



Fall-Nr.: B 2020/12
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 23.06.2020
Entscheiddatum: 15.06.2020

Präsidentialentscheid Verwaltungsgericht, 15.06.2020

Baurecht, Baustopp, Art. 28 Abs. 1 VRP, Art. 159 PBG. Da es sich beim vorläufigen Baustopp um eine vorsorgliche Massnahme handelt, fällt der Beschwerdeentscheid in die Zuständigkeit des Abteilungspräsidenten. Ob das kantonale Tiefbauamt befugt war, den von der kommunalen Baubehörde aufgehobenen Baustopp beim Baudepartement anzufechten, ist nicht von Belang, da das Baudepartement dagegen aufsichtsrechtlich hätte vorgehen können. Der vorläufige Baustopp ist gerechtfertigt, da die Baubewilligung ohne die erforderliche strassenrechtliche Ausnahmegewilligung und die Prüfung des Projekts auf die Einhaltung der lärmschutzrechtlichen Anforderungen erteilt wurde (Präsidentialentscheid Verwaltungsgericht, B 2020/12).

Entscheid vom 15. Juni 2020

Verfahrensbeteiligte

A.___ GmbH,

Beschwerdeführerin,

vertreten durch Rechtsanwältin lic. iur. Tanja Kamber, Kamber Advokatur,
Kirchplatz 12, 9450 Altstätten SG,

gegen

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

Vorinstanz,



und

Politische Gemeinde X.__, vertreten durch den Gemeinderat,

Beschwerdebeteiligte,

Gegenstand

Aufhebung Baustopp (Neubau Mehrfamilienhaus)

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A.

Die A.__ GmbH ist Eigentümerin des Grundstücks Nr. 0000__, Grundbuch X.__. Es liegt gemäss Zonenplan der politischen Gemeinde X.__ vom 4. November 2008 in der Wohn-Gewerbezone WG3. Gegen Süden grenzt es an die als Kantonsstrasse klassierte Staatsstrasse, gegen Westen an eine vier Grundstücke - darunter auch das Grundstück Nr. 0000__ - erschliessende in die Kantonsstrasse einmündende Gemeindestrasse 3. Klasse. Die Grundeigentümerin ersuchte am 18. April 2018 um Erteilung einer Baubewilligung für den Neubau eines Mehrfamilienhauses mit Tiefgarage. Die Baubehörde prüfte das Projekt in der Folge weder auf die Einhaltung der lärmschutzrechtlichen Anforderungen noch holte sie bei der zuständigen kantonalen Behörde eine strassenpolizeiliche Bewilligung ein. Einzig dem Strassenkreisinspektorat Y.__ stellte sie eine "Bauanzeige" zu. Das Baugesuch lag vom 2.-15. Mai 2018 öffentlich auf. Am 4. Juni 2018 erteilte der Gemeinderat der politischen Gemeinde X.__ die Baubewilligung.

B.

In der Bauphase wurde festgestellt, dass die Baute gegenüber der Staatsstrasse den gesetzlich vorgeschriebenen Mindestabstand von vier Metern nicht einhält. Da weder eine strassenpolizeiliche Ausnahmegewilligung des kantonalen Tiefbauamts noch eine lärmschutzrechtliche Zustimmung des kantonalen Amtes für Umwelt vorlagen, teilte das Strasseninspektorat dem Bausekretariat der politischen Gemeinde X.__ und der Projektverfasserin am 22. Juli 2019 mit, der Bau sei unverzüglich zu stoppen. Am 23. Juli 2019 reichte das Bausekretariat dem kantonalen Baudepartement das Baugesuch zur Prüfung ein. Weil die Bauarbeiten fortgesetzt wurden, gelangte das



St.Galler Gerichte

Strasseninspektorat am 24. Juli 2019 erneut an das Bausekretariat und an die Projektverfasserin. Es hielt fest, der Baustopp gelte einzig nicht für die Betonarbeiten für das Dachgeschoss.

Der Gemeinderat verfügte am 25. Juli 2019 einen Baustopp "bis zur definitiven Klärung der Situation", ausgenommen die Betonarbeiten für das Dachgeschoss, gab der Bauherrschaft Gelegenheit zur Stellungnahme innert dreier Tage, erklärte die Verfügung als sofort vollstreckbar und entzog einem allfälligen Rekurs die aufschiebende Wirkung. Die Verfügung, die eine Rechtsmittelbelehrung enthielt, wurde unangefochten rechtskräftig.

Nach einer Vorprüfung kam das Baudepartement zum Schluss, für die Prüfung des Baugesuchs seien ein Lärmgutachten, Angaben zur Materialisierung der Lärmschutzwand entlang der Kantonsstrasse sowie Situations- und Schnittpläne, auf welchen das Bauvorhaben und der minimale Strassenabstand vermassst seien, erforderlich. Das von der Bauherrschaft eingereichte Lärmschutzgutachten vom 16. August 2019 kam zum Schluss, für die Verglasungen der Südfassade im 1. und 2. Obergeschoss, die von der Lärmschutzwand im Erdgeschoss nicht abgeschirmt würden, brauche es mangels Einhaltung der Immissionsgrenzwerte eine Ausnahmegewilligung. In der Zwischenzeit wurden trotz des Baustopps Fenster eingebaut. Die Bauherrschaft reichte ein weiteres Lärmgutachten vom 27. August 2019 mit einer Variante für den Immissionspunkt I6 und bauliche Grundrissanpassungen ein. Zusammenfassend wurde im Gutachten festgestellt, an der Südfassade würden die Immissionsgrenzwerte im 1. und 2. Obergeschoss auch mit den Anpassungen der Grundrisse nicht eingehalten. Das Tiefbauamt teilte der Bauherrschaft am 30. August 2019 daraufhin mit, die lärmschutzrechtlichen Voraussetzungen für eine kantonale Zustimmung zur Baubewilligung seien nicht erfüllt. Das Amt für Umwelt teilte der Bauherrschaft am 3. September 2019 mit, eine lärmschutzrechtliche Zustimmung verlange eine vollständige Umsetzung der am 12. und 26. August 2019 besprochenen Massnahmen. Ob eine Zustimmung erteilt werde, habe aber keinen Einfluss auf den angeordneten Baustopp. Der Bauherrschaft habe die Konsequenzen aus der selbstverschuldeten Überschreitung der Immissionsgrenzwerte zu tragen und es werde ihr dringend empfohlen, möglichst viele der als notwendig erachteten Massnahmen umzusetzen.

Am 10. September 2019 hob der Gemeinderat der politischen Gemeinde X. den Baustopp mit sofortiger Wirkung wieder auf, ohne allerdings einem allfälligen Rechtsmittel die aufschiebende Wirkung zu entziehen. Gleichzeitig empfahl er, so viele



Lärmschutzmassnahmen wie möglich umzusetzen, um dadurch die künftige Wohnqualität massiv zu erhöhen.

C.

Das Tiefbauamt des Kantons St. Gallen erhob gegen die gemeindliche Aufhebung des Baustopps am 16. September 2019 Rekurs beim kantonalen Baudepartement. Das Baudepartement trat – entgegen dem Antrag der Bauherrschaft – auf das Rechtsmittel grundsätzlich ein und hiess es am 17. Januar 2020 gut. Einer allfälligen Beschwerde wurde – soweit sie die Aufhebung des Widerrufs des Baustopps zum Gegenstand hat – die aufschiebende Wirkung entzogen.

D.

Die A.__ GmbH (Beschwerdeführerin) erhob gegen den Rekursentscheid des Baudepartements (Vorinstanz) vom 17. Januar 2020 durch ihre Rechtsvertreterin mit Eingabe vom 27. Januar 2020 und Ergänzung vom 3. Februar 2020 Beschwerde beim Verwaltungsgericht mit dem Rechtsbegehren, unter Kosten- und Entschädigungsfolge und Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung sei der angefochtene Entscheid aufzuheben.

Die Vorinstanz beantragt mit Vernehmlassung vom 26. Februar 2020, der Antrag auf aufschiebende Wirkung und die Beschwerde seien abzuweisen. Die Politische Gemeinde X.__ (Beschwerdegegnerin) verzichtete stillschweigend auf eine Vernehmlassung. Die Beschwerdeführerin äusserte sich am 4. Mai 2020 zur vorinstanzlichen Vernehmlassung.

Auf die Ausführungen der Verfahrensbeteiligten zur Begründung ihrer Anträge und die Akten wird, soweit wesentlich, in den Erwägungen eingegangen.

Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

1.

Das Verwaltungsgericht ist zum Entscheid in der Sache zuständig (Art. 59^{bis} Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege; sGS 951.1, VRP). Gegenstand des Verfahrens ist der Widerruf eines Baustopps im Sinn von Art. 159 Abs. 1 Ingress und lit. a des Planungs- und Baugesetzes (sGS 731.1, PBG). Da es sich beim Baustopp um eine vorsorgliche Massnahme handelt (vgl. VerwGE B 2019/160 vom 23. Januar 2020 E. 2.1 mit Hinweis auf das Schrifttum), fällt der Entscheid in die Befugnis des Abteilungspräsidenten (Art. 64 in Verbindung mit Art. 44 Abs. 2 und Art. 33 Abs. 2 VRP). Die Beschwerdeführerin, die als Bauherrin vom Baustopp betroffen ist und im



Rekursverfahren unterlag, ist zur Erhebung der Beschwerde befugt (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Daran ändert sich nichts, wenn der angefochtene Rekursentscheid als aufsichtsrechtlich verfügter Baustopp zu behandeln ist (vgl. VerwGE B 2008/159 vom 21. April 2009 E. 1, dazu nachfolgend Erwägung 2). Die Beschwerde gegen den von der Beschwerdeführerin am 20. Januar 2020 entgegengenommenen Rekursentscheid wurde mit Eingabe vom 27. Januar 2020 unter Berücksichtigung des Fristenlaufs am Wochenende rechtzeitig erhoben (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 2 und Art. 30 Abs. 1 VRP sowie Art. 142 Abs. 3 der Schweizerischen Zivilprozessordnung, SR 272). Sie erfüllt zusammen mit der Ergänzung vom 3. Februar 2020 die gesetzlichen Voraussetzungen in formeller und inhaltlicher Hinsicht (Art. 64 in Verbindung mit Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Auf die Beschwerde ist dementsprechend einzutreten.

2.

Die Beschwerdeführerin macht in formeller Hinsicht geltend, die Vorinstanz hätte auf das Rechtsmittel gegen den Widerruf des Baustopps durch die zuständige Gemeindebehörde mangels Rechtsmittelbefugnis des kantonalen Tiefbauamtes nicht eintreten dürfen. Die Vorinstanz hat die Beschwerdebefugnis sowohl auf Art. 45 Abs. 1 als auch auf Art. 45 Abs. 2 VRP gestützt.

2.1.

Aus Art. 45 Abs. 1 VRP kann das Gemeinwesen eine Rechtsmittelbefugnis ableiten, wenn es durch die Verfügung in gleicher Weise betroffen ist wie ein Privater (vgl. GVP 2002 Nr. 70, Geisser/Zogg, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Praxiskommentar, St. Gallen 2020, N 36 zu Art. 45 VRP). Die von der Vorinstanz zur Begründung der Rekursberechtigung des Tiefbauamtes angeführte Pflicht, den Bestand der Kantonsstrassen zu gewährleisten, stellt eine öffentliche Aufgabe dar. Eine allfällige lärmschutzrechtliche Sanierungspflicht kann zwar auch einen Privaten treffen, wäre vorliegend aber unmittelbare Folge einer unzureichenden Wahrnehmung der öffentlichen Aufgabe. Eine Rechtsmittelberechtigung des kantonalen Tiefbauamtes lässt sich mithin nicht auf Art. 45 Abs. 1 VRP stützen.

Gemäss Art. 45 Abs. 2 VRP steht der zuständigen Behörde einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft oder einer selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt das Rekursrecht zur Wahrung öffentlicher Interessen zu. Nach ständiger Rechtsprechung gilt der Kanton nicht als öffentlich-rechtliche Körperschaft im Sinn dieser Bestimmung. Seine



Behörden können deshalb auch aus Art. 45 Abs. 2 VRP keine Rechtsmittelbefugnis ableiten (vgl. GVP 1990 Nr. 69; Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, 2. Aufl. 2003, Rz. 447 und 451; Geisser/Zogg, a.a.O., N 39 zu Art. 45 VRP).

2.2.

Nach Art. 28 Abs. 1 VRP kann indes auch die Aufsichtsbehörde eine Verfügung ändern oder aufheben. Die praktische Bedeutung der fehlenden Rechtsmittelbefugnis bleibt deshalb bei Fällen wie dem vorliegenden von geringer praktischer Bedeutung, weil der Kanton Verfügungen und Entscheide der Gemeinden unter den gegebenen Voraussetzungen aufsichtsrechtlich ändern kann (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 447).

Die Tätigkeit der Gemeinden unterliegt der Staatsaufsicht (Art. 155 Abs. 1 des Gemeindegesetzes; sGS 151.1, GG). Aufsichtsbehörde ist in erster Linie das zuständige Departement (Art. 156 Ingress und lit. b GG). In den Geschäftskreis des Baudepartements fallen unter anderem die öffentlichen Strassen, die Baupolizei und der Umweltschutz (Art. 25 Ingress und lit. a, b und d^{bis} des Geschäftsreglements der Regierung und der Staatskanzlei; sGS 141.3, GeschR). Es übt die Aufsicht unter anderem durch Verfügungen und Weisungen sowie die Aufhebung von Verfügungen aus (Art. 158 Ingress und lit. b und d GG). Es trifft angemessene Massnahmen zu Wiederherstellung oder Sicherung der gesetzlichen Ordnung und kann insbesondere anstelle eines Gemeindeorgans handeln und Ersatzvornahmen anordnen (Art. 159 Abs. 1 und Abs. 2 Ingress und lit. a und b GG). Im Bereich der Gemeindeautonomie beschränkt sich die Überprüfung auf die Rechtmässigkeit (GVP 1986 Nr. 66; VerwGE B 2016/228 vom 27. Dezember 2018 E. 8.1).

Für Anordnung und Vollzug eines Baustopps ist gemäss Art. 158 PBG die politische Gemeinde zuständig. Das Baudepartement wäre deshalb befugt gewesen, als Aufsichtsbehörde den von der politischen Gemeinde verfügten Widerruf des Baustopps aufzuheben, sei es durch das in Angelegenheiten der Kantonsstrassen zuständige Tiefbauamt (vgl. Art. 16 Abs. 1 des Strassengesetzes, sGS 732.1, StrG, und Art. 1 der Strassenverordnung, sGS 732.11, StrV), sei es durch das in Angelegenheiten des Umweltschutzes zuständige Amt für Umwelt (vgl. Art. 2 Abs. 1 des Einführungsgesetzes zur eidgenössischen Umweltschutzgesetzgebung, sGS 672.1, EG-USG, und Art. 1 der Verordnung zum Einführungsgesetz zur eidgenössischen Umweltschutzgesetzgebung, sGS 672.11).

3.

Der aufsichtsrechtlich begründete Widerruf einer Verfügung – vorliegend der Widerruf der von der zuständigen Gemeindebehörde verfügten Aufhebung des Baustopps – ist



gemäss Art. 28 Abs. 1 VRP insbesondere dann zulässig, wenn er aus wichtigen öffentlichen Interessen geboten ist. Dem privaten Interesse am Vertrauensschutz kommt der Vorrang zu, wenn durch die fehlerhafte Verfügung ein subjektives Recht begründet worden oder die Verfügung in einem Verfahren ergangen ist, in dem die gegenüberstehenden Interessen allseitig zu prüfen und gegeneinander abzuwägen waren, oder wenn der Private von einer ihm durch die Verfügung eingeräumten Befugnis bereits Gebrauch gemacht hat, es sei denn, der Widerruf sei durch ein besonders gewichtiges öffentliches Interesse geboten. Dem Vertrauensschutz kommt somit in der Regel dann eine vorrangige Bedeutung zu, wenn eine Person gutgläubig, das heisst im berechtigten Vertrauen auf eine Verfügung, erhebliche Investitionen getätigt und Werte geschaffen hat, die mit dem Widerruf der Verfügung vernichtet würden (vgl. BGer 1C_740/2013 vom 6. Mai 2015 E. 5.2 mit Hinweis unter anderem auf BGE 137 I 69 E. 2.3 und 2.6).

Wird durch die Errichtung von Bauten und Anlagen ohne Bewilligung oder auf andere Weise ein unrechtmässiger Zustand geschaffen, wird gemäss Art. 159 Abs. 1 Ingress und lit. a PBG die Einstellung der Arbeiten verfügt. Der von der Vorinstanz aufgehobene Widerruf des Baustopps verhindert die Errichtung einer in Teilen möglicherweise sowohl formell als auch materiell baurechtswidrigen Baute. Dieses – öffentliche – Interesse erscheint gewichtig. Zum einen ist bereits offen, ob die Erstellung der Baute gegenüber der Kantonsstrasse den erforderlichen Abstand von vier Metern einhält. Während die Beschwerdeführerin ausführt, das "geplante" Gebäude halte diesen Abstand ein (Rz. 4 der Beschwerdeergänzung), geht die Vorinstanz davon aus, die tatsächlich erstellte Baute unterschreite diesen Abstand und es fehle an der dafür erforderlichen Ausnahmbewilligung (Sachverhalt C/a des angefochtenen Entscheides). Zum anderen sind sich die Verfahrensbeteiligten einig, dass das Bauprojekt der Beschwerdeführerin angesichts seiner Lage an einer Kantonsstrasse hinsichtlich der Einhaltung der bundesrechtlichen Lärmschutzvorschriften zu überprüfen und anzupassen ist (vgl. insbesondere die von der Beschwerdeführerin eingereichten Lärmgutachten). Uneinigkeit besteht hinsichtlich der konkret erforderlichen Massnahmen, insbesondere der Änderungen in der Fassaden- und Grundrissgestaltung. Zu berücksichtigen ist dabei insbesondere, dass das öffentliche Interesse der Vorinstanz an der Einhaltung der Lärmschutzvorschriften nicht Selbstzweck ist, sondern insbesondere den Schutz der Gesundheit künftiger Bewohnerinnen und Bewohner der Wohnungen des Mehrfamilienhauses zum Gegenstand hat. Der vorläufige Baustopp dient auch dem Schutz der wohlverstandenen privaten Interessen der Beschwerdeführerin, indem sie vor der Errichtung von Wohnraum, dessen Nutzung möglicherweise nicht zulässig ist, bewahrt



werden soll.

Die Beschwerdeführerin kann der Anordnung des Baustopps auch nicht mit Erfolg entgegenhalten, die Aufsichtsbehörde habe in die Autonomie der politischen Gemeinde eingegriffen: Autonomie ist in der Regel ausgeschlossen, wenn der Gemeinde allenfalls ein Anhörungsrecht, nicht aber eine eigene Entscheidungsbefugnis zusteht (vgl. BGer 1C_499 und 503/2014 vom 25. März 2015 E. 4.1 mit Hinweis auf 1C_523/2009 vom 12. März 2010 E. 2.1). Eine solche Entscheidungsbefugnis steht der politischen Gemeinde hinsichtlich der Erteilung von Ausnahmegewilligungen im Zusammenhang mit der Einhaltung des gesetzlich vorgeschriebenen Abstandes von Bauten und Anlagen gegenüber Kantonsstrassen gerade nicht zu (vgl. Art. 108 StrG). Aus der Zuständigkeit zum Vollzug der eidgenössischen Vorschriften über den Lärmschutz (vgl. Art. 28 EG-USG) und der Befugnis, Baubewilligungen zu erteilen und zu verweigern, kann die politische Gemeinde noch nicht ableiten, es stehe ihr im streitbezogenen (umwelt- bzw. lärmschutzrechtlichen sowie strassenrechtlichen) Bereich eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit im Sinn der Gemeindeautonomie zu. Im Bereich des Immissionsschutzes hat der Bund vielmehr von seiner umfassenden Rechtsetzungskompetenz gemäss Art. 74 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 101, BV) Gebrauch gemacht. In diesem Bereich besteht daher grundsätzlich kein Spielraum mehr für kantonales Recht. Art. 65 Abs. 2 USG verbietet bspw. ausdrücklich den Erlass kantonalen Immissionsgrenzwerte, Alarmwerte und Planungswerte. Quantitative Immissionsbeschränkungen der Kantone sind damit nicht mehr zulässig (BGer 1C_555/2018 vom 29. August 2019 E. 4.2). Das Grundstück Nr. 0000__, Grundbuch X.__, liegt gemäss Zonenplan der politischen Gemeinde in der Wohn-Gewerbezone. Damit sind gemäss Art. 43 Abs. 1 Ingress und lit. c der Lärmschutz-Verordnung (SR 814.41, LSV) die in der Empfindlichkeitsstufe III geltenden Regeln zu beachten. Der Anhang 3 LSV legt die Belastungsgrenzwerte, das heisst Planungs-, Immissionsgrenz- und Alarmwerte, für Strassenverkehrslärm (Ziffer 2) und die technische Ermittlung des Beurteilungspegels im Detail (Ziffer 3) fest. In dieser Hinsicht steht der politischen Gemeinde so oder anders keine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit zu.

Dass die Beschwerdeführerin an einer möglichst raschen Umsetzung des Bauprojekts interessiert ist, ist nachvollziehbar und von einigem Gewicht. Die Realisation der Baute wird mit dem vorübergehenden Baustopp indessen nicht vereitelt, sondern einzig im Interesse an einer in formeller und materieller Hinsicht baurechtskonformen Lösung verzögert. Nachträglicher baulicher Anpassungsbedarf und damit verbundene zusätzliche Kosten können damit vermieden werden.



4.

Zusammenfassend ergibt sich, dass der Baustopp der Durchsetzung des formellen und materiellen Baurechts dient. Zumal damit eine baurechtskonforme Realisation des Bauvorhabens nicht per se ausgeschlossen ist, sondern lediglich verzögert wird, entsteht der Beschwerdeführerin zwar ein Nachteil. Dieser Nachteil vermag allerdings das öffentliche Interesse an der Einhaltung insbesondere der umwelt- und lärmschutzrechtlichen Regeln nicht aufzuwiegen. Die Beschwerde erweist sich deshalb als unbegründet. Sie ist abzuweisen.

5.

(...).

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht zu Recht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Beschwerdeführerin bezahlt die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von CHF 1'500 unter Verrechnung mit dem von ihr in der Höhe von CHF 3'500 geleisteten Kostenvorschuss. CHF 2'000 werden ihr zurückerstattet.

3.

Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt.