



# Juristische Mitteilungen 2016 / I

## Inhalt

### Planungsrecht

- |   |   |    |
|---|---|----|
| 1 | Keine Störung des Friedhofs und der Totenruhe durch gewerbliche Nutzung auf Nachbargrundstück | 2  |
| 2 | Anforderungen an den Erlass einer Planungszone  | 10 |

### Baurecht

- |   |  |    |
|---|--|----|
| 3 | Aussiedlung eines landwirtschaftlichen Betriebs                | 18 |
| 4 | Bauvorschriften in der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen | 27 |

### Öffentliches Beschaffungswesen

- |   |  |    |
|---|--|----|
| 5 | Ausschluss eines Angebots wegen ungenügender Offenlegung der konzernmässigen Einbindung der Anbieterin | 31 |
|---|--|----|

### Verwaltungsverfahrensrecht

- |   |   |    |
|---|---|----|
| 6 | Einreichung eines Korrekturgesuchs während des Rekursverfahrens | 35 |
|---|---|----|

## Impressum

Kanton St.Gallen  
Baudepartement  
Rechtsabteilung  
[www.jumi.sg.ch](http://www.jumi.sg.ch)

Beatrice Kempf  
058 229 43 58  
[beatrice.kempf@sg.ch](mailto:beatrice.kempf@sg.ch)

Zitiervorschlag:  
Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen Jahr/Band/Nr.



# 1

## Keine Störung des Friedhofs und der Totenruhe durch gewerbliche Nutzung auf Nachbargrundstück

### Quelle und Zusammenfassung

Entscheid des Baudepartementes Nr. 20/2014 vom 25. April 2014

*Die Umzonung eines an einen Friedhof angrenzenden Grundstücks von der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen in eine Wohngewerbe-Zone ist zweckmässig, wenn sie der im Richtplan bestätigten Erforderlichkeit einer Nutzungsänderung entspricht. Die künftige gewerbliche Nutzung des Grundstücks führt nicht zu einer übermässigen Störung des Friedhofs und der Totenruhe. Die weiteren Richtplanvorgaben (Einbindung Kulturobjekt, angemessen gestalteter Übergang zum Friedhofsareal, Berücksichtigung der umgebenden baulichen Körnung) sind erst im Rahmen eines konkreten Bauprojekts bzw. Sondernutzungsplans zu realisieren.*

### Einleitung

Eine Kirchgemeinde ist Eigentümerin des rund 4'000 m<sup>2</sup> grossen Grundstücks Nr. 0000 in der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen (ZöBA). Das Grundstück Nr. 0000 liegt im Ortszentrum und ist mit einem dreigeschossigen Wohnhaus überbaut, das in der Schutzverordnung als Kulturobjekt verzeichnet ist. Auf dem Grundstück befinden sich auch zwei in der Schutzverordnung aufgeführte Bäume und der Werkhof des Friedhofs. Das Grundstück Nr. 0000 grenzt im Süden an eine Kantonsstrasse. Im Westen und Norden schliessen in der Wohn- Gewerbezone WG2, WG3 und WG4 liegende, überbaute Grundstücke an. Im Osten grenzt das Grundstück Nr. 0000 an das mit zwei Einfamilienhäusern überbaute Grundstück Nr. 0004 (ZöBA) und an den Friedhof (ZöBA) an.

Nachdem im Jahr 2009 der kommunale Richtplan überarbeitet wurde, verabschiedete der Gemeinderat 2010 einen überarbeiteten Zonenplan, mit welchem unter anderem die Grundstücke Nr. 0000 und 0004 neu der Wohn-Gewerbezone WG3 zugeteilt wurden. Gegen die Umzonung des Grundstücks Nr. 0000 erhob der Eigentümer des nordöstlich angrenzenden und mit einem zweigeschossigen Wohnhaus überbauten Grundstücks Nr. 0005 Einsprache. Der Gemeinderat wies die Einsprache mit der Begründung ab, die geänderte Zonenordnung sei rechtmässig.



Gegen den abweisenden Entscheid erhob der Nachbar Rekurs beim Baudepartement und beantragte, auf die Einzonung des Grundstücks Nr. 0000 in die Wohn-Gewerbezone WG3 zu verzichten. Als Begründung führte er an, die Rechtsordnung messe dem Schutz von Friedhöfen und der Totenruhe grosse Bedeutung zu, weshalb es korrekt und folgerichtig sei, dass der kommunale Richtplan diesen öffentlichen Interessen ausdrücklich Rechnung trage. Mit der undifferenzierten Umzonung des ganzen Grundstücks Nr. 0000 in eine Wohn-Gewerbezone WG3 fehle es jedoch an der durch den Richtplan gebotenen Rücksichtnahme auf die sensible Nachbarnutzung, wenn in unmittelbarer Nähe des Friedhofs und der Aufbahrungshalle eine gewerbliche Nutzung in den entsprechenden Dimensionen möglich würde. Ebenso fehle es an der vorgeschriebenen Einbindung des bestehenden Kulturobjekts und an einem angemessen gestalteten Übergang zum Friedhofsareal.

## Erwägungen

### 1 Die Ortsplanung als Aufgabe der Gemeinde

#### A Gegenstand der Ortsplanung

Gemäss Art. 4 BauG stellt die politische Gemeinde durch die Ortsplanung die zweckmässige Nutzung des Bodens sowie die geordnete Besiedlung und die bauliche Entwicklung des Gemeindegebiets sicher. Sie entspricht damit auf Gemeindeebene den aus Art. 75 BV sowie Art. 1, 3 und 14 ff. RPG fliessenden Grundprinzipien der Raumplanung. Diese obliegt gemäss Art. 75 Abs. 1 BV den Kantonen und dient der zweckmässigen und haushälterischen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes. Zu den Planungsgrundsätzen gehören namentlich der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen und die Schonung der Landschaft, die Begrenzung der Siedlungen sowie deren Gestaltung nach den Bedürfnissen der Bevölkerung, die Förderung und der Schutz der Wirtschaft sowie die Förderung und der Schutz sozialer und kultureller Werte.

#### B Umsetzung der Ortsplanung

Die Aufgaben der Ortsplanung werden durch den Erlass von Baureglementen, Zonen-, Überbauungs- oder Gestaltungsplänen sowie von Schutzverordnungen gelöst (Art. 5 BauG), wobei die Gemeinde eine Pflicht zum Erlass eines Baureglements mit dazugehörigem Zonenplan trifft (Art. 7 BauG). Dieser teilt das Gemeindegebiet in Teilgebiete verschiedener Nutzungsart und



Nutzungsintensität sowie verschiedener Regelbauweise und Immissionstoleranz ein und besteht aus einer planerischen Darstellung sowie aus den dazugehörigen Bauvorschriften, die im Baureglement aufgestellt werden (Art. 9 BauG).

### C Abwägung zwischen öffentlichen und privaten Interessen

Im Rahmen der Nutzungsplanung sind die in Betracht fallenden öffentlichen und privaten Interessen zu erfassen und im Hinblick auf die anzustrebende räumliche Entwicklung und im Lichte der Ziele und Grundsätze der Raumplanung gegeneinander abzuwägen (Art. 1 und 3 RPG; Art. 2 und 3 RPV). Ob die Interessen vollständig erfasst worden sind, ist eine Rechtsfrage. Die Wertung und Gewichtung der einzelnen Grundsätze fällt hingegen in den Ermessens- bzw. Beurteilungsspielraum der Planungsbehörden.

## 2 Änderung der Ortsplanung

### A Aus wichtigen öffentlichen Interessen

Zonenpläne können aufgehoben oder geändert werden, wenn es aus wichtigen öffentlichen Interessen geboten ist, insbesondere wenn sich die Grundlagen ihres Erlasses wesentlich geändert haben oder wenn wesentliche neue Bedürfnisse nachgewiesen sind (Art. 33 Abs. 2 Bst. a in Verbindung mit Art. 32 Abs. 1 BauG). Dasselbe gilt, wenn der Zweck des Erlasses nicht erreicht wird und dem Grundeigentümer unzumutbare Nachteile erwachsen (Art. 33 Abs. 2 Bst. b BauG). Sind diese Voraussetzungen erfüllt, so hat der Grundeigentümer Anspruch auf Aufhebung oder Änderung eines Planerlasses (Art. 33 Abs. 2 BauG). Diese kantonalen Bestimmungen führen den Grundsatz von Art. 21 Abs. 2 RPG näher aus, wonach Nutzungspläne überprüft und nötigenfalls angepasst werden, wenn sich die Verhältnisse erheblich geändert haben, wobei eine Veränderung auch rein faktischer Natur sein kann.

Ein Zonenplan kann seinen Zweck zwar nur erfüllen, wenn er eine gewisse Beständigkeit aufweist. Pläne sind aber änderbar, weil dem Grundeigentümer kein Anspruch auf dauernden Verbleib seines Landes in derselben Zone zukommt und weil Planung und Wirklichkeit bei Bedarf in Übereinstimmung gebracht werden müssen. Für die Frage, ob die Änderung der Verhältnisse erheblich ist und damit ein öffentliches Interesse an einer Planänderung besteht, bedarf es einer Interessenabwägung unter Berücksichtigung unter anderem der Geltungsdauer des anzupassenden Zonenplans, seines Inhalts, des Ausmasses der beabsichtigten Änderung und deren Begründung. Je neuer ein Zonenplan ist, umso mehr darf mit seiner Beständigkeit



gerechnet werden, und je einschneidender sich die beabsichtigte Änderung auswirkt, umso gewichtiger müssen die Gründe sein, die für die Planänderung sprechen. Selbst wenn folglich eine erhebliche Änderung der Verhältnisse seit der letzten Plananpassung vorliegt, hat eine neue Anpassung nicht zwingend, sondern nur nötigenfalls zu erfolgen und ist eine Abwägung des begründeten öffentlichen Interesses mit dem Gebot der Rechtssicherheit vorzunehmen.

#### B Nach Ablauf des Planungshorizonts

Nach Ablauf des Planungshorizonts, der für Bauzonen 15 Jahre beträgt (Art. 15 Abs. 4 Bst. b RPG), sind Zonenpläne grundsätzlich einer Überprüfung zu unterziehen und nötigenfalls anzupassen. Im Rahmen dieser Gesamtrevision können auch veränderte politische Vorstellungen zum Ausdruck kommen. Je näher eine Planungsrevision dieser Frist kommt, desto geringer ist deshalb das Vertrauen auf die Beständigkeit des Plans, und umso eher können auch geänderte Anschauungen und Absichten der Planungsorgane als zulässige Begründung für eine Revision berücksichtigt werden.

### 3 Beurteilung im vorliegenden Fall

#### A Anspruch auf Überprüfung des Zonenplans

Das Baudepartement erachtete die Überprüfung des Zonenplans für gerechtfertigt, weil der entsprechende Zonenplan aus dem Jahr 1995 datiert.

#### B Wesentliche Änderung der Verhältnisse

Das Baudepartement erwog, es sei unbestritten, dass das ursprünglich im Hinblick auf eine künftige Friedhofserweiterung erworbene Grundstück Nr. 0000 zu diesem Zweck nicht mehr benötigt werde; hinzukomme, dass sich die offenbar lehmige Bodenbeschaffenheit für Erdbestattungen ohnehin nicht eigne. Auch für eine anderweitige Verwendung des Grundstücks im Sinn des heutigen Zonenzwecks – etwa zur Erstellung einer der Kirchgemeinde oder dem Friedhof dienenden Baute oder eines sonst wie öffentlich genutzten Gebäudes – bestehe offensichtlich kein Bedarf. Damit aber lägen objektiv begründete, wesentlich veränderte Verhältnisse vor, welche eine Anpassung der heutigen Zonenzuteilung des Grundstücks Nr. 0000 nahelegen. Verbleibe das Grundstück in der ZöBA, so resultiere hingegen eine faktische Unbebaubarkeit, was angesichts der Grösse des an zentraler Lage liegenden Grundstücks durchaus als unzumutbarer Nachteil im Sinn von



Art. 33 Abs. 2 Bst. b BauG zu beurteilen wäre und im Übrigen auch ortsplannerischen Interessen zuwiderliefe. Bereits im Richtplan sei im Interesse einer haushälterischen Nutzung des Baulands und der gewünschten Zentrumsverweiterung die Überprüfung innerörtlicher, schlecht genutzter oder für den ursprünglichen Zweck nicht mehr benötigter Flächen vorgesehen.

## C Zweckmässigkeit der Zonenplanänderung

### a Umsetzung der im Richtplan formulierten Zielsetzung

Das Baudepartement hielt fest, der revidierte Zonenplan sehe eine Umzonung des Grundstücks Nr. 0000 in eine Wohn-Gewerbezone vor. Diese Zuteilung entspreche der im Richtplan formulierten Zielsetzung, aber auch der bestehenden Zonierung der im Norden und Westen angrenzenden Gebiete sowie der südlich der Kantonsstrasse gelegenen Überbauung. Eine Zuweisung zur reinen Wohnzone entlang der Kantonsstrasse käme aus lärm-schutzrechtlichen Gründen nicht in Frage. Soweit der Rekurrent bei einer künftigen gewerblichen Nutzung des Grundstücks Nr. 0000 eine übermässige Störung des Friedhofs und der Totenruhe befürchte, sei sodann fraglich, ob diesbezüglich überhaupt eine Norm bzw. ein Rechtssatz vorliege, dessen Einhaltung gerügt und geprüft werden könne. Der entsprechende Verweis des Rekurrenten auf Art. 2 und insbesondere Art. 5 der Vollzugsverordnung zum Gesetz über die Friedhöfe und die Bestattungen jedenfalls sei unbehelflich, nachdem Art. 5 – welche Bestimmung festhielt, dass in unmittelbarer Nähe zu Friedhöfen weder Lärm verursachende industrielle oder gewerbliche Betriebe noch störende Sport- und Spielplätze zulässig seien – mit III. Nachtrag vom 24. September 2013 aufgehoben wurde. Ohnehin wäre fraglich gewesen, ob mittels einer blossen Verordnungsvorschrift die zonenkonforme Nutzung eines Grundstücks hätte eingeschränkt werden dürfen. Eine allgemeine Beschränkung allfälliger Immissionen ergebe sich jedoch bereits aus dem Grundsatz, wonach gewerbliche Nutzungen in einer Wohn-Gewerbezone die parallel ausgeübte Wohnnutzung nicht erheblich beeinträchtigen dürfen. Insgesamt sei die vollständige Zuteilung des Grundstücks Nr. 0000 zu einer Wohn-Gewerbezone sachlich gerechtfertigt und zweckmässig, wie auch das AREG in seiner Vernehmlassung bestätige.

### b Überwiegendes öffentliches Interesse an Zonenplanänderung

Die umstrittene Zuteilung zu einer konkret dreigeschossigen Zone werde von der Vorinstanz im Einspracheentscheid damit begründet, dass das Grundstück Nr. 0000 zentral im Ortszentrum liege und die umgebenden Gebiete – abgesehen vom Friedhof selbst – Zonen mit höherer Geschosshöhe zugeteilt seien. Die Zuteilung des Grundstücks Nr. 0000 zur Wohn-Gewerbezone WG3 sei deshalb folgerichtig und entspreche dem Anliegen einer optimalen Nutzung dieser innerörtlichen Situation. Auch das AREG weise in



der seiner Vernehmlassung auf das wichtige öffentliche Interesse an einer haushälterischen Nutzung zentral gelegener, gut erschlossener und gut versorgter Landreserven hin. Tatsächlich liege – mit Ausnahme der südwestlich angrenzenden, aber sehr kleinflächigen zweigeschossigen Zone – nördlich und westlich des Grundstücks Nr. 0000 eine Wohn-Gewerbezone WG3 bzw. WG4 und erstrecke sich südlich gegenüber dem Grundstück Nr. 0000 entlang der Kantonsstrasse eine viergeschossige Wohn-Gewerbezone, welche ihrerseits an eine Gewerbe-Industriezone GI C sowie an eine Wohnzone W3 angrenze. Mit Blick auf diese bestehende Zonierung der Umgebung und zur Förderung einer möglichst weitgehenden Ausnützung des zentralen Standorts erscheine die vorgesehene Zuteilung des ganzen Grundstücks Nr. 0000 zu einer dreigeschossigen Zone aus ortsplanerischer Sicht zweifellos sowohl zweckmässig als auch erwünscht. Sie entspreche sodann auch dem im Richtplan festgesetzten Anliegen der Gemeinde, die innerörtliche Verdichtung zu fördern. Ein allfälliges privates Interesse des Rekurrenten, südlich seiner Liegenschaft einer besseren Besonnung oder der Aussicht wegen lediglich zweigeschossige Bauten dulden zu müssen, sei hingegen von vornherein unerheblich.

#### D Geschossigkeit künftiger Überbauung ohne Einfluss auf Würde des Friedhofs und Totenruhe

Das Baudepartement stimmte der Auffassung von Vorinstanz, Rekursgegnerin wie auch des AREG zu, wonach die Frage der Geschossigkeit ohne Einfluss auf die Wahrung der Würde des Friedhofs und der Totenruhe sei. Dabei könne offen gelassen werden, ob diesbezüglich überhaupt eine Rechtsnorm gegeben sei, deren Verletzung gerügt werden könne. Ob sich durch eine künftige Bebauung westlich des Friedhofs, d.h. westlich der Aufbahnhalle und der Urnenwandanlage, tatsächlich eine Störung der Totenruhe und der Besucher und Besucherinnen des Friedhofs ergeben sollte, hänge nicht von der Anzahl möglicher Geschosse, sondern in erster Linie vom Verhalten der Bewohnerschaft wie auch von der konkreten Gestaltung der künftigen Überbauung ab. So dürften auf dem Grundstück Nr. 0000 erstellte Wohnungen ohnehin eher nach Süden und Westen ausgerichtet werden und damit vom Friedhof abgewandt sein; zusätzlich könnte beispielsweise auf Balkone an der Ostseite, die zumindest in der warmen Jahreszeit eine intensivere Nutzung erwarten liessen und überdies zusätzlichen Einblick in den Friedhof gewährten, verzichtet werden. Denkbar sei auch, dass Anzahl und Grösse der nach Osten gerichteten Fenster beschränkt würden. Allerdings stünden heute schon unmittelbar an der Grenze zum Friedhof Wohnbauten, worunter sehr dominant das dreistöckige Haus auf Grundstück Nr. 0004 nördlich der Urnenwandanlage. Von dort aus seien auch weiter entfernt oder aufgrund der leichten Hangneigung leicht erhöht stehende Gebäude westlich und nordwestlich zu sehen. Schliesslich garantierten bereits der Werkhof des Friedhofs selbst wie auch die Zufahrt einen gewissen räumlichen Abstand zwischen Friedhof und neuer Überbauung.



## E Umsetzung der Nutzungsabstufung erst mit konkretem Bauprojekt

Weiter stellte das Baudepartement fest, eine künftige Überbauung werde sowohl einen angemessen gestalteten Übergang zum Friedhofsareal realisieren als auch das bestehende Kulturobjekt sowie die zwei geschützten Bäume auf dem Grundstück Nr. 0000 gestalterisch einbinden müssen. Es sei jedoch ausreichend, auf Stufe der Richtplanung lediglich die zu beachtenden Rahmenbedingungen vorzugeben und deren Umsetzung erst im Rahmen eines späteren Baugesuchs oder allenfalls eines vorgelagerten Sondernutzungsplans zu konkretisieren und zu überprüfen. Die im Richtplan geforderte "Nutzungsabstufung" – gewerbliche, publikumsintensive Nutzung entlang der Kantonsstrasse und eine aus lärmschutzrechtlichen Gründen angezeigte Wohnnutzung im hinteren, nördlichen Bereich – könne spätestens im konkreten Bauprojekt vorgenommen werden. Sollte kein auf den Vorgaben des Richtplans basierender Sondernutzungsplan ausgearbeitet bzw. ein Baugesuch eingereicht werden, das die im Richtplan vorgegebenen Rahmenbedingungen grundlos nicht beachtet, so verbleibe der Vorinstanz die Möglichkeit, mit der Ausarbeitung eines Überbauungsplans, verbunden mit dem Erlass einer Planungszone nach Art. 105 ff. BauG, zu reagieren.

## 4 Schlussfolgerung des Baudepartementes

Das Baudepartement kam zum Schluss, die vorgenommene Umzonung des Grundstücks Nr. 0000 in eine dreigeschossige Wohn-Gewerbezone sei gerechtfertigt, ortsplannerisch zweckmässig und entspreche der im Richtplan gemachten Vorgaben. Im Weiteren könne insbesondere eine Störung der Totenruhe bzw. der Friedhofsnutzung allein aufgrund der vorgesehenen Dreigeschossigkeit einer künftigen Überbauung verneint werden. Der Rekurs wurde dementsprechend abgewiesen. Das Verwaltungsgericht bestätigte den Entscheid des Baudepartementes.

### Weitere Hinweise

BGE 137 II 30 Erw. 2.2.3

Urteil des Bundesgerichtes 1C\_534/2012 vom 16. Juli 2013 Erw. 2.3.1 f.

Urteil des Bundesgerichtes 1A.162/2002 vom 10. Dezember 2002 Erw. 5.2

Urteil des Bundesgerichtes 1C\_306/2010 vom 2. Dezember 2010 Erw. 2.1 f.

GVP 2005 Nr. 24 Erw. 3e.bb und 3c

GVP 2010 Nr. 39 Erw 3.2.1 f.

VerwGE B 2014/78 vom 17. Dezember 2015





Waldmann/Hänni, Handkommentar Raumplanungsgesetz, Bern 2006, Art. 1 N 11 ff.; Art. 3 N 5, N 16; Art. 21 N 11 f., 14 ff.



## 2

### Anforderungen an den Erlass einer Planungszone

#### Quelle und Zusammenfassung

Entscheid des Baudepartementes Nr. 56/2014 vom 11. August 2014 / Urteil des Verwaltungsgerichtes B 2014/166 vom 17. Dezember 2015

*Der Erlass einer Planungszone bedarf eines öffentlichen Interesses und einer gefestigten Planungsabsicht. Eine behauptete, nicht näher bestimmte ortsplannerische Relevanz eines Gebiets genügt dafür nicht, insbesondere dann nicht, wenn der kommunale Richtplan das betreffende Gebiet als längerfristig wenig attraktive Reserve bezeichnet. Dies spricht vielmehr gegen ein aktuelles Planungsbedürfnis. Ebenso ist der Erlass einer Planungszone für die Dauer der Überarbeitung des (kommunalen) Richtplans nicht zulässig.*

#### Einleitung

Die Grundstücke Nrn. 0001, 0002, 0003 und 0004 liegen am östlichen Orts- eingang einer Gemeinde und befinden sich gemäss Zonenplan in der Wohn- und Gewerbezone WG3. Sie stossen im Norden an die S.-Strasse. Im Osten grenzt das Grundstück Nr. 0001 an den Zubringer zur Autobahn. An der äussersten nordöstlichen Ecke wird über das Grundstück Nr. 0001 eine Hochspannungsleitung geführt. Laut kommunalem Richtplan vom 4. Sep- tember 2008 ist das Gebiet, in dem die Grundstücke liegen, als „längerfris- tige wenig attraktive Reserve“ zu betrachten.

Der Gemeinderat beschloss am 3. März 2013 die bestehenden Überbau- ungs- und Gestaltungspläne U. und V. in besagtem Gebiet aufzuheben. Im gleichen Beschluss entschied er, über die im Planperimeter der aufgehobe- nen Sondernutzungspläne liegenden vier unbebauten Grundstücke Nrn. 0001, 0002, 0003 und 0004 das Verfahren zum Erlass eines Überbau- ungsplans mit besonderen Vorschriften einzuleiten, und er erliess weiter eine Planungszone mit der Wirkung, dass innerhalb der Planungszone keine Bauvorhaben mehr realisiert oder bewilligt werden dürfen. Auf Einsprache hin entliess der Gemeinderat das Grundstück Nr. 0004 aus der Planungs- zone, hingegen wies er die Einsprache der Eigentümerin des Grundstücks Nr. 0001 ab. Gegen die Planungszone und den ablehnenden Einspracheent- scheid erhob die Grundeigentümerin Rekurs beim Baudepartement. Das



Baudepartement hiess den Rekurs gut und hob die Planungszone auf. Dagegen reichte die Gemeinde Beschwerde beim Verwaltungsgericht ein, welches die Beschwerde abwies.

Nach Erlass der Planungszone wurde der kommunale Richtplan in Bezug auf den östlichen Ortseingang überarbeitet mit dem Ziel, eine städtebaulich hohe Qualität mit Verdichtung nach innen und einer abgestimmten Anbindung an den öffentlichen Verkehr zu erhalten.

## Erwägungen

### 1 Voraussetzungen für den Erlass einer Planungszone

#### A Planungszone als vorsorgliche Massnahme

Ist der Erlass oder die Änderung eines Baureglements, eines Zonen-, Überbauungs-, Gestaltungs-, Deponie- oder Abbauplans oder einer Schutzverordnung oder ist eine Landumlegung angezeigt, kann die zuständige Gemeindebehörde das ganze Plangebiet oder Teile davon als Planungszone bestimmen (Art. 105 Abs. 1 BauG). Innerhalb der Planungszone, deren Wirkungen die zuständige Gemeindebehörde im Einzelnen festlegt, darf nichts unternommen werden, was die Nutzungsplanung erschweren könnte (vgl. Art. 106 BauG). Die Planungszone stellt somit eine vorsorgliche, sichernde Massnahme dar und verschafft dem im Entstehen begriffenen Nutzungsplan eine gewisse negative Vorwirkung. Die gesetzlichen Bestimmungen im Baugesetz bezwecken wie Art. 27 RPG die Sicherung der Entscheidungsfreiheit der Planungsbehörden. Künftigen Nutzungsplänen und -vorschriften wird durch den Erlass einer Planungszone allerdings nur insofern Vorwirkung zuerkannt, als Baubewilligungen erteilt werden müssen, wenn dadurch die vorgesehene Neuordnung nicht erschwert wird. Die Sperrwirkung der Planungszone beschränkt sich somit auf negative, präjudizierende Auswirkungen von Bauvorhaben auf die sich im Gang befindliche Planung. Für Vorhaben, die den Planungszweck nicht berühren, bleibt die bisherige Nutzungsordnung in Kraft. Sind die raumplanungs- und baurechtlichen Voraussetzungen erfüllt und behindert das Bauvorhaben die vorgesehene Neuordnung nicht, besteht demnach ein Anspruch auf Erteilung einer Baubewilligung.

Planungszonen bewirken immer auch öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkungen für die betroffenen Grundeigentümer und sind somit mit der verfassungsmässigen Eigentumsgarantie nach Art. 26 BV nur vereinbar,



wenn sie im Sinn von Art. 36 BV auf gesetzlicher Grundlage beruhen, im öffentlichen Interesse liegen, verhältnismässig sind und den Kerngehalt der Eigentumsgarantie unangetastet lassen.

## B Öffentliches Interesse

Das öffentliche Interesse am Erlass oder an der Änderung einer Nutzungsplanung schlägt sich im Planungsbedürfnis nieder. Ein solches liegt regelmässig dann vor, wenn die geänderten Verhältnisse eine Änderung der geltenden Nutzungsordnung erfordern. In diesen Fällen muss gleichzeitig die Planungs- und Entscheidungsfreiheit der Behörden gewahrt werden, was wiederum das öffentliche Interesse nach Erlass einer Planungszone begründen kann. Insoweit das öffentliche Interesse an einer Planungszone ein Planungsbedürfnis voraussetzt, fällt es folglich mit jenem an der Änderung der Nutzungsplanung zusammen.

Das öffentliche Interesse an einer Planungszone setzt zudem voraus, dass eine einigermaßen verfestigte und begründete Planungsabsicht besteht und dass die Vorstellung über die künftige Planung zulässig ist. An die Bestimmtheit der einigermaßen verfestigten Planungsabsicht dürfen keine zu hohen Anforderungen gestellt werden, da die Planung nicht im Verfahren der Festsetzung der Planungszone, sondern später verwirklicht wird. Inwieweit die geänderten Umstände eine Anpassung der bisherigen Nutzungsordnung letztlich tatsächlich verlangen, braucht daher bei Erlass der Planungszone noch nicht festzustehen. Im Allgemeinen genügt ein Entschluss des zuständigen Gemeinwesens, aus dem ein klar umrissener Wille auf Planänderung hervorgeht; einen rechtsförmlichen Beschluss oder gar Planentwürfe braucht es nicht. Nach der st.gallischen Praxis muss aber im Zeitpunkt des Erlasses einer Planungszone wenigstens eine summarische Prüfung der Verhältnisse ergeben, dass die Gründe an sich geeignet erscheinen, die rechtlichen und tatsächlichen Verhältnisse für eine Änderung der Nutzungsplanung zu erfüllen.

## C Verhältnismässigkeitsprinzip

Das Verhältnismässigkeitsprinzip verlangt, dass ein Eingriff in ein Freiheitsrecht nicht weiter gehen darf, als es das öffentliche Interesse erfordert. Die staatliche Massnahme muss zum einen geeignet erscheinen, um den im öffentlichen Interesse liegenden Zweck zu verfolgen. Sie muss zudem erforderlich sein bzw. hat zu unterbleiben, wenn eine gleich geeignete, aber mildere Massnahme für den angestrebten Zweck ausreichen würde. Der Eingriff darf in sachlicher, räumlicher, zeitlicher und personeller Hinsicht nicht über das Notwendige hinausgehen. Schliesslich müssen der angestrebte



Zweck und das eingesetzte Mittel in einem vernünftigen Verhältnis zueinander stehen (Verhältnismässigkeit im engeren Sinn); das öffentliche und das betroffene private Interesse sind gegeneinander abzuwägen.

Eine Planungszone bewirkt kein generelles Bauverbot, sondern verbietet Bauvorhaben nur soweit, als damit der Planungszweck beeinträchtigt werden könnte. Um bestimmen zu können, welche Bauvorhaben eine solche unerwünschte Wirkung haben könnten, hat die Gemeindebehörde beim Erlass der Planungszone deren Wirkungen im Einzelnen festzulegen (Art. 106 Abs. 2 BauG). Diese Pflicht ist unmittelbarer Ausfluss des Verhältnismässigkeitsprinzips (im engeren Sinn), denn nur wenn die einzelnen Wirkungen der Planungszone hinreichend bestimmt sind, kann überhaupt überprüft werden, wie weit geplante Bauvorhaben die Planungsabsichten, die mit der Planungszone gesichert werden sollen, durchkreuzen könnten. Dies bedeutet, dass die zuständige Gemeindebehörde bei Erlass der Planungszone zumindest in den Grundzügen zu umschreiben hat, welche Planungsabsichten mit der Planungszone verfolgt und gesichert werden sollen. Dabei genügt es der Rechtsstaatlichkeit und dem Verhältnismässigkeitsgrundsatz nicht, der Planungszone lediglich allgemein die Wirkung zuzuschreiben, innerhalb ihres Perimeters dürften überhaupt keine Bauvorhaben mehr realisiert oder bewilligt werden. Eine solch allgemeine Umschreibung liefe letztlich auf ein generelles Bauverbot hinaus, was nur in besonderen Fällen gerechtfertigt wäre. Deshalb hat die zuständige Behörde neben der Ernsthaftigkeit ihrer Planungsabsicht auch die damit verbundenen Auswirkungen auf die bisherige Nutzungsordnung in einer Weise darzulegen und zu umschreiben, dass die Betroffenen wenigstens in groben Zügen erkennen können, in welche Richtung die Planungsabsicht der Behörde geht und wie sich diese auf die bestehende Nutzungsordnung auswirken kann. Nur so können die betroffenen Grundeigentümer und allenfalls die Rechtsmittelinstanzen die Verhältnismässigkeit der Massnahme überprüfen und insbesondere eine Abwägung der gegenläufigen Interessen vornehmen.

## **2 Beurteilung durch das Baudepartement**

### **A In Bezug auf das öffentliche Interesse**

Die Vorinstanz brachte in diesem Zusammenhang vor, der geltende Überbauungsplan U. und der Gestaltungsplan V. könnten nicht mehr realisiert werden und seien daher aufzuheben. Das habe zur Folge, dass die betroffenen Grundstücke nach Aufhebung der Planerlasse einzig nach der Regelbauweise überbaut werden könnten. Durch den Erlass der Planungszone solle dies verhindert werden, weil dem fraglichen Gebiet aufgrund seiner Lage am Ortseingang eine grosse ortsbauliche Relevanz zukomme, der nur durch den Erlass eines (neuen) Sondernutzungsplans Rechnung getragen



werden könne. Es bestünden auch gegenseitige Abhängigkeiten, vorweg in Bezug auf die Erschliessung, die nur über einen Sondernutzungsplan geregelt werden könnten.

Das Baudepartement stellte zunächst fest, dass im kommunalen Richtplan vom 4. Dezember 2008 ausgeführt werde, das fragliche Gebiet werde von Hochspannungsleitungen tangiert. Durch die Einhaltung der Abstände sei nur eine begrenzte Überbaubarkeit möglich und die gestalterischen Möglichkeiten würden stark beeinträchtigt. Das Gebiet sei als längerfristige, wenig attraktive Reserve zu betrachten. Weiter solle dort die bisherige Zonenordnung beibehalten werden. Der Auffassung der Vorinstanz, wonach dem Gebiet ortsbaulich grosse Bedeutung zukomme, könne nicht gefolgt werden. Auch wenn der kommunale Richtplan nach Art. 5 Abs. 3 BauG nur wegleitend sei, seien die darin gemachten Feststellungen nicht einfach unbeachtlich, vorab dann nicht, wenn wie im vorliegenden Fall seit seiner Erstellung erst wenig Zeit vergangen sei und sich die Verhältnisse seither nicht erkennbar verändert hätten. Auch das Argument, die Planungszone sei notwendig, um die Erschliessungsplanung des Gebiets zu sichern, sei nicht überzeugend, nachdem alle drei betroffenen Grundstücke direkt an die S.-Strasse anstossen und nur eine Bautiefe aufweisen würden.

Dementsprechend sei ein öffentliches Interesse zum Erlass der Planungszone nicht gegeben. Die Tatsachen, dass im kommunalen Richtplan eine Zonenplanänderung gerade nicht vorgesehen sei und das betreffende Gebiet als wenig attraktiv für eine Wohnnutzung und deshalb als nicht attraktive Reserve bezeichnet werde, zeigten, dass sich eine Sondernutzungsplanung im jetzigen Zeitpunkt nicht aufdränge. Auch die Tatsache, dass es im erst im Jahr 2008 erstellten Richtplan als langfristige Reserve bezeichnet werde, spreche gegen ein aktuelles Planungsbedürfnis. Fehle es aber an der aktuellen Notwendigkeit für Planungsmassnahmen und damit an einer ernsthaften Planungsabsicht, könne nicht von einem öffentlichen Interesse zum Erlass einer Planungszone gesprochen werden.

## B In Bezug auf die Verhältnismässigkeit

Das Baudepartement hielt weiter fest, dass sich weder aus den Erwägungen im Erlassbeschluss noch aus der Begründung im Einspracheentscheid mit hinreichender Deutlichkeit ergebe, welche Planungsabsichten tatsächlich verfolgt würden und inwiefern diese zur Änderung der geltenden Nutzungsvorschriften führen könnten. Solchermassen unbestimmte Planungsabsichten mit derart umfassender Verbotswirkung – die Planungszone untersagt allgemein jegliches Bauvorhaben innerhalb des Plangebiets – vermöchten dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit nicht zu genügen. Dies gelte umso mehr, als die Planungszone in völlig allgemeiner Art und Weise mit der grossen ortsplannerischen Relevanz, die der Fläche als prominenter Lage im



Strassenbild zukommen solle, begründet werde, die Feststellungen im kommunalen Richtplan aber von einer unattraktiven und in den Überbaumöglichkeiten stark beeinträchtigten Fläche sprächen.

Zum mit der Planungszone beabsichtigten Zweck, insbesondere auch eine Unternutzung der Liegenschaft zu verhindern, hielt das Baudepartement fest, auch mit einem künftigen Sondernutzungsplan könne nicht sichergestellt werden, dass die Parzelle überhaupt überbaut werde, bestehe doch keine Pflicht eines Grundeigentümers, sein Grundstück zu überbauen. Letztlich sei auch zu beachten, dass ein allfällig ins Auge gefasster Gestaltungsplan gegen den Willen einzelner Grundeigentümer nur dann verfügt werden könne, wenn mindestens drei Viertel der betroffenen Grundeigentümer, die gleichzeitig mindestens drei Viertel des amtlichen Verkehrswerts des erfassten Grundeigentums vertreten, dem Erlass des Gestaltungsplans zustimmen (Art. 28 Abs. 2 BauG). Weil davon auszugehen sei, dass die Rekurrentin als eine von drei betroffenen Grundeigentümern einem solchen Plan nicht zustimmen würde, sei dessen Erlass gar nicht möglich. Übrig bliebe die Möglichkeit zum Erlass eines Überbauungsplans, dessen Geeignetheit als Mittel zur Einschränkung der Grundnutzungsordnung das Amt für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG) jedoch mit Recht in Frage stelle. Somit erweise sich die Planungszone zur Vermeidung einer unerwünschten Unternutzung durch den Erlass eines (neuen) Sondernutzungsplans von vornherein als weitgehend untauglich.

### C Schlussfolgerungen des Baudepartementes

Das Baudepartment kam zum Ergebnis, dass die von der Vorinstanz erlassene Planungszone aufzuheben und der Rekurs gutzuheissen sei. Die Vorinstanz lege nicht in der erforderlichen Klarheit dar, welche Planungsabsichten sie konkret verfolge und inwiefern sie ihren Entscheidungsspielraum erhalten wolle. Auch genüge es dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit nicht, die Wirkungen der Planungszone mit einem generellen Bauverbot zu umschreiben. Diesbezüglich sei zumindest in den Grundzügen darzulegen, in welche Richtung die Änderung der künftigen Nutzungsordnung ziele, so dass wenigstens eine summarische Prüfung darüber möglich sei, ob ein künftiges Bauvorhaben die Planungsabsichten beeinträchtigen könnte oder nicht. Letztlich sei auch nicht erkennbar, welche aktuelle ortsbauliche Schlüsselstellung dem Gebiet zukommen sollte, nachdem es gemäss kommunalem Richtplan als längerfristige, wenig attraktive Reserve bezeichnet werde.



### 3 Beurteilung durch das Verwaltungsgericht

#### A Unzulässigkeit einer Planungszone für Dauer der Richtplananpassung

Die Gemeinde als Beschwerdeführerin verwies vor Verwaltungsgericht auf den mittlerweile geänderten kommunalen Richtplan und brachte vor, bei dieser Sachlage könne – auch rückblickend – nicht die Rede davon sein, dass zum Zeitpunkt des Erlasses der Planungszone keine verfestigte Planungsabsicht bestanden habe.

Das Verwaltungsgericht führte zunächst aus, dass eine Planungszone gemäss Art. 105 BauG erlassen werden könne, wenn der Erlass oder die Änderung eines Baureglementes, eines Zonen-, Überbauungs-, Gestaltungs-, Deponie- oder Abbauplanes oder einer Schutzverordnung oder eine Landumlegung angezeigt sei. Dabei handle es sich allesamt um planerische Massnahmen bzw. Verfügungen, die für die betroffenen Grundeigentümer verbindliche Wirkungen zeitigten. Anpassungen des (für die grundeigentümerverbindliche Planung wegweisenden) kommunalen Richtplans könnten mit Planungszone jedoch nicht gesichert werden; hierzu fehle im Bundesrecht und im kantonalen Recht die gesetzliche Grundlage (Art. 108bis BauG e contrario).

Weiter stellte das Verwaltungsgericht fest, dass sich die Beschwerdeführerin seit Einleitung des Überbauungsplanverfahrens bzw. Erlass der Planungszone am 5. März 2013 zunächst ausgiebig mit der Überarbeitung des kommunalen Richtplans für das entsprechende Gebiet befasst habe. Den teilgeänderten Richtplan habe sie vom 6. Januar bis 4. Februar 2015 öffentlich aufgelegt; zugleich habe sie ihn dem AREG zur Kenntnis gebracht. Annähernd zwei Drittel der auf drei Jahre beschränkten Dauer der Planungszone habe die Beschwerdeführerin demnach für die kommunale Richtplanung verwendet. Deren Anpassung könne aber gerade nicht durch eine Planungszone gesichert werden. Diese erweise sich demnach im konkreten Fall nicht als gesetzmässig. Sie hätte erst nach Abschluss der kommunalen Richtplanung erlassen werden dürfen, frühestens in jenem Zeitpunkt also, in dem mit der Teilzonen- bzw. Überbauungsplanung tatsächlich hätte begonnen werden können.

#### B Schlussfolgerungen des Verwaltungsgerichtes

Das Verwaltungsgericht wies die Beschwerde ab, weil nach dem Erlasszeitpunkt der Planungszone während rund zweier Jahre zunächst der kommunale Richtplan überarbeitet worden sei, dafür aber keine Planungszone erlassen hätte werden dürfen. Im Übrigen bestätigte das Verwaltungsgericht





die Beurteilung des Baudepartementes. Es habe nach der im Erlasszeitpunkt geltenden kommunalen Richtplanung kein Anlass bestanden, die (Sonder-)Nutzungsplanung im Plangebiet zu überarbeiten. Deshalb und wegen der vagen Planungsabsichten habe kein öffentliches Interesse an einer derartigen Eigentumsbeschränkung bestanden. Dies gelte umso mehr, weil die Wirkungen der Planungszone konkret als generelles Bauverbot umschrieben worden seien. Das geringe öffentliche Interesse vermöge derart schwerwiegende Eingriffe in die Eigentumsfreiheit nicht zu rechtfertigen.

#### Weitere Hinweise

BGE 136 I 142 Erw. 3.2 S. 145

BGE 118 Ia 510 Erw. 4d S. 513

BGE 113 Ia 362

Urteil des Bundesgerichtes 1C\_472/2009 und 1C\_486/2009 vom 21. Mai 2010 Erw. 3.4

Urteil des Bundesgerichtes 1P.392/2001 vom 10. September 2001

GVP 1986 Nr. 76

VerwGE B 2012/157 vom 8. September 2012 Erw. 2.5.3

VerwGE B 2012/44 vom 30. April 2013 Erw. 6.4 und 6.3.1

VerwGE B 2010/293 vom 31. Mai 2011 Erw. 2.6

VerwGE B 2010/33 vom 11. Mai 2010 Erw. 2.2

VerwGE B 2009/94 vom 22. September 2009 Erw. 2.3

Häfelin/Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 6. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2005, N 320 f.

P. Hänni, Planungs-, Bau und besonderes Umweltrecht, Bern 2008, S. 235 f.

E. Häuptli-Schwaller in: Baumann et al. (Hrsg.), Kommentar zum Baugesetz des Kantons Aargau, Bern 2013, N 15 zu § 29 BauG/AG

B. Heer, St. Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, Rz. 266 ff.

A. Ruch, Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Hrsg. Aemisegger/Kuttler/Moor/Ruch, Zürich 1999, N 21 und N 30 f. zu Art. 27 RPG

Waldmann/Hänni, Handkommentar Raumplanungsgesetz, Bern 2006, N 7 ff., N 27 zu Art. 27 RPG



# 3

## Aussiedlung eines landwirtschaftlichen Betriebs

### Quelle und Zusammenfassung

Entscheid des Baudepartementes Nr. 9/2016 vom 2. Februar 2016

*Bei der Aussiedlung eines landwirtschaftlichen Gewerbes ist in der Regel ein Betriebskonzept erforderlich, das Auskunft über die konkreten Betriebs- und Bewirtschaftungsziele sowie die vorgesehene Finanzierung gibt. Das blosses Abstellen auf subjektive Erwartungen/Hoffnungen des Gesuchstellers ist nicht zulässig. Fehlt ein Betriebskonzept ist eine Beurteilung der Zonenkonformität nicht möglich.*

*Ausserdem sind an die Aussiedlung eines landwirtschaftlichen Gewerbes in ein Schutzgebiet hohe Anforderungen zu stellen und es sind verschiedene (Standort-) Optionen zu prüfen, sofern der Betrieb nicht auf einen ganz bestimmten Standort angewiesen ist.*

### Einleitung

X. ist Landwirt und betreibt auf seinen insgesamt acht Grundstücken Milchwirtschaft, Kälbermast, Rinderaufzucht, Hochstammfeldobstbau, Ackerbau und Viehhandel (Zucht-, Nutz-, Schlachtvieh und Kälber). Vier Grundstücke befinden sich in der Landwirtschaftszone (Grundstücke Nrn. 0001, 0002, 0003, 0004), eines gilt als Wald (Grundstück Nr. 0005) und drei Grundstücke, auf denen sich die Viehställe (Grundstücke Nrn. 0006 und 0007) und das Betriebsleiterwohnhaus (Grundstück Nr. 0008) befinden, liegen in der Dorfkernzone.

X. plant die Aussiedlung und Zusammenlegung seines Betriebs auf Grundstück Nr. 0001, das in einem Landschaftsschutzgebiet und rund 540 m von Grundstück Nr. 0008 entfernt liegt, worauf sich das bestehende Betriebsleiterwohnhaus befindet. In der näheren Umgebung des Grundstücks Nr. 0001 befindet sich auch der Grossteil des Pachtlands. Zu diesem Zweck reichte X. ein erstes Baugesuch ein, das er nach Eingang von Einsprachen und einer negativen (Zwischen-)Beurteilung durch das Amt für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG) wieder zurückzog. Gleichzeitig ersuchte er mit einem neuen, zweiten Baugesuch um Bewilligung für einen unmittelbar in der Nordostecke von Grundstück Nr. 0001 liegenden Boxenlaufstall für 49 Milchkühe, 6 Galtkühe, 6 Rinder und 24 Kälber mit Anbau so-



wie – südlich davon – für ein freistehendes Betriebsleiterwohnhaus mit sieben Zimmern. Mit dem Neubau sei eine Aufstockung des Tierbestands verbunden.

Die Gemeinde erteilte gestützt auf die Zustimmung des AREG die Bewilligung und wies die Einsprachen ab. Dagegen gelangten die Einsprecher mit Rekurs ans Baudepartement und rügten, das AREG habe weder die Zonenkonformität geprüft noch Alternativstandorte abgeklärt.

## Erwägungen

### 1 Zonenkonformität von Bauten und Anlagen in der Landwirtschaftszone

#### A Notwendigkeit der landwirtschaftlichen Bauten und Anlagen

Am 1. September 2000 sind das am 20. März 1998 revidierte RPG und die neue RPV in Kraft getreten. Darin werden unter anderem die in der Landwirtschaftszone als zonenkonform geltenden Nutzungen neu umschrieben. Ziel der Motion Zimmerli vom 3. Oktober 1990 zur Revision des RPG war einerseits die Zonenkonformität für Bauten in der Landwirtschaftszone neu zu umschreiben und andererseits eine gewisse Lockerung für das Bauen ausserhalb der Bauzone zu erreichen. Nach der bundesrätlichen Botschaft kann die Zonenkonformität einzelner Bauvorhaben auch unter dem neuen Art. 16a RPG nur bejaht werden, wenn dies zur landwirtschaftlichen oder gartenbaulichen Bewirtschaftung unerlässlich ist. Die Voraussetzungen der Zonenkonformität von Art. 16a RPG sind streng auszulegen. Allfällige Neubauten haben sich auf das für die landwirtschaftliche Tätigkeit Nötigste zu beschränken. Der Gesetzgeber hat bei der Teilrevision des RPG in Bezug auf die in der Landwirtschaftszone zonenkonformen Bauten und Anlagen an der Unterscheidung zwischen bodenabhängiger und bodenunabhängiger Produktion festgehalten. Ökonomiebauten und Wohngebäude sind in "gewöhnlichen Landwirtschaftszonen" im Sinn der Art. 16a Abs. 1 und 2 RPG nur zonenkonform, wenn entweder die Erzeugnisse aus einer bodenabhängigen Bewirtschaftung hervorgehen oder wenn der Anteil der bodenunabhängigen Bewirtschaftung nicht über eine innere Aufstockung hinausgeht. Als bodenabhängig werden die Bewirtschaftungsformen bezeichnet, die den Boden unmittelbar und im Wesentlichen unter natürlichen Bedingungen ausschöpfen, wie der Acker- und Gemüsebau oder die Milch- und Fleischproduktion. Die Tierhaltung erfolgt dann bodenabhängig, wenn die Tiere im Wesentlichen auf der Grundlage der auf dem Betrieb produzierten Futtermittel ernährt werden. Als bodenunabhängig gilt die Bewirtschaftung, wenn kein



hinreichend enger Bezug zum natürlichen Boden besteht. Tierhaltung ist bodenunabhängig, wenn sie ohne hinreichende eigene Futterbasis erfolgt. Bauten und Anlagen für die bodenunabhängige Tierhaltung sind im Rahmen einer zulässigen inneren Aufstockung zonenkonform (Art. 16a Abs. 2 RPG i.V.m. Art. 36 Abs. 1 RPV).

## B Landwirtschaftliche Wohngebäude im Besonderen

Nach Art. 34 Abs. 3 RPV sind Bauten für den Wohnbedarf, der für den Betrieb des entsprechenden landwirtschaftlichen Gewerbes unentbehrlich ist, einschliesslich des Wohnbedarfs der abtretenden Generation, zonenkonform. Die Beurteilung der Zonenkonformität eines Betriebsleiterwohnhauses hängt nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung insbesondere von Art und Umfang der betriebsnotwendigen Überwachungsaufgaben, von der Distanz zur nächsten Wohnzone sowie von der Frage ab, ob das Gewerbe hauptberuflich ausgeübt wird. Ist die Betriebsführung auch von einer Wohnzone aus möglich oder verlangen die betrieblichen Verhältnisse keine dauernde Anwesenheit, fehlt es am erforderlichen sachlichen Bezug des Bauvorhabens zur landwirtschaftlichen Produktion. Auf subjektive Vorstellungen und Wünsche des Einzelnen kann es ebenso wenig ankommen wie auf die persönliche Zweckmässigkeit und Bequemlichkeit. Die Distanz zur nächstgelegenen Wohnzone bzw. die Zumutbarkeit eines Standorts in der Wohnzone stellt gemäss konstanter bundesgerichtlicher Rechtsprechung ein eigenständiges Kriterium für die Beurteilung der Zonenkonformität bzw. der Standortgebundenheit in der Landwirtschaftszone dar. Allein aus der Tatsache, dass ein hoher Überwachungs- und Betreuungsaufwand gegeben ist, folgt nicht, dass auch ein permanenter Aufenthalt in einem Wohnhaus im unmittelbaren Hofbereich zwingend notwendig ist. Denn die Notwendigkeit der dauernden Anwesenheit von Personen auf dem Hof bestimmt sich nicht einzig durch die Nutzungsart, sondern ebenfalls durch die Entfernung des Betriebs von der nächstgelegenen Bauzone. Je näher die Wirtschaftsgebäude an der Bauzone liegen, desto eher kann der Betrieb vom Baugebiet aus geführt werden. Wohnraum ist in der Landwirtschaftszone nur dann zonenkonform, wenn die nächste Wohnzone weit entfernt und schwer erreichbar ist.

Im Rahmen der Beurteilung der Zonenkonformität ist im Weiteren zu prüfen, ob der Wohnraum der geplanten Baute angemessen dimensioniert ist. Nach den seit Inkrafttreten des RPG im Kanton St.Gallen angewendeten Richtwerten für zonenkonformen Wohnraum ausserhalb der Bauzone soll die gesamte anrechenbare Bruttogeschossfläche (aBGF) eines Landwirtschaftsbetriebs für das Betriebsleiterwohnhaus eine Richtgrösse von 215 m<sup>2</sup> nicht übersteigen, worin eine Schmutzschleuse und ein Büro von zusammen höchstens 15 m<sup>2</sup> enthalten sind.



## C Weitere Voraussetzungen für zonenkonforme Bauten und Anlagen

Eine Baubewilligung darf nach Art. 34 Abs. 4 RPV für Bauten und Anlagen in der Landwirtschaftszone nur erteilt werden, wenn die Baute oder Anlage für die in Frage stehende Bewirtschaftung nötig ist (Bst. a), der Baute oder Anlage am vorgesehenen Standort keine überwiegenden Interessen entgegenstehen (Bst. b) und der Betrieb voraussichtlich längerfristig bestehen kann (Bst. c). Dies gilt für alle Bauten und Anlagen in der Landwirtschaftszone, ungeachtet ob sie der bodenabhängigen Bewirtschaftung oder der inneren Aufstockung dienen.

## 2 Beurteilung im konkreten Fall

### A Notwendige Angaben zur Beurteilung der Zonenkonformität

Das Baudepartement prüfte vorab, welche Angaben und entscheidungswesentlichen Sachverhaltsabklärungen im Einzelnen notwendig sind, um das Vorhaben auf seine Rechtmässigkeit zu prüfen.

#### a *Ausreichende Futterbasis für Tierbestand?*

Für die Beurteilung, ob die umstrittenen Bauten und Anlagen der bodenabhängigen und damit zonenkonformen Tierhaltung dienen, sei regelmässig zu prüfen, ob auf dem Betrieb genügend Flächen als Futterbasis für die Ernährung des Tierbestands bestünden. Diese Beurteilung dürfe nicht – wie bei der inneren Aufstockung – aufgrund des in der Regel mittels Standardwerten (Art. 36 Abs. 2 RPV) ermittelten Trockensubstanzpotenzials des gesamten Betriebs vorgenommen werden. Vielmehr seien Bauvorhaben im Zusammenhang mit der bodenabhängigen Nutztierhaltung danach zu beurteilen, ob das von den Tieren benötigte Futter auch tatsächlich zum überwiegenden Teil auf dem Betrieb selbst produziert werde. Dazu sei es erforderlich, dass aufgrund der auf dem Betrieb herrschenden konkreten Verhältnisse ermittelt werde, welcher Landanteil als Futterbasis für die Tierhaltung dient und wie viele Tiere damit ernährt werden können. Das setze in der Regel voraus, dass der Landwirtschaftsbetrieb über ein Betriebskonzept verfüge, aus welchem der Umfang der verschiedenen Betriebszweige und die dafür jeweils zur Verfügung stehenden Landflächen hervorgingen.

#### b *Viehhandel als landwirtschaftliche Tätigkeit?*

Das Baudepartement stellte zudem fest, dass der Rekursgegner auf seinem Betrieb nach eigenen Angaben Viehhandel betreibe und diesen künftig of-



fenbar noch intensivieren wolle. Das Bundesgericht habe wiederholt ausgeführt, dass der Viehhandel nur dann als landwirtschaftliche Tätigkeit betrachtet werden könne, wenn er als unmittelbare Folge des Futteranbaus und der damit direkt verbundenen Tierhaltung betrieben werde. Hierunter falle der Kauf von Jungtieren zur eigenen Aufzucht oder der Verkauf von selber grossgezogenen Tieren, immer unter der Voraussetzung eines genügenden betriebseigenen Futtermittelanbaus. Die Ausführungen des Rekursgegners deuteten aber darauf hin, dass der von ihm betriebene Viehhandel nicht zonenkonform sei, weil nicht Jungtiere zur eigenen Aufzucht gekauft und später weiterverkauft oder selbst grossgezogene Tiere verkauft würden. So erläutere dieser selbst, es befänden sich jeweils im Herbst viele Zucht- und Nutztiere auf dem Betrieb, weil die gekauften Tiere aus dem Berggebiet stammten und direkt nach der Alpsaison auf den Hof kämen, um von hier aus weiterverkauft zu werden. Das Ökonomiegebäude werde nicht nur für das eigene Vieh, sondern auch deshalb so gross gebaut, um einen Puffer für den Viehhandel zu haben. Im Herbst würden jeweils viele Rinder zugekauft, die auf dem Betrieb abkalbten. Für diese Tiere werde Platz bis zum Weiterverkauf benötigt.

*c Betriebliche Notwendigkeit?*

Das Baudepartement führte aus, es sei unstreitig, dass die derzeitige betriebliche Situation für den Rekursgegner nicht zufriedenstellend sei. Ebenso sei unbestritten, dass er grundsätzlich Anspruch auf ein neues Ökonomiegebäude hat. Allerdings reiche allein dieser grundsätzliche Anspruch für die Annahme der Zonenkonformität des konkreten Bauvorhabens und die Erteilung der Baubewilligung nicht aus. Nach Art. 34 Abs. 4 Bst. a RPV dürfe eine Baubewilligung in der Landwirtschaftszone nur erteilt werden, wenn die Baute für die in Frage stehende Bewirtschaftung unerlässlich sei; Neubauten hätten sich dabei auf das für die landwirtschaftliche Tätigkeit Nötigste zu beschränken. Die Baubewilligungsbehörde habe deshalb anhand objektiver Kriterien und Richtlinien zu beurteilen, ob die Grösse einer geplanten Baute tatsächlich für die Bewirtschaftung eines Betriebs erforderlich sei. Die Argumentation, es sei immer der Landwirt als Eigentümer und Betriebsleiter selbst, der die für die Bewirtschaftung seines Eigen- und Pachtlands erforderliche Infrastruktur bestimme, weil auch er das Risiko seiner Investition trage, sei nicht zutreffend. Es sei vielmehr Pflicht der zuständigen kantonalen Behörde (Art. 25 Abs. 2 RPG) die Zonenkonformität eines Bauvorhabens ausserhalb der Bauzonen zu beurteilen.

*d Sicherung der längerfristigen Existenz?*

Das Baudepartement hielt dazu fest, dass es nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtes unerlässlich sei, den längerfristigen Bestand aufgrund eines vom Gesuchsteller beizubringenden Betriebskonzepts, das Auskunft



über die konkreten Betriebs- und Bewirtschaftungsziele sowie die vorgesehene Finanzierung gebe, zu überprüfen, soweit die Bewilligung grösserer Vorhaben in Frage stehe. Raumplanungsrechtlich solle mit dieser Vorschrift sichergestellt werden, dass in der Landwirtschaftszone nicht unnötig neue Bauten und Anlagen bewilligt würden, die – infolge Betriebsaufgabe – schon nach kurzer Zeit wieder leer stünden. Allein das blosses Abstellen auf subjektive Erwartungen/Hoffnungen des Gesuchstellers sei nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung unzureichend und unzulässig, um den längerfristigen Bestand eines Betriebs zu belegen.

## B Fehlende Zonenkonformität des Betriebsleiterwohnhauses

Diesbezüglich erwog das Baudepartement, dass die Entfernung des bestehenden Betriebsleiterwohnhauses vom Baugrundstück im konkreten Fall knapp 540 m betrage. Der Weg führe dabei über die Q.- und die R.-strasse, beides gut ausgebaute, asphaltierte Strassen. Eine gute strassenmässige Erschliessung zwischen Wohnhaus und Baugrundstück sei damit vorhanden. Eine Betriebsübergabe, die zusätzlichen Wohnraum erforderlich mache, stehe ebenfalls nicht bevor. Hinzu komme, dass der Rekursgegner in der Bauzone noch über weitere Grundstücke verfüge, die künftig wegen der Aufgabe der veralteten Stallbauten frei würden und gemäss Investitionsrechnung im Betriebsvoranschlag offenbar verkauft werden sollen. Vom heutigen Milchviehstall auf Grundstück Nr. 0006 bis zum Baugrundstück Nr. 0001 betrage die Strassenlänge über die R.-strasse nur mehr gut 400 m. Würde die neue Ökonomiebaute nicht auf Grundstück Nr. 0001, sondern auf Grundstück Nr. 0002 (heutige Obstbaumkultur) erstellt, läge die Wegdistanz zu einem allfälligen neuen Betriebsleiterwohnhaus auf Grundstück Nr. 0006 gar nur mehr bei rund 270 m. Sowohl nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung als auch nach der Praxis des AREG werde das Kriterium der Entfernung zwischen Ökonomiegebäude und Betriebsleiterwohnhaus abstrakt beurteilt und es sei unerheblich, ob dem Landwirt innerhalb der Bauzone effektiv Bauland zur Verfügung stehe oder nicht. Als entscheidend werde einzig der Umstand erachtet, ob die Bauzone objektiv gesehen nicht weit vom Stall entfernt liege und die Überwachungsaufgaben deshalb von dort aus wahrgenommen werden könnten. Verfüge ein Landwirt in der nächstgelegenen Bauzone – wie vorliegend – aber tatsächlich über Bauland, sei dieses bei der Beurteilung der Zonenkonformität eines Betriebsleiterwohnhauses umso mehr zu berücksichtigen.

Zudem stellte das Baudepartement fest, dass das bewilligte, zweigeschossige Betriebsleiterwohnhaus eine aBGF von 234 m<sup>2</sup> aufweisen würde und neben einen Kellergeschoss von 116 m<sup>2</sup> zudem über eine angebaute Doppelgarage von rund 55 m<sup>2</sup> verfügen solle. Damit übersteige das Wohnhaus die angewendete Richtgrösse von 215 m<sup>2</sup>. Gründe, von diesem Richtwert im vorliegenden Fall abzuweichen, würden weder vorgebracht, noch seien



solche – zumal die Baute auch noch in einem Landschaftsschutzgebiet zu liegen käme – ersichtlich. Nachdem die aBGF vom bestehenden Betriebsleiterwohnhaus rund 10 Prozent über dem Richtwert liege, hätte die Baubewilligung auch aus diesem Grund nicht erteilt werden dürfen.

### C Schlussfolgerung des Baudepartementes

Weil den Akten und Unterlagen die vorstehend genannten notwendigen Angaben nicht entnommen werden konnten, kam das Baudepartement zum Ergebnis, dass die Zonenkonformität von Wohnhaus und Ökonomiebaute zu Unrecht bejaht wurde. Aufgrund der unvollständigen Baugesuchsunterlagen, namentlich des fehlenden Betriebskonzepts, und der unterlassenen Sachverhaltsabklärungen sei es der zuständigen kantonalen Behörde auch nicht möglich gewesen, die Zonenkonformität des Bauvorhabens zu beurteilen. Nachdem für die Beurteilung dieser Frage umfangreiche Abklärungen zu tätigen seien und der Vorinstanz bei ihrer Entscheidung überdies ein gewisser Beurteilungsspielraum zustehe, den die Rechtsmittelinstanz zu wahren habe, falle eine Heilung des festgestellten Mangels nicht in Betracht, weshalb die Sache an die Vorinstanzen zurückzuweisen sei.

### D Ergänzende Bemerkungen zum Standort im Landschaftsschutzgebiet

Weil die Baubewilligung, der Einspracheentscheid und die Teilverfügung des AREG aus den vorstehend genannten Gründen aufzuheben war, konnte die Frage offen bleiben, ob das Vorhaben innerhalb des kantonalen und kommunalen Landschaftsschutzgebiets bewilligungsfähig wäre. Aus verfahrensökonomischen Gründen wies das Baudepartement jedoch darauf hin, dass nach der neuesten Rechtsprechung des Bundesgerichtes hohe Anforderungen an die Bewilligung von Bauten und Anlagen in Schutzgebieten gestellt würden.

Landwirtschaftszonen sollten von Bauten und Anlagen möglichst freigehalten werden (Art. 16 Abs. 1 RPG). Dieser im öffentlichen Interesse liegende Grundsatz sei im Rahmen der Interessenabwägung, welche bei der Standortwahl für Bauten und Anlagen in der Landwirtschaftszone vorzunehmen sei, zu berücksichtigen. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung gebiete das öffentliche Interesse an der Vermeidung der Zersiedelung, landwirtschaftliche Ökonomiebauten möglichst beim Betriebszentrum zu errichten; ein Standort ausserhalb des bereits besiedelten Gebiets könne in Frage kommen, wenn für die neue Nutzung bereits bestehende, nicht mehr benötigte Bauten verwendet oder ersetzt werden könnten. Solle ein bestehender Betrieb erweitert werden, sei die Standortwahl naturgemäss begrenzt. Eine andere Ausgangslage bestehe allerdings, wenn – wie vorliegend – ein Be-





trieb ausgesiedelt werden solle und hierfür die bisherigen Wohn- und Ökonomiegebäude verkauft oder abgebrochen würden. Hier müssten verschiedene Optionen geprüft werden, sofern der Betrieb nicht auf einen ganz bestimmten Standort angewiesen sei. Dies sei vorliegend nicht der Fall, zumal das Eigen- und Pachtland von X. im fraglichen Gebiet verstreut liege. Infolge des Strukturwandels würden – was selbst X. in den nächsten Jahren erwarte – immer mehr Bauernhöfe in der Landwirtschaftszone aufgegeben. Diese dürften (wenn überhaupt) nur umgenutzt werden, wenn sie für die Landwirtschaft nicht mehr benötigt würden (Art. 43a Bst. a RPV). Vor der Errichtung neuer Betriebszentren auf unüberbautem Kulturland in einem sensiblen Landschaftsgebiet müsse deshalb stets geprüft werden, ob es leerstehende Ökonomiebauten in der Region gebe, die übernommen werden könnten (z.B. durch einen Landtausch; eventuell unter Vermittlung von Kanton und Gemeinde). Sodann seien Standorte am Siedlungsrand zu bevorzugen, um eine Zersiedlung zu vermeiden. X. beschreibe im Wesentlichen die Lage und Bodenbeschaffenheit seiner anderen Eigenlandgrundstücke und beurteile diese für die geplante Aussiedlung als nicht bzw. schlechter geeignet als das Grundstück Nr. 0001. Eine blosser Selbstdeklaration des Gesuchstellers – ohne weitere amtliche Überprüfung der gemachten Angaben und ohne behördlichen Versuch, bei der Suche nach einem Alternativstandort aktiv beizutragen – sei nach dem oben Ausgeführten nicht ausreichend, wenn eine Aussiedlung eines ganzen Landwirtschaftsbetriebs in ein bedeutendes Landschaftsschutzgebiet bewilligt werden solle.

#### Weitere Hinweise

BGE 133 II 370 Erw. 4.1 ff. und 5

BGE 125 III 175 Erw. 2b

BGE 123 II 499 Erw. 3b/cc

BGE 121 II 67 Erw. 3a mit Hinweisen

BGE 121 II 307 Erw. 3b

Urteil des Bundesgerichtes 1C\_17/2015 vom 16. Dezember 2015 Erw. 3.1, 3.2 und 4

Urteil des Bundesgerichtes 1C\_71/2015 vom 23. Juni 2015 Erw. 5 mit Hinweisen

Urteil des Bundesgerichtes 1C\_144/2013 vom 29. September 2014 Erw. 4.3 ff in: ZBI 116/2015 S. 210

Urteil des Bundesgerichtes 1C\_550/2009 vom 9. September 2010 Erw. 6.4.1

Urteil des Bundesgerichtes 1C\_565/2008 vom 9. Juni 2009 Erw. 5.5

Urteil des Bundesgerichtes 1C.67/2007 vom 20. September 2007 Erw. 3.1 f.



Urteil des Bundesgerichtes 1A.78/2006 vom 1. Dezember 2006 Erw. 3.3

Urteil des Bundesgerichtes 1A.120/1998 vom 21. Juni 1999 Erw. 2d

GVP 2012 Nr. 86 Erw. 3.3.4

Waldmann/ Hänni, Handkommentar Raumplanungsgesetz, Bern 2006, N 14  
zu Art. 16a RPG



# 4

## Bauvorschriften in der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen

### Quelle und Zusammenfassung

Entscheid des Bundesgerichtes 1C\_449/2015 vom 25. Februar 2016

*Bauvorschriften in der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen dürfen offen formuliert werden.*

### Einleitung

Die St.Galler Stadtwerke reichten ein Baugesuch zur Erstellung einer Fernwärmezentrale mit den Grundmassen 19,3 m x 49,3 m auf einem in der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen gelegenen Grundstück ein. Vorgeesehen sind ein Untergeschoss sowie drei Obergeschosse sowie zwei Kaminanlagen und Solarpanels.

Die Baubehörde wies die von einer benachbarten Grundeigentümerin dagegen erhobene Einsprache ab und bewilligte das Bauprojekt. Das Baudepartement und das Verwaltungsgericht wiesen den dagegen erhobenen Rekurs bzw. die entsprechende Beschwerde im Wesentlichen ab. Schliesslich gelangte die Beschwerdeführerin ans Bundesgericht und beantragte die Verweigerung der Baubewilligung mit der Begründung, die vorliegend anwendbare Reglementsbestimmung betreffend Zone für öffentliche Bauten und Anlagen sei zu unbestimmt, womit diese gegen das Legalitätsprinzip verstosse. Zumindest wäre der Erlass eines Sondernutzungsplans notwendig. Sollte die Bestimmung dennoch als anwendbar erachtet werden, so ergebe eine sorgfältige Abwägung der involvierten öffentlichen und privaten Interessen, dass das Bauprojekt deutlich überdimensioniert sei und nicht bewilligt werden könne; besonders störend seien die massiven Kaminanlagen.



## Erwägungen

### 1 Anwendbare Zonenvorschriften

#### A Im Allgemeinen

Gemäss anwendbarem Baureglement werden die Zahl der Geschosse, die Gebäudehöhe, die Gebäudelänge, die Gebäudetiefe sowie der grosse und der kleine Grenzabstand für die einzelnen Zonen gemäss der Tabelle im Anhang geregelt. In Zonen, für welche die Tabelle keine Regelung enthält und für welche keine Sonderbauvorschriften erlassen worden sind, werden die Grundmasse und Gestaltungsanforderungen unter Berücksichtigung der öffentlichen und privaten Interessen im Einzelfall festgelegt. Gegenüber benachbarten Zonen gelten mindestens die Abstände der angrenzenden Bauklassen.

#### B Im Besonderen für die Zone für öffentliche Bauten und Anlagen

Die Tabelle im Anhang des Reglements enthält für die Zone für öffentliche Bauten und Anlagen keine Regelung, und es wurden vorliegend auch keine Sonderbauvorschriften erlassen. Anwendung finden folglich nur die Grenzabstandsbestimmungen der angrenzenden Zone. Gegenüber dem der Wohnzone W4a zugehörigen Grundstück der Beschwerdeführerin gilt ein grosser Grenzabstand von 10 m. Die Grundmasse des geplanten Gebäudes (Geschosszahl, Gebäudehöhe, -länge und -tiefe) sind demnach unter Berücksichtigung der öffentlichen und privaten Interessen im Einzelfall festzulegen.

### 2 Beurteilung durch das Bundesgericht

#### A Konkret genügend bestimmte Norm

Das Bundesgericht hielt fest, die vorliegende Bestimmung zur Zone für öffentliche Bauten und Anlagen enthalte eine klare Regelung zum Grenzabstand, indem die Abstandsvorschriften der benachbarten Bauklassen für anwendbar erklärt werden, wobei das Bauvorhaben den grossen Grenzabstand von 10 m gegenüber dem Grundstück der Beschwerdeführerin unbestritten einhalte. Im Übrigen sei die Vorschrift offen gefasst. Eine solche offene Umschreibung sei zulässig, da die öffentlichen Nutzungsarten sehr un-



terschiedlich sein können (z.B. Schulhaus, Spital, Kehrlichtverbrennungsanlage usw.). Den Gemeinden stehe insoweit ein Spielraum zu, der pflichtgemäss und willkürfrei auszuüben sei. Indem die Abstandsvorschriften der benachbarten Bauklassen für anwendbar erklärt würden und die Baubehörde zur Berücksichtigung der öffentlichen und privaten Interessen verpflichtet werde, sei dem Bestimmtheitserfordernis bzw. dem Legalitätsprinzip Genüge getan.

## B Keine Sondernutzungsplanpflicht

Zur von der Beschwerdeführerin geltend gemachten Sondernutzungsplanpflicht erwog das Bundesgericht, das St.Galler Gesetz über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht sehe keine grundsätzliche Überbauungs- oder Gestaltungsplanpflicht vor. Vorbehalten blieben Sondernutzungspläne für Bauten und Anlagen von überörtlicher Bedeutung gemäss Art. 69bis Abs. 2 BauG. Als solche gelten nach Art. 69bis Abs. 1 BauG Bauten und Anlagen, die sich wegen ihrer Grösse oder Bedeutung auf die Siedlungs-, Verkehrs- oder Versorgungsstruktur der umliegenden Gemeinden erheblich auswirkten. Der geplanten Fernwärmezentrale komme keine solche überörtliche Bedeutung zu, da diese im Wesentlichen der Versorgung der Gemeinde bzw. eines Teils derselben diene.

## C Öffentliche und private Interessen

Das öffentliche Interesse an der Realisierung der Fernwärmezentrale sei insofern ausgewiesen, als die Gewährleistung der Wärmeversorgung eine zentrale Aufgabe der öffentlichen Hand darstelle. Das Projekt diene zudem der Umsetzung des Energiekonzepts 2050 und damit dem Ziel der nachhaltigen Deckung des künftigen Wärmebedarfs. Das geplante Betriebsgebäude sei knapp 50 m lang, 20 m breit und gemessen an der Dachoberkante 17 m hoch – die massgebliche Gebäudehöhe betrage indessen 14,5 m. Die Kamine erreichten eine Höhe von 22,5 m. Damit übertreffe das geplante Gebäude zwar die Grundmasse in der angrenzenden Wohnzone 4a (40 m, 14 m und 14,5 m) deutlich. Das Mass der Überschreitung sei aber nicht derart massiv, dass von einer klar überdimensionierten Baute, die sich mit der bestehenden Bausubstanz und der Umgebung nicht vertrage, gesprochen werden müsste. Dazu komme, dass die Ausmasse im Wesentlichen technisch bedingt seien. Eine Fernwärmezentrale habe sich in ihrer Ausdehnung am Zweck auszurichten. Gerade deshalb seien im Baureglement auch keine Grundmasse festgelegt. Die umweltschutzrechtlichen Vorschriften seien ebenfalls geprüft und bestätigt worden. Insgesamt würden die privaten Interessen der Beschwerdeführerin durch die Dimensionen des Gebäudes nicht



erheblich tangiert und vermögten das öffentliche Interesse an der Realisierung nicht aufzuwiegen. Dementsprechend wies das Bundesgericht die Beschwerde ab.

#### Weitere Hinweise

Urteil des Bundesgerichtes 1C\_234/2012 vom 29. August 2012 Erw. 4.5

VerwGE B 2014/48 vom 28. Juli 2015 Erw. 3



# 5

## Ausschluss eines Angebots wegen ungenügender Offenlegung der konzernmässigen Einbindung der Anbieterin

### Quelle und Zusammenfassung

Präsidentialverfügung Verwaltungsgericht B 2016/16 vom 1. Februar 2016

*Aus den Hinweisen im Angebot musste die Vorinstanz nicht auf „Konzernangebot“ schliessen. Soweit sich das Konzernverhältnis aus den Referenzauskünften ergeben hat, handelte es sich um keine Erklärungen, die der Anbieterin zuzuordnen sind. Auch aus den übrigen Angaben lässt sich insbesondere unter Berücksichtigung der weiteren Umstände nicht ableiten, mit der Anbieterin hätte sich auch die Muttergesellschaft verpflichtet. Bei einer Prüfung des Angebots mit einem zumutbaren Aufwand musste die Vergabestelle nicht davon ausgehen, dass sich neben der Anbieterin weitere Konzerngesellschaften mit dem eingereichten Angebot rechtlich verpflichtet haben.*

### Einleitung

Eine Vergabestelle schrieb Bauarbeiten im offenen Verfahren aus. In der Frist gingen zahlreiche Angebote ein. Der Auftrag betreffend Baugrubenaushub wurde der X. AG zugeschlagen. Die zweitplatzierte Anbieterin Y. AG erhob gegen den Zuschlag beim Verwaltungsgericht Beschwerde, die X. AG sei wegen fehlender Eignung vom Verfahren auszuschliessen. Im Rahmen der Vernehmlassung zur Beschwerde stellte die Vergabestelle fest, dass die Zuschlagsempfängerin in ihrer Offerte bezüglich der Eignungskriterien (Standardformular Anbieterdaten) falsche Angaben gemacht hatte, weshalb sie den Zuschlag widerrief, die X. AG ausschloss und den Auftrag auf Grund der neu durchgeführten Nutzwertanalyse der zweitplatzierten Y. AG zuschlug.



## Erwägungen

### **1 Ausschluss der Zuschlagsempfängerin**

Gemäss Art. 12 Abs. 1 VöB kann der Auftraggeber einen Anbieter vom Vergabeverfahren ausschliessen sowie den Zuschlag widerrufen, wenn der Anbieter insbesondere die Eignungskriterien nicht erfüllt (Bst. a), dem Auftraggeber falsche Auskünfte erteilt (Bst. b) oder wesentliche Formvorschriften der Verordnung und des Vergabeverfahrens verletzt hat (Bst. h). Konkret hat die Vergabestelle das Angebot der X. AG mit der Begründung ausgeschlossen, es liege kein „Konzernangebot“ vor, die verlangten Eigenschaften würden aber lediglich von der Muttergesellschaft erfüllt.

### **2 Kein vergaberechtlicher Durchgriff**

Nach Rechtsprechung und Literatur gibt es keinen vergaberechtlichen Durchgriff auf Konzerngesellschaften. Mit Blick auf die Rechtssicherheit ist im Vergaberecht strikt und ausschliesslich auf die Rechtsform abzustellen. Will sich eine Anbieterin auf Tatsachen oder Rechtspositionen einer Konzerngesellschaft stützen, muss sie die fragliche Konzerngesellschaft als Konsortialpartnerin, als Subunternehmerin oder Lieferantin konkret in ihre Offerte einbinden. Die Muttergesellschaft wird insbesondere nicht schon aufgrund des besonderen Näheverhältnisses Teil der Anbietersphäre. Schaffen die Angebotsunterlagen nicht letzte Klarheit darüber, welche Rolle die Muttergesellschaft innehat, erscheint ein Ausschluss der Anbieterin – jedenfalls bei der gebotenen summarischen Prüfung – vergaberechtlich nicht als unzulässig.

### **3 Keine grundsätzliche Verpflichtung der Muttergesellschaft**

#### **A Strenge Voraussetzungen für das Erwecken von Konzernvertrauen**

Da für die Vergabebehörde von Bedeutung ist, inwieweit allfällige Ansprüche gegenüber der Anbieterin auch gegenüber der Konzerngesellschaft gelten, ist die dargelegte Auffassung auch mit Blick auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung zur Haftung aus erwecktem Konzernvertrauen gerechtfertigt, die an strenge Voraussetzungen zu knüpfen ist. Wie jedermann in Vertragsverhandlungen seine Interessen grundsätzlich selbst wahrzunehmen hat und sich nicht einfach auf deren Berücksichtigung durch den Verhand-





lungspartner verlassen darf, hat der Geschäftspartner einer Tochtergesellschaft deren Kreditwürdigkeit grundsätzlich selbst zu beurteilen. Demzufolge kann er das Bonitätsrisiko nicht generell auf die Muttergesellschaft abwälzen, da diese nicht unbesehen für den Erfolg des Tochterunternehmens einzustehen hat und bei dessen Scheitern dem Geschäftspartner nicht ohne weiteres für allfälligen Schaden haftet, der ihm aus dem Misserfolg erwächst. Schutz verdient nicht, wer bloss Opfer seiner eigenen Unvorsichtigkeit und Vertrauensseligkeit oder der Verwirklichung allgemeiner Geschäftsrisiken wird, sondern nur, wessen berechtigtes Vertrauen missbraucht wird. Eine Haftung entsteht somit nur, wenn die Muttergesellschaft durch ihr Verhalten bestimmte Erwartungen in ihr Konzernverhalten und ihre Konzernverantwortung erweckt hat, diese später aber in treuwidriger Weise enttäuscht. Nur dann hat die Muttergesellschaft für den Schaden einzustehen, den sie durch ihr gegen Treu und Glauben verstossendes Verhalten adäquat kausal verursacht hat. Hingegen führt die Vertrauenshaftung – im Gegensatz zur vertraglichen Garantiehaftung – nicht dazu, dass die Muttergesellschaft gegenüber Dritten grundsätzlich für Verbindlichkeiten der Tochtergesellschaft mithaftet.

## B Fehlende Indizien für ein Konzernangebot

Die X. AG beruft sich auf die Hinweise in ihrem Angebot, aus denen sich die persönliche und wirtschaftliche Verbindung zur Muttergesellschaft, der Z. AG, ergeben sollte, nämlich dem Briefkopf auf dem Begleitschreiben zu ihrem Angebot, der Rubrik „zusätzlicher Name“ (Ein Unternehmen der Z. AG), der Aufgabenanalyse (X. AG und Z. AG sind in dieser Region seit über 130 Jahren tätig...) und der Projektorganisation mit Angabe der Schlüsselpersonen, in welcher dasselbe Logo („X. AG Ein Unternehmen der Z. AG“ und „Z. AG“) verwendet und ein Geschäftsleitungsmitglied der „Z. AG“ als für die „Oberaufsicht“ über die Baumeisterarbeiten zuständig bezeichnet wird. Eine Übersicht über die Konzernstruktur, wie sie die X. AG zusammen mit der Beschwerde eingereicht hat, lag dem Angebot nicht bei.

## C Fehlende Patronatserklärung

Selbst eine nachgereichte Patronatserklärung könne in einem solchen Fall nur dann berücksichtigt werden, wenn sich deren Erklärungsinhalt bereits aus dem Angebot selbst ergeben hätte. Eine rechtlich verbindliche und deshalb real vollstreckbare Patronatserklärung im Sinn einer solidarischen Haftung mit der Anbieterin, die sich auf das gesamte Angebot in all seinen Aspekten beziehen müsste, liege nicht vor. Folglich konnte die rechtliche Tragweite einer solchen Erklärung offen bleiben. Aus den Hinweisen im Angebot musste die Vergabestelle jedenfalls auf kein Konzernangebot schliessen.



Aus den Angaben im Angebot lässt sich insbesondere unter Berücksichtigung der weiteren Umstände auch nicht ableiten, mit der X. AG hätte sich auch die Muttergesellschaft verpflichtet. Diese umfasst verschiedene Unternehmen mit Sitz in der Schweiz und im Ausland. Welche dieser Unternehmen bei einem allfälligen Vertragsschluss mit der Beschwerdeführerin schliesslich mitverpflichtet würden, ist aus dem Angebot nicht klar erkennbar. Die X. AG hat aber auch nicht – was ihr ohne weiteres möglich gewesen wäre – jene Konzerngesellschaft, welche die Arbeiten schliesslich ganz oder teilweise ausführen sollte, in der entsprechenden Rubrik als Subunternehmerin aufgeführt oder das Angebot als Bietergemeinschaft eingereicht. Beides wäre gemäss Ausschreibung jedoch zulässig gewesen.

#### D Keine weitergehende Abklärungspflicht der Vergabestelle

Bei einer Prüfung des Angebots mit einem zumutbaren Aufwand musste die Vergabestelle folglich nicht davon ausgehen, dass sich neben der X. AG weitere Konzerngesellschaften mit dem eingereichten Angebot rechtlich verpflichtet haben. Jedenfalls kann es im vergaberechtlichen Verfahren nicht Aufgabe der Vergabebehörde sein, eingehende Abklärungen zur Frage der möglichen rechtlichen Verpflichtung weiterer Konzerngesellschaften zu treffen oder aber die Einreichung einer umfassenden Patronatserklärung der Muttergesellschaft zu verlangen. Die Konzernstruktur war aus den frei zugänglichen Unternehmensinformationen nicht mit zumutbarem Aufwand und schlüssig zu ermitteln.

#### E Schlussfolgerung des Verwaltungsgerichtes

Die Vergabestelle durfte – und musste – das Angebot somit allein der X. AG zurechnen und zum Schluss kommen, dass diese nicht in der Lage sein würde, die offerierten Arbeiten allein zu erbringen und diese somit ausschliessen (Art. 12 Abs. 1 Bst. a VöB).

#### Weitere Hinweise

BGE 120 II 331 Erw. 5a

BVerwGer B 1600/2014 vom 2. Juni 2014 Erw. 4.4.7.2

M. Beyeler, Der Geltungsanspruch des Vergaberechts, Zürich/Basel/Genf 2012, Rz. 1374 ff.

Derselbe, Einbezug der Muttergesellschaft, in: BR 2015 S. 21 ff.



# 6

## Einreichung eines Korrekturgesuchs während des Rekursverfahrens

### Quelle und Zusammenfassung

Urteil des Verwaltungsgerichtes B 2014/48 vom 28. Juli 2015

*Während eines Rekursverfahrens kann zur Verbesserung von Punkten, die mit den öffentlich-rechtlichen Bestimmungen nicht im Einklang stehen, ein Korrekturbaugesuch eingereicht werden.*

### Einleitung

Eine Bauherrin reichte während eines beim Baudepartement hängigen Rekursverfahrens bei der Baubehörde ein Korrekturgesuch ein, in welchem die Lage des geplanten Gebäudes leicht gedreht und verschoben wurde, damit der verletzte Grenzabstand eingehalten werden konnte. Die Baubehörde wies die dagegen erhobene Einsprache ab und bewilligte die Korrektur. Nachdem die Einsprecherin auch dagegen Rekurs erhoben hatte, wies die Rekursinstanz das Sistierungsgesuch im zweiten Rekursverfahren ab, vereinigte die beiden Verfahren im Rekursentscheid, und wies beide Rekurse ab, soweit sie darauf eintrat. Das Verwaltungsgericht bestätigte den Entscheid, wogegen die Beschwerdeführerin ans Bundesgericht gelangte.

### Erwägungen

#### 1 Mehrere Baugesuche oder ein Korrekturbaugesuch

Für das gleiche Grundstück können gleichzeitig mehrere Baugesuche eingereicht werden. Es steht dem Bauherrn dabei frei, welches der bewilligten Projekte er verwirklichen will. Das Korrekturbaugesuch demgegenüber ersetzt bzw. ergänzt das ursprüngliche Baugesuch in den geänderten Punkten. Mit der Bewilligung der Korrektur wird die ursprüngliche Bewilligung im geänderten Teil ersetzt. In diesem Fall kann der Bauherr bloss noch das bewilligte Projekt gemäss bewilligtem Korrekturgesuch realisieren. Ein Korrektur-



turbaugesuch zur Verbesserung von Punkten, die mit den öffentlich-rechtlichen baurechtlichen Bestimmungen nicht im Einklang stehen, ist zulässig und entspricht einer gängigen Praxis. Auf die Kostenfolgen im Rekursverfahren hat dies aber grundsätzlich keinen Einfluss. Die Entscheidgebühr und die Parteienschädigungen werden bei der Erledigung des Rekurses nach dem mutmasslichen Obsiegen und Unterliegen der Verfahrensbeteiligten im hängigen Verfahren verlegt.

## **2 Ein Korrekturgesuch ist kein Sistierungsgrund**

### **A Voraussetzungen der Sistierung**

Eine Sistierung bedeutet eine Abweichung vom Grundsatz einer möglichst beförderlichen Fortführung und Erledigung des Verfahrens (Beschleunigungsgebot). Sie bedarf daher einer Rechtfertigung. Eine Sistierung des Verfahrens ist anzuordnen, wenn sie gesetzlich vorgeschrieben ist oder wenn ein anderes Verfahren anhängig ist, dessen Ausgang von präjudizialer Bedeutung ist. Zulässig ist die Verfahrenssistierung ausserdem, wenn sie aus wichtigen Gründen geboten erscheint und ihr keine überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstehen.

### **B Korrektur von gerügten Punkten kein Sistierungsgrund**

Vorliegend hielt die Bauherrin am ersten Baugesuch im Ergebnis insoweit (in einem Teilaspekt) nicht mehr fest, als sie ein Korrekturbaugesuch (mit veränderter Positionierung des Gebäudes) einreichte. Mit dem Korrekturgesuch wird das ursprüngliche Baugesuch im Punkt der Gebäudepositionierung ersetzt. Indem die korrigierte Lageverschiebung des Betriebsgebäudes ausschliesslich zum Ziel hat, den beim ursprünglichen Baugesuch gerügten Mangel der Nichteinhaltung des Grenzabstands zu korrigieren, verneinte die Rekursinstanz zu Recht einen Grund, das Verfahren betreffend das Korrekturbaugesuch zu sistieren.

## **3 Gegenstandslosigkeit des korrigierten Bereichs**

Vor diesem Hintergrund präsentiert sich das Korrekturbaugesuch hinsichtlich der Frage des Grenzabstands nicht nur als erstinstanzlich von der Bauverwaltung zu beurteilendes Anliegen, sondern gleichzeitig auch als (Teil-)Anerkennung der diesbezüglichen Rügen der Beschwerdeführerin im damals bereits anhängigen ersten Rekursverfahren. Mit Bewilligung des Korrekturge-



suchs wurde der Einspracheentscheid im Zusammenhang mit der ursprünglichen Bewilligung somit insofern teilweise gegenstandslos, als die Bauherrin während des Rekursverfahrens das Korrekturbaugesuch stellte, in dem sie die Anliegen der Rekurrentin teilweise berücksichtigte bzw. anerkannte. Folglich ist der erste Rekurs nur insoweit abzuweisen, als er (durch die Anerkennung von Seiten der Bauherrin) nicht ohnehin bereits gegenstandslos geworden war. Ohne Hinweis auf die teilweise Gegenstandslosigkeit würde sonst das (mangelhafte) ursprüngliche Baugesuch im Ergebnis bestätigt. Eine vollumfängliche Abweisung des ersten Rekurses liesse sich nicht allein mit dem Hinweis begründen, die Bauherrin habe den festgestellten Mangel der Baubewilligung zwischenzeitlich durch Einreichung eines Korrekturbaugesuchs behoben, zumal die Rekuserhebung sich gerade durch die Einreichung des Nachtragsbaugesuchs als angebracht erwiesen hatte. Richtigerweise hat die Rekursinstanz denn auch die Tatsache des berechtigterweise erhobenen ersten Rekurses bei der Kostenverlegung berücksichtigt.

#### **4 Keine Verletzung der bundesrechtlichen Koordinationspflicht**

##### **A Geltend gemachter Koordinationsbedarf**

Vor Bundesgericht rügte die Einsprecherin, mit der Möglichkeit eines Korrekturgesuchs werde die Koordinationspflicht gemäss Art. 25a RPG verletzt, da sich daraus gegenseitig ausschliessenden Baugesuche ergäben. Damit bestünde die Gefahr sich widersprechender Entscheide.

##### **B Kein Koordinationsbedarf bei nachträglicher Projektänderung**

Die Korrekturbewilligung hat nicht zur Folge, dass verschiedene Bewilligungen inhaltlich aufeinander abgestimmt und koordiniert eröffnet werden müssten. Die ursprüngliche, noch nicht rechtskräftige Bewilligung wird in Bezug auf die Gebäudepositionierung durch die Bewilligung des Korrekturgesuchs ersetzt, was sich auch darin zeigt, dass das Baudepartement die Rekursverfahren vereinigt und alsdann einen Entscheid gefällt hatte.

#### **Weitere Hinweise**

Urteil des Bundesgerichtes 1C\_449/2015 vom 25. Februar 2016 Erw. 3  
Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St.Gallen, St.Gallen 2003, Rz. 1093