

Planungs- und Baurecht. Art. 9 BV. Art. 24 RPG. 40 Abs. 3 PBG. In der Gefahrenzone rot dürfen keine neuen Bauten und Anlagen erstellt werden, die dem Aufenthalt von Menschen und Tieren dienen. Bestehende Bauten und Anlagen, die dem Aufenthalt von Menschen und Tieren dienen, dürfen nur unterhalten werden; die Besitzstandsgarantie gilt nur in diesem Rahmen. Die Praxis des kantonalen Amtes für Forst und Jagd, wonach (auch dem Aufenthalt von Menschen und Tieren dienende) landwirtschaftliche Bauvorhaben innerhalb der von einer Gefahrenzone rot überlagerten Landwirtschaftszone bewilligt wurden, wenn die Standortgebundenheit hat nachgewiesen werden und das Gebäude mit Objektschutzmassnahmen vor einwirkenden Prozessen hat vollständig geschützt werden können, war mit der kantonalen Baugesetzgebung nicht zu vereinbaren. Vertrauensschutz. Interessenabwägung. Im konkreten Fall dürfte die gemeindliche Baubewilligungsbehörde eine Vertrauensgrundlage geschaffen haben, indem sie sich die Beurteilung des kantonalen Amtes zu eigen gemacht und die Baubewilligung für die Errichtung eines Stalls in der roten Gefahrenzone gestützt darauf in Aussicht gestellt hatte. Die in der Folge erfolgte Abweisung des Baugesuchs war trotzdem zu schützen, weil die öffentlichen Interessen am Schutz vor Naturgefahren die privaten Interessen des Baugesuchstellers am Schutz des Vertrauens überwogen. Eine Ausnahmegewilligung fiel aufgrund einer Interessenabwägung ebenfalls ausser Betracht. Bei der Interessenabwägung war auch zu berücksichtigen, dass der Gesetzgeber durch die strikte Formulierung des Bauverbots in der roten Gefahrenzone die Interessenabwägung weitgehend zugunsten des öffentlichen Interesses vorab entschieden hat. Abweisung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde des Baugesuchstellers.

Obergericht, 6. März 2020, OG V 19 39

Aus den Erwägungen:

3. b) Wer eine Baute oder Anlage erstellen, abbrechen oder baulich oder in ihrem Zweck ändern will, benötigt hierfür eine Bewilligung (Art. 100 Abs. 1 PBG; vergleiche Art. 22 Abs. 1 RPG). Voraussetzung einer Bewilligung ist unter anderem, dass die Bauten und Anlagen dem Zweck der Nutzungszone entsprechen (Art. 22 Abs. 2 lit. a RPG). Gemäss Art. 18 Abs. 1 RPG kann das kantonale Recht nebst den bundesrechtlich vorgeschriebenen Nutzungszonen weitere Nutzungszonen vorsehen. So können Bau- oder Landwirtschaftszonen beispielsweise durch Gefahrenzonen überlagert werden (vergleiche Rudolf Muggli, Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Zürich 2016, Rz. 18 zu Art. 18; Waldmann/Hänni, Handkommentar Raumplanungsgesetz, Bern 2006, Rz. 4 zu Art. 18). Die Einzelheiten der Zonenkonformität ergeben sich aus den kantonalrechtlichen Zonenvorschriften. Im Übrigen ist auch in Schutzzonen (wie beispielsweise Gefahrenzonen) die Errichtung von nicht zonenkonformen Bauvorhaben nicht gänzlich ausgeschlossen. Nicht zonenkonforme Bauten und Anlagen können allenfalls gestützt auf Art. 23 oder Art. 24 ff. RPG bewilligt werden, abhängig davon, ob sie sich in der mit einer Schutzzone überlagerten Bauzone oder ausserhalb der Bauzone befinden (Caviezel/Fischer, Fachhandbuch Öffentliches Baurecht, Expertenwissen für die Praxis, Zürich 2016, S. 125 Rz. 3.96).

4. a) Die Vorinstanz prüft, ob eine Ausnahmegewilligung im Sinne von Art. 24 RPG erteilt werden kann. Sie kommt zum Schluss, dass die Standortgebundenheit der Baute wohl gegeben sei, die Interessenabwägung indessen gegen die Ausnahmegewilligung spreche. Dem öffentlichen Interesse am Schutz von Mensch und Tier komme ein grosses Gewicht zu. Ein grosser Teil des Standorts des geplanten Stallneubaus befinde sich in einem Gebiet mit erheblicher Gefährdung (Gefahrenstufe rot). Die Fliesslawine der «Lochertallau» gefährde das Gebiet bei sehr seltenen Ereignissen (300-jährlich). Aus der Seltenheit der drohenden Lawinnenniedergänge könne aber noch nicht auf herabgesetzte Gefährdung geschlossen

werden. Der Grad der Gefährdung eines Gebiets durch eine Naturgefahr beurteile sich nicht einzig nach deren Eintretenswahrscheinlichkeit, sondern auch nach deren Intensität. Die Gefahrenstufen würden sich nach dem Intensitäts-Wahrscheinlichkeits-Diagramm ableiten. Dieses sehe auch bei sehr seltenen Ereignissen die Gefahrenstufe rot vor, wenn mit einer starken Intensität zu rechnen sei. Als solche gelte bei Fliesslawinen ein Lawinendruck von ≥ 30 kN/m². Am Standort des Stallneubaus sei mit Fliesslawinen dieses Lawinendrucks zu rechnen, weshalb der Standort als erheblich gefährdet einzustufen sei. Auch mit den vom Beschwerdeführer geltend gemachten Objektschutzmassnahmen liesse sich nichts gewinnen. Das Interesse am Schutz von Mensch und Tier beziehe sich auch auf Menschen und Tiere, die sich ausserhalb des betreffenden Gebäudes aufhielten. Weiter sehe der Gesetzgeber grundsätzlich eine abschliessende Ordnung betreffend die Frage von Objektschutzmassnahmen vor. In der Gefahrenzone rot sei die Ausnahme vom Bauverbot durch geeignete Objektschutzmassnahmen ausdrücklich den Bauten und Anlagen vorbehalten, die nicht dem Aufenthalt von Mensch und Tier dienen. Diesen gewichtigen öffentlichen Interessen stünden die privaten Interessen des Beschwerdeführers an der Verwirklichung seines Bauvorhabens gegenüber. Der Beschwerdeführer mache zwar geltend, die bisherigen Standorte seines Landwirtschaftsbetriebs seien nicht mehr zeitgemäss und er sehe sich aufgrund deren Nähe zum Siedlungsgebiet immer stärker mit Reklamationen aus der Nachbarschaft konfrontiert. Der Beschwerdeführer mache aber nicht substantiiert geltend, inwiefern er im Einzelnen darauf angewiesen sein soll, seinen Betrieb an einen neuen Standort zu verlegen. Insgesamt würden die öffentlichen Interessen am Schutz von Mensch und Tier die privaten Interessen des Beschwerdeführers überwiegen.

b) Dass der Beschwerdeführer aufgrund der langjährigen Standortevaluation und der heutigen Stallsituation, welche nicht als ideal bezeichnet werden kann, ein privates Interesse an der Verwirklichung des Stallneubaus am hier interessierenden Standort hat, erachtet das Gericht als ausgewiesen. Es ist auch nachvollziehbar, dass der Beschwerdeführer die Situation als subjektiv belastend empfindet. Auf der anderen Seite ist mit der Vorinstanz das private Interesse insofern zu relativieren, als dass die heutige Stallsituation zwar nicht ideal ist, die Situation aber auch nicht derart akut erscheint, als dass der Landwirtschaftsbetrieb des Beschwerdeführers ohne Weiteres eingestellt werden müsste, wenn sich der neue Stall am vorgesehenen Standort nicht realisieren liesse. Diesbezüglich ergibt sich aus dem Bericht der Qualinova vom 17. Juni 2019 zur Bestandesaufnahme der Stall- und Gewässerschutzsituation (Beschwerdebeilage 23), dass die Situation beim Stall «Gasse» zwar als nicht mehr «zeitgemäss» bezeichnet wird. Indessen können die Anforderungen der Tierschutzgesetzgebung gemäss Bericht, wenn auch in minimaler Weise, erfüllt werden. Beim Stall «Hegg» werden bauliche Anpassungen als notwendig erachtet, um die Gewässerschutzgesetzgebung einhalten zu können. Die Anpassungen seien aufgrund der Nähe zum Wohngebiet zwar «kritisch zu hinterfragen». Als unrealisierbar werden die baulichen Anpassungen aber nicht bezeichnet.

c) Dem objektiv betrachtet zu relativierenden privaten Interesse steht das öffentliche Interesse am Schutz von Mensch und Tier vor Naturgefahren gegenüber. Mit zutreffender Begründung gelangt die Vorinstanz zum Schluss, dass diesem öffentlichen Interesse ein grosses Gewicht zukommt. Um Wiederholungen zu vermeiden, verweist das Gericht auf die entsprechende Begründung (E. 4a hievor). Zu ergänzen ist, dass zwar auch in der Gefahrenzone rot nicht schlechterdings undenkbar ist, dass Bauten und Anlagen, die dem Aufenthalt von Mensch und Tier dienen, realisiert werden könnten (vergleiche E. 3b hievor). Die strikte Formulierung von Art. 40 Abs. 3 PBG weist allerdings darauf hin, dass der Gesetzgeber die Interessenabwägung in generell-abstrakter Weise vorgenommen und entschieden hat, dass das entsprechende Bauverbot in der Gefahrenzone rot einem überwiegenden öffentlichen Interesse entspricht. Die Interessenabwägung ist somit durch den Gesetzgeber weitgehend zugunsten des öffentlichen Interesses vorab entschieden worden (vergleiche BGE 139 II 33 E. 2.7.1; BGE 1C_598/2014 vom 18.04.2016 E. 4.3, 1C_258/2015 vom 22.03.2016 E. 7; Entscheid Obergericht des Kantons Uri vom 19. Mai 2017, OG V 17 7, publ. in Rechenschaftsbericht über die Rechtspflege des Kantons Uri in

den Jahren 2016 und 2017, Nr. 42 S. 255 E. 5e). Einer Interessenabwägung im Rahmen von Art. 24 lit. b RPG sind insofern bereits von Gesetzes wegen enge Grenzen gesetzt. Soweit der Beschwerdeführer sodann die erhebliche Gefährdung des Gebiets dadurch zu relativieren versucht, als er darauf hinweist, dass nur sehr seltene Ereignisse eintreten könnten, ist ihm Dreierlei entgegenzuhalten: Erstens basieren die Gefahrenzonen, worauf die Vorinstanz schon hingewiesen hat, nicht nur auf der Eintretenswahrscheinlichkeit, sondern auch auf der Intensität des zu befürchtenden Ereignisses. Zweitens gründen die Gefahrenzonen auf einer durch Fachbehörden erstellten Gefahrenkarte und sie sind als Teil der Nutzungsplanung verbindlich. Sie in Frage zu stellen würde triftige Gründe voraussetzen, die hier weder substantiiert geltend gemacht werden noch ersichtlich sind. Drittens schätzt die Einwohnergemeinde die Lawinengefahr unter Hinweis auf die Lawinenchronik sogar höher ein als die kantonale Fachbehörde (Stellungnahme im vorinstanzlichen Beschwerdeverfahren vom 26.11.2018). Unabhängig von der Beurteilung der kantonalen Fachbehörde (welche im Übrigen ebenfalls die höchste Gefahrenstufe annimmt) bestätigt die Einschätzung der Einwohnergemeinde jedenfalls, dass das hier betreffende Gebiet nicht ohne Grund der höchsten Gefahrenstufe (rot) zugeteilt ist. Mit der Vorinstanz ist daher für den vorgesehenen Standort des Stallneubaus von einer erheblichen Gefährdung durch Lawinen auszugehen. Dass die Vorinstanz vor diesem Hintergrund das öffentliche Interesse am Schutz von Mensch und Tier vor Naturgefahren höher gewichtet als das private Interesse des Beschwerdeführers, ist nicht zu beanstanden.

6. a) Der Beschwerdeführer bringt vor, der Gemeinderat habe mit Beschluss vom 27. April 2016 die Bewilligungserteilung für den Neubau in Aussicht gestellt. Dies sei erfolgt, weil auch das Amt für Raumentwicklung am 21. März 2016, das Amt für Landwirtschaft am 22. März 2016 und das Amt für Forst und Jagd am 25. Februar 2016 auf Erteilung der Bewilligung erkannt hätten. Die kantonalen Fachbehörden hätten ihn, den Beschwerdeführer, bei der Standortsuche unterstützt und dem Stallneubau gemäss vorliegendem Projekt ausdrücklich zugestimmt. Er habe Anspruch auf Schutz seines berechtigten Vertrauens in das übereinstimmende Verhalten der Behörden.

b) Der Grundsatz des Vertrauensschutzes und das Verbot widersprüchlichen Verhaltens bilden Ausprägungen des in Art. 9 und Art. 5 Abs. 3 BV verankerten Gebots von Treu und Glauben. Dieses gebietet ein loyales und vertrauenswürdige Verhalten im Rechtsverkehr und verleiht einer Person Anspruch auf Schutz des berechtigten Vertrauens in behördliche Zusicherungen oder sonstiges bestimmte Erwartungen begründendes Verhalten der Behörden, sofern sich dieses auf eine konkrete, den betreffenden Bürger berührende Angelegenheit bezieht (BGE 131 II 636 E. 6.1; BGE 2C_706/2018 vom 13.05.2019 E. 3.1). Vorausgesetzt ist weiter, dass die Person, die sich auf den Vertrauensschutz beruft, berechtigterweise auf diese Grundlage vertrauen durfte und gestützt darauf nachteilige Dispositionen getroffen hat, die sie nicht mehr rückgängig machen kann (BGE 137 I 73 E. 2.5.1). Schliesslich scheidet die Berufung auf Treu und Glauben, wenn ihr überwiegende öffentliche Interessen entgegenstehen (BGE 137 I 71 f. E. 2.3; BGE 2C_706/2018 vom 13.05.2019 E. 3.1). Es gilt das Interesse an der richtigen Durchführung des objektiven Rechts gegenüber dem Interesse des Vertrauensschutzes abzuwägen. In der Regel überwiegt das Interesse des Vertrauensschutzes dann, wenn der Private von einer ihm durch die Verfügung eingeräumten Befugnis bereits Gebrauch gemacht hat, wobei auch diese Regel nicht absolut gilt. Ein Versagen des Vertrauensschutzes kann trotzdem in Frage kommen, wenn es durch ein besonders gewichtiges öffentliches Interesse geboten ist (vergleiche BGE 137 I 71 f. E. 2.3).

c) Die vom Beschwerdeführer erwähnten Stellungnahmen des Amtes für Raumentwicklung und des Amtes für Landwirtschaft betrafen die Prüfung, ob der Stallneubau unter landwirtschaftlichen Aspekten zonenkonform erscheint. Diese Frage ist hier nicht rechtserheblich (siehe E. 3d hievor), weshalb sich aus den betreffenden Stellungnahmen für die Beurteilung des Vertrauensschutzes nichts gewinnen lässt. Zur hier strittigen Frage der Zulässigkeit von Bauten in der Gefahrenzone äussert sich hingegen das Amt für Forst und

Jagd in seiner Stellungnahme vom 25. Februar 2016. Darin wird festgehalten, dass dem geplanten Bauvorhaben unter näher bezeichneten Bedingungen (Objektschutzmassnahmen) die Bewilligung in Aussicht gestellt werden könne. Das Amt für Forst und Jagd begründete dies damit, dass Art. 87 Abs. 1 PBG die Errichtung von Bauten und Anlagen, die zum Aufenthalt von Mensch und Tier bestimmt sind, auf Grundstücken, die Naturgefahren besonders ausgesetzt sind, zulasse, wenn entsprechende sichernde Bedingungen angeordnet würden. Zudem sei gemäss dieser Bestimmung den Bedürfnissen der Land- und Forstwirtschaft Rechnung zu tragen. In seiner Stellungnahme vom 13. Dezember 2018 im vorinstanzlichen Verfahren erläuterte das Amt für Forst und Jagd seine bisherige Praxis. Demgemäss seien landwirtschaftliche Bauvorhaben innerhalb der von einer Gefahrenzone rot überlagerten Landwirtschaftszone bewilligt worden, wenn die Standortgebundenheit habe nachgewiesen werden und das Gebäude mit Objektschutzmassnahmen vor einwirkenden Prozessen habe vollständig geschützt werden können.

d) Der Gemeinderat der Einwohnergemeinde Realp stützte sich als zuständige Baubewilligungsbehörde in seinem Beschluss vom 27. April 2016 auf die Beurteilung des Amtes für Forst und Jagd vom 25. Februar 2016. Der Gemeinderat hat sich damit die entsprechende Beurteilung zu eigen gemacht und dürfte mit der Mitteilung, die Baubewilligung sei gestützt darauf in Aussicht zu stellen, eine Vertrauensgrundlage im Sinne der Rechtsprechung geschaffen haben. Die Frage braucht hier aber nicht vertieft zu werden, weil – wie die Vorinstanz zutreffend ausführt und sich aus den nachfolgenden Erwägungen ergibt – die Interessenlage gegen den Vertrauensschutz spricht.

e) Die Praxis des kantonalen Amtes für Forst und Jagd ist mit der geltenden kantonalen Baugesetzgebung nicht zu vereinbaren. Die Vorinstanz weist zutreffend darauf hin, dass Art. 87 Abs. 3 PBG weitergehende Einschränkungen, die sich aus einer Gefahrenzone ergeben, ausdrücklich vorbehält. Die allgemeine Bestimmung von Art. 87 Abs. 1 PBG hat demnach hinter die Bestimmung von Art. 40 PBG zu den Gefahrenzonen zu treten, soweit diese restriktiver ist. Aus den vorstehenden Erwägungen ergibt sich, dass Art. 40 Abs. 3 PBG für Bauten und Anlagen, die dem Aufenthalt von Mensch und Tier dienen, in der Gefahrenzone rot weitergehende Restriktionen vorsieht, indem der Bau von entsprechenden Anlagen verboten wird. Die vom Amt für Forst und Jagd betriebene Praxis liesse sich grundsätzlich nur für Bauten und Anlagen rechtfertigen, die nicht dem Aufenthalt von Mensch und Tier dienen, was sich aus dem Wortlaut von Art. 40 Abs. 3 letzter Satz PBG ergibt. Zwar könnte der Bau von Anlagen, die dem Aufenthalt von Mensch und Tier dienen, auch in der Gefahrenzone rot unter besonderen Umständen zulässig sein. Wie aufgezeigt wurde, sind der diesbezüglichen Bewilligungserteilung aufgrund der weitgehend durch den Gesetzgeber vorgenommenen Interessenabwägung aber enge Grenzen gesetzt. Eine eigentliche Praxis, welche zulässt, dass Bauten und Anlagen, die dem Aufenthalt von Mensch und Tier dienen, in der Gefahrenzone rot regelmässig bewilligt würden, wenn Objektschutzmassnahmen ergriffen würden, lässt sich darauf nicht gründen. Wie die Vorinstanz zutreffend ausführt, würde eine solche Praxis die gesetzliche Ordnung von Art. 40 Abs. 3 PBG unterlaufen, indem die Ausnahme von Art. 40 Abs. 3 letzter Satz PBG zur Regel für sämtliche Bauten und Anlagen in der roten Gefahrenzone würde. Dies entspricht weder dem Sinn und Zweck der Bestimmung noch der gesetzgeberischen Absicht (vergleiche Bericht und Antrag des Regierungsrats vom 25.08.2009 an den Landrat zum Planungs- und Baugesetz [PBG], S. 29 und S. 54 sowie E. 6f hernach).

f) Der Schutz von Mensch und Tier vor Naturgefahren entspricht einem legitimen öffentlichen Interesse. Es sind die Rechtsgüter Leib und Leben sowie das Eigentum betroffen, womit dem Schutzanliegen ein hohes Gewicht zukommt (vergleiche auch BGE 1A.125/2000 vom 23.08.2000 E. 4). Dies wird auch durch das Gesetzgebungsverfahren unterstrichen: Die Absicht des Gesetzgebers beim Erlass des PBG bestand unter anderem darin, für die baurechtliche Berücksichtigung von Naturgefahren eine differenzierte Ordnung vorzusehen. Dafür sollten drei Gefahrenstufen vorgesehen werden, wobei die höchste Stufe Gebiete mit erheblicher Gefährdung bezeichnen sollte (Bericht und Antrag a.a.O., S. 29). Die

Absicht des Gesetzgebers bestand somit einerseits darin, Rechtssicherheit zu schaffen, indem bezüglich Naturgefahren eine klarere Ordnung geschaffen würde. Sie bestand andererseits aber auch darin, den Schutz vor Naturgefahren zu verbessern, denn die differenzierte Ausscheidung von Gefahrengebieten erlaubt es, erheblich gefährdete Gebiete besser zu erkennen und mit entsprechend gesteigerten Schutzmassnahmen zu belegen (siehe Bericht und Antrag a.a.O., S. 29 in fine). Durch den verbesserten Schutz vor Naturgefahren, welcher sich schliesslich im Erlass von Art. 40 PBG niederschlug, bestätigt der Gesetzgeber die Wichtigkeit des entsprechenden öffentlichen Interesses. Die Vorinstanz hat dem öffentlichen Interesse an einem wirksamen Schutz von Mensch und Tier vor Naturgefahren (im konkreten Fall vor Lawinenniedergängen) daher zurecht grosses Gewicht beigemessen.

g) Das private Interesse des Beschwerdeführers ist auf der anderen Seite aus den zuvor genannten Gründen (E. 4b hievore) zu relativieren. Hinzu kommt, dass der Beschwerdeführer noch nicht von einer durch Verfügung eingeräumten Befugnis bereits Gebrauch gemacht hat. Sein Stall ist noch nicht gebaut und der Landwirtschaftsbetrieb entsprechend noch nicht darauf ausgerichtet. Die Situation präsentiert sich somit wesentlich anders als bei einem Landwirt, der einen bestehenden Stall wegen nachträglich erkannter Rechtswidrigkeit zurückbauen müsste. Eine Weiterführung des Betriebes mit den bestehenden Ställen erscheint zudem nicht schlechterdings ausgeschlossen. Dass die Existenz des Beschwerdeführers durch den vorinstanzlichen Beschluss unmittelbar bedroht sei, kann daher in dieser Form nicht überzeugen. Schliesslich darf hierzu auch berücksichtigt werden, dass der Beschwerdeführer seinen Betrieb im Nebenerwerb führt (siehe Schreiben der Einwohnergemeinde Realp vom 09.08.2017 an die Rechtsvertreterin des Beschwerdeführers, Beilage 10 zur Verwaltungsbeschwerde vom 26.10.2018). Selbst wenn der Betrieb eingestellt werden müsste, träfe dies den Beschwerdeführer nicht gleich einschneidend wie ein Landwirt, bei welchem die Betriebsführung zum Haupterwerb gehört.

h) Das Gewicht des öffentlichen Interesses am Schutz vor Naturgefahren ist gross. Demgegenüber steht das private Interesse des Beschwerdeführers, welches zwar nicht unerheblich ist, aber aus den genannten Gründen relativiert werden muss. Die Abwägung der entgegenstehenden Interessen spricht für den Vorrang des Interesses an der richtigen Durchführung des objektiven Rechts. Damit kann der Beschwerdeführer unter Vertrauensschutzgesichtspunkten nichts für sich ableiten, auch wenn das Gericht nachvollziehen kann, dass die Situation subjektiv als frustrierend empfunden werden kann.