



Fall-Nr.: B 2005/5
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 24.01.2006
Entscheiddatum: 22.02.2006

Entscheid Verwaltungsgericht, 22.02.2006

Baurecht, Art. 78 Abs. 2 lit. g, Art. 59 und Art. 130 BauG (sGS 731.1), Art. 49 f. WGB (sGS 734.11). Nachträgliches Baubewilligungsverfahren für Geländeaufschüttungen sowie bauliche Massnahmen an Bächen. Nicht baubewilligungspflichtige Bauten und Anlagen müssen den Gewässerabstand nicht einhalten. Eine restitutorische Massnahme muss in der Form einer Verfügung ergehen, wobei die Behörde einerseits die Voraussetzungen der restitutorischen Massnahme festzustellen und andererseits zu bestimmen hat, was der Pflichtige zu tun hat. Die Aufforderung an den Pflichtigen, innert Frist ein Wiederherstellungsprojekt einzureichen, stellt keine Verfügung dar. Aufgrund mangelhafter Sachverhaltsermittlung wurde die Angelegenheit zu weiteren Abklärungen und zur neuen Entscheidung an die Politische Gemeinde zurückgewiesen (Verwaltungsgericht, B 2005/5).

B 2005/5

VERWALTUNGSGERICHT DES KANTONS ST.GALLEN

Baurecht, Art. 78 Abs. 2 lit. g, Art. 59 und Art. 130 BauG (sGS 731.1), Art. 49 f. WGB (sGS 734.11). Nachträgliches Baubewilligungsverfahren für Geländeaufschüttungen sowie bauliche Massnahmen an Bächen. Nicht baubewilligungspflichtige Bauten und Anlagen müssen den Gewässerabstand nicht einhalten. Eine restitutorische Massnahme muss in der Form einer Verfügung ergehen, wobei die Behörde einerseits die Voraussetzungen der restitutorischen Massnahme festzustellen und andererseits zu bestimmen hat, was der Pflichtige zu tun hat. Die Aufforderung an den Pflichtigen, innert Frist ein



Wiederherstellungsprojekt einzureichen, stellt keine Verfügung dar. Aufgrund mangelhafter Sachverhaltsermittlung wurde die Angelegenheit zu weiteren Abklärungen und zur neuen Entscheidung an die Politische Gemeinde zurückgewiesen (Verwaltungsgericht, B 2005/5).

Urteil vom 22. Februar 2006

Anwesend: Präsident Prof. Dr. U. Cavelti; Verwaltungsrichter lic. iur. A. Linder,
Dr. B. Heer, lic. iur. A. Rufener; Ersatzrichter lic. iur. J. Diggelmann; Gerichtsschreiberin
Dr. R. Hirt

In Sachen

M.AG,

Beschwerdeführerin,

gegen

Regierung des Kantons St. Gallen,

Regierungsgebäude, 9001 St. Gallen,

Vorinstanz,



St.Galler Gerichte

und

Pro Natura St. Gallen-Appenzell, Postfach 103,
9014 St. Gallen,

Pro Natura – Schweizerischer Bund für Naturschutz,
Dornacherstr. 192, Postfach, 4018 Basel, 4053 Basel

Beschwerdegegner,

sowie

Politische Gemeinde O.,

Beschwerdebeteiligte

betreffend

Wiederherstellung/Baugesuch L.-bach

hat das Verwaltungsgericht festgestellt:

A./ Die M. AG, ist Eigentümerin der in der Politischen Gemeinde O. gelegenen Grundstücke Parzellen Nrn. 460, 462, 681 und 683, Grundbuch O.. Die Parzellen Nrn. 460 und 462 werden auf der südlichen Seite durch die O.-erstrasse, auf der nordöstlichen Seite durch den N. begrenzt. Im Westen grenzt die Parzelle Nr. 460 an die Grundstücke Nrn. 681 und 683. Auf der gemeinsamen Grenze dieser Grundstücke verläuft der L.-bach, der ungefähr 25 m nördlich der auf der Parzelle Nr. 460 stehenden Villa in den N. mündet.

Am 23. November 1996 führte das kantonale Tiefbauamt auf Anregung des Vereins I.N. eine Informationsveranstaltung über naturnahe Uferpflege durch. An diesem Anlass wurde die naturgerechte Pflege des Flussufers mit dem Bau von Weidenspreitanlagen und dem Verwenden von Weidenstecklingen am L.-bach im Bereich zwischen den



St.Galler Gerichte

Parzellen Nrn. 460 und 681/683 praktisch umgesetzt. In den folgenden zwei Jahren machte das Tiefbauamt je im Frühjahr und im Herbst Fotoaufnahmen, um die Entwicklung der Ufervegetation zu dokumentieren.

B./ Im Jahr 1998 beauftragte die M. AG die S. AG, mit der Ausarbeitung eines Projektes für den Neubau eines Fabrikations- und Bürogebäudes auf den Parzellen Nrn. 460 und 462. Am 28. Januar 1999 ersuchte die S. AG das Amt für Umweltschutz (abgekürzt AFU) um Durchführung einer Projektbesprechung und reichte im Hinblick darauf provisorische Planunterlagen ein. Das AFU verteilte in der Folge die Planunterlagen an die vom Vorhaben betroffenen Ämter zur Vorprüfung. Mit Schreiben vom 9. Februar 1999 äusserte sich das Tiefbauamt dahingehend, dass sowohl westlich wie auch östlich des geplanten Neubaus die Realisierung von Parkplätzen vorgesehen sei, welche zum Teil im Gewässerabstand des N.s und des L.-baches liegen würden. Zudem wies es ausdrücklich darauf hin, dass bauliche Veränderungen in oder senkrecht über dem Hochwasserprofil baubewilligungspflichtig seien. An der von der Bauherrschaft gewünschten Projektbesprechung am 10. Februar 1999 wurde die Stellungnahme des Tiefbauamtes vom 9. Februar 1999 erörtert. In der Folge reichte die M. AG am 29. März 1999 ein überarbeitetes Baugesuch für den Neubau eines Fabrikationsgebäudes und für eine Waschanlage ein.

Da der N. im Frühjahr 1999 mehrfach Hochwasser führte, fand am 11. Juni 1999 eine durch das kantonale Tiefbauamt organisierte Begehung mit den betroffenen Grundeigentümern statt, an der die Schäden besichtigt und mögliche Massnahmen besprochen wurden. Dabei wurde K. R. von der M. AG dahingehend informiert, dass der L.-bach nicht mit Steinen verbaut werden dürfe. In diesem Bereich müsse eine Erosion hingenommen werden, zumal kein hoher Sachwert eine harte Verbauung rechtfertige.

Am 22. Juni 1999 stellte das AFU dem Gemeinderat O. die zustimmende Gesamtverfügung des Staates zum Baugesuch vom 29. März 1999 zur Eröffnung an die Bauherrschaft zu. Die Baukommission O. erteilte der M. AG daraufhin am 23. Juni 1999 die Baubewilligung für das neue Fabrikationsgebäude und die Waschanlage mit Auflagen und Bedingungen und erklärte die Gesamtverfügung des Staates zum integrierenden Bestandteil dieser Bewilligung.



St.Galler Gerichte

C./ Mit Schreiben vom 9. Juni 2000 wandte sich C. M., Geschäftsführer der Pro Natura St. Gallen-Appenzell, St. Gallen, an den Gemeinderat O.. Ein Pro Natura-Mitglied habe ihn auf eine Bachverbauung im Mündungsbereich L.-bach-N. aufmerksam gemacht. Er habe festgestellt, dass die Pro Natura von diesem Bachprojekt nie eine Baugesuchsanzeige erhalten habe. Ein Augenschein an Ort und Stelle habe ergeben, dass die alten Bachgehölze entfernt worden seien und der Bach auf einer Länge von über 100 m stark verbaut worden sei. Zudem würden die getätigten Aufschüttungen den gesetzlich vorgeschriebenen Gewässerabstand nicht einhalten.

Mit Schreiben vom 14. Juni 2000 teilte der Gemeinderat O. der Pro Natura mit, dass für die festgestellten baulichen Veränderungen im genannten Gebiet keine Baubewilligung erteilt worden sei. Im Rahmen des Neubaus der Firma M. AG seien indes Geländeadjustierungen nötig geworden. Es entziehe sich allerdings der Kenntnis der Gemeinde, ob es sich bei den fraglichen Aufschüttungen um solche Adjustierungen handle. Als Sofortmassnahme wurde von der M. AG eine Stellungnahme einverlangt.

Die M. AG nahm mit Schreiben vom 29. Juni 2000 dahingehend Stellung, dass sie die getätigten Aufschüttungen als Instandstellungsarbeiten für die Wiederangleichung bzw. Angleichung des Geländes an das Gebäude und das angrenzende Gewässer betrachte. Die Böschungen seien zudem bereits wieder mit Gehölzen und Weiden bepflanzt.

Am 3. Juli 2000 forderte die Pro Natura den Gemeinderat O. auf, ein nachträgliches Baubewilligungsverfahren einzuleiten und Pro Natura als einspracheberechtigte Organisation in das Verfahren miteinzubeziehen.

Am 24. August 2000 erstattete der Baukontrolleur dem Gemeinderat O. dahingehend Bericht, dass die eingezeichneten Terrainlinien in den genehmigten Ausführungsplänen nicht übereinstimmten, sondern das Terrain stark angehoben sei (im Bereich der Ostfassade rund 1,5 m). Der Gemeinderat O. lehnte es mit Schreiben vom 29. September 2000 gleichwohl ab, ein nachträgliches Baubewilligungsverfahren einzuleiten. Zur Begründung wurde ausgeführt, es entspreche der Praxis der Gemeinde, im Vergleich mit der Grösse eines Neubaus kleinere Veränderungen nachträglich und im Zusammenhang mit der Bauabnahme zu akzeptieren. Die



St.Galler Gerichte

Veränderungen am L.-bach seien als blosse Unterhaltsarbeiten im Zuge des Fabrikneubaus zu betrachten.

D./ Am 6. Oktober 2000 erhoben die Pro Natura - Schweizerischer Bund für Naturschutz, Basel, und die Pro Natura St. Gallen-Appenzell, St. Gallen, Rekurs und Rechtsverweigerungs- sowie Aufsichtsbeschwerde beim Baudepartement mit den Anträgen, die angefochtene Verfügung des Gemeinderates O. vom 29. September 2000 sei aufzuheben und es sei ein nachträgliches Baubewilligungsverfahren einzuleiten. In seinem Entscheid vom 18. Mai 2001 hiess das Baudepartement den Rekurs im Sinne der Erwägungen gut und wies den Gemeinderat O. an, in Absprache mit den zuständigen kantonalen Stellen die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes im Sinne der Erwägungen bis 31. Juli 2001 zu verfügen. Auf ein nachträgliches Baubewilligungsverfahren könne verzichtet werden, weil die materielle Rechtswidrigkeit offensichtlich sei. Die M. AG habe die baulichen Massnahmen wider besseres Wissen vorgenommen. Zudem seien diese auch zum Schutz vor Hochwasser nicht notwendig. Gründe für eine Ausnahmegewilligung würden nicht vorliegen. Welche Massnahmen im Rahmen der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands im einzelnen unter Wahrung des Verhältnismässigkeitsprinzips anzuordnen seien, lasse sich nur im Rahmen eines Projektes für den Gewässerbau feststellen, weshalb der Gemeinderat in Absprache mit dem Tiefbauamt als federführende Stelle des Staates ein Ausführungsprojekt zu erstellen und im Anschluss an dessen Bewilligung dem Projekt entsprechend die Wiederherstellung zu verfügen habe.

E./ Gegen den Entscheid des Baudepartements vom 18. Mai 2001 erhob die M. AG am 29. Mai 2001 Beschwerde beim Verwaltungsgericht und beantragte, der Entscheid sei aufzuheben sowie das Verfahren zur Eröffnung eines Baubewilligungsverfahrens an den Gemeinderat O. zurückzuweisen, denn die Anordnung einer Wiederherstellungsverfügung sei in mehrfacher Hinsicht nicht haltbar. Insbesondere sei zu prüfen, ob und wie die Bachsanierung gegenüber heute ergänzt werden solle und ob die Geländeänderungen als eingreifend im Sinne von Art. 78 Abs. 2 lit. g des Baugesetzes (sGS 731.1, abgekürzt BauG) zu gelten hätten und ob gegebenenfalls eine Bewilligung erteilt werden könne. Auch weise der L.-bach regelmässig Hochwasser auf, weshalb abgeklärt werden müsse, ob dies durch bauliche Massnahmen eingeschränkt werden dürfe.



St.Galler Gerichte

Mit Entscheid vom 18. April 2002 hiess das Verwaltungsgericht die Beschwerde gut, hob den vorinstanzlichen Entscheid auf und wies die Streitsache zur Durchführung eines nachträglichen Baubewilligungsverfahrens und Gewässerausbauprojektverfahrens an die Gemeinde O. zurück. Es hielt fest, dass der Verzicht auf die Durchführung eines nachträglichen Baubewilligungsverfahrens nur unter qualifizierten Voraussetzungen zum Tragen komme, weil in der Regel nicht ausgeschlossen werden könne, dass ein Bauwerk wenigstens teilweise mittels Ausnahmegewilligung, gegen Beseitigungsrevers oder provisorisch zugelassen werden könne. Unter anderem hätte, um diesen strengen Voraussetzungen zu genügen, die Vorinstanz Gründe für einen Verzicht anführen müssen und nicht lediglich in einem Satz festhalten dürfen, dass solche nicht ersichtlich seien.

F./ In der Folge reichte die M. AG bei der Gemeinde O. ein nachträgliches Baugesuch betreffend Bachunterhalt und Uferbepflanzung ein. Hiergegen erhob die Pro Natura St. Gallen-Appenzell, St. Gallen, mit Schreiben vom 24. September 2002 Einsprache und beantragte die Ablehnung des vorgelegten Projekts sowie im Grundsatz die Wiederherstellung. Mit Schreiben vom 4. Februar 2003 teilte das Tiefbauamt dem Gemeinderat O. mit, dass das Amt für Jagd und Fischerei, das Amt für Raumentwicklung und die Sektion Wasserbau die Teilbewilligungen nicht erteilen könnten. Für die Begründung wurde hauptsächlich auf den Entscheid des Baudepartements vom 18. Mai 2001 verwiesen. Das Tiefbauamt hielt hierzu fest, dass die Gesuchstellerin das identische Projekt eingereicht habe, das bereits im Entscheid des Baudepartements vom 18. Mai 2001 beurteilt worden sei, weshalb primär auf jenen Entscheid verwiesen werde. Nach der Stellungnahme der M. AG zu den Ausführungen des Tiefbauamtes verfügte die Gemeinde O. am 7. Januar 2004, dass die nachträgliche Baubewilligung aufgrund der Stellungnahmen der miteinbezogenen Ämter nicht erteilt werden könne und wies die Gesuchstellerin an, bis Ende April 2004 ein Wiederherstellungsprojekt auszuarbeiten.

G./ Gegen den Entscheid der Gemeinde O. vom 7. Januar 2004 erhob die M. AG Rekurs bei der Regierung und beantragte, die Negativverfügung sowie die ihr zugrunde liegenden Verfügungen der staatlichen Stellen seien aufzuheben und es sei ihr die nachträgliche Baubewilligung zu erteilen. Eventualiter sei auf eine Wiederherstellung des L.-baches zu verzichten und der jetzige Zustand zu belassen. Zur Begründung



St.Galler Gerichte

wurde vorgebracht, dass der L.-bach nie ein frei fliessendes Wiesenbächlein gewesen sei und dass es sich bei den Verbauungen lediglich um Ersatz für die alten Sicherungen handle, welche aus Steinnetzen, Balken und Eisenträgern bestanden hätten.

Die beim Gemeinderat O. hängige Einsprache der Pro Natura vom 24. September 2002 hiess der Gemeinderat am 3. September 2004 unter Verweis auf das inzwischen abgelehnte Baugesuch gut. Hiergegen erhob die M. AG am 8. September 2004 ebenfalls Rekurs bei der Regierung.

Mit Schreiben vom 10. November 2004 vereinigte das verfahrensleitende Departement des Innern die beiden Rekurse der M. AG. Mit Entscheid vom 14. Dezember 2004 wies die Regierung die Rekurse ab und wies die M. AG an, ein Wiederherstellungsprojekt auszuarbeiten und innerhalb dreier Monate seit Rechtskraft des Entscheides dem Gemeinderat O. einzureichen. Sie hielt im wesentlichen fest, dass hinsichtlich der Aufschüttungen im Norden des Fabrikgebäudes kein Härtefall bestehe, der eine Ausnahmegewilligung rechtfertige. Auch hinsichtlich der Aufschüttung westlich des Fabrikgebäudes könne kein Härtefall geltend gemacht werden, zumal dem Fabrikbau von dieser Seite selbst bei einem Jahrhunderthochwasser keine Gefahr drohen würde. Schliesslich vermöge die M. AG auch nicht ausreichend darzulegen, inwiefern die baulichen Massnahmen im und am L.-bach dem Schutze erheblicher Sachwerte dienten. Die Aufschüttungen und Verbauungen innerhalb des Gewässerabstandes von L.-bach und N. seien somit nicht bewilligungsfähig, weshalb der rechtmässige Zustand wiederhergestellt werden müsse.

H./ Mit Eingaben vom 11. und 28. Januar 2005 erhob die M. AG durch ihren Rechtsvertreter Beschwerde beim Verwaltungsgericht und beantragt, der Entscheid der Regierung sei aufzuheben, das Baugesuch betreffend Sanierung L.-bach zu genehmigen und von einer Entfernung der Aufschüttung "Wall" sowie Gelände nördlich der Fabrikliegenschaft abzusehen; unter Kosten- und Entschädigungsfolge. Zur Begründung wird im wesentlichen vorgebracht, dass jeder Neubau unmittelbar beim Gebäude einer Anpassung des Geländes bedürfe. Der Bauherr dürfe erwarten, dass zwischen dem bewilligten Neubau und dem unmittelbar angrenzenden Gelände ein dem Neubau angepasstes Terrain liege. Wäre das Gelände im ursprünglichen Zustand belassen worden, hätte sich eine unregelmässige Geländeform ergeben. Zudem



St.Galler Gerichte

gewährleiste die jetzige Aufschüttung, dass die Notzufahrten zur Nordfassade der beiden Fabrikgebäude möglich sei. Im übrigen spreche schon die geringe Höhe der Aufschüttung gegen eine Abtragung. Der "Wall", d.h. die Aufschüttung beim L.-bach, schütze vor Hochwasser und habe, entgegen der Ansicht der kantonalen Instanzen, auch nicht zu einer Verengung des Bachbetts geführt. Im Gegenteil weise der Bach nun ein breiteres Profil auf. Der L.-bach selbst sei zudem nie ein frei fliessendes, sein Bett selber suchendes Gewässer gewesen. Schliesslich würden die Massnahmen an bestimmten Stellen am und im L.-bach lediglich die ursprünglichen Schutzvorrichtungen ersetzen, welche bei einem Hochwasser herausgerissen worden seien. Es handle sich deshalb nicht um unzulässige Verbauungen im Sinne des Gewässerschutzgesetzes, sondern lediglich um Verbesserungen der ursprünglichen Massnahmen, welche zudem verhinderten, dass sich der Bach weiter in eingezontes Bauland hineingrabe und somit zu einer Entwertung desselben führe. Zudem habe man nach dem Augenschein vom 18. April 2002 auf die dort vorgebrachte Kritik reagiert und weitere Sträucher gepflanzt und Steine entfernt.

Die Regierung und Pro Natura St. Gallen - Appenzell sowie Pro Natura – Schweizerischer Bund für Naturschutz beantragen in ihren Vernehmlassungen vom 18. Februar resp. 30. März 2005 die Abweisung der Beschwerde. Die Gemeinde O. verzichtet mit Schreiben vom 16. März 2005 auf eine Stellungnahme.

Auf die von den Beteiligten im einzelnen vorgetragenen Ausführungen wird, soweit erforderlich, im Rahmen der nachstehenden Erwägungen eingegangen.

Darüber wird in Erwägung gezogen:

1./ Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist gegeben (Art. 59bis Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, abgekürzt VRP). Wie im folgenden (Erw. 3./ b cc ddd) zu zeigen ist, ist die Beschwerdeführerin insofern nicht zur Rechtsmittelerhebung berechtigt, als sie die Anordnungen der Vorinstanzen zur Einreichung eines Wiederherstellungsprojekts anfecht. Im übrigen ist die Legitimation der Beschwerdeführerin gegeben (Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Die Eingaben vom 11. und 28. Januar 2005 erfüllen zeitlich, formal und inhaltlich die gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48



Abs. 1 und 2 VRP). Auf die Beschwerde ist – unter dem erwähnten Vorbehalt - einzutreten.

2./ a) Die Beschwerdeführerin beantragt die Durchführung eines Augenscheins.

b) Der Augenschein ist die unmittelbare sinnliche Wahrnehmung von Tatsachen durch die entscheidende Instanz und dient dem besseren Verständnis des Sachverhalts. Ob ein Augenschein durchzuführen ist, liegt im pflichtgemässen Ermessen der urteilenden Instanz (Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, St. Gallen 2003, Rz. 966).

c) Wie die folgenden Erwägungen zeigen werden, ist die Streitsache wegen mangelhafter Sachverhaltsfeststellung zur neuen Entscheidung an die Beschwerdebeteiligte zurückzuweisen. Die Mangelhaftigkeit der Sachverhaltsfeststellung gründet unter anderem in ungenügenden Planunterlagen. Die Erkenntnisse, die anlässlich eines Augenscheins gewonnen werden können, vermöchten diesen Mangel nicht zu beheben. Dementsprechend ist auf die Durchführung eines Augenscheins zu verzichten. Abzusehen ist sodann von den Zeugenbefragungen, welche die Beschwerdeführerin beantragt.

3./ a) Die Vorinstanz ist im angefochtenen Entscheid zur Auffassung gelangt, dass die von der Beschwerdeführerin vorgenommenen Aufschüttungen und Verbauungen innerhalb des Gewässerabstandes von L.-bach und N. weder ordentlich noch ausserordentlich bewilligt werden könnten; sie hat deshalb die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands angeordnet. Demgegenüber stellt sich die Beschwerdeführerin auf den Standpunkt, die getroffenen Massnahmen seien - soweit sie überhaupt bewilligungspflichtig seien – bewilligungsfähig, zumindest aber erweise sich die Anordnung der Wiederherstellung als unverhältnismässig. Zu beurteilen sind im einzelnen die Aufschüttung nördlich des Fabrikgebäudes, die Aufschüttung des "Walls" östlich des L.-baches und die Massnahmen am Ufer und an der Sohle des L.-bachs.

b) Zu prüfen sind zunächst die Aufschüttungen nördlich des Fabrikgebäudes.

aa) Die Beschwerdeführerin macht geltend, dass die Terraingestaltung nördlich des Fabrikgebäudes mit der Zuschüttung des Kanals zusammenhänge, welcher zwischen



dem Alt- und Neubau verlaufen sei. Um eine Verbindungsfläche zwischen Alt- und Neubau sicherstellen zu können, sei nordseitig zwischen den Gebäuden eine Stützmauer notwendig gewesen, welche geplant, genehmigt und schliesslich gebaut worden sei. Die dahinterliegende Planierung des Geländes sei nicht mehr fraglich, denn erstens bedinge jeder Neubau ein dem Bau angepasstes Terrain und zweitens würde mit der Zuschüttung des Kanals lediglich der ursprüngliche Zustand wieder hergestellt. Ohne die Aufschüttung wäre ein Höhenunterschied von minimal 1.20 m zwischen dem Niveau "Erdgeschoss/Anlieferung M." und dem Umgelände – im Bereich des Ausläufers des Kanals mehr – entstanden. Zwar sei richtig, dass der Hochwasserspiegel durch die Aufschüttung des Kanals minimalst angehoben worden sei. Es sei indes masslos übertrieben, wenn das Tiefbauamt im vorinstanzlichen Verfahren behaupte, die Hochwassersicherheit des Gebäudes werde durch die Aufschüttung verschlechtert. Soweit die Aufschüttung die Wiederherstellung der Kanalausbuchtung übersteige, sei sie nicht eingreifend und damit nicht baubewilligungspflichtig im Sinn von Art. 78 Abs. 2 lit. g BauG. Eine dem Niveau angepasste unmittelbare Umgebung gehöre zum Standard eines Hauses und eine Abweichung davon stelle eine Härte dar. Selbst wenn aber keine nachträgliche Bewilligung erteilt werden könnte, würde sich die Wiederherstellung des ursprünglichen Zustands als unverhältnismässig erweisen.

bb) Aus den Akten ist ersichtlich, dass der Baukontrolleur anlässlich der Baukontrolle vom 23. August 2000 feststellte, dass die Terraingestaltung nördlich des Neubaus nicht mit den in den genehmigten Ausführungsplänen aufgeführten Terrainlinien übereinstimmt. Er beanstandete, dass das Terrain im Gegensatz zum Plan um ca. 1,5 m angehoben worden sei. Weitere, konkrete Angaben über das Ausmass der vorgenommenen Geländeänderung fehlen. Insbesondere geht aus den bei den Akten liegenden Plänen und übrigen Unterlagen nicht hervor, auf welcher Fläche und in welchem Umfang Geländeänderungen im einzelnen vorgenommen worden sind. Sodann ist auch unklar, inwieweit sich die Aufschüttungen innerhalb des Gewässerabstandes nach Art. 59 Abs. 1 BauG befinden. Während die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid davon ausgeht, dass die vorgenommene Geländeänderung im Gewässerabstand liegt (Erw. 2 b), ist dem von der Beschwerdeführerin im vorinstanzlichen Verfahren eingereichten Plan vom 29. März 1999 (vorinst. act. 1) zu entnehmen, dass sich ein Teil der Aufschüttung ausserhalb des



Gewässerabstandes befindet. Im weiteren ist unklar, ob die Vorinstanz und die Beschwerdebeteiligte die gesamte aufgeschüttete Fläche als nicht bewilligungsfähig beurteilen. Fraglich ist dementsprechend auch, ob sich die angeordnete Wiederherstellung auf die gesamte Fläche oder nur auf denjenigen Teil bezieht, der im Gewässerabstand liegt. Das Tiefbauamt erachtete jedenfalls in der Vernehmlassung vom 30. April 2004 im Rekursverfahren auch die Aufschüttungen längs des N.s ausserhalb des Gewässerabstandes als problematisch, da sie zu einer Profilverengung führen würden.

cc) aaa) Wie vorstehend ausgeführt, stellt sich die Beschwerdeführerin auf den Standpunkt, es handle sich zumindest in dem Umfang, als die Aufschüttung die Kanalausbuchtung übersteige, nicht um eine baubewilligungspflichtige Massnahme. Die Vorinstanzen haben sich mit dieser Frage nicht auseinandergesetzt. Gestützt auf die im Recht liegenden Akten und die vorinstanzlichen Sachverhaltsfeststellungen fehlt die sachliche Grundlage um zu entscheiden, ob bzw. inwieweit die vorgenommenen Aufschüttungen eine baubewilligungspflichtige eingreifende Veränderung des Geländes im Sinne von Art. 78 Abs. 2 lit. g BauG darstellen. Allgemein ist für die Beurteilung der Bewilligungspflicht entscheidend, ob mit dem Vorhaben so wichtige räumliche Folgen verbunden sind, dass ein Interesse der Öffentlichkeit oder der Nachbarn an einer vorgängigen Kontrolle besteht (B. Heer, St. Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, Rz. 855 mit weiteren Hinweisen). Bei der Beurteilung, ob eine eingreifende Geländeänderung im Sinne von Art. 78 Abs. 2 lit. g BauG vorliegt, ist dabei nicht allein die Veränderung des Terrains durch Einebnen, Vertiefen und Auffüllen massgeblich, sondern namentlich auf die räumliche Bedeutung des Vorhabens insgesamt abzustellen (Heer, a.a.O., Rz. 856 mit Hinweis; vgl. BGE 119 Ib 226 ff.).

Im Zusammenhang mit der Beurteilung der Baubewilligungspflichtigkeit der vorgenommenen Aufschüttungen stellt sich die Frage nach der Zulässigkeit von nicht baubewilligungspflichtigen Bauten und Anlagen im Gewässerabstand gemäss Art. 59 BauG. Das Verwaltungsgericht hat sich mit dieser Frage bislang noch nicht befassen müssen. Das Baudepartement vertritt in seinen juristischen Mitteilungen die Auffassung, dass alle, d.h. auch nicht baubewilligungspflichtige Bauten und Anlagen, den gesetzlich festgelegten Mindestabstand gegenüber Gewässern einzuhalten haben (Jur. Mit. 2003 II Nr. 13). Dies wird damit begründet, dass die fehlende



Baubewilligungspflicht nur von der Pflicht zur Einhaltung des formellen, nicht aber auch des materiellen Baupolizeirechts befreie. Dementsprechend seien nicht baubewilligungspflichtige Bauten und Anlagen innerhalb des Gewässerabstandes nur dann zulässig, wenn sie im Hinblick auf das Bau- und Planungsrecht sowie andere öffentlich-rechtliche Vorschriften überhaupt nicht von Bedeutung seien. Dieser Auffassung kann sich das Verwaltungsgericht nicht anschliessen. Zunächst ist die Aussage, wonach die fehlende Baubewilligungspflicht lediglich von der Pflicht zur Einhaltung des formellen, nicht aber des materiellen Baupolizeirechts befreie - in dieser absoluten Form - falsch. Das materielle Baupolizeirecht findet grundsätzlich nur auf baubewilligungspflichtige Bauten und Anlagen Anwendung (vgl. P. Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 4. Aufl., Bern 2002, S. 287; vgl. Heer, a.a.O., Rz. 355 ff.). Etwas anderes gilt ausnahmsweise dann, wenn sich eine materielle Bestimmung ausdrücklich oder vom Sinn her (auch) auf nicht baubewilligungspflichtige Bauten und Anlagen bezieht. Dies trifft im Kanton St. Gallen bspw. auf das Verunstaltungsverbot nach Art. 93 BauG zu, wo neben Bauten und Anlagen ausdrücklich auch Ablagerungen und andere Eingriffe in das Gelände erwähnt werden. Würden nur baubewilligungspflichtige Ablagerungen und Eingriffe in das Gelände unter das Verunstaltungsverbot fallen, wäre deren ausdrückliche Erwähnung überflüssig. Ein weiteres Beispiel stellt Art. 94 BauG dar, dessen Ziel der Schutz des Orts- und Landschaftsbildes schlechthin ist, weshalb es sachgerecht ist, die Vorschrift auch auf nicht baubewilligungspflichtige Reklamen anzuwenden (VerwGE vom 22. April 1994 i.S. V.P. AG, S. 12). Der Hinweis des Baudepartements in den Juristischen Mitteilungen auf die Praxis des Verwaltungsgerichts zu Art. 94 BauG geht deshalb an der Sache vorbei. Art. 59 BauG bezieht sich entsprechend dem Wortlaut (nur) auf Bauten und Anlagen. Hinweise, dass damit auch andere als die baubewilligungspflichtigen Bauten und Anlagen nach Art. 78 Abs. 1 BauG gemeint sind, fehlen. Aber auch der Sinn und Zweck der Bestimmung von Art. 59 BauG erfordert keine Ausweitung auf nicht baubewilligungspflichtige Bauten und Anlagen, zumal der Uferbereich, wie im folgenden noch zu zeigen sein wird, zusätzlich durch zahlreiche andere öffentlich-rechtliche Vorschriften geschützt wird. Im weiteren vermag auch die Argumentation des Baudepartements nicht zu überzeugen, wonach nicht baubewilligungspflichtige "Bagatell-Anlagen" innerhalb des Gewässerabstandes zulässig sein sollen. "Nicht-Bagatell-Anlagen" sind entsprechend den vorstehenden Ausführungen generell



baubewilligungspflichtig im Sinne von Art. 78 BauG und müssen demnach auch den Gewässerabstand nach Art. 59 BauG einhalten, während "Bagatell-Anlagen" die materiellen Bauvorschriften grundsätzlich nicht wahren müssen. Eine weitere Unterscheidung der nicht baubewilligungspflichtigen Anlagen in "Bagatell-Anlagen" und "Nicht-Bagatell-Anlagen" macht vor diesem Hintergrund keinen Sinn. Gestützt auf diese Überlegungen kommt das Verwaltungsgericht zum Schluss, dass nicht baubewilligungspflichtige Bauten und Anlagen entgegen der Auffassung des Baudepartements den Gewässerabstand von Art. 59 BauG nicht einzuhalten haben. Sollte sich vorliegend ergeben, dass es sich bei den vorgenommenen Aufschüttungen nicht um eine baubewilligungspflichtige Geländeänderung im Sinne von Art. 78 Abs. 2 lit. g BauG handelt, steht somit allein der Umstand, dass sich zumindest ein Teil der vorgenommenen Aufschüttungen innerhalb des Gewässerabstandes befindet, der Erteilung einer Baubewilligung nicht entgegen. Allerdings wäre diesfalls zu prüfen, ob nicht andere öffentlich-rechtliche Bestimmungen, die den Schutz des Ufers bezwecken, die Erteilung einer Bewilligung ausschliessen. Zu denken ist dabei namentlich an Art. 98 Abs. 1 lit. a BauG, Art. 21 des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (SR 451) oder Art. 49 f. des Wasserbaugesetzes (sGS 734.11, abgekürzt WBG). Ob diese (oder andere einschlägige) Vorschriften eingehalten sind, kann indes aufgrund der gegenwärtigen Aktenlage nicht beurteilt werden.

bbb) Im weiteren fehlen auch die sachlichen Grundlagen, um prüfen zu können, ob die Voraussetzungen für die Erteilung einer Ausnahmbewilligung nach Art. 77 Abs. 1 lit. a BauG erfüllt sind. Während die Vorinstanz einen Härtefall verneint hat, stellt sich die Beschwerdeführerin, wie bereits ausgeführt, auf den Standpunkt, es würde eine Härte bedeuten, wenn in der unmittelbaren Umgebung des Fabrikgebäudes das Niveau nicht ausgeglichen werden könne. Entsprechend den vorstehenden Erwägungen ist unklar, auf welcher Fläche und in welcher Höhe Aufschüttungen vorgenommen worden sind bzw. in welchem Umfang der rechtmässige Zustand wiederhergestellt werden soll. Dementsprechend kann auch nicht beurteilt werden, ob die Verweigerung der Baubewilligung für die Beschwerdeführerin eine Härte darstellen würde.

ccc) Schliesslich bestehen auch Unklarheiten bezüglich der Frage, inwiefern sich die vorgenommenen Aufschüttungen auf die Hochwasserproblematik auswirken. Während das Tiefbauamt in der Vernehmlassung vom 30. April 2004 im Rekursverfahren geltend



macht, die Aufschüttung führe zu einer Anhebung des Hochwasserspiegels im Bereich der O.erstrasse, stellt sich die Beschwerdeführerin auf den Standpunkt, die Befürchtungen des Tiefbauamtes seien masslos übertrieben. Wie es sich diesbezüglich verhält, kann aufgrund der Akten nicht beurteilt werden. Dafür wären Quantifizierungen notwendig, die über das Mass der Anhebung des Hochwasserpegels und die Auswirkungen bei Hochwasser konkret Auskunft geben. Der blosser Hinweis auf die "Summe der Eingriffe" in ein Ökosystem in der Vernehmlassung der Vorinstanz vom 18. Februar 2005 bringt jedenfalls keine Klärung, und die Feststellung des Tiefbauamtes in der vor-instanzlichen Vernehmlassung vom 30. April 2004, wonach durch die Aufschüttungen die Wasserspiegelbreite des N.s bei einem 100-jährigen Hochwasser um zum Teil mehr als 7 m reduziert werde, ist aufgrund der Akten nicht nachvollziehbar.

ddd) Die Vorinstanz ist im angefochtenen Entscheid zur Auffassung gelangt, dass die Aufschüttungen innerhalb des N.s nicht bewilligungsfähig seien, weshalb der rechtmässige Zustand wiederherzustellen sei. Die Beschwerdeführerin wurde – wie schon im abschlägigen Entscheid der Beschwerdebeteiligten vom 7. Januar 2004 über das nachträgliche Baugesuch - angewiesen, innert einer Frist von drei Monaten ein Wiederherstellungsprojekt auszuarbeiten.

Art. 130 Abs. 2 BauG bestimmt, dass die zuständige Gemeindebehörde die Entfernung oder die Abänderung rechtswidrig ausgeführter Bauten und Anlagen sowie die Wiederherstellung des früheren Zustands anordnen kann, wenn die Ausführung den gesetzlichen Vorschriften oder den genehmigten Plänen nicht entspricht.

Restitutorische Massnahmen im Sinne von Art. 130 Abs. 2 BauG bezwecken und bewirken die Wiederherstellung rechtlich einwandfreier Zustände, indem sie in die tatsächlichen Gegebenheiten eingreifen und diese verändern (M. Ruoss Fierz, Massnahmen gegen illegales Bauen, Diss. Zürich 1999, S. 141). Die restitutorische Anordnung muss demnach in der Form einer Verfügung ergehen, denn vollstreckungsfähig ist nur der befehlende Verwaltungsakt (Ruoss Fierz, a.a.O., S. 159). In der Verfügung hat die Behörde einerseits die Voraussetzungen der restitutorischen Massnahme festzustellen und andererseits zu bestimmen, was der Pflichtige zu tun hat (Ruoss Fierz, a.a.O., S. 161).



Die Aufforderung der Vorinstanzen an die Beschwerdeführerin, innert Frist ein Wiederherstellungsprojekt einzureichen, stellt keine Verfügung dar. Das Einreichen eines Wiederherstellungsprojektes kann ebenso wenig erzwungen werden wie die Einreichung eines Baugesuchs (vgl. dazu ausführlich GVP 1998 Nr. 9). Nur der verbindliche Entscheid, welche Massnahmen der Pflichtige zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands vorzunehmen hat, gestaltet ein Rechtsverhältnis.

Da aufgrund der fehlenden Verbindlichkeit der Aufforderung zur Einreichung eines Wiederherstellungsprojekts weder Rechte noch Pflichten begründet werden, liegt kein Eingriff in die Interessenlage der Beschwerdeführerin vor. Ein derartiger Eingriff wäre indes Voraussetzung für die Legitimation der Beschwerdeführerin. Nach Art. 45 Abs. 1 VRP ist zur Erhebung des Rekurses berechtigt, wer an der Änderung oder Aufhebung der Verfügung oder des Entscheides ein eigenes schutzwürdiges Interesse hat. Folglich fehlt es der Beschwerdeführerin an der Rechtsmittelberechtigung, soweit sie die Aufforderung zur Einreichung eines Wiederherstellungsprojekts angefochten hat (vgl. GVP 1998 Nr. 9). In dieser Hinsicht kann deshalb, wie eingangs festgestellt wurde (Erw. 1), auf die Beschwerde nicht eingetreten werden, wobei dies nicht nur für die Aufschüttungen nördlich des Fabrikgebäudes gilt, sondern auch für den nachfolgend zu beurteilenden "Wall" und die Massnahmen am L.-bach.

dd) Bei einer unvollständigen Sachverhaltsfeststellung, die wie im zu beurteilenden Fall die Anwendung des Rechts hindert, ist in der Regel auf Rückweisung zu erkennen. Ein kassatorischer Entscheid ist auch vorliegend angezeigt, da dem Verwaltungsgericht nicht die gleiche Überprüfungsbefugnis wie den Vorinstanzen zusteht (Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, St. Gallen 2003, Rz. 1029 und 1031). Hinzu kommt, dass der Sachverhalt, wie die nachfolgenden Erwägungen zeigen, auch in anderer Hinsicht nicht genügend abgeklärt ist. Eine rechtliche Beurteilung der getätigten Aufschüttungen ist nur gestützt auf aussagekräftige Planunterlagen möglich, aus denen sich der Umfang der Geländeänderungen im einzelnen ergibt. Die benötigten Planunterlagen sind von der Beschwerdeführerin einzureichen. Die Beschwerdebeteiligte, an welche die Streitsache zur Neubeurteilung zurückzuweisen ist, hat in der Folge die Fragen der Baubewilligungspflicht bzw. der Bewilligungsfähigkeit der nördlich des Fabrikgebäudes vorgenommenen Geländeänderungen zu beurteilen. Gelangt die Beschwerdebeteiligte zum Schluss,



dass die vorgenommenen Geländeänderungen nördlich des Fabrikgebäudes bewilligungspflichtig und nicht bewilligungsfähig sind, hat sie sich über die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands auszusprechen. Dabei hat sie unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit zu entscheiden, ob bzw. welche Massnahmen im einzelnen treffen sind. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist die Anordnung des Abbruchs unzulässig, wenn die Abweichung gegenüber der Baubewilligung oder gegenüber dem Gesetz minim oder ohne Bedeutung für das allgemeine Interesse ist bzw. wenn die Abweichung vom Gesetz gering ist und die berührten allgemeinen Interessen den Schaden, der dem Eigentümer durch den Abbruch entsteht, nicht zu rechtfertigen vermögen (Ruoss Fierz, a.a.O., S. 154 mit Hinweisen auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung).

c) Zu beurteilen ist im weiteren die Aufschüttung entlang des L.-bachs, der sogenannte "Wall".

aa) Die Vorinstanz kam im angefochtenen Entscheid zur Auffassung, dass hinsichtlich des "Walls" die Voraussetzungen für die Erteilung einer Ausnahmbewilligung gestützt auf Art. 77 Abs. 1 lit. a BauG nicht erfüllt seien, da kein Hochwasserproblem bestehe. Daran vermöge auch nichts zu ändern, dass es sich bei den Aufschüttungen nicht um eingreifende, sondern sich harmonisch einfügende Massnahmen handle.

Die Beschwerdeführerin macht geltend, die Feststellung der Vorinstanz, wonach der "Wall" keine eingreifende Massnahme darstelle, zeige, dass die minimale Erhebung gar nicht bewilligungspflichtig sei. Ausserdem sei bis heute ungeklärt, was die Entfernung des "Walls" der Natur Positives bringen solle. Es gehe nicht an, dass der "Wall" aus reiner "Prinzipien-Pflege" abgetragen werden müsse. Hinzu komme, dass der "Wall" entgegen der Auffassung des Tiefbauamtes zumindest einen gewissen Schutz vor Hochwasser gewährleiste.

bb) Auch im Zusammenhang mit dem "Wall" muss festgestellt werden, dass die im Recht liegenden Pläne und Unterlagen keine abschliessende rechtliche Beurteilung der vorgenommenen Geländeänderung zulassen. Insbesondere ist – wie schon bei den Aufschüttungen nördlich des Fabrikgebäudes - nicht ersichtlich, über welche Fläche und wie hoch die Aufschüttungen für den "Wall" vorgenommen worden sind. Die



Vorinstanz hat im angefochtenen Entscheid erwogen, dass es sich beim "Wall" um eine "nicht eingreifende" Massnahme handelt. Trifft dies zu, stellt sich mit Blick auf die Bestimmung von Art. 78 Abs. 2 lit. g BauG, wonach (nur) eingreifende Veränderungen des Geländes baubewilligungspflichtig sind, in der Tat die Frage, ob der "Wall" überhaupt eine baubewilligungspflichtige Anlage darstellt. Allein der Umstand, dass der "Wall" – wie zumindest die Fotografien des Tiefbauamtes (vorinst. act. 9) vermuten lassen – innerhalb des Gewässerabstandes nach Art. 59 BauG liegt, ist, wie bereits an anderer Stelle ausgeführt worden ist (Erw. 3./ b cc aaa), ohne Einfluss auf die Frage der Bewilligungspflicht. Die Vorinstanz hat im angefochtenen Entscheid zur Frage der Bewilligungspflicht keine Stellung genommen, sondern sich auf die Beurteilung der Voraussetzungen für die Erteilung einer Ausnahmegewilligung beschränkt. Gestützt auf die im Recht liegenden Pläne und Unterlagen kann das Verwaltungsgericht die Baubewilligungspflicht des "Walls" nicht beurteilen, auch wenn die vorinstanzliche Feststellung, wonach es sich um eine "nicht eingreifende" Massnahme handelt, gegen eine Bewilligungspflicht spricht.

Nicht festgestellt werden kann aufgrund der Akten sodann, ob der "Wall" allenfalls gegen andere Bestimmungen, namentlich Art. 50 des Wasserbaugesetzes (sGS 734.11, abgekürzt WBG), verstösst. Der Hinweis in der Vernehmlassung der Vorinstanz vom 18. Februar 2005, wonach der "Wall" "nicht unbedingt im Sinn des Gewässerschutzes" sei, genügt jedenfalls nicht, um die Rechtswidrigkeit des "Walls" zu begründen. Vielmehr wäre im einzelnen aufzuzeigen, gegen welche konkreten Bestimmungen die Geländeänderung verstösst. Aufgrund der Akten nicht nachvollziehbar ist sodann der vorinstanzliche Einwand in der Vernehmlassung, wonach der "Wall" die Hochwasserproblematik verschärfe, indem "das Problem Wasser weitergereicht" werde. Auch hier sind konkrete Ausführungen und quantifizierende Angaben notwendig, inwiefern der "Wall" gegebenenfalls auf den Wasserstand, den Bachlauf oder die Sicherheit von Sohle und Ufer einen Einfluss hat (vgl. Art. 50 Abs. 1 WBG).

cc) Aus dem Gesagten folgt, dass der Sachverhalt auch hinsichtlich des "Walls" nicht genügend erstellt ist. Es fehlen insbesondere Planunterlagen, aus denen sich der Umfang der getätigten Aufschüttungen ergibt. Diese Unterlagen sind von der Beschwerdeführerin beizubringen. Die Beschwerdebeteiligte, an welche die Streitsache



zur Neuurteilung zurückzuweisen ist, hat sich in der Folge über die Bewilligungspflicht des "Walls" auszusprechen bzw. zu entscheiden, ob der "Wall" gegebenenfalls gegen andere öffentlich-rechtliche Bestimmungen verstösst. Erweist sich der Wall als bewilligungspflichtig und nicht bewilligungsfähig, hat die Beschwerdebeteiligte unter Berücksichtigung des Verhältnismässigkeitsgebotes darüber zu entscheiden, ob bzw. welche Wiederherstellungsmassnahmen die Beschwerdeführerin zu ergreifen hat (vgl. Erw. 3./ b dd). Dabei ist insbesondere auch der Schaden, den ein neuerlicher Eingriff in den Uferbereich für die Natur bedeuten würde, in die Interessenabwägung miteinzubeziehen (vgl. BVR 1991 S. 439, wonach jeder neue Eingriff in ein Bachufer den natürlichen "Gesundungsprozess" stört).

d) Zu prüfen sind schliesslich die baulichen Massnahmen, welche die Beschwerdeführerin im Frühjahr 2000 am L.-bach vorgenommen hat.

aa) Die Regierung erwog in diesem Zusammenhang, Fotografien aus den Jahren 1996 bis 1997 würden die Behauptung der Beschwerdeführerin widerlegen, wonach der L.-bach vor den durchgeführten Massnahmen verbaut gewesen sei. Ausserdem sei nicht nachgewiesen, dass erhebliche Sachwerte geschützt werden müssten. Aufgrund der mangelnden Hochwasserproblematik sei die Verbauung des Bachufers nicht notwendig. Bereits bestehende Verbauungen dürften auch nicht einfach ersetzt werden, selbst wenn sie sich in einem schlechten Zustand befänden. Es müsse diesbezüglich von einem qualifizierten Schweigen des Gesetzgebers ausgegangen werden.

Die Beschwerdeführerin macht geltend, dass es sich entgegen der Auffassung der Vorinstanz und der beteiligten kantonalen Ämter beim L.-bach vor dem Jahr 2000 nicht um ein frei fliessendes Gewässer gehandelt habe. Der L.-bach sei von jeher an den Seitenrändern mit Stein-Netzen und teilweise mit Eisenbalken verbaut und gesichert gewesen. Die Hochwasser von 1995 und 1999 hätten einen Grossteil dieser Bordsicherungen weggeschwemmt. Die getroffenen Massnahmen hätten lediglich dem Ersatz dieser Sicherungen gedient, wobei sich der L.-bach jetzt naturnaher präsentiere. Insbesondere weise der Bacheinschnitt heute ein weiteres Profil auf als früher. Dem Gesetz sei nicht zu entnehmen, dass nach der Zerstörung von Schutzvorrichtungen eine nach den Materialien verbesserte Wiederherstellung verboten sei.



bb) Nach Art. 49 WBG ist untersagt, im Gerinne oder am Ufer eines öffentlichen Gewässers Material abzulagern oder sonstwie den freien Abfluss zu behindern. Gemäss Art. 50 Abs. 1 WBG sind die Erstellung, die Änderung und die Beseitigung von Bauwerken in oder senkrecht über dem Hochwasserprofil eines Gewässers sowie andere Massnahmen, die auf den Wasserstand, auf den Lauf des Gewässers oder auf die Sicherheit von Sohle und Ufer einen Einfluss haben können, nur mit Bewilligung zulässig. Nach Art. 50 Abs. 2 WBG ist die Bewilligung nicht erforderlich, wenn die Bauwerke und Massnahmen Gegenstand eines genehmigten Wassernutzungs- oder Ausbauprojektes sind oder dem ordentlichen Unterhalt des Gewässers dienen.

Die Massnahmen am L.-bach fallen unter Art. 49 f. WBG. Es wurden unbestrittenermassen Steine am Ufer und im Bach angebracht. Ausserdem macht die Beschwerdeführerin selbst geltend, die Sohle sei verbreitert worden und die Massnahmen würden der Sicherheit des Ufers dienen. Nachdem die Massnahmen nicht Gegenstand eines genehmigten Wassernutzungs- oder Ausbauprojekts bilden, stellt sich einzig die Frage, ob sie zum ordentlichen Unterhalt des Gewässers gezählt werden können. Art. 30 WBG enthält eine nicht abschliessende Aufzählung der zum Gewässerunterhalt gehörenden Massnahmen. Nicht mehr zum Unterhalt, sondern zum Gewässerausbau gehören alle über den Unterhalt hinausgehenden Arbeiten mit Einschluss der Entwässerung von Rutschgebieten sowie der Aufforstung und Neubepflanzung von Hängen und Böschungen (Art. 34 Abs. 2 WBG). Wiederherstellungsarbeiten an Anlagen, die trotz sorgfältigem Unterhalt durch Naturereignisse zerstört worden sind, gelten als Ausbau (Art. 34 Abs. 3 WBG). Der Gewässerausbau setzt ein entsprechendes genehmigtes Projekt (Art. 35 ff. WBG) bzw. die Erteilung einer Bewilligung (Art. 50 Abs. 1 WBG) voraus.

Nachdem die Beschwerdeführerin geltend macht, die Massnahmen am L.-bach stellten einen Ersatz für frühere Sicherungsvorrichtungen dar, welche im Zuge der Hochwasser von 1995 und 1999 weggeschwemmt worden seien, fallen die Massnahmen unter Art. 34 Abs. 3 WBG; sie gehören mithin zum genehmigungs- bzw. bewilligungspflichtigen Ausbau und nicht mehr zum blossen Unterhalt, selbst wenn sie in qualitativer Hinsicht, wie die Beschwerdeführerin geltend macht, eine Verbesserung im Vergleich zu früher darstellen. Soweit die Vorinstanz ebenfalls von der Bewilligungspflicht der Massnahmen ausgegangen ist, ist ihr Entscheid deshalb nicht zu beanstanden, auch



wenn von einem qualifizierten Schweigen des Gesetzgebers mit Blick auf die Vorschriften des Wasserbaugesetzes keine Rede sein kann.

cc) Die Frage der Bewilligungsfähigkeit von Verbauungen an Fliessgewässern beurteilt sich nach Bundesrecht und kantonalem Recht. Art. 37 Abs. 1 lit. a des Bundesgesetzes über den Schutz der Gewässer (SR 814.20) sieht die Verbauung und Korrektur von Fliessgewässern zum Schutz von Menschen und erheblichen Sachwerten vor. Sodann bezweckt das eidgenössische Wasserbaugesetz (SR 721.100, abgekürzt E-WBG) den Schutz von Menschen und erheblichen Sachwerten vor schädlichen Auswirkungen des Wassers, insbesondere vor Überschwemmungen, Erosionen und Feststoffablagerungen (Art. 1 Abs. 1 E-WBG). Die Kantone gewährleisten den Hochwasserschutz durch den Unterhalt der Gewässer und durch raumplanerische Massnahmen; unter Umständen sind Massnahmen wie Verbauungen, Eindämmungen, Korrekturen, Geschiebe- und Hochwasserrückhalteanlagen zu treffen (Art. 3 E-WBG). Gewässer, Ufer und Werke des Hochwasserschutzes müssen so unterhalten werden, dass der vorhandene Hochwasserschutz erhalten bleibt; bei Eingriffen in das Gewässer muss dessen natürlicher Verlauf möglichst beibehalten werden (Art. 4 E-WBG). Konkrete Anforderungen an wasserbauliche Massnahmen finden sich im kantonalen Recht in Art. 2 WBG, indem Gewässer so zu unterhalten und auszubauen sind, dass das Wasser ungehindert abfliessen und eine Gefährdung von Bauwerken und genutztem Boden vermieden werden kann. Dabei hat der Wasserbau auf das Landschaftsbild Rücksicht zu nehmen (Art. 3 Abs. 1 WBG). Sodann umfasst der dem Pflichtigen (vgl. Art. 11 WBG) obliegende Unterhalt unter anderem die Sicherung des natürlichen Ufers gegen Einsturz und Wegspülen mit Einschluss örtlicher Dammerhöhungen (Art. 30 lit. a WBG).

Mit Blick auf die vorstehenden Vorschriften und den allgemeinen Grundsatz der Verhältnismässigkeit dürfen feste Bachverbauungen erst dann in Betracht gezogen werden, wenn weniger weitgehende Massnahmen den Zweck nicht erfüllen. Wie dargelegt, gelten nach Art. 34 Abs. 3 WBG Wiederherstellungsarbeiten im Zuge der Zerstörung von Sicherungsvorkehrungen durch Naturereignisse als genehmigungs- bzw. bewilligungspflichtiger Gewässerausbau. Im Zuge dieses Genehmigungs- bzw. Bewilligungsverfahrens ist im einzelnen zu prüfen, ob bzw. welche Massnahmen nötig sind. Bezogen auf den zu beurteilenden Fall bedeutet dies, dass selbst wenn



St.Galler Gerichte

entsprechend der Darstellung der Beschwerdeführerin die Massnahmen "naturnaher" sein sollten als die früheren Sicherungsvorkehren, die Bewilligung nicht automatisch zu erteilen ist. Die Frage, ob und gegebenenfalls in welchem Umfang der L.-bach gesichert werden darf, hängt wesentlich von der Hochwassergefährdung ab.

In der wasserbaupolizeilichen Verfügung des Tiefbauamtes vom 31. Oktober 2003 wird zur Hochwassergefährdung durch den L.-bach ausgeführt, dass dieser grundsätzlich keine Hochwasserproblematik aufweise. Gleichzeitig wird aber eingeräumt, dass im südlichen Bereich der Brücke doch ein Hochwasserproblem vorliege, das durch die Massnahmen der Beschwerdeführerin noch verschärft worden sei. Ausserdem wird festgehalten, dass die Hochwassersicherheit der Gebäude der Beschwerdeführerin aufgrund der vorhandenen Unterlagen nicht im Detail beurteilt werden könne. Die Vorinstanz ist im angefochtenen Entscheid zum Schluss gekommen, dass die Verbauung mangels Hochwasserproblematik nicht erforderlich sei.

Wie vorstehend ausgeführt wurde, sind Gewässer so zu unterhalten und auszubauen, dass eine Gefährdung von Bauwerken vermieden werden kann (Art. 2 WBG). Ob bzw. welche Massnahmen zur Gewährleistung der Hochwassersicherheit der Gebäude der Beschwerdeführerin erforderlich sind, ist aufgrund der Aktenlage unklar. Das Tiefbauamt hat, wie dargelegt, in der Verfügung vom 31. Oktober 2003 festgehalten, dass die Hochwassersicherheit der Gebäude der Beschwerdeführerin aufgrund der Akten nicht beurteilt werden könne. Unklar ist sodann, wie sich die Massnahmen der Beschwerdeführerin auf die Hochwasserproblematik auswirken. Während sich die Vorinstanz und die kantonalen Ämter auf den Standpunkt stellen, die Massnahmen der Beschwerdeführerin führten zu einer Verengung des Bachbetts und einer Verschärfung der Hochwasserproblematik, stellt sich die Beschwerdeführerin auf den Standpunkt, sie habe ein breiteres Profil geschaffen und damit die Hochwassergefährdung entschärft (vgl. auch Plan Nr. 98250-240 vom 19. Juli 2002). Aufgrund der gegenwärtigen Aktenlage ist ein Entscheid darüber, ob bzw. welche Massnahmen am L.-bach nötig sind, nicht möglich. Dementsprechend kann auch nicht beurteilt werden, ob bzw. gegebenenfalls in welchem Umfang die von der Beschwerdeführerin getroffenen Massnahmen bewilligt werden können. Die Angelegenheit ist deshalb auch in dieser Hinsicht zur weiteren Klärung des Sachverhalts und neuen Entscheidung an die Beschwerdebeteiligte zurückzuweisen. Gestützt auf den ergänzten Sachverhalt hat



die Beschwerdebeteiligte zu entscheiden, ob bzw. welche Schutzmassnahmen getroffen werden müssen bzw. weshalb die Massnahmen der Beschwerdeführerin unnötig bzw. ungeeignet sind. In diesem Zusammenhang ist festzuhalten, dass die Orientierung der Beschwerdeführerin durch einen Sachbearbeiter der Sektion Wasserbau anlässlich der Begehung vom 11. Juni 1999, wonach Erosionen "hinzunehmen" seien (vorinst. act. 10 Tiefbauamt), im Widerspruch zur Pflicht der Beschwerdeführerin steht, das natürliche Ufer gegen Einsturz und Wegspülen zu sichern (Art. 30 lit. a WBG). Dieser gesetzlichen Sicherungspflicht wird die Beschwerdebeteiligte beim Entscheid über die Bewilligungsfähigkeit der Massnahmen Rechnung zu tragen haben.

Kommt die Beschwerdebeteiligte gestützt auf den ergänzten Sachverhalt zum Schluss, dass die getroffenen Massnahmen nicht notwendig bzw. nicht sachgerecht sind und folglich nicht bewilligt werden können, hat die Beschwerdebeteiligte unter Berücksichtigung des Verhältnismässigkeitsgebotes darüber zu entscheiden, ob bzw. welche Wiederherstellungsmassnahmen die Beschwerdeführerin zu ergreifen hat (vgl. Erw. 3./ b dd). Dabei ist insbesondere auch der Schaden, den ein neuerlicher Eingriff in den Uferbereich für die Natur bedeuten würde, zu ermitteln und in die Interessenabwägung miteinzubeziehen (vgl. BVR 1991 S. 439, wonach jeder neue Eingriff in ein Bachufer den natürlichen "Gesundungsprozess" stört).

e) Zusammenfassend ergibt sich, dass die Angelegenheit unter Aufhebung der angefochtenen Entscheide vom 14. Dezember 2004 und 7. Januar 2004 zur ergänzenden Sachverhaltsabklärung und neuen Entscheidung im Sinne der Erwägungen an die Beschwerdebeteiligte zurückzuweisen ist. Die Beschwerdebeteiligte hat die Beschwerdeführerin gestützt auf Art. 80 Abs. 1 und 2 BauG aufzufordern, die notwendigen Planunterlagen einzureichen. Dieses Verfahrensergebnis entspricht einer teilweisen Gutheissung der Beschwerde. Im übrigen ist die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

f) Grundsätzlich (und auch im Hinblick auf allfällige weitere Rechtsmittelverfahren in dieser Angelegenheit) sei sodann angemerkt, dass die von der Beschwerdebeteiligten eingereichten Unterlagen in qualitativer Hinsicht absolut ungenügend sind. Die massgeblichen Pläne sind im Original einzureichen. Die bei den Akten liegenden



zusammengesetzten Kopien gestatten keine exakte Orientierung in den Planunterlagen. Gleiches gilt für die eingereichten Fotografien; die auf Umweltschutzpapier angefertigten Kopien von Fotografien sind in keiner Weise aussagekräftig. Ausserdem ist die Beschwerdebeteiligte gehalten, die in einem Rechtsmittelverfahren eingereichten Akten mit einem Verzeichnis zu versehen.

4./ Nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts werden die amtlichen Kosten in Baubewilligungsverfahren, bei denen sich ähnlich wie im Zivilprozess direkt und indirekt Betroffene mit entgegengesetzten Interessen gegenüberstehen, diese beiden für die Auferlegung von amtlichen Kosten herangezogen. Dagegen werden dem Gemeinwesen, selbst wenn es mit seinen Anträgen unterliegt, in der Regel keine amtlichen Kosten auferlegt (R. Hirt, Die Regelung der Kosten nach st. gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, Diss. St. Gallen 2004, S. 76 f. mit weiteren Hinweisen). Entsprechend dem Verfahrensausgang und unter Berücksichtigung der dargelegten Praxis sind die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens deshalb je zur Hälfte der Beschwerdeführerin und den Beschwerdegegnern aufzuerlegen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Gebühr von Fr. 3'000.-- ist angemessen (Ziff. 382 des Gerichtskostentarifs, sGS 941.12). Der Anteil der Beschwerdeführerin ist mit dem einbezahlten Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 3'000.-- zu verrechnen. Der Restbetrag von Fr. 1'500.-- ist ihr zurückzuerstatten. Auf die Erhebung des Anteils der Beschwerdegegner ist gestützt auf Art. 97 VRP zu verzichten, da sich ihr Prozessverhalten auf den Verfahrensausgang nicht ausgewirkt hat.

Die Kosten des Rekursverfahrens in der Höhe von Fr. 2'400.-- sind analog den Kosten des Beschwerdeverfahrens je zur Hälfte der Beschwerdeführerin und den Beschwerdegegnern aufzuerlegen (Hirt, a.a.O., S. 103). Der einbezahlte Kostenvorschuss von Fr. 1'000.-- wird an den Anteil der Beschwerdeführerin von Fr. 1'200.-- angerechnet. Auf den Anteil der Beschwerdegegner ist auch hier gestützt auf Art. 97 VRP zu verzichten.

Ausseramtliche Entschädigungen sind nicht zuzusprechen, nachdem keiner der Beteiligten mit seinen Anträgen mehrheitlich durchgedrungen ist (Art. 98 Abs. 1 und 2 in Verbindung mit Art. 98bis VRP; Hirt, a.a.O., S. 183 f.).



Demnach hat das Verwaltungsgericht zu Recht erkannt:

1. Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen. Der vorinstanzliche Entscheid vom 14. Dezember 2004 sowie der Einspracheentscheid vom 7. Januar 2004 werden aufgehoben, und die Streitsache wird zur Ergänzung des Sachverhalts und neuen Entscheidung im Sinne der Erwägungen an die Beschwerdebeteiligte zurückgewiesen. Im übrigen wird die Beschwerde abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.
2. Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von Fr. 3'000.-- werden je zur Hälfte der Beschwerdeführerin und den Beschwerdegegnern auferlegt. Der Anteil der Beschwerdeführerin wird mit dem einbezahlten Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 3'000.-- verrechnet. Der Restbetrag von Fr. 1'500.-- wird der Beschwerdeführerin zurückerstattet. Auf die Erhebung des Anteils der Beschwerdegegner wird verzichtet.
3. Die amtlichen Kosten des Rekursverfahrens von Fr. 2'400.-- werden je zur Hälfte der Beschwerdeführerin und den Beschwerdegegnern auferlegt. Der von der Beschwerdeführerin einbezahlte Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 1'000.-- wird angerechnet. Auf die Erhebung des Anteils der Beschwerdegegner wird verzichtet.
4. Ausseramtliche Entschädigungen werden nicht zugesprochen.

V. R. W.

Der Präsident:

Die Gerichtsschreiberin:

Zustellung dieses Entscheides an:

- die Beschwerdeführerin (durch Rechtsanwalt Dr. F. O.)
- die Vorinstanz
- die Beschwerdegegner



- die Beschwerdebeteiligte

am:

Rechtsmittelbelehrung:

Soweit eine Verletzung von Bundesrecht geltend gemacht wird, kann gegen diesen Entscheid innert dreissig Tagen seit der Zustellung Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Schweizerischen Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, erhoben werden.