



Fall-Nr.:	23-1985, 23-2119
Stelle:	Generalsekretariat Bau- und Umweltdepartement
Instanz:	Bau- und Umweltdepartement
Publikationsdatum:	24.11.2023
Entscheiddatum:	11.10.2023

BUDE 2023 Nr. 095

Baurecht, Art. 101 und 103 Abs. 3 Bst. b PBG. Das Baugrundstück und namentlich jener Teil, der überbaut werden soll, ist hochwassergefährdet. In Gebieten mit mittlerer Gefährdung (blaue Gefahrengebiete) sind bauliche Massnahmen nur zulässig, wenn die Risiken durch angemessene Massnahmen im zulässigen Bereich gehalten werden können. In blauen Gefahrengebieten besteht somit eine Pflicht zu situationsgemässen Objektschutzmassnahmen. Der fachliche Nachweis, dass die Objektschutzmassnahmen genügen, obliegt der Bauherrschaft. Die Baubewilligungsbehörde legt dann im Bauentscheid die erforderlichen Massnahmen fest oder verweigert die Bewilligung (Erw. 3.5). Ohne Objektschutznachweis ist es mit Art. 102 Abs. 3 Bst. b PBG unvereinbar, in einem Gebiet mit mittlerer Gefährdung ohne weitere Abklärungen eine Baubewilligung zu erteilen (Erw. 3.6). Gutheissung der Rekurse.

BUDE 2023 Nr. 95 finden Sie im angehängten PDF-Dokument.



23-1985/23-2119

Entscheid Nr. 95/2023 vom 11. Oktober 2023

Rekurrenten 1

A.____

Rekurrenten 2

B.____

gegen

Vorinstanz

Gemeinderat Z.____ (Entscheid vom 6. Februar 2023)

Rekursgegner

C.____

Betreff

Baubewilligung (Neubau Zweifamilienhaus)



Sachverhalt

A.

Die D.____, Z.____, ist Eigentümerin von Grundstück Nr. 001, Grundbuch Z.____, an der M.____strasse in Z.____. Der östliche Teil des Grundstücks liegt gemäss geltendem Teilzonenplan «Y.____» der Gemeinde Z.____ vom 16. April 2008 in der Wohnzone W2b, der westliche Teil in der Landwirtschaftszone. Das Grundstück weist eine Fläche von 3'210 m² auf und ist unüberbaut. Der östliche, der Bauzone zugewiesene Teil des Grundstücks Nr. 001 umfasst etwa 900 m²; er liegt innerhalb des Perimeters des Überbauungsplans «Y.____» vom 16. April 2008.

B.

a) Mit Baugesuch vom 3. November 2020 beantragte C.____, X.____, beim Gemeinderat Z.____ die Baubewilligung für die Erstellung eines Zweifamilienhauses samt Anbau und Carport auf Grundstück Nr. 001.

b) Innert der Auflagefrist vom 20. November bis 4. Dezember 2020 erhoben die Eigentümer der östlich an das Baugrundstück angrenzenden Grundstücke Nrn. 002 (B.____, Z.____) und 003 (A.____, beide Z.____) zwei separate Einsprachen gegen das Bauvorhaben.

c) Mit Beschluss vom 4. Oktober 2021 erteilte der Gemeinderat Z.____ die Baubewilligung unter Bedingungen und Auflagen und wies die Einsprachen ab.

d) Gegen diesen Beschluss erhoben sowohl A.____ als auch B.____ je einen Rekurs beim Bau- und Umweltdepartement (Verfahrens-Nrn. 21-10774 und 21-10775). B.____ zogen ihren Rekurs am 2. Januar 2022 wieder zurück, worauf dieser am 4. Januar 2022 von der Geschäftsliste des Bau- und Umweltdepartementes abgeschrieben wurde. Nach Durchführung des Rekursaugenscheins im Verfahren Nr. 21-10774 zog der Baugesuchsteller sein Baugesuch am 3. Juni 2022 beim Gemeinderat Z.____ zurück, worauf auch dieser Rekurs am 28. Juni 2022 von der Geschäftsliste des Bau- und Umweltdepartementes abgeschrieben wurde.

C.

a) Am 14. Juni 2022 beantragte C.____ mit einem überarbeiteten Baugesuch beim Gemeinderat Z.____ abermals die Baubewilligung für die Erstellung eines Zweifamilienhauses samt Anbau und Nebenbaute auf Grundstück Nr. 001.

b) Innert der Auflagefrist vom 27. Juni bis 11. Juli 2022 erhoben A.____ sowie B.____ erneut zwei privat- und öffentlich-rechtliche Einsprachen gegen das Bauvorhaben. Sie führten aus, das Baugesuch sei unvollständig, weil für das Bauvorhaben, das sich nach der Gefahrenkarte in der blauen Gefahrenstufe (mittlere Gefährdung) befinde,



ein Objektschutznachweis fehle. Durch die geplante Terrainmodellierung werde das Wasser direkt auf das Grundstück Nr. 002 geleitet. Im Weiteren verstosse das Bauvorhaben gegen eine Vielzahl öffentlich-rechtlicher Bestimmungen und sei überdies nur ungenügend strassenmässig erschlossen.

c) Mit Beschluss vom 6. Februar 2023 erteilte der Gemeinderat Z.____ die Baubewilligung unter Bedingungen und Auflagen und wies die Einsprachen neuerlich ab. Zur Begründung wurde ausgeführt, die Baugesuchsunterlagen seien vollständig. Das Baugrundstück liege nur teilweise im blauen, überwiegend aber im gelben und gelb-weißen Gefährdungsbereich durch Wasser. Die Gefährdung für den Neubau durch zufließendes Wasser könne als gering eingestuft werden, zumal die Baute nicht unterkellert werde. Im Übrigen habe die Gemeinde bereits bauliche Hochwasserschutzmassnahmen getroffen, durch welche das Wasser im Überflutungsfall in den N.____bach geleitet werde. Das Baugesuchsformular GN sehe bei geringer Gefährdung die Möglichkeit einer blossen Selbstdeklaration anstelle von Objektschutzmassnahmen vor. Diese habe der Bauherr abgegeben; folglich sei das Gesuch vollständig. Im Weiteren seien alle öffentlich-rechtlichen Bestimmungen eingehalten und die Erschliessung des Baugrundstücks ausreichend.

D.

Gegen diesen Beschluss erhoben sowohl A.____ mit Schreiben vom 17. März 2023 (Verfahren Nr. 23-1985, Rekurs 1) als auch B.____ mit Schreiben vom 21. März 2023 (Verfahren Nr. 23-2119, Rekurs 2) jeweils für sich Rekurs beim Bau- und Umweltdepartement.

Mit Rekursergänzung vom 6. April 2023 stellen A.____ und mit Rekursergänzung vom 12. April 2023 stellen B.____ folgende (gleichlautende) Anträge:

1. Der Gesamtentscheid des Gemeinderates Z.____ vom 6. Februar 2023 für das Baugesuch 2022.0122 sei wegen Verletzung öffentlich-rechtlicher Vorschriften aufzuheben, mit Einschluss aller Teilbewilligungen.
2. Dementsprechend sei das Baugesuch 2022.0122 wegen Verletzung öffentlich-rechtlicher Vorschriften abzuweisen.

Zur Begründung wird in den nahezu gleichlautenden Rekursergänzungen geltend gemacht, eine ganze Reihe von öffentlich-rechtlichen Bestimmungen werde durch das Bauvorhaben verletzt. Zudem sei das Baugesuch unvollständig, weil der Objektschutznachweis für die blaue Gefahrenstufe fehle. Es treffe nicht zu, dass bloss eine geringe Gefahr auf dem Baugrundstück bestehe, weil der geplante Neubau zu einem grossen Teil im mittleren (blauen) Gefahrenbereich zu liegen komme.



E.

a) Mit E-Mail vom 18. April 2023 teilt der Rekursgegner mit, dass er auf eine Vernehmlassung zu den beiden Rekursen verzichte.

b) Mit Eingabe vom 22. Mai 2023 beantragt die Vorinstanz, die beiden Rekurse abzuweisen, soweit überhaupt darauf einzutreten sei. Zur Begründung wird auf den angefochtenen Beschluss verwiesen.

c) Mit Amtsbericht vom 7. Juli 2023 führt das kantonale Amt für Wasser und Energie (AWE) aus, das Bauvorhaben befinde sich aufgrund von wiederkehrenden Überflutungen durch das O.___bächli gemäss aktueller Gefahrenkarte in einem mittleren (blauen) und geringen (gelben) Gefahrenbereich. Für das vorliegende Bauvorhaben fehle der erforderliche Objektschutznachweis.

d) Mit Eingabe vom 10. August 2023 bringt der Rekursgegner zum Amtsbericht des AWE vor, das Bauprojekt sei auf die aktuelle Gefahrenkarte ausgerichtet worden. Folglich habe man auf ein Kellergeschoss verzichtet und für das Wohnhaus einen umlaufenden Betonsockel vorgesehen, damit das Wasser das Gebäude umfliessen könne. Das Oberflächenwasser fliesse schon heute auf das Grundstück der Rekurrenten 2; diese Situation werde durch das Bauprojekt nur unwesentlich verändert.

e) Am 11. August 2023 reichen die Rekurrenten 2 eine weitere Stellungnahme ein.

f) Mit ergänzender Stellungnahme vom 30. August 2023 repliziert das AWE, die vom Rekursgegner beschriebenen Objektschutzmassnahmen hätten in einem ordentlichen Objektschutznachweis gemäss dem Leitfaden für Vorsorge und Schutz «Gravitative Naturgefahren im Kanton St.Gallen, September 2019» (im Folgenden: «Leitfaden Vorsorge und Schutz») beschrieben und in den Baugesuchsplänen dargestellt werden müssen. Zudem wäre nachzuweisen gewesen, dass durch den Neubau keine wesentliche Gefahrenverlagerung erfolge. Anschliessend hätte die Vorinstanz die vorgesehenen Objektschutzmassnahmen auf ihre Plausibilität überprüfen und deren Realisierung mit einer Auflage in der Baubewilligung verfügen müssen. All das sei nicht geschehen.

g) Am 14. und 15. September 2023 lassen sich die Rekurrenten 1 und 2 ein weiteres Mal vernehmen.

Erwägungen

1.

1.1 Die beiden Rekursverfahren stehen im gleichen sachlichen Zusammenhang. Sie werfen dieselben Sachverhalts- und Rechtsfragen auf. Es ist somit zweckmässig, sie verfahrensrechtlich zu vereinigen



und durch einen einzigen Entscheid zu erledigen (VerwGE B 2015/96 und B 2015/97 vom 26. Oktober 2016 Erw. 1; GVP 1972 Nr. 30).

1.2 Die Zuständigkeit des Bau- und Umweltdepartementes ergibt sich aus Art. 43^{bis} des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1; abgekürzt VRP).

1.3 Die Frist- und Formerfordernisse von Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 VRP sind erfüllt. Die Rekursberechtigungen sind gegeben (Art. 45 VRP). Auf die Rekurse ist einzutreten.

2.

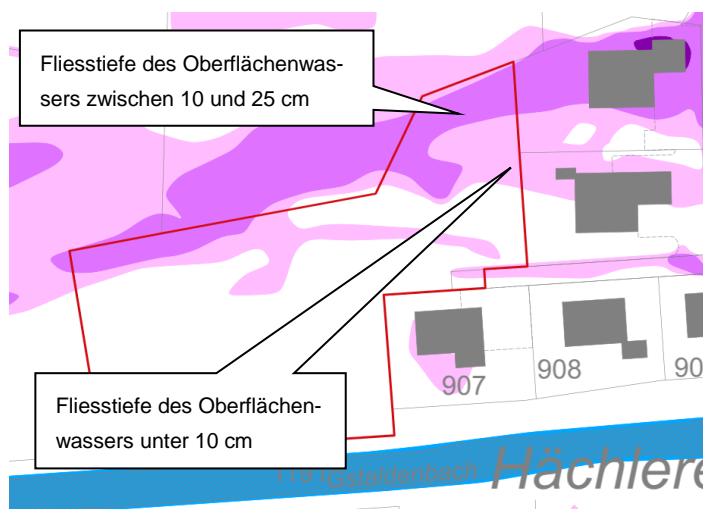
Am 1. Oktober 2017 ist das Planungs- und Baugesetz (sGS 731.1; abgekürzt PBG) in Kraft getreten und das Baugesetz vom 6. Juni 1972 (nGS 8, 134; abgekürzt BauG) aufgehoben worden (Art. 172 Bst. a PBG). Der erstinstanzliche Einsprache- und Baubewilligungsentscheid erging am 6. Februar 2023. Mithin sind vorliegend grundsätzlich die Bestimmungen des PBG anwendbar, sofern sie gemäss Anhang zum Kreisschreiben «Übergangsrechtliche Bestimmungen im PBG» vom 8. März 2017 (Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2017/I/1) als unmittelbar anwendbar erklärt werden. Im Übrigen gelangen weiterhin das Baugesetz und das entsprechende Baureglement zur Anwendung.

3.

Die Rekurrenten 1 und 2 machen geltend, das Baugesuch sei unvollständig, weil es keinen Objektschutznachweis enthalte. Das AWE pflichtet dieser Sichtweise bei, wogegen sich der Rekursgegner mit Eingabe vom 10. August 2023 sinngemäss auf den Standpunkt stellt, ein solcher sei nicht erforderlich, weil das Bauvorhaben ohnehin so geplant worden sei, dass es durch Hochwasserereignisse nicht gefährdet werde. Die Vorinstanz wiederum vertritt in der angefochtenen Baubewilligung die Auffassung, die Gefahrenkarte, die einen Teil des Baugrundstücks Nr. 001 dem mittleren Gefahrenbereich zuteile, sei nicht mehr aktuell. Zudem habe die Gefahrenkarte ohnehin nur Hinweisscharakter.

3.1 Unter den Beteiligten ist unbestritten, dass das Baugrundstück Nr. 001 und namentlich jener Teil, welcher der Bauzone zugewiesen ist, hochwassergefährdet ist. Gemäss der Gefahrenkarte «Wasser» des Kantons St.Gallen liegt dieser östliche Grundstücksteil grossteils in einem Bereich von mittlerer Gefahr (blau) und geringer Gefahr (gelb) und nur zu einem kleinen Teil in einem Bereich mit Restgefahr (gelbschraffiert). Unmittelbar südlich des Baugrundstücks verläuft der N.____bach, dem entlang gemäss der Gefahrenkarte eine erhebliche Gefährdung (rot) besteht.

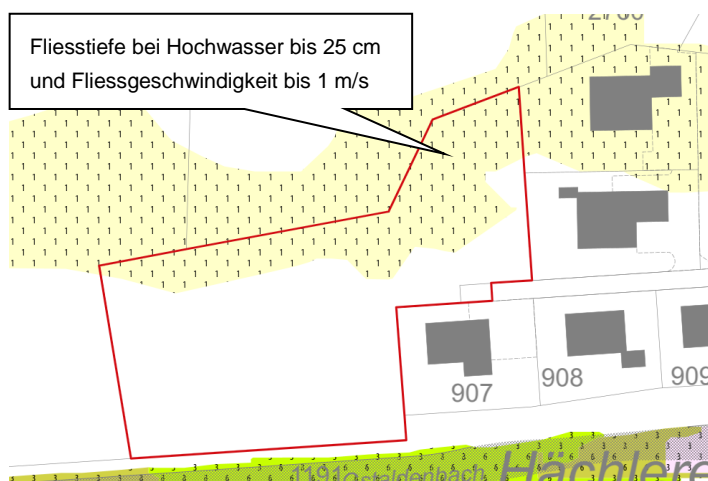
3.2 Genau dasselbe Phänomen ist auch aus der «Gefährdungskarte Oberflächenabfluss» des Bundesamtes für Umwelt ersichtlich. Diese Karte zeigt das bei einem Starkregen an der Oberfläche (und zwar ausserhalb eines Bachgerinnes) abfliessende Regenwasser auf:



Gefährdungskarte Oberflächenabfluss - Quelle: Geoport

Die Fliesstiefe des bei einem Starkregen abfließenden Oberflächenwassers liegt auf dem nördlichen Teil des der Bauzone zugeteilten Bereichs des Baugrundstücks Nr. 001 zwischen 10 bis 25 cm, südlich davon bei unter 10 cm Wassertiefe. Der Abflusskorridor liegt exakt im Bereich des geplanten Wohnhauses. Es liegt damit auf der Hand, dass das geplante Gebäude den Abflussbereich tangieren wird. Auch eine Gefahrenverlagerung auf die Nachbargrundstücke Nrn. 002 und 003 der Rekurrenten 1 und 2 ist deshalb denkbar und darf ohne zusätzliche Abklärungen nicht leichthin verneint werden.

3.3 Auch aus der Karte «Intensitäten skaliert» des Kantons St. Gallen («Überflutung seltene Ereignisse [100-j.]»), welche nicht – wie die vorerwähnte Karte – den Oberflächenabfluss von Regenwasser, sondern nur mehr Hochwasserereignisse, die aus einem überlaufenden Bachgerinne resultieren, abbildet, ist ersichtlich, dass im Bereich des Grundstücks Nr. 001 bei einem hundertjährigen Hochwasser eine Fliesstiefe von 0 bis 25 cm und eine Fließgeschwindigkeit von 0 bis 1 m/s zu erwarten ist:



Überflutung seltene Ereignisse (100-j.) - Quelle: Geoport



3.4 Der Einwand der Vorinstanz, die Gefahrenkarte, die einen Teil des Baugrundstücks Nr. 001 dem mittleren Gefahrenbereich zuteile, könne nicht mehr stimmen, weil inzwischen von der Politischen Gemeinde bereits ein Einlaufbauwerk an der Lindenstrasse erstellt worden sei, welches anfallendes Wasser kontrolliert in den N.____bach leite, verfängt nicht. Wie das AWE im Amtsbericht vom 7. Juli 2023 ausführt, befindet sich das Bauvorhaben aufgrund von wiederkehrenden Überflutungen durch das O.____bächli gemäss aktueller Gefahrenkarte zu Recht in einem mittleren (blauen) und geringen (gelben) Gefahrenbereich. Die von der Vorinstanz für den Hochwasserschutz getroffenen baulichen Massnahmen (Einlaufbauwerk an der Lindenstrasse) haben gemäss AWE auf die aktuelle Gefahrenkarte keinerlei Einfluss. Dies sei durch die Firma Niederer + Pozzi Umwelt AG, Uznach, im Rahmen der Erstellung des Amtsberichts extra nochmals geprüft worden. Der Grund dafür liege darin, dass die vom O.____bächli betroffene Überflutungsfläche einerseits grösser als die Mauer sei, welche von der Politischen Gemeinde zur Einleitung des Wassers in den N.____bach erstellt worden sei und andererseits das neue Einlaufbauwerk zudem lediglich auf das Oberflächenwasser und nicht auf ein 30-, 100- oder 300-jähriges Hochwasserereignis ausgelegt worden sei. Diese Ausführungen des AWE sind überzeugend und blieben in der Folge von Vorinstanz und Rekursgegner unwidersprochen. Somit ist davon auszugehen, dass das umstrittene Wohnhaus des Rekursgegners zu einem grossen Teil in einem mittleren Gefahrenbereich zu liegen käme.

3.5 Nach Art. 103 Abs. 3 Bst. b PBG sind in Gebieten mit mittlerer Gefährdung (blaue Gefahrengelände) bauliche Massnahmen zwar zulässig, aber nur, wenn die Risiken durch angemessene Massnahmen im zulässigen Bereich gehalten werden können. Gemäss dem Leitfaden «Vorsorge und Schutz» (Ziff. 11, S. 33) liegt ein wichtiges Element zur Reduktion der Risiken von Naturgefahren im Siedlungsgebiet im Baubewilligungsverfahren. Kann nämlich die Gefährdung nicht mit raumplanerischen oder technischen Massnahmen beseitigt werden, sind üblicherweise Auflagen in der Baubewilligung zu machen. Die Gemeinde hat dafür zu sorgen, dass Bauten und Anlagen den technischen Anforderungen genügen. Sie müssen während der Erstellung und der Dauer ihres Bestehens den notwendigen Anforderungen an die Sicherheit nach den Regeln der Baukunde entsprechen (Art. 101 PBG). In Gefahrengeländen sind Bauprojekte folglich besonders sorgfältig zu prüfen. In blauen Gefahrengeländen besteht somit eine Pflicht zu situationsgemässen Objektschutzmassnahmen, die gewährleisten müssen, dass die Risiken im zulässigen Bereich gehalten werden können. Welches Risiko zulässig ist, bestimmt sich nach den entsprechenden technischen Richtlinien. Ein Bauvorhaben in roten oder blauen Gefahrengeländen bedarf immer einer fachlichen Begutachtung, um zu entscheiden, ob und welche Objektschutzmassnahmen das Risiko im zulässigen Bereich halten können. Der fachliche Nachweis, dass die Objektschutzmassnahmen genügen, obliegt der Bauherrschaft; dies ist in den Objektschutzformularen Teil 1 (Allgemein)



und Teil 2 (Hochwasser) aufzuzeigen. Die Baubewilligungsbehörde legt dann im Bauentscheid die erforderlichen Massnahmen fest oder verweigert die Bewilligung (Botschaft und Entwurf der Regierung zum Planungs- und Baugesetz vom 11. August 2015, in: ABI 2015, 2491 f.; Leitfaden «Vorsorge und Schutz», Ziff. 11, S. 33; Handbuch der Rechtsabteilung des Baudepartementes zum neuen Planungs- und Baugesetz, S. 114 f., Stand 8. Februar 2021, abrufbar unter www.sg.ch/recht/planungs-bau-umweltrecht/Planungs_und_Baugesetz/Handbuch_PBG_Rechtsabteilung).

3.6 Im vorliegenden Fall wurde vom Rekursgegner im Baubewilligungsverfahren kein Objektschutznachweis beigebracht. Die angefochtene Baubewilligung der Vorinstanz enthält dementsprechend auch keine diesbezüglichen Auflagen. Ein Verzicht auf Objektschutzmassnahmen – wie vom Rekursgegner auf Formular GN beantragt – wäre höchstens bei einer geringen Gefährdung oder einem Bagatellfall möglich gewesen. Ein solcher liegt vorliegend nach dem Ausgeführten aber nicht vor. Im Übrigen versteht sich von selbst, dass es sich bei den Massnahmen in blauen Gefahrengebieten (Art. 103 Abs. 3 Bst. b PBG) nicht um untergeordnete Einzelheiten ohne Koordinationsbedarf handelt, welche im nachlaufenden Verfahren (Art. 149 PBG) behandelt werden könnten (BDE Nr. 43/2020 vom 12. Mai 2020 Erw. 4.2).

4.

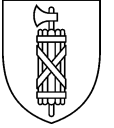
Zusammenfassend ergibt sich somit, dass das Baugesuch unvollständig ist, weil der Rekursgegner keinen Objektschutznachweis eingereicht hat. Ohne Objektschutznachweis ist es mit Art. 102 Abs. 3 Bst. b PBG unvereinbar, in einem Gebiet mit mittlerer Gefährdung (blaues Gefahrenggebiet) ohne weitere Abklärungen eine Baubewilligung zu erteilen. Die Rekurse erweisen sich deshalb als begründet und sind im Sinn der Erwägungen gutzuheissen. Demzufolge sind die Baubewilligung und die Einspracheentscheide der Vorinstanz vom 6. Februar 2023 aufzuheben. Bei diesem Ergebnis braucht auf die weiteren Einwände der Rekurrenten 1 und 2 gegen das Bauvorhaben nicht eingegangen zu werden.

5.

5.1 Nach Art. 95 Abs. 1 VRP hat in Streitigkeiten jener Beteiligte die Kosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden. Die Entscheidgebühr beträgt für die beiden (praktisch wortgleichen) Rekursverfahren insgesamt Fr. 3'000.– (Nr. 20.13.01 des Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung, sGS 821.5). Dem Ausgang der Verfahren entsprechend sind die amtlichen Kosten dem Rekursgegner zu überbinden.

5.2 Der im Rekurs 1 von den Rekurrenten 1 am 4. April 2023 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– ist zurückzuerstatten.

5.3 Der im Rekurs 2 von den Rekurrenten 2 am 6. April 2023 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– ist zurückzuerstatten.



6.

Es werden keine Begehren um Zusprache von ausseramtlichen Entschädigungen gestellt.

Entscheid

1.

a) Der Rekurs Nr. 23-1985 von A.____, Z.____, wird im Sinn der Erwägungen gutgeheissen.

b) Der Rekurs Nr. 23-2119 von B.____, Z.____, wird im Sinn der Erwägungen gutgeheissen

c) Der Beschluss des Gemeinderates Z.____ vom 6. Februar 2023 (Baubewilligung und Einspracheentscheide) wird aufgehoben.

2.

a) C.____, X.____, wird eine Entscheidgebühr von Fr. 3'000.– auferlegt.

b) Der am 4. April 2023 von Fabienne Zwingli geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– wird zurückerstattet.

c) Der am 6. April 2023 von B.____ geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– wird zurückerstattet.

Die Vorsteherin

Susanne Hartmann
Regierungsrätin