

Ausgabe 24
Seite 40

Raumplanung

So tricksen die Baubehörden

Für Bauten ausserhalb der Bauzonen beugen Gemeinden die Vorschriften willkürlich. Manche Betroffene wehren sich juristisch, andere tun sich den Hürdenlauf nicht an.

TEXT: BERNHARD RAOS FOTOS: TILL FORRER

Es hat etwas von David gegen Goliath: die Bauernfamilie gegen die Gemeinde, den Kanton und einen gut betuchten Manager. Wer in diesem ungleichen Duell den finalen Treffer landet, ist offen.

Ort des Gefechts ist der Dorfrand in Dörflingen SH. Über dem Rebhang thront eine schicke Villa. Für die grosszügige Gartenanlage war 2010 eine bis zu zwei Meter hohe Aufschüttung nötig – mit dem Schönheitsfehler, dass die Baubewilligung dafür laut zwei Urteilen des Bundesgerichts illegalerweise erteilt wurde.

Aber der Reihe nach. Der Villenbesitzer, ein Fondsmanager und Chef einer Immobilienfirma, hat neben dem Baugrundstück auch eine Parzelle in der Rebbauzone gekauft. Für einen weiteren Streifen des angrenzenden Rebbergs bietet er der Winzerfamilie Catherine und Roland Sigg einen stolzen Preis. Sie lehnen ab: «Wir verkaufen nichts von unserer Existenzgrundlage.» Einen Tausch gegen gleichwertiges Ackerland hätten sie akzeptiert. Doch dazu kommt es nach längerem Hin und Her nicht.

Es beginnt mit einer Schlaumeierei

In dieser Zeit wird die Gartenanlage der Villa errichtet. Eine amtliche Bauanzeige durch die Gemeinde haben die Siggs als Nachbarn nicht bekommen. Sie erheben daher Einsprache gegen die Anlage. Lapidare Antwort von Gemeindepräsident Pentti Aellig: Das Baugesuch sei 2009 im vereinfachten Verfahren behandelt und bewilligt worden. «Die Gartenanlage wurde demzufolge rechtmässig erstellt.»

Doch in Tat und Wahrheit bezieht sich die Bewilligung nur auf die Bauparzelle, nicht auch auf die Gartenanlage in der Rebbauzone. Eine Schlaumeierei, denn für Bauwerke ausserhalb der Bauzone braucht es eine Ausnahmegewilligung des Kantons.

Catherine und Roland Sigg gelangen ans kantonale Baudepartement. Es dauert fast ein Jahr, bis der Regierungsrat 2012 die Eingabe formell als Aufsichtsbeschwerde entgegennimmt – um sie dann abzuweisen. So wird die Mauschelei in Dörflingen nachträglich abgesegnet. Mit höchst eigenwilliger Begründung: Die Baubewilligung sei bei Abwägung aller massgeblichen Interessen «nicht derart fehlerhaft, dass sie als nichtig zu betrachten ist».

Nun lupft es Roland Sigg den Hut, er nimmt sich einen Anwalt, der beim kantonalen Obergericht Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhebt. Doch die Richter erklären, dass die Aufsichtsbeschwerde missbräuchlich gewesen sei, weil Sigg ja gegenüber dem Villenbauer schon 2009 auf die

Nachbarrechte verzichtet habe. Bloss entspricht das nicht den Tatsachen – die Richter haben zwei Anrainer mit demselben Familiennamen verwechselt.

Scharfe Rüge vom Bundesgericht

Trotzdem wurde die Beschwerde abgelehnt. Den Siggs bleibt nur der Weiterzug ans Bundesgericht. In der Vernehmlassung setzt das Schaffhauser Obergericht einen drauf: Zwar sei die Verwechslung bedauerlich, aber die Siggs hätten Rekurs und nicht Aufsichtsbeschwerde erheben müssen.

Bei dieser Spiegelfechtereie spielt das Bundesgericht nicht mit und bezeichnet überspitzten Formalismus als «besondere Form der Rechtsverweigerung». Gerade in einem Fall, der mit erheblichen Mängeln behaftet sei. Es weist die Angelegenheit 2014 an den Regierungsrat zurück und hebt das Urteil des Obergerichts auf.

Die höchstrichterliche Schelte beeindruckt die Schaffhauser wenig. Die Regierung lehnt Siggs Rekurs ab und winkt die Baubewilligung für die Gartenanlage erneut durch. Die Siggs erheben abermals Beschwerde vor Obergericht. Mittlerweile ist es Herbst 2015.

Das Urteil ein Jahr später ist eine Ohrfeige für Gemeinde und Regierung. Die Baubewilligung wird für nichtig erklärt und der Gemeinderat Dörflingen angewiesen, dem Bauherrn «eine Frist zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands» auf der Parzelle mit der Gartenanlage anzusetzen. Die Verfahrenskosten werden dem Villenbesitzer aufgebürdet.

Nun mischt auch er sich in das muntere juristische Seilziehen ein. Er erhebt seinerseits Beschwerde vor Bundesgericht und beantragt, das Verfahren zu sistieren. Im Poker um seinen Garten hat der Bauherr zuvor eine neue Karte gezogen und Antrag auf die teilweise Einzonung seiner Rebbauparzelle gestellt. Die Gemeinde und der Regierungsrat signalisieren dazu «wohlwollende Zustimmung».

Ohne Erfolg: Das Bundesgericht weist die Beschwerde des Villenbesitzers ab, nachdem das Bundesamt für Raumentwicklung eine Einzonung als aussichtslos bezeichnet hat. Die Baubewilligung für die Gartenanlage bleibe daher nichtig, so das höchste Gericht. Die Gemeinde habe die Wiederherstellung zu regeln.

Klares Urteil, nichts passiert

Trotz dem klaren Verdikt des Bundesgerichts ist bis heute nichts zurückgebaut. Ursula Tanner, Baureferentin von Dörflingen, verweist auf das laufende Einzonungsverfahren im Kanton. «Solange dieses nicht abgeschlossen ist, werden wir keine Wiederherstellungsverfügung erlassen.»

Zudem habe weder das Ober- noch das Bundesgericht die Frage behandelt, ob ein Rückbau verhältnismässig sei, sagt Tanner. Dem Bauherrn stünden da sämtliche Rechtsmittel offen. Was die

Dörflinger Baureferentin ausblendet, ist das Urteil des Obergerichts von 2016. «Die privaten Interessen des Bauherrn wiegen zwar insgesamt ebenfalls nicht leicht, sie werden aber von den öffentlichen, für die Wiederherstellung sprechenden Interessen bei weitem übertroffen», steht da.

Der Bauherr will sich wegen des laufenden Verfahrens nicht äussern. Und Catherine und Roland Sigg bleibt vorerst nur die Erkenntnis, dass die Raumplanung in der ordnungsliebenden Schweiz aus den Fugen geraten ist. In ihrem Fall klein beizugeben kommt für sie aber nicht in Frage: «Wir leben doch in einem Rechtsstaat!»

Frust und Ärger auch im Rheintal

Zweifel am Rechtsstaat haben auch Anwohner einer umstrittenen Einzonung in Marbach im St. Galler Rheintal. Auf der Terrasse von Karin und Roland Hofmann riecht es an diesem Nachmittag nach Gülle. Was ihnen aber mehr stinkt, ist der Zonenplan der Gemeinde für das angrenzende Gerenmoos. Karin Hofmann spricht Klartext: «Wir fühlen uns von der Gemeinde an der Nase herumgeführt.»

Es geht um gut 8000 Quadratmeter Landwirtschaftsland. Ein Viertel davon wurde für die Betriebsvergrößerung eines Metallbaubetriebs eingezont. Ende 2012 legte Marbach die Richtplanung öffentlich auf. Dort war vorgesehen, das ganze Gebiet Gerenmoos als Bauland einzuzonen.

Dagegen machen die Hofmanns und andere Nachbarn eine Eingabe, in der sie auf den Schutz der Fruchtfolgeflächen und auf mögliche Naturgefahren verweisen. Denn das Gerenmoos liegt in der blauen Zone mit mittlerer Gefährdung durch Hochwasser.

Mitte 2013 hält die Gemeinde denn auch schriftlich fest, sie wolle auf die Einzonung des Gebiets verzichten. Ende 2014 bestätigt sie diesen Entscheid und die Hochwasserproblematik. Doch die Planungsbehörde hält sich ein Türchen offen: Eine sinnvolle Entwicklung des Dorfs sei nur möglich, wenn am südlichen Siedlungsrand auch «Fruchtfolgeflächen angetastet werden können», schreibt sie. Dass damit das Gerenmoos gemeint ist, realisieren die Anrainer damals nicht.

Eine Einzonung in kleinen Schritten?

Tatsächlich sieht die Gemeinde im zweiten Entwurf ihres Richtplans eine Einzonungsfläche von rund 2000 Quadratmetern für eine künftige Erweiterung des Metallbaubetriebs vor. Dagegen erheben die Hofmanns Einsprache. Die geplante kleinräumige Einzonung schaffe vollendete Tatsachen für einen möglichen schleichenden Ausbau der Bauzone, argumentieren sie.

Ihre Beschwerde wird Ende Dezember 2015 abgewiesen. «Die Erweiterung bestehender Gewerbebetriebe ist ebenfalls stark zu gewichten», sagt Gemeindepräsident Alexander Breu. Der Entscheid widerspreche daher den eigenen Planvorhaben nicht. Das sehen Karin und Roland Hofmann anders: Zusammen mit einem weiteren Anwohnerpaar erheben sie beim Kanton Einsprache gegen den Zonenplan.

Der Entscheid des zuständigen Baudepartements St. Gallen sollte ein weiteres Beispiel dafür werden, wie sich die Kantone die Raumplanung zurechtbiegen. Zum Beispiel durch den Trick mit der Kompensation.

Kuhhandel statt echte Kompensation

Das revidierte eidgenössische Raumplanungsgesetz samt Verordnung ist seit dem 1. Mai 2014 in Kraft. Es soll die Zersiedelung eindämmen und das Kulturland besser schützen.

Die Kantone bekamen fünf Jahre Zeit, um ihre Richtpläne anzupassen. Bis dahin gilt ein Moratorium für die Gesamtfläche der Bauzonen pro Kanton. Das heisst: Neueinzonungen sind in der Regel nur möglich, wenn an einem anderen Ort Bauland ausgezont wird.

Diese Hürde nimmt St. Gallen in Marbach locker. Denn das Gerenmoos und vier weitere Projekte im Kanton werden mit einer grösseren Auszonung im benachbarten Oberriet kompensiert. Dieser Kuhhandel stimmt zwar rechnerisch, mit weitsichtiger Raumplanung hat er nichts zu tun.

Denn Ende 2013 hatte das kantonale Amt für Raumentwicklung und Geoinformation festgehalten, dass eine Einzonung im Gerenmoos die entsprechenden Minimalanforderungen nicht erfülle. Zwei Jahre später galt das plötzlich nicht mehr, die Erweiterung für den Gewerbebetrieb war jetzt mit dem künftigen Richtplan vereinbar.

«Unter diesen Umständen sei es vertretbar, dass das Bundesamt für Raumentwicklung von einer Beschwerde absehen würde», heisst es im Entscheid des Kantons. Man hatte sich also vorsorglich abgesichert. Auch das Hochwasserrisiko lässt sich laut dem Kanton nun mit «verhältnismässigen Massnahmen» reduzieren.

Nach der Abweisung ihres Rekurses strecken die Anrainer juristisch die Waffen und verzichten auf einen Weiterzug. Wohl sei ihr dabei nicht, sagt Karin Hofmann. Sie befürchtet, dass weitere Einzonungen folgen.

Auf die Frage, wie es nun weitergehe, fällt die Antwort von Gemeindepräsident Breu denn auch vielsagend aus: «Derzeit ist im Gerenmoos mit keinen weiteren Einzonungen in die Gewerbezone zu rechnen.» Derzeit.

«Wir geben nicht auf. Wir leben doch in einem Rechtsstaat!»

Catherine und Roland Sigg, Dörflingen SH

«Ein überspitzter Formalismus ist eine besondere Form der Rechtsverweigerung.»

Bundesgericht, 2014

«Die privaten Interessen des Bauherrn werden von den öffentlichen Interessen übertroffen.»

Obergericht Schaffhausen, 2016

«Wir fühlen uns von der Gemeinde an der Nase herumgeführt.»

Karin Hofmann, Marbach SG

Politik will weitere Lockerungen

Zurzeit beschäftigt sich die Politik mit der Raumplanung. Nach dem Ständerat will nun die nationalrätliche Raumplanungskommission die Trennung zwischen Bau- und Nichtbaugelände weiter aufweichen. Die Kantone sollen Umnutzungen von leerstehenden Ställen und Scheunen sowie unbenutzten Maiensässen zulassen können, sofern das zu ihrer Planung passt. Selbst das Bundesamt für Raumplanung will den Kantonen mehr Spielraum ausserhalb der Bauzonen zugestehen. Für die laufende Teilrevision des Raumplanungsgesetzes schlägt der Bund eine Kompensationsregel vor: Wenn ausserhalb der Bauzone eingezont wird, muss andernorts Bauland zurückgezont werden. «Das Bauen ausserhalb der Bauzone ist in den letzten Jahren völlig aus dem Ruder gelaufen», sagt Raimund Rodewald, Geschäftsführer der Stiftung Landschaftsschutz Schweiz. Statt einer zusätzlichen Aufweichung der Regeln brauche es mehr Planungsqualität in der Landwirtschaftszone.