



Fall-Nr.:	18-1989
Stelle:	Generalsekretariat Baudepartement
Instanz:	Baudepartement
Publikationsdatum:	17.09.2020
Entscheiddatum:	03.09.2020

BDE 2020 Nr. 83

Art. 24 RPG, Art. 24 USG, Art. 30 LSV. Müssen auf Grund einer Lärmprognose ausserhalb der Bauzonen verschiedene Lärmschutzmassnahmen ergriffen werden, damit angrenzendes Bauland erschlossen bzw. dort die Planungswerte eingehalten werden können, ist mit einem Lärmgutachten nachzuweisen, welche Massnahmen in welcher Dimensionierung nötig sind, damit diese Grenzwerte eingehalten werden können. Ohne entsprechenden Nachweis kann allein das Vorsorgeprinzip keine Standortgebundenheit von entsprechenden Lärmschutzmassnahmen begründen. // (Gegen diesen Entscheid wurde Beschwerde beim Verwaltungsgericht erhoben.)

BDDE 2020 Nr. 83 finden Sie im angehängten PDF-Dokument



18-1989

Entscheid Nr. 83/2020 vom 3. September 2020

Rekurrenten

A.____
vertreten durch lic.iur. Peter Dünner, Rechtsanwalt, Thundorfer-
strasse 13, 8501 Frauenfeld

gegen

Vorinstanz

Gemeinderat Z.____ (Beschluss vom 5. März 2018)

Betreff

Baubewilligung (Lärmschutzwall P.____-hof)



Sachverhalt

A.

a) Die Politische Gemeinde Z.____ ist Eigentümerin des 15'738 m² grossen Grundstücks Nr. 001, Grundbuch Z.____, das gemäss geltendem Zonenplan der Gemeinde Z.____ vom 29. Juni 1999 in der Landwirtschaftszone liegt. Die südlich davon gelegene Strassenparzelle Nr. 002 ist 53'983 m² gross und gehört der Schweizerischen Eidgenossenschaft (vertreten durch das Tiefbauamt des Kantons St.Gallen, Abteilung Grundstücksgeschäfte). Sie liegt ebenfalls ausserhalb der Bauzone, wobei sie mit dem Hinweis Verkehrsfläche überlagert ist (Autobahnzubringer C.____; Nationalstrasse A1.1 bzw. A23) Im Nordosten grenzt das Grundstück Nr. 001 an die Wohnsiedlung P.____-hof, die der Wohnzone W2 zugeteilt ist. Im Westen wird das Grundstück durch die D.____-Strasse (Gemeindestrasse 1. Klasse) begrenzt, im Osten durch die E.____-Strasse (Gemeindestrasse 3. Klasse). A.____, Z.____, gehören die Obstplantagen, der Landwirtschaftsbetrieb sowie das Wohnhaus auf dem Grundstück Nr. 004 südlich der A23. Beim Wohnhaus handelt es sich um einen viergeschossigen Neubau.

b) Das Gelände fällt von Süden nach Norden leicht ab. Die A23 führt östlich über den Fluss Z.____ über ein Viadukt, westlich davon ist die Nationalstrasse im Gelände eingegraben, so dass die E.____-Strasse und die D.____-Strasse die Umfahrungsstrasse ebenerdig überqueren. Auf der Nordseite der A23 liegt auf den Grundstücken Nrn. 001 und 002 zwischen diesen beiden Gemeindestrassen ein rund 170 m langer und gut 2 m hoher Erdwall, der auf der Krone und dem südlichen Bord mit Büschen bestockt ist. Auch das Strassenbord auf der Südseite der A23 auf der gegenüberliegenden Strassenseite ist mit Büschen überwachsen. Dem Wohnhaus und den Ökonomiebauten von A.____ sind Niederstamm-Obstkulturen vorgelagert. Vom Vorplatz des Gehöfts aus hat man zwar keinen Sichtkontakt auf die eingegrabene A23, man hört aber ein lautes Dauerrauschen des Autoverkehrs.

B.

a) Am 12. Februar 2007 beschloss der Gemeinderat Z.____ für die Erschliessung des südlichen Teils der Quartiers P.____-hof den Teilstrassenplan P.____-hof sowie das Projekt der Erschliessungsstrasse und bestimmte als Strassenamen „F.____-Strasse“. Damit im erweiterten Quartier P.____-hof das zu erschliessende Baugebiet trotz der lärmigen A23 die massgeblichen Planungswerte einhalten konnte, bewilligte er am 11. Juni 2007 zudem – ohne Einbezug des Amtes für Raumentwicklung und Geoinformation (abgekürzt AREG) – auf den Grundstücken Nrn. 001 und 002 entlang der Nationalstrasse einen rund 170 m langen Lärmschutzwall. Der Teilstrassenplan, das Stras-



senprojekt und der Lärmschutzwall lagen vom 27. August bis 25. September 2007 öffentlich auf. Dagegen erhob A.____ am 11. September 2007 Einsprache, weil er unter anderem befürchtete, dass sich wegen des Walls ein Kaltluftsee bilde, der seine südlich des Autobahnzubringers gelegenen Obstplantagen beeinträchtigen könnte. Abklärungen der Gemeinde beim Bundesamt für Meteorologie und Klimatologie MeteoSchweiz ergaben am 28. Juni 2007, dass ein solcher See nicht ausgeschlossen werden könne, dass der konkrete Wall aber auf Grund seiner Höhe unproblematisch sei. Am 28. März 2008 entschied der Gemeinderat über die Einsprache wie folgt:

1. Ihr Begehren bezüglich Sicherstellung der Zufahrt zum Betrieb A.____ in der Einsprache vom 25. September 2007 gegen die Erschliessung P.____-hof (Strassenprojekte) wird mit der Stellungnahme des Ingenieurbüros Wälli AG vom 16. Oktober 2007 erfüllt. Der Gemeinderat Z.____ bestätigt diese Stellungnahme und wird für deren Einhaltung einstehen. Soweit aus der Einsprache weitere Forderungen bestehen, werden sie im Sinn der vorstehenden Erwägungen abgewiesen.
2. Auf eine Gebührenerhebung wird verzichtet.

b) A.____ akzeptierte den Einspracheentscheid, worauf das Baudepartement am 19. März 2009 den Teilstrassenplan bzw. dessen Klassierung genehmigte und die Gemeinde die Erschliessungsstrasse und den Erdwall im Winter 2009/2010 erstellen liess. Die Höhe des mehrheitlich auf Grundstück Nr. 002 stehenden Damms wurde dabei im westlichen Teil aber nicht wie bewilligt von 2 m auf 0,5 m abgesenkt, sondern durchgehend 2 m hoch erstellt. A.____ unternahm nichts gegen diese von den Plänen abweichende Bauausführung.

c) Im Anschluss daran beabsichtigte die Gemeinde, den erstellten Wall westlich in einem Bogen entlang der D.____-Strasse Richtung Nordosten um rund 65 m zu verlängern, damit das Wohnquartier P.____-hof noch besser vor Lärm geschützt werde. Dagegen erhob A.____ und weitere wiederum Einsprache. Das dieses Mal beigezogene AREG nahm am 23. November 2011 eine Zwischenbeurteilung vor und kam dabei zum Schluss, dass der Nutzen und die Notwendigkeit der umstrittenen Verlängerung nicht genügend nachgewiesen seien, weshalb ein Lärmgutachten nötig sei. Der Gemeinderat verzichtete in der Folge auf die Verlängerung des Damms und zog stattdessen das Baugesuch am 26. Januar 2012 zurück.

d) Am 7. Dezember 2012 teilte die Gemeinde auf ihrer Website mit, dass beim Bau des Damms entlang der Nationalstrasse im Hinblick auf eine mögliche Verlängerung und zur Vermeidung des Abtransports von Erdmaterial beschlossen worden sei, das westliche Teilstück über die bewilligte Höhe hinaus aufzuschütten. Dem Gemeinderat stünde nun das nachträgliche Baubewilligungsverfahren oder der Rückbau



des widerrechtlich erhöhten Walls offen. Für den Rückbau liege eine Offerte von über Fr. 32'000.– vor. Abklärungen hätten jedoch ergeben, dass die Versicherung die Kosten nicht decken werde. Damit die Gemeinde diesen Betrag nicht selber tragen und der Lärmschutz nicht wieder verschlechtert werden müsse, habe sich der Gemeinderat für das nachträgliche Baubewilligungsverfahren entschieden.

e) Das angekündigte nachträgliche Baugesuch datierte vom 18. April 2013. Dagegen erhoben unter anderem A.____ Einsprache. Das AREG stimmte dem Korrekturgesuch am 27. Februar 2014 zu. Es beurteilte die Erweiterung als standortgebunden und als Präventivmassnahme für den stetig zunehmenden Autobahnverkehr im Sinn von Art. 11 des eidgenössischen Umweltschutzgesetzes (SR 814.01; abgekürzt USG). Als Voraussetzung für die Zustimmung verlangte es, dass die Auflagen und Bedingungen des Bundesamtes für Strassen (ASTRA) gemäss Schreiben vom 19. Dezember 2012 erfüllt würden. Dieses drückte mit seiner Zustimmung allerdings auch sein Befremden darüber aus, dass die Gemeinde für ihr Bauvorhaben nicht wie von Privaten verlangt vorgängig ein Baugesuch eingereicht hatte. Der Gemeinderat bewilligte sich am 29. April 2014 die Erhöhung des Lärmschutzwalls und wies die Einsprachen ab.

f) Den dagegen erhobenen Rekurs (Verfahren Nrn. 14-2906 und 14-2908) hiess das Baudepartement mit Entscheid Nr. 66/2015 am 21. September 2015 gut, hob die nachträgliche Baubewilligung für die Erhöhung des Lärmschutzwalls auf den Grundstücken Nrn. 001 und 002 sowie die Einspracheentscheide vom 29. April 2014 samt raumplanungsrechtlicher Teilverfügung des AREG vom 27. Februar 2014 auf und wies die Streitsache zur Durchführung des nachträglichen Baubewilligungsverfahrens für den gesamten Lärmschutzwall P.____hof an die Vorinstanz zurück. Den Rückweisungsentscheid begründete es damit, dass der Gemeindepräsident als direkt betroffener Anwohner und Bauherr an der F.____-Strasse hätte in den Ausstand treten müssen und die nachträgliche Baubewilligung schon deshalb aufzuheben sei. Mit Blick darauf, dass sich die gleichen bzw. ähnlichen Rechtsfragen wieder stellen werden, wenn die Baubehörde in korrekter Zusammensetzung nochmals über das Baugesuch und die Einsprachen befinde, nahm es auch hinsichtlich der anderen formellen und materiellen Einwände Stellung:

aa) Das Baudepartement führte in diesem Zusammenhang vorab aus, dass wegen der unvollständig eingereichten Vorakten die Behauptung der Rekurrenten nicht überprüft werden könne, dass ihnen verbindlich zugesagt worden sei, dass der Damm nicht über eine bestimmte Höhe errichtet werde. Mithin sei auch unklar, ob die behauptete Abmachung privatrechtlicher oder öffentlich-rechtlicher Natur sei. Auf Grund der Akten stehe einzig fest, dass entsprechende Gespräche stattgefunden hätten und dass die Gemeinde insbesondere zum Einwand, der Erdwall verursache einen Kaltluftsee, Abklärungen getroffen



habe. Im nachzuholenden Verfahren werde die Baubehörde den Einsprechern deshalb Akteneinsicht geben, damit diese ihre Behauptung allenfalls substantiieren und belegen könnten.

bb) Weiter führte das Baudepartement in seinem Entscheid aus, dass der Lärmschutzwall vermeintlich im Planverfahren nach Art. 39 des Strassengesetzes (sGS 732.1) „beurteilt und abgeschlossen“ worden sei (vgl. dazu raumplanungsrechtliche Teilverfügung des AREG vom 27. Februar 2014 Ziff.1 Bst. g). Tatsächlich sei der Erdwall aber lediglich vom Gemeinderat beschlossen und anschliessend zusammen mit dem Teilstrassenplan P.____-hof und dem Bauprojekt „Erschliessung P.____-hof“ aufgelegt worden. In der Folge habe das Baudepartement aber nur die Klassierung der Erschliessungsstrasse F.____-Strasse genehmigt, nicht aber auch den Bau des Lärmschutzwalls entlang der Nationalstrasse. Dies sei insofern korrekt gewesen, als der Lärmschutzwall nicht im Zusammenhang mit der Erstellung der längst gebauten lärmverursachenden Nationalstrasse gestanden habe, sondern für die Überbaubarkeit des noch nicht erschlossenen Baulands P.____-hof errichtet worden sei (Art. 24 Abs. 2 USG; GRIFFEL/RAUSCH, Kommentar zum Umweltschutzrecht, Ergänzungsband zur 2. Auflage, Zürich/Basel/Genf 2011, N 7 zu Art. 24 USG). Für den Bau des Lärmschutzwalls hätte somit das ordentliche Baubewilligungsverfahren durchlaufen werden müssen, wofür die Zustimmung der zuständigen Stelle des Kantons bzw. des AREG nötig gewesen wäre. Für den ursprünglichen Wall liege somit nach wie vor keine Zustimmung des AREG vor, auch wenn die Vorinstanz nun im Rekursverfahren behaupte, das vorliegende Verfahren betreffe nicht bloss die nachträgliche Bewilligung der (nachträglichen) Erhöhung, sondern den gesamten Lärmschutzwall. Wenn dem so wäre, hätte sie das nachträgliche Baugesuch für den gesamten Erdwall stellen müssen, nicht bloss für die nachträgliche Erhöhung des vermeintlich bereits im Strassenplanverfahren genehmigten Walls. Demzufolge habe das AREG auch bloss die Änderung bzw. die Erhöhung geprüft und nur dieser zugestimmt.

cc) Mithin werde im nachzuholenden Verfahren zu prüfen sein, ob der gesamte Erdwall samt nachträglicher Erhöhung standortgebunden bzw. ob dieser für den Lärmschutz im Wohnquartier P.____-hof notwendig sei. Da bis heute weder eine Lärmmessung noch ein Lärmgutachten vorliege, könne nicht überprüft werden, ob dieser bzw. seine nachträgliche Erhöhung zur Einhaltung der massgeblichen Planungswerte im ausgeführten Umfang für das angrenzende Wohnquartier nötig sei und dem Vorsorgeprinzip entspreche. So habe das AREG bereits im Rahmen seiner Zwischenbeurteilung vom 23. November 2011 zu Recht darauf hingewiesen, dass für den Bau eines Lärmschutzwalls ausserhalb der Bauzone eine merkliche Verbesserung der Lärmmissionen nachgewiesen werden müsse, ansonsten die Standortgebundenheit des zonenwidrigen Erdwalls nicht bejaht werden könne. Dies müsse für die eigenmächtig vorgenommene Erhöhung gleichermaßen gelten, zumal das Aushubmaterial gemäss Mitteilung der Ge-



meinde vom 7. Dezember 2012 in erster Linie im Hinblick auf die geplante, mittlerweile aber verworfene Verlängerung des Erdwalls auf diesem deponiert worden und das nachträgliche Baugesuch nur deshalb gestellt worden sei, damit die entsprechenden Rückbaukosten hätten vermieden werden können.

dd) Einer nachträglichen Bewilligung des Erdwalls und selbst dessen Erhöhung stünde jedoch nichts im Wege, wenn nachträglich nachgewiesen würde, dass damit eine wahrnehmbare Lärmverbesserung erreicht werden könne. Darüber hinaus sei bei einem Bauvorhaben, das wie vorliegend ausserhalb der Bauzone realisiert werde, eine umfassende Interessenabwägung nötig, bei der nebst den öffentlichen auch die privaten Interessen ermittelt und berücksichtigt werden müssten. Dabei müsse beachtet werden, dass sich die Stellungnahme des Bundesamts für Meteorologie und Klimatologie MeteoSchweiz auf das im Jahr 2007 aufgelegene Projekt und nicht auf den nachträglich erhöhten Damm beziehe. Somit sei unklar, ob der Bericht der MeteoSchweiz noch zutreffe und ob die Auswirkungen weiterhin bloss finanzieller Natur seien, was, wie das AREG richtig ausführe, bei der Abwägung nicht ausschlaggebend wäre (WALDMANN/HÄNNI, Raumplanungsgesetz, Bern 2006, N 22 zu Art. 24 RPG), oder ob der zwischenzeitlich erhöhte Damm den dahinterliegenden Obstanabau massgeblich einschränke, was anders als eine bloss finanzielle Einbusse durchaus ins Gewicht fallen würde.

C.

a) Mit Baugesuch (Datum nicht entzifferbar, bei der Gemeinde am 15. Dezember 2016 eingegangen) beantragte die Politische Gemeinde Z.____ die nachträgliche Baubewilligung für den gesamten Lärmschutzwall P.____-hof. Bestandteil des Gesuchs war das Gutachten Frostrisiko der Genossenschaft Meteotest, Bern, vom 17. Mai 2016 den befürchteten Kaltluftsee betreffend sowie das Lärmgutachten der Meyer & Schaltegger AG, St.Gallen, vom Februar 2016.

b) Gegen die verlangte nachträgliche Bewilligung erhoben innert der Auflagefrist vom 2. bis 15. August 2016 unter anderem A.____ vorsorglich Einsprache. In der Folge war das Verfahren bis 2. Mai 2017 sistiert. Am 20. Mai 2017 beantragten die Einsprecher fristgerecht:

1. Die Bewilligung für den Lärmschutzwall P.____-hof sei zu verweigern.
2. Die Baugesuchstellerin sei zu verpflichten, den rechtmässigen Zustand wiederherzustellen.
3. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Baugesuchstellerin.

Die Einsprache begründeten sie damit, dass die ihnen zwischenzeitlich zur Verfügung gestellten Unterlagen unvollständig seien, weshalb sie erneut vollumfängliche Akteneinsicht verlangten.



c) Die Bauverwaltung liess den Einsprechern am 8. Dezember 2017 Gemeinderatsprotokolle den Lärmschutzwall P.____hof betreffend zukommen. Gleichzeitig teilte sie den Einsprechern mit, dass damit die Akteneinsicht und das Einspracheverfahren abgeschlossen seien und die Unterlagen nun an das AREG zur weiteren Bearbeitung weitergeleitet würden. Dieses stimmte dem nachträglichen Gesuch mit raumplanungsrechtlicher Teilverfügung vom 9. Februar 2018 zu.

d) Mit Beschluss vom 5. März 2018 wies der Gemeinderat den Antrag auf eine weitergehende Akteneinsicht ab, erteilte die nachträgliche Baubewilligung und wies die Einsprache ab.

D.

Gegen die nachträgliche Baubewilligung erhoben A.____, vertreten durch lic.iur. Peter Dünner, Rechtsanwalt, Frauenfeld, mit Schreiben vom 29. März 2018 Rekurs beim Baudepartement. Dabei werden folgende Anträge gestellt:

1. Der Einspracheentscheid und die Baubewilligung für den Lärmschutzwall (inklusive Erhöhung) des Gemeinderates Z.____ vom 5./15.03.2018 und die raumplanungsrechtliche Teilverfügung des AREG vom 09.02.2018 betreffend Baubewilligung des gesamten Lärmschutzwalls (nachträgliches Gesuch) inklusive Aufschüttung Lärmschutzwall mit Erdmaterial und Begrünung auf den Grundstücken Nrn. 002 und 001 seien aufzuheben.
2. Die kantonale Genehmigung sowie die Baubewilligung für die Erstellung des Lärmschutzwalls inklusive Erhöhung (nachträgliches Gesuch) auf den beiden Grundstücken seien zu verweigern.
3. Die Baugesuchstellerin sei zu verpflichten, den rechtmässigen Zustand wiederherzustellen.
4. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Gemeinde Z.____.

Ausserdem stellen sie verschiedene Verfahrensanträge, namentlich verlangen sie weitere Unterlagen zur Einsicht. Die Rekurrenten machen sodann geltend, es liege noch immer keine Lärmmessung vor. Es sei unbestritten, dass aktuell die Planungswerte eingehalten seien. Dies wäre aber auch ohne den umstrittenen Erdwall der Fall. Dieser trage bloss zu einer minimalen Lärmreduktion bei, entscheidend seien die Lärmschutzwände auf dem Viadukt. Bei ihrer Liegenschaft habe der Wall sogar zu einer Verschlechterung geführt. Eine bloss geringe Verbesserung reiche nicht aus, um dem Vorsorgeprinzip Genüge zu tun und damit die Standortgebundenheit des Walls zu begründen. Was für den Erdwall als solchen gelte, müsse umso mehr für die eigenmächtige Erhöhung desselben gelten. Sodann könne nicht ausgeschlossen werden, dass der Wall negative Folgen für ihre Obstkulturen habe.



E.

Die Rekursinstanz gab den Rekurrenten mit Schreiben vom 9. April 2018 Gelegenheit, ihren Rekurs bis 30. April 2018 zu ergänzen. Mit Schreiben vom 16. April 2018 forderten die Rekurrenten die Vorinstanz auf, ihnen zahlreiche Unterlagen zur Einsicht zur Verfügung zu stellen.

F.

Am 30. April 2018 teilen die Rekurrenten mit, dass die Vorinstanz auf ihr Akteneinsichtsgesuch nicht reagiert habe. Gleichzeitig bitten sie um eine Erstreckung der Frist zur Rekursergänzung. Innert erstreckter Frist ersuchen sie am 16. Mai 2018 die Vorinstanz erneut um Zustellung teils anderer Unterlagen. Am 24. Mai 2018 folgt das nächste Fristerstreckungsgesuch zur Ergänzung des Rekurses, das ihnen letztmals bis 13. Juni 2018 gewährt wurde. Mit Schreiben vom 28. Mai 2018 verweigerte die Vorinstanz eine weitergehende Akteneinsicht. Am 13. Juni 2018 ergänzten die Rekurrenten den Rekurs mit folgenden Verfahrensanträgen:

1. Die Vorinstanz sei durch das Baudepartement des Kantons St.Gallen anzuweisen, folgende Vorakten im Rekursverfahren einzureichen:
 - Sämtliche GR-Protokolle ab 20.10.2015 bis zum Erlass des Einspracheentscheids mit Baubewilligung vom 05.03.2018: *Es fehlen nach wie vor die GR-Protokolle 2016-10/6, 2016-12/2, 2016-15/7 (erwähnt im GR-Protokoll 2018-03/05)*
 - Prüfungsbericht GPK vom 29.03.2012
 - GR-Protokoll vom 28.04.2014, Seite 2 (fehlt)
 - Arbeitspapier GR vom 15.03.2013 (erwähnt im GR-Protokoll vom 25.03.2013)
 - GR-Protokoll vom 12.11.2012 (erwähnt im GR-Protokoll vom 25.03.2013)
 - GR-Protokoll vom 13.02.2011 (erwähnt im GR-Protokoll vom 27.02.2012)
 - Abnahmeprotokoll vom 21.04.2011 (erwähnt mit GR-Protokoll vom 23.01.2012)
2. Die in Ziff. 1 erwähnten Vorakten seien den Rekurrenten zur Stellungnahme zuzustellen.
3. Für den Fall, dass sich die Vorinstanz weigert, die in Ziff. 1 erwähnten Unterlagen einzureichen, sei diese Verweigerung zu sanktionieren und es sei ein aufsichtsrechtliches Verfahren gegen die Verantwortlichen der Vorinstanz einzuleiten.



4. Eine allfällige Verletzung der Ausstandsvorschriften durch den Gemeinderat G.____ sei zu prüfen und zwar auch aufsichtsrechtlich.
5. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgend zu Lasten der Vorinstanz.

G.

a) Mit Vernehmlassung vom 11. Juli 2018 beantragt die Vorinstanz, den Rekurs abzuweisen soweit darauf einzutreten sei. Zur Begründung wird geltend gemacht, den Rekurrenten seien alle Akten bezüglich des Bauvorhabens des Lärmschutzwalls herausgegeben worden. Diese wollten in diesem Verfahren aber Unterlagen einbringen, die im Zusammenhang mit der Untersuchung des Verhaltens des Gemeindepräsidenten im Zusammenhang mit diesem Bauvorhaben entstanden seien und die der Rekurrent als ehemaliges Mitglied der Geschäftsprüfungskommission kenne. Vorliegend gehe es aber nicht darum zu klären, ob der Gemeindepräsident damals das Geschäft korrekt geführt habe oder nicht, sondern einzig darum, ob der Erdwall nachträglich bewilligt werden könne oder nicht. Weitergehende Unterlagen könnten die Rekurrenten in einem separaten Verfahren nach Öffentlichkeitsgesetz verlangen. Im vorliegenden baurechtlichen Verfahren könne darauf nicht eingetreten werden. Der Lärmschutzwall sei Teil des Erschliessungsprojekts der damals noch unerschlossenen Bauzone im Gebiet P.____-hof gewesen, wo die Planungswerte wegen des Strassenlärms überschritten gewesen seien. Dank des Walls könnten diese nun eingehalten werden. Eine Absenkung könne somit nicht zur Diskussion stehen. Zur Frage stünde höchstens eine weitere Erhöhung.

b) Das AREG beantragt mit Vernehmlassung vom 20. August 2018, den Rekurs abzuweisen. Es verweist darauf, dass die Nationalstrasse eine bedeutende Lärmquelle sei und auch in Zukunft sein werde. Gemäss Art. 11 USG sei dieser in erster Linie durch Massnahmen bei der Quelle unter die Grenzwerte zu begrenzen. Sodann verweist es auf den Mitbericht des Amtes für Umwelt (AFU) vom 14. August 2018. Demnach sei der Lärmschutzwall objektiv geeignet, die Immissionssituation im Quartier P.____-hof/F.____-Strasse zu verbessern und dort die Einhaltung der Planungswerte zu gewährleisten. Gleichermassen sei er geeignet, von den Bewohnerinnen und Bewohnern bloss als lästig empfundenen und nicht unmittelbar schädlich wirkenden Verkehrslärm zu dämmen. Gehe man angesichts der Bedeutung des Autobahnzubringers von einer merklichen Verkehrszunahme seit der Erstellung und auch in Zukunft aus, führe der Lärmschutzwall entsprechend auch zu einer merklichen Verbesserung der Immissionssituation im betroffenen Quartier. Für eine solche Erkenntnis brauche es kein Lärmgutachten. Der Planungsbehörde sei bei der Wahl der Lärmschutzmassnahmen ein Ermessensspielraum zuzugestehen, wenn sie dem öffentlichen Interesse betreffend längerfristige Gewährleistung der Einhaltung der Planungswerte und Vermeidung von lästigem und/oder schädlichem Lärm nicht zuletzt im Rahmen des Vorsorge-



prinzips Nachachtung verschaffe. Dass die Liegenschaft der Rekurrenten auf Grund des Erdwalls einen erhöhten Lärmpegel aufweise, sei nicht nachvollziehbar. Allenfalls sei die Verkehrszunahme dafür verantwortlich. Anders als eine Lärmschutzwand reflektiere nämlich ein Lärmschutzwall den Schall nicht. Das öffentliche Interesse an vorsorglichen wie auch aktuell wirksamen Schallschutzmassnahmen zu Gunsten des Quartiers P.___-hof/F.___-Strasse überwiege die Bedenken der Rekurrenten um grundsätzlich bezifferbare Ernteeinbussen bei Weitem. Eine Beeinträchtigung der Immissionssituation auf der Liegenschaft der Rekurrenten durch den Lärmschutzwall erseheine aber ohnehin als ausgeschlossen.

c) Die Rekurrenten nehmen am 28. Januar 2019 Stellung zu den Eingaben der Vorinstanz und des AREG. Namentlich rügen sie, dass das Abnahmeprotokoll für den Lärmschutzwall vom 21. April 2011 nicht mehr auffindbar sein soll. Nur auf Grund dieses Protokolls könne überhaupt überprüft werden, ob die bewilligten Baupläne, die dem nachträglichen Baugesuch zugrunde lägen, mit dem tatsächlich Gebauten übereinstimmten.

d) Das Bauamt reicht am 14. März 2019 folgende Unterlagen ein:

- Protokoll Bausitzung 16 vom 13.04.2010
- OHB Tiefbauabnahme vom 21.04.2010 (Protokoll der Abnahme)
- Lärmschutzwall P.___-hof – aktueller Stand

Die letzte Unterlage besteht aus einem undatierten Auszug, woraus hervorgeht, dass der Gemeinderat Andreas Müller am 8. November 2016 sämtliche Unterlagen gesichtet und dabei keinerlei Dokumente, Protokolle, Notizen oder Erwähnungen gefunden habe, welche die Aussage bezüglich Höhe des Lärmschutzwalls bestätige oder thematisiere. Mithin gebe es keinen Beleg für ein Gespräch oder eine Abmachung bezüglich der Höhe zwischen den Rekurrenten und der Gemeinde.

e) Das Baudepartement führte am 5. Juli 2019 in Anwesenheit der Verfahrensbeteiligten sowie je eines Vertreters des AREG und AFU einen Augenschein durch.

f) Mit Eingabe vom 30. August 2019 lassen sich die Rekurrenten ausführlich zum Augenscheinprotokoll vom 12. Juli 2019 und den Vernehmlassungen der Vorinstanz und des AREG vom 11. Juli 2018 bzw. 20. August 2018 vernehmen.

g) Die Vorinstanz ihrerseits nimmt am 14. November 2019 Stellung zur Eingabe der Rekurrenten vom 30. August 2019.

H.



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

Erwägungen

1.

1.1 Die Zuständigkeit des Baudepartementes ergibt sich aus Art. 43^{bis} des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1; abgekürzt VRP).

1.2 Die Frist- und Formerfordernisse von Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 VRP sind erfüllt. Die Rekursberechtigung ist gegeben (Art. 45 VRP). Auf den Rekurs ist einzutreten.

2.

Die Rekurrenten machen eine Verletzung des rechtlichen Gehörs geltend, weil ihnen das Einsichtsrecht in verschiedene Unterlagen verweigert worden sei.

2.1 Der Anspruch auf rechtliches Gehör ist in Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung (SR 101) verankert. Ausflüsse dieses verfassungsmässigen Prinzips werden vorab in Art. 15 VRP (Gelegenheit zur Stellungnahme) und Art. 16 VRP (Akteneinsicht) geregelt. Zum Anspruch auf rechtliches Gehör gehört das Recht auf Teilnahme am Verfahren und auf Einflussnahme auf den Prozess der Entscheidungsfindung. In diesem Sinn dient das rechtliche Gehör einerseits der Sachaufklärung, andererseits stellt es ein persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht beim Erlass eines Entscheids dar, der in die Rechtsstellung des Einzelnen eingreift. Der Anspruch auf rechtliches Gehör umfasst ausserdem das Recht, an der Erhebung wesentlicher Beweise mitzuwirken oder sich zumindest zum Beweisergebnis zu äussern, wenn dieses geeignet ist, den Entscheid zu beeinflussen (CAVELTI/VÖGELI, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St.Gallen, 2. Aufl., St.Gallen 2003, N 988 f.).

2.2 Gemäss Art. 16 Abs. 1 VRP haben die Beteiligten Anspruch auf Einsicht in die Akten, soweit nicht wichtige öffentliche oder schutzwürdige private Interessen entgegenstehen. Das Akteneinsichtsrecht erstreckt sich auf alle für den Entscheid wesentlichen Akten, d.h. all jene Akten, die Grundlage einer Anordnung bilden. Abzustellen ist dabei ausschliesslich auf die objektive Bedeutung eines Schriftstücks für die entscheidwesentliche Sachverhaltsfeststellung (A. GRIFFEL, in: A. Griffel [Hrsg.], Kommentar VRG, 3. Aufl., Zürich 2014, N 12 ff. zu § 8 mit weiteren Hinweisen; KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 3. Aufl., Zürich 2013, N 494 mit weiteren Hinweisen). Einsicht ist somit in alle Akten zu gewähren, welche geeignet sind, Grundlage der späteren Verfügung bzw. des späteren Entscheids zu bilden (CAVELTI/VÖGELI, a.a.O., N 1131 mit



Hinweisen). Akteneinsicht wird grundsätzlich nur auf Gesuch hin gewährt. Die Behörden sind nicht verpflichtet, die Akten den Einsichtsberechtigten von Amtes wegen auszuhändigen oder zuzustellen. Gegebenenfalls müssen sie sie jedoch über das Vorhandensein bestimmter Aktenstücke informieren (GRIFFEL, a.a.O., N 16 zu § 8).

2.3 Die Rekurrenten wollen Unterlagen der Geschäftsprüfungskommission (GPK) beigezogen haben, damit sie die Befangenheit des vormaligen Gemeindepräsidenten belegen können. Sodann sind sie der Meinung, dass damit weitere Unregelmässigkeiten im Zusammenhang mit der Erstellung des Lärmschutzwalls aufgezeigt werden könnten. Namentlich vermuten sie eine Befangenheit des Gemeinderats G.____, weil dieser bei der vorliegenden Baubewilligung mitgewirkt habe, obwohl er als Mitglied der GPK Kenntnis vom Verhalten verschiedener Gemeindevertreter bei der damaligen Erstellung des Lärmschutzwalls gehabt hatte. Sodann wollen sie damit belegen, dass die Gemeinde ihnen verbindliche Zusicherungen bezüglich der Gestaltung bzw. der Höhe des Lärmschutzwalls gegeben habe.

2.3.1 Das Baudepartement hat bereits mit Entscheid vom 21. September 2015 rechtskräftig festgehalten, dass der vormalige Gemeindepräsident bezüglich der Bewilligung des Lärmschutzwalls P.____-hof befangen war. Unter anderem aus diesem Grund wurde die nachträgliche Baubewilligung vom 18. April 2013 aufgehoben und das Verfahren nochmals durchgeführt. Im vorliegend zu überprüfenden Bewilligungsverfahren hat der Befangene nicht mehr mitgewirkt. Darüber hinaus ist das Verhalten des ehemaligen Gemeindepräsidenten für das vorliegende Verfahren nicht von Relevanz, weshalb diesbezüglich keine weiteren Unterlagen nötig sind.

2.3.2 Gemeinderat G.____ hätte nach Art. 7 VRP in den Ausstand treten müssen, wenn entsprechende verwandtschaftliche Gründe vorgelegen hätten, wenn er Vertreter, Beauftragter, Angestellter oder Organ einer an der Angelegenheit beteiligten Person gewesen wäre oder in der Sache Auftrag erteilt bzw. bei einer Anordnung einer Vorinstanz mitgewirkt hätte oder aus anderen Gründen als befangen erschienen wäre. Dies ist vorliegend nicht der Fall; nur weil er vormals der GPK angehörte, die das Verhalten des vormaligen Gemeindepräsidenten überprüft hat, ist er im nachträglichen Bewilligungsverfahren weder befangen noch vorbefasst. So machen denn auch weder die Rekurrenten geltend, noch ist sonst ersichtlich, dass G.____ in einer besonderen Beziehung zum vormaligen Gemeindepräsidenten oder zu Verfahrensbeteiligten stehen würde bzw. dass er ein persönliches Interesse am Ausgang dieses Verfahrens hätte. Dass beim Bau des Lärmschutzwalls Fehler passiert sind, steht ausser Frage, ansonsten dessen Bewilligung nicht erst nachträglich erteilt hätte werden und die Streitsache sodann vom Baudepartement zur nochmaligen Beurteilung an die Baubehörde hätte zurückgewiesen werden müssen. Wie gesagt spielt für das vorliegende Verfahren aber keine Rolle, wie die GPK insbesondere das Verhalten des vormaligen Gemeindepräsidenten beurteilt



hat. Entscheidend ist einzig, ob der nachgesuchten nachträglichen Bewilligung für den gesamten Erdwall öffentlich-rechtliche Bauvorschriften entgegenstehen oder nicht (Art. 146 Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes; sGS 731.1; abgekürzt PBG). Dafür sind die Unterlagen der GPK unnötig. Wenn die Rekurrenten gleichwohl Einsicht in diese nehmen wollen, ist es ihnen unbenommen, ausserhalb dieses Verfahrens bei der Gemeinde ein entsprechendes Einsichtsgesuch nach Öffentlichkeitsgesetz (sGS 140.2; abgekürzt ÖffG) zu stellen.

2.3.3 Beim Entscheid des Baudepartementes vom 21. September 2015 war sodann unklar, ob und in welchem Rahmen die Vorinstanz dem Rekurrenten bezüglich der Gestaltung des Lärmschutzwalls Zusicherungen gemacht hatte und welche Wirkungen diese allenfalls entfalten. Die Rekurrenten selber können dazu keinerlei Unterlagen vorlegen. Stattdessen behaupten sie, bei der Vorinstanz müsse eine entsprechende Verpflichtung dokumentiert sein. Aus den eingereichten Unterlagen der Vorinstanz geht hervor, dass der Gemeinderat der Bauverwaltung den Auftrag erteilt hatte, sämtliche Protokolle des Gemeinderates, der GPK sowie von Bausitzungen im Zeitraum von 2005 bis 2016 zusammenzustellen. Diese wurden sodann am 8. November 2016 vom damaligen Gemeinderat Andreas Müller gesichtet. Dabei musste dieser feststellen, dass die geltend gemachte Abmachung nirgends schriftlich festgehalten worden sei und dass auch sonst keine Unterlagen vorhanden seien, die eine Aussage bezüglich der Höhe des Lärmschutzwalls bestätigen oder thematisieren würden. Demgegenüber geht aus dem Protokoll der Bausitzung 16 vom 13. April 2010 hervor, dass der damalige Gemeindepräsident angeordnet hatte, dass beim Damm (abweichend von den ursprünglichen Plänen) ab Profil 2 in Richtung D.___-Strasse die Dammkrone erhöht werde, so dass "sich mit der projektierten Kronenhöhe des Damms entlang der D.___-Strasse eine harmonische Linie ergebe". Damit muss es – im vorliegenden Verfahren – sein Bewenden haben. Denn selbst wenn der damalige Gemeindepräsident oder ein anderer Gemeindevertreter dem Rekurrenten im Rahmen des ersten Einspracheverfahrens tatsächlich eine andere mündliche Zusage gemacht hätte, hätte dies für das vorliegende nachträgliche Bewilligungsverfahren keine Bedeutung. Eine entsprechende mündliche Zusage eines einzelnen Gemeindevertreters stellt weder ein Bauhindernis im Sinn von Art. 146 PBG noch die Grundlage für einen allfälligen Vertrauensschutz der Rekurrenten bezüglich der behaupteten eingeschränkten Bewilligungsfähigkeit dar (vgl. dazu HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Auflage, Zürich/St.Gallen 2016, N 667 ff.). Dem Rekurrenten, der damals selber Mitglied der GPK war, musste vielmehr klar sein, dass er sich im Rahmen eines Baubewilligungsverfahrens nicht auf eine blosser Zusage einzelner verlassen konnte, sondern dass dafür ein Beschluss der vollzähligen Baubehörde bzw. des Gemeinderates oder ein schriftlicher verwaltungsrechtlicher Vertrag nötig gewesen wäre. Solche sind offensichtlich nicht vorhanden. Auch haben die Rekurrenten gestützt auf die angebliche Zusage keine Dispositionen getätigt bzw. sich nicht davon abhalten lassen, gegen das nachträgliche Gesuch um Bewilligung rechtzeitig Einsprache zu erheben. Mit anderen



Worten ist ihnen auf Grund der vermeintlichen Zusage auch kein Nachteil entstanden.

2.3.4 Dazu kommt, dass sich auch Private nicht widersprüchlich verhalten dürfen (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., N 717). Dies wäre aber vorliegend der Fall, wenn tatsächlich eine solche verbindliche Abmachung mit der Baubehörde bestanden hätte, welche die Rekurrenten aber erst jetzt einfordern würden. Vielmehr wäre es an ihnen gewesen, umgehend bei der Gemeinde vorstellig zu werden, als der Erdwall entgegen ihrer vermeintlichen Abmachung durchgehend 2 m hoch erstellt wurde, statt dem gerügten Bauvorhaben tatenlos zuzusehen und die behauptete Zusage erst einzufordern, als die Vorinstanz ein weiteres Baugesuch einreichte, um den Erdwall um zusätzliche 65 m zu verlängern.

2.3.5 Nach dem Gesagten hat die Vorinstanz weder das rechtliche Gehör der Rekurrenten verletzt, noch hätte Gemeinderat G. ___ in den Ausstand treten müssen.

2.3.6 Die Rekurrenten verlangen, dass eine allfällige Verletzung der Ausstandsvorschriften auch aufsichtsrechtlich geprüft werde. Das aufsichtsrechtliche Verfahren ist grundsätzlich subsidiär und steht nach konstanter Praxis nicht zur Verfügung, wenn formelle Rechtsmittel zur Geltendmachung der behaupteten Verwaltungsfehler gegeben sind. Nachdem die Ausstandsrüge bereits im Rahmen des Rekursverfahrens geprüft worden ist und eine entsprechende Verletzung verneint werden musste, hat es dabei sein Bewenden.

3.

Die Rekurrenten bestreiten, dass der Lärmschutzwall nachträglich bewilligungsfähig sei. Dabei beanstanden sie sowohl den Wall an sich als auch dessen Höhe.

3.1 In materieller Hinsicht ist unstrittig, dass der erstellte Lärmschutzwall in der Landwirtschaftszone nicht zonenkonform ist, womit eine ordentliche Baubewilligung nach Art. 22 des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes (SR 700; abgekürzt RPG) ausser Betracht fällt. Umstritten ist jedoch, ob das Bauvorhaben einer Ausnahmbewilligung gemäss Art. 24 RPG zugänglich ist.

3.2 Nach Art. 24 RPG können Bewilligungen zur Errichtung von Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen ausnahmsweise erteilt werden, wenn deren Zweck einen Standort ausserhalb der Bauzone erfordert (Bst. a) und keine überwiegenden Interessen entgegenstehen (Bst. b). Eine Anlage ist im Sinn von Art. 24 Bst. a RPG standortgebunden, wenn sie positiv standortgebunden, das heisst aus technischen oder betriebswirtschaftlichen Gründen auf einen Standort ausserhalb der Bauzone angewiesen oder wenn die Anlage negativ standortgebunden bzw. aus bestimmten Gründen in einer Bauzone ausgeschlossen ist. Dabei muss ein Standort in der Bauzone nicht absolut



ausgeschlossen sein. Es genügt vielmehr eine relative Standortgebundenheit, die dann zu bejahen ist, wenn gewichtige Gründe einen Standort in der Nichtbauzone gegenüber Standorten innerhalb der Bauzone als erheblich vorteilhafter erscheinen lassen. Diese beurteilen sich nach objektiven Massstäben, weshalb es grundsätzlich weder auf die subjektiven Vorstellungen und Wünsche des Einzelnen noch auf die persönliche Zweckmässigkeit oder Bequemlichkeit ankommen kann. Die Bejahung der relativen Standortgebundenheit setzt eine umfassende Interessenabwägung voraus, die sich mit derjenigen nach Art. 24 Bst. b RPG überschneidet. Dabei können nicht nur technische Aspekte, sondern auch Interessen des Natur-, Landschafts- und Ortsbildschutzes berücksichtigt werden (Urteil des Bundesgerichtes 1C_39/2017 vom 13. November 2017 Erw. 3.1 mit Hinweisen).

3.2.1 Ortsfeste Anlagen dürfen nur errichtet werden, wenn die durch diese Anlagen allein erzeugten Lärmimmissionen die Planungswerte in der Umgebung einhalten; die Bewilligungsbehörde kann eine Lärmprognose verlangen (Art. 25 Abs. 1 USG). Folgerichtig dürfen nur dort neue Bauzonen ausgedehnt werden, wo die Lärmimmissionen die Planungswerte nicht überschreiten oder in denen diese Werte durch planerische, gestalterische oder bauliche Massnahmen eingehalten werden können (Art. 24 Abs. 1 USG und Art. 29 der eidgenössischen Lärmschutz-Verordnung [SR 814.41; abgekürzt LSV]). Nach Art. 24 Abs. 2 USG und Art. 30 LSV darf Bauland, das bereits in einem lärm-belasteten Gebiet liegt, nur soweit erschlossen werden, als die Planungswerte eingehalten sind oder durch eine Änderung der Nutzungsart oder durch planerische, gestalterische oder bauliche Massnahmen eingehalten werden können.

3.2.2 Gemäss Lärmprognose des Ingenieurbüros Wälli AG, Arbon, vom 14. Dezember 2005 wurden bei der Erschliessung bzw. Überbauung des südlichen Wohnquartiers P.____-hof Lärmschutzmassnahmen nötig, weil hier die Planungswerte am Tag bloss knapp, jedoch nicht bei einer zu erwartenden Verkehrszunahme, eingehalten werden konnten. In der Nacht wurden sie schon damals leicht überschritten. Dabei waren die Massnahmen bei der Quelle, also bei der Nationalstrasse zu treffen (Art. 11 Abs. 1 USG). Das heisst, Lärmschutzfenster waren keine zulässige Massnahme (vgl. dazu Art. 20 USG und Art. 25 Abs. 3 USG). Ein Verbot, lärmempfindliche Räume auf die Nationalstrasse auszurichten, war ebenfalls nicht sinnvoll, weil die Lärmquelle auf der Süd- und damit auf der Hauptwohnseite liegt.

3.2.3 Damit das Quartier gleichwohl erschlossen werden konnte, waren somit Lärmschutzmassnahmen nach Art. 24 Abs. 2 USG und Art. 30 LSV nötig. Die Lärmprognose des Ingenieurbüros Wälli AG folgerte, dass auf dem Viadukt und weiter westlich zwischen den beiden Überführungen der E.____- und D.____-Strasse auf der Nordseite der Umfahrungsstrasse Lärmschutzmassnahmen nötig seien, beim Viadukt eine Lärmschutzwand und zwischen den beiden Strassen ebenfalls eine Wand oder ein Erdwall, wobei hier allfällige Reflexionen auf die südliche Liegenschaft zu beachten seien. Für letztere Massnahme



empfahl es ohne weitere Begründung eine Höhe von ungefähr 2 m und eine Länge von 180 m.

3.3 Die Baubehörde hat sich als Schutzmassnahmen für die Erhöhung der Brüstung auf dem Viadukt und zwischen der E.___- und D.___-Strasse für einen Erdwall entschieden. Schallschutzwälle werden im Rahmen des Lärmschutzes an Strassen regelmässig verwendet. Ihr Vorteil liegt darin, dass sie sich individuell modellieren und dadurch gut bzw. besser in die Landschaft einbinden lassen als Lärmschutzwände. Sie sind bepflanzbar, und die notwendigen Erdmassen können aus in der Nähe anfallendem Aushub verwendet oder mit Ersatzbaustoffen verfüllt werden. Damit sind die Errichtungskosten niedriger als bei Schallschutzwänden und die Ökobilanz unter Umständen besser. Zudem reflektieren Erdwälle den Schall im Gegensatz zu Schallschutzwänden kaum. Die gegenteilige Behauptung der Rekurrenten begründen diese nicht weiter und steht im Widerspruch mit der einhelligen Fachmeinung (anstelle vieler: www.cerclebruit.ch/enforcement/1/130ZH.pdf). Die wahrgenommene Zunahme des Strassenlärms kann mit der tatsächlichen Zunahme des Strassenverkehrs zusammenhängen, nicht aber mit dem Lärmschutzwall auf der anderen Strassenseite. Ein weiterer Vorteil gegenüber Schallschutzwänden ist die Nutzbarkeit der der Lärmquelle abgewandten Seite. Ein Nachteil gegenüber Lärmschutzwänden ist, dass der Schallschutz bei gleicher Höhe geringer ist, da die Schirmkante (höchster Punkt des Walls) weiter von der Lärmquelle entfernt ist. Dies kann jedoch über eine höhere Aufschüttung ausgeglichen werden, womit aber mehr Platz in der Grundfläche benötigt wird. Insgesamt erweist sich der Erdwall grundsätzlich als geeignete und zulässige Lärmschutzmassnahme.

3.4 Damit ein Lärmschutzwall ausserhalb der Bauzonen für eine Überbauung in einer angrenzenden Bauzone als standortgebunden bewilligt werden kann, muss nachgewiesen werden, dass er zur Einhaltung der massgeblichen Grenzwerte erforderlich ist. Zwar wird mit dem Lärmgutachten der Meyer&Schaltegger AG, St.Gallen, vom Februar 2016 bestätigt, dass mit dem vorliegenden Lärmschutzwall die Planungswerte im zu schützenden Gebiet P.___-hof eingehalten werden können. Damit ist allerdings noch nichts darüber gesagt, ob die ausgeführte Höhe von 2 m oder der Erdwall selbst auch nötig im Sinn von Art. 24 RPG sind. Zweifel kommen allein schon deshalb auf, weil die Vorinstanz ursprünglich einen auf der Westseite auf 0,5 m abflachenden Wall geplant hatte und diesen einzig im Hinblick auf die nachträglich geplante, mittlerweile aber wieder verworfene Verlängerung des Erdwalls mit Aushubmaterial der angrenzenden Baugrundstücke auf 2 m erhöht hatte. Die gleichen Zweifel ergeben sich aus dem Umstand, dass die gemessenen Immissionspunkte westlich, die vor allem durch den Lärmschutzwall geschützt werden, die Grenzwerte sehr komfortabel einhalten, während die Immissionspunkte östlich, die vor allem durch die Lärmschutzwand auf dem Viadukt geschützt werden, knapper eingehaltene Messwerte aufweisen. Insofern ist der Einwand der Vorinstanz, dass die Grenzwerte dank des Lärmschutzwalls nur knapp eingehalten werden können inkorrekt.



3.5 Statt – wie bereits mit BDE Nr. 66/2015 vom 21. September 2015 Erw. 3.2.3 f. verlangt – nachzuweisen, dass der eigenmächtig errichtete Lärmschutzwall in der ausgeführten Grösse nötig sei, zeigt die Vorinstanz im nachträglichen Bewilligungsverfahren lediglich auf, dass die Planungswerte eingehalten seien und weist darüber hinaus auf das im Umweltschutzrecht geltende Vorsorgeprinzip hin.

3.5.1 Das Vorsorgeprinzip besagt, dass Einwirkungen, die schädlich oder lästig werden könnten, frühzeitig zu begrenzen sind (Art. 1 Abs. 2 USG). Art. 11 Abs. 2 USG konkretisiert hinsichtlich der Emissionen, dass Lärmemissionen vorsorglich so weit zu begrenzen sind, als dies technisch und betrieblich möglich sowie wirtschaftlich tragbar ist. Bei neuen ortsfesten Anlagen gelten im Bereich des Lärmschutzes die Voraussetzungen der Einhaltung der Planungswerte und der vorsorglichen Emissionsbegrenzungen kumulativ (Art. 7 Abs. 1 Bst. b LSV). In diesem Zusammenhang bedeutet der Umstand allein, dass ein Projekt die Planungswerte einhält, somit noch nicht, dass auch alle erforderlichen vorsorglichen Emissionsbegrenzungen getroffen worden sind. Vielmehr ist anhand der in Art. 11 Abs. 2 USG genannten Kriterien zu prüfen, ob das Vorsorgeprinzip weitergehende Beschränkungen erfordert (Urteil des Bundesgerichtes 1C_603/2018 vom 13. Januar 2020 Erw. 3.2).

3.5.2 Im Zusammenhang mit der Einzonung und Erschliessung bestehender Bauzonen liegt der Fall anders. Hier kommen die Planungswerte im Sinn der Vorsorge zur Anwendung, indem für die Zukunft geplant oder gebaut wird und dementsprechend noch ein grösserer Handlungsspielraum bestehen muss, so dass auch bei einer künftigen Zunahme der Lärmbelastung wenigstens die Immissionsgrenzwerte eingehalten werden können. Die Planungswerte dienen damit an sich schon der Lärmvorsorge (ZÄCH/WOLF, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, Zürich 2000, N 1 und 8 zu Art. 23 USG).

3.5.3 Lärmschutzwälle und –wände sind grundsätzlich umso effizienter, je höher sie sind. Somit spricht – innerhalb der Bauzonen – an sich nichts dagegen, dass diese vorsorglich höher gebaut werden, als sie zur blossen Einhaltung der massgeblichen Grenzwerte nötig wären. Ausserhalb der Bauzonen liegt der Fall aber anders. Hier soll das Land möglichst geschont werden, und wo es – wie hier – als Landwirtschaftszone ausgeschieden ist, grundsätzlich der Landwirtschaft vorbehalten bleiben, insbesondere dann, wenn es wie vorliegend teilweise als Fruchtfolgefläche ausgeschieden ist (Art. 3 Abs. 2 Bst. a RPG). Sollen ausserhalb der Bauzonen zonenfremde Lärmschutzmassnahmen realisiert werden, ist somit nicht nur der gewählte Standort zu begründen, sondern auch das Ausmass der geplanten Lärmschutzmassnahme. Wenn die Vorinstanz in diesem Zusammenhang nun geltend macht, dass die Pflicht zum aktiven Lärmschutz nicht verwechselt werden dürfe mit der mit der blossen Vorsorge begründeten Lärmschutzmassnahme, übersieht sie folglich, dass aktiver Lärmschutz ausserhalb der Bauzonen nur soweit gehen darf, wie es der



Zweck der Anlage – vorliegend die Einhaltung der Planungswerte im angrenzenden Wohnquartier – erfordert. Die blosser Optimierung dieser Grenzwerte begründet keine Standortgebundenheit einer Lärmschutzanlage ausserhalb der Bauzonen (Urteil des Zürcher Verwaltungsgerichtes VG.2015.00040 vom 9. Juli 2015 Erw. 7.3). Diesem ausserkantonalen Entscheid lag – entgegen der Meinung der Vorinstanz – insofern ein vergleichbarer Sachverhalt zu Grunde, als dort ebenfalls die Standortgebundenheit eines Lärmschutzwalls überprüft werden musste, dessen Notwendigkeit zur Einhaltung der massgeblichen Grenzwerte umstritten war. Und auch wenn die Rechtsprechung des Zürcher Verwaltungsgerichtes für das St.Galler Baudepartement nicht bindend ist, hat jenes Gericht immerhin das auch im Kanton St.Gallen massgebende Bundesrecht nachvollziehbar angewendet.

3.5.4 Soll folglich wie im vorliegenden Fall ausserhalb der Bauzonen eine zonenwidrige Lärmschutzmassnahme gebaut werden, ist ein Nachweis zu erbringen, dass diese an sich und in der auszuführenden (hier in der ausgeführten) Grösse erforderlich ist, damit die geltenden Grenzwerte eingehalten werden können. Ein solcher Nachweis fehlt hier. Klar ist einzig, dass mit dem ohne Baubewilligung erstellten Erdwall die Planungswerte eingehalten werden können, nicht aber, mit welcher (möglicherweise tieferen) Höhe diese ebenfalls bzw. nicht mehr eingehalten werden. Im vorliegenden Fall liegen insbesondere keine Berechnungen vor, die aufzeigen, wieviel die als Zwischendepotie geplante Erhöhung des Lärmschutzwalls von 0,5 m auf durchgehend 2 m lärmässig ausmacht. Ohne entsprechenden Nachweis kann nicht einmal ausgeschlossen werden, dass zwischen der E.____- und D.____-Strasse gar keine baulichen Massnahmen nötig gewesen wären, sofern die mit der Lärmprognose vom 14. Dezember 2005 ermittelten Überschreitungen allein mit den Lärmschutzwänden auf dem Z.____tobelviadukt eliminiert worden sind, wie die Rekurrenten geltend machen. Jedenfalls kann – ausserhalb der Bauzonen – allein das Vorsorgeprinzip keine Standortgebundenheit begründen (vgl. dazu Urteil des Verwaltungsgerichtes Zürich VG.2015.00040 vom 9. Juli 2015 Erw. 7.3).

3.5.5 Nach dem Gesagten greift die Aussage des AREG zu kurz, wonach der Lärmschutzwall objektiv geeignet sei, die Immissionssituation im Quartier P.____hof/F.____-Strasse zu verbessern und dort die Einhaltung der Planungswerte zu gewährleisten sowie den bloss als lästig empfundenen und nicht unmittelbar schädlich wirkenden Verkehrslärm zu dämmen. Auch nicht aussagekräftig ist der Hinweis des AFU auf den akustischen Bericht "Lärmschutz Z.____" der Meyer&Schaltegger AG vom Juli 2008, wonach eine zusätzliche Erhöhung der Lärmschutzwand (West) von 2 m auf 3 m eine Reduktion von 0,5 bis 0,6 dB(A) bewirken würde. Zum einen ist eine Lärmveränderung von unter 1 dB(A) gar nicht wahrnehmbar. Und zum anderen ist ohne Geländeberechnungsmodelle auch nicht klar, ob es nebst den Lärmschutzwänden auf dem Viadukt weiter westlich zwischen der E.____- und D.____-Strasse überhaupt eine Lärmschutzmassnahme



braucht. Vielmehr ist es an der Vorinstanz nachweisen, dass der Erdwall in der ausgeführten Dimension standortgebunden, d.h. zur Einhaltung der Planungswerte nötig ist. Dafür ist wie gesagt ein Gutachten nötig, das nicht nur den Lärmschutz des heutigen Erdwalls aufzeigt, sondern anhand verschiedener Geländeberechnungsmodelle auch weniger hohe Lärmschutzwälle berechnet.

3.5.6 An sich nimmt die Rekursbehörde ergänzende Sachverhaltsermittlungen selber vor. Eine Rückweisung an die Vorinstanz ist aber dann gerechtfertigt, wenn diese wie hier auf Grund ihrer funktionellen und instrumentellen Ausstattung besser geeignet ist als die Rekursbehörde, die Entscheidungsgrundlagen zu beschaffen (LOOSER/LOOSER-HERZOG in: Rivzi/Schindler/Cavelti [Hrsg], Praxiskommentar VRP, Zürich/St.Gallen 2020, Art. 46 N 16). Vorliegend geht es um die Bewilligung eines nachträglichen Baugesuchs der Vorinstanz selbst. Diese hat zum vorliegenden Thema bereits verschiedene Lärmgutachten und –prognosen eingeholt, während die Fachleute des Baudepartementes mangels entsprechender Software-Tools die entsprechenden konkreten Berechnungsmodelle lediglich überprüfen, nicht aber selber erstellen können. Dazu kommt, dass es der Vorinstanz gut ansteht, ihr eigenes – nachträgliches – Baugesuch selbst zu vervollständigen, nachdem die Streitsache bereits zum zweiten Mal vom Baudepartement überprüft werden musste. Mithin ist die Streitsache erneut an die Vorinstanz zurückzuweisen, damit diese mit verschiedenen Dammhöhen, angefangen bei 0 m, über die ursprünglich aufgelegte Höhe von 0,5 m auf der Westseite und allenfalls weiteren Zwischenhöhen nachweist, welche Höhe zur Einhaltung der Planungsgrenzwerte im Quartier P.____hof jetzt und in absehbarer Zeit tatsächlich nötig sind.

3.6 Die Rekurrenten behaupten, dass der Lärmschutzwall in der ausgeführten Höhe ihre Obstkulturen auf der anderen Strassenseite schädige.

3.6.1 Eine Ausnahmegewilligung nach Art. 24 Bst. b RPG ist nur zulässig, wenn ihr keine überwiegenden Interessen entgegenstehen. In die entsprechende Interessenabwägung sind sämtliche für den Entscheid relevanten öffentlichen und privaten Interessen einzubeziehen und zu gewichten. Die Methodik der Interessenabwägung ist die gleiche wie bei anderen raumplanungsrechtlichen Entscheiden. Für die Entscheidungsbegründung bedeutet dies, dass die erhobenen Interessen in ihrer Gewichtung sowie die daraus gezogenen Schlüsse mindestens summarisch darzustellen sind (R. MUGGLI in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Bauen ausserhalb Bauzone, Zürich/Basel/Genf 2017, N 21 ff. zu Art. 24 RPG).

3.6.2 Das Gutachten Frostrisiko der Genossenschaft Meteotest vom 17. Mai 2016 kommt wie schon das Bundesamt für Meteorologie und Klimatologie MeteoSchweiz am 28. Juni 2007 zum Schluss, dass der Lärmschutzwall auf die Frostgefährdung der Obstanlage bloss eine geringe Auswirkung habe. Dies hat auch die Vertreterin des AFU mit



Blick auf den nach Westen abfallenden Geländeverlauf und der Tatsache, dass die Umfahrungsstrasse in einem tiefen Graben verläuft, am Rekursaugenschein bestätigt bzw. eine allfällige Beeinträchtigung praktisch ausgeschlossen. Sollte sich der Lärmschutzwall in der vorliegenden Höhe als rechtmässig erweisen, darf deshalb davon ausgegangen werden, dass das öffentliche Interesse am Lärmschutz des Wohnquartiers P.____-hof das private Interesse der Rekurrenten, dass der Erdwall keinerlei Einwirkungen auf die Temperatur hat, überwiegen.

3.7 Nach dem Gesagten ist die angefochtene Baubewilligung aufzuheben und die Streitsache zur vollständigen Abklärung des Sachverhalts an die Vorinstanz zurückzuweisen. Diese wird in Nachachtung der Stellungnahme des AFU vom 14. August 2018 und anhand verschiedener Geländeberechnungsmodelle zu überprüfen haben, ob zwischen der E.____- und D.____Strasse ein Lärmschutzwall nötig ist, damit an der F.____-Strasse die massgeblichen Planungswerte eingehalten werden können. Falls sich bestätigen sollte, dass ein solcher nötig ist, ist weiter zu prüfen, wie hoch dieser sein muss, damit die gesetzlichen Grenzwerte eingehalten werden können. Sollte sich dabei herausstellen, dass der Erdwall an sich oder in der ausgeführten Höhe unnötig ist, ist als Nächstes die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands im Sinn von Art. 159 Abs. 1 Bst. d PBG zu prüfen und entsprechend zu verfügen.

4.

Zusammenfassend ergibt sich, dass die Vorinstanz das rechtliche Gehör der Rekurrenten nicht verletzt, jedoch den Sachverhalt nicht hinreichend abgeklärt hat. Der angefochtene Beschluss der Vorinstanz vom 5. März 2018 ist deshalb samt raumplanungsrechtlicher Teilverfügung des AREG vom 9. Februar 2018 aufzuheben und im Sinn der Erwägungen an die Vorinstanz zurückzuweisen. Der Rekurs erweist sich als begründet und ist im Sinn der Erwägungen gutzuheissen.

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 Fr. 3'500.– (Nr. 20.13.01 des Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung, sGS 821.5). Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend sind die amtlichen Kosten der Vorinstanz zu überbinden (vgl. VerwGE B 2017/76 vom 16. August 2018 Erw.5). Auf deren Erhebung ist jedoch zu verzichten (Art. 95 Abs. 3 VRP).

5.2 Der von der Rekurrentin am 19. April 2018 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'000.– ist zurückzuerstatten.

6.

Die Rekurrenten 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 Die Rückweisung der Streitsache an die Vorinstanz mit noch offenem Ausgang gilt nach dem eben erwähnten Urteil des Verwaltungsgerichtes als vollständiges Obsiegen der Rekurrenten, unabhängig davon, ob sie das beantragt oder ob das entsprechende Begehren im Haupt- oder Eventualantrag gestellt wird. Da das Verfahren zudem in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht Schwierigkeiten bot, die den Beizug eines Rechtsvertreters rechtfertigen, besteht grundsätzlich Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung (Art. 98^{bis} VRP). Weil keine Kostennote vorliegt, ist die ausseramtliche Entschädigung in Anwendung von Art. 6 in Verbindung mit Art. 22 der Honorarordnung (sGS 963.75) ermessensweise auf Fr. 3'250.– (zuzüglich Mehrwertsteuer) festzulegen; sie ist von der Vorinstanz zu bezahlen.

Entscheid

1.

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

b) Der Beschluss vom 5. März 2018 des Gemeinderates Z.____ wird samt raumplanungsrechtlicher Teilverfügung des Amtes für Raumentwicklung und Geoinformation vom 9. Februar 2018 aufgehoben und die Streitsache im Sinn der Erwägungen an den Gemeinderat Z.____ zurückgewiesen.

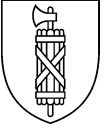
2.

a) Auf die Erhebung der amtlichen Kosten in der Höhe von Fr. 3'500.– bei der Politischen Gemeinde Z.____ wird verzichtet.

b) Der am 19. April 2018 von A.____ geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'000.– wird zurückerstattet.

3.

Das Begehren von A.____ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird gutgeheissen. Die Politische Gemeinde Z.____ entschädigt sie ausseramtlich mit insgesamt Fr. 3'250.– zuzüglich Mehrwertsteuer.



Die Vorsteherin

Susanne Hartmann
Regierungsrätin