



Fall-Nr.:	24-3447
Stelle:	Generalsekretariat Bau- und Umweltdepartement
Instanz:	Bau- und Umweltdepartement
Publikationsdatum:	28.10.2024
Entscheiddatum:	04.10.2024

BUDE 2024 Nr. 085

Baurecht, Art. 60 Abs. 2 BauG. Für die Anwendbarkeit von Art. 19 Abs. 3 der Bauordnung der Stadt St.Gallen spielt es keine Rolle, wieviel Prozent Neigung ein Baugrundstück konkret aufweist bzw. ob die Hangneigung abstrakt als «gering» oder «stark» beurteilt wird. Entscheidend ist einzig und allein die Lage des im Einzelfall zu beurteilenden Baugesuchs bzw. Erdgeschosses. Kommt das Erdgeschoss infolge der Lage des Niveaupunkts mit der ordentlichen Gebäudetiefe von 14 m noch teilweise innerhalb des Hangs zu liegen, darf der Fussboden des Erdgeschosses über das Mass von Art. 19 Abs. 2 BauO (1,2 m) angehoben werden (Erw. 3.4). Weil die Vorinstanz der Anwendbarkeit von Art. 19 Abs. 3 BauO zu Unrecht bloss mit Berufung auf zu wenig steile Geländebeziehungen die Anwendung versagte, war der Bauabschlag aufzuheben und die Sache zur Neubeurteilung zurückzuweisen (Erw. 3.5). Gutheissung des Rekurses.

BUDE 2024 Nr. 85 finden Sie im angehängten PDF-Dokument.



24-3447

Entscheid Nr. 85/2024 vom 4. Oktober 2024

Rekurrent

A.____
vertreten durch lic.iur. Armin Linder, Rechtsanwalt, Rosenbergstrasse 42b, 9000 St.Gallen

gegen

Vorinstanz

Baubewilligungskommission Z.____(Entscheid vom 5. April 2024)

Rekursgegner 1

B.____

Rekursgegner 2

C.____
vertreten durch Dr.iur. HSG David Brunner, Rechtsanwalt, Hinterlauben 12, 9000 St.Gallen

Betreff

Baugesuch (Erweiterung Einfamilien- zu Mehrfamilienhaus)



Sachverhalt

A.

a) A.____, Z.____, ist Eigentümer von Grundstück Nr. 001, Grundbuchkreis Y.____, an der M.____strasse in Z.____. Das Grundstück liegt gemäss geltendem Zonenplan Z.____ vom 1. November 1980 in der Wohnzone W2a. Es ist mit einem Einfamilienhaus überbaut.

b) Das bestehende Einfamilienhaus wurde am 26. September 2003 (Baugesuch Nr. 41690) durch die damalige Baupolizeikommission bewilligt. Mit der Baubewilligung wurden Ausnahmegewilligungen von der Einhaltung des grossen Grenz- und des Gebäudeabstands nach Westen, für die Überschreitung der Gebäudehöhe um 0,98 m, die abweichende Anordnung des Attikageschosses und für die Übergrösse des Garagenanbaus erteilt. Die Baute wurde in der Folge erstellt.

c) Nachdem A.____ entlang der nordöstlichen Grundstücksgrenze einen Landstreifen von 5 m erworben hatte, ersuchte er mit Baugesuch Nr. 59800 um Erweiterung des Einfamilienhauses zu einem Mehrfamilienhaus. Die Baubewilligungskommission Z.____ wies das Baugesuch mit Beschluss vom 25. November 2022 ab. Sie erwog, das Gebäude verfüge nach den geplanten Erweiterungen über ein Grundmass von 14,0 m x 13,05 m, wobei die Südwestfassade mit 14,0 m Länge gegenüber der Südostfassade mit 13,05 m als die für die Einhaltung des grossen Grenzabstands massgebliche Fassade sei. Demzufolge sei der grosse Grenzabstand gegen Südwesten einzuhalten; dieser werde aber um 4,98 m und der Gebäudeabstand um 3,4 m unterschritten. Zudem überschritten die geplanten Erweiterungen die zulässige Gebäudehöhe um 0,8 m. Weitere Ausnahmegewilligungen könnten nicht mehr erteilt werden und die Bestimmung von Art. 109 des Planungs- und Baugesetzes (sGS 731.1; abgekürzt PBG) sei auf das vorliegende Gesuch nicht anwendbar. Dieser Beschluss erwuchs in der Folge in Rechtskraft.

B.

a) Mit Baugesuch vom 23. Januar 2024 beantragte A.____ bei der Baubewilligungskommission erneut die Baubewilligung für die Erweiterung des Einfamilienhauses zu einem Mehrfamilienhaus.

b) Innert der Auflagefrist vom 23. Januar bis 7. Februar 2024 erhoben B.____ (Grundstück Nr. 002), Z.____, sowie C.____ (Grundstück Nr. 003), Z.____, letztere vertreten durch Dr.iur. HSG David Brunner, Rechtsanwalt, St.Gallen, zwei Einsprachen gegen das Bauvorhaben. Sie rügten, die geplante Erweiterung verletze den grossen Grenz- und den Gebäudeabstand Richtung Südwesten und überschreite die höchstzulässige Gebäudehöhe. Zudem werde die zulässige Vollgeschosszahl überschritten.



c) Mit Beschluss vom 5. April 2024 hiess die Baubewilligungskommission Z.____ die beiden Einsprachen gegen das Bauvorhaben gut und verweigerte die Baubewilligung. Zur Begründung wurde ausgeführt, für die Bestimmung der Höhenlage des Erdgeschosses und der Geschossigkeit der Baute sei Art. 19 der Bauordnung Z.____ (vom Baudepartement [seit 1. Oktober 2021: Bau- und Umweltdepartement] genehmigt am 9. August 2002, vom Stadtrat in Kraft gesetzt am 1. Oktober 2006; abgekürzt BauO) relevant. Art. 19 Abs. 1 BauO komme vorliegend nicht zur Anwendung, weil sich die bestehende Baute nicht am Strassen- und Siedlungsbild orientiere. Weil das bestehende Einfamilienhaus zudem mehr als 12 m von der M.____strasse abgerückt und auf dem ebenen Grundstücksteil erstellt worden sei, komme auch Art. 19 Abs. 3 BauO auf das Bauvorhaben nicht zur Anwendung. Es verbleibe für die Höhenbestimmung folglich nur Art. 19 Abs. 2 BauO. Weil der Fussboden des untersten der nach Art. 13 BauO zulässigen Geschosse aber 2,7 m (anstelle von 1,2 m) über dem Niveaupunkt liege, seien das bestehende Gebäude wie auch der Erweiterungsbau baurechtswidrig. Das Gebäude geniesse diesbezüglich zwar Bestandes- und Erweiterungsgarantie nach Art. 109 PBG. Nachdem die geplante Erweiterung aber zu einer wesentlichen Verstärkung der Rechtswidrigkeit führte und dafür auch keine (weitere) Ausnahmebewilligung mehr erteilt werden könne, sei die Baubewilligung zu verweigern.

C.

Gegen diesen Beschluss erhob A.____, vertreten durch lic.iur. Armin Linder, Rechtsanwalt, St.Gallen, mit Schreiben vom 15. Mai 2024 Rekurs beim Bau- und Umweltdepartement. Es werden folgende Anträge gestellt:

1. Die Ziff. 1, 2 und 3 des angefochtenen Beschlusses seien aufzuheben.
2. Die Streitsache sei zur Neuurteilung und Bewilligung des Baugesuchs vom 23. Januar 2024 des Rekurrenten unter Bedingungen und Auflagen an die Vorinstanz zurückzuweisen.
3. Unter Kosten- und Entschädigungsfolge.

In der Rekurgängung vom 15. Juli 2024 wird zur Begründung geltend gemacht, es sei völlig irrelevant, ob eine Baubewilligung zum Zeitpunkt der Erteilung rechtmässig gewesen sei oder nicht, und ob die Bewilligung damals ordentlich oder als Ausnahme erteilt worden sei. Entscheidend sei einzig, dass die Baute jetzt (im Beurteilungszeitpunkt) den geltenden Vorschriften widerspreche. Das bestehende Einfamilienhaus unterliege – entgegen der Ansicht der Vorinstanz – der verfassungsmässigen Bestandesgarantie. Von den ehemals vier Ausnahmebewilligungen seien drei (Übergrösse des Autounterstands, Attikageschossituierung und Gebäudehöhe) in Vorwegnahme der damals noch nicht geltenden neuen BauO gewährt worden; folglich



handle es sich bei diesen nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtes gar nicht um Ausnahmegewilligungen, sondern um unzulässige Vorwirkungen einer noch nicht in Kraft getretenen Rechtsnorm. Weiter sei damals aber auch die Höhenlage des Erdgeschossfussbodens des bestehenden Gebäudes mit der Baubewilligung vom 26. September 2003 (Erw. 3.6) im Hinblick auf die heute geltende BauO ausdrücklich toleriert worden. Damit seien auch die Höhenlage und die Geschossigkeit – im Sinn einer unzulässigen rechtlichen Vorwirkung der neuen BauO – bewilligt worden; auch diesbezüglich geniesse die Baute deshalb heute Bestandesgarantie. Die Anwendbarkeit der Erweiterungsgarantie nach Art. 109 Abs. 2 PBG setze eine materielle Baurechtswidrigkeit einer Baute voraus. An dieser fehle es in Bezug auf die vorgenannten Vorwirkungstatbestände, weil die neue BauO inzwischen in Kraft getreten sei; folglich sei das bestehende Einfamilienhaus in Bezug auf all diese Punkte inzwischen regelbaukonform. Art. 109 PBG komme deshalb nicht zur Anwendung, vielmehr wäre das Baugesuch daraufhin zu prüfen gewesen, ob der Erweiterungsbau regelbaukonform sei. Die Schlüsselfrage sei somit, ob Art. 19 Abs. 3 BauO vorliegend Anwendung finde oder nicht. Die Vorinstanz verneine dies im Unterschied zur Baubewilligung vom 26. September 2003, obwohl sich das Baugrundstück an einer Hanglage befinde. Dass Art. 19 Abs. 3 BauO nur in stark geneigtem Terrain Anwendung finde, werde von der Vorinstanz durch nichts belegt. Sicher hätte dabei nicht auf blosse Skizzen im Anhang zum Vollzugsreglement zur Bauordnung und zum Reklamereglement Z.____ vom 6. Dezember 2005 (in Kraft seit 1. Oktober 2006; im Folgenden Vollzugsreglement) abgestellt werden dürfen. Der mehr oder weniger ebene Teil des Baugrundstücks liege im Bereich der Höhenkurve von 698,0 m ü.M.; alle anderen Grundstücksbereiche befänden sich in Hanglage. Es zeige sich somit, dass rund 53 % des oberirdischen Volumens des Erweiterungsbaus bzw. knapp 62 % der Gesamtbaute Hanglage aufwies, weshalb Art. 19 Abs. 3 BauO auf das Baugesuch hätte angewendet werden müssen.

D.

a) Mit Vernehmlassung vom 31. Juli 2024 beantragt die Vorinstanz, den Rekurs abzuweisen. Zur Begründung wird geltend gemacht, die BauO werde durch das Vollzugsreglement und den Anhang konkretisiert. Zur Konkretisierung von unbestimmten Rechtsbegriffen könnten auch Skizzen und ihre Beschreibung dienen. Nach der Praxis der Baubehörde müsse zumindest der stark überwiegende Teil der Baufläche von einer starken Hangneigung betroffen sein, um Art. 19 Abs. 3 BauO anzuwenden; das sei vorliegend nicht der Fall.

b) Mit Vernehmlassung vom 27. August 2024 beantragen die Rekursgegner 1, den Rekurs abzuweisen. Zur Begründung wird geltend gemacht, der Rekurrent lasse völlig ausser Acht, dass der grosse Grenzabstand und auch der Gebäudeabstand zum Grundstück Nr. 002 unterschritten seien.



c) Mit Vernehmlassung vom 30. August 2024 beantragen die Rekursgegner 2 durch ihren Vertreter, den Rekurs unter Kostenfolge abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Zur Begründung wird ausgeführt, dem Rekurrenten fehle das Rechtsschutzinteresse, weil er sich in der Rekursbegründung einzig auf die Frage der Höhenlage des Bauvorhabens beschränke. In materieller Hinsicht sei der Rekurs ohnehin unbegründet, weil im Bereich des geplanten Erweiterungsbaus keine Hanglage bestehe. Gemäss den Plänen komme dieser in ebenem Gelände zu liegen; der Hang beginne erst nördlich des geplanten Baukörpers. Der weitgehend ebene Teil des Baugrundstücks liege nicht nur im Bereich der Höhenkurve von 698,0 m ü.M., sondern reiche bis 699 m ü.M. Somit sei davon auszugehen, dass etwa zwei Drittel der gesamten Gebäudegrundfläche bzw. rund 80 % des Erweiterungsbaus sich in ebenem oder leicht geneigtem Gelände befinden. Art. 19 Abs. 3 BauO sei deshalb zu Recht nicht angewendet worden.

d) Am 16. September 2024 reicht der Vertreter des Rekurrenten eine Replik zu den Vernehmlassungen ein.

Erwägungen

1.

1.1 Die Zuständigkeit des Bau- und Umweltdepartementes ergibt sich aus Art. 43^{bis} 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.

1.3 Die Rekursgegner 2 bestreiten das Rechtsschutzinteresse des Rekurrenten, weil er sich in der Rekursergänzung einzig auf die Frage der Höhenlage des Bauvorhabens beschränke. Er lege aber nicht dar, ob das Bauvorhaben den übrigen Bestimmungen der BauO entspreche. Das alleinige Beantworten der Frage der Höhenlage verschaffe ihm aber noch keine Baubewilligung, weil das Gesuch auch aus anderen Gründen (Grenz- und Gebäudeabstand, Attikageschossituierung, Ausnahmegewilligungen) offensichtlich nicht bewilligungsfähig sei. Dementsprechend sei auf den Rekurs nicht einzutreten.

Die Rekursgegner 2 verkennen, dass die Vorinstanz die Baubewilligung bloss mit der Begründung verweigert hat, Art. 19 Abs. 3 BauO komme auf das Bauvorhaben nicht zur Anwendung; es verbleibe für die Höhenbestimmung dementsprechend nur Art. 19 Abs. 2 BauO. Weil der Fussboden des untersten der nach Art. 13 BauO zulässigen Geschosse aber 2,7 m (anstelle von 1,2 m) über dem Niveaupunkt liege, sei das geplante Bauvorhaben nicht ordentlich bewilligungsfähig. Die Vorinstanz hat es im Weiteren aber unterlassen zu prüfen, ob das Bauvorhaben den anderen kommunalen Bauvorschriften, namentlich den von den Einsprechern gerügten Bestimmungen entspricht



oder nicht. Unter diesen Umständen ist der Rekursgegenstand auch nur auf die Frage der Höhenlage der geplanten Baute bzw. der Anwendbarkeit von Art. 19 Abs. 3 BauO beschränkt und die Rekursberechtigung damit ohne Weiteres gegeben (Art. 45 VRP). Auf den Rekurs ist daher 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). Der erstinstanzliche Einsprache- und Baugesuchsentscheid erging am 5. April 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 Rekurrent ist der Meinung, die Höhenlage des Erdgeschossfussbodens des bestehenden Gebäudes sei mit der Baubewilligung vom 26. September 2003 bereits im Hinblick auf die heute geltende BauO ausdrücklich toleriert worden; damit seien damals Höhenlage, Geschossigkeit und auch Gebäudehöhe (wenn auch unrechtmässig) mitbewilligt worden. Nachdem inzwischen die neue BauO in Kraft getreten sei, sei das bestehende Einfamilienhaus nachträglich regelbaukonform geworden. Folglich könne Art. 109 PBG, der eine materielle Rechtswidrigkeit voraussetze, vorliegend gar nicht zur Anwendung kommen. Vielmehr hätte das Baugesuch nur daraufhin geprüft werden müssen, ob der geplante Erweiterungsbau regelbaukonform sei oder nicht.

3.1 Die Vorinstanz hat in der angefochtenen Verfügung die Anwendbarkeit von Art. 19 Abs. 3 BauO auf das bestehende Einfamilienhaus und auch auf den Erweiterungsbau geprüft. Sie gelangte in Erw. 5.44 der angefochtenen Verfügung zur Ansicht, das bestehende Einfamilienhaus sei mehr als 12 m von der M.____strasse gegen Südosten abgerückt worden. Damit habe das Einfamilienhaus auf demjenigen Grundstücksteil mit ebenem Terrain erstellt werden können. Mit der geplanten Erweiterung zu einem Mehrfamilienhaus dehne sich der Baukörper nun flächenmässig unter anderem gegen Nordwesten und damit in die zur M.____strasse hin ansteigende Böschung aus. Allerdings steige in diesem Bereich das Gelände noch nicht derart stark an wie im oberen Teil. Gemäss dem Plan «Baugesuch QS» komme nur etwa ein knapper Drittel der zu erweiternden Fläche in der Böschung zu liegen. Dies reiche mit Blick auf die Skizzen im Vollzugsreglement für eine Anwendung von Art. 19 Abs. 3 BauO nicht aus. In Erw. 5.46 führt die Vorinstanz dann weiter aus, weil für die bestehende Höhenlage und die abweichende Geschossigkeit mit der Baubewilligung vom 26. September 2003 keine Ausnahmegewilligungen erteilt worden



seien, erweise sich das bestehende Gebäude damit als baurechtswidrig und genieße folglich Bestandes- und Erweiterungsgarantie nach Art. 109 PBG.

3.2 Der Rekurrent beruft sich für seine Argumentation auf die Baubewilligung vom 26. September 2003. In Erw. 3.6 zeigte die damals zuständige Baupolizeikommission zuerst die früher geltende Rechtslage auf. Nach Art. 23 Abs. 1 der damaligen Bauordnung Z.____ vom 5. Dezember 1972/21. März 1978 (aBauO) war die Höhenlage jeder Baute oder Anlage so festzulegen, dass sich diese organisch einfügte, wobei sowohl die natürliche als auch die nach Fertigstellung der Baute oder Anlage sich ergebende Terraingestaltung, die Beziehung zur Niveaulinie der Strasse und die Einfügung ins Strassenbild zu berücksichtigen waren. Art. 23 Abs. 2 aBauO legte fest, dass Oberkant Erdgeschossfussboden nicht höher als 1,2 m über dem gewachsenen Terrain der talseitigen Umrisslinie der Baute liegen sollte. Gemäss Art. 23 Abs. 3 aBauO durfte, wenn das gewachsene Terrain eine Neigung von mehr als 10 ° a.T. aufwies, talseits das Untergeschoss als Sockelgeschoss in Erscheinung treten. Der Erdgeschossfussboden sollte jedoch nicht höher als 2,5 m über dem gewachsenen Terrain entlang der talseitigen Umrisslinie der Baute liegen. Bezogen auf das Baugesuch führte die Baupolizeikommission damals aus, dass der natürliche Terrainverlauf entlang der Südfassade des geplanten Einfamilienhauses eine Neigung von bis zu 22,5 ° a.T. aufweise. Der Erdgeschossboden weise eine Höhe von 701,25 m ü.M. auf, sodass die Höhe der talseitigen Umrisslinie entlang der Südfassade bis zu 3,5 m betrage. Damit werde der Richtwert von 2,5 m teilweise überschritten. Die neue BauO werde eine derartige Höhenentwicklung künftig aber zulassen. Im Interesse einer besseren höhenmässigen Einfügung in das Bebauungsbild an der M.____strasse sowie dem Umstand, dass die neue BauO die Höhenlage künftig zulasse, könne der (zur Zeit noch) überschrittene Richtwert im Sinn von Art. 23 Abs. 3 aBauO zugelassen werden. Dem Rekurrenten ist bei dieser Sachlage zuzustimmen, dass die Baupolizeikommission mit Baubewilligung vom 26. September 2003 der Höhenlage und der Geschossigkeit des Einfamilienhauses ausdrücklich im Hinblick auf die heute geltende BauO zugestimmt hatte und damals zudem auch ausdrücklich anerkannte, dass sich die geplante Baute an einer Hanglage befinde, welche eine Neigung von mehr als 10 ° a.T. aufwies, was damals offenbar genügte, um Art. 23 Abs. 3 aBauO anwenden zu können. Unter diesen Umständen erstaunen die Ausführungen der Vorinstanz in der angefochtenen Verfügung, das bestehende Einfamilienhaus sei mehr als 12 m von der M.____strasse gegen Südosten abgerückt und auf demjenigen Grundstücksteil mit ebenem Terrain erstellt worden.

3.3 Für die Beurteilung des vorliegenden Rekurses ist indessen in erster Linie entscheidend, dass gemäss Baugesuch das Einfamilienhaus zu einem Mehrfamilienhaus erweitert werden soll und dadurch ein neuer Niveaupunkt der Gesamtbaute resultiert. Nach Anhang 1 zu Art. 13 BauO sind in der W2a zwei Geschosse zulässig. Nach Art. 18

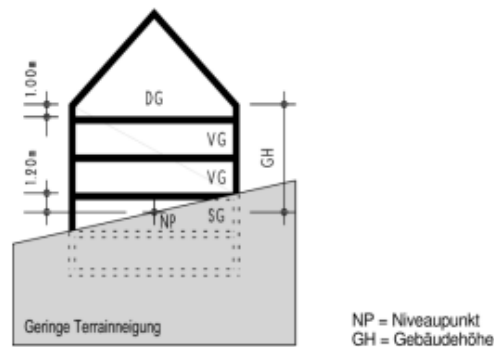


Abs. 1 BauO zählen für die Zahl der nach Art. 13 BauO zulässigen Geschosse alle Stockwerke, ausgenommen:

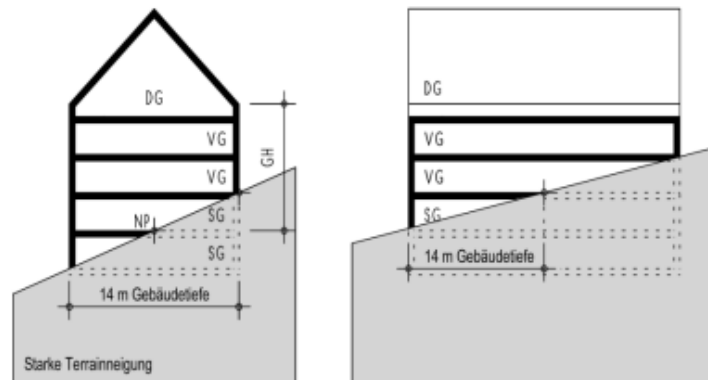
- a) Dachgeschosse, d.h. Stockwerke, die im Dach liegen und deren Kniestockhöhe 1,0 m nicht überschreitet;
- b) Attikageschosse, d.h. Stockwerke über Flachdächern gemäss Art. 35;
- c) Sockelgeschosse, d.h. Stockwerke, die sich bei der geforderten Höhenlage des untersten der gemäss Art. 13 zulässigen Geschosse im Sockel ergeben;
- d) Untergeschosse, d.h. Stockwerke, die vollständig im Terrain liegen; Die Höhenlage des untersten der nach Art. 13 zulässigen Geschosse ist so festzulegen, dass sich die Baute gut in das Strassen- und Siedlungsbild einfügt.

Die Höhenlage des untersten der nach Art. 13 BauO zulässigen Geschosse ist so festzulegen, dass sich die Baute gut in das Strassen- und Siedlungsbild einfügt (Art. 19 Abs. 1 BauO). Ergibt sich die Höhenlage nicht aus dem Strassen- und Siedlungsbild, so darf der Fussboden des untersten der nach Art. 13 BauO zulässigen Geschosse 1,2 m über dem Niveaupunkt liegen (Art. 19 Abs. 2 BauO). Dieses Mass darf in Hanglagen soweit überschritten werden, bis das unterste der nach Art. 13 BauO zulässigen Geschosse im Ausmass der ordentlichen Gebäudetiefe über dem gewachsenen Terrain liegt (Art. 19 Abs. 3 BauO).

3.4 Art. 19 BauO hat einzig zum Zweck, die zulässige Höhenlage des Erdgeschossfussbodens zu regeln. Abgesehen von der Bestimmung von Abs. 1, der vorliegend unbestrittenermassen nicht relevant ist, darf der Fussboden des Erdgeschosses immer bis höchstens 1,2 m über dem Niveaupunkt liegen (Art. 19 Abs. 2 BauO). Diese Regelbauvorschrift gilt nach dem Wortlaut überall, also in der Ebene wie auch am Hang. Ist indessen ein Baugrundstück so steil, dass das Erdgeschoss bei strikter Anwendung der Vorschrift von Art. 19 Abs. 2 BauO teilweise in den Hang eingegraben werden müsste, kommt Art. 19 Abs. 3 BauO zum Tragen. Das heisst, der Fussboden des Erdgeschosses darf in diesem Fall soweit über den Niveaupunkt angehoben werden, bis das Erdgeschoss im Ausmass der ordentlichen Gebäudetiefe (14 m gemäss Anhang 1 der BauO [Tabelle zu Art. 13]) über dem gewachsenen Terrain (also ausserhalb des Hangs) liegt. Diese Auslegung bestätigt auch Anhang 2 zum Vollzugsreglement, das zur Höhenlage nach Art. 19 Abs. 2 und 3 BauO folgende Abbildung enthält:



Höhenlage (Art. 19 Abs. 3)



Mit anderen Worten spielt es für die Anwendbarkeit von Art. 19 Abs. 3 BauO keine Rolle, wieviel Prozent Neigung ein Baugrundstück konkret aufweist bzw. ob die Hangneigung abstrakt als «gering» oder «stark» beurteilt wird. Entscheidend ist einzig und allein die Lage des im Einzelfall zu beurteilenden Baugesuchs bzw. Erdgeschosses. Käme das Erdgeschoss infolge der Lage des Niveaupunkts mit der ordentlichen Gebäudetiefe von 14 m noch teilweise innerhalb des Hangs zu liegen, dann darf der Fussboden des Erdgeschosses über das Mass von Art. 19 Abs. 2 BauO (1,2 m) angehoben werden. Es versteht sich von selbst, dass dieser Fall nur in stärker geneigten Hanglagen eintreten kann, während es in wenig geneigten Gebieten regelmässig keinen Grund für die Anwendung von Art. 19 Abs. 3 BauO geben wird. Indessen besteht kein Anlass, die Neigung prozentual festzulegen, wie es die Politische Gemeinde Z.____ noch im Art. 23 Abs. 3 aBauO getan hatte, oder zu bestimmen, wieviel Prozent des Grundrisses einer Baute sich in der Ebene oder am Hang befinden.

3.5 Somit ergibt sich, dass die Vorinstanz der Anwendbarkeit von Art. 19 Abs. 3 BauO zu Unrecht mit Berufung auf zu wenig steile Geländebeziehungen die Anwendung versagte. Vielmehr hätte sie unter Berücksichtigung des aus dem geplanten Erweiterungsbau resultierenden neuen Niveaupunkts des Mehrfamilienhauses prüfen müssen, ob die konkrete Lage des Erdgeschosses tatsächlich eine Anhebung des Erdgeschossfussbodens auf das geplante Mass erfordert. Dabei



wird vorliegend zu berücksichtigen sein, dass das Gelände auf dem Baugrundstück – wie der Rekurrent zutreffend vorbringt – nicht nur von der M.____strasse Richtung Südosten, sondern auch vom westlichen Nachbargrundstück Nr. 002 in Richtung Osten abfällt.

3.6 Zusammenfassend ergibt sich somit, dass die Vorinstanz die Anwendbarkeit von Art. 19 Abs. 3 BauO vorschnell, ohne eingehende materielle Prüfung ausschloss, weil sie von weitgehend ebenem Gelände im Bereich des Bauvorhabens ausging. Sie wird diese Beurteilung nachzuholen und – sofern die Höhenlage des Erdgeschosses doch bewilligungsfähig sein sollte – die weitere, vollständige materielle Beurteilung des Baugesuchs noch vorzunehmen haben. Der Rekurs erweist sich damit als begründet und ist im Sinn der Erwägungen gutzuheissen. Die angefochtene Verfügung der Vorinstanz vom 5. April 2024 ist demzufolge aufzuheben und die Angelegenheit zur Neuurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen.

4.

Bei diesem Erbebnis erübrigten sich eigentlich weitere Ausführungen in der Sache. Aus verfahrensökonomischen Gründen ist es indessen angezeigt, kurz auf die von den Verfahrensbeteiligten aufgeworfenen Fragen zur Bestandes- und Erweiterungsgarantie einzugehen.

Der Rekurrent führt zutreffend aus, dass sich das Verwaltungsgericht im Urteil B 2010/265 vom 3. Mai 2011 mit der materiellen Rechtswidrigkeit eines Garagenanbaus zu befassen hatte. Die beschwerdebeteiligte Gemeinde vertrat damals die Ansicht, es sei zum Zeitpunkt der Erstellung der Garage eine Ausnahmegewilligung erteilt worden. Damit sei der Widerspruch zu den geltenden Bauvorschriften geheilt und die Beschwerdeführerinnen könnten sich deshalb nicht mehr auf die Bestandes- und Erweiterungsgarantie berufen. Das Verwaltungsgericht liess damals ausdrücklich offen, ob eine auf der Grundlage einer Ausnahmegewilligung errichtete Baute tatsächlich in jedem Fall als baurechtskonform zu gelten hat. In Erw. 3.1.6 stellte das Verwaltungsgericht aber über die (auch vorliegend interessierende) Frage Erwägungen an, nämlich, ob bei der Erteilung der damaligen Ausnahmegewilligung besondere Umstände vorgelegen hätten, welche die Bewilligung des Garagenanbaus in Form einer Ausnahmegewilligung rechtfertigten. Es kam zum Ergebnis, dass davon keine Rede sein könne. Die beschwerdebeteiligte Gemeinde habe zwar in der Baubewilligung ausgeführt, gemäss dem in Vorbereitung befindlichen neuen Baureglement werde künftig für Anbauten wie Garagen ein reduzierter Grenzabstand von zwei Metern möglich sein, weshalb im Hinblick auf diese neue Grenzabstandsvorschrift eine Ausnahmegewilligung im Sinn von Art. 77 BauG erteilt werde. Damit habe sie aber offensichtlich nicht von geltendem Recht abweichen, sondern noch nicht in Kraft getretenes Recht anwenden wollen. Damit sei aber der Zweck einer Ausnahmegewilligung verfehlt worden. Folglich sei von einer grundsätzlich unzulässigen positiven Vorwirkung einer noch nicht in Kraft getretenen Rechtsnorm auszugehen. Das Verwaltungsgericht



kam deshalb zum Ergebnis, der Garagenanbau sei zwar formell rechtmässig erstellt worden, widerspreche aber der damals (und übrigens auch zum Zeitpunkt des Urteils) noch geltenden Grenzabstandsvorschrift. Somit unterliege er der Bestandes- und Erweiterungsgarantie gemäss Art. 77^{bis} BauG.

5.

5.1 Nach Art. 95 Abs. 1 VRP hat in Streitigkeiten jener Beteiligte die Kosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden. Nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtes unterscheiden sich Bauprozesse, an denen Bauherrschaften und Baueinsprechende mit einem direkten Interesse am Prozessausgang teilnehmen, grundsätzlich nicht von den Verfahren vor Zivilgerichten. Die Prozesskosten werden deshalb in diesen Fällen jeweils in der Regel nicht dem Gemeinwesen, sondern den beteiligten Privaten auferlegt (VerwGE vom 16. November 1998 i.S. E.D.). Die Entscheidgebühr 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 den Rekursgegnern 1 und 2 zu gleichen Teilen (jeweils Fr. 1'500.–) zu überbinden.

5.2 Der vom Rekurrenten am 7. Juni 2024 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– ist zurückzuerstatten.

6.

Rekurrent und Rekursgegner 2 stellen Begehren um Ersatz der ausseramtlichen Kosten.

6.1 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^{bis} VRP). Die Vorschriften der Schweizerischen Zivilprozessordnung (SR 272) finden sachgemäss Anwendung (Art. 98^{ter} VRP).

6.2 Der Rekurrent obsiegt mit seinen 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^{bis} 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.– festzulegen; sie ist von den Rekursgegnern 1 und 2 zu gleichen Teilen (je Fr. 1'375.–) zu bezahlen.

6.3 Da die Rekursgegner 2 mit ihren Anträgen unterliegen, haben 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) Der Beschluss der Baubewilligungskommission Z.____ vom 5. April 2024 wird aufgehoben und die Angelegenheit zur Neuurteilung im Sinn der Erwägungen an die Baubewilligungskommission zurückgewiesen.

2.

a) B.____, Z.____, wird unter solidarischer Haftung eine Entscheidgebühr von Fr. 1'500.– auferlegt.

b) C.____, Z.____, wird unter solidarischer Haftung eine Entscheidgebühr von Fr. 1'500.– auferlegt.

c) Der am 7. Juni 2024 von A.____ geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– wird zurückerstattet.

3.

a) Das Begehren von A.____ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird gutgeheissen. B.____ sowie C.____ entschädigen A.____ ausseramtlich mit jeweils Fr. 1'375.–.

b) Das Begehren von C.____ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird abgewiesen.

Die Vorsteherin

Susanne Hartmann
Regierungspräsidentin