

SG_VERWALTUNGSGERICHT B 2012/93 vom 30. April 2013

Sg Verwaltungsgericht, 2013-04-30, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/sg_publicationen_B_2012_93

FR: SG_VERWALTUNGSGERICHT B 2012/93 du 30 avril 2013

IT: SG_VERWALTUNGSGERICHT B 2012/93 del 30 aprile 2013

Regeste

Verfahrens- und Baurecht. Eine Vereinbarung, mit welcher sich die Schulgemeinde verpflichtet, die Benützungzeiten einer Schulanlage einzuschränken, während der Einsprecher gegen die geplante Schulhauserweiterung sich zum Rückzug des Rechtsmittels bereit erklärt, ist öffentlich-rechtlicher Natur. Ihre Anpassung oder Aufhebung kommt nur in Frage, wenn sich die tatsächlichen oder rechtlichen Verhältnisse seit dem Vertragsabschluss dauerhaft und wesentlich geändert haben und die Änderung im damaligen Zeitpunkt nicht vorhersehbar war. Solche Umstände sind vorliegend nicht gegeben, weshalb die Vereinbarung weiterhin Bestand hat (Verwaltungsgericht, B 2012/93).

Erwägungen

E. 2

Gemäss den Vorinstanzen bildet Gegenstand des streitigen Bauvorhabens die nachträgliche Bewilligung der auf der Spielwiese erstellten Spielgeräte sowie die Ausweitung der Benützungzeiten der Aussenanlagen; es ist beabsichtigt, die Benützung der Aussenanlagen an den Wochentagen sowie am Samstag nicht nur bis 20 Uhr, sondern bis 22 Uhr und überdies im gleichen zeitlichen Rahmen an den Sonn- und Feiertagen der Allgemeinheit zu erlauben. Zwar geht weder die geplante Verlängerung der Benützungzeiten noch die nachträgliche Bewilligung der Spielgeräte hinreichend klar aus dem Baugesuch hervor. Der Beschwerdeführer erhob jedoch rechtzeitig Einsprache. Entsprechend erwuchs ihm aus dem seiner Meinung nach ungenügenden Baugesuch kein Rechtsnachteil.

E. 3

Der Beschwerdeführer moniert, das Bauvorhaben entspreche nicht den gesetzlichen Anforderungen. Es verletze den schriftlichen Vergleichsvertrag vom 8. Juli 1995; ausserdem sei dem umweltschutzrechtlichen Vorsorgeprinzip nicht Rechnung getragen und die Aussenlärmsituation ungenügend ermittelt worden.

E. 3.1

Der Beschwerdeführer erhob bereits im Jahr 1994 Einsprache gegen die damals geplante Erweiterung des Schulhauses Kleinfeld. Zur Erledigung der Einsprache schlossen er, sechs weitere Einsprecher sowie die Schulgemeinde Bad Ragaz am 8. Juli 1995 eine Vereinbarung. Darin einigten sie sich darauf, dass das bestehende Reglement über die Benützung der Schulanlagen in dem Sinn geändert werde, dass – mit Ausnahme der bewilligten Benützung durch Sportvereine an Werktagen - die Aussenanlagen am Abend nur bis 20 Uhr benützt werden dürfen und an Sonn- sowie Feiertagen die Platzbenützung generell unterbleibt; im Gegenzug erklärten die Einsprecher den Rückzug der Einsprache. Am 13. Juli 1995 erteilte der Gemeinderat von Bad Ragaz der Schulgemeinde die

Baubewilligung für die Schulhauserweiterung. Die Vereinbarung vom 8. Juli 1995 wurde dabei zum integrierenden Bestandteil der Baubewilligung erklärt. Ob die Schulgemeinde Bad Ragaz die Änderung des Benützungsreglements entsprechend der vertraglichen Abmachung dann auch formell vornahm, geht aus den im Recht liegenden Akten nicht hervor. Offenbar wurden jedoch Hinweistafeln mit den Benützungszeiten aufgestellt (vgl. Akten Vorinstanz, act. 12/25 Ziff. 14), sodass von einer Umsetzung der Vereinbarung auszugehen ist. Gegenteiliges wurde auch nicht behauptet. Die Beschwerdegegnerin könnte aus einem allenfalls vereinbarungswidrigen Verhalten ohnehin nichts für sich ableiten.

E. 3.2

Der Einbezug der Vereinbarung vom 8. Juli 1995 in die damalige Baubewilligung führte nicht zur Ablösung der vertraglichen Abmachung durch die Verfügung. Vielmehr wurde dadurch die Baubewilligung mit einer Auflage verknüpft, deren Inhalt die im damaligen Einspracheverfahren geschlossene Vereinbarung bildet. Aus dieser Verknüpfung lässt sich – entgegen den Vorinstanzen – nicht ableiten, die Vereinbarung sei nur so lange und im gleichen Mass rechtsbeständig wie die Verfügung. Es trifft zwar zu, dass eine Auflage mit dem Ablauf oder Entzug der Bewilligung, deren Bestandteil sie bildet, ebenfalls dahinfällt. Ein Zurückkommen auf die im Jahr 1995 erteilte Baubewilligung steht hier jedoch gar nicht zur Diskussion, sondern Streitgegenstand bildet die nachträgliche Bewilligung der bereits erstellten Spielgeräte unter gleichzeitiger Anpassung der Benützungszeiten der Schulanlage Kleinfeld an das zwischenzeitlich geänderte Benützungsreglement für Schulanlagen der Politischen Gemeinde Bad Ragaz.

E. 3.3

Unbestritten blieb, dass es sich bei der Vereinbarung vom 8. Juli 1995 um einen öffentlich-rechtlichen Vertrag handelt. Mit dessen Unterzeichnung wurde eine verwaltungsrechtliche Streitigkeit zwischen den privaten Einsprechern und der Schulgemeinde Bad Ragaz als Baugesuchstellerin beigelegt, womit es möglich war, mit der Erstellung des zusätzlich benötigten Schulraumes zu beginnen. Auch wenn das damals geltende Benützungsreglement längere Benützungszeiten der Aussenanlagen im Vergleich zur geschlossenen Vereinbarung vorsah, spricht nichts gegen deren ursprüngliche Zulässigkeit. Die Abänderung der entsprechenden Ordnung lag in der Kompetenz der Schulgemeinde. Ausserdem muss sich auch ein Benützungsreglement nicht einfach über die bau- und umweltschutzrechtlichen Vorschriften hinwegsetzen.

E. 3.4

Die Beschwerdegegnerin will nun mittels der im Streit liegenden Baubewilligung die Benützungszeiten der Aussenanlagen ausdehnen. Dabei übersieht sie zunächst einmal, dass es nicht möglich ist, vertragliche Rechte durch hoheitliche Einzelanordnung zu schmälern (M. Imboden, Der verwaltungsrechtliche Vertrag, Basel 1958, S. 102). Eine einseitige Abänderung von vertraglichen Rechten und Pflichten stünde im Widerspruch zur Rechtsnatur des Vertrages. Es kann nämlich nicht an einer Partei liegen, über Vertragsinhalt oder -bestand zu befinden (B. Knapp, Précis de droit administratif, 4. Auflage, Basel 1991, Rz. 1531; ihm folgend Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Auflage, Zürich 2010, Rz. 1131c). Streitigkeiten aus verwaltungsrechtlichen Verträgen sind grundsätzlich im Klageverfahren zu klären (ebenso St. Vogel, Die clausula rebus sic stantibus als Mittel zur Anpassung und Aufhebung von verwaltungsrechtlichen Verträgen, in: ZBl 109/2008, S. 308 f.; F. Klein, Die Rechtsfolgen des fehlerhaften

verwaltungsrechtlichen Vertrags, Diss. Zürich 2003, S. 205 und 213; Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 1124a). Dies gilt auch im vorliegenden Fall. Er liegt jedoch insofern speziell, als die Beschwerdegegnerin die ihrer Ansicht nach nicht mehr bestehende Bindung an die vertraglich zugesicherten Benützungzeiten der Aussenanlagen der Schule Kleinfeld dadurch zum Ausdruck brachte, dass sie darauf im Rahmen der Baubewilligung für die Spielgeräte zurückkam. Gegen diese Verfügung konnte sich der Beschwerdeführer im Anfechtungsverfahren zur Wehr setzen. Ob dies auch mit Bezug auf die geänderten Benützungzeiten gilt, kann letztlich offen bleiben. Obschon die Beschwerdegegnerin mit der Baubewilligung vom Vertrag abweichen will, ist es (jedenfalls) dem Verwaltungsgericht möglich, über die Zulässigkeit der Vertragsanpassung beziehungsweise –aufhebung zu befinden: Das Verwaltungsgericht wäre gemäss Art 78 VRP nämlich auch in Klagefällen im Sinn von Art. 76 VRP kantonal letztinstanzlich zuständig. Aus verfahrensökonomischen Gründen macht es denn auch Sinn, über die entsprechende Frage zu entscheiden.

E. 3.5

Im Jahr 2009 erliess der Gemeinderat von Bad Ragaz ein neues Benützungsreglement für Schulanlagen. Es trat am 1. Oktober 2009 in Kraft und sieht in Art. 22 Abs. 2 vor, dass die Benützung von Aussenanlagen bis 22 Uhr gestattet ist. Die Vereinbarung vom 8. Juli 1995 steht damit nicht im Einklang. Sie leidet somit an einem (nachträglich eingetretenen) Mangel, zumindest soweit von der lärmschutzrechtlichen Zulässigkeit der reglementarischen Benützungzeiten ausgegangen wird. Das will aber nicht heissen, dass aufgrund der Reglementsänderung die vertraglich zugesicherten Benützungzeiten nicht mehr gelten.

E. 3.5.1

Der Grundsatz «Pacta sunt servanda» gilt auch für verwaltungsrechtliche Verträge (St. Vogel, a.a.O., S. 298 f.). Solche Verträge führen in der Regel zu einer dauerhaften gegenseitigen Bindung. Sie wollen gerade die Möglichkeit, einseitig auf die Einhaltung von vertraglichen Pflichten zu verzichten, ausschliessen (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 1122). Sie schaffen besondere Vertrauenspositionen, weshalb sie denn auch höhere Bestandeskraft als eine Verfügung geniessen (vgl. B. Weber-Dürler, Neuere Entwicklungen des Vertrauensschutzes, in: ZBl 103/2002, S. 281 ff., 299). Dementsprechend ist eine Anpassung oder Aufhebung infolge geänderter Verhältnisse nur in engen Grenzen zulässig. Praxis und Lehre verlangen für eine Vertragsanpassung oder -änderung, dass sich die Verhältnisse seit dem Vertragsabschluss dauerhaft sowie wesentlich geändert haben und die Änderung im damaligen Zeitpunkt nicht voraussehbar war (St. Vogel, a.a.O., S. 304 ff.; F. Klein, a.a.O., S. 206 ff.; Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O. Rz. 1124; Verwaltungsgericht ZH, in: ZBl 88/1987, S. 134 ff. [140], E. 3g). Dies gilt für tatsächliche und rechtliche Veränderungen nach Vertragsabschluss gleichermassen; gegenüber Rechtsänderungen wird indes von einer noch weitergehenden Immunität des Vertrages ausgegangen (vgl. B. Weber-Dürler, a.a.O., S. 299 f.). Erforderlich ist eine umfassende Abwägung aller auf dem Spiel stehenden öffentlichen und privaten Interessen im Einzelfall (St. Vogel, a.a.O., S. 308; F. Klein, a.a.O., S. 215). Zu prüfen ist insbesondere, inwieweit schützenswerte Rechtspositionen begründet wurden und in welchem Umfang sie Beständigkeit beanspruchen können (BGer 1C_168/2008 vom 21. April 2009 E. 4.3). Grundsätzlich sind aber für einen Eingriff in den Vertrag bedeutende öffentliche Interessen zu fordern. Zuweilen wird sogar die Meinung vertreten, dass Rechtsänderungen, die von einem am

Vertrag beteiligten Gemeinwesen ausgehen, eine Vertragsänderung oder –aufhebung von vornherein ausschliessen (St. Vogel, a.a.O., S. 305 f.; F. Klein, a.a.O., S. 215).

E. 3.5.2

Vorliegend verpflichtete sich die Schulgemeinde Bad Ragaz in der Vereinbarung vom 8. Juli 1995, das bestehende Benützungsglement in dem Sinn zu ändern, dass die abendliche Nutzung der Anlagen nur bis 20 Uhr erlaubt und an Sonn- und Feiertagen generell untersagt ist. Ein Änderungsvorbehalt wurde nicht fixiert. Auch ist die Regelung nicht so zu verstehen, dass sie nur so lange wie das (geänderte) Benützungsglement Bestand haben sollte. Ebenso wenig bezog sie sich einzig auf die im Jahr 1995 bewilligten Bauten und Anlagen.

E. 3.5.3

Die Vorinstanz erwog im angefochtenen Entscheid, das Interesse der Öffentlichkeit an der Nutzung von Schulanlagen habe sich seit dem Jahr 1995 erheblich geändert. Worauf sie diese Feststellung zurückführt, legt sie jedoch nicht dar. Sie führt keine objektiv erkennbaren Umstände für die behaupteten geänderten tatsächlichen Verhältnisse an. Ein Vergleich zwischen dem aktuellen und dem im Jahr 1995 noch geltenden Benützungsglement (vgl. Akten Vorinstanz, act. 12/4 und act. 12/19) für Schulanlagen zeigt vielmehr, dass die Benützungzeiten zu Gunsten der Allgemeinheit nicht erheblich erweitert wurden. Ein entsprechendes Nutzungsbedürfnis bestand also schon damals. Fraglich erscheint sodann, ob eine unvorhergesehene Änderung gegeben ist, stellt doch die Vereinbarung vom 8. Juli 1995 einen Kompromiss dar zwischen dem Bedürfnis am (möglichst schnellen) Ausbau der Schulanlage und einer möglichst uneingeschränkten Nutzung der Aussenanlagen einerseits sowie dem Ruhebedürfnis der Anwohner andererseits. So sind (klar) überwiegende öffentliche Interesse an längeren Nutzungszeiten mindestens derzeit nicht erkennbar. Gerade in der Zeit zwischen 20 und 22 Uhr erhöht sich das Bedürfnis der Bevölkerung nach Ruhe und Erholung erheblich. Dies zeigt sich beispielsweise schon daran, dass lärmige Verrichtungen wie Teppichklopfen und Rasenmähen abends ab 20 Uhr sowie an Sonn- und Feiertagen untersagt sind (vgl. Art. 1 Polizeiliche Erlasse und Verbote der Gemeinde Bad Ragaz).

E. 3.5.4

Als Fazit ist somit festzuhalten, dass die Vereinbarung vom 8. Juli 1995 nach wie vor Bestand hat. Die restriktiven Voraussetzungen, unter denen eine gerichtliche Vertragsänderung oder -aufhebung möglich ist, sind nicht erfüllt oder jedenfalls nicht nachgewiesen. Weder bestehen momentan erheblich geänderte tatsächliche Verhältnisse seit Vertragsabschluss, noch rechtfertigt das mittlerweile geänderte Benützungsglement für Schulanlagen eine Abweichung vom Vertrag.

E. 3.6

Da bereits die Vereinbarung vom 8. Juli 1995 der Bewilligung von geänderten Nutzungszeiten entgegensteht, kann dahingestellt bleiben, ob sich das Baugesuch wegen des Fehlens eines Lärmgutachtens als unzureichend erweist; gleiches gilt für die Frage, ob Massnahmen im Rahmen der vorsorglichen Emissionsbegrenzung zu treffen sind. Unter diesen Umständen erweist sich denn auch die Durchführung eines Augenscheins als entbehrlich.

E. 4

Die Baubewilligung wurde somit zu Unrecht erteilt, soweit sie geänderte Benutzungszeiten betrifft. Anders verhält es sich hingegen mit Bezug auf die Spielgeräte, welche ebenfalls Gegenstand des Baugesuchs der Beschwerdegegnerin bilden. Es ist nicht ersichtlich und wird (selbst) vom Beschwerdeführer nicht geltend gemacht, dass diese nicht bewilligungsfähig wären. Dies blieb im gesamten Verfahren unbestritten, sodass die Spielgeräte materiell eigentlich gar nie Streitgegenstand waren. In Betracht fällt jedoch, dass der Beschwerdeführer im Rekursverfahren die Ablehnung der Baubewilligung und im vorliegenden Verfahren die vollumfängliche Aufhebung des angefochtenen Entscheids sowie (wiederum) die vollumfängliche Ablehnung des Baugesuchs beantragt hat. Dem Beschwerdeantrag kann insoweit, als er die Spielgeräte beschlägt, nicht stattgegeben werden. In diesem Umfang ist die Beschwerde vielmehr abzuweisen. Es ist jedoch von einem überwiegenden Obsiegen des Beschwerdeführers auszugehen.

E. 5

(...). Demnach hat das Verwaltungsgericht zu Recht erkannt: 1./ Die Beschwerde wird im Sinn der Erwägungen teilweise gutgeheissen, soweit darauf einzutreten ist. 2./ Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von Fr. 3'000.-- werden im Umfang von Fr. 300.-- dem Beschwerdeführer auferlegt. Sie werden mit dem geleisteten Kostenvorschuss verrechnet; der Restbetrag von Fr. 2'700.- wird dem Beschwerdeführer zurückerstattet. Auf die Erhebung des Kostenanteils der Beschwerdegegnerin wird verzichtet. 3./ Die amtlichen Kosten des Rekursverfahrens von Fr. 3'000.-- werden im Umfang von Fr. 300.-- dem Beschwerdeführer auferlegt. Sie werden mit dem geleisteten Kostenvorschuss verrechnet; die Vorinstanz wird angewiesen, den Restbetrag von Fr. 700.-- dem Beschwerdeführer zurückzuerstatten. Auf die Erhebung des Kostenanteils der Beschwerdegegnerin wird verzichtet. 4./ Die amtlichen Kosten des Einspracheverfahrens von Fr. 600.-- werden im Umfang von Fr. 60.-- dem Beschwerdeführer auferlegt. 5./ Die Beschwerdegegnerin hat den Beschwerdeführer für das Rekurs- und Beschwerdeverfahren mit gesamthaft Fr. 4'000.-- zuzüglich MWST ausseramtlich zu entschädigen. V. R. W. Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: lic. iur. Beda Eugster Dr. Henk Fenners
Versand dieses Entscheides an: - den Beschwerdeführer (durch Rechtsanwalt lic. iur. Andrin Perl, 7001 Chur) - die Vorinstanz - die Beschwerdegegnerin am:
Rechtsmittelbelehrung: Sofern eine Rechtsverletzung nach Art. 95 ff. BGG geltend gemacht wird, kann gegen diesen Entscheid gestützt auf Art. 82 lit. a BGG innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Schweizerischen Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde erhoben werden.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.