



Juristische Mitteilungen 2008 / I

Inhalt

Information

- 1 Anhebung der Entscheidgebühren 2

Verfassungsrecht

- 2 Fehlende kantonale Zustimmung und Vertrauensschutz 6

Planungsrecht

- 3 Beanspruchung von Fruchtfolgeflächen für Bauland 12

Baurecht

- 4 Anspruch auf Betriebsleiterwohnhaus – Anspruch auf Stöckli? 21
5 Beurteilung von Verunstaltungen 25
6 Unzulässigkeit genereller Gestaltungsvorschriften 30

Impressum

Baudepartement des Kantons St.Gallen
Rechtsabteilung
www.jumi.sg.ch

Bettina Deillon-Schegg / Kathrin Kuchler-Wacker
071 229 30 71 / 071 229 39 09
bettina.deillon@sg.ch / kathrin.kuechler@sg.ch

Zitiervorschlag:

Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen Jahr/Band/Nr.

1

Anhebung der Entscheidungsgebühren

Zusammenfassung

Das Baudepartement hat die generelle Entscheidungsgebühr für einen Departementsentscheid von bisher CHF 2'500.00 auf CHF 3'000.00 angehoben.

Erläuterungen

1. Rechtliche Einordnung der Entscheidungsgebühren

Entscheidungsgebühren sind Verwaltungsgebühren. Verwaltungsgebühren sind das Entgelt für eine bestimmte staatliche Tätigkeit, d.h. für eine dem Abgabepflichtigen zurechenbare Amtshandlung.

2. Erfordernis der genügenden Rechtsgrundlage

A. Grundsatz

Wenn der Staat für seine Tätigkeit Gebühren erhebt, erfordert dies grundsätzlich eine genügende gesetzliche Grundlage. Die wesentlichen Elemente der geforderten Gebühr – der Kreis der Abgabepflichtigen, der Gegenstand der Gebühr sowie deren Bemessungsgrundlage – müssen in einem Rechtssatz, d.h. einer generell-abstrakten Norm, die genügend bestimmt ist, vorgesehen sein.

B. Ergänzende Prinzipien

Ist die Höhe der Gebühr im Rechtssatz nicht bzw. nicht ausreichend geregelt, gelten für deren Bemessung ergänzend das Kostendeckungs- sowie das Äquivalenzprinzip.

Das Kostendeckungsprinzip besagt, dass der Gesamtertrag der Gebühren die gesamten Kosten des betreffenden Verwaltungszweigs nicht übersteigen darf.

Nach dem Äquivalenzprinzip muss die Höhe der Gebühr im Einzelfall in einem vernünftigen Wert stehen zum Wert, den die staatliche Leistung für den betroffenen Abgabepflichtigen hat.

3. Rechtsgrundlagen für die Erhebung von Entscheidgebühren im Rekursverfahren

Die allgemeine Regelung betreffend Kosten des Verwaltungsverfahrens findet sich in Art. 94 bis Art. 100 VRP. Art. 100 Abs. 1 VRP erklärt die Regierung für zuständig, nebst den im Verwaltungsrechtspflegegesetz enthaltenen ergänzende Vorschriften über die Kosten zu erlassen. Zu regeln sind insbesondere die Gebührenansätze.

Die Regierung hat von der ihr übertragenen Kompetenz durch Erlass der Verordnung über Kosten und Entschädigungen im Verwaltungsverfahren (Verwaltungsgebührenverordnung) vom 27. April 1971 sowie des Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung vom 2. Mai 2002 (GebT) Gebrauch gemacht.

Die Verwaltungsgebührenverordnung regelt die Kosten und Entschädigungen im Verfahren vor den Verwaltungsbehörden des Kantons, der Gemeinden und der öffentlich-rechtlichen Korporationen und Anstalten, soweit nicht besondere eidgenössische oder kantonale Vorschriften bestehen. Für die anzuwendenden Gebührenansätze verweist Art. 3 VGV auf den Gebührentarif für die Kantons- und Gemeindeverwaltung.

Das Rekursverfahren vor Baudepartement ist ein durch eine kantonale Verwaltungsbehörde wahrgenommenes Verfahren der internen Verwaltungsrechtspflege, es unterliegt daher hinsichtlich der zu erhebenden Entscheidgebühren den Bestimmungen der Verwaltungsgebührenverordnung sowie dem Gebührentarif für die Kantons- und Gemeindeverwaltung.

A. Gebührenrahmen

Der Gebührentarif setzt in Nr. 10.01 für Verfügungen und Entscheide (Einsprachen, Rekurse, Beschwerden usw.) keinen fixen Betrag, sondern einen Gebührenrahmen fest. Dieser reicht von CHF 50.00 bis CHF 5'000.00.

B. Gesetzliche Bemessungskriterien

Wo das Gesetz für eine Gebühr einen Mindest- und einen Höchstansatz bestimmt, ist die für einen konkreten Entscheid innerhalb des gesteckten Rahmens zu erhebende Gebühr gemäss Art. 11 GebT nach

dem Wert und der Bedeutung der Amtshandlung, dem Zeit- und Arbeitsaufwand und der erforderlichen Sachkenntnis zu bemessen.

Die gemäss den genannten Kriterien ermittelten (Grund-) Gebühren können gemäss Art. 12 Abs. 1 VGV auf das Doppelte des einfachen oder des Höchstansatzes festgesetzt werden, falls es sich um besonders schwierige und umfangreiche Amtsgeschäfte oder um ausserhalb der üblichen Arbeitszeit oder des üblichen Ortes vorzunehmende Amtshandlungen handelt oder die Ausfertigung in einer fremden Sprache erfolgt oder eine schriftliche Übersetzung fremdsprachiger Texte vorgenommen werden muss.

a. Wert und Bedeutung der Amtshandlung

Das Kriterium des Werts der Amtshandlung ist als Hinweis auf das Äquivalenzprinzip zu verstehen. Die Gebühr darf daher zum objektiven Wert der Leistung nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis stehen. Da in der Regel ein eigentlicher Marktwert fehlt, ist auch diesbezüglich vornehmlich auf den Zeit- und Arbeitsaufwand abzustellen.

Das Kriterium der Bedeutung der Amtshandlung bezieht sich auf deren Veranlasser: Im Vordergrund stehen die wirtschaftliche Interessenlage sowie die persönliche Betroffenheit.

b. Zeit- und Arbeitsaufwand

Wesentlich sind der objektiv erforderliche Zeit- und Arbeitsaufwand, den Vorbereitung und Durchführung der in Frage stehenden Amtshandlung verursachen.

c. Erforderliche Sachkenntnis

Das Kriterium der Sachkenntnis bezieht sich entweder auf die Komplexität der vorzunehmenden Amtshandlung selbst oder den dieser zu Grunde liegenden Sachverhalt

C. Begründung für die Anhebung der Entscheidgebühren

Im Rekursverfahren stehen für den Rekurrenten regelmässig bedeutende, teilweise auch wirtschaftliche, Interessen auf dem Spiel.

Der zeitliche Aufwand für die Durchführung eines Rekursverfahrens, das mindestens einen Schriftenwechsel, die Durchführung eines Augenscheins, allenfalls die Erhebung weiterer Beweise sowie die Ausfertigung eines schriftlich begründeten Entscheids umfasst, ist beträchtlich. Das Durchlaufen der erforderlichen Verfahrensstadien bedingt zudem zeitintensives Aktenstudium sowie aufwendige Rechtsprüfungen.

Die Durchführung des Rekursverfahrens stellt hohe Anforderungen an die erforderliche Sachkenntnis, da der zu ermittelnde Sachverhalt in der Regel komplex ist und sich häufig nicht einfach zu beantwortende Rechtsfragen stellen.

Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung gilt es als notorisch, dass die von den Gerichten über die Gebührenerhebung erzielten Einnahmen die Ausgaben bei weitem nicht zu decken vermöchten. Gleiches gilt auch für die vom Baudepartement wahrgenommene interne Verwaltungsrechtspflege.

Die als Entgelt für Durchführung und Entscheidung eines Rekursverfahrens verlangten Entscheidgebühren liegen auch nach der moderaten Anhebung um CHF 500.00 klar unterhalb der effektiv verursachten Kosten.

Hinweise

BGE 132 II 55; 131 II 739 f.; 126 I 188; 109 II 480; 106 Ia 252 f.

R. Hirt, Die Regelung der Kosten nach st.gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, St.Gallen 2004, S. 19 ff., 54 ff., 58 ff.

Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2006, N 2625 ff.

2

Fehlende kantonale Zustimmung und Vertrauensschutz

Quelle und Zusammenfassung

Urteil des Verwaltungsgerichtes B 2007/112 vom 12. Februar 2008

Die Zustimmung der kantonalen Behörde ist ein unentbehrliches, konstitutiv wirkendes Element der Ausnahmegewilligung für zonenwidrige Bauten ausserhalb Bauzonen. Kommunale Ausnahmegewilligungen ohne kantonale Zustimmung sind nichtig.

Der Schutz des Vertrauens in eine Zusicherung oder Auskunft setzt unter anderem voraus, dass die behördliche Äusserung inhaltlich einen gewissen Bestimmtheitsgrad aufweist. Blosses Nichtstun der Verwaltung ist in der Regel nicht geeignet, Vertrauen zu begründen.

Einleitung

Im Herbst 2000 stellte eine Gemeindebehörde fest, dass auf einer der Landwirtschaftszone zugewiesenen Liegenschaft diverse unbewilligte An- und Nebenbauten errichtet wurden. Das in der Folge von der Bauherrschaft eingereichte nachträgliche Baugesuch wurde dem kantonalen Amt für Raumentwicklung und Geoinformation (nachfolgend: AREG) zur nachträglichen Zustimmung übermittelt. Im Frühjahr 2001, nach durchgeführtem Augenschein, sistierte das AREG das Verfahren aufgrund einer hängigen Gesetzesrevision. Fünf Jahre später lehnte das AREG die Zustimmung zum nachträglichen Baugesuch ab. Gestützt auf diese abschlägige raumplanungsrechtliche Teilverfügung verweigerte auch die Gemeindebehörde die nachträgliche Baubewilligung.

Die Regierung des Kantons St.Gallen wies den gegen die Verfügung der Gemeindebehörde erhobenen Rekurs ab. Die Anordnung der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands für die nicht bewilligungsfähigen An- und Nebenbauten wurde als verhältnismässig erachtet.

Gegen diesen Beschluss erhob die Bauherrschaft Beschwerde beim Verwaltungsgericht. Dabei machte sie unter anderem geltend, dass sowohl die Gemeindebehörden als auch ein Vertreter des AREG die Bauten vor Ort besichtigt hätten. Anlässlich dieses Augenscheins habe der Vertreter des AREG die Bauten als sehr gelungen bezeichnet. Da

nach diesem Augenschein über Jahre kein Bescheid von der Gemeinde oder dem Kanton eingegangen sei, hätten sie davon ausgehen dürfen, dass nun alles bewilligt sei. Es verstosse gegen Treu und Glauben, wenn das Verfahren nun erneut aufgerollt werde.

Erwägungen

1. Kantonale Zustimmung bei Bauten ausserhalb Bauzonen

Nach Art. 78 Abs. 1 BauG bedürfen das Errichten und Ändern von Bauten und Anlagen einer Bewilligung. Bewilligungspflichtig sind insbesondere Neu-, Um-, Auf- und Nebenbauten jeder Art (Art. 78 Abs. 2 Bst. a BauG). Voraussetzung einer Bewilligung ist, dass die Bauten und Anlagen dem Zweck der Nutzungszone entsprechen (Art. 22 Abs. 2 Bst. a RPG) und das Land erschlossen ist (Art. 22 Abs. 2 Bst. b RPG).

Bei allen Bauvorhaben ausserhalb der Bauzonen hat die zuständige kantonale Behörde zu entscheiden, ob die Vorhaben zonenkonform sind beziehungsweise ob für sie eine Ausnahmegewilligung erteilt werden kann (Art. 25 Abs. 2 RPG). Entsprechend bestimmt Art. 87bis BauG, dass vor Erteilung der Bewilligung für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen die von der Regierung bezeichnete kantonale Stelle (das AREG) angehört werden muss. Das AREG prüft, ob die Bauten und Anlagen dem Zweck der Nutzungszone entsprechen. Bewilligungen für Bauten und Anlagen, die dem Zweck der Nutzungszone nicht entsprechen, dürfen nur mit Zustimmung des AREG erteilt werden.

2. Rechtswirkungen der kantonalen Zustimmung

Kommunale Baubewilligungen, die ohne die erforderliche Zustimmung oder Genehmigung durch die kantonale Behörde erteilt worden sind, entfalten nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtes grundsätzlich keine Rechtswirkungen. Besteht Klarheit darüber, dass die kantonale Zustimmung auch nachträglich nicht erteilt werden kann, ist die kommunale Bewilligung wegen des schwerwiegenden Mangels gar als nichtig zu betrachten.

3. Der Grundsatz des Vertrauensschutzes

A. Begriff des Vertrauensschutzes

Nach dem in Art. 9 BV verankerten Grundsatz von Treu und Glauben hat der Bürger einen Anspruch auf Schutz des berechtigten Vertrauens in bestimmte Erwartungen begründendes Verhalten der Behörden.

Der Grundsatz des Vertrauensschutzes bedeutet folglich, dass die Privaten Anspruch darauf haben, in ihrem berechtigten Vertrauen in behördliche Zusicherungen oder in anderes, bestimmte Erwartungen begründendes Verhalten der Behörden geschützt zu werden. Im Zusammenhang mit dem Grundsatz des Vertrauensschutzes steht auch das Verbot des widersprüchlichen Verhaltens der Verwaltungsbehörden gegenüber den Privaten.

B. Voraussetzungen des Vertrauensschutzes

a. *Vertrauensgrundlage*

Der Vertrauensschutz bei der Rechtsanwendung setzt einen Vertrauensstatbestand voraus. Darunter ist das Verhalten eines staatlichen Organs zu verstehen, das bei den betroffenen Privaten bestimmte Erwartungen auslöst. Dabei kommt es nicht auf die Rechtsnatur eines staatlichen Akts, sondern nur auf dessen Bestimmtheitsgrad an. So können sowohl eigentliche Verwaltungsakte als auch behördliche Auskünfte und Zusagen eine Vertrauensgrundlage bilden.

Der Schutz des Vertrauens in eine Zusicherung oder Auskunft setzt grundsätzlich voraus, dass sich die Angabe auf eine konkrete, den betreffenden Bürger berührende Angelegenheit bezieht. In Betracht kommen nur vorbehaltlose behördliche Äusserungen, die inhaltlich einen gewissen Bestimmtheitsgrad aufweisen. Blosses Nichtstun der Verwaltung ist kaum je dazu geeignet, ein begründetes Vertrauen zu begründen. Sodann muss die Amtsstelle für die Auskunfterteilung zuständig sein beziehungsweise der Bürger muss sie aus zureichenden Gründen als zuständig betrachten dürfen.

b. *Vertrauen in das Verhalten der staatlichen Behörden*

Auf Vertrauensschutz kann sich nur berufen, wer von der Vertrauensgrundlage Kenntnis hatte und ihre allfällige Fehlerhaftigkeit nicht kannte und auch nicht hätte kennen sollen.

Geschützt in seinem Glauben wird also grundsätzlich nur der gutgläubige Private. Wer die Fehlerhaftigkeit der Vertrauensgrundlage kennt,

kann nicht in guten Treuen davon ausgehen, dass die durch die Behörden erweckten Erwartungen erfüllt werden. Ein berechtigtes Vertrauen ist auch demjenigen abzusprechen, der die Mangelhaftigkeit der Vertrauensgrundlage bei gehöriger Sorgfalt hätte erkennen müssen. Dabei ist auf die individuellen Fähigkeiten und Kenntnisse der sich auf Vertrauensschutz berufenden Person abzustellen.

c. Vertrauensbetätigung

Vertrauensschutz kann in der Regel nur geltend machen, wer gestützt auf sein Vertrauen eine Disposition getätigt hat, die ohne Nachteil nicht mehr rückgängig gemacht werden kann.

Eine behördliche Auskunft muss für die nachteilige Disposition kausal gewesen sein. Die Kausalität fehlt, wenn der Adressat sich auch ohne diese Auskunft für die Massnahme entschieden hätte. Für den Kausalitätsbeweis ist es ausreichend, wenn es aufgrund der allgemeinen Lebenserfahrung als glaubhaft erscheint, dass sich der Adressat ohne die fragliche Auskunft anders verhalten hätte.

d. Interessenabwägung

Selbst wenn sämtliche Voraussetzungen des Vertrauensschutzes vorliegen, kann das öffentliche Interesse an der richtigen Rechtsanwendung ausnahmsweise dem Schutz des berechtigten Vertrauens vorgehen. Eine Interessenabwägung im Einzelfall bleibt demnach jeweils vorbehalten und bildet eine Schranke des Vertrauensschutzes.

C. Rechtswirkungen des Vertrauensschutzes

Das Prinzip des Vertrauensschutzes soll verhindern, dass die Privaten infolge ihres Vertrauens in das Verhalten von Behörden einen Nachteil erleiden. Der Vertrauensschutz kann in der Form des sogenannten Bestandesschutzes eine Bindung der Behörden an die Vertrauensgrundlage bewirken, oder aber den Privaten einen Entschädigungsanspruch gegen über dem Staat verschaffen. Letzteres kommt in der schweizerischen Rechtsprechung indessen nur subsidiär in Betracht. Diese Lösung dürfte auch den Interessen der Privaten entsprechen, denen in der Regel mit der Verbindlichkeit der Vertrauensgrundlage, in die sie ihre Erwartungen gesetzt haben, besser geholfen ist als mit einer Entschädigung.

a. Bindung an die Vertrauensgrundlage

Die Bindung einer Behörde an die Vertrauensgrundlage bedeutet, dass Auskünfte und Zusagen trotz ihrer Unrichtigkeit verbindlich werden, dass Verfügungen nicht mehr zurückgenommen oder widerrufen werden können, oder dass eine Planänderung unterbleiben muss.

b. *Entschädigung von Vertrauensschäden*

Der finanzielle Ausgleich von Vertrauensschäden kommt lediglich dann in Betracht, wenn die Bindung an die Vertrauensgrundlage wegen überwiegender öffentlicher Interessen nicht in Frage kommt. Wenn also das öffentliche Interesse an der richtigen Rechtsanwendung ausnahmsweise dem Schutz des berechtigten Vertrauens vorgeht, weshalb das Gemeinwesen beispielsweise eine Zusicherung zurücknehmen darf, kann sich ein Schadenersatz für getroffene Aufwendungen rechtfertigen.

4. Kein Vertrauensschutz im vorliegenden Fall

A. Fehlende Vertrauensgrundlage

Das Verwaltungsgericht hielt fest, dass die unbewilligten An- und Nebenbauten weder von der kommunalen noch von den kantonalen Behörden bewilligt oder geduldet wurden.

Der Gemeinderat habe, unmittelbar nach Kenntnis der unbewilligten Bauten, die Beschwerdeführer zur nachträglichen Einreichung eines Baugesuchs aufgefordert. Die Äusserungen des Vertreters des AREG anlässlich des Augenscheins seien bereits aufgrund ihrer Unbestimmtheit nicht dazu geeignet, eine Vertrauensgrundlage zu schaffen. Aber selbst eine mündlich in Aussicht gestellte Bewilligung würde nach Ansicht des Verwaltungsgerichtes einem Vollzug der Abbruchverfügung nicht entgegen stehen.

Weiter hielt das Verwaltungsgericht fest, dass die Beschwerdeführer auch aus der langen Verfahrensdauer nichts zu ihren Gunsten ableiten könnten. Die Verfahrenssistierung sei zu ihrem Vorteil erfolgt, indem die rechtswidrigen Bauten über längere Zeit genutzt werden konnten und die Chance bestand, von einer gelockerten Rechtslage für Bauten ausserhalb Bauzonen profitieren zu können.

B. Fehlende Gutgläubigkeit

Das Verwaltungsgericht verneinte auch die Gutgläubigkeit der Beschwerdeführer hinsichtlich der Rechtmässigkeit der Bauten. Aufgrund einer, in einer früheren Baubewilligung angeordneten öffentlich-rechtlichen Beschränkung der baulichen Nutzungserweiterung, eines Verweises für eine nicht planmässig vorgenommene Umgebungsgestaltung sowie aufgrund eines von der Gemeinde veranlassten nachträglichen Bewilligungsverfahrens in anderer Sache hätten die Beschwerdeführer erkennen müssen, dass auch die Errichtung der umstrittenen

An- und Nebenbauten eine kommunale und kantonale Bewilligung erforderte.

Hinzu komme, dass die Beschwerdeführer von einem Architekten beraten wurden. Diesem Fachmann hätte ohne weiteres klar sein müssen, dass die hier in Frage stehenden Bauten eine raumplanerische Bewilligung voraussetzen. Dieses Wissen ihres Beraters hätten sich die Beschwerdeführer anrechnen zu lassen. Es sei deshalb davon auszugehen, dass die Beschwerdeführer beim Erstellen der umstrittenen An- und Nebenbauten von der Bewilligungspflicht wussten oder zumindest hätten wissen müssen.

Das Verwaltungsgericht gelangte daher zum Schluss, dass die Vorinstanz die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands zu Recht als verhältnismässige, mit dem Vertrauensschutz vereinbare Massnahme beurteilt hatte. Die Beschwerde wurde abgewiesen.

Hinweise

BGE 129 I 170 ff.; 127 I 36; 122 I 328; 121 V 67; 111 Ib 220 f.

B. Weber-Dürler, Neuere Entwicklung des Vertrauensschutzes, in: ZBI 6/2002, S. 288 ff.

Ch. Rohner, in: St. Galler Kommentar zur BV, Zürich 2002, N 51 zu Art. 9 BV

B. Heer, St.Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, N 1018

Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., Zürich 2006, N 682 ff. mit Hinweisen

Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2006 Nr. 28

3

Beanspruchung von Fruchtfolgeflächen für Bauland

Quelle und Zusammenfassung

Urteil des Verwaltungsgerichtes B 2007/80 vom 22. Januar 2008

Bei der Beanspruchung von Fruchtfolgeflächen ist eine qualifizierte Interessenabwägung vorzunehmen. Dabei kommt keinem der im kantonalen Richtplan aufgelisteten Prüfpunkte für sich allein ausschlaggebende Bedeutung zu.

Fruchtfolgeflächen, die im übrigen Gemeindegebiet liegen, gelten grundsätzlich als gesichert – es sei denn, dass sie im Hinblick auf die bauliche Entwicklung dem übrigen Gemeindegebiet zugewiesen wurden.

Einleitung

Eine Zonenplanrevision beabsichtigte unter anderem die Umzonung einer der Landwirtschaftszone und den Fruchtfolgeflächen (nachfolgend: FFF) zugeschiedenen Parzelle in die Wohnzone und ins übrige Gemeindegebiet (nachfolgend: üG).

Gegen dieses Vorhaben setzten sich diverse Anwohner mit dem Vorbringen zur Wehr, dass Grundstücke mit FFF-Qualität in der Landwirtschaftszone zu belassen seien. Eine anderweitige Verwendung erfordere eine qualifizierte Interessenabwägung.

Erwägungen

1. Pflicht zur Ausscheidung von Fruchtfolgeflächen

FFF umfassen das ackerfähige Kulturland (Art. 26 Abs. 1 RPV) und sind damit Teil der für die Landwirtschaft geeigneten Gebiete (vgl. Art. 6 Abs. 2 Bst. a RPG).

Damit in Zeiten gestörter Zufuhr die ausreichende Versorgung des Landes sichergestellt werden kann, wird ein bestimmter Mindestumfang an FFF benötigt (Art. 26 Abs. 3 RPG). Entsprechend setzte der

Bundesrat im Sachplan FFF vom 8. April 1992 den Mindestumfang von FFF und dessen Aufteilung auf die Kantone fest. Von insgesamt 438'560 ha entfallen 12'500 ha auf den Kanton St.Gallen. Überdies verpflichtet der Bundesgesetzgeber die Kantone, in ihren Richtplänen Massnahmen aufzuzeigen, welche die Zuweisung von FFF zur Landwirtschaftszone ermöglichen (Art. 30 Abs. 1 RPV).

Im Sinn dieser Vorgabe äussert sich der Richtplan des Kantons St.Gallen über die für die Zuteilung von FFF zur Landwirtschaftszone erforderlichen Massnahmen. Demnach ist von jenen Gebieten mit FFF-Qualität, die dem üG zugeteilt sind, die Hälfte der Landwirtschaftszone zuzuweisen – soweit nicht überzeugende Gründe für eine anderweitige Verwendung geltend gemacht werden können.

Zurzeit verfügt der Kanton St.Gallen über rund 12'800 ha FFF. Davon befinden sich 12'230 ha in der Landwirtschaftszone, 570 ha im üG.

2. Problematik

Art. 30 Abs. 2 RPV verpflichtet die Kantone, für die dauernde Erhaltung ihres Mindestanteils an FFF zu sorgen.

Käme dieser Bestimmung zwingende Bedeutung und damit Grundstücken mit FFF-Qualität absoluter Schutz zu, würde eine weitere bauliche Entwicklung von Gemeinden, deren heute überbautes Gebiet weitgehend von FFF umgeben ist, faktisch verunmöglicht.

3. Interessenabwägung bei der Beanspruchung von FFF

Art. 30 Abs. 1 RPV kann nicht entnommen werden, dass FFF nur in der Landwirtschaftszone dauernden Schutz geniessen. Eine solche Aussage wäre auch fragwürdig, zumal auch die Landwirtschaftszone überbaubar ist (Art. 16 f. und Art. 24 ff. RPG) und auch FFF innerhalb der Bauzonen als gesichert erachtet werden können (Art. 30 Abs. 2 und 3 RPV).

Es kann sich also in gewissen Fällen durchaus rechtfertigen, üG trotz seiner FFF-Qualität nicht in die Landwirtschaftszone umzuzonen - oder der Landwirtschaftszone zugewiesene Flächen mit FFF-Qualität umzuzonen und für andere Nutzungen in Anspruch zu nehmen.

Der Bundesgesetzgeber hat eine Verminderung von FFF bewusst in Kauf genommen (vgl. z.B. Art. 46 RPV). Auch der Richtplan hält ausdrücklich fest, dass FFF kein absoluter Schutz zukommt. Gefordert wird jedoch sowohl für den Entscheid über die Zonenzuweisung von üG-Flächen mit FFF-Qualität als auch bei der Beanspruchung von FFF

in der Landwirtschaftszone eine qualifizierte Interessenabwägung unter Berücksichtigung folgender Kriterien:

- Sind die FFF rückführbar, bedingt rückführbar oder nicht rückführbar?
- Ist für die Beanspruchung der FFF ein besonderer Bedarf ausgewiesen?
- Kommen für den besonderen Bedarf bereits der Bauzone zugeordnete Flächen in Frage?
- Kommen für den besonderen Bedarf Flächen in Frage, welche für die landwirtschaftliche Nutzung weniger gut geeignet sind?
- Übersteigt die jährliche Beanspruchung von FFF 12 ha?
- Wird der Mindestumfang von 12'500 ha eingehalten?

Diese sechs auf dem Spiel stehenden Kriterien sind im Rahmen einer qualifizierten Interessenabwägung gegeneinander abzuwägen. Folglich kann keinem dieser Prüfkriterien ausschlaggebende Bedeutung zukommen - die Prüfpunkte sind nicht zwingende Voraussetzungen für die Beanspruchung von FFF. Vielmehr muss eine Gesamtbetrachtung zum Schluss führen, dass die geplante Beanspruchung von FFF gerechtfertigt ist.

A. Rückführbarkeit der FFF?

Bei Projekten, deren Verwirklichung zu einer Beanspruchung von FFF führen, ist zwischen rückführbaren, bedingt rückführbaren und nicht rückführbaren FFF zu unterscheiden:

- Rückführbare FFF sind jene, die vorübergehend für eine nicht-landwirtschaftliche Nutzung beansprucht werden. Sie können innerhalb von maximal zwei Jahren wieder einer ackerbaulichen Nutzung zugeführt werden und erfüllen die Qualitätsanforderungen von FFF nach wie vor.
- Bedingt rückführbare FFF sind Flächen, welche vorübergehend, maximal während zehn Jahren, nicht mehr landwirtschaftlich genutzt werden können, an deren Bodenqualität und Eignung als FFF sich grundsätzlich aber nichts ändert (beispielsweise Kiesabbau- oder Deponiegebiete).
- Nicht rückführbare FFF sind definitiv beanspruchte FFF (in der Regel überbaut). Sie kommen für eine spätere ackerbauliche Nutzung nicht mehr in Frage.

Durch die Zuordnung zu rückführbaren, bedingt oder nicht rückführbaren FFF wird auch die Anrechenbarkeit am kantonalen Mindestumfang bestimmt. Nur die nicht rückführbaren Flächen führen zu einer Verminderung des kantonalen Bestandes an FFF.

B. Besonderer Bedarf für die Beanspruchung von FFF?

Als weiterer Prüfpunkt bei der Interessenabwägung zur Beanspruchung von FFF ist zu beachten, ob hierfür ein besonderer Bedarf ausgewiesen ist.

Die Anforderungen für die Zuscheidung einer als FFF ausgeschiedenen Parzelle zu Bauzonen sind in Art. 15 RPG geregelt. Demnach umfassen Bauzonen Land, das sich für die Überbauung eignet und zusätzlich entweder weitgehend überbaut ist (Bst. a) oder voraussichtlich innert 15 Jahren benötigt und erschlossen wird (Bst. b).

a. *Für Überbauung geeignetes Land*

Die Eignung einer Parzelle zur landwirtschaftlichen Nutzung führt nicht zwingend zum Umkehrschluss, dass sie für eine Überbauung ungeeignet ist. Ihre Eignung als Bauland ergibt sich insbesondere aus den natürlichen Gegebenheiten (Art. 1 Abs. 1 Satz 3 RPG) sowie aus den topographisch und historisch gewachsenen Siedlungsstrukturen.

b. *Erfordernis von zusätzlichem Bauland*

Die Notwendigkeit von zusätzlichem Bauland bemisst sich – sofern das in Frage stehende Land noch nicht weitgehend überbaut ist – insbesondere anhand der kommunalen Planungsziele. Zu berücksichtigen ist, wo die Nachfrage im Interesse der anzustrebenden Entwicklung gebremst, gefördert oder umgelenkt werden soll. Entsprechend ist die Grösse der Bauzone und ihre Einteilung festzulegen. Als Trägerin der örtlichen Nutzungsplanung ist die Gemeinde berechtigt und verpflichtet, die bisherige Entwicklung zu überdenken, zu bewerten, deren Folgen zu erforschen, Zielvorstellungen zu formulieren und die erforderlichen Massnahmen zu treffen.

c. *Erschliessung*

Bei der Überprüfung der nach Art. 15 Bst. b RPG geforderten Erschliessung ist zu fordern, dass die Möglichkeit einer rechtmässigen Erschliessung aufgrund der vorhandenen Groberschliessung sichergestellt ist. Welchen tatsächlichen Anforderungen eine zukünftige Erschliessung zu genügen hat (vgl. Art. 49 Abs. 2 BauG), ist allenfalls in einem nachfolgenden Baubewilligungsverfahren zu prüfen.

C. Besser geeignete Flächen beanspruchbar?

Im Rahmen der qualifizierten Interessenabwägung stellt sich weiter die Frage, ob für den besonderen Bedarf bereits der Bauzone zugeschriebene Flächen in Frage kommen oder zumindest Flächen, welche für die landwirtschaftliche Nutzung weniger gut geeignet sind.

Zur Beantwortung dieser Fragen ist zu prüfen, ob die von der Gemeinde angestrebte Siedlungsentwicklung nachvollziehbar und aus raumplanerischer Sicht zweckmässig erscheint. Grundsätzlich ist es Sache der Gemeinden, unter mehreren verfügbaren und zweckmässigen Lösungen zu wählen. Folglich genügt der Nachweis, dass sich das Gemeinwesen für eine zweckmässige Lösung entschieden hat - selbst wenn sich weitere ebenso zweckmässige Lösungen denken liessen.

In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass die Gemeinden nicht verpflichtet sind, vor der Beanspruchung von FFF jene Parzellen einzuzonen, welche dem üG zugeteilt sind. Zwar ist es nach Art. 21 Abs. 1 BauG denkbar, dass das üG "Reservebauland" umfasst - mithin Land, welches für eine spätere bauliche Entwicklung vorgesehen ist. Die Zone umfasst aber auch jene Gebiete, für welche keine bestimmte Nutzung vorgesehen ist. Eine uneingeschränkte Verpflichtung zur prioritären Einzonung von üG-Parzellen besteht daher nicht.

D. Jährliche Beanspruchung von FFF unter 12 ha?

Ein weiterer Prüfpunkt im Rahmen der qualifizierten Interessenabwägung ist die jährliche Beanspruchung von FFF. Gemäss dem kantonalen Richtplan liegt die Richtgrösse bei 12 ha.

E. Kantonaler Mindestumfang von FFF eingehalten?

Die im kantonalen Richtplan bei der Beanspruchung von FFF geforderte Interessenabwägung erfordert schliesslich auch Auskunft darüber, ob der auf den Kanton St.Gallen entfallende Mindestumfang von 12'500 ha FFF eingehalten wird.

Der kantonale Umfang an FFF kann sich im Laufe der Zeit wegen kommunalen Zonenplanrevisionen verkleinern, aber auch – beispielsweise aufgrund von Rekultivierungsmassnahmen – vergrössern.

Ausserhalb der Bauzonen liegende, dem üG zugehörige FFF dürfen grundsätzlich an den kantonalen Mindestumfang angerechnet werden – es sei denn, dass sie aufgrund von Bauabsichten oder im Hinblick auf die bauliche Entwicklung ins üG zugewiesen wurden oder dass sie mit Verwirklichung eines Projekts definitiv beansprucht werden (vgl. Art. 21 Abs. 1 BauG). Dabei ist nicht von Bedeutung, ob die Tatsache

und der Zeitraum der Überbauung bereits feststehen. So kann es nicht ausschlaggebend sein, ob zur Überbauung bestimmte Flächen in einem Schritt oder mit Rücksicht auf den Markt etappenweise zweckentfremdet werden.

Können dem üG zugehörige FFF an den kantonalen Mindestumfang angerechnet werden, sind sie als rückführbar oder allenfalls als bedingt rückführbar zu qualifizieren (genau genommen sind bei im üG liegenden FFF eigentliche Rückführmassnahmen gar nicht erforderlich).

4. Weitere Prüfkriterien bei der Beanspruchung von FFF

Nebst den im kantonalen Richtplan aufgelisteten Prüfkriterien müssen sich Gemeinden bei der Beanspruchung von FFF für Bauland zwei weitere Fragen stellen.

A. Mehr als drei Hektaren FFF verringert?

Nach Art. 46 RPV haben die Kantone dem Bundesamt rechtzeitig die Änderung von Nutzungsplänen mitzuteilen, sofern FFF um mehr als drei Hektaren verringert werden. Diese Mitteilung ist indessen nicht konstitutiv, zumal dem Bundesamt für Raumentwicklung keine Genehmigungskompetenzen zustehen.

B. Ersatzleistung möglich?

Das Bundesamt für Raumentwicklung schreibt in seiner aktuellen Vollzugshilfe vor, dass dem Bundesamt für Raumentwicklung bei der von Art. 46 RPV geforderten Mitteilung die Möglichkeiten und Massnahmen zur flächengleichen Kompensation des Verlustes an FFF darzulegen sind.

Es ist jedoch davon abzusehen, Einzelflächen mit (nachträglichen) Gutachten als FFF zu bezeichnen. Anderenfalls verlieren sowohl der kantonale Übersichtsplan als auch die kommunalen FFF-Pläne an Wert und Bedeutung. Zwar kommt dem Richtplan keine Grundeigentümerverbindlichkeit zu. Dennoch bestünde für die Grundeigentümer trotz rechtskräftigen Planunterlagen keine Rechtssicherheit in Bezug auf die Frage, ob ihren Parzellen FFF-Qualität zukommt. Hinzu käme, dass geplante Einzonungen durch den gutachterlichen Nachweis von FFF verzögert oder gar verunmöglicht werden könnten. Zudem müssten – damit den Gutachten Aussagekraft zukommt – einheitliche Qualitätsanforderungen definiert werden. Eine weitere Problematik läge darin, dass die kommunalen FFF-Pläne laufend angepasst werden

müssten und dass der kantonale Übersichtplan diesen Plänen mit der Zeit nicht mehr entsprechen würde. Aus all diesen Gründen muss die Zuständigkeit zur Festlegung von FFF-Flächen beim Kanton liegen. Es ist mit anderen Worten die kantonale Fachstelle (das Amt für Raumentwicklung und Geoinformation), welche sich über mögliche Ersatzstandorte äussern sollte.

Ergibt die Abklärung von möglichen Ersatzstandorten, dass keine alternativen Flächen zur Verfügung stehen, bedeutet dies indessen nicht, dass eine Beanspruchung von FFF von vornherein nicht möglich ist. Anderenfalls käme den Ausführungen der kantonalen Fachstelle im Rahmen der Interessenabwägung grössere Bedeutung zu als den übrigen Prüfpunkten des Richtplans.

5. Beurteilung des konkreten Falls durch das Verwaltungsgericht

A. Sachverhalt

Im konkreten Fall sah der neue Zonenplan unter anderem vor, eine der Landwirtschaftszone zugewiesene Parzelle in einer Bautiefe entlang zweier Strassen einzuzonen. Ein anderer Bereich der Parzelle sollte dem üG zugewiesen werden, die restliche Parzellenfläche wurde in der Landwirtschaftszone belassen.

B. Überprüfung der Interessen

Bezüglich jener Parzellenfläche, welche der Bauzone zugewiesen werden sollte, gingen sämtliche Verfahrensbeteiligten von nicht rückführbaren FFF aus. Das Verwaltungsgericht qualifizierte indessen auch jene Grundstücksfläche als nicht rückführbar, welche ins üG umgezont werden sollte. Dies, nachdem der kommunale Planungsbericht ausdrücklich festhielt, dass die dem üG zugewiesene Fläche für eine spätere bauliche Entwicklung vorgesehen sei. Das Verwaltungsgericht hielt fest, dass aufgrund dieser Planungsabsicht die Tatsache einer künftigen Überbauung nicht ernsthaft in Zweifel gezogen werden könne.

Der Baulandbedarf der Gemeinde, beziehungsweise der besondere Bedarf für die Beanspruchung von FFF wurden anerkannt. Ebenfalls anerkannt wurde die Tatsache, dass hierfür weder der Bauzone zugeschiedene Flächen noch Flächen, die für die landwirtschaftliche Nutzung weniger gut geeignet sind, in Frage kommen.

Die Beanspruchung von FFF im Kanton betrug nach Ausführungen des Verwaltungsgerichtes im Jahr 2005 total 13.4 ha (inklusive 4.8 ha

durch die umstrittene Zonenplanrevision) – womit die Richtgrösse im Richtplan um 1.4 ha überschritten wurde.

Weiter stellte das Verwaltungsgericht fest, dass der kantonale Mindestumfang an FFF auch unter Berücksichtigung der umstrittenen Zonenplanrevision nicht unterschritten werde. Da aber durch die Ausdehnung der Bauzone die FFF um mehr als 3 ha verringert wurden, wäre eine Meldung des AREG an das Bundesamt für Raumentwicklung erforderlich gewesen. Der Umstand, dass diese Meldung noch nicht erfolgt sei, stehe aber – zumal die Mitteilung keine Voraussetzung für die Genehmigung von Zonenplänen sei – einem Entscheid über die Beschwerde nicht entgegen.

Schliesslich stellte das Verwaltungsgericht auf die Abklärungen des AREG ab, wonach keine ebenbürtigen Ersatzstandorte für die beanspruchten FFF zur Verfügung stehen.

C. Abwägung der Interessen

Das Verwaltungsgericht wies vorab darauf hin, dass der Planungsbehörde im Bereich der Nutzungsplanung ein weitreichender Ermessensspielraum zusteht. Dies gelte namentlich dort, wo es um die Wertung beziehungsweise Gewichtung von einzelnen Grundsätzen gehe. Dieser Vorgang sei der Rechtskontrolle entzogen.

Die Tatsache, dass für die im Zuge der umstrittenen Zonenplanrevision beanspruchten 4.8 ha FFF kein Ersatz geleistet werden kann, bezeichnete das Verwaltungsgericht als "nicht vernachlässigbar". Für die geplante Umzonung spreche indessen, dass ein besonderer Bedarf für die Beanspruchung von FFF ausgewiesen sei. Zudem sei der Schutz der FFF insofern zu relativieren, als im Kanton St.Gallen über den Mindestumfang hinaus noch weitere FFF vorhanden seien. Vor diesem Hintergrund könne der Umstand, dass im Jahr 2005 mit 13.4 ha mehr als die im Richtplan festgeschriebenen 12 ha FFF verbraucht wurden, keine ausschlaggebende Bedeutung zukommen.

Insgesamt kam das Verwaltungsgericht deshalb zum Schluss, dass der Vorinstanz keine Rechtsverletzung vorgeworfen werden könne, wenn diese die Interessen an der Zonenplanrevision höher gewichtete als die Interessen am ungeschmäleren Erhalt der FFF. Die Beschwerde der Anwohner wurde als unbegründet abgewiesen.

Hinweise

GVP 1996 Nr. 12

Entscheid des Baudepartementes vom 27. März 2007 i.S. A.Z. und Mitbeteiligte

BBI 1992 II 1649, Art. 1

Bundesamt für Raumplanung, Erläuterungen zum RPG, Bern 1981, N 22 zu Art. 15 RPG, S. 208

Bundesamt für Raumentwicklung, Sachplan FFF, Vollzugshilfe 2006, S. 12

Bundesamt für Raumplanung, Merkblatt zum Vollzug des Sachplanes Fruchtfolgeflächen, Ausgabe 1995

Richtplan des Kantons SG, Koordinationsblatt V 11 Fruchtfolgeflächen

BEZ 1986, Nr. 12, S. 31

H. Hess, Ortsplanungsrecht I, in: Das Nachtragsgesetz zum st.gal-lischen Baugesetz, Veröffentlichungen des Schweizerischen Instituts für Verwaltungskurse an der Hochschule St.Gallen, St.Gallen 1983, S. 25

A. Zaugg, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern vom 9. Juni 1985, Bern 1987, N 6 zu Art. 72 ff., S. 388

P. Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 4. Aufl., Bern 2002, S. 86 f., S. 150 und S. 218

4

Anspruch auf Betriebsleiterwohnhaus – Anspruch auf Stöckli?

Quelle und Zusammenfassung

Urteil des Verwaltungsgerichtes B 2007/176 vom 12. Februar 2008

Ein pensionierter Landwirt, der seinen Betrieb stets von der Bauzone aus bewirtschaftete, hat keinen Anspruch auf Wohnraum in der Landwirtschaftszone – selbst wenn seinem Betriebsnachfolger ein Betriebsleiterwohnhaus ausserhalb Bauzonen bewilligt wird. Die damit verbundene Trennung der Generationen ist hinzunehmen.

Einleitung

Ein Landwirt führt zusammen mit seiner Ehefrau ausserhalb der Bauzone einen von den Eltern übernommenen Landwirtschaftsbetrieb mit einer landwirtschaftliche Nutzfläche von rund 29 ha und einem Tierbesatz von knapp 36 Grossvieheinheiten. Das Betriebsleiterwohnhaus befindet sich seit jeher in der Bauzone der benachbarten Gemeinde, rund zwei Kilometer von den Ökonomiebauten entfernt. Auf der Fahrt vom Wohnhaus zum Landwirtschaftsbetrieb ist der Grossteil des Dorfs und eine Eisenbahnbarriere zu passieren. Die Eltern des heutigen Betriebsleiters wohnen in einer Eigentumswohnung neben dem Betriebsleiterwohnhaus. Sie helfen im Landwirtschaftsbetrieb mit.

Das Betriebsleiterpaar ersuchte die zuständige kommunale Behörde um Bewilligung eines neuen Betriebsleiterwohnhauses mit einer Einliegerwohnung für die Eltern in der Nähe der Ökonomiegebäude.

Die zuständige Gemeindebehörde verweigerte die Baubewilligung. Zur Begründung wurde sinngemäss ausgeführt, das Betriebsleiterwohnhaus sei nicht bewilligungsfähig, weil es eine Stöckliwohnung beinhalte, die für die landwirtschaftliche Bewirtschaftung nicht erforderlich sei.

Gegen diesen Beschluss wandten sich die Gesuchsteller mit Rekurs an das Baudepartement und in der Folge mit Beschwerde ans Verwaltungsgericht. Zur Begründung wurde geltend gemacht, dass die Anwesenheit und Mithilfe der Eltern auf dem Hof unentbehrlich sei. Durch die plötzliche Trennung der Generationen werde die wirtschaftliche Existenz des Betriebs in Frage gestellt. So würden durch das Auseinanderlegen der Wohnsitze von Betriebsleiterfamilie und Eltern etliche Arbeitsabläufe stark eingeschränkt. Überdies sei der Vater gesundheit-

lich beeinträchtigt, weshalb ihm eine Fahrdistanz von über 2 km zu den Stallungen langfristig nicht zugemutet werden könne.

Erwägungen

1. Rechtliche Grundlagen

A. Zonenkonforme Bauten in der Landwirtschaftszone

Voraussetzung für eine Baubewilligung ist unter anderem, dass die Bauten und Anlagen dem Zweck der Nutzungszone entsprechen (Art. 22 Abs. 2 Bst. a RPG). In der Landwirtschaftszone sind nach Art. 16a Abs. 1 RPG nur jene Bauten und Anlagen zonenkonform, die zur landwirtschaftlichen Bewirtschaftung oder für den produzierenden Gartenbau nötig sind. Von strengen Kriterien für die Zonenkonformität ging auch der Verordnungsgeber beim Erlass der konkretisierenden Norm von Art. 34 Abs. 3 RPV aus. Danach sind Bauten für den Wohnbedarf nur zonenkonform, wenn der Wohnbedarf für den Betrieb des entsprechenden landwirtschaftlichen Gewerbes unentbehrlich ist, einschliesslich des Wohnbedarfs der abtretenden Generation.

Aus dem Erfordernis der Unentbehrlichkeit folgt unter anderem, dass in der Landwirtschaftszone nur solche Wohngebäude zonenkonform sind, die - bei objektiver Betrachtungsweise - in ihrer konkreten Ausgestaltung für eine zweckmässige Bewirtschaftung des Bodens am vorgesehenen Standort notwendig und nicht überdimensioniert sind. Subjektive Vorstellungen und Wünsche des Gesuchstellers sind ausser Acht zu lassen. Einem abgetretenen Betriebsleiterpaar beispielsweise steht nur dann Anspruch auf Wohnraum in der Landwirtschaftszone zu, wenn sie den Betrieb zuvor selber bewirtschaftet und auf dem ausserhalb der Bauzone gelegenen Hof gewohnt haben.

B. Ausnahmegewilligung bei fehlender Zonenkonformität?

Nach Art. 24 RPG können trotz fehlender Zonenkonformität Bewilligungen für die Errichtung oder Zweckänderung von Bauten und Anlagen erteilt werden, sofern der Zweck der Bauten und Anlagen einen Standort ausserhalb der Bauzonen erfordert (Bst. a) und keine überwiegenden öffentlichen Interessen entgegenstehen (Bst. b).

Das Erfordernis der Standortgebundenheit verlangt, dass eine Baute oder Anlage auf eine bestimmte Lage ausserhalb der Bauzone angewiesen ist. Dieses Erfordernis deckt sich indessen nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung bei landwirtschaftlichen Bauten und Anla-

gen im Wesentlichen mit demjenigen der Zonenkonformität. Bei Verneinung der Zonenkonformität muss folglich auch die Standortgebundenheit verneint werden.

2. Ausführungen des Verwaltungsgerichtes

A. Anspruch auf Wohnraum für Betriebsleiterfamilie

Das Verwaltungsgericht bejahte den Anspruch der Betriebsleiterfamilie auf ein Wohnhaus neben den in der Landwirtschaftszone liegenden Ökonomiebauten. Es sei unbestritten, dass der Landwirtschaftsbetrieb der Beschwerdeführer voraussichtlich längerfristig bestehen könne und dass eine ordentliche Bewirtschaftung die dauernde Anwesenheit des Betriebsleiterpaares erfordere. Für den für die Beschwerdeführer und ihre Kinder vorgesehenen Wohnraum könnte daher eine ordentliche Bewilligung nach Art. 22 Abs. 1 RPG in Verbindung mit Art. 20 BauG und Art. 16a Abs. 1 RPG sowie Art. 34 Abs. 3 RPV in Aussicht gestellt werden.

B. Kein Anspruch auf Wohnraum für ehemaliges Betriebsleiterpaar

Unbestritten ist nach den Ausführungen des Verwaltungsgerichtes, dass die Eltern des Beschwerdeführers den Betrieb während Jahren bewirtschafteten, dass sie jedoch nie auf dem Hof, sondern stets in der nahegelegenen Bauzone wohnten. Nach erfolgter Hofübergabe hätten die vormaligen Betriebsleiter das Betriebsleiterwohnhaus den Beschwerdeführern überlassen und seien in eine Eigentumswohnung im benachbarten Wohnhaus gezogen. Bei dieser Sachlage habe die Vorinstanz die rechtlichen Voraussetzungen für die Einräumung eines Altenteilrechts in der Landwirtschaftszone zu Recht verneint.

Unberücksichtigt bleiben müsse das Anliegen der Beschwerdeführer, zusammen mit dem vormaligen Betriebsleiterpaar in unmittelbarer Nähe der Betriebsgebäude zu wohnen. Ebenfalls unbeachtlich sei die plötzliche Trennung der Generationen und die Distanz zwischen Wohnhaus und Landwirtschaftsbetrieb. Der Landwirtschaftsbetrieb sei schon vor dem Generationenwechsel von der nahe gelegenen Bauzone aus bewirtschaftet worden. Es sei wohl verständlich und nachvollziehbar, dass sich die Beschwerdeführer wünschten, die Wegstrecke zwischen Wohnung und Betrieb solle den Eltern des Beschwerdeführers im Alter erspart bleiben. Dadurch werde indessen die für die abgetretene Generation vorgesehene Einliegerwohnung nicht zonenkonform - zumal nicht behauptet werde, neben der ständigen Anwesenheit der Beschwerdeführer in unmittelbarer Nähe der Ökonomiegebäude sei auch diejenige des vormaligen Betriebsleiters aus betrieblichen Gründen unabdingbar.

An dieser Beurteilung ändere im Übrigen auch nichts, dass die Eltern des Beschwerdeführers als (Teilzeit)-Angestellte auf dem Betrieb mitarbeiten. Soweit betrieblich eine ständige Anwesenheit des Personals nicht erforderlich sei, gelte dessen Wohnraum nur dann als zonenkonform, wenn die nächste Wohnzone weit entfernt und schwer erreichbar sei. Letzteres sei nach der Rechtsprechung nicht anzunehmen, wenn ein Fussmarsch von 20-30 Minuten erforderlich sei, um an den Betriebsort zu gelangen. Ein Arbeitsweg von 2 km sei auch für ältere Personen, die auf einem landwirtschaftlichen Betrieb mitarbeiten, kein unzumutbares Hindernis. Diese Distanz zwischen dem Betriebsleiterwohnhaus in der Landwirtschaftszone und der Wohnung der vormaligen Betriebsleiter in der Bauzone erschwere es den Beschwerdeführern im Übrigen nicht wesentlich, die ehemaligen Betriebsleiter im Pflegefall zu umsorgen.

C. Abweisung der Beschwerde

Das Verwaltungsgericht gelangte zusammenfassend zum Schluss, dass ein Wohnhaus für die Betriebsleiterfamilie in der Nähe der Ökonomiegebäude grundsätzlich betriebsnotwendig und damit zonenkonform ist. Eine ordentliche Bewilligung könne indessen nur für die Betriebsleiterfamilie erteilt werden. Die für die abgetretene Generation geplante Einliegerwohnung sei in der Landwirtschaftszone nicht zonenkonform und deshalb nicht bewilligungsfähig. Die Beschwerde wurde folglich abgewiesen.

Hinweise

BGE 125 II 281; 121 II 310; 121 II 69; 117 Ib 268 E. 2b; 116 Ib 230 E. 3a; 113 Ib 142 E. 5a

VerwGE vom 27. Februar 2007 i.S. S. H.

ZBI 1995 S. 378 mit Hinweisen

B. Heer, St.Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, N 405

Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2007 Nr. 4

5

Beurteilung von Verunstaltungen

Quelle und Zusammenfassung

Entscheid Nr. 4/2008 des Baudepartementes vom 30. Januar 2008

Bei der Beurteilung, ob ein Bauvorhaben eine Verunstaltung bewirkt, darf dieses in ästhetischer Hinsicht nicht bloss für sich allein geprüft, sondern es muss in Beziehung zu seiner Umgebung gesetzt werden.

Eine Verunstaltung liegt nur dann vor, wenn das Bauvorhaben in Bezug auf seine Einfügung in Landschaft und Umgebung zu einer qualifizierten Unschönheit führt.

Einleitung

Die Rekurrentin hatte bei der Vorinstanz ein Baugesuch für den Abbruch eines Einfamilienhauses und die Erstellung eines Mehrfamilienhauses samt Tiefgarage auf einem der Wohnzone, Bauklasse 3a, zugeordneten Grundstück eingereicht.

Die Vorinstanz bejahte in ihrem Entscheid zwar die Zonenkonformität des Bauvorhabens sowie die Einhaltung der Regelbauvorschriften, wies das Baugesuch aber als verunstaltend ab.

Das Baudepartement hat den gegen den Bauabschlag der Vorinstanz erhobenen Rekurs geschützt und die Angelegenheit zur Erteilung der Baubewilligung an die Vorinstanz zurückgewiesen.

1. Zur Verunstaltung im Allgemeinen

A. Gesetzliche Grundlage des Verunstaltungsverbots

Nach Art. 93 Abs. 1 BauG sind Bauten und Anlagen, Ablagerungen und andere Eingriffe in das Gelände untersagt, die das Orts- oder Landschaftsbild verunstalten.

Bei der Beurteilung ist nach Art. 93 Abs. 2 BauG dem Charakter der Gegend und der Art der Zone Rechnung zu tragen.

Die in Art. 93 Abs. 4 BauG zu Gunsten der Gemeinden enthaltene Ermächtigung, strengere [Gestaltungs-]Vorschriften aufzustellen, ist ausdrücklich auf bestimmte Teile ihres Gebiets beschränkt.

B. Begriff der Verunstaltung

Eine Verunstaltung liegt vor, wenn der Eingriff in das Landschafts- oder Ortsbild erheblich ist. Der Gegensatz zum Bestehenden muss erheblich stören, wobei die Empfindlichkeit des Landschafts- oder Ortsbildes in Bezug auf die Eingriffe zu berücksichtigen ist.

Es genügt nicht, wenn eine Baute bloss als nicht sehr schön eingestuft wird, sondern die Unschönheit muss qualifiziert sein. Der Eingriff muss schwer, grob oder störend sein.

C. Bei der Beurteilung einer Verunstaltung massgebliche Kriterien

a. *Beurteilung der Gesamtwirkung eines Bauvorhabens*

Durch das Verunstaltungsverbot wird das Orts- und Landschaftsbild allgemein und nicht nur besonders schöne Teile davon geschützt. Bei der Beurteilung von Bauten und Anlagen auf ihre Wirkung ist dabei dem Charakter der Gegend und der Art der Zone Rechnung zu tragen.

Das Bauvorhaben ist nicht bloss für sich allein in ästhetischer Hinsicht zu beurteilen, sondern es muss in Beziehung zu seiner Umgebung gesetzt und in Bezug auf die Gesamtwirkung beurteilt werden. Das ästhetische Urteil bezieht sich demnach auf das Zusammenwirken von Bauvorhaben, Landschaft und Umgebung. Massgebend ist der Gesamteindruck, den alle Faktoren ergeben.

b. Beurteilungsmassstab

Der Massstab bei der Beurteilung der Verunstaltung muss in Anschauungen von einer gewissen Verbreitung und Allgemeingültigkeit gefunden werden, nicht im Denken und Fühlen bloss einzelner Personen von besonderer ästhetischer Empfindlichkeit und spezieller Geschmacksrichtung.

Bei der Auslegung des Begriffs darf sich die zuständige Behörde nicht auf ihr subjektives Empfinden verlassen, sondern muss in der Lage sein, sich auf objektive und grundsätzliche Kriterien zu stützen und darzutun, dass deren Anwendung auf einen bestimmten Sachverhalt zur Geltendmachung des Bauverbots führen muss.

Nicht massgeblich sind die jeder Differenzierung entbehrenden überkommenen Vorstellungen, die sich vielerorts als "öffentliche Meinung" oder Volksempfinden auszugeben pflegen.

2. Beurteilung des konkreten Bauvorhabens

Die Vorinstanz hatte von der Ermächtigung in Art. 93 Abs. 4 BauG zum Erlass strengerer Gestaltungsvorschriften für bestimmte Teile des Gemeindegebiets nur für die Altstadt und bei der Bezeichnung von geschützten Ortsbildern und Gebieten mit besonderem Erscheinungsbild Gebrauch gemacht. Nachdem die Liegenschaft der Rekurrentin ausserhalb dieser Gebiete lag, musste (und durfte) das fragliche Bauvorhaben in ästhetischer Hinsicht ausschliesslich unter dem Aspekt des Verunstaltungsverbotes beurteilt werden.

A. Charakteristik der umliegenden Gegend

a. Gelände

Das Gelände des die Liegenschaft der Rekurrentin umgebenden Quartiers weist generell eine Steigung in Richtung Südosten auf. Kleinräumig sind künstlich gestaltete Abtreppungen vorhanden. Die an die Liegenschaft der Rekurrentin angrenzende Strasse verläuft ab dem Wendepunkt eben in ungefähr südwestlich-nordöstlicher Richtung. Anschliessend an die Strasse und in Richtung Südosten weist das Gelände zunächst eine Böschung auf, geht dann in einen ebenen Teil über und schliesst dann mit einer Böschung ab.

b. Vorbestandene benachbarte Bebauung

Die Überbauung im südwestlichsten Bereich der an die Liegenschaft der Rekurrentin angrenzenden Strasse ist ungefähr zwischen 1920

und 1960 entstanden und heterogen. Es sind sowohl grossvolumige Wohnbauten mit untergeordneter gewerblicher Nutzung und höchstens vier Vollgeschossen, als auch Einfamilienhäuser mit zwei Vollgeschossen zu finden. Auch sind die Bauten von ihrer Entstehungszeit geprägt, so dass neben nüchternen Wohnbauten auch Einfamilienhäuser im "Heimatstil" zu sehen sind.

Auf der Talseite der Strasse stehen die Bauten mit ihrer Längsfassade zur Strasse. Hangseits zeigen die Bauten zur Strasse ihre Schmalseite. Allerdings sind hangseits auch Bauten mit ungefähr quadratischem Grundriss zu finden. Trotz des innerstädtischen Charakters ist das Wohnquartier sehr ruhig. Das Umgelände der Bauten ist generell begrünt und bepflanzt.

c. *Baugrundstück*

Die Bauparzelle liegt südlich des Wendeplatzes der an die Liegenschaft angrenzenden Strasse. Zurzeit ist die Parzelle mit einem Einfamilienhaus (ein Sockelgeschoss, ein Vollgeschoss und ein Dachgeschoss mit hohem Kniestock) im "Heimatstil" mit gemauertem Sockel und darüber liegenden Holzfassaden und einer frei stehenden Fertigarage überbaut.

Das Terrain ist ab der Strasse zuerst flach, weist dann eine Böschung auf, wird wieder flach und geht schliesslich wieder in eine Böschung über.

B. Charakteristik des geplanten Bauvorhabens

a. *Volumen des Bauvorhabens*

Die Visierung zeigt die Ecken des projektierten Wohnhauses mit dem Boden und der Dachkante des Attikageschosses. Volumenmässig besteht ein Gegensatz zu einem kleinen, in der Nähe gelegenen Einfamilienhaus. Sonst ist das Volumen ortsüblich.

b. *Stellung des Bauvorhabens*

Die Stellung des Projekts quer zum Hang entspricht einer ebenfalls nahe gelegenen Liegenschaft.

c. *Umgebung des Bauvorhabens*

Das Modell zum Projekt zeigt drei Vollgeschosse. Das Attikageschoss nimmt die nordwestliche Ecke ein. Die Umgebung weist, von der angrenzenden Strasse her gesehen, die Abfolge Ebene - Böschung - Ebene - Böschung auf. Sie wird mit Rasen, Hecken und wenigen

Bäumen gestaltet. Für die Böschungen sollen keine Mauern verwendet werden.

C. Gesamtwirkung des Bauprojekts in Bezug auf seine Umgebung

Auf Grund der Ergebnisse des Augenscheins und unter Bezug der eingereichten Pläne sowie des Modells stand für das Baudepartement fest, dass das Bauprojekt für ein Mehrfamilienhaus mit Tiefgarage und Umgebungsgestaltung nicht als verunstaltend eingestuft werden kann. Das Projekt weist hinsichtlich Volumen, Proportionen, Positionierung, architektonische Gestaltung und Umgebungsgestaltung keine derartigen ästhetischen Mängel auf, welche in Bezug auf das Projekt an sich oder in Bezug auf dessen Einfügung in die Umgebung zu einer qualifizierten Unschönheit führen würden.

Daran ändert nichts, dass dieses Projekt - wie viele andere auch - bei einem strengen, subjektiven Massstab namentlich in Bezug auf die architektonische Gestaltung Verbesserungspotenzial aufweist, da diese Unzulänglichkeiten in Anschauungen von einer gewissen Verbreitung und Allgemeingültigkeit nicht als erheblich störend wahrgenommen werden. Namentlich kann bei einem objektivierten Massstab nicht davon ausgegangen werden, dass es sich um ein Gebäude handelt, welches auf Grund seiner Architektur, Struktur und Gestaltung ausschliesslich auf ebenem Terrain erstellt werden dürfte.

Hinweise

BGE 89 I 474; 82 I 108

B. Zumstein, Die Anwendung der ästhetischen Generalklauseln des kantonalen Rechts, St.Gallen 2001, S. 29, 105

B. Heer, St.Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, N 1025, 1027

6

Unzulässigkeit genereller Gestaltungsvorschriften

Quelle und Zusammenfassung

Entscheid Nr. 24/2008 des Baudepartementes vom 30. April 2008

In kommunalen Bauordnungen und –reglementen enthaltene Vorschriften, die für das gesamte Gemeindegebiet anwendbare positive Gestaltungsvorschriften für Bauten und Anlagen festlegen, verstossen gegen Art. 93 Abs. 4 BauG.

Ihr Anwendungsbereich ist auf das allgemein geltende Verunstatungsverbot einzuschränken.

Einleitung

Die Miteigentümer eines Wohnhauses auf einem in der Wohnzone W2a gelegenen Grundstück hatten ein Baugesuch für den Umbau und die Erweiterung des Obergeschosses eingereicht.

Zur Wahrung der Einheitlichkeit und Erzielung einer guten Gesamtwirkung wurde dieses nur mit der Auflage bewilligt, dass die im Zusammenhang mit dem Umbau beantragte Aufstockung des nordwestlichen Gebäudeteils die Materialwahl und Farbgebung vom bereits bestehenden Gebäude übernehmen müsse. Die erteilte Baubewilligung erwuchs in Rechtskraft.

Anlässlich der Bauabnahme wurden bei der Fassadengestaltung der Aufstockung Abweichungen vom bewilligten Projekt festgestellt. Das auf Verlangen der zuständigen Behörde nachgereichte Korrektorgesuch lehnte die Vorinstanz ab. Dies gestützt auf eine Bestimmung der kommunalen Bauordnung, welche folgendermassen lautet:

Attikageschosse dürfen eine Höhe von 3 m nicht überschreiten und keine Dachaufbauten aufweisen. Sie müssen gegenüber der Längsfassade unter einer Linie von 45° zurückversetzt sein.

Eine abweichende Situierung ist zulässig, wenn eine gute Gesamtwirkung erzielt wird und keine nachbarlichen Interessen beeinträchtigt werden.

Die Vorinstanz befand, mit der ausgeführten Aufstockung werde eben die geforderte gute Gesamtwirkung nicht erreicht.

Gegen den Bauabschlag haben die Miteigentümer des betroffenen Wohnhauses Rekurs beim Baudepartement eingereicht. Dieser wurde gutgeheissen.

Erwägungen

1. Zur Verunstaltung im Allgemeinen

A. Gesetzliche Grundlage des Verunstaltungsverbots

Nach Art. 93 Abs. 1 BauG sind Bauten und Anlagen, Ablagerungen und andere Eingriffe in das Gelände, die das Orts- oder Landschaftsbild verunstalten, untersagt. Bei der Beurteilung ist nach Art. 93 Abs. 2 BauG dem Charakter der Gegend und der Art der Zone Rechnung zu tragen.

B. Begriff der Verunstaltung

Eine Verunstaltung liegt vor im Fall einer erheblichen Beeinträchtigung des Orts- oder Landschaftsbildes. Erforderlich ist eine schwerwiegende Verletzung ästhetischer Werte. Der Gegensatz zum Bestehenden muss erheblich stören, wobei die Empfindlichkeit des Orts- und Landschaftsbildes in Bezug auf Eingriffe zu berücksichtigen ist.

Es genügt nicht, wenn eine Baute bloss nicht mehr als schön eingestuft wird. Die Unschönheit muss vielmehr qualifiziert und der Eingriff in das Orts- oder Landschaftsbild schwer, grob oder störend sein.

C. Bei der Beurteilung einer Verunstaltung massgebliche Kriterien

a. *Beurteilung der Gesamtwirkung eines Bauvorhabens*

Geschützt wird das Orts- und Landschaftsbild allgemein und auch die einzelnen Teile davon, wie etwa einzelne Bauten und Anlagen, Plätze usw. Das Bauvorhaben ist mithin nicht bloss für sich allein in ästhetischer Hinsicht zu beurteilen, sondern es muss in jedem Fall in Beziehung zu seiner Umgebung gesetzt und in Bezug auf seine Gesamtwirkung beurteilt werden.

b. Beurteilungsmassstab

Der Massstab bei der Beurteilung der Verunstaltung muss in Anschauungen von einer gewissen Verbreitung und Allgemeingültigkeit gefunden werden, nicht im Denken und Fühlen bloss einzelner Personen von besonderer ästhetischer Empfindlichkeit oder spezieller Geschmacksrichtung. Ebenso wenig in Betracht fallen die jeder Differenzierung entbehrenden überkommenen Vorstellungen, die sich vielerorts als "öffentliche Meinung" oder "Volksempfinden" auszugeben pflegen. Eine Verunstaltung liegt nur vor, wenn nach allgemeiner Auffassung ästhetisch ansprechbarer Menschen etwas offensichtlich Unschönes geschaffen werden soll.

Bei der Auslegung des unbestimmten Rechtsbegriffs der Verunstaltung muss die Behörde in der Lage sein, sich auf objektive und grundsätzliche Kriterien zu stützen und darzutun, dass deren Anwendung auf einen bestimmten Sachverhalt zur Geltendmachung des Bauverbots führen muss

2. Unzulässigkeit genereller Gestaltungsvorschriften – Einschränkung auf das Verunstaltungsverbot

Die Gemeinde kann nach Art. 93 Abs. 4 BauG für bestimmte Teile ihres Gebiets strengere [Gestaltungs-]Vorschriften aufstellen.

Die in der genannten Bestimmung enthaltene Ermächtigung zu Gunsten der Gemeinden ist indessen räumlich beschränkt auf "bestimmte Teile ihres Gebiets". Der Erlass von positiven Gestaltungsvorschriften, die für das gesamte Gemeindegebiet Geltung beanspruchen, steht daher im Widerspruch zu Art. 93 Abs. 4 BauG und ist unzulässig.

Der Anwendungsbereich solcher genereller Bestimmungen ist daher auf das Verunstaltungsverbot zu reduzieren.

Im zu beurteilenden Fall hatte die Gemeinde von der Ermächtigung zum Erlass strengerer Gestaltungsvorschriften für bestimmte Teile des Gemeindegebiets nur für die Altstadt und bei der Bezeichnung von geschützten Ortsbildern und Gebieten mit besonderem Erscheinungsbild Gebrauch gemacht. Das rekurrentische Grundstück lag ausserhalb dieser Gebiete, weshalb es ausschliesslich unter dem Aspekt des Verunstaltungsverbots zu beurteilen war.

3. Beurteilung durch das Baudepartement

Das Baudepartement gelangte aufgrund der eingereichten Pläne sowie des durchgeführten Augenscheins zur Auffassung, dass der realisierte Aufbau in der heterogenen Umgebung nicht weiter auffalle und hinsichtlich Volumen, Proportionen, Positionierung und architektonischer Gestaltung keine derartigen Mängel aufweise, die in Bezug auf das ursprüngliche Gebäude und in Bezug auf dessen Einfügung in die Umgebung zu einer qualifizierten Unschönheit führen würden. Der ausgeführte Aufbau wurde daher nicht als verunstaltend eingestuft und der Rekurs gutgeheissen.

Hinweise

BGE 89 I 474; 82 I 108

GVP 2002 Nr. 12, S. 35

Botschaft des Regierungsrates vom 24. September 1956 über die Revision der Heimatschutzbestimmungen des EG zum ZGB, ABI 1956, 751

B. Zumstein, Die Anwendung der ästhetischen Generalklauseln des kantonalen Rechts, St.Gallen 2001, S. 29, 109

B. Heer, St.Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, N 1025, 1027

Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2008 Nr. 4