



## Juristische Mitteilungen 2018 / III

### Inhalt

#### Planungsrecht

- |   |   |   |
|---|---|---|
| 1 | Materielle Zonenplanänderung als Grenze für Abweichungen in Sondernutzungsplänen              | 2 |
| 2 | Bestimmung der Seeuferlinie und des dicht überbauten Gebiets bei der Gewässerraumausscheidung | 9 |

#### Baurecht

- |   |   |    |
|---|---|----|
| 3 | Standortgebundenheit eines Betriebsgebäudes für einen Skilift in einem Schutzgebiet | 16 |
| 4 | Zweckänderung ohne bauliche Massnahmen ausserhalb der Bauzone                       | 24 |
| 5 | Berechnung des Mehrlängenzuschlags  | 28 |

#### Verwaltungsverfahrensrecht

- |   |  |    |
|---|--|----|
| 6 | Nachbarlegitimation bei Lichtimmissionen | 31 |
|---|--|----|

### Impressum

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

Christof Huber  
058 229 64 60  
[christof.huber@sg.ch](mailto:christof.huber@sg.ch)

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



# 1

## Materielle Zonenplanänderung als Grenze für Abweichungen in Sondernutzungsplänen

### Quelle und Zusammenfassung

Entscheid des Baudepartementes Nr. 18/2018 vom 9. Juli 2018

*Ein Überbauungsplan, der in einer Gewerbe-Industriezone eine im Vergleich zu den Regelbauvorschriften übergrosse Bebauung zulässt, die nur in einer reinen Industriezone zonenkonform ist, stellt eine unzulässige materielle Zonenplanänderung dar.*

### Einleitung

Die A. AG ist Eigentümerin zweier unbebauter, heute als Deponie- und Brechplatz genutzter Grundstücke (GS-Nrn. 0001 und 0002) am Siedlungsrand der Fraktion X. Die Grundstücke mit einer Fläche von insgesamt 29'000m<sup>2</sup> liegen gemäss kommunalen Zonenplan überwiegend in der Gewerbe-Industrie-Zone (GI-Zone GI A) und zu einem kleinen Teil in der Landwirtschaftszone. Südlich daran angrenzend befindet sich das Grundstück Nr. 0003, das sich im übrigen Gemeindegebiet befindet; es ist beabsichtigt, dieses Grundstück ebenfalls in die Gewerbe-Industriezone GI einzuzonen. Weiter südlich schliesst bebauter Baugebiet (Wohnzonen und Zone für öffentlichen Bauten und Anlagen) an.

Die A. AG beabsichtigt ihren andernorts domizilierten Holzhandels- und Holzveredlungsbetrieb neu auf die Grundstücke Nrn. 0001 und 0002 zu verlegen. Um für die entsprechenden Neubauten die nötigen Voraussetzungen zu schaffen, erliess die örtliche Planungsbehörde einen Überbauungsplan mit besonderen Vorschriften. Das Plangebiet umfasst die Grundstücke Nrn. 0001 und 0002, soweit sie in der GI-Zone liegen. Gleichzeitig erliess sie die für die Erschliessung notwendigen Planungsinstrumente (Teilstrassenplan und Strassenbauprojekt mit Kostenverteiler).

Verschiedene Nachbarn erhoben gegen das Strassenbauprojekt bzw. gegen das Strassenbauprojekt und den Überbauungsplan Einsprachen, die der Gemeinderat abwies. Dagegen erhobene Rekurse hiess das Baudepartement gut.



## Erwägungen

### 1 Rechtliche Grundlagen

#### A Abweichungen von den Zonenvorschriften durch Überbauungspläne

Mit einem Überbauungsplan mit besonderen Vorschriften kann nach den im vorliegenden Verfahren anwendbaren Baugesetz von den allgemeinen Zonenvorschriften nur insoweit abgewichen werden, als damit die Zweckbestimmung der Zone gewahrt bleibt (Art. 23 Bst. b BauG). Nach der St. Galler Regelung müssen Sondernutzungspläne zwar wie sämtliche Planerlasse öffentlich aufgelegt werden (Art. 29 Abs. 1 BauG), anders als der Zonenplan und das Baureglement unterstehen sie jedoch nicht dem fakultativen Referendum (Art. 30 Abs. 1 BauG). Sondernutzungspläne haben sich somit generell an die Grenze der materiellen Zonenplanänderung zu halten, ansonsten die Referendumpflicht für den Zonenplan und das Baureglement nach Art. 30 Abs. 1 BauG umgangen und damit verletzt würde. Zweckfremde Bauten und Anlagen sowie Nutzungen, die mit dem Zonenzweck im Widerspruch stehen, sind somit grundsätzlich ausgeschlossen, auch wenn die Regelbauvorschriften mit einem Sondernutzungsplan abgeändert werden.

#### B Zonenzweck von Gewerbe-Industriezonen bzw. von Industriezonen

##### a *Kantonale Grundlagen*

Der zulässige Zweck einer Zone ergibt sich aus der Umschreibung der Zonenarten nach Art. 11 ff. BauG. Gewerbe-Industrie-Zonen (GI-Zonen) sind für Gewerbebetriebe mit grösseren Baumassen und für Industriebetriebe mit mässigen Immissionen bestimmt (Art. 13 Abs. 1 BauG). Industrie- und Gewerbebetriebe, die erhebliche Immissionen zur Folge haben oder ausserordentliche Baumasse aufweisen, und deshalb in einer anderen Zone nicht zulässig sind, gehören in Industriezonen (Art. 14 Abs. 1 BauG). Die Unterscheidung ist nicht immer einfach, weshalb einige Kantone auf eine Unterscheidung verzichten, so auch der Kanton St.Gallen mit dem auf 1. Oktober 2017 in Kraft gesetzten, aber auf diesen Streitfall noch nicht anwendbaren Planungs- und Baugesetz (PBG).

Während in abseitsgelegenen Industriezonen eine nahezu ungehinderte Entwicklung der Betriebe ermöglicht werden soll, müssen bei der baulichen Ausgestaltung von Betrieben in GI-Zonen, die sich regelmässig in der Nähe von Wohnnutzungen befinden, Grenzen gesetzt werden, ohne dass deren Entfaltungsmöglichkeiten unnötig erschwert werden. Sinn und Zweck der GI-



Zone ist es somit zum einen, dass der Bevölkerung ein möglichst unbeeinträchtigt Wohnen innerhalb von Wohnzonen ermöglicht wird, zum andern soll dem Gewerbe und der Industrie eine beinahe ungehinderte Entfaltung bei intensiver baulicher Ausnützung und entsprechender Immissionstoleranz gewährleistet werden.

#### *b Orientierungshilfe des Baudepartementes*

Ob ein Betrieb mit dem Zweck einer GI-Zone oder einer Industriezone konform ist, wird praxisgemäss an Hand von Betriebsdaten ermittelt, wofür das Baudepartement eine Orientierungshilfe mit hinweisendem Charakter in den Juristischen Mitteilungen publiziert hat. Die Ermittlung, Gewichtung und Auswertung der massgebenden Daten im Einzelfall ist Aufgabe der zuständigen Behörde. Bezüglich der baulichen Bedürfnisse eines Betriebs in GI- bzw. Industriezonen hält die Orientierungshilfe fest, dass die Regelbauvorschriften einzuhalten sind. Massstab für die Frage, ob die Betriebsgebäude grössere oder ausserordentliche Baumasse im Sinn des Baugesetzes aufweisen, ist somit das entsprechende Baureglement.

#### *c Kommunale Grundlagen*

Art. 24 des kommunalen Baureglementes (nachfolgend BauR) beschränkt Gebäude in der GI-Zone auf maximal drei Vollgeschosse, eine Gebäudehöhe von höchstens 12 m und eine maximale Firsthöhe von 15 m. Die Gebäudelänge darf 80 m nicht überschreiten und die Ausnützungsziffer ist auf 0,85 beschränkt.

## **2 Beurteilung durch das Baudepartement**

In Bezug auf den Überbauungsplan war namentlich strittig, ob der Holzbaubetrieb, der dank des angefochtenen Sondernutzungsplans angesiedelt werden soll, in einer GI-Zone grundsätzlich zonenkonform ist, und ob die mit dem Überbauungsplan ermöglichten Abweichungen noch den gesetzlich erlaubten Rahmen einhalten.

### **A Zonenkonformität des mit dem Überbauungsplan verfolgten Richtprojekts**

#### *a Inhalt des Überbauungsplans*

Das Baudepartement stellte zunächst den Inhalt des Überbauungsplans fest. Dieser beschränke die Nutzung des Plangebiets auf die eines Holzver-



arbeits- und Holzhandelsbetriebs (Art. 2 Abs. 2 der besonderen Bestimmungen [nachfolgend besV]). Im Plangebiet dürften demnach nur Bauten und Anlagen erstellt werden, die dem Holzhandel, der Holzverarbeitung und -lagerung dienen (Art. 3 Abs. 1 besV). Art. 1 besV lege fest, dass allein die in der Legende bezeichneten Festlegungen und die besonderen Vorschriften verbindlich seien, während die übrigen Planelemente und das Richtprojekt für die Projektierung und Beurteilung von Bauvorhaben wegleitend seien. „Wegleitend“ meine im Unterschied zu „verbindlich“, dass das Richtprojekt unter Würdigung der konkreten oder besonderen Umstände soweit als möglich beachtet werden solle. Verbindlich sei das Richtprojekt hinsichtlich des architektonischen Ausdrucks der Bauten. Fassadengliederung und -rhythmik sowie Materialität müssten einem gemeinsamen architektonischen Gestaltungsprinzip untergeordnet werden und hätten erhöhten Anforderungen an die architektonische Qualität zu genügen (Art. 6 Abs. 1 und 2 besV). Art. 4 besV definiere Maximalbaubereiche, die nicht vollständig ausgeschöpft werden müssten. Gemäss Planungsbericht sei der Überbauungsplan aber ausdrücklich auf die bereits bekannten Raumbedürfnisse des anzusiedelnden Holzverarbeitungsbetriebs ausgerichtet. Dementsprechend würden die unterschiedlichen Baubereiche A, B und C vom wegleitenden Richtprojekt praktisch vollständig in Beschlag genommen. Es sei für die (für den angefochtenen Sondernutzungsplan) massgebliche erste Bauetappe von einem 184 m langen Gewerbebau auszugehen, der die reglementarische Gebäudelänge von 80 m um das 2,3-fache übersteige. Zusätzlich solle die Gebäudehöhe von 12 m um 3 m bzw. 6 m erhöht sowie ein Silogebäude gebaut werden, dessen Höhe um 13 m von der erlaubten Gebäudehöhe abweiche. Das Hauptbetriebsgebäude solle zudem in einer zweiten Bauetappe – wenn die beschlossene Einzonung der angrenzenden Parzelle Nr. 0003 vom Kanton genehmigt sei – noch einmal vergrössert werden. Die entsprechende Landfläche für den Ausbau auf dem einzuzonenden Nachbargrundstück sei bereits gesichert.

#### *b Zonenkonformität in Bezug auf die Betriebsart*

Das Baudepartement beurteilte in einem ersten Schritt den im Überbauungsplan vorgesehenen Betrieb auf Einhaltung der Zonenvorschriften (Nutzungsart). Es hielt fest, das wegleitende Richtprojekt sehe Gebäude zur Holzverarbeitung und -lagerung sowie ein hochmodernes, vollautomatisiertes und platzsparendes Lagersystem vor. Holzverarbeitungs- und -handelsbetriebe seien abstrakt gesehen in einer GI-Zone ohne weiteres zonenkonform, zumal mit einem solchen Handwerksbetrieb, selbst wenn er industriell geführt werde (Stichwort Massenproduktion, standardisierte Produktionsverfahren, Arbeitsteilung, Mechanisierung und Automatisierung), nicht zwingend erhebliche Immissionen oder ausserordentliche Baumasse einhergingen, die nur in einer Industriezone erlaubt wären. Gesteigerte Anforderungen an die Gestaltung gemäss Art. 6 besV sprächen gemäss der publizierten Checkliste



des Baudepartementes für die GI-Zone; in reinen Industriezone herrsche regelmässig bloss Zweckarchitektur vor. Grossräumige Verkehrs- und Lagerflächen seien keine Unterscheidungsmerkmale für Betriebe in der GI-Zone oder Industriezone. Das gleiche gelte für Entlüftungsanlagen, Förderungsanlagen und Silos, letztere sollen in der GI-Zone untergeordnet sein. In beiden Zonen könnten gemäss Checkliste durchgehend gearbeitet und grosse Mengen zugeliefert werden, und selbst mehr als 50 Vollbeschäftigte und ein Jahresumsatz von über Fr. 10'000'000.– seien für beide Zonenarten typisch. Soweit spreche nichts gegen die Ansiedlung des konkreten Holzbearbeitungsbetriebs in der vorliegenden GI-Zone.

#### *c Zonenkonformität in Bezug auf die Grösse*

Das Baudepartement erwog, in Gewerbe-Industriezonen seien Abweichungen von baureglementarischen Gebäudemassen im Rahmen eines Sondernutzungsplans nur soweit möglich, als sie keine ausserordentlichen Ausmasse im Sinn von Art. 14 Abs. 1 BauG annehmen würden. Würde diese Grenze überschritten, liege eine Verletzung des Zonenzwecks vor. Mit den mit dem Überbauungsplan erlaubten Ausmassen entstünden in der vorliegenden GI-Zone aber Gebäude, deren Baumasse im Vergleich zur Regelbauweise ausserordentlich gross im Sinn von Art. 14 Abs. 1 BauG ausfallen würden. Augenscheinlich werde dies nicht nur im Vergleich mit den umliegenden Wohnhäusern und der Dorfkirche, sondern auch mit den übrigen Gewerbebauten in der gleichen GI-Zone, die sich im Rahmen der reglementarischen Baumasse bewegten. An den ungewöhnlich grossen Baumassen, die den Betrieb vorliegend unabwendbar zum zonenwidrigen Betrieb machten, ändere nichts, dass insbesondere die übergrosse Produktions- und Lagerhalle optimal ins Gelände eingepasst werde, erhöhte Anforderungen an die architektonische Gestaltung und eine gute Einfügung ins Ortsbild verlangt würden und dass das Bauvorhaben zu einer optischen Aufwertung der gesamten GI-Zone in X. beitrage. Entscheidend sei einzig, dass der angefochtene Sondernutzungsplan die Ansiedlung eines ausserordentlich grossen Gewerbebetriebs bezwecke, der in der vorliegenden GI-Zone nicht zonenkonform sei.

#### *d Schlussfolgerung*

Das Baudepartement kam zum Schluss, der Überbauungsplan erweise sich als unzweckmässig und damit als rechtswidrig, nachdem feststehe, dass das dem angefochtenen Sondernutzungsplan zugrundeliegende Richtprojekt mangels Zonenkonformität grundsätzlich nicht bewilligt werden könne.



## B Unzulässige materielle Zonenplanänderung durch den Sondernutzungsplan

Weiter prüfte das Baudepartement die im Überbauungsplan gewährten Abweichungen – losgelöst vom Richtprojekt – auf deren Zulässigkeit.

### a *Rechtsprechung in Bezug auf zulässige Abweichungen in Sondernutzungsplänen*

Das Baudepartement verwies zunächst darauf, dass nicht generell gesagt werden könne, welche Abweichungen von den Regelbauvorschriften materiell zu einer Zonenplanänderung führten. Dies könne bloss an Hand konkreter Umstände im Einzelfall bestimmt werden. So habe das Verwaltungsgericht zum Beispiel zwei drei- bzw. viergeschossige Bauten von knapp 80 m und 100 m Länge in einer Wohnzone W2 mit einer erlaubten Gebäudelänge von 36 m noch als zonenkonform beurteilt, wobei das Gericht aber darauf hingewiesen habe, dass von der vom Sondernutzungsplan erfassten Fläche von 12'520 m<sup>2</sup> lediglich 3'100 m<sup>2</sup> zur Überbauung vorgesehen gewesen seien. Weiter habe das Verwaltungsgericht entschieden, dass in einer dreigeschossigen Bauzone die Errichtung von vier- bzw. fünfgeschossigen Bauten mit Attikageschoss auf einer Teilfläche des Überbauungsplans mit den Planungsgrundsätzen vereinbar sei, weshalb von keiner schleichenden Zonenplanänderung gesprochen werden könne. Nach Ansicht des Gerichtes liege es in der Natur der Sache, dass eine verdichtete Bauweise Abweichungen von der Regelbauweise bedinge. Dementsprechend müsse es zulässig sein, die Gebäudemasse und die Geschossigkeit innerhalb eines Plangebiets entsprechend den jeweiligen konkreten Verhältnissen differenziert zu regeln. So könne namentlich dem städtebaulichen Ansatz "Verdichtung zu Gunsten grosszügiger Freiflächen" optimal Rechnung getragen werden, wenn etwa mit der Konzentration auf wenige Bauten eine verdichtete Überbauung entlang zweier Erschliessungsstränge erreicht und dadurch beachtliche Freiräume zwischen den Bauten geschaffen werden könne.

### b *Anwendung der Rechtsprechung im konkreten Fall*

Davon ausgehend führte das Baudepartement aus, raumplanungsrechtlich liege der Fokus verstärkt auf der Verdichtung der Siedlungsfläche (Art. 3 Abs. 3 Bst. a<sup>bis</sup> des Raumplanungsgesetzes [RPG]). Es stelle sich daher die Frage, ob es in einer GI-Zone bzw. Industriezone überhaupt Sinn mache, durch Massierung Freiflächen zu schaffen (Art. 3 Abs. 3 Bst. e RPG). Im Vordergrund sollte stehen, dass Wohn- und Arbeitsgebiete einander zweckmässig zugeordnet (Art. 3 Abs. 3 Bst. a RPG) und Wohngebiete vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen wie Luftverunreinigung, Lärm und Erschütterung möglichst verschont würden (Art. 3 Abs. 3 Bst. b RPG). Tatsache sei aber, dass sich die hier betroffene Gemeinde – anders als andere Gemein-



den – gegen Industriezonen entschieden habe und in der GI-Zone die Ausnützung zusätzlich reglementarisch beschränke. Für diesen konkreten Fall, dass in dieser Zone übergrosse Gebäude zugelassen werden sollen, sei ein derartiger Sondernutzungsplan, der nicht dem Referendum unterstehe, nicht zulässig.

### *c* *Schlussfolgerung*

Das Baudepartement kam zum Ergebnis, dass die sonderbaurechtlichen Möglichkeiten einer Überbauung mit Blick auf die möglichen Abweichungen von den kommunalen Regelbauvorschriften zu einer unzulässigen materiellen Zonenplanänderung führten. Dazu komme, dass in allen Gemeinden im Kanton St.Gallen, die wesentlich grössere Baumasse als vorliegend zulassen bzw. insbesondere die Gebäudelänge und Ausnützungsziffer ganz freigeben würden, zumindest ein Grenzabstand einzuhalten sei, während der vorliegende Sondernutzungsplan auch diesen ohne jegliche Kompensationen aufhebe. Allein die erhöhten gestalterischen Anforderungen, welche die Planungsbehörde und das Amt für Raumentwicklung und Geoinformation des Kantons St.Gallen anbringen würden, vermöchten in einer GI-Zone (oder Industriezone), wo ästhetischen Anforderungen an Gebäude grundsätzlich keine Bedeutung zukommen könne, die massiven Grössenüberschreitungen nicht aufzuwiegen.

### Weitere Hinweise

VerwGE B 2015/308 vom 26. Oktober 2017 Erw. 6.5.1

VerwGE B 2012/128 und 137 vom 22. Mai 2013 Erw. 5

Waldmann/Hänni, Kommentar zum Raumplanungsgesetz, Bern, 2006, N 43 zu Art. 22 RPG und N 10 zu Art. 18 RPG

Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2000/I/5



## 2

### Bestimmung der Uferlinie und des dicht überbauten Gebiets bei der Gewässerraumausscheidung

#### Quelle und Zusammenfassung

Entscheid des Baudepartementes Nr. 37/2018 vom 27. August 2018

*Für die Festsetzung des Gewässerraums an einem See ist die Uferlinie festzulegen. Diese bestimmt sich bei grossen Seen nach dem Wasserstand mit einer Wiederkehrperiode von zwei Jahren. Der gesetzlich vorgegebene minimale Gewässerraum beträgt 15 m ab der so bestimmten Uferlinie. Abweichungen davon sind zwar u.a. bei dicht überbauten Gebieten zulässig. Der Begriff des dicht überbauten Gebiets ist jedoch eng auszulegen. Weil im konkreten Fall das fragliche Gebiet (Hafenbecken) räumlich vom stark bebauten Zentrum abgesetzt und zudem durch die Kantonsstrasse getrennt ist sowie weil es in der nicht bzw. nur eingeschränkt überbaubaren Grünzone Freihaltung liegt, ist das Vorliegen eines dicht überbauten Gebiets zu verneinen.*

#### Einleitung

Das Dorf Z. liegt an einem grossen See. Entlang des Sees befindet sich ein halbrundes Hafenbecken. Die dortige Seepromenade (rund 621 m.ü.M.) ist gegenüber dem Seespiegel leicht erhöht. Die Promenade ist gegen den See hin mit einer schräg abfallenden Ufermauer befestigt. An der Seepromenade befinden sich ein Weg sowie Sitzgelegenheiten. Sie dient als Erholungsraum für die Bevölkerung. Im östlichen Bereich dieses Hafenbeckens stehen öffentliche Anlagen. Östlich des Hafenbeckens grenzt das Land direkt, getrennt von einer senkrechten Ufermauer, an den See. In einem Abstand von rund 20 m von dieser Ufermauer stehen einzelne Wohnhäuser.

Entlang des Hafenbeckens ist die Seepromenade bis zum Beginn der Uferbefestigung gemäss Zonenplan der Gemeinde einer Grünzone Freihaltung innerhalb der Bauzone (GF<sub>i</sub>) bzw. der Grünzone Freihaltung ausserhalb der Bauzone (GF<sub>a</sub>) zugewiesen. Im östlichen Bereich des Hafenbeckens folgt der Grünzone Freihaltung eine Zone für öffentliche Bauten und Anlagen. Die daran anschliessenden, östlich des Hafenbeckens gelegenen Grundstücke mit Seeanstoss sind in einer Breite von rund 20 m von der Ufermauer an gemessen der Grünzone Freihaltung ausserhalb der Bauzone zugewiesen. Die



auf diesen Grundstücken stehenden Wohnhäuser befinden sich in einer zweigeschossigen Wohnzone (W2).

Die kommunale Planungsbehörde erliess für das Ufergebiet einen Baulinienplan, mit dem der Gewässerraum festgelegt werden soll. Im Bereich des Hafenbeckens soll die „Baulinie für Anlagen“ an der Aussenkante der Ufermauer und damit fast unmittelbar am Seeufer zu liegen kommen, während die „Baulinie für Bauten“ einen Gewässerabstand von etwa 25 m aufweisen soll. Der Raum zwischen der Baulinie für Anlagen und dem See soll künftig den Gewässerraum darstellen; er soll nach Angaben der Planungsbehörde im Bereich des Hafens eine Breite zwischen 2 m und rund 5 m aufweisen. Im östlich des Hafenbeckens liegenden Bereich soll die Baulinie „Gewässerabstand für Bauten und Anlagen“ genau entlang der Grenze zwischen der W2 und der GFa gezogen werden. Der Gewässerraum soll somit 20 m breit sein und wäre damit mit der Zonengrenze der GFa deckungsgleich.

Innert der Auflagefrist erhoben verschiedene Eigentümer, deren Grundstücke zum einen von den Festlegungen im Bereich des Hafenbeckens bzw. zum anderen im östlich davon liegenden Bereich betroffen sind, Einsprachen, die der Gemeinderat allesamt abwies. Die Einsprechenden erhoben je Rekurs beim Baudepartement. Während die Grundeigentümer im Bereich des Hafenbeckens eine Vergrösserung des dort ausgeschiedenen Gewässerraums verlangten, strebten die Eigentümer im Bereich östlich des Hafenbeckens eine Reduktion des ihre Grundstücke betreffenden Gewässerraums an. Das Baudepartement vereinigte die Verfahren, hiess die Rekurse gut, und hob den Baulinienplan gesamthaft auf.

## Erwägungen

### 1 Gesetzliche Grundlagen

Nach Art. 36a Abs. 1 des Gewässerschutzgesetzes (GSchG) legen die Kantone nach Anhörung der betroffenen Kreise den Raumbedarf der oberirdischen Gewässer fest, der erforderlich ist für die Gewährleistung der vorgeschriebenen Funktionen (Gewässerraum), wozu die natürlichen Funktionen der Gewässer (Bst. a), der Schutz vor Hochwasser (Bst. b) und die Gewässernutzung (Bst. c) zählen.

Die Breite des Gewässerraums für stehende Gewässer muss, gemessen ab der Uferlinie, mindestens 15 m betragen (Art. 41b Abs. 1 der Gewässerschutzverordnung [GSchV]). Die Absätze 2 bis 4 von Art. 41b GSchV bestimmen Ausnahmen von diesem Grundsatz. So ist es nach Art. 41b Abs. 3



GSchV zulässig, die Breite des Gewässerraums in dicht überbauten Gebieten zu reduzieren und den baulichen Gegebenheiten anzupassen, soweit der Schutz vor Hochwasser gewährleistet ist.

## 2 Beurteilung durch das Baudepartement

### A Uferlinie

Der im Baulinienplan lediglich als „Hinweis“ vermerkte Gewässerraum soll gemäss Vorinstanz der Raum zwischen der Baulinie für Anlagen und der Wasserfläche des Sees sein. Dieser beträgt zwischen 2 m und 5 m. Weil aber weder im strittigen Baulinienplan noch in den weiteren Unterlagen die Uferlinie, die für die Bemessung des Gewässerraums entscheidend ist, enthalten war, hatte das Baudepartement zunächst die Uferlinie zu bestimmen.

#### a *Definition der Uferlinie und Bestimmung des Gewässerraums*

Das Baudepartement erwog dazu, der Begriff der Uferlinie sei weder im GSchG noch in der GSchV definiert. Als Uferlinie gelte gemäss dem Erläuternden Bericht des Bundesamtes für Umwelt (BAFU) die Begrenzungslinie eines Gewässers, bei deren Bestimmung in der Regel auf einen regelmässig wiederkehrenden höchsten Wasserstand abgestellt werde. Dabei solle den Kantonen ein gewisser Spielraum für die Berücksichtigung der jeweiligen Gegebenheiten zukommen (z.B. Jährlichkeiten Wasserstand, Oberkante Böschung bei kleineren stehenden Gewässern). In Analogie zu Fliessgewässern werde davon ausgegangen, dass der Gewässerraum ab einer Breite von 15 m als eigenständiger Lebensraum funktionieren könne. Während eine Gewässerraumbreite von 15 m bei kleinen stehenden Gewässern ausreichend sei, sei insbesondere bei Seen die Breite des Gewässerraums im Einzelfall zu bestimmen und festzulegen. Dabei seien unter anderem die Grösse des stehenden Gewässers, die Topographie des Ufers und die Schwankungen des Wasserstands zu berücksichtigen. Die Kantone hätten den Gewässerraum für stehende Gewässer zu erhöhen, soweit dies zur Gewährleistung des Hochwasserschutzes, des für eine Revitalisierung notwendigen Raumbedarfs, überwiegender Interessen des Natur- und Landschaftschutzes (z.B. Schutz der Ufervegetation) oder der Gewässernutzung erforderlich sei. Der Kanton St.Gallen habe die Uferlinie weder im neuen Planungs- und Baugesetz noch in der dazu gehörigen Verordnung definiert. Das Kreisschreiben des Baudepartementes vom 5. Dezember 2017 betreffend „Die Festlegung der Gewässerräume nach dem Planungs- und Baugesetz vom 27. April 2016“ verweise diesbezüglich auf eine im Sommer 2018 erscheinende Arbeitshilfe des Amtes für Raumentwicklung und Geoinformation des Kantons St.Gallen (AREG). In seiner Stellungnahme vom 17. April 2018 zu den Protokollen der Rekursaugenscheine halte das Amt für Wasser



und Energie des Kantons St.Gallen (AWE) denn auch fest, dass das Baudepartement derzeit eine Arbeitshilfe zur Gewässerraumfestlegung erarbeite. Nach derzeitigem Stand werde für die Bestimmung der Uferlinie wohl der Wasserstand mit einer Wiederkehrperiode von zwei Jahren herangezogen.

#### *b Konkrete Beurteilung*

Das Baudepartement stützte sich auf die Beurteilung des AWE, welches für den X.-See den Wasserstand mit einer Wiederkehrperiode von zwei Jahren bei einer Höhe von 420,60 m.ü.M. festlegte. Das Baudepartement schloss daraus, dass die Uferlinie entlang des Hafenbeckens unmittelbar an der Aussenseite der Ufermauer, ungefähr auf der Höhe des Übergangs des vertikalen Teils der Ufermauer zur Böschungsmauer zu liegen käme. Da im umstrittenen Erlass die Baulinie für Anlagen ebenfalls an der Aussenseite der Ufermauer festgelegt werde, lägen die Uferlinie und die Baulinie für Anlagen praktisch aufeinander; somit würde die Breite des Gewässerraums im fraglichen Bereich auf Null reduziert und nicht zwischen 2 m und 5 m betragen, wie das im Baulinienplan angegeben werde.

*Hinweis:* Die in den Erwägungen erwähnte, im Zeitpunkt des Entscheids aber erst als Entwurf vorgelegene Arbeitshilfe des AREG ist zwischenzeitlich verabschiedet ("Gewässerraum im Kanton St.Gallen", einsehbar unter: [www.areg.sg.ch](http://www.areg.sg.ch)).

#### **B Reduktion des Gewässerraums im dicht überbauten Gebiet**

Nachdem feststand, dass der Gewässerraum im Bereich des Hafenbeckens nach Baulinienplan bis auf Null Meter reduziert wird, prüfte das Baudepartement, ob eine solche Verminderung nach Art. 41b Abs. 3 GSchV zulässig ist.

#### *a Erläuternder Bericht und Merkblatt*

Das Baudepartement führte aus, der Begriff „dicht überbautes Gebiet“ sei weder im GSchG noch in der GSchV definiert. Im Erläuternden Bericht werde ausgeführt, dass in Städten oder Dorfzentren, die dicht überbaut seien, die Ausscheidung des Gewässerraums gemäss Art. 41b GSchV oft nicht oder nur den Gegebenheiten angepasst sinnvoll sei. Der Schutz vor Hochwasser müsse jedoch auch hier gewährleistet sein, eine Anpassung an die baulichen Gegebenheiten, bei welcher der Hochwasserschutz nicht mehr gewährleistet wäre, sei nicht erlaubt. Ausserhalb der dicht überbauten Zentren sei der Gewässerraum gemäss den Vorgaben von Art. 41b Abs. 1 und 2 GSchV auszuscheiden. Zudem hätten das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) und das BAFU in Zusammenarbeit mit den Kantonen das „Merkblatt vom 18. Januar 2013 zur Anwendung des Begriffs dicht überbaute Gebiete



der Gewässerschutzverordnung“ (im folgenden Merkblatt) erarbeitet. Danach sei jeweils im Einzelfall anhand von verschiedenen Kriterien zu bestimmen, ob ein Gebiet dicht überbaut im Sinn der GSchV sei oder nicht. Die Kantone hätten dabei einen Spielraum. Es seien sowohl Aspekte der Gewässer- als auch der Siedlungsentwicklung heranzuziehen und sowohl übergeordnete Konzepte als auch die konkreten Situationen vor Ort zu berücksichtigen. Für eine dichte Überbauung spreche laut Merkblatt der Umstand, dass es sich um eine Zentrums- oder Kernzone in städtischen und ländlichen Gebieten oder einen Entwicklungsschwerpunkt handle; dagegen spreche u.a. das Vorhandensein bedeutender Grünräume. Zu berücksichtigen seien weiter die Bebaubarkeit und die Parzellenfläche, die bauliche Nutzung in der Umgebung und öffentliche Anlagen an Gewässern.

#### *b Bundesgerichtliche Rechtsprechung*

Das Baudepartement zog weiter die bundesgerichtliche Rechtsprechung zum Begriff des „dicht überbauten Gebiets“ bei. Bereits im ersten Entscheid zu dieser Thematik habe das Bundesgericht festgestellt, dass der Verordnungsgeber mit dem Begriff „dicht überbaut“ zum Ausdruck gebracht habe, dass eine „weitgehende“ Überbauung im Sinn von Art. 36 Abs. 3 des Raumplanungsgesetzes (SR 700) nicht genüge. Dieser Grundsatz sei in allen seither ergangenen Entscheiden bestätigt worden. Das Bundesgericht habe bislang bei der Beurteilung der Frage, ob eine „dichte Überbauung“ vorliege, stets einen sehr strengen Massstab angelegt und erst in einem einzigen Fall das Vorliegen von dicht überbautem Gebiet bejaht. Das fragliche Grundstück sei im betreffenden Fall im Hauptsiedlungsgebiet gelegen, das bereits durchgehend und mehrstöckig überbaut gewesen sei. Sämtliche Grundstücke entlang des Sees seien zudem mit Boots- und Badehäusern in dichter Folge überbaut gewesen, das Ufer habe mithin keine freien Flächen aufgewiesen. In allen anderen Fällen habe das Bundesgericht dagegen – trotz vorhandener Bauten und Anlagen auf den fraglichen und umliegenden Grundstücken – eine dichte Überbauung jeweils verneint.

#### *c Konkrete Beurteilung*

Das Baudepartement erwog, das *Hafenbecken* befinde sich nicht in unmittelbarer Nähe des Ortszentrums. Das Dorfzentrum sei räumlich deutlich vom Hafenbecken abgesetzt; es befinde sich nördlich des Sees und werde – abgesehen vom nur punktuell überbauten Gebiet entlang des Sees – zudem durch die Kantonsstrasse vom Hafenbecken getrennt. Dafür, dass es sich beim Hafenbecken nicht um einen Entwicklungsschwerpunkt handle, spreche weiter, dass sich dieses Gebiet weitgehend in der GFz bzw. GFa befinde und mithin neue Bauten oder Anlagen gar nicht zonenkonform wären. Es fehlten somit gewichtige Kriterien, die für die Annahme einer dichten Überbauung nötig wären. Da das Hafenbecken der Bevölkerung zur Erholung diene und es sich abseits des Dorfzentrums befinde, handle es sich vielmehr



um einen bedeutenden siedlungsnahen Grün- und Erholungsraum. Während des Augenscheins habe sich gezeigt, dass sich im Bereich des Hafenbeckens zwar einige Anlagen wie Sitzbänke und der gekieste Promenadenweg befänden, dennoch könne entgegen der Ansicht der Vorinstanz und des AREG nicht von einer hohen Dichte von Anlagen gesprochen werden.

In seinen Erwägungen wies das Baudepartement aus verfahrensökonomischen Gründen noch darauf hin, dass nach seiner Ansicht die *östlich des Hafenbeckens* gelegenen Grundstücke ebenfalls nicht in dicht überbautem Gebiet im Sinn von Art. 41b Abs. 3 GSchV lägen. Am Augenschein habe sich bestätigt, dass sich die fraglichen Grundstücke weit ausserhalb des Dorfzentrums unmittelbar östlich des Hafenbeckens, mithin also nicht im Zentrum befänden. Nördlich der fraglichen Grundstücke befänden sich grosse, locker überbaute Grundstücke, die weite Grünflächen aufwiesen; von einer dichten Überbauung könne damit keine Rede sein. Laut Vernehmung des AREG wäre es zudem möglich, dass zu gegebener Zeit im fraglichen Bereich anstatt der Sanierung der bestehenden Ufermauer eine Abflachung und Ökologisierung des Ufers in Betracht gezogen werden müsste. Bei der Festlegung des Gewässerraums müsse folglich diese Zielsetzung gesichert werden. Eine Reduktion des Gewässerraums sei damit auch östlich des Hafenbeckens nicht angezeigt. Bei grossen stehenden Gewässern wie dem hier betroffenen See dürfe der Gewässerraum nicht automatisch auf das Mindestmass von 15 m festgelegt werden, sondern dieser sei jeweils einzeln zu bestimmen. Er könne somit durchaus auch grösser ausfallen. Die von der Vorinstanz vorgenommene Erhöhung des Gewässerraums in diesem Bereich des Seeufers auf 20 m sei damit entgegen der Ansicht der dort vom Baulinienplan tangierten Grundeigentümer nicht von vornherein unzulässig.

## C Schlussfolgerungen

Zusammenfassend kam das Baudepartement zum Schluss, dass der Gewässerraum im Baulinienplan nicht korrekt festgelegt worden sei. Zum einen sei versäumt worden, die Uferlinie zu definieren und zum anderen werde der Gewässerraum zu Unrecht im Bereich des Hafenbeckens unter das gesetzlich vorgeschriebene Mindestmass reduziert. Der Rekurs der betroffenen Grundeigentümer im Bereich des Hafenbeckens sei damit im Sinn der Erwägungen gutzuheissen. Nachdem der umstrittene Erlass ein einziger, das gesamte Seeufer abdeckender Baulinienplan sei und von der Rekursinstanz nicht in einzelne Abschnitte aufgetrennt werden könne, sei der Baulinienplan gesamthaft und zusammen mit den Einspracheentscheiden aufzuheben. Bei diesem Ergebnis seien somit auch die Rekurse der vom Erlass tangierten Grundeigentümer im Bereich östlich des Hafenbeckens gutzuheissen.



#### Weitere Hinweise

BGE 143 II 77 Erw. 2.7, S. 83 f.

BGE 140 II 428 Erw. 7, S. 434

BGE 140 II 437 Erw. 5.3, S. 443 f.

Urteil des Bundesgerichtes 1C\_473/2015 vom 22. März 2016 Erw. 5.7

Erläuternder Bericht des Bundesamtes für Umwelt (BAFU) zur Initiative „Schutz und Nutzung der Gewässer 07.492“

Merkblatt vom 18. Januar 2013 zur Anwendung des Begriffs dicht überbaute Gebiete der Gewässerschutzverordnung“, insbesondere S. 4 ff.

Arbeitshilfe "Gewässerraum im Kanton St.Gallen", Stand August 2018, Amt für Raumentwicklung und Geoinformation (abrufbar unter: [www.areg.sg.ch](http://www.areg.sg.ch))

### 3

## Standortgebundenheit eines Betriebsgebäudes für einen Skilift in einem Schutzgebiet

### Quelle und Zusammenfassung

Entscheid des Baudepartementes Nr. 41/2018 vom 4. September 2018

*Ein Betriebsgebäude für einen standortgebundenen Skilift, das eine bisher mobile Betriebsbaute ersetzen soll, ist ausserhalb der Bauzone grundsätzlich standortgebunden (sog. abgeleitete Standortgebundenheit). Dem Standort dürfen aber keine überwiegenden Interessen entgegenstehen. Im konkreten Fall überwiegen die öffentlichrechtlichen Interessen des Natur- und Heimatschutzes, weshalb dem Bauvorhaben keine Ausnahmegewilligung erteilt werden kann.*

### Einleitung

Im Jahr 1989 bewilligte das Baudepartement am heutigen Standort einen Kleinskilift. Die Bewilligung war befristet und wurde letztmals im Jahr 2015 unter Auflagen und Bedingungen bis 2020 verlängert. Der Skilift befindet sich auf einem etwa 530'000 m<sup>2</sup> grossen Grundstück, welches hauptsächlich der Landwirtschaftszone zugeteilt ist. Gemäss kantonalem Richtplan befindet sich das Grundstück zusätzlich in einem Lebensraum bedrohter Arten (Kerngebiet). Zudem ist es im Bundesinventar für Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (BLN) aufgeführt. Erschlossen wird das Grundstück über eine Gemeindestrasse 3. Klasse. Die Erschliessungsstrasse führt auf 1'150 m.ü.M. an einem öffentlichen Parkplatz vorbei. Östlich des Parkplatzes befindet sich der 341 m lange Tellerschleplift. Auf dem Parkplatz steht ein mobiler Betriebswagen des Ski-Clubs, in welchem sich Material für den Skilift sowie ein Dieselöltank befindet. Solange der Betriebswagen noch fahrtüchtig war, wurde er ausserhalb der Skisaison ins Dorf gefahren und dort eingestellt.

Nach Erteilung der befristeten Bewilligung bis 2020 reichte der Ski-Club ein Gesuch für den Neubau der Talstation ein. Das Gebäude sollte eine Grundfläche von 3,5 m x 6,0 m und eine Giebelhöhe von 4,38 m aufweisen. Das Amt für Raumplanung und Geoinformation des Kantons St.Gallen (AREG)



verweigerte die Zustimmung, weshalb der Gemeinderat letztlich das Baugesuch abwies. Den gegen den Bauabschlag erhobenen Rekurs wies das Baudepartement ab.

## Erwägungen

### 1 Rechtliche Grundlagen

#### A Raumplanungsgesetz

##### a *Zonenkonformität in der Landwirtschaftszone*

Gemäss Art. 22 Abs. 1 des Raumplanungsgesetzes (RPG) dürfen Bauten und Anlagen nur mit behördlicher Bewilligung errichtet oder geändert werden. Voraussetzung einer Bewilligung ist nach Art. 22 Abs. 2 RPG, dass (Bst. a) die Bauten und Anlagen dem Zweck der Nutzungszone entsprechen und (Bst. b) das Land erschlossen ist. Die übrigen Voraussetzungen des Bundesrechts und des kantonalen Rechts bleiben vorbehalten (Art. 22 Abs. 3 RPG). Das AREG entscheidet als zuständige kantonale Behörde bei allen Bauvorhaben ausserhalb der Bauzonen, ob sie zonenkonform sind oder ob für sie eine Ausnahmegewilligung erteilt werden kann (Art. 25 Abs. 2 RPG).

In der Landwirtschaftszone sind Bauten und Anlagen zonenkonform, die zur landwirtschaftlichen Bewirtschaftung oder für den produzierenden Gartenbau nötig sind (Art. 16a Abs. 1 RPG).

##### b *Ausnahmegewilligungen*

Der Grundtatbestand für die Erteilung von Ausnahmegewilligungen für nicht zonenkonforme Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone ist in Art. 24 RPG geregelt. Diese Bestimmung gelangt subsidiär zur Anwendung, wenn keine erleichterte Ausnahmegewilligung nach den Bestimmungen von Art. 24a RPG bis Art. 24d RPG und Art. 37a RPG möglich ist.

##### c *Grundtatbestand für Ausnahmegewilligungen (Art. 24 RPG)*

Nach Art. 24 RPG können nicht zonenkonforme Bauten ausserhalb der Bauzonen ausnahmsweise bewilligt werden, wenn der Zweck einen Standort ausserhalb der Bauzone erfordert (sog. Standortgebundenheit; Art. 24 Bst. a



RPG) und wenn dem Bauvorhaben keine überwiegenden Interessen entgegenstehen (Art. 24 Bst. b RPG).

Standortgebundenheit setzt voraus, dass eine Baute oder Anlage namentlich aus technischen oder wirtschaftlichen Gründen oder wegen der Bodenbeschaffenheit auf einen Standort ausserhalb der Bauzonen angewiesen ist.

Art. 24 Bst. b RPG verlangt eine durch die Entscheidbehörde vorzunehmende umfassende Interessenabwägung im Sinn von Art. 1 Abs. 1 Bst. c der Raumplanungsverordnung (RPV). Das heisst, dass die Behörde bei der Ermittlung und Beurteilung aller massgeblichen Interessen insbesondere die Vereinbarkeit mit der anzustrebenden räumlichen Entwicklung und die möglichen Auswirkungen berücksichtigt (Art. 3 RVP). Als entgegenstehende Interessen kommen insbesondere die Schonung von Natur und Landschaft und die Schonung eines BLN-Gebiets oder kantonalen Landschaftsschutzgebiets in Frage.

## B Natur- und Heimatschutzgesetz

### a *Landschaftsschutzgebiet (BLN)*

Art. 6 des Natur- und Heimatschutzgesetzes (NHG) legt fest, dass durch die Aufnahme eines Objektes von nationaler Bedeutung in ein Inventar des Bundes dargetan wird, dass es in besonderem Masse die ungeschmälerterte Erhaltung, jedenfalls aber unter Einbezug von Wiederstellungs- oder angemessenen Ersatzmassnahmen die grösstmögliche Schonung verdient (Abs. 1). Ein Abweichen von der ungeschmälerterten Erhaltung im Sinn der Inventare darf bei der Erfüllung einer Bundesaufgabe nur in Erwägung gezogen werden, wenn ihr bestimmte gleich- oder höherwertige Interessen von ebenfalls nationaler Bedeutung entgegenstehen (Abs. 2). BLN-Objekte müssen in ihrer natur- und kulturlandschaftlichen Eigenart und mit ihren prägenden Elementen ungeschmälerter erhalten bleiben.

Die Erteilung einer Ausnahmegewilligung gemäss Art. 24 RPG ist eine Bundesaufgabe nach Art. 2 NHG, weshalb die Eidgenössische Natur- und Heimatschutzkommission (nachfolgend ENHK) zuhanden der Entscheidbehörde ein Gutachten verfasst, wenn das BLN-Gebiet durch die Erteilung der verlangten Ausnahmegewilligung erheblich beeinträchtigt werden könnte. Die Kommission gibt darin an, ob das Objekt ungeschmälerter zu erhalten oder wie es zu schonen ist (Art. 7 Abs. 2 NHG).



*b Lebensraum bedrohter Arten (Biotope)*

Dem Aussterben einheimischer Tier- und Pflanzenarten ist durch die Erhaltung genügend grosser Lebensräume (Biotope) und andere geeignete Massnahmen entgegenzuwirken (Art. 18 Abs. 1 erster Satz NHG). Diese Zielsetzung dient der Erhaltung vorhandener, ökologischer-naturräumlicher Ressourcen.

**C Richtplanvorgaben**

*a Allgemeines*

Nach Art. 9 Abs. 1 RPG und dem in diesem Streitfall anwendbaren Art. 44 Abs. 1 BauG ist der kantonale Richtplan für die Behörden verbindlich.

*b Lebensräume bedrohter Arten*

Der kantonale Richtplan umschreibt die Lebensräume bedrohter Arten (Kern- und Schongebiete) im Kapitel V 31 mit der Überschrift „Vorranggebiete Natur und Landschaft“. Für sämtliche in diesem Kapitel festgehaltenen Kategorien, zu denen neben den Lebensräumen und den Landschaftsgebieten auch Naturschutzgebiete, Lebensräume Gewässer/Auen und Geotope zählen, wird festgehalten, dass die im Anhang zum Richtplankapitel aufgeführten und nach Kategorien aufgegliederten Schutzgegenstände kantonale Vorranggebiete Natur und Landschaft darstellen. Bei der Erfüllung ihrer Aufgaben (Bauvorhaben, Sachplanungen, Erlasse, Verfügungen, Genehmigungen, Rekursentscheide, finanzielle Beiträge usw.) berücksichtigen Kanton und Gemeinden die Schutzziele der im Richtplan bezeichneten Vorranggebiete Natur- und Landschaftsschutz.

Lebensräume bedrohter und seltener Tier- und Pflanzenarten sind meist reich strukturierte, ursprüngliche Landschaften. Sie enthalten viel Deckungsraum für die Tiere und sind im Allgemeinen für den Menschen schwer zugänglich. Sie bilden letzte Rückzugsgebiete bedrohter Arten (vgl. Kantonaler Richtplan, Koordinationsblatt V 31, S. 2 f.). In diesen Gebieten sollen vor allem die Naturvielfalt und die Abgeschiedenheit dauernd gesichert und vor Störungen bewahrt werden. Unter anderem wird erwartet, dass sich die Grundnutzung der Land- und Waldwirtschaft den Ansprüchen der Erhaltung der Artenvielfalt anpasst, jegliche Störungen in Brut- und Aufzuchtzeiten unterlassen und in Gebieten mit Auerwild und Haselhuhnvorkommen ganzjährige Wegegebote und Pilzpflückverbote geprüft werden. Die Land- und Waldbewirtschaftung hat sich auf die Ansprüche dieser bedrohten Arten auszurichten. Bei notwendigen Erschliessungsvorkehren ist der Erholungsbetrieb auszuschliessen; diese Gebiete dienen nicht der Intensiverholung und bei Gruppenveranstaltungen ist besondere Rücksicht zu nehmen. In



den Kerngebieten sollen weiter insbesondere die Unberührtheit und der naturschutzähnliche Charakter bewahrt werden; Freizeitaktivitäten sind nur zulässig, wenn nachgewiesen ist, dass sie keine schädigenden Auswirkungen haben. Neue Erschliessungen sind ausgeschlossen. Für Schon- und Kerngebiete gelten sodann gleichzeitig die Schutzziele der Landschaftsschutzgebiete.

## **2 Beurteilung durch das Baudepartement**

### **A Standortgebundenheit**

Das Baudepartement prüfte, ob für das Bauvorhaben eine Ausnahmegewilligung nach Art. 24 RPG erteilt werden könne. Dabei war die Standortgebundenheit nach Art. 24 Bst. a RPG unbestritten, zumal das Betriebsgebäude in Zusammenhang mit der ausserhalb der Bauzonen bestehenden und bewilligten Skiliftanlage erstellt werden sollte (sog. abgeleitete Standortgebundenheit). Das Baudepartement hatte somit einzig die Interessensabwägung nach Art. 24 Bst. b RPG vorzunehmen.

### **B Massgebliche Interessen**

Das Baudepartement erhob zunächst die in Frage stehenden Interessen und deren konkreten Inhalte.

#### *a Lebensraum bedrohter Arten*

Das Baudepartement nahm zunächst auf den im Kantonalen Richtplan festgesetzten Lebensraum bedrohter Arten (Kerngebiet) Bezug. Es verwies auf die Ansicht des AREG, welches sich auf die Stellungnahme des Amtes für Natur, Jagd und Fischerei des Kantons St.Gallen (ANJF) stützte. Danach sei das vom Bauvorhaben betroffene Gebiet insbesondere für die stark gefährdeten Auerhühner wichtig. Für die sehr störungsanfälligen Vögel stelle der Winter die sensibelste Jahreszeit dar. Das abgeschiedene Tal sei jedoch nicht nur für das Haselhuhn, sondern auch für den Luchs und das Schalenwild als Rückzugsort von Bedeutung, zumal diese durch den ansteigenden Wintertourismus zunehmend unter Druck gerieten.

#### *b BLN-Gebiet*

Sodann verwies das Baudepartement auf das Gutachten der ENHK, das diese zuhanden des Baudepartements verfasste. Das Gutachten nannte den Erhalt u.a. der vielfältigen Gebirgslandschaften, der Einstandsgebiete von



Säugetieren und Vögeln, des dichten Lebensraumverbunds und seiner Vernetzung, der Unberührtheit und Störungsarmut des Berglandes, des Strukturreichtums der Lebensräume sowie des Lebensraums für seltene, gefährdete und endemische Pflanzen- und Tierarten als relevante Schutzziele. Im Hinblick auf diese Schutzziele beurteilte die Kommission den bestehenden Skilift als störende Infrastruktur in einer ansonsten sehr naturnahen Berglandschaft. Sie kam zum Schluss, dass eine zusätzliche permanente Einrichtung für den Wintersport eine weitere Beeinträchtigung der Schutzziele bedeute und unerwünscht sei. Das Bauvorhaben führe zu einer leichten zusätzlichen Beeinträchtigung hinsichtlich der Schutzziele des betroffenen BLN-Objekts. Mit einer neuen festen Infrastruktur würde eine dauerhafte Nutzung des Talkessels für Wintersportaktivitäten präjudiziert und damit Störungen langfristig begünstigt. Zur Sicherstellung der grösstmöglichen Schonung sei deshalb weiterhin eine mobile Lösung zu suchen, die ausserhalb der Wintersaison zwingend zu entfernen sei und sich von der Materialisierung und Farbgebung her in die Landschaft einpassen müsse.

*c Interessen der Bauherrschaft*

Der Ski-Club brachte vor, dass sich das geplante Gebäude gut in die Landschaft einfüge und die Umwelt entlastet werde, wenn der mobile Betriebswagen nicht jeden Frühling ins Tal und im Herbst wieder zum Skilift hochgefahren werden müsse. Sodann könne mit dem Betrieb des Skilifts der örtlichen Jugend eine sinnvolle Freizeitbeschäftigung ermöglicht werden. Weiter verwies der Ski-Club auf einen behördenverbindlichen Regionalplan, gemäss welchem die Region die Möglichkeiten fürs Skifahren unterstütze.

**C Interessenabwägung**

*a BLN-Gebiet und Lebensraum bedrohter Arten*

Gestützt auf die Vernehmlassung des AREG und das Gutachten der ENHK stellte das Baudepartement fest, dass durch den Neubau sowohl die Schutzziele des BLN-Gebiets als auch jene des Lebensraums bedrohter Arten (Kerngebiet) verletzt seien. Der geplante Neubau stelle nebst dem bereits störenden Skiliftbetrieb eine zusätzliche Beeinträchtigung der Schutzziele des BLN-Objekts dar. Hinzu komme, dass die Betriebsbewilligung nur noch bis ins Jahr 2020 gelte und nicht ausgeschlossen werden könne, dass bei der Prüfung eines allfälligen erneuten Betriebsgesuchs die Interessen des Landschafts- und Lebensraumschutzes stärker gewichtet werde, zumal der Siedlungsdruck weiter zunehme und die Bedeutung der geschützten Lebensräume dementsprechend verstärkt werden müsse. Weiter sei zu beachten, dass die Schutzziele gemäss Bundesinventar nur dann verletzt werden dürften, wenn diesen gleich- oder höherwertige Interessen von ebenfalls nationaler Bedeutung entgegenstehen.



#### *b Regionalplan und Sportaktivitäten*

Das Baudepartement fuhr fort, dass der Regionalplan, auf welchen sich der Ski-Club stütze, keine solchen (nationalen) Interessen darstelle, welche es gegenüber den Schutzziele des BLN-Gebietes abzuwägen gälte. Hinzu komme, dass seit dem Inkrafttreten des neuen Planungs- und Baugesetzes (PBG) keine regionalen Planungsinstrumente mehr vorgesehen seien. Ebenfalls nicht relevant sei die geltend gemachte – und unbestrittenermassen wertvolle – Freiwilligenarbeit des Ski-Clubs. Denn die ehrenamtliche Betreuung von Kindern beim Skifahren stelle zum einen keine Bundesaufgabe dar, die bei der vorliegenden Interessenabwägung die Schutzziele des BLN-Objekts aufzuwiegen vermöchte. Zum anderen könnten die Kinder und Jugendlichen ebenso gut anderswo beim Skifahren betreut werden, befänden sich doch innerhalb einer Fahrzeit von einer halben Stunde zahlreiche andere Skilifte.

#### *c Auswirkungen in Bezug auf die bestehende Anlage*

Das Baudepartement führte weiter aus, dass der Bauabschlag die befristete Betriebsbewilligung des Skilifts nicht in Frage stelle. Demgegenüber würde aber mit dem Bau eines fest installierten Betriebshauses ein Anreiz und eine gewisse Vertrauensgrundlage für einen weiteren Fortbestand des Skilifts im BLN- und Lebensraum bedrohter Arten (Kerngebiet) geschaffen, was im diametralen Widerspruch zu den entsprechenden Schutzziele stünde. Zur Sicherung der grösstmöglichen Schonung nach Art. 6 NHG sei es vorliegend folglich nötig, dass der Ersatz der mobilen Lösung, der Gegenstand einer neuen Baubewilligung sein müsste, wiederum mobil ausgestaltet werde, sich farblich und von der Materialisierung her besser als der heutige Containerwagen in die geschützte Landschaft einfüge und während der schneefreien Jahreszeit wiederum aus dem geschützten Gebiet entfernt werde. Die dafür nötigen zusätzlichen zwei Fahrten seien mit Blick auf die negativen Auswirkungen einer permanenten Infrastrukturbau im betroffenen Schutzgebiet vernachlässigbar.

### **3 Schlussfolgerung**

Das Baudepartement hielt fest, den verletzten Schutzziele stünden keine gleich- oder höherwertigen Interessen von ebenfalls nationaler Bedeutung entgegen, welche die Bewilligung der störenden Strukturbaute im Schutzgebiet gleichwohl rechtfertigen würden. Es wies den Rekurs ab.



#### Weitere Hinweise

R. Muggli in Aemissegger/Moor/Ruch/Tschannen (Hrsg.), Praxiskommentar RPG: Bauen ausserhalb der Bauzone, Zürich/Basel/Genf 2017, N 16 ff. zu Art. 24 RPG



# 4

## Zweckänderung ohne bauliche Massnahmen ausserhalb der Bauzonen

### Quelle und Zusammenfassung

Urteil des Bundesgerichtes 1C\_131/2018 vom 27. August 2018

*Eine Ausnahmegewilligung nach Art. 24a RPG für die Zweckänderung eines Gebäudes ausserhalb der Bauzonen ist nur möglich, wenn die damit verbundenen Unterhaltsarbeiten bewilligungsfrei sind. Dies schliesst insbesondere bauliche Arbeiten an der Substanz aus.*

### Einleitung

Eine Skiliftbetreiberin reichte für die vorgenommene Umnutzung ihrer Scheune in der Landwirtschaftszone als Lagerraum für den Skiliftbetrieb ein nachträgliches Baugesuch ein. Dagegen erhob ein Nachbar Einsprache. Das Amt für Raumentwicklung und Geoinformation des Kantons St. Gallen (AREG) stimmte der temporären Umnutzung ohne bauliche Massnahmen zu. Die Baubehörde bewilligte darauf das Baugesuch und wies die dagegen gerichtete Einsprache ab. In der Folge stellte das Baudepartement anlässlich des Rekursaugenscheins fest, dass massgebliche bauliche Massnahmen ausgeführt worden waren, weshalb es den Rekurs guthiess und den Bau- und Einspracheentscheid aufhob. Das Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen hob den Rekursentscheid auf, weil es sich seiner Meinung nach um blosse Unterhaltsarbeiten gehandelt habe, wofür es keine Bewilligung brauche. Das Bundesgericht teilte jedoch die gegenteilige Ansicht des Baudepartementes, weshalb es den Verwaltungsgerichtsentscheid aufhob.

### Erwägungen

#### A Bauliche Veränderungen

Vorliegend ist unbestritten, dass die Skiliftbetreiberin diverse bauliche Änderungen an der landwirtschaftlichen Scheune vorgenommen hat. Umstritten ist hingegen, ob es sich dabei um mehr als nur bewilligungsfreie Unterhalts-



arbeiten handelte. Konkret wurde im Inneren der Scheune der Heuboden zurückversetzt, neue Stützbalken des Zwischenbodens eingesetzt und der verfaulte Fussbalken ersetzt. Weiter wurden im Aussenbereich der Bretterschirm der Westfassade komplett erneuert, die Sichtbacksteinmauer der südlichen Fassade neu mit Holz verschalt sowie ein neues, grösseres Tor eingebaut.

## B Zweckänderungen ohne bauliche Massnahmen

### a *Erleichterte Ausnahmegewilligung*

Bei Art. 24a RPG handelt es sich um einen erleichterten Ausnahmegewilligungstatbestand. Diese Bestimmung ist auf alle bestehenden Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen anwendbar, sofern sie rechtmässig erstellt worden sind. Eine Zweckänderung von Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone kann bewilligt werden, wenn sie keine baulichen Massnahmen im Sinn von Art. 22 Abs. 1 RPG erfordert, dadurch keine neuen Auswirkungen auf Raum, Erschliessung und Umwelt entstehen und sie nach keinem anderen Bundeserlass unzulässig ist. Ausnahmegewilligungen nach Art. 24a RPG werden von Gesetzes wegen unter dem Vorbehalt veränderter Verhältnisse erteilt.

### b *Massstab für die Bewilligungspflicht ist einzig das Bundesrecht*

Das Verwaltungsgericht hat die Qualität der baulichen Massnahmen im Licht von Art. 22 Abs. 1 RPG i.V.m. Art. 78 BauG beurteilt. Ob ein Vorhaben baubewilligungspflichtig ist und Art. 24a RPG somit von vornherein nicht zur Anwendung gelangt, bestimmt sich jedoch allein nach Bundesrecht. Gestützt auf Art. 22 Abs. 1 RPG dürfen Neubauten, Wiederaufbauten, Ersatzbauten, Umbauten, Anbauten, Zweckänderungen und Sanierungen, die über das übliche Mass einer Renovation hinausgehen, nur mit einer behördlichen Bewilligung vorgenommen werden. Den Kantonen bleibt es vorbehalten, über den bundesrechtlichen Mindeststandard hinauszugehen und weitere Vorgänge für bewilligungspflichtig zu erklären. Hingegen können sie nichts von der Bewilligungspflicht ausnehmen, was nach Art. 22 RPG einer Bewilligung bedarf. Nach der Rechtsprechung ist eine bauliche Massnahme dann dem Baubewilligungsverfahren zu unterwerfen, wenn mit der Realisierung der Baute oder Anlage im Allgemeinen, nach dem gewöhnlichen Lauf der Dinge, so wichtige räumliche Folgen verbunden sind, dass ein Interesse der Öffentlichkeit oder der Nachbarn an einer vorgängigen Kontrolle besteht. Wenn diese Voraussetzung erfüllt ist, unterstehen auch reine Umnutzungen der Baubewilligungspflicht.



#### *c Zulässiger Umfang von bewilligungsfreien Unterhaltsarbeiten*

Wird eine Zweckänderung von baubewilligungsfreien Unterhalts- und Renovationsarbeiten begleitet, steht dies einer Anwendung von Art. 24a RPG nicht entgegen. Was aber über eine blossе Renovation hinausgeht, stellt eine bewilligungspflichtige Massnahme dar und schliesst die Anwendung von Art. 24a RPG aus. Renovationsarbeiten dürfen nicht so umfangreich sein, dass im Ergebnis etwas Neues entsteht; denn dann wird das Vorhaben grundsätzlich baubewilligungspflichtig. Art. 24a RPG ist somit nur auf reine, nach Art. 22 RPG nicht bewilligungspflichtige Zweckänderungen anwendbar. Baubewilligungspflichtige Zweckänderungen schliessen die Anwendbarkeit von Art. 24a RPG aus.

#### *d Bewilligungspflicht bei Eingriffen in die Statik*

Das Bundesgericht hielt fest, dass durch die vorliegenden baulichen Massnahmen, insbesondere durch den Ersatz der nicht mehr intakten Balken, wesentliche Eingriffe in statisch wichtige Elemente des Gebäudes vorgenommen worden seien. Beim ersetzten Fussbalken handle es sich um einen tragenden Teil des Fachwerks, der eine entscheidende statische Funktion im Rahmenbau erfülle. Sofern dieser ersatzlos entfernt würde, wäre die Westfassade instabil und würde allenfalls sogar zusammenbrechen. Dasselbe gelte für die Rückversetzung der Stützbalken des Zwischenbodens, der ein Teil der tragenden Gebäudekonstruktion sei. Bei Auswirkungen auf die Statik sowie bei Änderungen an der baulichen Substanz sei eine Bewilligungspflicht grundsätzlich zu bejahen. Ein Eingriff in die Bausubstanz sei mit einer Baubewilligungspflicht verbunden, womit beim Ersatz von tragenden Balken eine bauliche Massnahme vorliege. Indem das Verwaltungsgericht diese Bauarbeiten nicht als baubewilligungspflichtige Massnahmen im Sinn von Art. 24a RPG qualifiziert habe, habe es Bundesrecht verletzt.

#### *e Konkret keine bewilligungsfreien Unterhaltsarbeiten*

Das Bundesgericht hat weiter festgehalten, dass die durchgeführten Arbeiten ausschliesslich für einen zonenfremden Zweck, nämlich die Nutzung der Scheune als Materiallager für den Skiliftbetrieb, vorgenommen worden seien. Die entsprechende Renovation hätte sich für die zonenkonforme, landwirtschaftliche Nutzung aber gar nicht mehr gelohnt. Es widersprach deshalb dem Verwaltungsgericht, dass es sich bei den auf die Lagerung von Materialien des Skiliftbetriebs ausgerichteten baulichen Massnahmen um Arbeiten gehandelt habe, die einer späteren landwirtschaftlichen Nutzung dienlich und angezeigt gewesen seien. Beim ersetzten Stützbalken für den Zwischenboden und dem ausgewechselten verfaulten Fussbalken, auf dem die Westfassade stehe, habe es sich um marode tragende Konstruktionsteile gehandelt. Demnach könne bei den durchgeführten Arbeiten nicht mehr von



einer Substanzerhaltung gesprochen werden. Die vorgenommenen Veränderungen an der bestehenden Scheune sprengten somit das übliche Mass einer blossen baubewilligungsfreien Renovation und es liege kein reiner Unterhalt vor. Insofern spiele es auch keine Rolle, dass die Scheune ansonsten grundsätzlich in einem guten Zustand gewesen sein soll.

#### Weitere Hinweise

BGE 113 Ib 314 Erw. 2b S. 315 f.

BGE 119 Ib 222 Erw. 3a S. 226 mit Hinweisen

Urteil des Bundesgerichtes 1C\_283/2017 vom 23. August 2017 Erw. 3.2 mit Hinweis

Urteil des Bundesgerichtes 1C\_127/2008 vom 4. Dezember 2008 Erw. 2.2

Urteil des Bundesgerichtes 1C\_351/2011 vom 7. März 2012 Erw. 5.3

B. Waldmann, Bauen ohne Baubewilligung? Von klaren und den Zweifelsfällen, Schweizerische Baurechtstagung 2017, S. 31 ff., S. 46 mit Hinweis

# 5

## Berechnung des Mehrlängenzuschlags

### Quelle und Zusammenfassung

Entscheid des Baudepartementes Nr. 19/2018 vom 23. August 2018

*Massgebend bei der Berechnung für den Flächenausgleich bei einem teilweise unterschrittenen Mehrlängenzuschlag ist die senkrecht zur Grenze sich ergebende Freifläche.*

### Einleitung

Ein Gemeinderat erliess einen Überbauungsplan mit besonderen Vorschriften, der auf einem wegleitenden Richtprojekt für ein Mehrfamilienhaus beruhte. Der Überbauungsplan legt unter anderem verschiedene Baubereiche fest. Damit soll eine Bebauung mit zusammengebauten Gebäuden ermöglicht werden, die von der Grenze zum Nachbargrundstück gestaffelt rückversetzt zu stehen kommen sollen. Die Gebäude haben gegenüber dem Nachbargrundstück nebst einem kommunal vorgesehenen Mehrhöhen- auch einen Mehrlängenzuschlag einzuhalten. Gegen den Überbauungsplan reichten verschiedene Nachbarn Einsprache ein, die der Gemeinderat abwies; den dagegen erhobenen Rekurs hiess das Baudepartement gut.

### Erwägungen

#### 1 Gesetzliche Grundlagen

##### A Kommunale Regelung zu Abstandsvorschriften in Überbauungsplänen

Das kommunale Baureglement (nachfolgend BauR) bestimmt für Gestaltungs- und Überbauungspläne, dass der reglementsgemässe Grenz- und Gebäudeabstand sowie der Mehrhöhen- und der Mehrlängenzuschlag gegenüber ausserhalb des Plangebietes liegenden Grundstücken eingehalten werden müssen.



## B Grenzabstand

Nach dem im vorliegenden Rekursverfahren anwendbaren Baugesetz (BauG), ist der Grenzabstand von Gebäuden die kürzeste Entfernung zwischen Fassade und Grenze, wobei im Grundriss gemessen wird (Art. 56 Abs. 1 BauG).

## C Mehrlängenzuschlag

Der Mehrlängenzuschlag entspricht der Vergrösserung des Grenzabstandes im Verhältnis zur Überschreitung einer festgelegten Gebäudelänge (Art. 65 Abs. 1 BauG). Nach Art. 65 Abs. 2 BauG kann bei versetzten, geschweiften oder schief zur Grenze stehenden Bauteilen ein Flächenausgleich erfolgen. Dabei darf der Mehrlängenzuschlag teilweise unterschritten werden, wenn die dem Gebäude senkrecht vorgelagerte Grundstückfläche der sich aus dem Mehrlängenzuschlag ergebenden Freifläche entspricht.

Gemäss Art. 22 Abs. 1 BauR müssen bei Überschreitung einer Gebäudelänge von 18 m die zonengemässen Grenzabstände in den Wohn- und in den Wohn-Gewerbebezonen um einen Viertel der Mehrlänge vergrössert werden, im Maximum um 6 m.

## 2 Beurteilung durch das Baudepartement

### A Berechnung des Mehrlängenzuschlags durch die Vorinstanz

Während des Rekursverfahrens reichte die Vorinstanz eine Berechnung des Mehrlängenausgleichs ein. Dabei berechnete sie die entsprechenden Flächen jeweils senkrecht von den Gebäudeteilen aus gemessen. Dieses Vorgehen entspricht der im Anhang zum BauR enthaltenen Skizze (Technische Erläuterungen).

### B Berechnung des Mehrlängenzuschlags durch das Baudepartement

Das Baudepartement hielt fest, das kommunale Baureglement sehe zwar einen Mehrlängenzuschlag in Art. 22 Abs. 1 BauR vor, die Zulässigkeit eines teilweisen Unterschreitens des Mehrlängenzuschlags sei jedoch im kantonalen Baugesetz geregelt. Entsprechend richte sich die Ausgleichsberechnung nach kantonalem Recht und die im Anhang zum Baureglement illustrierte Art und Weise der Flächenausgleichsberechnung seien unbeachtlich, zumal der Anhang und die darin enthaltenen zeichnerischen Erläuterungen ohnehin nicht rechtsverbindlichen Inhalt des genehmigten Baureglements bildeten.



Soweit der Baubereich „B“ in den um die Mehrlängenzuschlag vergrösserten Abstand hineinragt, habe diese Fläche der sich aus dem Mehrlängenzuschlag ergebenden Freifläche zu entsprechen. Entgegen der Ansicht der Planungsbehörde ist diese Freifläche – gleich wie beim Grenzabstand – jedoch senkrecht von der Grenze (und nicht senkrecht vom Gebäude) aus zu bestimmen.

### C Schlussfolgerung

Im konkreten Fall stellte das Baudepartement fest, dass die so berechneten Freiflächen nicht ausreichen, um den teilweise unterschrittenen Mehrlängenzuschlag auszugleichen, weshalb der Überbauungsplan die kommunale Bestimmung verletzt, wonach der Mehrlängenzuschlag gegenüber ausserhalb des Plangebiets liegenden Grundstücken einzuhalten ist.

#### Weitere Hinweise

M. Zemp, Kommentar zum Baugesetz des Kantons St.Gallen vom 6. Juni 1972 (Art. 49 – 92 Baugesetz), St.Gallen 1980, Art. 65, S. 86

B. Heer, St.Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, Anhang 13, S. 397

## 6

### Nachbarlegitimation bei Lichtimmissionen

#### Quelle und Zusammenfassung

Entscheid des Bundesgerichtes 1C\_475/2017 vom 21. September 2018

*Das Bundesgericht hatte Gelegenheit, sich zur Frage der Beschwerdelegitimation eines Nachbarn in Bezug auf Lichtemissionen eines Spitalgebäudes zu äussern. Für die Beurteilung von Lichtemissionen können ausländische Normen beigezogen werden. Bei diesen Richtlinien handelt es sich allerdings um Richtwerte für die Übermässigkeit von Lichtemissionen wie Leuchtreklamen, so dass auch bei einer klaren Einhaltung der Richtwerte die Legitimation nicht ohne Weiteres verneint werden kann. Im konkreten Fall verneinte das Bundesgericht jedoch aufgrund der festgestellten tatsächlichen Situation eine deutliche Wahrnehmbarkeit der Lichtemissionen bei Einhaltung technischer Schliesssysteme und damit die Legitimation des rund 300 m vom Bauvorhaben entfernt wohnenden Nachbarn.*

#### Einleitung

Die B. AG beabsichtigt auf einem südöstlich des Kantonsspitals Münsterlingen liegenden Grundstücks das Herz-Neuro-Zentrum Bodensee zu erstellen. Das Baugrundstück befindet sich in der Klinikzone. Das mit einem Wohnhaus überbaute Grundstück des Beschwerdeführers A. befindet sich etwa 280 m südlich vom geplanten Spitalbau entfernt. Sodann liegt das Grundstück etwa 20 m höher als das Baugrundstück.

Während der öffentlichen Auflage des Bauprojekts erhob A. öffentlich-rechtliche Einsprache. Unter anderem rügte er, dass er durch die Lichtemissionen des geplanten Spitalbaus massiv beeinträchtigt werde. So würde durch die brennende Innen- und Aussenbeleuchtung sein Schlaf gestört und damit seine Lebensqualität erheblich beeinträchtigt. Die Gemeinde Münsterlingen bewilligte das Baugesuch der B. AG und trat auf die Einsprache von A. mangels Legitimation nicht ein. Das Verwaltungsgericht Thurgau wies den dagegen gerichteten Rekurs ab, soweit es darauf eintrat. Gegen den verwaltungsgerichtlichen Entscheid erhob der Beschwerdeführer beim Bundesgericht Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten. Das Bundesgericht hob den angefochtenen Entscheid auf und wies die Sache an das Verwaltungsgericht zurück mit der Anweisung, die Legitimationsfrage allein unter dem Gesichtspunkt der Lichtimmissionen zu beurteilen (Urteil des Bun-



desgerichts 1C\_101/2016 vom 21. November 2016). Das Verwaltungsgericht führte daraufhin einen Augenschein zu den Lichtimmissionen durch und wies den Rekurs erneut ab. Hiergegen erhob A. wiederum Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten.

## Erwägungen

### 1 Rechtsgrundlagen

#### A Beschwerdelegitimation in kantonalen Verfahren

Gemäss Art. 33 Abs. 3 Bst. a des Raumplanungsgesetzes (RPG) ist die Legitimation in kantonalen Verfahren betreffend Nutzungspläne und raumplanerische Verfügungen – z.B. Baubewilligungen – mindestens im gleichen Umfang gewährleistet wie für die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten. Zu prüfen ist daher, ob der Beschwerdeführer nach der für die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geltenden Kriterien (Art. 89 Abs. 1 des Bundesgerichtsgesetzes [BGG]) zur Beschwerde befugt wäre. Demnach ist zur Beschwerde legitimiert, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat (Bst. a), durch den angefochtenen Entscheid besonders berührt ist (Bst. b) und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung hat (Bst. c). Nach der Praxis des Bundesgerichts (z.B. im Bereich des Lärmrechts) kommt es für die Legitimation nur darauf an, dass die Immissionen (bzw. ihre Zunahme) deutlich wahrnehmbar sind; nicht erforderlich ist, dass die Überschreitung von Belastungsgrenzwerten glaubhaft gemacht wird. Es soll verhindert werden, dass bereits zur Beurteilung der Legitimation komplexe Berechnungen angestellt und Expertisen eingeholt werden müssen, und damit ein Teil der materiellen Prüfung vorgezogen wird.

#### B Lichtimmissionen

Künstliches Licht besteht aus elektromagnetischen Strahlen und untersteht daher dem Umweltschutzgesetz (Art. 7 Abs. 1 USG). Folglich ist künstliches Licht bei der Quelle zu begrenzen (Emissionsbegrenzung). Die Emissionen sind jedoch nur so weit zu begrenzen, als dies technisch und betrieblich möglich sowie wirtschaftlich tragbar ist. Sofern feststeht oder zu erwarten ist, dass die Einwirkungen (Immissionen) schädlich oder lästig sind, werden die Emissionsbegrenzungen verschärft (vgl. Art. 11 USG). Für das sichtbare Licht gibt es jedoch keine Immissionsgrenzwerte, so dass die Lichtimmissionen im Einzelfall beurteilt werden müssen. Dabei ist nicht auf das subjektive



Empfinden einzelner Personen abzustellen, sondern eine objektivierte Betrachtung vorzunehmen, unter Berücksichtigung auch von Personen mit erhöhter Empfindlichkeit. Bei der objektivierten Betrachtung können ausländische und privatrechtliche Normen zur Unterstützung herangezogen werden.

## C Beschwerdelegitimation bei Lichtimmissionen

Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung ist die besondere Betroffenheit in der Regel zu bejahen, wenn eine direkte Sichtverbindung zur Lichtquelle besteht und diese deutlich wahrnehmbar ist. Dies ist in einem Umkreis von 100 Metern i.d.R. zu bejahen, sofern die Beleuchtung eine gewisse Mindeststärke überschreitet. Bei Fehlen einer direkten Sichtverbindung bzw. grosser Entfernung trägt die Beleuchtung zur Aufhellung des Nachthimmels bei, die für praktisch alle Bewohner einer Region sichtbar ist. In solchen Fällen müssen spezielle Umstände vorliegen, damit die erforderliche besondere Betroffenheit zu bejahen ist. Ob eine Person deutlich wahrnehmbaren, sie spezifisch treffenden Lichtimmissionen ausgesetzt ist, ist aufgrund qualitativer Kriterien (Art des Lichts) und quantitativer Kriterien (Ausmass der Raumaufhellung) zu beurteilen. Dabei sind insbesondere die Umgebung und die darin vorbestehenden Lichtemissionen zu berücksichtigen.

## 2 Beurteilung durch das Bundesgericht

### A Rechtsstandpunkte der Verfahrensbeteiligten und Einschätzung der Fachbehörden

#### a *Begründung des Verwaltungsgerichts*

Das Verwaltungsgericht verneinte eine besondere Betroffenheit des Beschwerdeführers. Der geplante Spitalbau befinde sich in 300 m Entfernung und komme in eine in der Nacht bereits durch verschiedene Lichtimmissionen vorbelastete Umgebung zu liegen. Von seinem gesamten Gesichtsfeld werde der Beschwerdeführer, wenn er nach Norden blicke, auf einen Meter Distanz lediglich die Umriss der Spitalbaute in der Grössenordnung von 2.6 cm x 13 cm wahrnehmen, wobei zusätzlich ein nicht unwesentlicher Teil durch das bestehende landwirtschaftliche Gebäude abgedeckt werde. Sowohl die Aussen- als auch die Innenbeleuchtung würden mit einer mittleren Leuchtdichte von 54.5 bzw. 72.2 cd/m<sup>2</sup> nicht die strengsten vom Bundesamt für Umwelt (BAFU) im ersten bundesgerichtlichen Verfahren herangezogenen Grenzwerte (100 - 110 cd/m<sup>2</sup>) erreichen. Schliesslich sei auch nicht davon auszugehen, dass am Abend sämtliche Zimmer ohne Verdunkelung beleuchtet sein würden.



## *b Vernehmlassung des BAFU*

Das BAFU zog bei der Beurteilung der Lichtimmissionen verschiedene ausländische und privatrechtliche Normen heran (die Richtlinie 150 der Commission International de l'Eclairage CIE 150-2003 "Guide on the Limitation of the Effects of Obtrusive Light from Outdoor Lighting Installations" [Leitfaden zur Begrenzung der Störlichtwirkungen von Aussenbeleuchtungsanlagen]; die von der CIE 150-2003 abgeleiteten Schweizer Normen SN EN 12193:2008 "Sportstättenbeleuchtung" und SN EN 12464-2:2014 "Beleuchtung von Arbeitsstätten - Teil 2: Arbeitsplätze im Freien"; die "Hinweise zur Messung, Beurteilung und Minderung von Lichtimmissionen", Stand 08.10.2012, Anh. 2 Stand 03.11.2015, der Deutsche Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft für Immissionsschutz (LAI), mit z.T. von der CIE abweichendem Beurteilungsansatz; die österreichische ÖNORM O 1052:2012 "Lichtimmissionen - Messung und Beurteilung").

Es führte aus, dass der Beschwerdeführer von seiner etwa 20 m höher gelegenen Liegenschaft in einem Winkel von rund sechs Grad praktisch frontal auf die rund 300 m entfernte Südseite der Spitalbaute hinabschaue. Auch wenn die Spitalbaute im unteren Bereich durch bestehende Gebäude teilweise verdeckt sei, könnten insbesondere die hell erleuchteten Fensterflächen als störend empfunden werden. Das BAFU stellte auf den höheren der beiden neu berechneten Werte für die mittlere Leuchtdichte der Fenster der Südfassade von 72.4 cd/m<sup>2</sup> ab und ging – im Gegensatz zur Vorinstanz – von einer Gegend mit geringer Gebietshelligkeit (E2 gemäss EN 12464-2:2014) aus.

Weiter erwog das BAFU, dass erleuchtete Fenster bezüglich ihrer Aussenwirkung am ehesten mit Leuchtreklame vergleichbar seien, für welche die Norm ÖNORM O 1052:2012 einen Höchstwert von 100 cd/m<sup>2</sup> in der Umgebungszone E2 aufstelle. Dieser werde vom Projekt zu mehr als 70 % ausgeschöpft. Die grosse Fläche (rund 250 m<sup>2</sup>) verstärke noch die Störwirkung auf die Umwelt im Vergleich zu üblichen Leuchtreklamen. Hinzu komme, dass sich die erleuchteten Spitalfenster aller Voraussicht nach auch von ihrer Farbtemperatur her von den bereits vorhandenen Lichtern abheben dürften, ähnlich wie die weiss erscheinenden Fenster des bestehenden Kantonsspitals Münsterlingen, die sich deutlich von den eher orange-gelblichen Lichtern der Strassenbeleuchtung abhoben. Es könne auch nicht davon ausgegangen werden, dass nach aussen leuchtende Fensterflächen durch den üblichen Gebrauch von Jalousien systematisch vermieden werden könnten, enthalte doch die Baubewilligung keine entsprechende Verpflichtung.



c *Stellungnahme der Beschwerdegegnerin zur Vernehmlassung des BAFU*

Die Beschwerdegegnerin kritisierte unter anderem das Abstellen auf den Richtwert ÖNORM O 1052:2012, weil auch die Schweizer Norm SN EN 12464-2:2014 einen Richtwert für Leuchtreklamen enthalte. Dieser liege in der Zone E2 bei 400 cd/m<sup>2</sup>. Zudem seien die von der ÖNORM für die Gebietshelligkeit II genannten Kriterien strenger als diejenigen der SN für das Gebiet E2. Vorliegend müsse daher auf den Richtwert für das "Gebiet III" ("Siedlungsrand, ländliche und durchgrünte Siedlungsgebiete") mit einer maximalen Leuchtdichte von 250 cd/m<sup>2</sup> abgestellt werden. Im Übrigen müsse das gesamte vom Beschwerdeführer aus sichtbare Panorama berücksichtigt werden, und nicht nur der Blick auf die geplante Baute.

B Bundesgerichtliche Beurteilung der Wahrnehmbarkeit der Immissionen

In tatsächlicher Hinsicht erachtete das Bundesgericht die gegen die getroffenen Feststellungen des Verwaltungsgerichts erhobenen Rügen unter dem Gesichtswinkel der Willkürprüfung für unbegründet. Es sei deshalb auf die Feststellungen der Vorinstanz am Augenschein abzustellen, insbesondere zu den bereits vorhandenen Lichtemissionen, dem Blickwinkel des Beschwerdeführers und dessen Sicht auf den geplanten Bau. Dagegen sei es eine frei überprüfbare Rechtsfrage, ob die Vorinstanz die für die Legitimation erforderliche Schwelle der deutlichen Wahrnehmbarkeit zu hoch angesetzt habe oder nicht.

Vorliegend ergebe sich eine mehr oder weniger deutliche Unterschreitung der Richtwerte, je nachdem, auf welche Norm abgestellt und welcher Helligkeitsstufe das Gebiet zugeordnet werde. Allerdings sei zu beachten, dass es sich um Richtwerte für die Übermässigkeit von Lichtemissionen, beispielsweise für Leuchtreklamen, handle. Diese müssten von ihrer Funktion her deutlich wahrnehmbar sein, so dass auch bei einer klaren Einhaltung der Richtwerte die Legitimation nicht ohne Weiteres verneint werden könne.

C Würdigung der unterschiedlichen Annahmen des BAFU und des Verwaltungsgerichts

Das Bundesgericht hielt fest, dass das BAFU seiner Beurteilung einen 24-Stunden-Betrieb mit ständiger nächtlicher Innenbeleuchtung zugrunde gelegt habe. Demgegenüber sei das Verwaltungsgericht davon ausgegangen, dass am Abend nicht sämtliche Zimmer beleuchtet seien; überdies werde ab Einbruch der Dunkelheit von den bereits in den Baubewilligungsunterlagen vorgesehenen Jalousien Gebrauch gemacht. Das Bundesgericht beurteilte die Annahme des Verwaltungsgerichts als realistisch, stellte jedoch fest,



dass das BAFU zu Recht einwendete, dass die Schliessung der Jalousien ohne entsprechende Auflage in der Baubewilligung nicht erzwungen werden könne.

#### D Sicherstellung der Verhinderung einer deutlichen Wahrnehmbarkeit der Lichtemissionen

Weil die Beschwerdegegnerin in ihrer Eingabe vor dem Verwaltungsgericht ausführte, dass sie sich im Hinblick auf eine Unterbindung der aus der Innenbeleuchtung herrührender Immissionen verpflichte, sämtliche Fensterflächen an der Süd- und Westfassade der projektierten Spitalbaute während der Dunkelheit mittels Lamellenjalousien vollständig abzudecken, konnte das Bundesgericht es dabei bewenden lassen, die Beschwerdegegnerin auf ihre Ausführungen zur beabsichtigten Unterbindung der Lichtemissionen zu behaften, um sicherzustellen, dass Einbau und Funktionieren des automatischen Schliesssystems von der zuständigen Behörde kontrolliert und durchgesetzt werden. Damit sei gewährleistet, dass die Innenbeleuchtung abends und nachts praktisch nicht mehr nach aussen in Erscheinung trete. Unter diesen Voraussetzungen könne mit dem Verwaltungsgericht die deutliche Wahrnehmbarkeit der Lichtemissionen und damit die Legitimation des Beschwerdeführers verneint werden.

#### E Schlussfolgerung

Das Bundesgericht hiess die Beschwerde teilweise gut und behaftete die Beschwerdegegnerin im Dispositiv auf die zugesagten technischen Massnahmen zur Begrenzung der Lichtemissionen. Im Übrigen wies es die Beschwerde ab.

#### Weitere Hinweise

BGE 140 II 214 Erw. 2.4 S. 220 f.

BGE 128 II 168 Erw. 2.3 S. 171

Urteil des Bundesgerichtes 1C\_101/2016 vom 21. November 2016