



Fall-Nr.:	24-61
Stelle:	Generalsekretariat Bau- und Umweltdepartement
Instanz:	Bau- und Umweltdepartement
Publikationsdatum:	29.11.2024
Entscheiddatum:	05.11.2024

BUDE 2024 Nr. 087

Baurecht, Art. 108 PBG, Art. 108 StrG. Der Baugesuchsteller bestimmt den Umfang des Baugesuchs mit seiner Eingabe an die Gemeinde (Erw. 5.1). Die Anpassung der Stützkonstruktion war in den Planunterlagen eindeutig dargestellt, weshalb die Vorinstanz diese zu Recht auf ihre Bewilligungsfähigkeit hin prüfte (Erw. 5.2). Eine Ausnahmebewilligung zur Unterschreitung des im kommunalen Baureglement normierten Strassenabstands richtet sich nach Art. 108 Abs. 2 StrG und nicht nach Art. 108 PBG (Erw. 7.1). Abweisung des Rekurses.

BUDE 2024 Nr. 87 finden Sie im angehängten PDF-Dokument.



24-61

Entscheid Nr. 87/2024 vom 5. November 2024

Rekurrenten

A.____
vertreten durch MLaw Viviane Bodmer, Rechtsanwältin, Unterer
Graben 1, 9001 St.Gallen

gegen

Vorinstanz

Baukommission Z.____ (Entscheid vom 22. Dezember 2023)

Betreff

Baugesuch (Umgebungsgestaltung)



Sachverhalt

A.

a) A.____, Y.____, sind Eigentümer von Grundstück Nr. 001, Grundbuch Z.____, an der G.____strasse in Y.____. Das Grundstück liegt gemäss geltendem Zonenplan der Gemeinde Z.____ vom 29. April 1999 in der Wohnzone W2a. Es ist mit dem Wohnhaus Vers.-Nr. 002 überbaut.

b) Das Grundstück Nr. 001 grenzt im Süden unmittelbar an die G.____strasse (Gemeindestrasse 2. Klasse). Entlang der östlichen Grundstücksgrenze verläuft zudem der G.____weg (Weg 1. Klasse).

B.

a) Mit Baugesuch vom 7. April 2022 beantragten A.____ bei der Baukommission der Politischen Gemeinde Z.____ die Baubewilligung für diverse – teilweise bereits realisierte – Umgebungsarbeiten auf dem Grundstück Nr. 001 (Errichtung Steinkörbe entlang der westlichen und nördlichen Grundstücksgrenze, Anpassung der Stützkonstruktionen, Anbringen von Absturzsicherungen, Änderung der Umgebungsbeläge und Realisierung nördlicher Zugang zum G.____weg), die Errichtung einer Aussensauna sowie die Verschiebung und Versenkung des bestehenden Jacuzzi.

b) Innert der Auflagefrist vom 7. bis 20. September 2023 erhob B.____, Y.____, Eigentümerin des nördlich angrenzenden Grundstücks Nr. 1014, vertreten durch MLaw Marco Rossetti sowie MLaw Alex Kapsahili, Rechtsanwälte, St.Gallen, Einsprache gegen das Bauvorhaben. Die Einsprache richtete sich primär gegen die geplante Steinkorbmauer entlang der nördlichen Grundstücksgrenze.

c) Mit Beschluss vom 22. Dezember 2023 erteilte die Baukommission der Politischen Gemeinde Z.____ die Baubewilligung unter Bedingungen und Auflagen. Die Einsprache von B.____ wurde abgewiesen. Von der Baubewilligung ausgenommen wurde die bereits realisierte Anpassung der östlichen Stützkonstruktion entlang des G.____wegs. Gemäss Beurteilung der Baukommission unterschreite die östliche Stützkonstruktion den Strassenabstand um rund 0,4 m bis 0,5 m. Eine Ausnahmegewilligung nach Art. 108 des Planungs- und Baugesetzes (sGS 731.1; abgekürzt PBG) könne nicht erteilt werden, da die Stützkonstruktion gegen den Sinn und Zweck der Vorschrift verstosse. Gemäss Richtplan sei anzunehmen, dass der G.____weg in Zukunft für den Langsamverkehr aufgewertet werden solle. Eine Verbreiterung des heutigen Wegs sei somit nicht auszuschliessen wodurch der Anpassung der Stützkonstruktion öffentliche Interessen entgegenstünden.



C.

a) Gegen diesen Beschluss erhoben A.____ mit Schreiben vom 3. Januar 2024 Rekurs beim Bau- und Umweltdepartement. Mit Rekursergänzung vom 17. Januar 2024 werden folgende Anträge gestellt:

1. Der negative Entscheid vom 22.12.2023 über den Rückbau der südlichen Stützkonstruktion sei aufzuheben und es sei eine Ausnahmegewilligung zu erteilen.
2. Der Rekurs und der Antrag richten sich lediglich um den Pkt. 10 auf Seite 6 der Baubewilligung vom 22.12.2023. Die restlichen Entscheide werden nicht angefochten.
3. Es sei eine neue Vermessung durch C.____ AG durchzuführen, unter Einbezug der alten Pläne vor 1980 und der neuen Pläne nach der Neugestaltung im 2015 unter Einbezug von Orthofotos und alten und neuen Photos des G.____ wegs.
4. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen (inkl. MwSt.) zu Lasten der Rekursgegnerin.

Zur Begründung wird geltend gemacht, die östliche Stützkonstruktion sei gar nicht Bestandteil des Baugesuchs gewesen, weshalb die Vorinstanz nicht darüber hätte befinden dürfen. Die Rekurrenten hätten im Jahr 2014 die Baubewilligung für den Abbruch und Wiederaufbau des Einfamilienhauses auf dem Grundstück Nr. 001 erhalten. Im gleichen Jahr hätten sie eine Projektänderung eingereicht, welche unter anderem die Anpassung der Stützkonstruktionen im südöstlichen Bereich beinhaltet habe. Die Projektänderung sei in Bezug auf die bereits realisierte Umgebungsgestaltung zwar verweigert worden, in der Folge hätten sich die Rekurrenten zusammen mit dem Bauamt jedoch auf die Ausführung gemäss der heute bestehenden Situation geeinigt. Anlässlich der Schlussabnahme vom 20. Juli 2015 sei es bezüglich der östlichen Stützkonstruktion zu keiner Beanstandung mehr gekommen. Als die Rekurrenten im Jahr 2016 eine weitere Baubewilligung (Umnutzung von Wohnraum zu Billiardclub, Neubau Gartenhaus, Aussensauna und Jacuzzi) erhalten hätten, sei die Stützkonstruktion ebenfalls nicht mehr thematisiert worden. Die Schlussabnahme vom 20. Juli 2015 sei für die Baubehörde bindend und die Unterschreitung des Strassenabstands könne nachträglich nicht mehr geltend gemacht werden. Weiter sei die Ausnahmegewilligung zu Unrecht verweigert worden, da die Vorinstanz sich lediglich auf den rechtlich nicht bindenden Richtplan gestützt habe. Schliesslich würde der Rückbau der massiven Stützkonstruktion einen hohen finanziellen Aufwand bedeuten und in keinem Kosten-Nutzen-Verhältnis stehen, denn von der rund 25 m langen Stützkonstruktion würden lediglich rund 30 % den Strassenabstand unterschreiten.



b) Gegen den Beschluss vom 22. Dezember 2023 erhob B.____ durch ihre Rechtsvertreter ebenfalls Rekurs beim Bau- und Umweltdepartement und beantragte die Aufhebung des vorinstanzlichen Entscheids betreffend die bewilligten Bestandteile des Baugesuchs (Rekursverfahren Nr. 24-351).

D.

a) Mit Vernehmlassung vom 20. Februar 2024 teilt die Vorinstanz mit, dass auf eine Stellungnahme verzichtet werde und verweist auf den vorinstanzlichen Entscheid.

b) Mit Schreiben vom 26. Februar 2024 teilt die ehemalige Einsprecherin mit, dass auf eine Vernehmlassung oder Antragsstellung im vorliegenden Verfahren verzichtet werde. Eine Teilnahme (ohne Kostenfolgen im Fall einer Gutheissung des Rekurses) sei aber weiterhin erwünscht.

c) Am 20. März 2024 reichen die Rekurrenten, neu vertreten durch MLaw Viviane Bodmer, Rechtsanwältin, St.Gallen, eine Stellungnahme ein und korrigieren Ziff. 1 ihrer Anträge wie folgt:

1. Der negative Entscheid vom 22.12.2023 über den Rückbau der östlichen Stützkonstruktion sei aufzuheben und es sei eine Ausnahmegewilligung zu erteilen.

Zur Begründung führen die Rekurrenten aus, dass bei der Ausformulierung des Rechtsbegehrens ein Fehler unterlaufen sei und sich der Rekurs auf die östliche und nicht die südliche Stützkonstruktion beziehe. Zudem werde nochmals darauf hingewiesen, dass die östliche Stützkonstruktion nicht Gegenstand des vorliegenden Baugesuchs sei und die Vorinstanz nicht über das Baugesuch hinausgehen dürfen. Zudem widerspreche der vorinstanzliche Entscheid dem Gebot von Treu und Glauben. So habe es Seitens der Vorinstanz anlässlich der Schlussabnahme am 20. Juli 2015 keinerlei Beanstandungen gegeben. Die Rekurrenten durften somit von einem bewilligten Zustand ausgehen. Dies umso mehr, als die Rekurrenten im Jahr 2016 ein weiteres Baugesuch mit der exakt selben Umgebungsgestaltung eingereicht hätten und dieses von der Vorinstanz bewilligt worden sei. Weiter sei die Argumentation der Vorinstanz zur Verweigerung der Ausnahmegewilligung nicht überzeugend und stütze sich einzig auf den Richtplan. Einerseits sei fraglich, ob der G.____weg zukünftig tatsächlich aufgewertet werde und andererseits stünde auch ungeachtet der Stützkonstruktion genügend Platz für eine Verbreiterung des Weges zur Verfügung. Der verfügte Rückbau stehe zudem in einem Missverhältnis zum privaten Interesse der Rekurrenten an der Beibehaltung des aktuellen Zustands und wäre mit hohen Kosten verbunden. Der Rückbau sei somit nicht verhältnismässig.



E.

Das Bau- und Umweltdepartement führte am 30. April 2024 in Anwesenheit der Verfahrensbeteiligten einen Augenschein durch.

F.

Auf die weiteren Ausführungen der Verfahrensbeteiligten in den vorgenannten Eingaben wird – soweit erforderlich – in den Erwägungen eingegangen.

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. 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). Der erstinstanzliche Einsprache- und Baubewilligungsentscheid erging am 22. Dezember 2023. 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.

Die Rekurrenten beantragen mit Rekursbegründung vom 17. Januar 2024, es sei eine neue Vermessung durch die C.____ AG unter Einbezug früherer Bauakten, Luftbildern und alten sowie neuen Fotoaufnahmen des G.____wegs vorzunehmen.

3.1 Nach Art. 12 Abs. 1 VRP ermittelt die Behörde oder das von ihr beauftragte Verwaltungsorgan den Sachverhalt und erhebt die Beweise von Amtes wegen durch Befragen von Beteiligten, Auskunftspersonen und Zeugen, durch Beizug von Urkunden, Amtsberichten und Sachverständigen, durch Augenschein sowie auf andere geeignete Weise. Wenn eine Behörde selbst über genügend Fachwissen verfügt, kann sie vom Beizug einer sachverständigen Person absehen; es liegt auch in ihrem pflichtgemässen Ermessen, ob sie eine externe sachverständige Person beiziehen oder einen internen Amtsbericht einholen möchte. Ebenso entscheidet sie darüber, ob ein Gutachten



einzuholen ist; ein solches bietet sich insbesondere bei wirtschaftlichen, wissenschaftlichen, technischen oder medizinischen Fragen oder bei der Beurteilung der Schutzwürdigkeit an. Nach dem Beizug einer sachverständigen Person wird diese von der entscheidenden Behörde beauftragt, allerdings mit Äusserungsmöglichkeit der Beteiligten. Ihr werden von der Behörde die zu beantwortenden Fragen gestellt, eine Frist zur Erstattung des Gutachtens gesetzt und die notwendigen Akten zur Verfügung gestellt. Den Beteiligten ist wiederum die Möglichkeit einzuräumen, sich zum Inhalt des Auftrags, also zu den gestellten Fragen, zu äussern und Änderungen zu beantragen (B. MÄRKLI, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], Praxiskommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Zürich/St.Gallen 2020, Art. 12-13 N 35 ff.; BUDE Nr. 3/2024 vom 19. Januar 2024 Erw. 4.4.2).

3.2 Vorliegend ergeben sich die entscheidungswesentlichen, tatsächlichen Verhältnisse vollständig aus den vorhandenen Verfahrensakten. Inwiefern eine zusätzliche Vermessung durch einen externen Gutachter oder der Beizug weiterer, als der eingereichten früheren Bauakten für die Beurteilung notwendig ist, begründen die Rekurrenten nicht. Die Lage der strittigen Stützkonstruktion sowie der Grenz- resp. Strassenabstand ergeben sich aus den eingereichten Baugesuchsunterlagen sowie dem öffentlich zugänglichen Geoportal (www.geoportal.ch). Entsprechend ist auf eine weitere Vermessung sowie den Beizug weiterer Akten zu verzichten. Der entsprechende Antrag der Rekurrenten ist deshalb abzuweisen.

4.

Die Rekurrenten beantragen mit Stellungnahme vom 20. März 2024 vor Abschluss des Verfahrens nochmals Akteneinsicht zu erhalten.

4.1 Der Anspruch auf rechtliches Gehör besteht in einem Verwaltungsverfahren völlig unabhängig davon, ob es sich um ein streitiges oder ein nichtstreitiges Verfahren handelt (S. RIZVI/S. RISI, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], Praxiskommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Zürich/St.Gallen 2020, Art. 15-17 N 16 ff. und 25). Er dient einerseits der Sachaufklärung und stellt andererseits ein persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht der Parteien dar. Sein Umfang richtet sich primär nach kantonalem Recht und subsidiär nach Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV). Zu den wesentlichen Inhalten gehören die Orientierung und die Möglichkeit zur Äusserung vor Erlass einer Verfügung, das Recht auf Akteneinsicht, das Recht auf Teilnahme am Beweisverfahren und der Anspruch auf Prüfung und auf begründeten Entscheid. Eine Entscheidempfängerin oder ein Entscheidempfänger soll zu den wesentlichen Punkten Stellung nehmen können, bevor der Entscheid gefällt wird. Dazu müssen sie vorweg auch Kenntnis von den massgeblichen Akten nehmen können. Das Recht auf vorgängige Äusserung und Anhörung umfasst die Informationen über das Verfahren, den zu fällenden Entscheid sowie die Beweismittel. Massgebend ist dabei der Grad der Intensität der jeweiligen individuellen Betroffenheit. Das Recht auf Äusserung bein-



haltet aber keinen Anspruch auf eine mündliche Abnahme oder Präsentation; zumindest dann nicht, wenn alles Wesentliche für die Entscheidung aus den Akten hervorgeht (RIZVI/RISI, a.a.O., Art. 15-17 N 17 mit Hinweisen; BUDE Nr. 100/2023 vom 23. November 2023 Erw. 2.1).

4.2 Bereits im Hinblick auf die Ausarbeitung der Stellungnahme vom 20. März 2024 beantragte die Rechtsvertreterin der Rekurrenten mit Schreiben vom 9. Februar 2024 sowie ergänzendem E-Mail vom 22. Februar 2024 Einsicht in die Verfahrensakten. In der Folge wurde den Rekurrenten die Einsicht in die Rekursakten gewährt. Ebenfalls wurde den Rekurrenten von der Vorinstanz die Vorakten zugestellt. Im weiteren Verlauf des Verfahrens haben die Rekurrenten sämtliche zusätzlichen Stellungnahmen sowie das Augenscheinprotokoll erhalten. Die Rekurrenten hatten zudem die Gelegenheit, zu sämtlichen Schriftstücken Stellung zu nehmen. Dem Akteneinsichtsrecht wurde somit genüge getan, weshalb auf eine erneute Zustellung des Rekursdossiers sowie der Vorakten verzichtet werden konnte. Der Antrag um erneute Akteneinsicht wird deshalb abgewiesen.

5.

Die Rekurrenten beanstanden, dass die östliche Stützkonstruktion gar nicht Gegenstand des vorliegenden Baugesuchs gewesen sei und die Vorinstanz deshalb nicht hätte darüber befinden dürfen.

5.1 Der Baugesuchsteller bestimmt den Umfang des Baugesuchs mit seiner Eingabe an die Gemeinde (Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2012/IV/6; GVP 1998 Nr. 9 mit Hinweisen). Die zuständige Behörde hat danach das umschriebene Bauprojekt aufgrund der öffentlichen Bauvorschriften sowie weiterer, zu beachtender öffentlich-rechtlicher Normen zu prüfen und nach Massgabe des Ergebnisses dieser Prüfung die Baubewilligung zu erteilen oder diese zu verweigern (BUDE Nr. 20/2022 vom 3. März 2022 Erw. 3.4).

5.2 Gemäss den eingereichten Baugesuchsunterlagen war die bereits realisierte Anpassung der östlichen Stützkonstruktion eindeutig Bestandteil des Baugesuchs. So ist die Anpassung bzw. Verschiebung der beiden Mauern entsprechend der heute bestehenden Situation in den eingereichten Planunterlagen klar dargestellt (gelb: Abbruch, rot: Neu, schwarz: Bestand). Auch im eingereichten Baugesuchsformular «G1» ist auf Seite 1 unter Kurzbeschreibung des Vorhabens/der Projektänderung die «Anpassung der Umgebungsarbeiten» ausdrücklich erwähnt. Es ist somit nicht nachvollziehbar, weshalb die Rekurrenten im Rekursverfahren plötzlich der Ansicht sind, dass die östliche Stützkonstruktion nicht Bestandteil des Baugesuchs sein sollte, haben sie doch selbst die oben aufgeführten Unterlagen eingereicht. Die Vorinstanz ist somit zu Recht davon ausgegangen, dass aufgrund der eingereichten Unterlagen die Anpassung der östlichen Stützkonstruktion Bestandteil des Baugesuchs bildete. Dies umso mehr, da – wie nachfolgend noch aufgezeigt wird – die bereits realisierte Verschie-



bung der östlichen Stützkonstruktion bis anhin nie – weder ausdrücklich noch implizit – durch die Vorinstanz bewilligt worden ist. Die Rüge der Rekurrenten bezüglich der Verletzung der Dispositionsmaxime ist somit unbegründet.

6.

Die Rekurrenten machen geltend, der vorinstanzliche Entscheid widerspreche dem Gebot von Treu und Glauben. Die Vorinstanz habe seit der ursprünglichen Baubewilligung sowie der verweigerten Projektänderung in Bezug auf die östliche Stützkonstruktion wiederholt das Vertrauen der Rekurrenten bestärkt, dass die heute bestehende Situation rechtlich in Ordnung und das Verfahren diesbezüglich abgeschlossen sei.

6.1 Der in der Bundesverfassung verankerte Grundsatz von Treu und Glauben (Art. 9 BV) gebietet ein loyales und vertrauenswürdigen Verhalten im Rechtsverkehr. Er ist für die Beziehung unter Privaten wie für das Verhältnis zwischen dem Gemeinwesen und den Privaten elementar, gilt jedoch auch im Verhältnis zwischen Gemeinwesen. Für den Bereich des öffentlichen Rechts bedeutet er, dass die Behörden und die Privaten in ihren Rechtsbeziehungen gegenseitig aufeinander Rücksicht zu nehmen haben. Der Grundsatz von Treu und Glauben wirkt sich im Verwaltungsrecht vor allem in zweifacher Hinsicht aus. Erstens verleiht er in Form des sogenannten Vertrauensschutzes Privaten einen Anspruch auf Schutz ihres berechtigten Vertrauens in das bestimmte Erwartungen begründende Verhalten der Behörden. Der Vertrauensschutz will im Sinn der Rechtsstaatsidee die Privaten gegen den Staat schützen. Zweitens verbietet der Grundsatz von Treu und Glauben sowohl den staatlichen Behörden wie auch den Privaten, sich in ihren öffentlichen Rechtsbeziehungen widersprüchlich oder rechtsmissbräuchlich zu verhalten (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN: Allgemeines Verwaltungsrecht, Zürich, 8. Auflage, Zürich/St.Gallen 2020, Rz. 620 ff.). Zwischen den Grundsätzen des Vertrauensschutzes und der Rechtssicherheit besteht eine enge Verwandtschaft (BGE 135 V 201, 208). Der Vertrauensschutz im Sinn der Rechtssicherheit und der Vertrauensschutz im Sinn des Grundsatzes von Treu und Glauben sind jedoch nicht identisch (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 625; BUDE Nr. 110/2023 vom 13. Dezember 2023 Erw. 4.1).

6.2 Der Vertrauensschutz bedarf einer Vertrauensgrundlage. Darunter ist das Verhalten eines staatlichen Organs zu verstehen, das bei den betroffenen Privaten bestimmte Erwartungen auslöst (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 627). Vorausgesetzt ist weiter, dass die Person, welche sich auf den Vertrauensschutz beruft, berechtigterweise auf diese Grundlage vertrauen durfte und gestützt darauf nachteilige Dispositionen getroffen hat, die sie nicht mehr rückgängig machen kann (VerwGE B 2021/8 vom 12. Juli 2021 Erw. 3.3). Wer somit die Fehlerhaftigkeit der Vertrauensgrundlage gekannt hat oder bei gehöriger Sorgfalt hätte erkennen müssen, kann sich nicht auf den Vertrauensschutz berufen (BGE 138 I 49 Erw. 8.3.2; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 659). Selbst bei Vorliegen sämtlicher



Voraussetzungen müsste der Vertrauensschutz im Rahmen einer Interessenabwägung gegen allfällige entgegenstehende öffentliche Interessen überwiegen. Die Interessenabwägung im Einzelfall bleibt daher vorbehalten und bildet eine Schranke des Vertrauensschutzes (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 664; BUDE Nr. 110/2023 vom 13. Dezember 2023 Erw. 4.2).

6.3 Die Rekurrenten berufen sich darauf, dass die geänderte Umgebungsgestaltung im Jahr 2014 zwar von der Baubewilligung ausgenommen, im Nachgang jedoch genehmigt worden sei. Gemäss ihren Ausführungen hätten sich die Rekurrenten mit dem Bauamt bereits am 10. August 2014 anlässlich einer Besprechung vor Ort mündlich geeinigt, dass anstelle der ursprünglich bewilligten dreireihigen Blocksteinmauer lediglich deren zwei erstellt werden. Auch im Rahmen der Schlussabnahme im Jahr 2015 sei die östliche Stützkonstruktion nicht mehr beanstandet worden. Die Rekurrenten hätten somit von einem bewilligten Zustand ausgehen können. Erschwerend komme hinzu, dass die Rekurrenten im Jahr 2016 ein weiteres Baugesuch eingereicht hätten und die Umgebungsgestaltung mitbewilligt worden sei. So sei im internen Prüfbericht (vi.act. 32) zum derzeit hängigen Baugesuch erwähnt, dass das Baugesuch aus dem Jahr 2016 «mit der Umgebungsgestaltung, gemäss der nicht bewilligungsfähigen Umgebungsausführung vom 7. Juli 2014» bewilligt worden sei. Schliesslich habe am 24. Oktober 2017 ein Augenschein des Leiters Hochbau stattgefunden, der die vorgefundenen Lösungen als in Ordnung befunden habe. Das Vertrauen der Rekurrenten in die Rechtmässigkeit der Umgebungsgestaltung sei dadurch zusätzlich gestärkt worden. Der Rückbau stehe im völligen Widerspruch zu den bisherigen Verfügungen und Mitteilungen der Vorinstanz.

6.4 Gemäss den vorliegenden Akten hat die Vorinstanz am 7. Juli 2014 die Baubewilligung für die Projektänderung des ursprünglichen Vorhabens erteilt, die Anpassung der Umgebungsgestaltung jedoch ausdrücklich davon ausgenommen. Dies wird von den Rekurrenten auch nicht bestritten. Jedoch ergibt sich aus den eingereichten Akten nicht, dass in der Folge die heute bestehende Stützkonstruktion in dieser Ausführung bewilligt worden wäre oder eine informelle Zusicherung erfolgt ist. Die Grundriss-Skizze, welche angeblich anlässlich des Augenscheins vom 10. August 2014 zusammen mit dem Bauamt angefertigt worden sei, zeigt lediglich die Entfernung der obersten Stützmauer auf. Die beiden unterliegenden Mauerreihen, welche vorliegend massgebend sind, sind zwar eingefärbt und mit dem Vermerk «angepasst» versehen, jedoch entspricht der Verlauf der Mauern dem ursprünglichen Projekt, resp. ist keine Verschiebung gemäss der heutigen Situation erkennbar. Aus dieser Skizze können die Rekurrenten somit nichts zu ihren Gunsten ableiten. Im beigelegten Bestätigungsmail der Schlussabnahme vom 20. Juli 2015 hat das Bauamt zudem ausdrücklich festgehalten, dass die konkrete Lage und Anordnung aller Blocksteinstufenwände, Steinkorbwände, Abschränkungen, Geländer und Sichtschutzwände in nachzureichenden Ausführungsplänen



masslich, höhenkotenmässig und (material-)beschriebmässig zu erfassen seien. Entgegen der Ausführungen der Rekurrenten musste ihnen aufgrund der umfangreichen Aufforderung des Bauamtes zur Plannachreichung klar sein, dass die Anpassung der östlichen Stützkonstruktion nach wie vor nicht bewilligt war. Die Rekurrenten machen weiter geltend, dass die Umgebungsgestaltung im Jahr 2016 mitbewilligt worden sei. Gemäss Baubewilligung vom 30. Mai 2016 hatte das Baugesuch die Umnutzung der Einliegerwohnung zu einem Billiardclub, den Neubau eines Gartenhauses, einer Aussensauna sowie einem Jacuzzi zum Gegenstand. Eine Anpassung der östlichen Stützkonstruktion war nicht im Baugesuch enthalten. Da diese nicht Bestandteil des Baugesuchs bildete, konnte sie somit – auch nicht «en passant» – bewilligt werden (vgl. Erw. 5.1). Schliesslich verfängt auch der Verweis auf den internen Prüfbericht des Bauamtes vom 25. August 2023 nicht. Einerseits handelt es sich um ein rein internes Dokument ohne jegliche Rechtswirkung und zudem ist aufgrund der knapp gehaltenen Anmerkungen unklar, auf welche Punkte sich diese im Detail beziehen. Hingegen ergibt sich aus den Akten, dass die Plannachforderung im Zusammenhang mit der Schlussabnahme vom 20. Juli 2015 erst mit Einreichung des vorliegenden Baugesuchs erfüllt worden ist und es der Baubehörde somit erstmals möglich war, die Bewilligungsfähigkeit der angepassten Umgebungsarbeiten inkl. Stützkonstruktionen anhand deren konkreten Lage, Anordnung und Beschaffenheit abschliessend zu prüfen. Es ist somit nicht ersichtlich wie die Vorinstanz gegen den Grundsatz von Treu und Glauben verstossen haben soll.

7.

Die Rekurrenten machen geltend, die Vorinstanz habe die Ausnahmebewilligung nach Art. 108 PBG zur Unterschreitung des Strassenabstands zu Unrecht verweigert.

7.1 Entgegen den Ausführungen der Rekurrenten sowie der Vorinstanz kommt bei der Prüfung einer Ausnahmebewilligung zur Unterschreitung des in Art. 22 BauR normierten Strassenabstands nicht Art. 108 PBG zur Anwendung. Art. 22 BauR wurde gestützt auf Art. 102 Abs. 1 Bst. b des Strassengesetzes (sGS 732.1; abgekürzt StrG) erlassen. Deshalb ist eine Ausnahmebewilligung nicht nach Art. 108 PBG sondern nach Art. 108 StrG als «lex specialis» zu prüfen. Gemäss Art. 108 Abs. 2 StrG kann die zuständige Behörde Ausnahmen von den Strassenabstandsvorschriften bewilligen, wenn weder Verkehrssicherheit noch Strasse beeinträchtigt werden (Bst. a), Schutzobjekte nach Art. 115 PBG zu erhalten sind (Bst. b) oder reduzierte Abstände für Lärmschutzanlagen der Einhaltung der Lärmschutzgesetzgebung dienen (Bst. c). Auf eine Ausnahmebewilligung besteht kein Rechtsanspruch. Ein solcher kann sich unter Umständen aber aus dem Gleichbehandlungsgrundsatz ergeben. Ausnahmen nach Strassenrecht sind nur zurückhaltend und einzig bei Vorliegen besonderer Verhältnisse zu gewähren, auch wenn der Gesetzeswortlaut nicht zwingend nach einem Härtefall im Sinn von Art. 77 Abs. 1 Bst. a BauG und Art. 108 Abs. 1 PBG verlangt und strassenrechtliche



Ausnahmebewilligungen nicht nur bei Vorliegen einer eigentlichen Ausnahmesituation erteilt werden dürfen. Bei der Beurteilung, ob besondere Umstände die Erteilung einer Ausnahmebewilligung rechtfertigen, ist auf die konkreten Verhältnisse abzustellen und die Raum- und Ortsplanung sind mitzuberücksichtigen. Dabei kommt den zuständigen Behörden ein erheblicher Spielraum zu (GVP 2006 Nr. 35). Gleichwohl heisst das aber nicht, dass Ausnahmebewilligungen generell und ohne Vorliegen besonderer mit dem Einzelfall zusammenhängender Gründe oder gar nach Gutdünken erteilt werden können, ansonsten die Grundordnung aufgehoben würde (BDE Nr. 41/2021 vom 11. Mai 2021 Erw. 4.5 mit Hinweisen; BUDE Nr. 92/2022 vom 10. Oktober 2022 Erw. 4.5).

7.2 Ungeachtet der Begründung der Vorinstanz haben die Rekurrenten weder im Rahmen des erstinstanzlichen Verfahrens noch im vorliegenden Rekursverfahren dargelegt, inwiefern vorliegend besondere Umstände bestehen sollen. Auch aus den Akten sind sodann keine besonderen Verhältnisse erkennbar, welche eine Abweichung von der gesetzlichen Norm rechtfertigen würden. Den Rekurrenten wäre es ohne weiteres möglich gewesen, die Stützkonstruktion mit dem ordentlichen Strassenabstand zu realisieren. Diesbezüglich ist der Rekurs ebenfalls abzuweisen.

8.

Schliesslich machen die Rekurrenten geltend, der verfügte Rückbau sei unverhältnismässig und stände in keinem Kosten/Nutzen-Verhältnis. Dabei verkennen die Rekurrenten jedoch, dass es sich bei der angefochtenen Verfügung lediglich um einen Bauabschlag und nicht um eine Wiederherstellungsverfügung handelt. Mit Beschluss vom 22. Dezember 2023 wird lediglich festgehalten, dass die Mauer gemäss den eingereichten Unterlagen nicht bewilligungsfähig ist und einem bewilligungsfähigen Zustand zugeführt werden müsse. Wie die Stützkonstruktion zurückzubauen ist, bleibt jedoch offen. Diesbezüglich wurden die Rekurrenten aufgefordert, dem Bauamt einen entsprechenden Vorschlag bzw. Plan zur Genehmigung einzureichen (Ziff. 1.6 des Beschlusses vom 18. Dezember 2023). Die Rekurrenten erhalten somit die Gelegenheit, der Vorinstanz die aus ihrer Sicht mildeste Massnahme zur Beseitigung des unrechtmässigen Zustands zu unterbreiten. Eine Verhältnismässigkeitsprüfung hat dann im Rahmen des Wiederherstellungsverfahrens zu erfolgen. Die diesbezügliche Rüge geht somit am Verfahrensgegenstand vorbei.

9.

Zusammenfassend ergibt sich, dass die östliche Stützkonstruktion gemäss den eingereichten Baugesuchsunterlagen Bestandteil des Baugesuchs bildete. Den eingereichten Vorakten und Beilagen konnte nicht entnommen werden, dass die Stützmauer bereits in einem früheren Verfahren bewilligt worden wäre. Zudem wurde von der Vorinstanz sowie dem Bauamt auch keine Bewilligung in Aussicht gestellt, womit seitens der Vorinstanz auch keine Verletzung des Vertrauensschutzes



vorliegt. Schliesslich wurde nicht begründet – und ist auch nicht erkennbar – inwiefern vorliegend besondere Verhältnisse im Sinn von Art. 108 Abs. 2 StrG vorliegen würden, womit die Vorinstanz die Ausnahmebewilligung zu Recht verweigert hat. Der Rekurs erweist sich deshalb als unbegründet und ist abzuweisen.

10.

10.1 Nach Art. 95 Abs. 1 VRP hat in Streitigkeiten jener Beteiligte die Kosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden. Die Entscheidungsbüher beträgt – unter Berücksichtigung, dass der Rekursaugenschein zusammen mit jenem im Rekurs Nr. 24-351 durchgeführt werden konnte – Fr. 3'250.– (Nr. 20.13.01 des Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung, sGS 821.5). Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend sind die amtlichen Kosten den Rekurrenten zu überbinden.

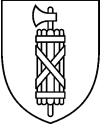
10.2 Der von den Rekurrenten am 10. Januar 2024 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– ist anzurechnen.

11.

Die Rekurrenten stellen ein Begehren um Ersatz der ausseramtlichen Kosten.

11.1 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).

11.2 Da die Rekurrenten mit ihren Anträgen unterliegen, haben sie von vornherein keinen Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung. Ihr Begehren ist deshalb abzuweisen.



Entscheid

1.

Der Rekurs von A.____, Y.____, wird abgewiesen.

2.

a) A.____ wird eine Entscheidgebühr von Fr. 3'250.– auferlegt.

b) Der am 10. Januar 2024 von A.____ geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– wird angerechnet.

3.

Das Begehren von A.____ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird abgewiesen.

Die Vorsteherin

Susanne Hartmann
Regierungspräsidentin