

I. Staats- und Verwaltungsrecht

1. Verfassung

106

Art. 8, Art. 19 und Art. 50 Abs. 1 BV (SR 101), Art. 2 Bst. m und Art. 88 ff. KV (sGS 111.1), Art. 14 GG (sGS 151.2) und Art. 10 VSG (sGS 213.1). Das Bildungsdepartement des Kantons St.Gallen beauftragte das Institut für Föderalismus der Universität Freiburg mit der Durchführung eines Rechtsgutachtens zur Frage der Finanzierung von Privatschulen durch öffentliche Mittel. Gegenstand dieser Studie bilden verschiedene mit dieser Problematik zusammenhängende Fragen, namentlich die Zuständigkeit der Schulgemeinden bzw. politischen Gemeinden zur Leistung von Beiträgen an Schulgelder für den Besuch einer anerkannten Privatschule sowie die Zulässigkeit entsprechender gesetzlicher Regelungen aus verfassungsrechtlicher Sicht.

Universität Freiburg im Auftrag des Bildungsdepartementes, 20. Mai 2007

Würdigung:

...
Ein Anspruch auf staatliche Unterstützung von Privatschulen besteht in der Regel nur für jene Fälle, in welchen der Besuch einer öffentlichen Schule nicht zumutbar ist, was namentlich bei Kindern der Fall sein kann, die eine Sonderschule besuchen müssen und das Gemeinwesen über keine geeignete Einrichtung verfügt.

...
Der Grundsatz der Gesetzmässigkeit der Verwaltung (Legalitätsprinzip) besagt, dass die Staatstätigkeit nur aufgrund und nach Massgabe von generell-abstrakten Normen ausgeübt werden darf, die genügend bestimmt sind. Das Legalitätsprinzip erfasst heute nicht mehr einzig die Eingriffsverwaltung, im Rahmen welcher Rechte und Pflichten der Bürger begründet werden, sondern beschlägt auch die Leis-

tungsverwaltung. Die Anforderungen an die Bestimmtheit des Rechtssatzes und das Erfordernis der Gesetzesform sind jedoch im Bereich der Leistungsverwaltung im Allgemeinen etwas weniger streng.

Demzufolge bedürfen Beschlüsse über Ausgaben (z. B. Subventionen) ebenfalls einer gesetzlichen Grundlage, wobei Stufe und Bestimmtheitsgrad stets von der Art der Materie abhängt. Wesentlich ist es namentlich, ob es sich dabei um einmalige oder wiederkehrende staatliche Leistungen handelt: Bei wiederkehrenden staatlichen Leistungen bedarf es für den sachgerechten und rechtsstaatlich befriedigenden Einsatz der Mittel meist einer spezialgesetzlichen Normierung, welche Voraussetzungen und Zweck dieser Leistungen detailliert umschreibt. Demgegenüber können für einmalige Vorhaben, bei denen sich keine Probleme der Gleichbehandlung und der Voraussehbarkeit stellen, schon allgemeine Ziel- und Aufgabennormen in der Verfassung oder Gesetz eine hinreichende Rechtsgrundlage bilden.

Bei der finanziellen Unterstützung von Privatschulen stehen in erster Linie wiederkehrende Ausgaben zur Diskussion. Daher bedarf die Ausrichtung von Staatsbeiträgen und Subventionen in der Regel einer klaren gesetzlichen Grundlage.

Gemäss Art. 88 KV kennt der Kanton St. Gallen grundsätzlich drei Arten von Gemeinden, namentlich die politische Gemeinde, die Schulgemeinde und die Ortsgemeinde; die zwei letztgenannten Gemeindearten stellen Spezialgemeinden dar.

Die politische Gemeinde erfüllt als «Universalgemeinde» alle Aufgaben, soweit diese nicht von Spezialgemeinden wahrgenommen werden (Art. 91 KV). Sie ist somit in allen öffentlichen Angelegenheiten zuständig, die nicht einem anderen Gemeinwesen obliegen (Art. 14 GG). Sie hat Aufgaben, die erfüllt werden müssen und nicht gesetzlich zugewiesen sind, gegen Abkürzung zu übernehmen, wenn eine Spezialgemeinde sie ihr abtreten will. Ausserdem kann sie Aufgaben einer örtlichen Korporation an sich ziehen, wenn wichtige öffentliche Interessen es rechtfertigen und die übrigen politischen Gemeinden im Korporationsgebiet zustimmen. Dieses Vorgehen bedarf der Genehmigung des Departements (Art. 15 KV).

Die Schulgemeinde nimmt die ihr durch das Gesetz übertragenen Aufgaben im Schul- und Bildungsbereich wahr (Art. 92 KV). Diese Bestimmung wird durch das Volksschulgesetz konkretisiert: Gemäss Art. 4 VSG sind Schulgemeinden die Träger der öffentlichen Volksschule. Bestand und Aufgaben richten sich nach der Gesetzgebung über die Volksschulen (Art. 17 GG), während Organisation und Verwaltung durch das Gemeindegesetz geregelt sind (Art. 7 VSG). Art. 10 VSG sieht schliesslich vor, dass die Schulgemeinde im Rahmen des allgemeinen Schulzwecks und unter Vorbehalt der Vorschriften über den Finanzausgleich auch freiwillige Aufgaben übernehmen kann.

Eine Besonderheit des Kantons St. Gallen bildet das Vorhandensein einer konfessionellen Schulgemeinde, welche sich aus dem katholischen Kantonsteil des Kantons St. Gallen zusammensetzt. Dieser führt eine eigene katholische Kantonsekundarschule, wozu jedoch auch Angehörige anderer Glaubensbekenntnisse Zugang haben. Diese katholische Sekundarschule (KKSS, auch «Flade» genannt), deren

Träger der katholische Konfessionsteil des Kantons St.Gallen ist (d. h. eine öffentlich-rechtliche Körperschaft), ist durch das Volksschulgesetz anerkannt. Bei der «Flade» handelt es sich demnach ebenfalls um eine öffentliche Schule.

Schliesslich erfüllen Ortsgemeinden mit ihren Mitteln gemeinnützige, kulturelle und andere Aufgaben im öffentlichen Interesse (Art. 93 KV).

Vorab gilt es festzuhalten, dass die Frage der Autonomie der St.Galler Gemeinden bei der Ausrichtung von Subventionen an eine private konfessionelle Sekundarschule bereits mehrmals vom Regierungsrat des Kantons St.Gallen überprüft wurde. Dabei wurde sowohl die Befugnis der politischen Gemeinden als auch jene der Schulgemeinden, diese Privatschule finanziell zu unterstützen, bejaht. Im Folgenden gilt es somit zu untersuchen, ob diese Entscheide – in Bezug auf die Autonomiefrage vor der aktuellen Rechtslage standhalten.

Umfang und Tragweite der Gemeindeautonomie richten sich im Allgemeinen nach den Vorschriften des kantonalen Rechts. Dieser Grundsatz wird auch in Art. 50 Abs. 1 BV festgehalten, welcher die Gemeindeautonomie «nach Massgabe des kantonalen Rechts» gewährleistet. Die ausdrückliche Erwähnung der Gemeinden in der Bundesverfassung bezweckt zwar eine Aufwertung der dritten staatlichen Ebene, ändert jedoch nichts an der Tatsache, dass Bestand und Tragweite ihrer Autonomie sich einzig nach den Bestimmungen des kantonalen Rechts richten. Dieses entscheidet, ob die Gemeinden überhaupt Autonomie geniessen und gegebenenfalls wie gross ihre Handlungsspielräume sind.

Gemäss der berühmten Formel des Bundesgerichts ist eine Gemeinde in einem Sachbereich autonom, «wenn das kantonale Recht dies nicht abschliessend ordnet, sondern ihn ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt». Dieser Grundsatz findet sich in der Verfassung des Kantons St.Gallen wieder: Demnach verfügen die Gemeinden über Autonomie, soweit das Gesetz ihre Entscheidungsspielräume nicht einschränkt, indem es einen Gegenstand teilweise oder abschliessend regelt. In der Rechtsetzung hat die Gemeinde Entscheidungsfreiheit in allen Sachgebieten, in denen das Gesetz keine abschliessende Regelung trifft oder die Gemeinde ausdrücklich zur Rechtsetzung ermächtigt (Art. 89 KV; vgl. auch Art. 4 GG). Neben den Aufgaben, die ihnen durch Verfassung oder Gesetz zugewiesen werden, können die Gemeinden im Rahmen ihrer Autonomie auch solche Aufgaben erfüllen, die sie im öffentlichen Interesse selbst wählen (Art. 90 KV). Sofern ein bestimmter Gegenstand, der einen lokalen Bezug aufweist, nicht geregelt wurde, sind die Gemeinden somit grundsätzlich zu ergänzender Rechtsetzung befugt. Schliesslich geniessen die Gemeinden Autonomie auch bei der Anwendung des kantonalen Rechts, sofern dessen Vorschriften ihnen einen relativ erheblichen Spielraum belassen.

Es ergibt sich somit, dass die St.Galler Gemeinden im Rahmen ihrer allgemeinen Zwecksetzung in allen Sachgebieten zur selbständigen Regelung zuständig sind, soweit das Gesetz ihre Entscheidungsfreiheit nicht ganz oder teilweise ein-

schränkt. Kein Raum für autonome Regelungen besteht nur dort, wo der Bund oder der Kanton eine Materie abschliessend und umfassend geregelt hat.

Diese Grundsätze gelten sowohl für die politischen Gemeinden wie auch für die Schulgemeinden. Gegenüber den politischen Gemeinden sind die Zuständigkeiten der Schulgemeinden erheblich eingeschränkt und zum grössten Teil bereits im VSG definiert. Die geringe Gemeindeautonomie im Volksschulwesen ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass diese Materie primär Sache des Kantons ist. Die Tatsache, dass der Aufgabenbereich der Schulgemeinden gemäss Verfassung und Gesetz enger gefasst ist als jener der politischen Gemeinden, schliesst aber eine rechtlich erhebliche Entscheidungsfreiheit und damit auch eine massgebliche Autonomie nicht aus.

Im Bereich des Privatschulwesens verfügen weder die politischen noch die Schulgemeinden über ausdrückliche Zuständigkeiten. Das Privatschulwesen wird im VSG geregelt und stellt somit grundsätzlich eine kantonale Aufgabe dar. Die kantonalen Vorschriften haben jedoch – bis auf eine Ausnahme betreffend die Sonderschulen – keine Finanzierungsfragen zum Gegenstand. Somit fehlen ausdrückliche Bestimmungen darüber, wer über die Ausrichtung von Beiträgen an private Schulen entscheiden darf. Ferner handelt es sich bei dieser Materie nicht um einen Bereich, welcher in den Aufgabenkreis einer besonderen Gemeindeart fällt, da, wie bereits erwähnt, die Schulgemeinden nur Träger der öffentlichen Schule sind und das VSG in erster Linie die öffentliche Schule zum Gegenstand hat.

Weil dieser Gegenstand weder ganz noch teilweise auf kantonaler Ebene geregelt wurde, das Privatschulwesen nicht ausdrücklich in die Kompetenz einer Spezialgemeinde fällt und das Schulwesen im Allgemeinen einen offensichtlichen lokalen Bezug aufweist, muss gestützt auf diese Erkenntnisse die Zuständigkeit der politischen Gemeinde als Universalgemeinde zur selbständigen Regelung dieser Frage bejaht werden.

Es ist indessen nicht auszuschliessen, dass auch die Schulgemeinden befugt wären, die Ausrichtung von Beiträgen an private Schulen gesetzlich zu normieren. Dies kann einerseits der Fall sein, sofern Schulen zur Diskussion stehen, die zwar eine private Trägerschaft haben, jedoch aufgrund der gesamten Umstände als «öffentlich» betrachtet werden müssten. In diesem Fall würden sie grundsätzlich in den Anwendungsbereich des VSG fallen. Ferner kann Art. 10 VSG eine Rolle spielen, welcher festhält, dass die Gemeinden im Rahmen des allgemeinen Schulzwecks auch freiwillige Aufgaben übernehmen dürfen: Die Unterstützung privater Schulen kann sehr wohl unter den allgemeinen Schulzweck fallen, so dass ebenfalls denkbar wäre, dass Schulgemeinden gestützt auf diese Bestimmung entsprechende Regelungen verabschieden. Schliesslich findet sich auch in Art. 19 des kantonalen Finanzausgleichsgesetzes einen Hinweis auf die Zulässigkeit kommunaler Beiträge. Diese Bestimmung hält fest, dass, sofern ein privater Träger auf dem Gebiet einer Sekundarschulgemeinde eine Sekundar- oder eine Realschule führt, Gemeindebeiträge an die Privatschule für Schüler, deren Eltern im Kanton wohnen,

auf den Finanzbedarf angerechnet werden können. Die Regierung setzt die Höhe der anrechenbaren Gemeindebeiträge fest. Dadurch anerkennt das Gesetz indirekt die Möglichkeit, dass bestimmte Schulgemeinden privaten Schulträgern Beiträge ausrichten können. Schliesslich gilt es zu berücksichtigen, dass die Schulgemeinden nicht verpflichtet sind, eigene Schulen zu führen, sondern können auch Private mit dieser Aufgabe beauftragen. Im Bereich des obligatorischen Grundschulunterrichts wären sie jedoch in einem solchen Fall gehalten, die Unentgeltlichkeit des Unterrichts sicherzustellen, was unter Umständen auch die Ausrichtung von Beiträgen an Schulgelder erforderlich machen könnte.

Zusammengefasst lässt sich festhalten, dass im Kanton St.Gallen der Gesetzgeber – mit Ausnahme von den Sonderschulen – keine eigene Regelung bezüglich der Finanzierung von Privatschulen erlassen hat. In Ermangelung einer gesetzlichen Regelung sind die Gemeinden kraft ihrer Autonomie befugt, in diesem Bereich eigene Vorschriften zu erlassen. Entsprechende Entscheidungsspielräume stehen gemäss der vorliegenden Auffassung sowohl den politischen als auch den Schulgemeinden zu.

...

Schlussthesen:

1. Die Regelung des Schulwesens einschliesslich des Privatschulwesens fällt grundsätzlich in den Zuständigkeitsbereich der Kantone. Da es sich dabei um eine Materie mit einem ausgeprägt lokalen Charakter handelt, räumen die Kantone ihren Gemeinden in diesem Bereich verschiedene Kompetenzen ein. Von Bundesverfassung wegen sind die Kantone jedoch verpflichtet, für einen ausreichenden unentgeltlichen Grundschulunterricht zu sorgen, der allen Kindern offen steht. Dies stellt für die Betroffenen einen grundrechtlichen Anspruch dar, der in Art. 19 BV konkretisiert wird. Hingegen ist der Staat nicht gehalten, den Grundschulunterricht selber anzubieten, sondern kann auch einen Dritten, namentlich einen Privaten, damit beauftragen. Andererseits kann auch ein verfassungsrechtlicher Anspruch auf Besuch einer Privatschule bestehen; ein solcher ist beispielsweise in der St.Galler Kantonsverfassung ausdrücklich verankert.

2. Die Abgrenzung zwischen öffentlichen und privaten Schulen fällt nicht immer leicht: Neben Bildungsinstitutionen, die einen öffentlichen Träger (Kanton, Gemeinden) haben, können unter bestimmten Umständen auch Schulen mit privater Trägerschaft als «öffentlich» bezeichnet werden. Dies ist namentlich der Fall, sofern die jeweilige Einrichtung einen (förmlichen) öffentlichen Auftrag erfüllt oder zumindest verpflichtet ist, im Rahmen der vorhandenen Plätze alle geeigneten Bewerber aufzunehmen. Von Bedeutung kann in diesem Zusammenhang auch die Tatsache sein, ob die betreffende Schule massgeblich vom Staat finanziert wird, wobei dieses Kriterium nie allein massgebend sein kann.

3. In der Schweiz besteht grundsätzlich kein Anspruch auf Finanzierung der Privatschulen durch öffentliche Mittel. Ausgenommen sind Fälle, in welchen einzel-

nen Kindern der Besuch einer öffentlichen Schule, beispielsweise aufgrund von Behinderungen oder Lernschwierigkeiten, nicht zugemutet werden kann oder solche, in denen das Gemeinwesen einen Privaten mit der Durchführung des allgemeinen unentgeltlichen Grundschulunterrichts beauftragt. Dasselbe müsste auch in Fällen gelten, in denen hochbegabten Kindern der Besuch öffentlicher Schulen nicht zugemutet werden darf. In solchen Konstellationen erfüllen die Privatschulen öffentliche Aufgaben, so dass der Staat dafür zu sorgen hat, dass die betroffenen Kinder in den Genuss eines unentgeltlichen Unterrichts kommen. Im Übrigen können keine Ansprüche auf staatliche Leistungen geltend gemacht werden.

4. Zahlreiche kantonale Erlasse kennen ausdrückliche Vorschriften über die Zulässigkeit der Ausrichtung staatlicher Beiträge an private Schulen. Diese Regelungen können sowohl die Volks- als auch die Mittelschule betreffen. In der Regel wird die Zulässigkeit staatlicher Beiträge bejaht, sofern verschiedene Voraussetzungen erfüllt sind, wie z. B. das Vorliegen eines öffentlichen Interesses bzw. eines entsprechenden Nutzens oder sofern dadurch eine Entlastung des Staates erreicht wird. Ob Beiträge ausgerichtet werden, liegt grundsätzlich im Ermessen des zuständigen Gemeinwesens. Einzelne kantonale Erlasse enthalten ausdrückliche Vorschriften über die maximal zulässige Höhe der staatlichen Unterstützung. In der Regel sind die Beiträge nicht kostendeckend.

5. Im Kanton St.Gallen wird die Frage der Zulässigkeit der Ausrichtung staatlicher Beiträge an Privatschulen im Bereich des Schulobligatoriums nicht ausdrücklich normiert. Eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage ist heute aber auch im Bereich der Leistungsverwaltung (z. B. bei Ausgabenbeschlüssen) erforderlich. Kraft ihrer durch die Kantonsverfassung eingeräumten Autonomie sind die Gemeinden befugt, diesen Aspekt selbständig zu regeln. Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass das Privatschulwesen keine spezifische Aufgabe der Schulgemeinden ist, weil diese von Gesetzes wegen grundsätzlich nur im Bereich des öffentlichen Schulwesens über bestimmte Kompetenzen verfügen. Sofern jedoch eine Schule, die einen privaten Träger hat, als öffentlich gelten muss, kann die Frage der Ausrichtung von Staatsbeiträgen dennoch in die Zuständigkeit der Schulgemeinde fallen. Auch ist es denkbar, dass die Schulgemeinden gestützt auf Art. 10 VSG diesen Aspekt aufgrund ihrer subsidiären Kompetenz zur Regelung anderer Fragen mit lokalem Bezug, entsprechende Vorschriften erlassen dürfen. Als Universalgemeinden können die politischen Gemeinden die Ausrichtung von Beiträgen an private Schulen ebenfalls gesetzlich normieren.

6. a) Die Zulässigkeit der Finanzierung privater Einrichtungen durch staatliche Mittel bzw. die Modalitäten dieser Finanzierung beurteilt sich stets im Lichte der Verfassung, insbesondere der Grundrechte. Im Vordergrund stehen die Rechtsgleichheit, einschliesslich des Diskriminierungsverbots, die Glaubens- und Gewissensfreiheit sowie die Wirtschaftsfreiheit. Ein absolutes Verbot, Privatschulen aus staatlichen Mitteln zu unterstützen, lässt sich aus keinem dieser Grundrechte ableiten. Diese enthalten jedoch verschiedene Grundsätze, welche das Gemeinwesen zu beachten hat.

b) Das Gebot der Rechtsgleichheit i. S.v. Art. 8 Abs. 1 BV erlaubt es einerseits, Unterscheidungen zu treffen, sofern diese auf sachlichen, haltbaren und vernünftigen Gründen beruhen. Eine besondere Bedeutung kommt in diesem Zusammenhang dem Aspekt der Geschlechtertrennung zu. Die finanzielle Unterstützung geschlechtsgetrennter Schulen beurteilt sich in erster Linie im Lichte von Art. 8 Abs. 2 und 3 BV: Grundsätzlich ist es dem Staat nicht verwehrt, geschlechtsgetretennten Privatschulen Beiträge auszurichten, solange er bereit ist, Mädchen- und Knabenschulen in gleicher Weise zu unterstützen. Dies ist insbesondere der Fall, sofern die unterstützten Schulen einen öffentlichen Auftrag erfüllen sowie im Bereich des Schulobligatoriums, weil der Staat verpflichtet ist, Mädchen und Knaben eine gleiche, zumindest aber eine gleichwertige, Ausbildung anzubieten.

c) Am stärksten wird der kommunale Handlungsspielraum bei der Regelung der Finanzierungsfrage durch die Glaubens- und Gewissensfreiheit eingeschränkt, insbesondere durch die religiöse Neutralitätspflicht des Staates. Dem Gemeinwesen ist es namentlich verwehrt, durch die finanzielle Unterstützung einer Glaubensgemeinschaft seine Verbundenheit mit dieser zu zeigen bzw. eine oder einzelne Glaubensgemeinschaften gegenüber anderen bevorzugt zu behandeln. Sofern der Staat eine finanzielle Unterstützung für religiöse Schulen leistet, muss er dies grundsätzlich für alle Religionen gleichermassen tun. Daher hat sich der Staat bei der Unterstützung einzelner konfessioneller Schulen am Grundsatz der religiösen Parität sowie an der Rechtsgleichheit zu orientieren. Die Unterstützung von Privatschulen mit einer religiösen Ausrichtung ist somit verfassungsrechtlich zulässig, sofern die genannten Kriterien eingehalten werden und ein öffentliches Interesse an der Führung solcher Schulen besteht.

d) Schliesslich können staatliche Unterstützungsmassnahmen geeignet sein, den Wettbewerb unter Schulen zu verzerren und somit gegen das Grundrecht der Wirtschaftsfreiheit, insbesondere den Grundsatz der Gleichbehandlung der Gewerbetreibenden zu verstossen. Die Gleichbehandlung der Konkurrenten ist zwar strenger als das allgemeine Rechtsgleichheitsgebot, doch schliesst dieser ebenfalls nicht aus, dass Unterscheidungen getroffen werden, sofern ein öffentliches Interesse daran besteht und die jeweilige Massnahme vor einer Verhältnismässigkeitsprüfung standhält.

7. Im Ergebnis lässt sich feststellen, dass das zuständige Gemeinwesen bei der Ausrichtung von Beiträgen an Schulgelder über einen erheblichen Entscheidungsspielraum verfügt. Es ist grundsätzlich zulässig, bei der Regelung dieses Aspekts bestimmte Differenzierungen vorzunehmen, sofern die getroffenen Unterscheidungen auf sachlichen und vernünftigen Gründen beruhen, nicht diskriminierend sind, die religionsrechtliche Parität berücksichtigen und nicht konfessionell motiviert sind. Somit sind auch unterschiedlich hohe Beiträge je nach Schule nicht von vornherein unzulässig. Wie hoch diese Beiträge sein sollen bzw. dürfen, kann jedoch nicht allgemein beantwortet werden, da es sich dabei um eine Ermessensfrage handelt; diese muss unter Berücksichtigung der gesamten Umstände, wozu auch

die lokalen Gegebenheiten zählen, beantwortet werden. Fest steht jedoch, dass der Staat beispielsweise im Bereich des Schulobligatoriums einen allgemeinen unentgeltlichen Grundschulunterricht gewährleisten muss; die Unentgeltlichkeit muss selbst dann garantiert werden, wenn das Gemeinwesen diese Aufgabe an private Dritte delegiert. Dies kann allenfalls gebieten, dass kostendeckende Beiträge ausgerichtet werden. Höhere Beiträge können auch als gerechtfertigt erscheinen, sofern die unterstützte Schule einen öffentlichen Auftrag erfüllt bzw. wenn die jeweilige Einrichtung öffentlich anerkannt wurde. Schliesslich gilt es zu beachten, dass Schulen, die zu einem überwiegenden Teil aus öffentlichen Mitteln finanziert werden, unter Umständen als öffentlich gelten müssen. Dies bedeutet unter anderem, dass das Gemeinwesen berechtigt ist, diese Schulen einer strengeren Aufsichtspflicht bzw. Auflagen zu unterstellen.

2. Gemeinden

107

Art. 64 GG (sGS 151.2). Hat die Gemeinde das Votenprotokoll der Bürgerversammlung ohne Einsatz technischer Hilfsmittel erstellt und ist im Rahmen der Protokollbeschwerde der Inhalt einzelner Aussagen nicht mehr zweifellos feststellbar, so fällt diese Beweislage zu Ungunsten der Gemeinde aus.

Departement des Innern, 18. September 2007

Aus den Erwägungen:

5.2.3 Ob die Frage nach der Zulässigkeit der Schriftforderung vom Protokollführer tatsächlich im bejahenden Sinn beantwortet wurde, stellt im Gegensatz zum vorstehend Dargelegten einen für die Darstellung des Meinungsprozesses bedeutenden Umstand dar. (...)

Leider lässt sich vorliegend zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht mehr zweifelsfrei feststellen, ob eine solche Aussage des Protokollführers tatsächlich erfolgt ist oder nicht. Insoweit helfen auch die beiden von der Beschwerdeführerin in ihrer Eingabe angeführten zwei Zeugen nicht weiter. Selbst wenn sich diese an den Vorfall noch im von der Beschwerdeführerin dargelegten Sinn erinnern könnten, stünde deren Angaben diejenige des Protokollführers gegenüber, der ausdrücklich und unmissverständlich von sich selbst sagt, er habe einen solchen Hinweis gemacht (vgl. Vernehmlassung des Gemeinderates vom 21. Mai 2007 und Protokoll der Bür-

gerversammlung vom 4. April 2007). Eine solche Beweislage fällt zu Ungunsten der Vorinstanz aus. Die Führung eines wahrheitsgetreuen Protokolls gehört zum Aufgabenbereich der Gemeinde (vgl. Art. 64 GG). Um dieser Aufgabe nachkommen zu können, steht es ihr frei, unter Verwendung technischer Hilfsmittel ergänzende Aufzeichnungen zu machen (Art. 50 Abs. 1 GG). Unterlässt sie derartige Vorkehrungen, so hat sie folglich im Fall einer Beweislosigkeit auch deren Folgen zu tragen (vgl. Häfelin/Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., Zürich 2006, Rz. 1623 ff.; Urteil des Bundesgerichts U 378/01 vom 5. April 2002). Der im Protokoll enthaltene Hinweis des Protokollführers auf die gesetzliche Lage ist dementsprechend zu entfernen.

3. Erziehung und Bildung

108

Art. 10 StipG (sGS 211.5) und Art. 5 StipV (sGS 211.51). Stipendien werden grundsätzlich längstens bis zwei Semester nach dem frühestmöglichen Abschluss gewährt. Von diesem Grundsatz kann in Ausnahmefällen, namentlich bei Krankheit oder Unfall, abgewichen werden. Durch die Begrenzung der Dauer der Beitragsberechtigung soll vermieden werden, dass der Staat «ewige Studenten» durch finanziell nicht rückzahlbare Beiträge unterstützt.

Entscheid Bildungsdepartement, 24. August 2007

Sachverhalt:

A. begann im August 2000 an der Musikakademie X. den Lehrgang «Musikpädagogisches Diplom, Lehrdiplom Klassik». Dafür wurden ihr bis zum Ende des Studienjahres 2004/05, d. h. während zehn Semestern, Stipendien gewährt. Im Sommer 2005 stellte die Musikakademie den Betrieb ein. A. setzte daraufhin ihre Ausbildung an einer anderen Ausbildungsstätte fort. Ihr wurden deshalb für das Studienjahr 2005/06 zwei weitere Stipendien zugesprochen. Ein weiteres für das Studienjahr 2006/07 gestellte Stipendiengesuch wurde durch die Abteilung Stipendien und Studiendarlehen abgewiesen. Dagegen erhob A. Rekurs beim Bildungsdepartement.

Aus den Erwägungen:

2. Nach Art. 10 des Stipendengesetzes (sGS 211.5, abgekürzt StipG) werden Stipendien jeweils für die ordentliche Dauer der Aus- oder Weiterbildung gewährt;

in besonderen Fällen sind Abweichungen zulässig (Abs. 1). Sie werden insgesamt für längstens 12 Jahre gewährt, wobei Ausbildungen oder Weiterbildungen, für die keine Stipendien oder Studiendarlehen gewährt wurden, angerechnet werden (Abs. 2). Nach Art. 5 StipV dauert die Beitragsberechtigung der jeweiligen Ausbildung bis zum tatsächlichen Abschluss, in der Regel längstens bis zwei Semester nach dem frühestmöglichen Abschluss. Mithin kann vom Grundsatz, dass Stipendien längstens bis zwei Semester nach dem frühestmöglichen Abschluss gewährt werden, in Ausnahmefällen, namentlich bei Krankheit oder Unfall abgewichen werden. Ein Studium kann aus verschiedensten Gründen verlängert werden. Es umfasst insbesondere auch Studienzeiten, in denen einer Erwerbstätigkeit nachgegangen wurde oder für welche von der Zumutbarkeit einer Erwerbstätigkeit ausgegangen werden muss. Nach einer gewissen Zeit für Vorlesungen, Prüfungsvorbereitungen und allfällig zu erstellenden Arbeiten ist es zumutbar, dass die Studentin bzw. der Student infolge der – auch durch die Verlängerung des Studiums bewirkten – geringeren Belastung einer Erwerbstätigkeit nachgeht. Von der Zumutbarkeit einer Erwerbstätigkeit geht im Übrigen auch die Stipendiengesetzgebung aus (vgl. Art. 22 und 23 StipV). Durch die Begrenzung der Dauer der Beitragsberechtigung soll insbesondere vermieden werden, dass der Staat «ewige Studenten» durch finanziell nicht rückzahlbare Beiträge unterstützt.

3. Die Rekurrentin fordert, dass ihr über die in Art. 5 StipV im Grundsatz geregelte Dauer der Beitragsberechtigung hinaus weitere Stipendien für das Studienjahr 2006/07 auszurichten seien.

Vorliegend fällt in Betracht, dass die Studiendauer des an der Musikakademie begonnenen Studienlehrgangs «Musikpädagogisches Diplom» acht Semester betrug. Das Studium gliederte sich in ein Grundstudium (1. bis 4. Semester) und in ein Hauptstudium (5. bis 8. Semester). Wie die Vorinstanz zutreffend festhält, hätte die Beitragsberechtigung nach Art. 5 StipV demnach spätestens nach dem Sommersemester 2005, d.h. nach zehn Semestern geendet. Zu berücksichtigen ist zwar, dass die Musikakademie am Ende des Sommersemesters 2005 geschlossen wurde. Die Rekurrentin verkennt aber, dass es ihr grundsätzlich möglich gewesen wäre, das Studium, wenn nicht wie grundsätzlich vorgesehen nach acht, so doch nach zehn Semestern und damit immer noch bis zur Schliessung der Musikakademie am Ende des Sommersemesters 2005 abzuschliessen. Sie ging in ihren Gesuchen (letztmals mit Gesuch vom 26. September 2004) selbst davon aus, dass sie ihr Studium bis spätestens Herbst 2005 beenden könne.

Obwohl die Beitragsdauer gemäss Art. 5 StipV nach dem Sommersemester 2005 abgelaufen war, wurden der Rekurrentin mit Verfügungen vom 7. Dezember 2005 und 2. Mai 2006 für das Studienjahr 2005/06 ausnahmsweise zwei weitere Stipendien zugesprochen. Die Rekurrentin wurde mit Verfügung der Abteilung Stipendien und Studiendarlehen vom 7. Dezember 2005 zu Recht darauf hingewiesen, dass längstens bis zum Sommersemester 2006 Stipendien ausbezahlt werden.

Die Rekurrentin vermag nicht dazulegen, weshalb der Studienabschluss nicht wie vorgesehen im Herbst 2005 erfolgte. Ihr allgemein gehaltenes Vorbringen, dass dies auf die häufigen Wechsel der Gesangsdozentinnen im Solostudium zurückzuführen sei, vermag nicht zu überzeugen. Nach Lage der Akten muss der Schluss gezogen werden, dass es die Rekurrentin in eigener Verantwortung versäumt hat, ihre Ausbildung an der Musikakademie rechtzeitig, d. h. im Herbst 2004 oder spätestens im Herbst 2005 zu beenden. Ihre Behauptung, dass sie gezwungen gewesen sei, die Ausbildung auf Grund der Schliessung der Musikakademie an der SMPV fortzusetzen, ist insoweit nicht stichhaltig. Vor diesem Hintergrund ist auch das Argument, die Ausbildung habe sich auf Grund der nicht aufeinander abgestimmten Lehrpläne der Musikakademie und des SMPV um rund vier Semester verlängert, irrelevant.

Der besonderen Situation der Rekurrentin wurde mit der ausnahmsweisen Gewährung von zwei weiteren Stipendien im Studienjahr 2005/06 (11. und 12. Semester) hinreichend Rechnung getragen. Weitere Stipendienzahlungen sind mit Blick auf die rechtsgleiche Behandlung der übrigen Stipendiatinnen und Stipendiaten nicht gerechtfertigt.

4. Der Rekurs ist abzuweisen.

109

Art. 29 Abs. 1 StipV (sGS 211.51). Das Stipendienrecht des Kantons St.Gallen kennt keine elternunabhängige Stipendienbemessung. Geschiedene oder gerichtlich getrennte Elternteile werden bei der Berechnung des stipendienrechtlich anrechnungspflichtigen Elterneinkommens gleichermaßen berücksichtigt.

Entscheid Bildungsdepartement, 8. Juni 2007

Aus den Erwägungen:

2. a) Das st.gallische Stipendienrecht ist – wie das Stipendienrecht anderer Kantone – vom Grundsatz der Subsidiarität beherrscht. Stipendien stellen unterhaltsergänzende Spezialleistungen dar, d. h. sie ergänzen den in quantitativer Hinsicht mangelnden familiären Unterhalt, ohne an dessen Stelle zu treten (vgl. Markus Müller, Das Stipendienrecht des Kantons St.Gallen mit Berücksichtigung der Stipendiengesetzgebung des Bundes, St.Gallen 1987, S. 16 ff.). Einkommensseitig bedeutet die Subsidiarität, dass der Gesuchstellerin bzw. dem Gesuchsteller nicht die effektiv erbrachte oder zivilrechtlich geschuldete Unterstützung der Eltern, sondern die durch kantonales öffentliches Recht abstrakt festgelegte zumutbare Leistung der Eltern angerechnet wird. Das Stipendienrecht des Kantons St.Gallen

kennt keine elternunabhängige Stipendienbemessung. Der Gesetzgeber mutet den Eltern vielmehr selbst einen Beitrag an die Ausbildung ihrer Kinder zu, wenn diese zivilrechtlich keine Ansprüche mehr geltend machen können. Dabei wird keine Rücksicht darauf genommen, ob dieser Beitrag von den Eltern tatsächlich ausgerichtet wird. Geschiedene oder gerichtlich getrennte Elternteile werden bei der Berechnung des stipendienrechtlich anrechenbaren Einkommens gleichermaßen berücksichtigt. Abgestellt wird auf das Bestehen eines Kindesverhältnisses (vgl. GVP 1997 Nr. 4 und 1998 Nr. 73 mit Hinweisen auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung). Der Unterstützungspflicht des Staates sind im Rahmen der Stipendiengesetzgebung Grenzen gesetzt. Es ist nicht Aufgabe des Staates, jegliche Art von Aufwendungen, welche auf Grund privater Dispositionen getroffen werden, im Rahmen der Stipendiengesetzgebung auszugleichen. Das Stipendium entspricht den anrechenbaren Kosten der Aus- oder Weiterbildung und der Lebenshaltung abzüglich der zumutbaren Eigenleistung der Bewerberin bzw. des Bewerbers und der zumutbaren Leistungen der Eltern (Art. 29 Abs. 1 Stipendienverordnung, sGS 211.51; abgekürzt StipV).

b) Darüber hinaus ist festzuhalten, dass gemäss Art. 62 der Bundesverfassung (SR 101, abgekürzt BV) die Schulhoheit den Kantonen zusteht. Im Bereich der Stipendiengesetzgebung ist der Vorbehalt der kantonalen Schulhoheit ausdrücklich festgehalten (Art. 66 Abs. 2 BV). Dem Bund sind deshalb direkte wie auch indirekte Eingriffe in die kantonale Schulhoheit bzw. in das materielle Stipendienrecht untersagt. Die Ordnung des Stipendienwesens, die Festsetzung der Bedingungen, der Höhe der Stipendien und das Verfahren verbleiben vollständig den Kantonen (vgl. BBl 1964 I 1115; M. Borghi, Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Art. 27quater aBV, N. 17). Das Bundeszivilrecht findet im Stipendienrecht somit lediglich als fakultatives, subsidiäres öffentliches Recht Anwendung, wenn beispielsweise der kantonale Gesetzgeber ausdrücklich einen zivilrechtlichen Begriff als massgebend erklärt. Dies ist im Kanton St. Gallen im Bereich der stipendienrechtlich zumutbaren Elternleistung, die auf einer abstrakten Berechnungsgrundlage basiert, nicht der Fall. Die Eltern werden als Unterhaltspflichtige durch die Möglichkeit von Stipendien und Studiendarlehen nicht entlastet. Öffentliche Bildungsförderung vermöchte vielmehr die Unterhaltspflicht nur dann auszuschliessen oder zu erleichtern, wenn sie von den Verhältnissen der Eltern unabhängig wäre.

c) Der Kanton kann unter Beachtung des Rechtsgleichheitsgebots und des Willkürverbots somit grundsätzlich frei bestimmen, nach welchen Kriterien die Beitragsberechtigung ermittelt werden soll.

3. a) Der Rekurrent macht im Wesentlichen geltend, dass die (abstrakte) Berechnung der zumutbaren Elternleistung bzw. der Einbezug des Einkommens des Ehemanns seiner geschiedenen Frau zu einem ungerechten Ergebnis führe.

b) Nach Art. 25 Abs. 1 StipV wird das Einkommen der Eltern ungeachtet ihres Zivilstandes bei der Berechnung des stipendienrechtlich anrechenbaren Einkom-

mens grundsätzlich gleichermaßen berücksichtigt. Ob die Eltern geschieden oder verheiratet sind, kann stipendienrechtlich nicht als allgemeingültiges Unterscheidungskriterium bei der Bestimmung der anrechenbaren Einkünfte betrachtet werden. Unter dem Aspekt der Rechtsgleichheit ist es vielmehr sachgerecht, den Zivilstand der unterstützungspflichtigen Eltern bei der Bestimmung des anrechenbaren Reineinkommens nicht heranzuziehen. Eine Ausnahme von diesem Grundsatz sieht Art. 25 Abs. 2 StipV vor: Danach wird bei einem wiederverheirateten Elternteil auf die Hälfte des Reineinkommens beider Ehegatten abgestellt. Art. 27 Bst. b StipV sieht sodann bei getrennt lebenden Eltern einen Abzug von je Fr. 6000.– vom Reineinkommen vor.

Die Vorschrift, bei einem wiederverheirateten Elternteil auf die Hälfte des Reineinkommens beider Ehegatten abzustellen, ist sachgerecht. Folgte man der Argumentation des Rekurrenten, würde die Existenz des neuen Ehepartners (und auch dessen eheliche Unterstützungspflicht) faktisch ausgeblendet und dabei die Leistungsfähigkeit eines wiederverheirateten Elternteils je nach Aufgabenteilung in der neuen Ehe (Alleinverdiener oder Nichtverdiener) zu hoch oder viel zu tief eingestuft. Der relativierten wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit von geschiedenen bzw. getrennt lebenden (und allenfalls wiederverheirateten) Eltern wird mit einem abzugsberechtigten Betrag von je Fr. 6000.– (insgesamt Fr. 12 000.–) vor dem Hintergrund des stipendienrechtlichen Subsidiaritätsgrundsatzes bzw. der finanziellen Möglichkeiten des Staates hinreichend Rechnung getragen.

Darüber hinaus werden die familiären Verhältnisse in verschiedenen Bestimmungen zusätzlich berücksichtigt: Nach Art. 21 StipV kann in aussergewöhnlichen Fällen für zusätzliche Lebenshaltungskosten ein Zuschlag von höchstens zehn Prozent des Grundbetrages nach Art. 19 StipV angerechnet werden. Eine besondere finanzielle Situation bei den Eltern bzw. bei geschiedenen Eltern kann Anlass für die Anwendung dieser Bestimmung sein, sofern diese die Bewerberin bzw. den Bewerber in finanzieller Hinsicht belastet (vgl. Ziff. 4 Bst. a nachstehend). Nach Art. 11 Bst. a und b i.V. m. Art. 31 StipV kann im Weiteren als Kompensation für fehlende oder ungenügende Elternleistungen ein Studiendarlehen ohne Einbezug der finanziellen Verhältnisse der Eltern zugesprochen werden. Dabei fällt in Betracht, dass die Rückzahlungspflicht nach Art. 18 Abs. 1 des Stipendiengesetzes (sGS 211.5, abgekürzt StipG) in der Regel erst fünf Jahre nach Abschluss der Ausbildung beginnt. Das Studiendarlehen ist erst ab diesem Zeitpunkt innert zehn Jahren in jährlichen Teilbeträgen von mindestens zehn Prozent des Gesamtbetrages zurückzuzahlen (Art. 18 Abs. 2 StipG). In Härtefällen kann sodann die Rückzahlung zu gegebener Zeit erleichtert oder die Verzinsung oder die Rückzahlung erlassen werden (Art. 18 Abs. 3 StipG). Art. 13 StipV sieht schliesslich vor, dass bei einer unverschuldeten Notlage ein Studiendarlehen in ein Stipendium umgewandelt werden kann.

c) Die Vorinstanz hat nach dem Gesagten das Reineinkommen des Rekurrenten und die Hälfte des Reineinkommens der wiederverheirateten Mutter des Gesuchstellers sowie des neuen Ehegatten zu Recht zusammengezählt und für die Be-

messung der finanziellen Leistungsfähigkeit herangezogen. Sie hat sich an die vom Verordnungsgeber vorgegebene Berechnungsweise zu halten. Das Abstellen auf das Reineinkommen beider Elternteile gewährleistet eine rechtsgleiche Praxis.

...

5. Der Rekurs ist im Sinne der vorstehenden Erwägungen abzuweisen.

110

Art. 20 Abs. 1 Bst. a VSG (sGS 213.1). Für die Beurteilung des Schulweges ist nicht allein dessen Länge, sondern es sind alle konkreten Umstände zu berücksichtigen. Unabdingbar ist dabei die Mitberücksichtigung der örtlichen Gegebenheiten und Gewohnheiten. Für dünn besiedelte Regionen und Streusiedlungen bzw. für Wohnhäuser ausserhalb der eigentlichen Siedlungsgebiete sind im Vergleich zu Städten und Agglomerationen bzw. Kernsiedlungen unterschiedliche Gesichtspunkte ausschlaggebend. Steht in unmittelbarer Nähe des Wohnortes des Schulkindes ein Schülertransport zur Verfügung, ist die Transportberechtigung unabhängig davon, ob der Schulweg ohne Schülertransport zumutbar ist, zu bejahen.

Erziehungsrat, 29. November 2007

Aus den Erwägungen:

3. a) Der Schülertransport ist in Art. 20 Abs. 1 Bst. a VSG geregelt. Danach hat die Schulgemeinde für den Transport von Schülerinnen und Schülern mit unzumutbarem Schulweg zu sorgen. «Unzumutbarer Schulweg» ist ein unbestimmter Rechtsbegriff, der im Einzelfall zu konkretisieren ist und für den eine generelle Normierung, insbesondere auch bezüglich Distanz, nicht möglich ist. Für die Beurteilung des Schulweges ist nicht allein dessen Länge, sondern es sind alle konkreten Umstände zu berücksichtigen. Die Zumutbarkeit eines Schulweges hängt von der Länge und der zu überwindenden Höhendifferenz, von der Beschaffenheit des Weges und den damit verbundenen Gefahren sowie vom Alter und von der Konstitution der betroffenen Kinder ab. Massgebend sind objektive Kriterien. Ob ein Weg subjektiv als lang, schlecht begehbar oder gefährlich empfunden wird, muss ausser Betracht bleiben (vgl. GVP 1985 Nr. 76; ABI 1981, 1091; Herbert Plotke, Schweizerisches Schulrecht, 2. Auflage, Bern 2003, S. 226ff; Urteil des Bundesgericht vom 14. Oktober 2004 [2P.101/2004]).

b) Generell können Kinder im Lebensalltag und damit auch auf dem Schulweg nicht vor sämtlichen Risiken bewahrt werden. Ihnen muss sowohl von den Eltern als auch von der Schule der Umgang mit minimalen Unwägbarkeiten beigebracht

und zugemutet werden. Sie haben zu lernen, Risiken zu erkennen und einzustufen und sich ihnen gegenüber angemessen zu verhalten. Die Schule kann – zusammen mit den Eltern sowie den Verkehrs- und Bauverantwortlichen – die Voraussetzungen für das möglichst sichere selbständige Bewältigen des Schulwegs verbessern. Sie soll und kann indessen nicht verpflichtet werden, absolut sichere Schulwege zu gewährleisten.

c) Unabdingbar ist daneben die Mitberücksichtigung der örtlichen Gegebenheiten und Gewohnheiten. Für dünn besiedelte Regionen und Streusiedlungen bzw. für Wohnhäuser ausserhalb der eigentlichen Siedlungsgebiete sind im Vergleich zu Städten und Agglomerationen bzw. Kernsiedlungen unterschiedliche Gesichtspunkte ausschlaggebend, d. h. bei der Prüfung der Zumutbarkeit von Schulwegen sind entsprechend unterschiedliche Massstäbe anzulegen. Auf dem «Land» im erstgenannten Sinn beschränkt sich die Prüfung der Zumutbarkeit schwergewichtig auf Kriterien wie Abgeschiedenheit, Höhendifferenz, Waldpassagen und besondere Exponiertheit hinsichtlich der Witterungsverhältnisse; bezüglich Länge muss es der Schulbehörde diesfalls unbenommen sein, von den Schulkindern zu verlangen, längere Schulwege als andernorts zurückzulegen (vgl. ERB 2001/507). In Siedlungsgebieten im zweitgenannten Sinn müssen die Eltern bereit sein, ihre Kinder mit gewissen üblichen Gefahrenherden (Strassenüberquerungen, Einmündungen, Verkehrsflächen mit gemischter Nutzung, Lichtsignale u.dgl.) zurecht kommen zu lassen. (. . .)

d) Im Übrigen gilt, dass Schülertransport nicht Transport vor die Haustüre bedeuten muss. Dem Anspruch auf einen zumutbaren Schulweg ist Genüge getan, wenn der Weg auf ein zumutbares Mass reduziert wird bzw. allfällige Gefahren eliminiert werden. Auf der andern Seite beurteilt sich nicht nur ein gesamter Schulweg, sondern auch eine Teilstrecke zwischen dem Elternhaus und der Haltestelle eines Transportdienstes nach dem Kriterium der Zumutbarkeit. In einem Entscheid aus dem Jahre 2006 wies der Erziehungsrat den Schulrat an, vor dem Haus der Rekurrenten einen Schulbushalt einzurichten, weil die Route des Schulbusses mehr oder weniger dicht am Elternhaus des Kindes vorbei führte (ERB 2006/165 mit Hinweis auf ERB 1994/334). In einem ähnlich gelagerten Fall aus dem Jahre 2007 verpflichtete der Erziehungsrat den Schulrat zur Übernahme der Transportkosten bei einem Schulweg im Grenzbereich der Zumutbarkeit, da bereits ein öffentliches Verkehrsmittel in unmittelbarer Nähe des Wohnortes des Schulkindes zur Verfügung stand (vgl. ERB 2007/300).

4. a) . . .

b) Vorliegend fällt in Betracht, dass Familie A. in einer ländlichen Region mit Streusiedlungscharakter wohnt, in der die Anforderungen an die Schulkinder bezüglich Schulweglänge tendenziell höher sind als in dicht besiedelten bzw. städtischen Gebieten (vgl. Ziff. 3 Bst. c vorstehend). Für die Bewältigung des Schulweges sind primär die Eltern verantwortlich. Dies gilt im verstärkten Masse bei einer Streusiedlungsstruktur, die wie in casu aus einzelnen, mehr oder weniger weit auseinander liegenden Landwirtschaftsbetrieben, Wohnhäusern und Weilern besteht

und somit weitgehend von geographischer bzw. wirtschaftlicher Selbständigkeit geprägt ist. Dem Argument des Schulrats, dass dem Gemeinwesen hinsichtlich des Schülertransports Grenzen gesetzt seien, ist insoweit zuzustimmen.

c) Nach dem Gesagten wäre zwar bei der Frage, ob der Schulweg von A. zumutbar ist, von der Ausgangslage her ein strenger Massstab anzuwenden. Mitzubehütenden wäre aber auch das Alter des Kindes (vgl. Ziff. 3 Bst. a vorstehend). A. befindet sich im Schuljahr 2007/08 erst im ersten Kindergartenjahr. Wie dargelegt gehört es zur Lebensschulung, dass die Kinder den Umgang mit den Gefahren altersgerecht und sukzessive lernen (vgl. Ziff. 3 Bst. b vorstehend). An ein Kindergartenkind sind noch andere Massstäbe zu setzen als an ein Kind im Primarschulalter. Kinder im Alter von vier bis fünf Jahren können noch nicht auf Erfahrungen im Strassenverkehr zurückgreifen; sie haben noch nicht gelernt, Gefahren, welche vom motorisierten Verkehr ausgehen, situativ richtig einzuschätzen und darauf angemessen zu reagieren. Der Augenschein hat aufgezeigt, dass beide Wegvarianten bezüglich des motorisierten Verkehrs im Hinblick auf das Alter und den Reifegrad eines Kindergartenkindes ein gewisses Gefahrenpotential aufweisen. . . .

d) Damit ist die Zumutbarkeit des Schulwegs für Kinder im einschlägigen Alter zumindest in Frage zu stellen. Ob für A. ein Schülertransport eingerichtet werden müsste, kann indes letztlich offen bleiben. Es ist nämlich festzustellen, dass die Route des für die Kinder aus dem Gebiet X. organisierten und bewilligten Schülertransports durch den Weiler Y. zum Schulhaus führt. Der Bus fährt somit in unmittelbarer Nähe des Elternhauses von A. vorbei (vgl. Ziff. 3 Bst. d vorstehend). Der Schulbus kann A. mit einem kleinen Umweg von rund 400 m zusammen mit seinen Klassenkameradinnen und -kameraden aus dem Gebiet X. zum Schulhaus transportieren. Der Schulgemeinde fallen dadurch keine zusätzlichen Kosten an. Unter diesen Umständen ist die Transportberechtigung von A. aufgrund besonderer Umstände zu bejahen.

5. Ab dem Schuljahr 2008/09 ist von der Volksschule ein Mittagstisch obligatorisch anzubieten. Dieser wirkt sich auf den Schülertransport dahingehend aus, dass die Transportberechtigung nach dem Vormittag nach Hause und vor dem Nachmittag zur Schule zurück entfällt (Art. 20 Abs. 1 VSG in der Fassung gemäss X. Nachtrag vom 5. Juni 2007, ABl 2007, 1898). Hingegen bleibt die Transportberechtigung am Morgen zur Schule und am Nachmittag nach Schulschluss (oder, bei einem freien Nachmittag, nach dem Mittagstisch) nach Hause unangetastet.

6. Der Rekurs ist gutzuheissen.

111

Art. 53 Abs. 1 VSG (sGS 213.1). Die Bewilligung des auswärtigen Schulbesuchs für Oberstufenschülerinnen und -schüler ist im Vergleich zur entsprechenden Bewilligung für Primar- bzw. Kindergarten-Schülerinnen und -Schüler in Anbetracht der altersbedingt fortgeschrittenen schulischen und sozialen Reife an erhöhte Voraussetzungen zu knüpfen. Ein Rechtsanspruch auf Besuch von Primarschule und Oberstufe ohne Schulort- bzw. Schulhauswechsel besteht nicht.

Erziehungsrat, 20. Juni 2007

Sachverhalt:

A. besuchte im zweiten Semester des Schuljahres 2006/07 die 1. Sekundarklasse der Schulgemeinde B. Im Frühjahr 2007 teilte die Mutter von A. dem Schulrat der Schulgemeinde C. mit, dass sie in Erwägung ziehe, mit ihren Kindern den Wohnsitz in die Schulgemeinde C. zu verlegen. Da ihr Sohn A. schon mehrere Wohnortwechsel und auch Klassenwechsel hinter sich habe, wäre sie froh, wenn er weiterhin die Schule in B. besuchen und dort abschliessen könnte. Der Schulrat C. wies das Gesuch ab. Dagegen erhob die Mutter von A. Rekurs beim Erziehungsrat.

Aus den Erwägungen:

3. Der Schüler hat nach Art. 52 VSG grundsätzlich die öffentliche Schule am Ort zu besuchen, wo er sich aufhält. Ausnahmsweise kann der Schulrat den auswärtigen Schulbesuch bewilligen, wenn besondere Gründe, wie unzumutbare Schulwege oder eine sinnvolle Klassenbildung, es rechtfertigen (Art. 53 Abs. 1 VSG). Diese Aufzählung ist exemplarisch, nicht abschliessend, d. h. abgesehen vom Schulweg und der Klassenbildung können auch andere Gründe für die Bewilligung des Schulbesuchs ausserhalb der Aufenthaltsgemeinde sprechen (GVP 1994 Nr. 85 und 1999 Nr. 83). Andererseits ist Art. 53 Abs. 1 VSG eine Kann-Vorschrift, womit der Schulrat einer besonderen Situation grundsätzlich auch auf andere Weise als mit Bewilligung des auswärtigen Schulbesuchs Rechnung tragen kann. Dieses Ermessen des Schulrates ist gerechtfertigt, denn mit einem auswärtigen Schulbesuch wird das Territorialprinzip, welches die gebietskörperschaftliche Schulorganisation prägt, durchbrochen und eine Ausnahmesituation begründet. Diese führt für den bewilligenden Schulträger zu einer erheblichen finanziellen Belastung, dem keine nennenswerten Kosteneinsparungen gegenüberstehen, und kann unter Umständen zu Komplikationen bei der eigenen Klassenplanung führen (GVP Nr. 1995 Nr. 85 und GVP 1999 Nr. 83). Besondere Gründe für einen auswärtigen Schulbesuch sind daher nicht leichthin anzunehmen. Die Bewilligung des auswärtigen Schulbesuchs für Oberstufen-Schülerinnen und -Schüler ist im Vergleich zur entsprechenden Be-

willigung für Primar- bzw. Kindergarten-Schülerinnen und -Schüler in Anbetracht der altersbedingt fortgeschrittenen schulischen und sozialen Reife zudem an erhöhte Voraussetzungen zu knüpfen.

4. a) An der genannten restriktiven Praxis ist im Grundsatz festzuhalten. Naturgemäss ist ein Schul- bzw. Klassenwechsel mit Verunsicherung verbunden. Ungeachtet dessen ist vorliegend zu prüfen, ob besondere Gründe gegeben sind, welche die Bewilligung des auswärtigen Schulbesuchs und damit die Übernahme des Schulgeldes durch die Schulgemeinde C. rechtfertigen.

b) Nach dem Gesagten ist nichts dagegen einzuwenden, dass die Vorinstanz Gesuchen um Bewilligung des auswärtigen Schulbesuchs mit Zurückhaltung begegnet bzw. eine Bewilligung nicht ohne Not ausspricht. Ein Rechtsanspruch auf Besuch von Primarschule und Oberstufe ohne Schulort- bzw. Schulhauswechsel besteht nicht. Die Gewährleistung des kontinuierlichen Schulbesuchs bei einer Verlagerung des Aufenthaltsortes nach Art. 52 VSG ist nach der Praxis lediglich in wenigen Ausnahmefällen angezeigt: Zum einen ist Schülerinnen und Schülern der sechsten Primarklasse, die nach Beginn des Schuljahres den Aufenthalts- bzw. Schulort wechseln, mit Blick auf das Übertrittsverfahren in die Oberstufe grundsätzlich Gelegenheit zu geben, den abschliessenden Primarunterricht am bisherigen Aufenthaltsort zu besuchen (vgl. GVP 1999 Nr. 82). Gleiches gilt zum andern bei einem Wohnortwechsel während des zweiten und dritten Oberstufenschuljahres; in dieser Phase ist die Kontinuität besonders bedeutsam, da die Vorbereitung auf die Lebensgestaltung nach Abschluss der Volksschule im Vordergrund steht (vgl. GVP 1994 Nr. 86). Diese Ausnahmesituation ist im vorliegenden Fall nicht gegeben: A. kann bereits ab Beginn des Schuljahres 2007/08 die zweite Sekundarstufe in der Schulgemeinde C. besuchen. Damit ist die Grundlage sowohl für einen erfolgreichen Abschluss der verbleibenden Oberstufenschulzeit als auch für eine gute Vorbereitung auf die Berufswahl gegeben. Die durch die Rekurrentin angeführte Beziehungsnähe zu B. (Fussballclub, Freundeskreis) kann weiterhin gepflegt werden, da diese Aktivitäten in die Freizeit fallen und B. problemlos erreichbar ist. Es gibt zusammenfassend keinen besonderen Grund, für A. den auswärtigen Schulbesuch in B. zu bewilligen.

c) Der Rekurs ist abzuweisen.

112

Art. 54 VSG (sGS 213.1) und Art. 12 ff. VVU (sGS 213.12). Die Regelung der für Schülerinnen und Schüler anwendbaren Disziplinarmaßnahmen beruht auf einem Stufenmodell, indem zunächst die milderen Massnahmen und erst danach die schwerwiegenderen Massnahmen aufgezählt werden. Die disziplinarischen Interventionen dürfen nur unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit angewendet werden. Mit Disziplinarmaßnahmen aufgrund eines Fehlverhaltens in der allgemeinen Öffentlichkeit ist zu dem Zurückhaltung zu üben.

Erziehungsrat, 29./30. August 2007

Sachverhalt:

B. besuchte im Schuljahr 2006/07 die 6. Primarklasse. Zusammen mit zwei Mitschülern drang er an einem schulfreien Nachmittag in die Liegenschaft einer Firma ein und entwendete dort Geld sowie diverse CDs. Nachdem sich zwei der drei Schüler beim Geschäftsführer der Firma gemeldet und den Vorfall gestanden hatten, suchte dieser das Gespräch mit dem Klassenlehrer, um Informationen über die drei Schüler zu erhalten. In der Folge lehnte es der Geschäftsführer ab, gegen die drei Schüler Strafanzeige zu erstatten, weil mit den Eltern eine einvernehmliche Lösung zur Wiedergutmachung des entstandenen Schadens getroffen wurde. Hingegen akzeptierte er es, dass der Klassenlehrer den Vorfall dem Schulrat meldete. Aufgrund dieses Vorfalls verfügte der Schulrat gegenüber den drei Schülern den Ausschluss vom Klassenlager. Dagegen erhoben die Eltern von B. Rekurs beim Erziehungsrat.

Aus den Erwägungen:

3. a) Nach Art. 54 VSG haben sich Schülerinnen und Schüler in Schule und Öffentlichkeit anständig und rücksichtsvoll zu verhalten. Gegen Schülerinnen und Schüler, deren Verhalten zu Beanstandungen Anlass gibt, können erzieherisch sinnvolle Disziplinarmaßnahmen angeordnet werden (Art. 55 Abs. 1 VSG). Die Regelung der Disziplinarmaßnahmen nach Art. 12 ff. der Verordnung über den Volksschul-Unterricht (sGS 213.12; abgekürzt VVU) beruht auf Grund der systematischen Abfolge der einzelnen Bestimmungen auf einem Stufenmodell, in dem zunächst die milderen Massnahmen (vgl. Art. 12 und 12bis VVU) und erst danach die schwerwiegenderen Massnahmen wie der in casu zur Diskussion stehende Lagerausschluss (vgl. Art. 13 Abs. 1 Bst. b VVU) aufgezählt werden. Die vorgesehenen, abgestuften disziplinarischen Interventionen dürfen nur unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit angewendet werden. Dieser verlangt, dass eine behördliche Massnahme für das Erreichen eines im übergeordneten öffentlichen Interesse liegenden Zieles geeignet, erforderlich und für den Betroffenen zu-

mutbar ist. Unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismässigkeit ist nach Möglichkeit zunächst die jeweils weniger einschneidende Massnahme zu treffen (vgl. BGE 129 I S. 46 mit Hinweis), es sei denn, der Disziplinarverstoss sei so schwer, dass direkt eine einschneidende Massnahme angezeigt ist.

b) Auslegungsbedürftig ist, was das Gesetz mit anständigem und rücksichtsvollem Verhalten «in der Öffentlichkeit» meint. Der schulische Einfluss auf das Kind beschränkt sich auf die Schule und das schulische Umfeld (Unterrichtszeit, Ende des Schulweges bzw. Anfang des Heimweges). Mit Disziplinar-massnahmen auf Grund eines Fehlverhaltens in der allgemeinen Öffentlichkeit ist Zurückhaltung zu üben; hier geht die zivilrechtliche Sorge der Eltern über das Kind grundsätzlich vor. Die Schule darf zwar als Ausfluss ihres erzieherischen Auftrages Verhaltensfehler, schlechte Gewohnheiten oder unanständiges Benehmen einer Schülerin bzw. eines Schülers ausserhalb der Schule sanktionieren. Vorauszusetzen ist indessen, dass zwischen dem disziplinarrelevanten Ereignis und der öffentlichen Volksschule in zeitlicher, räumlicher oder persönlicher Hinsicht ein minimaler Bezugspunkt besteht (vgl. Jürg Raschle, Schulrecht der Volksschule im Kanton St.Gallen, Ein Leit-faden, Januar 2005, S. 74; ERB 2002/89, Erw. Ziff. 7 Bst. d).

4. a) Die Vorinstanz stützte den gegen den Sohn der Rekurrenten verfügten Lagerausschluss im Wesentlichen auf den Vorfall ab, welcher sich ausserhalb der Schule auf dem Gelände der Firma A. abgespielt hatte. Diesbezüglich besteht weder in räumlicher noch in zeitlicher oder personeller Hinsicht ein Anknüpfungspunkt zur Schule. Der Vorinstanz blieb es zwar unbenommen, bei der Strafverfolgungs-behörde Anzeige zu erstatten. Für ein darüber hinausgehendes disziplinarrechtliches Einschreiten gab es indessen auf Grund jeglichen fehlenden schulrechtlichen Anknüpfungspunktes (vgl. Ziff. 3 Bst. b vorstehend) keine Veranlassung.

b) Die Vorinstanz begründet den Lagerausschluss in zweiter Linie mit einer Stei-gerung der disziplinarischen Vorfälle bei B. in der Vergangenheit. Ein Blick in die Schülerkarte von B. zeigt, dass dort im Schuljahr 2006/07 drei und im Schuljahr 2005/06 sechs Einträge gemacht wurden. Die Einträge betreffen zum grössten Teil relativ geringe Disziplinarfehler (z. B. Vergessen der Hausaufgaben). Der letzte Ein-trag vom 20. Februar 2007 lautet wie folgt:

«Ha. Zum 4. nicht gemacht, obwohl ich gezielt darauf aufmerksam gemacht habe. Auf Frage, ob er Eltern wegen div. Ausstände informiert habe, erhalte ich die Antwort «vielleicht». – Benehmen mehr als eigenartig!»

Die fraglichen Einträge in der Schülerkarte sind für sich betrachtet keine Diszi-plinarmassnahmen im Sinn von Art. 12 ff. VVU. Die in der Schülerkarte eingetragenen Vorfälle und Pflichtversäumnisse hätten zwar durch die Lehrkraft mit Diszipli-narmassnahmen nach Art. 12 und Art. 12bis VVU im Einzelfall sanktioniert werden können. Dies war indessen in casu nicht der Fall. Die Lehrkraft beschränkte sich of-fenbar darauf, Einträge in der Schülerkarte vorzunehmen. Es wird von der Vorin-stanz jedenfalls nicht dargelegt, dass im Fall von B. vor dem verfügten Lageraus-

schluss Disziplinar massnahmen nach Art. 12 ff. VVU verhängt wurden. Damit ist weder belegt noch sonst aktenkundig, dass sich das Fehlverhalten von B. im Schuljahr 2006/07 gesteigert hätte. Der gegenüber B. in Form einer mittelschweren Disziplinar massnahme verfügte Lagerausschluss ist mithin auch unter dem Blickwinkel der Verhältnismässigkeit bzw. des Stufenmodells der möglichen Disziplinar massnahmen (vgl. Ziff. 3 Bst. a vorstehend) nicht haltbar.

c) Der am 4. Juni 2007 gegenüber B. verfügte Lagerausschluss erfolgte zu Unrecht.

5. Der Rekurs ist gutzuheissen.

4. Kultur

113

Art. 2 Abs. 2 KFG (sGS 275.1). Im Bereich der Kulturförderung besteht kein Anspruch auf Ausrichtung von Staatsbeiträgen. Eine Beitragsverfügung wird vom Departement des Innern trotzdem nicht nur auf ihre Gesetz- und Verfassungsmässigkeit, sondern auch auf ihre Angemessenheit hin geprüft. Eine Beitragsverfügung ist unangemessen, wenn die Ermessensausübung zwar innerhalb des rechtlichen Ermessensspielraums, aber unzweckmässig ausgeübt wurde.

Departement des Innern, 31. Juli 2007

Aus den Erwägungen:

2.1 Der Staat hat das kulturelle Leben in seiner Vielfalt zu fördern und die Freiheit der Kulturschaffenden zu achten (Art. 1 KFG). Im Rahmen der für kulturelle Zwecke zur Verfügung stehenden Mittel kann der Staat unter anderem Beiträge an die Verbreitung und Vermittlung kultureller Werte leisten (Art. 2 Abs. 1 Bst. c KFG). Die Staatsbeiträge werden aus Mitteln des Lotteriefonds sowie des allgemeinen Staatshaushalts finanziert (Art. 2 Abs. 3 KFG). Es besteht kein Rechtsanspruch auf ihre Ausrichtung (Art. 2 Abs. 2 KFG). Dies sichert einerseits die Handlungsfreiheit der zuständigen Behörden in Bezug auf den Staatshaushalt und erlaubt es andererseits, auch Mittel aus dem Lotteriefonds für kulturelle Zwecke zu verwenden. Letzteres wäre bei der Begründung eines Rechtsanspruchs nicht statthaft (Art. 7 Abs. 2 der Interkantonalen Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Lotterien, sGS 455.15). Die Höhe der Staatsbeiträge bemisst sich nach der Finanzkraft des Gesuchstellers, der Bedeutung und Ausstrahlung des Werks oder der Kulturstätte sowie der Höhe der Gesamtkosten. Der Staatsbeitrag sollte die Hälfte der Gesamtkosten in der Regel nicht überschreiten (Art. 7 KFG). Die beim Staat für die

Kulturförderung zuständige Dienststelle ist das Amt für Kultur (Art. 1 KfV, sGS 275.11). Es prüft die Beitragsgesuche mit den eingereichten Unterlagen und gibt entsprechende Beitragszusicherungen ab. Es kann die Beitragszusicherungen mit Auflagen und Bedingungen verknüpfen (Art. 3 ff. KfV). Gestützt auf die Abschlussabrechnung veranlasst es schliesslich auch die Auszahlung der zugesicherten Beiträge (Art. 6 ff. KfV).

2.2 Wie erwähnt besteht im Bereich der Kulturförderung kein Rechtsanspruch auf Ausrichtung von Staatsbeiträgen. Das Amt für Kultur als Vorinstanz verfügt beim Entscheid über die Beitragsgewährung deshalb über einen weiten Ermessensspielraum. Dieser Ermessensspielraum darf jedoch nicht einem Entscheid nach Belieben gleichgesetzt werden. Die Vorinstanz hat das ihr zustehende Ermessen pflichtgemäss auszuüben, das heisst, sie hat sich an die im Bereich der Kulturförderung massgebenden Gesetzesnormen zu halten und muss die jedem Gesuchsteller gemäss Verfassung zustehenden Grundrechte berücksichtigen. In Bezug auf die verfassungsmässigen Grundrechte hat die Vorinstanz insbesondere auf die Vermeidung von Willkür und die Wahrung des Rechtsgleichheitsgebots sowie des Grundsatzes von Treu und Glauben zu achten (Häfelin/Haller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., Zürich 2006, Rz. 441). Das Departement des Innern ist als verwaltungsinterne Rechtsmittelinstanz allerdings nicht nur auf die blosser Kontrolle der Gesetz- und Verfassungsmässigkeit einer Beitragsverfügung beschränkt, sondern kann diese darüber hinaus auch auf ihre Angemessenheit hin überprüfen (Art. 46 Abs. 1 VRP, sGS 951.1). Eine Beitragsverfügung ist unangemessen, wenn die Ermessensausübung zwar innerhalb des rechtlichen Ermessensspielraums, aber unzweckmässig ausgeübt wurde. Die Feststellung der Unzweckmässigkeit ist eine Wertungsfrage (Häfelin/Müller, a. a. O., Rz. 460 f.).

3. Der Rekurrent beantragt die Erhöhung des Jahresbeitrags 2006 von Fr. 2000.– auf Fr. 4000.–. Er legt zusammengefasst dar, dass der Kanton bereits seit mehreren Jahren immer einen Beitrag von Fr. 4000.– ausgerichtet habe. (...) Diese mehrjährige Praxis sei plötzlich geändert worden. (...)

Strittig und im nachfolgenden zu prüfen ist somit, ob die Vorinstanz mit ihrem bisherigen Verhalten eine Vertrauensposition geschaffen hat, auf welche sich der Rekurrent zur Erwirkung einer Beitragserhöhung auf Fr. 4000.– berufen könnte. Sollte dies nicht der Fall sein, wäre in einem weiteren Schritt zu prüfen, ob die vom Rekurrenten angerufene Praxis gegebenenfalls die Unangemessenheit und damit Korrekturbedürftigkeit der Änderung begründen könnte.

4.1 Das in Art. 9 BV (SR 101) enthaltene Gebot von Treu und Glauben gibt Privaten einen Anspruch auf Schutz ihres berechtigten Vertrauens in das bestimmte Erwartungsbegründende Verhalten des Staates. Damit berechtigtes Vertrauen vorliegt, muss der Vertrauende aus ernsthaften Gründen an die Gültigkeit seiner Vertrauensgrundlage glauben. Als Vertrauensgrundlage kommt grundsätzlich jedes Verhalten eines staatlichen Organs in Betracht, sofern es bezüglich seines Informationsgehalts hinreichend genau bestimmt ist (Häfelin/Müller, a. a. O., Rz. 627 ff.).

4.2 Vorliegend ist unbestritten, dass der Rekurrent bislang Jahresbeiträge von Fr. 4000.– erhalten hat. Offen bleibt dabei, wie viele Jahre von dieser Praxis erfasst werden. In Berücksichtigung des Gründungsdatums des Vereins im März 2001 können dies bestenfalls nicht mehr als insgesamt fünf Jahre sein. Da grundsätzlich jedes Verhalten eines staatlichen Organs imstande ist, eine Vertrauensgrundlage zu bilden, kann dies auch auf eine bestimmte Verwaltungspraxis zutreffen. Immerhin lässt sich in diesem Zusammenhang die Frage aufwerfen, ob bei der bemängelten Beitragsreduktion wirklich eine Praxisänderung vorliegt. Aus den Akten ergeben sich keine Anhaltspunkte dafür, dass die Vorinstanz ihre Vorgehens- oder Bewertungsweise geändert hat. Sie kam im Jahr 2006 in Bezug auf den Rekurrenten jedoch zu einem anderen Resultat. Der Grund für dieses andere Resultat ist, dass die vom Kantonsrat vorgegebene Kreditsumme auf mehr Gesuchsteller verteilt werden musste. In diesem Sinn sind es somit mehr die äusseren Gegebenheiten, als eine veränderte Haltung oder Sichtweise der Vorinstanz, die zu einer reduzierten Zahlung an die Gesuchsteller führte. Aber selbst wenn man trotz dieser Bedenken bereit wäre, eine Praxisänderung anzunehmen, so ist darauf hinzuweisen, dass eine solche auch nach jahrelang anders lautenden Entscheidungen grundsätzlich zulässig ist (vgl. Häfelin/Müller, a. a. O., Rz. 638 f.). Eine Entwicklung und Verfeinerung in der Rechtsanwendung wäre andernfalls kaum mehr denkbar. Immerhin können besondere Umstände ein erhöhtes Interesse an der zumindest zeitweiligen Beibehaltung der bisherigen Praxis begründen. Hiervon betroffen ist in erster Linie die behördliche Handhabung von Frist- und Formvorschriften, deren Änderung eine vorgängige Vorwarnung erfordern kann. Ein hiermit vergleichbarer und damit ebenfalls besonderer Umstand ist beim Rekurrenten jedoch nicht gegeben. Die mehrjährige Gewährung eines höheren Beitrags kann für sich allein genommen noch keine solche Besonderheit darstellen, zumal das Kulturförderungsgesetz ausdrücklich jegliches Vorhandensein von Leistungsansprüchen ausschliesst. Weitere Besonderheiten – wie beispielsweise eine verbindliche Zusicherung der Vorinstanz – werden seitens des Rekurrenten nicht geltend gemacht.

Insgesamt hat die Vorinstanz somit kein Verhalten gezeigt, das der Rekurrent als Vertrauensgrundlage für die Erhöhung des Jahresbeitrags 2006 auf Fr. 4000.– heranziehen könnte. Unter diesem Aspekt lässt sich keine Beitragserhöhung rechtfertigen. (...)

4.3 (...)

5.1 Eine Verfügung ist unangemessen, wenn sie zweckmässigerweise anders hätte ausfallen sollen (BGE 98 V 131). Bei der Prüfung der Zweckmässigkeit geht es darum, den mit der getroffenen Entscheidung angestrebten Nutzen mit dem unter den gegebenen Umständen im optimalen Fall maximal erreichbaren Nutzen zu vergleichen. Fällt der Vergleich negativ aus, ist von einer unzweckmässigen Entscheidung auszugehen. Dementsprechend kann die Unzweckmässigkeit beispielsweise in einer falschen Interessensabwägung, einer falschen Beurteilung künstlerischer Werke oder einer nicht nachvollziehbaren Praxisänderungen begründet sein

(Th. Fleiner-Gerster, Grundzüge des allgemeinen und schweizerischen Verwaltungsrechts, 2. Aufl., Zürich 1980, S. 258 f.).

5.2. Aus kulturpolitischer Sicht ist der Kanton auf ein vielfältiges Kulturangebot bedacht. Wo nötig möchte er für einen kulturellen Ausgleich zwischen der Hauptstadt, den zentralen Orten und den Landgemeinden sorgen. Er strebt dabei jedoch kein überall gleiches Kulturangebot an. Der Ausgleich soll unter Berücksichtigung der gegebenen Voraussetzungen und wahrgenommenen Bedürfnissen erfolgen (vgl. Botschaft zum Gesetz über Staatsbeiträge für kulturelle Zwecke vom 10. Januar 1995, in: *ABI 1995* S. 363). Wenn die Vorinstanz gestützt auf das Kulturförderungsgesetz und die dazugehörige Verordnung Finanzierungsbeiträge an Kulturprojekte und Kulturinstitutionen ausrichtet, hat sie sich an diesen Zielvorstellungen zu orientieren. Der vorliegend strittige Jahresbeitrag 2006 ist den jährlich wiederkehrenden Unterstützungen von Kulturinstitutionen mit Jahresprogramm und Jahresrechnung zuzuordnen und innerhalb dessen den kleinen Jahresbeiträgen von Fr. 2000.– bis zu Fr. 8000.– zugehörig. Für die kleinen Jahresbeiträge stellte der Kantonsrat für 2006 einen Kredit von Fr. 150 000.– zur Verfügung (vgl. Leitfaden für Beitragsgesuche, Ausgabe vom Februar 2006, S. 6 und 11). Die Vorinstanz hat den ihr zur Verfügung gestellten Kredit so verteilt, dass möglichst viele Gesuchsteller davon profitieren konnten. Da ihr der Kredit von Fr. 150 000.– vorgegeben war, führte die grössere Zahl von berücksichtigten Gesuchstellern dazu, dass einzelne Gesuchsteller einen tieferen Beitrag erhielten, als dies in den Vorjahren bei einer kleineren Zahl von berücksichtigten Gesuchstellern der Fall war. Die damit erreichte grössere Streuung der Kulturbeiträge steht in Einklang mit den kantonalen Zielvorstellungen, eine möglichst breite und kulturell ausgeglichene Kulturförderung zu betreiben. Das Vorgehen der Vorinstanz kann deshalb nicht als unzumutbar bewertet werden. Es trägt den wegleitenden Zielen der Kulturförderung in einer Art und Weise Rechnung, wie es die vom Rekurrenten angestrebte Beibehaltung der Beitragshöhe von Fr. 4000.– nicht hätte tun können. Eine bevorzugte Behandlung des Rekurrenten hätte dazu geführt, dass andere Gesuchsteller weniger oder unter Umständen überhaupt nichts erhalten hätten. Dies wäre der Breite und Ausgeglichenheit der Kulturförderung abträglich gewesen.

Vor diesem Hintergrund kann somit nicht gesagt werden, dass mit einer Erhöhung des Jahresbeitrags 2006 auf Fr. 4000.– ein aus kulturpolitischer Sicht besserer Nutzen resultiert wäre. Die angefochtene Beitragsverfügung ist somit zweckmässig. Der an den Rekurrenten gewährte Beitrag von Fr. 2000.– stellt folglich auch keine unangemessene Behandlung dar.

5. Soziales

114

Art. 3 Abs. 2 und Art. 24 Abs. 1 SHG (sGS 381.1). Sind sich zwei Gemeinden in einem Sozialhilfefall betreffend ihrer Zuständigkeit uneinig, ist es unzulässig den Gesuchsteller mittels Nichteintretensentscheid zu zwingen, den Zuständigkeitskonflikt entgegen der massgebenden Regelung im ZUG (SR 851.1) selbst zu klären.

Departement des Innern, 24. Mai 2007

Aus den Erwägungen:

2.1 Vorliegend ersuchte X die politische Gemeinde A als erste Gemeinde um Ausrichtung von Sozialhilfeleistungen. Das Sozialamt der politischen Gemeinde A hielt mit Verfügung vom 2. Mai 2006 fest, dass X mit dem Umzug von B nach A in A keinen Unterstützungswohnsitz, sondern lediglich Aufenthalt begründet habe; der Unterstützungswohnsitz sei bereits früher erloschen. Mit dem Eintritt in die Institution C sei auch der Aufenthalt in A erloschen. Der Gemeinderat A wies den dagegen erhobenen Rekurs (...) mit Entscheid vom 12. Juni 2006 gestützt auf die Erwägungen ab.

2.2 Zumindest sinngemäss trat die politische Gemeinde A auf das Unterstützungsgesuch von X mangels Zuständigkeit nicht ein. Zu prüfen ist nachfolgend, ob dies zu Recht geschah. Im jetzigen Zeitpunkt ist demgemäss die örtliche Zuständigkeit der politischen Gemeinde A strittig.

3.1 Das Verfahren bei Zuständigkeitsstreitigkeiten ist gesetzlich geregelt. Bei interkantonalen Zuständigkeitsstreitigkeiten richtet es sich nach dem ZUG. (...)

3.2 Das SHG kennt keine detaillierten Verfahrensvorschriften mehr, sondern verweist in Art. 3 Abs. 2 und Art. 24 Abs. 1 auf das ZUG. Das Verwaltungsgericht des Kantons St.Gallen hat in zwei Entscheiden vom 24. März 2003 (GVP 2003 Nr. 12) festgehalten, dass somit in innerkantonalen Zuständigkeitsstreitigkeiten die erwähnten Verfahrensbestimmungen des ZUG sachgemäss anzuwenden sind. Das bedeutet, dass die fordernde Gemeinde ihren Anspruch bei der ins Recht gefassten Gemeinde zunächst formlos geltend zu machen hat und erst, wenn diese den Anspruch nicht anerkennt und demzufolge Einsprache erhebt, einen formellen abweisenden Beschluss, unter Anrufung auf Art. 34 Abs. 1 ZUG, zu erlassen hat. Diesen Beschluss kann die ins Recht gefasste Gemeinde mit Beschwerde an die übergeordnete Behörde weiterziehen. Unzulässig ist es demgegenüber gemäss einem Urteil des Verwaltungsgerichtes des Kantons St.Gallen vom 8. Juni 2006 (vgl. GVP 2006 Nr. 24), entgegen der verfahrensrechtlichen Regelung des ZUG Gesuchsteller zu zwingen, den Zuständigkeitskonflikt zu klären.

3.3 Vorliegend bedeutet dies, dass die politische Gemeinde A, nachdem sie von X zuerst um Ausrichtung von Sozialhilfeleistungen ersucht wurde, das Gesuch ma-

teruell prüfen und bei Bejahung der Bedürftigkeit eine subsidiäre Kostengutsprache, ohne Anerkennung einer Rechtspflicht erteilen muss. Danach muss sie die ihrer Ansicht nach zuständige st.gallische Wohnsitzgemeinde formlos um Kostenersatz ersuchen. (Bei einer interkantonalen Streitigkeit wäre das Amt für Soziales miteinzubeziehen.) Die von der politischen Gemeinde A angegangene Gemeinde müsste – falls sie den Anspruch nicht anerkennt – innert 30 Tagen bei der politischen Gemeinde A Einsprache erheben. Die politische Gemeinde A müsste in der Folge einen Abweisungsbeschluss fassen unter ausdrücklicher Anrufung von Art. 34 Abs. 1 ZUG. Daraufhin müsste die von der politischen Gemeinde A angegangene Gemeinde innert 30 Tagen beim Departement des Innern Rekurs/Beschwerde erheben.

4. Zusammengefasst ergibt sich, dass das Departement des Innern im jetzigen Zeitpunkt mangels Zuständigkeit keinen Entscheid fällen kann. Daher kann auf den Rekurs von X nicht eingetreten werden. Die Angelegenheit ist an die politische Gemeinde A zurückzuweisen. Diese hat das Gesuch von X materiell zu prüfen und bei Bejahung der Bedürftigkeit ohne Anerkennung einer Rechtspflicht subsidiäre Kostengutsprache zu erteilen. Darauf hat sie das vorstehend (Ziff. 3 der Erw.) aufgezeigte korrekte Verfahren durchzuführen, indem sie die ihrer Ansicht nach zuständige st.gallische Gemeinde formlos um Übernahme der Kosten ersucht. Handelt es sich um eine ausserkantonale Gemeinde, ist das Amt für Soziales in das Verfahren einzubeziehen.

6. Gewerbe

115

Art. 5 RLG (sGS 552.1). In geschlossenen Räumen ist eine Parodie- und Travestie-Show grundsätzlich auch an hohen Feiertagen zulässig. Die politische Gemeinde kann Veranstaltungen ohne religiösen Charakter an hohen Feiertagen nicht generell verbieten.

Volkswirtschaftsdepartement, 26. September 2007

Sachverhalt

Der Gemeinderat erteilte A eine Bewilligung für die Durchführung von Table-Dance-, Striptease- und Travestie-Shows im Restaurant Z, untersagte ihm aber gestützt auf Art. 5 RLG die Durchführung solcher Veranstaltungen am Karfreitag. A beantragte daraufhin eine Bewilligung für die Durchführung einer Parodie- und Travestie-Show am Karfreitag. Mit Beschluss vom 19. Juni 2007 verweigerte der Gemeinderat A die entsprechende Bewilligung.

Aus den Erwägungen

3. Nach Art. 11 Bst. b UGG bedürfen Veranstaltungen, die vom Patentinhaber in seiner Gastwirtschaft durchgeführt werden, keiner Bewilligung; ausgenommen sind Striptease- und ähnliche Vorführungen. Da es sich beim Z um einen Gastwirtschaftsbetrieb im Sinn des GWG handelt, braucht A als Patentinhaber für die Durchführung von Veranstaltungen – auch an einem Karfreitag – grundsätzlich keine UGG-Bewilligung, es sei denn, es handle sich um Striptease- und ähnliche Vorführungen.

3.1. ... Laut Duden ist eine Parodie-Show eine Darstellungsart, die in satirischer, kritischer oder polemischer Absicht ein als bekannt vorausgesetztes Werk unter Zuspitzung kennzeichnender Stilmittel nachahmt und damit ins Lächerliche zieht, während es sich bei einer Travestie-Show um eine Darbietung handelt, bei der vorwiegend Männer in weiblicher Kostümierung auftreten. Eine «klassische» Parodie- und Travestie-Show, d. h. das bloss Parodieren bekannter Werke durch Männer in weiblicher Kostümierung, ist – unter der Voraussetzung, dass die Kleider nicht ausgezogen werden – weder eine Striptease- noch eine (striptease-) ähnliche Vorführung und daher nach Art. 11 Bst. b UGG nicht bewilligungspflichtig.

3.2. Ob die von A geplante Veranstaltung eine «klassische» und damit gemäss UGG nicht-bewilligungspflichtige Parodie- und Travestie-Show oder eine striptease-ähnliche und damit nach UGG bewilligungspflichtige Show ist, kann aufgrund der Akten nicht entschieden werden. Der Rekurs ist dahingehend gutzuheissen, dass der angefochtene Beschluss vom 19. Juni 2007 aufzuheben und die Sache zur neuen Entscheidung an den Gemeinderat zurückzuweisen ist.

4. Da der Gemeinderat die Durchführung der Veranstaltung gestützt auf Art. 5 Abs. 2 RLG nicht bewilligte und sinngemäss ausführte, dass am Karfreitag grundsätzlich keine Veranstaltungen (ausgenommen religiöse) durchgeführt werden sollten, rechtfertigen sich nachfolgend einige Hinweise auf die Bedeutung von Art. 5 Abs. 2 RLG ...

4.1. Nach Art. 5 Abs. 1 Bst. a RLG sind an hohen Feiertagen Aufführungen, Wettkämpfe, Versammlungen und andere öffentliche Veranstaltungen nicht religiöser Art untersagt; ausgenommen sind Veranstaltungen in geschlossenen Räumen, an denen nicht mehr als 500 Personen gleichzeitig teilnehmen können.

4.1.1. [Parodie- und Travestie-Show ist im vorliegenden Fall eine öffentliche Veranstaltung]

4.1.2. Da die fragliche Show jedoch in einem geschlossenen Raum stattfindet und nicht mehr als 500 Personen gleichzeitig daran teilnehmen können, ist die Parodie- und Travestie-Show im Z am Karfreitag grundsätzlich zulässig. Der Gesetzgeber erliess diese Regelung, da Veranstaltungen in geschlossenen Räumen von aussen weder optisch noch akustisch wahrnehmbar sind und die Ruhesuchenden nicht Gefahr laufen, zufällig und ungewollt auf solche Veranstaltungen zu treffen. Die Haltung des Gemeinderates, dass Unterhaltungsveranstaltungen am Karfreitag grundsätzlich verboten und nur religiöse Veranstaltungen zugelassen sein sollten, widerspricht klar dem Wortlaut und der Absicht von Art. 5 Abs. 1 RLG.

4.2. Der Gemeinderat kann Unterhaltungsveranstaltungen an hohen Feiertagen in geschlossenen Räumen nur – aber immerhin – verbieten, wenn die begründete Befürchtung besteht, dass die Veranstaltung den hohen Feiertag stört (vgl. Art. 5 Abs. 2 RLG). Die Befürchtung ist insbesondere begründet, wenn aufgrund konkreter Erfahrungen mit dem Veranstalter oder wegen der Art der Veranstaltung eine Störung erwartet werden muss. Entsprechend dem Grundgedanken von Art. 5 Abs. 1 Bst. a RLG muss sich die befürchtete Störung aber ausserhalb des Veranstaltungsorts auswirken, z. B. durch sehr laute Veranstaltungsbesucher oder Pöbeleien im Freien. Hingegen erlaubt Art. 5 Abs. 2 RLG keine moralische Inhaltskontrolle von Veranstaltungen. Vorliegend ist die Befürchtung des Gemeinderates, dass die für den Karfreitag im Z geplante Parodie- und Travestie-Show den Karfreitag stört, nicht begründet. Einerseits ist weder aufgrund konkreter Erfahrungen mit dem Veranstalter, noch wegen der Art der Veranstaltung eine Störung zu erwarten. Darüber hinaus bestehen keinerlei Anzeichen, dass die Veranstaltung ausserhalb des Lokals irgendwelche Störungen verursachen könnte, wobei zu beachten ist, dass das Z nicht in einer dichtbesiedelten Wohnzone, sondern am Rande des Dorfes, unmittelbar an der relativ stark befahrenen . . . strasse liegt. Aus den vorliegenden Akten ergeben sich somit keine Anhaltspunkte, die ein Verbot der Veranstaltung nach Art. 5 Abs. 2 RLG erlauben würden.

116

Art. 18 und 21 GWG (sGS 553.1). Die mit rechtskräftiger Baubewilligung festgelegte, bau- bzw. umweltschutzrechtlich zulässige Verkürzung der Schliessungszeit darf gastwirtschaftsrechtlich nur aufgrund eines (bisherigen) Fehlverhaltens des Patentinhabers eingeschränkt werden. Art. 18 Abs. 1 GWG setzt voraus, dass jedes Gesuch einzelfallweise geprüft wird, was durch den Erlass eines Grundsatzbeschlusses gerade ausgeschlossen wird. Zudem ist die Verkürzung der Schliessungszeit für einzelne Betriebe im GWG (bzw. in der Umweltschutzgesetzgebung) abschliessend geregelt. Es bleibt kein Raum für eine abweichende kommunale Regelung.

Volkswirtschaftsdepartement, 3. April 2007

Sachverhalt

Der Stadtrat erteilte A am 28. Juli 2006 ein Patent für das Imbisslokal Z. Laut Patent gelten die ordentlichen Öffnungszeiten, d. h. das Z darf in den Nächten von Freitag und Samstag bis 01.00 Uhr geöffnet sein. Mit Baubewilligung vom 17. August 2006 verkürzte das Hochbauamt die Schliessungszeit für das Z. Danach ist es

aus baurechtlicher Sicht zulässig, das Z in den Nächten von Freitag und Samstag bis 04.00 Uhr geöffnet zu haben. Die Baubewilligung wurde erteilt, weil die umweltschutzrechtlichen Anforderungen erfüllt waren. Die Erteilung erfolgte aber unter Vorbehalt der gastwirtschaftsrechtlichen Bewilligung für die Verkürzung der Schliessungszeit nach Art. 18 GWG.

Am 31. August 2006 diskutierte der Stadtrat die Verkürzung der Schliessungszeit für Imbisslokale. Er erliess am 27. September 2006 einen Grundsatzbeschluss, wonach für Imbisslokale keine verkürzte Schliessungszeit gewährt werde. Mit Brief vom 9. Oktober 2006 setzte der Stadtrat A über den Grundsatzbeschluss in Kenntnis.

Am 25. Oktober 2006 ersuchte A den Stadtrat, auf seinen Grundsatzbeschluss zurückzukommen und die Schliessungszeit an den Wochenenden zu verkürzen. Mit Beschluss vom 30. November 2006 trat der Stadtrat auf das «Wiedererwägungsgesuch» nicht ein und lehnte das Gesuch um Verkürzung der Schliessungszeit ab.

Aus den Erwägungen

5. Damit der Rekurrent von der bau- und umweltschutzrechtlich verkürzten Schliessungszeit Gebrauch machen kann, benötigt er zusätzlich eine gastwirtschaftsrechtliche Bewilligung für eine verkürzte Schliessungszeit nach Art. 18 Abs. 1 GWG. Es ist zu prüfen, ob die Vorinstanz diese Bewilligung zu Recht verweigerte.

5.1. Die in einer rechtskräftigen Baubewilligung festgelegte, bau- bzw. umweltschutzrechtlich zulässige Verkürzung der Schliessungszeit kann aus gastwirtschaftsrechtlicher Sicht wie folgt eingeschränkt werden:

- Aufgrund der unter Ziff. 4.1. hiervor dargelegten Praxisänderung sind die primären und sekundären Lärmemissionen von Gastwirtschaftsbetrieben – die im Lokal erzeugten Geräusche sowie die Geräusche, die durch die bestimmungsgemässe Nutzung der Anlage ausserhalb des Gebäudes entstehen – abschliessend nach der Umweltschutzgesetzgebung des Bundes zu beurteilen, weshalb Art. 18 Abs. 1 Bst. a GWG diesbezüglich keine eigenständige Bedeutung mehr hat und die diesbezüglichen Ausführungen der Vorinstanz fehlgehen. Wurde über die Verkürzung oder Aufhebung der Schliessungszeit für einen einzelnen Betrieb im Baubewilligungsverfahren befunden, steht Art. 18 GWG – abweichend von der früheren Rechtsprechung (vgl. VerwGE vom 12. Juni 1997 i. S. P. G. S. gegen Volkswirtschaftsdepartement und P. M. betreffend verkürzte Schliessungszeit) – nicht mehr im Autonomiebereich der politischen Gemeinde.
- Vom vorerwähnten Grundsatz ausgenommen sind lediglich Lärmemissionen, die unmittelbar aus einem Fehlverhalten des Patentinhabers resultieren, obwohl die Anlage als solche aus lärmrechtlicher Sicht unproblematisch ist. So obliegen dem Patentinhaber in Bezug auf Art. 18 Abs. 1 Bst. a GWG bestimmte Pflichten. Nach Art. 21 Abs. 1 GWG hat er allgemein für Ordnung zu sorgen. Dabei hat er

nach Art. 21 Abs. 2 GWG vorab dafür zu sorgen, dass die Nachbarschaft nicht durch übermässige Einwirkungen belästigt wird (Bst. a), den Beginn der Schliessungszeit eine Viertelstunde vorher anzukünden und die Gäste zum rechtzeitigen Verlassen des Betriebes aufzufordern (Bst. b) sowie Gäste, die der Aufforderung zur Einhaltung der Ordnung keine Folge leisten, wegzuweisen (Bst. e). Als Beispiel ist etwa eine übermässige Belästigung der Nachbarschaft durch Musik zu nennen, die aus lärmrechtlicher Sicht nicht relevant wäre, wenn der Patentinhaber pflichtgemäss die Fenster geschlossen hätte. Solche Lärmemissionen beurteilen sich weiterhin nach Art. 18 Abs. 1 Bst. a und Art. 21 Abs. 2 Bst. a GWG. Eigenständige Bedeutung haben diese Bestimmungen zudem in Bezug auf die Belästigung der Nachbarschaft durch sonstwie lästiges Verhalten von Gästen – z. B. Begehen von Sachbeschädigungen – in der näheren Umgebung eines Gastwirtschaftsbetriebes.

....

6. In Bezug auf den Grundsatzbeschluss vom 31. August 2006 betreffend Verkürzung der Schliessungszeit für Imbisslokale ist anzufügen, dass nach Art. 18 Abs. 1 GWG die Schliessungszeit für einen einzelnen Betrieb auf Gesuch hin verkürzt oder aufgehoben wird, wenn bestimmte Voraussetzungen, welche grundsätzlich im Baubewilligungsverfahren zu prüfen sind, erfüllt sind. Art. 18 Abs. 1 GWG setzt voraus, dass jedes Gesuch einzelfallweise geprüft wird, was der Grundsatzbeschluss gerade ausschliesst. Vielmehr müsste in Beachtung des Grundsatzbeschlusses jedes Gesuch eines sogenannten Imbisslokals um Verkürzung der Schliessungszeit von vornherein abgewiesen werden. Diese vom Stadtrat getroffene Regelung widerspricht dem GWG und lässt sich demnach nicht darauf stützen. Die Verkürzung der Schliessungszeit für einzelne Betriebe ist im GWG (bzw. in der Umweltschutzgesetzgebung) abschliessend geregelt. Es bleibt kein Raum für eine abweichende kommunale Regelung. Zudem wäre ein Rechtssatz nach Art. 5 ff. GG in einer anderen Form zu erlassen gewesen und hätte der Genehmigung durch das zuständige Departement bedurft. Mit dem Grundsatzbeschluss verletzt die Vorinstanz kantonales Recht.

7. Umweltschutz

117

Art. 12 Abs. 2 USG (SR 814.01). Für publikumsintensive Anlagen kann die Bewirtschaftung der Parkplätze vorgeschrieben werden. Bei der Ausgestaltung der Parkplatzbewirtschaftung ist der besonderen Situation Rechnung zu tragen.

Baudepartement, 18. April 2007

Sachverhalt:

Für die Renovation und Erweiterung eines bestehenden Einkaufszentrums war von der zuständigen Gemeindebehörde die Baubewilligung erteilt worden. Die Baubewilligung wurde mit Rekurs beim Baudepartement angefochten, weil auf die Bewirtschaftung der Parkplätze verzichtet worden war.

Aus den Erwägungen:

2. Im vorliegenden Verfahren ist einzig umstritten, ob durch die Renovation und Erweiterung des Einkaufszentrums dessen Kundenparkplätze entgeltlich zu bewirtschaften sind oder nicht.

3. Bei der Beurteilung der Parkplatzbewirtschaftungspflicht sind das eidgenössische Umweltschutzrecht, insbesondere das Umweltschutzgesetz und die eidgenössische Luftreinhalte-Verordnung, sowie der Massnahmenplan nach Luftreinhalte-Verordnung für den Kanton St.Gallen (Nachführung 1997, *ABI 1998*, S. 2248 ff.; abgekürzt MPL) heranzuziehen.

3.1 Einwirkungen sind nach Art. 7 Abs. 1 USG unter anderem Luftverunreinigungen, die durch den Bau oder Betrieb von Anlagen oder den Umgang mit Stoffen oder Abfällen erzeugt werden. Als Anlagen gelten nach Art. 7 Abs. 7 erster Satz USG Bauten, Verkehrswege oder andere ortsfeste Einrichtungen sowie Terrainveränderungen.

Das Einkaufszentrum mit der vorgesehenen Renovation und Erweiterung ist eine Anlage, die Einwirkungen namentlich in Form von Luftverunreinigungen und Lärm erzeugt beziehungsweise erzeugen wird. Diese sind nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung gesamthaft zu beurteilen. Dabei sind alle Emissionen zu berücksichtigen, die durch die bestimmungsgemässe Nutzung der Anlage verursacht werden. In diese Beurteilung sind auch die von den Beschäftigten, Besuchern und Kunden verursachten Verkehrsemissionen in der Umgebung der Anlage einzuschliessen (BGE 124 II 272).

3.2 Nach Art. 11 Abs. 1 USG werden Luftverunreinigungen, Lärm, Erschütterungen und Strahlen durch Massnahmen bei der Quelle begrenzt (Emissionsbegrenzungen). Unabhängig von der bestehenden Umweltbelastung sind nach Art. 11

Abs. 2 USG Emissionen im Rahmen der Vorsorge so weit zu begrenzen, als dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist. Die Emissionsbegrenzungen werden verschärft, wenn feststeht oder zu erwarten ist, dass die Einwirkungen unter Berücksichtigung der bestehenden Umweltbelastung schädlich oder lästig werden (Art. 11 Abs. 3 USG).

In der Umgebung des Einkaufszentrums wird nach den Feststellungen des Amtes für Umweltschutz der Jahresmittelwert für NO₂-Immissionen von 30 µg/m³ (Art. 2 Abs. 5 erster Satz LRV in Verbindung mit Anhang 7 LRV) überschritten. Die nahe gelegenen Passivsammler wiesen in den Jahren 2000 bis 2006 einen Jahresmittelwert von über 30 µg/m NO₂ auf, im Maximum 46 µg/m³ NO₂.

Nach der Renovation und Erweiterung des Einkaufszentrums ist in dessen Betriebsphase mit durchschnittlich 8 000 Fahrten pro Tag (durchschnittlicher täglicher Verkehr; abgekürzt DTV) zu rechnen. Das Erweiterungsvorhaben trägt rund 0,9 Prozent oder maximal 0,2 µg/m³ NO₂ zur Gesamtbelastung der NO₂-Immissionen bei. Die vom Einkaufszentrum als Gesamtanlage induzierten NO₂-Belastungen betragen demnach lokal zwischen 1,6 bis 2,4 µg/m³ und sinken mit zunehmender Verteilung der Verkehrsströme auf Werte unter 1 µg/m³.

Bei dieser Sachlage muss die Luftbelastung als übermässig eingestuft werden und es sind verschärfte emissionsbegrenzende Massnahmen angezeigt.

3.3 Steht fest oder ist zu erwarten, dass schädliche oder lästige Einwirkungen von Luftverunreinigungen durch mehrere Quellen verursacht werden, so erstellt nach Art. 44a Abs. 1 USG die zuständige Behörde einen Plan der Massnahmen, die zur Verminderung oder Beseitigung dieser Einwirkungen innert angemessener Frist beitragen. Massnahmenpläne sind für die Behörden verbindlich, die von den Kantonen mit Vollzugsaufgaben betraut sind; sie unterscheiden Massnahmen, die unmittelbar angeordnet werden können, und solche, für welche die rechtlichen Grundlagen noch zu schaffen sind (Art. 44a Abs. 2 USG). Dabei ist es grundsätzlich Sache des Massnahmenplans, die für die Verbesserung der Luftqualität erforderlichen Massnahmen auszuwählen, Art und Weise ihres Vollzugs zu bestimmen und den Realisierungszeitraum festzulegen (Art. 32 Abs. 2 Bst. e bis Bst. g LRV). Dazu gehört auch die Entscheidung, ob solche Massnahmen unmittelbar durch Einzelverfügung oder erst auf Grund kantonaler oder kommunaler Verordnungen zu ergreifen sind (BGE 124 II 285).

Massnahmen, die unmittelbar angeordnet werden können, sind solche, für die bereits eine – nach Möglichkeit im Massnahmenplan zu bezeichnende – Rechtsgrundlage besteht, sei dies im Umweltschutzgesetz oder in einem anderen, allenfalls auch kantonalen Erlass. Immerhin kann trotz vorhandener Rechtsgrundlage ein ergänzender kantonaler Erlass dann gewünscht sein, wenn eine grössere Anzahl vergleichbarer Fälle zu regeln ist (T. Loretan, Kommentar USG, NN 55 f. zu Art. 44a USG). Andererseits darf das Koordinationsgebot nicht überdehnt werden. Es geht nicht an, Emissionsbegrenzungen, die sich ohne Weiteres direkt auf Art. 12 USG stützen lassen und die im Massnahmenplan vorgesehen sind, nur deshalb nicht zu

zulassen, weil der Massnahmenplan eine zusätzliche Gesetzesgrundlage vorsieht, die noch aussteht. Versäumnisse im kantonalen Umsetzungsprozess dürfen das bundesrechtliche Emissionsbegrenzungskonzept nicht ausser Kraft setzen (BGE 125 II 139 f.).

Die Massnahme Vn 22 des Massnahmenplans beschlägt die Parkraumpolitik auf privatem Grund:

1. Der Staat sowie Gemeinden mit einer erheblichen Anzahl Beschäftigtenparkplätze erlassen bis Ende 1999 Vorschriften zur Bewirtschaftung dieser Parkplätze. Führt die Bewirtschaftung der Beschäftigtenparkplätze zu einem Ausweichen auf öffentlichen Grund, sind auch die Parkplätze auf öffentlichem Grund zu bewirtschaften.
2. Die Gemeinden wirken darauf hin, dass Privatbetriebe ihre Beschäftigtenparkplätze bewirtschaften.
3. Die Gemeinden wirken darauf hin, dass Betreiber von Anlagen mit hohem Kundenpotenzial (zum Beispiel Einkaufs-, Sport- und Freizeitzentren) eine Bewirtschaftung der Parkplätze einführen sowie einen (verbesserten) Anschluss an den öffentlichen Verkehr anstreben.
4. Die Regierung arbeitet in Koordination mit den Nachbarkantonen eine gesetzliche Grundlage aus zur Erhebung einer Abgabe auf öffentlich zugänglichen Parkplätzen und auf Beschäftigtenparkplätzen. Dabei ist vorzusehen, die Nettoeinnahmen zweckgebunden vor allem für die Erschliessung mit öffentlichen Verkehrsmitteln zu verwenden.
5. Die Gemeinden erarbeiten ihre kommunalen Erlasse zur Regelung der Zahl der privaten Fahrzeugabstellplätze. Dabei soll die Anzahl der erforderlichen Abstellplätze im Sinn der aktuellen VSS-Norm 641400 festgelegt werden. Die entsprechenden Bestimmungen sind bis spätestens 2002 zu überarbeiten.

Die in Vn 22 MPL vorgesehene Bewirtschaftung von Kundenparkplätzen stellt keine genügende gesetzliche Grundlage für eine zwangsweise Anordnung dar. Dennoch kann es nicht angehen, dass Emissionsbegrenzungen, die sich ohne Weiteres direkt auf Art. 12 USG stützen lassen und die im Massnahmenplan vorgesehen sind, nur deshalb nicht zugelassen werden, weil der Massnahmenplan eine zusätzliche gesetzliche Grundlage vorsieht, die noch aussteht (VGE vom 26. August 2003 i. S. VCS, S. 23).

3.4 Nach Art. 12 Abs. 1 Bst. c USG werden Emissionen unter anderem durch den Erlass von Verkehrs- oder Betriebsvorschriften eingeschränkt. Begrenzungen werden durch Verordnung oder, soweit diese nichts vorsehen, durch unmittelbar auf dieses Gesetz abgestützte Verfügungen vorgeschrieben (Art. 12 Abs. 2 USG).

Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung stellt die Parkplatzbewirtschaftungspflicht (von privaten Kundenparkplätzen) dann eine betriebliche Massnahme im Sinn von Art. 12 Abs. 1 Bst. c USG dar, wenn sie in einem hinreichend engen

Zusammenhang zum Betrieb der fraglichen Anlage steht und sie einen Beitrag zur Verringerung der Emissionen an der Quelle zu leisten vermag. Sind diese Voraussetzungen erfüllt, kann sie gestützt auf Art. 12 Abs. 1 Bst. c USG erlassen werden und beruht damit auf einer hinreichenden gesetzlichen Grundlage (BGE 125 II 138 ff.).

Massnahmen zur Bewirtschaftung von Kundenparkplätzen bei Einkaufszentren gelten als betriebliche Massnahmen zur Emissionsbeschränkung im Sinn von Art. 12 Abs. 1 Bst. c USG (BGE 125 II 143).

Auch nach der Praxis des Verwaltungsgerichtes stehen die Kundenparkplätze eines Einkaufszentrums klar in einem engen Zusammenhang mit dessen Betrieb. Zudem hat die Erhebung einer Parkplatzgebühr tendenziell zur Folge, dass der betreffende Ort weniger häufig mit dem Auto aufgesucht wird, sei es dank der Wahl eines anderen – umweltschonenderen – Verkehrsmittels oder durch Verzicht auf die betreffende Fahrt (VGE vom 26. August 2003 i. S. VCS, S. 24).

Im Licht dieser Rechtsprechung ist davon auszugehen, dass die Verpflichtung zur entgeltlichen Bewirtschaftung der Parkplätze des Einkaufszentrums grundsätzlich zulässig ist.

4. Die Rekursgegnerin wie auch die Vorinstanz führen an, dass die Bewirtschaftung der Parkplätze des Einkaufszentrums zu einem Wettbewerbsnachteil gegenüber den nahe und teilweise im Ausland gelegenen Einkaufszentren mit Gratisparkplätzen führe und damit wirtschaftlich nicht tragbar sei.

4.1 Nach dem Grundsatz der Gleichbehandlung der direkten Konkurrenten sind Massnahmen unzulässig, die den Wettbewerb unter direkten Konkurrenten beziehungsweise nicht wettbewerbsneutral sind (Häfelin/Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 5. Aufl., Zürich 2001, N 677). Als direkte Konkurrenten gelten dabei die Angehörigen der gleichen Branche, die sich mit dem gleichen Angebot an dasselbe Publikum richten, um das gleiche Bedürfnis zu befriedigen (BGE 121 I 129).

Der Grundsatz der Gleichbehandlung gilt jedoch nicht absolut. Lehre und Rechtsprechung schliessen nicht aus, etwa aus Gründen des Umweltschutzes gewisse umweltverträgliche Verfahren oder Produkte zu begünstigen. Dabei sind indes spürbare Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden (BGE 125 II 150).

Die Auswirkungen der Parkplatzbewirtschaftung auf den Betrieb eines Einkaufszentrums im grenznahen Raum sind schwerer einzuschätzen als bei grenzfern gelegenen Einkaufszentren. Dies wird auch durch die von den Rekursbeteiligten angeführten Untersuchungen bestätigt, welche abhängig vom methodischen Ansatz zu gegensätzlichen Ergebnissen führen. Immerhin kann ausgeschlossen werden, dass eine Parkplatzbewirtschaftung in jedem Fall zu einer unzulässigen Wettbewerbsverzerrung führt. Dies aus folgenden Gründen:

- Grenzen dienen immer der Unterscheidung der diesseits und jenseits gelegenen Gebiete. Staatsgrenzen führen insbesondere dazu, dass unterschiedliche Rechtsordnungen gelten. Auch wenn sich die unterschiedlichen Rechtsordnungen

gen auf den Wettbewerb auswirken, kann nicht von einer unzulässigen Wettbewerbsverzerrung ausgegangen werden. Zu beachten ist auch, dass ein Verzicht auf die Durchsetzung der Rechtsordnung im grenznahen Raum sich negativ auf die innerstaatliche Wettbewerbssituation auswirken würde. Die tiefer im Gebiet gelegenen Betriebe würden gegenüber den grenznahen benachteiligt. Die Grenze würde sich mit anderen Worten immer weiter gegen innen verschieben und die Rechtsordnung könnte insgesamt nicht mehr durchgesetzt werden.

- Bei allen Parkieranlagen entstehen Investitions-, Unterhalts- und Betriebskosten, welche vom Eigentümer beziehungsweise Betreiber zu tragen sind. Bietet ein Einkaufszentrum den Kunden «Gratisparkplätze» an, so heisst das nicht, dass die Parkieranlage keine Kosten verursacht oder dass der Eigentümer beziehungsweise Betreiber diese aus eigenen Mitteln bestreitet. Vielmehr werden diese Kosten wie die übrigen Aufwendungen auf die Produktpreise geschlagen und von allen Kunden (unabhängig davon, ob sie die Parkieranlage nutzen oder nicht) getragen. Vor diesem Hintergrund kann die im Einzelfall angeordnete entgeltliche Bewirtschaftung der Kundenparkplätze zu keiner unzulässigen Wettbewerbsverzerrung führen, solange das Entgelt für die Parkplatznutzung mindestens teilweise beim Betreiber verbleibt und von diesem – ohne Bevorzugung der Parkplatznutzer – an die Kunden zurückerstattet werden kann. Schliesslich kann das Entgelt auch für Werbemassnahmen eingesetzt werden, um die aus der Parkplatzbewirtschaftung entstehenden «Nachteile» zu kompensieren.

Insgesamt kann davon ausgegangen werden, dass die Bewirtschaftung der Kundenparkplätze von im grenznahen Raum gelegenen Einkaufszentren zu keiner unzulässigen Wettbewerbsverzerrung führt. Bei der Ausgestaltung der Parkplatzbewirtschaftung ist jedoch der besonderen Situation Rechnung zu tragen, damit sie wirtschaftlich tragbar bleibt.

Die obigen Ausführungen gelten jedoch nicht für die auf dem Gelände des Einkaufszentrums gelegene Tankstelle. Müsste schon für die Zufahrt zur Tankstelle ein Entgelt entrichtet werden, würde dies zu einem schwerwiegenden Wettbewerbsnachteil führen. Für die Tankstelle ist deshalb zwingend eine Ausnahmeregelung zu treffen.

4.2 Bei der Ausgestaltung der Parkplatzbewirtschaftung sind nicht nur die Auswirkungen auf das Verhalten der Kunden zu berücksichtigen, sondern auch die Auswirkungen auf die Wettbewerbssituation und auf das Gebot der rechtsgleichen Behandlung.

Nach der Praxis des Bundesgerichtes besteht schon an einer lokal wirkenden Massnahme ein öffentliches Interesse. Selbst niedrige Parkplatzgebühren schaffen einen Anreiz für die Konsumenten, für die Erledigung von Einkäufen auf das Auto zu verzichten und sie können verhindern, dass Kunden, die bisher zu Fuss, mit dem

Velo oder den öffentlichen Verkehrsmitteln einkauften, auf das Auto umsteigen. Die Wirkung dieser Massnahme besteht in erster Linie darin, dass eine lokale Mehrbelastung vermieden wird (BGE 125 II 147).

Die Bewirtschaftung von Kundenparkplätzen erweist sich als geeignet und zweckmässig, eine unerwünschte Verkehrszunahme zu verhindern und einer Verschlechterung des Modalsplits entgegenzuwirken. Eine Eignung ist nicht erst dann gegeben, wenn sie einen nennenswerten Umsteigeeffekt auf öffentliche Verkehrsmittel zu bewirken vermag, sondern bereits bei einer Verhinderung einer Verkehrszunahme. Hinzu kommt, dass bei einer mässigen Gebühr eine unzulässige Wettbewerbsverzerrung vermieden wird. Eine Lenkungswirkung, welche das bestehende Kundenpotenzial in erheblichem Umfang auf andere Anbieter verlagern würde, liesse sich mit dem Gleichbehandlungsgebot aber nicht mehr vereinbaren (VGE vom 26. August 2003 i. S. VCS, S. 29 f.).

Mit diesen Erwägungen hat das Verwaltungsgericht für ein anderes Einkaufszentrum die Bewirtschaftung der Kundenparkplätze ab der ersten Minute zu einem Tarif von Fr. 1.– für die erste Stunde und Fr. 0.50 pro Folgestunde als zulässig erachtet (VGE vom 26. August 2003 i. S. VCS).

4.3 Für das Einkaufszentrum ist bei dieser Sachlage unter Berücksichtigung der grenznahen Lage eine Bewirtschaftung der Kundenparkplätze mit den folgenden Rahmenbedingungen festzulegen:

1. Sämtliche Parkplätze des Einkaufszentrums, nicht aber der Tankstelle, sind entgeltlich zu bewirtschaften. Damit die Kunden der Tankstelle ungehindert zufahren, tanken und wegfahren können, muss der Parkiertarif erst nach Ablauf der 15. Minute eingetrieben werden.
2. Die Bewirtschaftung erfolgt ab Parkierbeginns, wobei für die erste angefangene Stunde der volle Stundentarif zu entrichten ist.
3. Der Parkiertarif ist auf Grund der grenznahen Lage und der schwer abschätzbaren Folgen der Parkplatzbewirtschaftung auf die Wettbewerbssituation gegenüber den nahe und teilweise im Ausland gelegenen Einkaufszentren beziehungsweise auf Grund der massgeblich erhöhten Prognoseunsicherheiten einerseits tief anzusetzen und andererseits flexibel auszugestalten. Steht auf Grund der Fahrtenzahlen fest, dass der Parkiertarif nicht genügend Lenkungswirkung zeigt und gleichzeitig nicht wettbewerbsverzerrend wirkt, ist er zu erhöhen. Im umgekehrten Fall kann der Parkiertarif herabgesetzt werden, wobei der Grundtarif nicht unterschritten werden darf.
4. Das Entgelt für die Parkierung darf nicht selektiv an die Leistenden zurückerstattet werden.
5. Für die Bewirtschaftung der Parkplätze ist ein Schrankensystem einzusetzen, das jederzeit betriebssicher und manipulationsresistent ist.
6. Die Parkplatzbewirtschaftung ist spätestens einen Monat nach Abschluss der Bauarbeiten und der Neueröffnung des Einkaufszentrums umzusetzen.

Ergebnis:

Nachdem die Vorinstanz zu Unrecht auf eine Bewirtschaftung der Parkplätze des Einkaufszentrums verzichtet hatte, war der Rekurs gutzuheissen. Für das Einkaufszentrum wurde durch das Baudepartement ein flexibles Parkplatzbewirtschaftungssystem festgelegt.

8. Raumplanung und öffentliches Baurecht

118

Art. 11 Abs. 1 BauG (sGS 731.1). Ein Allwetterplatz für den Auslauf von vier Pferden ist in der Wohnzone zonenkonform.

Baudepartement, 30. Mai 2007

Sachverhalt:

Auf einem in der Wohnzone gelegenen Grundstück war ohne vorgängige Baubewilligung ein Allwetterplatz für den Auslauf von Pferden eingerichtet worden. Die zuständige Gemeindebehörde stufte diese Anlage als zonenfremd ein und verfügte die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands. Gegen diese Verfügung wurde Rekurs beim Baudepartement eingereicht.

Aus den Erwägungen:

3.

3.1 Eine Wiederherstellung im Sinn von Art. 130 Abs. 2 BauG setzt einen materiell und formell rechtswidrigen Zustand voraus (B. Heer, St.Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, Rz 1206). Liegt ein derartiger Zustand vor, so gebietet es das Interesse an der Durchsetzung des objektiven Rechts, dass der materiell rechtmässige Zustand wieder hergestellt wird. Ist zunächst nicht offensichtlich, dass ein formell rechtswidriger Zustand auch materiell rechtswidrig ist, so ist diese Frage vorgängig abzuklären, indem ein nachträgliches Baubewilligungsverfahren durchgeführt und gegebenenfalls eine formelle Baubewilligung erteilt wird (Heer, a. a. O., Rz 1208). Es ist daher vorab zu prüfen, ob durch den Allwetterplatz für den Auslauf von vier Pferden ein formell und materiell rechtswidriger Zustand im Sinn von Art. 130 Abs. 2 BauG geschaffen wurde.

3.2 Unbestritten ist, dass für den Allwetterplatz keine Baubewilligung vorliegt und dieser daher formell rechtswidrig ist. Zu prüfen bleibt, ob der Allwetterplatz auch materiell rechtswidrig ist. Die Vorinstanz macht diesbezüglich geltend, der All-

wetterplatz für den Auslauf von vier Pferden sei in der Wohnzone nicht zonenkonform.

3.3 Die Zonenkonformität bildet nach Art. 22 Abs. 2 Bst. a RPG Voraussetzung einer Baubewilligung und setzt im Sinn des Bundesrechts einen funktionalen Zusammenhang zwischen Bauvorhaben und Zonenzweck voraus (GVP 2000 Nr. 17; Heer, a. a. O., Rz 360). Ausserdem gewährleistet die Zonenkonformität einer Baute oder Anlage lediglich einen abstrakt wirkenden öffentlichrechtlichen Immissionschutz, d. h. es erfolgt keine Prüfung, wie viele Immissionen eine Baute oder Anlage konkret verursacht. Dies bedeutet, dass die Zonenordnung unabhängig von Personen und ihren Verhältnissen auf durchschnittliche, objektivierte Bedingungen abstellt und auch so ausgelegt wird (Heer, a. a. O., Rz 364). In diesem Zusammenhang ist abstrakt zu prüfen, ob der umstrittene Allwetter-Auslaufplatz den Vorschriften über die Wohnzone entspricht. Der Zweck der Nutzungszone ergibt sich aus der Umschreibung der Zonenart (Art. 11 ff. BauG). Nach Art. 11 Abs. 1 BauG umfassen Wohnzonen Gebiete, die sich für Wohnzwecke und nichtstörende Gewerbebetriebe eignen. Sie sollen ruhige und gesunde Wohnverhältnisse gewährleisten. Zu berücksichtigen ist, dass auch Wohnzonen nicht frei von Immissionen sind. Gewisse Immissionen sind mit der Wohnnutzung typischerweise verbunden, so etwa, wenn Kinder im Freien spielen, der Rasen gemäht wird oder in Gärten Feste gefeiert werden. Bestandteil einer reinen Wohnnutzung ist auch das hobbymässige Halten von Tieren, jedoch nur unter der Voraussetzung, dass die Tierhaltung nach Art und Umfang mit dem Wohnzweck noch vereinbar ist (Heer, a. a. O., Rz 370). Massstab für die in einer Wohnzone erlaubten Nutzungen und die damit verbundenen Einwirkungen auf die Umgebung ist der durchschnittlich empfindliche Mensch. Die Pferdehaltung ist erfahrungsgemäss mit gewissen Geruchs- und Lärmeinwirkungen auf die Umgebung verbunden. Das Baudepartement hat in seinem Entscheid vom 12. August 2003 i. S. A. H. und Mitbeteiligte Pferdeboxen für die Haltung von maximal vier Pferden in der Wohnzone als zonenkonform erachtet (GVP 2003 Nr. 36). Der Vorinstanz ist zwar insofern beizupflichten, als dass es nicht notwendig ist, dass sich der Auslauf zwingend ebenfalls in der Wohnzone befinden müsse. Da Pferde aber verhältnismässig empfindliche Tiere sind, gelten die Regeln für die Haltung nicht nur innerhalb von Stallungen, sondern auch für einen Auslaufplatz. Denn auch draussen sind die zu erwartenden Einwirkungen bei sachgerechter Haltung der Tiere gering. Die Anzahl der gehaltenen Tiere spielt aber eine entscheidende Rolle bei der Beurteilung der Frage, ob eine Pferdehaltung als mit dem Charakter der Wohnzone vereinbar erachtet wird. In der Rechtsprechung wird denn auch bei der Beurteilung der Zonenkonformität von Tierhaltungen regelmässig auf die Zahl der gehaltenen Tiere abgestellt. Es trifft zu, dass der konkreten Begrenzung der zulässigen Anzahl Tiere immer auch etwas Zufälliges anhaftet (ZBI 80/1979 S. 165 ff.; BVR 1979 S. 416 ff.; BVR 1991 S. 494 ff.; AGVE 1998 S. 316 ff.). Wie erwähnt wird in der Rechtsprechung die Zonenkonformität für die Haltung von vier Pferden (in Pferdeboxen) in der Wohnzone aber noch bejaht. Es ist daher sinn-

voll und angezeigt, diese Zonenkonformität auch auf den Allwetterplatz für vier Pferde auszudehnen. Die Geruchs- und Lärmimmissionen, die von artgerecht gehaltenen Tieren selber ausgehen, sind vernachlässigbar. Die Lautgebung von Pferden beschränkt sich auf ein gelegentliches Schnauben oder Wiehern, das vorwiegend durch Interaktionen bzw. durch fehlende Interaktionen (wenn sich die Tiere aus den Augen verloren haben) zwischen ihren Artgenossen hervorgerufen wird, und nicht wie etwa bei Hunden, die auf eine ganze Anzahl unterschiedlicher Faktoren (Spaziergänger, Radfahrer, spielende Kinder oder Besucher) mit Bellen reagieren. In diesem Licht erscheint auch die Haltung von vier Pferden auf einem Allwetterplatz als zonenkonform, zumal sich der Platz – wie beim Augenschein festgestellt werden konnte – beim alten Dorfkern, einem ländlich anmutenden Quartier, befindet. Der Zweck der Wohnzone – die Gewährleistung ruhiger und gesunder Wohnverhältnisse – wird durch die Aussenhaltung von vier Pferden grundsätzlich nicht in Frage gestellt.

3.4 Weil der Allwetterplatz zwar formell rechtswidrig, materiell aber grundsätzlich rechtmässig ist, d. h. nachträglich grundsätzlich bewilligungsfähig ist, kann die Wiederherstellung des ursprünglichen Zustands nicht angeordnet werden.

Ergebnis:

Weil sich der Allwetterplatz für den Auslauf von vier Pferden in der Wohnzone als zonenkonform herausstellte, war der gegen die Wiederherstellungsverfügung erhobene Rekurs gutzuheissen. Die Abbruchverfügung wurde aufgehoben.

119

Art. 130 Abs. 2 BauG (sGS 731.1). Der Abbruchbefehl für ein in der Landwirtschaftszone gelegenes Wohnhaus, das im Hinblick auf eine nichtlandwirtschaftliche Wohnnutzung schrittweise abgebrochen und wiederaufgebaut worden war, ist rechtmässig, weil der Wiederaufbau formell und materiell widerrechtlich war und sich der Abbruch als verhältnismässig erweist.

Regierung, 14. August 2007

Sachverhalt:

Für den Umbau eines in der Landwirtschaftszone gelegenen, künftig nichtlandwirtschaftlich genutzten Wohnhauses war die Baubewilligung erteilt worden. In der Folge wurde jedoch das Wohnhaus schrittweise abgebrochen und wiederaufgebaut. Die zuständige Gemeindebehörde erliess deshalb einen Baustopp. Anschlies-

send wurde die Baubewilligung für den Wiederaufbau verweigert und der Abbruch des gesamten Gebäudes verfügt. Gegen diesen Beschluss wurde Rekurs bei der Regierung erhoben.

Aus den Erwägungen:

3. Zu prüfen ist, ob die Vorinstanz die (nachträgliche) Baubewilligung für den Wiederaufbau des Wohnhauses zu Recht verweigerte.

Es ist unbestritten, dass die Rekurrenten das Wohnhaus schrittweise abgebrochen und in der Folge teilweise ersetzt haben. Gemäss den eingereichten Planunterlagen wurden sämtliche Innen- und Aussenwände des Unter- und Erdgeschosses sowie die Böden des Unter-, Erd- und Obergeschosses abgebrochen. Der Boden des Untergeschosses wurde überdies um 1,45 m nach unten versetzt, jener des Erd- und Obergeschosses um 0,9 m beziehungsweise 0,4 m. Wie aus den bei den Akten liegenden Fotodokumentationen hervorgeht, wurde das Wohnhaus ausgehöhlt und auf Stützen gestellt. Zudem wurde das Untergeschoss ausserhalb des ursprünglichen Bauvolumens erweitert.

a) Das Recht zu bauen ist Teil der Eigentumsfreiheit, die in Art. 26 Abs. 1 BV gewährleistet wird. Eine andere Frage aber ist, in welchem Rahmen und unter welchen Voraussetzungen diese Baufreiheit gilt. Wie nachfolgend zu zeigen sein wird, ist die Baufreiheit praktisch und rechtlich auf die Bauzone beschränkt. Weil diese Einschränkung durch das öffentliche Interesse geboten ist, wird der Grundsatz der Baufreiheit dadurch nicht verletzt. Die Vermutung spricht für die Freiheit des Eigentums, weshalb der Staat das Bedürfnis und die Notwendigkeit von Einschränkungen erbringen muss (P. Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 4. Aufl., Bern 2002, S. 26 f.). Staatliche Beschränkungen sind nur zulässig, wenn sie auf einer genügenden gesetzlichen Grundlage beruhen, im öffentlichen Interesse liegen und das Verhältnismässigkeitsprinzip wahren (Häfelin/Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 6. Aufl., Zürich 2005, NN 599 ff.).

b) Eingriffe in die Eigentumsgarantie müssen also vorab in einer generell-abstrakten Norm vorgesehen sein. Die erforderliche Rechtsetzungsstufe richtet sich nach der Schwere des Eingriffs. Schwerwiegende Eingriffe sind auf der Stufe eines (formellen) Gesetzes zu normieren, während für weniger schwerwiegende Eingriffe eine Verordnung genügt (Häfelin/Haller, a. a. O., NN 310 und 601).

aa) Art. 24d RPG erlaubt die Umnutzung von nicht benötigten landwirtschaftlichen Wohnbauten zu landwirtschaftsfremden Wohnzwecken, sofern – neben anderen Voraussetzungen – die äussere Erscheinung und die bauliche Grundstruktur im Wesentlichen unverändert bleiben (Art. 24d Abs. 3 Bst. b RPG). Unter «baulicher Grundstruktur» sind die statisch wichtigen Teile eines Gebäudes zu verstehen (Botschaft des Bundesrates vom 22. Mai 1996 zu einer Teilrevision des Bundesgesetzes über die Raumplanung, in: BBl 1996, 545). Fundamente, Böden, tragende Wände und Dachkonstruktionen müssen sich in einem guten Zustand befinden und dürfen nur zu einem kleinen Teil erneuerungsbedürftig sein (vgl. Baudepartement

SG, Juristische Mitteilungen 2005 Nr. 32). So hält auch der Bundesrat in seiner Botschaft zur Teilrevision des Raumplanungsgesetzes ausdrücklich fest, dass die blosse Beibehaltung von Dach und Fassade eines Gebäudes bei gleichzeitiger Aushöhlung und «Neufüllung» des Objekts nicht von Art. 24d Abs. 3 Bst. b RPG gedeckt ist (vgl. BBl 1996, 545). Wie die bei den Akten liegenden Fotoaufnahmen eindrücklich belegen, wurde vorliegend aber genau so vorgegangen. Das Erd-, Ober- und Dachgeschoss wurden schrittweise unterfangen, ausgehöhlt und teilweise bereits wieder neu errichtet. Nahezu alle Innenwände sowie die Aussenwände des Unter- und Erdgeschosses wurden zerstört.

bb) Mit Art. 24d Abs. 3 Bst. b RPG wird also auf Gesetzesstufe festgehalten, dass eine landwirtschaftsfremde Nutzung in landwirtschaftlichen Wohnbauten nicht bewilligungsfähig ist, wenn massiv in die tragende Substanz eingegriffen wird. Nach einem solchen Eingriff kann folglich auch ein Wiederaufbau – der die landwirtschaftsfremde Nutzung des Neubaus bezweckt – nicht zulässig sein. Die grundsätzliche Unzulässigkeit des Wiederaufbaus eines ursprünglich landwirtschaftlich genutzten, vollständig zerstörten Wohnhauses zu landwirtschaftsfremder Wohnnutzung stützt sich demnach auf Art. 24d Abs. 3 Bst. b RPG. Der durch den verweigerten Wiederaufbau bewirkte Eigentumseingriff beruht somit auf einer ausreichenden gesetzlichen Grundlage.

Anzufügen bleibt, dass gemäss der Ausnahmebestimmung von Art. 42a Abs. 3 RPV in Fällen von Zerstörung durch höhere Gewalt ein Wiederaufbau zugelassen werden kann. Mit Inkrafttreten dieser Bundesrechtsnorm (in Kraft seit 1. Juli 2003) wurde der am 1. Januar 2002 in Kraft getretene Art. 77quinquies BauG bundesrechtswidrig und damit nicht mehr anwendbar.

c) Ein öffentliches Interesse für den durch den verweigerten Wiederaufbau bewirkten Eingriff in die Eigentumsgarantie liegt ebenfalls vor. So gehört das Gebot, Baugebiet von Nichtbaugebiet zu trennen, zu den zentralen Aufgaben des Bundesgesetzes über die Raumplanung (vgl. BBl 1996, 515 und 543). Wegleitend ist der Grundsatz, dass eine der Entwicklung des Landes angemessene Begrenzung und Ordnung des Siedlungsgebiets anzustreben ist, um der Streubauweise entgegenzuwirken und Baugebiet von Nichtbaugebiet zu trennen. Das in Art. 75 Abs. 1 BV und Art. 1 Abs. 1 RPG verankerte Gebot, den Boden «haushälterisch» zu nutzen, weist auf dieses zentrale Anliegen des Planungsrechts hin (vgl. Hänni, a. a. O., S. 65 f.). Folgerichtig stellen Art. 24 ff. RPG strenge Bauvoraussetzungen an (zonenwidrige) Bauvorhaben ausserhalb der Bauzonen. Überdies schreibt Art. 16 Abs. 1 RPG ausdrücklich vor, dass Landwirtschaftszonen weitgehend vor Überbauungen freigehalten werden müssen. Es liegt mit anderen Worten im öffentlichen, raumplanerischen Interesse, Landwirtschaftszonen möglichst vor Überbauungen freizuhalten.

d) Zu prüfen ist, ob der Eingriff in die Eigentumsgarantie vor dem Verhältnismässigkeitsprinzip standhält. Gemäss Art. 36 Abs. 3 BV müssen Einschränkungen von Grundrechten verhältnismässig sein. Dies bedeutet, dass die staatliche Mass-

nahme zweckmässig und erforderlich sein muss, den im öffentlichen Interesse liegenden Zweck zu verfolgen. Zudem müssen die öffentlichen Interessen gegenüber den privaten Interessen überwiegen (Häfelin/Haller, a. a. O., N 320).

aa) Im vorliegenden Fall soll ein zerstörtes, ursprünglich landwirtschaftlich genutztes Wohnhaus wieder aufgebaut und in der Folge einer landwirtschaftsfremden Nutzung zugeführt werden. Die verweigerte (nachträgliche) Bewilligung des Wiederaufbaus ist zweifellos geeignet, dem Grundsatz der Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet nachzuleben und die Landwirtschaftszone möglichst weitgehend vor Überbauungen freizuhalten.

bb) Ausser Frage steht auch, dass dem Grundsatz des Raumplanungsrechts nur dann Rechnung getragen werden kann, wenn zerstörte Wohnhäuser in der Landwirtschaftszone nicht für landwirtschaftsfremde Nutzungen wieder aufgebaut werden dürfen. Die Verweigerung von entsprechenden Baubewilligungen geht nicht über den Rahmen dessen hinaus, was vernünftigerweise zum Schutz der Interessen der Allgemeinheit erforderlich ist. Vielmehr hat der Bundesrat in seiner Botschaft zur Teilrevision des Bundesgesetzes über die Raumplanung ausdrücklich festgehalten, dass das verfassungsrechtliche Gebot der Trennung von Siedlungs- und Nichtsiedlungsgebiet die Bewilligungsbehörden zu einer konsequenten Anwendung der in Art. 24d Abs. 3 RPG verankerten Kriterien verpflichtet. In jedem Einzelfall müsse sorgfältig und umfassend geprüft werden, ob die Voraussetzungen auch tatsächlich erfüllt seien (vgl. BBl 1996, 543).

cc) Landwirtschaftszonen dienen der langfristigen Sicherung der Ernährungsbasis des Landes, der Erhaltung der Landschaft und des Erholungsraums oder dem ökologischen Ausgleich (vgl. Art. 16 Abs. 1 RPG). Als zonenkonform gelten daher grundsätzlich nur jene Bauten und Anlagen, welche für die landwirtschaftliche Bewirtschaftung oder den produzierenden Gartenbau unbedingt erforderlich sind (vgl. Art. 16a Abs. 1 RPG). Bauten und Anlagen, die dem Zweck der Landwirtschaftszone nicht entsprechen, sind im Licht der Ausnahmegestimmungen von Art. 24 ff. RPG zu beurteilen – wobei auch hier der Grundsatz der Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet zu beachten ist (vgl. BBl 1996, 551).

Wenn auch die Folgen eines ablehnenden Baubescheids für die Rekurrenten gravierend sein mögen, so sind doch die entgegenstehenden öffentlichen Interessen ausserordentlich gewichtig. Zwar bedeutet ein verweigerter Wiederaufbau für die betroffenen Gesuchsteller eine finanzielle Einbusse und emotionale Belastung. Würde man dieser Tatsache aber Beachtung schenken, müsste künftig der Wiederaufbau von zerstörten Wohnhäusern generell toleriert werden. Dies wiederum führte dazu, dass ursprünglich landwirtschaftlich genutzte Wohnhäuser ohne weiteres zerstört, wieder aufgebaut und einer landwirtschaftsfremden Nutzung zugeführt werden könnten – eine Folge, die klar dem Gedanken der Raumplanungsordnung zuwiderläuft. Zudem würde die Landwirtschaftszone ihr Wesensmerkmal als eine Zone mit Bauten, die für die landwirtschaftliche Bewirtschaftung oder den Gartenbau benötigt werden, verlieren. Damit steht fest, dass die privaten Interes-

sen der Rekurrenten die öffentlichen, in Art. 75 Abs. 1 BV verankerten raumplanerischen Interessen nicht überwiegen. Eine Beschränkung der Baufreiheit ist somit zulässig.

4. Die Rekurrenten machen geltend, dass nach den bewilligten Plänen gebaut worden sei. Der Abbruch und Neuaufbau der Erdgeschossdecke beispielsweise sei Folge des bewilligten Abbruchs von Innen- und Aussenwänden gewesen.

a) Wie bereits ausgeführt, lässt das Bundesrecht einen Wiederaufbau landwirtschaftlicher Wohnbauten zwecks landwirtschaftsfremder Wohnnutzung nur nach Zerstörung durch höhere Gewalt zu (Art. 42a Abs. 3 RPV). Musterbeispiele der Zerstörung durch höhere Gewalt sind Zerstörungen durch Naturgewalten. Darunter fallen beispielsweise ein Abbrennen des Gebäudes durch Blitzschlag oder eine Zerstörung durch Sturmwinde. Auch Lawinen, Erdbewegungen und Überschwemmungen können zu einer Zerstörung durch höhere Gewalt führen. Keine Zerstörung durch höhere Gewalt liegt jedenfalls dann vor, wenn das Gebäude vorsätzlich durch den Eigentümer oder mit dessen ausdrücklicher oder stillschweigenden Duldung zerstört wird (Bundesamt für Raumentwicklung, Erläuterungen zu Artikel 42a der Raumplanungsverordnung, S. 4 f.).

b) Aus einem Vergleich der bei den Akten liegenden Fotoaufnahmen wird klar ersichtlich, dass das Wohnhaus schrittweise abgebrochen und ersetzt wurde. Die Rekurrenten bestreiten denn auch nicht, das Wohnhaus teilweise abgebrochen zu haben. Das Gebäude wurde demnach nicht durch Naturgewalten, sondern von Menschenhand – durch die Rekurrenten beziehungsweise in deren Auftrag – absichtlich zerstört. Es handelt sich somit nicht um eine Zerstörung durch höhere Gewalt. Die Gründe, die die Rekurrenten zu ihrem Handeln bewogen, vermögen an dieser Abgrenzung nichts zu ändern.

Damit steht fest, dass der vorliegende Sachverhalt nicht unter die Ausnahmebestimmung von Art. 42a Abs. 3 RPV, sondern unter Art. 24d RPG fällt. Ein Wiederaufbau kann demnach nicht bewilligt werden.

c) Auch aus dem bewilligten Plan (885–01/290304wm) können die Rekurrenten nichts zu ihren Gunsten ableiten. Gemäss diesem Plan sollte das Wohnhaus im Hinblick auf die künftige landwirtschaftsfremde Wohnnutzung bestimmten baulichen Massnahmen unterworfen werden. Entsprechend hatten sowohl das Amt für Raumentwicklung (im Folgenden ARE) als auch die Vorinstanz die Zustimmung zum Bauvorhaben gestützt auf Art. 24d RPG in Verbindung mit Art. 42a Abs. 1 und 2 RPV erteilt. Bewilligt wurde mithin die Umnutzung des Wohnhauses mit baulichen Massnahmen – nicht aber dessen Abbruch. Wenn auch das Baugesuch und die darauf folgende Baubewilligung grosszügige Anpassungen der Raumaufteilung ermöglichten, so steht doch fest, dass ein Abbruch der Aussenwände nicht bewilligt wurde. Dennoch haben die Rekurrenten das Wohnhaus schrittweise abgebrochen. Jeder dieser Schritte beruhte auf einer selbständigen Entscheidung. Ihr Vorbringen, wonach sich der Ersatz der Tragkonstruktion aus statischen Gründen aufgedrängt habe, vermag daran nichts zu ändern. So vermag ein nachträglich festge-

stelltes Erfordernis zusätzlicher baulicher Massnahmen den Abbruch ganzer Gebäudeteile nicht zu rechtfertigen. Vielmehr wären die Rekurrenten diesfalls gehalten gewesen, der zuständigen Behörde ein entsprechendes Gesuch einzureichen.

d) Nach dem Gesagten erübrigt sich eine Überprüfung von Art. 42 Abs. 3 RPV. Gemäss dieser Bestimmung darf die zonenwidrig genutzte Fläche des Wohnhauses um höchstens 30 Prozent, beziehungsweise in- und ausserhalb des bestehenden Gebäudevolumens um 100 m² erweitert werden. Wie es sich damit verhält kann offenbleiben, ist doch der Wiederaufbau bereits aufgrund des schrittweisen Abbruchs und Wiederaufbaus unzulässig.

5. Zusammenfassend kann damit festgehalten werden, dass die Rekurrenten in Abweichung zur ursprünglichen Baubewilligung das der Landwirtschaftszone zugeteilte Wohnhaus schrittweise abgebrochen, teilweise ersetzt und ausserhalb des bestehenden Gebäudevolumens erweitert haben. Fest steht damit auch, dass das Wohnhaus nicht durch höhere Gewalt zerstört wurde. Der Wiederaufbau kann folglich nicht bewilligt werden (vgl. Art. 24d Abs. 3 Bst. b RPG i.V. m. Art. 42a Abs. 3 RPV). Die Vorinstanz hat deshalb die Bewilligung zum (nachträglichen) Baugesuch – welches den Wiederaufbau des Wohnhauses und dessen Erweiterung bezweckte – zu Recht verweigert. Der Rekurs ist daher diesbezüglich abzuweisen.

6. Widerspricht eine Bauausführung den gesetzlichen Vorschriften oder genehmigten Plänen oder wird sonst ein unrechtmässiger Zustand geschaffen, kann die zuständige Behörde die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands verlangen (Art. 130 Abs. 2 BauG). Nach der Rechtsprechung ist die Baupolizeibehörde nicht nur gehalten, sondern vielmehr verpflichtet, eine nicht bewilligte Errichtung, Änderung oder Umnutzung einer Baute zu verbieten, so lange die erforderliche Bewilligung nicht vorliegt. Die Behörde muss die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands verfügen oder ein Verbot der Umnutzung erlassen – es sei denn, der Grundsatz der Verhältnismässigkeit würde dadurch verletzt (vgl. GVP 1980 Nr. 49). Damit ist es grundsätzlich nicht Sache der Rekursinstanz, erstmals über den Umfang der Wiederherstellung zu befinden. Vielmehr hat die Vorinstanz von Amtes wegen zu prüfen, welche Massnahmen zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands verhältnismässig sind.

a) Die Vorinstanz verfügte die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands, indem sie unter Hinweis auf die raumplanungsrechtliche Teilverfügung des ARE den Abbruch des Wohnhauses anordnete.

Es ist somit zu prüfen, ob diese Massnahme vor dem Verhältnismässigkeitsgrundsatz standhält. Im Zusammenhang mit der Beseitigung rechtswidriger Bauten bedeutet der Verhältnismässigkeitsgrundsatz, dass eine Abbruchverfügung nur erlassen werden darf, wenn diese Massnahme bei objektiver Betrachtung als die einzig geeignete erscheint, um den aktuellen baurechtswidrigen Zustand zu beheben. Sie hat dann zu unterbleiben, wenn die Abweichung von den Bauvorschriften geringfügig ist, wenn der Abbruch nicht im öffentlichen Interesse liegt oder wenn das öffentliche Interesse am Abbruch den dem Bauherrn entstehenden Schaden nicht

zu rechtfertigen vermag. Auf den Grundsatz der Verhältnismässigkeit kann sich auch der bösgläubige Bauherr berufen. Er muss aber in Kauf nehmen, dass die Behörden aus grundsätzlichen Überlegungen – wie dem Schutz der Rechtsgleichheit oder der baurechtlichen Ordnung – dem Interesse an der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands ein erhöhtes Gewicht beimessen (B. Heer, St.Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, NN 1211 ff.).

b) Vorliegend wurden die massgebenden Bauvorschriften in gravierender Weise missachtet. Ein ursprünglich landwirtschaftlich genutztes Wohnhaus wurde schrittweise abgebrochen und teilweise wieder aufgebaut – obwohl ein solcher Wiederaufbau gemäss Art. 42a Abs. 3 RPV nur nach Zerstörung durch höhere Gewalt zulässig ist. Entstanden ist eine leere Gebäudehülle, welche mit Böden und Trennwänden «gefüllt» und in der Folge landwirtschaftsfremd genutzt werden soll. Damit wird auch Art. 24d Abs. 3 Bst. b RPG missachtet, wonach in landwirtschaftlichen Wohnbauten bei einem massiven Eingriff in die tragende Substanz eine landwirtschaftsfremde Wohnnutzung nicht bewilligungsfähig ist. Missachtet werden auch der Gedanke des Raumplanungsrechts und der verfassungsrechtliche Grundsatz von Art. 75 BV. An der Einhaltung dieser Bestimmungen besteht – wie vorstehend ausgeführt – ein erhebliches öffentliches Interesse. Hinzu kommt, dass die Südfassade auf Höhe des Erd- und Untergeschosses vollumfänglich zerstört und entfernt wurde, wiewohl diese Fassade gemäss kommunaler Schutzordnung unter Schutz steht.

Das öffentliche Interesse gebietet mit anderen Worten einen vollumfänglichen Abbruch des Wohnhauses. Dies gilt umso mehr, als auch die Denkmalpflege angesichts des Restbestandes des Wohnhauses festhielt, dass die denkmalpflegerischen Forderungen nicht mehr erfüllt werden können.

c) Das öffentliche Interesse am Abbruch vermag den Schaden, der den Rekurrenten durch den Abbruch erwächst, zweifellos zu rechtfertigen. Getätigte Investitionen sind für die Prüfung der Verhältnismässigkeit des Abbruchs ohne Belang. Wer ohne Baubewilligung baut, tut dies auf eigenes Risiko und auf die Gefahr hin, die Baute nachträglich beseitigen zu müssen (ZBL 81 [1980], S. 72). Da die Rekurrenten für den Abbruch und Wiederaufbau des Wohnhauses keine Bewilligung einholten, können sie sich auch nicht auf den Investitionsschutz berufen, der aus Baubewilligungen fliesst.

Der Abbruch des rechtswidrig erstellten Wohnhauses erscheint als die einzig geeignete Massnahme zur Behebung des aktuellen baurechtswidrigen Zustands. Die von den Rekurrenten vorgeschlagene Massnahme – nachträgliche Berücksichtigung der denkmalpflegerischen Auflagen – ist hierzu nicht geeignet. Abgesehen davon, dass selbst nach Ansicht der Denkmalpflege die Substanz des Wohnhauses vollumfänglich zerstört wurde, kann der rechtmässige Zustand durch einen nachträglichen Wiederaufbau nicht wieder hergestellt werden.

d) Anzufügen bleibt, dass die Gutgläubigkeit des Bauherrn mehr als zweifelhaft scheint. Dieser wusste aufgrund diverser Kontakte mit der kantonalen Denkmal-

pflege um die Schutzwürdigkeit seiner Liegenschaft. Die getroffenen Abmachungen – beispielsweise eine originalgetreue Restaurierung der Ost- und Nordfassade – wurden als Auflage in die ursprüngliche Baubewilligung aufgenommen. Der originalgetreue Erhalt der Südfassade wurde gar ausdrücklich im bewilligten Plan Nr. 885–01/290304wm vermerkt. Der Bauherr wurde überdies mehrfach auf die massgebenden Bestimmungen des Raumplanungsgesetzes und der Raumplanungsverordnung hingewiesen. Es rechtfertigt sich folglich, dem Interesse an der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands ein besonderes Gewicht zuzumessen.

Damit steht fest, dass sich der angeordnete Abbruch des rechtswidrig erstellten Wohnhauses als verhältnismässig erweist. Der Rekurs ist somit auch diesbezüglich abzuweisen.

Ergebnis:

Der Wiederaufbau des zuvor freiwillig abgebrochenen, nichtlandwirtschaftlich genutzten Wohnhauses erwies sich als formell und materiell widerrechtlich. Weil sich zudem der von der Vorinstanz verfügte vollständige Abbruch des Wohnhauses als verhältnismässig herausstellte, wies die Regierung den dagegen erhobenen Rekurs ab.

9. Regalien

120

Art. 10 JG (sGS 853.1). Bewerben sich mehrere Jägergruppen um ein Jagdrevier, die alle die Vergabevoraussetzungen erfüllen, und ist nicht der Vorzug nach Art. 11 JG zu beachten, kommt der Vergabebehörde Auswahlermessen zu (GVP 2000 Nr. 80). «Alter» und «Wohnsitz» als Beurteilungskriterien?

Finanzdepartement, 28. Dezember 2007

Aus den Erwägungen:

...

Ein taugliches Beurteilungskriterium sieht die Vorinstanz im Alter der einzelnen Bewerber, da dieses doch (zumindest zu einem Teil) den Schluss auf die (körperliche) Leistungsfähigkeit erlaube. Allerdings wird auch kaum die Vorinstanz in Zweifel ziehen, dass die körperliche Leistungsfähigkeit eines 68-jährigen, sportlich aus-

trainierten Jägers derjenigen des 20-jährigen, 170 cm grossen sowie 135 kg schweren Jägers überlegen sein wird. In dieser allgemeinen Form könnte wohl gesagt werden, dass eine Jägergruppe mit nur mindestens 100-jährigen Jägern derjenigen, die nur aus 20–40-jährigen besteht, im Normalfall in der körperlichen Leistungsfähigkeit unterlegen ist. Selbst wenn aber so ohne weiteres vom Alter auf die körperliche Leistungsfähigkeit geschlossen werden dürfte (immerhin nimmt die körperliche Leistungsfähigkeit in zunehmend höherem Alter doch eher ab), ist zu bedenken, dass ein z. B. schon gut 70 Jahre alter Jäger dafür meist bedeutend mehr Zeit als ein durch das Berufsleben stark in Anspruch genommener Jäger hat. Oft verfügen solche Jäger auch über eine sehr reiche Jagderfahrung, die sie an weniger erfahrene Jagdkollegen weiter geben können. Und schliesslich ist zu beachten, dass die einzelnen Bewerber in der nachmaligen Jagdgesellschaft eine Gesamtheit bilden. Es ist daher ganz wesentlich auch eine Frage der geschickten Organisation und Jagdarbeitsaufteilung auf die einzelnen Jäger, die über die gute Jagd (im Revier) entscheidet. Bei einer nicht auf das Revier bezogenen Form der Beurteilung ist eine altersmässige Durchmischung der Jägergruppe mit jungen und älteren Jägern durchaus erwünscht und insoweit das Alter bei der Zusammensetzung der Gruppe nicht ausser Acht zu lassen. Auch hat es bei der Zusammensetzung der Gruppe Platz für mehr und weniger erfahrene, sportlich austrainierte und körperlich weniger leistungsfähige Jäger. Nochmals: eine Jägergruppe besteht aus einer Mehrzahl von Personen, die jede für sich ihre Vor- und Nachteile hat und haben darf. Der eine mag körperlich wenig leistungsfähig sein, dafür aber ausserordentlich gute Jagdkenntnisse haben. Und es ist daher eine Frage der Organisation der Jagdgesellschaft, den einzelnen Jägern die zu erfüllenden Aufgaben nach ihrem Können und ihren Fähigkeiten zuzuteilen.

Richtig ist die vorinstanzliche Ausführung, dass der «Wohnort» grundsätzlich kein Kriterium zur Beurteilung der jagdlichen Eignung einer Bewerbergruppe ist. Wenn die Vorinstanz dann aber doch den «Wohnsitz» für die schnelle Erreichbarkeit des Reviers als Bewertungskriterium beizieht, die Mitglieder der Bewerbergruppen mit nah und näher beim Revier wohnend zuordnet und schliesslich dann die grössere Zahl der ortsansässigen Jäger «besonders gewichtet», macht das wenig Sinn. Die Frage der Wohnsitznähe – im Sinne der schnellen Erreichbarkeit eines Unfallortes – würde sich dann akzentuierter stellen, wenn ein Revier zu vergeben wäre, in dem bspw. auf einer Autostrasse sehr häufig und ggf. sogar innert sehr kurzer Zeit (bspw. Brunftzeit) mehrere Tiere angefahren werden (könnten). Der Wohnort einiger Mitglieder einer Bewerbergruppe in der Nähe oder sogar in unmittelbarer Nähe dieses kritischen Gebiets (im Sinne der schnellen Erreichbarkeit des Nothilfeortes) wäre dann jedenfalls eher wünschenswert und von Vorteil. Von vornherein falsch ist die vorinstanzliche Meinung, die «Hege und Pflege» des Reviers erfordere Wohnsitz in der Nähe. Die Pflege und Hege ist Aufgabe in einem jeden Jagdrevier, sei es ein einheimisches oder auswärtiges. Sie ist eine Frage der Organisation der (Gesamtheit der) Jäger und des Zeitaufwands, nicht aber der

Nähe des Wohnortes. Allerdings ist bei der Vergabe zu berücksichtigen, dass die nachmalige Jagdgesellschaft Nothilfe zu leisten hat, um Polizei und Wildhut zu entlasten und weil es um Tiere «ihres» Reviers geht.

Bei der Vergabe eines Reviers ist vorerst einmal der Wohnort des Bewerbers nur für die Frage des Vorzugs nach Art. 11 JG von Bedeutung. Sinn eines auswärtigen Reviers, um ein solches geht es vorliegend, soll sein, dass St.Galler Jäger auch einmal an einem anderen Ort, als sie wohnen, der Jagd nachgehen können, bspw. Jäger aus der Stadt St.Gallen in Pfäfers, oder ein Jäger aus einem Gebiet mit Niederwildrevieren in einem Hochwildrevier. Über die den Vorzug begründende Zahl hinaus soll aber durchaus eine «Vermischung» angestrebt werden. Das heisst, eine einheimische Jägergruppe soll durchaus ausserhalb der Gemeinde wohnende Jäger aufnehmen, eine auswärtige Gruppe in der Reviergemeinde sesshafte. In diesem Sinne ist auch der ausserkantonale Jäger ein «auswärtiger», da die ausserkantonalen Jäger vom Jagdgesetz nicht von der Jagd im Kanton St.Gallen ausgeschlossen werden wollten. Gerade deswegen ist ja die Vorzugsanrechnung auf die Mindestpächterzahl beschränkt. Hätte der Gesetzgeber gewollt, dass nur einheimische Jäger im einheimischen Revier jagen und nur auswärtige Jäger im auswärtigen Revier, hätte er diese Beschränkung nicht gemacht. Anzumerken ist aber, dass, wenn eine Gemeinde in diesem Sinne die Zusammensetzung der Gruppe berücksichtigt, dass sie das dann rechtsgleich zu tun hat. Sie kann – vorbehältlich klarer Mindereignung – nicht das auswärtige Revier einer Bewerbergruppe vergeben, weil diese mehr einheimische Jäger berücksichtigt hat als die andere, und zugleich das einheimische Revier der Bewerbergruppe mit lauter einheimischen Bewerbern zusprechen, obwohl deren Konkurrenzgruppe auswärtige Jäger berücksichtigt hat. Dies würde dann eine unstatthafte Bevorzugung der einheimischen Jäger darstellen.

Die Nähe des Wohnortes zum Revier ist in Notfällen und ggf. zur Wildschadenabwehr, falls dafür wenig Zeit verbleibt (Marder auf dem Dachboden, Fuchs im Hühnerstall) wünschenswert. Dabei aber ist nicht die Nähe des Wohnsitzes, sondern das rasche Erreichen des Reviers durch ein Mitglied der Jagdgesellschaft, das, was die Vorinstanz meint. Das schnelle Erreichen des Reviers ist nicht nur eine Frage der Wohnortnähe, sondern auch der zeitlichen Verfügbarkeit. Der ortsansässige Jäger, der in New York weilt, ist mit Sicherheit weniger rasch am Einsatzort, als bspw. der gemäss Angabe im angefochtenen Entscheid mit 98 km am weitesten von allen Bewerbern entfernt vom Revier wohnende Jäger, wenn dieser sich Zeit zur Nothilfe nehmen kann. Auch wäre ein ortsansässiger Jäger, dessen Arbeitsort gleich weit entfernt ist wie der Wohnsitz des vorerwähnten Jägers, nicht schneller im Revier als dieser. Sodann verhält es sich beim von der Vorinstanz in diesem Zusammenhang explizit so bezeichneten «Erlegen eines durch ein Motorfahrzeug verletzten Wildtieres» keineswegs immer so, dass dieses am Unfallort oder in dessen unmittelbarer Nähe liegen bleibt. Dies tut es dann, wenn es sehr schwer verletzt oder gar tot ist. In allen anderen Fällen ergreift es die Flucht und

begibt sich ins Wundbett (wo es durchaus eine zeitlang in Ruhe gelassen werden soll). Diesfalls muss es mit einem dafür geeigneten Hund, der von einem ebenfalls geeigneten Hundeführer zu leiten ist, nachgesucht werden. Alle Bewerbergruppen haben einen eigenen Hund und Hundeführer (...). Bei ihren Ausführungen über den Wohnsitz hat sich die Vorinstanz aber nicht nach dem Wohnort des Hundeführers der Bewerbergruppen gefragt. Es sei daher festgehalten, dass der Hundeführer der rekursgegnerischen Bewerbergruppe in X, derjenige der Rekurrenten in der Nachbargemeinde Y wohnt, was keine unterschiedliche Einstufung rechtfertigt. Setzt sich eine Vergabebehörde mit der Frage der raschen Erreichbarkeit des Reviers ernstlich auseinander, hat sie die (Mitglieder der) Bewerbergruppen gerade eben über ihre zeitliche Verfügbarkeit zu befragen. Eine Befragung sollte sie überhaupt in allen Fällen, in denen sie die Bewerber nicht kennt, durchführen, um einen persönlichen Eindruck und dabei Kenntnisse über die jagdliche Einstellung der einzelnen Bewerber zu gewinnen. Im Vergabeentscheid ist dann die Bewerbergruppe auf ihrer Erklärung der Regelung der «Nothilfe, stamme diese aus der Darstellung im Bewerbungsgesuch oder habe sie sich bei der Befragung ergeben, zu behaften» (und ggf. auf weiteren Erklärungen). Ohne Abklärungen und deren Festhaltung handelt es sich bei der Schlussfolgerung, dass der näher beim Revier wohnende Jäger auch schneller am Unfallort sein werde als der weiter entfernt sesshafte, um eine blossе ungefestigte Annahme. Immerhin kann sie nicht als unwahrscheinlich bezeichnet werden.

Die Vorinstanz hat vom Wohnort eines jeden Bewerbers die Distanz zum Revier bestimmt und schliesslich die rekursgegnerische Bewerbergruppe hier als geeigneter bewertet, da sie zwei ortsansässige Jäger zähle. Sie hat keine Abklärungen im vorstehend ausgeführten Sinne getätigt noch hat sie nach den konkret gegebenen Verhältnissen im Revier Z gefragt. Da sie solches unterlassen hat, erweckt ihre Bewertung nach dem Kriterium «Wohnort» lediglich den Eindruck einer versteckten Bevorzugung einheimischer Jäger. Wird berücksichtigt (gemäss vorinstanzlicher Zusammenstellung – zum Wohnort der Hundeführer s. vorstehend), dass die rekursgegnerische Bewerbergruppe zehn und die rekurrentische Bewerbergruppe neun Jäger aufweist, die alle innerhalb von 15 km zum Revier wohnen, kann hier nicht ernstlich eine unterschiedliche Qualifikation getroffen werden, auch wenn dabei die rekursgegnerische Bewerbergruppe einen ortsansässigen Jäger mehr zählt als die andere.

121

Art. 10 Abs. 1 Bst. a JG (sGS 853.1). Die blosser Eröffnung einer Strafuntersuchung gegen ein Mitglied einer Bewerbergruppe um ein Jagdrevier erlaubt nicht, dieser die Erfüllung der Vergabevoraussetzung des Gewährbieters für die Jagd im Sinn der Ziele der Jagdgesetzgebung abzusprechen.

Finanzdepartement, 19. Dezember 2007

Aus den Erwägungen:

...

Bei der Vergabe eines Jagdreviers hat die Vergabebehörde (die politische Gemeinde [Art. 12 JG], regelmässig der Gemeinderat) als erstes zu prüfen, ob die Voraussetzungen (Vergabevoraussetzungen) nach Art. 10 Abs. 1 JG, die eine Bewerbergruppe erfüllen muss, damit ihr ein Jagdrevier überhaupt zugesprochen werden kann, gegeben sind. Fehlt es an einer dieser Voraussetzungen, kann die Bewerbergruppe das Revier nicht erhalten. Erfüllen mehrere Bewerbergruppen die Vergabevoraussetzungen, ist als nächstes die Frage des Vorzugs nach Art. 11 JG zu klären. Erst wenn sich auch daraus noch kein Entscheid für die eine oder die andere Bewerbergruppe ergibt, kommt der Vergabebehörde Ermessen bei der Auswahl aus den mehreren die Jagdvoraussetzungen erfüllenden und sich nicht auf den Vorzug abstützen könnenden Bewerbergruppen zu (Auswahlermessen, s. hierzu GVP 2000 Nr. 80).

Eine Bewerbergruppe hat nach Art. 10 Abs. 1 JG, damit ihr ein Jagdrevier zugesprochen werden kann (Vergabevoraussetzungen), mit Ablauf der Bewerbungsfrist:

- für die Jagd im Sinne der Ziele der Jagdgesetzgebung Gewähr zu bieten (Bst. a),
- nur als Pächter jagdberechtigte Mitglieder aufzuweisen (Bst. b),
- (mindestens) die Mindestpächterzahl zu erreichen (Bst. c).

Die Rekurrenten rügen einzig, dass eine Strafuntersuchung gegen ein Mitglied oder mehrere Mitglieder der rekursgegenerischen Bewerbergruppe angehoben worden sei, weswegen diese schon die Vergabevoraussetzungen nicht erfülle. Zu Recht berufen sie sich dabei nicht auf Art. 10 Abs. 1 Bst. b JG, wonach die Bewerbergruppe nur (als Pächter) jagdberechtigte Personen umfassen darf. An der Jagdberechtigung würde es von Gesetzes wegen bei strafrechtlicher Verurteilung nach Art. 37 Abs. 1 Bst. b JG fehlen. Das strafrichterliche Urteil muss aber in Rechtskraft erwachsen sein (Art. 37 Abs. 1 Bst. b und Abs. 2 JG), was vorliegend bei erst angehobener Untersuchung nicht der Fall sein kann.

Ein Revier darf nur eine Bewerbergruppe vergeben werden, wenn sie für die Jagd im Sinne der Ziele der Jagdgesetzgebung Gewähr bietet (Art. 10 Abs. 1 Bst. a JG). Die Rekurrenten tragen vor, eine Bewerbergruppe, bei der gegen einen Be-

werber oder mehrere Bewerber eine Strafuntersuchung (wegen Vergehen gegen die Jagd- und Tierschutzgesetzgebung) hängig sei, biete diese Gewähr nicht.

Art. 10 Abs. 1 lit. a JG, wonach ein Revier einer Bewerbergruppe vergeben werden kann, wenn sie (mit Ablauf der Bewerbungsfrist) für die Jagd im Sinn der Ziele der Jagdgesetzgebung Gewähr bietet, gibt als Vergabevoraussetzung das Minimum vor, das eine Bewerbergruppe zur Erfüllung der jagdlichen Aufgaben im zu vergebenden Revier leisten können muss. Das bedeutet, dass nur klare Fälle der Nichteignung einer Gruppe zur Bejagung des zu vergebenden Reviers zur Verneinung des Vorliegens dieser Vergabevoraussetzung führen können (z. B. jährliche deutliche Unterschreitung der Abschussvorgaben, die zur Zeit immer noch Mindestvorgaben sind, in einem stark Wildschaden gefährdeten Revier oder unter Nichteinhaltung des Geschlechter- und Altersverhältnisses, Nichtsicherstellung der Nachsuche mit Hund).

Ob ein Nicht-Gewährbieten im Sinne vorgenannter Bestimmung angenommen werden könnte, wenn gegen sämtliche Mitglieder einer Bewerbergruppe Strafuntersuchungen eröffnet worden wären, kann offen bleiben. Gemäss der Verfahrensleitung vom Untersuchungsrichter erteilter Auskunft läuft ein Strafverfahren gegen eines von zehn Mitgliedern der rekursgegnersischen Bewerbergruppe (wobei sich am nachfolgend Ausgeführten nichts ändern würde, wenn es auch gegen zwei Mitglieder eröffnet wäre). Abgesehen davon, dass bis zur (rechtskräftigen) Verurteilung die Unschuldsvermutung zu beachten ist, worauf die Rekursgegner zu Recht hinweisen, erfasst die Jagdgesetzgebung strafrechtliches Verhalten von Jägern über den Ausschlussgrund nach Art. 37 Abs. 1 Bst. b JG.

Die Sanktion, die Art. 37 Abs. 1 Bst. b JG vorsieht, ist der Ausschluss des widerhandelnden Jägers von der Jagdberechtigung – und zwar unmittelbar schon von Gesetzes wegen. Verwirklicht sich der Ausschluss vor Ablauf der Bewerbungsfrist (Ingress von Art. 37 Abs. 1 JG), kann das Revier dieser Bewerbergruppe deswegen schon nach Art. 10 Abs. 1 Bst. b JG (aufgrund der fehlenden Jagdberechtigung eines Mitglieds der Bewerbergruppe) nicht zugesprochen werden. Verwirklicht er sich erst nach Ablauf der Bewerbungsfrist – was gilt, wenn die Vergabebehörde erst nach Ablauf der Bewerbungsfrist, aber vor Entscheidfällung vom Ausschlussgrund erfährt, kann hier offen bleiben –, ist dieser Jäger auch dann selbstverständlich von der Jagd ausgeschlossen. Er muss, falls die Mindestpächterzahl deswegen nicht mehr eingehalten ist, durch die Jagdgesellschaft ersetzt werden. So oder so ist er jedenfalls nicht zur Jagd (im Kanton St.Gallen) berechtigt (und zwar auch im Sinne des Begriffs «ohne Berechtigung» im Ingress zu Art. 17 Abs. 1 Bst. a des Bundesgesetzes über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel [SR 922.0]). Und schliesslich besteht, falls sich der Ausschluss gegenüber einer grösseren Zahl von Mitgliedern einer Jagdgesellschaft verwirklichen sollte, auch noch die Möglichkeit der Auflösung der Pacht nach Art. 10 Abs. 1 Bst. a der Jagdverordnung (sGS 853.11) in Verb. mit Art. 14 JG. Sie ist zwingend, wenn die Mindestpächterzahl unterschritten würde und sich die verbliebenen jagdberechtigten

Jagdgesellschaftsmitglieder nicht innert (grundsätzlich) drei Monaten (Art. 12 Abs. 2 JV) neu zu organisieren vermögen.

Angesichts der vorstehend dargelegten jagdgesetzlichen Regelung bleibt kein Raum anzunehmen, schon die Eröffnung eines Strafverfahrens gegen einen Bewerber (oder gegen deren zwei) führe zur Verneinung der Vergabevoraussetzung nach Art. 10 Abs. 1 Bst. a JG. Das Jagdgesetz «bestraft» die Bewerbergruppe, die sich mit einem Jäger, dem eine strafrechtliche Verurteilung droht, nach Art. 10 Abs. 1 Bst. b JG, falls sich das Risiko noch vor Ablauf der Bewerbungsfrist verwirklicht. Falls sich das Risiko der strafrechtlichen Verurteilung erst nach der Vergabe verwirklicht, wird nach dem Jagdgesetz der entsprechende Jäger direkt «bestraft» und indirekt die Jagdgesellschaft, weil sie sich gegebenenfalls neu organisieren muss. Entsprechend dem Ausgeführten sind daher nähere Abklärungen über das, was Gegenstand der Strafrechtsuntersuchung bildet, entgegen dem rekurrentischen Antrag im Rekursverfahren nicht zu erheben. Ergibt sich aus der (Straf-)Untersuchung ein jagdrechtlich relevanter Sachverhalt wird dieser ggf. dann die vorstehend dargelegten Folgen zeitigen.

122

Art. 11 JG in Verb. mit Art. 16 JG (sGS 853.1). «In bezug auf die Mindestpächterzahl» in der Bestimmung über den Vorzug nach Art. 11 Abs. 1 JG bedeutet «in bezug auf die auf die Mindestpächterzahl anrechenbaren Bewerber». Die Jäger nach Art. 16 Abs. 3 JG sollen in ihren «Jägerrechten» aber nicht weiter beschnitten werden. Sie zählen zwar nicht auf Mindestpächterzahl, sind aber im Übrigen «vollwertige» Pächter und ihr Pachtrecht wird durch Art. 16 Abs. 3 JG nicht beschränkt.

Finanzdepartement, 27. Dezember 2007

Aus den Erwägungen:

....

Bewerben sich mehrere Jägergruppen um ein Jagdrevier, die alle die Vergabevoraussetzungen erfüllen, hat jene den Vorzug, die in Bezug auf die Mindestpächterzahl bei einem einheimischen Revier mehr einheimische Bewerber und bei einem auswärtigen Revier mehr auswärtige Bewerber zählt (Art. 11 Abs. 1 JG). Einheimische Bewerber wohnen in der Gemeinde, auswärtige Bewerber ausserhalb der Gemeinde im Kanton; sie müssen den Wohnsitz mindestens sechs Monate vor Abgabe der Bewerbung um das Revier begründet haben (Art. 11 Abs. 2 JG). Ausserkantonale (jagdberechtigte) Jäger können im Kanton St.Gallen ohne weite-

res Mitglied einer Bewerbergruppe sein, sie zählen allerdings im Rahmen der Vorzugsregelung nicht, da sie nicht Wohnsitz im Kanton St.Gallen haben.

Das Jagdgesetz will möglichst vielen st.gallischen Jägern die Jagd im Kanton St.Gallen ermöglichen, ohne die ausserkantonalen Jäger von dieser auszuschliessen (Botschaft zum Jagdgesetz, ABl 1993, 1936 f.). Dabei kommt dem Wohnsitz Bedeutung zu, damit ein Jäger in seiner Wohngemeinde oder auch ausserhalb dieser der Jagd nachgehen kann, aber nur beschränkte. Der Wohnort der Mitglieder einer Bewerbergruppe spielt im Rahmen der Vorzugsregelung nämlich nur bis zur Höhe der Mindestpächterzahl eine Rolle, darüber hinausgehend bei Anwendung dieser Bestimmung nicht.

Nach Art. 16 Abs. 3 JG werden Jäger, die das 70. Altersjahr vollendet haben, nicht auf die Mindestpächterzahl angerechnet. Damit ist die Mindestpächterzahl nach Art. 8 JG und Art. 10 Abs. 1 Bst. c JG gemeint. Art. 11 Abs. 1 JG verwendet auch den Begriff «Mindestpächterzahl». Insoweit ist die Auslegung durchaus möglich, dass die Jäger nach Art. 16 Abs. 3 JG auch beim Vorzug nicht mit zu zählen sind. Die Formulierung «in bezug auf» soll zwar zum Ausdruck bringen, dass hier mit Mindestpächterzahl nur eine Zahl gemeint ist, macht dies aber nicht deutlich, und lässt dieser Begriff auch das Verständnis der persönlichen Eigenschaft des Jägers als auf die Mindestpächterzahl anrechenbarer Jäger zu. «Klar» ist daher der Wortlaut der Bestimmung nicht. Hingegen war und ist Sinn sowie Zweck von Art. 16 Abs. 3 JG, einen gewissen Druck auf die Jagdgesellschaften auszuüben, Jung- und Neujäger aufzunehmen, sich rechtzeitig um «Nachwuchs» zu bemühen. Damit sollten die früher oft ziemlich starren Gesellschaftsstrukturen aufgebrochen werden, nach denen Jagdgesellschaften ihren Bestand über Jahrzehnte hinweg kaum änderten. Es wollte somit eine gewisse Rotation bzw. Flexibilität innerhalb der (Personen-)Zusammensetzung der Jagdgesellschaften erreicht werden. Die Jäger nach Art. 16 Abs. 3 JG sollten in ihren «Jägerrechten» aber nicht weiter beschnitten werden, keine weiteren Nachteile erleiden. Sie zählen zwar nicht auf Mindestpächterzahl, sind aber im Übrigen «vollwertige» Pächter und ihr Pachtrecht wird durch Art. 16 Abs. 3 JG nicht beschränkt (vgl. zum Ganzen GVP 2002 Nr. 36, mit welchem Entscheid das VerwGer eine Diskriminierung durch diese Bestimmung verneinte).

Wird von diesem vorgenannten Sinn und Zweck von Art. 16 Abs. 3 JG ausgegangen, läge es nahe, Jäger nach Art. 16 Abs. 3 JG beim Vorzug mitzuzählen. Gegen diese Auslegung spricht allerdings Art. 16 Abs. 2 JG. Würde «in Bezug auf die Mindestpächterzahl» in Art. 11 Abs. 1 JG nur als blosser Zahlenvorgabe verstanden, könnte der «Doppelpächter» (bei der Reviervergabe) darüber entscheiden, in welchem Revier er auf die Mindestpächterzahl und in welchem er im Sinne des Vorzugs anzurechnen wäre. Er vermöchte so, der einen Bewerbergruppe zum Erreichen der Mindestpächterzahl zu verhelfen und der anderen zum Ausgleich oder sogar zum Übergewicht beim Vorzug. Eine solche Bedeutung wollte der Gesetzgeber den «Doppelpächtern» keinesfalls zukommen lassen (vgl. Art. 17 JG). Kann aber

Art. 16 Abs. 2 JG einzig der Gesetzessinn beigemessen werden, dass der «Doppelpächter» bei der Vergabe nur beim Revier, in welchem er auf die Mindestpächterzahl anzurechnen ist, auch beim Vorzug berücksichtigt werden darf, bedeutet «in bezug auf die Mindestpächterzahl» in Art. 11 Abs. 1 JG «in bezug auf die auf die Mindestpächterzahl anrechenbaren Bewerber». Dieses Verständnis legt doch auch der Wortlaut näher.

123

Art. 5 Abs. 2 VJP (sGS 853.15). Bei der Frist nach Art. 5 Abs. 2 VJP handelt es sich um eine Sperrfrist. Sie ist frühestens zwei Jahre nach dem Bestehen der ausserkantonalen Jägerprüfung erfüllt.

Finanzdepartement, 18. Dezember 2007

Aus den Erwägungen:

...

Art. 5 Abs. 2 der Verordnung über die Jägerprüfung (sGS 853.15; abgekürzt VJP) lautet:

Wer im Kanton St.Gallen wohnt und einen vom Kanton St.Gallen anerkannten Fähigkeitsausweis aufgrund einer Jägerprüfung hat, wird ohne Ablegung der st.gallischen Jägerprüfung zur Jagd zugelassen, wenn er nachweist, dass er während mindestens zweier Jahre die Jagd als Pächter oder Patentinhaber ausgeübt hat.

Das Finanzdepartement hat im Jahre 1999 für den Kanton St.Gallen die Jagdfähigkeitsausweise, sofern sie aufgrund einer Jägerprüfung erworben worden sind, (u. a.) aller Kantone anerkannt (ABI 1999, S. 2005). Diese Anerkennung stützt sich auf Art. 31 Abs. 3 JG, wonach das zuständige Departement Jägerprüfungen ganz oder teilweise anerkennen kann. Daraus, dass die Jägerprüfung eines anderen Kantons nicht einfach vollständig anerkannt werden muss, leitet sich («in maiore minus») das Recht der die Jägerprüfung regelnden Regierung ab (Art. 31 Abs. 1 JG), die st.gallische Jägerprüfung vor Umgehung zu schützen und einen «Prüfungstourismus» in andere Kantone zur Erlangung der Jagdberechtigung im Kanton St.Gallen zu verhindern bzw. zumindest einzuschränken. Die vorstehend erwähnte Anerkennung behält denn auch Art. 5 Abs. 2 VJP explizit vor. Diese Bestimmung ist daher rechtmässig und sachgerecht. Es fragt sich, ob die vom Amt für Jagd und Fischerei (nun: Amt für Natur, Jagd und Fischerei) vertretene Auslegungspraxis zutreffend ist.

Den Rekurrenten ist insoweit Recht zu geben, als das Wort «ausüben» bzw. sogar «mindestens ... ausüben» in Art. 5 Abs. 2 VJP das Verständnis des tatsächlich

erfolgten Jagens nahe legt. Ein solches Verständnis würde dazu führen, dass ein Patentjäger bei dreiwöchiger Jagd pro Jahr und nahezu deckungsgleicher Patentpachtzeit (hauptsächlich Herbst) in allen Patentkantonen deutlich über 15 Jahre lang die Jagd ausüben müsste, um die Jagdberechtigung im Kanton St.Gallen zu erlangen. Zudem wäre es nicht überprüfbar, ob ein solcher Jäger über 15 Jahre lang während dreier Wochen wirklich gejagt hat. Auch bei der Pachtjagd liesse sich kaum belegen, dass ein Jäger tatsächlich zwei Jahre lang jagte. (Und es wäre dabei noch zu fragen, ob ein Jahr überhaupt vollständig als ein Jahr gezählt werden könnte, da nicht das ganze Jahr hindurch gejagt werden kann.) Daraus ergibt sich aber nicht, wie es die Rekurrenten vortragen, dass es für den Patentjäger schon genügen müsse, zweimal ein Patent gelöst zu haben, um im Kanton St.Gallen zur Jagd zugelassen zu sein. Je nach Datum der Jägerprüfung wäre die Zweijahresfrist schon nach etwas mehr als einem Jahr und drei Wochen erfüllt, wie dies beim Bündner Jäger der Rekurrenten in etwa der Fall ist (bündnerische Jägerprüfung am 4. August 2005, Patent je für die bündnerische Patentjagdzeit im Herbst 2005 und 2006). Dieses Verständnis widerspricht einerseits dem Wortlaut «mindestens zweier Jahre» und andererseits begründete es eine rechtsungleiche Behandlung mit dem Pachtjäger. Pächter wird nach dem st.gallischen Jagdrechtsverständnis der jagdberechtigte Jäger erst mit der Vergabe eines Jagdreviers an ihn und seine Jagdkollegen. Gelingt es ihm nach dem Bestehen der Jägerprüfung nicht, in eine Bewerbergruppe um ein Jagdrevier aufgenommen zu werden, muss er entweder eine ganze Pachtdauer, im Kanton St.Gallen immerhin acht Jahre (Art. 13 Abs. 1 JG), warten oder andererseits das Glück haben, während laufender Pachtdauer einer Jagdgesellschaft beitreten zu können (sei dies als Folge eines Austritts, eines Ausschlusses oder als zusätzlicher Jäger). Wenn er die Pächterstellung erreicht hat, müsste er noch zwei Jahre warten, bis er im Kanton St.Gallen dann jagdberechtigt wäre. Demgegenüber ist der Patentjäger nicht vom Zufall oder Beziehungen abhängig, kann er doch einfach zweimal ein Patent lösen und wäre dann zur Jagd im Kanton St.Gallen zugelassen. Eine solch unterschiedliche Behandlung von Patent- und Pachtjägern verstiesse gegen das Rechtsgleichheitsgebot, da sich diese ungleiche Handhabung nicht durch die zwischen Patent- und Pachtjagd gegebene Unterschiedlichkeit rechtfertigen lässt. Es geht hier nämlich um die Anerkennung der Jägerprüfungen anderer Kantone, die nicht so unterschiedlich sind (was sich schon aus der vorerwähnten Anerkennung der Jägerprüfungen aller anderen Kantone ergibt), und weniger um die als Patent- oder Pachtjäger ausgeübte Jagd.

Nach dem Ausgeführten kann sich unter Beachtung des Rechtsgleichheitsgebots nur der Sinn ergeben, dass es sich bei der Zweijahresfrist nach Art. 5 Abs. 2 JG um eine Sperrfrist zum Schutze der st.gallischen Jägerprüfung für im Kanton St.Gallen wohnhafte Jagdinteressierte, die die Prüfung in einem andern Kanton abzulegen gedenken oder abgelegt haben, handelt – nicht mehr und auch nicht weniger. (Zum Erreichen der st.gallischen Jägerprüfung ist denn auch ein Zeitaufwand

von rund zwei Jahren erforderlich.) Art. 5 Abs. 2 JPV ist daher bezüglich der Zweijahresfrist so zu verstehen, dass im Kanton St.Gallen wohnende Patent- wie Pachtjäger im Kanton St.Gallen jagdberechtigt sind frühestens nach Ablauf von zwei Jahren, seit sie im anderen Kanton die Jägerprüfung bzw. die Jagdberechtigung erlangt haben, – und dies unabhängig davon, ob im Prüfungskanton das Patent- oder Pachtjagdsystem gegeben ist. Allerdings verlangt der Wortlaut von Art. 5 Abs. 2 JPV doch den Nachweis der Jagdausübung, worauf die Rekurrenten ja selbst hinweisen. Wenn das Amt dabei beim Patentjäger den Nachweis mit dem Lösen je eines Patentes für je ein Jahr der Zweijahresfrist als erbracht erachtet, was sich nur mit dem Verständnis der Frist als einer Sperrfrist vereinbaren lässt, wird der Patentjäger gegenüber dem Pachtjäger jedenfalls nicht benachteiligt. Das Amt wird aber zu überdenken haben, ob es gegenüber dem Pachtjäger aus Gleichbehandlungsgründen nicht gerechtfertigt wäre, nicht nur die Jagd während zweier Jahre «als Pächter», sondern auch die Jagd «wie ein Pächter» als genügend anzuerkennen. Diese Stellung ist leichter zu erreichen und damit wäre ebenfalls der (Jahres-)Jagdgast eines Pächters, der zwei Jahre in einem Jagdrevier jagen konnte, zur Jagd im Kanton St.Gallen zugelassen. Denn beim «Nachweis» geht es ja darum gejagt zu haben. Das hat auch der Jahregast eines Pächters getan. (Auch hier genügt die Vorlage der entsprechenden Bestätigung, und es erfolgt keine Kontrolle der während zweier Jahre tatsächlich ausgeübten Jagd durch das Amt.) Nach dem Ausgeführten ist es richtig, die Zweijahresfrist nach Art. 5 Abs. 2 VJP am Prüfungsdatum anzuknüpfen, wie es das Amt in seiner Auskunftsgabe sowohl an die Vorinstanz wie die Verfahrensleitung gemacht hat. Zwei Jahre später – aber nicht früher – ist dann ein Jäger, habe er in einem Patent- oder einem Pachtjagdkanton die Jägerprüfung abgelegt, im Kanton St.Gallen jagdberechtigt, sofern er den Nachweis der Jagdausübung (im dargelegten Sinn) erbracht hat.

II. Verwaltungsrechtspflege

124

Art. 18 Abs. 1 VRP (sGS 951.1). Ein absolutes Nutzungsverbot für eine grundsätzlich bewilligungsfähige Anlage ist unverhältnismässig. Dies schliesst nicht aus, dass unter Berücksichtigung der betroffenen Interessen Nutzungsbeschränkungen zulässig sind.

Baudepartement, 30. Mai 2007

Sachverhalt:

Auf einem in der Wohnzone gelegenen Grundstück war ohne vorgängige Baubewilligung ein Allwetterplatz für den Auslauf von Pferden eingerichtet worden. Die zuständige Gemeindebehörde stuft diese Anlage als zonenfremd ein und verfügte einerseits die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands und andererseits ein Nutzungsverbot. Gegen diese Verfügung wurde Rekurs beim Baudepartement eingereicht.

Aus den Erwägungen:

6.

6.1 Zu prüfen bleibt, ob die Vorinstanz zu Recht ein Nutzungsverbot verfügt hat.

6.2 Bei einem Nutzungsverbot handelt es sich um eine vorsorgliche Massnahme. Nach Art. 18 Abs. 1 VRP können zur Erhaltung des Zustands oder zur Sicherung rechtlicher Interessen vorsorgliche Massnahmen getroffen werden. Diese sind dazu bestimmt, einen tatsächlichen oder rechtlichen Zustand einstweilen unverändert zu erhalten oder bedrohte rechtliche Interessen einstweilen sicherzustellen (F. Gygi, Bundesverwaltungspflege, 2. Aufl., Bern 1983, S. 246; Kölz/Häner, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, Zürich 1993, Rz 284; Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St.Gallen, St.Gallen 2003, Rz 1107; GVP 1998 Nr. 86). Vorsorgliche Massnahmen sind auch grundsätzlich geeignet, einen widerrechtlich geschaffenen Zustand vorläufig zu beseitigen. Für den Entscheid über die Anordnung vorsorglicher Massnahmen sind die Interessen des Gesuchstellers sowie die Interessen der übrigen Beteiligten und der Öffentlichkeit gegeneinander abzuwägen. In diese Interessenabwägung können – mit der erforderlichen Zurückhaltung – auch die Aussichten des Ausgangs des Verfahrens mit einbezogen werden, sofern diese eindeutig sind. Besondere Bedeutung kommt aber dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu. Dieser kann etwa gebieten, dass mit der Beseitigung eines rechtswidrigen Zustands noch zugewartet wird, wenn dieser während langer Zeit geduldet worden ist (Cavelti/Vögeli, a. a. O., Rz 1112).

Zwischen den Grundsätzen des Erfordernisses des öffentlichen Interesses und der Verhältnismässigkeit besteht ein sehr enger Zusammenhang. Die Frage nach der Verhältnismässigkeit einer Massnahme stellt sich nur, wenn an ihr überhaupt ein zulässiges öffentliches Interesse besteht. Erst dann ist zu prüfen, ob sie das geeignete und erforderliche Mittel ist, um dieses Interesse zu verwirklichen, und ob die dadurch bewirkte Freiheitsbeschränkung nicht in einem Missverhältnis zum angestrebten Zweck steht (Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., Zürich 2006, Rz 582). Das öffentliche Interesse an einem Unterlassen der Nutzung dieser formell rechtswidrigen Anlage beschränkt sich in diesem Fall auf die formelle Durchsetzbarkeit der Rechtsordnung. Das Nutzungsverbot ist an sich geeignet und erforderlich, um das im öffentlichen Interesse angestrebte Ziel zu erreichen. Eine Verwaltungsmassnahme ist jedoch nur gerechtfertigt, wenn sie ein vernünftiges Verhältnis zwischen dem angestrebten Ziel und dem Eingriff,

den sie für den betroffenen Privaten bewirkt, wahr. Es ist deshalb eine wertende Abwägung vorzunehmen, welche im konkreten Fall das öffentliche Interesse an der Massnahme und die durch den Eingriff beeinträchtigten Interessen der Betroffenen miteinander vergleicht. Der staatliche Eingriff muss durch ein das private Interesse überwiegendes öffentliches Interesse gerechtfertigt sein. Nur in diesem Fall ist er den Privaten zumutbar. Für die Interessenabwägung massgeblich sind also einerseits die Bedeutung der verfolgten öffentlichen Interessen und andererseits das Gewicht der betroffenen privaten Interessen. Eine Massnahme, an der nur ein geringes öffentliches Interesse besteht, die aber tief greifende Auswirkungen auf die Rechtsstellung der betroffenen Privaten hat, soll unterbleiben (Häfelin/Müller/Uhlmann, a. a. O., Rz 614 f.).

Die Erstellung einer Baute und die Nutzung derselben sind nicht gleich zu beurteilen. Das öffentliche Interesse am Verbot der Nutzung einer formell widerrechtlichen Baute oder Anlage ist in aller Regel anders zu gewichten als dasjenige am Verhindern einer solchen Baute oder Anlage (unveröffentlichtes Urteil des Verwaltungsgerichtes des Kantons St.Gallen vom 9. Juli 1998; Entscheid des Baudepartementes vom 2. November 1998 i. S. H. S.).

6.3 Unbestrittenermassen steht fest, dass die Erstellung des Allwetter-Auslaufplatzes und dessen Nutzung formell rechtswidrig sind. Dies allein vermag aber vorsorgliche Massnahmen nicht zu rechtfertigen. Entscheidend ist vielmehr, ob hinreichende Gründe bestehen, einen Zustand einstweilen zu erhalten oder rechtliche Interessen zu sichern. Die uneingeschränkte Nutzung des Allwetterplatzes ist mit der Forderung der Wohnzone nach einem ruhigen und gesunden Wohnen nur bedingt vereinbar, weswegen zusätzliche Auflagen in die Baubewilligung aufzunehmen sind.

6.4 Ungeachtet einer fehlenden Bewilligung hat die Vorinstanz das Verhalten des Rekurrenten über drei Jahre lang toleriert. Überwiegende öffentliche Interessen an einem sofortigen Nutzungsverbot bestehen im vorliegenden Fall nicht. Auf Grund der jahrelangen Duldung des bestehenden Zustands wiegt eine gewisse Verlängerung während des hängigen Rekursverfahrens nicht überaus schwer. Dem öffentlichen Interesse stehen aber auch die beiden entgegengesetzten privaten Interessen entgegen. Der Rekurrent hat ein Interesse daran, für seine Pferde einen artgerechten Auslauf zur Befriedigung ihres Bewegungsdrangs bereitzustellen. Es ist offensichtlich, dass es nicht einfach ist, innert kurzer Zeit für vier Pferde einen Ersatzauslauf zu finden. Andererseits sind die Interessen der Anstösser zu berücksichtigen, die in der Wohnzone ein Anrecht auf ruhige und gesunde Wohnverhältnisse besitzen. Ein gänzlich Nutzungsverbot ist angesichts des geringen öffentlichen Interesses, den entgegengesetzten privaten Interessen des Rekurrenten und angesichts der langen Duldungsdauer der Behörden unverhältnismässig, zumal der Allwetterplatz voraussichtlich zumindest teilweise bewilligungsfähig ist. Gerechtfertigt und auch in Anbetracht der privaten Interessen des Rekurrenten und der Rekursgegner vertretbar erscheint jedoch ein teilweises Nutzungsverbot als

vorsorgliche Massnahme im Sinn von Art. 18 VRP, in dem die Benützungsdauer des Allwetterplatzes einzuschränken ist:

Die tägliche Auslaufzeit für die (max.) vier Pferde auf dem Allwetterplatz wird auf die Zeit von 08:00 bis 12:00 Uhr beschränkt.

Ergebnis:

Das Baudepartement stufte ein absolutes Nutzungsverbot des formell rechtswidrigen aber materiell grundsätzlich bewilligungsfähigen Allwetterplatzes für den Auslauf von Pferden als unverhältnismässig ein. Eine zeitliche Nutzungsbeschränkung wurde jedoch als vertretbar erachtet.

125

Art. 51bis Abs. 1 VRP (sGS 951.1). Lässt sich eine Baubewilligung auf voneinander unabhängige Bauteile aufgliedern, kann die Baubewilligung in Bezug auf die unangefochten gebliebenen Bauteile rechtskräftig erklärt werden.

Baudepartement, 9. Juli 2007

Sachverhalt:

Für den Umbau und die Erweiterung zweier Mehrfamilienhäuser und die Erstellung einer Tiefgarage war ein einziges Baugesuch eingereicht worden. Die zuständige Gemeindebehörde erteilte die Baubewilligung für den Umbau und die Erweiterung der Mehrfamilienhäuser und wies das Baugesuch für die Erstellung der Tiefgarage ab. Die Bauherrschaft erhob ausschliesslich gegen die Verweigerung der Baubewilligung zur Erstellung der Tiefgarage Rekurs beim Baudepartement. Im Lauf des Verfahrens beantragte sie die Erteilung der Teilrechtskraft für die Baubewilligung betreffend den Umbau und die Erweiterung der Mehrfamilienhäuser.

Aus den Erwägungen:

2.

Nach Art. 51bis Abs. 1 VRP kann die Rekursinstanz den Umfang der aufschiebenden Wirkung feststellen und ausscheidbare Teile der Verfügung, die nicht angefochten sind, rechtskräftig erklären.

2.1 Wird eine Verfügung nur teilweise angefochten, stellt sich die Frage, ob der nicht angefochtene Teil selbständig in (formelle) Rechtskraft erwächst (Teilrechtskraft). In der Literatur wird die Teilrechtskraft für einzelne (nicht angefochtene) Dispositivpunkte bejaht. Voraussetzung ist, dass sich die einzelnen Punkte von einander trennen lassen (Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St.Gallen, St.Gallen 2003, N 1089; F. Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, Bern 1983, S. 322).

An sich ausscheidbare Teile einer Verfügung treten im Dispositiv häufig nicht separat in Erscheinung (zum Beispiel bei einer Bewilligung). Es kann daher unklar sein, bezüglich welcher Teile des Anfechtungsgegenstandes die Rechtskraft eingetreten ist. Art. 51bis VRP gibt der Rekursinstanz die Möglichkeit, den Umfang der aufschiebenden Wirkung festzustellen und ausscheidbare und nicht im Streit liegende Teile der Verfügung rechtskräftig zu erklären. Damit kann insbesondere fixiert werden, inwiefern von einer Bewilligung Gebrauch gemacht werden darf (Botschaft der Regierung vom 28. Februar 2006 zum V. Nachtrag zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, in: *ABI 2006*, S. 837).

Im Baugesuchsverfahren muss die Bewilligung grundsätzlich als Gesamtscheid ergehen. Eine Teilrechtskraft ist nur dann möglich, wenn das Bauvorhaben aufteilbar ist und die Teile unabhängig voneinander realisierbar sind. Gleiches gilt, wenn einzig eine Nebenfolge der Verfügung angefochten wird, zum Beispiel die Höhe oder Verteilung der Prozesskosten. Diesfalls erwachsen auch im Baugesuchsverfahren die Hauptpunkte in Rechtskraft (Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2007, Nr. 2).

2.2 Zu prüfen ist, ob erstens das der angefochtenen Verfügung zu Grunde liegende Baugesuch aufteilbar ist und ob zweitens die angefochtene Verfügung ausscheidbare Teile aufweist, welche nicht angefochten wurden.

2.2.1 Das Baugesuch hat einerseits den Umbau und die Erweiterung der Mehrfamilienhäuser und andererseits die Erstellung einer Tiefgarage mit der Gestaltung des darüber liegenden Terrains zum Gegenstand. Das Baugesuch ist damit grundsätzlich aufteilbar.

2.2.2 In der angefochtenen Verfügung wurde die Baubewilligung für den Umbau und die Erweiterung der Mehrfamilienhäuser unter Bedingungen und Auflagen erteilt (Ziffer 1 des Beschlusses). Die Erstellung der Tiefgarage und die Gestaltung des darüber liegenden Terrains wurden dagegen abgewiesen (Ziffer 2 des Beschlusses). Im Rekursverfahren ist ausschliesslich die Recht- und Zweckmässigkeit der Ziffer 2 des Beschlusses umstritten. Ziffer 1 des Beschlusses blieb dagegen unangefochten.

2.2.3 Bei dieser Sachlage spricht nichts dagegen, die Teilrechtskraft der Ziffer 1 der angefochtenen Verfügung (einschliesslich der dazu gehörenden Auflagen und Bedingungen) zu erklären und die aufschiebende Wirkung des Rekurses auf Ziffer 2 der angefochtenen Verfügung zu begrenzen.

Bei der Realisierung des Umbaus und der Erweiterung der Mehrfamilienhäuser dürfen keine baulichen Vorkehren getroffen werden, welche die Höhenlage der Tiefgarage oder des darüber liegenden Terrains beeinflussen.

3.

Die Rekurrentin wird ausdrücklich darauf aufmerksam gemacht, dass der Entscheid über die Teilrechtskraft betreffend den Umbau und die Erweiterung der Mehrfamilienhäuser keinen Einfluss auf den Entscheid betreffend Tiefgarage und Terraingestaltung hat.

Ergebnis:

Mit den Feststellungen, dass einerseits der Umbau und die Erweiterung der Mehrfamilienhäuser von der Erstellung der Tiefgarage unabhängig sind sowie andererseits im Rekursverfahren nur die Verweigerung der Baubewilligung für die Erstellung der Tiefgarage angefochten ist, konnte das Baudepartement die Teilrechtskraft der Baubewilligung für den Umbau und die Erweiterung der Mehrfamilienhäuser erklären.

126

Art. 51bis Abs. 1 VRP (sGS 951.1). Werden bei einer Baubewilligung nur Nebenbestimmungen angefochten, die auf die Bauarbeiten keinen Einfluss haben und damit den Baubeginn nicht hemmen, kann die Teilrechtskraft der Baubewilligung erklärt werden.

Baudepartement, 9. Juli 2007

Sachverhalt:

In der Baubewilligung für die Erstellung eines Fachmarktes waren mehrere Nebenbestimmungen enthalten, die von der Bauherrschaft nicht akzeptiert und deshalb mit Rekurs beim Baudepartement angefochten wurden. Mit dem Rekurs stellte die Bauherrschaft auch den Antrag, die unangefochtenen Teile der Baubewilligung rechtskräftig zu erklären.

Aus den Erwägungen:

2.

Nach Art. 51bis Abs. 1 VRP kann die Rekursinstanz den Umfang der aufschiebenden Wirkung feststellen und ausscheidbare Teile der Verfügung, die nicht angefochten sind, rechtskräftig erklären.

2.1 Wird eine Verfügung nur teilweise angefochten, stellt sich die Frage, ob der nicht angefochtene Teil selbständig in (formelle) Rechtskraft erwächst (Teilrechtskraft). In der Literatur wird die Teilrechtskraft für einzelne (nicht angefochtene) Dispositivpunkte bejaht. Voraussetzung ist, dass sich die einzelnen Punkte voneinander trennen lassen (Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St.Gallen, St.Gallen 2003, N 1089; F. Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, Bern 1983, S. 322). An sich ausscheidbare Teile einer Verfügung treten im Dispositiv häufig nicht separat in Erscheinung (zum Beispiel bei einer Bewilligung). Es kann daher unklar sein, bezüglich welcher Teile des Anfechtungsgegenstandes die Rechtskraft eingetreten ist. Art. 51bis VRP gibt der Rekursinstanz die Möglichkeit, den Umfang

der aufschiebenden Wirkung festzustellen und ausscheidbare und nicht im Streit liegende Teile der Verfügung rechtskräftig zu erklären. Damit kann insbesondere fixiert werden, inwiefern von einer Bewilligung Gebrauch gemacht werden darf (Botschaft der Regierung vom 28. Februar 2006 zum V. Nachtrag zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, in: ABL 2006, S. 837).

Im Baugesuchsverfahren muss die Bewilligung grundsätzlich als Gesamtscheid ergehen. Eine Teilrechtskraft ist nur dann möglich, wenn das Bauvorhaben aufteilbar ist und die Teile unabhängig voneinander realisierbar sind. Gleiches gilt, wenn einzig eine Nebenfolge der Verfügung angefochten wird, zum Beispiel die Höhe oder Verteilung der Prozesskosten. Diesfalls erwachsen auch im Baugesuchsverfahren die Hauptpunkte in Rechtskraft (Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2007, Nr. 2).

2.2 Zu prüfen ist, ob die angefochtenen Teile der Verfügung einen vorgezogenen Baubeginn hemmen oder nicht.

2.2.1 In den angefochtenen Auflagen wird einerseits verlangt, dass die Rekurrentin mit der zuständigen Gemeindebehörde Verträge betreffend die Details der Parkplatzbewirtschaftung (Ziff. 57), die Abgeltung der Verkehrszählung (Ziff. 62) und die Förderung des öffentlichen Verkehrs (Ziff. 62) zu schliessen habe. Inwiefern diesen noch abzuschliessenden Verträgen ein bauhemmender Charakter zukommen soll, ist nicht ersichtlich.

2.2.2 Andererseits wird ein Konzept für die Eröffnungsphase einverlangt und ein Verbot der Eröffnung bei Grossanlässen in der Gemeinde ausgesprochen (Ziff. 70). Auch diese Auflage steht einem vorgezogenen Baubeginn nicht entgegen, da sich mit dem Baubeginn die Eröffnungsphase genauer bestimmen lässt und noch genügend Zeit für entsprechende Massnahmen besteht.

2.2.3 Bei dieser Sachlage spricht nichts dagegen, die Teilrechtskraft der Baubewilligung zu erklären und die aufschiebende Wirkung des Rekurses auf die angefochtenen Auflagen Ziff. 57, 62, 63 und 70 zu begrenzen.

3.

Die Rekurrentin wird ausdrücklich darauf aufmerksam gemacht, dass der Entscheid über die Teilrechtskraft keinen Einfluss auf den Entscheid betreffend die Recht- und Zweckmässigkeit der angefochtenen Auflagen hat.

Ergebnis:

Da den angefochtenen Nebenbestimmungen kein bauhemmender Charakter zukam, konnte das Baudepartement der im Übrigen unangefochten gebliebenen Baubewilligung die Teilrechtskraft erteilen.

127

Art. 94 VRP (sGS 951.1). Die Kosten für die Kontrollen einer Mobilfunkanlage können nur dann der Anlagenbetreiberin auferlegt werden, wenn diese entweder als Nachkontrolle bei der Aufnahme des Betriebs erforderlich sind oder als Stichprobenkontrolle die Nichteinhaltung der Auflagen belegen.

Baudepartement, 14. August 2007

Sachverhalt:

In der Baubewilligung für die Erstellung einer Mobilfunkanlage hielt die zuständige Gemeindebehörde als Auflage fest, dass sie zu Lasten der Anlagenbetreiberin jederzeit Kontrollmessungen durchführen könne. Diese Auflage wurde von der Anlagenbetreiberin mit Rekurs beim Baudepartement angefochten.

Aus den Erwägungen:

1.

Nach Art. 78 Abs. 1 BauG bedarf das Errichten und Ändern von Bauten und Anlagen einer Baubewilligung. Eine solche ist zu erteilen, wenn dem Bauvorhaben keine im öffentlichen Recht begründeten Hindernisse entgegenstehen (Art. 87 Abs. 1 BauG), wobei die Bewilligung mit einschränkenden Auflagen und Bedingungen verbunden werden kann (Art. 87 Abs. 2 BauG).

Nebenbestimmungen zur Baubewilligung bedürfen einer gesetzlichen Grundlage, wobei sie nicht in allen Fällen ausdrücklich in einem Rechtssatz vorgesehen sein müssen, sondern sich ihre Zulässigkeit auch aus dem mit dem Gesetz verfolgten Zweck ergeben und damit aus einem mit der Hauptanordnung in einem engen Sachzusammenhang stehenden öffentlichen Interesse hervorgehen kann (B. Heer, St.Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, N 869).

2.

Vorliegend richtet sich der Rekurs gegen die in Ziffer 3.3 der Baubewilligung enthaltenen Nebenbestimmungen. Angefochten ist die der Anlagenbetreiberin übertragene Pflicht zur Übernahme der Kosten, die im Zusammenhang mit allfälligen von der Vorinstanz durchgeführten oder in Auftrag gegebenen Kontrollmassnahmen entstehen.

Unumstritten ist demgegenüber die ebenfalls in Ziffer 3.3 festgehaltene und sich ausdrücklich auch aus Art. 12 der eidgenössischen Verordnung zum Schutz vor nichtionisierender Strahlung (SR 814.710; abgekürzt NISV) ergebende allgemeine Berechtigung der Vorinstanz, als Bewilligungsbehörde jederzeit und ohne Vorankündigung die Einhaltung der von ihr verfüigten und mit der Bewilligung verknüpften Auflagen und Bedingungen zu überprüfen.

3.

3.1 In der NIS-Verordnung selbst ist die Frage, wer den finanziellen Aufwand für Kontrollen zu tragen hat, nicht geregelt. Art. 48 Abs. 1 USG als Konkretisierung des

in Art. 2 USG allgemein festgehaltenen Verursacherprinzips schreibt zwar vor, dass für Bewilligungen, Kontrollen und besondere Dienstleistungen nach diesem Gesetz eine Gebühr erhoben werde; die Vorschrift ist jedoch nicht unmittelbar anwendbar und stellt keine genügende gesetzliche Grundlage für die Gebührenerhebung dar. Diese setzt vielmehr ergänzendes Ausführungsrecht voraus, welches den spezifischen abgaberechtlichen Grundsätzen zu genügen hat; der Kreis der Abgabepflichtigen sowie der Gegenstand der Abgabe und deren Bemessung sind zumindest in den Grundzügen in einem referendumpflichtigen Erlass festzulegen (U. Brunner, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, 2001, Art. 48 NN 1, 1a und 17; A. Griffel, Die Grundprinzipien des Schweizerischen Umweltrechts, Zürich 2001, N 274). Im Bund bestimmt der Bundesrat, in den Kantonen die nach kantonalem Recht zuständige Behörde die Ansätze (Art. 48 Abs. 2 USG).

3.2 Im Kanton St.Gallen sieht Art. 94 VRP vor, dass die vorgeschriebene Gebühr zu entrichten hat und überdies zum Ersatz der Barauslagen der Behörde verpflichtet werden kann, wer eine Amtshandlung zum eigenen Vorteil oder durch sein Verhalten veranlasst. Gestützt auf die in Art. 100 VRP erteilte Regelungskompetenz hat die Regierung hierzu in der Verwaltungsgebührenverordnung (sGS 821.1; abgekürzt VGV) ergänzende Vorschriften erlassen und im Gebührentarif (sGS 821.5; abgekürzt GebT) die Gebührenansätze geregelt. So sieht Ziff. 10.17 GebT für amtliche Kontrollen eine Gebühr zwischen Fr. 50.– und Fr. 2300.– vor. Für die Erhebung von Gebühren für Kontrollen, mit welchen die Gemeinde die Einhaltung von Auflagen und Bedingungen überprüfen will, liegt folglich zum einen eine genügende gesetzliche Grundlage vor. Zum andern regelt auch Art. 94 VRP die Kostenauflegung nach dem in Art. 48 in Verbindung mit Art. 2 USG festgehaltenen Verursacherprinzip. Offen ist, wer als Verursacher gilt.

3.3 Umstritten ist vorliegend die Kostentragungspflicht für Kontrollen, welche nach Aufnahme des Mobilfunkbetriebs und nach der unmittelbar nach Inbetriebnahme durchzuführenden (und ihrerseits unbestrittenen) Abnahmemessung (vgl. Ziffer 3.4 der Baubewilligung) vorgenommen werden. Es handelt sich somit um Nach- oder Stichprobenkontrollen. Während Nachkontrollen einen regelmässig vom – entsprechend kostenpflichtigen – Kontrollierten gesetzten Anlass voraussetzen, sind Stichprobenkontrollen, welche systematisch die Einhaltung des Umweltschutzgesetzes und die Wirkung des Vollzugs überprüfen, nicht Einzelnen zurechenbar. Die Kosten einer Kontrolle können nur dann dem Kontrollierten auferlegt werden, wenn sich ergibt, dass tatsächlich Vorschriften nicht eingehalten wurden (Brunner, a. a. O., Art. 48 N 15).

3.4 Aus dem von der Rekurrentin eingereichten Standortdatenblatt ergibt sich, dass der Anlagegrenzwert von 6 V/m am OMEN [Ort mit empfindlicher Nutzung] Nr. 2 mit 4,82 V/m zu über 80 Prozent ausgeschöpft ist (am OMEN Nr. 6 mit 4,34 V/m zu 72 Prozent). Damit liegt einerseits ein Grund für die bereits erwähnte Abnahmemessung unmittelbar nach der Inbetriebnahme der Anlage vor. Andererseits besteht genügend Anlass, die Einhaltung der massgeblichen Grenzwerte auch

nachträglich, während des Betriebs, zu kontrollieren. Da der Anlass von der Rekurrentin als Anlagenbetreiberin gesetzt wird, erscheint eine Kostenaufgabe zu ihren Lasten grundsätzlich gerechtfertigt. Dies kann jedoch nur für Kontrollen gelten, die unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismässigkeit als notwendig beurteilt werden.

3.5 Wie jedes staatliche Handeln unterstehen auch Kontrollen dem Verhältnismässigkeitsprinzip, das heisst sie haben geeignet und notwendig zu sein; das eingesetzte Mittel muss sodann zum angestrebten Zweck in einem vernünftigen Verhältnis stehen (Tschannen/Zimmerli, Allgemeines Verwaltungsrecht, Bern 2005, § 21 NN 2 und 4). Die Beurteilung der Frage, welche Kontrollen in welcher Anzahl noch als verhältnismässig gelten, hat sich vorliegend seit dem Erlass der Baubewilligung insofern geändert, als mittlerweile das mit Schreiben des Bundesamtes für Umwelt (im Folgendem BAFU) vom 16. Januar 2006 in Aussicht gestellte, in Zusammenarbeit mit den Mobilfunkbetreiberinnen sowie den kantonalen und kommunalen NIS-Fachstellen erarbeitete Qualitätssicherungssystem zertifiziert wurde und seit Anfang des Jahres 2007 in Betrieb ist. Das System sieht vor, dass die eingestellten Werte jeder einzelnen Antenne für die Senderichtung und die maximale Sendeleistung in einer Datenbank erfasst und täglich mit den bewilligten Werten verglichen werden. Die Vollzugsbehörden werden über alle allfälligen Überschreitungen informiert und haben zur Kontrolle auch eine uneingeschränkte Einsicht in die Datenbank (Urteil des Bundesgerichtes 1A.129/2006 vom 10. Januar 2007 Erw. 3; Mitteilungen des BAFU unter www.bafu.admin.ch/elektrosmog). Auch die vorliegend bewilligte Mobilfunkanlage wurde in Ziffer 3.2 der Baubewilligung der Einbindung in das QS-System unterstellt.

Das Bundesgericht hat das QS-System in verschiedenen Entscheiden als wirksames und ausreichendes Instrument zur Kontrolle der Emissionsbegrenzungen bezeichnet (u. a. Urteile des Bundesgerichtes 1A.57/2006 vom 6. September 2006; 1A.54/2006 vom 10. Oktober 2006; 1A.129/2006 vom 10. Januar 2007; 1A.140/2006 vom 1. Februar 2007). Damit jedoch fehlt es allfälligen weiteren, parallel dazu von der Vorinstanz durchgeführten Kontrollen an der Notwendigkeit bzw. Verhältnismässigkeit. Zusätzliche, separate Kontrollen bleiben wohl zulässig; die entsprechenden Kosten können jedoch nur noch dann der Rekurrentin überbunden werden, wenn eine Unregelmässigkeit oder Verletzung von Vorschriften festgestellt würde. In Ziffer 3.3 der Baubewilligung wurde der Rekurrentin somit zu Unrecht eine generelle Kostentragungspflicht überbunden. Eine allfällige Kostenaufgabe zu ihren Lasten wäre vielmehr mit separater Verfügung festzulegen.

Ergebnis:

Angesichts des zwischenzeitlich eingeführten Qualitätssicherungssystems für Mobilfunkanlagen lassen sich Stichprobenkontrollen nicht mehr rechtfertigen. Das Baudepartement hiess deshalb den Rekurs gegen die angefochtene Auflage gut und schränkte diese ein. Stichprobenkontrollen bleiben zwar zulässig; deren Kosten können aber nur der Anlagenbetreiberin belastet werden, wenn sie eine Unregelmässigkeit belegen.

128

Art. 105 Abs. 1 VRP (sGS 951.1). Die Anordnung der Ersatzvornahme setzt eine rechtskräftige und vollstreckbare Sachverfügung voraus. Zudem muss die Ersatzvornahme vorgängig angedroht werden, damit der Pflichtige die erforderlichen Massnahmen selber einleiten kann. Schliesslich muss die Vollstreckungsverfügung genügend konkretisiert sein.

Baudepartement, 27. September 2007

Sachverhalt:

Ein Grundeigentümer hatte ohne vorgängige Baubewilligung einen materiell rechtswidrigen Brennholzschopf erstellt. Die zuständige Gemeindebehörde verfügte deshalb unter Androhung der Ersatzvornahme dessen Abbruch innert sechs Monaten. Nachdem diese Verfügung in Rechtskraft erwachsen und die Wiederherstellungsfrist unbenützt verstrichen war, ordnete die Gemeindebehörde die Ersatzvornahme an. Gegen diese Verfügung erhob der Grundeigentümer Rekurs beim Baudepartement.

Aus den Erwägungen:

2.

Der Rekurrent wendet sich in der Rekursbegründung in erster Linie gegen die Verweigerung der Baubewilligung für den Brennholzschopf. Er hält dafür, die Baute sei für ihn betriebsnotwendig und müsse deshalb nachträglich bewilligt werden; der Abbruch sei aus betrieblichen Überlegungen unverhältnismässig.

2.1 Eine Verfügung oder ein Entscheid als Anfechtungsgegenstand sind Prozessvoraussetzung, ohne die auf die Rechtsmittel der nachträglichen Verwaltungsrechtspflege nicht eingetreten werden kann. Sie bilden somit zugleich den Anlass und die Begrenzung des Wirkungsbereichs der nachträglichen Verwaltungsrechtspflege. Ausserhalb des in der Verfügung oder im Entscheid geregelten Rechtsverhältnisses liegende Rechtsbegehren sind grundsätzlich unzulässig (A. Kölz, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, Zürich 1999, N 86 zu §§ 19–28, S. 321 f.; F. Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Aufl., Bern 1983, S. 44 f.). Gegenstand des Verfahrens kann mithin nur sein, was vom erstinstanzlichen Entscheid erfasst wurde (GVP 1978 Nr. 4). Sprengt die mit dem Rekursantrag aufgestellte Rechtsbehauptung den durch die erstinstanzliche Verfügung gesteckten Rahmen, ist darauf nicht einzutreten (Kölz, a. a. O., N 86 zu §§ 19–28, S. 322). Nur die Verfügung ist Gegenstand des Anfechtungsverfahrens. Sie bildet den Ausgangspunkt der nachträglichen Verwaltungsrechtspflege. Eine Verfügung als Anfechtungsgegenstand ist Prozessvoraussetzung, ohne die auf die Rechtsmittel der nachträglichen Verwaltungsrechtspflege nicht eingetreten werden kann. Begrifflich ist die Verfügung des materiellen Verwaltungsrechts als eine behördli-

che Anordnung im Einzelfall zu verstehen, durch die ein konkretes und individuelles Rechtsverhältnis in verbindlicher Weise rechtsgestaltend oder feststellend geregelt wird. Wenn sich die Vorbringen in der Rekursbegründung nicht auf den Anfechtungsgegenstand bzw. dessen Motive beziehen, genügt die Begründung den Anforderungen nicht (Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St.Gallen, St.Gallen 2003, Rz 921 f.).

2.2 Der Gesamtentscheid der Vorinstanz, mit dem die Baubewilligung für den Holzschopf am derzeitigen Standort verweigert und die Wiederherstellung angeordnet wurde, ist nicht Gegenstand dieses Verfahrens. Er blieb nach seiner Eröffnung unangefochten und ist damit in Rechtskraft erwachsen. Soweit sich der Rekurrent in der Rekursbegründung also gegen die Verweigerung der Baubewilligung und die Unverhältnismässigkeit der Anordnung der Wiederherstellung wendet, kann auf den Rekurs nicht eingetreten werden.

3.

Gegenstand dieses Rekursverfahren bildet allein die Ersatzvornahmeverfügung. Soweit der Rekurrent in der Rekursbegründung wenigstens sinn gemäss rügt, die Anordnung der Ersatzvornahme sei in dieser Form unverhältnismässig, ist auf den Rekurs einzutreten.

3.1 Verfügungen und Entscheide sind vollstreckbar, wenn sie mit ordentlichen Rechtsmitteln nicht oder nicht mehr angefochten werden können (Art. 101 Abs. 1 VRP). Nach Art. 102 VRP sorgt die verfügende Behörde für die Vollstreckung. Ist die Verfügung oder der Entscheid auf Vornahme einer Handlung, auf Duldung oder auf Unterlassung gerichtet, so erfolgt die Zwangsvollstreckung, wenn nötig mit polizeilicher Hilfe, auf dem Weg der Ersatzvornahme durch die Behörde oder einen von ihr beauftragten Dritten oder durch unmittelbaren Zwang (Art. 105 Abs. 1 VRP).

3.2 Ersatzvornahme bedeutet, dass der Staat oder ein von ihm beauftragter Dritter eine vertretbare Handlung, die vom Pflichtigen nicht vorgenommen wird, auf Kosten des Pflichtigen verrichtet. Die Ersatzvornahme wird daher auch als eine Art «Realexekution» bezeichnet. Ihr voraus geht eine entsprechende Androhung, wobei dem Betroffenen eine angemessene Frist zur freiwilligen Herstellung des rechtmässigen Zustands anzusetzen ist. Da die Art der Ersatzvornahme im Rahmen der Androhung in der Regel noch nicht näher bestimmt wird, erfolgt die Konkretisierung in der Regel im Rahmen einer gesonderten Vollstreckungsverfügung. Diese enthält auch allfällige Anweisungen an den Betroffenen, etwa zur persönlichen Anwesenheit oder zur Veranlassung von vorbereitenden Massnahmen. Die Durchführung erfolgt entweder durch die Behörde selbst, soweit sie dazu in der Lage ist, oder durch beauftragte Dritte. Letztere sind sorgfältig auszuwählen, deren Namen sind dem Betroffenen in der Vollstreckungsverfügung zu nennen und ihre Tätigkeit ist durch die Vollstreckungsbehörde zu überwachen. Soweit zum Schutz der Dritten oder der Behörde erforderlich, können Polizeiorgane nach den Bestimmungen des Polizeigesetzes beigezogen werden (Cavelti/Vögeli, a. a. O., Rz 1255).

Die Kosten der Ersatzvornahme trägt der Adressat der Verfügung oder des Entscheids. Die Kostenüberbindung erfolgt im Rahmen einer selbständig anfechtbaren Kostenverfügung. Dabei besteht die Kostenersatzpflicht in jedem Fall gegenüber der Vollstreckungsbehörde, welche ihrerseits Dritte, welche die Ersatzvornahme tätigen, entschädigt. Sie ist damit öffentlichrechtlicher Natur. Dabei können den Betroffenen nur die notwendigen und angemessenen Kosten überbunden werden, wogegen unnötig betriebener Aufwand nicht zu entgelten ist. Dies ist aber nicht bereits dann der Fall, wenn der Betroffene die Durchführung selbst kostengünstiger hätte durchführen können oder er eine günstigere Offerte eines Dritten vorweisen kann (Cavelti/Vögeli, a. a. O., Rz 1257).

3.3 Dementsprechend sieht Art. 131 Abs. 1 BauG vor, dass, wenn der Pflichtige der Aufforderung der zuständigen Behörde zur Einstellung der Arbeiten, zur Schaffung des rechtmässigen Zustandes oder zur Entfernung der Baute oder Anlage nicht nachkommt, diese die erforderlichen Massnahmen auf dessen Kosten ergreifen oder von einem Dritten durchführen lassen kann. Wenn nicht Gefahr im Verzug liegt, muss die Ersatzvornahme unter Ansetzung einer angemessenen Frist angedroht werden (Art. 131 Abs. 2 BauG; Art. 105 Abs. 2 VRP).

3.4 Diese Voraussetzungen, die Gesetzgebung und Rechtsprechung an die Anordnung einer Ersatzvornahme knüpfen, sind vorliegend alle erfüllt. Die Wiederherstellungsverfügung wurde nicht angefochten, womit die Verfügung vollstreckbar ist. Die in der Wiederherstellungsverfügung angesetzte Frist zum Abbruch der Baute ist abgelaufen. Zudem wurde dem Rekurrenten die Ersatzvornahme ordnungsgemäss angedroht. Hinzu kommt, dass ihm in der angefochtenen Vollstreckungsverfügung der Namen des Unternehmens, das den Abbruch durchführen wird, und die Woche, in der die Arbeiten ausgeführt werden, bekannt gegeben wurden. Unter diesen Umständen ist die Vollstreckungsverfügung der Vorinstanz nicht zu beanstanden.

4.

Zusammenfassend ergibt sich, dass der Rekurs, soweit darauf einzutreten ist, abzuweisen ist. Nachdem der in der angefochtenen Verfügung genannte Wiederherstellungstermin verstrichen ist, wird die Vorinstanz dem Rekurrenten den neuen Abbruchtermin nochmals bekannt geben. Diese Bekanntmachung hat indessen nur noch informellen Charakter und stellt keine anfechtbare Verfügung mehr dar. Im Weiteren wird es in Anbetracht der Vorgeschichte zweckmässig sein, die Abbrucharbeiten unter Polizeischutz stattfinden zu lassen.

Ergebnis:

Da sämtliche Voraussetzungen für die Anordnung der Ersatzvornahme eingehalten waren, wies das Baudepartement den dagegen erhobenen Rekurs ab, soweit darauf einzutreten war.