



Juristische Mitteilungen 2005 / I

Inhalt

Veranstaltungen:	
1. Koordination von Umweltrecht und Raumplanung	2
Natur- und Heimatschutzrecht:	
2. Sind Flachdächer verunstaltend?.....	3
Baurecht:	
3. Gestaltung von Dachgeschossen	6
4. Hundehaltung in der Wohnzone	10
5. Behandlung von öffentlich- und privatrechtlichen Einsprachen	12
Strassenrecht:	
6. Mindesttiefe von Parkplätzen.....	14
Umweltschutzrecht:	
7. Unbewilligte Nutzungsänderung eines Lagerplatzes.....	17
8. Verkürzung von Schliessungszeiten	20
Verwaltungsverfahrenrecht:	
9. Zusammenschluss von Einsprechern	24

Impressum

Herausgeber:	Baudepartement des Kantons St.Gallen
Verantwortung:	Rechtsabteilung
Kontaktperson:	Kathrin Wacker
Direktwahl:	071 229 39 09
Fax:	071 229 39 70
E-Mail:	kathrin.wacker@sg.ch
Internet:	www.jumi.sg.ch

1**Veranstaltungen:****Koordination von Umweltrecht und Raumplanung**

Es ist oftmals die rechtzeitige und möglichst umfassende Koordination der Vorschriften des Umweltrechts mit der Raumplanung, das dem Umweltrecht die Chance eröffnet, die anvisierte, über den konkreten Einzelfall hinaus gehende Wirkung zu erzielen. Diese Verknüpfung von Raumplanung und Umweltrecht ist bisher aber höchstens teilweise gelungen.

Die Vereinigung für Umweltrecht (VUR) organisiert daher am **23. Juni 2005** im **Landhaus Solothurn** eine ganztägige Veranstaltung zum Thema "Koordination von Umweltrecht und Raumplanung". Das Tagungsprogramm kann wie folgt vorgestellt werden:

- Im ersten Referat wird das Zusammenwirken und das Ineinandergreifen von Raumplanung und Umweltrecht dargelegt. Zudem werden die erfolgreich umgesetzten Verknüpfungen und die vorhandenen Defizite in diesem Bereich aufgezeigt und analysiert. Anhand der festgestellten Defizite wird sodann geprüft, welche zusätzlichen Instrumente für die Bewältigung der diesbezüglich anstehenden Aufgaben hilfreich sein könnten.
- Ausgehend vom Bundesgerichtsentscheid "Chrüzlen" (BGE 116 Ib 50) wird die Rechtsprechung zur Koordination der Raumplanung mit den Anforderungen des Umweltrechts analysiert und die dabei erzielten Erfolge und die bestehenden Defizite aufgezeigt. Im Vordergrund wird hierbei die materielle Koordination stehen.
- Der kantonale Richtplan wird als Instrument zur Umsetzung von wichtigen Anliegen des Umweltrechts in der Nutzungsplanung vorgestellt. Das Potenzial dieses Instrumentes für die materielle Koordination von Raumplanung und Umweltrecht ist bisher noch nicht ausgeschöpft worden, so dass es in Zukunft wohl noch an Bedeutung gewinnen könnte.
- Zum Schluss wird auf die Fahrten- und Fahrleistungsmodelle im Zusammenhang mit dem Bau oder der Erweiterung von publikumsintensiven Einrichtungen (nach den Vorbildern des Kantons Bern und der Stadt Zürich) und deren Rolle in der Raumplanung eingegangen.

Die Tagungsgebühren betragen für VUR-Mitglieder Fr. 300.--, für Nichtmitglieder Fr. 380.--. Die Teilnehmerzahl ist beschränkt.

Interessierte können das detaillierte Kursprogramm bei der Vereinigung für Umweltrecht, Postfach 2430, 8026 Zürich, per Telefon unter 044 241 76 91, per Fax unter 044 241 79 05 oder per E-Mail unter info@vur-ade.ch anfordern.

2

Natur- und Heimatschutzrecht:

Sind Flachdächer verunstaltend?**Art. 93 Abs. 1 BauG: Verunstaltungsverbot****Ein Einfamilienhaus mit Flachdach in einer Bauzone ohne Schutzbestimmungen verstösst nicht gegen das Verunstaltungsverbot.**

Die zuständige Gemeindebehörde verweigerte die Baubewilligung für ein Einfamilienhaus mit Flachdach mit der Begründung, der Flachdachbau verstosse gegen das Verunstaltungsverbot. Das Baudepartement hiess den dagegen erhobenen Rekurs gut.

Der Gemeinderat erhob gegen den Rekursentscheid beim Verwaltungsgericht Beschwerde und machte geltend, an der äusserst exponierten Lage müssten an die Ortsbild- und Landschaftsverträglichkeit besondere, erhöhte Ansprüche gestellt werden. Die Bauarchitektur der Siedlung wirke landschaftsverträglich und beschreibe ein "landschlächtiges Image" ohne auffallende Ausschläge. Diese relative Einheitlichkeit, Ruhe und Ausstrahlung dürfe nicht durch Architektur-Firlefanz (Pseudo-"Architekturmoderne") gestört werden. Der bisherige Baustil widerspiegle die Mentalität und Identität der Bewohner. Diese in Idealen wurzelnden Werte dürften nicht zerstört werden. Das von der Bauherrschaft gewünschte Flachdach sei folglich nicht notwendig. An einem anderen Ort in der Gemeinde lasse sich das geplante Projekt jedoch auch mit Flachdach realisieren.

1. Das Verunstaltungsverbot**a) Begriff der Verunstaltung**

Gemäss Art. 93 Abs. 1 BauG sind Bauten und Anlagen, Ablagerungen und andere Eingriffe in das Gelände, die das Orts- oder Landschaftsbild verunstalten, untersagt. Bei der Beurteilung ist dem Charakter der Gegend und der Art der Zone Rechnung zu tragen (Art. 93 Abs. 2 BauG).

Eine Verunstaltung darf nicht leichthin angenommen werden. Sie liegt nur vor, wenn etwas qualifiziert Unschönes geschaffen wird. Verunstaltung bedeutet eine schwere Verletzung ästhetischer Werte. Keine Verunstaltung liegt vor, wenn eine Baute von einem ästhetisch ansprechbaren Durchschnittsbürger zwar als nicht schön empfunden wird, die Baute aber keine positiv hässliche und ärgerliche Wirkung ausübt. Es muss ein Gegensatz zu Bestehendem vorhanden sein, der erheblich stört. Zu beachten ist zudem, dass sich aus der Ästhetik keine Regeln ableiten lassen, denen die Eigenschaft von Rechtsnormen zukommt.

b) Kein allgemein gültiger kommunaler Massstab

Soweit sich der Gemeinderat auf den Standpunkt stellt, das Baudepartement habe sein eigenes Ermessen an Stelle des seinen gesetzt und damit die Gemeindeautonomie verletzt, kann ihm nicht beigeplichtet werden.

Das Verunstaltungsverbot entstammt nämlich nicht dem autonomen Recht der Politischen Gemeinde, sondern ist Bestandteil des kantonalen Rechts. Es existiert in diesem Sinne

kein kommunaler Massstab dafür, was verunstaltend wirkt. Beim Begriff der Verunstaltung handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff. Als solcher ist er grundsätzlich der Rechtskontrolle durch die Rechtsmittelinstanz zugänglich. Die Gemeinde ist demzufolge nicht in ihrer Autonomie verletzt, wenn das Baudepartement als kantonale Rekursinstanz bei der Anwendung des Verunstaltungsverbotens zu einem anderen Ergebnis kommt als die erstinstanzlich verfügende Gemeindebehörde.

c) Kommunale Ästhetikvorschriften

Die Gemeinde hat es jedoch in der Hand, gestützt auf Art. 93 Abs. 4 BauG über die Anforderungen von Art. 93 Abs. 1 BauG hinaus gehende, strengere Vorschriften aufzustellen. Mit Hilfe kommunaler Ästhetikvorschriften kann die Gemeinde positiv festlegen, welchen ästhetischen Mindestanforderungen eine Baute in einer bestimmten Zone genügen muss, damit sie vor den strengeren Vorschriften standhält.

Entsprechende Vorschriften, etwa eine Schutzverordnung im Sinne von Art. 98 ff. BauG, hatte die Gemeinde im vorliegenden Fall für das betroffene Gebiet nicht erlassen.

2. Beurteilung der ästhetischen Wirkung durch das Verwaltungsgericht

a) Objektive Kriterien als Beurteilungsmassstab

Der Abschluss des Gebäudes mit einem Flachdach entspricht gemäss dem Verwaltungsgericht nicht der herkömmlichen Architektur. Flachdachbauten gefallen mitunter auch deswegen nicht allen Betrachtern. Sie haben sich aber in den letzten Jahren auch bei Einfamilienhäusern etabliert und entsprechen den ästhetischen Vorstellungen breiter Kreise. Im Lichte dieser Entwicklung stellt das strittige Wohnhaus mit Flachdach keineswegs ein aussergewöhnliches, allen gängigen Ästhetikvorstellungen zuwiderlaufendes Objekt dar.

Nicht entscheidend für die Frage einer möglichen Verunstaltung durch ein Bauobjekt ist das subjektive Empfinden einer Behörde. Die Ausführungen des Gemeinderates gehen an der Sach- und Rechtsfrage vorbei. Die Behauptung, wonach das Bauprojekt mit einem Flachdach der Mentalität der Bewohner widerspricht, ist nicht entscheidend.

b) Würdigung der Auswirkungen auf die Umgebung

Das Verwaltungsgericht führte weiter aus, dass das Grundstück auf einer Geländerippe in einem vor kurzem eingezonten und noch weitgehend unüberbauten Gebiet am nordöstlichen Rand der Siedlung liegt. Der Neubau kommt also nicht inmitten vorhandener Bauten zu stehen. Künftig, nach vollständiger Überbauung der Umgebung, wird das Gebäude indessen rundum von anderen Bauten umgeben sein und tritt damit trotz seiner Lage auf dem Geländekamm nicht mehr besonders in Erscheinung.

Der Gemeinderat ist nach Ansicht des Verwaltungsgerichtes zu Unrecht der Meinung, dass das geplante Gebäude mit einem Flachdach gesamthaft nicht ins Landschaftsbild passt beziehungsweise dieses stört. Fragen des Landschafts- oder Ortsbildschutzes sind nicht von entscheidender Bedeutung. Ausschlaggebend ist nur, ob das Bauvorhaben qualifiziert un schön ist beziehungsweise verunstaltend wirkt.

Mit der massgeblichen Frage, ob es sich beim strittigen Gebäude mit Flachdach um ein qualifiziert un schönes Bauwerk handelt, das in schwerwiegender Weise den gängigen Ästhetikvorstellungen zuwiderläuft, hat sich der Gemeinderat indessen nicht befasst. Der von der Rekursinstanz beim kantonalen Hochbauamt eingeforderte Amtsbericht kommt dem-

gegenüber zum Schluss, dass das Flachdach dazu beiträgt, einen einfachen, klaren Baukörper in der heterogenen Siedlung zu platzieren.

c) Würdigung der Umgebung

Das Verwaltungsgericht würdigte schliesslich auch die Umgebung der Bauparzelle. Die Siedlung befindet sich auf einem in süd-west/nord-östlicher Richtung verlaufenden Geländekamm. Sie besteht aus Ein- und Mehrfamilienhäusern, von denen viele, insbesondere diejenigen in der Umgebung des strittigen Objekts, in neuerer und neuester Zeit errichtet worden sind.

Die Dächerlandschaft des Weilers ist sehr heterogen, sowohl bezüglich der Ausrichtung der Dächer als auch bezüglich deren Ausgestaltung und Farbgebung. So befinden sich in Nord-Süd-Richtung ausgerichtete Dächer neben nach Ost-West ausgerichteten Dächern; rote Dächer neben braunen und grauen, Giebeldächer neben Walm- und Turmdächern und flach gewinkelte neben steileren Dächern. Der Gestaltung liegt offensichtlich kein einheitliches Konzept zugrunde. Insbesondere kann nicht behauptet werden, dass die vorhandenen Bauten Ergebnis einer über Jahrhunderte gewachsenen Struktur oder Ausdruck einer bestimmten Mentalität sind.

d) Keine Verunstaltung im konkreten Fall

Das Verwaltungsgericht gelangte auf Grund obstehender Ausführungen zum Schluss, dass beim strittigen Projekt nicht von einer qualifiziert unschönen, im Gegensatz zum Vorhandenen stehenden, positiv hässlichen oder eine ärgerliche Wirkung auslösenden Baute gesprochen werden kann. Das Projekt verstösst nicht gegen das Verunstaltungsverbot nach Art. 93 Abs. 1 BauG, weshalb die Beschwerde abgewiesen wurde.

Weiterführende Hinweise:

- BGE 100 Ia 87 f.
- GVP 1998 Nr. 81
- VerwGE vom 27. Oktober 1976 i.S. Pol. Gde. S.
- VerwGE vom 14. Mai 1976 i.S. H.
- B. Heer, St. Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, N 1025
- ZBI 1998 S. 175
- Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2002 Nr. 41

Entscheid des Verwaltungsgerichtes vom 22. März 2005 i.S. Pol. Gde. E.

Das Verwaltungsgericht hat entschieden, dass das Einfamilienhaus mit Flachdach nicht gegen das Verunstaltungsverbot nach Art. 93 Abs. 1 BauG verstösst. So kann beim strittigen Projekt nicht von einer qualifiziert unschönen, in erheblichem Gegensatz zum Vorhandenen stehenden, positiv hässlichen oder eine ärgerliche Wirkung ausübenden Baute gesprochen werden.

3

Baurecht:

Gestaltung von Dachgeschossen**Art. 8 BauG: Baureglement**

Die Umschreibung des Dachgeschosses ergibt sich aus dem Baureglement.

Eine Vorschrift, wonach der Dachstock entweder als Attikageschoss oder mit Kniestock auszubauen ist, dient nicht in erster Linie der Ästhetik sondern der Zonenordnung.

Die zuständige Gemeindebehörde bewilligte in der Wohnzone W2b (zwei Vollgeschosse) ein Mehrfamilienhaus an einer Hanglage. Den Nachbarn wurde mit der Bauanzeige mitgeteilt, dass das Gebäude zwei Voll- und ein Attikageschoss aufweise.

Gemäss den eingereichten Baugesuchsunterlagen soll das Bauvorhaben auf der Talseite terrassenartig ausgestaltet werden. Auf der Hangseite ist im dritten Geschoss ein steiles, gekappt in ein Flachdach übergehendes Schrägdach geplant. Gegen das Vorhaben erhoben verschiedene Nachbarn beim Baudepartement Rekurs und machten geltend, das Gebäude bestehe effektiv aus drei Vollgeschossen. Im Rahmen des Rekursverfahrens reichte die Bauherrschaft ein überarbeitetes Projekt ein. Dieses Projekt sah sowohl auf der Hangseite als auch - an Stelle des Attikarücksprungs - auf der Talseite ein steiles Schrägdach vor, welches in ein Flachdach übergeht.

Das Baudepartement kam zum Schluss, dass beide Projekte eine reglementswidrige Dachraumgestaltung und Dachform aufweisen, weshalb der Rekurs gutgeheissen wurde. Die Politische Gemeinde wandte sich daraufhin mit Beschwerde an das Verwaltungsgericht. Der angefochtene Entscheid beruhe auf einer unrichtigen Rechtsanwendung. Die Kombination der Kniestock- mit der Attikavariante erlaube es, eine auf die jeweiligen örtlichen Gegebenheiten abgestimmte Dachgestaltung zu verwirklichen. Mit seiner restriktiven Auslegung habe das Baudepartement aus der kommunalen Bestimmung eine positive Gestaltungsvorschrift gemacht. Derart einschränkende Vorgaben für das ganze Gemeindegebiet seien mit Art. 93 Abs. 4 BauG unvereinbar.

1. Das Dachgeschoss**a) Definition gemäss kommunalem Baureglement**

Das kantonale Baugesetz enthält keine Umschreibung der Geschosse. Die Definition ist den entsprechenden Baureglementen zu entnehmen. Aus dem Baureglement ergibt sich auch, ob eine Kombination von Kniestock- und Attikavorschriften zulässig ist.

b) Auslegung der kommunalen Vorschriften

Ist Inhalt und Tragweite einer Rechtsnorm umstritten, ist sie auszulegen. Hierfür werden verschiedene Methoden berücksichtigt, wobei der grammatikalischen Methode als Ausgangspunkt der Auslegung ein besonderes Gewicht beigemessen wird. Dem Wortlaut gebührt der Vorrang, wenn er zu einem vernünftigen, mit Sinn und Zweck der Rechtsordnung zu vereinbarenden Ergebnis führt. Von dieser Regel wird nur abgewichen, wenn triftige

Gründe dafür sprechen, dass der Wortlaut nicht den wahren Sinn der Bestimmung wiedergibt. Solche Gründe können sich aus dem Sinn und Zweck der Vorschrift, dem Zusammenhang mit anderen Bestimmungen oder aus der Entstehungsgeschichte der Norm ergeben.

c) Auslegung der kommunalen Vorschrift im konkreten Fall

Das im vorliegenden Fall anwendbare Reglement zählt als Vollgeschoss "jedes Stockwerk, das weder als Unter- noch als Dachgeschoss gilt".

Als Dachgeschosse gelten "Geschosse, die im Dachraum liegen und einen Kniestock von höchstens 1.00 m aufweisen oder die auf der Längsseite unter einem Winkel von 45° vom Schnittpunkt der Fassade mit der Dachhaut über dem obersten Vollgeschoss zurückliegen".

aa) Auslegung nach dem Wortlaut

Nach dem klaren Wortlaut der Vorschrift wird das Dachgeschoss definiert als ein Geschoss im Dachraum, das einen Kniestock von höchstens 1.00 m aufweist **oder** auf bestimmte Weise als Attikageschoss ausgestaltet ist.

Es bestehen mit anderen Worten zwei Möglichkeiten, ein Geschoss als Dachgeschoss auszubauen: Das Dachgeschoss ist entweder ein Geschoss mit einem Kniestock oder ein solches mit einer längsseitigen Attikagestaltung. Es ist demnach nicht zulässig, im Einzelfall von beiden Möglichkeiten gleichzeitig Gebrauch zu machen. Aus dem Wortlaut müsste ausdrücklich hervorgehen, dass eine solche Kombination zulässig ist.

bb) Auslegung nach der systematischen Methode

Die systematische Auslegung führt ebenfalls zum Ergebnis, dass der Dachraum als Ganzes entweder als Dachgeschoss mit Kniestock oder als Attikageschoss ausgestaltet werden muss.

Während die genannte Bestimmung im Kapitel Überbauungsvorschriften die Ausgestaltung des Dachraums regelt, befasst sich eine weitere Norm im Kapitel Bau- und Gestaltungsvorschriften mit der Dachgestaltung. Demnach sind "Dachaufbauten, Dacheinschnitte und Dachflächenfenster architektonisch gut zu gestalten. Sodann dürfen sie höchstens die Hälfte der Länge der jeweiligen Gebäudeseite beanspruchen und bis in die Fassadenflucht reichen".

Die Kombination der beiden Möglichkeiten der Dachraumgestaltung führt im vorliegenden Fall dazu, dass bei der Kniestockvariante ein unzulässiger Dacheinschnitt vorliegt, indem das Giebeldach auf der ganzen Längsseite abgeschnitten beziehungsweise weggelassen wird. Bei der Attikavariante wird demgegenüber die Bestimmung verletzt, wonach auf der (jeweiligen) Längsseite der Raum unter einem Winkel von 45° freigehalten werden muss. Auch das im Rahmen des Rekursverfahrens eingereichte überarbeitete Projekt hat zur Folge, dass die zulässige maximale Geschosshöhe überschritten wird. Nach den Vorgaben für ein Attikageschoss verletzt das angedeutete Schrägdach den freizuhaltenden Neigungswinkel von 45° auf den Längsseiten. Geht man demgegenüber von einem zu einem Flachdach abgeschnittenen Giebeldach aus, stellt der weggelassene Giebel einen unzulässigen Dacheinschnitt über die ganze Längsseite dar.

cc) Auslegung nach der teleologischen Methode

Auch die teleologische Auslegung spricht dafür, dass bei einer Kombination der beiden Varianten kein "Dachgeschoss" vorliegt.

Vorschriften über Geschosszahl, Gebäudehöhe und Gebäudelänge gehören zum klassischen Baupolizeirecht und schützen öffentliche und private nachbarliche Interessen. Die öffentlichen Interessen liegen vorab im Bereich der Sicherheits-, Gesundheits- und Feuerpolizei, aber auch darin, die Veränderung des baulichen Charakters der Ortschaften durch zu hohe Gebäude zu verhindern beziehungsweise das Erscheinungsbild einer Baute zu beeinflussen. Den Bestimmungen über die Geschosszahl kommt darüber hinaus insofern ordnungspolizeilicher Charakter zu, als sie eine Regelzahl für den Fall aufstellen, dass die Zonenvorschriften keine maximale Geschosszahl bestimmen.

Im vorliegenden Fall vermittelt das äussere Erscheinungsbild der Baute den Eindruck von drei Vollgeschossen, obschon nach der Zonenordnung nur zwei Vollgeschosse zulässig sind. Zudem wird Sinn und Zweck der Geschossbestimmung auch dadurch keine Rechnung getragen, dass die Nutzungsbeschränkung im Dachraum, die damit angestrebt wird, im Interesse der Beschwerdebeteiligten weitgehend vereitelt wird. Unbestritten ist, dass die Kombination der beiden Möglichkeiten - Kniestock- und Attikavariante - eine weit grössere Nutzung des Dachgeschosses gestattet, als wenn nur von einer Möglichkeit Gebrauch gemacht wird. Die attikamässige Rückversetzung des Dachraums auch auf der Hangseite hätte eine wesentliche Verringerung der nutzbaren Fläche im obersten Geschoss des Gebäudes zur Folge. Für den Fall, dass ausschliesslich die Kniestockvariante gewählt würde, müsste sodann ein erheblich geringerer Dachneigungswinkel als die eingezeichneten 45° gewählt werden. Anderenfalls würde die maximale Firsthöhe überschritten.

2. Bedeutung ästhetischer Generalklauseln

a) Kommunale Ästhetikvorschriften

Art. 93 Abs. 1 BauG untersagt Bauten und Anlagen, Ablagerungen und andere Eingriffe in das Gelände, die das Orts- und Landschaftsbild verunstalten. Nach Abs. 2 dieser Vorschrift ist dem Charakter der Gegend und der Art der Zone bei der Beurteilung Rechnung zu tragen.

Die Gemeinde kann gestützt auf Art. 93 Abs. 4 BauG für bestimmte Teile ihres Gebiets strengere Vorschriften erlassen. Der Anwendungsbereich dieser Vorschriften ist indessen nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtes räumlich auf Gebiete zu beschränken, die besonders wertvoll sind. Den Gemeinden ist es untersagt, gestützt auf Art. 93 Abs. 4 BauG allgemeine Ästhetikvorschriften zu erlassen, die über den kantonalrechtlichen Rahmen hinausgehen.

b) Ästhetische Generalklauseln und Vorschriften des Bau- und Planungsrechts

Die ästhetischen Generalklauseln sind im Verhältnis zu den Vorschriften des Bau- und Planungsrechts gleichrangig oder gehen ihnen vor. Sie können nämlich auch angerufen werden, wenn die übrigen relevanten Bauvorschriften (wie Geschosszahl, Abstände) eingehalten werden. Ein Bauvorhaben, welches den speziellen Vorschriften zur Gestaltung der Bauten und zur Zonenordnung entspricht, kann also verhindert werden, wenn es ästhetische Interessen verletzt, die von ästhetischen Generalklauseln geschützt werden.

Die Anwendung von Ästhetikvorschriften darf indessen nicht dazu führen, dass generell - etwa für ein ganzes Quartier oder ein Baugeviert - die Zonenordnung aus den Angeln gehoben wird. Entspricht eine Baute den relevanten Vorschriften, greifen die Generalklauseln daher nur, wenn im Einzelfall das Ergebnis nicht tragbar ist, das heisst wenn nach der Interessenabwägung die ästhetischen Interessen überwiegen.

c) Bedeutung der kommunalen Vorschrift im konkreten Fall

Das Verwaltungsgericht hielt fest, dass die Bestimmung betreffend Geschosse Teil der kommunalen Überbauungsvorschriften ist, jene betreffend Dachgestaltung Teil der Bau- und Gestaltungsvorschriften. Die damit festgelegten Vorgaben dienen insbesondere der Durchsetzung der Zonenordnung. Im konkreten Fall wird verhindert, dass die Baute drei Vollgeschosse aufweist. Die Vorschriften bleiben folglich nicht ohne Einfluss auf das äussere Erscheinungsbild der Bauten. Dies bedeutet indessen nicht, dass die Bestimmung betreffend Dachgeschoss darauf ausgerichtet ist, Verunstaltungen zu verhindern.

3. Beurteilung des Bauvorhabens durch das Verwaltungsgericht

Das Verwaltungsgericht stellte fest, dass dem Bauvorhaben kommunale Bauvorschriften entgegen stehen. Das Baudepartement hat folglich das Vorhaben zu Recht als nicht bewilligungsfähig beurteilt. Die Tatsache, dass der Gemeinderat seine eigenen Regelbauvorschriften offenbar verschiedentlich in rechtswidriger Weise angewendet und Baubewilligungen unter Missachtung der Dachgeschoss-Bestimmung erteilt hat, vermag an dieser Tatsache nichts zu ändern. Die Beschwerde wurde daher abgewiesen.

Sofern der Gemeinderat auch in Zukunft unter Missachtung seines eigenen Rechts Baubewilligungen erteilen will, ist es Aufgabe der Aufsichtsbehörde, dies zu unterbinden.

Weiterführende Hinweise:

- GVP 1996 Nr. 2
- Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St.Gallen, St.Gallen 2003, N 716
- E. Zimmerlin, Baugesetz des Kantons Aargau, Aarau 1985, S. 432
- P. Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltrecht, Bern 2002, S. 291, 303 und 305
- B. Heer, St.Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, N 690, N 1038
- B. Zumstein, Die Anwendung der ästhetischen Generalklauseln des kantonalen Baurechts, Diss. St.Gallen 2001, S. 82

Entscheid des Verwaltungsgerichtes vom 25. Januar 2005 i.S. Pol. Gde. J.

Das Verwaltungsgericht hat entschieden, dass im konkreten Fall die Kombination einer Kniestock- mit einer Attikavorschrift nicht zulässig ist. Die kommunale Bestimmung betreffend Dachgeschoss lässt es nicht zu, je nach den örtlichen Gegebenheiten zweckmässige Dachgestaltungen zu verwirklichen.

4

Baurecht:

Hundehaltung in der Wohnzone**Art. 11 Abs. 1 BauG: Wohnzonen****Das Halten von drei erwachsenen Hunden und die Aufzucht von maximal einem Wurf pro Jahr ist in der Wohnzone gerade noch zonenkonform.**

Das Verwaltungsgericht hat im Rahmen eines Beschwerdeverfahrens die Auffassung des Baudepartementes bestätigt, dass in der Wohnzone das Halten von höchstens drei erwachsenen Hunden und die Aufzucht von maximal einem Wurf pro Jahr gerade noch als zonenkonform angesehen werden kann.

1. Zonenkonformität

Die Zonenkonformität bildet nach Art. 22 RPG Voraussetzung einer Baubewilligung. Bauten und Anlagen müssen jener Nutzung dienen, für welche die Zone bestimmt ist. In diesem Zusammenhang ist abstrakt, unabhängig von allfällig bereits bestehenden Immissionen, zu prüfen, ob die Hundehaltung den Zonenvorschriften entspricht.

Aus der Tatsache, dass Zonenvorschriften abstrakt formuliert sind, folgt auch, dass nicht jede zulässige und unzulässige Nutzung im einzelnen aufgezählt werden kann. Es kann deshalb auch nicht darauf ankommen, was für eine Hunderasse im Einzelfall gehalten wird. Es wäre den Baupolizeibehörden nicht zuzumuten, in solchen Fällen abzuklären, ob die zur Diskussion stehende Rasse beispielsweise viel oder wenig Lärm verursacht.

Nach Art. 11 Abs. 1 BauG umfassen Wohnzonen Gebiete, die sich für Wohnzwecke und nichtstörende Gewerbebetriebe eignen. Sie sollen ruhige und gesunde Wohnverhältnisse gewährleisten. Zu berücksichtigen ist, dass auch Wohnzonen nicht frei von Immissionen sind. Massstab für die in einer Wohnzone erlaubten Nutzungen und die damit verbundenen Einwirkungen auf die Umgebung ist der durchschnittlich empfindliche Mensch. Das hobby-mässige Halten einzelner Haustiere - und damit auch von Hunden - gilt anerkanntermassen als Bestandteil der Wohnnutzung, jedoch nur unter der Voraussetzung, dass die Tierhaltung nach Art und Umfang mit dem Wohnzweck noch vereinbar ist.

2. Hundehaltung

Das Halten einer grösseren Anzahl von Hunden ist in einem Wohnquartier, wo Schlafen, Wohnen, Essen, sich Erholen, aber auch soziale Kontakte möglich sein sollen, nicht zonenkonform. Hunde reagieren auf verschiedene Faktoren mit Gebell. Zu denken ist etwa an Passanten oder Besucher, vorbeifahrende Autos, spielende Kinder oder das Klingeln einer Haustürglocke. Als Rudeltier reagieren sie auch auf das Gebell ihrer Artgenossen, was die Lärmimmissionen bei einer grösseren Anzahl zusammen gehaltener Hunde zusätzlich verstärkt. Keine Rolle spielt dabei, ob die Hundehaltung oder Hundezucht hobby-mässig erfolgt oder gewerbsmässig betrieben wird. Zu bedenken ist zudem, dass es unter dem Gesichtspunkt der Rechtsgleichheit jedem Hauseigentümer gestattet ist, die als zonenkonform erachtete Anzahl Hunde zu halten. Die Gemeindebehörden müssen deshalb bei der Festlegung der zulässigen Anzahl Hunde eher einen strengen Massstab anlegen.

3. Zulässige Höchstzahl

Der konkreten Begrenzung der zulässigen Höchstzahl haftet immer etwas Zufälliges an. Das Verwaltungsgericht bezeichnete die vom Baudepartement gewählte Lösung - drei Hunde und ein Wurf pro Jahr - als nicht rechtswidrig. Eine Höchstzahl von drei Hunden entspricht im Übrigen auch der Rechtsprechung in anderen Kantonen. So haben das Verwaltungsgericht des Kantons Bern und jenes des Kantons Aargau entschieden, dass drei Hunde die maximal mit der reinen Wohnnutzung noch zu vereinbarende Anzahl darstellen. Das Bundesgericht hat diese Praxis bestätigt.

Weiterführende Hinweise:

- Entscheid des Bundesgerichtes vom 13. August 2001, 1A.276/2000, Erw. 4c
- BVR 1991 S. 494 ff.
- AGVE 1998 S. 316 ff.
- Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2003 Nr. 36

Urteil des Verwaltungsgerichtes vom 7. April 2005 i.S. K. und G.A., Erw. 2d

Das Verwaltungsgericht stellte fest, dass in der reinen Wohnzone das Halten von höchstens drei erwachsenen Hunden und die Aufzucht von maximal einem Wurf pro Jahr gerade noch als zonenkonform angesehen werden kann. Dabei ist nicht von Bedeutung, was für eine Hunderrasse gehalten wird.

5

Baurecht:

Behandlung von öffentlich- und privatrechtlichen Einsprachen**Art. 84 Abs. 2 BauG: Öffentlichrechtliche Einsprachen****Art. 84 Abs. 3 BauG: Privatrechtliche Einsprachen****Art. 86 Abs. 2 BauG: Privatrechtliche Einsprachen nach Art. 684 ZGB****Werden in einem Entscheid über ein Baugesuch öffentlichrechtliche Einsprachen nicht von privatrechtlichen unterschieden, liegt eine unvollständige Verfügung vor.**

Die zuständige Gemeindebehörde verweigerte eine Baubewilligung für den Bau einer Mobilfunkantennen-Anlage und schützte die entsprechenden Begehren der Einsprecher, ohne im Detail über die Einsprachen zu befinden.

Das in der Folge angerufene Baudepartement hatte die vorinstanzliche Verfügung unter anderem auf Vollständigkeit hin zu überprüfen.

1. Pflicht zur Unterscheidung öffentlich- und privatrechtlicher Einsprachen

Über Einsprachen ist gleichzeitig mit dem Entscheid über das Baugesuch zu befinden. Dieses Vorgehen soll die umfassende Prüfung des Bauvorhabens durch die Baupolizeibehörde gewährleisten und Widersprüche zwischen dem Entscheid über das Baugesuch und dem Einspracheentscheid verhindern. Nach Gesetz ist indessen zu unterscheiden, ob es sich um eine öffentlichrechtliche Einsprache, um eine privatrechtliche Einsprache nach Art. 684 ZGB oder um eine sonstige privatrechtliche Einsprache handelt.

Über öffentlichrechtliche Einsprachen hat der Gemeinderat gleichzeitig mit dem Entscheid über die Baubewilligung zu entscheiden (Art. 84 Abs. 2 BauG). Ebenfalls gleichzeitig mit dem Entscheid über die Baubewilligung, jedoch in einer gesonderten Verfügung, ist über privatrechtliche Einsprachen nach Art. 684 ZGB zu entscheiden (Art. 86 Abs. 2 BauG). Bei den übrigen privatrechtlichen Einsprachen hat der Gemeinderat dem Einsprecher im Einspracheentscheid eine Frist von vierzehn Tagen zur Einleitung dieses Verfahrens anzusetzen (Art. 84 Abs. 3 BauG).

2. Folge bei fehlender Unterscheidung öffentlich- und privatrechtlicher Einsprachen

Unterlässt es die Baubewilligungsbehörde, öffentlichrechtliche von den privatrechtlichen Einsprachen abzugrenzen, kann bei den privatrechtlichen Einsprachen auch nicht zwischen jenen unterschieden werden, die sich auf Art. 684 ZGB stützen (und damit gleichzeitig mit dem Entscheid über das Baugesuch zu entscheiden sind) und denen, die ausserhalb von Art. 684 ZGB liegen und auf den Zivilrechtsweg zu verweisen sind.

In der Unterlassung, gleichzeitig mit dem Entscheid über die Baubewilligung nicht nur über die öffentlichrechtlichen, sondern auch über die privatrechtlichen Einsprachen nach Art. 684 ZGB zu entscheiden beziehungsweise die übrigen privatrechtlichen Einsprachen auf den Zivilrechtsweg zu verweisen, liegt eine Verletzung des Gebotes zur gleichzeitigen

Behandlung von Baugesuch und Einsprachen (Art. 84 Abs. 2 und 3 BauG und Art. 86 Abs. 2 BauG). Der Entscheid über die Baubewilligung ist unvollständig und die Streitsache ist zur neuen Entscheidung an die Vorinstanz zurückzuweisen.

3. Bedeutung im konkreten Fall

Im vorliegenden Fall gingen gegen das Bauvorhaben 112 Einzel- und vier Sammeleinsprachen ein. Der Gemeinderat verweigerte die Baubewilligung und schützte die Einsprachen, ohne aber öffentlichrechtliche Einsprachen, privatrechtliche Einsprachen nach Art. 684 ZGB und sonstige privatrechtliche Einsprachen voneinander zu unterscheiden.

Das Baudepartement gelangte zum Schluss, dass der Baubewilligungsentscheid unvollständig ist, weshalb die Streitsache zur neuen Entscheidung an die Vorinstanz zurückzuweisen war.

Weiterführende Hinweise:

- GVP 1980 Nr. 47, S. 88 mit Hinweisen
- Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2000 Nr. 18

Entscheid des Baudepartementes vom 25. Januar 2005 i.S. T.S. AG

Im Einspracheverfahren sind öffentlich- und privatrechtlichen Einsprachen voneinander zu unterscheiden. Bei letzteren sind zudem die privatrechtlichen Einsprachen nach Art. 684 ZGB von den übrigen privatrechtlichen Einsprachen abzugrenzen. Unterbleiben diese Unterscheidungen, ist die Streitsache zur neuen Entscheidung an die Baubewilligungsbehörde zurückzuweisen.

6

Strassenrecht:

Mindesttiefe von Parkplätzen**Art. 48 Abs. 11 SSV: Parkierungsfläche für bestimmte Fahrzeugarten****Art. 79 Abs. 1 SSV: Parkierungsfläche****Art. 87 Abs. 2 BauG: Bedingungen und Auflagen**

Parkfelder unter 5 m Tiefe können mit der Auflage bewilligt werden, dass nur Kleinwagen darauf abgestellt werden dürfen und eine entsprechende Signalisation anzubringen ist.

Ein Baugesuchsteller beabsichtigte die Schaffung von sieben Autoabstellplätzen. Die zuständige Gemeindebehörde verweigerte die Baubewilligung unter anderem mit der Begründung, dass die Parkfelder die erforderliche Mindesttiefe von 5 m unterschreiten würden. Das in der Folge angerufene Baudepartement teilte diese Auffassung. Mit Blick auf die Verkehrssicherheit sei die Bewilligung für die Erstellung dieser Parkplätze zu Recht verweigert worden.

Gegen den Entscheid des Baudepartementes wurde Beschwerde beim Verwaltungsgericht erhoben. Dieses erörterte vorab die Möglichkeit der Verbindung einer Baubewilligung mit Bedingungen und Auflagen.

1. Nebenbestimmungen von Baubewilligungen

Nach Art. 87 Abs. 2 BauG kann die Baubewilligung mit einschränkenden Bedingungen und Auflagen verbunden werden. Ob eine Bedingung oder Auflage vorliegt, beurteilt sich nach deren Sinn und Zweck; die in der Praxis verwendete Terminologie ist oftmals uneinheitlich.

a) Bedingungen

Eine Bedingung liegt vor, wenn die Rechtswirkung einer Baubewilligung von einem künftigen, ungewissen Ereignis abhängig gemacht wird.

Wird eine Baubewilligung mit einer Bedingung verbunden, tritt mit anderen Worten die Rechtswirkung der Bewilligung erst ein (beziehungsweise endet erst), wenn die Bedingung erfüllt ist.

b) Auflagen

Eine Auflage ist eine mit der Baubewilligung verbundene Verpflichtung zu einem Tun, Dulden oder Unterlassen. Anders als bei der Bedingung hängt die Rechtswirksamkeit der Baubewilligung nicht vom Erfüllen der Auflage ab. Die Baubewilligung ist gültig, auch wenn die Auflage nicht erfüllt wird.

Die Auflage ist jedoch - ebenfalls im Gegensatz zur Bedingung - selbständig erzwingbar. Wird sie nicht erfüllt, kann die zuständige Gemeindebehörde die Baubewilligung widerrufen.

c) Zweck von Nebenbestimmungen

Nach Art. 78 Abs. 1 BauG darf eine Baubewilligung nur erteilt werden, wenn keine im öffentlichen Recht begründeten Hindernisse vorliegen.

Nebenbestimmungen sind gerechtfertigt, wenn das Baugesuch anderenfalls abgelehnt werden müsste. Die Verbindung einer Baubewilligung mit Nebenbestimmungen dient mit anderen Worten dem Verhältnismässigkeitsprinzip.

2. Abstellflächen für Motorfahrzeuge

a) Baubewilligungspflicht

Nach Art. 78 Abs. 2 lit. b BauG sind Abstellflächen für Motorfahrzeuge baubewilligungspflichtig. Diese Massnahme dient insbesondere der Durchsetzung des in Art. 75bis BauG festgelegten Schutzes von Grünflächen.

b) Gesetzliche Anforderungen

Gemäss Art. 37 Abs. 2 SVG dürfen Fahrzeuge an Orten, wo sie den Verkehr behindern oder gefährden können, nicht parkiert werden. In Übereinstimmung mit dieser bundesrechtlichen Vorschrift sieht Art. 100 Abs. 1 StrG vor, dass der Bestand von Strassen und die Sicherheit ihrer Benutzer nicht beeinträchtigt werden dürfen. Parkplätze können mögliche Ursachen für Beeinträchtigungen sein. Art. 43 Abs. 2 SVG schliesslich sieht vor, dass das Trottoir grundsätzlich den Fussgängern vorbehalten ist.

Um diesen Sicherheitsanforderungen zum Durchbruch zu verhelfen, statuiert Art. 79 Abs. 1 SSV verschiedene Parkbeschränkungen. Demnach dürfen Fahrzeuge bei markierten Parkfeldern nur innerhalb der Felder parkiert werden. Entsprechend dürfen Parkfelder nur von den Fahrzeugarten benutzt werden, für die sie grössenmässig bestimmt sind. Hierzu ist auf einer Zusatztafel oder auf dem Signal "Parkieren gestattet" (Anhang 2, Abb. 4.17 SSV) im blauen Feld das Symbol der betreffenden Fahrzeugart anzubringen (Art. 79 Abs. 1 SSV in Verbindung mit Art. 48 Abs. 1 und Abs. 11 SSV).

Damit stellt sich die Frage nach der erforderlichen Parkfeldgrösse. Die vom Schweizerischen Verband der Strassen- und Verkehrsfachleute (abgekürzt VSS) herausgegebene Norm Nr. 640 291 schreibt für Senkrechtparkplätze eine Mindesttiefe von 5 m vor. VSS-Normen sind keine Rechtsätze. Als Richtlinien sind sie jedoch ein anerkanntes Hilfsmittel bei der Abklärung der Frage, ob eine Anlage den Anforderungen der Verkehrssicherheit genügt.

3. Beurteilung des konkreten Falls durch das Verwaltungsgericht

Die vom Baugesuchsteller geplanten Parkfelder weisen eine Tiefe von 4 m auf. Das Verwaltungsgericht stellte die Unterschreitung der erforderlichen Mindesttiefe (VSS-Norm Nr. 640 291) fest und betonte, dass nach dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu prüfen ist, ob eine Verbindung von Baubewilligung mit Nebenbestimmungen die Gefahr eines polizeiwidrigen Zustands mindern kann.

Nach Ansicht des Verwaltungsgerichtes kann die Baubewilligung beispielsweise mit der Auflage verbunden werden, wonach die zu kurzen Parkfelder nicht öffentlich zugänglich gemacht werden (Absperrvorrichtung). Möglich ist auch eine vertragliche Abmachung, die Felder nur für Kleinwagen zur Nutzung freizugeben. Im Falle von vermieteten Parkfeldern ist auch eine Auflage denkbar, wonach der Baugesuchsteller die Namen der Mieter be-

kanntzugeben hat. Schliesslich kann die Baubewilligung mit der Auflage verbunden werden, dass bei den betroffenen Parkfeldern die entsprechende Signalisierung nach Art. 48 Abs. 11 SSV anzubringen ist.

Nach Auffassung des Verwaltungsgerichtes erfordert die langfristige Einhaltung zweckdienlicher Nebenbestimmungen polizeiliche Kontrollen. Allenfalls muss den Nebenbestimmungen durch die Einleitung straf- und verwaltungsrechtlicher Verfahren Nachachtung verschafft werden. Denkbar ist gar ein Widerruf der Baubewilligung. Der erforderliche Kontrollaufwand allein rechtfertigt es aber unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismässigkeit nicht, entsprechende Baugesuche abzulehnen. Die Beschwerde wurde daher gutgeheissen und die Angelegenheit an die zuständige Baubewilligungsbehörde zurückgewiesen. Diese hat darüber zu befinden, mit welchen Auflagen sie die Baubewilligung erteilen will.

Weiterführende Hinweise:

- GVP 1990 Nr. 99
- Häfelin/Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl., Zürich, Basel, Genf 2002, N 902 ff.
- B. Heer, St.Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, N 869
- D. Gmür, Strassenpolizeiliche Bestimmungen (Art. 100 – 108 StrG) in: G. Germann, Kurzkomentar zum st.gallischen Strassengesetz vom 12. Juni 1988, neue Reihe, Band 31, St.Gallen 1989, N 3 und 6 zu Art. 100 StrG
- Kölz/Bosshart/Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. Aufl., Zürich 1999, N 41 zu § 19
- E. Zimmerlin, Baugesetz des Kantons Aargau, 2. Aufl., Aarau 1985, S. 171 N 1
- ZBI 1996, S. 321

Urteil des Verwaltungsgerichtes vom 2. Dezember 2004 i.S. M.E.

Das Verwaltungsgericht hielt fest, dass nach dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu prüfen ist, ob eine Verbindung von Baubewilligung mit Nebenbestimmungen die Gefahr eines polizeiwidrigen Zustands mindern kann. Die Tatsache, dass die langfristige Einhaltung von Nebenbestimmungen polizeiliche Kontrollen erfordert, rechtfertigt die Abweisung der Baubewilligung nicht.

7

Umweltschutzrecht:

Unbewilligte Nutzungsänderung eines Lagerplatzes**Art. 7 LSV: Emissionsbegrenzungen****Art. 8 LSV: Emissionsbegrenzungen**

Die Nutzungsänderung eines Lagerplatzes ist bewilligungspflichtig. Die anwendbaren Lärmbelastungsgrenzwerte bestimmen sich durch einen Vergleich der aktuellen mit den nach der Nutzungsänderung zu erwartenden Lärmimmissionen.

Einer Gerüstbaufirma war im Jahr 1984 auf entsprechendes Gesuch hin ein "Lagerplatz" bewilligt worden. Die damalige Baubewilligung enthielt keinerlei Auflagen über Art und Umfang der Lagerung.

Im Oktober 2003 beantragte die Gerüstbaufirma eine Erweiterung des bestehenden Areals um 1'635 m². Der Gemeinderat erteilte die Baubewilligung, woraufhin sich der Eigentümer einer benachbarten Parzelle mit Rekurs an das Baudepartement wandte. Zur Rekursbegründung wurde unter anderem geltend gemacht, dass nicht nur die Erweiterung des Areals um 1'635 m², sondern das gesamte Areal der Parzelle zum Gegenstand eines (nachträglichen) Baugesuchs hätte gemacht werden müssen. So betreibe die Rekursgegnerin auf dem Gelände seit Sommer 2003 einen intensiv genutzten Werk- und Umschlagplatz, wiewohl ursprünglich lediglich ein Lagerplatz bewilligt worden sei. Nun aber würden Gerüste an- und wegtransportiert, sowie mit Hilfe eines Hubstaplers auf dem Areal auf-, ab- und umgelagert. Dies führe zu einer unzumutbaren Lärmbelastung.

Das Baudepartement wies die Streitsache wegen fehlenden Sachverhaltsabklärungen und unzureichender Entscheidbegründung an die Vorinstanz zurück, äusserte sich aber aus verfahrensökonomischen Gründen zu den materiellen Einwänden.

1. Nutzungsänderung eines Lagerplatzes**a) Nutzungsänderung**

Wird einer Gerüstbaufirma ein Lagerplatz bewilligt, beinhaltet dies grundsätzlich auch das Recht, Gerüste auf-, ab- und umzuladen. Fraglich ist einzig, in welchem Umfang dies gilt.

Für die Beurteilung, ob eine bestimmte Nutzung eines bewilligten Lagerplatzes als Nutzungsänderung anzusehen ist, ist folglich zu überprüfen, welche Nutzungen die damalige Baubewilligung erlauben wollte.

b) Verfahrensrechtliche Bedeutung

Nach Art. 78 Abs. 2 lit. o BauG sind Zweckänderungen, die Einwirkungen auf die Umgebung oder eine Vergrösserung des Benutzerkreises zur Folge haben, bewilligungspflichtig.

Zu den baubewilligungspflichtigen Änderungen gehören auch - soweit sie nicht bereits von Art. 78 Abs. 2 lit. o BauG erfasst sind - sämtliche umweltrechtlich relevanten Änderungen von Anlagen im Sinn von Art. 7 Abs. 7 USG. Baubewilligungspflichtig sind damit nebst den

baupolizeilichen auch sämtliche umweltschutzrechtlich relevanten Änderungen, die Auswirkungen auf das Immissionsmass erwarten lassen.

Soll mit anderen Worten ein bewilligter Lagerplatz eine Nutzungsänderung erfahren, ist bei der zuständigen Gemeindebehörde ein Baugesuch einzureichen.

c) Lärmschutzrechtliche Bedeutung

Die Nutzung eines Lagerplatzes ist mit gewissen Lärmemissionen verbunden. Ob bei einer Nutzungsänderung Grund zur Annahme einer Überschreitung der Belastungsgrenzwerte besteht, kann erst nach einer vorweg genommenen Würdigung der Lärmsituation beurteilt werden. Hierfür ist die aktuelle Lärmbelastung festzulegen und in der Folge die mutmassliche Lärmintensität nach Realisierung des Bauvorhabens zu ermitteln. Als Mittel zur Untersuchung von Lärmbelastungen dienen Messungen und - vor allem wo es um künftige Auswirkungen geht - Berechnungen (Art. 38 Abs. 1 LSV). Beides ist durch entsprechend ausgebildete Fachleute vorzunehmen, seien dies Mitarbeiter der zuständigen Amtsstelle oder beigezogene externe Experten. Letzterenfalls hat die zuständige Behörde die Wahl, die Messungen und Berechnungen selber in Auftrag zu geben oder vom Ersteller der Anlage ein Lärmgutachten zu verlangen.

Auch die geltenden Belastungsgrenzwerte bestimmen sich durch einen Vergleich der aktuellen, beziehungsweise der bewilligten mit der zu erwartenden Lärmsituation. Führt die Änderung der Anlage zu nicht wahrnehmbar stärkeren Lärmimmissionen, müssen die Emissionen der neuen oder geänderten Anlagenteile lediglich insoweit begrenzt werden, als dies technisch und betrieblich möglich sowie wirtschaftlich tragbar ist (Art. 8 Abs. 1 LSV). Führen die Änderungen zu wahrnehmbar stärkeren Lärmimmissionen, ohne aber die Anlage erst zu einer lärmigen zu machen, müssen zumindest für die gesamte Anlage die Immissionsgrenzwerte eingehalten werden (Art. 8 Abs. 2 LSV). Wenn aber die Anlage bisher keinen oder nur geringfügigen Lärm verursachte und erst durch die Änderungen als lärmig bezeichnet werden muss, ist sie nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtes als "Neuanlage" zu werten. Folglich hat sie gemäss Art. 7 Abs. 1 LSV die Planungswerte einzuhalten.

2. Bedeutung im konkreten Fall

Die zuständige Gemeindebehörde hatte sich mit einem Baugesuch betreffend die Erweiterung eines als "Lagerplatz" bewilligten Areals zu befassen. Während des Schriftenwechsels wurde die Behauptung aufgestellt, dass das Areal seit der ursprünglichen Baubewilligung eine - unbewilligte - Nutzungsänderung erfahren habe. Diese Nutzungsänderung habe zu einer unzumutbaren Lärmbelastung geführt.

a) Rückwirkende Überprüfung der Nutzung

Das Baudepartement wies die Gemeindebehörde an, rückwirkend zu prüfen, ob das Grundstück im Laufe der Zeit tatsächlich einer neuen Nutzung zugeführt worden war. Hierfür sei festzustellen, welche Nutzungen des Lagerplatzes die damalige Baubewilligung erlauben wollte.

Auf die damalige Absicht weist nach Ansicht des Baudepartementes unter anderem der Zeitpunkt hin, seit dem die Parzelle im heutigen Umfang als Lagerplatz genutzt wird. Sollte sich nämlich herausstellen, dass die Parzelle seit jeher derart intensiv genutzt wird, ohne dass Einwände dagegen erhoben wurden, muss eine Nutzungsänderung wohl verneint werden.

b) Folgen bei Bejahung einer Nutzungsänderung

Wenn das Grundstück im Laufe der Zeit tatsächlich ohne Bewilligung einer neuen Nutzung zugeführt wurde, hätte nach Ansicht des Baudepartementes nicht nur die geplante Erweiterung, sondern auch das bestehende Areal einem nachträglichen Bewilligungsverfahren unterzogen werden müssen. Dies ergibt sich aus der Tatsache, dass eine seit der Baubewilligung erfolgte Nutzungsänderung - soweit sie nicht bereits von Art. 78 Abs. 2 lit. o BauG erfasst ist - als umweltschutzrechtlich relevante Änderung baubewilligungspflichtig gewesen wäre.

Lärmschutzrechtlich ist zu beachten, dass die Nutzung eines Lagerplatzes durch eine Gerüstbaufirma zweifellos mit gewissen Lärmemissionen verbunden ist. Das Areal dürfte daher weder durch eine allfällig zwischenzeitlich ohne Bewilligung erfolgte Nutzungsänderung, noch durch Verwirklichung des geplanten Bauvorhabens erst zu einer lärmigen Anlage geworden sein. Damit müsste in einem nachträglichen Baubewilligungsverfahren - welches das gesamte Areal umfassen müsste - geprüft werden, ob gemäss Art. 8 Abs. 2 LSV die Immissionsgrenzwerte eingehalten sind. Zudem müsste das in Art. 1 Abs. 2 USG verankerte Vorsorgeprinzip beachtet werden.

c) Folgen bei Verneinung einer Nutzungsänderung

Sollte die Sachverhaltserhebung ergeben, dass sich die Nutzung des Areals nicht geändert hat, beziehungsweise dass die heutige Nutzung von der damaligen Baubewilligung gedeckt ist, müsste die nun geplante Vergrösserung des Areals um 1'635 m² als Erweiterung des bisherigen Areals betrachtet werden.

So wird im vorliegenden Baugesuch ausdrücklich festgehalten, dass mit der beantragten Terrainveränderung zusätzlicher Platz für Gerüstmaterial geschaffen werden soll. Die Nutzung des künftig beanspruchten Areals entspräche folglich in funktionaler Hinsicht der Nutzung des bereits bestehenden Platzes. Sie könnte zudem hinsichtlich der Lärmemissionen gar nicht von der bisherigen Nutzung getrennt beurteilt werden. Die gesamte Anlage hätte folglich gemäss Art. 8 Abs. 2 und 3 LSV die Immissionsgrenzwerte einzuhalten. Überdies müsste auch hier das Vorsorgeprinzip beachtet werden.

Weiterführende Hinweise:

- BGE 115 Ib 451
- URP 1999, S. 267; 1991, S. 141; 1991, S. 258 ff.
- P. Tschannen, Kommentar zum USG, Zürich 1998, N 27 zu Art. 1 USG
- R. Wolf, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, 2. Aufl., N 95 ff. zu Art. 25 USG
- Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2000 Nr. 20

Entscheid des Baudepartementes vom 28. Januar 2005 i.S. R.S.

Die Nutzung eines Lagerplatzes durch eine Gerüstbaufirma ist zweifellos mit Lärmemissionen verbunden. Eine verstärkte Nutzung führt daher zu wahrnehmbar stärkeren Lärmimmissionen, ohne aber die Anlage erst zu einer lärmigen zu machen. Es muss daher geprüft werden, ob die Immissionsgrenzwerte eingehalten werden.

8

Umweltschutzrecht:

Verkürzung von Schliessungszeiten**Art. 18 GWG: Verkürzung der Schliessungszeit****Art. 40 Abs. 3 LSV: Fehlende Belastungsgrenzwerte**

Für durch Gäste eines Restaurants verursachte Lärmemissionen fehlen Belastungsgrenzwerte. Ob die Störung zumutbar ist, beurteilt sich im Einzelfall anhand des Charakters, des Zeitpunkts und der Häufigkeit des Lärms sowie unter Berücksichtigung der Lärmvorbelastung und der Empfindlichkeitsstufe der betroffenen Zone.

Die Pächterin eines der Kernzone zugeteilten Restaurants beantragte bei der zuständigen Gemeindebehörde nach Art. 18 Abs. 2 GWG eine Verkürzung der Schliessungszeit für die Freitag- und Samstagabende (Öffnungszeit je bis 03.00 Uhr anstatt wie bis anhin bis 01.00 Uhr).

Baudepartement und Verwaltungsgericht hatten zu prüfen, ob die Vorinstanz die Bewilligung zu Recht verweigert hatte.

1. Schliessungszeit von Gastwirtschaftsbetrieben

Die Schliessungszeit von Gastwirtschaftsbetrieben dauert gemäss Art. 16 Abs. 1 GWG von Mitternacht bis 05.00 Uhr.

Die Politischen Gemeinden haben jedoch die Möglichkeit, in ihren kommunalen Reglementen den Beginn der Schliessungszeit für Samstag und Sonntag auf 01.00 Uhr festzulegen (Art. 17 Abs. 1 GWG).

2. Gesuch um verkürzte Schliessungszeiten**a) Gesetzliche Grundlage**

Für einzelne Veranstaltungen kann die Schliessungszeit auf Gesuch hin verkürzt oder aufgehoben werden (Art. 17 Abs. 2 GWG).

Stehen der verlängerten Offenhaltung keine berechtigten Interessen der Nachbarschaft und des Jugendschutzes entgegen und sind genügend Parkplätze vorhanden, kann die Schliessungszeit für einen einzelnen Betrieb auf entsprechendes Gesuch hin gar generell verkürzt oder aufgehoben werden (Art. 18 Abs. 1 GWG). Die Aufhebung der Schliessungszeit wird diesfalls für höchstens fünf Jahre bewilligt; die Bewilligung ist jedoch erneuerbar (Art. 18 Abs. 2 und 3 GWG).

b) Baubewilligungsverfahren

Gesuche um verkürzte Schliessungszeiten sind grundsätzlich im Baubewilligungsverfahren zu beurteilen. Dies ergibt sich aus der Tatsache, dass verlängerte Öffnungszeiten bei Gaststätten in der Regel mit zusätzlichen Immissionen verbunden sind, und dass der öf-

fentlichrechtliche Immissionsschutz schon seit jeher im Baubewilligungsverfahren zu beurteilen ist. Zwar ist Art. 70 lit. a BauG aufgehoben und materiell durch das Umweltschutzgesetz und die dazugehörigen Verordnungen weitgehend abgelöst worden, formell jedoch beurteilt sich der öffentlichrechtliche Immissionsschutz nach wie vor im Baubewilligungsverfahren. Hinzu kommt, dass das Baubewilligungsverfahren die Einsprachemöglichkeit der Nachbarn im Sinn von Art. 54 USG gewährleistet.

Da Gesuche um verkürzte Schliessungszeiten also bereits auf Grund der zu erwartenden Änderungen des Immissionsmasses baubewilligungspflichtig sind, kann offen bleiben, ob solche Vorhaben auch Zweckänderungen im Sinn von Art. 78 Abs. 2 lit. o BauG darstellen.

3. Voraussetzung einer Bewilligung für verkürzte Schliessungszeiten

Nach Art. 87 Abs. 1 BauG ist die Baubewilligung zu erteilen, wenn keine im öffentlichen Recht begründeten Hindernisse entgegen stehen.

a) Zonenkonformität

Erste Voraussetzung für die Erteilung einer Baubewilligung ist grundsätzlich die Zonenkonformität. Dabei ist auf Grund einer abstrakten Prüfung zu beurteilen, ob der betreffende Betrieb zur Kategorie der in der jeweiligen Zone zulässigen Betriebe gehört.

Bei der Überprüfung der Zonenkonformität sind in erster Linie die Art der Produkte oder Dienstleistungen, die Zahl der Beschäftigten, die eingesetzten Produktionsmittel, die baulichen und betrieblichen Bedürfnisse, die Betriebszeiten, die Anforderungen an die Infrastruktur, der angestrebte Umsatz und die räumliche Bedeutung des in Frage stehenden Betriebs zu berücksichtigen. Es ist mit anderen Worten abstrakt zu prüfen, ob ein Geschäftsbetrieb von der Grössenordnung des gesuchstellenden Betriebs zonenkonform ist.

b) Einhaltung der Vorschriften der Umweltschutzgesetzgebung

Die Feststellung der Zonenkonformität bedeutet nicht, dass die Baubewilligung erteilt wird und die konkret erzeugten Immissionen in der Umgebung hingenommen werden müssen. Für deren Beurteilung ist vielmehr im Einzelfall zu prüfen, ob die Vorschriften der Umweltschutzgesetzgebung eingehalten werden. Bei Gesuchen um verkürzte Schliessungszeiten sind insbesondere die Lärmschutzvorschriften von Interesse.

aa) Lärmemissionen eines Restaurantbetriebs

Bei der Beurteilung der einem Restaurantbetrieb zuzurechnenden Lärmemissionen sind sämtliche, dem Betrieb zuzurechnende Lärmquellen zu berücksichtigen. Nebst den innerhalb des Lokals erzeugten Geräuschen sind dies auch die sogenannten "Sekundäremissionen". Dies sind Geräusche, welche durch die bestimmungsgemässe Nutzung der Anlage ausserhalb des Gebäudes entstehen. Dazu gehört sowohl der von Besuchern beim Betreten und Verlassen des Lokals erzeugte Lärm als auch Lärm auf Besucherparkplätzen. Soweit diese Lärmemissionen eindeutig einem Betrieb zugerechnet werden können, hat der jeweilige Grundeigentümer dafür einzustehen.

bb) Maximal zulässige Lärmimmissionen

Für einige häufige, oft als besonders störend empfundene Schall- und Lärmquellen (etwa Strassenverkehr, Schiessanlagen) legen die Anhänge 3 bis 7 LSV Belastungsgrenzwerte fest (Art. 2 Abs. 5 LSV). Lärmemissionen von Gaststätten können diesen Grenzwerten nicht zugeordnet werden, da sie überwiegend durch menschliches Verhalten (Gespräche, Lachen, Klirren von Gläsern und dergleichen) verursacht werden. Dieser Lärm konzentriert sich in der Regel auf wenige Stunden am Tag beziehungsweise während der Nacht, weshalb ein gemittelter Beurteilungspegel diese unregelmässig auftretenden menschlichen Geräusche und die einhergehende Störung der Nachbarschaft nicht angemessen zu erfassen vermag. Hinzu kommt, dass sich menschlicher Lärm durch einen Informationsgehalt auszeichnet, der stark störend wirken kann, sich aber nicht in Belastungsgrenzwerten niederschlägt.

Bei der Beurteilung der durch Gäste eines Restaurants verursachten Lärmemissionen ist folglich im Einzelfall zu prüfen, ob eine unzumutbare Störung vorliegt. Hierfür sind die zulässigen Lärmimmissionen so festzulegen, dass die Bevölkerung in ihrem Wohlbefinden nicht erheblich gestört wird (Art. 40 Abs. 3 LSV in Verbindung mit Art. 15 USG). Es ist allerdings nicht nach einem Belastungsgrenzwert zu suchen. Der Lärm ist vielmehr im Einzelfall unter Berücksichtigung seines Charakters, des Zeitpunkts (Tag/Nacht) und der Häufigkeit seines Auftretens, sowie unter Berücksichtigung der Lärmvorbelastung und der Empfindlichkeitsstufe der betroffenen Zone zu beurteilen. Von Bedeutung ist auch, ob es sich um eine Neuanlage oder um die Änderung einer bestehenden Anlage handelt. Ferner sind Emissionen unabhängig von der bestehenden Umweltbelastung im Rahmen der Vorsorge soweit zu begrenzen, als dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist.

Zu beachten ist, dass einer solch einzelfallweisen Beurteilung die jeweiligen konkreten Verhältnisse zu Grunde zu legen sind und dass den mit den örtlichen Verhältnissen vertrauten Bewilligungsbehörden ein erheblicher Beurteilungsspielraum zusteht.

4. Beurteilung des konkreten Vorhabens

a) Zonenkonformität

Baudepartement und Verwaltungsgericht bejahen im konkreten Fall die Zonenkonformität. Die Zonenkonformität von Gaststätten im üblichen Sinn als Betriebskategorie der Kernzone ergibt sich bereits aus dem Wortlaut von Art. 15 Abs. 2 BauG.

b) Vorschriften der Umweltschutzgesetzgebung

Die Vorschriften der Umweltschutzgesetzgebung hingegen erachteten beide Rechtsmittelinstanzen als verletzt.

Nach Ansicht des Verwaltungsgerichtes würde im konkreten Fall eine Bewilligung von verlängerten Öffnungszeiten das Wohlbefinden der Bevölkerung erheblich stören. So muss auf Grund des hohen Wohnanteils die Lärmempfindlichkeit des Quartiers als vergleichsweise hoch beurteilt werden - trotz Zuordnung der Parzelle zur Empfindlichkeitsstufe III. Zudem ist die Lärmvorbelastung in dem von den Sekundäremissionen ebenfalls betroffenen Quartierkern - viele Restaurantgäste gelangen über die Gassen des Quartiers zum Restaurant - eher gering. Eine Störung der Nachtruhe der Bevölkerung ist damit trotz der erheblichen Lärmbelastung des Lokaleingangs nicht von der Hand zu weisen. Zudem gel-

ten Belastungsgrenzwerte auch dann als überschritten, wenn die Summe gleichartiger Lärmemissionen sie überschreitet. Der Umstand, dass andere Lokale im Quartier ebenfalls verlängerte Öffnungszeiten beanspruchen könnten, spricht folglich auch gegen die Erteilung der beantragten Bewilligung. Art. 18 GWG ist mit anderen Worten dahin gehend auszulegen, als verlängerte Öffnungszeiten auch im Hinblick auf die Gesamtbelastung durch mehrere Lokale verweigert werden können.

Schliesslich ist zu beachten, dass die Pächterin eigenen Angaben zufolge bereits heute die Möglichkeit hat, an zwei von vier Wochenenden für den Freitag- und Samstagabend eine Bewilligung für verkürzte Schliessungszeiten zu erhalten. Das private Interesse an einer Verkürzung der Schliessungszeiten ist damit lediglich von untergeordneter Bedeutung. Das öffentliche Interesse an einer integralen Gewährleistung des Lärmschutzes ist demgegenüber hoch zu gewichten. Damit steht fest, dass die zuständige Gemeindebehörde die Bewilligung für verkürzte Schliessungszeiten zu Recht verweigert hat.

Weiterführende Hinweise

- Kreisschreiben betreffend den Vollzug des Gastwirtschaftsgesetzes vom 1. März 1996, Erläuterungen zu Art. 18 GWG
- BGE 130 II 36; 126 II 583; 126 III 226; 123 II 334; 123 II 79; 117 Ib 34
- GVP 1985 Nr. 18
- ZBI 2004, S. 102
- URP 2001, S. 929; 1999, S. 436 ff.; 1999, S. 269; 1997, S. 500; 1997, S. 498; 1997, S. 197 und 1994, S. 428;
- P. Tschannen, Kommentar zum USG, Zürich 1998, N 27 zu Art. 1 USG
- Schrade/Loretan, Kommentar zum USG, Zürich 1998, N 11 ff. zu Art. 11 USG
- C. Zäch, Kommentar zum USG, Zürich 1987, N 17 f. zu Art. 15 USG
- Valleder/Morell, Umweltrecht, Bern 1997, § 8 N 26 mit Hinweisen
- Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2000, Nr. 20 und Nr. 21

Urteil des Verwaltungsgerichtes vom 25. Januar 2005 i.S. M. GmbH

Das Verwaltungsgericht hielt fest, dass verkürzte Schliessungszeiten auch im Hinblick auf die Gesamtbelastung durch mehrere Lokale verweigert werden können. Der Umstand, dass andere Lokale im Quartier eine Verlängerung von Öffnungszeiten beanspruchen könnten, spricht auch gegen die Erteilung der beantragten Bewilligung.

9

Verwaltungsverfahrensrecht:

Zusammenschluss von Einsprechern**Art. 45 Abs. 1 VRP: Rekurslegitimation****Wer sich am vorinstanzlichen Verfahren nicht beteiligte, ist grundsätzlich nicht befugt, gegen den Entscheid der Vorinstanz Rekurs zu erheben.**

Gegen das Baugesuch für den Neubau einer Mobilfunkantennen-Anlage wurden bei der zuständigen Gemeindebehörde zahlreiche Einzel- und Sammeleinsprachen erhoben. Der Gemeinderat wies die Einsprachen ab und erteilte die Baubewilligung. Daraufhin schlossen sich verschiedene Einsprecher zu einem Verein zusammen und erhoben in dessen Namen Rekurs beim Baudepartement.

Das Baudepartement, das in der Folge angerufene Verwaltungsgericht und das Bundesgericht hatten vorab die Rekursberechtigung des Vereins zu überprüfen.

1. Beschwer als Voraussetzung zur Rekuserhebung

Nach Art. 45 Abs. 1 VRP ist zur Erhebung eines Rekurses berechtigt, wer an der Änderung oder Aufhebung der Verfügung oder des Entscheides ein eigenes schutzwürdiges Interesse dartut.

In Bau- und in Planungssachen ist die Rekursberechtigung eines Nachbarn davon abhängig zu machen, ob bei ihm räumlich die erforderliche enge nachbarliche Beziehung zum Baugrundstück gegeben ist und ob er durch den Sachentscheid der Vorinstanz in höherem Ausmass als irgendein Dritter oder die Allgemeinheit in eigenen, aktuellen tatsächlichen oder rechtlichen Interessen beeinträchtigt wird. Zur Einlegung eines Rechtsmittels ist mit anderen Worten nur befugt, wer "beschwert" ist.

Die Beschwer besteht im Rekursverfahren darin, dass der Rekurrent vor der Vorinstanz mit seinen Rechtsbegehren nicht oder nur teilweise durchgedrungen ist. Daraus folgt sein prozessuales Interesse an der oberinstanzlichen Beurteilung seiner Begehren. Die Beschwer setzt somit immer die Beteiligung am vorinstanzlichen Verfahren voraus. War der Rekurrent am vorinstanzlichen Verfahren nicht beteiligt, ist er grundsätzlich nicht befugt, gegen den Entscheid der Vorinstanz Rekurs zu erheben.

Einem von verschiedenen Einsprechern erst im Rekursverfahren gebildeten Verein fehlt somit die legitimationsbegründende Beschwer. Damit fehlt ihm auch die Rekursberechtigung.

2. Rekursberechtigung nach Treu und Glauben?

Rechtsmittelerklärungen sind nach Treu und Glauben auszulegen. Wird von juristischen Laien ein Rekurs im Namen eines - erst im Laufe des Rekursverfahrens gebildeten - Vereins erhoben, stellt sich nach Treu und Glauben die Frage, ob auf fehlende Parteifähigkeit erkannt werden darf. Das Bundesgericht verneinte diese Frage für den Fall, dass sich aus den Begleitumständen Hinweise darauf ergeben, dass das Rechtsmittel im Namen ver-

schiedener Einsprecher erfolgt war. Die Eingabe darf diesfalls nicht einfach - ohne Rückfrage - dem nicht rechtsmittelberechtigten Verein zugeordnet werden.

3. Beurteilung des konkreten Falles durch das Bundesgericht

Das Bundesgericht hielt fest, dass der im Laufe des Rekursverfahrens gegründete Verein zwar parteifähig ist, dass ihm aber die formelle Beschwer fehlt. Insoweit stellte sich die Frage, ob der von juristischen Laien verfasste Rekurs nach Treu und Glauben dem nicht rekursberechtigten Verein zugeordnet werden durfte. Dies konnte jedoch offenbleiben, zumal auf den Rekurs nach Ansicht des Bundesgerichtes ohnehin nicht einzutreten war.

Weiterführende Hinweise:

- BGE 113 Ia 431, 108 Ib 94
- GVP 1987 Nr. 42, 1977 Nr. 23
- URP 2002 S. 800
- Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St.Gallen, St.Gallen 2003, N 416
- F. Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Aufl., Bern 1983, S. 155

Urteil des Bundesgerichtes vom 17. März 2005 i.S. K.K., S. D.-M. und K.M.

Das Bundesgericht erinnerte daran, dass Rechtsmittelerklärungen nach Treu und Glauben auszulegen sind. Es stellt sich daher die Frage, ob ein von juristischen Laien im Namen eines - erst im Rekursverfahren gebildeten - Vereins verfasster Rekurs ohne weitere Nachfrage dem nicht rekursberechtigten Verein zugeordnet werden darf.