

PROTOKOLL DER REGIERUNG DES KANTONS ST.GALLEN

Sitzung vom: 5. Dezember 2000 / Nr. 896

Flawil: Alex Brunner, Wetzikon; Anzeige an die Aufsichtsbehörde; aufsichtsrechtliche Massnahmen; (weiteres)

Auszug an: Gemeinderat 9230 Flawil

Geschäftsprüfungskommission der Politischen Gemeinde Flawil, Präsident:
Ruedi Steurer, Oberstrasse 1, 9230 Flawil

Alex Brunner, Bahnhofstrasse 210, 8620 Wetzikon (im Sinn der Erwägungen)

Departement für Inneres und Militär / Planungsamt / Tiefbauamt / Baudepartement (8)

Zugestellt am: 19. DEZ. 2000

Das Baudepartement berichtet:

I. Bauwesen

A. Mehrfamilienhäuser auf Grundstück Nr. 41, Mühlebachstrasse 33 und 35

a) Am 18. April 1989 bewilligte die Baukommission der Politischen Gemeinde Flawil das Baugesuch vom 30. Dezember 1988 von Werner Brunner sel., Flawil, für zwei Mehrfamilienhäuser mit 17 Wohnungen und Tiefgarage auf Grundstück Nr. 41, Grundbuch Flawil, an der Mühlebachstrasse 33 und 35 in Flawil. Unter anderem sollten an der nordöstlichen Ecke des Grundstücks – unmittelbar bei der Einmündung des Unterbotsbergwegs in die Mühlebachstrasse – zwei Autoabstellplätze mit einer Länge von 5 m und einem Abstand zur Mühlebachstrasse von 3.5 m erstellt werden. Vorbehalten wurde die Genehmigung des vor Beginn der Umgebungsarbeiten einzureichenden Plans für die Umgebung. Ferner hielt die Baukommission fest, dass die gegen das Baugesuch eingereichten Einsprachen zurückgezogen worden seien, was entsprechend der handschriftlichen Einträge auf den einzelnen Einsprachen zutrifft.

Am 11. September 1990 – auf Grund der Eintragungen in den Baubewilligungsakten nach Baubeginn – genehmigte die Baukommission die Umgebungsgestaltung gemäss Plan "Umgebungsgestaltung vom 3./4. August 1990" und Plan "Umgebung vom 15. August 1990" mit dem nicht näher ausgeführten Vorbehalt "Rabattenabschluss gegen Mühlebachstrasse" (im Protokoll der Sitzung der Baukommission vom 11. September 1990 als Auflage bezeichnet, auf den Plänen mit Schreibmaschineneintrag als Bedingung).

Auf einer bei den Akten liegenden Kopie der Baubewilligung vom 18. April 1989 finden sich unter anderem unter der Rubrik Rohbaukontrolle ein Eintrag mit Datum 2. April 1990 sowie unter der Rubrik Schlusskontrolle ein solcher mit Datum 20. September 1990 und Zusatz "Haus E" (Mühlebachstrasse 35). Beide Einträge sind mit "Angehrn" visiert. Auf dem am 11. September 1990 bewilligten Plan "Umgebung vom 15. August 1990" findet sich folgender handschriftlicher Eintrag (die letzteren Angaben erfolgten jeweils in roter Schrift):

Fragen an Planverfasser:

- 2 Gartenhäuser Haus Ost fehlen --> folgen nicht!
- 2. Plansatz mit Unterschriften fehlen! --> folgt nicht!
- Grösse Kinderspielplatz? >= 470 m²
- Magerrabatte gegen Strasse? (mit Wandkies) --> best. Bordstein bleibt erhalten!
- spät. Trottoirverlauf? --> bewusst nur Magerwiese

6.9.90

Angehern

b) Am 27. Juni 1991 gelangte Alex Brunner, Wetzikon, im Namen der Stockwerkeigentümergemeinschaft Mühlebachstrasse 35 und von Werner Brunner sel. an den Gemeinderat Flawil mit dem Begehren, die Parkfelder entlang der Südseite der Mühlebachstrasse neu festzulegen. Mit Schreiben vom 12. Juli 1991 hielt die Bauverwaltung Flawil fest, dass entgegen den bewilligten Plänen direkte Fusswegzugänge von den Mehrfamilienhäusern zur Mühlebachstrasse erstellt worden seien. Alex Brunner wurde aufgefordert, diese innert Monatsfrist zu schliessen und den bewilligten Zustand wiederherzustellen. Mit Beschluss vom 21. August 1991 bewilligte die Baukommission die Zugänge. Entsprechende Pläne liegen nicht bei den Akten.

Mit Eingabe vom 11. August 1992 bemängelte Gailus Steiner, Mittlerer Botsberg, Flawil, bei der Baukommission, dass die beiden Parkplätze an der Nordostecke von Grundstück Nr. 41 die Sicht auf die Mühlebachstrasse behinderten und die Einfahrt vom Unterbotsbergweg erschweren. Mit Beschluss vom 20. Oktober 1992 hielt die Baukommission fest, dass die Parkplatzanordnung bzw. die Ausfahrtübersicht der geltenden Rechtsordnung entspreche und eine Einsprache im Baubewilligungsverfahren abgewiesen worden wäre. Dem Protokoll liegen auch Sichtweitenberechnungen nach den Normen der Vereinigung Schweizerischer Strassenfachleute (VSS-Normen) bei, wonach die tatsächliche Sichtweite bei einem Abstand der Parkplätze von rund 2.3 m von der Mühlebachstrasse etwa 50 m beträgt und 45 m erforderlich sind.

Am 8. Dezember 1992 teilte Urs Angehrn (Sekretär der Baukommission vom 1. Januar 1989 bis 31. Dezember 1992 und vom 31. März 1994 bis 30. Juni 1998) Alex Brunner das Ergebnis eines gemeinsamen Augenscheins vom 7. Dezember 1992 mit, wonach die Abstellplätze in der nordöstlichen Ecke von Grundstück Nr. 41 nicht den bewilligten Plänen entsprechen und anstatt 5 m nur 4.72 m aufweisen würden. Die Parkplätze seien um 0.28 m zu verlängern, die Hecke am südlichen Ende der Abstellplätze müsse um 0.5 m versetzt werden. Eine Baukontroll- bzw. Bearbeitungsgebühr werde nicht erhoben.

c) Am 25. Juni 1993 "verfügte" Patrick Bischof, Sekretär der Baukommission vom 1. Februar 1993 bis 31. Juli 1994 (freigestellt ab: 1. April 1994), dass die Abstellplätze entsprechend den VSS-Normen um 0.28 m zu verlängern seien und die Hecke um 0.5 m zurückversetzt werden müsse. Die Ausführung habe bis Ende Juli 1993 zu erfolgen.

Gegen diese Verfügung erhob Alex Brunner in Vertretung von Werner Brunner sel. am 6. Juli 1993 – entsprechend der Rechtsmittelbelehrung – Rekurs bei der Baukommission mit dem sinngemässen Begehren, die Verfügung sei aufzuheben, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der verfügenden Stelle.

Mit Entscheid vom 8. September 1993 wies die Baukommission den Rekurs von Alex Brunner sinngemäss ab. Aus Rücksicht auf die Vegetationsperiode wurde für die Ausführung eine neue Frist bis Ende November 1993 angesetzt. Es wurden weder amtliche Kosten erhoben, noch wurde über das Begehren um Ersatz der ausseramtlichen Kosten entschieden.

Gegen diesen Entscheid erhob Alex Brunner als Vertreter von Werner Brunner sel. am 27. September 1993 Rekurs beim Gemeinderat mit dem sinngemässen Begehren, die Verfügung bzw. den Rekursentscheid unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der verfügenden Stelle aufzuheben. Mit Entscheid vom 19. Oktober 1993 trat der Gemeinderat infolge

verspäteter Einreichung nicht auf den Rekurs ein. Kosten wurden keine erhoben, über das Begehren um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wurde nicht entschieden. Aus den Akten ist nicht ersichtlich, dass Alex Brunner vor dieser Entscheid angehört worden wäre. Ebenso enthält der Beschluss des Gemeinderates keine Angaben über einen allfälligen Ausstand von Mitgliedern des Gemeinderates bzw. die Nichtbeteiligung der Mitglieder der Baukommission bei der Beschlussfassung.

Am 21. Oktober 1993 reichte Alex Brunner ein Wiedererwägungsgesuch ein, auf das der Gemeinderat mit Entscheid vom 2. November 1993 nicht eintrat. Auch dieser Entscheid enthält keine Angaben über Ausstand bzw. Nichtbeteiligung bei der Beschlussfassung von Mitgliedern der Baukommission.

d) Nachdem Alex Brunner der Verfügung der Baukommission vom 8. September 1993 offenbar nicht nachkam, drohte der Gemeinderat Alex Brunner am 11. Januar 1994 die Ersatzvornahme an und räumte ihm gleichzeitig eine Nachfrist für die Wiederherstellung bis 10. Februar 1994 ein. Gegen diesen Entscheid erhob Alex Brunner am 17. Januar 1994 Rekurs beim Baudepartement, der nach Eingang der Vernehmlassung des Gemeinderates am 22. März 1994 zurückgezogen und von der Geschäftsliste des Baudepartementes abgeschrieben wurde. Auf dem bewilligten Plan "Umgebung vom 15. August 1990" findet sich in dieser Hinsicht ein handschriftlicher Masseintrag "5.30 vorhanden 19.4.94 Angehrn".

e) Am 14. Januar 1994 reichte Alex Brunner ein Baugesuch betreffend Änderung der Abstellplätze ein. Das Baugesuch sah vor, dass die Abstellplätze unmittelbar an die Mühlebachstrasse angrenzen sollten und so eine Länge von über 7 m aufgewiesen hätten. Mit Begleitzettel vom 21. Januar 1994 retournierte Bausekretär Patrick Bischof das Baugesuch an Alex Brunner zur Überarbeitung, unter anderem mit der Bemerkung "Pläne + Formulare vom Grundeigentümer unterzeichnet einreichen". Entsprechend den Akten der Bauverwaltung Flawil muss Alex Brunner dieser Aufforderung nachgekommen sein und die fehlende Unterschrift bis 31. Januar 1994 (Eingangsstempel der Bauverwaltung) beigebracht haben. Gemäss Protokoll der Sitzung der Baukommission vom 1. Februar 1994 stellte sich beim Baugesuch unter anderem das Problem "falsche Darstellung des Baugesuches". Am 3. Mai 1994 wurde das Baugesuch von U. Angehrn, inzwischen wieder Bausekretär, mit der Bemerkung "Baugesuch zu unserer Entlastung retour" an Alex Brunner zurückgesandt. Ob Alex Brunner das Baugesuch zurückgezogen oder die Bauverwaltung das Baugesuch von sich aus zurückgesandt hat, lässt sich den Akten nicht entnehmen. Gegen die Rücksendung hat Alex Brunner nicht opponiert.

g) Am 27. August 1998 reichte Alex Brunner – nunmehr als Vertreter der Erbgemeinschaft Werner Brunner sel. – erneut ein Baugesuch betreffend "Verschieben von Parkplätzen" ein. Dieses sah vor, dass die Parkplätze zwecks Aufstellen eines Streugutbehälters zwischen Hecke und Parkplatz nunmehr um 60 cm Richtung Mühlebachstrasse verschoben werden sollten. Am 3. November 1998 (Datum der Zustellung: 5. November 1998) erteilte die Baukommission die Baubewilligung. Für die Erteilung der Bewilligung wurde ein Gebühr von Fr. 315.— erhoben, aber offenbar zunächst nicht in Rechnung gestellt.

Am 11. November 1998 reichte Alex Brunner der Baukommission betreffend der Baubewilligungsgebühr ein Wiedererwägungsgesuch ein mit dem sinngemässen Begehren, dass auf die Gebühr zu verzichten sei. Am 17. November 1998 (Datum der Zustellung: 23. November 1998) wies die Baukommission das Gesuch ab.

Am 24. November 1998 erhob Alex Brunner gegen die Baubewilligung und die Rechnung vom 23. November 1998 Rekurs beim Gemeinderat mit dem sinngemässen Begehren, auf die Erhebung einer Gebühr sei zu verzichten. Mit separatem Schreiben vom 24. November 1998 unterbreitete er dem Gemeinderat zudem mehrere Fragen bezüglich Vorgeschichte der Bewilligung vom 3. November 1998.

Mit Entscheid vom 9. Februar 1999 wies der Gemeinderat den Rekurs ab. Auf die Erhebung einer Gebühr wurde verzichtet. Die Mitglieder der Baukommission stimmten entsprechend einem Vermerk auf dem Protokollauszug nicht mit. Gleichzeitig nahm der Gemeinderat teilweise zu den Vorbringen im Schreiben von Alex Brunner vom 24. November 1998 Stellung. Hinsichtlich des Vorwurfs der Befangenheit hielt er fest, dass der Gemeinderat darüber schon früher entschieden habe, weshalb darauf – nachdem Alex Brunner dagegen kein Rechtsmittel ergriffen habe – nicht mehr einzutreten sei.

B. Stützmauern und Hecken auf Parzelle Nr. 56, Mittlerer Botsberg 84

a) Nach den Akten erteilte die Baukommission Gallus Steiner am 9. Mai 1986 die Bewilligung für den Bau einer Garage mit einer Grundfläche von 8.2 m x 4.6 m sowie am 30. Januar 1987 den Anbau eines abgestützten Schleppdachs mit einer Fläche von 6.9 m x 3.5 m. Auf den Bewilligungsakten ist dabei vermerkt, dass kein Auflageverfahren durchgeführt worden ist.

Mit schriftlicher Anzeige vom 10. Dezember 1992 rügte Alex Brunner bei der Baukommission Flawil, dass auf Grundstück Nr. 56, Grundbuch Flawil, entlang dem Unterbotsbergweg – einem Gemeindeweg zweiter Klasse gemäss Strassenplan der Politischen Gemeinde Flawil vom 13. September 1991 – eine Thujahecke gepflanzt sei, welche den Strassenabstand nicht einhalte. Ebenso seien auf dem Grundstück Stützmauern und Auffüllungen ohne Bewilligung vorgenommen worden, und mehrere Bäume hielten die Grenzabstände nicht ein. Am 11. Januar 1993 lud die Baukommission den Miteigentümer von Grundstück Nr. 56 Gallus Steiner, Flawil, unter Beilage der Anzeige von Alex Brunner ein, zu den Vorbringen Stellung zu nehmen. Mit Schreiben vom 18. Januar 1993 machten die Miteigentümer Gallus und Brigitta Steiner zusammenfassend geltend, sie hätten mehrere Baubewilligungen beantragt und die Behörden orientiert. Der Unterbotsbergweg sei ein Fussweg auf privatem Grund und mit einem allgemeinen Fahrverbot belegt. Die Thujahecke stelle keine Behinderung dar und entspreche der Vereinbarung mit den Nachbarn. Die Aufschüttung sei im Zusammenhang mit einem Garagenneubau erfolgt und bewilligt. Die Bäume seien vor 20 bis 80 Jahren gepflanzt worden; sie entsprächen nachbarschaftlicher Vereinbarungen.

Am 24. Februar 1993 teilte die Baukommission Alex Brunner mit, dass das Strassengesetz (sGS 732.1; abgekürzt StrG) nicht zur Anwendung gelange, weil der Unterbotsbergweg (nur) als Gemeindeweg zweiter Klasse eingeteilt sei. Hinsichtlich der (hinterfüllten) Stützmauern sei eine Baubewilligung nicht notwendig, weil diese an der höchsten Stelle nur eine Höhe von 1.5 m aufwiesen. Die Terrainaufschüttung sei von den Nachbarn vorbehaltlos zur Kenntnis genommen worden. Die Thujahecke oberhalb der Stützmauern und die Bäume hielten den Grenzabstand nicht ein, was von der Baukommission zur Kenntnis genommen werde. Dem Schreiben, das nur von Bausekretär Urs Angehrn unterzeichnet war, lag ein – ebenfalls nur von diesem unterzeichneter – Auszug aus dem Protokoll der Sitzung der Baukommission vom 2. Februar 1993 bei. Der Auszug besteht aus einer A4-Seite, die mit "Baukommission Flawil, Sitzung vom 2. Februar 1993" bezeichnet ist und (lediglich) folgenden Inhalt aufweist:

INFORMATIONSBELLAGEN

Bauherr:	Steiner Gallus, Mittl. Botsberg 56, 9230 Flawil
Objekt:	Bauliche Missstände
Probleme:	Beurteilung an Ort erfolgt am 1. Februar 1993
Beschluss:	- Baubewilligungen vorhanden? - Grundbuch-Anmerkungen vorhanden? - Brunner Alex informieren durch Bauverwaltung

b) Mit einer als "Wiedererwägungsantrag" bezeichneten Eingabe vom 27. Oktober 1997 gelangte Alex Brunner erneut an die Baukommission. Er machte im Wesentlichen geltend, der Präsident der Baukommission habe mündlich eingestanden, dass die Baukommission beim Entscheid vom 2. Februar 1993 bewusst einer anderen Person geholfen habe.

An einer Besprechung vom 26. Januar 1998 zwischen Baukommission und Alex Brunner wurde unter anderem auch die Situation auf Parzelle Nr. 56 erörtert. Der ebenfalls anwesende Rechtsberater der Baukommission – lic.oec. R. Kühne, Rechtsanwalt, Wil – führte dabei gemäss Protokoll aus, dass die formelle Beurteilung eindeutig für die Haltung der Gemeinde spreche. Alex Brunner sei "nicht legitimiert"; ein Wiedererwägungsgesuch nach viereinhalb Jahren sei fraglich. In materieller Hinsicht habe Alex Brunner hingegen Recht. Weil es sich beim Mittleren Botsbergweg um einen Gemeindeweg dritter Klasse handle (richtig: Unterbotsbergweg als Gemeindeweg zweiter Klasse), sei das Strassengesetz anwendbar. Die Stützmauern auf Parzelle Nr. 56 seien nicht baubewilligungspflichtig. Alex Brunner erklärte sich gemäss Protokoll mit diesen Ausführungen einverstanden.

Mit Schreiben vom 9. März 1998 verlangte Alex Brunner, dass das Protokoll in mehreren Punkten zur berichtigen sei. Die Ausführungen betreffend Parzelle Nr. 56 bildeten nicht Gegenstand der Berichtigung.

C. Stützmauern und Bepflanzung bei der Reiheneinfamilienhausüberbauung Kerbelring II auf den Grundstücken Nrn. 2831, 2846 und 2949

a) Am 7. Februar 1989 erteilte die Baukommission dem Baukonsortium Kerbelring II, Flawil, vertreten durch Adolph Blumenthal sel., Flawil, die Baubewilligung für den Bau von 15 Reiheneinfamilienhäusern Vers.-Nrn. 3345 bis 3359 auf Parzelle Nr. 2846 am westlichen Ende der Bogenstrasse, einer Gemeindestrasse zweiter Klasse. Die Überbauung grenzt im Westen an den Mittleren Botsbergweg – einer nicht als eigenes Grundstück ausgeschiedenen Gemeindestrasse dritter Klasse – bzw. an das Grundstück Nr. 3150 (heute) im Eigentum von Alex Brunner. Entlang dem Mittleren Botsbergweg sollte das Terrain angebösch und mit Bäumen bepflanzt werden. Vorbehalten blieb die Genehmigung des vor Beginn der Umgebungsarbeiten einzureichenden "Gestaltungsplans" für die Umgebung. Bei den Akten liegen in dieser Hinsicht einzig der Situationsplan vom 30. August 1988 mit Angabe der Baumbepflanzung sowie der mit "Parzellierungsplan" bezeichnete Plan vom 7. September 1989, welcher auch eine Bepflanzung enthält, jedoch weder einen Eingangs- noch einen Bewilligungsvermerk trägt. Im Unterschied zu den Baubewilligungsunterlagen fehlen auf diesem Plan unter anderem die Bäume entlang dem Mittleren Botsbergweg.

Die gegen das Bauvorhaben erhobenen vier Einsprachen wurden schon am 13. Dezember 1988 abgewiesen. Aus der Baubewilligung ergibt sich nicht, dass die Baubewilligung den Einsprechern zugestellt worden wäre.

Basis des Bauvorhabens bildete der vom Baudepartement am 29. Juli 1988 genehmigte Überbauungsplan Kerbelring II, nach dessen besonderen Vorschriften der Richtplan vom 1. September 1986 unter anderem auch für die Baumbepflanzung wegleitend sein sollte (Art. 3 Abs. 1 der Besonderen Vorschriften). Unter Einhaltung der wegleitenden Festlegungen sollte die Möglichkeit einer Überschreitung der in der betreffenden Zone geltenden Ausnützung von 20 Prozent ermöglicht werden. Der Genehmigung durch das Baudepartement ging ein Rekursverfahren voraus, das mit Entscheid der Regierung vom 10. Mai 1988 (Nr. 654) erledigt wurde. Die Regierung erwog dabei, dass im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens zu prüfen sein werde, ob die architektonische und grundrissliche Gestaltung des Überbauungsprojekts den Anforderungen genüge. Eine entsprechende Prüfung ergibt sich aus der Baubewilligung nicht.

Bei den Akten befinden sich im Weiteren drei Korrekturbewilligungen, die in dem zu beurteilenden Zusammenhang jedoch nicht von Bedeutung sind. Sodann liegen mit einem Bewilligungs-

vermerk versehene Pläne mit Datum 13. Juni 1989 bei den Akten, wobei die Bewilligung selbst fehlt. Dem Protokoll der Sitzung der Baukommission vom 13. Juni 1989 kann lediglich entnommen werden, dass die Baugesuche Nrn. 73 bis 81 sowie das Baugesuch Nr. 82 (mit Beschluss) behandelt und ohne Protokollführung zur Kenntnis genommen wurden. Dem Protokoll liegt indessen auch ein Beschluss über ein Baugesuch Nr. 84/1988 des Baukonsortiums Kerbelring bei, wonach eine Bewilligung für Änderungen des Tiefgaragenabluft-Kamins bewilligt wurde. Soweit ersichtlich, enthalten weder die vorliegenden Bewilligungen noch die Pläne eine rechtsgültig bewilligte Umgebungsgestaltung bzw. Baumbepflanzung, obwohl dies in der ursprünglichen Baubewilligung ausdrücklich vorbehalten wurde und der Überbauungsplan für die erhöhte Ausnützung eine dem Richtplan entsprechende Baumbepflanzung verlangt.

b) Am 26. März 1991 beschloss die Baukommission unter anderem Folgendes:

Baugesuch:	84/88 (Ergänzungseingabe mit Augenschein der Baukommission)
Bauherr:	Baukonsortium Kerbelring, vertr. d. A. Blumenthal, Architekt, Riedernstrasse 2, Flawil
Objekt:	Kerbelring; Naturstein Stützmauer West-Höhe ca. 3.50 m - 4.00 m
Probleme:	Einordnung (zwischenzeitlich wurde bereits eine horizontale Steinschicht durch Bauherrschaft entfernt)!
Beschluss:	Bewilligung - Höhe ca. 2.50 m - 3.00 m

Mit Schreiben vom 21. Juni 1991 bestätigte Bausekretär Urs Angehrn gegenüber Adolph Blumenthal sel. den Eingang eines Korrekturgesuchs vom 11. März 1991 (welches allerdings nicht bei den Akten liegt) für die (hinterfüllte) Naturstein-Stützmauer West und teilte gleichzeitig mit, dass die Baukommission die Naturstein-Stützmauer auf Grund eines Augenscheins vom 26. März 1991 mit einer Höhe von 2.5 m toleriere. Die Baukommission nehme zur Kenntnis, dass eine horizontale Naturstein-Schicht bereits entfernt worden sei. Sämtliche Bauten und Anlagen sowie Terrainaufschüttungen hätten sich optimal in das Orts- und Landschaftsbild einzuordnen. Baugesuche mit Terrainaufschüttungen von über 1 m Höhe würden künftig einer baupolizeilich kritischen Beurteilung unterzogen. Solche Baugesuche sollten deshalb den Behörden nicht mehr unterbreitet werden. Es verstehe sich von selbst, dass allfällige Bewilligungsverfahren lange dauern würden. Die (Behandlungs)Gebühr betrage Fr. 150.—. Eine Rechtsmittelbelehrung enthielt das Schreiben nicht.

c) Mit Schreiben vom 25. September 1997 gelangte Alex Brunner nach unbestrittenen Angaben an die Baukommission mit dem Begehren, hinsichtlich Bepflanzung der Stützmauer sei der gesetzliche Zustand herzustellen. Er behielt sich vor, die Angelegenheit Stützmauer zu einem späteren Zeitpunkt wieder aufzugreifen. Mit Beschluss vom 21. Oktober 1997 forderte die Baukommission die betroffenen Grundeigentümer auf, die Bepflanzung im Sinn der Strassengesetzgebung zurückzuschneiden.

d) Am 12. November 1997 gelangte Alex Brunner nach den Angaben der vorliegenden Beschlüsse erneut an die Baukommission mit dem sinngemässen Begehren, es seien weitere Massnahmen anzuordnen. Ebenso seien die Vorschriften des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (§GS 9111.1; abgekürzt EG zum ZGB) durchzusetzen.

Anlässlich der bereits erwähnten Besprechung vom 26. Januar 1998 (siehe Sachverhalt Ziff. I.A) zwischen Baukommission und Alex Brunner wurde hinsichtlich der umstrittenen Stützmauer unter anderem festgehalten, dass diese den Grenzabstand (richtig: Strassenabstand) verletze. Die Grundeigentümer hätten eine behördliche Zusicherung, eine Rückversetzung der Mauer sei unverhältnismässig. Alex Brunner wurde im Sinn einer gütlichen Einigung die Zusicherung einer Breite des Mittleren Botsbergwegs von 2.6 m und eine finanzielle Abgeltung für das zusätzlich beanspruchte Land ab Parzelle Nr. 3150 (damals: Erbgemeinschaft Werner Brunner sel.) in Aussicht gestellt. Weil Alex Brunner den Gemeindebehörden Absicht unterstellte, wurde vereinbart, dass derartige Vorwürfe – sollten sie aufrecht erhalten werden – schriftlich einzureichen seien.

Mit der bereits erwähnten Eingabe vom 30. April 1998 (siehe Sachverhalt Ziff. I.A) kam Alex Brunner dieser Aufforderung nach. In Bezug auf die Stützmauern brachte er vor, diese würden den bewilligten Plänen widersprechen. Sie seien auf Grund des (damals geltenden) Baureglements sowie des Baugesetzes eindeutig bewilligungspflichtig und würden den gesetzlichen Strassenabstand verletzen. Er und sein Vater hätten schon 1992 den Verdacht gehegt, dass die Stützmauer zu nahe am Mittleren Botsbergweg stehe. Die damaligen Abklärungen beim Geometer seien allerdings zu wenig aussagekräftig gewesen. Erst nach der Installation einer CAD-Anlage habe er feststellen können, dass die Stützmauer in der Fahrbahn stehe. Weder die Bauverwaltung noch die Baukommission hätten jedoch Interesse gezeigt, diese Angelegenheit korrekt zu regeln.

e) Im schon erwähnten Beschluss vom 4. August 1998 (siehe Sachverhalt Ziff. I.A) hielt der Gemeinderat in tatsächlicher Hinsicht in Bezug auf die umstrittene Stützmauer fest, dass Stützmauer und Bepflanzung im Jahr 1991 nicht korrekt ausgeführt worden seien.

Mit Eingabe vom 19. August 1998 verlangte Alex Brunner von der Baukommission, dass für die Stützmauer unverzüglich ein Baubewilligungsverfahren durchzuführen sei.

Mit Beschluss vom 3. November 1998 lehnte die Baukommission das Gesuch ab. Zur Begründung wurde im Wesentlichen ausgeführt, eine Stützmauer von rund 2.5 m stelle eine Anlage dar, welche der Baubewilligungspflicht unterstehe und für die das Anzeige- und Auflageverfahren hätte durchgeführt werden müssen. Indem zwar eine Baubewilligung erteilt, ein Anzeige- und Auflageverfahren hingegen nicht durchgeführt worden sei, seien die massgeblichen Verfahrensvorschriften verletzt. Alex Brunner könne somit eine Verletzung des rechtlichen Gehörs geltend machen. Die Baubewilligung vom 21. Juni 1991 sei hingegen nicht nichtig. Es wäre mit dem Grundsatz von Treu und Glauben nicht vereinbar, heute von einer nichtigen und somit ungültigen Baubewilligung auszugehen. Die Baubewilligung könne auf Grund des langen Zuwartens von Alex Brunner nicht mehr angefochten werden, weshalb kein nachträgliches Baubewilligungsverfahren durchzuführen sei.

Im Begleitschreiben der Baukommission vom 5. November 1998 zum Beschluss vom 3. November 1998 wurde Alex Brunner eine Abgeltung von l je Quadratmeter des zusätzlich beanspruchten Landes angeboten. Alex Brunner wies dieses Angebot am 24. November 1998 zurück.

f) Gegen den Entscheid vom 3. November 1998 erhob Alex Brunner am 24. November 1998 Rekurs beim Gemeinderat mit dem sinngemässen Begehren, der Entscheid der Baukommission sei aufzuheben und die Baukommission zu beauftragen, umgehend ein Baubewilligungsverfahren durchzuführen, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Politischen Gemeinde Flawil.

Mit Entscheid vom 9. Februar 1999 wies der Gemeinderat den Rekurs mit im Wesentlichen gleicher Begründung wie die Baukommission ab. Dieser Entscheid wurde nicht angefochten. Die Mitglieder der Baukommission stimmten bei diesem Entscheid nach einem Vermerk auf dem Entscheid nicht mit.

g) Ebenfalls mit Schreiben vom 24. November 1998 unterbreitete Alex Brunner dem Gemeinderat neben dem Rekurs mehrere Fragen im Zusammenhang mit der umstrittenen Stützmauer. Insbesondere unterstellte er dem Gemeinderat, dieser habe den benachbarten Eigentümern bewusst die Unwahrheit mitgeteilt. Die vorliegenden Pläne würden nicht den Tatsachen entsprechen. Am 2. Dezember 1998 ergänzte Alex Brunner seine Eingabe und machte sinn-gemäss geltend, die Baukommission habe – vergleiche man den Sachverhalt der Wiederherstellung bezüglich Abstellplätze auf Grundstück Nr. 41 mit der umstrittenen Stützmauer entlang des Mittleren Botsbergwegs – willkürlich gehandelt.

h) Am 9. Februar 1999 nahm der Gemeinderat unter anderem zu den beiden Schreiben vom 24. November 1998 betreffend Verschiebung von Abstellplätzen auf Parzelle Nr. 41 und Stützmauer Mittlerer Botsbergweg Stellung. Er hielt zusammenfassend fest, dass die Verschiebung der Parkplätze auf Grundstück Nr. 41 schon 1994 hätte bewilligt werden können, wenn die Bauherrschaft ein Korrektorgesuch eingereicht hätte. Die Pläne bezüglich Stützmauer Mittlerer Botsbergweg entsprächen den Tatsachen. Insgesamt liege kein Fehlverhalten der Baubehörde vor und es bestehe kein Handlungsbedarf.

D. Reiheneinfamilienhäuser auf Grundstück Nr. 49, Mühlebachstrasse

a) Am 13. August 1996 erteilte die Baukommission der Baugesellschaft Mühlebach, Flawil, die Baubewilligung für den Abbruch des Wohnhauses Vers.-Nr. 99 auf Parzelle Nr. 49 und die Erstellung von drei 5.5-Zimmer Reiheneinfamilienhäusern, wobei sämtliche Baugesuchspläne gemäss unterzeichnetem Stempelaufdruck als Bewilligungsdatum den 13. August 1995! aufweisen. Grundeigentümerin von Grundstück Nr. 49 ist die Rafag AG, Flawil, die unter anderem von Gemeinderat und Baukommissionspräsident Felix Bossart vertreten wurde. In Bezug auf den Gewässerschutz enthielt die Baubewilligung den Vorbehalt, dass die Durchleitungsrechte für den Kanalisationsanschluss auf Grundstück Nr. 46 vor Baubeginn zu regeln seien. Die Baubewilligung ist vom damaligen Vizepräsidenten der Baukommission alt Gemeindammann Bruno Isenring sowie von Urs Angehrn unterzeichnet (siehe dazu auch Sachverhalt Ziff. III.D).

b) Am 3. März 1997 reichte die Bauherrschaft ein Korrektorgesuch mit diversen Änderungen bezüglich Raumaufteilung und -nutzung ein. Die Baukommission bewilligte das Korrektorgesuch am 8. April 1997, wobei die Pläne wiederum ein falsches Bewilligungsdatum aufweisen (8. April 1996). Nach einem Vermerk auf der Bewilligung befand sich Felix Bossart im Ausstand.

c) Die Durchleitungsrechte für den Kanalisationsanschluss wurden inzwischen nach telefonischer Auskunft des Grundbuchamtes Flawil vom 14. September 2000 geregelt. (Weitere Akten liegen nicht vor, siehe jedoch auch Sachverhalt Ziff. III.D.)

E. Mehrfamilienhäuser auf den Grundstücken Nrn. 1863 und 1899, Stockenstrasse 14 und 16

F. Erschliessung Mittlerer Botsberg

a) Das in Frage stehende Gebiet liegt nach dem Zonenplan der Politischen Gemeinde Flawil vom 28. März/20. Dezember 1995 in der Wohnzone für zweigeschossige Bauten (W2) und weist eine Fläche von rund 1.5 ha auf. Im Osten wird es durch den Mittleren Botsbergweg abgeschlossen. Nach unbestrittenen Angaben reichte Alex Brunner der Baukommission im Juni 1998 für dieses Gebiet ein Strassenvorprojekt ein. Das Vorprojekt basierte auf einer Erschliessungsstudie, die vom Gemeinderat am 18. März 1997 zur Kenntnis genommen wurde (Ziff. 1). Die Gemeindestrasse dritter Klasse Nr. 309, Mittlerer Botsberg (richtig: Mittlerer Botsbergweg), sei mit einem Minimalausbau zu erstellen. Die Genehmigung des Detailprojekts sowie die definitive Linienführung der Erschliessungsstrasse entlang des Buebentalerbachs wurden vorbehalten (Ziff. 2 und 3).

b) Mit Beschluss vom 27. April 1999 teilte die Baukommission Alex Brunner mit, dass die Erschliessungsstrasse (wohl entlang des Buebentalerbachs) sowie der Mittlere Botsbergweg eine Breite von 3.5 m aufweisen müsste, zuzüglich einem Bankett von je 0.5 m (Ziff. 1). Hinsichtlich des weiteren Vorgehens wurde unter anderem festgelegt, dass vor der Detailprojektierung abzuklären sei, ob von Seiten der kantonalen Stellen eine Bewilligung für die Erstellung der Erschliessungsstrasse innerhalb des Gewässerabstands erteilt werden könne.

c) Mit Schreiben vom 5. Juli 1999 an die Baukommission verlangte Alex Brunner nebst einer Besprechung mit allen zuständigen Stellen auch den Ausstand von Felix Bossart bei der Behandlung der Erschliessungsfrage. Am 20. September 1999 teilte die Baukommission Alex Brunner mit, dass der Gemeinderat über die Befangenheit einzelner Rats- und Kommissionsmitglieder bereits entschieden habe. Das Schreiben ist unter anderem vom Präsidenten der Baukommission, Gemeinderat Felix Bossart, unterzeichnet.

G. Nachträgliches Baubewilligungsverfahren Garagenanbau auf Parzell Nr. 1571, Grobenenschwil

H. Dachausbau Einfamilienhaus auf Grundstück Nr. 2215, Meierseggstrasse

I.

K. Baugesuch Umbau bestehende Scheune und Anbau Jauchegrube mit Auslauf für Schweine auf Parzelle Nr. 1427, Rudlen

L. Vorabklärung Anbau Schweinestall, Neubau Jauchegrube mit Auslauf für Schweine auf Parzelle Nr. 1009, Rütiweg

M. Mehrfamilienhäuser auf den Grundstücken Nrn. 3185 und 879, Riedernstrasse

N. Bauermittlung Wohn- und Geschäftshaus auf Parzelle Nr. 786, Stockenstrasse

O. Mehrfamilienhaus auf den Grundstücken Nrn. 18 und 2537, Waldrainweg

P.

II. Öffentliches Beschaffungswesen

A. Pflegestation im Kantonalen Spital Flawil (Osttrakt): Sanierung und Umbau in ein Betagtenheim; Vergabe Architekturleistungen

B. Pflegestation im Kantonalen Spital Flawil (Osttrakt): Sanierung und Umbau in ein Betagtenheim; Vergab Baumeisterarbeiten

C. Pflegestation im Kantonalen Spital Flawil (Osttrakt): Sanierung und Umbau in ein Betagtenheim; Vergabe Heizungs- und Lüftungsingenieurarbeiten

D. Projekt Werkhof: Vergabe von Architekturarbeiten

III. Organisation

A. Anstellungsverhältnis Urs Angehrn

B. Anstellungsverhältnis Patrick Bischof

C. Organisation der Bauverwaltung

D. Gemeinderat und Geschäftsprüfungskommission

IV. Anzeige Alex Brunner, Wetzikon

Mit Eingabe vom 14. Februar 2000 erhob Alex Brunner beim Departement für Inneres und Militär gegen die Politische Gemeinde Flawil Anzeige an die Aufsichtsbehörde mit dem sinngemässen Begehren, es sei der Anzeige stattzugeben und es seien die notwendigen Massnahmen anzuordnen. Die Anzeige wurde am 16. Februar 2000 zuständigkeitshalber dem Baudepartement zur Bearbeitung überwiesen.

Mit Eingaben vom 2. und 25. Mai, 23. Juni, 13. August, 1. und 14. September 2000 ergänzte Alex Brunner seine Anzeige. Darin rügte er mehrere neue Sachverhalte, die im Folgenden zusammengefasst abgehandelt werden.

Zur Begründung seiner Anzeige bringt Alex Brunner im Wesentlichen und sinngemäss Folgendes vor (in der Anzeige selbst sind die Vorwürfe jeweils in Frageform formuliert), wobei auf blosser Mutmassungen, für die es auf Grund der (vorliegenden) Akten und der weiteren Abklärungen keine Anhaltspunkte für Rechtsverletzungen gibt, sowie Sachverhalte, die von vornherein ausserhalb des Gegenstands einer Anzeige an die Aufsichtsbehörde liegen – namentlich die Vorwürfe betreffend Korruption und allfällige Schadenersatzansprüche – nicht eingegangen wird:

Bauwesen

Mehrfamilienhäuser auf Grundstück Nr. 41, Mühlebachstrasse 33 und 35 (siehe Sachverhalt Ziff. I.A)

Die Baubewilligungsbehörde habe ihn unter Drohungen zu zwingen versucht, bei den Mehrfamilienhäusern an der Mühlebachstrasse 33 und 35 Satteldächer zu erstellen. Die Einsprache der Rafag AG sei nicht mit Entscheid der Baukommission erledigt worden. Gemeinderat oder Baukommission hätten zudem mit den Einsprechern verhandelt, ohne dass er selbst Kenntnis davon gehabt habe.

Die Änderung der Fusswegzugänge bei den Mehrfamilienhäusern 33 und 35 zur Mühlebachstrasse sei nicht baubewilligungspflichtig gewesen. Das Baugesuch sei zudem von den Grundeigentümern nicht unterzeichnet gewesen.

Auf den Plänen sei das Datum der Schlussabnahme nachträglich abgeändert worden. In keinem Fall hätte diese – wie auf den Plänen vermerkt – am 2. April 1990 stattfinden können, weil zu diesem Zeitpunkt erst der Rohbau erstellt gewesen sei. Die Baukommission habe sein nachträgliches bzw. korrigiertes Baugesuch nicht behandelt und am 3. Mai 1994 ohne Weiteres retourniert. Insgesamt macht er geltend, dass erstens die Mitglieder der Baukommission will-

kürlich gchändelt hätten, zweitens die Protokolle der Baukommission lückenhaft seien und schliesslich drittens die Vorschriften über den Ausstand mehrfach missachtet worden seien.

Stützmauern und Hecken auf Parzelle Nr. 56, Mittlerer Botsberg (siehe Sachverhalt Ziff. I.B)

Die Baukommission habe die Anwendung des Strassengesetzes wissentlich und willentlich verneint und sei bis heute nicht eingeschritten. Das Protokoll der Sitzung der Baukommission vom 2. Februar 1993 sei unvollständig.

Stützmauern und Bepflanzung bei der Reiheneinfamilienhausüberbauung Kerbelring II auf den Grundstücken Nrn. 2831, 2846 und 2949 (siehe Sachverhalt Ziff. I.C)

Die Baukommission habe in diesem Fall bewusst gegen die geltenden Vorschriften verstossen und die tatsächliche Situation auf den Plänen falsch wiedergegeben.

Reiheneinfamilienhäuser auf Grundstück Nr. 49, Mühlebachstrasse (siehe Sachverhalt Ziff. I.D)

Die Bauarbeiten seien trotz des nicht erfüllten Vorbehalts bezüglich Regelung des Durchleitungsrechts für den Kanalisationsanschluss aufgenommen und trotz Baustopp weitergeführt und auch beendet worden.

Mehrfamilienhäuser auf den Grundstücken Nrn. 1863 und 1899, Stockenstrasse 14 und 16 (siehe Sachverhalt Ziff. I.E)

Der in der Baubewilligung als Auflage verfügte Kinderspielplatz sei bis heute nicht erstellt.

Einfamilienhaus auf Grundstück Nr. 1755, Mittlerer Botsberg

Die Sitzung vom 22. November 1996 sei nicht korrekt geführt worden, weil ohne Diskussion beschlossen worden sei, obwohl vorgängig keine schriftlichen Anträge vorgelegen hätten. Die Vorwürfe der Baukommission bezüglich Unvollständigkeit des Baugesuchs seien nicht gerechtfertigt gewesen. Ebenso sei die Forderung der Baukommission nach Einmessung der Kanalisationsschächte nicht zulässig gewesen.

Erschliessung Mittlerer Botsberg (siehe Sachverhalt Ziff. I.F)

Die Erschliessung werde ungehörig verzögert und behindert. Strassen hätten überdies nach Art. 59 lit. a StrG keinen Gewässerabstand einzuhalten, Bankette seien nicht notwendig.

Nachträgliches Baubewilligungsverfahren Garagenanbau auf Parzelle Nr. 1571, Grobenenschwil (siehe Sachverhalt Ziff. I.G)

Es sei zu prüfen, ob Baukommissionspräsident Felix Bosshart befangen sei.

Dachausbau Einfamilienhaus auf Grundstück Nr. 2215, Meierseggstrasse (siehe Sachverhalt Ziff. I.H)

Roland Hardegger, Gemeinderatsschreiber, habe seinen Dachstock illegal ausgebaut.

Baugesuch Umbau bestehende Scheune und Anbau Jauchegrube mit Auslauf für Schweine auf Parzelle Nr. 1427, Rudlen (siehe Sachverhalt Ziff. I.K)

Der befestigte Auslauf für Schweine sei nicht baubewilligungspflichtig gewesen.

Vorabklärung Anbau Schweinestall, Neubau Jauchegrube mit Auslauf für Schweine auf Parzelle Nr. 1009, Rütliweg (siehe Sachverhalt Ziff. I.L)

Der befestigte Auslauf für Schweine müsse keinen Strassenabstand einhalten.

Mehrfamilienhäuser auf den Grundstücken Nrn. 3185 und 879, Riedernstrasse (siehe Sachverhalt Ziff. I.M)

Es seien mehrere Abstandsvorschriften (Strassen-, Wald-, Grenz- und Gebäudeabstände) nicht eingehalten bzw. unbegründet Ausnahmegewilligungen erteilt worden.

Bauermittlung Wohn- und Geschäftshaus auf Parzelle Nr. 786, Stockenstrasse (siehe Sachverhalt Ziff. I.N)

Die Baukommission habe willkürlich entschieden, dass das Bauvorhaben zonenwidrig sei.

Mehrfamilienhaus auf den Grundstücken Nrn. 18 und 2537, Waldrainweg (siehe Sachverhalt Ziff. I.O)

Es sei zu Unrecht eine Ausnahmegewilligung für die Unterschreitung des Waldabstands erteilt worden.

Sanierung Goldbach

Das ursprüngliche Projekt sei offensichtlich unbrauchbar gewesen, weil bereits ein zweites Projekt aufgelegt worden sei.

Abwasserreinigungsanlage Oberglatt - Abwasserverband Flawil-Degersheim-Gossau

Es sei widerrechtlich Kapital aufgenommen worden.

Öffentliches Beschaffungswesen

Pflegestation im Kantonalen Spital Flawil (Osttrakt): Sanierung und Umbau in ein Betagtenheim; Vergabe Architekturleistungen (siehe Sachverhalt Ziff. II.A)

Das Kriterium "Wertschöpfung in der Region" verstosse gegen den Gleichbehandlungs- und den Nichtdiskriminierungsgrundsatz nach Art. 5 VöB. Die Arbeiten seien nicht an den wirtschaftlich günstigsten Anbieter vergeben worden, indem das berücksichtigte Angebot des Architekturbüros HAB rund 20 Prozent über demjenigen des günstigsten Anbieters lag. Im Übrigen sei entgegen den Ausschreibungsunterlagen keine Präsentation der Büros durchgeführt worden.

Pflegestation im Kantonalen Spital Flawil (Osttrakt): Sanierung und Umbau in ein Betagtenheim; Vergabe Baumeisterarbeiten (siehe Sachverhalt Ziff. II. B)

Bei der Vergabe seien – wie bei allen Arbeiten, die keine Spezialkenntnisse erforderten – einheimische Anbieter bevorzugt worden.

Pflegestation im Kantonalen Spital Flawil (Osttrakt): Sanierung und Umbau in ein Betagtenheim; Vergabe Heizungs- und Lüftungsingenieurarbeiten (siehe Sachverhalt Ziff. II C)

Es sei nicht das wirtschaftlich günstigste Angebot berücksichtigt worden, und es seien schon während des laufenden Beschwerdeverfahrens Akonto-Zahlungen an den berücksichtigten Anbieter geleistet worden, weshalb Gemeindammann Werner Muchenberger bei seiner Auskunft an das Verwaltungsgericht gelogen habe.

Projekt Werkhof: Vergabe der Architekturarbeiten (siehe Sachverhalt Ziff. II.D)

Auch bei dieser Vergabe sei die Gesetzgebung über das öffentliche Beschaffungswesen verletzt worden.

Vergabe der Druckaufträge für den jährlichen Amtsbericht

Der Druckauftrag werde ohne Konkurrenzofferte an die Druckerei Flawil AG erteilt.

Weitere Vergaben

Auch die Vergaben der Sanitär-, der Elektro- und der Bauingenieurarbeiten beim Umbau des Osttrakts des Spitals Flawil in ein Betagtenheim seien entgegen den Vorschriften über das öffentliche Beschaffungswesen erfolgt.

Es sei nicht zulässig, das Angebot der Druckerei Flawil AG für ein neues (amtliches) Publikationsorgan ohne Ausschreibung nach den Vorschriften über das öffentliche Beschaffungswesen anzunehmen.

Organisation

Anstellungsverhältnis Urs Angehrn (siehe Sachverhalt Ziff. III.A)

Die von den Gemeindebehörden angeführten Gründe rechtfertigten keine Kündigung. Der wahre Grund liege vielmehr darin, dass sich Bausekretär Urs Angehrn gegen die Praktiken der Baukommission wandte.

Anstellungsverhältnis Patrick Bischof (siehe Sachverhalt Ziff. III.B)

Weil bei der Auflösung des Dienstverhältnisses eine Abfindungssumme habe gezahlt werden müssen, sei erstellt, dass Patrick Bischof zu Unrecht gekündigt worden sei.

Gemeinderat und Geschäftsprüfungskommission (siehe Sachverhalt Ziff. III.D)

Die Geschäftsprüfungskommission habe der Bürgerversammlung willentlich Informationen vorenthalten, die für die Entscheide an der Versammlung und an der Urne von Bedeutung seien, weil die Geschäftsprüfungskommission sowohl einen internen als auch einen externen Bericht verfasse, aber nur den letzteren bekannt gebe.

Weitere Vorwürfe

Gemeinderatsschreiber Roland Hardegger betreibe Mobbing innerhalb der Verwaltung.

V. Schriftenwechsel

A. a) Nach einer ersten Prüfung der Beschwerde wurde am 7. März 2000 einerseits Alex Brunner von der Rechtsabteilung des Baudepartementes auf die Zuständigkeit bezüglich all-fälliger Schadenersatzansprüche hingewiesen (Verantwortlichkeitsgesetz [sGS 161.1]), ander-seits der Gemeinderat eingeladen, sich zu den Vorwürfen vernehmen zu lassen und gleich-zeitig sämtliche Vorakten – namentlich die vom Anzeiger konkret bezeichneten Aktenstücke – einzureichen.

b) In der Vernehmlassung vom 21. März 2000 beantragt der Gemeinderat zusammenfassend die Abweisung der Beschwerde, unter Kosten- und Entschädigungsfolge. Zur Begründung bringt der Gemeinderat im Wesentlichen vor, der Gemeinderat habe die Vorwürfe bezüglich der Vorhaben Mehrfamilienhäuser auf Grundstück Nr. 41, Mühlebachstrasse 33 und 35, Stütz-mauern und Hecken auf Parzelle Nr. 56, Mittlerer Botsberg 84, sowie Stützmauern und Be-pflanzung bei der Reiheneinfamilienhausüberbauung Kerbelring II auf den Grundstücken Nrn. 2831, 2846 und 2949 (siehe Sachverhalt Ziff. I.A bis I.C) bereits behandelt und gegenüber Alex Brunner beantwortet. Der Gemeinderat habe dabei deutlich gemacht, dass weder in auf-sichtsrechtlicher noch in disziplinarischer Hinsicht ein Handlungsbedarf bestehe, so lange die Vorwürfe und Anschuldigungen nicht eindeutig und klar belegt werden könnten. Der Rechtsweg sei Alex Brunner offen gestanden.

Hinsichtlich der neuen Vorwürfe verhalte es sich nicht anders. Alex Brunner konstruiere aus jedem Verwaltungsakt und selbst aus einfachsten Verwaltungsabläufen ein unglaublich kom-plexes Netzgefüge von Behauptungen, Unterstellungen und willkürlichen Mutmassungen. Die Ungeheuerlichkeit bestehe vor allem darin, dass die Abläufe weitgehend zutreffen würden, je-doch so verfälscht und verzerrt dargestellt würden, dass eine Richtigstellung ohne grossen Aufwand und intensive Rechtsberatung praktisch unmöglich sei.

Es bestehe die Vermutung, dass Alex Brunner Insiderinformationen erhalten habe, weshalb der Aufsichtsbehörde beantragt werde, Alex Brunner zu verpflichten, seine Informationsquellen bekannt zu geben.

Der Gemeinderat sei jederzeit bereit, zu den von der Aufsichtsbehörde gewünschten Einzel-positionen weitere detaillierte Auskünfte zu erteilen, Akten nachzureichen oder Akteneinsicht vor Ort zu gewähren. Die Aufsichtsbehörde werde gebeten, gegebenenfalls dem Gemeinderat Einzelpositionen zu nennen, zu welchen weitere Angaben und Stellungnahmen erforderlich seien.

Der Vernehmlassung des Gemeinderates lagen auch persönliche Stellungnahmen von Ge-meindammann Werner Muchenberger bezüglich Vergabe Heizungs- und Lüftungsingenieur-arbeiten, Pflegestation im Kantonalen Spital Flawil (Ostrakt), Sanierung und Umbau in ein Be-tagtenheim (siehe Sachverhalt Ziff. II.C), und von Gemeinderatsschreiber Roland Hardegger bezüglich Mobbing in der Gemeindeverwaltung und des Dachausbaus Einfamilienhaus auf Grundstück Nr. 2215, Meierseggstrasse (siehe Sachverhalt Ziff. I.H), bei.

B. a) Am 12. April 2000 forderte die Rechtsabteilung des Baudepartementes den Gemeinderat auf, verschiedene Fragen zu beantworten und weitere Akten einzureichen.

Mit Schreiben vom 28. April 2000 beantwortete der Gemeinderat die gestellten Fragen, reichte die gewünschten Akten ein und bekräftigte sein Angebot, weitere Fragen zu beantworten oder zusätzliche Akten einzureichen.

b) Am 2. Mai 2000 nahm Alex Brunner unaufgefordert zur Vernehmlassung des Gemeinderates vom 21. März 2000, zu den persönlichen Stellungnahmen von Gemeindammann Werner Muchenberger und Gemeinderatsschreiber Roland Hardegger sowie zur Aufforderung der Rechtsabteilung des Baudepartementes zur Einreichung weiterer Akten vom 12. April 2000 Stellung. Unter anderem stellte er in Abrede, Informationen durch Amtsgeheimnisverletzungen erhalten zu haben.

c) Mit Eingabe vom 25. Mai 2000 verlangte Alex Brunner – nebst der Untersuchung der bereits angezeigten Sachverhalte – eine generelle Untersuchung aller Baugesuche und -anfragen der letzten Jahre, weil er vermute, dass die Baukommission mehrere Bauherren genötigt und gegen das Gesetz verstossen habe.

C. a) Mit Eingaben vom 23. Juni 2000 beim Gemeinderat und beim Baudepartement brachte Alex Brunner namentlich die Vorwürfe hinsichtlich des Mehrfamilienhauses auf den Grundstücken Nrn. 18 und 2537, Waldrainweg, vor.

b) Mit Schreiben vom 28. Juni 2000 gab der Gemeinderat gegenüber Alex Brunner bekannt, dass die Vorwürfe der Baukommission zur Stellungnahme unterbreitet worden seien.

c) Am 22. August 2000 stellte der Gemeinderat fest, dass die Baukommission das Projekt am 17. November 1992 bezüglich der Hauptbaute mit einem nördlichen Waldabstand von 15 m sowie einem westlichen Waldabstand von 25 m bewilligt habe. Die unterirdische Garage sei mit einem Waldabstand von 4 m "bewilligt" worden. Der Baubewilligung sei ein Einspracheverfahren vorausgegangen, in dessen Verlauf das Projekt geändert worden sei. Die Baubewilligung sei von der damaligen Baubehörde jedoch rechtswidrig erteilt worden.

Am 2. September 1993 habe der kantonale Forstingenieur mitgeteilt, dass die Tiefgarage den Waldabstand unterschreite und eine Ausnahmegewilligung des Baudepartementes erforderlich sei. Telefonisch sei zwischen dem Kantonsforstamt und Bausekretär Urs Angehrn vereinbart worden, dass das Schreiben nur informellen Charakter habe und die Bauherrschaft lediglich aufzufordern sei, den Waldrand zu säubern und die beschädigten Randbepflanzungen zu ersetzen. Die Baukommission wurde beauftragt, ein Verfahren zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands einzuleiten und durchzuführen. Mit Schreiben vom 23. August 2000 wurde Alex Brunner über diese Massnahmen orientiert.

d) Mit Eingabe vom 1. September 2000 machte Alex Brunner geltend, die Unterschreitung des Waldabstands sei nicht auf die Einsprachenbehandlung zurückzuführen.

e) Am 6. September 2000 reichte die Baukommission dem Planungsamt ein Gesuch um nachträgliche Bewilligung für die Unterschreitung des Waldabstandes ein.

D.

E.

F.

G.

H. Mit Eingabe vom 14. September 2000 machte Alex Brunner geltend, Hugo Gehrig sei nach Angabe von mehreren Personen unter Druck gesetzt worden, um die Stellungnahme vom 4. September 2000 abzugeben. Im Übrigen müsse auf Grund eines Leserbriefs in der Wiler-

zeitung/Volksfreund davon ausgegangen werden, dass diese Methode noch bei anderen Bauherren angewendet werde.

VI. Augenschein und Befragung des Gemeinderates

A. a) Am 19. September 2000 fand in Anwesenheit einer Delegation des Gemeinderates sowie von Alex Brunner, soweit er selbst Sachverhalte zur Anzeige brachte, ein Augenschein statt. Anlässlich des Augenscheins wurde – soweit für den Entscheid wesentlich – Folgendes festgestellt:

Mehrfamilienhäuser auf Grundstück Nr. 41, Mühlebachstrasse 33 und 35

Die mit Verbundsteinen belegte Fläche wurde nicht verändert; die Länge der Parkplätze beträgt nach wie vor 4.72 m. Die Hecke wurde hingegen um rund 50 cm versetzt.

Stützmauern und Hecken auf Parzelle Nr. 56, Mittlerer Botsberg 84

Die Hecke entlang dem Unterbotsbergweg ist rund 2 m hoch. An der Nordseite des Grundstücks befindet sich eine rund 1.5 m hohe (hinterfüllte) Stützmauer.

Mehrfamilienhäuser auf den Grundstücken Nrn. 1863 und 1899, Stockenstrasse 14 und 16

Der eingeschossige Verbindungsbau zwischen den Hauptbauten sowie der Kinderspielplatz wurden nicht erstellt. Dafür bestehen zwei Gartenhäuser im Nordosten und Südwesten des Baugrundstücks.

Mehrfamilienhäuser auf den Grundstücken Nrn. 3185 und 879, Riedernstrasse

Die Dachaufbauten bzw. die Dachflächenfenster entsprechen nicht den bewilligten Plänen. Der Kinderspielplatz liegt vollständig im Waldabstand. Die Vorbaute an der Nordfassade von Haus B ist zudem entgegen den bewilligten Plänen auf dem gestalteten Terrain abgestützt.

b) Ebenfalls am 19. September 2000 wurde der Gemeinderat über den Stand des Verfahrens orientiert und zu einigen Bereichen befragt. Die Ergebnisse der Befragung werden – soweit notwendig – in den Erwägungen wiedergegeben.

B.

VII. Weitere Ausführungen der Beteiligten

Soweit notwendig, wird auf die weiteren Ausführungen der Beteiligten sowie auf weitere Akten in den Erwägungen eingegangen.

Die Regierung erwägt:

I. Zuständigkeit und Verfahren

1. a) Nach Art. 228 Abs. 1 GG stehen die Gemeinden unter der Aufsicht des Staates. Die Staatsaufsicht umfasst die Beschlüsse der Bürgerschaft und die Tätigkeit der Behörden (Art. 229 Abs. 1 GG). Gegenstand einer Anzeige kann demnach jegliches Verhalten einer Behörde oder Amtsstelle oder deren Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sein. Es kann auch Unfähigkeit einer Behörde geltend gemacht werden (Kölz/Bosshart/Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. Aufl., Zürich 1999, N 33 zu den Vorbemerkungen zu §§ 19 bis 28). Die Aufsicht beschränkt sich jedoch im Bereich der Gemeindeautonomie auf die Überprüfung der Rechtmässigkeit. Ausserhalb der Gemeindeautonomie schliesst sie auch die Überprüfung der Angemessenheit mit ein (Art. 229 Abs. 2 und 3 GG). Autonomie besteht in den hier interessierenden Fragen vorab im Bereich der Organisation und Führung der Verwaltung sowie der Bestellung von Kommissionen und Wahl von Beamten (Art. 136 lit. c und d GG), soweit keine gegenteiligen spezialgesetzlichen Bestimmungen bestehen und die Entscheidungsfreiheit der Gemeinde nicht durch diese Vorschriften eingeschränkt wird (Art. 4 Abs. 1 GG; R. Keel, Aufgaben der Gemeinden, Gemeindeautonomie, Staatsaufsicht, in: Das neue st.gallische Gemeindegesetz, St.Gallen 1980, 37). Keine Autonomie besteht demgegenüber im Baurecht (Art. 3 Abs. 2 BauG).

b) Aufsichtsbehörden sind sowohl die Regierung als auch das zuständige Departement (Art. 230 lit. a und b GG), wobei die Regierung die Oberaufsicht ausübt (Art. 231 GG) und gegebenenfalls für Zwangsmassnahmen nach Art. 238 ff. GG sowie für eine Straf- oder Schadenersatzklage bei Nichteinschreiten durch die Gemeindebehörden (Art. 108 der Kantonsverfassung [sGS 111.1; abgekürzt KV], Art. 157 Abs. 3 GG) zuständig ist.

Der Aufsichtsinstanz stehen folgende Befugnisse zu: Kontrollen, Verfügungen und Weisungen, Genehmigung von Erlassen, Beschlüssen und Verfügungen sowie Widerruf von Verfügungen der Gemeinden (Art. 232 GG).

c) Nach Art. 4 lit. a des Disziplinalgesetzes (sGS 161.3; abgekürzt DG) gilt eine schuldhafte Verletzung der Amts- oder Dienstpflicht als Disziplinarfehler. Ob ein Disziplinarfehler vorliegt, ist in einer Disziplinaruntersuchung abzuklären, die von der Disziplinarbehörde anzuordnen ist (Art. 16 Abs. 1 DG). Disziplinarbehörde ist die Wahlbehörde (Art. 12 Abs. 1 DG), wobei jedoch die Disziplinargewalt gegenüber den von der Bürgerschaft einer Gemeinde gewählten Behördemitgliedern und Beamten der Regierung zusteht (Art. 12 Abs. 2 lit. a DG).

d) Weil in dem zu beurteilenden Fall sowohl Zwangsmassnahmen in Frage stehen als auch über die Eröffnung eines Straf- und eines Disziplinarverfahrens zu entscheiden ist, liegt die Zuständigkeit insgesamt bei der Regierung.

2. a) Nach Art. 241 Abs. 1 GG kann jedermann Mängel in der Führung der Verwaltung einer Gemeinde der Aufsichtsbehörde anzeigen. Diese bestätigt den Empfang der Anzeige, prüft sie und trifft wenn nötig Massnahmen (Art. 241 Abs. 2 erster Satz GG). Mit der Anzeige können grundsätzlich sämtliche Tatsachen, die im Rahmen der Staatsaufsicht ein Einschreiten gegen die Behörde von Amtes wegen erfordern, der Aufsichtsinstanz zur Kenntnis gebracht werden. Wo andere rechtliche Möglichkeiten bestehen, um derartige Mängel zu beseitigen, ist von den aufsichtsrechtlichen Befugnissen nicht oder nur mit grösster Zurückhaltung Gebrauch zu machen. Insbesondere in jenen Fällen, in denen zur Geltendmachung von behaupteten Verwaltungsfehlern der Gemeinde formelle Rechtsmittel gegeben sind, steht das aufsichtsrechtliche Verfahren nach konstanter Praxis nicht zur Verfügung. Dies gilt jedenfalls, soweit das aufsichtsrechtliche Verfahren zur Durchsetzung lediglich privater Interessen des Anzeigers dienen soll und keine öffentlichen Interessen auf dem Spiel stehen, die ein Einschreiten der Aufsichts-

behörde von Amtes wegen erforderten (GVP 1988 Nr. 91). Aufsichtsrechtliches Einschreiten ist sodann nur zulässig, wenn klares Recht, wesentliche Verfahrensvorschriften oder öffentliche Interessen offensichtlich missachtet worden sind (Imboden/Rhinow, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Bd. II, Basel und Stuttgart 1976, Nr. 145 B III, S. 1071). Demgegenüber ist die Gemeindebehörde verpflichtet, das ihr vom Gesetzgeber eingeräumte Ermessen stets pflichtgemäss auszuüben (unter vielen: BGE 107 Ia 204; Art. 9 der Bundesverfassung [SR 101; abgekürzt BV]). Im Baubewilligungsverfahren haben die Behörden bei Ermessensausübung schützenswerte Interessen des Bauherrn, der Nachbarn und der Öffentlichkeit im Einzelfall umfassend zu ermitteln, gegeneinander abzuwägen und sorgfältig zu bewerten. Im Gegensatz dazu steht eine von Gutdünken und Opportunität geprägte Rechtsanwendung, die Willkür darstellt (Fleiner-Gerster, Grundzüge des schweizerischen und allgemeinen Verwaltungsrechts, 2. Aufl. Zürich 1980, §16 N 9 ff.; Ch. Mäder, Das Baubewilligungsverfahren, in: Zürcher Studien zum Verfahrensrecht Nr. 93, Zürich 1991, N 349).

b) Die Aufsichtsbehörde bestätigt den Empfang, prüft die Angelegenheit und trifft wenn nötig Massnahmen. Der Anzeiger hat Anspruch auf eine kurze Stellungnahme der Behörde (Art. 241 Abs. 2 GG). Weil die Anzeige an die Aufsichtsbehörde kein eigentliches Rechtsmittel ist und deshalb keine förmlichen Sachurteilsvorsaussetzungen zu beachten sind, kann das Dispositiv nur dahin lauten, der Anzeige Folge zu geben bzw. zu leisten oder nicht (Kölz/Bosshart/Röhl, N 41 zu den Vorbemerkungen zu §§ 19 bis 28). Kommt eine Behörde, gegen die sich eine Anzeige richtet, im Verlauf des Verfahrens allfälligen Verpflichtungen nach, ist der Anzeige somit keine Folge zu geben, indem sich ein aufsichtsrechtliches Einschreiten erübrigt.

c) aa) Der Anzeiger bringt unter anderem und sinngemäss vor, die Politische Gemeinde habe ihm Schadenersatz zu leisten. Dies liegt ausserhalb des möglichen Gegenstands einer aufsichtsrechtlichen Anzeige bzw. ausserhalb der Zuständigkeit der Aufsichtsbehörde, weshalb der Anzeige insoweit von vornherein keine Folge zu leisten ist.

bb) Nicht anders verhält es sich in Bezug auf die Vorwürfe betreffend denjenigen Beschlüssen und derjenigen Tätigkeit der Gemeindebehörden, welche auf blossen Vermutungen beruhen und deren Berechtigung sich im Rahmen der Untersuchungen weder bewahrheitet noch erhärtet hat, zumal es nicht Aufgabe der Aufsichtsbehörde sein kann, die gesamte Tätigkeit einer Gemeinde auf Grund von bloss allgemeinen Vorwürfen zu untersuchen.

Dies betrifft namentlich die Vorwürfe betreffend Korruption und "Mafiamethoden", für die sich im Rahmen dieser Untersuchung keinerlei Anhaltspunkte ergaben. Ebenso unbelegt sind die Vorwürfe von angeblichen Drohungen gegenüber dem Anzeiger selbst sowie Dritten im Rahmen von Baubewilligungsverfahren, von Mobbing innerhalb der Gemeindeverwaltung, der Sanierung des Goldbachs und dem Bau der Abwasserreinigungsanlage Oberglatt des Abwasserverbandes Flawil-Degersheim-Gossau sowie der generellen und pauschalen Behauptung, auch die Vergaben der Sanitär-, der Elektro- und der Bauingenieurarbeiten beim Umbau des Osttrakts des Spitals Flawil in ein Betagtenheim seien entgegen den Vorschriften über das öffentliche Beschaffungswesen erfolgt. Gleich zu entscheiden ist auch bezüglich der Vorwürfe im Zusammenhang mit dem Baubewilligungsverfahren für das Einfamilienhaus auf Grundstück Nr. 1755 (siehe Sachverhalt Ziff. IV), weil erstens die Baubewilligung erteilt wurde, zweitens die Einmessung der Kanalisation nicht erfolgte, nachdem sich Alex Brunner dagegen zur Wehr gesetzt hatte. Der Anzeige ist in diesen Punkten von vornherein keine Folge zu leisten.

II. Bauwesen

1. Allgemeines

a) aa) Mit der Erteilung der Baubewilligung nach Art. 87 BauG wird materiell festgestellt, dass einer geplanten Erstellung oder Änderung einer Baute oder Anlage auf Grund des geltenden öffentlichen Rechts kein Hindernis entgegensteht. Formell beseitigt die Baubewilligung als

Verfügung das generelle Bauverbot (Schürmann/Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 3. Aufl. Bern 1995, 253). Kommunale Baubewilligungen, die ohne die erforderliche Zustimmung oder Genehmigung durch die kantonale Behörde erteilt wurden, entfalten dabei keine Rechtswirkungen bzw. sind unter bestimmten Voraussetzungen sogar nichtig, und zwar unabhängig davon, ob der Genehmigungsvorbehalt im Bundesrecht oder im kantonalen Recht begründet ist (BGE 111 Ib 220; VerwGE vom 14. November 1985 i.S. H.S., 5; VerwGE vom 27. Oktober 1987 i.S. H.H. gegen Regierungsrat des Kantons St.Gallen und Politische Gemeinde Flawil betreffend Ausnahmegenehmigung [Waldabstand], 9 f.).

bb) Mit den Bauarbeiten und folglich auch mit der Nutzung darf erst begonnen werden, wenn die Baubewilligung in Rechtskraft erwachsen ist (Art. 89 BauG). Die Baubewilligungspflicht ist ein Polizeiverbot mit Erlaubnisvorbehalt (Entscheid des Baudepartementes vom 3. Juni 1997 i.S. G. und Mitbeteiligte; M. Zemp, Kommentar zum Baugesetz des Kantons St.Gallen vom 6. Juni 1972, St.Gallen 1980, 190 mit Hinweisen).

b) Eine Verfügung, wozu auch die Baubewilligung gehört, ist fehlerhaft, wenn sie inhaltlich rechtswidrig ist oder in Bezug auf ihr Zustandekommen – Zuständigkeit und Verfahren – oder hinsichtlich ihrer Form Rechtsnormen verletzt. Sie kann ursprünglich fehlerhaft oder ursprünglich fehlerfrei sein. Die ursprünglich fehlerhafte Verfügung ist schon bei ihrem Erlass mangelhaft, widerspricht somit schon in diesem Zeitpunkt dem objektiven Recht. Ursache dafür kann ein Fehler in der Tatsachenermittlung oder in der Rechtsauslegung sein. Die ursprünglich fehlerfreie Verfügung ist dagegen im Zeitpunkt ihres Erlasses rechtmässig. Sie wird erst infolge veränderter Tatsachen oder Rechtsgrundlagen mangelhaft (Häfelin/Müller, Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts, 3. Aufl., Zürich 1998, N 760 f.).

c) aa) Die möglichen Rechtsfolgen der Fehlerhaftigkeit einer Verfügung sind Anfechtbarkeit, Nichtigkeit oder Widerrufbarkeit. Nichtige Verfügungen entfalten keine Rechtswirkungen, wobei die Nichtigkeit jederzeit, von jedermann geltend gemacht werden kann und von Amtes wegen zu beachten ist (Häfelin/Müller, a.a.O., N 763 und 766; VerwGE vom 24. August 2000 i.S. M., Erw. 2d). Nichtigkeit darf nicht leichthin angenommen werden. Sie liegt nur vor, wenn die Verfügung einen besonders schweren Mangel aufweist, der offensichtlich oder zumindest leicht erkennbar ist. Zudem darf die Bejahung der Nichtigkeit die Rechtssicherheit nicht ernsthaft gefährden. Es ist somit eine Interessenabwägung zwischen dem Interesse an der Rechtssicherheit und dem Interesse an der richtigen Rechtsanwendung erforderlich. Nichtigkeitsgründe sind insbesondere schwerwiegende Zuständigkeits-, Verfahrens-, Form- oder Eröffnungsfehler sowie schwerwiegende inhaltliche Mängel (Häfelin/Müller, a.a.O., N 770 ff.).

bb) Anfechtbarkeit bedeutet, dass die fehlerhafte Verfügung an sich gültig ist, aber von den Betroffenen – in der Regel während einer bestimmten Frist – in einem förmlichen Verfahren angefochten und von der zuständigen Instanz abgeändert oder aufgehoben werden kann.

cc) Die Widerrufbarkeit einer Verfügung entspricht der Eigenart des öffentlichen Rechts und der Natur der öffentlichen Interessen, dass ein Verwaltungsakt, der dem Gesetz nicht oder nicht mehr entspricht, nicht unabänderlich ist (BGE 94 I 336, 343). Nach Art. 28 Abs. 2 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1; abgekürzt VRP) können Verfügungen durch die erlassende Behörde oder durch die Aufsichtsbehörde geändert oder aufgehoben werden, wenn der Widerruf die Betroffenen nicht belastet oder wenn er aus wichtigen öffentlichen Interessen geboten ist. Grundsätzlich ist somit zwischen dem Interesse an der richtigen Anwendung des objektiven Rechts einerseits und dem Interesse an der Rechtssicherheit bzw. dem Vertrauensschutz andererseits abzuwägen. Insbesondere bei Baubewilligungen ist dabei zu beachten, dass diese in der Regel bestimmte Private begünstigen, andere aber belasten können (Häfelin/Müller, a.a.O., N 811). Bei Bewilligungen, denen ein eingehendes Einsprache- und Ermittlungsverfahren vorausging, wird in der Regel von einer Unwiderrufbarkeit ausgegangen, wobei ein Widerruf um so eher zulässig ist, je weniger der zum Widerruf Anlass gebende Mangel im Einsprache- und Ermittlungsverfahren geprüft wurde (Häfelin/Müller, a.a.O., N 819a).

d) aa) Wenn unberechtigterweise mit der Errichtung von Bauten und Anlagen begonnen wird, kann die zuständige Gemeindebehörde die Einstellung der Arbeiten verfügen (Art. 130 Abs. 1 BauG). Nach Art. 130 Abs. 2 BauG kann sie ferner die Entfernung oder die Abänderung rechtswidrig ausgeführter Bauten und Anlagen sowie die Wiederherstellung des früheren Zustands verfügen, wenn die Ausführung den gesetzlichen Vorschriften oder den genehmigten Plänen nicht entspricht oder sonst ein unrechtmässiger Zustand geschaffen wird. Kommt der Pflichtige der Aufforderung der zuständigen Behörde zur Einstellung der Arbeiten, zur Schaffung des rechtmässigen Zustands oder zur Entfernung der Baute oder Anlage nicht nach, so kann diese die erforderlichen Massnahmen auf dessen Kosten ergreifen oder von einem Dritten durchführen lassen (Art. 131 Abs. 1 BauG). Die Kann-Formulierungen bedeuten allerdings nicht, dass es im Belieben der Behörde steht, ob sie einschreiten will oder nicht, denn grundsätzlich spricht das Legalitätsprinzip dafür, dass ein baurechtswidriger Zustand behoben werden muss (Ch. Mäder, a.a.O., N 658 und 665 mit Hinweisen, BGE 111 Ib 221).

bb) Wird eine Baute ohne Vorliegen einer rechtskräftigen Baubewilligung erstellt, so bedeutet dies zunächst eine formelle Rechtswidrigkeit. Diese Tatsache für sich allein genommen vermag eine Abbruch- bzw. Wiederherstellungsverfügung noch nicht zu rechtfertigen. Vielmehr ist regelmässig zu prüfen, ob auf Grund des geltenden materiellen Baupolizeirechts eine ordentliche Baubewilligung oder eine Ausnahmegewilligung nachträglich erteilt werden kann (GVP 1983 Nr. 97). Ob eine bereits erstellte Baute oder Anlage oder eine ohne Bewilligung erfolgte Zweckänderung den materiell-rechtlichen Vorschriften entspricht, ist dabei grundsätzlich in einem (nachträglichen) Baubewilligungsverfahren abzuklären (GVP 1983 Nr. 97). Kann keine Bau- und auch keine Ausnahmegewilligung erteilt werden, ist in einem weiteren Schritt zu prüfen, welche Massnahmen zur Wiederherstellung verhältnismässig sind (Ch. Mäder, a.a.O., N 660 ff.). Auf Massnahmen kann nur dann verzichtet werden, wenn die Abweichung vom gesetzmässigen Zustand geringfügig und ohne Bedeutung für das öffentliche Interesse ist (BGE 104 Ib 303).

e) aa) In zeitlicher Hinsicht sind grundsätzlich diejenigen Rechtssätze massgeblich, die bei Erfüllung des rechtlich zu ordnenden oder zu Rechtsfolgen führenden Tatbestands Geltung haben (VerwGE vom 2. April 1998 i.S. H. M., 7). Neues Recht wirkt somit grundsätzlich weder zurück (es erfasst früher vollendete Tatsachen nicht) noch voraus (es ist ohne Bedeutung, bevor es vom zuständigen Gesetzgeber gültig erlassen wurde). Noch nicht in Kraft stehendes Recht vermag nicht die Grundlage für ein staatliches Handeln abzugeben (BGE 89 I 472).

bb) Im Baubewilligungsverfahren gilt dabei, dass – mangels anders lautender intertemporaler Regelung – auf das bei der endgültigen Bewilligungserteilung massgebliche Recht abzustellen ist. Dieser Grundsatz ist von der kantonalen Praxis im Baurecht entwickelt und vom Bundesgericht geschützt worden (statt aller: BGE 99 Ia 122). Als Bewilligungserteilung ist dabei nicht die interne Beschlussfassung, sondern die Eröffnung der Verfügung anzusehen. Wurde gegen die Bewilligung ein Rechtsmittel eingelegt, ist – bei voller Überprüfungsbefugnis der Rechtsmittelinstanz – auf den Zeitpunkt der Eröffnung des Rechtsmittelentscheids abzustellen. Ausgenommen von dieser Regelung sind erstens Fälle, in welchen das Rechtsmittel nicht rechtsgültig erhoben wurde und auf dieses nicht eingetreten werden kann. Eine Abweichung von der Massgeblichkeit des bei Bewilligungserteilung geltenden Rechts kann sich sodann zweitens aus der Dauer des Verfahrens ergeben, wenn diese den Behörden zur Last gelegt werden muss (Imboden/Rhinow, a.a.O., Bd. I, Basel und Stuttgart 1976, Nr. 15, S. 96 f.).

cc) Ausgeschlossen ist in der Regel die Vorwirkung, namentlich wenn auf ein Baugesuch Gemeindebauvorschriften angewendet werden sollen, die zwar von der Gemeindelegislative angenommen, aber von der zuständigen kantonalen Genehmigungsbehörde noch nicht genehmigt worden sind (BGE 89 I 24 f.).

dd) Eine Rückwirkung neuen Rechts ist im Baurecht zulässig, wenn für die Frage, ob eine Baute oder Anlage zu beseitigen sei, auf Vorschriften abgestellt wird, die im Zeitpunkt der Errichtung der Baute oder Anlage noch nicht galten. Lässt das neue Recht die Baute oder Anlage

zu, wird dadurch die Beseitigung auf Grund früheren Rechts ausgeschlossen. Dies hat zur Folge, dass eine Beseitigung nur zulässig ist, wenn die Baute oder Anlage sowohl mit der ausser Kraft getretenen als auch mit der geltenden Bauordnung im Widerspruch steht (Imboden/Rhinow, a.a.O., Bd. I, Nr. 16, S. 107 mit Hinweisen).

2. Mehrfamilienhäuser auf Grundstück Nr. 41, Mühlebachstrasse 33 und 35

a) aa) Nach Art. 2 Abs. 1 BauG sind Ortsplanung und Baupolizei Sache der politischen Gemeinden. Für bewilligungspflichtige Bauten und Anlagen ist vor Beginn der Bauarbeiten bei der zuständigen Gemeindebehörde ein Baugesuch einzureichen (Art. 80 Abs. 1 BauG). Das Baugesuch muss nach Art. 80 Abs. 2 BauG die für die baupolizeiliche Beurteilung notwendigen Unterlagen, wie Situationsplan, Grundriss, Ansichten, Schnitte und Kanalisationspläne enthalten. Die zuständige Gemeindebehörde ist berechtigt, in besonderen Fällen ergänzende Unterlagen zu verlangen (Art. 80 Abs. 3 BauG). Der Entscheid der Baubewilligungsbehörde darf grundsätzlich nur nach einer Gesamtbeurteilung des Bauvorhabens auf Grund des Baugesuchs, der Pläne, der Einsprachen, der Vernehmlassung des Gesuchstellers zu ihnen usw. als Gesamtentscheid ergehen. Sich auf einzelne Fragen beschränkende blosser Teilbaubewilligungen widersprechen diesem Grundsatz. Die Baubewilligungsbehörde hat lediglich die Wahl, das Baugesuch als Ganzes entweder gutzuheissen, sei es unverändert oder mit Nebenbestimmungen, oder abzuweisen (RRB 1996/793).

bb) Nach Art. 63 Abs. 1 lit. k aBauR musste das Baugesuch in der Regel unter anderem auch den Umgebungsplan mit Terraingestaltung, Bepflanzung, Kinderspielplätzen, Einzäunung, Stützmauern usw. enthalten. Bei kleineren Bauvorhaben durften diese Angaben in den übrigen Plänen eingetragen werden.

cc) In dem zu beurteilenden Fall wurden diese Grundsätze missachtet. Erstens wurde die Baubewilligung erteilt, obwohl das Baugesuch - insbesondere auch nach kommunalem Recht - unvollständig war, zweitens wurde die Aufnahme der Umgebungsarbeiten offenbar geduldet, obwohl die Bedingung bezüglich Umgebungsplan (noch) nicht erfüllt war.

b) aa) Nach Art. 63 Abs. 1 lit. a StrG bedürfen Bau und Änderung von Zufahrten einer Bewilligung. Die Bestimmung bezieht sich auf private Zufahrten bzw. Privatstrassen (M. Möhr, in: Kurzkomentar zum st.gallischen Strassengesetz vom 12. Juni 1988, St.Gallen 1988, N 2 zu Art. 63 StrG). Die Bewilligung wird erteilt, wenn weder die Strasse beeinträchtigt noch der Verkehr gefährdet wird (Art. 63 Abs. 2 StrG). Nach Art. 78 Abs. 2 lit. i BauG bedürfen Bau oder Änderung von Privatstrassen einschliesslich Zufahrten zu öffentlichen Strassen einer Baubewilligung. Bei Bau oder Änderung von privaten Zufahrten in Gemeindestrassen kann (heute: muss) die zuständige Behörde die Bewilligung nach Art. 63 Abs. 1 lit. a StrG gleichzeitig mit der Baubewilligung erteilen (M. Möhr, a.a.O., N 3 zu Art. 63 StrG).

In Bezug auf Zugänge hält das Strassengesetz einzig fest, dass einerseits notwendige Zufahrten und Zugänge zu Grundstücken nach Möglichkeit benutzbar zu halten sind, andererseits aber beschränkt oder aufgehoben werden können, wenn Verkehrssicherheit oder Strassenbau es erfordern (Art. 65 StrG).

bb) Nach den bewilligten Plänen (namentlich dem Plan "Umgebungsgestaltung vom 3./4. August 1990") war vorgesehen, dass die interne Erschliessung entlang der Nordseite der Mehrfamilienhäuser Mühlebachstrasse 33 und 35 mit einer Rabatte, welche zwischen den beiden Mehrfamilienhäusern auf einer Länge von rund 8 m unterbrochen war, gegen die Mühlebachstrasse abgegrenzt wird. Die Ausführung mit direkten Zugängen von den Hauseingängen der Mehrfamilienhäuser entsprach damit nicht den bewilligten Plänen. Dass Alex Brunner deshalb aufgefordert wurde, den rechtmässigen Zustand herzustellen, ist somit mit Blick auf Art. 130 Abs. 2 BauG - jedenfalls aufsichtsrechtlich - genau so wenig zu beanstanden wie die (förmliche) Baubewilligung durch die Baukommission. Fehl geht dabei der Einwand, das Bau-

gesuch sei nicht unterzeichnet gewesen, weil in einem nachträglichen Baubewilligungsverfahren die Unterzeichnung des Baugesuchs durch den oder die Grundeigentümer für die rechtliche Beurteilung des Vorhabens nicht erforderlich ist (Unveröffentlichtes Urteil des Bundesgerichtes vom 14. Mai 1996 i.S. E.B., 7). Kommt hinzu, dass sich Alex Brunner bzw. sein Rechtsvorgänger dagegen anfänglich nicht zur Wehr setzte und erstmals am 30. April 1998 bemängelte, die Zugänge seien nicht bewilligungspflichtig gewesen. Der Anzeige ist in diesem Punkt keine Folge zu leisten.

c) aa) Hinsichtlich der Parkplätze an der nordöstlichen Ecke von Grundstück Nr. 41 ist unbestritten, dass diese nicht entsprechend den bewilligten Plänen ausgeführt wurden, weshalb die zuständige Gemeindebehörde nach Art. 130 Abs. 2 BauG grundsätzlich gehalten war, den rechtmässigen Zustand herzustellen. Der sinngemässe Einwand von Alex Brunner, die Parkplätze seien abgenommen worden, ist unbehelflich. Erstens macht auch er nicht geltend, die für Baubewilligungen zuständige Baukommission (Art. 66 aBauR, Art. 73 des Baureglementes vom 28. März 1995 [abgekürzt BauR]) habe die Abnahme durchgeführt, zweitens würde selbst eine solche Abnahme den formell rechtswidrigen Zustand nicht beseitigen. Nicht von Bedeutung ist deshalb, wann die Schlussabnahme stattgefunden hat, wobei die Behauptung des Anzeigers, es sei nachträglich auf den Plänen der 2. April 1990 als Datum der Schlussabnahme eingetragen worden, in den Akten keinen Niederschlag findet.

bb) Nach Art. 70 Abs. 1 aBauR war zum fraglichen Zeitpunkt der Gemeinderat für die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands bei widerrechtlich erstellten Bauten und Anlagen zuständig. Die Baukontrolle erfolgte durch die Baukommission oder die von ihr beauftragten Organe. Beanstandungen waren dem Bauherrn bzw. der verantwortlichen Bauleitung unverzüglich anzuzeigen (Art. 60 Abs. 2 aBauR). Nach dem Geschäftsreglement der Baukommission vom 6. Dezember 1988 – welches nach den vorliegenden Beschlüssen (formell) nie aufgehoben worden ist – wurde die Baukontrolle dem Bausekretariat zugewiesen. Über Verfügungen betreffend Abbruch und Wiederherstellung bestehen keine abweichenden Regelungen.

cc) In dem zu beurteilenden Fall "verfügte" am 25. Juni 1993 der Bausekretär, dass die Parkplätze um 0.28 m zu verlängern und die Hecke um 0.5 m zu versetzen seien. Der dagegen erhobene Rekurs bei der Baukommission wurde von dieser am 8. September 1993 abgewiesen. Auf den anschliessenden Rekurs trat der Gemeinderat, welcher an sich für die Verfügung betreffend Wiederherstellung nach Art. 70 aBauR zuständig war, am 2. November 1993 infolge verspäteter Einreichung nicht ein. Damit wurde einerseits die klare und eindeutige funktionelle Zuständigkeit krass missachtet, andererseits liegt kein Entscheid der an sich zuständigen Behörde vor. Die Verletzung der funktionellen Zuständigkeit stellt jedoch einen besonders schweren Mangel dar (Häfelin/Müller, a.a.O., N 773; VerwGE vom 18. Februar 1999 i.S. S., 11), der vorliegend auch offensichtlich und leicht erkennbar war. Weil keine Gründe ersichtlich sind, welche die Rechtssicherheit ernsthaft gefährden könnten, und Nichtigkeit von Amtes wegen zu beachten ist, sind die Verfügung des Bausekretärs vom 25. Juni 1993, der Rekursentscheid der Baukommission vom 8. September 1993 sowie der Entscheid des Gemeinderates vom 19. Oktober 1993 als nichtig zu betrachten, wobei zusätzlich zu beachten ist, dass die Parkplätze selbst nach Ansicht der Baukommission gemäss Protokoll vom 20. Oktober 1992 ohne Weiteres gegen die Mühlebachstrasse hätten verschoben und bewilligt werden können, zumal sowohl Sichtweite als auch Abstandsvorschriften eingehalten waren (Art. 108 Abs. 1 StrG). Bezüglich des Entscheids des Gemeinderates kommt hinzu, dass dieser auch noch das rechtliche Gehör verletzte, indem er Alex Brunner nicht zur verpassten Frist anhörte (BGE 115 Ia 11) und sich wenigstens aus dem Entscheid selbst nicht ergibt, dass die Abstandsvorschriften (Art. 7 Abs. 2 VRP) eingehalten wurden. Im Übrigen hat weder die Baukommission noch der Gemeinderat über das Begehren um Ersatz der ausseramtlichen Kosten entschieden.

Nichtig ist dadurch auch die Androhung der Ersatzvornahme durch den Gemeinderat vom 11. Januar 1994, nachdem ihr das Fundament fehlt.

dd) Aufsichtsrechtlich nicht zu beanstanden sind demgegenüber – obwohl ebenfalls in Missachtung der Zuständigkeitsordnung erfolgt (siehe Art. 63 Abs. 3 BauR) – die Rücksendungen des (neuen) Baugesuchs durch den Bausekretär vom 21. Januar und 3. Mai 1994. Weil es sich nicht um Verfügungen handelte, sondern allenfalls um die Verweigerung einer Amtshandlung, hätte sich Alex Brunner dagegen innert dreissig Tagen mit einer Rechtsverweigerungsbeschwerde nach Art. 88 Abs. 1 lit. a in Verbindung mit Art. 89 Abs. 1 lit. a und Art. 90 VRP zur Wehr setzen müssen.

ee) Weil die Baukommission die heute bestehende Situation am 3. November 1998 auf erneutes Gesuch hin bewilligte und diese Bewilligung inzwischen in Rechtskraft erwachsen ist, ergibt sich zusammenfassend, dass der Anzeige insoweit Folge zu geben ist, als die Nichtigkeit der erwähnten Verfügungen und Entscheide festzustellen ist.

3 Stützmauern und Hecken auf Parzelle Nr. 56, Mittlerer Botsberg 84

a) Abgesehen davon, dass die Garage zusammen mit dem Schleppdach die zulässige Grundfläche für Nebenbauten nach Art. 35 Abs. 1 aBauR offensichtlich überschreitet, ergibt sich aus den Akten eindeutig, dass die Stützmauer mit einer Höhe von rund 1.5 m nicht Bestandteil der im Zusammenhang mit der Erstellung von Bauten und Anlagen auf Grundstück Nr. 56 erteilten Baubewilligungen ist.

b) Nach Art. 78 Abs. 2 lit. f BauG sind Mauern und Einfriedungen von mehr als 1.2 m Höhe längs öffentlichen Strassen, Wegen und Plätzen sowie von mehr als 1.8 m Höhe entlang von Grundstücksgrenzen bewilligungspflichtig. Daraus folgt grundsätzlich, dass Mauern von geringerer Höhe nicht baubewilligungspflichtig sind. Die Praxis hat jedoch den Grundsatz aufgestellt, dass eine Baubewilligungspflicht dann besteht, wenn mit der Mauer ein oben liegendes Grundstück aufgeschüttet und mit einer neuen Böschung versehen wird und dadurch der Mauer die Funktion einer Stützmauer zukommt (GVP 1998 Nr. 28). Zu prüfen ist daher, ob die Terrainveränderung auf Grundstück Nr. 56 (Auffüllung oder Anböschung) einer Baubewilligung bedarf (Art. 78 Abs. 2 lit. g BauG). Ist diese Frage zu bejahen, unterliegt auch die Stützmauer als Bestandteil der Aufschüttung der Bewilligungspflicht, und zwar unabhängig von der Höhe der Mauer (GVP 1998 Nr. 28). Eine Terrainveränderung ist eingreifend und damit bewilligungspflichtig, wenn sie in Form, Gestalt und Ausmass derart in Erscheinung tritt und auf die Nachbarschaft oder den öffentlichen Grund in der Weise einwirkt, dass dadurch öffentliche Interessen berührt werden (M. Zemp, a.a.O., 340 f. und 358 f.).

c) Entsprechend der Praxis der Baukommission Flawil sind Terrainveränderungen von mehr als 1 m eingreifend und damit bewilligungspflichtig (siehe Sachverhalt Ziff. 1.I). Diese Praxis ist nicht zu beanstanden, zumal eine 1 m hohe Schüttung oder Abgrabung mit Stützmauer wohl regelmässig auch bezüglich Form, Gestalt und Ausmass auf die Nachbarschaft einwirkt und damit als eingreifend zu betrachten ist, namentlich wenn die Mauer an der Grenze oder an einer öffentlichen Strasse liegt. Unverständlich ist somit einzig, dass die Baukommission anlässlich der Besprechung am 26. Januar 1998 gegenüber Alex Brunner eine davon abweichende Ansicht vertrat.

d) Nachdem feststeht, dass die Terrainveränderung bewilligungspflichtig ist und ein Baubewilligungsverfahren bisher nicht durchgeführt wurde, ist dies nachzuholen bzw. gegebenenfalls die Wiederherstellung anzuordnen (Art. 130 BauG). Dass Alex Brunner sein Wiedererwägungsgesuch erst am 27. Oktober 1997 einreichte, ist ohne Bedeutung, weil die zuständige Gemeindebehörde von Amtes wegen verpflichtet ist, gegen baurechtswidrige Zustände einzuschreiten (Art. 130 Abs. 2 BauG).

e) aa) Hinsichtlich der Hecken und Bäume auf Grundstück Nr. 56 ist zu unterscheiden, ob diese entlang der Grundstücksgrenzen oder des Unterbotsbergwegs gepflanzt wurden, denn nur der letztere Fall ist – ausgenommen die Frage der Umgebungsgestaltung nach Art. 75bis BauG

und der Schutzgegenstände nach Art. 98 BauG – öffentlich-rechtlich von Bedeutung. Im ersteren Fall ist einzig Zivilrecht mit den entsprechenden Verfahrensvorschriften anwendbar (siehe Art. 98 EGzZGB) und der Anzeige schon aus diesem Grund keine Folge zu geben.

bb) Nach Art. 104 lit. c StrG (und auch Art. 38 BauR) haben Lebhäge, Zierbäume und Sträucher ohne besondere Vorschriften von allen Strassen und Wegen (Art. 1 Abs. 2 StrG) grundsätzlich einen Abstand von 0.6 m einzuhalten; bei einer Höhe von über 1.8 m zusätzlich die Mehrhöhe (D. Gmür, in: Kurzkomentar zum st.gallischen Strassengesetz vom 12. Juni 1988, St.Gallen 1989, N 7 zu Art. 104 StrG). Die Abstände werden ab Strassengrenze gemessen. Ist keine Strassenparzelle ausgeschieden, wird ab Strassenrand gemessen, wobei als Strassenrand die Abgrenzung von der Verkehrsfläche gilt (Art. 107 Abs. 1 und 2 StrG).

cc) Auf Grund des Augenscheins steht fest, dass die Thujahecke entlang des Unterbotsbergwegs den Strassenabstand nicht einhält. Die zuständige Gemeindebehörde (Art. 11 StrG) hat deshalb grundsätzlich zu prüfen, ob eine Ausnahmegewilligung erteilt werden kann (Art. 108 StrG) bzw. ob und inwieweit Massnahmen notwendig sind (Art. 100 StrG; D. Gmür, a.a.O., N 5 zu Art. 108 StrG).

f) Insgesamt ergibt sich somit, dass die zuständige Gemeindebehörde einerseits ein Baubewilligungsverfahren für die Stützmauer bzw. Terrainveränderung durchführen sowie strassenpolizeiliche Massnahmen für die Thujahecke entlang des Unterbotsbergwegs prüfen und soweit notwendig anordnen muss. Weil sich der Gemeinderat mit Beschluss vom 17. Oktober 2000 bereit erklärte, die entsprechenden Verfahren durchzuführen, ist der Anzeige in diesem Punkt dennoch keine Folge zu geben.

4. Stützmauern und Bepflanzung bei der Reiheneinfamilienhausüberbauung Kerbelring II auf den Grundstücken Nrn. 2831, 2846 und 2949

a) aa) Nach den Akten steht fest, dass die Baukommission einerseits Art. 84 Abs. 2 BauG verletzte, indem sie die öffentlich-rechtlichen Einsprachen bereits am 13. Dezember 1988 abwies, die Baubewilligung aber erst am 7. Februar 1989 erteilte. Andererseits ist ebenso klar, dass die Baukommission bei der Erteilung der Baubewilligung erstens die Vorschriften über die Einheit der Baubewilligung (Art. 87 BauG) verletzte – womit wohl die primäre Ursache für die heutige Situation gesetzt wurde – sowie zweitens die Vorschriften des Überbauungsplans Kerbelring II (Art. 3 Abs. 1 der Besonderen Vorschriften) und die Anordnungen der Regierung im Entscheid vom 10. Mai 1989 (Nr. 654) missachtete, weil sie die Bewilligung der Umgebungsgestaltung vorbehielt, trotzdem aber einen Ausnützungsbonus von 20 Prozent gewährte. Kommt hinzu, dass einerseits eine Bewilligung für die Umgebungsgestaltung – zumindest nach den eingereichten Akten – bis heute nicht vorliegt, obwohl dies eigentlich vor Inangriffnahme der Umgebungsarbeiten hätte geschehen sollen, andererseits die heute bestehende Umgebungsgestaltung offensichtlich nicht den Vorschriften des Überbauungsplans Kerbelring II entspricht. Für die Umgebungsgestaltung ist somit ein nachträgliches Baubewilligungsverfahren durchzuführen.

bb) Nach den Feststellungen am Augenschein sowie den Akten ist zudem erstellt, dass die Stützmauer teilweise in der Verkehrsfläche des Mittleren Botsbergwegs (Art. 107 StrG) steht.

b) aa) Nach Art. 4 aBauR lag die Zuständigkeit für die Erteilung von Ausnahmegewilligungen im Sinn von Art. 77 BauG beim Gemeinderat. Ebenso war und ist der Gemeinderat mangels anderer Regelung (Art. 136 GG und Art. 22 lit. g der Gemeindeordnung vom 22. Dezember 1980) für die Durchführung des Planverfahrens bei öffentlichen Strassen zuständig, welches für Erlass und Änderung des Strassenplans wie auch für den Strassenbau notwendig ist (Art. 39 StrG).

bb) Der Beschluss der Baukommission vom 26. März 1991 betreffend Stützmauer entlang des Mittleren Botsbergwegs erging – wie auch Baukommission und Gemeinderat in ihren Ent-

scheiden vom 3. November 1998 bzw. 9. Februar 1999 festhielten – erstens in Missachtung der Verfahrensordnung für das Baubewilligungsverfahren (Art. 82 BauG [in der Fassung gemäss Nachtragsgesetz zum Baugesetz vom 6. Januar 1983 [nGS 18-56; abgekürzt NGzBauG]). Zweitens wurde die Zuständigkeitsordnung verletzt, weil die Bewilligung der Baukommission eine Abweichung vom Überbauungsplan Kerbelring II sowie faktisch eine Änderung des Strassenverlaufs umfasste, indem die bereits erstellte Stützmauer teilweise in der Verkehrsfläche steht (Art. 107 StrG), weshalb parallel zum (nicht durchgeführten) Baubewilligungsverfahren auch ein Strassenplanverfahren durchzuführen gewesen wäre. Die Zuständigkeit lag indessen in beiden Fällen beim Gemeinderat.

cc) Das dem Beschluss der Baukommission vom 26. März 1991 folgende Schreiben vom 21. Juni 1991 ist erstens nur vom Bausekretär unterzeichnet, zweitens gibt es nicht in allen Teilen das wieder, was die Baukommission am 26. März 1991 beschlossen hat (Höhe der Stützmauer), und schliesslich drittens fehlen Baugesuch oder bewilligte Pläne, welche genügend Aufschluss über Lage und Ausmass der Stützmauer geben würden. Insgesamt kann deshalb weder der Baukommission noch dem Gemeinderat gefolgt werden, welche davon ausgehen, dass das Schreiben vom 21. Juni 1991 eine Baubewilligung bzw. eine Verfügung sei. Und selbst wenn grundsätzlich von einer Verfügung bzw. einer Baubewilligung ausgegangen werden könnte, wäre diese angesichts der zahlreichen und schwerwiegenden formellen wie materiellen Mängel nichtig. Zwar ist anzuerkennen, dass damit die Rechtssicherheit gefährdet wird, doch überwiegen die öffentlichen Interessen an der richtigen Anwendung des objektiven Rechts eindeutig, zumal auf Grund der Verletzung der strassenrechtlichen Vorschriften nicht nur Privatinteressen tangiert sind und die Annahme der Nichtigkeit nicht zwingend die Wiederherstellung nach sich zieht.

dd) Weil sowohl der Beschluss der Baukommission vom 3. November 1998 als auch der Rekursentscheid des Gemeinderates vom 9. Februar 1999 die Aspekte der Ausnahmebewilligung als auch des Strassenplanverfahrens ausser Acht liessen, liegen ihnen sowohl fehlerhafte Tatsachenermittlung als auch eine fehlerhafte Rechtsauslegung zu Grunde. Nichtigkeit liegt nicht vor, da sie nicht auf dem Schreiben vom 21. Juni 1991 aufbauten, sondern einzig das Gesuch von Alex Brunner um Durchführung eines nachträglichen Baubewilligungsverfahrens zum Inhalt hatten. Dennoch ist ihr Widerruf angezeigt, weil das Interesse an der Anwendung des objektiven Rechts – namentlich die Vorschriften über Ausnahmebewilligungen (Art. 77 BauG) und über das Strassenrecht – erheblich sind und die Aufhebung den Verfügungsadressaten Alex Brunner nicht beeinträchtigt (Art. 28 VRP).

c) Weil der Gemeinderat bereit ist, die notwendigen Verfahren durchzuführen, ist der Anzeige nur insoweit Folge zu geben, als das Nichtbestehen einer Baubewilligung festgestellt wird und der Beschluss der Baukommission vom 3. November 1998 und der Rekursentscheid des Gemeinderates vom 9. Februar 1999 widerrufen werden.

Im Rahmen der Durchführung des Baubewilligungs- und des Strassenplanverfahrens kann die zuständige Behörde im Sinn einer Empfehlung auch prüfen, ob der Überbauungsplan Kerbelring II, welcher am 29. Juli 1988 rechtsgültig wurde, aufgehoben werden kann, weil die Überbauung nach neuem Baureglement voraussichtlich den Regelbauvorschriften entsprechen dürfte und zehn Jahre seit Erlass des Überbauungsplans vergangen sind (Art. 32 und 33 BauG).

5. Reiheneinfamilienhäuser auf Grundstück Nr. 49, Mühlebachstrasse

6. Mehrfamilienhäuser auf den Grundstücken Nrn. 1863 und 1899, Stockenstrasse 14 und 16

7. Erschliessung Mittlerer Botsberg

a) Nach Art. 19 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (SR 700.1; abgekürzt RPG) werden Bauzonen durch das Gemeinwesen innerhalb der im Erschliessungsprogramm vorgesehenen Frist erschlossen. Erschliesst das Gemeinwesen Bauzonen nicht fristgerecht, ist den Grundeigentümern zu gestatten, ihr Land nach den vom Gemeinwesen genehmigten Plänen selber zu erschliessen oder die Erschliessung durch das Gemeinwesen nach den Bestimmungen des kantonalen Rechts zu bevorschussen (Art. 19 Abs. 3 RPG).

Die politische Gemeinde ist im Kanton St.Gallen verpflichtet, die Erschliessung der Bauzonen vorausschauend zu planen. Diese ist nach Bedarf und zeitgerecht, wenn nötig in Etappen, durchzuführen. Die politische Gemeinde kann Grundeigentümer ermächtigen, öffentliche Erschliessungsanlagen nach genehmigten Plänen vorläufig auf eigene Rechnung zu erstellen, soweit dadurch die planmässige bauliche Entwicklung der Gemeinde nicht gestört wird (Art. 50 BauG).

Die Zuständigkeit für die Erschliessung der Bauzonen liegt damit primär bei der politischen Gemeinde. Ein Recht zur ersatzweisen Erschliessung durch Private besteht nur dann und insoweit, als die politische Gemeinden ihrer Verpflichtung nicht nachkommt und die Pläne von der politischen Gemeinde genehmigt wurden. Es sind somit grundsätzlich nicht die Privaten, denen die Wahl über Erschliessungsweg, Erschliessungsrichtung und sonstigen Anforderungen an die Erschliessungsanlage (Zugangsnormen, Konstruktionsbedingungen) zukommt. Die Planungshoheit der politischen Gemeinden bleibt unangetastet (Urs Reymann, Erschliessungsrecht und Erschliessungsprogramm: Vollzugshilfe zu den neuen bundesrechtlichen Bestimmungen über die Erschliessung, Bern 1999, 25).

b) aa) Vorliegend wird vom Anzeiger unter anderem geltend gemacht, die politische Gemeinde verzögere die Erschliessung. Dagegen steht grundsätzlich die Rechtsverweigerungsbeschwerde nach Art. 88 in Verbindung mit Art. 89 Abs. 1 lit. b VRP offen, welche an keine Frist gebunden ist (Art. 90 Abs. 2 VRP). Der Anzeige ist somit in diesem Punkt keine Folge zu leisten. Der Vorwurf der Verzögerung wäre überdies auch unbegründet.

Das Recht zur ersatzweisen Erschliessung setzt nämlich einerseits voraus, dass eine Verzögerung besteht, andererseits ist es grundsätzlich zwingend, dass die Pläne von der zuständigen Behörde genehmigt sind. Die von Alex Brunner eingereichten Pläne erfüllen die Anforderungen an ein Strassenprojekt nach Art. 40 StrG offensichtlich nicht, weshalb eine Genehmigung zurzeit nicht Frage kommen kann.

bb) Zuzustimmen ist dem Anzeiger allerdings insoweit, als öffentliche Strassen nach Art. 59 Abs. 4 lit. a BauG gegenüber Gewässern grundsätzlich keinen Abstand einhalten müssen. Er erkennt dabei jedoch, dass namentlich auch Gründe der Wasserbaupolizei oder ökologische Bedürfnisse (siehe Art. 33 StrG) einen Abstand vom Gewässer notwendig machen können. Kommt hinzu, dass dem Anzeiger gegen ein allfälliges Projekt die ordentlichen Rechtsmittel offen stehen (Art. 45 f. StrG), soweit die Gemeinde die Erschliessung nicht entsprechend seinen Absichten festlegt und dies den Voraussetzungen und Grundsätzen des Strassenbaus widerspricht (Art. 32 und 33 StrG).

cc) Nicht zutreffend ist in materieller Hinsicht, dass Bankette nicht zur Strasse gehören. Sie dienen als Abschluss und Einfassung der Schichten des Oberbaus sowie der Sicherheit, indem sie die Sicht und die Ausnützung der Fahrbahn verbessern (GVP 1991 Nr. 67).

c) Im Rahmen des Schriftverkehrs verlangte Alex Brunner, dass Baukommissionspräsident Felix Bossart in Ausstand treten müsse. Die Baukommission entschied über dieses Begehren unter Verweis auf Beschlüsse des Gemeinderates am 20. September 1999, wobei der Entscheid auch von Felix Bossart unterzeichnet ist.

Nach Art. 7 Abs. 2 VRP – der auch im nicht streitigen Verfahren Anwendung findet – entscheidet die Gesamtbehörde in Abwesenheit des Betroffenen über Anstände betreffend Ausstand. Ein Ausstandsbegehren kann jederzeit gestellt werden. Die Behörde kann dabei allerdings schon auf Grund der sehr unterschiedlichen Ausstandsgründe (Art. 7 Abs. 1 lit. a bis c) nicht für alle, namentlich nicht für künftige Geschäfte entscheiden. Vielmehr ist vorweg in jedem einzelnen Fall von Amtes wegen durch jedes Behördemitglied selbst zu prüfen, ob Ausstandsgründe vorliegen. Liegt ein Ausstandsbegehren vor, ist darüber zu entscheiden, wobei der Gesuchsteller damit zu rechnen hat, dass er die Kosten tragen muss (Art. 94 ff. VRP). Dies gilt im Übrigen für alle untersuchten Fälle.

d) Zusammenfassend ergibt sich somit, dass der Anzeige insoweit Folge zu leisten ist, als der Gemeinderat anzuweisen ist, für die Durchsetzung der Ausstandsvorschriften zu sorgen.

8.

9. *Dachausbau Einfamilienhaus auf Grundstück Nr. 2215, Meierseggstrasse*

10.

11. *Baugesuch Umbau bestehende Scheune und Anbau Jauchegrube mit Auslauf für Schweine auf Parzelle Nr. 1427, Rudlen*

12. *Vorabklärung Anbau Schweinestall, Neubau Jauchegrube mit Auslauf für Schweine auf Parzelle Nr. 1009, Rütiweg*

13. *Mehrfamilienhäuser auf den Grundstücken Nrn. 3185 und 879, Riedernstrasse*

14. *Bauermittlung Wohn- und Geschäftshaus auf Parzelle Nr. 786, Stockenstrasse*

15. *Mehrfamilienhaus auf den Grundstücken Nrn. 18 und 2537, Waldrainweg*

16.

III. Öffentliches Beschaffungswesen

1. *Allgemeines*

2. *Pflegestation im Kantonalen Spital Flawil (Osttrakt): Sanierung und Umbau in ein Betagtenheim; Vergabe der Architekturleistungen*

3. *Pflegestation im Kantonalen Spital Falwil (Osttrakt): Sanierung und Umbau in ein Betagtenheim; Vergabe Baumeisterarbeiten*

4. *Pflegestation im Kantonalen Spital Falwil (Osttrakt): Sanierung und Umbau in ein Betagtenheim; Vergabe Heizungs- und Lüftungingenieurarbeiten*

5. *Projekt Werkhof: Vergabe der Architekturarbeiten*

6. *Vergabe der Druckaufträge für den jährlichen Amtsbericht*

7. *Weitere Vergaben*

8. *Massnahmen*

IV. Organisation

1. *Anstellungsverhältnis Urs Angehrn*

2. *Anstellungsverhältnis Patrick Bischof*

3. *Organisation der Bauverwaltung*

4. *Gemeinderat und Geschäftsprüfungskommission*

V.

VI. Kosten

1. a) Nach Art. 241 Abs. 3 GG kann der Anzeiger zur Zahlung einer Gebühr und zum Ersatz der Barauslagen verpflichtet werden, wenn die Anzeige offensichtlich unbegründet ist. Unbegründet sind die Vorwürfe betreffend Korruption und "Mafiamethoden", hinsichtlich angeblicher Drohungen gegenüber dem Anzeiger selbst sowie Dritten im Rahmen von Baubewilligungsverfahren, von Mobbing innerhalb der Gemeindeverwaltung, der Sanierung des Goldbachs und dem Bau der Abwasserreinigungsanlage Oberglatt des Abwasserverbandes Flawil-Degersheim-Gossau sowie der generellen und pauschalen Behauptung, die Vergaben der Sanitär-, der Elektro- und der Bauingenieurarbeiten beim Umbau des Ostrakts des Spitals Flawil in ein Betagtenheim seien entgegen den Vorschriften über das öffentliche Beschaffungswesen erfolgt. Gleich zu entscheiden ist auch bezüglich der Vorwürfe im Zusammenhang mit dem Baubewilligungsverfahren für das Einfamilienhaus auf Grundstück Nr. 1755 (siehe Sachverhalt Ziff. IV).

b) Auf die Erhebung einer Gebühr ist trotzdem zu verzichten, weil der Aufwand zur Feststellung der unbegründeten Vorwürfe vergleichsweise gering war. Der Anzeiger wird allerdings darauf aufmerksam gemacht, dass er bei gleichartigen Vorwürfen nicht mehr damit rechnen darf, auf die Erhebung amtlicher Kosten werde verzichtet.

2.

3. Soweit der Anzeiger sein sinngemässes Schadenersatzbegehren auch als Begehren um Ersatz der ausseramtlichen Kosten verstanden haben will, ist dieses abzuweisen.

Das Gemeindegesetz regelt die ausseramtlichen Kosten nicht. Nach Art. 242 GG richtet sich der Rechtsschutz in Verwaltungsstreitsachen nach den Vorschriften über die Verwaltungsrechtspflege, welches ebenfalls keine Bestimmungen über die Parteikosten in aufsichtsrechtlichen Verfahren enthält. Für eine Entschädigung besteht auf Grund der Stellung der Beteiligten bei einer aufsichtsrechtlichen Anzeige, der grundsätzlichen Kostenlosigkeit des Verfahrens

sowie mit Blick auf die Regelung in erstinstanzlichen und in Einspracheverfahren nach Art. 98 Abs. 3 lit. b VRP kein Anlass (Merkli/Aeschlimann/Herzog, Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Bern, Rz 17 zu Art. 101).

VII. Eröffnung des Entscheids

1. Der Anzeiger stellte im Verlauf des Verfahrens das sinngemässe Begehren, es sei ihm der gesamte Entscheid zu eröffnen. Dies widerspricht der klaren gesetzlichen Regelung von Art. 241 Abs. 2 GG und würde auch den Vorschriften über den Datenschutz widersprechen. Das Begehren ist abzuweisen. Dem Anzeiger sind nur die Art der Erledigung der Anzeige (Dispositiv, soweit es die Anzeige betrifft) sowie diejenigen Sachverhalte und Erwägungen bekannt zu geben, von denen er selbst betroffen ist (es sind dies aus dem Sachverhalt die Ziff. I.A bis I.D und I.F., Ziff. IV, Ziff. V.A bis V.C und V.H, Ziff. VI.A sowie Ziff. VII, aus den Erwägungen die Ziff. I, Ziff. II.1 bis II.4 und II.7 sowie Ziff. VI.1 und VI.3, Ziff. VII und Ziff. VIII).

2. Nachdem der Anzeiger die Angelegenheit sowohl in einer eigenen Zeitung als auch im Internet publizierte und ein erhebliches öffentliches Interesse daran besteht, soll die Öffentlichkeit über deren Erledigung orientiert werden. Das Baudepartement ist zu ermächtigen, die Öffentlichkeit zu orientieren.

VIII. Rechtsmittel

Nach Art. 59bis Abs. 2 lit. a Ziff. 1 VRP kann in aufsichtsrechtlichen Angelegenheiten vom betroffenen Gemeinwesen Beschwerde beim Verwaltungsgericht erhoben werden, wenn eine Verletzung der Autonomie geltend gemacht wird.

Beschwerde beim Verwaltungsgericht kann sodann bezüglich des Kostenentscheids erhoben werden (Art. 59bis Abs. 1 VRP), soweit Kosten erhoben werden (Kölz/Bosshart/Röhl, a.a.O., N 42 zu den Vorbemerkungen zu §§ 19 bis 28).

Soweit der Anzeige keine Folge gegeben wird und keine aufsichtsrechtlichen Massnahmen getroffen werden, steht gegen diesen Entscheid kein Rechtsmittel zur Verfügung (BGE 103 Ib 158, 102 Ib 84 f.; GVP 1974 Nr. 20).

Die Regierung beschliesst:

1. Der Anzeige von Alex Brunner, Wetzikon, wird bezüglich Schadenersatz und Vorwürfen betreffend Korruption und "Mafiamethoden" sowie hinsichtlich angeblicher Drohungen gegenüber dem Anzeiger selbst sowie Dritten im Rahmen von Baubewilligungsverfahren, betreffend Mobbing innerhalb der Gemeindeverwaltung, Sanierung des Goldbachs und Bau der Abwasserreinigungsanlage Oberglatt des Abwasserverbandes Flawil-Degersheim-Gossau sowie Vergaben der Sanitär-, der Elektro- und der Bauingenieurarbeiten beim Umbau des Osttrakts des Spitals Flawil in ein Betagtenheim und der Vorwürfe im Zusammenhang mit dem Baubewilligungsverfahren für das Einfamilienhaus auf Grundstück Nr. 1755 keine Folge gegeben.

2. Der Anzeige von Alex Brunner, Wetzikon, betreffend die Mehrfamilienhäuser auf Grundstück Nr. 41, Mühlebachstrasse 33 und 35, wird insoweit Folge gegeben, als die Nichtigkeit der Verfügung des Bausekretärs vom 25. Juni 1993, des Rekursentscheids der Baukommission vom 8. September 1993 sowie der Entscheide des Gemeinderates vom 19. Oktober 1993 und 11. Januar 1994 festgestellt wird. Im Übrigen wird der Anzeige in diesem Punkt keine Folge gegeben.
3. a) Es wird zur Kenntnis genommen, dass der Gemeinderat dafür sorgt, dass die zuständige Gemeindebehörde für die Stützmauer an der Nordseite von Grundstück Nr. 56 ein nachträgliches Baubewilligungsverfahren durchführt sowie Massnahmen betreffend Thujahecke entlang des Unterbotsbergwegs prüft.
b) Der Anzeige wird in diesem Punkt keine Folge gegeben.
4. a) Es wird zur Kenntnis genommen, dass der Gemeinderat dafür sorgt, dass die zuständige Gemeindebehörde ein nachträgliches Baubewilligungsverfahren für die Umgebungsgestaltung sowie ein Baubewilligungs- und ein Strassenplanverfahren für die Stützmauer bei der Reiheneinfamilienhausüberbauung Kerbelring II durchführt.
b) Die Verfügung der Baukommission vom 3. November 1998 und der Rekursentscheid des Gemeinderates vom 9. Februar 1999 werden widerrufen.
c) Im Übrigen wird der Anzeige in diesem Punkt keine Folge gegeben.
5. Der Anzeige bezüglich Reiheneinfamilienhäuser auf Grundstück Nr. 49, Mühlebachstrasse, wird keine Folge geleistet.
6. a) Es wird zur Kenntnis genommen, dass der Gemeinderat dafür sorgt, dass die zuständige Behörde für den vorgenommenen Ausbau der Stockenstrasse im Bereich der Liegenschaft Stockenstrasse 14 und 16 ein Strassenplanverfahren sowie hinsichtlich des Kinderspielplatzes und der Gartengerätehäuser auf den Grundstücken Nrn. 1863 und 1899 ein nachträgliches Baubewilligungsverfahren durchführt.
b) Der Anzeige wird in diesem Punkt keine Folge gegeben.
7. Hinsichtlich Erschliessung Mittlerer Botsberg wird der Anzeige insoweit Folge gegeben, als die Baukommission erneut über den Ausstand von Gemeinderat Felix Bossart entscheiden muss.
8. Hinsichtlich
 - Nachträgliches Baubewilligungsverfahren Garagenanbau auf Parzelle Nr. 1571, Grobenentschwil
 - Dachausbau Einfamilienhaus auf Grundstück Nr. 2215, Meierseggstrasse
 - Baugesuch Umbau bestehende Scheune und Anbau Jauchegrube mit Auslauf für Schweine auf Parzelle Nr. 1427, Rudlen
 - Vorabklärung Anbau Schweinestall, Neubau Jauchegrube mit Auslauf für Schweine auf Parzelle Nr. 1009, Rütliweg
 - Bauermittlung Wohn- und Geschäftshaus auf Parzelle Nr. 786, Stockenstrasse
 - Mehrfamilienhaus auf den Grundstücken Nrn. 18 und 2537, Waldrainwegwird der Anzeige im Sinn der Erwägungen keine Folge gegeben.
9. a) Es wird zur Kenntnis genommen, dass der Gemeinderat dafür sorgt, dass die zuständige Behörde bezüglich der baurechtswidrigen Zustände auf den Grundstücken

- Nrn. 3185 und 879, Riedernstrasse, ein nachträgliches Baubewilligungsverfahren durchführt.
- b) Der Anzeige wird keine Folge gegeben.
- 10.
11. a) Der Gemeinderat wird bei Arbeitsvergaben angewiesen, das Kriterium "Wertschöpfung in der Region" nicht mehr als Zuschlagskriterium zu verwenden und sämtliche Zuschlagskriterien diskriminierungsfrei anzuwenden.
- b) Der Anzeige ist insoweit Folge zu geben.
13. a) Es wird zur Kenntnis genommen, dass der Gemeinderat dafür sorgt, dass alle Baubewilligungen zwischen 1. Januar 1988 und 31. Dezember 1998 auf Vollständigkeit der Dossiers und Vorliegen einer rechtsgültigen Bewilligung überprüft werden.
- b) Der Gemeinderat spricht die Einzelheiten der Überprüfung mit der Rechtsabteilung des Baudepartementes ab. Können sich Gemeinderat und Rechtsabteilung des Baudepartementes nicht einigen, entscheidet die Regierung auf Antrag des Baudepartementes.
- Der Gemeinderat erstattet der Rechtsabteilung alle sechs Monate Bericht über den Fortschritt der Arbeiten und die Erledigung der Fälle. Das Baudepartement wird beauftragt, der Regierung Bericht und Antrag zu erstatten, wenn sich massgebliche Verzögerungen ergeben.
- c) Es wird zur Kenntnis genommen, dass der Gemeinderat die im Entwurf vorliegende Reorganisation des Baubewilligungsverfahrens ohne Verzögerung umsetzt.
- d) Der Anzeige wird bezüglich Zusammensetzung und Organisation der Baukommission keine Folge gegeben.
14. Bezüglich Information und Berichterstattung des Gemeinderates und der Geschäftsprüfungskommission wird der Anzeige keine Folge gegeben.
15. Der Gemeinderat wird angewiesen, für die unbedingte Durchsetzung der Ausstandsvorschriften im Sinn von Art. 7 VRP zu sorgen.
- 16.
- 17.
18. Dieser Entscheid wird dem Anzeiger im Sinn der Erwägungen sowie dem Gemeinderat Flawil und der Geschäftsprüfungskommission der Politischen Gemeinde Flawil vollumfänglich eröffnet.
19. Das Baudepartement wird ermächtigt, die Öffentlichkeit über diesen Entscheid zu orientieren.

Rechtsmittelbelehrung: Gegen Ziff. 2, 4b, 11 sowie 13a und b des Entscheids kann der Gemeinderat Flawil nach Art. 59 Abs. 2 lit. a Ziff. 1 VRP innert vierzehn Tagen seit Eröffnung Beschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons St.Gallen, Spisergasse 41, 9001 St.Gallen, erheben, soweit eine Verletzung der Autonomie geltend gemacht wird.

Gegen Ziff. 17 des Entscheids kann der Gemeinderat Flawil nach Art. 59bis Abs. 1 VRP innert vierzehn Tagen seit Eröffnung Beschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons St.Gallen, Spisergasse 41, 9001 St.Gallen, erheben.



Im Namen der Regierung,
Der Präsident:

A handwritten signature in black ink, appearing to read "A. Grüniger".

lic.iur. Anton Grüniger, Landammann

Der Staatssekretär:

A handwritten signature in black ink, appearing to read "M. Gehrler".

lic.iur. Martin Gehrler