



Fall-Nr.: B 2007/103
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 19.08.2008
Entscheiddatum: 19.08.2008

Urteil des Verwaltungsgerichts vom 19. August 2008

Bau- und Planungsrecht, Art. 22 Abs. 1, Art. 24 und Art. 24c RPG (SR 700), Art. 41 und Art. 42 RPV (SR 700.1), Art. 78 Abs. 2 lit. g BauG (sGS 731.1). Eine Böschungsmauer von bis zu 5 m Höhe und rund 60 m Länge ist eine bewilligungspflichtige Geländeanpassung. Die Identität einer Blocksteinmauer von rund 55 m Länge, die Bestandesschutz genießt, ist nicht gewahrt, wenn sie um rund das Doppelte verlängert wird. Falls die künstlich geschaffene unbefestigte Böschung vor dem 1. Juni 1972 rechtmässig aufgeschüttet worden ist, sind ihr Wiederaufbau und ihre Stabilisierung mit Massnahmen, die ihre Identität und diejenige des Landschaftsbildes wahren, unter dem Gesichtspunkt von Art. 24c Abs. 2 RPG bewilligungsfähig (Verwaltungsgericht, B 2007/103).

Anwesend: Präsident Prof. Dr. U. Cavelti; Verwaltungsrichter Dr. E. Oesch-Frischkopf, lic. iur. A. Linder, Dr. B. Heer, lic. iur. A. Rufener; Gerichtsschreiberin lic. iur. R. Haltinner-Schillig

In Sachen

V.Z.,

Beschwerdeführerin,

vertreten durch Rechtsanwalt lic.iur. T.

gegen



Regierung des Kantons St. Gallen, Regierungsgebäude, 9001 St. Gallen,

Vorinstanz,

und

Politische Gemeinde F.,

Beschwerdegegnerin,

betreffend

Baubewilligung/Wiederherstellung
(Böschungsmauer mit Blocksteinen)

hat das Verwaltungsgericht festgestellt:

A./ V.Z., G., ist Eigentümerin des Grundstücks Nr. . . ., Grundbuch F.. Gemäss Zonenplan der Politischen Gemeinde F. vom 30. August 1995 liegt die Parzelle in der Landwirtschaftszone. Sie ist mit einem Wohnhaus (Assek.-Nr. 000), einem Pferdestall (Assek.-Nr. 000), einer Reithalle (Assek.-Nr. 0000), einem kleinen Gewächshaus (Assek.-Nr. 0000) und zwei Unterständen überbaut. Südöstlich des Wohnhauses befindet sich eine Gartenanlage mit Schwimmbassin.

a) Am 12. November 2004 stellte die Baukommission F. fest, dass V.Z. mit dem Bau einer Stützmauer entlang ihres Grundstücks begonnen hatte und dass die Bauarbeiten bereits weit fortgeschritten waren. Am 15. November 2004 wurde sie aufgefordert,



St.Galler Gerichte

diese unverzüglich einzustellen und bis 30. November 2004 ein Baugesuch einzureichen.

Am 15. Dezember 2004 teilte V.Z. der Baukommission F. durch ihren Rechtsvertreter mit, das Schreiben der Baukommission sei ihr am 16. November 2004 zugestellt worden, am Tag, als die fragliche Böschungsmauer fertig gestellt worden sei. In der Sache handle es sich um die Verlängerung der Böschungssicherung mit Blocksteinen, die auf einer Länge von rund 44 m bereits vorhanden gewesen sei, als sie die Liegenschaft im Jahr 2001 erworben habe. V.Z. beantragte, die baulichen Massnahmen, die sie vorgenommen habe, seien nachträglich zu bewilligen.

b) In der Folge wurde ein Baugesuch eingereicht. Danach ist die bestehende Mauer im südöstlichen Teil des Grundstücks Nr. 1474 an der Parzellengrenze mit einer Bruchsteinmauer von 4 bis 5 m Höhe um rund 60 m verlängert worden. Am 10. Februar und am 4. März 2005 forderte die Bauverwaltung F. V.Z. auf, Angaben über die Entwässerung zu machen und ein statisches Gutachten einzureichen. Nachdem V.Z. am 9. März 2005 dazu Stellung genommen und ein Schreiben des Trax- und Baggerunternehmens A. eingereicht hatte, wurde das nachträgliche Baugesuch in der Zeit vom 21. März bis 4. April 2005 öffentlich aufgelegt. Es wurden keine Einsprachen erhoben.

c) Am 22. April 2005 reichte V.Z. weitere Unterlagen ein. Dazu gehört ein Situationsplan M 1:500 mit Querprofilen M 1:200, erstellt von der P. AG, Geoinformatik und Vermessung, Wil. Die Gesuchstellerin hielt fest, daraus ergebe sich, dass ausser den Bruchsteinen im Ausmass von rund 87 m³ kein Material zugeführt worden sei.

d) Am 10. Mai 2005 fand ein erster Augenschein statt, an dem ein Vertreter des Amtes für Umweltschutz (heute: Amt für Umwelt und Energie), Landwirtschaftlicher Umweltschutz, teilnahm. In der Folge beauftragte die Bauverwaltung F. das Ingenieurbüro H. mit der Begutachtung der Natursteinmauer. Nach dem Bericht des Ingenieurbüros vom 27. Mai 2005 ist ein statischer Nachweis ohne Kenntnis des Baugrundes und des genauen Mauerquerschnitts schwer zu erbringen und es ist zu vermuten, dass die nach SIA geforderten Sicherheiten nicht eingehalten sind. Am 20. Juli 2005 wurde V.Z. von der Einschätzung des Ingenieurbüros H. in Kenntnis gesetzt.



St.Galler Gerichte

Sie wurde aufgefordert, bis 2. September 2005 ein Gutachten eines ausgewiesenen Geologen einzureichen.

Am 5. Oktober 2005 reichte V.Z. ein geotechnisches Gutachten der G. AG, St. Gallen, ein. Die Gutachter gehen davon aus, dass die Bruchsteinmauer mit grosser Wahrscheinlichkeit ohne unvorhersehbare äussere Einwirkungen nicht einstürzt, dass ein kollapsartiges Versagen der Stützkonstruktion somit sehr unwahrscheinlich ist. Aus ihrer Sicht würde eine Anordnung, wonach die Mauer abzubrechen ist, den Grundsatz der Verhältnismässigkeit erheblich strapazieren. Zur langfristigen Gewährleistung ihres Bestandes muss die Mauer aber durch periodische fachmännische Kontrollen sorgfältig überwacht werden (sog. Beobachtungsmethode). Dabei geht es in erster Linie darum, sich aus ihrem Verbund lösende Steine und allfällige andere Mängel rechtzeitig zu erkennen und die erforderlichen Sanierungsmassnahmen umgehend einzuleiten. Diese Aufgabe gehört zum normalen "Unterhalt" jeder vergleichbaren Stützmauer. Dies vorausgesetzt besteht nach dem Gutachten in geotechnischer Hinsicht keine Veranlassung, die nachträgliche Baubewilligung zu verweigern.

e) Am 20. Oktober 2005 teilte die Bauverwaltung F. V.Z. mit, die weitere Prüfung der Unterlagen habe ergeben, dass eine Begründung für eine Ausnahmegewilligung betreffend Waldabstand und ein Kanalisationsbegehren mit Planunterlagen für den Anschluss der Liegenschaft an die öffentliche Kanalisation nachzureichen seien. Am 1. Dezember 2005 wurde ein Situationsplan übermittelt und gleichzeitig mitgeteilt, die Frist zur Einreichung eines Kanalisationsbegehrens sei als gegenstandslos zu betrachten.

f) Am 22. März 2006 fand in Anwesenheit der Beteiligten und eines Vertreters des Amtes für Raumentwicklung (ARE; heute Amt für Raumentwicklung und Geoinformation, AREG) ein Augenschein statt. Gemäss Augenscheinprotokoll des ARE konnte festgestellt werden, dass die Blocksteinmauer auf einer Länge von rund 36 m (richtig: rund 60 m) und einer maximalen Höhe von rund 5 m in der Landschaft als eingreifende Veränderung wahrgenommen wird.

g) Am 24. März 2006 stellte das Kantonsforstamt fest, die Bestockung auf der Parzelle Nr. 1475 sei Wald. Die von V.Z. erstellte Böschungsmauer reiche bis zum Wald und es



gebe keine stichhaltigen Gründe, die eine Unterschreitung des Waldabstandes rechtfertigen würden. Für den Fall, dass dennoch eine Ausnahmegewilligung für die Unterschreitung des Waldabstandes erteilt werde, sei ein minimaler Abstand von 5 m einzuhalten. Andernfalls nehme der Wald Schaden.

h) Nachdem V.Z. am 13. April 2006 Stellung genommen hatte, verweigerte das ARE am 20. April 2006 die nachträgliche Zustimmung zur Baubewilligung für die Umgestaltung des Geländes (Auffüllung mit Bruchsteinmauer von rund 60 m Länge). Massgebende Unterlagen waren das Baugesuch vom 15. Dezember 2004, der Situations- und der Ansichtsplan vom 15. Dezember 2004 und das Geotechnische Gutachten der G. AG vom 4. Oktober 2005. Sodann wurde die Ausnahmegewilligung zur Unterschreitung des gesetzlichen Waldabstandes verweigert. Im weiteren wurde die zuständige Gemeindebehörde angewiesen, die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands anzuordnen. Schliesslich wurde die zuständige Gemeindebehörde aufgefordert, für die beiden zusammenhängenden Unterstände (Wagenschuppen) und für das Gewächshaus südlich des Pferdestalls (Assek.-Nr. 000) ein ordentliches Baubewilligungsverfahren durchzuführen, für den Fall, dass diese Bauwerke nicht innert 3 Monaten nach Rechtskraft dieser Baubewilligung (richtig: Verfügung) abgebrochen worden seien.

i) Am 24. Mai 2006 fasste die Baukommission F. folgenden Beschluss:

"1. Gestützt auf wird die Zustimmung zur Baubewilligung für die Umgebungsgestaltung (Auffüllung mit Bruchsteinmauer) verweigert.

2. Im Sinne der Erwägungen und gestützt auf und die kantonale Beurteilung des Gesuchs ist der rechtmässige Zustand wieder herzustellen.

Die Baukommission verfügt, dass die genannte Auffüllung sowie die Bruchsteinmauer bis spätestens 3 Monate nach Rechtskraft dieser Verfügung vollständig zurückzubauen sind und das Terrain wieder möglichst natürlich zu gestalten ist. Der Abschluss der Abbrucharbeiten ist der Bauverwaltung mittels Meldeformular unverzüglich anzuzeigen.

3. Ersatzvornahme



St.Galler Gerichte

Kommt der Pflichtige der Aufforderung der zuständigen Behörde zur Einstellung der Arbeiten, zur Schaffung des rechtmässigen Zustandes oder zur Entfernung der Baute oder Anlage nicht nach, so wird die Baukommission gestützt auf in Verbindung mit , die erforderlichen Massnahmen auf dessen Kosten ergreifen oder von einem Dritten durchführen lassen.

4. Bei den Abbrucharbeiten hat die Bauherrschaft dafür besorgt zu sein, dass alle notwendigen Massnahmen getroffen werden, damit die Nachbarn vor Staub und Lärm möglichst verschont bleiben und dass die gesetzlichen Ruhezeiten eingehalten werden. Im Übrigen wird auf die rechtskräftigen Entsorgungsvorschriften für die Abbruchmaterialien aufmerksam gemacht.

5. Gebühr

Die Verfügungsgebühr beträgt Fr. 1'075.-- (Pos. 50.24.08 des kantonalen Gebührentarifs).

6. Die Verfügungen der übrigen Amtsstellen bilden integrierende Bestandteile dieser Abbruchverfügung und sind vollumfänglich zu beachten.

7. Die Bauherrschaft wird aufgefordert, die beiden zusammengebauten Unterstände (Wagenschuppen) und das Treibhaus südlich des Pferdestalles (Assek.-Nr. 000) innert 3 Monaten nach Rechtskraft dieser Verfügung vollständig zurückzubauen. Ansonsten ist für diese Bauwerke das ordentliche Baubewilligungsverfahren durchzuführen."

B./ Am 22. Juni 2006 erhob V.Z. gegen den Entscheid der Baukommission F. vom 24. Mai 2006 und gegen die Verfügung des ARE vom 20. April 2006 Rekurs beim Baudepartement. Sie stellte die Rechtsbegehren, die angefochtenen Entscheide seien aufzuheben und die Streitsache sei zur Neuurteilung an die Vorinstanzen zurückzuweisen. Eventuell sei die umstrittene Böschungsmauer im bestehenden Zustand für zulässig zu erklären und zu bewilligen, subeventuell sei die Abbruchverfügung aufzuheben. Am Augenschein, den das für die Regierung handelnde Baudepartement am 26. September 2006 durchführte, nahmen auch je ein Vertreter des ARE, des Kantonsforstamtes und des Tiefbauamtes (Abteilung Gewässer) teil. Am 12. Juni 2007 hiess die Regierung den Rekurs im Sinn der Erwägungen gut, soweit sie



St.Galler Gerichte

darauf eintrat (Ziff. 1). Ziff. 2 bis 4 des Entscheides des Gemeinderats (richtig: der Baukommission) F. betreffend bereits erstellte Böschungs- bzw. Stützmauer wurden aufgehoben (Ziff. 2 lit. a) und die Streitsache wurde an den Gemeinderat (richtig: an die Baukommission) F. zum Entscheid über die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands zurückgewiesen (Ziff. 2 lit. b). Auf die Erhebung einer Entscheidgebühr wurde verzichtet (Ziff. 3) und die Politische Gemeinde F. wurde verpflichtet, V.Z. mit Fr. 2'500.-- (zuzüglich MWSt) ausseramtlich zu entschädigen (Ziff. 4). Der Entscheid wird im Wesentlichen damit begründet, das nachträgliche Baugesuch sei zu Recht abgewiesen worden. In Bezug auf die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands sei indessen eine Gesamtbeurteilung aller Umstände vorzunehmen, damit das Ausmass der Wiederherstellung festgelegt werden könne.

C./ Am 22. Juni 2007 erhob V.Z. Beschwerde beim Verwaltungsgericht. Sie stellte folgende Rechtsbegehren: Ziff. 1 und 2 des angefochtenen Rekursentscheides der Regierung seien insoweit aufzuheben, als der Rekurs, soweit darauf eingetreten worden sei, im Sinn der Erwägungen nicht vollständig gutgeheissen worden sei (Ziff. 1 lit. a), Ziff. 1 des Entscheids der Baukommission F. vom 24. Mai 2006 nicht aufgehoben worden sei (Ziff. 1 lit. b), die Streitsache an die Baukommission zum Entscheid über die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes und nicht zur Erteilung der Baubewilligung zurückgewiesen worden sei (Ziff. 1 lit. c). Es seien in Änderung von Ziff. 2 lit. a und Ziff. 2 lit. b des Rekursentscheides der Regierung auch Ziff. 1 des Entscheids der Baukommission F. vom 24. Mai 2006 aufzuheben und die Streitsache sei der Baukommission F. zur Erteilung der Baubewilligung zurückzuweisen.

a) Auf Antrag von V.Z. wurde das Beschwerdeverfahren in der Folge bis 31. Januar 2008 ausgesetzt.

b) Am 8. Februar 2008 wurde die Beschwerde begründet und am 3. März 2008 nahm die Regierung Stellung und hielt dafür, sie sei abzuweisen. Die Baukommission F. liess sich am 25. März 2008 vernehmen und beantragte ebenfalls, der Beschwerde sei keine Folge zu geben. Sie stellte zudem das Begehren, der angefochtene Entscheid sei insofern zu korrigieren, als die Abbruchverfügung der Baukommission F. zu schützen sei.



c) Am 9. April 2008 machte V.Z. von der Möglichkeit Gebrauch, sich zu neuen tatsächlichen und rechtlichen Argumenten der Regierung und der Baukommission F. zu äussern.

Darüber wird in Erwägung gezogen:

1. Die Sachurteilsvoraussetzungen sind von Amtes wegen zu prüfen:

1.1. Das Verwaltungsgericht ist zum Entscheid in der Sache befugt (Art. 59bis Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, abgekürzt VRP). Sodann wurden die Beschwerdeschrift vom 22. Juni 2007 und ihre Ergänzung vom 8. Februar 2008 innert Frist eingereicht, und sie entsprechen formal und inhaltlich den gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Weiter hat V.Z. unter Vorbehalt von Ziff. 1.2 hienach ein eigenes schutzwürdiges Interesse an der Überprüfung des angefochtenen Entscheides der Regierung vom 12. Juni 2007.

1.2. Eine Verfügung oder ein Entscheid sind Prozessvoraussetzung, ohne die auf die Rechtsmittel der nachträglichen Verwaltungsrechtspflege nicht eingetreten werden kann. Sie bilden zugleich den Anlass und die Begrenzung des Wirkungsbereichs der nachträglichen Verwaltungsrechtspflege (Kölz/Bosshart/Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. Aufl., Zürich 1999, §§ 19-28 N. 86; vgl. auch F. Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Aufl., Bern 1983, S. 44).

1.2.1. Die Regierung hat den Rekurs von V.Z. im Sinn der Erwägungen gutgeheissen, soweit darauf eingetreten wurde (Ziff. 1 des angefochtenen Entscheids). Ziff. 2 bis 4 des Entscheids der Baukommission F. vom 24. Mai 2006 betreffend die bereits erstellte Böschungsmauer wurden aufgehoben und die Streitsache wurde an die Baukommission F. zum Entscheid über die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands im Sinn einer Gesamtbeurteilung zurückgewiesen (Ziff. 2 des angefochtenen Entscheids). Ziff. 2 bis 4 des erstinstanzlichen Entscheids betrafen die Pflicht zum Rückbau der Böschungsmauer bis spätestens drei Monate nach Rechtskraft des Entscheids, die Androhung der Ersatzvornahme und die Modalitäten der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands.



Zu prüfen ist, ob diese Anordnungen der Regierung selbständig anfechtbar sind bzw. ob auf die Beschwerde eingetreten werden kann, soweit damit beantragt wird, der angefochtene Entscheid sei aufzuheben, soweit die Streitsache damit zum Entscheid über die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands und nicht zur Erteilung der Baubewilligung an die Baukommission F. zurückgewiesen worden sei.

1.2.2. Art. 93 des Bundesgerichtsgesetzes (SR 173.110, abgekürzt BGG) befasst sich mit der Anfechtbarkeit von Vor- und Zwischenentscheiden mit Beschwerde (zur Anfechtung eines Zwischenentscheids in Form eines Rückweisungsentscheids vgl. BGE 133 II 409 ff. E. 1.2). Die Beschwerde gegen "andere selbständig eröffnete Vor- und Zwischenentscheide" ist insbesondere zulässig, wenn sie einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil bewirken können (Art. 93 Abs. 1 lit. a BGG). Der Nachteil muss rechtlicher Natur sein. Ein bloss tatsächlicher Nachteil wie z.B. Verlängerung oder Verteuerung des Verfahrens, genügt nicht. Sodann ist ein Nachteil nur dann rechtlicher Natur, wenn er auch durch einen für den Beschwerdeführer günstigen Entscheid in Zukunft nicht mehr behoben werden kann (Spühler/Dolge/Vock, Kurzkommentar zum Bundesgerichtsgesetz, Zürich/St. Gallen 2006, Art. 93 N 4).

Innerkantonale bestimmt sich die Anfechtbarkeit von Zwischenentscheiden nach dem kantonalen Recht und insbesondere nach dem VRP. Es ordnet die Anfechtbarkeit von Zwischenverfügungen nicht allgemein. Das VRP sieht vor, dass gewisse Zwischenverfügungen selbständig anfechtbar sind (vorsorgliche Massnahmen, Vollstreckungsmassnahmen von Verwaltungsbehörden, einschliesslich der Androhung des Vollstreckungszwangs, Verfügungen über unentgeltliche Rechtspflege und Rechtsverbeiständung). Für andere Zwischenverfügungen trifft dies indessen nicht zu (Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, St. Gallen 2003, Rz. 564 und 565).

1.2.3. Wird ein Entscheid aufgehoben und zu neuer Entscheidung zurückgewiesen, so stellt sich die Frage nach der Bindungswirkung des Rückweisungsentscheids. Nach der Rechtsprechung sind die Instanz, die den Rückweisungsentscheid erlässt, und die Instanz, an die die Sache zurückgewiesen wird, an die Erwägungen, mit denen die Rückweisung begründet wird, gebunden (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 1036 mit Hinweisen; vgl. auch Kölz/Häner, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege



des Bundes, 2. Aufl., Zürich 1998, Rz. 449 und 694 f.). Auf Grund dieser Bindungswirkung wird ein Rückweisungsentscheid insoweit als Endentscheid betrachtet, als er die im Verfahren aufgeworfenen Streitfragen entscheidet und verbindliche Weisungen für die Neuurteilung erlässt (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 1036 mit Hinweisen; Merkli/Aeschlimann/Herzog, Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Bern, Bern 1997, N 15 zu Art. 49 VRPG). Ein Rückweisungsentscheid ist aber dann als Zwischenentscheid zu betrachten, wenn die Angelegenheit zu neuer Entscheidung zurückgewiesen wird, ohne dass bestimmte Streitfragen abschliessend entschieden werden und der Vorinstanz für ihren Entscheid eine gewisse Entscheidungsfreiheit bleibt. Dies ist insbesondere bei unvollständigen Sachverhaltsfeststellungen der Fall, aber auch in Bausachen, in denen die Rückweisung zur Beseitigung von noch bestehenden Bauhindernissen erfolgt (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 1036 mit Hinweisen).

1.2.4. Nach Art. 59bis Abs. 2 lit. a Ziff. 1 VRP ist die Beschwerde in Angelegenheiten der Staatsaufsicht unzulässig, wenn nicht Verletzung der Autonomie geltend gemacht wird (vgl. dazu auch GVP 2006 Nr. 78).

1.2.5. Die Baukommission F. hatte angeordnet, die "genannte Auffüllung", d.h. die Verlängerung der bestehenden Bruchsteinmauer um rund 60 m in Richtung Südwesten, sei spätestens drei Monate nach Rechtskraft der Verfügung vollständig zurückzubauen, ansonsten werde dies ersatzweise auf Kosten von V.Z. vorgenommen. Nach den Erwägungen der Regierung erweist sich der Abbruch der rechtswidrig erstellten Mauer zwar als zweckmässige Massnahme. Offen ist ihrer Ansicht nach indessen, ob die Mauer vollständig oder nur teilweise abgebrochen werden muss, damit die Identität der Umgebung gewahrt bleibt. Sie vertritt den Standpunkt, dass gewichtige Anhaltspunkte dafür bestehen, dass weitere Bauten und Anlagen, namentlich eine weitere Stützmauer im Norden, ohne Baubewilligung erstellt worden sind und dass eine Gesamtbeurteilung unter Berücksichtigung dieser Bauten und Anlagen im erstinstanzlichen Verfahren zu Unrecht unterblieben ist. Weil die Baukommission F. die Streitsache nach Ansicht der Regierung in dieser Hinsicht nicht geprüft hat, erachtete sie es als gerechtfertigt, die Angelegenheit zum Entscheid über das Ausmass der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands an diese zurückzuweisen. Die Baukommission F. ist angewiesen worden, genau abzuklären,



welche Bauten und Anlagen auf dem Grundstück von V.Z. realisiert worden sind und welche Wiederherstellungsmassnahmen sich als die mildesten erweisen, um die Identität der Umgebung zu wahren. Allfällige Vorschläge der Grundeigentümerin sind angemessen zu berücksichtigen, und zwecks Abklärung der vorgenommenen baulichen Vorkehren kann die Baukommission Luftbilder und Steuerrechnungen von V.Z. beiziehen.

1.2.6. Die Regierung hat die Sache an die Baukommission F. zum (neuerlichen) Entscheid über die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands zurückgewiesen. Sie hat die Baukommission F. wie vor ihr das ARE am 20. April 2006 in diesem Zusammenhang angewiesen, Abklärungen betreffend die Rechtmässigkeit anderer Bauten und Anlagen auf dem Grundstück von V.Z., die bisher nicht Gegenstand des Verfahrens waren, vorzunehmen. Im Anschluss daran ist die Baukommission im Rahmen einer Gesamtbeurteilung gehalten, über Massnahmen zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands zu befinden. Dies gilt nicht nur bezüglich der strittigen Verlängerung der Blocksteinmauer, die ursprünglich als einziger Gegenstand des Baubewilligungs- und des Wiederherstellungsverfahrens war, sondern gegebenenfalls auch bezüglich weiterer baubewilligungspflichtiger und ohne Baubewilligung erstellter Bauten und Anlagen auf dem Grundstück Nr. 1474. V.Z. ist von diesen Vorgaben, die die Regierung der Baukommission F. macht, zwar berührt. Es fragt sich aber, ob es sich dabei nicht um aufsichtsrechtliche Anordnungen im Sinn von Art. 59bis Abs. 2 lit. a VRP handelt, gegen die eine Beschwerde nicht zulässig wäre. Dies kann indessen offen gelassen bleiben, da der Entscheid, wie zu zeigen sein wird, ohnehin aufgehoben werden muss. Nicht beantwortet werden muss aus diesem Grund ebenfalls, ob ein Endentscheid vorliegt.

2. Die Beschwerdegegnerin vertritt in ihrer Vernehmlassung vom 25. März 2008 zwar den Standpunkt, die Beschwerde sei abzuweisen. Sie stellt indessen den Antrag, es sei eine Korrektur des Entscheids der Regierung vom 12. Juni 2007 insofern vorzunehmen, "als der Entscheid der Baukommission F. (Abbruchverfügung) zu schützen" sei. Sie begründet dies damit, die Feststellung weiterer widerrechtlich erstellter Bauten und Anlagen auf dem Grundstück Nr. 1474 könne nicht zur Folge haben, dass die Verlängerung der Böschungsmauer bestehen bleiben könne.



Das VRP lässt die Möglichkeit einer Anschlussbeschwerde grundsätzlich nicht zu (Art. 63 VRP; Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 945). Will sich ein Betroffener mit der Rechtsstellung, die er auf Grund eines Rekursentscheides erlangt hat, nicht abfinden, muss er selbständig Beschwerde führen. Tut er das nicht, so muss er sich darauf beschränken, Abweisung der Beschwerde und Bestätigung des vorinstanzlichen Entscheids zu verlangen (VerwGE vom 15. März 2007 i.S. Pol. Gde. S., in: www.gerichte.sg.ch). Auf den in der Vernehmlassung der Beschwerdegegnerin gleichsam als Anschlussbeschwerde formulierten Antrag auf teilweise Aufhebung des Rekursentscheides ist daher nicht einzutreten.

3. Die Beschwerdeführerin hält dafür, der angefochtene Entscheid sei bezüglich der Verweigerung der Baubewilligung für die Verlängerung der Böschungssicherung mit Blocksteinen aus formellen Gründen aufzuheben, weil die Vorinstanz ihr rechtliches Gehör verletzt habe. Sie begründet diesen Vorwurf damit, sie habe im Rahmen des Rekursverfahrens die Befragung des Eigentümers und des Pächters des unterliegenden Grundstücks Nr. 871 als Zeugen beantragt. Damit habe sie beweisen wollen, dass sie die Böschungsmauer zwecks Wiederherstellung und Sicherung der auf das Nachbargrundstück abgerutschten Böschung auf Anraten des beigezogenen Unternehmers in gutem Glauben habe erstellen lassen, um einem berechtigten Anliegen des Eigentümers und des Pächters des unterliegenden Grundstücks Rechnung zu tragen. Die Vorinstanz habe diesem Antrag nicht entsprochen und behaupte im angefochtenen Entscheid, es bestehe kein objektiver Grund, die Böschung, die nicht standortgebunden sei, zu sichern. Zudem werde ihr der gute Glaube bezüglich der Bewilligungspflicht abgesprochen.

3.1. Nach Art. 12 Abs. 1 VRP ermittelt die Behörde oder das von ihr beauftragte Verwaltungsorgan den Sachverhalt und erhebt die Beweise von Amtes wegen durch Befragen von Beteiligten, Auskunftspersonen und Zeugen, durch Beizug von Urkunden, Amtsberichten und Sachverständigen, durch Augenschein sowie auf andere geeignete Weise. Sind zur Wahrung des öffentlichen Interesses keine besonderen Erhebungen nötig, so sind nach Art. 12 Abs. 2 VRP nur die von den Beteiligten angebotenen und leicht zugänglichen Beweise über erhebliche Tatsachen aufzunehmen.



Der Anspruch auf rechtliches Gehör gebietet, dass rechtzeitig und formrichtig angebotene Beweismittel abzunehmen sind, es sei denn, diese betreffen eine nicht erhebliche Tatsache oder seien offensichtlich untauglich, über die streitige Tatsache Beweis zu erbringen (BGE 124 I 242 E. 2; 117 Ia 268 E. 4b).

3.2. Im Rahmen des Rekursverfahrens hat die Beschwerdeführerin eine "Erklärung und Bestätigung" des Eigentümers und des Pächters des Grundstücks Nr. 871 eingereicht. Die beiden Personen bestätigen, "dass die von Seiten der damaligen Grundeigentümer auf Parz. Nr. 1474 zu einer dortigen Aufschüttung erstellte Böschung im Verlaufe vergangener Jahre zunehmend abrutschte und zu Verschüttungen und Vernässungen über die Grundstücksgrenze hinaus auf Parz. Nr. 871 führte". Sodann halten sie fest, der Bau der Böschungsmauer aus Blocksteinen, die sicherstellen solle, dass die rückgeführte Böschung nicht erneut abrutsche, sei im Einverständnis und in Absprache mit ihnen erfolgt. Somit bestand kein Anlass, den Eigentümer und den Pächter des Grundstücks Nr. 871 in diesem Zusammenhang als Zeugen zu befragen. Hinzu kommt, dass nicht ersichtlich ist, inwiefern die beantragte Zeugeneinvernahme zur Klärung der Frage hätte beitragen können, ob die Beschwerdeführerin in gutem Glauben davon ausgegangen sei, die Erstellung der Blocksteinmauer sei nicht bewilligungspflichtig. Es erübrigt sich demzufolge auch, dem Antrag der Beschwerdeführerin, der Eigentümer und der Pächter des Grundstücks Nr. 871 seien im Rahmen des Beschwerdeverfahrens als Zeugen zu befragen, zu entsprechen.

4. Die Beschwerdeführerin macht weiter geltend, der angefochtene Entscheid sei aus formellen Gründen aufzuheben, weil die Vorinstanz ihre Rüge, im Rahmen des Rekursverfahrens sei der Grundsatz der prozessualen Gleichbehandlung verletzt worden, nicht geprüft habe.

4.1. Der Grundsatz der Gleichbehandlung der Parteien ("Waffengleichheit") verpflichtet die Behörden, die Prozessparteien einander im wesentlichen gleichzustellen und die Rechte, Pflichten und Lasten gleichmässig unter sie aufzuteilen. Dieser Grundsatz ergibt sich aus Art. 6 Ziff. 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention (SR 0.101) und Art. 8 der Bundesverfassung (SR 101). Es muss den Parteien insbesondere Gelegenheit gegeben werden, ihre Sache je in angemessener Form vorzutragen. Sie



sollen die gleichen prozessualen Chancen haben, mit ihren Standpunkten durchzudringen (Kölz/Häner, a.a.O., Rz. 128).

4.2. Die Beschwerdeführerin hatte sich in ihrer Stellungnahme vom 15. März 2007 an die Vorinstanz auf ein Urteil des Verwaltungsgerichts vom 4. September/8. Oktober 1969 (B 1968/34) berufen und geltend gemacht, von Seiten des ARE sei ausserhalb des ordentlichen Verfahrensverlaufs Einfluss auf die mit der Rekursinstruktion betraute Sachbearbeiterin der Rechtsabteilung des Baudepartements genommen worden. Dies ergebe sich zum einen daraus, dass das ARE Luftbilder in das Rekursverfahren eingebracht habe und zum anderen, dass der Vertreter des ARE und die Sachbearbeiterin der Rechtsabteilung des Baudepartements gemeinsam am Rekursaugenschein erschienen seien. Somit sei davon auszugehen, dass die beiden Personen die Rekursangelegenheit auf der Hin- und Rückfahrt besprochen hätten.

4.3. Aus der Tatsache allein, dass die Sachbearbeiterin der Rechtsabteilung des Baudepartements der Beschwerdeführerin am 8. Februar 2007, nachdem der Rekursaugenschein am 26. September 2006 durchgeführt worden war, mitgeteilt hat, es sei (in der Zwischenzeit) festgestellt worden, dass auf ihrem Grundstück andere bewilligungspflichtige bauliche Massnahmen (Abgrabungen, Stützmauer zwecks Erstellung eines Wegs nördlich des Pferdestalls) ohne Bewilligung vorgenommen worden seien, kann nicht geschlossen werden, ihre prozessualen Rechte seien verletzt worden. Die Regierung entscheidet, ohne an die Anträge der Beteiligten gebunden zu sein (Art. 56 Abs. 1 VRP), und die Beschwerdeführerin hat Gelegenheit erhalten, zu den neuen Erkenntnissen Stellung zu nehmen. An dieser Beurteilung ändert nichts, dass das genannte Schreiben möglicherweise auf Grund einer Mitteilung des ARE ergangen ist und dass die Luftbilder, die der Beschwerdeführerin am 15. Februar 2007 zugestellt worden sind, ebenfalls vom ARE stammen dürften. Auch der Umstand, dass unwidersprochen geblieben ist, dass der Vertreter des ARE und die Sachbearbeiterin der Rechtsabteilung des Baudepartements gemeinsam zum Rekursaugenschein angereist und dass sie im Anschluss daran auch gemeinsam abgereist sind, führt nicht zur Aufhebung des angefochtenen Entscheids. Zutreffend ist zwar, dass dieses Vorgehen unter dem Gesichtspunkt des Anspruchs auf ein faires Verfahren problematisch ist. Es lässt sich indessen mit demjenigen, das dem Urteil des Verwaltungsgerichts vom 4. September/8. Oktober 1969 zu Grunde liegt, nicht



vergleichen. Das Gericht hat damals eine unzulässige prozessuale Begünstigung angenommen, weil die Vorinstanz dem Beschwerdebeteiligten und dem Gemeinderat Wittenbach, nicht aber dem Beschwerdeführer Gelegenheit gegeben hatte, an einer Besichtigungsfahrt teilzunehmen und sich anlässlich eines gemeinsamen Mittagessens zum Sachverhalt zu äussern. Entscheidend fällt im vorliegenden Fall indessen ins Gewicht, dass die Sachbearbeiterin der Rechtsabteilung des Baudepartements, unter deren Leitung der Rekursaugenschein durchgeführt worden war, das Rekursverfahren nicht zu Ende geführt hat. Wie die Beschwerdeführerin selber ausführt, ist die Instruktion des Verfahrens später auf eine andere Person übertragen worden.

5. Unbestritten ist, dass es sich bei einer Böschungsmauer von bis zu 5 m Höhe und rund 60 m Länge, wie sie hier zur Diskussion steht, um eine bewilligungspflichtige Geländeanpassung handelt (Art. 22 Abs. 1 des Raumplanungsgesetzes, SR 700, abgekürzt RPG, Art. 78 Abs. 2 lit. g des Baugesetzes, sGS 731.1, abgekürzt BauG und Art. 27 des Baureglements der Beschwerdegegnerin; vgl. dazu auch BGE 119 Ib 226, GVP 1998 Nr. 28). Sodann macht die Beschwerdeführerin mit Recht nicht geltend, die Mauer sei zonenkonform (Art. 16a Abs. 1 RPG und Art. 34 Abs. 1 der Raumplanungsverordnung, SR 700.1, abgekürzt RPV).

6. Die Beschwerdeführerin vertritt den Standpunkt, die Böschungsmauer sei standortgebunden und die Streitsache sei aus diesem Grund zur Erteilung der Baubewilligung an die Beschwerdegegnerin oder eventuell an die Vorinstanz zurückzuweisen.

6.1. Nach Art. 22 Abs. 2 lit. a RPG setzt die Erteilung einer Bewilligung voraus, dass die Bauten und Anlagen dem Zweck der jeweiligen Nutzungszone entsprechen. Abweichend von Art. 22 Abs. 2 lit. a RPG können nach Art. 24 RPG im Sinn einer Ausnahme Bewilligungen erteilt werden, Bauten und Anlagen zu errichten oder ihren Zweck zu ändern, wenn: der Zweck der Bauten und Anlagen einen Standort ausserhalb der Bauzonen erfordert (lit. a) und keine überwiegenden Interessen entgegenstehen (lit. b).

Das Erfordernis der Standortgebundenheit verlangt, dass eine Baute oder Anlage auf eine bestimmte Lage ausserhalb der Bauzone angewiesen ist. Ob dies zutrifft, beurteilt



sich allein nach objektiven Massstäben, und es kann weder auf die subjektiven Vorstellungen und Wünsche des Einzelnen noch auf die persönliche Zweckmässigkeit oder Bequemlichkeit ankommen. Generell sind bei der Standortgebundenheit strenge Anforderungen zu stellen, um der Zersiedelung der Landschaft entgegenzuwirken (Waldmann/Hänni, Raumplanungsgesetz, Bern 2006, Art. 24 RPG N 8 mit Hinweisen auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung). Positive Standortgebundenheit bedeutet Angewiesensein auf eine bestimmte Lage. Sie kann technischer oder betriebswirtschaftlicher Natur sein; sie kann sich auch aus der Bodenbeschaffenheit ergeben. Negative Standortgebundenheit liegt vor, wenn Bauten und Anlagen einen Standort ausserhalb der Bauzonen erfordern, weil sich ihr Zweck innerhalb der Bauzonen nicht verwirklichen lässt (B. Heer, St. Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, Rz. 426 mit Hinweisen; vgl. auch GVP 1991 Nr. 13).

6.2. Die Beschwerdeführerin macht geltend, sie habe das Grundstück Nr. 1474 im Jahr 2001 mit der bestehenden Überbauung und der bestehenden Terraingestaltung, namentlich was die steile Böschung und die vorbestandene Böschungsmauer anbetreffe, gekauft. Die Böschung und die vorbestandene Böschungsmauer seien vom vormaligen Eigentümer des Grundstücks rechtmässig erstellt worden. Aus diesem Grund sei es nicht zulässig, die Böschung und die vorbestandene Böschungsmauer zum Gegenstand oder zum Teil des zu beurteilenden Sachverhalts in den zur Diskussion stehenden Bewilligungs- und Rechtsmittelverfahren zu machen. Die umstrittene Böschungsmauer diene einzig der Rückführung und Sicherung der abgerutschten Böschung. Der Bau der Mauer habe deshalb einem berechtigten Anliegen des Eigentümers und des Pächters des unterliegenden Grundstücks Nr. 871 entsprochen, auf das die Böschung im Verlauf der Jahre abgerutscht sei und dort zu Verschüttung, Vernässung und Beeinträchtigung der landwirtschaftlichen Bewirtschaftung geführt habe. Es sei sachfremd, zu argumentieren, künstlich geschaffene Böschungen und damit auch Massnahmen zu deren Sicherung seien in der Landwirtschaftszone nicht standortgebunden. Sodann sei es willkürlich, zu behaupten, es gebe keinen objektiven Grund für die Sicherung der Böschung (Ziff. 7c des angefochtenen Entscheids) bzw. es sei nicht ersichtlich, weshalb die Böschungsmauer in technischer oder betrieblicher Hinsicht oder aus Gründen der Bodenbeschaffenheit auf den Standort ausserhalb der Bauzone angewiesen sei (Ziff. 5 b und c des angefochtenen Entscheids).



St.Galler Gerichte

Die Vorinstanz vertritt im angefochtenen Entscheid den Standpunkt, die zur Diskussion stehende Böschungsmauer sei nicht auf einen Standort ausserhalb der Bauzone angewiesen. Sie begründet dies damit, die steile Böschung sei nicht natürlich gewachsenes Terrain, sondern "irgendwann aufgeschüttet und gestaltet worden". Es sei bei normaler Bodenbeschaffenheit, wie sie hier vorliege, nicht möglich, derartige Böschungen ohne Befestigung langfristig zu erhalten. Erfahrungsgemäss würden derartige steile künstlich geschaffene Böschungen abrutschen, bis ein Gefälle von 2:3 erreicht sei. Derartige Geländeänderungen seien in der Landwirtschaftszone nicht standortgebunden. Demzufolge gelte dies auch für Massnahmen zu deren Sicherung. An dieser Beurteilung vermöge das Missfallen des Eigentümers und des Pächters des Nachbargrundstücks nichts zu ändern. Es sei nicht ersichtlich, warum die Stützmauer aus technischer oder betrieblicher Sicht oder aus Gründen der Bodenbeschaffenheit auf einen Standort ausserhalb der Bauzone angewiesen sei.

Die Beschwerdeführerin bestreitet nicht, dass die umstrittene Böschungsmauer einer künstlich geschaffenen Böschung bzw. einer Aufschüttung vorgelagert ist. Sie macht zudem geltend, als sie das Grundstück Nr. 1474 im Jahr 2001 erworben habe, seien die Böschung und die vorbestandene Böschungsmauer bereits seit langem vorhanden gewesen. Diese seien von den vormaligen Grundeigentümern im Zusammenhang mit der Überbauung (Baubewilligung vom 30. März 1965 für Wohnhaus und Pferdestall und Baubewilligung vom 5. April 1972 für Wohnhauserweiterung) rechtmässig erstellt worden. Weiter vertritt die Beschwerdeführerin den Standpunkt, die Böschung, die sie nun rückgeführt und gesichert habe, habe ursprünglich ein Gefälle von weit mehr als 2:3 aufgewiesen, weshalb eine Befestigung erforderlich geworden sei.

Auch wenn die Behauptung der Beschwerdeführerin, die zur Diskussion stehende steile Böschung sei vor Jahren rechtmässig erstellt worden, zutrifft, bedeutet dies indessen nicht, dass sie standortgebunden ist. Es ist nicht ersichtlich, weshalb der Terrainveränderung auf dem Grundstück der Beschwerdeführerin in Form einer aussergewöhnlich steilen unbefestigten Böschung aus technischen oder betrieblichen Gründen oder aus Gründen der Bodenbeschaffenheit negative oder positive Standortgebundenheit zugbilligt werden könnte. Vielmehr ist davon auszugehen, dass die massive Aufschüttung, die ursprünglich nur teilweise mit einer Mauer gesichert war, mit dem Zweck vorgenommen worden ist, den Eigentümern des Grundstücks Nr. 1474



eine bessere Nutzung der dem Wohnhaus vorgelagerten Fläche zu ermöglichen und diese zu vergrössern. Demzufolge ist die Vorinstanz mit Recht davon ausgegangen, dass auch Massnahmen zur Stabilisierung und Sicherung des bisher nicht befestigten Teils der Böschung nicht standortgebunden sein können. An dieser Beurteilung ändert nichts, dass die Beschwerdeführerin geltend macht, die künstlich geschaffene Böschung sei zunehmend auf das unterliegende Grundstück Nr. 871 abgerutscht. Es entspricht allgemeiner Lebenserfahrung, dass steile Böschungen, die ein Gefälle von mehr als 2:3 aufweisen, ohne Befestigung nicht langfristig erhalten bleiben.

6.3. Zusammenfassend ergibt sich somit, dass die Beschwerde abzuweisen ist, soweit geltend gemacht wird, die Verlängerung der Böschungsmauer sei standortgebunden.

7. Die Beschwerdeführerin rügt weiter, die Vorinstanz gehe zu Unrecht davon aus, für die Verlängerung der Böschungsmauer könne unter dem Gesichtspunkt von Art. 24c RPG keine Ausnahmegewilligung erteilt werden.

7.1. Nach Art. 24c RPG sind bestimmungsgemäss nutzbare Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen, die nicht mehr zonenkonform sind, in ihrem Bestand grundsätzlich geschützt (Abs. 1). Solche Bauten und Anlagen können mit Bewilligung der zuständigen Behörde erneuert, teilweise geändert, massvoll erweitert oder wiederaufgebaut werden, sofern sie rechtmässig erstellt oder geändert worden sind. In jedem Fall bleibt die Vereinbarkeit mit den wichtigen Anliegen der Raumplanung vorbehalten (Abs. 2).

Das Bundesgericht hat mehrfach festgehalten, dass Art. 24c RPG inhaltlich im Wesentlichen Art. 24 Abs. 2 aRPG entspricht, weshalb die bisherige Rechtsprechung zum zulässigen Mass der Änderung bzw. Erweiterung weiter anwendbar sei (BGE 127 II 215 E. 3b S. 219; Urteil 1A.186/2004 vom 12. Mai 2005 E. 6.3.2 und Urteil 161/2004 vom 1. Februar 2005 E. 3.1). Die bundesgerichtliche Rechtsprechung zu Art. 24 Abs. 2 aRPG kannte keine starre quantitative Begrenzung, sondern stellte darauf ab, ob die Änderung bei einer Gesamtbetrachtung von untergeordneter Bedeutung sei; hinsichtlich Umfang, äusserer Erscheinung sowie Zweckbestimmung musste die Wesensgleichheit der Baute gewahrt werden und durften keine wesentlichen neuen Auswirkungen auf die Nutzungsordnung, Erschliessung und Umwelt geschaffen



werden (BGE 127 II 215 E. 3a S. 218 f. mit Hinweisen). Massgebend waren demnach nicht einzelne Merkmale, sondern alle raumwirksamen Elemente im Zusammenwirken (Urteil 1A.186/2004 vom 12. Mai 2005).

7.2. Nach Art. 41 RPV ist Art. 24c RPG anwendbar auf Bauten und Anlagen, die seinerzeit in Übereinstimmung mit dem materiellen Recht erstellt oder geändert wurden, durch die nachträgliche Änderung von Erlassen oder Plänen jedoch rechtswidrig geworden sind. Für den Stichtag für die Bestimmung der "altrechtlichen" Bauten und Anlagen ist in erster Linie auf das Inkrafttreten des früheren Gewässerschutzgesetzes, also auf den 1. Juni 1972, abzustellen. Nach diesem Stichtag erstellte Bauten und Anlagen fallen nur dann in den Anwendungsbereich von Art. 24c RPG, wenn sie auf Grund einer Zonenplanänderung von der Bauzone in eine Nichtbauzone gelangen (VerwGE vom 30. April 2008 i.S. R. H., in: www.gerichte.sg.ch; vgl. auch BGE 129 II 396 E. 4.2.1 S. 398 mit Hinweisen). Keine Anwendung findet Art. 24c RPG hingegen auf Bauten und Anlagen, die gestützt auf das RPG ausserhalb der Bauzone infolge gegebener Zonenkonformität oder Standortgebundenheit erstellt worden sind (VerwGE vom 30. April 2008 i.S. R. H., in: www.gerichte.sg.ch mit Hinweis auf Waldmann/Hänni, a.a.O., Art. 24c RPG N 4 mit Hinweisen).

7.3. Änderungen an Bauten und Anlagen, auf die Art. 24c RPG anwendbar ist, sind nach Art. 42 Abs. 1 RPV zulässig, wenn die Identität der Baute oder Anlage einschliesslich ihrer Umgebung in den wesentlichen Zügen gewahrt bleibt. Verbesserungen gestalterischer Art sind zulässig. Massgeblicher Vergleichszustand für die Beurteilung der Identität ist nach Art. 42 Abs. 2 RPV der Zustand, in dem sich die Baute oder Anlage im Zeitpunkt der Erlass- oder Planänderung befand. Ob die Identität der Baute oder Anlage im Wesentlichen gewahrt bleibt, ist unter Würdigung der gesamten Umstände zu beurteilen (Art. 42 Abs. 3 RPV). In jedem Fall gelten folgende Regeln: Innerhalb des bisherigen Gebäudevolumens darf die anrechenbare Bruttogeschossfläche nicht um mehr als 60 Prozent erweitert werden (lit. a). Ist eine Erweiterung innerhalb des bestehenden Gebäudevolumens nicht möglich oder nicht zumutbar, so kann sie ausserhalb erfolgen; die gesamte Erweiterung darf in diesem Fall weder 30 Prozent der zonenwidrig genutzten Fläche noch 100 m² überschreiten; die Erweiterungen innerhalb des bestehenden Gebäudevolumens werden nur halb angerechnet (lit. b).



Die in Art. 42 Abs. 3 lit. a und b RPV vorgesehenen Grenzwerte beziehen sich auf die Nutzfläche einer bestehenden Baute oder Anlage. Das Bundesgericht hat entschieden, dass sie auf einen Drahtmaschenzaun nicht anwendbar seien und erwogen, massgebend sei in diesem Fall allein, ob die Identität der Baute oder Anlage einschliesslich ihrer Umgebung in den wesentlichen Zügen gewahrt bleibe. Ob dies zutrefte, sei jeweils unter Würdigung der gesamten Umstände zu beurteilen (Urteil 1A. 202/2003 vom 17. Februar 2004). Dasselbe muss gelten wenn, wie im vorliegenden Fall, strittig ist, ob die Voraussetzungen für die Erteilung einer Ausnahmegewilligung für die massvolle Erweiterung einer Blocksteinmauer im Sinn von Art. 24c Abs. 2 RPG in Verbindung mit Art. 42 RPV erfüllt sind.

7.4. Nach den Ausführungen der Vorinstanz zum angefochtenen Entscheid kann eine Ausnahmegewilligung für die im Jahr 2004 errichtete Blocksteinmauer gestützt auf Art. 24c Abs. 2 RPG in Verbindung mit Art. 42 RPV nicht erteilt werden. Die Vorinstanz hat ihren Entscheid damit begründet, die Erweiterung der bestehenden Mauer um mehr als das Doppelte wahre deren Identität in wesentlichen Zügen nicht und sei mit den wichtigen Anliegen der Raumplanung, insbesondere mit der Trennung von Bau- und Nichtbauland, nicht vereinbar. Die rund 115 m lange und bis zu 5 m hohe Mauer steche von weither ins Auge. Sie trete als künstlich geschaffenes, fremdes Element in Erscheinung und verändere den Raum massgeblich. Die Verlängerung der Mauer führe zu einer erheblichen optischen und baulichen Ausweitung der genutzten Fläche.

7.4.1. Nach Ansicht der Beschwerdeführerin ist die Verlängerung der Böschungsmauer bewilligungsfähig, weil die Argumentation der Vorinstanz auf einer unrichtigen Feststellung des Sachverhalts und auf einer unzureichenden Begründung beruht. Sie bestreitet, dass die Böschungsmauer sowohl als Ganzes als auch was die Verlängerung anbetrifft, von weither ins Auge steche. Ihrer Ansicht nach ist sie einzig vom unterliegenden Grundstück aus einsehbar. Die Beschwerdeführerin argumentiert weiter, es stehe nicht die ganze Böschungsmauer mit einer Länge von 115 m zur Diskussion, sondern lediglich die Befestigung einer vorbestandenen steilen Böschung mittels Verlängerung der Böschungsmauer um rund 56 m. Sodann vertritt sie den Standpunkt, von einem künstlich geschaffenen, fremden Element könne keine Rede mehr sein, sobald die Mauer bepflanzt und überwachsen sei. Im übrigen entbehre die Behauptung der Vorinstanz, die Verlängerung der Böschungsmauer führe zu einer



"baulichen Ausweitung der genutzten Fläche" jeder Grundlage. Wie ausgeführt (vgl. Ziff. 6.2 hievor) führt die Beschwerdeführerin weiter aus, Terraingestaltung und Böschungsmauer seien von Seiten der vormaligen Eigentümer im Zusammenhang mit der Überbauung (Baubewilligung vom 30. März 1965 für Wohnhaus und Pferdestall und Baubewilligung vom 5. April 1972 für Wohnhauserweiterung) rechtmässig erstellt worden. Daher sei es nicht zulässig, Terraingestaltung und Böschungsmauer zum Gegenstand des zu beurteilenden Sachverhalts zu machen.

7.4.2. Unbestritten ist, dass das Grundstück Nr. 1474 seit dem Jahr 1966 nicht mehr landwirtschaftlich genutzt wird. Sodann geht die Vorinstanz in den Erwägungen zum angefochtenen Entscheid davon aus, dass die bestehende rund 55 m lange Böschungsmauer vor dem Jahr 1972 in Übereinstimmung mit dem damaligen materiellen Recht errichtet worden ist und dass sie deshalb nach Art. 24c Abs. 1 RPG Bestandesschutz genießt. Weiter wird festgehalten, es sei nicht ersichtlich, dass die bestehende Stützmauer bereits zu einem früheren Zeitpunkt erweitert, teilweise geändert oder ersetzt worden sei, so dass Art. 24c RPG zur Anwendung gelange.

7.4.3. Es ist offensichtlich, dass die Identität der vorbestandenen Blocksteinmauer dadurch, dass sie um knapp 60 m verlängert wird, nicht mehr gewahrt wird, weshalb auf die Durchführung des von der Beschwerdeführerin beantragten Augenscheins verzichtet werden kann. Dies ergibt sich vorab daraus, dass die Verlängerung einer Mauer um das Doppelte, im konkreten Fall auf eine Länge von insgesamt knapp 120 m, ihr Erscheinungsbild wesentlich verändert. Hinzu kommt, dass die Blocksteinmauer nicht nur sehr lang, sondern auch sehr hoch ist. Unbestritten ist, dass sie eine Höhe von bis 5 m aufweist. Von einer massvollen Erweiterung der vorbestandenen Mauer bzw. von einer Änderung von untergeordneter Bedeutung kann deshalb keine Rede sein. Die Mauer stellt in der ländlichen Umgebung, in der sie errichtet worden ist, einen wuchtigen Fremdkörper dar. Zutreffend ist zwar, dass das Erscheinungsbild eines künstlichen Landschaftselements durch Begrünung positiv beeinflusst werden kann. Auch wenn die Verlängerung der Blocksteinmauer durch Bepflanzung teilweise verdeckt würde, würde die Mauer indessen auf Grund ihrer Dimensionierung als wuchtige künstlich geschaffene Terraingestaltung sichtbar bleiben. Selbst wenn die Behauptung der Beschwerdeführerin, die nunmehr fast 120 m lange Blocksteinmauer könne nur vom unterliegenden Grundstück Nr. 871 aus gesehen werden, zutrifft, wahr



die raumgestalterische Veränderung, die durch die Verlängerung der vorbestandene Blocksteinmauer bewirkt worden ist, die Identität der Umgebung in den wesentlichen Zügen nicht. Hinzu kommt, dass die Verlängerung der Mauer das ländliche Umfeld auch dadurch optisch verändert, dass der Beschwerdeführerin auf ihrem Grundstück nun mehr nutzbare Fläche zur Verfügung steht, die nicht landwirtschaftlichen Zwecken dient. Dieser Umstand ist mit einem wesentlichen Ziel der Raumplanung, der Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet, nicht vereinbar (BGE 132 II 21 ff. E. 6.4 mit Hinweis; Waldmann/Hänni, a.a.O., Art. 14 RPG N 7).

7.4.4. Zusammenfassend ergibt sich somit, dass die Beschwerde auch unbegründet ist, soweit geltend gemacht wird, die Verlängerung der Blocksteinmauer, wie sie im Jahr 2004 erstellt worden ist, sei unter dem Gesichtspunkt von Art. 24c RPG bewilligungsfähig. Offen bleiben kann deshalb, ob die Vorinstanz mit Recht angenommen hat, die Anlage verletze die Waldabstandsvorschrift (Art. 58 Abs. 1 lit. b BauG) und die Voraussetzungen für die Erteilung einer Ausnahmegewilligung zwecks Unterschreitung des Waldabstandes seien nicht erfüllt (Art. 77 BauG).

8. Die Beschwerdeführerin macht geltend, die aus ihrer Sicht unzutreffende Auffassung, wonach die bereits erstellte Verlängerung der Blocksteinmauer nicht bewilligungsfähig sei, hätte nicht zur Verweigerung der Bewilligung für die gesamte Verlängerung der Böschungsmauer führen dürfen. Es hätte geprüft und darüber entschieden werden müssen, in welchem beschränkten Ausmass die Erweiterung der vorbestandene Mauer bewilligt werden könne.

Nach Art. 87 Abs. 1 BauG ist die Baubewilligung zu erteilen, wenn keine im öffentlichen Recht begründeten Hindernisse vorliegen. Für baubewilligungspflichtige Bauten und Anlagen ist vor Baubeginn beim Gemeinderat ein Baugesuch einzureichen (Art. 80 Abs. 1 BauG). Es muss die für die baupolizeiliche Beurteilung notwendigen Unterlagen, wie Situationsplan, Grundriss, Ansichten, Schnitte und Kanalisationspläne enthalten (Art. 80 Abs. 2 BauG).

Der Entscheid der Bewilligungsbehörde darf nur nach einer Gesamtbeurteilung des Bauvorhabens aufgrund des Baugesuchs und der dazugehörigen Unterlagen ergehen. Die Aufteilung in "Teilbewilligungen" widerspricht diesem Grundsatz. Die



Baubewilligungsbehörde hat lediglich die Wahl, das Baugesuch als Ganzes entweder gutzuheissen, sei es unverändert oder mit Nebenbestimmungen, oder abzuweisen (Heer, a.a.O., Rz. 852 mit Hinweis auf E. Zimmerlin, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Aargau, 2. Aufl., Aarau 1985 S. 373 und GVP 2000 Nr. 79; vgl. auch Chr. Mäder, Das Baubewilligungsverfahren, Diss. Zürich 1991, S. 225 f.).

Gegenstand des Verfahrens ist die Frage, ob eine Blocksteinmauer mit einer Höhe von 4-5 m und einer Länge von rund 60 m nachträglich bewilligt werden kann. Es war deshalb grundsätzlich sachgerecht, die Anlage als Ganzes auf ihre Bewilligungsfähigkeit hin zu prüfen. Zu berücksichtigen ist im vorliegenden Fall indessen einerseits, dass die Beschwerdeführerin behauptet, derjenige Teil der künstlichen Böschung, den sie im Jahr 2004 mit dieser Mauer wiederhergestellt und gesichert habe, sei vor dem 1. Juni 1972 in dieser "sicherungsbedürftigen" Ausgestaltung rechtmässig erstellt worden und geniesse deshalb Bestandesgarantie im Sinn von Art. 24c Abs. 1 RPG und dass die Beschwerdegegnerin andererseits über die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands zu entscheiden hat. Auch wenn die bereits erstellte Blocksteinmauer, wie dargelegt, nicht bewilligt werden kann, stellt sich in diesem Zusammenhang dennoch die Frage, ob eine weniger einschneidende Massnahme unter dem Gesichtspunkt von Art. 24c RPG gegebenenfalls zulässig sein könnte. Von entscheidender Bedeutung ist in diesem Zusammenhang, ob derjenige Teil der Böschung, der neuerlich wiederhergestellt und gesichert worden ist, wie derjenige Teil der Böschung, dem die rund 55 m lange Böschungsmauer seit Jahren vorgelagert ist, vor dem 1. Juni 1972 mit sehr steilem Gefälle - die Beschwerdeführerin behauptet, die Böschung sei massiv steiler als 2:3 gewesen - rechtmässig aufgeschüttet worden ist.

Im angefochtenen Entscheid wird die Frage offen gelassen, ob die Böschung, der die Beschwerdeführerin im Jahr 2004 eine massive Blocksteinmauer vorgelagert hat, vor dem 1. Juni 1972 in dieser "sicherungsbedürftigen" Ausgestaltung rechtmässig erstellt worden ist. Wie ausgeführt (vgl. Ziff. 6.2. hievor) hält die Vorinstanz in diesem Zusammenhang lediglich fest, am Rekursaugenschein habe festgestellt werden können, dass es sich bei der streitigen Böschung nicht um natürlich gewachsenes Terrain handle, sondern dass sie "irgendwann aufgeschüttet und gestaltet worden" sei. Auch die Vernehmlassung vom 3. März 2008 gibt diesbezüglich keinen Aufschluss. Die



Vorinstanz führt zwar aus, sie habe die Behauptung der Beschwerdeführerin, mit der Verlängerung der Blocksteinmauer werde eine rechtmässig erstellte vorbestandene Böschung gesichert, mit den zur Verfügung stehenden Quellen geprüft, nachdem der Augenschein in dieser Hinsicht keine Erkenntnisse gebracht habe. Als Quellen zur Abklärung der örtlichen Verhältnisse, wie sie sich im Verlauf der Jahre präsentiert haben, seien das Geoportal der Kantone St. Gallen und Appenzell A.Rh. und I.Rh., die Webseite des Bundesamtes für Landestopographie und Luftbilder aus dem Archiv des Baudepartements beigezogen worden. Auf Grund dieser Unterlagen zog die Vorinstanz entgegen den Ausführungen im angefochtenen Entscheid indessen lediglich den Schluss, die Bewilligungsfähigkeit der streitigen Bruchsteinmauer könne auf Grund der vorzunehmenden Gesamtbeurteilung zur Zeit nicht beurteilt werden. Bezüglich der Frage, ob der zur Diskussion stehende Böschungsteil vor oder nach dem 1. Juni 1972 aufgeschüttet worden ist und, für den Fall, dass dies vor dem 1. Juni 1972 war, ob dies rechtmässig geschah, enthält die Vernehmlassung keine Aussagen. Die Vorinstanz muss sich deshalb den Vorwurf gefallen lassen, den Sachverhalt in dieser Hinsicht nicht vollständig abgeklärt zu haben. Sie hat wesentliche Beurteilungsgrundlagen erst im Beschwerdeverfahren vor Verwaltungsgericht genannt, ohne sie aber so auszuwerten, dass sie als Entscheidungsgrundlage gelten könnten. Die Angelegenheit wird deshalb an die Vorinstanz zurückgewiesen. Diese hat den Sachverhalt weiter abzuklären, wenn nötig auch mittels Begutachtung des zur Verfügung stehenden Fotomaterials. Sodann ist der Beschwerdeführerin das rechtliche Gehör zu gewähren. Sollte sich erweisen, dass die künstlich geschaffene ausserordentlich steile unbefestigte Böschung, deren Rückführung und Sicherung zur Diskussion steht, vor dem 1. Juni 1972 rechtmässig aufgeschüttet worden ist, wären ihr Wiederaufbau und ihre Stabilisierung mit Massnahmen, die ihre Identität und diejenige des Landschaftsbilds wahren, unter dem Gesichtspunkt von Art. 24c Abs. 2 RPG bewilligungsfähig, andernfalls nicht. Die Vorinstanz hat darüber zu entscheiden und festzulegen, wie der rechtmässige Zustand im Bereich der strittigen Blocksteinmauer wiederherzustellen ist. Eine Gesamtbeurteilung unter Einbezug anderer Bauten und Anlagen, die nicht Gegenstand des Verfahrens sind, ist nicht vorzunehmen. Für den Fall, dass sich erweist, dass der zur Diskussion stehende Böschungsteil Bestandesgarantie im Sinn von Art. 24c Abs. 1 RPG genießt, hat die Vorinstanz darüber zu befinden, wie dessen Rückführung und Sicherung konkret zu erfolgen hat.



St.Galler Gerichte

Demgegenüber hat die Baukommission F. abzuklären, ob auf dem Grundstück Nr. 1474 weitere Bauten und Anlagen ohne Baubewilligung erstellt worden sind und sie hat die Beschwerdeführerin gegebenenfalls aufzufordern, entsprechende Baugesuche einzureichen.

9. Zusammenfassend ergibt sich, dass die Beschwerde im Sinn der Erwägungen teilweise gutzuheissen ist. Die Streitsache wird zur Prüfung der Frage, ob die steile unbefestigte Böschung, die im Jahr 2004 mit einer knapp 60 m langen und bis zu 5 m hohen Blocksteinmauer stabilisiert worden ist, vor dem 1. Juni 1972 rechtmässig erstellt worden ist und zum anschliessenden Entscheid über die Bewilligungsfähigkeit einer Befestigung an die Vorinstanz zurückgewiesen.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens obsiegt die Beschwerdeführerin teilweise (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 762). Entsprechend sind die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens, mit Ausnahme der Kosten der Sistierungsverfügung vom 10. September 2007, dem Staat aufzuerlegen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidgebühr von Fr. 3'000.-- für den Beschwerdeentscheid und von Fr. 700.-- für die Sistierungsverfügung vom 10. September 2007 ist angemessen (Ziff. 381 und 382 des Gerichtskostentarifs, sGS 941.12). Die Kosten für die Sistierungsverfügung werden mit dem Kostenvorschuss von Fr. 2'000.-- verrechnet. Der Rest von Fr. 1'300.-- wird der Beschwerdeführerin zurückerstattet.

Die Beschwerdeführerin hat Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung für das Beschwerdeverfahren (Art. 98 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 98bis VRP). Ihr Rechtsvertreter hat keine Kostennote eingereicht, weshalb die Entschädigung nach Ermessen festzusetzen ist (Art. 6 der Honorarordnung für Rechtsanwälte und Rechtsagenten, sGS 963.75, abgekürzt HonO). Das Gericht erachtet eine Entschädigung von Fr. 2'000.-- (inkl. Barauslagen, zuzüglich MWSt) für angemessen (Art. 22 Abs. 1 lit. b HonO).

Demnach hat das Verwaltungsgericht

zu Recht erkannt:



St.Galler Gerichte

- 1./ Die Beschwerde wird im Sinn der Erwägungen teilweise gutgeheissen. Der angefochtene Entscheid der Regierung vom 12. Juni 2007 wird aufgehoben und die Angelegenheit wird im Sinn der Erwägungen zum neuen Entscheid an die Vorinstanz zurückgewiesen.
- 2./ Auf das Begehren der Beschwerdegegnerin um teilweise Aufhebung des Rekursentscheides wird nicht eingetreten.
- 3./ Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von Fr. 3'000.-- (exkl. die Kosten für die Sistierungsverfügung vom 10. September 2007) gehen zu Lasten des Staates. Auf die Erhebung wird verzichtet.
- 4./ Die amtlichen Kosten von Fr. 700.-- für die Sistierungsverfügung vom 10. September 2007 bezahlt die Beschwerdeführerin unter Verrechnung mit dem geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 2'000.--. Der Rest von Fr. 1'300.-- wird ihr zurückerstattet.
- 5./ Der Staat hat die Beschwerdeführerin für das Beschwerdeverfahren mit Fr. 2'000.-- (zuzüglich MWSt) ausseramtlich zu entschädigen.

V. R. W.

Der Präsident:

Die Gerichtsschreiberin:

Versand dieses Entscheides an:

- die Beschwerdeführerin (durch Rechtsanwalt lic. iur. T.)
- die Vorinstanz
- die Beschwerdegegnerin



- Bundesamt für Raumentwicklung, 3003 Bern

am:

Rechtsmittelbelehrung:

Sofern eine Rechtsverletzung nach Art. 95 ff. BGG geltend gemacht wird, kann gegen diesen Entscheid gestützt auf Art. 82 lit. a BGG innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Schweizerischen Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde erhoben werden.