



## Juristische Mitteilungen 2016 / II

### Inhalt

#### Baurecht

- |   |   |    |
|---|---|----|
| 1 | Zonenkonformität eines Betriebsleiterwohnhauses bei einem Milchwirtschaftsbetrieb | 2  |
| 2 | Anforderungen an die Feinerschliessung  | 10 |

#### Umweltschutzrecht

- |   |  |    |
|---|--|----|
| 3 | Lüftungsfensterpraxis (nur) ausnahmsweise zulässig | 17 |
|---|--|----|

#### Verwaltungsverfahrensrecht

- |   |   |    |
|---|---|----|
| 4 | Legitimation einer Nachbargemeinde im Teilstrassenplanverfahren | 23 |
|---|---|----|

### Impressum

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

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

Zitiervorschlag:

Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen Jahr/Band/Nr.



# 1

## Zonenkonformität eines Betriebsleiterwohnhauses bei einem Milchwirtschaftsbetrieb

### Quelle und Zusammenfassung

Urteil des Bundesgerichtes 1C\_227/2014 vom 11. Mai 2016

*Ein neues Betriebsleiterwohnhaus für einen Milchwirtschaftsbetrieb ist nicht zonenkonform, wenn das Ökonomiegebäude weniger als 450 m vom bestehenden in der Bauzone gelegenen Betriebsleiterwohnhaus entfernt liegt und leicht zugänglich ist, die Strassen gut sind und wenig Gefälle aufweisen. Nicht zu berücksichtigen ist die vom Gesuchsteller durch den Verkauf des eigenen Bauzonenlandes verursachte Zwangslage.*

### Einleitung

A. und B. führen einen Landwirtschaftsbetrieb. Im Jahr 2008 erstellten sie in einer Wegdistanz von rund 450 m von der Betriebsleiterwohnung und dem bisherigen Ökonomiegebäude (Grundstück Nr. 0001) einen Rindviehlaufstall samt Güllengrube (Grundstück Nr. 0002). Das Amt für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG) wies in der raumplanungsrechtlichen Teilverfügung darauf hin, die Voraussetzungen für den Neubau eines Wohnhauses neben dem neuen Stall in der Landwirtschaftszone seien nicht erfüllt.

Mit dem am 20. Mai 2010 erlassenen Teilzonenplan "W. II" wurden das Grundstück Nr. 0001 mit der Betriebsleiterwohnung und der alten Scheune sowie der an das Grundstück Nr. 0001 angrenzende südliche Teil des ebenfalls im Eigentum von A. und B. stehenden Grundstücks Nr. 0003 von der Landwirtschaftszone in die Bauzone umgeteilt. Die vom Grundstück Nr. 0003 abgetrennte Fläche wurde in 16 nicht überbaute Grundstücke aufgeteilt.

Am 30. April 2012 bewilligte der Gemeinderat mit der Zustimmung des AREG den Neubau einer Remise mit Werkstatt, einer Mistplatte und eines Heuraums unmittelbar östlich des Rindviehlaufstalls.

Nachdem das AREG am 2. August 2012 auch dem Neubau eines Betriebsleiterwohnhauses bei den Ökonomiegebäuden zugestimmt hatte, erteilte der Gemeinderat am 16. August 2012 die entsprechende Bewilligung und wies eine von S. erhobene Einsprache ab. Das Baudepartement hiess den von S.



gegen die Baubewilligung erhobenen Rekurs gut und hob die Teilverfügung des AREG sowie die Baubewilligung auf. Zur Begründung führte es aus, das neue Wohnhaus sei betrieblich nicht notwendig und der Neubau deshalb nicht zonenkonform. Die Distanz zwischen dem bestehenden Betriebsleiterwohnhaus und den Ökonomiegebäuden sei mit knapp 450 m zumutbar. Zudem hätten A. und B. die Möglichkeit, innerhalb der Bauzone in einer Entfernung von rund 160 m von diesen Gebäuden zu bauen. Soweit sie zwischenzeitlich sämtliche Baugrundstücke veräussert beziehungsweise für Dritte reserviert hätten, sei ihnen dieses Verhalten anzurechnen.

Die von A. und B. gegen den Entscheid des Baudepartements erhobene Beschwerde wies das Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen ab, wogegen A. und B. ans Bundesgericht gelangten.

## Erwägungen

### 1 Anwendbare Gesetzesvorschriften

Art. 16a RPG umschreibt die Zonenkonformität in der Landwirtschaftszone. Danach sind in der Landwirtschaftszone Bauten und Anlagen zonenkonform, die zur landwirtschaftlichen Bewirtschaftung oder für den produzierenden Gartenbau nötig sind.

Nach Art. 34 Abs. 3 RPV sind Bauten für den Wohnbedarf in der Landwirtschaftszone zonenkonform, wenn sie für den Betrieb des entsprechenden landwirtschaftlichen Gewerbes unentbehrlich sind.

### 2 Bundesgerichtliche Rechtsprechung

#### A Allgemeine Ausführungen zu Art. 16a RPG und Art. 34 RPV

Gemäss Bundesgericht knüpft die seit dem 1. September 2000 in Kraft stehende Regelung der Zonenkonformität von Wohnbauten in der Landwirtschaftszone in Art. 16a Abs. 1 RPG und Art. 34 Abs. 3 RPV an die frühere bundesgerichtliche Rechtsprechung an, die weiterhin wegleitend ist. Danach ist in der Landwirtschaftszone nur Wohnraum zonenkonform, der in einer unmittelbaren funktionellen Beziehung zu einem Landwirtschaftsbetrieb steht und für die bodenabhängige Nutzung des Landes unentbehrlich erscheint. Das trifft zu, wenn für die zonenkonforme Bewirtschaftung des Bodens eine



lange Anwesenheit vor Ort erforderlich ist und die nächstgelegene Wohnzone weit entfernt liegt. In der Landwirtschaftszone sind zudem nur Wohngebäude zonenkonform, die mit Blick auf den durch die Bodenbewirtschaftung bedingten Wohnbedarf nicht überdimensioniert sind. Das Recht, ausserhalb der Bauzone zu wohnen, ist einem relativ engen Personenkreis vorbehalten. Dazu zählen nur Leute, die als Betriebsinhaber oder Hilfskraft unmittelbar in der Landwirtschaft tätig sind, sowie ihre Familienangehörigen und die abtretende Generation, die ein Leben lang in der Landwirtschaft tätig gewesen ist. Im Interesse, die Zersiedelung des Landes zu verhindern (Art. 1 Abs. 2 und Art. 3 Abs. 3 RPG), stellt die Rechtsprechung an die Zonenkonformität von Wohnraum in der Landwirtschaftszone strenge Anforderungen und bejaht sie nur zurückhaltend. Besonders streng wird Wohnraum für Personen beurteilt, welche die Landwirtschaft im Nebenerwerb führen, für die Freizeitlandwirtschaft ist er von vornherein ausgeschlossen (Art. 34 Abs. 5 RPV).

## B Kriterien für die Bestimmung der Unentbehrlichkeit des Wohnraums

### a *Massgeblichkeit objektiver Kriterien*

Gemäss Bundesgericht beurteilt sich die Unentbehrlichkeit von Wohnraum allein nach objektiven Kriterien. Subjektive Vorstellungen und Wünsche sind ebenso wenig massgebend wie die persönliche Zweckmässigkeit und Bequemlichkeit. So hat das Bundesgericht einem stark sehbehinderten Landwirt das Wohnen in der Landwirtschaftszone verweigert, weil die von ihm betriebene Schafhaltung objektiv betrachtet keine Unterkunft ausserhalb der Bauzone bedingt. Auch die Notwendigkeit der Betreuung von Kleinkindern hängt mit der Person des Bewirtschafters zusammen und nicht mit seinem Betrieb. Ausserdem hat das Bundesgericht Wohnraum für Personen abgelehnt, die zu sozialen oder sozialtherapeutischen Zwecken auf einem Bauernhof aufgenommen werden sollen, da auch dieses Wohnbedürfnis nicht betrieblich bedingt ist. Ebenso ist die Schaffung von Wohnraum für die abtretende Generation in der Landwirtschaftszone nur zulässig, wenn diese zuvor in der Landwirtschaft tätig war, nicht aber, wenn sie aus sozialen Gründen (Pflege der betagten Eltern) erfolgt.

### b *Gesamtbetrachtung vor allem nach qualitativen Faktoren*

Nach Bundesgericht ist eine Gesamtbetrachtung ausschlaggebend, die sich mehr an qualitativen als an quantitativen Faktoren orientiert. Zu berücksichtigen sind namentlich die Art und Grösse des Betriebs, seine topografische Lage, sein wirtschaftliches Umfeld (insbesondere die Lage in einem Abwanderungsgebiet), aber auch weitere Eigenheiten wie etwa die biologische Produktionsweise. In diesem Zusammenhang ist auch den besonderen Bedürfnissen der Familienbetriebe Rechnung zu tragen: An der Erhaltung landwirtschaftlicher Familienbetriebe und der Verbesserung ihrer Struktur besteht



ein öffentliches Interesse. Der Umstand, dass die Arbeiten auf einem Landwirtschaftsbetrieb nur zweckmässig organisiert werden können, wenn die Betriebsleiterfamilie auf dem oder nahe beim Hof wohnt, darf bei der Beurteilung der Zonenkonformität mitberücksichtigt werden. Schliesslich ergibt sich die allfällige Notwendigkeit der ständigen Präsenz aus der Gesamtheit der auf dem Hof anfallenden Arbeiten, nicht aus den einzelnen Verrichtungen. Diese sind im Licht der Erfordernisse einer zweckmässigen und kostengünstigen Betriebsorganisation zu betrachten, wobei die technischen Möglichkeiten zur Automatisierung und Kontrolle nicht allein massgebend sind.

C Zusammenfassung der bisher ergangenen bundesgerichtlichen Rechtsprechung

a *Garten- und Weinbaubetriebe sowie Schafhaltungs- und Damhirschbetriebe*

Gemäss Bundesgericht erfordert die Schafhaltung nur eine geringe Präsenz und kann deshalb auch von einer 1,1 km entfernten und 120 m tiefer gelegenen Wohnzone aus geführt werden. Allerdings ist nicht ausgeschlossen, dass besondere Gegebenheiten eine andere Beurteilung nahelegen können. Ebenso hat das Gericht die Führung einer Damhirschzucht von einer 2,1 km entfernten Wohnzone aus als möglich erachtet. Auch einem Geschäftsmann, der während Jahren ein Landwirtschaftsgut von seinem Wohnsitz in Lausanne aus geleitet hat, ist kein Wohnraum in der Landwirtschaftszone zugebilligt worden. In einem Fall aus dem Jahr 1986 hat das Bundesgericht weiter ein Doppeleinfamilienhaus für zwei Betriebsleiterfamilien bei einem Gärtnereibetrieb mit sechs Treibhäusern als zonenkonform anerkannt, weil damals die elektronischen Geräte, die zur Steuerung der Heizungsanlagen, der Lüftung, Schattierung, Bewässerung, Luftbefeuchtung usw. eingesetzt worden sind, aufgrund ihrer Störanfälligkeit und der finanziellen Konsequenzen bei einer Panne dauernd hätten überwacht werden müssen. Demgegenüber ist es wenig später unter anderen Umständen davon ausgegangen, eine Gärtnerei lasse sich auch von einer Wohnzone in 200 m Entfernung aus führen. In neuerer Zeit hat das Bundesgericht schliesslich die Notwendigkeit eines Wohnhauses auf dem Betriebsgelände eines Weinbaubetriebs unter den zu beurteilenden konkreten Umständen als gegeben erachtet.

b *Grossviehhaltungsbetriebe*

Das Bundesgericht hat den Wohnbedarf verschiedentlich auch schon im Zusammenhang mit der Haltung von Grossvieh zu prüfen gehabt. In einem Fall betreffend ein Bauermittlungsgesuch, wo das bisherige, in der Bauzone gelegene Wohnhaus je nach Projekt 250 bzw. 500 m vom neu zu erstellenden Ökonomiegebäude entfernt lag und keine Sichtverbindung bestand, hat es die Erforderlichkeit von Wohnraum in der Landwirtschaftszone verneint. Es



hat insbesondere festgehalten, die vom Bauherrn ins Auge gefasste Milch- und Muttertierhaltung sowie Schweinemast und -zucht könne bei solch kurzen Anfahrtswegen auch von der Bauzone aus wirksam überwacht werden. In einem anderen Entscheid, der einen Betrieb in rund einem Kilometer Entfernung vom bisherigen Wohnort mit 24 ha Fläche und 25 Grossvieheinheiten betraf (wobei im Stall Platz für 38 Grossvieheinheiten war), hat das Bundesgericht dagegen die Zonenkonformität von neuem Wohnraum in der Landwirtschaftszone bejaht. Verneint wurde diese wiederum für einen Betrieb mit Mutterkuhhaltung, bei dem das bestehende Wohnhaus 450 m vom Ökonomiegebäude entfernt lag. Das Bundesgericht hat festgehalten, bei einem derart kurzen Anfahrtsweg sei eine wirksame Überwachung des Betriebs ohne nennenswerten Zeitverlust auch von der Bauzone aus möglich. Die Anzahl der notwendigen Kontrollgänge lasse sich allenfalls mit technischen Überwachungseinrichtungen mit geringem Aufwand vermindern.

### **3 Beurteilung des konkreten Falls durch das Bundesgericht**

#### **A Bestätigung der Feststellungen und Begründung des Verwaltungsgerichtes**

Das Bundesgericht verwies zunächst auf die tatsächlichen Feststellungen des Verwaltungsgerichts, wonach die Beschwerdeführer "silofreie" Milchwirtschaft sowie Kälberzucht und Kälbermast betrieben. Die allgemeinen Betriebsinformationen für das Jahr 2011 wiesen für den massgeblichen Stichtag 35 Milchkühe und 12 Rinder aus. In der Rindviehscheune mit Freilaufstall und frei zugänglichem Auslaufbereich auf dem Grundstück Nr. 0002 könnten 52 Milchkühe sowie drei bis vier Aufzuchtrinder und rund 30 Mastkälber gehalten werden. Zwischen dem Wohnhaus beim früheren Betriebszentrum und den neuen Ökonomiegebäuden bestehe keine Sichtverbindung und sei ein über Teer- und Naturstrassen verlaufender, mit dem Fahrrad zwei bis drei Minuten, zu Fuss etwa sieben Minuten beanspruchender Weg von rund 450 m mit geringer Höhendifferenz zurückzulegen. Die von den Beschwerdeführern praktizierte homöopathische medizinische Behandlung der Tiere erhöhe den mit der Milchwirtschaft verbundenen, beträchtlichen, zeitlich aber planbaren Betreuungs- und Überwachungsaufwand.

Weiter bestätigte das Bundesgericht die vorinstanzliche Würdigung des Umstands, dass das Wohnhaus nicht unmittelbar bei den Ökonomiegebäuden stehe, während der täglichen Arbeitszeiten, die in der Regel von 05.00 bis 19.00 Uhr – unterbrochen von einer Mittagspause – dauerten, als untergeordnet für die Überwachung der Tiere. In dieser Zeit wirke sich die Distanz zwischen Wohnhaus und Ökonomiegebäuden insoweit ungünstig aus, als sie die gleichzeitige landwirtschaftliche Tätigkeit einerseits und die Betreuung von Kindern und die Führung des Haushalts andererseits erschwere. Das



seien allerdings Umstände, denen Erwerbstätige unabhängig von der Branche ausgesetzt seien. Die Distanz zwischen Wohnhaus und Ökonomiegebäuden sei relevant während der Mittagspause, beim abendlichen Kontrollgang zwischen 21.30 und 22.00 Uhr und schliesslich während der Nacht, soweit weitere nächtliche Kontrollgänge hinzukämen, namentlich wenn eine Kuh kalbe. Letzteres komme gemäss den Ausführungen des Beschwerdeführers rund 50 Mal jährlich vor. In Betracht falle dabei nicht bloss der zurückzulegende Weg, sondern auch der Umstand, dass ein Wohnort neben den Ökonomiegebäuden eine unmittelbare optische und akustische Wahrnehmung nicht bloss des Verhaltens der Tiere, sondern auch unbefugter Personen ermögliche. Unbestritten sei, dass optische und akustische Hilfsmittel eine gewisse Überwachung auf Distanz ermöglichten, eine dauernde Anwesenheit des Bewirtschafters bei den Ökonomiegebäuden allerdings nicht vollständig zu ersetzen vermöchten.

Gestützt auf diese Umstände schlussfolgerte das Verwaltungsgericht zu recht, dass eine Bewirtschaftung vom in der Bauzone gelegenen Grundstück Nr. 0001 aus zumutbar sei und der Bau eines neuen Wohnhauses in unmittelbarer Nähe der Ökonomiegebäude auf dem Grundstück Nr. 0003 keinen wesentlichen betrieblichen Vorteil bringen würde. Dies bestätigte nicht zuletzt auch der Umstand, dass die Beschwerdeführer den Betrieb unter den gegebenen Verhältnissen während mehrerer Jahre ohne besondere, gravierende Nachteile geführt hätten. Das Grundstück Nr. 0001 sei knapp 3'500 m<sup>2</sup> gross und reiche ohne Weiteres aus, um den Wohnraum für die bewirtschaftende und die abtretende Generation, allenfalls auch für eine dritte Generation zu schaffen. Dies gelte insbesondere dann, wenn das alte Ökonomiegebäude – wie in Aussicht gestellt – abgebrochen und an dessen Stelle ein Wohngebäude errichtet würde, was zu einer Verkürzung des Wegs auf rund 400 m führen würde. An diesem Ergebnis ändere auch die homöopathische Betreuung der Tiere nichts. Für Einzelfälle, in denen sich eine besonders schwierige Geburt abzeichne, wäre es zudem denkbar, dass für die betreuende Person ein Ruheraum im Ökonomiegebäude selbst geschaffen werde.

## B Auseinandersetzung mit den Vorbringen der Beschwerdeführer

### a *Fehlender Sicht- und Hörkontakt zum Stall*

Die Beschwerdeführer machten geltend, das derzeitige Wohnhaus liege tiefer, ein Sicht- und Hörkontakt zum Stall bestehe nicht. Bereits vor der Betriebserweiterung habe sich die Distanz zwischen Wohnhaus und Stall als ein erheblicher betrieblicher Nachteil erwiesen und seither könne der Betrieb nur noch unter erschwerten Umständen und ungewöhnlich hohem Aufwand weitergeführt werden. Schliesslich sei der Betrieb aufgrund einer eingegangenen Betriebsgemeinschaft nochmals grösser geworden. Insgesamt sei heute von einer gemeinschaftlichen Nutzfläche von 36 ha und einem zulässigen Rindviehbestand von 73.2 Grossvieheinheiten auszugehen.



Das Bundesgericht führte hierzu aus, der Betrieb der Beschwerdeführer verfüge über genügend und zweckmässige Wohn- und Gewerberäumlichkeiten, was den Fall vom oben erwähnten vom Bundesgericht beurteilten Weinbaubetrieb unterscheide. Es gehe ihnen darum, die Distanz zwischen Wohnhaus und Ökonomiegebäude zu verkürzen, um die Arbeitsabläufe zu vereinfachen und die Überwachungsmöglichkeiten zu verbessern. Dies sei nachvollziehbar, bedeute jedoch nicht, dass ein Wohnhaus am gewünschten Standort für den Betrieb unentbehrlich sei. Zu berücksichtigen sei in dieser Hinsicht, dass das Ökonomiegebäude leicht zugänglich sei. Die Strassen seien gut und wiesen wenig Gefälle auf. Lege man die von der Vorinstanz angenommenen Wegzeiten zu Grunde und gehe man für den Normalfall von vier Hin- und Rückfahrten pro Tag aus, so nähmen die Transfers mit dem Velo gesamthaft 16 bis 24 Minuten in Anspruch, mit dem Auto noch weniger. Dies erscheine als zumutbar, auch bei einer Sieben-Tage-Woche und langen Arbeitstagen. Um ermüdende nächtliche Transfers in besonderen Situationen zu vermeiden, wenn beispielsweise Kühe krank seien oder kalben würden, sei den Beschwerdeführern zugestanden worden, einen Ruheraum im Rindviehstall einzurichten. Schliesslich könne die aufgrund der Distanz reduzierte Möglichkeit der Überwachung mit technischen Einrichtungen (Kameras und Mikrofone) teilweise kompensiert werden. Die von den Beschwerdeführern hervorgehobene Vergrösserung des Betriebs erfordere keine grundlegend neue Beurteilung der Wohnsituation. Zwar erhöhe sich dadurch die Präsenzzeit im Stall, doch sei nicht dargelegt worden, dass die Zahl der Hin- und Herfahrten deswegen wesentlich zugenommen hätte. Dasselbe gelte für die von den Beschwerdeführern erwähnten Besorgungen abseits des Rindviehstalls und die Betriebsgemeinschaft. Letztere vergrössere auf der einen Seite das zu bewirtschaftende Areal und die zurückzulegenden Wegstrecken, bedeute auf der anderen Seite aber auch eine Erleichterung in der Organisation, indem sich die Parteien aushelfen könnten und Synergien entstünden. Ein Mehr an Hin- und Herfahrten zwischen Wohnhaus und Ökonomiegebäude sei in dieser Hinsicht zudem weder behauptet noch konkret dargelegt worden. Insgesamt erweise sich die geplante Wohnbaute vor dem Hintergrund der dargelegten Rechtsprechung nicht als unentbehrlich. Den Beschwerdeführern sei zuzumuten, ihren Betrieb weiterhin aus der Wohnzone heraus zu führen, wie sie das nunmehr seit mehreren Jahren täten. Eine Verletzung von Art. 16a Abs. 1 RPG und Art. 34 Abs. 3 RPV sei zu verneinen.

*b Anspruch auf neues Wohnhaus gestützt auf Treu und Glauben*

Wie schon vor Verwaltungsgericht brachten die Beschwerdeführer vor, sie hätten gestützt auf Treu und Glauben einen Anspruch auf eine Bewilligung. Die kantonalen und kommunalen Behörden hätten durch ihr Handeln die Erwartung geweckt, dass nach erfolgter Einzonung eine Baubewilligung erteilt



würde. Umgekehrt bestritten sie, dass sie mit dem Verkauf der ihnen gehörenden eingezonten Grundstücke selbst eine Zwangslage geschaffen hätten.

Das Bundesgericht verneinte eine Vertrauensgrundlage und damit eine Verletzung von Art. 9 BV und bestätigte die Auffassung der Vorinstanz, wonach der Verkauf von näher am Ökonomiegebäude gelegenen Parzellen unberücksichtigt bleiben müsse, weil es der Baugesuchsteller sonst in der Hand hätte, eine Zwangslage für die Baubewilligungsbehörden zu schaffen. Es hielt sogar dafür, dass selbst wenn man davon ausginge, der aktuelle Standort des Wohnhauses könnte nach dem Massstab von Art. 16a Abs. 1 RPG und Art. 34 Abs. 3 RPV wegen seiner Entfernung nicht mehr als genügend angesehen werde, die Beschwerde abzuweisen wäre, da die Beschwerdeführer die Erstellung von Wohnraum in Hör- und Sichtverbindung zum Stall auf eigenem Bauland selbst aus der Hand gegeben hätten.

#### Weitere Hinweise

BGE 112 Ib 259

BGE 112 Ib 270

BGE 113 Ib 138

BGE 113 Ib 307

BGE 121 II 67

BGE 121 II 307

BGE 125 III 175

Urteil A.54/1986 vom 1. Oktober 1986 zusammengefasst in: BGE 112 Ib 270

Urteil 1A.120/1998 vom 21. Juni 1999

Urteil 1A.120/1998 vom 21. Juni 1999

Urteil 1A.220/1999 vom 11. April 2000

Urteil 1A.130/2000 vom 16. November 2000, in: ZBI 103/2002 S. 136

Urteil 1A.19/2001 vom 22. August 2001 in: ZBI 103/2002 S. 582

Urteil 1C\_67/2007 vom 20. September 2007

Urteil 1C\_408/2012 vom 19. August 2013

Urteil 1C\_647/2012 vom 3. September 2014, in: ZBI 116/2015 S. 544

Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2016/I/3



## 2

### Anforderungen an die Feinerschliessung

#### Quelle und Zusammenfassung

Entscheid des Baudepartementes Nr. 33/2015 vom 10. Juni 2015

*Feinerschliessungen des Typs „Zufahrtsweg“ nach der VSS Norm SN 640 045 bedingen neben der erforderlichen Breite bei Vorliegen konkreter Gegebenheiten (Ausbildung als Sackgasse; eingeschränkte Sicht) Wende- und Ausweichmöglichkeiten. Wende- und Ausweichmöglichkeiten auf privaten Grundstücken ohne jegliche rechtliche Sicherstellung genügen – trotz eines anderslautenden neueren Urteils des Verwaltungsgerichts und in Bestätigung der bisherigen Praxis – nicht.*

#### Einleitung

X. ist Eigentümer des Grundstücks Nr. 0001 im Gebiet A., das der Wohnzone W1a zugeordnet und mit rund 50 Wohneinheiten locker überbaut ist. Das Gebiet A. wird von B. aus über die R.-strasse, eine Gemeindestrasse 2. Klasse, groberschlossen. Durch das Baugebiet in A. führt die (mehrere Arme aufweisende) S.-strasse, ebenfalls eine Gemeindestrasse 2. Klasse, die das Gebiet feinerschliesst.

Gegen das Baugesuch von X. für den Bau eines Einfamilienhauses mit Kleingewerberaum auf seinem Grundstück Nr. 0001 erhoben die über denselben Arm der S.-strasse erschlossenen Eigentümer bzw. Bewohner der Grundstücke Nrn. 0003 und 0004 Einsprache beim Gemeinderat. Sie beantragten, die Baubewilligung sei zu verweigern, weil das Baugrundstück strassenmässig nicht hinreichend erschlossen sei. Der Gemeinderat wies die Einsprache ab und erteilte die Baubewilligung mit der Begründung, die Erschliessung des Gebiets A. weise zwar „gewisse Defizite“ aufweise; sei insgesamt aber ausreichend.

Gegen den abweisenden Entscheid des Gemeinderates erhoben die Einsprecher Rekurs beim Baudepartement und beantragten die Aufhebung desselben und der Baubewilligung.



## Erwägungen

### 1 Anforderungen an die hinreichende Erschliessung

#### A Gesetzliche Vorgaben

Nach Art. 22 Abs. 1 in Verbindung mit Abs. 2 Bst. b RPG setzt die Erteilung einer Baubewilligung für das Errichten oder Ändern von Bauten und Anlagen voraus, dass das Land erschlossen ist. Insbesondere muss nach Art. 19 Abs. 1 RPG die für die betreffende Nutzung hinreichende Zufahrt bestehen. Da das Bundesrecht nur allgemeine Grundsätze enthält, ergeben sich die Anforderungen an die Erschliessung im Detail aus dem kantonalen Recht. Nach Art. 49 Abs. 2 Bst. a BauG ist Land erschlossen, wenn es über hinreichende Zu- und Wegfahrten verfügt. Eine Zufahrt ist dann als hinreichend zu betrachten, wenn sie tatsächlich so beschaffen ist, dass sie bau- und verkehrstechnisch der bestehenden und der geplanten Überbauung genügt, den zu erwartenden Fahrzeugen und Fussgängern sicheren Weg bietet und von den öffentlichen Diensten (namentlich Feuerwehr, Sanität, Kehrrichtabfuhr und Schneeräumung) ungehindert benützt werden kann und – wenn sie über fremdes Grundeigentum führt – rechtlich gesichert ist. Weitergehende Konkretisierungen insbesondere hinsichtlich der Dimensionierung von Erschliessungsstrassen hat das st.gallische Recht nicht getroffen.

Soweit dem kantonalen Recht keine besonderen Regeln zu entnehmen sind, darf für die Auslegung und Anwendung von Art. 49 Abs. 2 Bst. a BauG auf den Gehalt von Art. 19 Abs. 1 RPG abgestellt werden. Art. 19 Abs. 1 RPG will mit dem Erfordernis der ausreichenden Erschliessung vor allem polizeiwidrige Zustände verhindern. Es soll sichergestellt sein, dass keine Bauten entstehen, die wegen fehlender Zufahrten sowie Versorgungs- und Entsorgungseinrichtungen feuer- und gesundheitspolizeiliche Gefahren bieten oder sonstige öffentliche Interessen gefährden. Die Erschliessung muss stets die Verkehrssicherheit der Benutzer (Fussgänger, Radfahrer, Motorfahrzeugfahrer, öffentliche Dienste) gewährleisten sowie den Anforderungen des Natur- und Heimatschutzes, des Umweltschutzes sowie weiteren wichtigen Anforderungen der Raumplanung (wie häuslicher Bodennutzung) genügen. Was als hinreichende Erschliessung gilt bzw. welche Anforderungen eine Zufahrt zu erfüllen hat, hängt von der beanspruchten Nutzung des Erschliessungsgebiets sowie von den massgeblichen Umständen des Einzelfalls ab, also in erster Linie von den örtlichen Gegebenheiten und von der Art und Zahl der Gebäude, zu denen die Zufahrt führt.



## B Technische Vorgaben

Für die Beurteilung der technischen Anforderungen an eine hinreichende Zufahrt sind in der Regel die einschlägigen Normen des VSS massgebend. Diese gelten als Richtlinien für die technische Ausgestaltung einer Strasse bzw. von Anlagen, die dem Verkehr dienen. Sie bilden ein anerkanntes Hilfsmittel bei der Abklärung der Frage, ob eine Strassenanlage den Anforderungen der Verkehrssicherheit genügt. Ihre Anwendung muss indessen vor dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit standhalten, weshalb sie nicht ungeachtet der konkreten Verhältnisse einem Entscheid zugrunde gelegt werden dürfen.

Die VSS Norm SN 640 045 "Projektierung, Grundlagen: Strassentyp Erschliessungsstrassen" vom April 1992 umschreibt Grundsätze für Planung und Projektierung von Erschliessungsstrassen (Ziff. 2). Erschliessungsstrassen sind Strassen innerhalb besiedelter Gebiete und haben nur quartierinterne Bedeutung im Strassennetz (Ziff. 4 Abs. 1). Je nach Grösse und Charakter des zu erschliessenden Gebiets wird unterschieden zwischen Quartierserschliessungs- und Zufahrtsstrassen sowie Zufahrtswegen (Ziff. 4 Abs. 3). Die Sicherheitsanforderungen an Erschliessungsstrassen werden allgemein durch geringe Verkehrsmengen und niedrige Geschwindigkeiten angestrebt, weshalb der Ausbaustandard generell niedrig anzusetzen ist. Der Erschliessungsstrassentyp „Zufahrtsstrasse“ ist zur Erschliessung von Siedlungsgebieten bis zu 150 Wohneinheiten anzuwenden. Er ist auf den Grundbegegnungsfall „Personenwagen/Personenwagen bei reduzierter Geschwindigkeit“ und auf eine Belastung von 100 Fahrzeugen pro Stunde ausgelegt. Der Erschliessungsstrassentyp „Zufahrtsweg“ dient der Erschliessung bis zu 30 Wohneinheiten. Er ist auf den Grundbegegnungsfall „Personenwagen/Fahrrad bei stark reduzierter Geschwindigkeit“ und eine durchschnittliche stündliche Verkehrsbelastung von maximal 50 Fahrzeugen ausgerichtet.

## 2 Beurteilung durch das Baudepartement

### A Erschliessung in tatsächlicher Hinsicht

Das Baudepartement erwog, die beiden Arme der S.-strasse, seien jeweils rund 200 m lang und als Einspurstrecken mit unterschiedlicher Breite (gemäss Messungen am Augenschein: 3,40 m, 3,90 m, 4,10 m und 4,32 m) konzipiert, an denen stellenweise kaum das Kreuzen eines Motorfahrzeugs mit einem Fahrrad möglich sei. Beide Zufahrtsstrassen verfügten nur über Ausweichstellen und Wendemöglichkeiten auf privaten Vorplätzen.

Nach der VSS Norm SN 640 045 fielen diese beide Strassen unter den Strassentyp „Zufahrtsweg“. Für solche Erschliessungsanlagen werde ein



Fahrstreifen als ausreichend erachtet, dessen Ausbaubreite zudem reduziert sein könne. Der Zufahrtsweg hat dem Grundbegegnungsfall zwischen „Personenwagen/Fahrrad bei stark reduzierter Geschwindigkeit“ zu entsprechen. Für diesen Grundbegegnungsfall seien die beiden vorliegend zu beurteilenden Erschliessungsstrassen ausreichend dimensioniert (bei einer Breite von 3,40 m allerdings nur knapp), nachdem die Grundabmessung für Fussgänger 0,60 m und für Personenwagen 1,80 m betrage.

Weil von den Grundstücken, welche über die beiden Strassen erschlossen sind, kein relevanter Motorfahrzeugverkehr, insbesondere kein Durchgangsverkehr, ausgehe, werde es zum Begegnungsfall sich kreuzender Personenwagen nur selten kommen. Allerdings wiesen die beiden Strassen jeweils Längen von rund 200 m auf; zudem sei ihr Strassenverlauf nicht immer übersichtlich. Folglich sei unabdingbar, dass für den – wenn auch selten – stattfindenden Begegnungsfall „Personenwagen/Personenwagen“ einzelne, zweckmässig angeordnete Ausweichstellen vorhanden sein müssen. Hinzu komme, dass beide Strassen als Sackgassen endeten und über keinen Wendeplatz verfügten. Damit seien in vorliegendem Fall Wende- genauso wie zweckmässig angeordnete Kreuzungsmöglichkeiten unabdingbar.

## B Erschliessung in rechtlicher Hinsicht

### a *Vorbringen der Rekursgegner und der Vorinstanz*

Die Rekursgegner und die Vorinstanz machten geltend, es existierten entlang der beiden Strassen genügend private Vorplätze, die für Kreuzungsmänoöver oder zum Wenden verwendet werden könnten und beriefen sich auf das Urteil B 2011/110 vom 20. März 2012 des Verwaltungsgerichtes St.Gallen, wonach es hierfür keine rechtliche Sicherstellung mehr brauche.

### b *Hinreichende Erschliessung aufgrund prekaristische Duldung?*

Das Baudepartement stellte zunächst fest, dass das Verwaltungsgericht im erwähnten Urteil erwogen habe, zum Kreuzen auf einer Erschliessungsstrasse, Typ „Zufahrtsweg“, könnten die angrenzenden privaten Einfahrten und Parkplätze einbezogen werden. Zwar fehle es an einer von den privaten Strassenanstössern dafür eingeräumten Dienstbarkeit. Nachdem die Benutzung der privaten Plätze aber offensichtlich auf Zusehen hin gewährt werde (sogenannte prekaristische Duldung), sei diese nicht widerrechtlich, weshalb die Erschliessung im vom Verwaltungsgericht beurteilten Fall als hinreichend beurteilt worden sei. Es frage sich nun tatsächlich, ob das Verwaltungsgericht mit diesem Urteil eine Praxisänderung bezüglich der an eine Erschliessung zu stellenden Anforderungen der rechtlichen Sicherstellung habe vornehmen wollen. Das Baudepartement kam aufgrund folgender Überlegungen zum Ergebnis, dass trotz dieses Urteils am Erfordernis der rechtlichen



Sicherstellung festzuhalten sei und insbesondere eine prekaristische Duldung nicht genüge:

*c Keine Ankündigung der Praxisänderung*

Auffallend am Urteil des Verwaltungsgerichtes sei, dass eine Praxisänderung nicht ausdrücklich angekündigt worden sei und sich das Urteil in den Erwägungen weder auf die einschlägige langjährige Rechtsprechung von Baudepartement und Regierung, dem Verwaltungsgericht selbst oder dem Bundesgericht noch auf die gefestigte und völlig unbestrittene Meinung in der Lehre bezogen habe. Von daher sei die Bedeutung dieses Verwaltungsgerichtsentscheides für künftige Fälle von vornherein zu relativieren.

*d Gegenteilige Ansicht in der Lehre*

Hinzu komme, dass in der Lehre einhellig die Ansicht vertreten werde, ein Grundstück gelte erst dann als erschlossen, wenn die notwendigen Erschliessungsanlagen nicht nur tatsächlich, sondern auch rechtlich sichergestellt seien. Die strassenmässige Erschliessung gelte dann als gesichert, wenn die Zufahrt bestehe und der Bauherr berechtigt sei, sie für sein Bauvorhaben zu nutzen. Wo, was oft zutrefte, die Zufahrt oder Teile davon auf fremdem Grund erstellt werden müssten, müsse deren Erstellung rechtlich gesichert sein. Das für Erschliessungsanlagen benötigte Land sei dabei in erster Linie mit planerischen Mitteln, beispielsweise Sondernutzungsplänen, sicherzustellen. In Frage kämen aber auch privatrechtliche Vereinbarungen zwischen den Grundeigentümern, die dem Begünstigten das Recht zur Errichtung und/oder Nutzung einer Zufahrt einräumten. Nicht nur in der Lehre und vom Bundesgericht werde die rechtliche Sicherstellung der notwendigen Zufahrt für ein Baugrundstück einhellig verlangt, auch das st.gallische Verwaltungsgericht sei von diesem Grundsatz bislang stets selbst ausgegangen. Dass es sich bei dem Urteil B 2011/110 vom 20. März 2012 wohl nur um einen nicht weiter zu berücksichtigenden Einzelfall und nicht um eine absichtliche Praxisänderung handle, zeige sich auch daran, dass das Verwaltungsgericht nach diesem Urteil selbst nicht mehr auf die Anforderung der rechtlichen Sicherstellung einer Zufahrt verzichtet habe (wobei in diesen später ergangenen Urteilen zwar nicht die rechtliche Sicherstellung der Erschliessung umstritten gewesen sei, das Verwaltungsgericht aber im allgemeinen Teil der Erwägungen stets ausdrücklich auf das Erfordernis der rechtlichen Sicherstellung hingewiesen habe).

*e Gegenteilige Auffassung der Regierung*

Die Regierung habe bereits am 19. April 1988 im Rahmen eines Rekursverfahrens beurteilen müssen, ob die Bereitschaft zweier Eigentümer, auf ihren Grundstücken eine Ausweichstelle von jeweils 1 m für das Kreuzen von



Fahrzeugen zuzulassen und die schriftliche Erklärung eines weiteren Eigentümers, seinen privaten Hausvorplatz als Wendeplatz zur Verfügung zu stellen, den Anforderungen an eine ausreichend sichergestellte Zufahrt genügten. Sie sei damals zum Ergebnis gekommen, dass die abgegebenen bzw. in Aussicht gestellten Erklärungen rein obligatorischen Charakter hätten und einen allfälligen Rechtsnachfolger nicht binden würden. Eine rechtlich hinreichende Sicherstellung setze zwar nicht voraus, dass der für das Erstellen von Ausweichstellen und Wendeplatz erforderliche Boden abgetreten und zu Eigentum übernommen werde; eine Sicherstellung durch einen Dienstbarkeitsvertrag müsse aber mindestens verlangt werden. Diese Ausführungen der Regierung hätten auch heute noch Gültigkeit und machten deutlich, dass auch im vorliegenden Fall die von der Vorinstanz und den Rekursgegnern bemühte „prekaristische Duldung“ der privaten Vorplätze (die im Übrigen nicht einmal eine obligatorische Bindung darstelle) für eine rechtliche Sicherstellung der notwendigen Zufahrt für die beiden Bauparzellen nicht ausreiche.

### 3 Schlussfolgerung des Baudepartementes

Das Baudepartement kam zusammenfassend zum Schluss, dass das Baugrundstück nicht hinreichend erschlossen sei und weder die R.- noch die S.-strasse im heutigen Ausbaustandart den Anforderungen an eine ausreichende Erschliessung genügten. Dementsprechend hiess es den Rekurs gut und hob die Baubewilligung und den Einspracheentscheid auf.

#### Weitere Hinweise

BGE 121 I 69 f.

BGE 114 Ia 342 f.

Urteil des Bundesgerichtes 1C\_236/2010 vom 16. Juli 2010 Erw. 1.4

Urteil des Bundesgerichtes 1C\_37/2011 vom 14. April 2011 Erw. 2.3.3 mit Hinweisen

GVP 1988 Nr. 97

GVP 1990 Nr. 99

GVP 1991 Nr. 14

GVP 2005 Nr. 28 Erw. 3d

GVP 2006 Nr. 32 Erw. 4b

GVP 2011 Nr. 61 mit weiteren Hinweisen



VerwGE vom 15./28. März 1978 i.S. GHG

VerwGE B 2011/110 vom 20. März 2012

VerwGE B 2012/184 vom 4. April 2013 Erw. 4.1

VerwGE B 2012/216 vom 22. Mai 2013

VerwGE B 2014/77 vom 28. April 2015 Erw. 7.1

VerwGE B 2014/64 und 72 vom 28. Mai 2015 Erw. 6.3

Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St.Gallen, St.Gallen 2003, Rz. 39 und 394 f.

B. Heer, St. Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, Rz. 508, 513 und 934 f.

Waldmann/Hänni, Handkommentar Raumplanungsgesetz, Bern 2001, Art. 19 N 16 und 22

Baudepartement St.Gallen, Juristische Mitteilungen 2005/III/19 und 2010/II/2

# 3

## Lüftungsfensterpraxis (nur) ausnahmsweise zulässig

### Quelle und Zusammenfassung

Urteil des Bundesgerichtes 1C\_139/2015, 1C\_140/2015, 1C\_141/2015 vom 16. März 2016

*Die Immissionsgrenzwerte für Lärm müssen bei Neubauten grundsätzlich an allen Fenstern von lärmempfindlichen Räumen eingehalten werden. Die weit verbreitete Lüftungsfensterpraxis, wonach die Grenzwerte nur an einem Fenster einzuhalten sind, führt zu einer unzulässigen Aushöhlung des Gesundheitsschutzes. Um dem raumplanerischen Interesse an einer Siedlungsverdichtung nach innen gerecht zu werden, können bei überwiegendem Interesse aber Ausnahmegewilligungen erteilt werden.*

### Einleitung

Eine Baubehörde hatte die Baubewilligung für die Erstellung von drei Einfamilienhäusern erteilt. An das in der Wohnzone gelegene Baugebiet grenzt eine Arbeitszone, in der ein Industriebetrieb rund um die Uhr erheblichen Lärm verursacht. Das Verwaltungsgericht hob die Baubewilligungen mit der Begründung auf, die Immissionsgrenzwerte für Lärm würden nicht an allen Fenstern von lärmempfindlichen Räumen eingehalten. Die betroffenen Grundeigentümer gelangten ans Bundesgericht, wobei sie sich auf die weit verbreitete Lüftungsfensterpraxis beriefen, wonach die Lärm-Immissionsgrenzwerte nur an einem Fenster pro lärmempfindlichem Raum eingehalten werden müssten.

### Erwägungen

#### 1 Baubewilligungen in lärmbelasteten Gebieten

Gemäss Art. 22 USG werden Baubewilligungen in lärmbelasteten Gebieten für neue Gebäude, die dem längeren Aufenthalt von Personen dienen, nur erteilt, wenn die Immissionsgrenzwerte eingehalten werden oder die Räume



zweckmässig angeordnet und die allenfalls notwendigen zusätzlichen Lärmschutzmassnahmen getroffen werden. Art. 31 Abs. 1 LSV präzisiert, dass Neubauten und wesentliche Änderungen von Gebäuden mit lärmempfindlichen Räumen nur bewilligt werden dürfen, wenn die Immissionsgrenzwerte eingehalten werden können durch die Anordnung der lärmempfindlichen Räume auf der dem Lärm abgewandten Seite des Gebäudes oder durch bauliche oder gestalterische Massnahmen, die das Gebäude gegen Lärm abschirmen. Nach Art. 39 Abs. 1 LSV werden die Lärmimmissionen bei Gebäuden in der Mitte der offenen Fenster lärmempfindlicher Räume ermittelt.

## **2 Unterschiedliche Vollzugspraxen der Kantone**

Der Kanton St.Gallen erteilte bis anhin wie rund die Hälfte der anderen Kantone eine Baubewilligung, wenn die Immissionsgrenzwerte an mindestens einem zur Lüftung geeigneten Fenster jedes lärmempfindlichen Raums eingehalten werden. Andere Kantone erteilten in derartigen Fällen gegebenenfalls eine Ausnahbewilligung nach Art. 31 Absatz 2 LSV, wobei sie teilweise verlangten, dass die Fenster auf der lärmexponierten Seite fest verschraubt werden. Die Lüftungsfensterpraxis sollte aus Sicht des Wohnkomforts und der Ortsgestaltung schlechtere Lösungen verhindern (insbesondere verschlossene Fenster, ungünstige Wohnungsgrundrisse, blinde Fassaden zur Strassenseite) und das Bauen in zentralen Lagen ermöglichen. Dazu kam die Meinung, dass Fenster in erster Linie der Belichtung und nicht der Belüftung dienen.

## **3 Lehrmeinungen zur Lüftungsfensterpraxis**

Die Praxis mit dem Lüftungsfenster wurde in der Lehre überwiegend als gesetzeswidrig kritisiert. Die Praxis widerspreche dem Wortlaut sowie dem Sinn und Zweck von Art. 22 USG und Art. 39 Abs. 1 LSV. Vereinzelt wurde sie zumindest dann als vertretbar erachtet, wenn keine besseren Lösungen zur Verfügung standen und die Fenster, an denen die Immissionsgrenzwerte überschritten waren, eine verbesserte Schalldämmung erhielten. Die Praxis der anderen Kantone, in solchen Fällen eine Ausnahbewilligung zu erteilen, habe den Vorteil, die Anwendung auf Fälle zu beschränken, in denen eine sinnvolle andere Lösung nicht in Frage komme. Ein Problem sei aber, dass die Voraussetzungen von Art. 31 Abs. 2 LSV (überwiegendes Interesse an der Errichtung des Gebäudes) oft nicht erfüllt seien.



#### **4 Bisherige bundesgerichtliche Rechtsprechung zur Lärmmessung am offenen Fenster**

Das Bundesgericht hat sich bis anhin nicht zur Lüftungsfensterpraxis geäußert. Allerdings ging es stets davon aus, dass die Lärmimmissionen am offenen Fenster gemessen werden müssten, und zwar unabhängig davon, ob sich die Fenster überhaupt (ganz oder teilweise) öffnen lassen. Passive Schallschutzmassnahmen – einschliesslich fest verschlossene Fenster – stellten nach Meinung des Bundesgerichtes keine baulichen und gestalterischen Massnahmen im Sinne von Art. 31 Abs. 1 Bst. b LSV dar, weil dadurch die Immissionen nur im Rauminnern, nicht aber am offenen Fenster reduziert werden könnten. Die Messung am offenen Fenster sollte den künftigen Bewohnern aber die Möglichkeit geben, ihre Fenster zu öffnen, unabhängig davon, ob dies zum Lüften erforderlich sei oder nicht. Zudem vertrat das Gericht die Ansicht, mit der Messung am offenen Fenster werde indirekt auch der Schutz der Aussenräume gewährt. Wenn der Planungs- bzw. der Immissionsgrenzwert am offenen Fenster eingehalten würden, führe dies dazu, dass der Lärmpegel auch in der Umgebung (Balkone, Vorgärten etc.) nur unwesentlich darüber liege. Dies diene dem Wohlbefinden der künftigen Bewohner und liege deshalb im Gestaltungsspielraum des Verordnungsgebers.

#### **5 Bundesgerichtliche Beurteilung im konkreten Fall**

##### **A Auslegung des Gesetzestextes**

Das Bundesgericht prüfte Art. 39 Abs. 1 LSV zuerst nach dem Wortlaut und kam dabei zum Schluss, dass die Bestimmung allein auf Grund der grammatikalischen Auslegung nicht klar sei. Ausgehend vom Schutzgedanken genüge die blosse Anordnung einzelner Lüftungsfenster auf der vom Lärm abgewandten Seite jedoch nicht. Die Lüftungsfensterpraxis führe vielmehr zur Aushöhlung des vom Gesetzgeber gewollten Gesundheitsschutzes: Wenn es für die Baubewilligung genügen sollte, dass die Immissionsgrenzwerte am ruhigsten Fenster jedes lärmempfindlichen Raums eingehalten seien, beschränke sich die Projektgestaltung auf die Abschirmung der hinterliegenden Lüftungsfenster. Weitere Massnahmen würden aus Kostengründen nicht mehr ergriffen und könnten auch nicht verlangt werden. Raum für eine Interessenabwägung verbleibe nicht mehr. Somit käme Art. 32 Abs. 2 LSV (verschärfte Anforderungen an die Schalldämmung) gar nie zur Anwendung, weil für die Beschränkung auf das Lüftungsfenster keine Ausnahmegenehmigung erforderlich sei. Wenn es genügen sollte, lediglich ein Lüftungsfenster auf der lärmabgewandten Seite vorzuschreiben, um die Zonen-



planung zu realisieren, sinke der Druck auf das Gemeinwesen, Massnahmen zur Bekämpfung von schädlichen oder lästigen Lärmimmissionen an der Quelle anzuordnen, obwohl diese nach Art. 11 Abs. 1 USG Vorrang geniessen würden.

## B Auswirkungen der Lüftungsfensterpraxis im konkreten Fall

Im vorliegenden Fall sollten in unmittelbarer Nähe einer Fabrik gewöhnliche Einfamilienhäuser erstellt werden, die rund um die Uhr an jedem Wochentag Immissionen ausgesetzt wären, die erheblich (bis zu 10 dB) über dem Immissionsgrenzwert liegen. Weder seien Massnahmen zur Emissionsbegrenzung an der Quelle (Lärmsanierung der Fabrik) oder auf dem Übertragungsweg (z.B. Lärmschutzwälle, Schutz der Wohnbauten durch vorgelagerte Gewerbebauten) ergriffen, noch eine spezielle, auf die Lärmsituation zugeschnittene Überbauung verlangt worden. Eine erhöhte Schalldämmung der Fassade sei erst im Beschwerdeverfahren angeordnet worden, und auch das nur deshalb, weil im ersten Obergeschoss Lüftungsfenster überhaupt fehlten. Würde die geplante Überbauung realisiert, hätte dies zur Folge, dass die Bewohner Tag und Nacht, unter der Woche und am Wochenende, gesundheitsschädlichem Lärm ausgesetzt wären, sofern sie nicht die Fenster auf drei von vier Fassadenseiten verschlossen halten und auf die Nutzung ihrer Aussenanlagen (Sitzplätze, Garten) verzichten würden.

## C Nachteile bei strikter Gesetzesanwendung

Das Bundesgericht hielt weiter fest, in zahlreichen Städten würden die Immissionsgrenzwerte vor allem entlang von vielbefahrenen Strassen überschritten. An solchen zentralen Lagen könnten keine Wohnbauten mehr realisiert werden und die Innenstädte würden entvölkert und die Wohnüberbauung auf die Aussenbezirke verlagert, wenn Art. 39 Abs. 1 LSV ausnahmslos angewendet würde. Dies widerspräche den Zielen und Grundsätzen der Raumentwicklung, wonach der Boden haushälterisch zu nutzen und die Siedlungsentwicklung durch bessere Ausnützung und Verdichtung der bestehenden Siedlungsflächen nach innen zu lenken ist. Die in Art. 31 Abs. 1 Bst. a und b LSV vorgesehenen Massnahmen zur Emissionsbegrenzung seien aber in städtischen Zentren zum Teil nicht möglich (z.B. Lärmschutzwände) oder führten zu städtebaulich unbefriedigenden Ergebnissen (z.B. geschlossene Fassaden zur Strassenseite; Ausrichtung von Wohnungen nach Norden, ungünstige Wohnungs-Grundrisse. Dazu komme, dass sich die raumplanerische Problematik der Zersiedlung und des Bodenverbrauchs seit dem Erlass des USG und der LSV in den 1980er Jahren verschärft habe. Die RPG-Revision vom 15. Juni 2012 (in Kraft seit 1. Mai 2014) verpflichte die Kantone nunmehr, binnen fünf Jahren ihre kantonalen Richtpläne anzupassen, insbesondere um eine hochwertige Siedlungsentwicklung nach



innen zu bewirken und die Siedlungserneuerung zu stärken (Art. 8a Abs. 1 Bst. c und e RPG).

#### D Ausnahmerecht zur Lösung des Nutzungskonfliktes

Den aufgezeigten wichtigen Anliegen der Raumplanung könne auf dem Wege der Ausnahmegewilligung Rechnung getragen werden, zumal eine solche mit Zustimmung des Kantons zulässig (Art. 31 Abs. 2 LSV) sei, wenn die strikte Anwendung von Art. 22 USG, unter Würdigung aller Umstände des Einzelfalls, unverhältnismässig wäre. Schon bisher hätten bei gebotener Interessenabwägung raumplanerische Gründe berücksichtigt und eine Ausnahmegewilligung erteilt werden können, wenn sich das Bauvorhaben im weitgehend überbauten Gebiet befunden und ein akuter Bedarf an Wohnraum bestanden habe sowie die Immissionsgrenzwerte nicht erheblich überschritten worden seien und ein angemessener Wohnkomfort sichergestellt worden sei. In Zukunft werde dem raumplanerischen Anliegen einer hochwertigen Siedlungsentwicklung nach innen verstärkt Rechnung zu tragen sein.

#### E Ausnahmegründe für die Bewilligung im Sinn der Lüftungsfensterpraxis

Einem Bauvorhaben, das im Hinblick auf eine hochwertige Siedlungsentwicklung nach innen wünschenswert erscheint, kann eine Ausnahmegewilligung erteilt werden, wenn

- die Immissionsgrenzwerte bloss unwesentlich überschritten sind,
- die Einhaltung der Immissionsgrenzwerte nicht sonst in städtebaulich befriedigender Weise erreicht werden kann,
- mittels Lüftungsfenstern an der lärmabgewandten Seite und allfälligen weiteren Massnahmen ein angemessener Wohnkomfort sichergestellt wird.

## 6 Fazit

Das Bundesgericht hielt zusammenfassend fest, Art. 22 USG, Art. 31 Abs. 1 und Art. 39 Abs. 1 LSV verlangten, dass die Immissionsgrenzwerte nicht bloss am so genannten Lüftungsfenster, sondern an allen Fenstern lärmempfindlicher Räume eingehalten werden. Davon könne in begründeten Fällen bei Ausschöpfung der möglichen primären Lärmschutzmassnahmen mit



einer Ausnahmegewilligung nach Art. 31 Abs. 2 LSV bei überwiegendem Interesse abgewichen werden. Im vorliegenden Fall käme eine Ausnahmegewilligung deshalb nicht in Betracht, weil aus raumplanerischer Sicht kein überwiegendes Interesse an der Erstellung der streitigen Einfamilienhäuser ersichtlich sei, noch dazu im Umfeld einer lärmigen Fabrik. Es bliebe der Gemeinde einzig, ihre Zonen- und Erschliessungsplanung zu überprüfen. Das Bundesgericht schlug vor, das Gebiet einer lärmunempfindlichen Nutzung zuzuweisen oder Massnahmen zur Emissionsbegrenzung an der Quelle (Fabrik) oder auf dem Übertragungsweg oder eine Kombination von beidem zu überprüfen und wies die Beschwerde ab.

#### Weitere Hinweise

Urteil des Bundesgerichtes 1C\_704/2013 vom 17. September 2014 Erw. 6.4

URP 2014 S. 643

RDAF 2015 I S. 378

Lärm ZUP Nr. 85 Juli 2016 S. 5 ff.



## 4

### Legitimation einer Nachbargemeinde im Teilstrassenplanverfahren

#### Quelle und Zusammenfassung

Entscheid des Verwaltungsgerichtes B 2014/203 vom 25. Mai 2016

*Eine Gemeinde als Grundeigentümerin einer auf ihrem Gemeindegebiet liegenden Strasse ist zur Einsprache gegen einen Teilstrassenplan (Umklassierung) der Nachbargemeinde legitimiert, wenn die auf ihrem Gemeindegebiet liegende Strasse infolge der strittigen Umklassierung mit Mehrverkehr belastet werden könnte. Eine obsiegende öffentlichrechtliche Körperschaft (Gemeinde) hat in der Regel keinen Anspruch auf ausseramtliche Entschädigung.*

#### Einleitung

Die A.-strasse führt durch das Industriegebiet B., welches sowohl auf dem Gemeindegebiet der Politischen Gemeinde Y. als auch auf demjenigen der Politischen Gemeinde X. liegt, bis zur Gemeindegrenze. Anschliessend führt sie als B.-strasse an den Abzweigungen zur D.-strasse und zur E.-strasse vorbei durch A. bis vor die Einmündung zur F.-strasse und von dort als G.-strasse nach T. In den bisher gültigen Gemeindestrassenplänen der Politischen Gemeinden Y. und X. sind die A.-, B.- und G.-strasse als Gemeindestrassen erster Klasse festgelegt.

Am 2. April 2013 erliess die Politische Gemeinde X. den Teilstrassenplan „A. B.-strasse – C.“. Danach soll die B.-strasse zwischen dem Abzweiger D.-strasse und demjenigen zur E.-strasse als Gemeindestrasse dritter Klasse eingeteilt werden. Während der öffentlichen Auflage erhob die Politische Gemeinde Y. Einsprache. Der Gemeinderat X. trat auf die Einsprache der Gemeinde Y. mangels Legitimation nicht ein.

Dagegen rekurrierte die Politische Gemeinde Y. durch ihren Rechtsvertreter beim Baudepartement. Das Baudepartement bejahte – entgegen der Vorinstanz – die Legitimation der Gemeinde Y. zur Einsprache, hiess den Rekurs der Politischen Gemeinde Y. gut und wies die Sache im Sinn der Erwägungen zur Neu Beurteilung an die Politische Gemeinde X. zurück. Auch verpflichtete es die Politische Gemeinde X. die Politische Gemeinde Y. ausseramtlich zu entschädigen.



Gegen den Entscheid des Baudepartements erhob die Politische Gemeinde X. Beschwerde beim Verwaltungsgericht. Sie bestritt die Einsprachelegitimation der Gemeinde Y. und bemängelte die Zusprechung einer ausseramtlichen Entschädigung an die Gemeinde Y.

## Erwägungen

### 1 Legitimation

Das Verwaltungsgericht stellte betreffend Legitimation der Nachbargemeinde Y. zunächst fest, dass sich die Gemeinde Y. zur Begründung ihrer Legitimation nicht auf ihre Gemeindeautonomie berufe. Ebenso hielt es fest, dass die Gemeinde Y. als öffentlichrechtliche Körperschaft nach dem Strassengesetz nicht spezialgesetzlich zur Einsprache legitimiert sei.

Das Verwaltungsgericht beurteilte deshalb die Legitimation der Gemeinde Y. nach den Vorschriften des VRP:

#### A Gesetzliche Grundlagen und Rechtsprechung

Das Verwaltungsgericht hielt fest, dass nach der allgemeinen Rechtsmittelbefugnis gemäss Art. 45 Abs.1 VRP zur Einsprache gegen die Ein- oder Umteilung von Gemeindestrassen berechtigt sei, wer an deren Änderung oder Aufhebung ein eigenes schutzwürdiges Interesse dartue. Aus dem Grundsatz der Einheit des Verfahrens ergebe sich, dass die kantonalrechtlichen Legitimationsschranken hinsichtlich der Anfechtung des Gemeindestrassenplans als Sondernutzungsplan nicht enger sein dürften als die bundesrechtlichen (vgl. Art. 111 Abs.1 BGG, und Art. 33 Abs. 3 lit. a RPG). Das allgemeine Beschwerderecht sei grundsätzlich auf Privatpersonen zugeschnitten. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts könnten Gemeinwesen und andere öffentlichrechtliche Körperschaften das allgemeine Beschwerderecht in Anspruch nehmen, wenn sie durch den angefochtenen Entscheid gleich oder ähnlich wie Private betroffen seien. Ausserdem anerkennt die Praxis die Beschwerdebefugnis eines Gemeinwesens, wenn dieses durch den fraglichen Akt in qualifizierter Weise in schutzwürdigen hoheitlichen Interessen berührt werde. Das könne bei vermögensrechtlichen Interessen und bei Eingriffen in spezifische eigene öffentliche Sachanliegen der Fall sein. Das allgemeine Interesse an der richtigen Rechtsanwendung verschaffe indessen keine Beschwerdebefugnis. Gestützt auf die allgemeine Legitimationsklausel seien Gemeinwesen nur restriktiv zur Beschwerdeführung zugelassen.



## B Konkrete Beurteilung

Das Verwaltungsgericht nahm an, dass nach einer Umklassierung des Teilstücks der B.-strasse in eine Gemeindestrasse dritter Klasse die bestehende Durchgangsstrasse zwischen dem Industriegebiet B. und A. von der Gemeinde X. ohne weiteres mittels Erlass eines allgemeinen Fahrverbotes unterbrochen werden könnte. Da es sich bei der A.-strasse ab der Gemeindegrenze um die Fortsetzung der B.-strasse Richtung Südwesten handle, könne nicht ausgeschlossen werden, dass die A.-strasse infolge der strittigen Umklassierung der B.-strasse mit Mehrverkehr belastet werden könnte; insbesondere könnte sich der Schwerverkehr auf der A.-strasse um 20 Prozent erhöhen. Bei dieser Sachlage sei die Gemeinde Y. als Grundeigentümerin der A.-strasse ähnlich wie ein Privater von der Umklassierung in ihren schutzwürdigen Interessen betroffen. Auch sei die erforderliche Beziehungsnähe gegeben, wenngleich das von der Umklassierung betroffene Strassenstück rund 600 m von der Gemeindegrenze entfernt liege. Aus diesem Grund sei nicht zu beanstanden, dass das Baudepartement die Einspracheberechtigung der Beschwerdegegnerin bejaht habe.

## 2 Ausseramtliche Entschädigung

In Bezug auf die der Gemeinde Y. vom Baudepartement zugesprochene ausseramtliche Entschädigung verwies das Verwaltungsgericht zunächst auf seine Rechtsprechung. Danach komme Politischen Gemeinden grundsätzlich kein Anspruch auf die Entschädigung ausseramtlicher Kosten zu. Auch in Bezug auf den Erlass oder die Änderung eines Gemeindestrassenplans habe das Verwaltungsgericht einen Anspruch der Gemeinde auf Entschädigung verneint, da selbst kleinen Gemeinden in diesen Fragen ein Fachwissen unterstellt werden dürfe, welches sie zur Führung von entsprechenden Rechtsmittelverfahren als kompetent erscheinen lasse. Hingegen sei die Zuspreehung einer Umtriebsentschädigung nicht ausgeschlossen.

Das Verwaltungsgericht hielt im vorliegenden Fall ein Abweichen vom Grundsatz der Entschädigungslosigkeit des Gemeinwesens für nicht gerechtfertigt. Weil die Gemeinde Y. keine Angaben über den getätigten (erheblichen) Aufwand mache und ferner auch die übrigen Voraussetzungen für eine Umtriebsentschädigung nicht erfüllt seien, habe das Baudepartement der Gemeinde Y. zu Unrecht ausseramtliche Kosten zugesprochen.



### 3 Zusammenfassung

Das Verwaltungsgericht hielt die Zuspreehung einer ausseramtlichen Entschädigung an die Gemeinde Y. für nicht gerechtfertigt und hiess die Beschwerde diesbezüglich gut. Hingegen bestätigte es die Auffassung des Baudepartementes, wonach die Gemeinde Y. zur Einsprache gegen den Teilstrassenplan legitimiert sei, und wies die Beschwerde in diesem Punkt ab.

#### Weitere Hinweise

VerwGE B 1999/99 vom 24. Februar 2000 Erw. 3c, zitiert in: R. Hirt, Die Regelung der Kosten nach st.gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, Lachen/St.Gallen 2004, S. 177 Fn. 35

VerwGE B 2012/70 vom 19. Dezember 2013 Erw. 3.2.2

VerwGE B 2014/96 vom 21. Oktober 2014 Erw. 4

VerwGE B 2014/169 vom 28. Mai 2015 Erw. 9

VerwGE B 2015/72 vom 27. November 2015 Erw. 2.3

VerwGE B 2013/178 vom 12. Februar 2014 Erw. 4.4