



Juristische Mitteilungen 1998 / III

Inhalt

Informationen	2
Baudepartement:	2
1. Vorübergehende Verlegung der Rechtsabteilung	2
Neue Publikation:	2
2. St.Gallische Gerichts- und Verwaltungspraxis 1997	2
Neues Recht:	2
3. Verordnung zur Bezeichnung der beschwerdeberechtigten Organisationen	2
4. Verordnung über Belastungen des Bodens	2
5. Verordnung über die Sanierung von belasteten Standorten	3
6. Verordnung über den Schutz der Gewässer vor wassergefährdenden Flüssigkeiten	3
Rechtsanwendung:	3
7. Angaben bei beschleunigten Baubewilligungsverfahren	3
8. Visierpflicht bei Bauvorhaben	4
9. Behandlung privatrechtlicher Rügen nach Art. 684 ZGB	4
10. Umfang des Rechts auf Akteneinsicht	5
11. Ausseramtliche Entschädigung an Gemeinwesen	7
Rechtsanwendung und Rechtsprechung im dritten Quartal 1998	8
Raumplanungsrecht:	8
12. Verhältnis von Neueinzonungen zur Standortgebundenheit	8
Umweltschutzrecht:	9
13. Detaillierungsgrad von Nutzungsplänen	9
Formelles Baurecht:	10
14. Unterscheidung von Bauten und Einfriedungen	10
Strassenrecht:	10
15. Klassierung von Strassen	10
16. Ausnahmegewilligung zur Unterschreitung des Strassenabstands	11
Verwaltungsverfahrenrecht:	12
17. Subsidiarität der aufsichtsrechtlichen Anzeige	12
18. Wiederherstellung von Fristen	13
19. Beschwer als Prozessvoraussetzung	14

Impressum

Herausgeber: Baudepartement des Kantons St.Gallen
Verantwortung: Rechtsabteilung
Kontaktperson: A. Keller
Direktwahl: 071 229 43 58
Fax: 071 229 39 70
SMTP: alex.keller@bd-gsekr.sg.ch

Informationen

Baudepartement:

1. ***Vorübergehende Verlegung der Rechtsabteilung***

Die beim Hauptsitz des Baudepartementes an der Lämmlisbrunnenstrasse 54 in Angriff genommene Fassadenrenovation erforderte die Verlegung der Rechtsabteilung an die Brühlgasse 35, 9001 St.Gallen, bis 30. März 1999. Während dieser Verlegung wird die Rechtsabteilung per Fax über die Nummer 071/229'39'70 erreichbar sein. Die direkten Telefonnummern der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bleiben erhalten.

Neue Publikation:

2. ***St.Gallische Gerichts- und Verwaltungspraxis 1997***

Die GVP 1997 ist soeben erschienen. Sie gibt einen Überblick über Entscheide von grundsätzlicher Bedeutung, die von st.gallischen Gerichts- und Verwaltungsinstanzen im Jahr 1997 gefällt worden sind. Zu finden sind unter anderem Entscheide in den Bereichen Raumplanungs-, Bau-, Gewässerschutz-, Verwaltungsverfahren-, Verfassungs- und Zivilrecht, die für die Adressaten der Juristischen Mitteilungen von Interesse sein dürften. Die GVP kann *schriftlich* bei der Staatskanzlei, Drucksachenverkauf, Regierungsgebäude, Postfach, 9001 St.Gallen (Fax 071/229'39'55) bestellt werden und kostet Fr. 30.-- zuzüglich Versandkosten.

Neues Recht:

3. ***Verordnung zur Bezeichnung der beschwerdeberechtigten Organisationen***

Die eidgenössische Verordnung zu den beschwerdeberechtigten Organisationen war bisher ausschliesslich auf das Bundesgesetz über den Umweltschutz (Art. 55 Abs. 2 USG) ausgerichtet. Bedingt durch das revidierte Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz (Art. 12 Abs. 2 NHG) werden in der neuen eidgenössischen Verordnung über die Bezeichnung der im Bereich des Umweltschutzes sowie des Natur- und Heimatschutzes beschwerdeberechtigten Organisationen (SR 814.076; abgekürzt VBO) auch diejenigen Organisationen angeführt, denen das Beschwerderecht im Bereich des Natur- und Heimatschutzes gegen bestimmte kantonale Verfügungen oder bestimmte Verfügungen der Bundesbehörden zukommt. Diese Verordnung wurde auf den 1. Juli 1998 in Kraft gesetzt.

Bemerkung:

Nach Art. 45 Abs. 3 VRP stehen in Angelegenheiten des Natur- und Heimatschutzes die gesetzlichen Rechtsbehelfe und Rechtsmittel den Vereinigungen zu, die sich in ideeller Weise dem Natur- und Heimatschutz widmen. Somit ist die Legitimation nach kantonalem Recht weiter gefasst. Die Einschränkung auf eine während zehn Jahren ausgeübte gesamtschweizerische Tätigkeit entfällt.

4. ***Verordnung über Belastungen des Bodens***

Seit dem 1. Oktober 1998 ist die eidgenössische Verordnung über Belastungen des Bodens (SR 814.12; abgekürzt VBo) in Kraft. Durch diese Verordnung soll der Boden künftig besser gegen chemische, biologische und physikalische Belastungen geschützt werden. Die bisher auf

chemische Verunreinigungen beschränkte eidgenössische Verordnung über Schadstoffe im Boden wurde umbenannt und durch Grenzwerte für Problemstoffe sowie durch Bestimmungen zum Schutz gegen Erosion und Verdichtung ergänzt. Zudem wurden die bisherigen Richtwerte für Schwermetalle und Fluor überarbeitet. Bei Überschreitung der Prüf- oder Sanierungswerte können die Kantone Nutzungsbeschränkungen oder Sanierungen verfügen.

5. Verordnung über die Sanierung von belasteten Standorten

Ebenfalls seit dem 1. Oktober 1998 ist die eidgenössische Verordnung über die Sanierung von belasteten Standorten (Altlasten-Verordnung; abgekürzt AltIV) in Kraft, obwohl bis Ende September 1998 keine Publikation erfolgt ist. In dieser Verordnung werden für die Bearbeitung belasteter Standorte die Erfassung in einem Kataster, die Beurteilung der Überwachungs- und Sanierungsbedürftigkeit, die Beurteilung der Ziele und der Dringlichkeit der Sanierung sowie die Festlegung der Untersuchungs-, Überwachungs- und Sanierungsmassnahmen geregelt (Art. 1 Abs. 2 AltIV).

6. Verordnung über den Schutz der Gewässer vor wassergefährdenden Flüssigkeiten

Auf den 1. Januar 1999 wird die revidierte Verordnung über den Schutz der Gewässer vor wassergefährdenden Flüssigkeiten (SR 814.226.21; abgekürzt VWF) in Kraft gesetzt. Ziel dieser Revision ist, den staatlichen Kontrollaufwand bei Tankanlagen einfacher und herkömmlicher Art ausserhalb von Grundwasserschutzzonen abzubauen und die Eigenverantwortung der Besitzer dieser Anlagen sowie des Tankgewerbes zu stärken.

Rechtsanwendung:

7. Angaben bei beschleunigten Baubewilligungsverfahren

Art. 80 Abs. 2 und 3 BauG: *Im vereinfachten Verfahren (Art. 82bis BauG) und im Meldeverfahren (Art. 82ter BauG) sind vom Gesuchsteller in bezug auf das Bauvorhaben grundsätzlich die gleichen Angaben einzufordern wie im ordentlichen Baubewilligungsverfahren.*

Das Baugesuch beinhaltet den an die zuständige Behörde gerichteten Antrag, das in den Baugesuchsunterlagen umschriebene Bauprojekt aufgrund der öffentlichen Bauvorschriften sowie weiterer zu beachtender öffentlich-rechtlicher Normen zu prüfen und nach Massgabe des Ergebnisses dieser Prüfung die Bewilligung zur Bauausführung zu erteilen. Es dient der Prüfung der Übereinstimmung des Bauvorhabens mit den für dieses massgebenden Bestimmungen des öffentlichen Rechts. Die Art der baulichen Vorkehr - Lage, Zweck und vorgesehene Benutzung - muss sich aus dem Baugesuch ergeben, weil sie später auch in die Baubewilligung aufzunehmen ist. Die Pläne müssen klar, lesbar und aussagekräftig sein. Genügen die Unterlagen den Vorschriften nicht oder erscheint eine Vervollständigung für die Beurteilung notwendig, hat eine Rückweisung an den Gesuchsteller oder ein Auftrag zur Aktenergänzung zu erfolgen.

In der Praxis werden im ordentlichen Baubewilligungsverfahren die Anforderungen an die Baugesuchsunterlagen nach der Bedeutung der angestrebten baulichen Vorkehr abgestuft. Auch bei den beschleunigten Baubewilligungsverfahren können die Anforderungen an die dort einzureichenden Unterlagen nicht zum vornherein und generell herabgesetzt werden. Mit gesteigerter Bedeutung des Vorhabens nehmen auch die Anforderungen an den Detaillierungsgrad zu. Die Unterlagen müssen in jedem Fall geeignet sein, der zuständigen Behörde ein Bild von der Art und den Auswirkungen des in Frage stehenden Bauvorhabens zu verschaffen.

Insgesamt kann davon ausgegangen werden, dass in den beschleunigten Baubewilligungsverfahren die gleichen Formulare verwendet werden können wie im ordentlichen Verfahren. Es empfiehlt sich jedoch, diese um einen Antrag bezüglich des gewünschten Verfahrens zu ergänzen und Platz für eine kurze Begründung dieses Wunsches einzuräumen.

Weiterführender Hinweis:

E. Zimmerlin, Baugesetz des Kantons Aargau, 2. Aufl., Aarau 1985, N 1 zu § 151

8. Visierpflicht bei Bauvorhaben

Art. 81 BauG: *Bei Bauten oder Anlagen bis 18 Meter Höhe, die dem ordentlichen Baubewilligungsverfahren unterstellt werden, müssen die Bauvisiere Stellung und Ausdehnung vollständig bezeichnen.*

Nach Art. 81 BauG haben Bauvisiere Stellung und Ausmass der Baute oder Anlage zu bezeichnen (Abs. 1), wobei bei Bauten und Anlagen von über 18 Meter Höhe neben der horizontalen Ausdehnung nur an einer Stelle die maximale Höhe zu bezeichnen ist (Abs. 3). Aus dieser Bestimmung ergibt sich einerseits, dass bei allen Bauten und Anlagen die horizontale Ausdehnung zu visieren ist. Andererseits steht fest, dass bei Bauten und Anlagen bis 18 Meter Höhe auch die vertikale Ausdehnung differenziert aufzuzeigen ist. Entgegen der immer wieder anzutreffenden Praxis genügt es nicht, die vertikale Ausdehnung nur ansatzweise anzugeben. Erforderlich ist die Verdeutlichung des wesentlichen Volumens der Baute oder Anlage. So sind bei einer einfachen Baute mit rechteckigem Grundriss und Satteldach die vier Eckpunkte einschliesslich Dachneigung und beide Endpunkte des Firstes darzustellen.

9. Behandlung privatrechtlicher Rügen nach Art. 684 ZGB

Art. 86 BauG und Art. 684 ZGB: *Privatrechtliche Rügen nach Art. 684 ZGB sind nicht nur im Einsprache-, sondern auch im Rekursverfahren gesondert zu behandeln.*

Wird in einer Einsprache gegen die Verwirklichung eines Bauvorhabens die Rüge der übermässigen Einwirkung auf fremdes Eigentum gemäss Art. 684 ZGB erhoben, ist über diese Rüge zwar im öffentlich-rechtlichen Verfahren aber in einer gesonderten Verfügung gleichzeitig mit dem Beschluss über die Baubewilligung zu entscheiden (Art. 86 Abs. 1 und 2 BauG). Nach der ständigen Praxis des Verwaltungsgerichtes sind diese Anforderungen eingehalten, wenn die zuständige Gemeindebehörde im Dispositiv des Einspracheentscheides gesondert über die Begründetheit bzw. Unbegründetheit der privatrechtlichen Einsprache nach Art. 684 ZGB befindet und die Entscheidungsgründe ohne weiteres den zugehörigen Erwägungen entnommen werden können. Dadurch soll gewährleistet werden, dass der Entscheid über die privatrechtliche Einsprache nach Art. 684 ZGB gesondert vollstreckt oder angefochten werden kann.

Obwohl bis und mit Verwaltungsgericht ein einheitlicher Rechtsmittelweg für öffentlich-rechtliche wie auch privatrechtliche Rügen nach Art. 684 ZGB besteht, sind auch in Rekursverfahren gesonderte Entscheide - welche den bei Einspracheentscheiden gestellten Anforderungen unterliegen - erforderlich. Der Grund hierfür liegt in der Gabelung des Rechtsmittelweges gegen Urteile des Verwaltungsgerichtes. Privatrechtliche Rügen nach Art. 684 ZGB unterliegen der Zivilrechtspflege, öffentlich-rechtliche hingegen der Staats- oder Verwaltungsrechtspflege des Bundesgerichtes.

Weiterführende Hinweise:

GVP 1977 Nr. 5, S. 7, GVP 1978 Nr. 4, S.9 ff.

Bemerkung:

Nach der Praxis des Bundesgerichtes geht der zivilrechtliche Immissionsschutz grundsätzlich nicht über denjenigen hinaus, welchen das Bundesumweltschutzrecht gewährleistet (Urteil des Bundesgerichtes vom 7. Juli 1998 i.S. P.N. [vgl. Mitteilungen 1998 / III / 12 und 13]; URP 1997 271 ff.; R. Benz, Die Abgrenzung und das Zusammenspiel zwischen öffentlichem und privatem Immissionsschutzrecht, in: AJP 1997 1185 f.)

10. Umfang des Rechts auf Akteneinsicht

Art. 16 Abs. 1 VRP: *Die Ausübung des Rechts auf Akteneinsicht sollte differenziert und praxisnah gehandhabt werden.*

Soweit nicht wichtige öffentliche oder schutzwürdige private Interessen entgegenstehen, haben die Beteiligten eines Verfahrens vor Verwaltungsbehörden Anspruch auf Akteneinsicht (Art. 16 Abs. 1 VRP). Nach der Rechtsprechung beinhaltet das Recht auf Akteneinsicht nur einen Anspruch auf Offenhaltung der relevanten Akten zur Einsichtnahme am Sitz der Behörde. Als relevant gilt das vollständige Dossier mit allen prozesserheblichen Akten, die über alle wesentlichen Vorkommnisse zu erstellen sind.

Die geänderten Lebensumstände haben immer mehr dazu geführt, dass die Anspruchsberechtigten eine Zustellung der relevanten Akten fordern. Beispielsweise sind Berufstätige während der Schalteröffnungszeiten nicht abkömmlich oder die Akteneinsicht würde eine zeit- und kostenintensive Fahrt voraussetzen. Es stellt sich deshalb die Frage, wie diesen Forderungen entsprochen werden kann bzw. muss. Für die Beantwortung dieser Frage kann die reichhaltige Praxis des Bundesgerichtes zum Anspruch auf rechtliches Gehör nach Art. 4 BV beigezogen werden, da die Akteneinsicht einen Teilgehalt dieses Anspruchs darstellt und die Bundesverfassung eine Minimalgarantie beinhaltet. Dieser Praxis kann folgendes entnommen werden:

1. Ein Recht auf Akteneinsicht besteht nur, wenn ein diesbezügliches schutzwürdiges Interesse nachgewiesen werden kann und keine überwiegenden Interessen der Öffentlichkeit oder von Dritten entgegenstehen. Ein schutzwürdiges Interesse ist ohne weiteres gegeben, wenn die Akteneinsicht von einem Verfahrensbeteiligten aufgrund eines hängigen Verfahrens verlangt wird oder eine belastende Verfügung in Aussicht steht (Art. 15 Abs. 2 VRP).
2. Der Anspruch auf Akteneinsicht besteht nicht nur in hängigen, sondern darüber hinaus auch ausserhalb formeller Verfahren. Für die Einsicht in die Akten eines beispielsweise abgeschlossenen Verfahrens hat der Rechtsuchende allerdings ein schutzwürdiges Interesse glaubhaft zu machen. Ausschlaggebend für die Gewährung oder Verweigerung der Akteneinsicht ist eine Abwägung der im konkreten Fall betroffenen Interessen.
3. Verwaltungsinterne Akten, denen kein Beweischarakter zukommt und die ausschliesslich der verwaltungsinternen Meinungsbildung dienen und nur dafür bestimmt sind, wie Auskünfte und Notizen, Mitberichte oder schriftliche Mitteilungen, fallen nicht unter das Akteneinsichtsrecht. Für den Umfang des Akteneinsichtsrechts ist die objektive Bedeutung des Aktenstücks für die Sachverhaltsfeststellung entscheidend und nicht die Einstufung durch die Behörde. Keine internen Akten sind verwaltungsintern erstellte Gutachten und Berichte zu streitigen Sachverhaltsfragen. Anders verhält es sich bei Berichten verwaltungsinterner Fachstellen, in denen feststehende Tatsachen sachverständig gewürdigt werden.
4. Die Behörde muss die einem Verfahren zugrunde liegenden Akten nicht herausgeben oder zustellen. Akteneinsicht muss lediglich am Sitz der Behörde gewährt werden. Der Anspruchsberechtigte kann die Akten dort einsehen und sich Notizen machen.
5. Der Anspruchsberechtigte kann auf einem Kopiergerät der Verwaltung normalformatige Kopien oder solche, die ohne besonderen Aufwand erstellt werden können, gegen Gebühr-

ren selbst herstellen, soweit es für die Verwaltung zu keinem unverhältnismässigen Aufwand führt.

6. Ausnahmsweise und nur in ausserordentlichen Fällen kann der Anspruchsberechtigte von der Behörde die Herstellung und Aushändigung bzw. Zustellung von Fotokopien verlangen, vorausgesetzt der Behörde entstehen dadurch weder namhafte oder übermässige Kosten noch ein unverhältnismässiger Arbeitsaufwand.
7. Ein Anspruch auf Herstellung grossformatiger Plankopien besteht nicht.
8. Weil die strenge disziplinarische Aufsicht über Anwälte Gewähr dafür bietet, dass ausgehändigte Akten vollständig und unverändert der Behörde zurückerstattet werden, stellt die verschiedentlich bestehende Praxis, Originalakten Rechtsanwälten, nicht aber Privaten herauszugeben, keine unzulässige Ungleichbehandlung dar.

Weil der Anspruch auf Akteneinsicht nach Art. 16 Abs. 1 VRP nicht weiter geht als der verfassungsmässige, kann die Praxis des Bundesgerichtes ohne weiteres übernommen werden. Wird die Gewährung der Akteneinsicht als Dienstleistung der Behörde an den Anspruchsberechtigten verstanden, können die Begehren von Rechtsuchenden nicht aus rein rechtlicher Sicht beurteilt werden und es drängt sich eine differenzierte Handhabung auf. So werden vom Baudepartement in der Regel die Originalakten den Anwälten zugestellt, wenn dies verlangt wird. Wichtig ist, dass die Akten bei deren Rückgabe sorgfältig auf Vollständigkeit geprüft werden, was die vorgängige Erstellung eines Aktenverzeichnisses voraussetzt. Bei Projekten mit grösserem Betroffenenkreis oder ausserordentlich umfangreichen Akten, die gleichzeitig von der Behörde benötigt werden, muss allerdings auf der Einsichtnahme bei der Behörde beharrt werden.

Den Gemeindebehörden schlagen wir im Sinn eines bürgerfreundlichen Verfahrens, für welches keine Rechtspflicht besteht, folgendes Vorgehen vor: Wurden nach einer sorgfältigen Prüfung allenfalls entgegenstehender Interessen von Dritten oder der Öffentlichkeit ein Anspruch auf Akteneinsicht bejaht, die verwaltungsinternen Akten ausgeschieden und die relevanten Akten in einem Dossier zusammengestellt, sollte die Abwicklung der Akteneinsicht unbürokratisch und praxisnah ausgestaltet werden. Der Anspruch auf Akteneinsicht wird gewahrt, wenn der Anspruchsberechtigte mit zumutbarem Aufwand bei der Behörde vorsprechen kann. Erforderlich ist hierfür, dass die betreffende Person die in Frage stehenden Akten in einem geeigneten Umfeld und der nötigen Ruhe studieren kann. Ist dies aus persönlichen Gründen (Krankheit, terminliche Engpässe, räumliche Distanz usw.) nicht oder nur erschwert möglich, sollte auf begründeten Antrag und in Absprache mit dem Rechtsuchenden das im Einzelfall geeignete Verfahren festgelegt werden. Wesentlich ist, dass auch diese Personenkreise ihren verfassungsmässig garantierten Anspruch auf rechtliches Gehör wahren können.

Weiterführende Hinweise:

- BGE 122 I 161 ff., 122 I 112 f., 117 Ia 429 f., 116 I 327 f., 115 V 303 f., 113 Ia 4 ff., 112 Ia 380 f., 108 Ia 7 ff.
- Urteil des Verwaltungsgerichtes vom 25. Oktober 1994 i. S. U. und M. G., 12 f.
- U.P. Cavelti, Die Verfahren vor Verwaltungsgericht des Kantons St.Gallen, St.Gallen 1994, 279 ff.
- R.A. Rhinow/H. Koller/Ch. Kiss, Öffentliches Prozessrecht und Justizverfassungsrecht des Bundes, Basel und Frankfurt a.M. 1996, N 334 ff.
- G Müller, Kommentar BV, N 108 ff. zu Art. 4 BV

11. Ausseramtliche Entschädigung an Gemeinwesen

Art. 98 VRP: *Gemeinwesen steht in der Regel kein Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung zu.*

Sowohl die Regierung als auch das Baudepartement haben in Rekursverfahren immer wieder über Begehren von Gemeinwesen um ausseramtliche Entschädigung zu entscheiden.

Nach der Praxis des Verwaltungsgerichtes steht Gemeinwesen in der Regel kein Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung zu. Die Zuerkennung eines Entschädigungsanspruchs dient vor allem dem Rechtsschutz des Bürgers, der nicht durch die Gefahr, mit erheblichen ausseramtlichen Kosten belastet zu werden, von der Durchsetzung des Rechts abgehalten werden soll. Insbesondere soll ihm auch ermöglicht werden, zur Wahrung seiner Interessen einen Anwalt beizuziehen. Für das entscheidende Gemeinwesen haben diese Überlegungen keine Geltung. Nachdem es seinen Entscheid ohnehin begründen muss, ist die Ausarbeitung einer Vernehmlassung im Rechtsmittelverfahren, sofern es der Begründungspflicht mit der nötigen Sorgfalt nachkam, mit keinem ausserordentlichen Zeitaufwand verbunden, umso mehr als die Officialmaxime zu umfassender Prüfung des Streitfalles in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht zwingt. Zum vornherein entfällt auch der Beizug eines Anwalts. Wird dennoch bei tatsächlich oder rechtlich komplizierten Verhältnissen ein Anwalt beigezogen, so entsteht in der Regel immer noch kein Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung. Dies gilt unabhängig davon ob die Verwaltung eines Gemeinwesens den Fall selber bearbeiten kann oder nicht. Eine gegenteilige Auslegung würde zu einer erheblichen Steigerung des Kostenrisikos des am Rechtsmittelverfahren beteiligten Bürgers führen, die sich mit der angestrebten Verbesserung der Rechtsstellung des obsiegenden Verfahrensbeteiligten nicht vereinbaren liesse.

Eine ausseramtliche Entschädigung zugunsten des Gemeinwesens kann demzufolge nur in Ausnahmesituationen zugesprochen werden. Zu denken ist an Verfahren, in denen das Gemeinwesen "wie ein Privater" auftritt oder an Klagefälle.

Weiterführender Hinweis:

GVP 1987 Nr. 90

Rechtsanwendung und Rechtsprechung im dritten Quartal 1998

Raumplanungsrecht:

12. *Verhältnis von Neueinzonungen zur Standortgebundenheit*

Art. 15 und Art. 24 RPG: *Projektbezogene Einzonungen, die raumplanungsrechtlich begründet sind, stellen keine Umgehung des Erfordernisses der Standortgebundenheit dar, auch wenn das Projekt nicht als standortgebunden gelten kann.*

Auszug aus dem Urteil des Bundesgerichtes vom 7. Juli 1998 i.S. P.N.:

Sachverhalt:

Ein ausserhalb der Bauzonen und zum Teil unmittelbar neben der Wohnzone gelegener Sägereibetrieb verursacht Lärmimmissionen, die von einem Nachbarn, dessen Wohnliegenschaft an den Betrieb angrenzt, schon seit Jahren als übermässig beanstandet werden. Vom Nachbarn wurden verschiedene Verfahren eingeleitet, welche unter anderem zu einschränkenden Betriebsvorschriften führten, die sich auf Zivilrecht abstützen. Im Bestreben, die verfahrenre Situation einvernehmlich zu lösen und unter Berücksichtigung der berechtigten Ruhebedürfnisse des Nachbarn wie auch der Erweiterungsinteressen des Sägereibetriebs erliess die Gemeinde für das Betriebsareal einerseits einen Teilzonenplan, in welchem der an die Wohnzone angrenzende Bereich der Grünzone und anschliessend eine grössere Fläche der Gewerbe-Industrie-Zone zugewiesen wurde. Andererseits wurden mittels eines den Teilzonenplan überlagernden Überbauungsplans einlässliche Bestimmungen über den Lärmschutz erlassen. Sowohl der Teilzonenplan als auch der Überbauungsplan wurden vom Nachbarn mit den zur Verfügung stehenden Rechtsmitteln angefochten, sodass das Bundesgericht deren Rechtmässigkeit zu beurteilen hatte. Umstritten war vorweg, ob der projektbezogene Teilzonenplan eine Umgehung des Erfordernisses der Standortgebundenheit darstelle.

Rechtliche Erwägungen:

Bei einer Änderung des Nutzungsplans in der Form einer Einzonung von Land für ein konkretes Bauvorhaben liegt keine Umgehung von Art. 24 RPG vor, wenn auch alle Voraussetzungen dieser Bestimmung für die Erteilung einer Ausnahmegewilligung erfüllt sind. Das Umgekehrte trifft jedoch nicht zu, das heisst wenn die Voraussetzungen für die Erteilung einer Ausnahmegewilligung nicht erfüllt sind, kann die Änderung des Nutzungsplans damit noch nicht ohne weiteres als unzulässig und als Umgehung von Art. 24 RPG bezeichnet werden. Andernfalls wären Erweiterungen der in einem Nutzungsplan festgelegten Bauzone nur zulässig, wenn auch die Voraussetzungen von Art. 24 RPG erfüllt sind, was nicht der Sinn des Raumplanungsgesetzes sein kann. Es kann auch nicht gesagt werden, eine Erweiterung einer Bauzone für ein konkretes Bauvorhaben sei in jedem Fall unzulässig, ausser die Voraussetzungen von Art. 24 RPG wären gegeben. Vielmehr ist zu prüfen, ob eine solche Planungsmassnahme den Zielen und Grundsätzen der Nutzungsplanung gemäss dem Raumplanungsgesetz entspricht. Ist dies der Fall, so ist sie rechtmässig und stellt keine Umgehung von Art. 24 RPG dar, auch wenn eine Ausnahmegewilligung für das Bauvorhaben mangels Standortgebundenheit im Sinn von Art. 24 Abs. 1 lit. a RPG ausgeschlossen wäre. Eine Umgehung von Art. 24 RPG ist nur dann anzunehmen, wenn mit der fraglichen Planungsmassnahme eine unzulässige Kleinkbauzone geschaffen wird oder wenn sie sonst auf einer sachlich nicht vertretbaren Abwägung der berührten räumlichen Interessen beruht.

Schlussfolgerung:

Bei dieser Sachlage wurde die Rüge, die kantonalen Behörden hätten zu Unrecht nicht geprüft, ob die Sägerei standortgebunden sei, als unbegründet beurteilt.

Bemerkung:

Das Bundesgericht beurteilte die Einzonung als rechtmässig, weil sie einer umfassenden Interessenabwägung standhielt und namentlich den Zielen und Grundsätzen des Raumplanungsgesetzes entsprach. Berücksichtigt wurden insbesondere die umweltschutzrechtlichen Anforderungen (vgl. Mitteilungen 1998 / III / 13) wie auch die Anpassung der Planung an eine bestehende Nutzung, die Schaffung wirtschaftlicher Entwicklungsmöglichkeiten, der Schutz angrenzender Wohngebiete vor Immissionen und der Mangel an Alternativstandorten sowie der Bedarf für die Einzonung von zusätzlichem Gewerbe- und Industrieland. Indem eine planungsrechtlich zweckmässige Nutzungsordnung geschaffen wurde, musste kein spezifisches Interesse an der umstrittenen Planung aufgezeigt werden, da eine solche Ordnung ohne weiteres im öffentlichen Interesse liegt.

Weiterführender Hinweis:

Urteil des Bundesgerichtes vom 9. August 1996 in: ZBI 98 [1997], 231 ff.

Umweltschutzrecht:**13. *Detailierungsgrad von Nutzungsplänen***

Art. 25 Abs. 1 USG: *Nutzungspläne müssen - soweit keine Planungspflicht besteht - die Baubewilligung nicht vorwegnehmen, weshalb deren Auswirkungen auf die Umwelt nur grob abzuschätzen sind.*

Auszug aus dem Urteil des Bundesgerichtes vom 7. Juli 1998 i.S. P.N.:*Sachverhalt:*

Betroffen ist weiterhin der Sägereibetrieb, für dessen Erweiterung ein Teilzonen- sowie ein Überbauungsplan festgelegt wurden (vgl. Mitteilungen 1998 / III / 12; ZBI 98 [1997], 231 ff.). Namentlich der Überbauungsplan umfasste jedoch kein konkretes Projekt, dessen Bewilligung mit dem Plan präjudiziert worden wäre, sondern behielt die Baubewilligung ausdrücklich vor. Aufgrund der Rügen des Nachbarn hatte das Bundesgericht zu beurteilen, ob die im Überbauungsplan vorgesehenen Lärmschutzmassnahmen hinreichend sind.

Rechtliche Erwägungen:

Die Erweiterung des streitbetroffenen Sägereibetriebs in einem Ausmass wie er durch die umstrittenen Pläne ermöglicht wird, unterliegt nicht der Planungspflicht. Es war der Gemeinde daher anheimgestellt, bei der Planung nicht bereits so stark ins Detail zu gehen, dass die Baubewilligung weitgehend vorweggenommen wurde. Soweit die Pläne noch kein konkretes Projekt enthalten, dessen Auswirkungen auf die Umwelt sich abschätzen liessen, können an die Abklärungen und Anordnungen im Interesse des Umweltschutzes nicht die selben Anforderungen gestellt werden, wie bei Planungen, die einen so hohen Detaillierungsgrad aufweisen bzw. aufgrund der Planungspflicht aufweisen müssen.

Schlussfolgerung:

Aufgrund der umstrittenen Planung konnte keine abschliessende lärmrechtliche Beurteilung vorgenommen werden. Die vorgesehenen emissionsbegrenzenden Massnahmen wurden jedoch als prinzipiell geeignet erachtet. Sie gewährleisteten bereits im Planungsstadium einen weitgehenden Schutz der angrenzenden Wohnzone. Weitergehende Emissionsbegrenzungen im Baubewilligungsverfahren sind nicht ausgeschlossen. Bei dieser Sachlage wurde der Vorbehalt des Baubewilligungsverfahrens als zulässig erachtet.

Formelles Baurecht:**14. Unterscheidung von Bauten und Einfriedungen**

Art. 78 Abs. 2 lit. a und f BauG: Einfriedungen unter 1.8 m Höhe sind nur dann nicht bewilligungspflichtig, wenn sie nicht zugleich Bestandteil einer bewilligungspflichtigen Baute oder Anlage bilden.

Auszug aus dem Entscheid des Baudepartementes vom 6. August 1998:*Sachverhalt:*

Eine bewilligte Pergola mit einer Fensterwand war durch eine 1.82 m hohe "Sichtschutzwand" ergänzt worden. Die Vorinstanz verfügte im nachträglichen Baubewilligungsverfahren die Reduktion der Sichtschutzwand auf höchstens 1.78 m und stellte gleichzeitig fest, dass die Fensterwand der Bestandesgarantie unterläge. Gegen diese Verfügung war beim Baudepartement Rekurs erhoben worden.

Rechtliche Erwägungen:

Im Boden eingelassene oder auf ihm errichtete Konstruktionen, die einen Raum zum Schutz von Menschen oder Sachen gegen äussere Einflüsse abschliessen, stellen Bauten im Sinn von Art. 22 RPG dar und sind sowohl nach Bundesrecht wie auch nach kantonalem Recht (Art. 78 Abs. 2 lit. a BauG) bewilligungspflichtig. Einfriedungen dagegen dienen ausschliesslich der körperlichen Abgrenzung einer Fläche durch Mauern, Tot- oder Lebhäge und dergleichen. Sie sind nach Art. 78 Abs. 2 lit. f BauG - auch wenn sie die Höhe von 1.8 m nicht überschreiten - nur dann nicht bewilligungspflichtig, wenn sie nicht zugleich Bestandteil einer bewilligungspflichtigen Baute oder Anlage bilden.

Schlussfolgerungen:

1. Die Sichtschutzwand war offensichtlich ein funktionaler Teil des neu geschaffenen Aufenthaltsraumes unter der Pergola. Das Bestehen einer diesbezüglichen Bewilligungspflicht war zu Unrecht verneint worden.
2. Durch den funktionalen Einbezug der Fensterwand in den neu geschaffenen Raum bildete auch diese Bestandteil desselben und unterlag damit der Bewilligungspflicht. Die Bestandesgarantie erstreckte sich nicht auf diese neue Funktion der Fensterwand.

Strassenrecht:**15. Klassierung von Strassen**

Art. 7 ff. StrG: Im öffentlichen Interesse liegende Strassen sind zu klassieren.

Auszug aus dem Entscheid des Baudepartementes vom 7. August 1998:*Sachverhalt:*

Bei der Beurteilung eines Bauvorhabens stellte sich die Frage, ob dieses über eine hinreichende strassenmässige Erschliessung verfüge. Diese Frage musste verneint werden, weil die vorgesehene Erschliessung privatrechtlich nicht sichergestellt war. Bei dieser Sachlage musste geprüft werden, ob eine öffentlich-rechtliche Sicherstellung diesen Mangel beheben könnte.

Rechtliche Erwägungen:

Gestützt auf die Praxis des Bundesgerichtes sind Strassen in Anwendung von Art. 7 ff. StrG öffentlich zu erklären bzw. als Gemeindestrassen zu klassieren, wenn deren Bau oder Bestand im öffentlichen Interesse liegen. Insbesondere sind Erschliessungsstrassen als öffentlich zu betrachten, wenn sie mehr als einem Grundstück bzw. mehreren Wohneinheiten auf einem Grundstück dienen oder nicht ausschliesslich und erkennbar der privaten Nutzung vorbehalten sind.

Schlussfolgerung:

Die in Frage stehende Zufahrt erschloss mehrere Grundstücke und sollte zudem einem unbestimmten Benutzerkreis geöffnet werden. Ein öffentliches Interesse an derselben lag somit auf der Hand. Der Gemeinderat wurde angewiesen, für den allfälligen Ausbau bzw. für die Klassierung der Zufahrt ein Strassenplanverfahren durchzuführen, welches er mit dem zurückgewiesenen Baugesuch zu koordinieren hatte.

Weiterführende Hinweise:

BGE 114 Ia 342 f., 98 Ia 48

Bemerkung:

Obwohl Erschliessungen unter Einhaltung der oben dargelegten Einschränkungen auch privatrechtlich sichergestellt werden können, stellt die Erschliessung eine öffentlich-rechtliche Bauvoraussetzung dar und ist demzufolge im Baubewilligungsverfahren zu beurteilen. Ein Verweis auf das Zivilverfahren ist nicht zulässig.

16. Ausnahmewilligung zur Unterschreitung des Strassenabstands

Art. 108 Abs. 2 StrG: Voraussetzung für die Erteilung einer Ausnahmewilligung zur Unterschreitung des Strassenabstands ist das Vorliegen einer Ausnahmesituation.

Auszug aus dem Entscheid des Baudepartementes vom 3. Juni 1998:*Sachverhalt:*

Laut Reklamegesuch sollten innerhalb des Strassenabstands verschiedene Reklametafeln errichtet werden. Die Vorinstanz wies das Gesuch aus ästhetischen Gründen ab. Im dagegen angestrebten Rekursverfahren war von Amtes wegen zu prüfen, ob die Voraussetzungen für die Erteilung einer Ausnahmewilligung gegeben waren. Der angeführte Entscheid des Baudepartementes war mit Beschwerde beim Verwaltungsgericht angefochten worden, erwuchs aber nach dem Rückzug derselben am 4. August 1998 in Rechtskraft.

Rechtliche Erwägungen:

Auf die Erteilung einer Ausnahmewilligung besteht grundsätzlich kein Rechtsanspruch. Ausnahmen verlangen nicht zwingend nach Härtefällen. Trotzdem ist von Ausnahmewilligungen nur zurückhaltend und nur bei Vorliegen besonderer Umstände Gebrauch zu machen. Könnten Ausnahmewilligungen generell und ohne Vorliegen besonderer, mit dem Einzelfall zusammenhängender Gründe oder gar nach Gutdünken erteilt werden, würde die Grundordnung aufgehoben. Gerade der strikten Einhaltung von Bauvorschriften, insbesondere jener, die sich in zahlenmässigen Begrenzungen ausdrücken lassen, kommt im Sinn einer geordneten Bautätigkeit eine grosse Bedeutung zu. Würden diese Vorschriften nicht eingehalten, so würde eine allgemeine Unordnung Platz greifen, der diese Bestimmungen zuvorkommen wollen. Aus diesem Grund besteht ein erhebliches öffentliches Interesse an der Befolgung der jeweils geltenden baurechtlichen Vorschriften. Nach herrschender Lehre und Rechtsprechung können Ausnahmewilligungen nur im Einzelfall und nur in Ausnahmesituationen erteilt werden. Verlangt wird eine Situation, bei der die Handhabung des Gesetzes hart und unbillig wäre und sich eine abweichende Lösung mit dem Gesetzeszweck vereinbaren lässt oder wesentlich besser erscheint.

Schlussfolgerung:

Weil Reklametafeln mit Fremdwerbung grundsätzlich nicht auf einen bestimmten Standort angewiesen sind, können sie ohne weiteres ausserhalb des Strassenabstands aufgestellt werden. Gründe, welche ein ausnahmsweises Unterschreiten des Strassenabstandes rechtfertigen würden, waren nicht ersichtlich. Eine Ausnahmegewilligung konnte mangels einer Ausnahme-situation nicht erteilt werden.

Weiterführende Hinweise:

- D. Gmür, Strassenpolizeiliche Bestimmungen, in: Kurzkommentar zum st.gallischen Strassengesetz vom 12. Juni 1988, Veröffentlichungen des Schweizerischen Instituts für Verwaltungskurse an der Hochschule St.Gallen, Neue Reihe, Bd. 31, St.Gallen 1989, N 3 zu Art. 108 StrG, S. 191 f.
- U. Beeler, Die widerrechtliche Baute, Zürich 1984, 78
- T. Poledna, Staatliche Bewilligungen und Konzessionen, Bern 1994, N 119 f., S. 95 ff.
- M. Imboden/R.A. Rhinow, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Bd. I, Basel und Stuttgart 1976, Nr. 37 B III a, S. 226 ff.

Bemerkung:

Werden Reklametafeln an bestehenden Gebäuden, Einfriedungen oder Stützmauern angebracht, besteht gegenüber selbständigen Reklametafeln eine unterschiedliche Situation, weil erstere den Strassenabstand nicht weiter beeinträchtigen. Eine Verletzung des Gleichheitsgebotes ist nicht gegeben. Hinzu kommt, dass selbst entgegen dem Gesetz erteilte Ausnahmegewilligungen keinen Anspruch auf eine Gleichbehandlung im Unrecht geben.

Verwaltungsverfahrenrecht:**17. Subsidiarität der aufsichtsrechtlichen Anzeige**

Art. 240 Abs. 1 GG: *Aufsichtsrechtliche Massnahmen fallen ausser Betracht, wenn es dem Anzeiger zuzumuten war, seine Interessen in einem Rechtsmittelverfahren geltend zu machen und keine öffentlichen Interessen offensichtlich missachtet wurden.*

Auszug aus dem Entscheid des Baudepartementes vom 4. August 1998:*Sachverhalt:*

Gegen eine von der Gemeinde am 5. Februar 1998 erteilte Bewilligung zur Durchführung von Freilichtfilmvorführungen reichte ein Nachbar am 27. Juni 1998 beim Kanton Aufsichtsbeschwerde ein, obwohl ihm gegen die Bewilligung ein ordentliches Rechtsmittel zur Verfügung stand.

Rechtliche Erwägungen:

Jedermann kann Mängel in der Führung der Verwaltung einer Gemeinde der Aufsichtsbehörde anzeigen. Die Anordnung aufsichtsrechtlicher Massnahmen fällt jedoch zum vornherein ausser Betracht, wenn es dem Anzeiger zuzumuten war, seine privaten Interessen in einem formellen Rechtsmittelverfahren geltend zu machen. Nur wenn öffentliche Interessen auf dem Spiel stehen, die ein Einschreiten der Aufsichtsbehörde erfordern würden, steht das aufsichtsrechtliche Verfahren dennoch zur Verfügung. Solche öffentlichen Interessen müssen dabei "offensichtlich" missachtet worden sein.

Schlussfolgerung:

Weil der Anzeiger gegen die Verfügung hätte Rekurs einreichen können, von dieser Möglichkeit jedoch nicht rechtzeitig Gebrauch machte und von der Verfügung keine öffentlichen Interessen betroffen waren (die Anhäufung gleichgelagerter privater Interessen macht diese nicht notwendigerweise zu öffentlichen), konnte der Anzeige keine Folge geleistet werden. Zudem war in der Verfügung nicht klares Recht offensichtlich und in schwerwiegender Weise missachtet worden, sodass ein Widerruf ohnehin nicht in Frage gekommen wäre.

Weiterführende Hinweise:

- GVP 1988 Nr. 91
- Rhinow/Krähenmann, Verwaltungsrechtsprechung, Ergänzungsband Basel 1990, Nr. 145 B II f., S. 460

Bemerkung:

Der Anzeiger wurde darauf aufmerksam gemacht, dass es gegen den Grundsatz von Treu und Glauben verstösst, wenn trotz der Kenntnis des behaupteten Mangels der Verfügung während vier Monaten mit der aufsichtsrechtlichen Anzeige zugewartet wird, obwohl vom Verfügungsadressaten zwischenzeitlich erhebliche Investitionen zu tätigen waren.

18. Wiederherstellung von Fristen

Art. 85 GerG in Verbindung mit Art. 30 VRP: *Fristen werden - sofern der Verfahrensgegner die Zustimmung verweigert - nur bei unverschuldeter oder höchstens leicht verschuldeter Säumnis wiederhergestellt.*

Auszug aus dem Entscheid des Baudepartementes vom 5. August 1998:*Sachverhalt:*

Die Frist zur Rekursergänzung wurde vom Rechtsanwalt der Rekurrenten nicht eingehalten, weil dieser wie auch seine Sekretärin am Tag des Fristablaufs plötzlich erkrankten. Mit der nach der Genesung verspätet eingereichten Rekursergänzung beantragen die Rekurrenten die Wiederherstellung der Frist.

Rechtliche Erwägungen:

Die Wiederherstellung dient dazu, die Prozessnachteile aus unverschuldet versäumter Prozesshandlung zu beheben. Die versäumte Frist kann wiederhergestellt werden, wenn der Geschwister oder sein Vertreter durch ein unverschuldetes Hindernis abgehalten worden ist, innert der Frist zu handeln, und binnen zehn Tagen nach Wegfall des Hindernisses unter Angabe desselben die Wiederherstellung verlangt und die versäumte Rechtshandlung nachholt. Unter einem unverschuldeten Hindernis als Säumnisursache versteht die Praxis einen Umstand, den der Säumige nicht zu vertreten hat. Gemeint sind objektive und subjektive Unmöglichkeiten der Fristeinhaltung. Darunter fallen insbesondere eine plötzliche, schwere Erkrankung des Betroffenen, pflichtwidriges Verhalten der Post, Einreiseschwierigkeiten, Epidemien und andere Katastrophenfälle. Nur leichtes Verschulden rechtfertigt nach der gesetzlichen Vorschrift eine Wiederherstellung. Allgemein kann festgehalten werden, dass die Praxis mit Zurückhaltung ein leichtes Verschulden annimmt. Einem Rechtsmittelkläger ist bei der Einhaltung von Fristen ein gewisses Mass an Sorgfalt zuzumuten. Die Praxis verneint daher ein leichtes Verschulden, wenn das Versäumnis auf Umstände zurückzuführen ist, die dem Betroffenen als Nachlässigkeit zugerechnet werden müssen. Hat ein Vertreter oder eine Hilfsperson für den Säumigen gehandelt, so hat sich dieser das Verhalten der genannten Person anrechnen zu lassen. Dabei wird bei einem berufsmässigen Rechtsvertreter ein strengerer Massstab angelegt als bei einem nicht oder nicht rechtskundig vertretenen Beteiligten. Ein Anwalt hat seine Kanzlei so zu organisieren, dass selbst bei seiner Abwesenheit keine Fehler bei der Fristeinhaltung vorkommen.

Schlussfolgerung:

Weil der in einer Bürogemeinschaft arbeitende Rechtsanwalt entgegen der von ihm zu erwartenden Sorgfaltspflicht sich auf seine Sekretärin verliess und seine Büopartner nicht telefonisch orientierte, konnte nicht von keinem oder einem leichten Verschulden ausgegangen werden. Eine Wiederherstellung der Frist konnte nicht zugelassen werden, weil sich der Verfahrensgegner widersetzte.

Weiterführende Hinweise:

- GVP 1995 Nr. 52, GVP 1989 Nr. 83
- A. Holenstein, Gerichtsgesetz, Flawil 1987, Ziff. 4 zu Art. 85 GerG und Ziff. 2 zu Art. 87 GerG
- U.P. Cavelti, Die Verfahren vor dem Verwaltungsgericht des Kantons St.Gallen, St.Gallen 1994, 283 f.

19. Beschwer als Prozessvoraussetzung

Art. 45 Abs. 1 VRP: *Zur Einlegung eines Rechtsmittels ist nur befugt, wer beschwert ist.*

Auszug aus dem Entscheid des Baudepartementes vom 7. August 1998:*Sachverhalt:*

Gegen ein Bauvorhaben wurde von den Nachbarn eine ausschliesslich privatrechtliche Einsprache erhoben, welche auf den Zivilweg verwiesen wurde. In der Folge wurde ein Korrekturgesuch eingereicht. Die Nachbarn erhoben innert der Auflagefrist desselben eine öffentlich-rechtliche Einsprache, die sich gesamthaft sowohl gegen das ursprüngliche wie auch das korrigierte Vorhaben richtete. Auf diese Einsprache trat die Vorinstanz vollumfänglich ein und wies diese ab. Dagegen erhoben die Nachbarn Rekurs beim Baudepartement.

Rechtliche Erwägungen:

Zur Einlegung eines Rechtsmittels ist nach herrschender Lehre und Rechtsprechung nur befugt, wer beschwert ist. Die Beschwer besteht im Rechtsmittelverfahren darin, dass der Rechtsmittelkläger vor der Vorinstanz mit seinen Rechtsbegehren nicht oder nur teilweise durchgedrungen ist. Daraus folgt sein prozessuales Interesse am Weiterzug und an der oberinstanzlichen Beurteilung. Die Beschwer setzt somit die Beteiligung am vorinstanzlichen Verfahren voraus. War der Rechtsmittelkläger am vorinstanzlichen Verfahren nicht beteiligt, so ist er grundsätzlich nicht befugt, gegen den Entscheid der Vorinstanz ein Rechtsmittel zu erheben. Hat die Vorinstanz übersehen, dass es an einer Prozessvoraussetzung fehlt, ist dies im Rechtsmittelverfahren von Amtes wegen zu berücksichtigen. Unabhängig davon, von wem das Rechtsmittel stammt, ist der angefochtene Entscheid aufzuheben und unter Beachtung des Prozessmangels neu zu befinden oder nur aufzuheben.

Schlussfolgerung:

Durch das ursprüngliche Baugesuch, gegen das sie ausschliesslich privatrechtliche Einsprache erhoben hatten, waren die Rekurrenten in öffentlich-rechtlicher Hinsicht offensichtlich nicht beschwert. Soweit sich der Rekurs gegen das ursprüngliche Baugesuch richtete, konnte darauf nicht eingetreten werden und der diesbezügliche Entscheid der Vorinstanz musste aufgehoben werden.

Weiterführende Hinweise:

- BGE 108 Ib 94, 99 Ib 177
- GVP 1987 Nr. 42
- U.P. Cavelti, Die Verfahren vor dem Verwaltungsgericht des Kantons St.Gallen, St.Gallen 1994, 84 f.
- F. Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Aufl., Bern 1983, 73 und 155