



<b>Fall-Nr.:</b>	24-2380
<b>Stelle:</b>	Generalsekretariat Bau- und Umweltdepartement
<b>Instanz:</b>	Bau- und Umweltdepartement
<b>Publikationsdatum:</b>	29.10.2024
<b>Entscheiddatum:</b>	15.07.2024

## **BUDE 2024 Nr. 061**

**Baurecht, Art. 108 und 109 PBG. Weil im vorliegenden Fall eine bedeutende Erweiterung eines Gebäudes im Grenzabstandsbereich geplant war, musste insgesamt von einer wesentlichen und damit unzulässigen Verstärkung der Rechtswidrigkeit ausgegangen werden (Erw. 6.4). Auch lag im Umstand, dass das Gebäude wegen seiner bestehenden, erheblichen Baurechtswidrigkeit nach Art. 109 Abs. 2 PBG nur mehr sehr eingeschränkt baulich verändert werden kann, noch keine rechtsgenügende Ausnahmesituation, um weitergehende bauliche Massnahmen im Ausnahmerecht zuzulassen (Erw. 7.5). Zudem wurde festgestellt, dass nach Art. 108 Abs. 1 PBG mit einer Ausnahmegewilligung stets nur von Vorschriften des Baureglements abgewichen werden kann, es jedoch nicht zulässig ist, die Norm selbst mit der Ausnahmegewilligung zu ändern und beispielsweise – wie im vorliegenden Fall – den grossen Grenzabstand auf eine andere Gebäudeseite umzulegen (Erw. 7.6). Aufhebung der Baubewilligung und Gutheissung des Rekurses.**

BUDE 2024 Nr. 61 finden Sie im angehängten PDF-Dokument.



24-2380

## Entscheid Nr. 61/2024 vom 15. Juli 2024

---

Rekurrenten

**A.**\_\_\_\_  
vertreten durch Dr.iur. Christoph Bürgi, Rechtsanwalt, Bogenstrasse 9, 9000 St.Gallen

gegen

---

Vorinstanz

**Stadtrat Z.**\_\_\_\_ (Entscheide vom 11. März 2024)

---

Rekursgegnerin

**B.**\_\_\_\_  
vertreten durch lic.iur. Werner Rechsteiner, Rechtsanwalt, Unterer Graben 1, 9001 St.Gallen

---

Betreff

Baubewilligung (Aufstockung Einfamilienhaus)



## Sachverhalt

### A.

a) Die Erbengemeinschaft C.\_\_\_\_ sowie B.\_\_\_\_, Z.\_\_\_\_, sind je zur Hälfte Miteigentümerinnen von Grundstück Nr. 001, Grundbuch Z.\_\_\_\_, am M.\_\_\_\_weg in Z.\_\_\_\_. Das Grundstück liegt gemäss geltendem Zonenplan der Stadt Z.\_\_\_\_ vom 19. Dezember 1995 in der Wohn-Gewerbezone für zweigeschossige Bauten (WG2). Es ist mit einem Einfamilienhaus überbaut.

b) Gemäss Schutzverordnung der Stadt Z.\_\_\_\_ vom 3. Juli 1996 befindet sich das Grundstück Nr. 001 zudem in einem Ortsbildschutzgebiet.

### B.

a) Mit Baugesuch vom 20. Februar 2023 beantragte B.\_\_\_\_ beim Stadtrat Z.\_\_\_\_ die Baubewilligung für die Aufstockung des bestehenden Wohnhauses um ein weiteres Geschoss mit einem separaten Zugang. Das zusätzliche Geschoss soll als Wohnung für die Tochter dienen.

b) Innert der Auflagefrist vom 14. bis 27. April 2023 erhoben die Eigentümer des nördlich angrenzenden Grundstücks Nr. 002, A.\_\_\_\_, Z.\_\_\_\_, vertreten durch Dr.iur. Christoph Bürgi, Rechtsanwalt, St.Gallen, privat- und öffentlich-rechtliche Einsprache gegen das Bauvorhaben. Sie rügten, das auf Grundstück Nr. 001 bestehende Wohnhaus halte bereits heute die geltenden Grenzabstände und den Gebäudeabstand zum Wohnhaus der Einsprecher nicht ein. Eine Aufstockung des Gebäudes sei deshalb nur zulässig, wenn die Voraussetzungen nach Art. 109 Abs. 2 des Planungs- und Baugesetzes (sGS 731.1; abgekürzt PBG) erfüllt wären. Dies sei aber nicht der Fall, weil die geplante Aufstockung zu einer wesentlichen Verstärkung der Rechtswidrigkeit führe. Im Weiteren füge sich das Bauvorhaben auch nicht gut in das geschützte Ortsbild ein.

c) Mit Schreiben vom 7. Juni 2023 nahm B.\_\_\_\_, vertreten durch lic.iur. Werner Rechsteiner, Rechtsanwalt, St.Gallen, zur Einsprache Stellung. Sie führte aus, sie habe von ihrem Architekten und dem Geometer einen Detailplan anfertigen lassen. Dieser zeige, dass eine Unterschreitung des geltenden kleinen Grenzabstands von 4 m in Richtung Norden zwar tatsächlich bestehe, diese aber mit 8,1 cm (im nordöstlichen Hausbereich) nur minimal ausfalle. Dagegen unterschreite das Gebäude Vers.-Nr.003 der Einsprecher den Grenzabstand selbst viel deutlicher, nämlich um 37,5 cm. Die Unterschreitung des Gebäudeabstands werde somit hauptsächlich von den Einsprechern verursacht. Im Übrigen liege kein Fall einer wesentlichen Verstärkung der Rechtswidrigkeit vor, weil durch die geplante Aufstockung der bereits unterschrittene Grenzabstand nicht noch weiter unterschritten werde.



**d)** Mit Schreiben vom 3. Oktober 2023 zeigte die Bauverwaltung Z.\_\_\_\_ dem Vertreter der Einsprecher eine Projektänderung an, gemäss welcher die Gebäudeaufstockung um 8 cm nach Süden versetzt werden sollte, damit der kleine Grenzabstand eingehalten werden kann.

**e)** Mit Eingabe vom 13. Oktober 2023 teilte der Vertreter der Einsprecher dem Stadtrat mit, dass die Grenzabstände und der Gebäudeabstand trotz dieser Verschiebung nicht eingehalten seien. Namentlich der grosse Grenzabstand von 7 m, der nach Süden und nicht – wie im Plan eingezeichnet – nach Nordosten einzuhalten sei, werde massiv unterschritten.

**f)** Mit den Beschlüssen Nrn. 2024/39 und 2024/40 vom 11. März 2024 erteilte der Stadtrat Z.\_\_\_\_ die Baubewilligung unter Bedingungen und Auflagen und wies die Einsprache von A.\_\_\_\_ ab. Zur Begründung wurde ausgeführt, aus den Grundrissplänen ergebe sich, dass der Wohn- und Essbereich des bestehenden Erdgeschosses im Westen liege, der Wintergarten dagegen vor der Südfassade angebaut worden sei. Im geplanten Obergeschoss sei der Wohn- und Essbereich im Westen bzw. Süden des Wohnhauses vorgesehen. Demzufolge sei die Hauptwohnseite sowohl gegen Süden als auch gegen Westen hin ausgerichtet. Das Bauvorhaben sehe in Abweichung zu Art. 5 Fussnote 1 des Baureglements der Stadt Z.\_\_\_\_ vom 6. Juli 2009 (BauR) allerdings vor, den grossen Grenzabstand gegenüber der Nordostseite statt gegenüber der südlichen Himmelshälfte einzuhalten; weshalb das so geplant werde, sei zwar nicht nachvollziehbar. Indessen zeige sich, dass wegen der aussergewöhnlichen Form des Baugrundstücks dieses faktisch unüberbaubar wäre, wenn die Einhaltung des grossen Grenzabstands gegen Süden verlangt würde. Nachdem wegen der speziellen Form des Grundstücks auch keine Aufteilung des grossen Grenzabstands auf die Süd- und auf die Westseite in Betracht falle, werde eine Ausnahmegewilligung für die Verlegung des grossen Grenzabstands gegen die Westseite erteilt. Eine solche Ausnahmegewilligung sei sinnvoll und die Einsprecher hätten deswegen keinen Nachteil, zumal der Grenzabstand zu ihrem Grundstück (nach erfolgter Projektänderung) ja eingehalten werde. Der Einwand, das geplante zweigeschossige Treppenhaus vor der Westfassade unterschreite den Grenzabstand, sei unbegründet, weil dieses den kleinen Grenzabstand einhalte.

### **C.**

Gegen diesen Beschluss erhoben A.\_\_\_\_ durch ihren Rechtsvertreter mit Schreiben vom 2. April 2024 Rekurs beim Bau- und Umweltdepartement. Mit Rekursergänzung vom 6. Mai 2024 werden folgende Anträge gestellt:

1. Der Einspracheentscheid des Stadtrates Z.\_\_\_\_ vom 11. März 2024 (Eingang 19. März 2024) sowie die Baubewilligung und die Sichtzonenverfügung seien aufzuheben.



2. Unter Kosten- und Entschädigungsfolge (zzgl. MwSt.)  
zulasten der Rekursgegnerin.

Zur Begründung wird in formeller Hinsicht geltend gemacht, die Projektänderung sei dem Vertreter der Einsprecher nicht ordnungsgemäss angezeigt worden. In materieller Hinsicht wird ausgeführt, in den frühen 1970er-Jahren seien im betreffenden Quartier fünf Häuser nach einem einheitlichen Konzept erstellt und die anschliessenden Parzellierungen auf die Überbauungen abgestimmt worden. Die Verteilung der kleinen und grossen Grenzabstände sei folglich nicht der speziellen Form des Baugrundstücks geschuldet, sondern das ursprüngliche Gesamtgrundstück sei bewusst so bebaut und die Abparzellierungen anschliessend bewusst so vorgenommen worden. Die bestehende Überbauung auf Grundstück Nr. 001 verletze nun aber die geltenden Grenzabstandsbestimmungen, weshalb die Baubewilligung zu verweigern gewesen wäre. Eine Ausnahmegewilligung sei nicht gerechtfertigt. Im Übrigen sei das Vorhaben auch nach Art. 109 Abs. 2 PBG nicht bewilligungsfähig, weil es zu einer wesentlichen Verstärkung der Rechtswidrigkeit führe. Zudem würden durch das Bauvorhaben der Gebäudeabstand und das geschützte Ortsbild verletzt.

**D.**

**a)** Mit Schreiben vom 22. Mai 2024 reicht die Vorinstanz – unter Verzicht auf eine Vernehmlassung und eine Antragstellung – die Vorakten ein.

**b)** Mit Vernehmlassung vom 10. Juni 2024 beantragt die Rekursgegnerin durch ihren Vertreter, den Rekurs unter Kostenfolge abzuweisen. Zur Begründung wird geltend gemacht, die Überbauung des Quartiers sei nicht genau nach dem damaligen Konzept ausgeführt worden, was dazu führe, dass die bestehenden Bauten nicht in das nach heute geltendem Recht übliche Schema von grossem und kleinem Grenzabstand hineinpassten. Das bestehende Wohnhaus geniesse jedoch Bestandesgarantie und sei deshalb nach Art. 109 PBG zu beurteilen. Es liege keine Vermehrung oder wesentliche Verstärkung der Rechtswidrigkeit vor, weil die bestehenden Abstände nach Norden, Osten und Süden nicht zusätzlich unterschritten würden, sondern nur der bestehende bauliche Zustand vertikal weitergeführt werde. Einzig nach Westen werde der bestehende Grenzabstand durch den Treppenhausanbau verkleinert; der kleine Grenzabstand werde jedoch eingehalten und ebenso der grosse Grenzabstand, der gegenüber Grundstück Nr. 006 zur Anwendung gelange. Abgesehen davon sei es aber auch nicht zu beanstanden, wenn die Vorinstanz die Bewilligung nicht auf Art. 109 PBG gestützt, sondern eine Ausnahmegewilligung erteilt habe.

**c)** Am 8. Juli 2024 reicht der Vertreter der Rekursgegnerin eine weitere Eingabe ein.



## Erwägungen

### 1.

**1.1** Die Zuständigkeit des Bau- und Umweltdepartementes ergibt sich aus Art. 43<sup>bis</sup> des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1; abgekürzt VRP).

**1.2** Die Frist- und Formerfordernisse von Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 VRP sind erfüllt. Die Rekursberechtigung ist gegeben (Art. 45 VRP). Auf den Rekurs ist einzutreten.

### 2.

Am 1. Oktober 2017 ist das PBG in Kraft getreten und das Baugesetz vom 6. Juni 1972 (nGS 8, 134; abgekürzt BauG) aufgehoben worden (Art. 172 Bst. a PBG). Die erstinstanzlichen Einsprache- und Baubewilligungsentscheide ergingen am 11. März 2024. Mithin sind vorliegend grundsätzlich die Bestimmungen des PBG anwendbar, sofern sie gemäss Anhang zum Kreisschreiben «Übergangsrechtliche Bestimmungen im PBG» vom 8. März 2017 (Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2017/I/1) als unmittelbar anwendbar erklärt werden. Im Übrigen gelangen weiterhin das Baugesetz und das entsprechende Baureglement zur Anwendung.

### 3.

Der Vertreter der Rekursgegnerin verlangt mit Eingaben vom 10. Juni und 8. Juli 2024 die Durchführung eines Augenscheins.

Ob ein Augenschein durchzuführen ist, liegt im pflichtgemässen Ermessen der urteilenden Instanz. Nur wo sich eine Tatsache nicht anders abklären lässt, wird eine Verpflichtung zur Durchführung eines Augenscheins bejaht. Ergibt sich eine Tatsache dagegen zweifelsfrei aus den Akten, so braucht sie nicht durch einen Augenschein überprüft zu werden. Dies gilt auch für unbestrittene Behauptungen, sofern eine Nachprüfung nicht durch öffentliche Interessen geboten erscheint. Tatsachen aber, vor allem umstrittene, deren umfassende Feststellung und Würdigung eine eigene Wahrnehmung erheischen, sind in Augenschein zu nehmen (B. MÄRKLI, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], Praxiskommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege [VRP], Zürich/St.Gallen 2020, Art. 12 N 50 ff.; BUDE Nr. 28/2024 vom 28. März 2024 Erw. 6). Vorliegend ergibt sich der rechtserhebliche Sachverhalt vollständig aus den Verfahrensakten sowie dem öffentlich zugänglichen Geoportal ([www.geoportal.ch](http://www.geoportal.ch)). Inwiefern ein Augenschein für weitere Sachverhaltsabklärungen notwendig sein soll, ist – auch unter Berücksichtigung der Ausführungen der Rekursgegnerin in den Ziffn. 2 und 3 ihrer nachträglichen Eingabe vom 8. Juli 2024 – nicht ersichtlich. Auf die Durchführung eines Augenscheins kann daher verzichtet werden.



#### **4.**

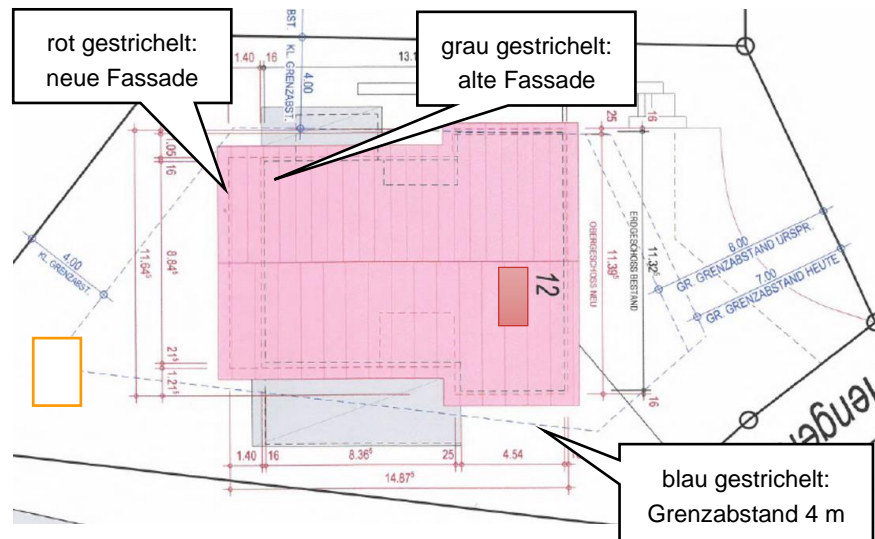
Die Rekurrenten machen geltend, die Projektänderung sei ihnen nicht ordnungsgemäss angezeigt worden. Mit blosser E-Mail habe die Bauverwaltung Z.\_\_\_\_ ihrem Vertreter die Projektänderung mitgeteilt und ihm gleichzeitig einen QR-Code zugestellt, unter dem die geänderten Pläne gesichtet und heruntergeladen werden konnten. Projektänderungen wären Betroffenen jedoch zumindest mit eingeschriebenem Brief zur Kenntnis zu bringen gewesen.

Aus den Vorakten (act. 4.12 der Vorinstanz) ergibt sich, dass dem Vertreter der Rekurrenten die Projektänderung mit eingeschriebenem Brief vom 3. Oktober 2023 und nicht bloss per E-Mail zur Kenntnis gebracht worden ist. In dem Schreiben wurde ihm auch eine Frist von 14 Tagen angesetzt, um zur Projektänderung Stellung zu nehmen. Damit wurden die Formvorschriften des vereinfachten Verfahrens nach Art. 141 Abs. 1 PBG ohne weiteres erfüllt. Zugleich wurde ihm auch ein QR-Code übermittelt, um die geänderten Pläne einsehen zu können. Ein solch unbürokratisches Vorgehen ist zwar in Art. 141 Abs. 2 PBG nicht ausdrücklich vorgesehen, was aber nicht bedeutet, dass es unzulässig wäre. Hätte der Vertreter der Rekurrenten nicht über die technischen Möglichkeiten verfügt, den QR-Code einzulesen, wäre es ihm selbstredend möglich und zumutbar gewesen, die Pläne in Papierform anzufordern. Mit ihrem Vorgehen hat die Vorinstanz jedenfalls nicht gegen zwingende Verfahrensbestimmungen verstossen.

#### **5.**

Die Rekurrenten beanstanden in materieller Hinsicht in erster Linie, die Vorinstanz habe zu Unrecht eine Ausnahmegewilligung für das Bauvorhaben erteilt. Bevor sich jedoch die Frage nach Erteilung einer Ausnahmegewilligung stellt, ist stets zu beurteilen, ob ein Bauvorhaben nicht auch ordentlich hätte bewilligt werden können. Die Beteiligten sind sich nicht einig, vor welcher Fassade beim umstrittenen Vorhaben der grosse Grenzabstand einzuhalten ist.

**5.1** Gemäss Korrekturplan (Situation, 1:200, Plan Nr. 2122/060 vom 28. September 2023) weist das geplante Bauvorhaben den folgenden Grundriss auf:



**5.2** Der grosse Grenzabstand ist nach Art. 5 Fussnote 1 BauR auf der gegen die südliche Himmelshälfte orientierten Hauptwohnseite einzuhalten. Weist eine Baute annähernd gleichwertige Hauptwohnseiten auf, so kann die Aufteilung der Summe des grossen und kleinen Grenzabstands auf die entsprechenden Fassaden gestattet werden.

**5.3** Mit dem Begriff der Hauptwohnseite wird an die Nutzung angeknüpft. Entsprechend ist auf Art und Flächen der zur betreffenden Fassade orientierten Räume abzustellen, wobei die Nutzung des Wohn- und Essbereichs regelmässig ausgeprägter ist als die der Schlafzimmer und der weiteren Nebenräume. Zum Wohnbereich wird auch der Küchenbereich gezählt, weil heutzutage der Wohnbereich häufig aus einem grossen Raum zum Wohnen, Essen und Kochen besteht (VerwGE B 2013/51 vom 8. Juli 2014 Erw. 3 ff.). So kann auf die Ausrichtung der Fensterflächen, auf Art und Flächen der zur betreffenden Fassade orientierten Räume, oder – wenn in erster Linie ein besserer Immissionsschutz erreicht werden soll – auf die Orientierung bezüglich der Aussenräume, wie Sitzplatz oder Balkonanordnungen, abgestellt werden. Zumindest hilfsweise kann auch darauf abgestellt werden, welche Fassade aufgrund ihrer Gestaltung als die dominierende erscheint. Je nach den örtlichen Verhältnissen kann allerdings auch eine der Kurzseiten eines Gebäudes als Hauptwohnseite ausgestaltet sein (BUDE Nr. 9/2024 vom 8. Februar 2024 Erw. 3.3 mit Hinweisen; siehe ergänzend auch Botschaft und Entwurf der Regierung vom 5. Oktober 2021 zum II. Nachtrag zum Planungs- und Baugesetz, Ziff. 3.2.20, S. 28).

**5.4** Die gegen die südliche Himmelshälfte orientierte Längsfassade des umstrittenen Gebäudes Vers.-Nr. 004 weist (ohne dem vor der Westfassade geplanten Treppenaufgang) eine Gebäudelänge von rund 13,5 m auf, die Gebäudetiefe an der Westfassade misst rund 9,2 m. Die Gebäudelänge liegt somit 4,3 m oder gut 30 Prozent über der Gebäudetiefe. Stellt man zusätzlich auf die geplanten Nutzungen ab, ist der Wohn- und Essbereich der Wohnung im Erdgeschoss ge-





**6.1** Gemäss Art. 109 Abs. 1 PBG ist der Bestand und die Erneuerung von formell rechtmässig erstellten Bauten und Anlagen, die den geltenden Vorschriften oder Plänen widersprechen, gewährleistet. Umbauten, Zweckänderungen und Erweiterungen sind zulässig, soweit dadurch die Rechtswidrigkeit weder vermehrt noch wesentlich verstärkt wird. Keine Verstärkung der Rechtswidrigkeit liegt vor, wenn Bauten und Anlagen ohne Vergrösserung des umbauten Raums umgebaut oder in ihrem Zweck geändert werden, sowie beim Anbringen einer Wärme- und Schalldämmung (Art. 109 Abs. 2 PBG). Gemäss den Gesetzgebungsmaterialien weicht Art. 109 PBG in den eben zitierten Absätzen im Wesentlichen nicht von der Bestandes- und Erweiterungsgarantie des früheren Baugesetzes ab (vgl. Art. 77<sup>bis</sup> BauG). Neu wird ergänzend ausdrücklich festgehalten, dass baurechtswidrige Bauten zusätzlich mit einer Wärme- und Schallisolation versehen werden können, auch wenn dies zu einer Verminderung der Abstände oder zur Überschreitung der Höhen-, Längen- oder Dichtevorschriften führen könne. Weitere Neuerungen werden nicht erwähnt (Botschaft und Entwurf der Regierung zum Planungs- und Baugesetz vom 11. August 2015, in: ABI 2015, S. 2497; BUDE Nr. 46/2024 vom 29. Mai 2024 Erw. 3.2).

**6.2** Eine Vermehrung der Rechtswidrigkeit im Sinn von Art. 109 Abs. 2 PBG liegt vor, wenn die Änderung zu einer Verletzung zusätzlicher Vorschriften führt, z.B. neben der bestehenden Verletzung des Grenzabstands auch noch zu einer Verletzung der Ausnutzungsziffer. Eine Verstärkung der Rechtswidrigkeit liegt vor, wenn eine bereits verletzte Vorschrift in noch stärkerem Ausmass verletzt wird, indem z.B. ein bereits unterschrittener Grenzabstand noch weiter unterschritten oder – selbst wenn er gleichbleibt – durch zusätzliche Bauteile unterschritten wird. Gemäss Art. 109 Abs. 2 PBG ist es somit beispielsweise möglich, ein Gebäude, das den geltenden Abstandsvorschriften widerspricht, aufzustocken, falls die Aufstockung hinsichtlich der Abstandsverletzung zu keiner wesentlichen Verstärkung der Rechtswidrigkeit führt und mit den übrigen Vorschriften (Gebäudehöhe, Geschoszahl usw.) vereinbar ist. Möglich ist es beispielsweise auch, ein im Waldabstand liegendes Gebäude durch einen Anbau auf der waldabgewandten Seite zu ergänzen, weil dieser Anbau zu keiner wesentlichen Verstärkung der Rechtswidrigkeit in Bezug auf den verletzten Waldabstand führt. Nicht durch Art. 109 Abs. 2 PBG gedeckt ist dagegen zum Beispiel der Ausbau eines bestehenden Gebäudes, wenn dadurch die schon überschrittene Ausnutzungsziffer noch zusätzlich wesentlich überschritten oder der Ausbau zu einer Verletzung zusätzlicher Vorschriften führen würde. Wann die Verstärkung der Rechtswidrigkeit wesentlich ist, beurteilt sich grundsätzlich anhand zweier Kriterien, zum einen nach der Schwere der Verletzung des Schutzzwecks der Norm und zum anderen nach dem Ausmass, in dem ein bestehender rechtswidriger Gebäude- oder Anlagenteil erweitert werden soll. Unwesentlich ist eine Verstärkung der Rechtswidrigkeit nur, wenn weder der Schutzzweck der Norm erheblich beeinträchtigt noch die Erweiterung des bestehenden rechtswidrigen Teils für sich



allein oder zusammen mit dem weiteren Gebäude als bedeutsam bezeichnet werden muss. Ist die bestehende Rechtswidrigkeit bereits erheblich, kann eine an sich wenig bedeutende Erweiterung bereits dazu führen, dass die Verstärkung der Rechtswidrigkeit insgesamt als wesentlich bezeichnet werden muss (VerwGE B 2010/106 vom 26. Januar 2011 Erw. 5.1 ff. mit Hinweisen; BDE Nr. 51/2021 vom 16. Juli 2021 Erw. 4.2). Zur Beurteilung, ob die geplante Erweiterung zu einer wesentlichen Verstärkung der Rechtswidrigkeit führt, ist auf jenen Bereich der Baute abzustellen, der die Baute materiell rechtswidrig macht (GVP 2001 Nr. 95; BUDE Nr. 46/2024 vom 29. Mai 2024 Erw. 3.3).

**6.3** Das bestehende Gebäude Vers.-Nr. 004 weist lediglich ein Unter- und ein Erdgeschoss auf. Es soll gemäss den Planunterlagen mit einer Aussenisolation mit einer Stärke von 0,16 m versehen werden, was gemäss Art. 109 Abs. 2 PBG ausdrücklich nicht als Verstärkung der Rechtswidrigkeit gilt, allerdings nur solange der umbaute Raum nicht vergrössert wird. Diese Vorgabe erfüllt die geplante Aussenisolation des Erdgeschosses ohne Weiteres. Vorliegend soll indessen über dem Erdgeschoss ein neues, zusätzliches Obergeschoss erstellt und exakt über dem Grundriss des Erdgeschosses platziert werden. Das hat zur Folge, dass das bestehende Wohnhaus um rund 2,5 m erhöht und das zusätzliche Obergeschoss den grossen Grenzabstand zum südlich angrenzenden Grundstück Nr. 005 ebenfalls um bis zu 2 m unterschreiten wird. Weil zudem – gleich wie beim Erdgeschoss – auch die Aussenisolation innerhalb des bereits unterschrittenen grossen Grenzabstands angebracht werden soll, erhöht sich dessen Unterschreitung auch im Obergeschossbereich um weitere 0,16 m. Hinzu kommt, dass vor der Westfassade für die Erschliessung der neuen Wohnung im Obergeschoss ein 1,4 m breiter Treppenaufgang realisiert werden soll, der teilweise ebenfalls im grossen Grenzabstand zu liegen kommt. Durch den geplanten neuen Aufbau eines Obergeschosses vergrössert sich folglich auch der umbaute Raum innerhalb des grossen Grenzabstands. Es ist den Rekurrenten daher beizupflichten, dass das Bauvorhaben dadurch zu einer Verstärkung der Rechtswidrigkeit führt.

**6.4** Eine solche Verstärkung der Rechtswidrigkeit steht der Erteilung der Baubewilligung selbstverständlich erst dann entgegen, wenn sie als wesentlich beurteilt wird. Diese Frage ist im vorliegenden Fall klar zu bejahen. Das umstrittene Bauvorhaben führt dazu, dass das baurechtswidrige Gebäudevolumen innerhalb des grossen Grenzabstands volumemässig um knapp 30 Prozent zunimmt. Bei einer bereits bestehenden Unterschreitung des geltenden grossen Grenzabstands von 7 m um bis zu 2 m ist zudem von einer doch erheblichen Rechtswidrigkeit auszugehen. Ausserdem wird im vorliegenden Fall ein zusätzliches Geschoss teilweise im Grenzabstand erstellt und es werden zusätzlich nutzbare Geschossflächen innerhalb des grossen Grenzabstands geschaffen. Unter diesen Umständen liegt eine bedeutende Erweiterung des Gebäudes Vers.-Nr. 004 im Grenzabstandsbe-



reich vor, weshalb – entgegen der Ansicht der Rekursgegnerin – insgesamt von einer wesentlichen Verstärkung der Rechtswidrigkeit ausgegangen werden muss.

**6.5** Das Bauvorhaben als baurechtskonform zu beurteilen und ordentlich zu bewilligen, war unter diesen Umständen also nicht möglich.

## **7.**

Die Vorinstanz hat das Bauvorhaben deshalb auf dem Ausnahmeweg, gestützt auf Art. 108 PBG bewilligt. Sie erklärte wegen der aussergewöhnlichen Form des Baugrundstücks dieses als faktisch unüberbaubar, wenn die Einhaltung des grossen Grenzabstands gegen Süden verlangt würde und erteilte deswegen eine Ausnahmbewilligung für die Verlegung des grossen Grenzabstands auf die Westseite. Die Rekurrenten sind dagegen der Ansicht, es sei nicht möglich, einfach den grossen Grenzabstand mittels einer Ausnahmbewilligung von Süden nach Westen zu verlagern, also die Norm selbst zu ändern. Zudem übersehe die Vorinstanz, dass der grosse Grenzabstand auch gegen Westen nicht eingehalten sei, weil das Treppenhaus darin erstellt werden solle. Weiter sind sie der Meinung, die Erteilung einer Ausnahmbewilligung sei von vornherein nicht gerechtfertigt, weil kein Ausnahmegrund vorliege und weil die Erteilung einer Ausnahmbewilligung von der Rekursgegnerin nicht einmal beantragt worden sei. Die Rekursgegnerin ist dagegen der Ansicht, es sei nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz eine Ausnahmbewilligung erteilt habe. Ohne eine solche könne nämlich ein in die Jahre gekommenes Einfamilienhaus wie das vorliegende nicht aufgestockt und das Baugrundstück baulich besser genutzt werden. Unter dem Titel der Verdichtung sei die Erteilung der Ausnahmbewilligung auf jeden Fall gerechtfertigt gewesen, umso mehr, als die Rekurrenten durch die Aufstockung nicht beeinträchtigt würden; die Aufstockung sei im Rahmen der Projektänderung extra so angepasst worden, dass gegenüber den Rekurrenten keine Grenzabstandsunterschreitung mehr vorliege.

**7.1** Entgegen der Ansicht der Rekurrenten können ordentlich nicht realisierbare Bauvorhaben – bei Vorliegen der Voraussetzungen – ausnahmsweise unter Bedingungen und Auflagen bewilligt werden. Eine Ausnahmbewilligung ist deshalb zu erteilen, ohne dass der Bauwillige ausdrücklich ein Gesuch um Erteilung einer Ausnahmbewilligung stellt (VerwGE B 2017/243 vom 22. August 2019 Erw. 9; BDE Nr. 30/2020 vom 21. April 2020 Erw. 7.1). Ob die Rekursgegnerin um Erteilung einer Ausnahmbewilligung ersucht hat oder nicht, ist deshalb nicht relevant.

**7.2** Die Baubehörde kann im Einzelfall mit Erteilung einer Ausnahmbewilligung von Vorschriften des PBG oder des Baureglements abweichen, wenn besondere Verhältnisse vorliegen oder die Durchsetzung der Vorschrift unzweckmässig und unbillig wäre (Art. 108 Abs. 1 PBG). Die Ausnahmbewilligung ist nach Art. 108 Abs. 2 PBG zulässig, wenn sie:



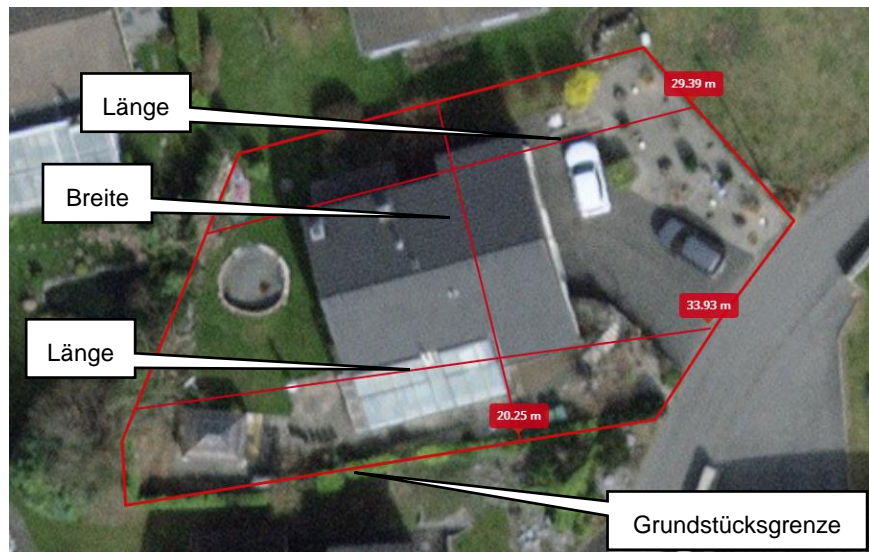
- a) nicht gegen den Sinn und Zweck der Vorschrift verstösst;
- b) keine überwiegenden öffentlichen Interessen verletzt;
- c) die Nachbarschaft nicht unzumutbar benachteiligt.

Besondere Verhältnisse liegen insbesondere dann vor, wenn aufgrund einer nachträglichen Wärmedämmung von Aussenwänden und Dach die Baumassenziffer über- oder der Grenzabstand unterschritten wird (Art. 108 Abs. 3 PBG).

**7.3** Art. 108 PBG ist unmittelbar anwendbar (Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2017/II/1), weshalb die bisherige Bestimmung Art. 77 BauG nicht mehr zur Anwendung gelangt. Im Wesentlichen entspricht die Bestimmung jedoch der Praxis zum früheren Art. 77 BauG (M.E. LOOSER, in: Bereuter/Frei/Ritter [Hrsg.], Kommentar zum Planungs- und Baugesetz des Kantons St.Gallen, Basel 2020, Art. 108 N 1). Für die Erteilung einer Ausnahmegewilligung sind besondere Verhältnisse – was gleichbedeutend ist wie eine «Ausnahmesituation» – erforderlich. Allgemeine Gründe, die sich praktisch immer anführen lassen, stellen keine besonderen Verhältnisse dar und sind nicht zu berücksichtigen (BUDE Nr. 16/2022 vom 23. Februar 2022 Erw. 3.2; VerwGE B 2010/105 vom 16. Dezember 2010 Erw. 4.4.3). Gefordert ist ein positives öffentliches Interesse (z.B. Gründe der Hygiene, des Verkehrs, der Feuersicherheit oder der architektonischen und ortsplanerischen Gestaltung), welches geradezu die Realisierung des Bauvorhabens in der nicht regelkonformen Ausgestaltung verlangt. Gemäss Botschaft und Entwurf der Regierung vom 11. August 2015 zum PBG (ABI 2015, S. 2496) sollen mit der Ausnahmegewilligung Härten, Unbilligkeiten und Unzulänglichkeiten vermieden werden, die sich daraus ergeben, dass die Anwendung der Allgemeinordnung aussergewöhnlichen Gegebenheiten nicht Rechnung trägt. Es geht um offensichtlich ungewollte Wirkungen einer Vorschrift. Erweist sich die Durchsetzung einer Vorschrift als unzweckmässig oder unbillig, so muss auch von besonderen Verhältnissen gesprochen werden. Die Ausnahmegewilligung darf aber nicht dazu eingesetzt werden, generelle Gründe zu berücksichtigen, die sich praktisch immer anführen lassen. Auf diesem Weg würde ansonsten materiell das Gesetz geändert werden (KAISER/MANSER, in: Ehrenzeller/Engeler [Hrsg.], Handbuch Heimatschutzrecht, Zürich/St.Gallen 2020, § 6 N 38 ff.).

**7.4** Besondere Verhältnisse für die Erteilung einer Ausnahmegewilligung liegen nach Meinung der Vorinstanz u.a. darin, dass die Grundstücksform aussergewöhnlich sei. Als weiterer Ausnahmegrund wird von der Rekursgegnerin die innere Verdichtung geltend gemacht. Nach ihrer Meinung müsse von den Regelbauvorschriften abgewichen werden, damit das Baugrundstück in der WG2 verdichtet überbaut werden könne.

**7.5** Das Grundstück Nr. 001 weist eine polygonale Grundfläche auf:



Bei einer Grundstückslänge (in der West-Ost-Ausrichtung) von rund 30 m beträgt die Breite (in der Nord-Süd-Ausrichtung) etwa 20 m, woraus eine Gesamtfläche des Baugrundstücks von 664 m<sup>2</sup> resultiert. Bei einer solchen Grundstücksfläche und den vorliegend gegebenen Längen- und Breitenmassen kann nicht ernsthaft behauptet werden, ein Grundstück sei ohne Ausnahmegewilligung nicht überbaubar, zumal der Strassenabstand nur 3 m (Art. 6 Abs. 1 BauR) und der kleine bzw. grosse Grenzabstand lediglich 4 m und 7 m (Art. 5 BauR) betragen. Unter Abzug dieser freizuhaltenden Grenzbereiche verbleibt auch bei der vorliegend polygonalen Grundstücksfläche ein vernünftig überbaubarer Baubereich. Es mag zwar zutreffen, dass das heute bestehende Gebäude wegen seiner bestehenden, erheblichen Baurechtswidrigkeit nur mehr sehr eingeschränkt baulich verändert werden kann. Allein darin liegt indessen noch keine rechtsgenügende Ausnahmesituation, um weitergehende bauliche Massnahmen im Ausnahmerecht zuzulassen, weil das für eine Vielzahl von baurechtswidrigen Bauten und Anlagen ebenfalls zutrifft.

**7.6** Im Weiteren kann nach Art. 108 Abs. 1 PBG mit einer Ausnahmegewilligung stets nur von Vorschriften des Baureglements «abgewichen» werden, wenn die Voraussetzungen dafür gegeben sind. Mit anderen Worten könnte von der Baubehörde ausnahmsweise die Bewilligung erteilt werden, innerhalb des geltenden Grenzabstands – oder höher oder länger oder nutzungsintensiver als baureglementarisch vorgegeben – zu bauen. Nicht zulässig ist es hingegen, die Norm selbst mit der Ausnahmegewilligung zu ändern und beispielsweise – wie vorliegend – den grossen Grenzabstand auf eine andere Gebäudeseite umzulegen. Abgesehen davon, dass die Einhaltung des (gesamten) grossen Grenzabstands vor der Westseite eines Gebäudes offenkundig gegen Sinn und Zweck der kommunalen Vorschrift von Art. 5 Fussnote 1 BauR verstösst und damit nach Art. 108 Abs. 2 Bst. a PBG von vornherein nicht zulässig ist, sind Änderungen von Baureglementsbestimmungen auch nie über das baupolizeiliche Ausnahmerecht möglich. Solche Änderungen erfordern ausnahmslos die



Einhaltung der dafür vorgesehenen Bestimmungen des Planverfahrens (Art. 34 ff. PBG). Die von der Vorinstanz vorgenommene Verlegung des grossen Grenzabstands vor die westliche Fassadenseite des Gebäudes Vers.-Nr. 004 war somit auch aus diesem Grund unzulässig. Sie wäre im Übrigen auch ein untaugliches Mittel gewesen, befindet sich doch bereits heute – und erst Recht künftig mit dem vor der Westfassade vorgesehenen Treppenaufgang – ein Teil des bestehenden Gebäudes innerhalb des vor die Westfassade «verlegten» grossen Grenzabstands. Die Argumentation der Rekursgegnerin, der grosse Grenzabstand wäre (bei einer «Verlegung») gegenüber dem westlich angrenzenden Grundstück Nr. 006 problemlos eingehalten, greift zu kurz, weil auch das Grundstück Nr. 007 westlich an das Baugrundstück angrenzt und der grosse Grenzabstand – so dessen «Verlegung» denn zulässig gewesen wäre – gegenüber diesem Grundstück klar verletzt wäre.

**7.7** Nach dem Gesagten begründet die polygonale Form des Baugrundstücks für sich allein also keine Ausnahmesituation, so dass der grosse Grenzabstand in Richtung Süden unterschritten werden dürfte. Andere Gründe, wie insbesondere das von der Rekursgegnerin vorgebrachte Interesse an der inneren Verdichtung stellen ebenfalls keine ausreichende Ausnahmesituation dar. Wenn die Vorinstanz das Wohnquartier über die ordentlichen Grenzabstände hinaus weiter verdichten wollte, müsste sie dies planerisch umzusetzen, nicht aber über die Erteilung von Ausnahmegewilligungen. Allein das private Interesse der Rekursgegnerin an der optimalen Ausnützung ihres Baugrundstücks begründet jedenfalls keine Ausnahmesituation im Sinn von Art. 108 PBG (M.E. LOOSER, a.a.O., Art. 108 N 8 mit Hinweisen; Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2005/III/21). Liegt somit keine Ausnahmesituation vor, braucht nicht weiter geprüft zu werden, ob die Nachbarschaft durch eine Ausnahmegewilligung unzumutbar benachteiligt würde.

## **8.**

Zusammenfassend ergibt sich, dass das Bauvorhaben eine wesentliche Verstärkung der Rechtswidrigkeit zur Folge hat und deshalb nicht gestützt auf Art. 109 PBG bewilligungsfähig ist sowie dass die von der Vorinstanz erteilte Ausnahmegewilligung nach Art. 108 PBG nicht rechtmässig ist. Bei diesem Ergebnis braucht auf die weiteren Einwände der Rekurrenten (Gebäudeabstand, Luft-Wasser-Wärmepumpe) nicht weiter eingegangen zu werden. Die angefochtene Baubewilligung (einschliesslich der Sichtzonenverfügung) und der Einspracheentscheid der Vorinstanz, beide vom 11. März 2024, sind aufzuheben. Der Rekurs erweist sich als begründet und ist im Sinn der Erwägungen gutzuheissen.

## **9.**

**9.1** Nach Art. 95 Abs. 1 VRP hat in Streitigkeiten jener Beteiligte die Kosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden. Die Entscheidegebühr beträgt Fr. 3'000.– (Nr. 20.13.01 des Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung,



sGS 821.5). Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend sind die amtlichen Kosten der Rekursgegnerin zu überbinden.

**9.2** Der vom Vertreter der Rekurrenten am 16. April 2024 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– ist zurückzuerstatten.

**10.**

Rekurrenten und Rekursgegnerin stellen ein Begehren um Ersatz der ausseramtlichen Kosten.

**10.1** Im Rekursverfahren werden ausseramtliche Kosten entschädigt, soweit sie auf Grund der Sach- und Rechtslage notwendig und angemessen erscheinen (Art. 98 Abs. 2 VRP). Die ausseramtliche Entschädigung wird den am Verfahren Beteiligten nach Obsiegen und Unterliegen auferlegt (Art. 98<sup>bis</sup> VRP). Die Vorschriften der Schweizerischen Zivilprozessordnung (SR 272) finden sachgemäss Anwendung (Art. 98<sup>ter</sup> VRP).

**10.2** Die Rekurrenten obsiegen mit ihren Anträgen. Da das Verfahren zudem in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht Schwierigkeiten bot, die den Beizug eines Rechtsvertreters rechtfertigen, besteht grundsätzlich Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung (Art. 98<sup>bis</sup> VRP). Weil keine Kostennote vorliegt, ist die ausseramtliche Entschädigung in Anwendung von Art. 6 in Verbindung mit Art. 22 der Honorarordnung (sGS 963.75; abgekürzt HonO) ermessensweise auf Fr. 2'750.– (zuzüglich Mehrwertsteuer) festzulegen; sie ist von der Rekursgegnerin zu bezahlen.

**10.3** Da die Rekursgegnerin mit ihren Anträgen unterliegt, hat sie von vornherein keinen Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung. Ihr Begehren ist deshalb abzuweisen.

## **Entscheid**

**1.**

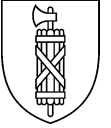
**a)** Der Rekurs von A.\_\_\_\_, Z.\_\_\_\_, wird im Sinn der Erwägungen gutgeheissen.

**b)** Die Beschlüsse des Stadtrates Z.\_\_\_\_ vom 11. März 2024 (Baubewilligung und Einspracheentscheid) werden aufgehoben.

**2.**

**a)** B.\_\_\_\_, Z.\_\_\_\_, wird eine Entscheidgebühr von Fr. 3'000.– auferlegt.

**b)** Der am 16. April 2024 von Christoph Bürgi, St.Gallen, geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– wird zurückerstattet.



**3.**

**a)** Das Begehren von A.\_\_\_\_ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird gutgeheissen. B.\_\_\_\_ entschädigt A.\_\_\_\_ ausseramtlich mit insgesamt Fr. 2'750.– zuzüglich Mehrwertsteuer.

**b)** Das Begehren von B.\_\_\_\_ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird abgewiesen.

Die Vorsteherin

Susanne Hartmann  
Regierungspräsidentin