



Juristische Mitteilungen 2012 / I

Inhalt

Planungsrecht

- 1 Keine Abweichung vom Richtplan aufgrund privater Interessen 2

Baurecht

- 2 Keine Gültigkeitsprüfung privater Vereinbarungen
durch Verwaltungsbehörden 6
- 3 Bestimmung des gewachsenen Terrains 10

Umweltschutzrecht

- 4 Aussenschulsportanlage und Vorsorgeprinzip 14
- 5 Neu erstellte Wärmepumpe: Grenzen des Vorsorgeprinzips 20

Verwaltungsverfahrenrecht

- 6 Ausseramtliche Entschädigung im erstinstanzlichen Verfahren 24
- 7 Verspätete Rüge im Beschwerdeverfahren 29

Impressum

Kanton St.Gallen
Baudepartement
Rechtsabteilung
www.jumi.sg.ch

Beatrice Friedrich / Bettina Deillon-Schegg
058 229 43 58 / 058 229 30 71
beatrice.friedrich@sg.ch / bettina.deillon@sg.ch

Zitiervorschlag:

Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen Jahr/Band/Nr.



1

Keine Abweichung vom Richtplan aufgrund privater Interessen

Quelle und Zusammenfassung

Beschluss der Regierung (RRB Nr. 776) vom 22. November 2011

Der für die Beurteilung der Zulässigkeit einer Einzonung von Bauland massgebende Bedarf nach Art. 15 Bst. b RPG bemisst sich nach den im kommunalen Richtplan niedergelegten Planungszielen der Gemeinde. Auch untergeordnete Abweichungen von diesem Richtplan müssen sachlich gerechtfertigt sein. Rein private Überbauungsinteressen genügen nicht.

Einleitung

Eine Gemeinde erliess einen Teilzonenplan. Darin wurde unter anderem eine Parzelle von 600 m² als Bauland eingezont. Die Parzelle befindet sich am Rande des Siedlungsgebietes in der Landwirtschaftszone und ist erschlossen. Mit der Einzonung sollte dem Grundeigentümer die Überbauung mit einem Einfamilienhaus ermöglicht werden.

Die Einzonung der Parzelle von der Landwirtschaftszone in die Dorfkernzone wurde vom Baudepartement nicht genehmigt. Das Baudepartement begründete seinen Entscheid damit, dass die Einzonung vom gültigen Richtplan und dem darin enthaltenen Konzept der räumlichen Entwicklung der Gemeinde abweiche. Eine sachliche Rechtfertigung für die Abweichung vom Richtplan lasse sich nicht erkennen.

Gegen diese Verfügung erhob die Gemeinde Rekurs bei der Regierung. Sie machte geltend, die Parzelle erfülle von der Lage, der Erschliessung und der Eignung her alle Voraussetzungen für eine zweckmässige Bauzone. Das Grundstück sei im kommunalen Richtplan zur Zuteilung zur Dorfkernzone vorgesehen. Die Abweichung vom kommunalen Richtplan liege darin, dass die Einzonung dieser Fläche nicht in erster, sondern in dritter Priorität beabsichtigt sei. Vorgesehen sei sie indessen auf jeden Fall. Die Prioritätenzuteilung für Einzonungen sei bei der Ausarbeitung des Richtplans 2005/06 aufgrund der damaligen Erhältlichkeit erfolgt. Weil der Grundeigentümer sein Land damals nicht veräussern habe wollen, seien seine Parzellen der dritten Priorität zugewiesen worden. Beim zwischenzeitlich bekundeten Eigenbe-



darf des Grundeigentümers handle es sich um eine veränderte Situation bzw. neue Erkenntnis, die Anlass zu einer Neubeurteilung gebe.

Erwägungen

1 Voraussetzungen der Einzonung

Geeignetes, nicht weitgehend überbautes Land darf nach Art. 15 Bst. b RPG nur eingezont werden, wenn es voraussichtlich innert 15 Jahren benötigt wird. Dabei entspricht es der auch unter verfassungsrechtlichen Aspekten anerkannten Praxis, dass der Bedarf an Bauland nach dieser Bestimmung nicht einfach einer im Einzelfall möglicherweise bestehenden subjektiven Nachfrage gleichgesetzt werden und auf persönliche Baubedürfnisse oder finanzielle Überlegungen abgestützt werden darf. Wäre dies der Fall, wäre jede Raumplanung verunmöglicht. Es ist vielmehr gerechtfertigt, diesen Bedarf nach den als Grundlage der Ortsplanung bestimmten Planungszielen zu bemessen. Massgebend sind demnach objektive, übergeordnete, nicht auf einzelne Parzellen bezogenen Anforderungen mit der Folge, dass den individuellen Interessen eines jeden einzelnen der betroffenen Grundeigentümer nur im beschränkten Umfang Rechnung getragen werden kann. Es bedarf somit einer umfassenden Interessensabwägung, wie sie in Art. 2 und 3 RPV ausdrücklich vorgesehen ist. Dies bedeutet, dass der Grundeigentümer nicht bloss geltend machen kann, der Bedarf innert 15 Jahren sei falsch berechnet oder unterschätzt worden, er muss überdies nachweisen, dass sich die übrigen für die Ausscheidung einer Bauzone massgebenden Voraussetzungen wesentlich geändert haben.

2 Abweichungen vom Richtplan

A Voraussetzungen im Allgemeinen

Die Rechtsprechung des Bundesgerichts lässt Abweichungen vom Richtplan zu, wenn sie sachlich gerechtfertigt sowie von untergeordneter Bedeutung sind und wenn es nach den Umständen unzumutbar erscheint, vorher den Richtplan förmlich zu ändern. Ferner können neue Erkenntnisse ein Abweichen vom Richtplan rechtfertigen. Eine Bindung an den Richtplan entfällt auch dann, wenn sich der Richtplaninhalt im Nutzungsplanungsverfahren als rechtswidrig oder unmöglich erweist, zumal wenn sich die betroffenen Grundeigentümer gegen den Richtplan als solchen nicht zur Wehr setzen konnten.



B Ungerechtfertigte Abweichung im konkreten Fall

Die Regierung hielt fest, dass sich das in vorliegendem Fall umstrittene Grundstück am Siedlungsrand befinde und keine Baulücke bilde. Es befinde sich in der Landwirtschaftzone und sei geprägt von dieser. Der kommunale Richtplan, der für die Ortsplanung als Richtlinie wegleitend sei, sehe das betroffene Gebiet als Entwicklungsgebiet dritter Priorität vor.

Im kommunalen Richtplan der Gemeinde seien die Bauentwicklungsgebiete relativ detailliert definiert worden. Die Gemeinde habe damit für sich ihre Planungsziele für die kommenden Jahrzehnte festgelegt und definiert, wie die anzustrebende Entwicklung aussehen soll. Dabei seien Prioritäten der Einzonungen festgelegt worden. Solche wären bedeutungslos, wenn in der Einzonungspraxis dann einzelfallweise davon abgewichen würde. Zur Einzonung vorgesehene Entwicklungsgebiete dürften grundsätzlich nur eingezont werden, wenn die bestehenden Kapazitäten innerhalb der Bauzone weitgehend ausgeschöpft wurden, was vorliegend nicht der Fall sei.

Die privaten Interessen eines einzelnen Grundeigentümers zur Einzonung seines Grundstücks zwecks Überbauung mit einem Einfamilienhaus könnten keinen sachlichen Grund für die Abweichung vom kommunalen Richtplan begründen. Zum Zeitpunkt der Abklärung der Erhältlichkeit habe es der Grundeigentümer offenbar noch in keinster Weise in Betracht gezogen, das Grundstück überhaupt je zu verkaufen. Auch wenn seither rund sechs Jahre vergangen seien, hätte er bereits zu jenem Zeitpunkt vorausschauend in Betracht ziehen müssen, dass er sein Grundstück allenfalls zumindest einmal für eigene Zwecke nutzen möchte. Es könne nicht sein, dass der Umstand, dass zwischenzeitlich – offenbar entgegen dem Bedürfnis wie es zum Zeitpunkt des Erlasses des kommunalen Richtplans bestanden hat – beim Grundeigentümer das Bedürfnis nach Bauland entstanden ist, Grund genug ist, um vom kommunalen Richtplan abzuweichen. Ebenso wenig handle es sich dabei um eine wesentliche Änderung der Verhältnisse, sondern lediglich um eine Meinungsänderung des betroffenen Grundeigentümers.

C Schlussfolgerung

Demnach kam die Regierung zum Schluss, dass die im Teilzonenplan vorgesehene Einzonung des umstrittenen Grundstücks nicht auf Art. 15 Bst. b RPG gestützt werden kann. Die Ausscheidung von neuem Bauland wäre zunächst in – gemäss Richtplan – vorrangigeren Entwicklungsgebieten zu prüfen. Der Rekurs wurde dementsprechend abgewiesen und der vom Baudepartement erlassene Nichtgenehmigungsentscheid bestätigt.



Weitere Hinweise

BGE Ia 438 f.; 113 Ia 449 f.; 116 Ia 332 f.

Flückiger/Grodecki, Kommentar zum Raumplanungsgesetz, Zürich 2009,
Art. 15 Rz. 119 f.

B. Heer, St.Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, Rz 56 ff.



2

Keine Gültigkeitsprüfung privater Vereinbarungen durch Verwaltungsbehörden

Quelle und Zusammenfassung

Entscheid des Baudepartementes Nr. 1/2012 vom 20. Januar 2012

Die Baubewilligungsbehörde ist zur Beurteilung der Frage, ob eine privatrechtliche Grenzabstandsvereinbarung mit Willensmängeln behaftet und damit ungültig sei - auch vorfrageweise - nicht zuständig. Darüber haben die Zivilgerichte zu entscheiden.

Einleitung

Die Bauherrin und Eigentümerin eines unüberbauten Grundstücks in der Wohngewerbezone WG2 reichte ein Baugesuch für ein Mehrfamilienhaus mit Tiefgarage ein. Der südliche Teil des geplanten Gebäudes soll direkt an die gemeinsame Grenze des südwestlich gelegenen Grundstücks gebaut werden. Zu diesem Zweck schlossen die Bauherrin sowie die Nachbarin und Eigentümerin des südwestlich gelegenen Grundstücks vor Einreichung des Baugesuchs eine Vereinbarung, worin die Nachbarin die Erstellung des Mehrfamilienhauses bis auf die gemeinsame Grenze gestattete und sich gleichzeitig verpflichtete, gegenüber dem Grundstück der Bauherrin einen um 4 m erweiterten Grenzabstand einzuhalten.

Gegen das Baugesuch erhob der Vertreter der Nachbarin privatrechtliche und öffentlich-rechtliche Einsprache mit der Begründung, seine Mandantin sei in geschäftlichen Angelegenheiten völlig unerfahren und unsicher. Sie habe nach der Volksschule keine weitere Ausbildung genossen und sei Hilfsarbeiterin. Zudem spreche sie nicht perfekt Deutsch. Sie habe, als sie die Vereinbarung unterschrieben habe, nicht realisiert, zu was sie sich verpflichtete und so den Wert ihrer Liegenschaft massiv beeinträchtigt, ohne dafür eine Gegenleistung zu erhalten. Darin liege eine Übervorteilung gemäss Art. 21 OR. Die Vereinbarung sei damit wegen Übervorteilung und/oder Grundlagenirrtum unverbindlich. Da die geplante Baute aufgrund der ungültigen Vereinbarung die gesetzlichen Bauabstandsvorschriften verletze, sei die Baubewilligung zu verweigern.

Der Stadtrat schützte die privatrechtliche Einsprache mit der Begründung, sowohl die Voraussetzungen des Grundlagenirrtums als auch des Übervor-



teilungstatbestandes seien gegeben, weshalb der Vertrag keine Rechtswirkung entfalte. Aufgrund des Fehlens einer gültigen Vereinbarung betreffend erweiterter Grenzabstandspflicht sei das gesamte Bauvorhaben baurechtlich nicht zulässig, da die Grenzabstände nicht gesetzeskonform seien. Er verweigerte daher die Baubewilligung.

Gegen den Entscheid des Stadtrates erhob die Bauherrin Rekurs beim Baudepartement und beanstandete, die Vorinstanz sei für die Beurteilung der privatrechtlichen Einsprache nicht zuständig; diese hätte auf den Zivilrechtsweg verwiesen werden müssen.

Erwägungen

1 Arten von Einsprachen

A Öffentlich-rechtliche Einsprache

Mit der öffentlich-rechtlichen Einsprache wird geltend gemacht, das Bauvorhaben widerspreche den massgebenden Vorschriften des öffentlichen Rechts (Baurecht, Umweltschutzrecht, Feuerpolizeivorschriften, usw.).

B Privatrechtliche Einsprache

Die privatrechtliche Baueinsprache stützt sich auf Hindernisse des Bauvorhabens, die im Privatrecht begründet sind (z.B. Fahr- und Wegrechte, Dienstbarkeiten, Grundlasten, usw.).

Zu unterscheiden von privatrechtlichen Baueinsprachen sind öffentlich-rechtliche Einsprachen, die unter Umständen zivilrechtliche Vorfragen aufwerfen. So kann beispielsweise die strassenmässige Erschliessung vom Bestand und Umfang einer Dienstbarkeit abhängen. Diese Einsprache ist öffentlich-rechtlicher Natur, sofern nicht gerade die Verletzung der Dienstbarkeit geltend gemacht wird.

C Qualifikation der vorliegenden Einsprache

Gemäss Art. 56 Abs. 2 BauG kann der Grenzabstand ungleich auf benachbarte Parzellen verteilt werden, wenn der Nachbar sich schriftlich zur Einhaltung des entsprechend grösseren Grenzabstandes verpflichtet (Grenzab-



standsvereinbarung). Im vorliegenden Fall stützte sich die fragliche Vereinbarung auf die genannte Bestimmung und somit auf einen öffentlich-rechtlichen Erlass.

Vereinbarungen nach Art. 56 Abs. 2 BauG sichern die Einhaltung von Grenzabständen und damit baupolizeiliche Vorschriften. Grenzabstandsvereinbarungen dienen damit öffentlichen Interessen aber nicht ausschliesslich. Die Möglichkeit, den Grenzabstand ungleich auf benachbarte Parzellen zu verteilen, ermöglicht es Privaten, über ihr Eigentum individuell zu verfügen und dieses frei zu gestalten. Diesbezüglich dient die Grenzabstandsvereinbarung auch privaten Interessen. Trotz der Tatsache, dass es sich um eine im öffentlichen Recht begründete Bestimmung handelt, die auch öffentlich-rechtliche Interessen verfolgt, steht im vorliegenden Fall die Freiheit der Privaten bei der flexiblen und individuellen Nutzung ihres Eigentums im Vordergrund. Die Grenzabstandsvereinbarung regelt somit hauptsächlich private Interessen, womit die fragliche Vereinbarung als privatrechtlich zu bezeichnen ist. Bei der gestützt darauf erhobenen Einsprache handelt es sich demnach um eine privatrechtliche Einsprache.

2 Zuständigkeit zur Prüfung der privatrechtlichen Einsprache

A Grundsätzliche Zuständigkeit der Zivilgerichte

Da die Grenzabstandsvereinbarung zivilrechtlicher Natur ist, sind diesbezügliche Rechtsstreitigkeiten grundsätzlich von einem Zivilgericht zu entscheiden. Zulässig ist jedoch die vorfrageweise Prüfung zivilrechtlicher Fragen durch Verwaltungsbehörden. Die Verwaltungsbehörden haben sich dabei Zurückhaltung aufzuerlegen.

Nach der Praxis des Kantons Zürich wird die Auslegung eines zivilrechtlichen Vertrags durch Verwaltungsbehörden als zulässig erachtet, wenn der Vertragsinhalt leicht feststellbar ist und sich ein unzweifelhaftes Resultat ergibt. Bei unklaren Inhalten zivilrechtlicher Vereinbarungen ist die Beurteilung jedoch auf den Zivilweg zu verweisen. Zur Beantwortung der Hauptfrage ist nur die formell zuständige Behörde befugt. Eine solche liegt insbesondere vor, wenn die Frage eine notwendige Entscheidungsgrundlage für die Verwaltungsbehörden bildet.

B Beurteilung der Zuständigkeit im vorliegenden Fall

Strittig ist vorliegend die Gültigkeit der Vereinbarung betreffend Grenzabstand, weil eine Vertragspartei Willensmängel geltend macht. Ist die Grenzabstandsvereinbarung zwischen den beiden Parteien nicht gültig zustande



gekommen, kann die zuständige Baubewilligungsbehörde das Baugesuch nicht bewilligen, weil die baureglementarischen Grenzabstände nicht gewahrt sind. Die Frage nach dem Vorliegen von Willensmängeln und damit verbunden die umstrittene Gültigkeit der Vereinbarung stellt daher eine für das weitere Verfahren notwendige Entscheidungsgrundlage dar.

Ob bezüglich der privatrechtlichen Grenzabstandsvereinbarung Willensmängel vorliegen und diese deshalb allenfalls ungültig ist, ist allerdings nicht leicht feststellbar. Es stellen sich vielmehr komplexe Fragen von grosser praktischer Tragweite, die zudem umfangreiche Beweissmassnahmen erfordern. Die Frage der Gültigkeit kann daher nicht als Vorfrage qualifiziert werden, zu deren Beantwortung die öffentlich-rechtliche Behörde befugt ist. Zuständig dafür ist ausschliesslich das Zivilgericht.

3 Schlussfolgerung des Baudepartements

Zusammenfassend kam das Baudepartement zum Schluss, dass der Stadtrat zur Feststellung der aufgrund behaupteter Willensmängel fraglichen Gültigkeit der privatrechtlichen Grenzabstandsvereinbarung – auch vorfrageweise - nicht zuständig war. Nachdem die Gültigkeit der Grenzabstandsvereinbarung bestritten sei, habe der Stadtrat aber zu Recht die Baubewilligung verweigert. Solange nicht sichergestellt sei, dass eine gültige Vereinbarung vorliegt, dürfe der Stadtrat keine Bewilligung erteilen. Sinnvoller - wenn auch nicht zwingenderweise hätte er aber das öffentlich-rechtliche Einspracheverfahren bis zum Vorliegen eines rechtskräftigen Entscheids des zuständigen Zivilgerichts über die Gültigkeit der Grenzabstandsvereinbarung sistieren und die privatrechtliche Einsprache vorweg auf den Zivilrechtsweg verweisen können. Dementsprechend wurde der Rekurs abgewiesen, soweit verlangt wurde, die Baubewilligung sei zu erteilen. Die Bauherrin wurde darauf aufmerksam gemacht, dass sie zur Feststellung der Gültigkeit der Grenzabstandsvereinbarung jederzeit den Zivilrechtsweg beschreiten und danach gegebenenfalls das Baugesuch erneut einreichen könne.

Weitere Hinweise

VerwGE B 30/1992 vom 24. August 1992 i.S. J.B., Erw. 2c

BGE 1C_237/2010 vom 30. August 2010, Erw. 2.4 ff.

Baudepartement St.Gallen, Juristische Mitteilungen 2000/II/Nr.18

Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, Zürich/St.Gallen 2010, N. 60 f.

3

Bestimmung des gewachsenen Terrains

Quelle und Zusammenfassung

Urteil des Verwaltungsgerichtes B 2011/77 vom 20. März 2012

Für die Beurteilung, ob ein Gebäudeteil als unterirdische Baute zu gelten hat und damit unter die Grenzabstandsbefreiung von Art. 56 Abs. 4 BauG fällt, ist in Bestätigung der Praxis des Baudepartements auf den ursprünglich gewachsenen und nicht auf den künstlich geschaffenen Geländeverlauf im Zeitpunkt der Baueingabe abzustellen.

Einleitung

A. reichte ein Baugesuch zum Abbruch eines Einfamilienhauses und Neubau eines Dreifamilienhauses mit Tiefgarage an einem von Osten nach Westen abfallenden Hang ein. Die hierfür erteilte Baubewilligung der Baubewilligungskommission der Stadt St.Gallen war in letzter Instanz vor Verwaltungsgericht aufgehoben und zur Ergänzung der Gesuchsunterlagen und zur neuen Beurteilung an die Vorinstanz zurückgewiesen worden.

In der Folge reichte A. ein überarbeitetes Baugesuch ein. Unter anderem war vorgesehen, die Tiefgarage gegenüber dem ursprünglichen Bauvorhaben zu vergrössern und gegen Westen und Norden zu verschieben, was Terrainanpassungen nötig mache. Wiederum erhoben mehrere Nachbarn Einsprache und rügten unter anderem die Terrainaufschüttungen.

Die Baubewilligungskommission bewilligte das Korrektorgesuch unter anderem mit der Begründung, die Terrainveränderung im Bereich der Garagenkante betrage maximal 0,9 m, womit die Tiefgarage als unterirdische Baute gelten könne.

Gegen die Baubewilligung liessen die Einsprecher beim Baudepartement Rekurs erheben. Dieses hiess den Rekurs gut, soweit es darauf eintrat und hob die Bewilligung des Korrekturgesuches auf. Es hielt in Bezug auf die Tiefgarage fest, dass diese nicht mehr als unterirdische Baute gelten könne, da sie mehr als 1 m über das gewachsene Terrain rage. Dies führe dazu, dass der grosse Grenzabstand und die Gebäudelänge verletzt würden.

Gegen den Rekursentscheid gelangte A. mit Beschwerde ans Verwaltungsgericht und verlangte die Aufhebung des angefochtenen Entscheids. Als



Begründung führte A. an, dass der Rechtsbegriff "gewachsener Boden" nach Art. 60 BauG nicht mit dem "gewachsenen Terrain" gemäss Art. 31 BO der Stadt St.Gallen gleichzusetzen sei. Davon abgesehen, dass die beiden Begriffe einen unterschiedlichen Regelungsgegenstand hätten, könne im Zusammenhang mit unterirdischen Bauten sachlogisch nur der jeweils aktuelle Terrainverlauf bei Baueingabe und nicht der ursprüngliche Boden gemeint sein.

Erwägungen

1 Begriffserläuterungen

Vorliegend geht es um die Frage, ob die mit dem Korrekturgesuch erweiterte Tiefgarage als unterirdische Baute im Sinne des Gesetzes gilt. Er erscheint deshalb sinnvoll, die in diesem Zusammenhang relevanten Begriffe vorab kurz zu erläutern.

A Begriff der "unterirdischen Baute"

Gemäss Art. 31 BO gelten Bauten als unterirdisch, wenn sie ganz im gewachsenen Terrain liegen oder das gewachsene Terrain höchstens um 1 m überragen und so überdeckt sind, dass sich die Aufschüttung gut in das gewachsene Terrain einfügt. Bei nur teilweise unterirdischen Bauten gilt die Abstandsbefreiung für die entsprechenden Bauteile. Allgemein bedeutet unterirdisch unter dem Erdboden liegend. Entscheidend ist, unter welchem Boden die so genannte unterirdische Baute zu liegen kommt. In der Politischen Gemeinde St.Gallen ist dafür das gewachsene Terrain massgebend.

B Auslegung der Begriffe "Boden" und "Terrain"

Weder das Baugesetz noch die städtische Bauordnung umschreiben den Begriff "gewachsener Boden" im Sinn von Art. 60 Abs. 2 BauG noch den Begriff "gewachsenes Terrain" im Sinn von Art. 31 BO näher, weshalb diese Begriffe unbestimmt und damit auslegungsbedürftig sind. Gemäss wörtlicher Auslegung sind Boden und Terrain zwei Wörter mit gleicher oder ähnlicher Bedeutung und daher als Synonyme zu betrachten. Sie werden im allgemeinen juristischen Sprachgebrauch denn auch gleichbedeutend gebraucht.

Die Auslegung nach Sinn und Zweck wie auch nach der Systematik ergibt keinen Unterschied. Das Terrain als massgebliche Grösse beeinflusst die



Höhenlage des davon betroffenen Gebäudes bzw. des Bauteils. Der Begriff "gewachsener Boden" ist daher sowohl bei der abstandsbefreiten unterirdischen Baute (Art. 31 BO), als auch bei der Anrechenbarkeit von Untergeschossen oder Messweise der Gebäudehöhe sowie der Fassaden- und Gebäudelänge massgebend (Art. 60 Abs. 2 BauG). Das Erfordernis gemäss Art. 56 Abs. 4 BauG, dass durch die unterirdische Baute keine schutzwürdigen Interessen der Nachbarn beeinträchtigt werden dürfen, ist eine zusätzliche Anforderung an die Zulässigkeit der grenzabstandsprivilegierten unterirdischen Bauten und nicht Normzweck schlechthin. Nebst dem Nachbartschutz kommen dem Grenzabstand nämlich noch weitere Funktionen zu. Die öffentlichen Interessen liegen hier namentlich auf den Gebieten der Feuer- und Gesundheitspolizei, der guten Gestaltung der Siedlung ohne zu dichte Überbauung sowie der Ästhetik. Demnach können allein aus der unterschiedlichen Bezeichnung des Geländes als Boden oder Terrain keine verschiedenartigen Rechtsfolgen abgeleitet werden.

C Bedeutung der Begriffe "gewachsener" oder "gestalteter" Boden

Das Baudepartement setzt den gewachsenen Boden in der Regel mit dem natürlichen Terrain gleich. Als gewachsener Boden ist das Gelände zu verstehen, wie es durch die Erdhaltung und infolge natürlicher Erosion und grossflächigen Hangrutschungen oder ähnlicher Naturereignisse ohne vorgängige künstliche Eingriffe des Menschen vorgefunden wird. Dabei ist von den Umständen im Einzelfall auszugehen, wobei in erster Linie – sofern nachvollziehbar – auf das letzte bekannte gewachsene Terrain abzustellen ist.

Gestalteter Boden bedeutet, dass der Bodenverlauf im Hinblick auf die beabsichtigte Nutzung des Grundstücks von Menschenhand verändert wurde. Das nachträglich gestaltete Terrain ist dort massgebend, wo das gewachsene nicht mehr feststellbar oder wo es in nicht missbräuchlicher Weise zu einer grossflächigen Veränderung über mehrere Nachbargrundstücke gekommen ist.

2 Bestätigung der Praxis des Baudepartements

Das Verwaltungsgericht bestätigte die Praxis des Baudepartements, wonach der gewachsene Boden grundsätzlich an Hand des noch feststellbaren natürlich gewachsenen Geländes bestimmt wird, wobei das gewachsene Terrain objektiv und unabhängig vom allfälligen Einfluss auf die Art der Einfügung einer geplanten Baute zu bestimmen ist. Kleinräumige Geländeanpassungen auf einzelnen Grundstücken dagegen bleiben somit grundsätzlich unbeachtlich.



Ausnahmen sind denkbar, wenn die Veränderungen in Gründen liegen, die nicht in der Verantwortung des Grundeigentümers stehen und wenn diese nicht wiederhergestellt werden können, ohne dass es zu stossenden Ergebnissen führen würde. Dies trifft regelmässig bei grossflächigen Geländeänderungen zu, die zum Beispiel im Zusammenhang mit einem Strassenbauprojekt realisiert werden.

3 Schlussfolgerung des Verwaltungsgerichts

Im vorliegenden Fall wurde das Gelände beim Bau der privaten Zufahrtsstrasse 1977 um 1,6 m angebösch. Kurze Zeit später ersuchte der damalige Eigentümer um Bewilligung des heutigen Einfamilienhauses. Der Niveaupunkt der bestehenden Baute bzw. das natürlich gewachsene Terrain ist aus der damaligen Baubewilligung zweifelsfrei feststellbar. Die im Rahmen der Erstellung des Einfamilienhauses getätigte Aufschüttung von 3 m wurde nachträglich bewilligt. Damit entstand ein 10 m breiter Streifen ebenen Landes, der nicht mit der 16,5 m hangaufwärts entfernt liegenden Quartierstrasse im Zusammenhang steht. Diese Aufschüttung dient einzig der besseren Gartennutzung des Grundstücks und kann jederzeit wieder entfernt werden. Es gibt daher keinen Grund, den Neubau statt auf der Grundlage des ursprünglich gewachsenen Geländeverlaufs, auf der Basis des heutigen aufgeschütteten Bodens zu erstellen. Das Gegenteil hätte die unerwünschte Folge, dass ein Ersatzbau an einem Hang einzig wegen der Gartengestaltung mehrere Meter höher zu stehen käme als das ursprüngliche Gebäude.

Die mit dem vorliegend zu beurteilenden Korrekturgesuch vergrösserte und neu gut 5 m über die Westfassade vorspringende Tiefgarage liegt damit unbestrittenermassen über dem gewachsenen Boden und überragt selbst das mit rund 3 m künstlich gestaltete Terrain. Damit ist klar, dass die Garage in diesem Bereich nicht als unterirdische Baute im Sinn von Art. 31 BO gelten kann. Gilt die Tiefgarage nicht als unterirdische Baute, entfällt die Grenzabstandsbefreiung von Art. 56 Abs. 4 BauG. Die Tiefgarage muss an die Gebäudelänge angerechnet werden, was insgesamt zu einer Überschreitung der maximal zulässigen Gebäudelänge führt. Die Baubewilligung ist zu Recht aufgehoben worden. Die Beschwerde wurde abgewiesen.

Weitere Hinweise

Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 1999/I/7, 2006/II/15, 2008/III/4

Urteil des Verwaltungsgerichtes B 2011/77 vom 20. März 2012

Fritzsche/Bösch/Wipf, Zürcher Planungs- und Baurecht, 5. Auflage, Zürich 2011, S. 906

4

Aussenschulsportanlage und Vorsorgeprinzip

Quelle und Zusammenfassung

Urteil des Verwaltungsgerichtes B 2011/137 vom 20. März 2012

Wird der Betrieb einer unmittelbar an die Wohnzone angrenzenden Aussenschulsportanlage mittels baurechtlicher Auflagen unter der Woche auf maximal 22.00 Uhr und am Samstag auf maximal 19.00 Uhr beschränkt sowie an Sonn- und Feiertagen ausgeschlossen, genügt dies dem umweltrechtlichen Vorsorgeprinzip.

Einleitung

Eine Primarschulgemeinde reichte ein Baugesuch zur Erweiterung ihrer bereits bestehenden Aussenschulsportanlage ein. Die bisher bestehende Anlage, ein teilweise als Fussballplatz markierter und mit vier Beleuchtungsmasten ausgestatteter Rasenplatz, sollte um eine 80-m-Laufbahn, eine Weitsprunganlage, ein Kugelstossfeld und sowie eine 64 m lange und 36 m breite Kunstrasenfläche samt drei weiteren Beleuchtungsmasten ergänzt werden. Auf der neuen Kunstrasenfläche sollte ein 45 m langes und 30 m breites Fussballfeld (7er-Fussball), ein 50 m langes und 20 m breites Faustballfeld sowie ein 16 m langes und 8 m breites Volleyballfeld markiert werden. Die Aussensportanlage sollte in erster Linie für den Schulsport der Schüler und in der schulfreien Zeit den ortsansässigen Vereinen zum Training zur Verfügung stehen. Während der Auflagefrist erhoben die Eigentümer zweier unmittelbar an die Aussensportanlage angrenzender, in der Wohnzone gelegener Grundstücke gegen das Bauvorhaben Einsprache.

Der Gemeinderat erteilte die Baubewilligung unter Auflagen. Bezüglich der Benützungszeiten und der Beleuchtung der Aussensportanlage ordnete er folgendes an:

"Für Trainings, Veranstaltungen, Kurse und andere Benützungen stehen die Aussensportanlagen wie folgt zur Verfügung: Montag-Freitag 07.00 bis max. 22.00 Uhr (Lichterlöschen); Samstag 09.00 bis max. 19.00 Uhr (Lichterlöschen). An Sonn- und Feiertagen darf die Aussensportanlage nicht betrieben werden. Für besondere Anlässe können auf Gesuch hin einzelne Ausnahmen pro Jahr gewährt werden. Der Schulrat der Primarschulgemeinde hat das Benützungsreglement für die Sportanlagen entsprechend anzupassen. Gegenüber den Nachbarn sind die Beleuchtungskörper gemäss dem Stand der Technik abzuschirmen. (Empfehlung des BAFU für Verminderung von Lichtimmissionen)."



Gegen die Baubewilligung erhoben die benachbarten Grundeigentümer Rekurs beim Baudepartement mit der Begründung, der Lärm des Sportbetriebs und die Sportplatzbeleuchtung würden zu übermässigen Immissionen führen. Das Baudepartement wies den Rekurs ab, wogegen die unterlegenen Grundeigentümer Beschwerde beim Verwaltungsgericht erhoben.

Erwägungen

1 **Beurteilung von Lärm- und Lichtimmissionen von Sportplätzen im Allgemeinen**

A Geltung des Vorsorgeprinzips

Nach Art. 22 Abs. 1 RPG dürfen Bauten und Anlagen nur mit behördlicher Bewilligung errichtet oder geändert werden. Baubewilligungspflichtig sind auch alle betrieblichen Änderungen, die Auswirkungen auf das Immissionsmass haben. Einwirkungen, die schädlich oder lästig werden könnten, sind im Sinn der Vorsorge nach Art. 1 Abs. 2 USG frühzeitig zu begrenzen. Einwirkungen sind unter anderem Lärm und Strahlen. Unabhängig von der bestehenden Umweltbelastung sind Emissionen im Rahmen der Vorsorge so weit zu begrenzen, als dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist (Art. 11 Abs. 2 USG).

B Fehlen von gesetzlichen Grenzwerten

Sportplätze gelten als ortsfeste Anlagen im Sinn von Art. 7 Abs. 7 USG, deren Betrieb Lärmimmissionen verursachen kann.

Die Lärmschutzverordnung soll die Bevölkerung vor schädlichem und lästigem Lärm schützen, der beim Betrieb neuer und bestehender Anlagen entsteht. Dazu gehören alle Geräusche, die durch die bestimmungsgemässe Nutzung der Anlage verursacht werden, unabhängig davon, ob sie innerhalb oder ausserhalb des Betriebsareals verursacht werden. Über den technischen Eigenlärm hinaus ist einer Sportanlage derjenige Lärm zuzurechnen, der von ihren Benützern bei bestimmungsgemässer Nutzung innerhalb und ausserhalb der Anlage erzeugt wird. Dazu gehört der bei der Sportausübung selber erzeugte Lärm. Auch der Schall von Lautsprecheranlagen und ähnlichen Einrichtungen ist zum Betriebslärm zu rechnen, wie auch der von Trainern, Sportlern und Zuschauern durch Rufe, Schreie und Pfiffe verursachte Lärm. Das Bundesgericht hat wiederholt erkannt, dass menschliche Lautäusserungen bzw. "untechnischer Alltagslärm" von den vom Bundesrat für



Lärmimmissionen ortsfester Anlagen festgelegten Belastungsgrenzwerten nach den Anhängen 3 ff. LSV nicht erfasst werden.

Die Verordnung über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung soll Menschen vor schädlicher oder lästiger nichtionisierender Strahlung schützen. Sie betrifft jedoch nur Emissionen von elektrischen oder magnetischen Feldern im Frequenzbereich von 0 bis 300 Gigahertz, und damit nicht das sichtbare Licht. Das Bundesamt für Umwelt (BAFU, vormals BUWAL) hat aber Empfehlungen zur Vermeidung von Lichtemissionen herausgegeben. Diese zeigen auf, wie sich unnötige Lichtemissionen durch eine nachhaltige Lichtnutzung in Aussenräumen vermeiden lassen. Die Empfehlungen verstehen sich als "Leitlinie", enthalten aber keine konkret anwendbaren Normen.

Sowohl für die Beurteilung von Immissionen im Zusammenhang mit Lärm als auch mit Licht fehlen daher gesetzlich festgelegte Grenzwerte.

C Einzelfallbeurteilung erforderlich

Weil im Zusammenhang mit Lärm und Licht Grenzwerte fehlen, müssen Lärmimmissionen im Einzelfall beurteilt werden (Art. 40 Abs. 3 LSV); Gleiches gilt für Lichtimmissionen.

Nach Art. 15 USG sind die Immissionsgrenzwerte für Lärm so festzulegen, dass nach dem Stand der Wissenschaft oder der Erfahrung Immissionen unterhalb dieser Werte die Bevölkerung in ihrem Wohlbefinden nicht erheblich stören. Massgeblich für die Beurteilung des Lärms ist der jeweilige Immissionsort. Dabei sind der Charakter des Lärms, Zeitpunkt und Häufigkeit seines Auftretens sowie die Lärmempfindlichkeit bzw. Lärmvorbelastung zu berücksichtigen. Dabei ist nicht auf das subjektive Lärmempfinden einzelner Personen abzustellen, sondern es ist eine objektivierte Betrachtung unter Berücksichtigung von Personen mit erhöhter Empfindlichkeit vorzunehmen. Anlagen ohne Belastungsgrenzwerte, deren Lärmemissionen sich auf Wohnzonen der Lärmempfindlichkeitsstufe II auswirken, haben nach der Rechtsprechung ein Immissionsniveau einzuhalten, bei welchem höchstens geringfügige Störungen auftreten. Was den Charakter von Lärm anbetrifft, entspricht es nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung allgemeiner Lebenserfahrung, dass das Lachen, Schreien und Schimpfen spielender Kinder nicht a priori als unangenehm empfunden wird. In Bezug auf Ballspiel hat das Bundesgericht erwogen, Aufprallgeräusche von Bällen, Aufschläge und Zurufe von Mitspielern seien nicht zum Vornherein Geräusche, die beim Durchschnittsmenschen unangenehme Empfindungen hervorrufen würden. Anhaltendes Ballspiel gegen ein Metallgitter könne aber nervenaufreibenden Charakter aufweisen.



Auch Lichtimmissionen sind im Einzelfall insbesondere unmittelbar gestützt auf Art. 11 USG, wonach Emissionen durch Massnahmen an der Quelle zu begrenzen sind (Vorsorgeprinzip) und Art. 13 USG, der die Immissionsgrenzwerte betrifft, zu beurteilen.

2 Beurteilung der Aussensportanlage durch das Verwaltungsgericht

A Öffentlichrechtlicher Immissionsschutz

Wie bereits das Baudepartement im vorinstanzlichen Verfahren stützte sich auch das Verwaltungsgericht bei seiner Beurteilung im Wesentlichen auf den Bundesgerichtsentscheid vom 13. Oktober 2009 (BGE 1C_105/2009), der sich im Wesentlichen mit dem Schutz vor Lärm und Licht auseinandersetzt, die vom Betrieb einer Sportanlage (Sportplatz Seefeld, Lachen) ausgehen. Zu beurteilen war ein bestehender, unmittelbar an die Wohnzone angrenzender Grosssportplatz mit Stadionlautsprecheranlage, der mit einer Beleuchtungsanlage (sechs 18 m hohe Masten) ausgerüstet werden sollte. Bezüglich der Lärmimmissionen gelangte das Bundesgericht zum Ergebnis, mit den Betriebsvorschriften, die auf die Nutzung der Beleuchtung abgestimmt seien, hätten die Vorinstanzen diejenigen Beschränkungen angeordnet, die im Rahmen der Vorsorge erforderlich seien. Ins Gewicht falle insbesondere die Einschränkung der Betriebsdauer auf die Zeit zwischen 06.00 und 22.00 Uhr, beschränkt auf die zweckbestimmte Nutzung. Sodann dürften Lautsprecheranlagen grundsätzlich nur an sportlichen Grossanlässen bis 20.00 Uhr benutzt werden, wobei deren Gebrauch ausnahmsweise an höchstens sechs sportlichen Grossanlässen pro Jahr bis 22.00 Uhr bewilligt werden könne. Betreffend Lichtimmissionen führte das Bundesgericht aus, die Vorinstanz halte zutreffend fest, dass die Anlage den Empfehlungen des BAFU entspreche. Mit der zeitlichen Beschränkung der Benützung der Spielfeldbeleuchtung zwischen 06.00 und 22.00 Uhr sei zudem eine betriebliche Massnahme angeordnet worden, welche die Interessen der Nachbarn beachte. Damit hätten die Behörden im Rahmen der Vorsorge geeignete Emissionsbegrenzungen vorgeschrieben, und die Anforderungen von Art. 11 Abs. 2 USG seien erfüllt.

Das Verwaltungsgericht stellte zunächst fest, dass die Intensität der Nutzung einer Schulsportanlage, wie sie die Primarschulgemeinde betreibe und auch in Zukunft betreiben wolle, generell zweifellos um einiges weniger intensiv sei, als diejenige des Grosssportplatzes Seefeld. Zudem stehe fest, dass bezüglich der Nutzung der Schulsportanlage keine ins Gewicht fallenden Änderungen zu erwarten seien, auch wenn der Aussenplatz zufolge des Kunstrasenfelds im Rahmen der festgelegten Betriebszeiten witterungsunabhängiger genutzt werden könne. Die Nutzung der bestehenden Turnhalle sowie der dazugehörigen Anlagen, somit auch der Aussensportanlage, sei



gemäss Art. 2 des Benützungsreglements in erster Linie den schulischen Bedürfnissen vorbehalten. Nur soweit der Schulbetrieb nicht beeinträchtigt werde, würden die Anlagen Vereinen, Korporationen und weiteren Interessierten zur Benützung überlassen. In Betracht falle weiter, dass die Primarschulgemeinde in der Baubewilligung mittels Auflage verpflichtet worden sei, das Benützungsreglement für die Aussensportanlage bezüglich der Betriebszeiten anzupassen (Montag bis Freitag: 07.00 bis max. 22.00 Uhr, Samstag: 09.00 bis max. 19.00 Uhr, Sonn- und Feiertage: kein Betrieb, einzelne Ausnahmen auf Gesuch hin möglich). Durch die Vorgabe konkreter Betriebszeiten sei ausgeschlossen, dass die Anlage auch nachts bespielt werden dürfe, wie die Beschwerdeführer annehmen.

Bezüglich Lichtimmissionen habe das Bundesgericht im Fall des Sportplatzes Seefeld in Lachen erkannt, der Vorsorge nach Art. 11 Abs. 2 USG werde genügend Rechnung getragen, wenn die Lichtbelastung die Empfehlungen des BAFU einhalte und die Spielfeldbeleuchtung zudem nur zwischen 06.00 und 22.00 Uhr benützt werden dürfe. Im vorliegenden Fall sei die Baubewilligung, nebst den zeitlichen Beschränkungen, zudem unter Hinweis auf die Empfehlungen zur Vermeidung von Lichtemissionen des BAFU mit der Verpflichtung erteilt worden, die Beleuchtungskörper gemäss dem Stand der Technik abzuschirmen.

Das Verwaltungsgericht gelangte daher, wie bereits das Baudepartement zuvor, zum Schluss, mit den Auflagen betreffend die Beleuchtung und zeitliche Beschränkung des Betriebs der neugestalteten Aussensportanlage seien im Hinblick auf Art. 11 Abs. 2 USG zur Begrenzung der zu erwartenden Immissionen geeignete und hinreichende bauliche und betriebliche Massnahmen verfügt worden und dem Vorsorgeprinzip damit Genüge getan.

B Privatrechtlicher Immissionsschutz

Der privatrechtliche und der öffentlichrechtliche Immissionsschutz stehen an sich selbständig nebeneinander. Dennoch bestehen zwischen den beiden Regelungen Berührungspunkte und Überschneidungen. Insbesondere wenn das nach Lage, Beschaffenheit und Ortsgebrauch gerechtfertigte und zu dulddende Mass von Einschränkungen zu ermitteln ist (Art. 684 Abs. 2 ZGB), können öffentlichrechtliche Vorschriften eine Rolle spielen (Bau- und Zonenvorschriften, Normen betreffend Lärmschutz, Luftreinhaltung, Strahlen und Erschütterung). Die allgemeinen Gebote der widerspruchsfreien und koordinierten Anwendung der Rechtsordnung verlangen den sachgerechten Einbezug von und die möglichst weitgehende Rücksichtnahme auf Normen anderer Rechtsgebiete zum gleichen Gegenstand. In diesem Sinn haben die rechtsanwendenden Behörden auf eine Harmonisierung des Immissionsschutzes hinzuwirken. Namentlich im Zusammenhang mit Lärmimmissionen, für welche die Anhänge der LSV Belastungsgrenzwerte festschreiben, sind



bei der Beurteilung des privatrechtlich zu dulddenden Masses die öffentlich-rechtlichen Belastungsgrenzwerte heranzuziehen.

Weil im zu beurteilenden Fall dem öffentlichrechtlichen Immissionsschutz, der von Personen mit erhöhter Empfindlichkeit ausgehe, bezüglich Lärm- und Lichtimmissionen Rechnung getragen worden sei, ist dies nach Auffassung des Verwaltungsgericht auch in privatrechtlicher Hinsicht der Fall, da hier lediglich das Empfinden eines "normalen Durchschnittsmenschen" Beurteilungsmassstab sei.

C Schlussfolgerung

Das Verwaltungsgericht erachtete die im Beschwerdeverfahren erhobenen Rügen betreffend Immissionen sowohl unter öffentlich- wie privatrechtlichen Aspekten als unbegründet. Die Beschwerde wurde demnach abgewiesen und der vorinstanzliche Entscheid sowie die Baubewilligung für die Erweiterung der Aussensportanlage bestätigt.

Weitere Hinweise

Entscheid Nr. 25/2011 des Baudepartementes vom 24. Mai 2011

BGE 1A.73/2001 vom 4. März 2002 mit Hinweis auf BGE 123 II 33
Erw. 4c/cc

BGE 133 II 292 ff.

BGE 130 II 35 Erw. 2.2, 126 II 307 Erw. 4c/aa

BGE 1C_216/2010 vom 28. September 2010 Erw. 3.1 mit Hinweis auf
BGE 1C_105/2009 vom 13. Oktober 2009 Erw. 3.2

BGE 123 II 334 Erw. 4d/bb

BGE 1A.241/2004 Erw. 2.5.4 vom 7. März 2005

BGE 126 III 225 E. 3c

B. Heer, St. Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, Rz. 855 und
858 mit Hinweisen

R. Wolf, in: Kommentar zum Umweltschutzgesetz, 2. Aufl., Zürich 2002,
N 39 ff. zu Art. 25 USG

Honsell/Vogt/Geiser, Zivilgesetzbuch II, 3. Aufl., Basel 2007, N 9 zu
Art. 684 ZGB

5

Neu erstellte Wärmepumpe: Grenzen des Vorsorgeprinzips

Quelle und Zusammenfassung

Urteil des Verwaltungsgerichtes B 2011/151 vom 20. März 2012

Hält eine neu zu erstellende Wärmepumpe die gesetzlichen Planungswerte ein, kann nicht gestützt auf das Vorsorgeprinzip eine Verlegung an einen anderen Standort verlangt werden.

Einleitung

Die Eigentümer eines in der Wohnzone W2 gelegenen Grundstücks reichten bei der Gemeinde ein Baugesuch für den Neubau eines Einfamilienhauses samt Luft-Wasser-Wärmepumpe ein. Die Wärmepumpe sollte in der nordöstlichen Ecke des Einfamilienhauses mit einem Luftgitter gegen Osten installiert werden; als zusätzliche Schallschutzmassnahmen waren schalldämmende Luftkanäle sowie ein schalloptimierender Ventilator vorgesehen.

Die Eigentümer des unmittelbar benachbarten Grundstücks erhoben gegen das Bauvorhaben Einsprache, die von der zuständigen Baukommission abgewiesen wurde unter gleichzeitiger Erteilung der Baubewilligung. Den dagegen erhobenen Rekurs wies das Baudepartement ab.

Die unterlegenen Rekurrenten und Nachbarn führten gegen den abweisenden Rekursentscheid Beschwerde vor Verwaltungsgericht. Zur Begründung machten sie geltend, das Vorsorgeprinzip sei nicht eingehalten, weil das Bauvorhaben unzulässige Lärmimmissionen verursache. Für den gewählten Standort der Luft-Wasser-Wärmepumpe würden keine Sachzwänge vorliegen. Dennoch sei geplant, diese an dem für die Nachbarn und Beschwerdeführer denkbar ungeeignetsten Ort in der nordöstlichen Ecke des Einfamilienhauses mit einem Luftgitter gegen Osten zu installieren, womit mit 43 dB zumindest störende Lärmimmissionen zu erwarten seien. Der Bauherrschaft sei es ohne weiteres zumutbar, unnötigen Lärm zu vermeiden und alle Massnahmen zu treffen, die zu einer wesentlichen zusätzlichen Reduktion der Emissionen führen.



Erwägungen

1 Anforderungen an Wärmepumpen bezüglich Lärmimmissionen

A Im Allgemeinen

Die geplante Wärmepumpe ist eine ortsfeste Anlage im Sinn von Art. 7 Abs. 2 USG und Art. 2 Abs. 1 LSV, bei deren Betrieb Lärm verursacht wird.

Gemäss Art. 11 Abs. 1 und 2 USG sind Einwirkungen auf die Umwelt durch Massnahmen an der Quelle zu begrenzen, und zwar im Rahmen der Vorsorge unabhängig von der bestehenden Umweltbelastung und so weit, als dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist. Diesem Vorsorgeprinzip liegt der Gedanke der Prävention zugrunde. Daraus lässt sich jedoch nicht ableiten, von einer Anlage Betroffene hätten überhaupt keine Belastungen hinzunehmen. Soweit die Entstehung bestimmter Emissionen nicht verhindert werden kann, dienen die gestützt auf das Vorsorgeprinzip zu ergreifenden Massnahmen dazu, Mensch und Umwelt gegen die Einwirkungen abzusichern. Die Massnahmen, die gestützt auf dieses Prinzip angeordnet werden, müssen verhältnismässig sein. Sodann muss nicht jeder im strengen Sinn nicht nötige Lärm untersagt werden. Es gibt keinen absoluten Anspruch auf Ruhe. Vielmehr sind geringfügige, nicht erhebliche Störungen hinzunehmen.

Die Lärmimmissionen einer neuen ortsfesten Anlage müssen nach den Anordnungen der Vollzugsbehörden so weit begrenzt werden, als dies technisch und betrieblich möglich sowie wirtschaftlich tragbar ist und dass die von der Anlage allein erzeugten Lärmimmissionen die Planungswerte nicht überschreiten (Art. 7 Abs. 1 Bst. a und b LSV). Für Heizungsanlagen gelten die Belastungsgrenzwerte für Industrie- und Gewerbelärm (Ziff. 1 Abs. 1 Bst. e Anhang 6 zur LSV).

B Einhaltung der Planungswerte als genügende erste Stufe der Emissionsbegrenzung

Auch wenn die Einhaltung der massgeblichen Belastungsgrenzwerte im Allgemeinen nicht ohne weiteres belege, dass alle erforderlichen vorsorglichen Emissionsbegrenzungen gemäss Art. 11 Abs. 2 USG getroffen worden sind, sei im Bereich des Lärmschutzes im Speziellen zu berücksichtigen, dass die Planungswerte unter den Immissionsgrenzwerten liegen (Art. 23 USG), welche die Schwelle zur schädlichen oder lästigen Einwirkung definieren (Art. 13 USG); sie bilden daher bereits ein Element des vorsorglichen Immissionsschutzes, d.h. der ersten Stufe der Emissionsbegrenzung.



Sind die Planungswerte eingehalten, rechtfertigen sich zusätzliche emissionsbegrenzende Massnahmen deshalb nur, wenn mit relativ geringem Aufwand eine wesentliche zusätzliche Reduktion der Emissionen erreicht werden kann.

2 Beurteilung durch das Verwaltungsgericht

Sowohl das Baugrundstück wie auch das Grundstück der Nachbarn und Beschwerdeführer sind der W2 zugeteilt, für welche gemäss Baureglement die Lärmempfindlichkeitsstufe II gilt. Gemäss Tabelle in Ziff. 2 Anhang 6 zur LSV beträgt der Planungswert am Tag 55 dB(A) und in der Nacht 45 dB(A).

A Planungswerte eingehalten

Im Rahmen des Baugesuchsverfahrens sei das von Bauherrschaft und Projektverfasser unterzeichnete Formular "Wärmepumpen Deklaration Anmeldung Einhaltung Schallschutzverordnung" eingereicht worden. Dieses Formular, das auch vorgibt, wie der Beurteilungspegel L_r am Immissionsort zu berechnen sei, beruhe seinerseits auf einem Formular aus dem Bericht des Bundesamtes für Energie "Lärmreduktion bei Luft/Wasser - Wärmepumpenanlagen Grundlagen und Massnahmen"; es enthalte Angaben zum Hersteller der Wärmepumpe, zum Typ, zur Schalleistung (54 dB) und zur durchschnittlichen Betriebsdauer während der Nacht (4 Stunden in der Zeit von 19.00 bis 07.00 Uhr). Bei der Berechnung des Beurteilungspegels sei der Schalleistungspegel der Wärmepumpe mit dem Richtfaktor Q "an der Fassade wirkend" eingesetzt und eine Distanz von 8 m zwischen Quelle und Empfänger angenommen worden. Anhand dieser Angaben sei der Schalldruckpegel am Empfangsort mit 31 dB berechnet worden und anschliessend um die "Korrekturfaktoren nach Anhang 6 LSV" bereinigt worden, woraus ein Beurteilungspegel von 43 dB(A) in der Nacht resultiere. Fest stehe somit, dass der Planungswert um 2 dB(A) unterschritten bzw. die erste Stufe der Emissionsbegrenzung eingehalten werde.

B Kein Anspruch auf Verlegung an anderen Standort

Nachdem die Planungswerte eingehalten sind, rechtfertigen sich weitere emissionsbegrenzende Massnahmen nach Auffassung des Verwaltungsgerichts nur, wenn mit relativ geringem Aufwand eine wesentliche zusätzliche Reduktion der Emissionen erreicht werden kann. Daran ändere auch nichts, dass offen sei, welche schalldämmende Wirkung die Luftkanäle und der Ventilator haben. Zu denken sei an technische Massnahmen, die geeignet seien, die Entstehung und Ausbreitung von Lärm weiter zu begrenzen, ohne



eine Änderung des Vorhabens zu bedingen. Die Verlegung der Luft-Wasser-Wärmepumpe an einen anderen Standort, wie es die Beschwerdeführer verlangen, würde aber zu einer solchen Änderung führen. Damit würde der Rahmen der vorsorglichen Emissionsbegrenzung aber gesprengt.

C Schlussfolgerung

Das Verwaltungsgericht kam zusammenfassend zum Schluss, dass der Vorwurf, der angefochtene Rekursentscheid sei bezüglich der Emissionsbegrenzung der Luft-Wasser-Wärmepumpe fehlerhaft, unbegründet sei. Die dagegen erhobene Beschwerde wurde daher abgewiesen.

Weitere Hinweise

BGE 124 II 517 Erw. 4a

BGE 127 II 306 Erw. 8

BGE 133 II 169 Erw. 3.2

BGE 1A.69/2002 vom 19. März 2003 Erw. 3.1 mit Hinweisen



6

Ausseramtliche Entschädigung im erstinstanzlichen und Einspracheverfahren

Quelle und Zusammenfassung

Entscheid des Baudepartementes Nr. 4/2012 vom 28. Februar 2012

Im erstinstanzlichen und Einspracheverfahren besteht grundsätzlich kein Anspruch auf Zusprechung einer ausseramtlichen Entschädigung. Eine Entschädigungspflicht im erstinstanzlichen und Einspracheverfahren ist nur ausnahmsweise gerechtfertigt, wenn das Verfahren willkürlich eröffnet worden, der Entscheid willkürlich ergangen ist oder wenn für die Betroffenen zur Wahrung ihrer Rechte der Beizug eines Anwalts unbedingt erforderlich war.

Gegenüber dem Rekursverfahren gilt bei der Beurteilung dieser Kriterien ein strengerer Massstab.

Einleitung

Das in der Wohnzone W2 gelegene Grundstück X. ist zu Lasten des noch unüberbauten Grundstücks Y. mit einem Fuss- und Fahrwegrecht belastet. Fuss- und Fahrwegrecht sind beschränkt auf eine maximale Breite von fünf Metern, das Fahrrecht zudem auf eine allfällige Baulanderschliessung.

Im Hinblick auf die Überbauung des berechtigten Grundstücks teilte Eigentümer Y. seinem Nachbarn und Eigentümer des belasteten Grundstücks X. mit, dass er in den kommenden Monaten zur Erschliessung der Überbauung vom Wegrecht Gebrauch machen werde. Die Benützung des Wegs als Baustellenzufahrt im begrenzten Umfang sei unabdingbar und in diesem Zusammenhang der Ausbau des Wegs geplant. Bei Beginn der Bauarbeiten werde er die Wegfläche gemäss Planbeilage zum Dienstbarkeitsvertrag freiräumen lassen.

Nachdem Eigentümer X. sich weigerte, sein Grundstück für eine Baustellenzufahrt zur Verfügung zu stellen, reichte der Bauherr bei der zuständigen Behörde ein Baugesuch für die „Erstellung einer Zufahrt (Geltendmachung eines Fahr- und Fusswegrechtes)" ein. Im Baugesuch hatte sich der Bauherr als "Grundeigentümer/Bevollmächtigter" des Grundstücks X. eingetragen. Dieser Eintrag wurde bei der Prüfung des Baugesuchs durch die Gemeinde



durchgestrichen und handschriftlich durch den Namen des Eigentümers X. ersetzt.

Eigentümer X. erhob Einsprache gegen das Baugesuch, unter anderem mit dem Antrag, es sei darauf nicht einzutreten, unter Kosten- und Entschädigungsfolge. Da seine Zustimmung als betroffener Grundeigentümer nicht vorliege, fehle es an einem elementaren Formerfordernis, weshalb auf das Gesuch nicht eingetreten werden könne.

In der Folge zog der Bauherr das Baugesuch zurück. Dies ausdrücklich ohne Anerkennung der Argumente der Einsprecher und unter dem Vorbehalt der Wiedereinbringung. Der Vertreter des Eigentümers X. ersuchte den Gemeinderat um eine formelle Abschreibung des Baugesuches und um eine Zusprechung einer Parteientschädigung. Es gehe nicht an, dass der Baugesuchsteller nach Gutdünken ein Baugesuch einreichen und wieder zurückziehen könne, ohne die ihm verursachten Kosten bei Staat und Gegenparteien zu übernehmen.

Der Gemeinderat wies das Gesuch um Zusprechung einer ausseramtlichen Entschädigung ab, wogegen X. Rekurs beim Baudepartement erhob.

Erwägungen

1 Ausseramtliche Entschädigung im Einspracheverfahren

A Grundsatz: Keine ausseramtliche Entschädigung im Einspracheverfahren

Art. 98 Abs. 2 VRP sieht in Rekursverfahren die Entschädigung ausseramtlicher Kosten vor, soweit sie aufgrund der Sach- und Rechtslage notwendig und angemessen erscheinen.

Demgegenüber werden gemäss Art. 98 Abs. 3 Bst. b VRP in erstinstanzlichen und in Einspracheverfahren in der Regel keine ausseramtlichen Kosten zugesprochen.

B Zusprechung einer ausseramtlichen Entschädigung als Ausnahme

Die Zusprechung einer ausseramtlichen Entschädigung im erstinstanzlichen Verwaltungs- bzw. Einspracheverfahren wird ausnahmsweise als gerechtfertigt angesehen.



tigt erachtet, wenn das Verfahren willkürlich eröffnet wurde bzw. der angefochtene Entscheid willkürlich erging oder wenn für die Betroffenen zur Wahrung ihrer Rechte der Beizug eines Anwalts oder einer Anwältin unbedingt erforderlich war.

Die Frage, wann eine fachkundige rechtliche Vertretung notwendig erscheint, ist nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtes entsprechend der Praxis bei der Gewährung der unentgeltlichen Rechtsverteidigung zu beantworten. Dementsprechend ist insbesondere auf die Schwierigkeit der sich im Verfahren stellenden Fragen, die Rechtskenntnisse der Beteiligten, die Bedeutung der Streitsache für die Betroffenen und auf eine allfällige Rechtsvertretung der Gegenpartei abzustellen. Gegenüber dem Rekursverfahren, wo sich die Notwendigkeit der Entschädigung ausseramtlicher Kosten ebenfalls anhand dieser Kriterien beurteilt, gelten für diese im Einsprache- und erstinstanzlichen Verwaltungsverfahren aber erhöhte Anforderungen. Erforderlich sind somit eine gewisse Komplexität der Angelegenheit und besondere Umstände, die den Beizug eines Anwalts geradezu bedingen. Bietet ein Fall bzw. eine konkrete Baueingabe bei objektiver Betrachtungsweise für einen durchschnittlich rechtskundigen Bürger nicht mehr Schwierigkeiten als viele andere, ähnlich gelagerte Fälle, besteht deshalb regelmässig kein Entschädigungsanspruch. Andernfalls müsste in sämtlichen Einspracheverfahren eine ausseramtliche Entschädigung zugesprochen werden, was die gesetzliche Regelung aus den Angeln heben würde.

2 Beurteilung durch das Baudepartement

A Keine Willkür

Das Baudepartement hielt fest, eine Entschädigungspflicht erscheine zum einen gerechtfertigt, wenn das Verfahren willkürlich eröffnet wurde oder der Entscheid willkürlich ergangen sei.

Die Vorinstanz habe zwar von sich aus erkannt, dass die Bezeichnung der Grundeigentümerschaft offensichtlich falsch war und den Eintrag korrigiert. Sie hätte folglich bereits zu diesem Zeitpunkt den Bauherrn auf die fehlende Unterschrift des rechtmässigen Grundeigentümers aufmerksam machen und das Gesuch zur Ergänzung zurückweisen können bzw. müssen. Dass sie dem Eigentümer des belasteten Grundstücks stattdessen dennoch eine Bauanzeige zugestellt hat, könne aber noch nicht als willkürlich bezeichnet werden. So bezwecke die entsprechende Vorschrift im Baureglement zwar gerade den Schutz des Grundeigentümers vor unzulässigen, d.h. ohne seinen Willen eingereichten Baugesuchen, stelle aber lediglich eine Ordnungsvorschrift dar. Eine offensichtliche Gesetzesverletzung oder eine offensichtliche Missachtung eines allgemeinen Rechtsgrundsatzes oder des tragen-



den Grundgedankens eines Gesetzes, wie sie eine willkürliche Rechtsanwendung beinhaltet, liege aber nicht vor.

B Beizug eines Anwalts oder einer Anwältin nicht unbedingt erforderlich

Weiter führte das Baudepartement aus, eine Entschädigungspflicht sei zum andern dann gerechtfertigt, wenn für die Betroffenen zur Wahrung ihrer Rechte im erstinstanzlichen Verfahren der Beizug eines Anwalts oder einer Anwältin unbedingt erforderlich war.

Zwar sei nachvollziehbar, dass die Angelegenheit für Eigentümer X. belastend und der Ausgang des Baubewilligungsverfahrens für ihn von Bedeutung gewesen sei, hätte doch die Ausübung der Dienstbarkeit zu unmittelbaren Veränderungen in der Nutzung seines Grundstücke geführt. Dass einer Streitsache aus Sicht der Betroffenen massgebliche Bedeutung zuzumessen ist, führt für sich allein aber noch nicht zur Notwendigkeit einer anwaltlichen Vertretung.

Vorliegend hätte bereits der Hinweis auf die falsche Grundeigentümerbezeichnung bzw. auf den Umstand der fehlenden Unterschrift des rechtmässigen Grundeigentümers genügt, das Bauvorhaben zumindest vorläufig zu verhindern. Dieser Einwand gegen das umstrittene Bauvorhaben habe sich bereits aus den tatsächlichen Umständen ergeben und sei auch für juristische Laien ohne Weiteres ersichtlich gewesen. Es wäre somit Eigentümer X. durchaus zuzumuten gewesen, diesen gegenüber der Vorinstanz auch selbständig vorzubringen.

3 Entscheid des Baudepartements

Da im vorliegenden Einspracheverfahren der blosser Hinweis auf die fehlende Zustimmung des Grundeigentümers ausgereicht hätte, das Bauvorhaben (vorläufig) zu verhindern, habe sich dieses hinsichtlich Komplexität und Aufwand nicht derart von übrigen Baueinspracheverfahren unterschieden. Das Baudepartement kam daher zum Schluss, dass ein Abweichen vom Grundsatz, wonach in erstinstanzlichen und Einspracheverfahren keine ausseramtliche Entschädigung zugesprochen wird, nicht gerechtfertigt sei. Der Rekurs wurde demzufolge abgewiesen.



Weitere Hinweise

Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2001/II/Nr. 1

Entscheid des Baudepartementes vom 13. Dezember 2006 i.S. D.V, Erw. 16
GVP 1987 Nr. 46

R. Hirt, Die Regelung der Kosten nach st.gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, St.Gallen 2004, S. 155 ff.

Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, Zürich/St.Gallen
2010, N 524 f.



7

Verspätete Rüge im Beschwerdeverfahren

Quelle und Zusammenfassung

Entscheid des Verwaltungsgerichtes B 2011/151 vom 20. März 2012

Die im Beschwerdeverfahren vor Verwaltungsgericht erstmals erhobene Rüge, die strassenmässige Erschliessung des geplanten Bauprojekts sei nicht genügend, ist verspätet und stellt eine unzulässige Erweiterung des Streitgegenstandes dar.

Einleitung

Die Eigentümer eines in der Wohnzone W2 gelegenen Grundstücks reichten bei der Gemeinde ein Baugesuch für den Neubau eines Einfamilienhauses ein. Die von einem Nachbarn dagegen erhobene Einsprache wies die zuständige Behörde ab und erteilte in der Folge die Baubewilligung. Dagegen erhob der Nachbar durch seinen Vertreter Rekurs beim Baudepartement, der ebenfalls abgewiesen wurde.

Gegen den abweisenden Rekursentscheid gelangte der Nachbar mit Beschwerde ans Verwaltungsgericht und beantragte, die Baubewilligung sei zu verweigern. Als Begründung machte er vor Verwaltungsgericht erstmals geltend, der angefochtene Entscheid beruhe insofern auf einer unrichtigen Feststellung des Sachverhalts und sei rechtswidrig, als das im Streit liegende Bauvorhaben über keine hinreichende strassenmässige Erschliessung verfüge.

Erwägungen

1 Freie Sachverhaltsüberprüfung und Rechtsanwendung von Amtes wegen

Nach Art. 12 Abs. 1 VRP ermittelt die Behörde oder das von ihr beauftragte Verwaltungsorgan den Sachverhalt und erhebt die Beweise von Amtes wegen.



gen (Untersuchungsgrundsatz). Sodann wendet sie das Recht von Amtes wegen an (*iura novit curia*). Das Verwaltungsgericht überprüft die Feststellungen des Sachverhalts durch die Vorinstanz grundsätzlich frei. Es ist somit weder an die Art und den Umfang der Beweiserhebung noch an die Beweiswürdigung der Vorinstanz gebunden.

2 Einschränkungen

A Das Rügeprinzip

Der Untersuchungsgrundsatz und die Rechtsanwendung von Amtes wegen entbinden die Parteien in einem vom Verfügungsgrundsatz beherrschten Verfahren aber nicht von ihrer Sorgfaltspflicht. In der Rechtsmittelschrift müssen gewisse Anhaltspunkte (Rügen) vorhanden sein, welche Rechtsnormen verletzt sein könnten. Als Rügen gelten die Einwände (Sachverhaltsvorbringen) gegen die vorinstanzliche Beurteilung oder ein geplantes Vorhaben. Sie beziehen sich auf die Vereinbarkeit der Beurteilung bzw. des Projekts mit den einschlägigen Vorschriften und/oder die vorinstanzlichen Sachverhaltsfeststellungen.

Dem Rügeprinzip kommt je nach Rechtsgebiet eine unterschiedliche Tragweite zu. Im Bauverfahrensrecht erlaubt das Rügeprinzip den Rechtsmittelinstanzen, ihre Untersuchungen auf die Einwände des Rechtsmittelklägers zu beschränken, ohne in dessen Interesse selbständig nach weiteren Mängeln des Bauvorhabens forschen zu müssen. Die richterliche Prüfung hat also in erster Linie die in den Parteischriften vorgetragenen Rügen zum Gegenstand. Das hängt damit zusammen, dass im Streit um die Erteilung einer Baubewilligung bestimmte Bauhindernisse in Frage stehen, die klar entsprechenden Normen zugeordnet werden können.

Das Rügeprinzip gilt nicht nur im Beschwerde-, sondern auch im Rekursverfahren. Eine Überprüfung des Sachverhalts erfolgt im Rekursverfahren nur, wenn die Beteiligten eine unrichtige oder unvollständige Feststellung des Sachverhalts beanstanden. Nach der Praxis des Verwaltungsgerichts hat der Rekurrent darzutun, in welchen Punkten die Sachverhaltsfeststellung der Vorinstanz unrichtig sein soll, und er hat auch anzugeben, mit welchen zusätzlichen Beweismitteln seine Darstellung belegt werden kann oder aus welchen Gründen die Beweiswürdigung der Vorinstanz seiner Ansicht nach fehlt geht. Mit diesen Rügen legen die Beteiligten den Streitgegenstand des Rechtsmittelverfahrens im Grundsatz verbindlich fest.



B Das Novenverbot

Während im Rekursverfahren neue Begehren grundsätzlich zulässig sind, sind sie im Beschwerdeverfahren vor Verwaltungsgericht nach Art. 61 Abs. 3 VRP unzulässig. Das bedeutet, dass das Verwaltungsgericht Tatsachen grundsätzlich nicht mehr berücksichtigt, die nach Abschluss des Rekursverfahrens eingetreten sind.

Als neues Begehren gilt auch die Änderung des tatsächlichen Fundaments eines Verfahrens (Klagegrund), sei es dass dieses ganz oder teilweise ersetzt oder ergänzt wird, um die mit dem gestellten Rechtsbegehren angestrebte Rechtsfolge zu erreichen. Eine Erweiterung des Streitgegenstandes ist demnach im Beschwerdeverfahren nicht mehr möglich. Auch dürfen im Beschwerdeverfahren keine neuen Anträge gestellt werden.

C Der Grundsatz von Treu und Glauben

Schliesslich gebietet der Grundsatz von Treu und Glauben ein loyales und vertrauenswürdiges Verhalten im Rechtsverkehr. Es ist auch im Verhältnis zwischen Privaten und Gemeinwesen elementar und verbietet es sowohl den Privaten als auch staatlichen Behörden, sich in ihren öffentlich-rechtlichen Rechtsbeziehungen widersprüchlich oder rechtsmissbräuchlich zu verhalten.

3 Beurteilung des konkreten Falls durch das Verwaltungsgericht

Das Verwaltungsgericht hielt im zu beurteilenden Fall fest, dass eine Baubewilligung nur erteilt werden dürfe, wenn das Land im Sinn von Art. 19 Abs. 1 RPG erschlossen sei. Land sei nach Art. 49 Abs. 2 Bst. a BauG erschlossen, wenn es über eine hinreichende Zu- und Wegfahrt verfüge. Unbestritten sei, dass die Beschwerdeführer im Rahmen des Rekursverfahrens nicht gerügt hätten, die Baubewilligung könne nicht erteilt werden, weil das Bauvorhaben über keine hinreichende strassenmässige Erschliessung verfüge. Insbesondere auch anlässlich des Augenscheins, den die Vorinstanz durchgeführt habe, hätten sie sich nicht darauf berufen, dass die strassenmässige Erschliessung ihrer Ansicht nach ungenügend sei. Es sei deshalb mit dem Grundsatz von Treu und Glauben, der ein loyales und vertrauenswürdiges Verhalten im Rechtsverkehr gebiete, nicht vereinbar und stelle zudem eine unzulässige Erweiterung des Streitgegenstands dar, wenn sich die anwaltlich vertretenen Beschwerdeführer erst im Rahmen des Beschwerdeverfahrens auf den Standpunkt stellten, die Zu- und Wegfahrt sei nicht hinreichend, was die Vorinstanz von Amtes wegen hätte prüfen und feststellen müssen. Hinzu kommt, dass keine Anhaltspunkte bestehen, wonach die



Vorinstanz aufgrund der Verhältnisse vor Ort daran gezweifelt haben könnte, dass die Baubewilligung in Ermangelung einer hinreichenden Zu- und Wegfahrt nicht hätte erteilt werden dürfen.

Das Verwaltungsgericht trat demzufolge auf die nachträglich vorgebrachte Rüge der ungenügenden Erschliessung des Bauvorhabens nicht ein.

Weitere Hinweise

Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, St. Gallen 2003, Rz. 633 und 637 mit Hinweisen

Fritzsche/Bösch/Wipf, Zürcher Planungs- und Baurecht, 5. Aufl., Zürich 2011, Band 1, Ziff. 9.4.4

Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Aufl., Bern 1983, S. 215 f.

Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl., Zürich 2010, Rz.622 f.