



**Fall-Nr.:** II/1-2019/2  
**Stelle:** Verwaltungsrekurskommission  
**Rubrik:** Schätzungen, Landwirtschaft und Jagd  
**Publikationsdatum:** 17.02.2020  
**Entscheiddatum:** 24.09.2019

### **Entscheid Verwaltungsrekurskommission, 24.09.2019**

**Art. 2 Abs. 1 BGG (SR 211.412.11); Art. 15, Art. 16, Art. 17, Art 18, Art. 24c Abs. 1 und 3 RPG (SR 700); Art. 17 aBauG (nGS 32-47); Art. 16 Abs. 3 PBG (sGS 731.1). Der Auskunft des AREG zur Frage, ob ein bestimmtes Grundstück raumplanungsrechtlich als Baugebiet oder als Nichtbaugebiet qualifiziert wird, kommt zwar eine erhebliche Bedeutung zu; für das Landwirtschaftsamt ist diese mit Blick auf die Zielsetzungen des BGGB jedoch nicht allein ausschlaggebend. Das Landwirtschaftsamt muss den Sachverhalt deshalb selbst raumplanungsrechtlich würdigen, jedenfalls so lange, bis die kommunalen, unter dem alten Baugesetz festgelegten (Grün-)Zonen noch nicht in die neue Zonenordnung gemäss PBG überführt worden sind. Das Landwirtschaftsamt wird auch nach dem Wechsel von der ehemaligen Grünzone zur Freihaltezone und der Unterscheidung zwischen innerhalb und ausserhalb des Baugebiets bei jedem Grundstück auf entsprechende Aufforderung hin eigenständig zu prüfen haben, ob die Bestimmungen des BGGB weiterhin gelten oder nicht. Im konkreten Fall wurden die Bestimmungen des BGGB für ein Grundstück in der Grünzone ausserhalb des Baugebiets anwendbar erklärt (Verwaltungsrekurskommission, Abteilung II/1, 24. September 2019, II/1-2019/2).**

Präsident Urs Gmünder, Fachrichter Werner Danzeisen, Fachrichter Ueli Frehner, a.o.  
Gerichtsschreiber Raphael Fisch

Kantonale Aufsichtsbehörde BGGB, Rosenweg 3, 8738 Uetliburg, Beschwerdeführerin,

gegen



## St.Galler Gerichte

Landwirtschaftsamt des Kantons St. Gallen, Unterstrasse 22, 9001 St. Gallen,  
Vorinstanz,

und

X, Beschwerdebeteiligter,

betreffend

Feststellungsverfügung (Grundstücke Nr. A und Nr. B, Grundbuchkreis Goldach)

### Sachverhalt:

A.- Der Gemeinderat der politischen Gemeinde Goldach genehmigte am 26. April 2016 im Gebiet Thannäcker eine Landumlegung gemäss dem Umlegungsplan "Thannäcker"; dieser steht im Zusammenhang mit der Erweiterung der Thannäckerstrasse sowie dem Überbauungsplan "Thannäcker". Im Beizugsgebiet liegen unter anderem die Grundstücke Nr. A und Nr. B, beide Grundbuchkreis Goldach. Das Grundstück-Nr. A umfasst 20'125 m<sup>2</sup> und ist gemäss dem kommunalen Zonenplan mit einer Fläche von 18'987 m<sup>2</sup> der "Grünzone d (GN)", von 1'137 m<sup>2</sup> der "Waldzone (WA)" und von 1 m<sup>2</sup> der "Industriezone (I A)" zugewiesen; es befindet sich im Eigentum Y. Das Grundstück-Nr. B umfasst 4'224 m<sup>2</sup> und ist als "Grünzone d (GN)" ausgewiesen; es befindet sich im Eigentum von X. Die beiden Grundstücke werden überdies von der kommunalen Schutzverordnung "Schuppis" überlagert. Das Naturschutzgebiet "Schuppis" ist ein Amphibienlaichgebiet von nationaler Bedeutung.

B.- Mit E-Mail vom 11. Dezember 2018 ersuchte das Grundbuchamt Goldach-Tübach-Untereggen-Berg das Landwirtschaftsamt des Kantons St. Gallen um Feststellung, dass das bäuerliche Bodenrecht (BGBB) unter anderem auf die Grundstücke Nr. A und Nr. B nicht anwendbar sei. Am 14. Dezember 2018 gab das Landwirtschaftsamt diesem Ersuchen statt und traf die entsprechende Feststellungsverfügung.



## St.Galler Gerichte

C.- Dagegen erhob die Kantonale Aufsichtsbehörde BGGB am 17. Januar 2019 Beschwerde bei der Verwaltungsrekurskommission des Kantons St. Gallen (VRK). Sie beantragte, die Feststellungsverfügung des Landwirtschaftsamtes vom 14. Dezember 2018 sei in Bezug auf die Grundstücke Nr. A und Nr. B aufzuheben und auf diese seien weiterhin die Bestimmungen des BGGB anzuwenden. Mit Schreiben vom 1. Februar 2019 reichte das Landwirtschaftsamt eine kurze Vernehmlassung ein, wozu sich die Kantonale Aufsichtsbehörde BGGB am 28. Februar 2019 äusserte. Die Stellungnahme der Y datiert vom 29. (richtig: 28.) Februar 2019. X verzichtete auf eine Vernehmlassung. Mit Schreiben vom 6. März 2019 zog die Kantonale Aufsichtsbehörde BGGB die Beschwerde zurück, soweit diese das Grundstück-Nr. A der Y betraf; in Bezug auf das Grundstück-Nr. B hielt sie an der Beschwerde fest. Nach entsprechender gerichtlicher Aufforderung reichte das kantonale Amt für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG) am 14. März 2019 einen Amtsbericht zur raumplanungsrechtlichen Qualifikation des Grundstücks-Nr. B ein. Die VRK führte am 24. September 2019 einen Augenschein durch. Die Beschwerdeführerin, zwei Vertreter der Vorinstanz und die für Goldach zuständige Kreisplanerin des AREG nahmen daran teil. Der Eigentümer des Grundstück Nr. B kam gegen Ende des Augenscheins auch noch dazu (vgl. Augenscheinprotokoll).

Auf die Ausführungen der Verfahrensbeteiligten und die Ergebnisse des Augenscheins wird, soweit erforderlich, in den Erwägungen eingegangen.

### **Erwägungen:**

1.- Die Eintretensvoraussetzungen sind von Amtes wegen zu prüfen. Die VRK ist zur Behandlung von Beschwerden gegen Feststellungsverfügungen im Anwendungsbereich des bäuerlichen Bodenrechts zuständig (Art. 80 Abs. 1 des Bundesgesetzes über das bäuerliche Bodenrecht, SR 211.412.11, abgekürzt: BGGB; Art. 41 lit. d Ziff. 2 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, abgekürzt: VRP). Die Beschwerdeführerin ist zur Beschwerdeerhebung befugt (Art. 84 BGGB und Art. 90 Abs. 1 lit. b BGGB in Verbindung mit Art. 21 des St. Galler Landwirtschaftsgesetzes, sGS 610.1, abgekürzt: LwG; Regierungsbeschluss vom 27. Mai 2008). Die Beschwerde vom 17. Januar 2019 ist rechtzeitig eingereicht worden



und erfüllt in formeller und inhaltlicher Hinsicht die gesetzlichen Anforderungen (Art. 45 und 48 VRP). Auf die Beschwerde ist einzutreten.

2.- Angefochten ist die Verfügung der Vorinstanz vom 14. Dezember 2018, worin festgestellt wird, dass das Grundstück-Nr. B, Grundbuchkreis Goldach, nicht den Bestimmungen des BGGB unterliege.

a) Das BGGB gilt gemäss Art. 2 Abs. 1 für einzelne oder zu einem landwirtschaftlichen Gewerbe gehörende landwirtschaftliche Grundstücke, die ausserhalb einer Bauzone nach Art. 15 des Raumplanungsgesetzes (SR 700, abgekürzt: RPG) liegen (lit. a) und für welche die landwirtschaftliche Nutzung zulässig ist (lit. b). Die Bauzone nach Art. 15 RPG ist ein selbständig anwendbarer Begriff des Bundesrechts. Bauzonen umfassen Land, das sich für die Überbauung und für Siedlungszwecke eignet und weitgehend überbaut ist oder voraussichtlich innert 15 Jahren benötigt und erschlossen wird. Neben der Bauzone werden im RPG in Art. 16 die Landwirtschafts- und in Art. 17 die Schutzzone definiert. Art. 18 RPG ermächtigt die Kantone überdies, weitere Nutzungszonen vorzusehen; sie können die Grundzonentypen weiter untergliedern oder neue Zonen definieren. Wo eine Zone die Bautätigkeit als Regelnutzung definiert, liegt eine Bauzone im Sinne des Bundesrechts vor. Die Anwendbarkeit des BGGB ergibt sich daher anhand der bundesrechtlich definierten Unterscheidung von bodenerhaltenden Nichtbauzonen und bodenverändernden Bauzonen (Schmid-Tschirren/Bandli, Kommentar BGGB, 2. Aufl., Brugg 2011, Art. 2 N 7 ff.). Statt von Bauzonen wird teilweise auch vom Baugebiet gesprochen, wobei die Unterscheidung von Baugebiet und Nicht-Baugebiet im Raumplanungsrecht von grundsätzlicher Bedeutung ist (vgl. z.B. Botschaft zur Teilrevision des Raumplanungsgesetzes vom 2. Dezember 2005, BBl 2005 7106). Zum Baugebiet bzw. zur Bauzone des Bundesrechts können dabei unterschiedliche kantonrechtliche Zonen gehören wie z.B. die Wohnzone, die Industriezone oder die Gewerbezone.

Das bis Ende September 2017 geltende st. gallische Baugesetz (nGS 32-47, abgekürzt: aBauG) kannte in Art. 17 die Grünzone. Diese umfasst gemäss der (alt-)gesetzlichen Definition Gebiete, die nicht überbaut werden dürfen und unter anderem der Gliederung des Siedlungsgebietes (lit. a) oder der Erhaltung von Schutzgegenständen (lit. c) dienen. Grünzonen können praxisgemäss sowohl zum Baugebiet wie auch zum



Nichtbaugelände zählen (vgl. Amtsbericht AREG, act. 15). Dies deckt sich mit der Rechtsprechung des Bundesgerichts, wonach eine Zone funktionell zum Baugelände gehört, wenn sie innerhalb des Siedlungsgebiets liegt und dessen Gliederung, dem Erhalt von Grünflächen i.S.v. Art. 3 Abs. 3 lit. e RPG oder dem Schutz ökologisch wertvoller Elemente innerhalb des Siedlungsgebiets dient. Bauvorhaben sind daher nach Massgabe der kommunalen Zonenvorschriften bzw. der (kommunalen oder kantonalen) Ausnahmenvorschriften zu beurteilen (vgl. Art. 22 f. RPG). Ist eine Zone dagegen dazu bestimmt, spezifische Nutzungsbedürfnisse ausserhalb der Bauzone abzudecken (z.B. Erholungsgebiete), so handelt es sich um Nichtbauzonen (vgl. BGer 1C\_33/2015 vom 1. Juni 2015 E. 2.4).

b) Die Vorinstanz stützte ihre Verfügung auf eine Auskunft des AREG. Es entspreche ihrer Praxis, die kantonale Fachbehörde um die raumplanerische Qualifikation anzufragen. Das AREG führte am 12. Dezember 2018 gegenüber der Vorinstanz aus, das Grundstück-Nr. B liege klar innerhalb des Baugeländes.

c) Die Beschwerdeführerin macht geltend, es sei auf die bundesrechtlichen Begriffe der "Bauzone", "Schutzzone" und "Ladwirtschaftszone" abzustellen. Aus der Botschaft zur Teilrevision des Raumplanungsgesetzes und der Begriffsverwendung in Art. 24c Abs. 1 und Abs. 3 RPG ergebe sich, dass "Baugelände" nach Bundesrecht (nur) die Flächen innerhalb der Bauzonen erfasse. Für die Beurteilung der Anwendbarkeit des BGGB sei auch unter Anwendung der kantonalen Begriffe an die bundesrechtlichen Bauzonengrenzen anzuknüpfen. Das Grundstück-Nr. B liege ausserhalb einer Bauzone, weshalb das BGGB anwendbar bleibe.

d) Im gerichtlich eingeholten Amtsbericht vom 14. März 2019 qualifizierte das AREG das Grundstück-Nr. B als "Grünzone innerhalb des Baugeländes". Es führte an, die bundesrechtliche Terminologie des "Baugeländes" sei nicht eindeutig. Eine Grünzone könne sowohl im Bau- als auch im Nichtbaugelände liegen. In Siedlungsrandlagen sei eine einzelfallweise Einschätzung vorzunehmen. Die Ausdehnung von Siedlungen werde in vielen Fällen durch natürliche Elemente wie Wald oder Gewässer begrenzt. Die Übergangs- oder Abstandsbereiche würden dabei bewusst nicht der Landwirtschaftszone zugeteilt; im Vordergrund ständen das Freihalten der Flächen oder Schutzüberlegungen. Im vorliegenden Fall bilde die nordwestlich des



Grundstücks-Nr. B gelegene Goldach eine natürliche Siedlungsbegrenzung. Südlich des Flusses komme der landwirtschaftlichen Nutzung höchstens noch eine sehr untergeordnete Bedeutung zu. Die nicht überbaubaren Flächen zwischen dem östlich gelegenen Industriegebiet, dem südlich gelegenen Wohngebiet und dem Fluss seien aus ökologischen und landschaftlichen Überlegungen der Grünzone zugeteilt worden. Das ergebe sich auch aus der Schutzverordnung "Schuppis". Es dürfe vermutet werden, dass die Parzelle-Nr. B ebenfalls der Wohn- oder Industriezone zugeteilt wäre, sofern nicht die Schutzfunktion und Freihaltung des Flussufers im Vordergrund gestanden hätten. Das Grundstück sei als "Naturschutzgebiet Trockenstandort" ausgewiesen und stehe in unmittelbarer Nachbarschaft zum Schutzgebiet "Schuppis", einem Amphibienlaichgebiet von nationaler Bedeutung. Aus raumplanerischer und ökologischer Sicht sei es nicht unangemessen, wenn eine solche Fläche aus dem BGGB entlassen und beispielsweise von einem Naturschutzverein übernommen und gepflegt werde.

Im Rahmen des Augenscheins führte die Vertreterin des AREG aus, dass bei der Grünzone die Zuteilung zum Baugebiet bzw. Nichtbaugebiet regelmässig unklar sei. Bei der vorliegenden "Grünzone Schutz" habe die Zuteilung in den Augen des AREG nur eine untergeordnete raumplanerische Bedeutung. Aufgrund der Lage mit der Begrenzung durch die nordwestlich gelegene Goldach und die südöstlich und südwestlich gelegenen Strassen sowie der Funktion als Pufferzone zwischen dem Fluss und dem Siedlungsgebiet sei eher von einer Zuweisung zum Baugebiet auszugehen. Es sei möglich, dass in den kommenden Jahren, wenn aufgrund des neuen kantonalen Planungs- und Baugesetzes (sGS 731.1, abgekürzt: PBG) eine Überführung in eine Freihaltezone mit raumplanerischer Kategorisierung durchgeführt werden müsse, die Gemeinde das Grundstück als "Freihaltezone innerhalb des Baugebietes" ausweisen werde.

d) Im vorliegenden Fall steht – als Vorfrage zum Entscheid über die allfällige Unterstellung unter das BGGB – die raumplanungsrechtliche Qualifikation des Grundstücks-Nr. B, Grundbuchkreis Goldach, als Baugebiet bzw. Nichtbaugebiet zur Diskussion. Die Vorinstanz fragte diesbezüglich beim AREG um eine behördeninterne Beurteilung an. Diese Praxis ist grundsätzlich nicht zu beanstanden, zumal es sich beim AREG um die kantonale Fachstelle in Raumplanungsfragen gemäss Art. 31 RPG



handelt. Die Beurteilung des AREG kann für die Vorinstanz indessen nicht allein ausschlaggebend sein. Zwar kommt den Auskünften des AREG zum Raumplanungsrecht eine erhebliche Bedeutung zu. Im Einzelfall kann unter Berücksichtigung aller Umstände und mit Blick auf die Zielsetzungen des BGGB aber auch eine abweichende Beurteilung angezeigt sein. Die Vorinstanz ist daher gehalten, eine eigene raumplanerische Qualifikation und Würdigung vorzunehmen und diese in der Verfügung auch zu begründen. Dies gilt jedenfalls solange noch, bis die kommunalen (Grün-)Zonen, welche unter dem alten Baurecht (gemäss dem aBauG) festgelegt wurden, noch nicht in die neue Zonenordnung gemäss dem PBG überführt worden sind. Im Rahmen des neuen Bau- und Planungsrechts werden die Gemeinden bei der Ausscheidung von Freihaltezonen definieren müssen, ob es sich um eine solche innerhalb des Baugebiets oder ausserhalb des Baugebiets handelt (vgl. Art. 16 Abs. 3 PBG). Die Freihaltezone umfasst Gebiete, die nur sehr beschränkt überbaut werden sollen. Dies kann unterschiedliche Gründe (z. B. Ortsplanung, Natur- und Heimatschutz, Ausübung bestimmter Sportarten) haben (Botschaft vom 15. August 2015 zum kantonalen Planungs- und Baugesetz, in: ABI 2015, 2418). Es ist absehbar, dass das Landwirtschaftsamt auch nach dem Wechsel von der Grün- zur Freihaltezone und der Unterscheidung zwischen innerhalb und ausserhalb des Baugebiets bei jedem Grundstück auf entsprechende Aufforderung eigenständig zu prüfen haben wird, ob die Bestimmungen des BGGB weiterhin gelten oder nicht. Das AREG darf diese Beurteilung nicht vornehmen (act. 15).

e) Die Gemeinde Goldach hat ihre Zonenordnung aktuell noch nicht ins neue Bau- und Planungsrecht überführt. Die raumplanungsrechtliche Qualifikation des Grundstücks-Nr. B orientiert sich deshalb am aBauG sowie dem darauf erlassenen kommunalen Zonenplan. Demnach liegt das fragliche Grundstück in einer "Grünzone d (GN)". Gemäss dem kantonalen Richtplan ist es dem Raumtyp "Urbane Verdichtungsräume" zugewiesen, wobei keine konkrete Ausscheidung als "Siedlungsgebiet" erfolgt ist. Den vorhandenen Plänen kann die Qualifikation als "Baugebiet" bzw. "Nichtbaugebiet" somit nicht unmittelbar entnommen werden. Es hat daher eine einzelfallweise Prüfung anhand der konkreten Umstände zu erfolgen. Dabei ist – entgegen den Ausführungen der Beschwerdeführerin – nicht allein entscheidend, dass auf dem Grundstück keine Bautätigkeit erlaubt ist, weil eine Grünzone sowohl als Baugebiet als auch als Nichtbaugebiet qualifiziert werden kann (BGer 1C\_33/2015 vom 1. Juni 2015 E. 2.4).



## St.Galler Gerichte

Das Grundstück-Nr. B wird in nordwestlicher Richtung durch einen Fluss, und zwar die Goldach begrenzt. Südwestlich liegt die Goldacher- bzw. Tübacherstrasse, woran auf der anderen Seite ebenfalls eine Grünzone angrenzt. In südöstlicher Richtung verläuft die der Erschliessung der Industrie dienende Thannäckerstrasse; an deren gegenüberliegenden Seite sich eine Wohn- und Gewerbezone, die Grünzone "Schuppis" sowie eine Industriezone befinden. Aufgrund dieser Lage und im Einklang mit den Ausführungen der Vertreterin des AREG ist davon auszugehen, dass das Grundstück-Nr. B in erster Linie dazu dient, einen Grünstreifen entlang der Goldach zu erhalten und eine "Brücke" zum Naturschutzgebiet "Schuppis" zu schlagen. Es stehen ökologische Gesichtspunkte im Vordergrund. Es dient damit den Zielen und Grundsätzen des Raumplanungsrechts des Bundes, namentlich den Bestrebungen, mit Massnahmen die natürlichen Lebensgrundlagen wie Wasser und Landschaft zu schützen (Art. 1 Abs. 2 lit. a RPG; BGE 118 Ib 503 E. 5b). Das Grundstück hat hingegen keine unmittelbare siedlungsstrukturelle Bedeutung. Die Thannäckerstrasse grenzt das Siedlungsgebiet klar ab von der Grün- bzw. Freihaltezone. Aufgrund der Lage am Fluss und mit Blick auf die Gewässerschutzgesetzgebung kommt auf dem Grundstück eine Bautätigkeit kaum in Frage. Aus landwirtschaftlicher Sicht eignet sich das Grundstück aufgrund seiner Grösse grundsätzlich dauerhaft zur Bewirtschaftung, insbesondere als Raufutter liefernde Parzelle. Es ist grösstenteils eben und über die Thannäckerstrasse sehr gut erschlossen. Für die Nutzung des Bodens besteht aus landwirtschaftlicher Sicht nach wie vor ein Interesse. Der Eigentümer des Grundstücks nutzt dieses tatsächlich für die Tierhaltung, was sich am Augenschein ergab. Er möchte dies gemäss eigenen Angaben auch weiterhin tun. Insgesamt steht der Siedlungscharakter daher nicht im Vordergrund und die Grünzone ist als solche ausserhalb des Baugebiets zu qualifizieren. Zu berücksichtigen ist schliesslich, dass das Grundstück Nr. B auch dann freigehalten wird, wenn es wie bisher den Bestimmungen des BGGB unterstellt ist.

Diese Würdigung steht nicht in grundsätzlichem Gegensatz zu der Beurteilung des AREG, zumal deren Vertreterin die Qualifikation im Amtsbericht vom 14. März 2019 relativierte und ausführte, dass die konkrete raumplanerische Würdigung im vorliegenden Fall bloss von untergeordneter Bedeutung sei. Das gilt ebenso für die rechtskräftige Beurteilung der Vorinstanz in der Feststellungsverfügung vom 19. September 2017 bezüglich des Grundstücks-Nr. A ("Schuppis"), worin jenes als



"Grünzone Schutz innerhalb Baugebiet" qualifiziert wurde, weil für jedes Grundstück eine individuelle Beurteilung vorzunehmen ist.

e) Zusammengefasst befindet sich das Grundstück-Nr. B in einer Grünzone ausserhalb des Baugebiets, weshalb die Bestimmungen des BGGB darauf anwendbar sind. Die Beschwerde ist bezüglich des Grundstücks Nr. B gutzuheissen und die Verfügung der Vorinstanz vom 14. Dezember 2018 entsprechend abzuändern. Zuzugriff ist die Beschwerde in Bezug auf das Grundstück-Nr. A als erledigt abzuschreiben. Im Übrigen ist die vorinstanzliche Verfügung zu bestätigen.

3.- Die Beschwerde ist gutzuheissen, soweit sie nicht zufolge Gegenstandslosigkeit als erledigt abzuschreiben ist. Auf die Erhebung amtlicher Kosten ist zu verzichten (Art. 95 Abs. 3 VRP). Ausseramtliche Kosten sind keine zu entschädigen.

### **Entscheid:**

1. Die Beschwerde wird gutgeheissen, soweit sie nicht zufolge Gegenstandslosigkeit (Rückzug der Beschwerde hinsichtlich des Grundstücks Nr. A, Grundbuchkreis Goldach) als erledigt abgeschrieben wird.

Ziffer 1 der Verfügung des Landwirtschaftsamts des Kantons St. Gallen vom 14. Dezember 2018 wird bezüglich des Grundstücks Nr. B wie folgt abgeändert: Es wird

festgestellt, dass das Grundstück Nr. B, Grundbuchkreis Goldach, den Bestimmungen des Bundesgesetzes über das bäuerliche Bodenrecht unterstellt ist.

Im Übrigen wird die Verfügung der Vorinstanz bestätigt.

2. Auf die Erhebung amtlicher Kosten wird verzichtet.

3. Es werden keine ausseramtlichen Kosten entschädigt.