



## Juristische Mitteilungen 2017 / IV

### Inhalt

#### Neues Recht

- 1 Gesamtüberarbeitung Richtplan – Teil Siedlung 2

#### Literaturhinweise

- 2 Neuerscheinungen 2017 5

#### Baurecht

- 3 Abbruch und Wiederaufbau eines Ferienhauses; Umnutzung  
in Dauerwohnsitz 10
- 4 Zulässigkeit von Sichtzonen auf Drittgrundstücken 19

#### Verwaltungsverfahrensrecht

- 5 Keine Einsprachegebühr in Planverfahren 25

### 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

## Gesamtüberarbeitung Richtplan – Teil Siedlung

### Einleitung

Der erste Richtplan des Kantons St.Gallen wurde am 27. September 1989 vom Grossen Rat erlassen und am 16. Oktober 1990 durch den Bundesrat genehmigt (Richtplan 87). Eine erste Gesamtüberarbeitung wurde am 23. April 2002 von der Regierung veranlasst und vom Bundesrat am 15. Januar 2003 genehmigt (Richtplan 01). Am 1. Mai 2014 wurden das teilrevidierte Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG) und die teilrevidierte Raumplanungsverordnung (RPV) in Kraft gesetzt. Mit der Teilrevision des RPG wurden Vorgaben für die Richtplaninhalte im Bereich Siedlung festgelegt (vgl. Art. 8a RPG). Nach etwas mehr als zehn Jahren (Art. 9 Abs. 3 RPG) und aufgrund der Teilrevision des Bundesgesetzgebung muss der Richtplan gesamthaft überarbeitet werden.

Aktuell befindet sich der Richtplan des Kantons St.Gallen in seiner zweiten Gesamtüberarbeitung. Das Konzept zur Gesamtüberarbeitung sieht eine schrittweise Bearbeitung vor. Zuerst wird das Raumkonzept erstellt, anschliessend das Richtplankapitel Siedlung überarbeitet. In einem nächsten Schritt werden die restlichen Kapitel Verkehr, Natur und Landschaft sowie Versorgung und Entsorgung überarbeitet.

Das Richtplankapitel Siedlung wurde im Dialog mit Gemeinden, Regionen und Interessierten überarbeitet. Der Entwurf des überarbeiteten Kapitels wurde einer bereiten Vernehmlassung unterstellt. Das Richtplankapitel Siedlung wurde von der Regierung am 17. Januar 2017 erlassen und vom Bundesrat am 1. November 2017 genehmigt. Die Neuerungen können damit angewendet werden.

Mit der Genehmigung des ersten Kapitels verfügt der Kanton über einen Richtplan, der dem revidierten Raumplanungsgesetz entspricht. Das verhängte Moratorium für Einzonungen entfällt. Bis zur Genehmigung waren Einzonungen nur dann möglich, wenn sie flächenmässig kompensiert wurden. Mit dem neuen St.Galler Planungs- und Baugesetz und dem überarbeiteten Richtplan liegen nun die Grundlagen für die Ortsplanungsrevisionen in den Gemeinden vor.

Die neuen und die geänderten Blätter sowie die aktualisierte Karte des Richtplans können ab sofort beim Amt für Raumentwicklung und Geoinformation des Kantons St.Gallen bezogen werden. Im Internet ist der aktualisierte Richtplan unter [www.areg.sg.ch](http://www.areg.sg.ch) jederzeit abrufbar.



## Raumkonzept Kanton St.Gallen

Der St.Galler Richtplan stützt sich auf das Raumkonzept Kanton St.Gallen ab. Dieses legt in Form von zwei Zukunftsbildern die Raumtypen und Zentren sowie die Handlungsräume und Beziehungsnetze fest. Bei den Zentren handelt es sich um das Hauptzentrum St.Gallen, sechs Regionalzentren (Altstätten, Buchs, Heerbrugg, Rapperswil-Jona, Wattwil, Wil) und fünf Kleinzentren (Gossau, Rorschach, Uznach, Uzwil sowie die Entwicklungsräume Pizol, bestehend aus den Gemeinden Sargans und Mels). Aus Bundessicht überzeugt das Raumkonzept. Es bilde eine sehr gute Gesamtstrategie zur erwünschten räumlichen Entwicklung und setze einen klaren Rahmen für die Richtplaninhalte.

## Siedlungsentwicklung am richtigen Ort

Das Bundesgesetz über die Raumplanung verlangt von den Kantonen unter anderem, in ihren Richtplänen festzuschreiben, wie gross die Siedlungsfläche sein soll, wie sie im Kanton verteilt wird, wie ihre Erweiterung regional abgestimmt werden soll und wie eine hochwertige Siedlungsentwicklung nach innen erreicht wird. Basierend auf dem prognostizierten Bevölkerungszuwachs hat der Kanton die künftige Grösse des Siedlungsgebietes und damit der Bauzonen festgelegt. Die Gemeinden haben nun die Aufgabe, einen kommunalen Richtplan zu erstellen, der eine Strategie zur Siedlungsentwicklung nach innen enthält. Bereits eingezontes Bauland soll konsequent genutzt werden, bevor Neueinzonungen vorgenommen werden; dies etwa durch Umnutzungen, Ersatzneubauten oder bauliche Ergänzungen.

## Arbeitszonen regional abstimmen

Im Richtplan werden auch die für die Wirtschaft benötigten Flächen ausgewiesen. So enthält der neue Richtplanteil Siedlung eine aktive Arbeitszonenbewirtschaftung und legt Entwicklungsschwerpunkte fest. Dabei handelt es sich um grossflächige, regional koordinierte Entwicklungsschwerpunkte ausserhalb der bestehenden Bauzonen für die Ansiedlung neuer Unternehmen beziehungsweise grosse Expansionsprojekte von ansässigen Firmen. Aufgrund ihrer überkommunalen Bedeutung ist eine regionale Abstimmung notwendig. Um die Flexibilität bei dringenden Betriebserweiterungen zu gewährleisten, sind Erweiterungen um weniger als 5'000 Quadratmeter als Fortschreibung des Richtplans – also ohne formelle Richtplananpassung – im Bedarfsfall möglich. Grössere Vorhaben sind im Rahmen der jährlichen Richtplananpassungen grundsätzlich möglich.



## Auftrag des Bundes

Im Rahmen der Genehmigung des St.Galler Richtplans erteilte der Bundesrat den Auftrag, die Erschliessungsanforderungen an den öffentlichen Verkehr bei Einzonungen hinsichtlich Strenge und räumlicher Differenzierung zu überprüfen. Mit der anstehenden Überarbeitung des Teils Verkehr ist nun zu prüfen, ob beispielsweise unterschiedliche Erschliessungsqualitäten für die Raumtypen gemäss Raumkonzept einzufordern sind. Die Koordinationsblätter zu den Themen Weiler, Streusiedlungsgebiete und Landschaftsprägende Bauten werden von der Genehmigung ausgenommen. Sie bedürfen einer Überarbeitung, die im Rahmen einer nächsten Richtplananpassung erfolgen soll.

## 2

### Neuerscheinungen 2017

#### Einleitung

Wiederum soll eine kurze Übersicht über die im Jahr 2017 erschienene Literatur in den Bereichen Bau- und Planungsrecht, Umweltrecht sowie Verwaltungsrecht gegeben werden. Die Aufzählung ist nicht abschliessend.

#### Bau- und Planungsrecht

A. Griffel:

##### **Raumplanungs- und Baurecht in a nutshell**

*3. Auflage, Dike Verlag AG, Zürich/St. Gallen 2017*

ISBN 978-3-03751-962-2

[www.dike.ch](http://www.dike.ch)

Der vorliegende Band stellt das System des Raumplanungs- und Baurechts – einschliesslich des Rechtsschutzes – dar. Seit dem Inkrafttreten des Raumplanungsgesetzes am 1. Januar 1980 ist das Raumplanungsrecht primär bundesrechtlich geregelt. Dies gilt auch für das Bauen ausserhalb der Bauzonen. Seit geraumer Zeit steht die zweite Etappe der Revision des Raumplanungsgesetzes („RPG 2“) an. Nach heftigem Widerstand der Kantone gegen eine erste Vernehmlassungsvorlage vom Dezember 2014 wurde diese grundlegend überarbeitet. Von Juni bis August 2017 führte das UVEK ein zweites Vernehmlassungsverfahren durch. Der Bundesrat wird voraussichtlich 2018 über die Botschaft zu „RPG 2“ entscheiden und dabei auch den Ergebnisbericht zur Vernehmlassung zur Kenntnis nehmen. Botschaft und Ergebnisbericht werden anschliessend publiziert. Beim übrigen Baurecht handelt es sich hingegen nach wie vor um eine Materie des kantonalen und kommunalen Rechts. Soweit kantonales Recht massgebend ist, wird jeweils exemplarisch die Rechtslage im Kanton Zürich erläutert.

Die 3. Auflage wurde vollständig aktualisiert und punktuell vertieft. Im 1. Teil werden die Grundlagen aufgezeigt. Das Raumplanungsrecht mit der Nutzungsplanung, Rahmennutzungsplanung mit Darstellung der Zonentypen sowie der Sondernutzungsplanung, dem Planverfahren sowie der Sicherung der Planung wird im 2. Teil behandelt. Das Erschliessungsrecht wird im 3. Teil erörtert, und der 4. Teil widmet sich dem öffentlichen Baurecht, sowohl



in materieller (innerhalb und ausserhalb der Bauzonen) als auch in formeller Hinsicht. Der 5. und letzte Teil befasst sich mit dem Rechtsschutz.

Der Band eignet sich sowohl für die Einarbeitung in dieses Rechtsgebiet als auch für den raschen Überblick über den aktuellen Stand. Nicht im Buch dargestellt werden das Umweltrecht – auch wo es für die Raumplanung und das Baurecht unmittelbar relevant ist (wie etwa im Bereich des Lärmschutzes) – sowie das Recht des Denkmalschutzes, das Enteignungs-, Energie- und Submissionsrecht.

A. Zaugg/P. Ludwig:

#### **Baugesetz des Kantons Bern vom 9. Juni 1985**

#### **Kommentar, Band II (Art. 53-153: Planung, Bauen ausserhalb der Bauzone, Erschliessung, Baulandumlegung, formelle und materielle Enteignung, Finanzierung)**

*4., vollständig überarbeitete und nachgeführte Auflage, Stämpfli Verlag AG, Bern 2017*

ISBN 978-3-7272-0481-4

[www.staempfliverlag.com](http://www.staempfliverlag.com)

Die letzte Auflage des Kommentars zum Baugesetz des Kantons Bern erschien im Jahr 2010. Seither hat das Berner Baugesetz verschiedene Revisionen erfahren, aber auch auf Bundesebene gab es Änderungen baurechtlich relevanter Erlasse, insbesondere mit der Revision des Raumplanungsgesetzes per 1. Mai 2014 und mit dem Zweitwohnungsgesetz per 1. Januar 2016. Stark weiterentwickelt hat sich auch die Rechtsprechung. Eine Nachführung des Kommentars drängte sich daher auf.

Aufbau und Gliederung des Kommentars sind auch in der 4. Auflage beibehalten worden. Insbesondere wurde darauf geachtet, die Nummerierung der Noten (Randziffern) möglichst identisch beizubehalten. Das Hauptgewicht des Kommentars liegt auf der Darstellung der Grundgedanken des Gesetzes, der Zusammenhänge innerhalb des Bau- und Planungsrechts, seiner Bezüge zu benachbarten Rechtsgebieten und der Erläuterung des Verfahrensrechts. Grosses Gewicht ist auf die Erfassung der einschlägigen Entscheide des Verwaltungsgerichtes und des Bundesgerichtes gelegt worden.

Eine Überarbeitung und Nachführung der im Jahr 2013 erschienenen 4. Auflage des Kommentars Band I mit den Artikeln 1 – 52 (öffentliches Baurecht) wird angestrebt.



St. Wolf/A. Pfammatter (Hrsg.):

**Zweitwohnungsgesetz (ZWG) – unter Einbezug der Zweitwohnungsverordnung (ZVV)**

*Stämpflis Handkommentar SHK, Stämpfli Verlag AG, Bern 2017*

ISBN 978-3-7272-5162-7

[www.staempfliverlag.com](http://www.staempfliverlag.com)

Nach der auf den 31. März 2017 erstmalig durch das Bundesamt für Raumentwicklung vorgenommenen Festlegung weist fast ein Fünftel aller schweizerischen Gemeinden einen Zweitwohnungsanteil von über 20 Prozent auf. Die Zweitwohnungsgesetzgebung ist für die ihr unterstellten Gemeinden von eminent hoher praktischer Bedeutung. Zugleich bestehen aber für die Rechtsanwendung selbst in zentralen Bereichen weiterhin zahlreiche offene Fragen.

Der vorliegende Kommentar erscheint rund eineinhalb Jahre nach dem Inkrafttreten der Zweitwohnungsgesetzgebung. Im Anschluss an eine allgemeine Einleitung folgt die detaillierte Kommentierung der einzelnen Artikel des Zweitwohnungsgesetzes unter Einbezug der jeweils zugehörigen Verordnungsbestimmungen. Damit stellt der dieser Kommentar die erste umfassende Darstellung des schweizerischen Zweitwohnungsrechts dar.

H. Aemisegger et al. (Hrsg.):

**Praxiskommentar RPG: Bauen ausserhalb der Bauzone**

*Schulthess Juristische Medien AG, Zürich 2017*

ISBN 978-3-7255-7195-6

[www.schulthess.com](http://www.schulthess.com)

Der Praxiskommentar RPG ersetzt als Nachfolgewerk den Loseblatt-Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung VLP-ASPAN und erscheint in vier Teilbänden. Der erste Band erörtert zentrale Rechtsfragen zur Nutzungsplanung und wurde in den Neuerscheinungen 2016 vorgestellt (vgl. Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2016/IV/2). Der obgenannte zweite Band widmet sich dem Bauen ausserhalb der Bauzone. Die Bestimmungen zum Bauen ausserhalb der Bauzone wurden in jüngerer Zeit durch den Gesetzgeber mehrfach geändert. Damit hat die Regelung im Bereich des Bauens ausserhalb der Bauzone eine Dichte erreicht, die nur noch schwierig zu überbli-



cken ist. Mit der vorliegenden kompakten Kommentierung soll die Anwendung der Vorschriften erleichtert und ein Beitrag an einen landesweit einheitlichen Gesetzesvollzug geleistet werden.

Erläutert werden zum einen die Bestimmungen zur Landwirtschaftszone und zu den in dieser Zone konformen Bauten und Anlagen und zum anderen die stark erweiterten Ausnahmebestimmungen für landwirtschaftsfremde bzw. nicht unmittelbar bodenabhängige landwirtschaftliche Zwecke.

## Umweltrecht

B. Wagner Pfeifer:

### Umweltrecht

**Allgemeine Grundlagen, Handbuch zu Immissionsschutz, UVP, Umwelt-Informationsansprüchen, marktwirtschaftlichen Instrumenten u.a.**

*Dike Verlag AG, Zürich/St.Gallen 2017*

ISBN 978-3-03751-948-6

[www.dike.ch](http://www.dike.ch)

Das Lehrbuch widmet sich zunächst den verfassungsrechtlichen Grundlagen umweltrechtlicher Regelungen sowie den verschiedenen umweltschutzrechtlichen Grundprinzipien, namentlich dem Vorsorge-, Nachhaltigkeits-, Verursacher- und Kooperationsprinzip. Im 3. Teil wird das Regelungsinstrumentarium dargestellt, wobei auf verschiedene marktwirtschaftliche Instrumente – insbesondere abgaberechtliche Regelungen – eingegangen wird. Thematisiert werden auch die planungsrechtlichen Grundlagen des Umweltrechts, d.h. einerseits raumplanungsrechtliche Fragen und das Verhältnis zwischen Raumplanungsrecht und Umweltrecht, andererseits die besonderen Planungsinstrumente des Umweltrechts wie Massnahmenpläne nach Luftreinhalteverordnung oder Lärmempfindlichkeitsstufenpläne. Den zentralen Schwerpunkt des Buchs bildet jedoch das zweistufige Konzept der Begrenzung von Einwirkungen mit seinen Vorschriften des Luftreinhalte- und Lärmschutzrechts sowie des Schutzes vor übermässigen Lichtimmissionen und vor nichtionisierender Strahlung. Eingegangen wird ferner auf Fragen des zivilrechtlichen Immissionsschutzes und öffentlich-rechtliche Duldungspflichten gegenüber übermässigen Immissionen. Im Weiteren werden verfahrensrechtliche Fragen untersucht, namentlich die Umweltverträglichkeitsprüfung, die Koordination verschiedener Verfahren sowie Fragen des Rechtsschutzes und der Beschwerdelegitimation im Umweltrecht. Schliesslich wird auch auf Aspekte des Vollzugs und auf Fragen des Übergangsrechts eingegangen.





## Verwaltungsrecht

M. Guth:

### **Konsensuale Streitbeilegung im öffentlichen Verfahrensrecht**

*Zürcher Studien zum öffentlichen Recht 252, Schulthess Juristische Medien AG, Zürich 2017*

ISBN 978-3-7255-7736-1

[www.schulthess.com](http://www.schulthess.com)

Die vorliegende Dissertation geht der Frage nach, wo das öffentliche Verfahrensrecht Raum für Konsenslösungen bietet und welche rechtsstaatlichen Schranken ihnen entgegenstehen. Es hat sich gezeigt, dass in der Praxis nur ein kleiner Teil der öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten auf konsensuellem Weg gelöst werden. Aber gerade im Bau-, Planungs- und Umweltrecht bietet sich die konsensuale Streitbeilegung insbesondere an, wenn Verbände beteiligt sind. Sie wird dort gewinnbringend genutzt, wo alle Beteiligten Verhandlungsbereitschaft zeigen, weil sie etwa auf eine längerfristige Zusammenarbeit angewiesen sind. Der Kanton St.Gallen sieht die Möglichkeit, die Einigung im öffentlich-rechtlichen Verfahren einzubinden, in Art. 54 VRP ausdrücklich vor, denn die konsensuale Streitbeilegung stellt eine effiziente Art der Verfahrenserledigung dar und erhöht die Entscheidakzeptanz.

Die Dissertation zeigt die Handhabung von Einigungen und Vergleichen in der Praxis auf, wobei die Autorin auch auf ihre Erfahrung an einem Verwaltungsgericht zurückgreifen kann. Sodann wird dargetan, inwieweit Behörden und Gerichte Konsenslösungen einer Inhaltskontrolle unterziehen sollten.

### 3

## Abbruch und Wiederaufbau eines Ferienhauses; Umnutzung in Dauerwohnsitz

### Quelle und Zusammenfassung

Entscheid des Baudepartementes Nr. 40/2017 vom 4. Dezember 2017

*Der Abbruch und Wiederaufbau eines vormals genutzten Ferienhauses als dauerhaft bewohntes Einfamilienhaus stellt für sich allein keine unzulässige Zweckänderung dar. Vorausgesetzt, das bestehende Ferienhaus ist objektiv als Dauerwohnsitz nutzbar. Bei der Beurteilung der massgeblichen vorbestehenden Geschossflächen ist nicht auf die heutigen wohnhygienischen Vorschriften abzustellen. Eine allfällige Erweiterung bei einem Neu- bzw. Ersatzbau kann nicht mit energetischer Sanierung gerechtfertigt werden. Überdies sind die Voraussetzungen für Veränderungen des äusseren Erscheinungsbilds und die Wahrung der Identität nicht nur für Erweiterungen, sondern bei jeder Umgestaltung einzuhalten.*

*Sodann hat die hinreichende Erschliessung ausserhalb Bauzone nicht in jedem Fall die gleichen Voraussetzungen zu erfüllen wie innerhalb der Bauzone. Zu den notwendigen Erschliessungsanlagen zählt auch die Trinkwasserversorgung, die sowohl rechtlich wie tatsächlich (quantitativ) gewährleistet sein muss.*

### Einleitung

A. ist Eigentümerin des Grundstücks Nr. 0001, das in der Landwirtschaftszone liegt. Auf dem Grundstück steht ein eingeschossiges Ferienhaus mit Giebeldach, das seit dem Jahr 1963 rechtmässig besteht. Das benachbarte Grundstück Nr. 0002 ist ebenfalls mit einem Ferienhaus überbaut. Beide Grundstücke sind vollständig von Grundstück Nr. 0003 umschlossen. Die Zufahrt erfolgt bis zum Bauernhof auf Grundstück Nr. 0003 über die als Gemeindestrasse G3 klassierte H.-Strasse. Ab dort führt die Verbindung weiter bis zu einem ebenfalls auf dem Grundstück Nr. 0003 liegenden Weidstall. Etwa in der Mitte der Strecke befindet sich eine Parkierungsfläche, von welcher aus die Verbindung als Weg 2. Klasse klassiert ist. Für die Eigentümer der Grundstücke Nrn. 0001 und 0002 ist die Benützung der Verbindung ab dem Bauernhof dienstbarkeitsrechtlich gesichert, wobei das Teilstück vom Parkplatz bis zum Ferienhaus nur zu Fuss erreichbar ist. Das Ferienhaus ist an die Kanalisation angeschlossen, verfügt aber nicht über einen Anschluss



an die öffentliche Wasserversorgung. Das Frischwasser wird von einer gefassten Quelle über drei Reservoirs bezogen. Der Wasserbezug ist durch ein Servitut geregelt. Das Servitut gewährt den jeweiligen Eigentümern der Ferienhäuser auf den Grundstücken Nrn. 0001 und 0002 an der bestehenden Quelle das Anteilrecht. Gemäss Servitut ist das untere Reservoir so einzurichten, dass dem belasteten Grundstück Nr. 0003 und seinen Rechtsnachfolgern vom Reservoir-Inhalt 500 l zur Nutzung zur Verfügung stehen; der die Marke von 500 l übersteigende Inhalt wird zur Speisung der Reservoirs der Ferienhäuser und der Scheune hochgepumpt.

A. ersuchte um Abbruch und Wiederaufbau des Ferienhauses, das ihr zukünftig als Dauerwohnsitz dienen soll. Das Bauprojekt beinhaltete zudem eine Erweiterung der anrechenbaren Bruttogeschossfläche respektive der Gesamtfläche.

Das Amt für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG) stimmte dem Baugesuch unter Auflagen und Bedingungen zu. Die Baukommission wies die von der Eigentümerin X. des Grundstücks Nr. 0003 erhobene Einsprache ab und erteilte die Bewilligung. Dagegen gelangte X. mit Rekurs ans Baudepartement.

## Erwägungen

### 1 Gesetzliche Grundlagen

Nach Art. 24c Abs. 1 RPG in der seit dem 1. November 2012 geltenden Fassung werden bestimmungsgemäss nutzbare Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen, die nicht mehr zonenkonform sind, in ihrem Bestand grundsätzlich geschützt. Solche Bauten und Anlagen können mit Bewilligung der zuständigen Behörde erneuert, teilweise geändert, massvoll erweitert oder wiederaufgebaut werden, sofern sie rechtmässig erstellt oder geändert worden sind (Art. 24c Abs. 2 RPG). Dies gilt auch für landwirtschaftliche Wohnbauten sowie angebaute Ökonomiebauten, die rechtmässig erstellt oder geändert worden sind, bevor das betreffende Grundstück Bestandteil des Nichtbaugebiets im Sinn des Bundesrechts wurde (Art. 24c Abs. 3 RPG). Veränderungen am äusseren Erscheinungsbild müssen für eine zeitgemässe Wohnnutzung oder eine energetische Sanierung nötig oder darauf ausgerichtet sein, die Einpassung in die Landschaft zu verbessern (Art. 24c Abs. 4 RPG). In jedem Fall bleibt die Vereinbarkeit mit den wichtigen Anliegen der Raumplanung vorbehalten (Art. 24c Abs. 5 RPG).



Der Bundesrat hat in der Raumplanungsverordnung (RPV) zum Raumplanungsgesetz Ausführungsbestimmungen erlassen. Danach gilt die Änderung einer altrechtlichen Baute als teilweise und eine Erweiterung als massvoll, wenn die Identität der Baute oder Anlage einschliesslich ihrer Umgebung in den wesentlichen Zügen gewahrt bleibt. Verbesserungen gestalterischer Art sind zulässig (Art. 42 Abs. 1 RPV). Massgeblicher Vergleichszustand für die Beurteilung der Identität ist der Zustand, in dem sich die Baute oder Anlage im Zeitpunkt der Zuweisung zum Nichtbaugelände befand (Art. 42 Abs. 2 RPV). Ob die Identität der Baute oder Anlage im Wesentlichen gewahrt bleibt, ist nach Art. 42 Abs. 3 RPV unter Würdigung der gesamten Umstände zu beurteilen. Weiter schreibt die Bestimmung Maximalmasse für die Erweiterungen innerhalb und ausserhalb des Gebäudevolumens vor, bei deren Einhaltung in der Regel die Identität gewahrt bleibt (Art. 42 Abs. 3 Bst. a und b RPV). Sodann dürfen bauliche Veränderungen keine wesentlich veränderte Nutzung ursprünglich bloss zeitweise bewohnter Bauten ermöglichen.

## **2 Beurteilung durch das Baudepartement**

### **A Zulässigkeit der Zweckänderung**

Die Rekurrentin vertrat die Ansicht, die mit dem Bauvorhaben verbundene Nutzungsintensivierung sei unzulässig.

Das Baudepartement erwog, gemäss Art. 42 Abs. 3 Bst. c RPV dürften bauliche Veränderungen keine wesentlich veränderte Nutzung ursprünglich bloss zeitweise bewohnter Bauten ermöglichen. Wie das Bundesgericht im Entscheid C\_312/2016 vom 3. April 2017 Erw. 2.1 unter Verweis auf den Erläuternden Bericht des Bundesamtes für Raumentwicklung (ARE) zur Teilrevision der Raumplanungsverordnung vom Oktober 2012 (S. 9 f.) ausführe, komme dieser Bestimmung in erster Linie Bedeutung in Bezug auf landwirtschaftliche Bauten zu, die ursprünglich bloss im Sommer bewohnt oder bewohnbar waren (sogenannte Temporärbauten wie insbesondere Maiensässe oder Rustici). Altrechtliche, bereits ursprünglich auch im Winter genutzte Zweitwohnungen, die nicht dauernd bewohnt waren, seien zwar vom Anwendungsbereich nicht ausdrücklich ausgenommen. Der bereits gehobene Standard von 1972 falle aber unter Besitzstandsschutz, könne weitergeführt und im Rahmen der Wahrung der Identität auch noch in gewissem Mass gesteigert werden. Dem bundesgerichtlichen Urteil habe ein Entscheid des Verwaltungsgerichtes des Kantons St.Gallen zugrunde gelegen, in welchem – ebenso wie im vorangegangenen Rekursentscheid des Baudepartementes – die Auffassung vertreten worden war, die Nutzungsänderung von ursprünglich nur zu Ferienzwecken genutzten, objektiv aber ganzjährig bewohnbaren Gebäuden zu Dauerwohnbauten müsse möglich sein. In Bezug



auf das in jenen Verfahren umstrittene Wohnobjekt habe das Bundesgericht festgestellt, dass die mit dem umstrittenen Abbruch und Neubau geplanten Massnahmen das Haus auf einen Stand bringen würden, welcher objektiv betrachtet ein dauerhaftes Bewohnen erst ermöglichen würde. Verglichen mit der Nutzung als Ferienhaus ginge damit aber eine erhebliche Nutzungsintensivierung einher. Das Bundesgericht habe erklärt, dass diese Nutzungsintensivierung hin zu ganzjährigem Wohnen die Identität im konkreten Fall massgeblich verändere, aber auch festgehalten, dass sie für sich allein genommen nicht von vornherein unzulässig sei. Im Urteil 1C\_464/2016 vom 7. Juni 2017, das sich ebenfalls zur Frage der Umnutzung einer bisher als Ferienhaus genutzten Baute äusserte, habe das Bundesgericht diese Ausführungen bestätigt. Für den Fall, dass sich das betroffene Ferienhaus bereits heute für eine dauernde Wohnnutzung eignen sollte, habe es zudem festgehalten, dass es der Beschwerdeführerin grundsätzlich frei stehe, wie oft sie ihr Ferienhaus aufsuche und darin übernachte. Die beantragte Umnutzungsbewilligung würde für sich allein nicht zu einer wesentlichen Nutzungsintensivierung führen.

Das Baudepartement kam im konkreten Fall zum Ergebnis, dass mit Blick auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung die Umnutzung in einen Dauerwohnsitz vorliegend jedenfalls für sich allein gesehen zu keiner wesentlichen Nutzungsintensivierung führe; entsprechend stelle sie auch keine unzulässige vollständige Zweckänderung dar. Denn beim vorliegend zu beurteilenden Ferienhaus handle es sich um eine gemauerte Wohnbaute mit Kanalisationsanschluss, Zugang zu Trinkwasser und einer Holzheizung; im Zeitpunkt des Verkaufs an die Rekursgegnerin seien auch die sanitären Anlagen und eine Kücheneinrichtung vorhanden gewesen. Es dürfe davon ausgegangen werden, dass eine Wohnnutzung bereits bisher ganzjährig möglich gewesen sei.

#### B Berechnung der zulässigen anrechenbaren Bruttogeschossfläche (aBGF)

Umstritten war weiter, ob der bestehende Dachraum des Ferienhauses zu den vorbestandenen anrechenbaren Bruttogeschossflächen (Wohnnutzung) zählt, was die Rekurrentin bezweifelte, weil als Zugang zum Dachgeschoss lediglich eine Holzleiter diene. Ebenso verfüge der Estrich weder über die für Wohnräume vorgeschriebene Mindestraumhöhe noch über die minimale Fensterfläche. Auch fehle es an einer Heizung.

Das Baudepartement wies darauf hin, dass zur Beurteilung der Wohnnutzung nicht die heutigen Massstäbe anzuwenden seien. Dass Wohnräume in älteren, insbesondere auch in alten landwirtschaftlichen Wohnbauten, nicht heutigen Ansprüchen an Belichtung und Grösse entsprechen würden, könne nicht ausschlaggebend dafür sein, tatsächlich ausgeübte rechtmässige Wohnnutzungen im Rahmen von Art. 24c RPG nicht zu berücksichtigen.



Dies gelte vorliegend zum einen für die Belichtung. So werde der Raum im Obergeschoss heute über zwei (nachträglich eingebaute) Dachfenster auf der Westseite sowie je zwei schmale Fenster auf den Giebelseiten belichtet. Eine Belichtung allein über die zwei Fenster auf den Giebelseiten wäre tatsächlich dürftig und nach heutigen Massstäben unzureichend. Es dürfe aber berücksichtigt werden, dass die Ansprüche an die Befensterung im Zeitpunkt der Erstellung der Baute und erst recht für ein Ferienhaus bescheidener gewesen seien und auch die zwei giebelseitigen Fenster offensichtlich noch genügend Belichtung für die Nutzung als Schlaf- und Bastelraum geboten hätten. Zum andern sei aber auch der Umstand, dass ein Schlaf- oder Wohnraum wie vorliegend nur über eine Leiter bzw. eine nicht absturzgesicherte Holztreppe ohne Geländer erreichbar sei, weder ungewöhnlich noch verunmögliche er eine Wohnnutzung. Das Dachgeschoss im Ferienhaus sei denn auch wohnlich eingerichtet und als Aufenthalts- und Schlafraum genutzt worden. Dem sei offenbar auch die einschränkende Dachneigung nicht entgegengestanden, wobei das Geschoss beim Firstbalken eine Höhe von mindestens 2 m aufweise. Die Dachinnenseiten seien mit Täfer verkleidet gewesen und das Geschoss sei offenbar, soweit die aufsteigende Wärme aus dem mit Holz geheizten Erdgeschoss nicht genügte, mittels eines Elektroofens geheizt worden. Das Baudepartement kam zu Ergebnis, dass der Estrich als Wohnraum zu Recht bei der Berechnung der aBGF mitberücksichtigt worden sei.

#### C Voraussetzungen für Veränderungen des äusseren Erscheinungsbilds

Das Neubauprojekt sah eine aBGF von neu 136.5 m<sup>2</sup> und damit eine Erweiterung der bestehenden und durch die Bestandesgarantie geschützten aBGF um 31.5 m<sup>2</sup> vor. Hinzu kamen eine unterschiedliche architektonische Gestaltung und Positionierung des Ersatzbaus und die beabsichtigte Nutzung als Dauerwohnsitz.

Das Baudepartement hielt fest, dass eine Erweiterung der anrechenbaren Gebäudeflächen ebenso wie die übrigen im Vergleich zum heutigen Ferienhaus vorgesehenen Veränderungen nur im Rahmen von Art. 24c Abs. 2 RPG i.V.m. Art. 42 RPV möglich sei, d.h. die mit der Erweiterung einhergehende Änderung des äusseren Erscheinungsbilds müsse für eine zeitgemässe Wohnnutzung oder eine energetische Sanierung nötig oder darauf ausgerichtet sein, die Einpassung in die Landschaft zu verbessern. Art. 24c Abs. 4 RPG sei eingefügt worden, weil die am 1. November 2012 in Kraft getretene RPG-Revision zu einer Ausdehnung der Anwendung von Art. 24c RPG auch auf alle vor dem 1. Juli 1972 erstellten, seither aber für die Landwirtschaft nicht mehr benötigten bzw. funktionslos gewordenen landwirtschaftlichen Wohnbauten geführt habe. Das darin aufgestellte Erfordernis der Notwendigkeit einer Änderung sei dementsprechend streng auszuliegen.



Das Baudepartement kam zum Schluss, dass die mit der Erweiterung der aBGF verbundenen Veränderungen am äusseren Erscheinungsbild vorliegend nicht gerechtfertigt seien und der Ersatzbau damit bereits aus diesem Grund die Identität nicht wahre. Insbesondere in Bezug auf das Erfordernis der energetischen Sanierung sei festzustellen, dass eine solche bei einem Neubau bereits grundsätzlich keine Erweiterung der vorbestandene Geschossfläche erfordere und lediglich bei der Änderung einer zu erhaltenden Baute, die nachträglich saniert werden soll, überhaupt von Belang sein könne.

Das Baudepartement wies zudem ausdrücklich darauf hin, dass unabhängig davon, ob die massgeblichen Flächen eingehalten seien oder nicht, zu prüfen wäre, ob die Identität insgesamt immer noch als gewahrt bezeichnet werden könnte. Selbst wenn nämlich auf die geplante Erweiterung der Fläche verzichtet oder diese als zulässig beurteilt würde, bliebe der Umstand, dass der geplante Ersatzbau sich vom heutigen Ferienhaus in der Gestaltung offensichtlich unterscheide. Insbesondere mit Blick auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung dürfte zumindest kritisch sein, ob so weitreichende gestalterische und bauliche Abweichungen vom bestehenden Gebäude, wie sie das vorliegende Projekt vorsehe, allein durch das Kriterium der besseren Einpassung in die Landschaft gerechtfertigt wären und die Identität insgesamt gewahrt bliebe.

#### D Erschliessungsvoraussetzungen ausserhalb Bauzone

Obschon der Rekurs wegen Verletzung von Art. 24c Abs. 4 RPG gutzuheissen war, machte das Baudepartement noch Ausführungen zur Erschliessung, die ebenfalls umstritten war.

##### a *Begriff der hinreichenden Erschliessung*

Die Erteilung einer Baubewilligung setzt voraus, dass das Baugrundstück erschlossen ist (Art. 22 Abs. 2 Bst. b RPG), worunter die Gesamtheit aller Einrichtungen fällt, die notwendig sind, damit ein Grundstück zonen- und bauordnungsgerecht genutzt werden kann. Land ist erschlossen, wenn eine für die betreffende Nutzung hinreichende Zufahrt besteht und die erforderlichen Wasser-, Energie- sowie Abwasserleitungen so nahe heranzuführen, dass ein Anschluss ohne erheblichen Aufwand möglich ist (Art. 19 Abs. 1 RPG). Art. 49 BauG hält fest, dass Land erschlossen ist, wenn es (Bst. a) über hinreichende Zu- und Wegfahrten verfügt und (Bst. b) wenn die ausreichende Versorgung mit Trinkwasser und Energie sowie die Abwasser- und die Abfallbeseitigung nach der Gesetzgebung über den Gewässer- und den Umweltschutz gewährleistet sind. Auch Grundstücke im Nichtbaugebiet bzw. Bauten im Sinn von Art. 24 ff. RPG müssen eine genügende Erschliessung gemäss Art. 19 Abs. 1 RPG und Art. 49 BauG aufweisen.



Das Bundesrecht stellt für das Erfordernis der zureichenden Zufahrt nur allgemeine Grundsätze auf, während sich die Anforderungen an die Erschliessung im Einzelnen aus dem kantonalen Recht und der kantonalen Rechtsprechung ergeben. Bei der Beurteilung, ob eine Zufahrt hinreichend ist, steht den kommunalen und kantonalen Behörden – im Rahmen von Art. 32 StrG – folglich ein erhebliches Ermessen zu. Das Gebot der hinreichenden strassenmässigen Erschliessung soll verhindern, dass Leben, Gesundheit und Eigentum von Personen dadurch gefährdet werden, dass auf dem Grundstück die zur Befriedigung der elementaren Lebensbedürfnisse notwendigen Einrichtungen fehlen, dass es von den öffentlichen Rettungsdiensten nicht oder nur schwierig zu erreichen ist und dass Zu- und Weggang nicht sicher sind. Diese Zwecksetzung ist der Beurteilung des einzelnen Falls zugrunde zu legen, wobei die zu stellenden Anforderungen ein-erseits von den örtlichen Gegebenheiten und andererseits von den besonderen Bedürfnissen des zu bewilligenden Bauvorhabens abhängen. Hinreichend ist die Erschliessung, wenn sie dem angestrebten Zweck genügt. Ausserdem muss sie rechtlich gesichert sein, soweit sie über fremdes Eigentum führt.

*b Strassenmässige Erschliessung in vorliegendem Fall*

Das Baudepartement führte aus, im Rahmen der öffentlich-rechtlichen Prüfung der Erschliessung stelle sich die Frage, ob es grundsätzlich ausreiche, die Zufahrt lediglich mittels privatrechtlicher Vereinbarung bzw. Dienstbarkeit zu regeln. Die H.-Strasse sei nur bis zum Bauernhof als Gemeindestrasse G3 und im oberen Teilstück als Weg W2 klassiert; ab dem Bauernhof sei sie demnach eine blossе Privatstrasse. Eine Strasse sei grundsätzlich dann als öffentlich zu erklären, wenn Bau und Bestand im öffentlichen Interesse lägen. Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung könne das öffentliche Interesse an einer Strasse bejaht werden, wenn sie entweder der Erschliessung von mehr als einem Grundstück bzw. von mehreren Wohneinheiten diene oder nicht ausdrücklich und erkennbar der privaten Nutzung vorbehalten sei. Vorliegend erschliesse die H.-Strasse ab dem Bauernhof nur den Weidstall und die beiden Häuser auf den Grundstücken Nrn. 0001 und 0002; ein öffentliches Interesse an einer Klassierung der Strasse bis zum Weidstall sei nicht offensichtlich. Aus öffentlich-rechtlicher Sicht sei die Regelung nur mittels Dienstbarkeit vorliegend jedenfalls nicht zu beanstanden bzw. als ausreichend zu betrachten.

*c Weder Pflicht noch Recht zur Erstellung von Parkplätzen*

Weiter war umstritten, ob das Haus über die nach Baureglement erforderliche Anzahl Parkplätze verfüge. Diesbezüglich hielt das Baudepartement fest, dass die im Baureglement aufgestellten Anforderungen ausschliesslich für die Bauzone Gültigkeit haben könnten. In Bezug auf die Erschliessung ausserhalb der Bauzone seien hingegen geringere Massstäbe an die Mög-





lichkeit der Parkierung zu stellen. So dürfte es für eine hinreichende strassenmässige Erschliessung ausreichend sein, wenn eine ungehinderte Zugänglichkeit auch für die öffentlichen Dienste gewährleistet sei, was vorliegend der Fall sei. Demgegenüber erschienen weder eine Pflicht noch das Recht auf die Erstellung eines Parkplatzes begründet.

#### *d Trinkwasserversorgung*

Weiter äusserte sich das Baudepartement aus verfahrenswirtschaftlichen Gründen zur gerügten Trinkwasserversorgung. Zusammenfassend hielt es fest, dass die Liegenschaft Nr. 0001 im heutigen Zeitpunkt über einen dienstbarkeitsrechtlich gesicherten Zugang zu Frischwasser verfüge und die entsprechende Versorgung des Ferienhauses seit den 1960er-Jahren offenbar funktionierend und ausreichend gewesen sei. Unklar sei, ob mit der heutigen Regelung eine für die beabsichtigte Dauerwohnnutzung in tatsächlicher Hinsicht ausreichende Wassermenge vorhanden sei. So hänge es offenbar vom Bedarf bzw. Verbrauch der Rekurrentin ab, ob noch genügend Wasser für die Mitbeteiligten übrig bleibe; werde das untere Reservoir fortlaufend geleert, so übersteige das Volumen die 500 l-Marke nicht und werde kein Wasser in die oberen Reservoirs hinaufgepumpt. Aus dem Servitut ergebe sich jedenfalls keine garantierte Mindestmenge an Frischwasser für die Liegenschaft Nr. 0001, womit sich auch nicht beurteilen lasse, ob die tatsächliche Versorgung ausreichend sei. Die Erklärung der Rekursgegnerin, wonach ihr Bedarf ohnehin gering und die heutige Versorgung für sie ausreichend sei bzw. noch mit einer Regenwasserspeisung ergänzt werden solle, genüge für eine Beurteilung nicht. Erforderlich wäre vielmehr der konkrete Nachweis sowohl der zu erwartenden bzw. sichergestellten Frischwasserzufuhr als auch des für die vorgesehene Nutzung als Dauerwohnsitz zu erwartenden Bedarfs, wobei hierfür durchschnittliche objektivierte Verbrauchswerte massgeblich sein müssen. Auch der blosser Verweis auf die Möglichkeit, die Liegenschaft an das öffentliche Netz anschliessen zu können, sei für eine Bejahung der genügenden Erschliessung nicht ausreichend. Die Art und Weise und der Umfang der Erschliessung mit Frischwasser müssten im Zeitpunkt der Baubewilligung sowohl in rechtlicher wie auch in tatsächlicher (quantitativer) Hinsicht feststehen und gesichert sein. Dies treffe vorliegend nicht zu, weshalb der Rekurs auch aus diesem Grund gutzuheissen sei. Offen sei, wie die Sicherstellung zu erfolgen hätte. Generell sei festzuhalten, dass jedenfalls das Gemeinwesen ausserhalb der Bauzone keine Erschliessungspflicht treffe.

#### **E Schlussfolgerung des Baudepartementes**

Das Baudepartement kam zusammenfassend zum Schluss, dass die durch die Erweiterung der vorbestehenden anrechenbaren Bruttogeschossfläche bewirkte Änderung des äusseren Erscheinungsbilds nicht nötig sei und der



umstrittene Ersatzbau bereits aus diesem Grund die Identität nicht wahre, womit die Baubewilligung zu Unrecht erteilt worden sei. Dementsprechend hiess das Baudepartement den Rekurs gut.

#### Weitere Hinweise

Urteil des Bundesgerichtes 1C\_532/2010 vom 29. März 2011 Erw. 2.3.1

Urteil des Bundesgerichtes 1C\_736/2013 vom 28. Juli 2014 Erw. 3.2

Urteil des Bundesgerichtes 1C\_312/2016 vom 3. April 2017

Urteil des Bundesgerichtes 1C\_99/2017 vom 20. Juni 2017

GVP 2001 Nr. 98

GVP 2012 Nr. 20

P. Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltrecht, 6. Auflage, Bern 2016, S. 209, 274 und 276

B. Heer, St.Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, N 513 f.

E. Jeanneret, Art. 19 N 7 f., 25, 35, in: Aemissegger/Moor/Ruch/Tschannen (Hrsg.), Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Zürich/Basel/Genf 2016

R. Muggli, N 3 ff, 13, 24 f. 27 f., 32, 36, 42 in: Aemissegger/Moor/Ruch/Tschannen (Hrsg.), Praxiskommentar RPG: Bauen ausserhalb der Bauzone, Zürich/Basel/Genf 2017

Muggli/Pflüger, Bestehende Wohnbauten ausserhalb der Bauzone: Die Revision von Art. 24c des Raumplanungsgesetzes vom 23. Dezember 2011, in: Raum & Umwelt 1/2013, S. 18

Bundesamt für Raumentwicklung ARE, Neues Raumplanungsrecht, Erläuterungen zur Raumplanungsverordnung und Empfehlungen für den Vollzug, Bern 2001, Register V, „Bewilligungen nach Art. 24c RPG“, Anhang 1 S. 21

VLP-ASPAN, Stichworte zum Bauen ausserhalb der Bauzone, Raum & Umwelt 6/2013, S. 13

Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2005/III/19, 2017/II/3, 2017/III/5



# 4

## Zulässigkeit von Sichtzonen auf Drittgrundstücken

### Quelle und Zusammenfassung

Urteil des Verwaltungsgerichtes des Kantons Aargau III/15 vom 23. Februar 2016

*Die Verfügung von Sichtzonen auf Drittgrundstücken zur Gewährleistung der Verkehrssicherheit ist zulässig, wenn ein öffentliches Interesse an der Erschliessung besteht, der mit der Sichtzone verbundene Eigentumseingriff in die anstossenden Nachbargrundstücke nicht gravierend ist und sich der Eingriff in die Eigentumsrechte der betroffenen Anstösser als zumutbar erweist. Nicht massgeblich ist, ob es sich bei der einmündenden Strasse um eine private Erschliessungsstrasse oder Gemeindestrasse handelt.*

### Einleitung

Der Eigentümer der Parzelle Nr. 2072 reichte ein Baugesuch für die Erstellung eines Einfamilienhauses ein. Die Parzelle Nr. 2072 befindet sich zwischen dem C.-Weg und der T.-Strasse und wies ursprünglich eine maximale Länge von 170 m und eine Breite von rund 21 m auf. Inzwischen wurden von der Parzelle Nr. 2072 die Parzellen Nrn. 2540–2545 abparzelliert und veräussert. Um sämtliche Parzellen zu erschliessen, ist eine private Erschliessungsstrasse über insgesamt sieben nebeneinander liegende Parzellen geplant.

Der Gemeinderat erteilte die Baubewilligung zum Bauvorhaben und der geplanten Erschliessung, verfügte aber gleichzeitig mehrere Sichtzonen auf Drittgrundstücken. Dagegen gelangten die betroffenen Grundeigentümer bis ans Verwaltungsgericht und machten geltend, die Bereiche der Strasseneinmündungen in den C.-Weg und in die T.-Strasse könnten mit geringstem Aufwand so verlegt werden, dass keine Sichtzonen auf fremdem Land nötig wären. Zudem sei die geplante Strasse keine öffentliche, sondern eine private Erschliessungsstrasse, weshalb es keine rechtliche Grundlage für den Erlass der Sichtzonen gäbe.



## Erwägungen

### 1 Rechtliche Grundlagen

#### A Inhalt der Eigentumsgarantie

Gemäss Art. 26 Abs. 1 BV ist das Eigentum gewährleistet. Ein staatlicher Eingriff, der zu einer Beschränkung der durch die Eigentumsgarantie geschützten Rechte führt, ist nur dann mit der Eigentumsgarantie vereinbar, wenn er über eine genügende gesetzliche Grundlage verfügt, durch ein öffentliches Interesse gerechtfertigt sowie verhältnismässig ist. Auch § 21 Abs. 1 KV AG gewährleistet das Eigentum und vermögenswerte Rechte. Eigentumsbeschränkungen können im öffentlichen Interesse auf formell-gesetzlicher Grundlage vorgenommen werden (§ 21 Abs. 2 KV).

#### B Begriff der Sichtzone

Sichtzonen sind Flächen anstossenden Landes, in denen aus Gründen der Verkehrssicherheit ein sichtfreier Raum gewahrt werden muss. Die Funktion der Sichtzonen besteht darin, die notwendige freie Sicht zu gewährleisten, die für eine möglichst gefahrlose Abwicklung des Strassenverkehrs erforderlich ist. Im Bereich von Einmündungen in Strassen soll so dafür gesorgt werden, dass die Verkehrsteilnehmer herannahende Fahrzeuge rechtzeitig wahrnehmen können. Sichtzonen sind öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkungen. Nebst einer gesetzlichen Grundlage muss für Sichtzonen somit ein ausreichendes öffentliches Interesse namhaft gemacht werden können. Dieses muss zudem gegenüber den ihm entgegenstehenden privaten Interessen überwiegen, sonst ist die Eigentumsbeschränkung unverhältnismässig.

#### C Einschränkung der Eigentumsgarantie aufgrund Verkehrssicherheit

Gemäss § 110 Abs. 3 BauG AG kann der Gemeinderat bei Gemeindestrassen zur Gewährleistung der Verkehrssicherheit anordnen, dass die anstossenden Grundstücke im Bereich von Einmündungen und Kreuzungen von sichtbehindernden Bauten, Anlagen, Pflanzen, Einfriedigungen und weiteren Vorrichtungen freizuhalten sind. § 110 Abs. 3 BauG AG stellt die gesetzliche Grundlage für Eigentumsbeschränkungen in Form von Sichtzonen dar. Konkretisiert wird § 110 Abs. 3 BauG AG in § 42 BauV AG, welche Bestimmung als Richtlinie für die Beurteilung von Sichtzonen das "Merkblatt Sicht an Knoten und Ausfahrten" des BVU vom 1. März 2011 als massgebend erklärt (Abs. 1). In den Sichtzonen muss eine freie Sicht in einer Höhe von 80 cm



bis 3 m gewährleistet sein. Einzelne, die Sicht nicht hemmende Bäume, Stangen und Masten sind innerhalb der Sichtzonen zugelassen (Abs. 2).

## **2 Beurteilung im vorliegenden Fall**

### **A Genügende gesetzliche Grundlage**

Das Verwaltungsgericht erwog, streitbetroffen seien vorliegend Sichtwinkel an der T.-Strasse und am C.-Weg, mithin an Gemeindestrassen. § 110 Abs. 3 BauG AG sei auf Gemeindestrassen anwendbar. Nicht massgeblich sei demgegenüber die Qualifikation der einmündenden Erschliessung. § 110 Abs. 3 BauG AG finde sowohl bei einmündenden Gemeindestrassen, Privatstrassen wie auch blossen Zufahrten Anwendung. Der Ansicht der Beschwerdeführer, wonach § 110 Abs. 3 BauG AG i.V.m. § 42 BauV AG für die vorliegend einmündende private Erschliessungsstrasse nicht zur Anwendung komme, könne demgemäss nicht gefolgt werden. Betreffend Anordnung von Sichtzonen sei die gesetzliche Grundlage in § 110 Abs. 3 BauG AG somit gegeben.

### **B Hinreichendes öffentliches Interesse**

Erforderlich sei sodann ein ausreichendes öffentliches Interesse. Aufgrund der Akten und Planunterlagen stehe fest, dass bei den geplanten Ausfahrten in die T.-Strasse und den C.-Weg die Sichtverhältnisse ohne Anordnung von Sichtzonen ungenügend wären. Mit den Sichtzonen könne die Freihaltung der erforderlichen Sicht gewährleistet werden; sie dienten der Verkehrssicherheit, weshalb an deren Anordnung ein öffentliches Interesse bestehe. Die Sorge für die notwendige Sicht und das Vermeiden ihrer Behinderung gehört zu den wesentlichen Aufgaben, welche sich aus der Strassenbaupflicht ergeben. Dass die einmündende Strasse privat ist, ändert am öffentlichen Interesse der Verkehrssicherheit im Übrigen nichts. Durch die Anordnung von Sichtzonen soll einerseits eine Gefährdung des Verkehrsflusses auf der übergeordneten Strasse durch einmündende Fahrzeuge verhindert werden; andererseits dient eine Sichtzone auch dem Schutz der einmündenden Fahrzeuge durch den Verkehr auf dem übergeordneten Strassenzug. Insofern müssen Sichtzonen (gerade) auch bei der Einmündung von Privatstrassen oder auch blossen Ausfahrten auf Gemeinde- oder Kantonsstrassen verfügt werden können. Dementsprechend regeln das "Merkblatt Sicht an Knoten und Ausfahrten" des BVU vom 1. März 2011 sowie die "Empfehlungen Sicht an Knoten und Ausfahrten" des BVU vom Januar 2001 (Anhang 3) u.a. auch Sichtzonen privater Ausfahrten in Gemeindestrassen. Das öffentliche Interesse an den Sichtzonen ist somit zu bejahen.



## C Verhältnismässigkeit des Eingriffs in die Eigentumsgarantie

### a *Geeignetheit und Erforderlichkeit*

Weiter hielt das Verwaltungsgericht fest, Eingriffe in die Eigentumsgarantie müssten verhältnismässig, d.h. geeignet, erforderlich und zumutbar sein. Es müsse eine vernünftige Zweck-Mittel-Relation vorliegen. Auch bei Anordnung einer Sichtzone (Anpassung oder Beseitigung sichtbehindernder Bauten, Anlagen, Pflanzen, Einfriedigungen und weiterer Vorrichtungen) sei der Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu beachten.

Die Anordnung der Sichtzonen erscheine ohne weiteres geeignet, die Verkehrssicherheit zu erhöhen. Die Sichtzonen seien zudem erforderlich, um den im öffentlichen Interesse liegenden Zweck zu erreichen. Mildere Massnahmen, um den für die Verkehrssicherheit notwendigen sichtfreien Raum bei den projektierten Einmündungen zu gewährleisten, seien nicht ersichtlich.

### b *Umfassende Interessenabwägung unter dem Aspekt der Zumutbarkeit*

Das Verwaltungsgericht prüfte in einem nächsten Schritt, ob die Anordnung von Sichtzonen für die betroffenen Grundeigentümer bzw. Nachbarn zumutbar sei. Unter dem Kriterium der Zumutbarkeit gebietet das Verhältnismässigkeitsprinzip eine Abwägung der einander entgegenstehenden Interessen. Der angestrebte Zweck müsse in einem vernünftigen Verhältnis zu den eingesetzten Mitteln bzw. den zu seiner Erreichung notwendigen Freiheitsbeschränkungen stehen; die betroffenen Interessen seien gegeneinander abzuwägen. Dabei stünden nicht einfach "öffentliche" und "private" Interessen gegenüber, da die Erhaltung einer möglichst freiheitlichen Eigentumsordnung als Voraussetzung für die individuelle Lebensgestaltung und ein marktwirtschaftlich orientiertes Wirtschaftssystem ebenfalls ein wichtiges Anliegen der Allgemeinheit sei. Dementsprechend seien jeweils alle im konkreten Fall bestehenden Interessen nach den gleichen Gesichtspunkten zu bewerten und gegeneinander abzuwägen.

Die umstrittenen Sichtzonen beeinträchtigten die betroffenen Nachbargrundstücke (Parzellen Nrn. 2074 und 2067) nur unwesentlich, da die auf den fraglichen Grundstücken betroffenen Landstreifen (von jeweils einigen Quadratmetern) vollumfänglich innerhalb des ordentlichen Strassenabstands (von 4 m, vgl. § 111 Abs. 1 Bst. a BauG AG) lägen und daher höchstens für Einfriedigungen oder Stützmauern genutzt werden könnten, welche jedoch (abgesehen von Einfriedigungen in Form von Gehölzen bis 1.30 m Höhe) gegenüber der Strasse ebenfalls einen Mindestabstand von 60 cm einhalten müssten (vgl. § 111 Abs. 1 BauG AG sowie § 28 Abs. 3 und § 29 Abs. 2 der anwendbaren Bau- und Nutzungsordnung (BNO)). Der Einwand der Vor-



instanz, wonach der Strassenabstandsbereich grundsätzlich nicht beansprucht werden dürfe, sei durchaus zutreffend. Dass in den von den Sichtzonen betroffenen Bereichen bewilligte und erstellte Kleinbauten beständen, die entfernt werden müssten, sei mit der Vorinstanz zudem nicht ersichtlich. Der Eigentumseingriff erscheine insofern nicht gravierend, weshalb grundsätzlich auch keine besonders hohen Anforderungen an die Eingriffsinteressen beständen.

#### D Fehlende Alternativen zur geplanten Erschliessung

Dennoch sei zu prüfen, ob die Ausfahrten nicht so erstellt werden könnten, dass die Sichtzonen ganz auf die Parzellen der Bauherrschaft zu liegen kämen. Eine Erschliessungsstrasse mit Ausfahrten in der Mitte der Parzellen Nrn. 2072 und 2545 erscheine jedoch von vornherein keine valable Alternative, zumal so die Grundstücke in der Mitte durchschnitten und nicht mehr sinnvoll, d.h. zweckmässig, wirtschaftlich und landsparend, überbaut werden könnten. Zu Recht habe die Vorinstanz auch die Varianten mit zwei Stichstrassen oder zentralen Tiefgaragen/Abstellplätzen verworfen. Auch bei diesen Varianten wären im Übrigen Zufahrten ab der T.-Strasse bzw. dem C.-Weg mit entsprechenden Sichtzonen erforderlich. Die Vorinstanz halte schliesslich zutreffend fest, dass eine Erschliessungsstrasse entlang des südlichen Parzellenrands (Entlang zur Parzelle Nr. 2248) aus verkehrstechnischer Sicht ungünstiger (die Ausfahrten erfolgten in Strassenkreuzungen) und auch nicht zweckmässiger und landsparender als die gewählte Erschliessungsvariante wäre. Der Vorinstanz und der Beschwerdegegnerin sei beizupflichten, dass die vorgesehene Variante im Ergebnis als einzig sinnvolle Lösung für die Erschliessung der Parzellen erscheine.

#### E Schlussfolgerung des Verwaltungsgerichtes

Das Verwaltungsgericht kam zum Schluss, eine (private) Erschliessung diene nicht nur privaten Interessen, sondern auch dem öffentlichen Interesse, dass die in der Bauzone gelegenen Grundstücke zonenkonform genutzt bzw. überbaut werden können. Zudem liege das öffentliche Interesse an den Sichtzonen primär nicht im Zweck der privaten Erschliessungsstrasse begründet, sondern in der Verkehrssicherheit. Das Interesse an verkehrssicheren Ausfahrten/Einmündungen sei als hoch einzustufen. Auf der andern Seite sei der mit den Sichtzonen verbundene Eigentumseingriff in die anstossenden Nachbargrundstücke nicht gravierend. Insgesamt wögen die Interessen an den Sichtzonen damit höher als das Interesse der Beschwerdeführer, dass ihre Grundstücke von den Sichtzonen nicht betroffen würden. Der Eingriff in die Eigentumsrechte der betroffenen Anstösser erweise sich damit als zumutbar.



### 3 Hinweis des Baudepartementes

Die Ausführungen des Verwaltungsgerichtes des Kantons Aargau decken sich in allen wesentlichen Punkten mit der Rechtsauffassung des Baudepartementes, sodass sie sachgemäss auch auf künftige Rechtmittelverfahren vor Baudepartement Anwendung finden werden.

#### Weitere Hinweise

AGVE 1991, S. 316 ff.

VGE III/54 vom 11. Juni 2013 (WBE.2011.397), S. 9

A. Baumann, in: Kommentar zum Baugesetz des Kantons Aargau, Bern 2013, § 110 N 2 ff. 4

E. Zimmerlin, Baugesetz des Kantons Aargau vom 2. Februar 1971, Kommentar, 2. Auflage, Aarau 1985, § 71 N 1 f.



# 5

## Keine Einsprachegebühr in Planverfahren

### Quelle und Zusammenfassung

Entscheid des Baudepartementes Nr. 77/2015 vom 16. November 2015

*Die Erhebung von Einsprachegebühren in Planverfahren ist nicht zulässig.*

### Einleitung

Eine Gemeinde beschloss den Erlass eines Überbauungsplans über mehrere Grundstücke in der Wohnzone W2. Ein Grundeigentümer, dessen Grundstück an den Perimeter des Überbauungsplans angrenzt, erhob während der Auflage Einsprache und beantragte dessen Aufhebung bzw. Nichtgenehmigung.

Der Gemeinderat wies die Einsprache ab und auferlegte dem Einsprecher eine Einsprachegebühr von Fr. 500.—. Gegen den abweisenden Einspracheentscheid und die Einsprachegebühr gelangte der Einsprecher mit Rekurs ans Baudepartement und verlangte die Aufhebung des Überbauungsplanes und eine Reduktion der Einsprachegebühr. Im Rahmen des Rekursverfahrens hatte sich das Baudepartement unter anderem mit der Frage der Rechtmässigkeit der Auferlegung der Einsprachegebühr zu befassen.

### Erwägungen

#### 1 Grundsatz: Keine Einsprachegebühr in Planverfahren

In erstinstanzlichen Verwaltungsverfahren, die von Amtes wegen eingeleitet werden und wo es aus verfassungsrechtlicher Sicht zulässig ist, das rechtliche Gehör erst nachträglich zu gewähren, ist es verfassungsmässig geboten, das rechtliche Gehör frei von Kostenrisiken zu garantieren. So dürfen – vorbehältlich der Trölerei und des Rechtsmissbrauchs – einem unterlegenen Einsprecher weder im Strassenplanverfahren noch in Planverfahren nach Art. 29 BauG (Auflageverfahren von Baureglement, Zonen-, Überbauungs-, Gestaltungs-, Deponie- und Abbaupläne sowie Schutzverordnungen) Kosten



auferlegt werden. Dies im Gegensatz zum Baueinspracheverfahren, wo sich analog dem Zivilverfahren zwei Parteien auf gleicher Ebene mit entgegengesetzten Interessen gegenüber stehen.

## **2 Beurteilung im konkreten Fall**

Das Baudepartement hielt fest, der umstrittene Überbauungsplan sei vom Gemeinderat von Amtes wegen eingeleitet und im Planverfahren aufgelegt worden. Daran ändere nichts, dass der Anstoss zum Überbauungsplan von Dritten ausgegangen sei. Damit habe der Gemeinderat dem Einsprecher zu Unrecht Kosten auferlegt. Geradezu trölerisches Verhalten könne ihm nicht vorgeworfen werden. Die Kostenaufgabe zu Lasten des unterlegenen Einsprechers sei daher aufzuheben. Entsprechend sei die Rüge des Rekurrenten berechtigt. Weil die Rekursbehörde entscheide, ohne an die Anträge der Beteiligten – der Rekurrent verlange einzig eine massive Reduktion – gebunden zu sein (vgl. Art. 56 Abs. 1 VRP), werde der Entscheid im Gebührenpunkt vollumfänglich aufgehoben.

## **3 Schlussfolgerung des Baudepartementes**

Das Baudepartement hielt zusammenfassend fest, der Überbauungsplan sei nicht zu beanstanden. Er sei recht- und zweckmässig, ermögliche ein besseres Projekt und beeinträchtige die Interessen der Nachbarn nicht wesentlich. Die gewährten Abweichungen von der Zonenordnung lägen im zulässigen Rahmen. Zu korrigieren sei hingegen der Einsprecheentscheid im Gebührenpunkt. Der Rekurs sei diesbezüglich gutzuheissen, im Übrigen aber abzuweisen.

### Weitere Hinweise

M. Albertini, Der verfassungsmässige Anspruch auf rechtliches Gehör im Verwaltungsverfahren des modernen Staates, Abhandlungen zum schweizerischen Recht, Heft 637; Bern 2000, S. 343 f.

R. Hirt, Die Regelung der Kosten nach st.gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, St.Gallen 2004, S. 37 f.