



Juristische Mitteilungen 2018 / IV

Inhalt

Information

- | | | |
|---|---|---|
| 1 | Die Rechtsabteilung des Baudepartementes informiert zukünftig digital und umfassender | 2 |
|---|---|---|

Literaturhinweise

- | | | |
|---|-----------------------|---|
| 2 | Neuerscheinungen 2018 | 6 |
|---|-----------------------|---|

Planungsrecht

- | | | |
|---|--|---|
| 3 | Mitwirkungsverfahren und Planungsbericht | 9 |
|---|--|---|

Baurecht

- | | | |
|---|--|----|
| 4 | Keine Einsprachegebühr in Baubewilligungsverfahren | 15 |
| 5 | Bestandteile eines Strassenbauprojekts | 16 |
| 6 | Pflicht zur Durchführung des Baubewilligungsverfahrens | 19 |
| 7 | Unzulässige bauliche Massnahmen im Sinn von Art. 24a RPG | 23 |
| 8 | Erschliessung mehrerer Wohneinheiten über eine Privatstrasse | 27 |

Impressum

Kanton St.Gallen
Baudepartement
Rechtsabteilung
www.jumi.sg.ch

Alexander Louis
058 229 10 48
alexander.louis@sg.ch

Zitiervorschlag:

Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen Jahr/Band/Nr.



1

Die Rechtsabteilung des Baudepartementes informiert zukünftig digital und umfassender

Zusammenfassung

Vor 20 Jahren erschienen die Juristischen Mitteilungen des Baudepartementes zum ersten Mal. Mit Einführung der erneuerten Internetseite des Kantons sowie der Publikationsplattform werden Instrumente zur Verfügung stehen, die eine umfassendere, schnellere und bessere Information durch die Rechtsabteilung des Baudepartementes ermöglichen. Auf die Juristischen Mitteilungen wird deshalb zukünftig verzichtet – dies ist die letzte Ausgabe.

Erläuterungen

1 Die zukünftigen Publikationsmittel des Kantons

Der Kanton arbeitet derzeit an der Einführung einer neuen Internetseite sowie an der Schaffung einer Publikationsplattform.

A Neue Internetseite des Kantons

Der Auftritt des Kantons St.Gallen im Internet wird grundlegend erneuert. Dabei soll die Nutzerführung – durch eine benutzerfreundlichere Darstellung und Navigation – verbessert werden. Auch werden die Inhalte überarbeitet. Die neue Internetseite (weiterhin erreichbar unter www.sg.ch) soll voraussichtlich ab 25. April 2019 abrufbar sein. Die Themen des Baudepartementes sind dabei insbesondere auf den beiden Hauptseiten "Bauen" und "Recht" enthalten. Während sich auf der Hauptseite "Bauen" Informationen zur Bauvorbereitung, zum Baugesuch und Baubewilligungsverfahren sowie auch zur Bauphase und zur Wohnbauförderung befinden, wird unter der Rubrik "Recht" unter anderem über das Planungs-, Bau- und Umweltrecht sowie das Beschaffungsrecht informiert.



B Die neue Publikationsplattform

Das neue Publikationsgesetz vom 13. Juni 2018 tritt am 1. Juni 2019 in Kraft. Unter anderem wird durch diesen neuen Erlass die elektronische Ausgabe der Gesetzessammlung für rechtsverbindlich erklärt. Mit dem Inkrafttreten dieses Gesetzes wird aber auch eine Publikationsplattform geschaffen, auf welcher insbesondere das kantonale Amtsblatt veröffentlicht werden soll. Auch die Gemeinden können diese Publikationsplattform als amtliches Publikationsorgan bestimmen. Weiter wird auf der Publikationsplattform zukünftig aber auch Rechtsprechung publiziert werden. Die Rechtsprechung der bis anhin bereits publizierenden Gerichte (Kantonsgericht, Handelsgericht, Anklagekammer, Verwaltungsgericht, Versicherungsgericht und Verwaltungsrekurskommission) – bisher abrufbar unter www.gerichte.sg.ch – wird zukünftig über diese Publikationsplattform der Öffentlichkeit zugänglich gemacht.

2 Nutzung der neuen Publikationsmittel durch die Rechtsabteilung des Baudepartementes

Die Rechtsabteilung des Baudepartementes wird zukünftig ihre Informationen auf den beiden neuen bzw. überarbeiteten Publikationsmitteln zur Verfügung stellen.

Mit der Aufschaltung der neuen kantonalen Internetseite wird unter der Rubrik "Recht" eine Unterrubrik "Planungs-, Bau- und Umweltrecht" zu finden sein. Diese Seite wird von der Rechtsabteilung sowie vom Amt für Umwelt (zu den Themen Umwelt-, Wasser- und Energierecht) bewirtschaftet. Die Rechtsabteilung stellt ihre Informationen unter folgenden Bereichen zur Verfügung:

A Rechtsprechung

Die Rechtsprechung des Baudepartementes – welche bisher vereinzelt in den Juristischen Mitteilungen publiziert wurde – wird zukünftig auf der neuen Publikationsplattform abrufbar sein. Auf der Internetseite des Kantons findet sich ein entsprechender Link auf die Publikationsplattform.

Auf der Publikationsplattform soll eine Vielzahl von Entscheiden des Baudepartementes – in anonymisierter Form – der interessierten Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. Selbstverständlich werden die Entscheide einleitend mit einer kurzen Zusammenfassung versehen, damit sich die Leserin bzw. der Leser einen Überblick über die wichtigsten behandelten Rechtsfragen im Entscheid verschaffen kann. Durch diese umfassendere Publikation



der Entscheide soll einerseits die Transparenz der Rechtsprechung gestärkt und andererseits die Rechtssicherheit erhöht werden. Durch die geänderten rechtlichen Grundlagen im Planungs- und Baurecht (revidiertes eidgenössisches Raumplanungsgesetz, neues kantonales Planungs- und Baugesetz) besteht ein erhöhtes Interesse daran, die Rechtsprechung in einem umfangreicheren Rahmen als bisher der Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Dadurch kann die Praxis des Baudepartementes besser und umfassender dargestellt werden, was insbesondere beim Wechsel von der "BauG-" in die "PBG-Welt" einen erheblichen Vorteil darstellt.

B PBG

In diesem Bereich findet sich zukünftig alles Wissenswerte zum neuen Planungs- und Baugesetz. Vom Verweis auf die Materialien, über verschiedene Arbeitshilfen und Kreisschreiben, bis hin zum Handbuch der Rechtsabteilung werden sämtliche Dokumente zum Planungs- und Baugesetz auf dieser Seite zu finden bzw. entsprechend verlinkt sein.

C Wissenswertes aus der Rechtsabteilung

In dieser Rubrik finden sich zukünftig weitere wissenswerte Informationen rund um das Planungs-, Bau- und Umweltrecht sowie aus der Rechtsabteilung. Es kann sich dabei um Hinweise auf Gesetzgebungsarbeiten oder neue Rechtsgrundlagen, auf die Rechtsprechung anderer Kantone oder des Bundesgerichtes oder beispielsweise auch um Hinweise in eigener Sache handeln. Selbstverständlich werden in diesem Bereich auch die Juristischen Mitteilungen der Jahre 1998 bis 2018 ihren Platz finden und weiterhin abrufbar sein.

D Öffentliches Beschaffungswesen

Ebenfalls unter der Rubrik "Recht" finden sich als Unterrubrik sämtliche Informationen des Kompetenzzentrums öffentliches Beschaffungswesen, welches ebenfalls von der Rechtsabteilung des Baudepartementes gestellt wird. Auf dieser Seite sind insbesondere das Handbuch für das öffentliche Beschaffungswesen, die Offertöffnungen, die Vergabestatistiken oder auch die geltenden Schwellenwerte publiziert.



3 Die Juristischen Mitteilungen

Die erste Ausgabe der Juristischen Mitteilungen der Rechtsabteilung des Baudepartementes erschien im Jahr 1998. Seit Anbeginn wurden vier Ausgaben pro Jahr veröffentlicht. Sie enthielten einen Auszug aus der Rechtsprechung des Baudepartementes, Zusammenfassungen von Entscheidungen anderer Instanzen, Literaturhinweise oder auch Informationen über Kreisreiben oder Richtplananpassungen. Diese und weitere Inhalte werden zukünftig auf den beiden umschriebenen Quellen umfassender und schneller sowie ohne Abonnement abrufbar sein.

Wir bedanken uns bei allen Leserinnen und Lesern der Juristischen Mitteilungen und freuen uns, Sie zukünftig über die neuen Kanäle noch besser und zeitnaher informieren zu können.



2

Neuerscheinungen 2018

Einleitung

Wiederum soll an dieser Stelle eine Übersicht über die im Jahr 2018 erschienene Literatur und Neuauflagen in den ausgewählten Bereichen öffentliches Beschaffungsrecht und Verwaltungsrecht gegeben werden, wobei diese keinesfalls abschliessend ist. Auf die Vorstellung von Neuerscheinungen wird künftig mit der Einstellung der Juristischen Mitteilungen verzichtet.

Öffentliches Beschaffungswesen

J.-B. Zufferey et al. (Hrsg.):

Aktuelles Vergaberecht 2018

Beiträge aus dem Institut für Schweizerisches und Internationales Baurecht, Universität Freiburg, Band 36

Schulthess Juristische Medien AG, Zürich/Basel/Genf 2018

ISBN 978-3-7255-7821-4

www.schulthess.com

Im Juni 2018 fand bereits die neunte Ausgabe der Vergabetagung statt. Das Werk vereinigt die schriftlichen Beiträge der Referentinnen und Referenten der Tagungen in Zürich (deutsch) und in Freiburg (französisch). Die deutschsprachigen Beiträge befassen sich mit Themen wie neue Entwicklungen in Gesetzgebung, Praxis, Lehre und Rechtsprechung, geben aber auch einen Überblick über zwei Jahrzehnte Rechtsprechung zum Vergaberecht. Im Weiteren wird die Frage untersucht, welche Wirkungen der Rechtsschutz hat und welche er nicht haben kann. Bietergemeinschaften und Subunternehmer, die Bewertung des Preises sowie Änderungen im Vergabeverfahren sind weitere Themen. Das gesamte Inhaltsverzeichnis samt französischen Beiträgen kann online auf der Verlagsseite nachgeschlagen werden.



M. Beyeler:

Vergaberechtliche Entscheide 2016/2017, Bund, Kantone, Europäischer Gerichtshof

Beiträge aus dem Institut für Schweizerisches und Internationales Baurecht, Universität Freiburg, Band 37

Schulthess Juristische Medien AG, Zürich/Basel/Genf 2018

ISBN 978-3-7255-7866-5

www.schulthess.com

Die schweizerischen Vergabegesetze sind knapp formuliert und adressieren lediglich die wichtigsten Fragen. Umso bedeutender ist vor diesem Hintergrund die einschlägige Rechtsprechung. Die vorliegende Sammlung enthält 495 Berichte über Erwägungen und Schlüsse, die in vergaberechtlichen Gerichtsentscheiden von schweizerischen Beschwerdeinstanzen oder vom Europäischen Gerichtshof in den Jahren 2016 und 2017 zu finden sind. Die Berichte sind thematisch geordnet, was das Finden von Antworten sowie den Vergleich zwischen verschiedenen Praxen erleichtert. Zudem werden zahlreiche Berichte durch Kommentare und weiterführende Hinweise ergänzt. Sie fassen in der Regel nicht ganze Entscheide zusammen, sondern greifen einzelne Themen von allgemeiner Bedeutung heraus.

C. Schneider Heusi:

Vergaberecht in a nutshell

2. Auflage, *Dike Verlag AG, Zürich/St.Gallen 2018*

ISBN: 978-3-03891-032-9

www.dike.ch

Vergaberecht, Submissionsrecht, öffentliches Beschaffungswesen: Damit wird das Recht bezeichnet, das die "Einkäufe" der öffentlichen Hand regelt. Die Materie ist komplex, die Gesetzgebung noch nicht harmonisiert, die Vergabepaxis der Behörden uneinheitlich und die Rechtsprechung nicht immer kongruent. Dieses Buch erläutert praxisorientiert den Geltungsbereich des Vergaberechts, den Ablauf einer Beschaffung – von der Ausschreibung, über die Offertbeurteilung bis hin zum Zuschlag und dem Vertragsschluss – sowie den Rechtsschutz. Die zweite Auflage berücksichtigt insbesondere die neuste Rechtsprechung der letzten Jahre und die Revisionsvorlagen zum Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (E-BöB) sowie der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (E-



IVöB). Weil aber noch offen ist, wann die Inkraftsetzung vor allem auf kantonaler Ebene erfolgt und wie der definitive Gesetzestext lauten wird, beschränkt sich die Autorin vorerst auf punktuelle Hinweise zu den wesentlichsten der vorgesehenen Änderungen.

Verwaltungsrecht

R. Wiederkehr/S. Eggenschwiler:

Die allgemeine Beschwerdebefugnis Dritter

Eine Übersicht über die Rechtsprechung zur materiellen Beschwer Dritter im öffentlichen Verfahrensrecht

Stämpfli Verlag AG, Bern 2018

ISBN 978-3-7272-3389-0

www.staempfliverlag.com

Verfügungen regeln nicht nur die Rechtsstellung der Verfügungsadressaten, sondern entfalten häufig auch eine Wirkung auf Dritte. Da theoretisch eine Vielzahl von Dritten betroffen sein kann, ist es von besonderem Interesse, eine vernünftige Abgrenzung zur Popularbeschwerde zu finden. Das Bundesgericht hat in neueren Entscheiden die Legitimation Dritter teilweise enger gefasst. Eine Verschärfung der Legitimationspraxis ist allerdings nicht durchgängig feststellbar. Lehre und Rechtsprechung haben Fallgruppen von Dritten gebildet und Kriterien herausgearbeitet, wann diese besonders berührt sind und ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung oder Änderung einer Verfügung haben. Die vorliegende Publikation zeigt diese Kriterien auf, anhand derer versucht wird, den Entscheidvorgang transparenter zu gestalten und allzu sehr am Einzelfall orientierte Entscheidungen zu vermeiden. Im Vordergrund stehen dabei die Rechtsprechung des Bundesgerichtes und des Bundesverwaltungsgerichtes zur materiellen Beschwer Dritter.



3

Mitwirkungsverfahren und Planungsbericht

Quelle und Zusammenfassung

Entscheid des Baudepartementes Nr. 1/2019 vom 28. Januar 2019

Die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden haben dafür zu sorgen, dass die Bevölkerung bei Planungen in geeigneter Weise mitwirken kann. Sodann können Nutzungspläne seit Inkrafttreten des neuen kantonalen Richtplans am 1. November 2017 nur noch genehmigt werden, wenn deren Planungsberichte an das teilrevidierte RPG und den kantonalen Richtplan angepasst wurden.

Einleitung

Kurz vor Inkrafttreten des PBG erliess der Gemeinderat neue Teilzonenpläne. Zwei dieser Planerlasse enthielten Umzonungen, zwei sahen Neueinzonungen und fünf Auszonungen vor. Zur Begründung führte der Gemeinderat aus, durch das bereits geltende Bauzonenmoratorium nach Art. 38a Abs. 2 RPG und das baldige Inkrafttreten des PBG am 1. Oktober 2017 würden Teilrevisionen der Ortsplanung über viele Jahre verunmöglicht. Nachdem Handlungsbedarf bestehe, würden die neun Teilzonenpläne mit dem Ziel erlassen, die Siedlungsentwicklung auf gut erschlossene und möglichst zentrumsnahe Gebiete zu lenken, in denen die Grundeigentümer bauwillig seien, und gleichzeitig die bundesrechtlich verlangte Kompensation mittels verschiedener Auszonungen vorzunehmen. Die Planungsbehörde wies die während der Auflage erhobenen Einsprachen ab, das Referendum wurde nicht ergriffen. Das Baudepartement hiess die dagegen erhobenen Rekurse gut und hob die Teilzonenpläne und die Einspracheentscheide des Gemeinderates sowie die Entscheide der Bürgerschaft auf, nachdem auch das Amt für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG) ausgeführt hatte, dass der die Einzonung beinhaltende Teilzonenplan nicht genehmigungsfähig sei, weil verschiedene Nachweise nicht erbracht worden seien.



Erwägungen

1 Planungsbericht nach Art. 47 RPV

A Einzonungsmoratorium

Mit der Teilrevision des RPG vom 15. Juni 2012 (in Kraft seit 1. Mai 2014) wollte der Gesetzgeber der Zersiedelung und dem Kulturlandverlust als drängendsten Problemen der schweizerischen Raumentwicklung entgegen-treten. Hierfür wurden neue gesetzliche Bestimmungen zur Begrenzung des Siedlungsgebiets und in Art. 38a RPG ein strenges Übergangsregime erlas-sen. Zentrale Bedeutung kommt in diesem System dem revidierten Art. 15 RPG zu, der die Voraussetzungen für die Ausscheidung neuer Bauzonen gegenüber dem bisherigen Recht verschärft. Nach Art. 38a RPG müssen die Kantone innert fünf Jahren nach Inkrafttreten der Änderung ihre Richtpläne an die Anforderungen der Art. 8 und Art. 8a Abs. 1 RPG anpassen. Bis zur Genehmigung dieser Richtplananpassung durch den Bundesrat darf im be-treffenden Kanton die Fläche der rechtskräftig ausgeschiedenen Bauzonen insgesamt nicht vergrössert werden (sog. „Moratorium“). Die Kantone müs-sen ihre Richtpläne anpassen, um insbesondere die Grösse der Siedlungs-fläche insgesamt und ihre Verteilung im Kanton zu bestimmen, eine hoch-wertige Siedlungsentwicklung nach innen zu bewirken und sicherzustellen, dass die Bauzonen den Anforderungen von Art. 15 RPG entsprechen.

B Richtplan des Kantons St.Gallen vom 1. November 2017

Nach der Genehmigung des neuen kantonalen Richtplans und dem damit verbundenen Wegfall des Moratoriums müssen Ein- und Umzonungen aus-schliesslich auf ihre Vereinbarkeit mit dem neuen kantonalen Richtplan und dem neuen Art. 15 RPG überprüft werden.

C Planungsbericht muss den neuen Richtplan berücksichtigen

Das Baudepartement führte aus, dass in einer Situation wie der vorliegend zu beurteilenden, in welcher der Erlass von Teilzonenplänen vor Inkrafttre-ten des neuen kantonalen Richtplans vom 1. November 2017 erfolgt sei, na-turgemäss kein Planungsbericht vorliegen könne, der die Vereinbarkeit der Planung mit den Anforderungen des revidierten Rechts aufzeige. Folglich sei die Genehmigung eines solchen Erlasses basierend auf dem alten Pla-nungsbericht regelmässig nicht möglich. Sie komme erst dann in Frage, wenn der Planungsbericht überarbeitet und/oder zumindest nachgewiesen werde, dass der Teilzonenplan auch dem revidierten Recht und dem neuen



kantonalen Richtplan entspreche. Der Einwand, Art. 38a Abs. 2 RPG habe einzig verlangt, dass die Bauzone insgesamt nicht vergrössert werden dürfe, greife zu kurz. Eine Einzonung habe bereits während des Moratoriums – neben dieser Grundvoraussetzung – auch den anderen raumplanungsrechtlichen Vorgaben des RPG entsprechen müssen und deren Erfüllung sei schon damals im Planungsbericht nachzuweisen gewesen.

D Zweck des Planungsberichts

Um prüfen zu können, ob ein Zonen- oder Teilzonenplan mit den Anforderungen des neuen kantonalen Richtplans und dem neuen Art. 15 RPG vereinbar sei, bedürfe es eines Planungsberichts nach Art. 47 RPV. Die Planungsbehörde sei verpflichtet, der kantonalen Genehmigungsbehörde Bericht darüber zu erstatten, wie die Nutzungspläne die Ziele und Grundsätze der Raumplanung (Art. 1 und 3 RPG), die Anregungen aus der Bevölkerung (Art. 4 Abs. 2 RPG), die Sachpläne und Konzepte des Bundes (Art. 13 RPG) und den kantonalen Richtplan (Art. 8 RPG) berücksichtigen und wie sie den Anforderungen des übrigen Bundesrechts, insbesondere der Umweltschutzgesetzgebung, Rechnung tragen würden. Im Bericht lege sie auch dar, welche Nutzungsreserven in den bestehenden Bauzonen bestehen und welche notwendigen Massnahmen in welcher zeitlichen Folge ergriffen würden, um diese Reserven bei überbauten Bauzonen zu mobilisieren oder die Flächen bei den unbebauten Bauzonen einer zonenkonformen Überbauung zuzuführen. Die Berichterstattung müsse sämtlichen Parteien im Genehmigungsverfahren zur Verfügung stehen. Der Planungsbericht spiele aber auch bei der Plananfechtung eine wichtige Rolle und sei für das Rechtsmittelverfahren und insbesondere die gerichtlichen Instanzen von Bedeutung.

E Notwendigkeit des Planungsberichts

Einen Planungsbericht brauche es bei jedem Erlass von Nutzungsplänen nach Art. 14 RPG. Darunter würden sowohl kantonale als auch kommunale Rahmen- und Sondernutzungspläne fallen. Einen Planungsbericht brauche es zudem bei jeder Art von Erlass. Selbst wenn eine Planungsbehörde nicht neu einzone, sondern eine bestehende durch eine andere Bauzone ersetze, sei sie gemäss Art. 47 Abs. 1 RPV verpflichtet, einen Planungsbericht zu erstellen. Die Erstellung eines Planungsberichts sei eine zwingende Voraussetzung für die Genehmigung von Nutzungsplänen und habe mit den Vorgaben des teilrevidierten RPG zur Nutzungsplanung und Ausscheidung von Bauzonen noch an Bedeutung zugenommen.



a *Richtplan vom 1. November 2017 bedingt einen neuen Planungsbericht*

Das Baudepartement führte aus, dass seit Inkrafttreten des neuen kantonalen Richtplans am 1. November 2017 somit im Kanton St.Gallen keine Genehmigungen von Nutzungsplänen mehr vorgenommen werden dürften, deren Planungsberichte nicht zuvor an das teilrevidierte RPG und den kantonalen Richtplan angepasst worden seien. Genehmigungsgesuche, die auf unvollständigen Planungsberichten beruhten, würden deshalb vom AREG an die Planungsbehörden zur Überarbeitung der Planungsberichte zurückgewiesen. Sei eine Planungsbehörde damit nicht einverstanden und verlange sie einen Entscheid über ihr Genehmigungsgesuch, werde die Genehmigung vom AREG verweigert. Daran vermöge der Umstand, dass eine Einzonung während des Moratoriums aufgelegt sei und durch eine flächengleiche Auszonung kompensiert werde, nichts zu ändern. Auch für solche Ein- bzw. Auszonungen seien Planungsberichte notwendig, die den Voraussetzungen des teilrevidierten RPG und des neuen kantonalen Richtplans entsprechen würden. Sei eine Genehmigung eines Nutzungsplans nach dem Gesagten nicht möglich, seien auch Rekurse gegen solche Erlasse von Amtes wegen – sogar ohne entsprechende Rüge – von vornherein und ohne weitere materielle Prüfung gutzuheissen. Eine Aufhebung des Nutzungsplans sei zwar nicht zwingend erforderlich. Der Nutzungsplan werde in solchen Fällen aber zumindest zur Überarbeitung des Planungsberichts – unter gleichzeitiger Aufhebung des zustimmenden Entscheids der Bürgerschaft und des Einspracheentscheids – an die Planungsbehörde zurückgewiesen.

b *Interessenabwägung*

Im Rahmen der Interessenabwägung reiche es nicht aus festzuhalten, dass das Plangebiet eine Lücke im Siedlungsgebiet darstelle und bereits im kommunalen Richtplan als "kurzfristiges Siedlungsgebiet" ausgewiesen sei bzw. dass die Einzonung zwar zu einer Vergrösserung der Bauzone führe, die durch Auszonungen aber wiederum kompensiert werde. So müsse im Planungsbericht z.B. auch eine bestehende Gefährdung abgehandelt werden. Eine Neueinzonung von Flächen in Gefahrengeländen mit mittlerer Gefährdung etwa sei nur möglich, wenn ein umfassendes "Massnahmenkonzept Naturgefahren" belege, wie das Risiko mit verhältnismässigen Massnahmen auf ein tragbares Mass reduziert werden könne und wenn zudem bestimmte weitere Voraussetzungen erfüllt seien. Dieser Nachweis sei vorliegend nicht erbracht worden. Auch der Umstand, dass das Gebiet vom ISOS erfasst werde, müsse erörtert werden. Der Umgang mit schützenswerten Ortsbildern von nationaler und kantonaler Bedeutung sei im kantonalen Richtplan im Koordinationsblatt S 31 vorgegeben. Dementsprechend hätten die Gemeinden bei der Erfüllung ihrer raumwirksamen Aufgaben (z.B. Nutzungs- und Schutzplanung) in den im Richtplan bezeichneten schützenswerten Ortsbildern von nationaler und kantonaler Bedeutung und deren Umgebung



das ISOS und das Kantonsinventar systematisch als Entscheidungsgrundlage beizuziehen, wenn – wie vorliegend – eine umfassende Interessenabwägung erforderlich sei. Sie hätten dabei in ihren Interessenabwägungen die vom ISOS und vom Kantonsinventar festgelegten Erhaltungsziele zu berücksichtigen und raumwirksame Vorhaben auf mögliche Zielkonflikte mit diesen zu überprüfen. Dabei sei die kantonale Denkmalpflege frühzeitig in das Verfahren einzubeziehen. Aufgrund der eingereichten Unterlagen sei davon auszugehen, dass diese Abklärungen nicht getroffen worden seien und die kantonale Denkmalpflege auch nicht beigezogen worden sei.

c Bedarf einer Einzonung muss nachgewiesen werden

Der Planungsbericht müsse sodann darlegen, ob derzeit überhaupt Bedarf an Einzonungen bestehe (Art. 15 Abs. 1 RPG), welche Nutzungsreserven in den bestehenden Bauzonen vorhanden seien und welche notwendigen Massnahmen in welcher zeitlichen Folge ergriffen würden, um diese Reserven zu mobilisieren oder die Flächen einer zonenkonformen Überbauung zuzuführen. Im kantonalen Richtplan seien die entsprechenden Voraussetzungen im Koordinationsblatt S12 (Bauzonendimensionierung [Wohn- und Mischzonen]) festgelegt. Die Erarbeitung eines Nachweises zur Siedlungsentwicklung nach Innen sei neu Voraussetzung und Beurteilungskriterium für eine geplante Einzonung; ein solcher Nachweis liege hier aber nicht vor. Auch diesbezüglich erfülle der Planungsbericht aus der Zeit vor der Richtplanänderung vom 1. November 2017 die Vorgaben von Art. 47 Abs. 2 RPV nicht. Zudem gebe er keine Auskunft darüber, inwiefern der Teilzonenplan dem Anforderungskatalog von Art. 15 Abs. 4 RPG entspreche.

F Heilung im Rekursverfahren möglich

Der fehlerhafte Erlass könnte grundsätzlich auch nur zur Überarbeitung des Planungsberichts – unter gleichzeitiger Aufhebung des zustimmenden Entscheids der Bürgerschaft und des Einspracheentscheids – an die Planungsbehörde zurückgewiesen werden, was verfahrensmässig den Vorteil hätte, dass diese den Teilzonenplan anschliessend nicht zwingend nochmals öffentlich auflegen müsste. Diese Vorgehensweise sei indessen im vorliegenden Fall unmöglich, weil es die Planungsbehörde auch versäumt habe, vor dem Erlass der umstrittenen Teilzonenpläne ein Mitwirkungsverfahren durchzuführen.

2 Mitwirkungsverfahren nach Art. 4 RPG

Die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden haben die Bevölkerung über Ziele und Ablauf der Planungen zu unterrichten und dafür zu sorgen, dass



die Bevölkerung bei Planungen in geeigneter Weise mitwirken könne. Das Baudepartement schliesst daraus, dass den Behörden als bundesrechtliches Minimum abverlangt werde, aus der Bevölkerung Vorschläge entgegenzunehmen, Planentwürfe zu allgemeiner Ansichtsausserung freizugeben und in beiden Fällen Vorschläge und Einwände materiell zu beantworten. Eine solche Mitwirkung sei sowohl gemäss Planungsbericht als auch aufgrund der eingereichten Vorakten nicht erfolgt, weshalb auch dieses Mitwirkungsverfahren noch nachträglich durchzuführen wäre, sofern die Vorinstanz an der umstrittenen Einzonung festhalten wollte. Nachdem aber ein solches Mitwirkungsverfahren zweckmässigerweise vor dem Erlassbeschluss eines Nutzungsplans und dessen öffentlicher Auflage stattzufinden habe, ergebe sich, dass der Teilzonenplan nicht nur zur Überarbeitung des Planungsberichts zurückzuweisen, sondern gesamthaft aufzuheben sei. In Bezug auf die umstrittenen Auszonungen wirke dies erschwerend, weil diese dem geltenden kommunalen Richtplan widersprechen würden. Es wäre unter diesem Gesichtspunkt unumgänglich gewesen, vor der Anpassung der Zonenplanung den kommunalen Richtplan unter Einbezug der Bevölkerung zu überarbeiten. Die Frage, wo und in welchem Umfang die Bauzonen zu reduzieren oder zu erweitern seien, werde künftig in einer Gesamtrevision des Zonenplans zu prüfen sein.

Weitere Hinweise

Urteil des Bundesgerichtes 1A.281/2005 vom 21. Juli 2006 Erw. 1.3, in: URP 2006 S. 887

Botschaft Revision RPG, BBl 2010, S. 1052, S. 1056 ff.

Waldmann/Hänni, Handkommentar RPG, 2006, Art. 4, N 3 mit Hinweis auf BGE 111 Ia 168

Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen, Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, 2016, Vorbemerkungen zur Nutzungsplanung, N 45 ff., N 50 ff.

Kreisschreiben des AREG an alle St.Galler Gemeinden vom 30. April 2018, Ziff. 4.2 f.



4

Keine Einsprachegebühr in Baubewilligungsverfahren

Quelle und Zusammenfassung

Entscheid des Verwaltungsgerichtes B 2018/219 vom 28. Februar 2019

Dem Einsprecher dürfen im Baubewilligungsverfahren neu keine Einsprachegebühren mehr auferlegt werden.

Erwägungen

Das Verwaltungsgericht hat – gestützt auf die neue bundesgerichtliche Rechtsprechung – seine Praxis bezüglich der Kostentragung im Einspracheverfahren geändert. Für die Kostenaufgabe im Baubewilligungsverfahren gilt grundsätzlich Art. 94 VRP. Im Baueinspracheverfahren war dagegen nach der bisherigen Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtes Art. 95 Abs. 1 VRP anwendbar. Das Verwaltungsgericht erwog, diese Praxis lasse sich mit Blick auf die von der Beschwerdeführerin angerufene bundesgerichtliche Rechtsprechung nicht mehr aufrechterhalten. Danach obliege es nach dem Störer- und Verursacherprinzip nicht den Einsprechenden, die amtlichen Kosten der zum Hauptgesuch akzessorischen Einsprache im erstinstanzlichen Planungs- und Baubewilligungsverfahren zu übernehmen, sondern dem Baugesuchsteller als dem Verursacher des Baubewilligungsverfahrens. Eine Ausnahme von diesem Grundsatz könne lediglich bei offensichtlich missbräuchlicher Einspracheerhebung gemacht werden. Hingegen könnten die Kosten dem Einsprecher nicht mit der Begründung auferlegt werden, er habe "ohne Notwendigkeit" gehandelt.

Weitere Hinweise

BGE 143 II 467 Erw. 2.5 ff mit Hinweisen, in Pra 2018 Nr. 94



5

Bestandteile eines Strassenbauprojekts

Quelle und Zusammenfassung

Entscheid des Baudepartementes Nr. 2/2019 vom 25. Januar 2019

Der Teilstrassenplan bildet lediglich einen Teil eines Strassenbauprojekts. Neben dem Teilstrassenplan, der die Einteilung (Klassierung) der Gemeindestrasse enthält, hat das Strassenbauprojekt unter anderem auch sämtliche Pläne zu beinhalten, die für den Bau der Strasse selbst erforderlich sind. Die öffentliche Auflage eines blossen Teilstrassenplans (für den Bau einer neuen Strasse) stellt einen schweren Verfahrensmangel dar und führt zur Aufhebung des Teilstrassenplans.

Einleitung

Der Stadtrat erliess einen Teilzonenplan, zwei Überbauungspläne sowie einen Teilstrassenplan. Beim Teilstrassenplan wurde lediglich der sich auf die Festlegung der Klassierung beschränkende Teilstrassenplan dem Auflageverfahren unterstellt. Der Ausbau der Strassen und Wege war hingegen erst parallel zum Baubewilligungsverfahren vorgesehen.

Innert Auflagefrist erhoben mehrere Eigentümer von angrenzenden Grundstücken Einsprache gegen den Teilzonenplan, die Überbauungspläne sowie den Teilstrassenplan. Die Einsprachen wies der Stadtrat ab, soweit er darauf eintrat. Der Teilzonenplan wurde dem fakultativen Referendum unterstellt. Das Referendum wurde nicht ergriffen, worauf der Stadtrat den Einsprechern die Rekursfrist eröffnete. In der Sache gingen beim Baudepartement mehrere Rekurse ein. Die Rekurrenten beantragten unter anderem die Aufhebung des Teilstrassenplans.



Erwägungen

1 Das Planverfahren ersetzt das Baubewilligungsverfahren

Bei öffentlichen Strassen und Wegen handelt es sich grundsätzlich um Anlagen im Sinn von Art. 78 Abs. 1 aBauG bzw. Art. 136 Abs. 1 PBG. Ihre Erstellung oder Änderung bedarf jedoch keiner gesonderten baupolizeilichen Bewilligung. Vielmehr wird das Baubewilligungsverfahren durch das Planverfahren gemäss Art. 39 Abs. 1 StrG ersetzt.

Gemäss Art. 41 Abs. 1 StrG wird das Strassenprojekt in der politischen Gemeinde unter Eröffnung einer Einsprachefrist von dreissig Tagen öffentlich aufgelegt. Ein Strassenbauprojekt hat nach Art. 40 StrG abgesehen vom Situationsplan auch den Landbedarf auszuweisen, welcher für den Bau der Strasse notwendig ist, sowie allfällige Baulinien und die "Einteilung von Gemeindestrassen" zu enthalten. In der Praxis wird die "Einteilung von Gemeindestrassen" als Teilstrassenplan bezeichnet. Der Teilstrassenplan, der somit Teil eines Strassenbauprojekts bildet, enthält somit nichts anderes als die Strassen- oder Wegklassen (vgl. Art. 8 und 9 StrG). Neben dem Teilstrassenplan hat das Strassenbauprojekt auch sämtliche Pläne zu beinhalten, die für den Bau der Strasse selbst erforderlich sind. Erfahrungsgemäss sind das bei einem Strassenbauprojekt neben dem Situationsplan jeweils auch Längen- und Querprofile sowie Pläne zur Entwässerung und zur Fundation.

2 Beurteilung durch das Baudepartement

Das Baudepartement erwog, dass im vorliegenden Fall entgegen Art. 40 StrG nur der Teilstrassenplan dem öffentlichen Auflageverfahren unterstellt worden sei. Die den neu zu erstellenden oder anzupassenden Strassen und Wegen zugrundeliegenden Bauprojekte im Sinn von Art. 40 StrG bestünden hingegen noch nicht. Ein solches Vorgehen widerspreche der ausdrücklichen gesetzlichen Bestimmung von Art. 40 StrG. Bloss Klassierungen oder Entwidmungen bestehender Strassen oder Wege – ohne gleichzeitige Projektauflage – seien unzulässig. Die öffentliche Auflage eines blossen Teilstrassenplans stelle somit einen schweren Verfahrensmangel dar und führe allein schon zur Aufhebung des Teilstrassenplans.

Da der angefochtene Teilstrassenplan die Anforderungen an ein Strassenprojekt nicht erfüllte, hiess das Baudepartement den Rekurs diesbezüglich gut und hob den Erlass auf.



Weitere Hinweise

P. Schönenberger, in: G. Germann (Hrsg.), Kurzkomentar zum st.gallischen Strassengesetz, St.Gallen 1989, S. 85 ff.



6

Pflicht zur Durchführung des Baubewilligungsverfahrens

Quelle und Zusammenfassung

Entscheid des Baudepartementes Nr. 57/2018 vom 28. November 2018

Die Baubewilligungsbehörde ist verpflichtet, ein Baubewilligungsverfahren durchzuführen, wenn es von einem Bauwilligen ausdrücklich beantragt wird, indem er ein Baugesuch einreicht. Im ordentlichen Baubewilligungsverfahren ist von Gesetzes wegen vor dem Entscheid der Bewilligungsbehörde stets – und zwar ausnahmslos – das Auflage- und Einspracheverfahren durchzuführen.

Einleitung

Eine Mobilfunknetzbetreiberin beabsichtigte, auf dem Dach eines Mehrfamilienhauses eine Mobilfunkantennenanlage zu erstellen. Das entsprechende Grundstück befindet sich innerhalb des Perimeters eines Überbauungsplans. Im Plangebiet ist nach Auffassung der Bewilligungsbehörde die Erstellung von nach aussen in Erscheinung tretenden Einzelantennenanlagen nicht gestattet und die Bewilligungsbehörde war der Ansicht, die geplante Mobilfunkantenne sei unter den Begriff der Einzelantennenanlage zu subsumieren. Vor diesem Hintergrund beurteilte sie das fragliche Baugesuch als offensichtlich nicht bewilligungsfähig und verweigerte die Baubewilligung, ohne vorgängig ein Bewilligungsverfahren durchgeführt zu haben. Den gegen die Bewilligungsverweigerung erhobenen Rekurs der Mobilfunknetzbetreiberin heisst das Baudepartement gut.



Erwägungen

Nachdem die Gemeinde ohne vorgängige Durchführung eines Baubewilligungsverfahrens nach Art. 139 PBG über das Baugesuch befunden hatte, war im Rekursverfahren über die Zulässigkeit eines derartigen Vorgehens zu entscheiden.

A Inhalt und Wirkungen eines Baugesuchs

Das Baugesuch ist der an die zuständige Behörde gerichtete Antrag, das in den Baugesuchsunterlagen umschriebene Bauprojekt aufgrund der öffentlichen Bauvorschriften sowie weiterer zu beachtender öffentlich-rechtlicher Normen zu prüfen und nach Massgabe des Ergebnisses dieser Prüfung die Bewilligung zur Bauausführung zu erteilen. Nach ständiger Rechtsprechung ist es allein der Baugesuchsteller, der mit seiner Eingabe den Umfang eines Baugesuchs bestimmt. Damit ist es auch allein der Baugesuchsteller, der mit der Einreichung des Baugesuchs (mittels ausgefülltem Baugesuchsformular) die Durchführung des Baubewilligungsverfahrens beantragt und dieses damit auslöst.

B Pflicht zur Durchführung eines Baubewilligungsverfahrens

Es liegt nicht in der Kompetenz der Baubewilligungsbehörde, darüber zu befinden, ob sie ein Baubewilligungsverfahren einleitet oder nicht. Vielmehr ist es ihre Pflicht, ein solches durchzuführen, wenn es von einem Bauwilligen ausdrücklich beantragt wird, indem er ein Baugesuch einreicht. Die Durchführung des förmlichen Verfahrens kann einzig dann unterlassen werden, wenn die Baugesuchsunterlagen unvollständig sind und der Baugesuchsteller trotz Aufforderung nicht bereit ist, das Gesuch zu vervollständigen; diesfalls tritt die Bewilligungsbehörde auf das Baugesuch nicht ein (Art. 21 Abs. 3 der Verordnung zum Planungs- und Baugesetz). Im ordentlichen Baubewilligungsverfahren (Art. 138 f. PBG) ist somit von Gesetzes wegen vor dem Entscheid der Bewilligungsbehörde stets – und zwar ausnahmslos – das Auflage- und Einspracheverfahren durchzuführen.

C Folgen eines fehlenden Baubewilligungsverfahrens

Durch den Verzicht auf die Durchführung des Baubewilligungsverfahrens hatten die vom Vorhaben betroffenen Anstösser keine Gelegenheit, zum Baugesuch Stellung zu nehmen und allenfalls Einsprache zu erheben. Darüber hinaus war es der Bewilligungsbehörde so auch nicht möglich, die ihr aufgrund von Art. 157 Abs. 1 PBG obliegende Verpflichtung zu erfüllen, über allfällige öffentlich-rechtliche Einsprachen gleichzeitig mit der Erteilung



oder Ablehnung der Baubewilligung zu entscheiden. Auch aus Gründen der Verfahrensökonomie ist die Durchführung des ordentlichen Baubewilligungsverfahrens im Übrigen zwingend. Sollte sich nämlich im Rekursverfahren herausstellen, dass die durch die Vorinstanz angeführten Gründe für die Ablehnung eines Baugesuchs nicht ausreichen, müsste die Streitsache zur nachträglichen Durchführung des Anzeige- und Auflageverfahrens an die Bewilligungsbehörde zurückgewiesen werden, damit die betroffenen Anstösser ihre Interessen wahren können. Dies hätte zur Folge, dass in der gleichen Angelegenheit mehrere Rechtsmittelverfahren mit unterschiedlich grossem Beteiligtenkreis durchgeführt werden müssten.

D Relevanz der Bestimmungen über die Verfahrenskoordination

Die Gemeinde brachte vor, weil das vorliegende Baugesuch offensichtlich nicht bewilligungsfähig sei, habe sie auf die Durchführung des Baubewilligungsverfahrens verzichten können. Das ergebe sich aus der Reihenfolge der allgemeinen Verfahrensbestimmungen über die Verfahrenskoordination (Art. 132 Abs. 1 Bst. b und Art. 133 Abs. 1 Bst. b PBG). Diese Grundsätze des koordinierten Verfahrens liessen sich ohne Weiteres auch auf ein Baubewilligungsverfahren übertragen, bei dem keine Koordination mit kantonalen Stellen nötig sei.

Dazu erwog das Baudepartement, dass es sich bei den Bestimmungen nach Art. 132 und 133 PBG ausschliesslich um Verfahrensvorschriften für die Koordination von Baubewilligungsverfahren, in denen eine oder mehrere kantonale Stellen und eine politische Gemeinde ihre Bewilligungen in einer Angelegenheit aufeinander abzustimmen haben, handelt. Diese Bestimmungen haben mit dem in den Art. 138 f. PBG geregelten ordentlichen Baubewilligungsverfahren von vornherein nichts zu tun und sind damit nicht sachgemäss auf dieses übertragbar.

Hinzu kommt, dass Art. 133 Abs. 1 PBG auch keine verbindliche Reihenfolge für den im koordinierten Verfahren durchzuführenden Verfahrensablauf enthält. Die Gemeinde kann somit nichts zu ihren Gunsten aus Art. 133 Abs. 1 Bst. b und d PBG ableiten. Wollte eine Bewilligungsbehörde eine offensichtlich nicht bewilligungsfähige Baute oder Anlage im Rahmen ihrer eigenen Zuständigkeit abweisen, bedeutet das lediglich, dass sie es nicht an die federführende kantonale Stelle weiter zu leiten braucht. Sie müsste das Gesuch vor ihrem Entscheid aber trotzdem dem Auflage- und Einspracheverfahren unterstellen.

Im vorliegenden Fall konnte ausserdem keine Rede davon sein, die umstrittene Mobilfunkantenne sei offensichtlich nicht bewilligungsfähig, was sich namentlich aus Umfang und Inhalt der kommunalen Erwägungen im angefochtenen Beschluss ergab.



E Zusammenfassung und Fazit

Indem die Gemeinde – trotz ausdrücklichem Antrag der Baugesuchstellerin – von der Durchführung des Baubewilligungsverfahrens absah, beging sie bei der Baugesuchsbehandlung einen schwerwiegenden formellen Fehler. Dieser konnte im Rekursverfahren nicht geheilt werden. Der angefochtene Beschluss war deshalb aufzuheben und die Angelegenheit zur unverzüglichen Durchführung des ordentlichen Baubewilligungsverfahrens und zu neuem Entscheid an die Gemeinde zurückzuweisen.

Weitere Hinweise

Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2012/IV/6

GVP 1998 Nr. 9



7

Unzulässige bauliche Massnahmen im Sinn von Art. 24a RPG

Quelle und Zusammenfassung

Urteil des Bundesgerichtes 1C_131/2018 vom 27. August 2018

Wird eine Baute für eine Zweckänderung in ihrer Substanz baulich verändert, und handelt es sich dabei um baubewilligungspflichtige Arbeiten, kommt dafür keine Ausnahmegewilligung nach Art. 24a RPG in Frage.

Einleitung

Eine Skiliftbetreiberin ersuchte um eine nachträgliche Baubewilligung für eine in der Landwirtschaftszone gelegene Scheune, die sie als Lagerraum für den Skiliftbetrieb umgenutzt hatte. Dagegen erhob ein Nachbar Einsprache. Das Amt für Raumentwicklung und Geoinformation des Kantons St. Gallen stimmte der temporären Umnutzung der Scheune zu und hielt dabei fest, dass sich seine Zustimmung lediglich auf eine Umnutzung ohne bauliche Massnahmen beziehe. Die Baubehörde bewilligte darauf das Gesuch und wies die dagegen gerichtete Einsprache ab. Das angerufene Baudepartement des Kantons St. Gallen stellte auf Grund eines Augenscheins fest, dass für die Umnutzung bewilligungspflichtige bauliche Massnahmen getroffen worden seien, weshalb es den vom Nachbarn erhobenen Rekurs gut hiess und die Bewilligung aufhob. Das Verwaltungsgericht schützte die Beschwerde der Skiliftbetreiberin, soweit es darauf eintrat und hob den Entscheid des Baudepartementes wieder auf. Das Bundesgericht seinerseits hob den Verwaltungsgerichtsentscheid auf und bestätigte den Entscheid des Baudepartementes.



Erwägungen

1 Erleichterte Ausnahmegewilligung nach Art. 24a RPG

A Gesetzliche Grundlage

Art. 24a RPG regelt einen erleichterten Ausnahmetatbestand. Die Bestimmung ist auf bestehende Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone anwendbar, sofern diese rechtmässig erstellt worden sind. Demnach kann eine Zweckänderung von Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone bewilligt werden, wenn sie keine bewilligungspflichtigen baulichen Massnahmen erfordert, dadurch keine neuen Auswirkungen auf Raum, Erschliessung und Umwelt entstehen und sie nach keinem anderen Bundeserlass unzulässig ist. Ausnahmegewilligungen nach Artikel 24a RPG werden von Gesetzes wegen unter dem Vorbehalt veränderter Verhältnisse erteilt.

B Bewilligungspflichtige bauliche Massnahmen

Der Begriff der baulichen Massnahmen im Sinn von Art. 24a RPG ist weit auszulegen. Es sind darunter alle Arbeiten an der Baute zu verstehen, die im Hinblick auf die neue Nutzung ausgeführt werden und damit der Bewilligungspflicht gemäss Art. 22 Abs. 1 RPG unterstehen. Ob ein Vorhaben baubewilligungspflichtig ist, bestimmt sich in diesem Zusammenhang allein nach Bundesrecht. Demnach 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 nicht von der Bewilligungspflicht ausnehmen, was nach Art. 22 RPG einer Bewilligung bedarf. Eine bauliche Massnahme ist 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. Das Gesagte gilt auch für reine Umnutzungen.

C Bewilligungsfreie Renovationsarbeiten

Wird eine Zweckänderung von baubewilligungsfreien Unterhalts- und Renovationsarbeiten begleitet, stehen diese einer Anwendung von Art. 24a RPG nicht entgegen. Was aber über eine blossen 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; in diesem Fall 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.

2 Beurteilung des Bundesgerichtes im konkreten Fall

A Tatsächliche bauliche Veränderungen

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

B Rechtliche Würdigung

a Eingriffe in die Statik

Das Bundesgericht bestätigte die Schlussfolgerungen des Baudepartementes, dass durch die baulichen Massnahmen, insbesondere durch den Ersatz der nicht mehr intakten tragenden Balken, wesentliche Eingriffe in statisch wichtige Elemente des Gebäudes vorgenommen worden seien. Wenn allein der verfaulte Fussbalken nicht mehr ersetzt worden wäre, wäre die Westfassade instabil geworden und die Scheune wäre allenfalls sogar zusammengebrochen. 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. Die gegenteilige Auffassung des Verwaltungsgerichtes überzeuge nicht. Es sei insbesondere nicht ersichtlich und werde von der Vorinstanz auch nicht rechtsgenügend dargetan, weshalb die Statik durch die genannten Arbeiten nicht bedeutsam verändert worden sein sollte, zumal das Gericht diesbezüglich keine ergänzenden Beweismassnahmen vorgenommen, sondern vielmehr einen Augenschein – unter Hinweis auf den Augenschein des Baudepartementes sowie dessen Fotodokumentation – abgelehnt habe. Auch nicht folgen könne es der Vorinstanz, dass der Ersatz der Fuss- und Stützbalken nicht als Umbauarbeiten mit statischen Änderungen zu qualifizieren seien, sondern lediglich als kleine Eingriffe. Indem das Verwaltungsgericht diese Arbeiten nicht als



baubewilligungspflichtige Massnahmen im Sinn von Art. 24a RPG qualifiziert habe, habe es Bundesrecht verletzt.

b *Zulässige Unterhaltsarbeiten*

Das Bundesgericht lässt einzig Unterhaltsmassnahmen zur Substanzerhaltung zu, die auch ohne die Zweckänderung, namentlich für die ursprüngliche Nutzung, erforderlich gewesen wären. Eine Baute sei dann in ihrer Substanz noch erhalten, wenn die tragenden Konstruktionsteile intakt seien oder lediglich einer leichten Renovation bedürften. Vorliegend seien die durchgeführten Arbeiten ausschliesslich für einen zonenfremden Zweck, nämlich für die Nutzung der Scheune als Materiallager für den Skiliftbetrieb, vorgenommen worden. Allein für die zonenkonforme landwirtschaftliche Nutzung hätte sich die Renovation gar nicht mehr gelohnt. Weil die durchgeführten baulichen Massnahmen nicht allein die Substanzerhaltung bezweckt hätten, spiele der Umstand, dass diese Arbeiten auch für eine allenfalls spätere landwirtschaftliche Nutzung dienlich und angezeigt seien, keine Rolle. Die vorgenommenen Veränderungen an der bestehenden Scheune sprengten das übliche Mass einer blossen baubewilligungsfreien Renovation und es liege kein reiner Unterhalt vor. Insofern würde es auch keine Rolle spielen, dass die Scheune ansonsten grundsätzlich in einem guten Zustand gewesen sei.

Weitere Hinweise

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

BGE 120 Ib 379 Erw. 3c S. 383 f. mit Hinweisen

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

Urteil des Bundesgerichtes 1C_283/2017 vom 23. August 2017 Erw. 3.2 f. 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

Urteil des Bundesgerichtes 1C_127/2008 vom 2. Dezember 2008 Erw. 2.2

Urteil des Bundesgerichtes 1C_207/2015 vom 9. September 2015 Erw. 4.1 mit Hinweisen

Rudolf Muggli, in: Praxiskommentar RPG: Bauen ausserhalb der Bauzone, 2017, N 9 zu Art. 24a RPG

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



8

Erschliessung mehrerer Wohneinheiten über eine Privatstrasse

Quelle und Zusammenfassung

Entscheid des Baudepartementes Nr. 63/2018 vom 27. Dezember 2018

Eine blossе Privatstrasse ist für die hinreichende Erschliessung von vier Wohneinheiten auf drei Grundstücken ungenügend. Notwendige Ausweichstellen und Wendepätze sind zudem ebenfalls rechtlich sicherzustellen.

Einleitung

Die X. GmbH ist Eigentümerin des Grundstücks C, welches derzeit mit einem Einfamilienhaus überbaut ist. Die Erschliessung des Grundstücks erfolgt über eine etwa 3 m breite Privatstrasse. Diese führt ab einer Gemeindestrasse 2. Klasse über die – ebenfalls mit einem Wohnhaus überbauten – Grundstücke A und B und endet auf dem Grundstück C in einer Sackgasse. Zu Gunsten des Grundstücks C besteht ein grunddienstbarkeitsrechtliches Fuss- und Fahrwegrecht.

Die X. GmbH reichte für den Abbruch des bestehenden Gebäudes und den Neubau eines Zweifamilienhauses samt Tiefgarage mit acht Einstellplätzen ein Baugesuch ein. Gegen das Baugesuch erhoben die Eigentümer der Grundstücke A und B öffentlich-rechtliche Einsprache wegen ungenügender Erschliessung. Der Gemeinderat erachtete die Erschliessung über die Privatstrasse mittels eines privaten Fuss- und Fahrwegrechts als genügend und wies die Einsprachen ab.

Gegen den Einspracheentscheid erhoben die Eigentümer der Grundstücke A und B Rekurs beim Baudepartement. Zur Begründung brachten sie im Wesentlichen vor, dass die Erschliessung weder rechtlich noch tatsächlich sichergestellt sei. Nach einem vor Ort durchgeführten Augenschein unter Einbezug des Tiefbauamtes des Kantons St.Gallen hiess das Baudepartement den Rekurs gut und hob die Baubewilligung auf.



Erwägungen

1 Hinreichende Erschliessung

A Erschliessung als Bauvoraussetzung

Land ist nach Art. 49 Abs. 1 Bst. a aBauG (bzw. Art. 67 PBG) erschlossen, wenn es unter anderem über hinreichende Zu- und Wegfahrten verfügt. Eine Zufahrt ist dann als hinreichend zu betrachten, wenn sie tatsächlich so beschaffen ist, dass sie bau- und verkehrstechnisch der bestehenden und der geplanten Überbauung genügt, den zu erwartenden Fahrzeugen und Fussgängern sicheren Weg bietet und von den öffentlichen Diensten (namentlich Feuerwehr, Sanität, Kehr- und Abfuhr und Schneeräumung) ungehindert benützt werden kann, und zudem – sofern sie über fremdes Grundeigentum führt – rechtlich gesichert ist. Das Erfordernis der hinreichenden Erschliessung soll vor allem polizeiwidrige Zustände verhindern und sicherstellen, dass keine Bauten entstehen, die wegen fehlender Zufahrten sowie Versorgungs- und Entsorgungseinrichtungen feuer- und gesundheitspolizeiliche Gefahren bieten oder sonstige öffentliche Interessen gefährden.

B Erschliessung in rechtlicher Hinsicht

Rechtlich gesichert ist eine Zufahrt in jedem Fall, wenn sie nach Art. 1 Abs. 1 und 2 StrG dem Gemeingebrauch gewidmet wurde und damit öffentlich ist. Strassen sind dann öffentlich zu erklären bzw. dem Gemeingebrauch zu widmen, wenn ihr Bau oder Bestand im öffentlichen Interesse liegt. Das wird regelmässig bejaht, wenn sie nicht ausschliesslich privatem Gebrauch vorbehalten sind, sondern mehrere Grundstücke oder eine grössere Anzahl von Wohneinheiten erschliessen. Bauland darf grundsätzlich nicht durch Privatstrassen erschlossen werden; Erschliessungsstrassen sind daher regelmässig öffentlich zu erklären. Strassen innerhalb des Baugebiets, die mehr als zehn ständig bewohnte Häuser erschliessen, sind gemäss verwaltungsgerichtlicher Rechtsprechung als Gemeindestrassen zweiter Klasse, alle weiteren öffentlichen Strassen, die nicht zwingend höher zu klassieren sind, als Gemeindestrassen dritter Klasse einzuteilen.

C Technische Anforderungen an die Erschliessung

In tatsächlicher Hinsicht muss die Zufahrt die Verkehrssicherheit aller Benutzer gewährleisten. Für die Beurteilung der technischen Anforderungen werden in der Regel die einschlägigen Schweizer Normen (SN) der Vereinigung



der Schweizer Strassenfachleute (VSS) beigezogen. Weil es sich dabei lediglich um Richtlinien handelt, deren Anwendung im Einzelfall vor den allgemeinen Rechtsgrundsätzen standhalten muss, dürfen diese nicht schematisch und unbesehen der konkreten Verhältnisse zur Anwendung gebracht werden.

2 Beurteilung durch das Baudepartement

A Erschliessung in rechtlicher Hinsicht

Das Baudepartement erwog, dass mit dem umstrittenen Bauvorhaben zukünftig über die Privatstrasse vier Wohneinheiten erschlossen werden sollen. Nach der auf Art. 8 Abs. 3 StrG beruhenden st.gallischen Praxis sei aber im Baugebiet eine öffentlich klassierte Strasse spätestens ab zwei Wohneinheiten für die Erschliessung notwendig. Eine bloss privatrechtlich sichergestellte Zufahrt, also eine Erschliessung über eine reine Privatstrasse, genüge in solchen Fällen für die rechtliche Sicherstellung der Erschliessung nicht; stattdessen bedürfe es einer öffentlich-rechtlichen Widmung der Strasse. Somit mangle es dem Bauprojekt von vornherein an der hinreichenden Erschliessung, weil diese rechtlich nicht sichergestellt sei.

B Erschliessung in tatsächlicher Hinsicht

Das Baudepartement hielt fest, dass der Erschliessungsstrassentyp „Zufahrtsweg“ (VSS Norm SN 640 045 "Projektierung, Grundlagen: Strassentyp Erschliessungsstrassen") der Erschliessung von bis zu 30 Wohneinheiten diene. Er sei auf den Grundbegegnungsfall „Personenwagen/Fahrrad bei stark reduzierter Geschwindigkeit“ und eine durchschnittliche stündliche Verkehrsbelastung von maximal 50 Fahrzeugen ausgerichtet. Für Zufahrtswege genüge ein Fahrstreifen und sie müssten in der Regel keinen Wendeplatz aufweisen und nicht durchgehend befahrbar sein. Die Länge der Zufahrtswege sollte je nach Gebäudehöhe auf etwa 40 bis 80 m begrenzt werden. Gemäss der VSS-Norm SN 640 201 sei bei stark reduzierter Geschwindigkeit (bis 30 km/h) beim Grundbegegnungsfall Personenwagen/Fahrrad eine Strassenbreite von mindestens 3,4 m (keine Steigungen) nötig.

Der Augenschein vor Ort habe ergeben, dass die Privatstrasse lediglich eine Fahrbahnbreite von 3,15 m bis 3,22 m (ohne hangseitige Bankette) aufweise. Somit widerspreche die Strasse den VSS-Normen, was als Indiz zu werten sei, dass die Erschliessung ungenügend sei. Allerdings erschliesse die Strasse zukünftig nur vier Wohneinheiten, weshalb kein erhebliches Verkehrsaufkommen zu erwarten sei; jedenfalls liege dieses deutlich unter den maximal 50 Fahrten pro Stunde, auf welche Zufahrtswege nach der Norm



ausgerichtet seien. Hingegen habe die Zufahrt eine Länge von mehr als 80 m und sie weise anfangs eine leichte Kurve und ein leichtes Gefälle auf, was die Übersichtlichkeit der Strasse einschränke und Rückfahrmanöver erschwere. Ohne Ausweichstellen seien deshalb im Begegnungsfall Rückfahrmanöver über eine längere Strecke erforderlich. Deshalb seien zweckmässig angeordnete Ausweichstellen unabdingbar; praxismässig seien alle rund vierzig Meter Ausweichstellen erforderlich. Dasselbe gelte auch für Wendemöglichkeiten. An einspurig befahrbaren Erschliessungsstrassen, die mehreren Liegenschaften dienen und in einer Sackgasse endeten, sei nach Praxis des Tiefbauamtes aus Sicherheitsgründen stets eine Wendemöglichkeit notwendig. Solche seien aufgrund der Länge der Zufahrtsstrasse und der konkreten örtlichen Verhältnisse auch vorliegend unabdingbar. Folglich seien für eine in tatsächlicher Hinsicht genügende Erschliessung sowohl eine Ausweich- als auch eine Wendemöglichkeit nötig. Obwohl nördlich der Privatstrasse an zwei Abschnitten mit Verbundsteinen belegte Autoabstellplätze bestehen würden und das Bauprojekt auch einen Vorplatz vorsehe, der allenfalls zum Wenden genutzt werden könnte, fehle es an deren nötigen rechtlichen Sicherstellung, also der öffentlich-rechtlichen Klassierung des Wendeplatzes und der Ausweichstellen. Bei Zufahrtsstrassen, die aus öffentlichen Interessen einer Klassierung bedürften, seien stets auch die notwendigen Ausweichstellen und Wendeplätze zu klassieren, also öffentlich-rechtlich sicherzustellen. Auch deshalb erweise sich der Rekurs als begründet.

C Schlussfolgerung

Zusammenfassend hielt das Baudepartement fest, dass sich die Erschliessung für das geplante Bauprojekt in rechtlicher wie auch tatsächlicher Hinsicht als unzureichend erweise. Es hiess den Rekurs gut und hob die Baubewilligung auf.

Weitere Hinweise

Waldmann/Hänni, Raumplanungsgesetz, Bern 2006, Art. 19 N 12 und N 21

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

Urteil des Verwaltungsgerichtes B 2012/216 vom 22. Mai 2013

Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2006/IV/30

Urteil des Verwaltungsgerichtes B 2011/9 vom 7. Dezember 2012 Erw. 4.1 und Erw. 4.2

GVP 1992 Nr. 43

GVP 2001 Nr. 98



Urteil des Verwaltungsgerichtes B 2004/91 vom 10. Mai 2005 Erw. 4a.bb

G. Germann, Kurzkommentar zum st.gallischen Strassengesetz vom
12. Juni 1988, St. Gallen 1989, Art. 8 N 16

Urteil des Bundesgerichtes 1P.40/2004 vom 26. Oktober 2004

Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2016/II/2, S. 10 ff.