer, BAFU, Bern, über Elemente und Thesen zur VASA-Revision. Die Änderungen des Umweltschutzgesetzes vom 16. Dezember 1995 erfordern insbesondere im Bereich der Abgeltungen eine umfassende Revision der VASA. Informiert wird über die Projektorganisation und den Stand der Arbeiten sowie über die wesentlichen Revisions-elemente und Thesen.

Die Tagung wird im Rahmen der Fachmesse "Umwelt 06" im Kongresshaus Zürich durchgeführt und richtet sich an Mitarbeitende von Kantons- und Gemeindeverwaltungen, an Grundeigentümer, Architekten und Bauherrn, an Ingenieure, Gutachter, Geologen und weitere Interessierte. Die Tagungsgebühren betragen Fr. 195.--.

Interessierte können das detaillierte Veranstaltungsprogramm bei der Hochschule für Wirtschaft HSW, Weiterbildung in Ökologie, Chemin du Musée 4, 1700 Freiburg, per Tel. 026 429 63 63, per Fax 026 429 63 75 oder per E-Mail unter umwelt@hefr.ch anfordern.

12**Veranstaltungen:****Abfallsammelstellen professionell betreuen**

Die Stiftung Praktischer Umweltschutz Schweiz (Pusch) organisiert am 21. und 28. September 2006 in Zusammenarbeit mit der Abfallregion St.Gallen-Rorschach-Appenzell eine Tagung zum Thema "Abfallsammelstellen professionell betreuen".

Die Sammlung von Wertstoffen durch die Gemeinden bildet die Basis für die hohen Recyclingquoten in der Schweiz. Gerade auf Gemeindeebene ist es aber nicht immer einfach, eine gute Qualität der gesammelten Stoffe zu erreichen und die Motivation aller Beteiligten aufrecht zu erhalten. Betreuende von Sammelstellen nehmen eine wichtige Funktion ein und benötigen entsprechendes Hintergrundwissen.

Die Veranstaltung vermittelt die Grundzüge der schweizerischen Abfallwirtschaft, sowie Kenntnisse über die wichtigsten rechtlichen Grundlagen, die Recyclingverfahren und ihre Finanzierung und über die Qualitätsanforderungen an das Sammelgut. Erörtert werden zudem die Strukturen der Abfallregion St.Gallen-Rorschach-Appenzell, die Möglichkeiten der Abfallvermeidung und die Bekämpfung von Falschentsorgung.

Die Veranstaltung richtet sich an Betreuer und Betreuerinnen von Gemeinde-Sammelstellen und an Hauswarte von grösseren Verwaltungen und Firmen. Für den Erfahrungsaustausch und die Beantwortung von konkreten Fragen ist genügend Zeit eingeplant. Besichtigungen wie jene der Kehrichtverbrennungsanlage St.Gallen sorgen für eine praxisnahe Vermittlung des Kursinhalts.

Durchgeführt wird die Veranstaltung in Herisau und St.Gallen. Die Kurskosten betragen für Pusch-Mitglieder Fr. 540.--, für Nichtmitglieder Fr. 690.--. Für Angestellte von Gemeinden der Abfallregion ist die Veranstaltung gratis.

Interessierte können das detaillierte Kursprogramm beim Praktischen Umweltschutz Schweiz Pusch, Postfach 211, 8024 Zürich, per Telefon unter 044 267 44 11, per Fax unter 044 267 44 14 oder per E-Mail unter mail@umweltschutz.ch anfordern.

13

Planungsrecht:

Überbauungsplan für einzelne Parzellen?**Art. 23 BauG:****Arten von Überbauungsplänen****Art. 27 BauG: Mehrausnutzung**

Das Plangebiet eines Überbauungsplans darf eine einzelne Parzelle umfassen, sofern dadurch weder das Willkürverbot noch das Rechtsgleichheitsgebot verletzt wird.

Ein Überbauungsplan, der die Mehrausnutzung einer Parzelle ermöglicht, darf die Grenze einer materiellen Zonenplan-Änderung nicht überschreiten.

Das Baudepartement hatte im Rahmen eines Rekursverfahrens einen Überbauungsplan zu beurteilen, welcher die besondere Bauweise einer bestimmten Parzelle ordnete.

Die rekurrierenden Anwohner des Plangebiets hatten geltend gemacht, dass es sich auf Grund der detaillierten Planung um einen Gestaltungs- und nicht um einen Überbauungsplan handle. An der erforderlichen Zustimmung der betroffenen Grundeigentümer fehle es, folglich sei der Plan bereits aus formellen Gründen aufzuheben. Hinzu komme, dass es unzulässig sei, mittels Überbauungsplänen die besondere Bauweise von nur einer Parzelle zu ordnen.

1. Überbauungs- und Gestaltungspläne als Sondernutzungspläne

Das st.gallische Recht unterscheidet vier Arten von Sondernutzungsplänen: Überbauungspläne (Art. 22 ff. BauG), Gestaltungspläne (Art. 28 BauG), Deponiepläne (Art. 28bis BauG) und Abbaupläne (Art. 28quater BauG).

a) Überbauungspläne

Mit Hilfe von Überbauungsplänen kann für ein engeres, bestimmt umgrenztes Gebiet (beispielsweise für ein Quartier) die Erschliessung und die besondere Bauweise geordnet werden (Art. 22 Abs. 1 BauG). Überbauungspläne sollen eine architektonisch und hygienisch gute, der baulichen und landschaftlichen Umgebung angepasste Überbauung, Gestaltung und Erschliessung zusammenhängender Flächen ermöglichen.

Es gibt zwei Arten von Überbauungsplänen:

- Der Überbauungsplan als Baulinienplan regelt die Erschliessung und begrenzt die Bebaubarkeit mit Hilfe von Strassen- und Baulinien, Höhenangaben und Richtungspunkten (Art. 23 Bst. a BauG)
- Der Überbauungsplan mit besonderen Vorschriften regelt die besondere Bauweise - vor allem hinsichtlich der Baumasse und der Ausnutzungsziffer. Dabei weicht er möglicherweise von den allgemeinen Zonenvorschriften ab, wobei aber die Zweckbestimmung der Zone beibehalten werden muss (Art. 23 Bst. b BauG).

In Bezug auf die durch den Überbauungsplan mögliche Erhöhung der Ausnutzung schreibt Art. 27 BauG ergänzend vor, dass eine Mehrausnutzung nur gewährt werden kann, wenn ein besseres Projekt als nach zonengemässer Überbauung verwirklicht

wird, die Grösse des Grundstücks dies rechtfertigt und die Interessen der Nachbarn nicht erheblich beeinträchtigt werden. Hinzu kommt, dass die Mehrausnützung nach der Rechtsprechung die Grenze der materiellen Zonenplan-Änderung nicht überschreiten darf, da anderenfalls das Referendum nach Art. 30 Abs. 1 BauG umgangen würde.

b) Gestaltungspläne

Gestaltungspläne werden von der politischen Gemeinde zur Erreichung einer Gesamtüberbauung mit städtebaulich vorzüglicher Gestaltung erstellt. Vorausgesetzt wird die schriftliche Zustimmung der Grundeigentümer im Plangebiet. Gestaltungspläne regeln die Überbauung einer oder mehrerer Parzellen projektmässig bis in die Einzelheiten, indem sie beispielsweise die Grundrisse festlegen. Dabei kann vom Zonen- oder Überbauungsplan abgewichen werden.

c) Abgrenzung

Die Grenzen zwischen Überbauungsplänen und Gestaltungsplänen verlaufen fließend. So enthalten Gestaltungspläne bestimmungsgemäss die wesentlichen Elemente der Überbauungspläne. Gestaltungspläne regeln jedoch die Überbauung bis in die Einzelheiten, wohingegen sich Überbauungspläne praxisgemäss nur über die Lage, das Mass und die Höhe der Bauten, sowie über die Erschliessung und die Ausscheidung der Freiflächen äussern.

2. Minimales Plangebiet für Überbauungspläne?

a) Keine Regelung im Baugesetz

Der Gesetzgeber hat beim Erlass des Baugesetzes darauf verzichtet, ein Mindestflächenmass als Voraussetzung für die Erstellung eines Überbauungsplans festzulegen.

Art. 22 Abs. 1 BauG schreibt lediglich vor, dass Überbauungspläne nicht das ganze Gemeindegebiet, sondern ein enges, bestimmt umgrenztes Gebiet erfassen. Auch die Vorschrift von Art. 27 BauG, wonach die Grösse des Grundstücks die durch den Überbauungsplan gewährte Mehrausnützung rechtfertigen muss, äussert sich nur in gewisser Weise über das Plangebiet. Mit der offenen Umschreibung von Art. 27 BauG wollte der Gesetzgeber den unterschiedlichen örtlichen und sachlichen Verhältnissen in den Gemeinden Rechnung tragen. Art. 27 BauG bezweckt die Schaffung von Voraussetzungen, damit ein besseres Projekt als nach zonengemässer Überbauung verwirklicht werden kann. Das Plangebiet muss folglich eine Grösse aufweisen, die dieser gesetzgeberischen Absicht gerecht wird.

b) Schranke im Willkürverbot und Rechtsgleichheitsgebot

Die untere Schranke für den Erlass eines Überbauungsplans bildet das in Art. 8 BV verankerte Gebot der rechtsgleichen Behandlung und das Willkürverbot nach Art. 9 BV. Beide Vorschriften sind sowohl bei der Rechtsanwendung als auch bei der Rechtsetzung zu beachten.

Ein Erlass verstösst gegen das Willkürverbot, wenn er sich nicht auf ernsthafte sachliche Gründe stützen lässt oder sinn- und zwecklos ist; er verletzt das Gebot der Rechtsgleichheit, wenn er rechtliche Unterscheidungen trifft, für die ein vernünftiger Grund in den zu re-

gelnden Verhältnissen nicht ersichtlich ist, oder Unterscheidungen unterlässt, die sich auf Grund der Verhältnisse aufdrängen.

Die Rechtsgleichheit ist insbesondere dann verletzt, wenn Gleiches nicht nach Massgabe seiner Gleichheit gleich oder Ungleiches nicht nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich behandelt wird. Vorausgesetzt ist, dass sich der unbegründete Unterschied oder die unbegründete Gleichstellung auf eine wesentliche Tatsache bezieht.

3. Beurteilung des konkreten Falls durch das Baudepartement

a) Qualifizierung des Plans als Überbauungsplan

Der dem Baudepartement zur Beurteilung vorliegende Plan regelte die Baubereiche, die Anzahl Vollgeschosse, die Gebäudehöhe, die Dachform, die Umgebung und die Erschliessung einer bestimmten Bauparzelle.

Das Baudepartement stellte fest, dass diese Elemente bei Überbauungsplänen durchaus gängig sind und überdies vorliegend bei weitem nicht den Detaillierungsgrad erreichen, wie er von einem Gestaltungsplan erwartet würde. Die Qualifizierung des Plans als Überbauungsplan ist damit gerechtfertigt.

b) Ausreichender Planperimeter

Der Planperimeter des umstrittenen Überbauungsplans umfasste eine einzige, lang gezogene, rechteckige, an drei Seiten durch Strassen begrenzte Parzelle. Die schmale Parzellenform hätte eine sinnvolle Überbauung verunmöglicht, zumal die geltenden Zonenvorschriften einen grossen Grenzabstand von 10 m vorsahen. Der Überbauungsplan sollte in Abweichung von diversen Regelbauvorschriften (Grenzabstand, Gebäudehöhe und -länge, Anzahl Vollgeschosse) den Bau einer Häuserzeile ermöglichen, welche bündig zur südlich verlaufenden Strassenparzelle und angrenzend an ein bestehendes Wohnhaus erstellt worden wäre.

Das Baudepartement gelangte angesichts der schmalen Parzellenform und unter Berücksichtigung des bestehenden Siedlungsbilds zum Schluss, dass der Erlass eines Überbauungsplans für diese eine Parzelle gerechtfertigt ist.

c) Übermässige Abweichung von den Regelbauvorschriften

Zu beurteilen blieb die Rechtmässigkeit der durch den Überbauungsplan getroffenen Ordnung. Da die besonderen Vorschriften des Überbauungsplans eine Mehrausnützung der betroffenen Parzelle ermöglichten, musste der Plan hinsichtlich der Vorgaben von Art. 27 BauG überprüft werden.

Das Baudepartement kam vorab angesichts der örtlichen Verhältnisse zum Schluss, dass der Überbauungsplan in städtebaulicher Hinsicht der Weiterführung der bestehenden, für das Geviert typischen Rhythmik dient. Die Abweichungen von den Regelbauvorschriften waren jedoch derart gravierend (vier statt drei Geschosse, Gebäudehöhe 13.7 m statt 11 m, grosser Grenzabstand 6.04 m statt 11.45 m etc.), dass der Überbauungsplan nach Ansicht des Baudepartementes einer materiellen Änderung der Zonenordnung gleichgesetzt werden musste. Zonenplanänderungen müssten jedoch dem fakultativen Referendum unterstellt werden (Art. 30 BauG). Hinzu kam, dass der Überbauungsplan zu einer erheblichen Beeinträchtigung der nachbarlichen Interessen führte – wollte er doch sämtliche Regelbauvorschriften ändern, welche das Volumen von Bauten begrenzten. Die durch den

Überbauungsplan getroffene Ordnung erwies sich damit als nicht gerechtfertigt, weshalb der Rekurs gutgeheissen wurde.

Weiterführende Hinweise:

- BGE 110 Ia 13; 95 I 550
- GVP 1995 Nr. 93
- P. Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 4. Aufl., Bern 2002, S. 226
- E. Zimmerlin, Baugesetz des Kantons Aargau, 2. Aufl., Aarau 1985, N 3 zu § 136
- B. Heer, St.Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, N 145

Entscheid des Baudepartementes vom 6. März 2006 i.S. E. W.W.

Das Baudepartement anerkannte den städtebaulichen Bedarf für die durch den umstrittenen Überbauungsplan möglich gewordene Überbauung einer bestimmten Parzelle. Die Abweichungen von den Regelbauvorschriften mussten jedoch auf Grund ihres Ausmasses einer Änderung der Zonenordnung gleichgesetzt werden. Zudem wurden durch die gravierenden Abweichungen die nachbarlichen Interessen erheblich beeinträchtigt. Der Rekurs wurde daher gutgeheissen.

14

Baurecht:

Grossanlässe und Veranstaltungen ausserhalb Bauzonen**Art. 78 ff. BauG: Baubewilligungspflicht**
Art. 87bis BauG: Baubewilligung ausserhalb Bauzonen**Veranstaltungen ausserhalb Bauzonen sind nur baubewilligungspflichtig, wenn sie über längere Zeit dauern oder mit starken Immissionen verbunden sind.****Ist ein Anlass ausserhalb Bauzonen baubewilligungspflichtig, hat die zuständige Gemeindebehörde die Zustimmung des Amtes für Raumentwicklung einzuholen.**

Wer Grossanlässe oder andere Veranstaltungen plant, benötigt diverse Bewilligungen. Im Einzelnen können Vorschriften der Unterhaltungsgewerbe-, Gastgewerbe-, Feuerschutz-, Gewässerschutz-, Baugesetz-, Wald-, Strassen-, Strassenverkehrs-, Umweltschutz- und Waldgesetzgebung sowie der Gesetzgebung über den Natur- und Heimatschutz massgebend sein. Die Zuständigkeit zur Erteilung dieser Bewilligungen liegt teilweise bei den Gemeinden, teilweise bei kantonalen Amtsstellen.

Grossanlässe finden vielfach ausserhalb Bauzonen statt und tangieren damit verschiedenste Interessen. Die vom Thema berührten Ämter des Bau-, Finanz- und Volkswirtschaftsdepartementes des Kantons St.Gallen haben sich kürzlich auf eine Abgrenzung der kantonalen Zuständigkeiten und auf inhaltliche Richtlinien geeinigt.

1. Wann sind Veranstaltungen ausserhalb Bauzonen baubewilligungspflichtig?

Veranstaltungen sind regelmässig mit Immissionen oder Zweckänderungen der betroffenen Liegenschaften verbunden und ziehen oftmals die Errichtung neuer Bauten und Anlagen nach sich. Es ist daher stets zu prüfen, ob für die jeweilige Veranstaltung eine Baubewilligungspflicht besteht.

a) Interpellations-Antwort der Regierung

Die Regierung des Kantons St.Gallen hatte sich bereits im Jahr 2001 mit der Frage der Bewilligungspflicht von Unterhaltungsanlässen ausserhalb Bauzonen zu beschäftigen. Im Rahmen ihrer Antwort vom 24. September 2001 zur Interpellation Egli-Rossrüti (51.01.45) vom 8. Mai 2001 ("Sind rein kommerzielle Unterhaltungsanlässe in der Landwirtschaftszone zulässig?") wurde darauf hingewiesen, dass die Regierung unnötigen administrativen Aufwand im Zusammenhang mit Unterhaltungsanlässen ablehnt. Insbesondere Anlässe von örtlichen Vereinen müssten auch künftig auf einfache Art und Weise möglich bleiben.

Die Frage der Bewilligungspflicht und der massgeblichen Vorschriften für Anlässe kann nach Ausführungen der Regierung immer nur auf Grund der konkreten Umstände beurteilt werden. Wichtig sei die Art des Anlasses, die zeitliche Dauer, die Zahl der Besucher und die Art der Auswirkungen auf die Umgebung. Es könne daher grundsätzlich davon ausgegangen werden, dass kurzfristige Anlässe (wie Open Airs, Zirkusaufführungen, einmalige Festanlässe und dergleichen) oder wenig intensive, länger dauernde Nutzungen mit gerin-

gen Immissionen (kleine Besucherzahl, geringe genutzte Bodenfläche usw.) nicht der Baubewilligungspflicht unterliegen.

b) Gesetzliche Grundlagen

Das kantonale Baugesetz unterstellt das Errichten und Ändern von Bauten und Anlagen der Baubewilligungspflicht (Art. 78 Abs. 1 BauG). Dies gilt nach Art. 78 Abs. 2 Bst. c BauG auch für provisorische Bauten (Fahrradbauten). Auch Zweckänderungen, die Einwirkungen auf die Umgebung oder eine Vergrösserung des Benützerkreises zur Folge haben, bedürfen grundsätzlich einer Baubewilligung (Art. 78 Abs. 2 Bst. o BauG). Schliesslich kann sich eine Baubewilligungspflicht auch aus der Tatsache ergeben, dass Veranstaltungen mit zusätzlichen Immissionen verbunden sind, welche im Baubewilligungsverfahren zu beurteilen sind.

Es kann indessen - wie bereits die Regierung in ihrer Interpellations-Antwort vom 24. September 2001 ausführte - nicht angehen, sämtliche Veranstaltungen, die mit Bauten, Anlagen, Zweckänderungen oder Immissionen verbunden sind, dem Baubewilligungsverfahren zu unterstellen.

c) Suche nach einem praktikablen Ansatz

Die Baubewilligungspflicht von Einzelanlässen muss sicherlich dann bejaht werden, wenn die Anlässe (als eigentliche Einzelanlässe oder als Gruppe mehrerer gleichartiger Einzelanlässe) am selben Ort stattfinden und - einzeln oder gemeinsam - über nicht unerhebliche Zeiträume dauern. Dabei ist die Baubewilligungspflicht umso eher anzunehmen, je regelmässiger die Einzelanlässe vorkommen und je mehr Immissionen mit ihnen verbunden sind. Eine fixe Anzahl Tage, die ein Einzelanlass oder mehrere gleichartige Einzelanlässe zusammen dauern dürfen, ohne baubewilligungspflichtig zu sein, hat die Praxis bis anhin nicht festgelegt. Immerhin darf auf Grund der bestehenden Rechtsprechung davon ausgegangen werden, dass Anlässe während insgesamt nur einigen wenigen Tagen je Jahr ohne Durchführung eines Baubewilligungsverfahrens zulässig sind. Dass dabei für regelmässig wiederkehrende und damit vorausseh- und planbare Anlässe die Schwelle zur Baubewilligungspflicht tiefer liegen muss, als bei Veranstaltungen aus aktuellem Anlass, ist offensichtlich.

Des weiteren ist nicht nur die zeitliche Dauer des Anlasses zu berücksichtigen, sondern auch die Tageszeit, zu der die Veranstaltung stattfindet sowie deren Art und konkrete Ausgestaltung. Immissionsstarke Anlässe mit grossen Besucherzahlen zu später Stunde sind hinsichtlich der Anzahl beziehungsweise der Dauer des Anlasses früher baubewilligungspflichtig als etwa wenig Immissionen erzeugende Anlässe mit geringen Besucherzahlen am Nachmittag. In diesem Sinn entspricht es der Praxis, gewisse, nur für die kurzfristige Benützung bestimmte Bauten und Anlagen wie Festhütten, Jahrmarktbuden, Zirkuszelt, demontable Tribünen und dergleichen, wegen ihrer Geringfügigkeit oder auf Grund der Tatsache, dass das öffentliche Interesse mit einer Polizeierlaubnis der Ortsbehörde schon genügend gewahrt ist, von der Baubewilligungspflicht auszunehmen.

d) Abgrenzung nach kantonaler Praxis

Auf Basis dieser Überlegungen haben sich die vom Thema berührten Ämter des Bau-, Finanz- und Volkswirtschaftsdepartementes des Kantons St.Gallen darauf geeinigt, die Baubewilligungspflicht von Veranstaltungen ausserhalb der Bauzonen von der Dauer der Nutzung, der Tageszeit und der Intensität der zu erwartenden Immissionen abhängig zu machen.

aa) Definitionen

Kurzfristige Nutzungen sind jene, die einmalig an höchstens drei Tagen, oder aber jedes Jahr an höchstens drei Tagen stattfinden.

Länger dauernde Nutzungen sind solche bis zu insgesamt höchstens 21 Tagen pro Jahr, aufgeteilt in maximal 3 Anlässe.

Nutzungen mit starken Immissionen liegen vor, wenn

- pro Tag durchschnittlich mehr als 1000 Besucher erwartet werden oder
- der Anlass an mehr als drei Tagen auch noch nach 22:00 Uhr stattfindet oder
- an mehr als drei Tagen mit erheblichen Immissionen wie beispielsweise Lärm (laute Musik, Feuerwerk und ähnliches) zu rechnen ist.

bb) Baubewilligungsfreie Anlässe ausserhalb Bauzonen

Nicht der Baubewilligungspflicht unterliegen kurzfristige Nutzungen mit starken Immissionen, wie Open Airs, Zirkusaufführungen, Festanlässe und dergleichen.

Ebenfalls keine Baubewilligungspflicht besteht für länger dauernde Nutzungen mit geringen Immissionen, wie beispielsweise für Pfadilager.

cc) Voraussetzungen für die Befreiung von der Baubewilligungspflicht

Ergänzend zur obstehenden Abgrenzung sind Grossanlässe nur unter der Bedingung nicht baubewilligungspflichtig, dass

- nur provisorische Bauten und Anlagen errichtet werden,
- für deren Auf- und Abbau neben der Nutzung selbst maximal 14 Tage zusätzlich benötigt werden und
- die Parkierung (auch für Schlechtwetter) sichergestellt ist.

Sobald hingegen dauerhafte bauliche Massnahmen, wie befestigte oder chaussierte Plätze (für Bauten, Zelte, Tribünen, Parkplätze usw.), oder feste Installationen (Strom-, Wasser- und Abwasserleitungen) verlegt werden, ist die geplante Nutzung in jedem Fall baubewilligungspflichtig.

2. Zuständige Stelle für die Koordination der erforderlichen Bewilligungen

a) Zuständigkeit bei baubewilligungspflichtigen Anlässen ausserhalb Bauzonen

Ist ein Anlass baubewilligungspflichtig, ist die jeweilige Gemeindebehörde für die Erteilung der Baubewilligung zuständig (Art. 78 ff. BauG). Federführende Stelle des Staates für die Erteilung der Zustimmung zur Baubewilligung ist in diesem Fall das Amt für Raumentwicklung (Art. 87bis BauG i.V.m. Art. 2 des Regierungsbeschlusses über den Vollzug von Art. 77 Abs. 2 und Art. 87bis des Baugesetzes) unter Einbezug der anderen betroffenen Stellen des Kantons (Art. 5 Bst. b VKoG).

b) Zuständigkeit bei baubewilligungsfreien Anlässen ausserhalb Bauzonen

Besteht für einen Anlass keine Baubewilligungspflicht, liegt die Zuständigkeit für den kantonalen Teil der erforderlichen Bewilligungen:

- bei der Kantonspolizei, sofern die Veranstaltung auf Staats- oder Gemeindestrassen erster oder zweiter Klasse stattfindet (Art. 3 SVG, Art. 107 SSV, Art. 21 StrG, Art. 5 StrV sowie Art. 19 und 25 EVSVG)
- beim Kantonsforstamt (Art. 17 EGzWaG und Art. 21 i.V.m. Art. 22 Abs. 1 VEGzWaG), unter Einbezug der betroffenen Stellen des Kantons und der Gemeinden (Art. 22 Abs. 2 VEGzWaG).

15

Strassenrecht:

Grenz- und Strassenabstand bei Tiefgaragen**Art. 56 Abs. 4 BauG: Grenzabstand von unterirdischen Bauten****Art. 108 Abs. 2 StrG: Strassenrechtliche Ausnahmebewilligung****Das Vermeiden des Parkierens auf öffentlichem Grund liegt im öffentlichen Interesse.****Wird durch bauliche Massnahmen erreicht, dass Motorfahrzeuge anstatt auf öffentlichem Grund auf privaten Flächen abgestellt werden können, sind grundsätzlich besondere Verhältnisse gegeben, welche eine Unterschreitung des Strassenabstands rechtfertigen.**

Eine Grundeigentümerin plante die Errichtung einer Tiefgarage in der ihrem Wohnhaus vorgelegerten Garten-Terrassierung. Die Erschliessung der Parkgarage sollte über eine Gemeindestrasse dritter Klasse und einen neuen Autolift gewährleistet werden. Diese über dem Niveau der Zufahrt in Erscheinung tretende Autoliftbaute sollte in einem Strassenabstand von 0.90 m an der westlichen Gebäudeecke des Wohnhauses angebaut werden. Der Strassenabstand der Tiefgarage sollte 0.40 m, deren Abstand zur schräg verlaufenden Grenze der südwestlichen Nachbarparzelle 1 m bis 1.40 m betragen.

Nachdem die zuständige Gemeindebehörde die Baubewilligung für die Tiefgarage samt Autolift erteilt hatte, wandte sich der Eigentümer der südwestlichen Nachbarparzelle mit Rekurs ans Baudepartement und anschliessend mit Beschwerde ans Verwaltungsgericht. Zur Begründung wurde im Wesentlichen geltend gemacht, dass die unter dem gestalteten Terrain geplante Tiefgarage nicht von der Einhaltung der Grenzabstandsvorschriften befreit sei. Zudem sei zu Unrecht eine Ausnahmebewilligung für die Unterschreitung des Strassenabstands von 3 m erteilt worden. Schliesslich wurde geltend gemacht, dass die geplante Autoliftbaute nicht unter den Begriff der kleinen Anbaute gemäss kommunaler Bauordnung falle. Der Anbau des Autolifts an das Wohnhaus führe folglich dazu, dass die maximal zulässige Gebäudelänge und -tiefe des Wohnhauses überschritten werde.

1. Kein Grenzabstand für unterirdische Bauten**a) Gesetzliche Regelung**

Gemäss Art. 56 Abs. 4 BauG können unterirdische Bauten bis zur Grenze gestellt werden, wenn dadurch keine schutzwürdigen Interessen der Nachbarn beeinträchtigt werden. Vorbehalten bleiben die festgelegten Baulinien und die Bestimmungen der Gesetzgebung über das Strassenwesen.

b) Definition der "unterirdischen Baute"

Das Baugesetz enthält keine Definition für unterirdische Bauten. Es handelt sich um einen unbestimmten Gesetzesbegriff, der durch Auslegung zu konkretisieren ist.

aa) Regel: Bauten unter dem natürlichen Terrain

Bereits aus dem allgemeinen Sprachgebrauch ergibt sich, dass unterirdische Bauten unter dem Terrain, oberirdische hingegen über dem Terrain liegen oder dieses zumindest überragen. Der Begriff des "Terrains" ist jedoch nicht eindeutig bestimmbar. Das Baugesetz greift deshalb auf den Begriff des "gewachsenen Bodens" zurück (vgl. Art. 60 Abs. 2 BauG). Das gewachsene Terrain entspricht im Grundsatz dem natürlichen Terrainverlauf.

bb) Ausnahme: Bauten unter dem gestalteten Terrain

In Ausnahmefällen - wenn das Abstellen auf das natürliche Terrain zu stossenden Ergebnissen führt - kann auch das gestaltete Terrain als "gewachsenes Terrain" gelten.

Ein Ausnahmefall liegt beispielsweise dann vor, wenn grossräumige, mehrere Parzellen umfassende Geländeanpassungen vorliegen, die durch einzelne Grundeigentümer sinnvollerweise nicht rückgängig gemacht werden können. Gleiches kann bei kleinräumigen Geländeanpassungen auf einzelnen Grundstücken gelten, sofern eine Wiederherstellung - aus Gründen, die nicht in den Verantwortungsbereich des Grundeigentümers fallen - nicht möglich ist oder zu stossenden Ergebnissen führen würde. Zudem darf die Geländeänderung nicht in missbräuchlicher Weise ausgeführt worden sein und es dürfen durch das Abstellen auf das gestaltete Terrain weder den Nachbarn noch der Allgemeinheit Nachteile entstehen. Hierbei ist zu beachten, dass die Unterschreitung des Grenzabstands allein noch nicht als Beeinträchtigung schutzwürdiger Interessen von Nachbarn angesehen werden kann, zumal anderenfalls die Bestimmung von Art. 56 Abs. 4 BauG gar nie zur Anwendung gelangen könnte.

Nach dem Gesagten können also auch unter dem gestalteten Terrain liegende Bauten als unterirdisch gelten - sofern das gestaltete Terrain vor allem in der Höhe nicht erheblich vom gewachsenen Terrain abweicht. Was als erheblich zu gelten hat, ist unter anderem aus den Regelbauvorschriften der jeweiligen Gemeinde zu ermitteln.

2. Strassenabstand für unterirdische Bauten?

Gemäss Lehre und Rechtsprechung gehen die Strassenabstandsvorschriften den Vorschriften über die Grenz- und Gebäudeabstände vor. Entsprechend steht die Bestimmung von Art. 56 Abs. 4 BauG unter ausdrücklichem Vorbehalt der Bestimmungen der Gesetzgebung über das Strassenwesen. Die Befreiung von unterirdischen Bauten von der Einhaltung der Grenzabstandsvorschriften bedeutet damit noch nicht, dass sie auch von der Einhaltung der Strassenabstandsvorschriften befreit sind.

Es ist demnach im jeweiligen Einzelfall nach den Vorschriften des Strassengesetzes - insbesondere nach der Ausnahmebestimmung von Art. 108 StrG - zu prüfen, ob unterirdische Bauten auch von den Strassenabstandsvorschriften befreit werden können.

3. Beurteilung des konkreten Falls durch Baudepartement und Verwaltungsgericht

Im vorliegenden Fall sollte die Tiefgarage vollumfänglich unterhalb eines Terrains zu liegen kommen, welches in den Jahren 1911 und 1928 neu gestaltet worden war. Das gewachsene, natürliche Terrain hingegen wurde durch die geplante Parkgarage überragt.

Die geplante Autoliftbaute sollte sowohl das natürliche als auch (teilweise) das gestaltete Terrain überragen.

a) Kein Grenzabstand für die Tiefgarage

Vor Ort konnte festgestellt werden, dass sowohl das Gelände des Baugrundstücks als auch jenes des rekurrentischen Grundstücks nicht mehr dem ursprünglichen Terrainverlauf entsprach. Die Geländeänderungen auf der rekurrentischen Parzelle waren in ihrem Ausmass vergleichbar mit jenen auf dem Baugrundstück. Es wurde daher festgestellt, dass ein Abstellen auf das natürliche Terrain bei der Beurteilung der Frage, ob es sich bei der Tiefgarage um eine unterirdische Baute handelt, zu stossenden Ergebnissen führen würde.

Die übrigen Voraussetzungen für ein Abstellen auf das gestaltete Terrain waren ebenfalls gegeben. Vorab konnte ausgeschlossen werden, dass die auf dem Baugrundstück in den Jahren 1911 und 1928 vorgenommenen Geländeänderungen in missbräuchlicher Weise gemacht wurden, um später eine von der Unterschreitung des Grenzabstandes profitierende Tiefgarage errichten zu können. Zudem stand fest, dass durch die Behandlung der Tiefgarage als unterirdische Baute weder dem Rekurrenten noch der Allgemeinheit Nachteile erwachsen. Dies ergab sich auf Grund der Tatsache, dass die Tiefgarage sowohl unter dem Niveau des Terrainverlaufs des rekurrentischen Grundstücks als auch unter jenem des Baugrundstücks zu liegen kommen sollte und somit gegen Aussen gar nicht in Erscheinung trat. Auch die Bestimmungen der kommunalen Bauordnung führten zu keinem anderen Schluss.

Nach dem Gesagten rechtfertigte es sich daher, die unter dem gestalteten (aber über dem gewachsenen) Terrain geplante Tiefgarage als "unterirdische Baute" zu beurteilen, die nach Art. 56 Abs. 4 BauG von der Einhaltung des Grenzabstands befreit ist. Die diesbezügliche Rüge wurde abgewiesen.

b) Kein Strassenabstand für die Tiefgarage und den Autolift

Zu prüfen war weiter, ob für die Tiefgarage und den Autolift zu Recht eine Ausnahmegewilligung nach Strassengesetz erteilt worden war.

Der Rekurrent machte geltend, dass keine Ausnahmesituation zur Unterschreitung des Strassenabstands vorliege. Es liege keine Situation vor, in welcher die Handhabung des Gesetzes hart und unbillig wäre. Insbesondere könne die Tiefgarage ohne weiteres mit einer Zufahrt erschlossen werden. Folglich sei der Autolift nicht unumgänglich. Die mit einer Zufahrt verbundene Reduktion der Parkplätze stelle keine Härte im Sinne der Rechtsprechung dar.

Das Verwaltungsgericht bestätigte vorab das rekurrentische Vorbringen, wonach kein Rechtsanspruch auf die Erteilung einer Ausnahmegewilligung besteht. Ausnahmegewilligungen nach Art. 108 Abs. 2 StrG sind nur beim Vorliegen besonderer Umstände zu erteilen - wenn auch der Gesetzeswortlaut nicht zwingend einen Härtefall nach Art. 77 Abs. 1 Bst. a BauG verlangt. Bei der Beurteilung, ob besondere Umstände die Erteilung einer Ausnahmegewilligung rechtfertigen, ist auf die konkreten Verhältnisse abzustellen und die Raum- und Ortsplanung zu berücksichtigen. Den zuständigen Behörden kommt ein erheblicher Spielraum zu.

In der Folge wies das Verwaltungsgericht darauf hin, dass das Vermeiden des Parkierens auf öffentlichem Grund im öffentlichen Interesse liegt. Wird folglich durch eine bauliche Massnahme erreicht, dass Motorfahrzeuge anstatt auf öffentlichem Grund auf privaten Abstellflächen abgestellt werden, sind grundsätzlich besondere Verhältnisse gegeben, welche eine Unterschreitung des Strassenabstands rechtfertigen. Die geplante Tiefgarage bietet

Platz für vierzehn Fahrzeuge. Nach Ansicht des Verwaltungsgerichtes besteht ein erhebliches öffentliches Interesse daran, dass vierzehn Fahrzeuge anstatt auf öffentlichem auf privatem Grund abgestellt werden. Dies gilt umso mehr, als im betreffenden Quartier eine notorische Parkplatzknappheit herrscht. Hinzu kommt, dass eine andere Stellung des Autolifts oder die Erschliessung der Tiefgarage mit einer Zufahrtsrampe – sofern technisch überhaupt realisierbar – aus Sicht des Ortsbildschutzes weit weniger erwünscht ist als die geplante Lösung. Nach Ausführungen des Verwaltungsgerichtes sind die Vorinstanzen daher zu Recht von besonderen Umständen ausgegangen, welche die Erteilung einer Ausnahmebewilligung rechtfertigen.

c) Autolift als "kleine Anbaute" im Sinn der Bauordnung

Zu prüfen war schliesslich, ob der als Anbau an das Wohnhaus geplante Autolift zu einer Überschreitung der zulässigen Gebäudelänge und -tiefe führt.

Nach der kommunalen Bauordnung erfahren kleine An- und Nebenbauten unter anderem bei der Berechnung der massgebenden Gebäudetiefe und -länge baupolizeiliche Erleichterungen. Nach dem Wortlaut der Bauordnung dürfen kleine An- und Nebenbauten jedoch nur Werkstatt Räume, Abstellplätze für Motorfahrzeuge, Abstellräume oder offene Hallen enthalten. Der Rekurrent machte geltend, dass die geplante Autoliftbaute lediglich der Erschliessung der in der Tiefgarage untergebrachten Autoabstellplätze diene. Sie falle somit nicht unter den Begriff der "Abstellplätze für Motorfahrzeuge" und gelte damit nicht als kleine Anbaute im Sinne der kommunalen Bestimmungen. Die maximal zulässige Gebäudelänge und -tiefe werde folglich überschritten.

Das Verwaltungsgericht hielt indessen fest, dass der Wortlaut der Rechtsnorm im Zusammenhang mit deren Zweckvorstellung zu beurteilen ist. Sinn und Zweck der kommunalen Norm ist die Privilegierung von Garagenbauten bei der Einhaltung von Abstandsvorschriften. Es ist folglich nicht einzusehen, weshalb eine Baute mit Abstellplätzen für Motorfahrzeuge anders zu beurteilen ist als eine Autoliftbaute, die der Erschliessung von Autoabstellplätzen dient. So unterscheidet sich das Ein- und Ausfahren in eine Garagenbaute in funktionaler Hinsicht nicht von jener in einen Autolift. Nach Ausführungen des Verwaltungsgerichtes rechtfertigt es sich damit nicht, den geplanten Autolift rechtlich anders zu behandeln als klassische Garagenbauten. Der Einwand des Beschwerdeführers, der Autolift sei mit der kommunalen Bauordnung nicht vereinbar, erwies sich damit als unbegründet.

Weiterführende Hinweise:

- GVP 2003 Nr. 106; 1982 Nr. 69
- VerwGE vom 12. Dezember 1984 i.S. M.G.
- D. Gmür, Strassenpolizeiliche Bestimmungen, in: Kurzkommentar zum st.gallischen Strassengesetz vom 12. Juni 1988, St.Gallen 1989, S. 191 f.
- Honsell/Vogt/Geiser, in: Basler Kommentar zum schweizerischen Privatrecht, 2. Aufl., Basel 2002, N 15 zu Art. 1 ZGB
- Entscheid des Baudepartementes vom 2. September 2005 i.S. C.H.
- Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 1999 Nr. 7; 2002 Nr. 13 und 2004 Nr. 16

Urteil des Verwaltungsgerichtes vom 21. März 2006 i.S. C.H.

Das Verwaltungsgericht wies die Beschwerde gegen eine geplante Tiefgarage mit Autolift ab. Die unter dem gestalteten Terrain geplante Parkgarage kann als unterirdische Baute betrachtet werden, weshalb sie nach Art. 56 Abs. 4 BauG bis an die Grenze der Nachbarparzelle gestellt werden darf. Zudem wird durch das Bauvorhaben erreicht, dass Motorfahrzeuge nicht mehr auf öffentlichem Grund abgestellt werden. Folglich rechtfertigt sich auch eine Unterschreitung des Strassenabstands.

16

Umweltschutzrecht:

Bemessung der Kehrichtabfuhrgebühr**Art. 32a Abs. 1 USG: Finanzierung der Entsorgung von Siedlungsabfällen****Art. 25 EG zum GSchG: Bemessung von Kehrichtabfuhrgebühren**

Seit dem 1. Januar 2003 ist eine Bemessung der Kehrichtabfuhrgebühr allein nach Zahl und Grösse der Wohnungen beziehungsweise der Betriebe im Einzugsgebiet des Sammeldienstes nicht mehr zulässig. Die Benützungsg Gebühr ist entsprechend den bundes- und kantonrechtlichen Vorgaben nach Art, Menge oder Gewicht der Abfälle zu bemessen. Weiterhin zulässig ist dagegen die Erhebung eines Teils der Kosten der Siedlungsabfallentsorgung über eine mengenunabhängige Grundgebühr.

1. Sachverhalt

B. ist Eigentümer eines Grundstücks in der politischen Gemeinde X. Das Stockwerkeigentum umfasst 170/1'000 Miteigentum am Grundstück Nr. 222, das unter anderem aus einem Sonderrecht an der Wohnung Nr. 10 im dritten Obergeschoss besteht. Nach dem öffentlich beurkundeten Kaufvertrag vom Januar 1990 handelt es sich dabei um eine 3 1/2-Zimmerwohnung, nach den Protokollen der amtlichen Grundstückschätzungen vom Mai 1976 und vom November 2001 dagegen um eine 5 1/2-Zimmerwohnung.

Mit Rechnung vom 8. September 2005 veranlagte die Gemeindeverwaltung X. B. auf der Grundlage des Abfallreglements der Gemeinde X. und des zugehörigen Gebührentarifs mit einer Kehrichtabfuhrgebühr für das Jahr 2005 von Fr. 204.45. Dieser Betrag setzt sich zusammen aus einer Grundgebühr von Fr. 80.--, einem Zuschlag für 4 1/2- und mehr Zimmerwohnungen von Fr. 110.-- sowie der Mehrwertsteuer von Fr. 14.45.

Mit Eingabe vom 16. September 2005 beantragte B., der Zuschlag sei auf der Grundlage von 3 1/2-Zimmern zu berechnen. Die Gemeindeverwaltung X. teilte ihm daraufhin mit, die vorgenommene Berechnung auf der Grundlage von 5 1/2-Zimmern beruhe auf der amtlichen Grundstückschätzung. Mit Eingabe vom 8. Oktober 2005 hielt B. an der Berechnungsgrundlage von 3 1/2-Zimmern fest, da sich diese aus dem Grundbuch ergebe. Der Gemeinderat X. behandelte die Eingaben von B. als Rekurs, den er mit Entscheid vom 26. Oktober 2005 abwies. Am 8. November 2005 erhob B. gegen diesen Entscheid des Gemeinderates X. Rekurs bei der Verwaltungsrekurskommission (VRK) mit dem sinn gemässen Antrag, die Kehrichtabfuhrgebühr für das Jahr 2005 sei auf der Grundlage einer 3 1/2-Zimmerwohnung zu berechnen.

2. Aus den Erwägungen der VRK**a) Bundesrechtliche Vorschriften über die Finanzierung der Kehrichtsentsorgung**

Nach Art. 32a Abs. 1 USG haben die Kantone dafür sorgen, 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 der Abgaben müssen namentlich die Art und die Menge des übergebenen Abfalls, die Kosten für Bau, Betrieb und Unterhalt der Abfallanlagen, die zur Substanzerhaltung solcher Anlagen erfor-

derlichen Abschreibungen, die Zinsen und der geplante Investitionsbedarf für Unterhalt, Sanierung und Ersatz, für Anpassungen an gesetzliche Anforderungen sowie für betriebliche Optimierungen berücksichtigt werden.

b) Bestimmungen des kantonalen Rechts zur Bemessung von Kehrichtgebühren

Auf der Ebene des kantonalen Rechts regeln die Art. 24 und 25 des kantonalen Einführungsgesetzes zum eidgenössischen Gewässerschutzgesetz (EG zum GSchG) die für die Siedlungsabfallentsorgung zu erhebenden Gebühren näher. Danach ist die politische Gemeinde oder die öffentlich-rechtliche Korporation verpflichtet, für den Betrieb öffentlicher Abfalldeponien und Abfallbeseitigungsanlagen sowie für den Kehrichtsammeldienst von den Verursachern oder Grundeigentümern angemessene Gebühren zu erheben (Art. 24 EG zum GSchG). Das Reglement kann die Gebühren bemessen nach Art, Menge oder Gewicht der gelieferten Abfälle. Abweichungen hiervon sind nur noch im Rahmen des Bundesrechts zulässig (Art. 25 Abs. 1 EG zum GSchG). Die Bemessungsgrundlagen können miteinander verbunden werden (Art. 25 Abs. 2 EG zum GSchG). Diese kantonalen Regeln sind zwar in einem Gesetz im formellen Sinn enthalten, sie überlassen es aber der politischen Gemeinde beziehungsweise der öffentlich-rechtlichen Korporation, ob sie die Grundeigentümer oder die direkten Verursacher belasten und nach welchen Kriterien sie die Gebühren bemessen wollen. Die kantonalen Vorgaben sind nicht derart bestimmt, dass die erforderliche Konkretisierung unmittelbar durch eine Verordnung der Gemeindeexekutive erfolgen könnte.

c) Aktuelle Rechtsgrundlagen der politischen Gemeinde X.

Nach dem geltenden Abfall-Reglement (AR) der politischen Gemeinde X. werden zur Finanzierung der Abfallbewirtschaftung und -entsorgung von den Grundeigentümern kostendeckende Gebühren erhoben (Art. 20 AR). Die Gebühren sind dem effektiven Aufwand der kommunalen Abfallentsorgung jeweils anzupassen; sie werden nach Art. 22 AR aufgeteilt und berechnet nach:

1. Grundgebühr
2. Zuschlag nach:
 - a) Grösse und Art der Wohnung;
 - b) Umfang des Abfallanfalls aus gewerblichen und industriellen Betrieben;
 - c) Umfang und Art des Abfallanfalls der Direktanlieferer.

Die Grundgebühr und die Zuschläge nach Ziff. 2 Bst. a und b werden jährlich beim Grundeigentümer einer Liegenschaft erhoben (Art. 23 AR). Gebührenpflichtig sind die natürlichen und juristischen Personen, die zu Beginn des Kalenderjahres Eigentümer des Grundstücks sind, auf dem Abfall anfällt (Art. 24 AR).

Im Oktober 2001 hat der Gemeinderat X. den Gebührentarif zum Abfallreglement erlassen. Die Grundgebühr sowie der Zuschlag nach Art und Grösse der Wohnung nach Art. 22 AR werden im Gebührentarif in groben Zügen wie folgt geregelt:

Die Grundgebühr beträgt je Wohnung und je Betriebsstätte von Gewerbe- und Industriebetrieben Fr. 80.—. Für nicht dauernd bewohnte Gebäude und Ferienwohnungen besteht nach Art. 1 des Gebührentarifs kein Anspruch auf Reduktion der Grundgebühr.

Gemäss Art. 2 des Gebührentarifs betragen die Wohnungszuschläge für 1- bis 2-Zimmerwohnungen Fr. 70.--, für 2,5 bis 4 Zimmerwohnungen Fr. 90.--, für 4,5 und mehr Zimmerwohnungen Fr. 110.-- und für Einfamilienhäuser Fr. 130.--. Die Zuschläge für Ferienwohnungen und Ferienhäuser betragen für 1- bis 2-Zimmerwohnungen Fr. 40.--, für 2,5 bis

4 Zimmerwohnungen Fr. 60.--, für 4,5 und mehr Zimmerwohnungen Fr. 80.-- und für Einfamilienhäuser Fr. 100.--.

d) Beurteilung der kommunalen Rechtsgrundlagen

Die politische Gemeinde X. verfügt im gegenwärtigen Zeitpunkt grundsätzlich über eine hinreichende formelle gesetzliche Grundlage für die Erhebung von Kehrichtabfuhrgebühren. Seit dem 1. Januar 2003 gilt jedoch die Neufassung von Art. 25 EG zum GSchG gemäss dem Nachtragsgesetz zum Vollzugsgesetz zur eidgenössischen Gewässerschutzgesetzgebung vom 4. April 2002. Die frühere Fassung von Art. 25 EG zum GSchG, die eine Bemessung der Kehrichtabfuhrgebühr unter anderem nach Zahl und Grösse der Wohnungen und Betriebe im Einzugsgebiet des Sammeldienstes als zulässig erklärte, wurde als bundesrechtswidrig aufgehoben.

Anlässlich der Teilrevision des Gewässerschutzgesetzes wurde das Umweltschutzgesetz im Jahr 1997 durch einen Art. 32a ergänzt. Diese Bestimmung regelt die Finanzierung der Entsorgung von Siedlungsabfällen. Diese Finanzierung hat hiernach grundsätzlich über kostendeckende und verursachergerechte Abgaben zu erfolgen. Der Spielraum der Gemeinden bei der Ausgestaltung der Abfallgebühren wird demnach durch Bundesrecht eingeschränkt. Art. 32a Abs. 1 USG schreibt ausdrücklich vor, dass dabei Art und Menge des übergebenen Abfalls berücksichtigt werden müssen. Als Masseinheiten für die Menge kommen grundsätzlich Gewicht, Volumen oder Anzahl in Frage. Die Erhebung eines Teils der Entsorgungskosten über eine – mengenunabhängige – Grundgebühr, etwa für die Deckung des Aufwandes von Separatsammlungen (z.B. Grünabfälle, Altglas oder Altpapier), ist jedoch weiterhin möglich. Hingegen haben Abfallgebühren, die allein auf der Grundlage von Anzahl und Grösse der Wohnungen und Betriebe im Einzugsgebiet des Sammeldienstes erhoben werden, keinen Bezug zur übergebenen Abfallmenge und sind somit nicht mehr zulässig. Abweichungen sind nur noch im Rahmen des Bundesrechts zulässig (vgl. Art. 32a Abs. 2 USG). Die ursprüngliche Fassung von Art. 25 Abs. 1 Bst. a EG zum GSchG stand im Widerspruch zu Art. 32a Abs. 1 USG; sie wurde daher auf den 1. Januar 2003 aufgehoben.

e) Rechtsfolgen

Die Bemessung des Zuschlages nach Art und Grösse der Wohnung gemäss Art. 22 AR und Art. 2 des zugehörigen Gebührentarifs ist nicht mehr zulässig. Sie widerspricht dem seit Anfang Januar 2003 gültigen übergeordneten kantonalen Recht, welches die bundesrechtlichen Vorgaben umsetzt. Dies gilt unabhängig davon, ob der Zuschlag – wie vom Rekurrenten beantragt – für eine 3 1/2-Zimmerwohnung oder – wie von der Vorinstanz vertreten – für eine 5 1/2-Zimmerwohnung berechnet wird. In beiden Fällen fehlt es am notwendigen direkten Bezug zu Art, Menge oder Gewicht der zur Entsorgung übergebenen Abfälle im Sinne von Art. 25 Abs. 1 EG zum GSchG.

Die notwendigen Konkretisierungen der Bemessungskriterien konnten im konkreten Fall nicht von der VRK im Rekursverfahren vorgenommen werden. Der Vorinstanz wird daher nichts anderes übrig bleiben, als eine Anpassung ihres Abfall-Reglements und des ausführenden Gebührentarifs an die seit dem 1. Januar 2003 zu beachtenden Vorschriften des kantonalen Rechts zu veranlassen.

3. Zum Entscheid der VRK

Die VRK hob den für das Jahr 2005 veranlagten Zuschlag im Betrag von Fr. 110.-- ersatzlos auf. Die Belastung des Rekurrenten mit der Grundgebühr in Höhe von Fr. 80.-- war dagegen zulässig; sie beruhte auf einer genügenden gesetzlichen Grundlage.

Der Rekurs wurde mithin über den Antrag des Rekurrenten hinaus gehend gutgeheissen. Der angefochtene Entscheid des Gemeinderates X. vom 26. Oktober 2005 und die diesem zu Grunde liegende Rechnung der Gemeindeverwaltung vom 8. September 2005 wurden aufgehoben. Der Rekurrent wurde für das Jahr 2005 mit einer Kehrichtabfuhrgebühr von Fr. 86.10 (einschliesslich Mehrwertsteuer) veranlagt.

Weiterführende Hinweise:

- BGE 129 I 290 (Arosa) Erw. 3.2 S. 296 f.
- Urteil des Bundesgerichtes vom 8. Mai 2006 (2P.223/2005), Sils i.E./Segl, Erw. 3 bis 5
- Urteil des Bundesgerichtes vom 5. März 2004 (St.Moritz), in: URP 2004 S. 197 ff.
- Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL), Verursachergerechte Finanzierung der Entsorgung von Siedlungsabfällen, Richtlinie, Bern 2001
- V. Huber-Wälchli, Finanzierung der Entsorgung von Siedlungsabfällen durch kostendeckende und verursachergerechte Gebühren, in: URP 1999, S. 35 ff., insbesondere S. 50 f. und 54 ff.
- U. Brunner, in: Kommentar zum USG, 2. Aufl. Zürich 2001, N 41 zu Art. 32a USG
- Botschaft und Entwurf der Regierung vom 14. August 2001 zum Nachtragsgesetz zum Vollzugsgesetz zur eidgenössischen Gewässerschutzgesetzgebung, in: ABI 2001, 1957 f. und 1971
- Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2002 Nr. 15

Urteil der Verwaltungsrekurskommission (VRK) vom 8. März 2006 in Sachen A.B. gegen Gemeinderat X.

Die VRK hiess den Rekurs von B. über dessen Antrag hinaus gut und hob den Entscheid des Gemeinderates X. vom 26. Oktober 2005 und die diesem zu Grunde liegende Rechnung der Gemeindeverwaltung X. vom 8. September 2005 auf. Da die Bemessung des Zuschlags nach den kommunalen Vorschriften den einschlägigen Bestimmungen des übergeordneten Rechts widersprach, veranlagte die VRK den Rekurrenten für das Jahr 2005 mit einer Kehrichtabfuhrgebühr von Fr. 86.10, bestehend aus der Grundgebühr in Höhe von Fr. 80.-- und der Mehrwertsteuer im Betrag von Fr. 6.10.