



Fall-Nr.:	19-7194
Stelle:	Generalsekretariat Bau- und Umweltdepartement
Instanz:	Bau- und Umweltdepartement
Publikationsdatum:	06.02.2020
Entscheiddatum:	17.01.2020

BDE 2020 Nr. 5

Art. 18 VRP, Art. 45 VRP, Art. 51 Abs. 1 VRP, Art. 25a RPG, Art. 132 f. PBG, Art. 159 Abs. 1 Bst. a PBG, Art. 108 Abs. 2 StrG, Art. 22 USG, Art. 31 LSV. Bei Vorliegen eines Gesuchs für eine bauliche Veränderung und erst recht für ein Neubauprojekt auf einem Grundstück an einer bereits lärmsanierten Kantonsstrasse ist offensichtlich, dass dem Lärmschutz massgebliche Bedeutung zukommen muss. Entsprechend ist das Gesuch im Rahmen der Koordinationspflicht an die federführende kantonale Stelle weiterzuleiten (Erw. 2.1.4). Eine mangels Einhaltung der Vorschriften über den Lärmschutz und des Strassenabstands materiell sowie zufolge fehlender strassenpolizeilicher Ausnahmegewilligung nach Art. 108 Abs. 2 StrG und fehlender (mit Zustimmung des AFU erteilter) Ausnahmegewilligung nach Art. 31 Abs. 2 LSV auch formell rechtswidrige Baubewilligung ist rechtsunwirksam. Kann auch nachträglich keine Baubewilligung erteilt werden, so ist sie allenfalls nichtig (Erw. 2.1.6 f.). Werden Bauarbeiten gestützt auf eine rechtsunwirksame Baubewilligung aufgenommen, so ist grundsätzlich ein Baustopp anzuordnen bzw. ein solcher bis zum endgültigen Entscheid über die formelle und materielle Rechtswidrigkeit des Bauvorhabens aufrechtzuerhalten (Erw. 2.1.2, 2.2.2). // (Dieser Entscheid wurde mit VerwGE B 2020/12 vom 15. Juni 2020 bestätigt.)

BDE 2020 Nr. 5 finden Sie im angehängten PDF-Dokument



19-7194

Entscheid Nr. 5/2020 vom 17. Januar 2020

Rekurrent

Tiefbauamt des Kantons St.Gallen, Lämmli brunnenstrasse 54,
9001 St.Gallen

gegen

Vorinstanz

Gemeinderat Z.____ (Verfügung vom 10. September 2019)

Rekursgegnerin

A.____GmbH
vertreten durch lic.iur. Tanja Kamber, Rechtsanwältin, Kirchplatz 12,
9450 Altstätten

Betreff

Aufhebung Baustopp (Neubau Mehrfamilienhaus)



Sachverhalt

A.

Die A.____GmbH ist Eigentümerin von Grundstück Nr. 001, Grundbuch Z.____, an der S.____strasse ____ (Kantonsstrasse) in Z.____. Das Grundstück, auf welchem bis anhin ein Wohnhaus mit angebautem Stall stand, liegt gemäss geltendem Zonenplan der Gemeinde Z.____ vom ____ in der Wohn-Gewerbezone WG3.

B.

a) Am 18. April 2018 reichte die A.____GmbH ein Baugesuch ein für den Neubau eines Mehrfamilienhauses mit 11 Wohnungen mit Tiefgarage und Steildach auf Grundstück Nr. 001. Die Erschliessung sollte wie bisher direkt über die S.____strasse erfolgen. Als Heizung war eine Wärmepumpe vorgesehen. Auf dem Situationsplan ist ein Strassenabstand von 4 m ausgewiesen. Aus den Schnitt- und Fassadenplänen, dem Umgebungsplan, dem Plan Situation Sichtzone und dem Plan zur Parkplatzberechnung ergibt sich zusätzlich, dass innerhalb des Strassenabstands oberirdisch zwei parallel zur Strasse geführte Mauern sowie zwei Sitzplätze vorgesehen sind und die unterirdisch gelegene Tiefgarage den Abstand um rund 1,3 m unterschreitet.

b) Das Baugesuch lag vom 2. bis 15. Mai 2018 öffentlich auf. Die Bauanzeige war unter anderem dem Strassenkreisinspektorat S.____ zugestellt worden. Mit Beschluss vom 4. Juni 2018 erteilte der Gemeinderat Z.____ die Baubewilligung unter Bedingungen und Auflagen. Unter anderem hielt er fest, dass vor Baubeginn der Energie- und der Aushubnachweis sowie ein Anschlussgesuch und die weiteren erforderlichen Unterlagen für die Wärmepumpe mit Sonde zur Genehmigung einzureichen seien. In Ziffer 10.1 der Baubewilligung wurde sodann darauf hingewiesen, dass gemäss Art. 32 der eidgenössischen Lärmschutz-Verordnung (SR 814.41; abgekürzt LSV) der Bauherr eines neuen Gebäudes dafür Sorge, dass der Schallschutz bei Aussenbauteilen und Trennbauteilen lärmempfindlicher Räume sowie bei Treppen und haustechnischen Anlagen den anerkannten Regeln der Baukunde entspreche. Als solche würden insbesondere die Mindestanforderungen nach der Norm 181 (Ausgabe 2006) des Schweizerischen Ingenieur- und Architektenvereins (SIA) gelten.

c) Am 2. Oktober 2018 stellte die A.____GmbH ein Gesuch für Erdsondenbohrungen für die Heizungsanlage, für welche das kantonale Amt für Wasser und Energie (AWE) am 5. November 2018 eine gewässerschutzrechtliche Bewilligung und der Gemeinderat Z.____ mit Beschluss vom 9. November 2018 die entsprechende Baubewilligung erteilte.

C.

a) Nachdem offenbar das kantonale Amt für Umwelt (AFU) zufälligerweise am 17. Juli 2019 auf den mittlerweile begonnenen Bau auf



Grundstück Nr. 001 aufmerksam geworden war und eine Unterschreitung des Strassenabstands feststellte, gelangte das kantonale Strasseninspektorat (TBA SI) am 22. Juli 2019, unter Verweis auf den mit der Bauanzeige an das Strassenkreisinpektorat S.____ zugestellten Situationsplan, an das Bauamt Z.____. Es erkundigte sich nach dem Vorhandensein der seiner Ansicht nach erforderlichen strassenpolizeilichen Bewilligung nach Art. 108 Abs. 2 des Strassengesetzes (sGS 732.1; abgekürzt StrG). Das Bausekretariat bestätigte gleichentags, dass eine solche Ausnahmegewilligung nicht vorhanden sei, machte aber geltend, es seien alle Unterlagen an das Strassenkreisinpektorat S.____ zugestellt worden. Die geplante Zufahrt sei zudem bereits seit dreissig Jahren vorhanden.

b) Das TBA SI wies in der Folge mit – unter anderem auch an die Projektverfasserin der Bauherrschaft adressiertem – E-Mail vom 22. Juli 2019 darauf hin, dass der Bau unverzüglich zu stoppen sei. Der Bau halte in mehrererlei Hinsicht den Strassenabstand nicht ein. Es hätte eine Prüfung nach Art. 108 StrG vorgenommen wie auch betreffend Lärmschutz beim AFU ein Antrag für eine kantonale Zustimmung gestellt werden müssen. Mit Schreiben vom 23. Juli 2019 an den Bausekretär wiederholte das TBA SI seine Forderung, wonach der Bau unverzüglich zu stoppen sei. Gleichentags übermittelte das Bausekretariat dem Baudepartement (Koordination Baugesuche) das Baugesuch der A.____ GmbH zur Prüfung.

c) Mit E-Mail vom 24. Juli 2019 gelangte das TBA SI wiederum an das Bausekretariat, weil bei einer in anderer Sache erfolgten Durchfahrt durch Z.____ festgestellt worden sei, dass die Rohbauarbeiten auf Grundstück Nr. 001 nach wie vor im Gange seien. Gemäss mündlicher Auskunft des Bausekretärs habe die Gemeinde bislang nichts unternommen, weil "der Rohbau zum Grossteil bereits stehe und ein Baustopp daher nicht sinnvoll" sei. Dies sei irritierend, könnten doch die Abweichungen von Gesetzen unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit noch minimiert und die Planung angepasst werden. Mit weiterem E-Mail vom 24. Juli 2019 an das Bausekretariat wie auch die Projektverfasserin teilte das TBA SI mit, dass gemäss einer ersten internen Besprechung das Dachgeschoss grundsätzlich weitergebaut werden könne, gemäss Lärmschutzverordnung jedoch Probleme mit den aktuell geplanten Fenstern (u.a. Belüftung) bestünden. Des Weiteren bestehe ein Problem bezüglich der Wohnhygiene (Belichtung). Diese Themen sollten aber auch mit den geplanten Raumteilungen lösbar sein, weshalb die Betonarbeiten fortgeführt werden könnten. Für alle übrigen Geschosse gelte jedoch weiterhin ein Baustopp. Gemäss bereits erarbeiteten Lösungsvorschlägen bräuchte es vereinzelte Anpassungen, welche am besten mit allen Beteiligten zu besprechen seien. In jedem Fall sollten bereits jetzt ein Lärmgutachter, ein Architekt und ein Statiker beigezogen werden. Da die geplante Wand entlang der Strasse noch nicht beurteilt werden können, sei auch mit den Umgebungsarbeiten zu warten.



D.

a) Mit Verfügung vom 25. Juli 2019 erliess der Gemeinderat Z.____ folgenden Beschluss:

3. Entscheid

3.1 Die Bauarbeiten für den Neubau des Mehrfamilienhauses an der S.____strasse ____sind bis zur definitiven Klärung der Situation, mit nachfolgender Ausnahme, einzustellen.

- Das Dachgeschoss kann grundsätzlich weitergebaut werden. Gemäss Lärmschutzverordnung bestehen jedoch Probleme mit den aktuell geplanten Fenstern (u.a. Belüftung). Des Weiteren besteht ein Problem bezüglich der Wohnhygiene (Belichtung). Diese Themen sollten aber auch mit den geplanten Raumaufteilungen lösbar sein. Daher können die Betonarbeiten fortgeführt werden.

3.2 Im Sinne des rechtlichen Gehörs erhalten Sie hiermit Gelegenheit zur Stellungnahme innert 3 Tagen seit Zustellung der Verfügung.

3.3 Für diesen Entscheid wird im Sinne von Art. 101 Abs. 2 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1; abgekürzt VRP) die sofortige Vollstreckbarkeit verfügt. Einem allfälligen Rekurs wird gemäss Art. 51 beziehungsweise Art. 101 Abs. 2 VRP die aufschiebende Wirkung entzogen.

3.4 Der Vollzug der Strafbestimmungen nach Art. 162 des Planungs- und Baugesetzes (sGS 731.1; abgekürzt PBG) bleibt vorbehalten.

3.5 Die Bauherrschaft wird ausdrücklich auf Art. 292 des eidgenössischen Strafgesetzbuchs (SR 311.0) aufmerksam gemacht, dieser lautet: (Zitat)

3.6 (Verzicht auf Gebühr)

In den Erwägungen wurde im Wesentlichen und unter Verweis auf Art. 159 Abs. 1 Bst. a des Planungs- und Baugesetzes (sGS 731.1; abgekürzt PBG) darauf hingewiesen, dass für das an der Kantonsstrasse liegende Bauvorhaben kantonale Teilverfügungen notwendig seien. Da diese fehlten, sei die Baubewilligung nie rechtskräftig geworden. Die Teilverfügungen seien nachzuholen.

b) Die auf der Verfügung angezeigte Rekursmöglichkeit gegen den Baustopp wurde nicht ergriffen.



E.

a) Am 6. August 2019 orientierte das Baudepartement (Koordination Baugesuche) das Bausekretariat darüber, dass gemäss kantonalen Vorprüfung des Baugesuchs weitere Unterlagen bzw. Überarbeitungen notwendig seien. Unter anderem wurde ein Situations- und Schnittplan mit vermasstem Bauvorhaben und vermasstem minimalen Abstand zum Strassengrundstück, ein Lärmgutachten sowie die Angabe der Materialisierung der entlang der Kantonsstrasse vorgesehenen Lärmschutzwand verlangt.

b) Am 12. August 2019 fand unter Teilnahme von Vertretern und Vertreterinnen der Gemeinde Z.____, der Bauherrschaft – worunter ihre Rechtsvertreterin lic.iur. Tanja Kamber, Rechtsanwältin, Altstätten – und der betroffenen kantonalen Stellen eine Besprechung statt. Gemäss Protokoll vom 19. August 2019 wurden dabei die seitens der kantonalen Stellen verlangten weiteren Unterlagen und Abklärungen besprochen und unter anderem seitens AFU mögliche bauliche Anpassungen zur Minimierung der Lärmbelastung vorgeschlagen.

c) In der Folge reichte die A.____GmbH ein Lärmgutachten betreffend Strassenverkehrslärm der B.____AG vom 16. August 2019 ein. Dieses stellte zusammenfassend fest, dass die Immissionsgrenzwerte (IGW) an der Südfassade zur Strasse im 1. und 2. Obergeschoss nicht eingehalten werden könnten. Für die Verglasungen der Südfassade, welche nicht durch die geplante Lärmschutzwand im Erdgeschoss abgeschirmt würden, brauche es somit eine Ausnahmegewilligung. Die Wand müsste sodann für eine genügende Abschirmung eine Höhe von 2,0 m ab Trottoir bzw. bis 416,1 m ü.M erreichen. Die Lüftungsfenster seien so zu planen, dass sie einen Lüftungsquerschnitt von über 5 Prozent der zu belüftenden Raumfläche aufwiesen.

d) Mit E-Mail vom 19. August 2019 zeigte das TBA SI dem Bausekretariat an, dass gemäss Feststellung des AFU die Arbeiten auf dem Baugrundstück nach wie vor nicht eingestellt, sondern gegenteils trotz Baustopps Fenster eingebaut worden seien. In der Folge wies der Gemeinderat die A.____GmbH mit Schreiben vom 20. August 2019 nochmals auf den Baustopp hin und auf den drohenden Rückbau der vorgenommenen Arbeiten, falls die erstellten Bauteile als nicht bewilligungsfähig eingestuft würden.

e) Auf Vorschlag der Bauherrschaft fand am 26. August 2019 eine zweite Besprechung mit allen Beteiligten statt. Mit E-Mail vom 27. August 2019 hielt die Rechtsvertreterin der A.____GmbH fest, dass gemäss an der Besprechung vereinbartem weiteren Vorgehen die Bauherrschaft bis 28. August 2019 Unterlagen bzw. Angaben zu Höhe und Kosten der Lärmschutzwand und zu den (Mehr-) Kosten für seitens des AFU vorgeschlagene Varianten für Grundrissanpassungen sowie für den Einbau einer kontrollierten Lüftung einreiche. Die kantonalen Stellen sollten ihrerseits bis 30. August 2019 bekanntgeben, ob sie mit der von der Bauherrschaft vorgeschlagenen Lösung einverstanden



seien. Diesfalls werde der Baustopp umgehend aufgehoben. Das TBA SI präzisierte diesbezüglich, dass gemäss Hinweis AFU an der Besprechung das weitere Vorgehen erst intern (auch juristisch) noch abgeklärt werden müsse. Darauf bezugnehmend übermittelte die Rechtsvertreterin der Bauherrschaft den kantonalen Stellen und der Gemeinde mit E-Mail vom 28. August 2019 nebst einem zusätzlichen Lärmgutachten vom 27. August 2019 betreffend "Varianten Loggia beim Immissionspunkt 16", einer Offerte für die Lüftung sowie einer Kostenschätzung für bauliche Grundrissanpassungen auch eine rechtliche Stellungnahme sowie einen konkreten Vergleichsvorschlag. Im zusätzlichen Lärmgutachten wurde zusammenfassend festgestellt, dass die Immissionsgrenzwerte an der Südfassade im 1. und 2. Obergeschoss des Mehrfamilienhauses auch mit den vorgeschlagenen Grundrissanpassungen (nach wie vor) nicht eingehalten werden könnten. Bei den Loggien im 1. und 2. Obergeschoss müssten sodann die Brüstung auf einer Höhe von 1,2 m ab OK Bodenbelag schalldicht ausgestaltet und die Untersicht der Balkone absorbierend ausgekleidet werden.

f) Das TBA SI nahm mit E-Mail vom 30. August 2019 Stellung zum Vergleichsvorschlag und zu den eingereichten Unterlagen und teilte mit, dass eine kantonale Zustimmung nur erteilt werden könne, wenn die Voraussetzungen von Art. 31 LSV erfüllt seien, was mit den seitens Bauherrschaft vorgeschlagenen Massnahmen nicht gegeben sei. Auf jeden Fall seien Grundrissanpassungen vorzunehmen und überdies die Anforderungen der SIA-Norm 181 einzuhalten. Die Kostenschätzungen seien sodann zu hoch. Die Lärmschutzwand könne bewilligt werden, wenn die Voraussetzungen für eine Zustimmung nach Art. 31 LSV erfüllt seien. Ergänzend und nach einer telefonischen Besprechung mit der Rechtsvertreterin der Bauherrschaft hielt das AFU mit E-Mail vom 3. September 2019 fest, dass eine Zustimmung nach Art. 31 LSV die vollständige Umsetzung der Massnahmen verlange, welche bereits an den beiden Sitzungen vom 12. und 26. August 2019 konkret erläutert worden seien. Ob eine Zustimmung erteilt werden könne, habe sodann – aus Sicht des AFU, nicht aber zwingend auch aus Sicht des TBA SI – keinen Einfluss auf den Baustopp. Die Bauherrschaft oder deren Rechtsnachfolger habe aber die Konsequenzen aus der selbstverschuldeten Überschreitung der Immissionsgrenzwerte zu tragen. Der Bauherrschaft werde im Interesse des Lärmschutzes dringend empfohlen, möglichst viele der als notwendig erachteten Massnahmen umzusetzen. Mit E-Mail vom 6. September 2019 informierte schliesslich das TBA SI die Rechtsvertreterin der Bauherrschaft, dass das jetzige Bauvorhaben seitens Kanton weiterhin nicht bewilligt werden könne und folglich eine Negativverfügung ergehen müsste. Die Bauherrschaft wurde gebeten, sich bis 13. September 2019 zum weiteren Vorgehen zu äussern.

F.

a) Mit E-Mail vom 9. September 2019 an die Beteiligten äusserte sich die Gemeinde über das Bausekretariat zu den bisherigen Besprechungsergebnissen und Stellungnahmen und hielt fest, dass bezüglich



der Sichtzone die Unterschrift des Nachbarn fehle und für die Ausnahmegenehmigung für die Sicht- bzw. Lärmschutzwand Pläne mit vermasselten Abständen und der Nachweis der Details im Untergeschoss nachzureichen seien. Somit ergäben sich zum einen bezüglich Sichtzone und Sicht- bzw. Lärmschutzwand keine Probleme, welche einen Baustopp rechtfertigten. Zum andern seien seitens der kantonalen Fachstelle Massnahmen zur Anpassung des Rohbaus an die Lärmschutzvorschriften vorgeschlagen worden und bestehe ohne Zustimmung des AFU lärmässig ein illegaler Zustand; wie in dessen E-Mail vom 3. September 2019 festgehalten, rechtfertige dies den Baustopp jedoch nicht. Zu beachten sei sodann, dass die Bauherrschaft die Arbeiten gestützt auf eine von der zuständigen Stelle erteilte und formell rechtskräftige Baubewilligung begonnen habe. Insgesamt seien keine Probleme ersichtlich, welche einen Baustopp rechtfertigten, weshalb dieser aufgehoben werde.

b) Mit gleichentags erfolgter Antwort stellte das TBA SI die Aufhebung des Baustopps zwar in das Ermessen der Gemeinde, wies jedoch nochmals darauf hin, dass seitens Kanton weiterhin keine gültige Bewilligung vorliege. Sodann sei die Verzögerung auf die ausstehende Rückmeldung der Bauherrschaft zurückzuführen. Bei Aufhebung des Baustopps würden alle weiteren Schritte über den Rechtsdienst bekanntgegeben.

c) In der Folge teilte der Gemeinderat Z. ___ der Bauherrschaft mit Schreiben vom 10. September 2019 unter Berufung auf das vorgehende E-Mail des Bausekretariats mit, dass der Baustopp mit sofortiger Wirkung aufgehoben werde. Es werde jedoch empfohlen, so viele Lärmschutzmassnahmen wie möglich umzusetzen. Die Wohnqualität werde damit massiv erhöht.

G.

Gegen diesen Beschluss erhob das Tiefbauamt des Kantons St.Gallen mit Schreiben vom 16. September 2019 Rekurs beim Baudepartement. Mit Rekursergänzung vom 23. September 2019 werden folgende Anträge gestellt:

1. Die Aufhebung des Baustopps vom 10. September 2019 bezüglich dem Neubau eines Mehrfamilienhauses, S. ___ strasse ___, Z. ___ / Grundstück Nr. 001 sei zu widerrufen.
2. Die Baubewilligung der Gemeinde sei als rechtsungültig zu erklären. Das Bewilligungsverfahren beim Kanton ist abzuschliessen, bevor eine rechtsgültige Baubewilligung erteilt werden kann.
3. Es seien alle notwendigen Massnahmen zu ergreifen, um das bereits im Rohbau erstellte Bauobjekt in einen gesetzes- und normenkonformen Zustand zu bringen. Sämtliche seit dem verhängten Baustopp durchgeführten Arbeiten seien rückgängig zu machen, sofern sie der Bewilligungsfähigkeit entgegenstehen.



4. Die Sanierungspflicht betreffend Strassenlärm des Kantons sei auszubedingen.
5. Sämtliche Forderungen, insbesondere Lärmsanierungsforderungen und Entschädigungsforderungen, gegen den Kanton seien abzuweisen.
6. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen (zzgl. MwSt.) zulasten der Rekursgegner.

Zur Begründung wird im Wesentlichen geltend gemacht, dass Vorinstanz und Rekursgegnerin den Aufforderungen des Kantons mehrmals nicht Folge geleistet hätten. Es seien in mehrerlei Hinsicht Verfahrensfehler seitens Vorinstanz begangen worden. Sie habe aufgrund des Lärmbelastungskatasters und eines erst kürzlich durchgeführten Lärmsanierungsprojekts gewusst, dass der Strassenlärm zu wesentlichen Überschreitungen des Immissionsgrenzwerts führe; am vorbestandenen Bauwerk habe der Kanton sogar Schallschutzfenster eingebaut. Die Vorinstanz sei sich zudem der Verfahrenskoordination gemäss Art. 132 PBG sehr wohl bewusst. Die Baubewilligung habe nie Rechtsgültigkeit erlangt, da nicht nach den gesetzlichen Vorgaben, insbesondere nach Art. 31 LSV und Art. 108 StrG vorgegangen und unter anderem kein Antrag auf kantonale Zustimmung nach Art. 31 Abs. 2 LSV gestellt und auch keine strassenpolizeiliche Ausnahmebewilligung für die Unterschreitung des Strassenabstands eingeholt worden seien. Der Kanton werde aufgrund des Baus und auch bei Erteilung einer kantonalen Zustimmung durch das AFU (bei Umsetzung der vorgeschlagenen Massnahmen) in eine Sanierungspflicht (Strassenlärm) gezwungen und sei somit direkt geschädigt.

H.

Am 24. September 2019 reichte die Rekursgegnerin der Vorinstanz ein Korrekturgesuch betreffend Erstellung der Lärmschutzwand entlang der Strasse sowie für Änderungen an der Brüstung der Loggias an der Südfassade des Mehrfamilienhauses ein. Das Gesuch wurde am 4. Oktober 2019 an das Baudepartement (Koordination Baugesuche) weitergeleitet, welches die Vorinstanz mit E-Mail vom 17. Oktober und 18. November 2019 auf fehlende Unterlagen hinwies. Seither ist das Gesuchsverfahren zufolge Unvollständigkeit des Baugesuchs formlos sistiert.

I.

Mit E-Mail vom 1. Oktober 2019 wies die instruierende Rechtsabteilung des Baudepartementes Vorinstanz und Rekursgegnerin darauf hin, dass gemäss Feststellung des TBA SI anlässlich der Durchfahrt durch Z.____ in anderer Sache auf Grundstück Nr. 001 trotz Baustopp offenbar weiterhin und vermutungsweise im Innenausbau Bauarbeiten ausgeführt würden. Ob diese den Rahmen des Baustopps überstiegen, sei unklar und von der Vorinstanz zu überprüfen. Für allfällig widerrechtlich realisierte Massnahmen bestehe grundsätzlich eine Rückbaupflicht. Die Vorinstanz bestätigte gleichentags, den Hinweis an die zuständigen Personen weiterzuleiten.



J.

a) Mit Schreiben vom 11. Oktober 2019 erklärt die Vorinstanz, auf eine Vernehmlassung zu verzichten.

b) Mit Vernehmlassung vom 11. Oktober 2019 beantragt die Rekursgegnerin, weiterhin vertreten durch lic.iur. Tanja Kamber, den Rekurs unter Kostenfolge abzuweisen, soweit auf diesen einzutreten sei. Zur Begründung wird im Wesentlichen geltend gemacht, dass der Rekurrent seine Rechtsmittelbefugnis nicht begründet habe, ihm eine solche aber auch nicht zukomme und überdies auf die Anträge 2-5 auch mangels Anfechtungsobjekts nicht eingetreten werden könnte. Sodann seien die Voraussetzungen für den Erlass von vorsorglichen Massnahmen, wie es der beantragte Baustopp darstelle, nicht gegeben. Unter anderem seien Lärmemissionen nach dem im Umweltrecht geltenden Verursacherprinzip primär durch Massnahmen an der Quelle zu begrenzen. Vorliegend könnten die Immissionsgrenzwerte mit einem lärmarmen Strassenbelag verbunden mit einer Geschwindigkeitsreduktion auf der S.____strasse in den Nachtstunden problemlos eingehalten werden; die Massnahmen wären ohne Weiteres im Rahmen des vorgesehenen Kantonsstrassenprojekts umsetzbar.

c) Mit Amtsbericht vom 30. Oktober 2019 hält das AFU unter Verweis auf die rechtlichen Grundlagen für Baubewilligungen in lärmbelasteten Gebieten fest, dass die Immissionsgrenzwerte mit der vorgesehenen Projektierung der Baute deutlich überschritten würden und somit die Grundvoraussetzung, wonach sämtliche Massnahmen gemäss Art. 31 Abs. 1 LSV – insbesondere die Anordnung der lärmempfindlichen Räume auf der lärmabgewandten Seite des Gebäudes oder bauliche oder gestalterische Massnahmen zur Lärmabschirmung – realisiert würden, offensichtlich nicht erfüllt sei. Die Vorinstanz könne jedoch nur bei Vorliegen dieser Grundvoraussetzung eine Ausnahmebewilligung nach Art. 31 Abs. 2 LSV erteilen, wobei an der Errichtung des Bauvorhabens zugleich ein überwiegendes Interesse bestehen und der Kanton zustimmen müsse. In Nachachtung des Rechtsgutachtens von CHRISTOPH JÄGER (Bauen in lärmbelastetem Gebiet, Interessenabwägung nach Artikel 31 Absatz 2 LSV, in: VLP-ASPAN Raum & Umwelt Nr. 4/09) und der bundesgerichtlichen Rechtsprechung erteile das AFU in konstanter Praxis nur dann eine Zustimmung, wenn die bundesrechtlichen Anforderungen vollumfänglich erfüllt seien. Die vorliegende Verletzung der Koordinationspflicht durch die Vorinstanz könnte somit selbst dann keine Erteilung der Ausnahmebewilligung bewirken, wenn die Rekursgegnerin nicht gewusst hätte, dass das Bauvorhaben lärmschutzrechtlich unzulässig sei. Soweit schliesslich die Rekursgegnerin geltend mache, es könnten mit lärmmindernden Massnahmen an der Strasse die Immissionsgrenzwerte gesenkt werden, sei festzuhalten, dass die lärmschutzrechtliche Ausnahmebewilligung für lärmempfindliche Gebäude nicht mit der Sanierungspflicht oder der Gewährung von Sanierungserleichterungen verknüpft sei. Namentlich bestehe kein Rechtsanspruch auf Sanierung derjenigen



Anlage, die für die Überschreitung auf einem Baugrundstück verantwortlich sei. Das Baubewilligungsverfahren und das Verfahren zur Sanierung von ortsfesten Anlagen seien getrennte Verfahren und in der Zuständigkeit unterschiedlicher Behörden. Es könne folglich im Baubewilligungsverfahren nicht die Stilllegung der lärmigen Anlage verlangt werden.

d) Mit Schreiben vom 11. November 2019 wurden den Beteiligten die eingegangenen Vernehmlassungen und der Amtsbericht zugestellt und am 15. November 2019 der Schriftenwechsel abgeschlossen und die Zustellung des Rekursentscheids angekündigt. Gleichzeitig wurden der Rechtsvertreterin der Rekursgegnerin wie von ihr mit Schreiben vom 13. November 2019 beantragt, weitere Unterlagen sowie die Vorakten zur Einsicht übermittelt.

K.

Auf die weiteren Ausführungen der Verfahrensbeteiligten in den vorgenannten Eingaben wird – soweit erforderlich – in den Erwägungen eingegangen.

Erwägungen

1.

1.1 Der vorliegende Rekurs richtet sich gegen die von der Vorinstanz am 10. September 2019 verfügte Aufhebung des am 25. Juli 2019 gestützt auf Art. 159 Abs. 1 Bst. a PBG erlassenen Baustopps. Dieser stellt eine vorsorgliche Massnahme nach Art. 18 VRP dar, welche nach Art. 44 Abs. 1 VRP mit Rekurs beim Baudepartement hätte angefochten werden können; folglich ist auch die Aufhebung des Baustopps beim Baudepartement anfechtbar.

1.2 Vorliegend sind die Frist- und Formerfordernisse erfüllt (vgl. Art. 47 und Art. 48 VRP). Bestritten wird hingegen die Rechtsmittelbefugnis des Rekurrenten.

1.2.1 Zur Erhebung des Rekurses ist gemäss Art. 45 Abs. 1 VRP berechtigt, wer an der Änderung oder Aufhebung der Verfügung oder des Entscheids ein eigenes schutzwürdiges Interesse dardat. Zur Wahrung öffentlicher Interessen steht das Rekursrecht auch der zuständigen Behörde einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft oder einer selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt zu (Art. 45 Abs. 2 VRP). Auf Art. 45 Abs. 1 VRP kann sich ein Gemeinwesen berufen, wenn es wie eine Privatperson betroffen ist, d.h. wie eine solche am Rechtsleben teilnimmt, etwa ein Grundstück veräussert, um eine Baubewilligung ersucht oder gegen eine solche Einwendungen erhebt. Während Art. 45 Abs. 1 VRP ein eigenes schutzwürdiges Interesse an der Anfechtung einer Verfügung verlangt, setzt die Rechtsmittelberechtigung nach Art. 45 Abs. 2 VRP die Wahrung öffentlicher Interessen voraus.



Das Vorliegen der Rechtsmittelbefugnis ist von Amtes wegen zu überprüfen. Die Beweislast dafür trägt, wer das Rechtsmittel ergreift. Fehlt es am Nachweis bzw. an der "Darlegung" der Rechtsmittelbefugnis, so ist auf Nichteintreten zu erkennen (CAVELTI/VÖGELI, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St.Gallen – dargestellt an den Verfahren vor dem Verwaltungsgericht, St.Gallen 2003, N 385).

1.2.2 Die Rekursgegnerin macht zum einen geltend, es könne auf den Rekurs, welchen der Rekurrent in eigenem Namen erhoben habe, bereits zufolge mangelnder Begründung seiner – nicht offensichtlichen – Legitimation in der Rekurschrift nicht eingetreten werden.

In der Rekurschrift finden sich tatsächlich keine expliziten Ausführungen zur Rechtsmittelbefugnis des Rekurrenten. Dies allein führt jedoch noch nicht zu einem Nichteintreten. Vielmehr darf sich die "Darlegung" der Befugnis auch aus den Akten oder aus Anhaltspunkten in entsprechenden Parteivorbringen ergeben (vgl. KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, Zürich/Basel/Genf 2013, 3. Auflage, N 693 und 1008). Vorliegend macht der Rekurrent in der Rekursbegründung unter anderem geltend, dass bei Erteilung der Baubewilligung für das an einer Kantonsstrasse liegende Bauvorhaben nicht nach den gesetzlichen Vorgaben, insbesondere nach Art. 31 LSV und Art. 108 StrG vorgegangen worden sei; auch wird die Frage der Sanierungspflicht des Kantons angesprochen. Damit verweist der Rekurrent in ausreichendem Mass auf die ihm im Zusammenhang mit Kantonsstrassen und entsprechend mit dem vorliegenden Bauvorhaben zustehenden Befugnisse und Zuständigkeiten und die von ihm wahrgenommenen öffentlichen Aufgaben und Interessen (vgl. nachstehend Erw. 1.2.3).

1.2.3 Die Rekursgegnerin bringt zum andern vor, die Legitimation des Rekurrenten sei auch materiell nicht gegeben. So genüge der Hinweis auf eine Sanierungspflicht und daraus fliessende direkte Schädigung des Kantons nicht, um die Legitimation des Rekurrenten selbst zu bejahen. Zur Vertretung des Kantons sei er sodann nicht befugt. Zwar sei er gemäss Art. 1 der Strassenverordnung (sGS 732.11; abgekürzt StrV) zuständige Stelle des Staates. Diese Zuständigkeitsregelung beziehe sich jedoch nur auf die Zuständigkeiten gemäss Strassengesetz. Auch in der Ermächtigungsverordnung (sGS 141.41; abgekürzt ErmV) fehle es an einer entsprechenden Regelung zu Gunsten der Leitung des Rekurrenten. Selbst wenn sodann von einer zulässigen Vertretung des Kantons durch den Rekurrenten ausgegangen würde, wäre auch die Legitimation des Kantons zu verneinen, da dieser durch die Verweigerung des Baustopps nicht konkret und direkt in seinen finanziellen Interessen berührt werde. Seine Interessen könnte er erst dann geltend machen, wenn er tatsächlich zu einer Sanierung verpflichtet würde. Ein bloss allgemeines finanzielles Interesse sei aber nicht ausreichend. Schliesslich sei der Rekurrent auch dann nicht legitimiert, wenn er wie eine Privatperson betroffen wäre. So liege eine rechtskräftige und keineswegs nichtige Baubewilligung vor, die nur mit einem



Widerruf geändert werden könnte. Ein solcher wäre allerdings nur zulässig, wenn eine Anfechtung der Bewilligung mittels ordentlichem Rechtsmittel nicht möglich gewesen wäre, was vorliegend zu verneinen sei. Dem Rekurrenten wäre es möglich und zumutbar gewesen, gegen das Baugesuch rechtzeitig Einsprache zu erheben. Entsprechend sei er nun auch nicht legitimiert, einen Baustopp zu verlangen bzw. dessen Verweigerung anzufechten. Insgesamt könne auf den Rekurs folglich nicht eingetreten werden.

Gemäss Art. 6 Abs. 1 StrG hat der Staat die Hoheit über die Kantonsstrassen. Die Strassenhoheit ist Teil der allgemeinen Staatsgewalt, umfassend die Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz auf dem Gebiet des Strassenwesens, den Bau, den Unterhalt und die Finanzierung der Strassen sowie die Ordnung der Benutzung (G. GERMANN, Kurzkomentar zum st.gallischen Strassengesetz vom 12. Juni 1988, St.Gallen 1989, Art. 6 N 1). Nach Art. 25 Abs. 1 Bst. a des Geschäftsreglements der Regierung und der Staatskanzlei (sGS 141.3; abgekürzt GeschR) fallen die im Zusammenhang mit öffentlichen Strassen stehenden Aufgaben in den Geschäftskreis des Baudepartementes. Der Rekurrent wiederum ist im Bereich des Geltungsbereichs des Strassengesetzes zuständige Stelle des Kantons, soweit keine besonderen Vorschriften gelten (Art. 1 StrV). Als solche ist er nicht nur für die Bewilligungserteilung (vgl. Art. 22 f., 25 f., 63 und 108 Abs. 2 StrG) und die Erhebung von Nutzungsabgaben (Art. 29 StrG), sondern auch für den Strassenbau (Art. 34 f. und 39 f. StrG), den Landerwerb (Art. 48 Abs. 1 StrG) und den Strassenunterhalt (Art. 53 StrG) zuständig. Im Weiteren erlässt der Rekurrent Strassenabstände, Sichtzonen, Zutrittsverbots- und Immissionslinien (Art. 102 Abs. 1 Bst. d und e StrG), Baulinienpläne (Art. 102^{bis} StrG) und Planungszonen für Kantonsstrassen (Art. 103 Abs. 2 StrG). Sodann ist er nach Art. 6 der Verordnung zum Einführungsgesetz zur eidgenössischen Umweltschutzgesetzgebung (sGS 672.11) unter anderem zuständig für die Erstellung der Sanierungsprojekte für Kantonsstrassen (Bst. b) sowie für die Umsetzung von Sanierungsprojekten und Schallschutzmassnahmen und für den Schutz vor Erschütterungen bei Verkehrsanlagen des Kantons (Bst. e und h). Entsprechend ist der Rekurrent nach Art. 45 Abs. 1 wie auch nach Abs. 2 VRP auch zur Erhebung von Einsprachen bzw. Rekursen in Bezug auf private Bauvorhaben berechtigt, die Kantonsstrassen tangieren, ist es doch seine Aufgabe, deren Bestand zu gewährleisten und das Entstehen von künftigen Sanierungspflichten für den Kanton zu verhindern.

1.3 Die Rekursgegnerin macht im Weiteren geltend, dass auf die Anträge 2 bis 5 des Rekurrenten von vornherein auch mangels Anfechtungsobjekt nicht eingetreten werden könne. Die Vorinstanz habe lediglich den Erlass eines Baustopps als vorsorgliche Massnahme verweigert. Zu Antrag 1 im Besonderen sei festzuhalten, dass nicht die Aufhebung, sondern die Verweigerung eines Baustopps als vorsorgliche Massnahme angefochten werde. Der rekurrentische Antrag 1 könne sich somit nur auf den Verzicht auf die vorsorgliche Einstellung der Bauarbeiten beziehen.



1.3.1 Die Vorinstanz hat den mit Verfügung vom 25. Juli 2019 erlassenen Baustopp auf Art. 159 Abs. 1 Bst. a PBG gestützt. Gemäss dieser Bestimmung kann die Einstellung der Arbeiten verfügt werden, wenn durch die Errichtung von Bauten und Anlagen ohne Bewilligung oder auf andere Weise ein unrechtmässiger Zustand geschaffen wird. Die Vorinstanz hielt diesbezüglich fest, dass die Baubewilligung für den umstrittenen Neubau des Mehrfamilienhauses aufgrund fehlender kantonaler Teilverfügungen nie rechtskräftig geworden und die Teilverfügungen nachzuholen seien.

Bei der verfügten Einstellung der Bauarbeiten handelt es sich um eine vorsorgliche Massnahme nach Art. 18 VRP, welche auch ohne vorgängiges rechtliches Gehör als superprovisorische Verfügung erlassen werden kann, wenn wegen Gefahr sofort verfügt werden muss (Art. 15 Abs. 3 VRP). Mit Blick auf Sinn und Zweck eines Baustopps ist die Notwendigkeit einer sofortigen Einstellung von Bauarbeiten in aller Regel gegeben und auch vorliegend zu bejahen. Entsprechend hat die Vorinstanz in ihrer Verfügung vom 25. Juli 2019 gestützt auf Art. 51 bzw. Art. 101 Abs. 2 VRP zu Recht auch die sofortige Vollstreckbarkeit angeordnet und einem allfälligen Rekurs die aufschiebende Wirkung entzogen. Die Anhörung ist im Fall einer superprovisorischen Anordnung allerdings möglichst bald nachzuholen und die Verfügung gegebenenfalls durch eine (anderslautende) vorsorgliche und damit anfechtbare Massnahme oder durch einen Bauentscheid in der Sache zu ersetzen (CH. MÄDER, Das Baubewilligungsverfahren, Diss. Zürich 1991, N 634 und 636; M. RUOSS FIERZ, Massnahmen gegen illegales Bauen, Diss. Zürich 1999, S. 95 und 105; KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, a.a.O., N 573).

1.3.2 Vorliegend wurde der Rekursgegnerin vor Erlass des Baustopps das rechtliche Gehör zwar nicht ausdrücklich gewährt, sondern erst mit der Verfügung vom 25. Juli 2019 Frist zur Stellungnahme angesetzt. Das Gesuch des TBA SI um Erlass des Baustopps vom 22. Juli 2019 war aber ebenso wie dessen zweite Aufforderung an die Vorinstanz und der Vorschlag für eine Besprechung möglicher Lösungsansätze vom 24. Juli 2019 jeweils gleichentags auch der Projektverfasserin der Rekursgegnerin bekanntgegeben worden. Am 12. August 2019 fand sodann eine erste mündliche Besprechung aller Beteiligten statt. Das rechtliche Gehör erscheint damit ausreichend gewährt. Zudem und im Besonderen hat die Vorinstanz bereits in ihrer Verfügung vom 25. Juli 2019 die Rekursmöglichkeit eröffnet, von welcher die Rekursgegnerin jedoch keinen Gebrauch machte. Die Darstellung der Rekursgegnerin in ihrer Vernehmlassung vom 11. Oktober 2019, wonach sie gegen die lediglich superprovisorisch ergangene Verfügung vom 25. Juli 2019 kein Rechtsmittel habe ergreifen können und darauf angewiesen gewesen sei, dass die Vorinstanz über das Festhalten an der Massnahme entscheide, ist insofern nicht zutreffend. Vielmehr ist die Verfügung bzw. der Baustopp vom 25. Juli 2019 in Rechtskraft erwachsen und hat die Vorinstanz mit Schreiben vom 10. September 2019 nicht ihren Verzicht auf Erlass einer vorsorglichen Massnahme



bekanntgegeben, sondern den bereits bestehenden gültigen Baustopp explizit aufgehoben. Diese Aufhebung stellt eine anfechtbare Verfügung dar – d.h. eine hoheitliche Anordnung im Einzelfall, die sich auf öffentliches Recht stützt und ein Rechtsverhältnis in verbindlicher Weise regelt –, obschon sie nicht ausdrücklich als solche überschrieben und auch mit keiner Rechtsmittelbelehrung versehen ist (vgl. u.a. CAVELTI/VÖGELI, a.a.O., N 536 und 557). Folglich verlangt der Rekurrent in Antrag 1 in formeller Hinsicht zu Recht den Widerruf der Aufhebung des Baustopps.

1.3.3 Mit Antrag 2 ersucht der Rekurrent, es sei die Baubewilligung vom 4. Juni 2018 als rechtsungültig zu erklären. Es ist jedoch nicht ersichtlich, inwiefern dem Rekurrenten – über die beantragte Bestätigung der Baueinstellung hinaus – an einer entsprechenden ausdrücklichen und zusätzlichen Feststellung ein aktuelles und schutzwürdiges Interesse zukommen sollte (vgl. u.a. VerwGE B 2017/160 vom 26. September 2019 Erw. 6.2; CAVELTI/VÖGELI, a.a.O., N 560). Die (nachstehend vorzunehmende) vorfrageweise Prüfung der Rechtsgültigkeit der Baubewilligung im Rahmen der Überprüfung des Baustopps ist vielmehr ausreichend, zumal der Abschluss des noch hängigen (Korrektur-)Bewilligungsverfahrens und damit auch die definitive rechtliche Qualifikation der Baubewilligung noch offen sind. Auf Antrag 2 ist folglich nicht einzutreten.

1.3.4 Wie von der Rekursgegnerin zu Recht vorgebracht, sind sodann die Anträge 3 bis 5 nicht Gegenstand der angefochtenen Aufhebungsverfügung vom 10. September 2019, womit sie auch nicht Rekursgegenstand sein können (CAVELTI/VÖGELI, a.a.O., N 478 und 579; KÖLZ/HÄNER/ BERTSCHI, a.a.O., N 686 ff.). Auf sie kann deshalb nicht eingetreten werden.

1.4 Als Zwischenfazit ergibt sich, dass der Rekurrent zur Anfechtung der Aufhebung des Widerrufs des Baustopps legitimiert ist und insofern auf den Rekurs einzutreten ist. Sollte dies in einem allfälligen Beschwerdeverfahren anders beurteilt werden, wird ergänzend bereits jetzt darauf hingewiesen, dass – aufgrund der nachfolgend aufzuzeigenden schwerwiegenden Verletzung von Verfahrensvorschriften – die Aufhebung der vorinstanzlichen Verfügung vom 10. September 2019 im Rahmen aufsichtsrechtlichen Einschreitens geprüft würde. Auf die Anträge 2 bis 5 des Rekurrenten kann demgegenüber nicht eingetreten werden.

2.

Der Rekurrent beantragt den Widerruf der Aufhebung des mit vorinstanzlicher Verfügung vom 25. Juli 2019 erlassenen Baustopps. Zu prüfen ist folglich, ob die Voraussetzungen für den Baustopp im Zeitpunkt der angefochtenen Aufhebung bzw. des vorliegenden Entscheids nach wie vor gegeben sind.



2.1 Abzuklären ist zunächst, ob eine gültige Baubewilligung vorliegt, gestützt auf welche mit der Ausführung des umstrittenen Bauvorhabens begonnen werden durfte.

2.1.1 Der Rekurrent ist der Auffassung, dass die Baubewilligung vom 4. Juni 2018 nie Rechtsgültigkeit erlangt habe. Es seien weder die Grundsätze der Verfahrenskoordination beachtet noch die materiellen strassen- und lärmschutzrechtlichen Vorgaben eingehalten worden. Auch die Vorinstanz vertrat in ihrer Verfügung vom 25. Juli 2019 die Auffassung, dass die erteilte Baubewilligung aufgrund der fehlenden kantonalen Teilverfügungen nicht rechtskräftig geworden sei. Im E-Mail vom 9. September 2019 hielt sie dann allerdings fest, dass gestützt auf eine formell rechtmässige Baubewilligung gebaut werde. Auch die Rekursgegnerin macht geltend, dass sie die Bauausführung im Vertrauen auf eine rechtskräftige Baubewilligung begonnen und bereits erhebliche finanzielle Mittel investiert habe. Die Baubewilligung sei nicht nichtig. Die Vorinstanz sei gestützt auf Art. 28 Abs. 1 des Einführungsgesetzes zur eidgenössischen Umweltschutzgesetzgebung (sGS 672.1) zuständig für Beurteilung und Entscheidung lärmschutzrechtlicher Gesichtspunkte. Dabei sei die Einhaltung der Immissionsgrenzwerte in lärmbelasteten Gebieten nach Art. 31 Abs. 1 LSV zunächst mit primären Massnahmen sicherzustellen. Für den juristisch nicht geschulten Durchschnittsbürger sei weder offensichtlich noch leicht erkennbar, dass unter Umständen eine kantonale Zustimmung erforderlich sei. Dasselbe gelte für das Erfordernis der strassenpolizeilichen Bewilligung zur Unterschreitung des Strassenabstands. Die rechtskräftige Baubewilligung könne somit nur mit einem Widerruf nach Art. 28 VRP geändert werden, für welchen die Voraussetzungen jedoch nicht gegeben seien.

2.1.2 Die Baubewilligung stellt eine sogenannte Polizeierlaubnis dar, mit der festgestellt wird, dass dem zu Grunde liegenden Bauvorhaben keine öffentlich-rechtlichen, insbesondere baupolizeilichen, umweltrechtlichen und raumplanerischen Hindernisse entgegenstehen (vgl. u.a. A. BAUMANN, in: A. BAUMANN ET AL. (Hrsg.), Kommentar zum Baugesetz des Kantons Aargau, Bern 2013, § 59 N 29 und 32). Für die rechtliche Qualifikation der vorliegend umstrittenen Baubewilligung bzw. des bereits erstellten Rohbaus ist vorab zu unterscheiden zwischen formeller und materieller Rechtswidrigkeit. Eine materiell rechtswidrige Baubewilligung tritt bei mangelnder Anfechtung in Rechtskraft und gilt damit als formell rechtmässig erteilt. Gestützt auf eine solche formell rechtmässige Bewilligung darf in der Folge gebaut werden, und die entsprechend erstellte Baute geniesst Bestandesgarantie nach Art. 109 Abs. 1 PBG. Eine Anpassung an den rechtmässigen Zustand kann nur im Rahmen eines rechtskräftigen Widerrufs der materiell rechtswidrigen Baubewilligung nach Art. 28 VRP verlangt werden. Vorbehalten bleibt die Nichtigkeit einer Baubewilligung, welche jederzeit und von Amtes wegen zu beachten ist (B. WALDMANN, in: GRIFFEL/LINIGER/RAUSCH/THURNHERR (Hrsg.), Fachhandbuch Öffentliches Baurecht, Zürich/Basel/Genf 2016, N 6.22 und 6.23 ff.). Nichtigkeit ist jedoch nur gegeben, wenn die Verfügung einen besonders



schweren Mangel aufweist, dieser offensichtlich oder zumindest leicht erkennbar ist und die Nichtigkeit die Rechtssicherheit nicht ernsthaft gefährdet. Zur Nichtigkeit können schwerwiegende Zuständigkeitsfehler, besonders gewichtige Verfahrensfehler, schwere Form- oder Eröffnungsmängel oder ein ausserordentlich schwerwiegender inhaltlicher Mangel führen (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Auflage, Zürich/St.Gallen 2016, N 1098, 1102 ff.). Sind diese Voraussetzungen erfüllt, gilt eine gestützt auf eine solche Bewilligung erstellte Baute als formell und materiell rechtswidrig (WALDMANN, a.a.O., N 6.25).

Formelle Rechtswidrigkeit einer Baute liegt vor, wenn eine Baute ohne oder ohne genügende Baubewilligung erstellt wurde. Kann die erforderliche Bewilligung auf Gesuch hin nachträglich erteilt werden, so ist der Mangel geheilt. Andernfalls gilt eine entsprechende Baute als formell und materiell rechtswidrig (WALDMANN, a.a.O., N 6.4 f. und 6.10; MÄDER, a.a.O., N 656 f.).

Ist eine Baute sowohl formell als auch materiell rechtswidrig, so hat die Behörde grundsätzlich die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands zu prüfen (WALDMANN, a.a.O., N 6.28). Wird im Fall formeller Rechtswidrigkeit kein Gesuch um nachträgliche Bewilligung gestellt, so bleibt es auch bei einer materiell rechtmässigen Baute bei der formellen Rechtswidrigkeit (vgl. Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2013/III/6).

Wird die Baurechtswidrigkeit während der Erstellung bemerkt, so ist die Einstellung der Arbeiten zu verfügen (vgl. WALDMANN, a.a.O., N 6.8; BAUMANN, a.a.O., N 92, 97 und 101; RUOSS FIERZ, a.a.O., S. 95, 96 und 98 f.).

2.1.3 Erfordert die Errichtung oder die Änderung einer Baute oder Anlage Verfügungen mehrerer Behörden, so ist nach Art. 25a Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (SR 700; abgekürzt RPG) eine Behörde zu bezeichnen, die für ausreichende Koordination sorgt. Im Hinblick auf die anzustrebende inhaltliche Widerspruchsfreiheit der verschiedenen Verfügungen (Art. 25a Abs. 3 RPG) legt Art. 25a Abs. 2 RPG verschiedene Koordinationsgrundsätze fest. Im kantonalen Recht wird der Koordinationsgrundsatz in Art. 132 f. PBG umgesetzt. Die politische Gemeinde hat demnach bei Eingang eines Baugesuchs zu prüfen, ob die Bewilligung einer Baute oder Anlage die Mitwirkung von Stellen des Kantons erfordert. Sind die Unterlagen vollständig, so legt sie diese öffentlich auf und leitet sie mit einer ersten kurzen Stellungnahme an die federführende Stelle des Kantons weiter (Art. 133 Bst. c PBG; Ziff. 2.1 des Anhangs zur Verordnung zum Planungs- und Baugesetz [sGS 731.11; abgekürzt PBV]). Die Prüfung der seitens Bauherrschaft eingereichten Unterlagen zur Abklärung einer allenfalls erforderlichen kantonalen Mitwirkung im Baubewilligungsverfahren erfolgt aufgrund des Baugesuchsformulars G11 (abrufbar unter: <http://baugesuch-sg.contaxt.net/SGBG/servlet/Baugesuch>).



2.1.4 Vorliegend hatte die Vorinstanz ein Baugesuch zu prüfen für einen Neubau an der durch Z.____ führenden S.____strasse, einer Kantonsstrasse mit einem durchschnittlichen täglichen Verkehrsaufkommen (DTV) von 10'780 Fahrten im Jahr 2017 und 10'816 Fahrten im Jahr 2018 (vgl. die Zusammenstellung der automatischen Verkehrszählungen unter: <http://www.verkehrszahlen.sg.ch/>). Für die S.____strasse war vor einigen Jahren ein Lärmsanierungsprojekt durchgeführt worden, im Rahmen desselben der Kanton als Anlageinhaber an der damals auf dem Baugrundstück stehenden Wohnbaute Schallschutzfenster eingebaut hatte, nachdem bereits gemäss Lärmbelastungskataster aus dem Jahr 1990 eine Überschreitung sogar der Alarmwerte festgestellt worden war. Für die Vorinstanz – was entgegen der rekursgegenerischen Darstellung aber auch für die in der Bauwirtschaft professionell tätige Rekursgegnerin und ihre Projektverfasserin gelten muss – war somit offensichtlich, dass dem Lärmschutz bei einer baulichen Veränderung und erst recht bei einem Neubauprojekt auf dem fraglichen Grundstück massgebliche Bedeutung zukommen musste. Entsprechend hätte die Vorinstanz zumindest bei korrekter Prüfung des Gesuchs unter Anhandnahme des Formulars G11 ohne Weiteres die erforderliche Mitwirkung des TBA ("Lärmschutz im Bereich von Kantonsstrassen") und des AFU ("Lärmschutz IGW-Überschreitung") erkennen, allenfalls die Notwendigkeit und die Voraussetzungen für eine Ausnahmegewilligung nach Art. 31 Abs. 2 LSV prüfen und falls nötig einen Antrag auf die hierzu erforderliche Zustimmung des AFU einreichen müssen (vgl. den Hinweis auf Formular G11 sowie nachstehend Erw. 2.1.5). Die Vorinstanz hätte aber ohnehin auch unabhängig einer Weiterleitung des Baugesuchs an das AFU vor Erteilung der Baubewilligung sicherstellen müssen – durch Einfordern eines Lärmgutachtens sowie des Nachweises nach SIA-Norm 181 –, dass das geplante Bauvorhaben so, wie es zur Bewilligung eingereicht war, die lärmschutzrechtlichen Vorgaben einzuhalten vermag. Es genügt nicht, die Bauherrschaft erst in der Baubewilligung in allgemeiner Form auf ihre diesbezügliche Pflicht hinzuweisen. Aus den mit dem Baugesuch eingereichten und am 4. Juni 2018 bewilligten Plänen ergibt sich sodann klar, dass innerhalb des Strassenabstands Anlagen (zwei sich der Strasse entlangziehende Mauern sowie Sitzplätze) und eine unterirdische Baute (Teil der Tiefgarage) vorgesehen waren, für welche nach Art. 104 in Verbindung mit Art. 108 Abs. 2 StrG eine Ausnahmegewilligung einzuholen und das Gesuch gemäss Formular G11 ("an Kantons- und Nationalstrassen strassenpolizeiliche Bewilligung") auch aus diesem Grund an den Rekurrenten weiterzuleiten gewesen wäre. Dies wäre im Übrigen auch gestützt auf Art. ____ des Baureglements der Gemeinde Z.____ vom ____ geboten gewesen, wonach für Bauten unter dem gewachsenen Boden gegenüber Strassen der Strassenabstand gilt und dieser (nur) mit Zustimmung der Strassenaufsichtsbehörde reduziert werden kann. Schliesslich hätte die Bauherrschaft auch ihr Gesuch um eine gewässerschutzrechtliche Bewilligung für Erdsondenbohrungen für die Heizungsanlage (Wärmepumpe) dem Baugesuch zur Weiterleitung an das AWE bereits beilegen müssen (vgl. Formular G11 "Erdsonden"), da auch diesbezüglich eine koordinierte Beurteilung verlangt wird. Die Vorinstanz hat die



Bauanzeige zwar dem Strassenkreisinspektorat S.____ zugestellt. Damit ist sie aber, wenn überhaupt, lediglich ihrer Anzeigepflicht nach Art. 139 PBG – Anzeige an den Kanton als Strasseneigentümer bzw. Anlageinhaber –, nicht aber der sich aus dem Grundsatz der Verfahrenskoordination ergebenden Pflicht zur Weiterleitung des Baugesuchs an die federführende kantonale Stelle nach Art. 133 Bst. c PBG nachgekommen.

2.1.5 In materieller Hinsicht steht beim vorliegenden Bauvorhaben die Einhaltung der Lärmschutzvorschriften im Vordergrund. So werden in lärmbelasteten Gebieten nach Art. 22 Abs. 1 des eidgenössischen Umweltschutzgesetzes (SR 814.01; abgekürzt USG) Baubewilligungen für neue Gebäude, die dem längeren Aufenthalt von Personen dienen, grundsätzlich nur erteilt, wenn die Immissionsgrenzwerte nicht überschritten werden. Werden sie überschritten, so werden Baubewilligungen für solche Neubauten nach Art. 22 Abs. 2 USG nur erteilt, wenn die Räume zweckmässig angeordnet und die allenfalls notwendigen zusätzlichen Schallschutzmassnahmen getroffen werden. Die Voraussetzungen für Baubewilligungen in lärmbelasteten Gebieten werden in Art. 31 LSV konkretisiert. So dürfen nach Art. 31 Abs. 1 LSV bei einer Überschreitung der Immissionsgrenzwerte Neubauten und wesentliche Änderungen von Gebäuden mit lärmempfindlichen Räumen nur bewilligt werden, wenn diese Werte eingehalten werden können durch die Anordnung der lärmempfindlichen Räume auf der dem Lärm abgewandten Seite des Gebäudes (Bst. a) oder durch bauliche oder gestalterische Massnahmen, die das Gebäude gegen Lärm abschirmen (Bst. b). Können die Immissionsgrenzwerte durch entsprechende Massnahmen nicht eingehalten werden, so darf die Baubewilligung nur erteilt werden, wenn an der Errichtung des Gebäudes ein überwiegendes Interesse besteht und die kantonale Behörde zustimmt (Abs. 2). Die Grundeigentümer tragen die Kosten für die Massnahmen (Abs. 3). Vorliegend ist unbestritten und lässt sich auch den seitens der Rekursgegnerin nachgereichten Lärmgutachten entnehmen (vgl. auch den Amtsbericht des AFU vom 30. Oktober 2019), dass sich aus der geplanten Positionierung des Neubaus und der vorgesehenen Anordnung der Wohnungsgrundrisse eine wesentliche Überschreitung der Immissionsgrenzwerte ergibt. Bereits durch Einhaltung eines grösseren Abstands zur Strasse hätte eine merklich immissionsreduzierende Wirkung erzielt werden können. Nachdem der Rohbau bei Erlass des Baustopps jedoch bereits erstellt war, wurden alternativ die Erstellung einer Lärmschutzwand mit schallabsorbierender Verkleidung und Massnahmen und Anpassungen im Innern der Baute diskutiert sowie die Nachreichung eines Lärmgutachtens und eines Schallschutznachweises nach SIA-Norm 118 für die Aussenbauteile gefordert. Es ist jedoch klar festzuhalten, dass diese Massnahmen die Lärmsituation für die künftigen Bewohnerinnen und Bewohner der Baute zwar verbessern könnten, sie jedoch nur subsidiär greifen und nichts an der Tatsache ändern, dass bei richtiger Planung vor allem von Strassenabstand, Aussenverkleidung und Wohnungsgrundrissen ein weit umfassenderer und den Anforderungen von Art. 31 Abs. 1 LSV unter Umständen bereits genügender Lärmschutz hätte erzielt



werden können. Wie im Amtsbericht des AFU vom 30. Oktober 2019 festgehalten, wird denn auch eine Zustimmung zu einer Ausnahmebewilligung nach Art. 31 Abs. 2 LSV nur erteilt, wenn alle (gestalterischen und baulichen) Möglichkeiten zur Einhaltung der lärmschutzrechtlichen Voraussetzungen bereits ausgeschöpft wurden und die strikte Anwendung von Art. 22 USG, unter Würdigung aller Umstände des Einzelfalls, unverhältnismässig wäre. Ebenso ist die vorgeschlagene Lärmschutzwand zwar wirksam für das Erdgeschoss des geplanten Mehrfamilienhauses; sie führt aber – ebenso wie eine lärmschutzmässig unzureichende Aussenverkleidung der umstrittenen Baute – unter Umständen dazu, dass sich durch Reflexion die Lärmimmissionen auf der gegenüberliegenden Liegenschaft auf der anderen Strassenseite erhöhen (vgl. das Protokoll der Besprechung vom 12. August 2019).

2.1.6 Zusammenfassend ist festzustellen, dass sich das geplante und bereits im Rohbau erstellte Mehrfamilienhaus als materiell rechtswidrig erweist, werden doch mit der bewilligten Ausführung insbesondere die Immissionsgrenzwerte überschritten und die Vorschriften über den Lärmschutz nicht eingehalten. Bereits aus diesem Grund hätte keine ordentliche Baubewilligung erteilt werden dürfen. Im Weiteren werden die Vorschriften über die Einhaltung des Strassenabstands verletzt. Die Baubewilligung vom 4. Juni 2018 ist sodann auch insofern materiell rechtswidrig, als es an der rechtlichen Sicherstellung der für die Ausfahrt notwendigen Sichtzonen fehlt. In formeller Hinsicht mangelt es an einer strassenpolizeilichen Ausnahmebewilligung nach Art. 108 Abs. 2 StrG sowie an einer mit Zustimmung des AFU erteilten Ausnahmebewilligung der Vorinstanz nach Art. 31 Abs. 2 LSV. Die Baubewilligung vom 4. Juni 2018 wie auch der bereits erstellte Rohbau sind folglich – jedenfalls zum heutigen Zeitpunkt – als sowohl formell wie materiell rechtswidrig zu bezeichnen; die Baubewilligung entfaltet keine Rechtswirkung.

2.1.7 Kommunale Baubewilligungen, die ohne die erforderliche Zustimmung oder Genehmigung durch die kantonale Behörde erteilt wurden, sind unter bestimmten Voraussetzungen sogar nichtig; dies unabhängig davon, ob der Genehmigungsvorbehalt im Bundesrecht oder im kantonalen Recht begründet ist und jedenfalls dann, wenn die fragliche Zustimmung auch nachträglich nicht erteilt werden kann (vgl. u.a. GVP 2001 Nr. 94; VerwGE B 2015/131 vom 30. Mai 2017 Erw. 4.2.1). Vorliegend ist das Baugesuch von der Vorinstanz nachträglich an die zuständige kantonale Stelle weitergeleitet und von der Rekursgegnerin zusätzlich am 24. September 2019 ein Korrekturgesuch eingereicht worden. Ein Antrag der Vorinstanz auf Zustimmung des AFU nach Art. 31 Abs. 2 LSV liegt jedoch nicht vor und die Unterlagen sind noch unvollständig. Ob die Voraussetzungen für eine nachträgliche Erteilung der ausstehenden Zustimmungen bzw. Ausnahmebewilligungen irgendwann erfüllt sein werden, ist somit noch offen. Erst nach förmlichem Abschluss des Baubewilligungs- und Korrekturgesuchsverfahrens wird folglich feststehen, ob die Baubewilligung vom 4. Juni 2018 nicht nur rechtsunwirksam, sondern auch nichtig ist.



2.2 Nachdem die Bauausführung gestützt auf eine rechtsunwirksame Baubewilligung begonnen wurde, ist die am 25. Juli 2019 angeordnete Einstellung der Arbeiten zu Recht erfolgt. Zu prüfen bleibt, ob die Vorinstanz den Baustopp mit Verfügung vom 10. September 2019 wieder aufheben durfte.

2.2.1 Die Vorinstanz hat die Aufhebung im E-Mail vom 9. September 2019 damit begründet, dass zum einen die Erteilung der ausstehenden Bewilligungen kein Problem sei und zum andern gemäss Aussage des AFU die Frage, ob eine Zustimmung zur Unterschreitung des geltenden Immissionsgrenzwerts nach Art. 31 Abs. 2 LSV erteilt werden könne, keinen Einfluss auf den Baustopp habe. Auch die Rekursgegnerin verweist auf die Stellungnahme des AFU vom 3. September 2019. Sodann habe das TBA SI bereits an der Besprechung vom 12. August 2019 eine Ausnahmegewilligung in Aussicht gestellt, worauf das Korrektorgesuch für die Erhöhung der vorgesehenen Lärmschutzwand eingereicht worden sei. Insgesamt ergebe die Interessenabwägung, dass die Vorinstanz zu Recht auf den Erlass von vorsorglichen Massnahmen – d.h. die Bestätigung des superprovisorisch verfügten Baustopps – verzichtet (bzw. nach der vorstehend [Erwägung 1.3.2] ausgeführten Rechtsauffassung den Baustopp zu recht widerrufen) habe.

2.2.2 Tatsächlich hat das AFU auch im Amtsbericht vom 30. Oktober 2019 festgehalten, dass die fehlende Zustimmung nach Art. 31 Abs. 2 LSV – aus seiner Sicht, aber nicht zwingend auch mit Geltung für das TBA SI – keinen Einfluss auf den Baustopp habe. Die Aussage ist so aber nicht richtig bzw. zu präzisieren. Zwar hat das AFU selbst keine Verfügungsbefugnis, d.h. die Erteilung der Ausnahmegewilligung nach Art. 31 Abs. 2 LSV ist Sache der Vorinstanz. Die Zustimmung des AFU wird für eine Ausnahmegewilligung jedoch zwingend vorausgesetzt; liegt sie nicht vor, so kann die Ausnahmegewilligung nicht erteilt werden und ist entsprechend auch (weiterhin) keine Bauberechtigung gegeben. Im Weiteren ist zum heutigen Zeitpunkt noch völlig offen, ob sich eine Zustimmung zur Ausnahmegewilligung nach Art. 31 Abs. 2 LSV vorliegend überhaupt rechtfertigt. So umfasst das Korrektorgesuch der Rekursgegnerin bisher lediglich die Erstellung einer Lärmschutzwand sowie Änderungen an den Brüstungen der beiden Loggias auf der Südseite (Wohnungen 12 und 22). Wie das AFU aber bereits an der Sitzung vom 12. August 2019 darlegte, müssten für eine massgebliche Verbesserung der Lärmsituation zusätzliche Massnahmen realisiert werden, so insbesondere Anpassungen der Wohnungsgrundrisse und der Einbau kontrollierter Lüftungen, nachdem gemäss Baugesuch strassenseitig keine lärmunempfindlichen Räume angeordnet wurden und nicht jede Wohneinheit über ein lärmabgewandtes oder ruhiges lärmempfindliches Zimmer verfügt. Weiter wurde die Nachreichung eines Schallschutznachweises nach SIA Norm 181 für die Aussenbauteile verlangt. Selbst wenn schliesslich alle diese Massnahmen umgesetzt würden, bleibt aber mit Blick auf die (auch im Amtsbericht des AFU vom 30. Oktober 2019 ausgeführte) strenge Praxis zu Art. 31 Abs. 2 LSV fraglich, ob eine Zustimmung des AFU und entsprechend



eine Ausnahmegewilligung nach Art. 31 Abs. 2 LSV für das gesamte Gebäude erteilt werden könnte oder ob nicht für einzelne Wohnungen – so im Besonderen die Wohnungen 11 und 21, welche ohne Anpassung der Wohnungsgrundrisse beide ein Zimmer ohne Lüftungsfenster aufweisen – nicht ein Nutzungsverbot ausgesprochen werden müsste. Die Frage, ob und in welchem Umfang das AFU eine Zustimmung erteilen kann, hat folglich unmittelbaren Einfluss auf die Erteilung einer Ausnahmegewilligung und damit auf die Bauberechtigung der Rekursgegnerin. Die Vorinstanz geht nach dem Gesagten auch fehl, wenn sie annimmt, dass die Zustimmung nach Art. 31 Abs. 2 LSV ohne Weiteres erteilt werde. Auch die Erteilung der strassenpolizeilichen Ausnahmegewilligung wurde im Übrigen nicht einfach in Aussicht gestellt, sondern an die Nachreichung vermasselter Pläne und den Nachweis einer schallschutzdämmenden Verkleidung der Lärmschutzwand geknüpft. Alle diese Bedingungen sind mit dem anhängigen Korrekturgesuch nicht erfüllt.

Unabhängig der Frage, ob die genannten Zustimmungen und Ausnahmegewilligungen erteilt werden können, ist für die Beurteilung der Aufhebung des Baustopps aber ohnehin ausschlaggebend, dass die festgestellten formellen und materiellen Mängel jedenfalls auch zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht beseitigt und das Bau- und Korrekturgesuchsverfahren noch nicht abgeschlossen sind und folglich nach wie vor von einer sowohl formell als auch materiell rechtswidrigen Baubewilligung und Baute auszugehen ist. An der Begründung der am 25. Juli 2019 zu Recht verfügten Baueinstellung hat sich demnach nichts geändert. Die mit Verfügung der Vorinstanz vom 10. September 2019 erlassene Aufhebung des Baustopps ist deshalb aufzuheben, womit die ursprünglich angeordnete Einstellung der Arbeiten "bis zur Klärung der Situation" bzw. bis zum endgültigen Entscheid über die formelle und materielle Rechtswidrigkeit des Bauvorhabens auf Grundstück Nr. 001 bestätigt wird.

2.3 Zusammenfassend ergibt sich, dass der Rekurs, soweit auf ihn eingetreten wird, gutzuheissen ist.

3.

Gemäss Art. 64 in Verbindung mit Art. 51 Abs. 1 VRP hat die Beschwerde grundsätzlich aufschiebende Wirkung. Während nach der früheren Fassung von Art. 51 Abs. 1 VRP für den Entzug der aufschiebenden Wirkung Gefahr im Verzug erforderlich war, was nach der Praxis eine unmittelbare und schwere Gefährdung wichtiger öffentlicher Interessen, die sich mit erheblicher Überzeugungskraft zeigt, voraussetzte (GVP 1997 Nr. 74), genügt nach geltendem Recht ein wichtiger Grund. Als wichtiger Grund gilt insbesondere ein öffentliches Interesse, das den sofortigen Vollzug einer Verfügung erfordert. Der Entscheid über die aufschiebende Wirkung erfordert im Rahmen der Verhältnismässigkeitsprüfung eine Interessenabwägung (Botschaft der Regierung vom 28. Februar 2006 zum V. Nachtrag zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, ABI 2006, 837).



An der Einhaltung und Durchsetzung der Rechtsordnung besteht ein gewichtiges öffentliches Interesse (Urteil des Bundesgerichtes 1P.708/2006 und 1P.710/2006 vom 13. April 2007; VerwGE B 2006/42, B 2006/43 und B 2006/44 vom 14. September 2006 Erw. 3c). In Anbetracht der Tatsache, dass bei einem Weiterzug dieses Entscheids weitere Monate vergehen, bis eine rechtskräftige Beurteilung des Baustopps vorliegt, ist es gerechtfertigt, die aufschiebende Wirkung für ein allfälliges Beschwerdeverfahren zu entziehen. Wie vorstehend ausgeführt, liegt nach wie vor keine gültige Baubewilligung vor, auf welche sich eine – über den im Baustopp vom 25. Juli 2019 verfügten Rahmen hinausgehende – Weiterführung der Bauarbeiten stützen könnte. An der Einhaltung des korrekten Verfahrensablaufs, an der Rechtssicherheit wie auch der Gleichbehandlung aller Baugesuchsteller besteht sodann ein grosses öffentliches Interesse. Diesen ausgewiesenen öffentlichen Interessen steht einzig das private Interesse der Rekursgegnerin an der Fortführung der nicht bewilligten Bauarbeiten gegenüber. Dieses private Interesse verdient jedoch keinen Schutz und ist per se in keinsten Weise geeignet, die gewichtigen öffentlichen Interessen zu überwiegen. Entsprechend sind vorliegend wichtige Gründe gegeben, einer allfälligen Beschwerde die aufschiebende Wirkung von Amtes wegen zu entziehen, womit der Baustopp vom 25. Juli 2019 weiterhin gültig bleibt.

4.

4.1 Während des vorliegenden Verfahrens machte der Rekurrent geltend, es werde trotz Baustopps weitergebaut. Soweit allfällige bauliche Massnahmen den Rahmen desselben überschreiten – erlaubt sind ausschliesslich Betonarbeiten im Dachgeschoss –, droht eine Vereitelung auch der alternativ im Innenraum vorgeschlagenen Lärmschutz-Massnahmen. Ob sich dies so verhält, hat die Vorinstanz im gegebenen Zeitpunkt zu überprüfen. Bereits ab Erlass desselben ist sie jedenfalls auch zur Kontrolle der Einhaltung des Baustopps verpflichtet. Umgekehrt wird sich die Rekursgegnerin in einem allfälligen nachfolgenden Wiederherstellungsverfahren nicht auf guten Glauben oder übermässige Kosten berufen können, falls der Rückbau baulicher Veränderungen verlangt wird, die unter Verletzung des Baustopps realisiert worden sind.

4.2 Sollten die erforderlichen Ausnahmegenehmigungen und Zustimmungen zufolge weiterhin unzureichender Unterlagen bzw. fehlender Voraussetzungen nicht erteilt werden können und die formelle und materielle Rechtswidrigkeit bestehen bleiben bzw. allenfalls sogar zur Nichtigkeit der Baubewilligung führen, so wird die Vorinstanz dazumal zu prüfen haben, ob und inwieweit allenfalls die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands möglich und zumutbar ist; denkbar sind beispielsweise die Anordnung des Rückbaus allfälliger während des Baustopps ausgeführter baulicher Massnahmen oder auch die Verpflichtung der Rekursgegnerin zur Vornahme zumindest der seitens des AFU alternativ vorgeschlagenen baulichen Massnahmen zur Lärminderung.



5.

Nach Art. 95 Abs. 1 VRP hat in Streitigkeiten jener Beteiligte die Kosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden. Die Entscheidgebür beträgt Fr. 3'000.– (Nr. 10.01 des Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung, sGS 821.5). Der Rekurrent obsiegt in Bezug auf die angefochtene Verfügung und damit in der Hauptsache. Soweit auf seine Begehren nicht eingetreten wird, erscheint sein Unterliegen als klar untergeordnet und kostenmässig vernachlässigbar. Die Entscheidgebür ist folglich der Rekursgegnerin zu überbinden.

6.

Sowohl der Rekurrent als auch die Rekursgegnerin stellen ein Begehren um Ersatz der ausseramtlichen Kosten.

6.1 Im Rekursverfahren werden ausseramtliche Kosten entschädigt, soweit sie auf Grund der Sach- und Rechtslage notwendig und angemessen erscheinen (Art. 98 Abs. 2 VRP). Die ausseramtliche Entschädigung wird den am Verfahren Beteiligten nach Obsiegen und Unterliegen auferlegt (Art. 98^{bis} VRP). Die Vorschriften der Schweizerischen Zivilprozessordnung (SR 272) finden sachgemäss Anwendung (Art. 98^{ter} VRP).

6.2 Entsprechend der Verteilung der amtlichen Kosten ist auch in Bezug auf die ausseramtlichen Kosten von einem Obsiegen des Rekurrenten auszugehen. Das Begehren der Rekursgegnerin um ausseramtliche Entschädigung ist folglich abzuweisen.

6.3 Das Begehren des Rekurrenten um ausseramtliche Entschädigung ist abzuweisen, nachdem er ohnehin lediglich Anspruch auf eine Umtriebsentschädigung hätte und sein Begehren nicht weiter begründet hat.

Entscheid

1.

a) Der Rekurs des Tiefbauamtes des Kantons St.Gallen, St.Gallen, wird gutgeheissen, soweit auf ihn eingetreten wird.

b) Die Verfügung des Gemeinderates Z.____ vom 10. September 2019 wird aufgehoben und der mit Verfügung vom 25. Juli 2019 erlassene Baustopp bis zum Abschluss des anhängigen Bau- und Korrekturbewilligungsverfahrens bestätigt.

2.

Einer allfälligen Beschwerde wird in Bezug auf Dispositivziffer 1 die aufschiebende Wirkung entzogen.



3.

Die A.____GmbH bezahlt eine Entscheidgebühr von Fr. 3'000.–.

4.

a) Das Begehren des Tiefbauamtes des Kantons St.Gallen um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird abgewiesen.

b) Das Begehren der A.____GmbH um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird abgewiesen.

Der Vorsteher

Marc Mächler
Regierungsrat