

## **Regierungsratsbeschluss**

vom 14. August 2006

Nr. 2006/1518

### **Beschwerde gegen den Entscheid des Gemeinderates Günsberg betreffend Immissionen durch Kirchenglocken**

---

#### **1. Feststellungen**

- 1.1 Mit Entscheid vom 6. März 2006 lehnte der Gemeinderat der Einwohnergemeinde (EG) Günsberg eine "Beschwerde" von Bruno Affolter, welcher sich als Anwohner durch das Glockengeläut der römisch-katholischen Kirche Günsberg gestört fühlte, ab. Dieser hatte sich mit Schreiben vom 5. Januar 2005 an den Gemeinderat gewandt und erklärt, das Geläut – insbesondere nachts – führe bei ihm zu Schlafstörungen und anderen gesundheitlichen Störungen. Der Gemeinderat hatte die Beschwerde durch die Umweltschutzkommission behandeln und durch das kantonale Amt für Umwelt am 3. März 2005 Lärmmessungen durchführen lassen. Im Rahmen der Beschwerdebehandlung hatte die Umweltschutzkommission die römisch-katholische Kirchengemeinde beigezogen, welche an ihrer Kirchgemeindeversammlung vom 14. Juli 2005 die Läutordnung revidiert und eine allgemeine zeitliche Reduktion des Glockengeläuts beschlossen hatte. Der Beschwerdeführer hatte sich mit Schreiben vom 25. August 2005 erneut an den Gemeinderat der EG Günsberg gewandt mit dem Antrag, das Frühgeläut zu verschieben und nachts auf den Glockenschlag zu verzichten.
- 1.2 Der Beschwerdeführer liess den Gemeinderatsbeschluss vom 6. März 2006 mit Beschwerde vom 30. März 2006 – entsprechend der Rechtsmittelbelehrung auf diesem Beschluss – durch Rechtsanwältin Korinna Fröhlich, Uster, beim Regierungsrat anfechten mit den Anträgen, der angefochtene Beschluss sei aufzuheben, die römisch-katholische Kirchengemeinde anzuweisen, das Frühgeläut von Montag bis Samstag nicht vor 7 Uhr ertönen zu lassen und am Sonntag darauf zu verzichten, weiter sei sie anzuweisen, von 20 Uhr bis 6.45 Uhr auf das Glockenschlagen zu verzichten, u.K.u.E.F. zu Lasten der Vorinstanz bzw. Beschwerdegegnerin. Er liess weiter ersuchen, es sei ihm die unentgeltliche Prozessführung zu bewilligen unter Beiordnung der unterzeichnenden Rechtsanwältin als unentgeltliche Rechtsvertreterin.
- 1.3 Das instruierende Bau- und Justizdepartement holte bei der Vorinstanz eine Stellungnahme zur Frage ihrer Zuständigkeit zum angefochtenen Entscheid ein.
- 1.4 Für die Begründung der Rechtsbegehren sowie der Vernehmlassung wird auf die Akten verwiesen, soweit im Folgenden nicht ausdrücklich darauf Bezug genommen wird.

#### **2. Erwägungen**

- 2.1 Der Regierungsrat ist gemäss § 199 Absatz 1 des Gemeindegesetzes vom 16. Februar 1992 (GG; BGS 131.1) für die Behandlung der Beschwerde zuständig. Der Beschwerdeführer ist durch den Entscheid der Vorinstanz vom 6. März 2006 im Sinne von § 199 Absatz 1 GG berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung oder Änderung der erwähnten Verfügung. Er ist somit zur Beschwerdeführung legitimiert. Auf seine frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde ist deshalb einzutreten.
- 2.2 Die vorliegende Beschwerde befasst sich mit den lärmässigen Immissionen, welche vom Glockengeläut der römisch-katholischen Kirche Günsberg ausgehen. Es handelt sich dabei um Einwirkungen einer bestehenden ortsfesten Anlage, welche nach dem Umweltschutzrecht des Bundes, insbesondere nach dem Bundesgesetz über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983 (USG; SR 814.01) und der Lärmschutz-Verordnung vom 15. Dezember 1986 (LSV; SR 814.41) zu beurteilen sind. Gemäss Artikel 36 und 40 LSV ermittelt und beurteilt die Vollzugsbehörde die Aussenlärmimmissionen ortsfester Anlagen. Bei der Beurteilung stützt sie sich auf die in den Anhängen 3 ff. der LSV enthaltenen Belastungsgrenzwerte (Art. 40 Abs. 1 LSV); wenn solche fehlen, beurteilt sie die Lärmimmissionen nach Artikel 15 i.V.m. Artikel 19 und 23 USG (Art. 40 Abs. 3 LSV). Der Vollzug obliegt den Kantonen (Art. 45 LSV). In der kantonalen Lärmschutz-Verordnung vom 2. Juli 2002 (LSV-SO; BGS 812.61) hat der Regierungsrat unter dem Titel „VII. Ermittlung und Beurteilung von Aussenlärmimmissionen ortsfester Anlagen (Art. 36-44 LSV)“ die Baubehörde als zuständige Vollzugsbehörde für die Ermittlung der Aussenlärmimmissionen nach Artikel 36 LSV und deren Beurteilung nach Artikel 40 LSV bezeichnet (§§ 15 und 17 LSV-SO). Baubehörde ist nach § 2 Absatz 2 der Kantonalen Bauverordnung (KBV; BGS 711.61) im Kanton Solothurn die Baukommission der Gemeinde. Im vorliegenden Fall hat nicht die Baukommission, sondern der Gemeinderat der EG Günsberg im angefochtenen Beschluss über das Gesuch zur Begrenzung der Lärmimmissionen durch Kirchengeläut entschieden. Es hat damit eine aufgrund der eidgenössischen und kantonalen Gesetzgebung sachlich unzuständige Behörde den angefochtenen Entscheid gefällt. Es stellt sich damit die Frage, welche rechtliche Folge diese Unzuständigkeit der entscheidenden Behörde für das vorliegende Verfahren hat.
- 2.3 Verfügungen, die wie vorliegend der Fall, inhaltlich rechtswidrig sind oder in Bezug auf ihr Zustandekommen, d.h. die Zuständigkeit und das Verfahren bei ihrer Entstehung, oder in Bezug auf ihre Form Rechtsnormen verletzen, sind fehlerhaft. Mögliche Rechtsfolgen der Fehlerhaftigkeit einer Verfügung sind: Anfechtbarkeit, Nichtigkeit, Widerrufbarkeit oder die Auslösung einer Staatshaftung für entstandenen Schaden (Häfelin/Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Auflage, Zürich 2002, Rz. 949).
- 2.3.1 Nichtigkeit bedeutet absolute Unwirksamkeit. Die nichtige Verfügung entfaltet keinerlei Rechtswirkungen und ist vom Erlass an und ohne amtliche Aufhebung rechtlich unverbindlich. Die Nichtigkeit ist von Amtes wegen zu beachten und kann von jedermann jederzeit – auch noch im Vollstreckungsverfahren – geltend gemacht werden (Häfelin/Müller, a.a.O., Rz. 955). Nach der vom Bundesgericht entwickelten Evidenztheorie sind fehlerhafte Verwaltungsakte dann nichtig, wenn der ihnen anhaftende Mangel besonders schwer ist, wenn er offensichtlich oder zumindest leicht erkennbar ist und wenn die Rechtssicherheit durch Annahme der Nichtigkeit nicht ernsthaft gefährdet ist (BGE 117 Ia 202, 221). Funktionelle und sachliche Unzuständigkeit stellt nach der konstanten

bundesgerichtlichen wie auch kantonalen Rechtsprechung einen schwerwiegenden Mangel und damit einen Nichtigkeitsgrund dar, es sei denn, der verfügenden Behörde komme auf dem betreffenden Gebiet allgemeine Entscheidungsbefugnis zu oder der Schluss auf Nichtigkeit würde sich nicht mit der Rechtssicherheit vertragen (BGE 127 II 32, 47; SOG 2003 Nr. 15; SOG 2001 Nr. 17).

- 2.3.2 Der Gemeinderat war aufgrund der vom eidgenössischen und kantonalen Umweltschutzrecht vorgegebenen Zuständigkeitsordnung zum Entscheid über die angefochtene Verfügung sachlich nicht zuständig. Daran ändert auch der Umstand nichts, dass für Kirchenglocken Belastungsgrenzwerte fehlen, wie die Vorinstanz ausführt. Denn auch in diesem Fall ist Vollzugsbehörde die Baukommission (§ 17 LSV-SO i.V.m. Art. 40 Abs. 3 LSV). Der Gemeinderat vermag sich zur Begründung seiner Zuständigkeit auch nicht auf seine allgemeine Zuständigkeit in ortspolizeilichen Belangen zu stützen, zumal er diese nur im Rahmen der Gesetzgebung wahrzunehmen hat und die Gesetzgebung die Aufgabe ausdrücklich einer anderen Behörde zuweist (§ 70 Abs. 2 und Abs. 3 Bst. g GG). Im Übrigen ist es für die Beurteilung von Lärmimmissionen immer nötig, das Ruhebedürfnis gegen andere Rechtsgüter abzuwägen, was aber nicht die ortspolizeiliche Zuständigkeit des Gemeinderats impliziert. Ebenso wenig kann die Gemeinde solche durch übergeordnetes Recht ausdrücklich einer bestimmten Behörde zugeteilten Aufgabenbereiche durch gemeindeeigene Reglemente anderen Kommissionen, z.B. der Umweltschutzkommission, übertragen. Dieser Mangel ist nach der angeführten Rechtsprechung besonders schwer, sodann ist er auch – durch einfache Konsultation der einschlägigen Gesetzgebung – leicht erkennbar. Der Schluss auf die Nichtigkeit verträgt sich auch mit der Rechtssicherheit.
- 2.4 Der angefochtene Beschluss vom 6. März 2006 ist daher wegen sachlicher Unzuständigkeit der entscheidenden Vorinstanz nichtig. Dies ist festzustellen und die Vorinstanz anzuweisen, die Verfahrensakten der zuständigen Baukommission zu überweisen, damit diese über das Gesuch des Beschwerdeführers entscheide.
- 2.5 Nach diesem Ausgang hat der Beschwerdeführer insofern obsiegt, als der von ihm angefochtene Entscheid aufzuheben ist. Er hat deshalb keine Verfahrenskosten zu tragen (§§ 37 Abs. 2 und 77 Verwaltungsrechtspflegegesetz vom 15. November 1970, VRG, BGS 124.11, i. V. m. § 101 Abs. 1 Zivilprozessordnung vom 11. September 1966, ZPO, BGS 221.1). Nach § 37 Absatz 2 VRG werden den am Verfahren beteiligten Behörden in der Regel keine Verfahrenskosten auferlegt. Eine Ausnahme gilt es dann zu machen, wenn das als Vorinstanz beteiligte Gemeinwesen einen Fehlentscheid in besonderer Weise zu verantworten hat (SOG 1978 Nr. 34, GER 2004 Nr. 2, GER 1999 Nr. 4). Der Gemeinderat ging irrtümlicherweise und entgegen der klaren gesetzlichen Regelung davon aus, für die Beurteilung des Gesuches betreffend Lärmschutz zuständig zu sein. Dem Entscheid ging offensichtlich keine Abklärung der Zuständigkeitsfrage voraus. Damit hat er seinen Fehlentscheid in besonderer Weise zu verantworten. Es erscheint daher angemessen, ihm die Verfahrenskosten aufzuerlegen. Entsprechend dem Aufwand des Verfahrens betragen die Kosten (inkl. Entscheidgebühr) Fr. 500.00. Zudem hat die Vorinstanz dem Beschwerdeführer eine Parteientschädigung zu bezahlen, welche nach § 39 VRG i.V.m. § 181 Absatz 1 Gebührentarif (GT; BGS 615.11) in einer Pauschalsumme nach dem Umfang der Bemühungen, der Wichtigkeit und Schwierigkeit der Sache festzusetzen ist. Fr. 700.00 erscheinen als angemessen, zumal die von der Rechtsanwältin

eingereichte Beschwerdeschrift für den Gegenstand des vorliegenden Verfahrens (Zuständigkeitsfrage) unnötige inhaltliche Ausführungen über den Immissionsschutz enthält. Da die Verfahrenskosten die Vorinstanz zu tragen hat, braucht über das Gesuch des Beschwerdeführers um unentgeltliche Rechtspflege nicht entschieden zu werden. Indes ist ihm die beigezogene Rechtsanwältin für das vorliegende Verfahren als unentgeltliche Rechtsvertreterin zu bestellen und dieser in Anwendung von §§ 37 Absatz 2 und 77 VRG i.V.m. § 112 Absatz 1 ZPO die durch die Vorinstanz zu bezahlende Parteientschädigung direkt zuzusprechen.

### **3. Beschluss**

- 3.1 Die Beschwerde von Bruno Affolter, Günsberg, v.d. Rechtsanwältin Korinna Fröhlich, Uster, wird teilweise gutgeheissen und festgestellt, dass der Beschluss des Gemeinderates der EG Günsberg vom 6. März 2006 nichtig ist. Der Gemeinderat wird angewiesen, die Verfahrensakten der zuständigen Baukommission zu überweisen, damit diese über das Gesuch des Beschwerdeführers entscheide.
- 3.2 Der Gemeinderat der EG Günsberg hat die Verfahrenskosten (inkl. Entscheidgebühr) von Fr. 500.00 zu bezahlen.

- 3.3 Bruno Affolter wird in der Person von Rechtsanwältin Korinna Fröhlich, Uster, eine unentgeltliche Rechtsvertreterin bestellt. Der Gemeinderat der EG Günsberg hat eine Parteientschädigung von Fr. 700.00 direkt an Rechtsanwältin Korinna Fröhlich, Uster, zu bezahlen. Für diesen Anspruch und für die Betreuungskosten haftet der Staat 2 Jahre lang als Garant (§ 112 Abs. 1 ZPO). Rechtsanwältin Korinna Fröhlich wird darauf hingewiesen, dass sie sich mit der zugesprochenen Entschädigung für das vorliegende Verfahren begnügen muss (§ 110 Abs. 4 ZPO).

*K. Konrad Schwaller*

Dr. Konrad Schwaller  
Staatschreiber

#### Kostenrechnung

**Einwohnergemeinde Günsberg, Gemeinderat, Solothurnstrasse 3, 4524 Günsberg**

Verfahrenskosten

(inkl. Entscheidgebühr): Fr. 500.-- (KA 431000 /A 81087)

Zahlungsart:

Mit Rechnung, zahlbar innert 30 Tagen  
Rechnungstellung durch Staatskanzlei

#### Verteiler

Bau- und Justizdepartement

Rechtsdienst (mh)

Bau- und Justizdepartement (br) (Beschwerde Nr. 2006/43)

Debitorenbuchhaltung BJD

Amt für Raumplanung

Amt für Umwelt, Fachstelle Lärm

Einwohnergemeinde Günsberg, Gemeinderat, Solothurnstrasse 3, 4524 Günsberg, mit Rechnung

**(Einschreiben)**

Korinna Fröhlich, Rechtsanwältin, Freiestrasse 11, 8610 Uster **(Einschreiben)**

Römisch-katholische Kirchgemeinde, 4524 Günsberg **(Einschreiben)**

Baukommission Günsberg, 4524 Günsberg (zur Kenntnis)