

Interpellation CVP-Fraktion vom 24. November 2008

Praxis bei Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone

Schriftliche Antwort der Regierung vom 27. Januar 2009

Die CVP-Fraktion stellt in ihrer in der Novembersession 2008 eingereichten Interpellation mehrere Fragen zur Rechtsanwendung im Bereich Bauen ausserhalb Bauzonen durch das Amt für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG) und zur Billigung der entsprechenden Praxis durch die Regierung, insbesondere unter Berücksichtigung von gegenteiligen Meinungsäusserungen und anderslautender Beschlüsse des Kantonsrates.

Die Regierung antwortet zusammenfassend wie folgt:

Das AREG entscheidet nach Art. 25 Abs. 3 des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes (SR 700; abgekürzt RPG) in Verbindung mit Art. 87bis des Baugesetzes (sGS 731.1; abgekürzt BauG) bei allen Bauvorhaben ausserhalb der Bauzonen, ob sie zonenkonform sind oder ob für sie eine Ausnahmegewilligung erteilt werden kann. Nach Art. 27 des Staatsverwaltungsgesetzes (sGS 140.1) in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 Anhang 6 der Ermächtigungsverordnung (sGS 141.41) ist der Leiter Abteilung Bauen ausserhalb Bauzonen zum Erlass entsprechender Verfügungen ermächtigt.

Die Staatswirtschaftliche Kommission des Kantonsrates hat die Abteilung Bauen ausserhalb Bauzonen und deren Praxis im Jahr 2007 eingehend untersucht und mit den massgeblichen Vertretern Gespräche geführt. Dabei konnten keine Fehlleistungen bezüglich Rechtsanwendung festgestellt werden. Vielmehr wurde erkannt, dass das Bundesrecht das Bauen ausserhalb der Bauzone beinahe abschliessend regelt und die Rechtsanwendung die konkretisierenden Entscheide der Rechtsprechung zu berücksichtigen hat (Bericht 2008 der Staatswirtschaftlichen Kommission zur Staatsverwaltung, S. 34).

Mit der Interpellation wird eine einschränkende Praxis des AREG bei der Annahme einer per Stichtag 1. Juli 1972 landwirtschaftlichen Wohnbaute beanstandet. Im Jahr 2008 wurde im Rahmen eines Rekursverfahrens eine einzige Negativverfügung des AREG durch das Baudepartement aufgehoben, als Folge der Einreichung neuer Beweismittel durch den Gesuchstellenden. Beim Verwaltungsgericht sind zurzeit zwei Rekursentscheide des Baudepartements angefochten, welche die Kriterien der Annahme einer per Stichtag 1. Juli 1972 landwirtschaftlichen Wohnbaute mit der Weichenstellung der Anwendung von Art. 24c oder 24d RPG zum Gegenstand haben.

Weiter wird mit der Interpellation eine einschränkende Praxis des AREG im Rahmen der Anwendung von Art. 24d RPG hinsichtlich Ersatz von Bauteilen bei Renovationsarbeiten an Wohnbauten – etwa Gewinnung von Raumhöhe und Verbesserung der Stabilität – kritisiert. Der Regierung ist in ihrer Funktion als ehemalige Rekursinstanz bei der Beurteilung von Verfügungen kein Fall bekannt, wonach Art. 24d RPG durch das AREG zu einschränkend angewendet worden wäre. Gerade in solchen Fällen hört das AREG Gesuchstellende und Gemeinden heute vermehrt an und berätet sie mit dem Ziel der Vermeidung von negativen Verfügungen und Rechtsmittelverfahren (Amtsbericht der Regierung über das Jahr 2007, S. 144). Im Jahr 2008 gab es in diesem Sinn und im Vergleich mit den Vorjahren auch deutlich weniger negative Verfügungen und Rekurse. Hinsichtlich Beurteilung des Umfangs von baulichen Eingriffen nach Art. 24d RPG ist zurzeit weder ein Rekurs beim Baudepartement noch eine Beschwerde beim Verwaltungsgericht hängig.

Die Bewilligungspflicht von Bauvorhaben wie auch die Durchführung des Baubewilligungsverfahrens sind in der Raumplanungs- und Baugesetzgebung abschliessend und verbindlich geregelt. Die Kriterien der Bewilligungspflicht gehen zudem aus einer reichhaltigen Rechtsprechung hervor (*Zäune*: BGE 118 Ib 52 f., Urteil des Bundesgerichts 1A.202/2003 vom 17. Februar 2004; *Hagelnetze*: Prüfung entgegenstehender Interessen Ortsbild- und Landschaftsschutz; *Spielgeräte*: Fälle oder Weisungen unbekannt; *Scheiterbeigen*: im Rahmen von festen und dauerhaften Holzunterständen selbst im Wald bewilligungspflichtig (Entscheid des Regierungsrates des Kantons Aargau vom 11. August 1999, in: ZBI 2001, S. 108.ff.); *Rebbergterrassierungen*: Urteil des Verwaltungsgerichtes vom 19. August 2008 i.S. P.S). Bei Bauvorhaben ausserhalb Bauzonen ist stets das ordentliche Anzeige- und Auflageverfahren durchzuführen. Der gesetzgeberische Spielraum der Kantone ausserhalb Bauzonen beschränkt sich auf die Möglichkeit zum Erlass einschränkender, nicht jedoch grosszügigerer Regelungen. Der Kanton St.Gallen hat davon im Interesse der Gesuchstellenden nicht Gebrauch gemacht. Im Übrigen erweckt die Rechtsanwendung hinsichtlich Bewilligungspflicht wie bezüglich sogenannter 24c- und 24d-Bauten regelmässig das Interesse der einspracheberechtigten Natur- und Heimatschutzorganisationen. Nicht zuletzt dienen Baubewilligungen der Rechtssicherheit und damit den Interessen der Gesuchstellenden.

Bei den raumplanungsrechtlichen Teilverfügungen des AREG bzw. den nachfolgenden Baubescheiden der Gemeinden handelt es sich um Einzelanwendungsakte, die von den Betroffenen – Gesuchstellende und/oder Einsprechende – mit Rekurs beim Baudepartement und der Möglichkeit des Weiterzugs an das Verwaltungsgericht angefochten werden können. Die Regierung auferlegt sich nicht zuletzt aus Gründen der Rechtsstaatlichkeit Zurückhaltung bezüglich Einflussnahme im Rahmen der erstinstanzlichen Rechtsanwendung. Im Übrigen stehen Betroffenen die Möglichkeiten der Erhebung einer Anzeige an die Aufsichtsbehörde und der Rechtsverweigerungsbeschwerde offen.

Die Regierung hat als Folge der Gutheissung der Motion 42.07.46 «Bauen ausserhalb Bauzone» durch den Kantonsrat zu Händen des eidgenössischen Parlaments eine Standesinitiative eingereicht. Ziel ist die – von der Regierung unterstützte – Gleichstellung der in der oben erwähnten Interpellation angesprochenen 24c- und 24d-Bauten unter dem Grundsatz «Einmal Wohnraum, immer Wohnraum» mit baulichen Möglichkeiten bis zum vollständigen Abbruch und Wiederaufbau. Die Regierung steht hinter den Zielen der Motion bzw. der Standesinitiative. Die Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie (UREK) des Ständerats wird an der Sitzung vom 10. Februar 2009 eine Delegation des Kantons St.Gallen anhören. Die Diskussion in den eidgenössischen Räten, mutmasslich im Rahmen der Behandlung der Totalrevision des Raumplanungsgesetzes, bleibt abzuwarten. Die Absichten des Kantonsrates und der Regierung hinsichtlich Lockerung von Art. 24d RPG entbinden jedoch nicht von der Beurteilung von Gesuchen aufgrund der geltenden Gesetzgebung und Rechtsprechung.

Angesichts der Vorgaben bezüglich Bewilligungspflicht und der zu beurteilenden öffentlichen Interessen mit Koordinationsbedarf bezüglich weiterer Amtsstellen sind Bagatellfälle eher selten. Soweit es sich um Bagatellfälle im Sinn von einfachen Tatbeständen handelt, werden diese durch das AREG rasch abgewickelt. Sie bieten denn auch selten Anlass zu Beanstandungen.

Unter den genannten Umständen kann von einer fehlerhaften oder unvernünftigen Rechtsanwendung durch das AREG nicht die Rede sein. Beim Bauen ausserhalb Bauzonen sind der Ausnahmecharakter der Bestimmungen, das Gebot der Gleichbehandlung der Gesuchstellenden und die Präjudizwirkung der Entscheide gerade bei den so genannten 24c- und 24d-Bauten stets im Auge zu behalten. Die Regierung erachtet denn auch weder ein aufsichtsrechtliches Eingreifen noch eine Änderung der Zuständigkeitsordnung als erforderlich. Ein Widerspruch zu bisherigen Meinungsäusserungen und Beschlüssen des Kantonsrats ist nicht ersichtlich.