

2196

Baubewilligungsverfahren. Verkürzung des gemeindeinternen Rechtsmittelweges zwecks Schaffung einer einheitlichen Rechtsmittelinstanz (Art. 33 Abs. 4 RPG, SR 700): Die kantonale Baudirektion ist bis zur gesetzlichen Neuregelung von Bundesrechts wegen einzige Rekursinstanz in koordinationsbedürftigen Baubewilligungs- und Einspracheverfahren. Zur Vermeidung von Koordinationsmängeln sollte namentlich auf Gemeindeebene über das Baugesuch und allfällige Einsprachen in einer einzigen Verfügung entschieden werden; der zusammengesetzte Bau- und Einspracheentscheid ist anschliessend allen Beteiligten vollständig und gleichzeitig zu eröffnen.

Immissionen: Mindestabstände für Tierhaltungsbetriebe.

Aus den Erwägungen zu einem Stallbauvorhaben in der Landwirtschaftszone im Nahbereich zu einer Wohnzone. Dieses Vorhaben bedarf gleichzeitig kantonaler und kommunaler Bewilligungen. Gegen das Vorhaben sind auf Gemeinde- und Kantonsebene zu behandelnde Einsprachen und Rekurse eingegangen.

1. Die von Amtes wegen vorzunehmende Prüfung der prozessualen Voraussetzungen ergibt, dass das Verwaltungsgericht nach Art. 9 lit. b des Gesetzes über die Verwaltungsgerichtsbarkeit (VwGerG, bGS 143.6) in Verbindung mit Art. 90 Abs. 1 lit. b des Gesetzes über die Einführung des Bundesgesetzes über die Raumplanung (EG zum RPG, bGS 721.1) zur Behandlung der Beschwerde gegen den Rekursentscheid der Baudirektion zuständig ist. Soweit der Gemeinderat den gemäss kommunalem Recht bei ihm erhobenen Rekurs gegen die Baubewilligung der Baukommission aus Gründen der Koordination an die kantonale Baudirektion überwies und diese als erste Rechtsmittelinstanz auch darüber entschied, stellt sich die Frage, ob diese Verkürzung des gemeindeinternen Rechtsmittelweges zulässig ist und ein Eintreten auf die Beschwerde erlaubt. Dies ist gestützt auf Art. 25a Abs. 1 und Art. 33 Abs. 4 RPG zu bejahen. Diese bundesrechtlichen Koordinationsvorschriften sind seit dem 1. Januar 1997 in Kraft. Soweit ein Kanton die erforderlichen Anpassungen seines Verfahrensrechts noch nicht vorgenommen hat, sind diese bundesrechtlichen Koordinationsvorschriften hinreichend konkret, so dass sie entgegenstehendes kantonales Verfahrensrecht derogieren. Soweit zwingend erforderlich, müssen dabei angepasste Bestimmungen vorerst auf

dem Wege richterlicher Lückenfüllung geschaffen werden (vgl. *Marti*, Kommentar RPG, Art. 25a N 7). Art. 25a Abs. 1 RPG schreibt vor, dass dann, wenn die Errichtung oder die Änderung einer Baute oder Anlage Verfügungen mehrerer Behörden erfordert, eine Behörde zu bezeichnen ist, die für ausreichende Koordination sorgt. Dass der Bauentscheid der Baukommission der Gemeinde und der Einspracheentscheid des kantonalen Planungsamtes in diesem Sinn koordinationspflichtige Entscheide darstellen, ist zu Recht unbestritten. In Art. 6 Abs. 4 und Art. 86^{bis} Abs. 1 EG zum RPG wurde die Zentralstelle für Baugesuche als Koordinationsinstanz für die erstinstanzlichen Verfahren bezeichnet. Für die Anfechtung von Verfügungen kantonalen Behörden, welche nach Art. 25a Abs. 1 RPG koordinationsbedürftig sind, sind nach Art. 33 Abs. 4 RPG einheitliche Rechtsmittelinstanzen vorzusehen. Die Baudirektion ging daher zu Recht davon aus, dass in den Rechtsmittelverfahren eine bloss materielle Koordination nicht mehr genügt. Stattdessen ist bundesrechtlich eine Konzentration der Rechtsmittelverfahren gegen Verfügungen kantonalen und kommunalen Behörden bei einer Instanz vorgeschrieben (*Aemisegger/Haag*, Kommentar RPG, Art. 33 N 79). Art. 2 Abs. 2 des Baureglementes der Gemeinde S. vom 17. März 1993 (BauR) sieht gegen den Entscheid der Baukommission ein erstes Rekursverfahren vor der Gemeindeexekutive vor und erst daran anschliessend ist der Weiterzug an die Baudirektion möglich (Art. 90 Abs. 1 lit. a EG zum RPG). Dagegen kann der Einspracheentscheid der kantonalen Fachstelle für Raumplanung direkt mit Rekurs an die Baudirektion weitergezogen werden. Weil im kantonalen Recht bislang weder in Art. 86^{bis} EG zum RPG noch anderswo eine einheitliche Rechtsmittelinstanz bestimmt wurde, hat die Vorinstanz zu Recht lückenfüllend die Baudirektion als solche bezeichnet. Eine andere kantonale Behörde fällt nicht in Betracht, da Art. 90 Abs. 1 EG zum RPG in allen baurechtlichen Verfahren früher oder später den Weiterzug an die Baudirektion ermöglicht. Somit wurde der verwaltungsinterne Rechtsmittelweg, der nach Art. 2 Abs. 3 VwVG (bGS 143.5) zwingend einzuhalten ist, ausgeschöpft, soweit dies bundesrechtlich noch zulässig ist. Da die Beschwerde im Übrigen form- und fristgerecht eingereicht wurde und die Beschwerdeführer als Nachbarn auch unbestrittenermassen zur Beschwerde legitimiert sind, ist auf die Beschwerde einzutreten.

Weil die bundesrechtliche Koordinationspflicht sich nicht in der Festlegung einheitlicher Rechtsmittelinstanzen erschöpft, ist vorab zu prüfen, ob diese allenfalls in einem anderen Punkt verletzt ist.

2. Die Baudirektion hat, wie bereits dargelegt, den gegen die Baubewilligung der Baukommission beim Gemeinderat erhobenen Rekurs aus Koordinationsgründen an sich gezogen, um in einem koordinierenden Akt gleichzeitig auch über den Rekurs gegen den Einspracheentscheid des Planungsamtes entscheiden zu können. Unter Koordinationsgesichtspunkten fällt dabei allerdings auf, dass die Baubewilligung der Baukommission und der Einspracheentscheid des Planungsamtes eröffnet wurden, ohne dass bis heute der in der streitigen Bausache zwingend auch erforderliche Einspracheentscheid der Baukommission ergangen ist und *gleichzeitig* eröffnet wurde, wie dies Art. 15 Abs. 1 der kantonalen Bauverordnung (BauV, bGS 721.11) schon lange und nun auch Art. 25a Abs. 2 lit. d RPG verlangen. Deshalb die Baukommission mit ihrem Einspracheentscheid zuwartet, blieb ohne jede Begründung. Weil die heutigen Beschwerdeführer auch bei der Baukommission Einsprache erhoben haben, bleiben sie berechtigt, den ausstehenden kommunalen Einspracheentscheid mit einem weiteren Rekurs anzufechten. Weil offenkundig ein Koordinationsbedarf nicht nur dann besteht, wenn ein Bauvorhaben Verfügungen mehrerer Behörden bedarf, sondern auch wenn dieselbe Behörde dazu mehrere Verfügungen erlassen muss, hat das Verfahren auch diesfalls den Anforderungen in Art. 25a Abs. 2 und 3 RPG (und Art. 33 Abs. 4 RPG) zu genügen (vgl. *Marti*, Kommentar RPG, N 20 zu Art. 25a). Nachdem zwar der Bauentscheid, nicht aber gleichzeitig auch die Einspracheentscheide der Baukommission vorliegen bzw. eröffnet wurden, ist die bundesrechtliche Koordinationspflicht verletzt. Zur Behebung dieses Koordinationsmangels hätte die Baudirektion mit ihrem Rekursentscheid zumindest solange zuwarten müssen, bis die Baukommission auch über alle Einsprachen entschieden hat und diese Entscheide entweder in Rechtskraft erwachsen oder allenfalls mit weiteren Rekursen angefochten sind. Dass allfällige Rekurse gestützt auf Art. 33 Abs. 4 RPG ebenfalls direkt an die Baudirektion als einheitliche Rechtsmittelinstanz zu leiten wären, ergibt sich aus dem oben Gesagten und zeigt, dass die Koordinationspflicht auch in diesem Punkt verletzt wurde. Die Baudirektion war bevor rechtskräftige Einspracheentscheide der Baukommission oder die allenfalls dagegen erhobenen Rekurse vorliegen weder formell befugt noch materiell

ausreichend in der Lage, einen gesamthaft koordinierten Rechtsmittelentscheid zu treffen. Ähnliches gilt für die Baukommission, denn diese war nach Art. 15 Abs. 1 BauV und Art. 25a Abs. 2 lit. d RPG nicht befugt, ihre Baubewilligung zu erteilen, ohne *gleichzeitig* auch die erforderlichen Einspracheentscheide zu eröffnen. Gründe für eine Ausnahme vom Regelfall der gleichzeitigen Eröffnung sind weder dargelegt noch ersichtlich. Die gleichzeitige Eröffnung des Bauentscheides (Baubewilligung oder Bauabschlag) und des Einspracheentscheides trägt dazu bei, dass das jeweilige Bauvorhaben durch die Baupolizeibehörde umfassend geprüft wird und dass keine Widersprüche zwischen dem Bauentscheid und dem Einspracheentscheid entstehen. Über das Baugesuch und allfällige Einsprachen sollten Baukommissionen und andere erste Bewilligungsinstanzen jeweils in der *gleichen* Verfügung entscheiden. Dies legt einerseits die Koordinationspflicht nahe und andererseits haben die Einsprecher genauso wie der Bauherr im Rahmen des rechtlichen Gehörs Anspruch darauf, über sämtliche Entscheidungspunkte ausreichend informiert zu werden. Ob ohne Ausnahme immer beides in einer Verfügung zu eröffnen ist (vgl. GVP SG 1980, Nr. 47, E. 5.b; *E. Zimmerlin*, Baugesetz des Kantons Aargau, Aarau 1985, N 5 zu §151) kann hier offen bleiben, aber unter dem Gesichtspunkt der Verfahrensökonomie, des rechtlichen Gehörs und zur Vermeidung von Koordinationsmängeln ist dies den erstinstanzlichen Baubewilligungsbehörden dringend zu empfehlen.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Baudirektion und die Baukommission ihren spezifischen Koordinationspflichten nicht hinreichend nachgekommen sind. Da sich die festgestellten Koordinationsmängel im Beschwerdeverfahren nicht heilen lassen, sind die Begehren in Ziff. 1 und Ziff. 3 der Beschwerde gutzuheissen. Der angefochtene Rekursentscheid ist im beantragten Umfang aufzuheben. Die Sache ist zum einen an die Baukommission der Gemeinde zurückzuweisen, damit diese auch über die Einsprachen entscheide und den Parteien einen koordinierten Einsprache- und Bauentscheid eröffne. Im Übrigen ist die Sache zur Neuurteilung an die Baudirektion zurückzuweisen, damit diese *gesamthaft* über alle hängigen und allenfalls noch eingehenden Rekurse neu entscheide. Die Baudirektion hat dabei allfällige Rekurse gegen die noch zu eröffnenden Entscheide der Baukommission oder deren Rechtskraft abzuwarten, bevor sie in der Sache gesamthaft neu befindet. Weil die Baudirektion ihre materiellen Vorgaben in den Erwägungen des angefochtenen Rückweisungsent-

scheides verfügte bevor die Baukommission die erforderlichen Einspracheentscheide eröffnet hat, sind diese Vorgaben in Verletzung der Koordinationspflicht und teilweise auch der funktionellen (Erst-)Zuständigkeit der Baukommission der Gemeinde zustande gekommen. Daher sind die materiellen Vorgaben für die Baukommission nicht bindend, weshalb der angefochtene Rückweisungsentscheid auch diesbezüglich aufzuheben ist.

Dass neben der Verletzung der Koordinationspflicht teilweise auch der Baukommission vorgegriffen wurde, ergibt sich daraus, dass sich die materielle Beurteilung durch die Baudirektion nicht ausschliesslich auf Aspekte beschränkt, die in die (Erst-)Zuständigkeit des kantonalen Planungsamtes fallen. Die Zuständigkeit der Fachstelle für Raumplanung beschränkt sich nach Art. 82 EG zum RPG auf eine "zusätzliche" Bewilligung für Bauvorhaben ausserhalb der Bauzonen und in kantonalen Schutzzonen. Die Fachstelle prüft nach Abs. 3 dieser Bestimmung die grundsätzliche Zulässigkeit der Vorhaben und die Einhaltung der kantonalen Schutzvorschriften. Art. 13 der BauV bestimmt dazu, dass diese Prüfung die Zonenkonformität des Vorhabens und bei zonenfremden Bauten auch die Frage der Standortgebundenheit und der Voraussetzungen einer teilweisen Änderung umfasst. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer hat die Fachstelle nebst den Schutzbestimmungen in den kantonalen Schutzzonen ausdrücklich auch zu prüfen, ob die Schutzbestimmungen in Art. 77 EG zum RPG eingehalten sind (Art. 13 lit. b BauV). Hingegen ist es nach Art. 12 BauV bei allen bewilligungspflichtigen Vorhaben Sache der Gemeinden (und nicht der kantonalen Fachstelle) zu prüfen, ob die Vorhaben den kommunalen und den (übrigen) kantonalen Bauvorschriften sowie den *kommunalen* Schutzbestimmungen entsprechen. Daher fallen nicht nur die Abstände zum Feuerweiher, sondern als kommunale und teils kantonale Bauvorschriften auch die ungleiche Verteilung der Grenz- und Gebäudeabstände zunächst in die Zuständigkeit der Gemeinde. Auch deshalb hätte die Baudirektion der Baukommission in Erw. 7 für den noch ausstehenden Einspracheentscheid keine verbindlichen Vorgaben machen dürfen.

3. Bei diesem Ergebnis (Aufhebung der materiellen Vorgaben und Rückweisung zu einer gesamthaften Neubeurteilung vorab wegen Koordinationsmängeln) kann offen bleiben, ob auch die weiteren Rügen die Begehren in Ziff. 1 und 3 zu stützen vermögen. Um den Fort-

gang des Verfahrens zu erleichtern, hat das Gericht unter anderem noch folgendes festgestellt:

b) Dass die Einpassung des Vorhabens ins Landschaftsbild von der kantonalen Fachstelle geprüft werden muss, soweit sich diese auf die kantonalen Schutzbestimmungen und insbesondere auf Art. 77 EG zum RPG abstützt, ergibt sich zweifelsfrei aus Art. 82 Abs. 3 EG zum RPG in Verbindung mit Art. 13 lit. b BauV. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer obliegt der Gemeinde dabei einzig die Anwendung der kommunalen Schutzbestimmungen (Art. 12 lit. b BauV).

c) Die Beschwerdeführer rügen übermässige Lärm- und Geruchsimmissionen und sie scheinen dabei von einer ausschliesslichen Zuständigkeit der Gemeinde auszugehen. Letzteres trifft heute nicht mehr zu. Soweit die Beschwerdeführer die Berücksichtigung der Immissionen bei der Bestimmung eines geeigneten Standortes verlangen, ist die erforderliche Interessenabwägung Teil der Zonenkonformitätsprüfung nach Art. 16 RPG und Art. 35 EG zum RPG. Diese fällt nach dem oben Gesagten klar in die Zuständigkeit der Fachstelle für Raumplanung. In materieller Hinsicht machen die Beschwerdeführer allerdings zu Recht geltend, dass die Immissionen bei der Standortwahl bzw. Interessenabwägung zu berücksichtigen sind. Denn im Nahbereich zu einer Wohnzone kann der Immissionsschutz nicht als bloss privatrechtliches und nicht zu berücksichtigendes Interesse qualifiziert werden. Der Immissionsschutz kann bei landwirtschaftlichen Betrieben durchaus eine örtliche Verschiebung nahe legen (vgl. *EJPD/BRP*, Erläuterungen zum RPG, N25 zu Art. 16). Überdies sind die Vorschriften der Umweltschutzgesetzgebung des Bundes zu beachten, die in der Regel zwingenden Charakter haben und als solche nicht unter dem Vorbehalt der Interessenabwägung stehen; durch diese Vorschriften wird denn auch die kantonale Duldungspflicht in Art. 35 Abs. 7 EG zum RPG (wonach Immissionen aus üblicher landwirtschaftlicher Bewirtschaftung in angrenzenden Zonen mit geringerer Immissionstoleranz zu dulden sind) weitgehend derogiert. Dies gilt insbesondere für die bislang von allen Vorinstanzen unbeachtet gelassenen Mindestabstände für Tierhaltungsbetriebe, wie sie in der Luftreinhalte-Verordnung (LRV, SR 814.318.142.1) enthalten sind. Die LRV sieht bei neuen stationären Anlagen vorsorgliche Emissionsbegrenzungen auf verschiedenen Ebenen vor. Derartige Anlagen müssen zunächst so ausgerüstet und betrieben werden, dass sie die in Anhang 1 festgelegten Immissionsbegrenzungen einhalten

(Art. 3 LRV). Ergänzende oder abweichende Anforderungen gelten sodann u.a. für Anlagen nach Anhang 2, zu denen auch Tierhaltungsbetriebe gehören (Art. 3 Abs. 2 lit. a LRV). Gemäss Ziff. 512 Abs. 1 dieses Anhanges müssen die nach den anerkannten Regeln der Tierhaltung erforderlichen Mindestabstände zu bewohnten Zonen eingehalten werden; als solche gelten insbesondere die Empfehlungen der Eidg. Forschungsanstalt für Betriebswirtschaft und Landtechnik (in FAT-Bericht Nr. 476, 1995). Diese Mindestabstände dürfen unterschritten werden, wenn die geruchsintensive Abluft gereinigt wird (Abs. 2). Ob durch die streitige Stallbaute diese Mindestabstände zur angrenzenden Wohnzone eingehalten werden, blieb bislang ungeprüft. Zuständig zur Prüfung dieser Frage ist jedoch wiederum nicht die Gemeinde, sondern nach Art. 9 Abs. 2 des kantonalen Umweltschutzgesetzes (bGS 814.0) das Amt für Umweltschutz. Das Amt für Umweltschutz befasste sich zwar mit dem Vorhaben (in seiner Verfügung vom 2. März 1998), jedoch prüfte es unverständlicherweise nur gerade die gewässerschutzpolizeilichen Aspekte. Die Baudirektion wird bei ihrem Entscheid die Prüfung der umweltrechtlichen Aspekte des Vorhabens umfassend nachzuholen haben, wobei es die Sache von sich aus an das Amt für Umweltschutz zurückweisen kann.

VGer 28.6.2000

2197

Enteignung. Zur Bemessung der Entschädigung für Parkplätze.

1. Bei Enteignungen ist *volle* Entschädigung zu leisten (Art. 26 Abs. 1 BV, Art. 18 Abs. 2 KV, Art. 12 des Gesetzes über die Zwangsabtretung [Enteignungsgesetz, EntG, bGS 711.1]). Für die Feststellung der Entschädigung hat der volle Verkehrswert als Grundlage zu dienen. Alle nachweisbar nur zum Zwecke der Erzielung einer grösseren Entschädigung vorgenommenen Handlungen oder Veränderungen des Abtretungsgegenstandes müssen nicht entschädigt werden (Art. 13 EntG). Auch nach der Rechtsprechung bemisst sich die Enteignungsentschädigung *in der Regel* am Verkehrswert, d.h. am Wert, den das Grundstück aufgrund der bisherigen Nutzung oder einer möglichen besseren Verwendung für eine beliebige kaufwillige Person hat.