



Fall-Nr.:	24-6900
Stelle:	Generalsekretariat Bau- und Umweltdepartement
Instanz:	Bau- und Umweltdepartement
Publikationsdatum:	12.01.2026
Entscheiddatum:	16.12.2025

BUDE 2025 Nr. 088

Baurecht, Art. 72ter BauG, Art. 159 PBG. Art. 70 PBG ist nicht direkt anwendbar und bedarf zuerst der Umsetzung im kommunalen Recht. Hinsichtlich des Verfügens einer Ersatzabgabe kommt damit weiterhin Art. 72ter BauG zur Anwendung. Den Rekurrenten ist es unbestrittenermassen nicht möglich, auf ihrem Grundstück – unabhängig von der erforderlichen Mehranzahl – zusätzliche Parkplätze zu realisieren. Ebenso wenig haben sie im vorinstanzlichen Verfahren Abstellplätze auf Drittgrundstücken sicherstellen können. Objektive Gründe, die es rechtfertigen würden, eine Ersatzabgabe zu leisten, liegen auch nicht vor. Die Vorinstanz hat damit zu Recht auf die Verfügung einer Ersatzabgabe verzichtet und die nachträgliche Bewilligung der Einliegerwohnung verweigert (Erw. 3.4). Ein blosses Benützungsverbot genügt regelmässig nicht, um die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands definitiv zu erreichen. Somit müssen zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands gewöhnlich auch bauliche Massnahmen verfügt werden (Erw. 4.2.6). Baulich muss das Untergeschoss so geändert werden, dass die beiden Wohnräume objektiv gesehen keine eigenständige Wohneinheit mehr darstellen. Damit die Einliegerwohnung keine separate Wohneinheit mehr darstellt, ist es ausreichend, eine Verbindung zum restlichen Wohnhaus zu realisieren und die Küche auszubauen. Darüberhinausgehende Rückbaumassnahmen sind nicht erforderlich. Insofern erweisen sich die angeordneten Rückbaumassnahmen zumindest teilweise (in Bezug auf die angeordnete Zuschüttung des Aussenzugangs sowie das Entfernen des Badezimmers) als unverhältnismässig (Erw. 4.3). Teilweise Gutheissung des Rekurses.

BUDE 2025 Nr. 88 finden Sie im angehängten PDF-Dokument.



24-6900

Entscheid Nr. 88/2025 vom 16. Dezember 2025

Rekurrenten

A.____ und B.____,
vertreten durch M.A. HSG in Law Dominic Görg, Rechtsanwalt,
Wiesentalstrasse 1, 9425 Thal

gegen

Vorinstanz

Gemeinderat Z.____ (Entscheid vom 9. September 2024)

Betreff

Baugesuch (Einbau Einliegerwohnung im Untergeschoss sowie
Erstellung Sichtschutz [beides erstellt])



Sachverhalt

A.

a) A.____ und B.____, beide Z.____, sind Eigentümer des Grundstücks Nr. 001, Grundbuch Z.____, an der S.____ 14 in Z.____. Das Grundstück liegt gemäss geltendem Zonenplan der Gemeinde Z.____ vom 26. Mai 1994 in der Kernzone (K2).

b) Am 7. Februar 2022 erteilt der Gemeinderat Z.____ A.____ und B.____ die Bewilligung für den Abbruch des bestehenden Einfamilienhauses und den Bau eines neuen Einfamilienhauses mit Garage (Vers.-Nr. 002) auf dem Grundstück Nr. 001. Im Baubeschrieb und im Grundrissplan wurde angegeben, dass im Untergeschoss ein Technikraum, ein Abstellraum sowie Kellerräume erstellt werden.

[...]

(Ausschnitt Zonenplan kommunale Darstellung Gde überlagert durch Strassenklassierung Gde; Quelle: Geoportal)

c) Am 1. März 2023 fand die Bauabnahme statt. Anlässlich der Bauabnahme wurden Abweichungen hinsichtlich der Grundrisse festgestellt und A.____ und B.____ aufgefordert, aktuelle Pläne des Untergeschosses und des Erdgeschosses einzureichen. Zudem ergaben sich Unstimmigkeiten bzw. Mängel hinsichtlich eines entlang der Grundstücksgrenze erstellten Sichtschutzes.

d) Mit Schreiben vom 8. Juni 2023 reichten A.____ und B.____ angepasste Pläne ein. Aus diesen geht namentlich hervor, dass im Untergeschoss in Abweichung zum bewilligten Bauvorhaben statt eines Technik- und Kellerraums zwei als Archiv und Büro bezeichnete Wohnräume mit Küche und Badezimmer samt eigenem Aussenzugang errichtet wurden. Überdies sind die beiden Räume vom restlichen Wohnhaus abgetrennt.

e) Mit Schreiben vom 4. Januar 2024 an A.____ und B.____ hielt das Hochbauamt der Gemeinde Z.____ fest, dass ohne vorherige Anfrage eine zusätzliche Einliegerwohnung mit Aussenzugang eingebaut worden sei. Die vorgenommene Projektänderung sei im Rahmen der Bauabnahme entdeckt worden. Am 21. September 2023 habe eine behördliche Neuschätzung des Wohnhauses stattgefunden. Aufgrund der Raumaufteilung mit Küche und Dusche seien die Räumlichkeiten durch die Schätzungsfachleute als Einliegerwohnung eingestuft worden. Somit müsse überprüft werden, ob für die Projektanpassung eine nachträgliche Bewilligung denkbar wäre. Die Projektänderung widerspreche jedoch den Bauvorschriften zur erforderlichen Anzahl Abstellplätze. Es bestehe ein Totalbedarf von sechs Abstellplätzen. Die einzige Möglichkeit, eine Baubewilligung zu erwirken, bestehe darin, die fehlenden Parkplätze auf dem eigenen Grundstück oder auf einem Nachbargrundstück zur Verfügung zu stellen. Im Weiteren hätten die Projektpläne keinen Sichtschutz entlang der nördlichen und westlichen



Grundstücksgrenze gezeigt. Bei der Bauabnahme sei ersichtlich geworden, dass entlang der T.____ ein geschlossener Lebhag gepflanzt worden sei und im Kurvenbereich Steinblöcke versetzt worden seien. Um die Einhaltung der Sichtzonen zu beurteilen, seien weitere Unterlagen erforderlich. A.____ und B.____ wurde Gelegenheit eingeräumt, sich zum dargestellten Sachverhalt zu äussern.

f) Mit Stellungnahme vom 29. Januar 2024 äusserten sich A.____ und B.____ zur Einliegerwohnung sowie zu den Sichtzonen. Die Einliegerwohnung sei als zusätzliche Raumnutzung für die Zukunft für Studentinnen oder Studenten oder alleinstehende Personen gedacht.

g) Vom 5. bis 18. Juli 2024 legte das Hochbauamt der Gemeinde Z.____ die Pläne der Projektänderung sowie den Verfügungsentwurf betreffend Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands zwecks Gewährung des rechtlichen Gehörs öffentlich auf.

h) Mit Eingabe vom 18. Juli 2024 beantragt C.____, Z.____, für A.____ und B.____ namentlich die Verfügung einer Ersatzabgabe für die fehlenden Parkplätze für die Einliegerwohnung. Im Weiteren wurde festgehalten, dass die Höhe des Sichtschutzes angepasst werde und auch die Steine angepasst bzw. eventuell weggelassen werden.

i) Mit Beschluss vom 9. September 2024 verweigerte der Gemeinderat Z.____ die nachträgliche Bewilligung für die vorgenommene Umnutzung im Untergeschoss des Wohnhauses bzw. für den Einbau einer Einliegerwohnung. Ebenso verweigerte er die Bewilligung für den Sichtschutz im Einlenkerbereich der T.____ in die S.____. Hinsichtlich der südlichen Räumlichkeiten im Untergeschoss erliess er ein Nutzungsverbot für Wohnzwecke. Im Weiteren ordnete der Gemeinderat die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands hinsichtlich des Einbaus der Einliegerwohnung sowie des zu hohen Sichtschutzes an. Die Einliegerwohnung sei aufzuheben. Die Kucheneinbauten sowie die sanitären Anlagen seien gänzlich auszubauen und zu entfernen. Auch der separate Aussenzugang zur Einliegerwohnung sei aufzuheben. Dieser sei entweder gänzlich zurückzubauen oder der Treppenabgang zumindest vollständig mit Erde aufzufüllen. Hinsichtlich der Raumaufteilung werde von der Wiederherstellung der bewilligten Planunterlagen abgesehen; für die innere Erschliessung könnten Durchgänge erstellt werden. Der Sichtschutz im Einlenkerbereich sei innerhalb des Sichtfelds gänzlich zu entfernen oder durch eine Absperrung mit einer maximalen Höhe von 60 cm zu ersetzen. Die Einliegerwohnung bzw. die Anpassungen im Untergeschoss samt Aussenzugang seien innerhalb von vier Monaten seit Rechtskraft dieses Entscheids umzusetzen. Der Abbruch des Sichtschutzes innerhalb des Sichtfelds bzw. ein allfälliger Rückbau auf 60 cm Höhe habe innert zwei Monaten seit Rechtskraft dieses Entscheids zu erfolgen. Werde der Pflicht zur Wiederherstellung nicht nachgekommen, behalte sich die Gemeinde vor, eine Ersatzvornahme zu veranlassen. Schliesslich wurde A.____



und B.____ eine Entscheidgebühr von Fr. 1'000.– auferlegt und einem allfälligen Rekurs die aufschiebende Wirkung entzogen.

Zur Begründung wird ausgeführt, mit dem Einbau der Einliegerwohnung im Untergeschoss erhöhe sich der Parkplatzbedarf um drei Parkplätze auf insgesamt sechs Parkplätze (zwei Parkplätze für die Wohneinheit mit 6,5 Zimmer, 1,5 Parkplätze für die Wohneinheit mit 2,5 Zimmer sowie zwei Besucherparkplätze). Die notwendige Anzahl Parkplätze stehe auf dem Baugrundstück nicht zur Verfügung. Es könnten maximal drei Parkplätze auf dem Grundstück zur Verfügung gestellt werden. Der Bauherrschaft sei mehrmals die Möglichkeit gegeben worden, eine Lösung für die Bereitstellung der notwendigen Anzahl Parkplätze (drei weitere Abstellplätze) aufzuzeigen. Eine solche Lösung habe nicht vorgelegt werden können. Hinsichtlich der beantragten Leistung einer Ersatzabgabe sei festzuhalten, dass der Neubau des Einfamilienhauses am 20. Dezember 2021 bzw. 7. Februar 2022 bewilligt worden sei. Bevor dieses Projekt umgesetzt worden sei, sei das Grundstück ebenfalls mit einem freistehenden Einfamilienhaus überbaut gewesen. Der Ersatzneubau habe nur unter Inanspruchnahme einer grosszügigen Beurteilung der Bestandes- und Erweiterungsgarantie sowie einer Ausnahmegewilligung realisiert werden können. Es gehe nicht an, dass das Grundstück – ohne vorher die hierfür notwendige Bewilligung einzuholen – mit einer noch intensiveren Nutzung bebaut werde und in der Folge für die sich daraus ergebenden Zusatzparkplätze ein Gesuch um Verzicht auf die Realerstellung eingereicht werde. Die Bauherrschaft stelle die Gemeinde vor vollendete Tatsachen. Baurechtlich hätten Parkplätze unter anderem eine baubeschränkende Wirkung, insbesondere seit der Abschaffung der Ausnützungsziffer im Jahr 2014. Gemäss langjähriger Praxis bestehe der Gemeinderat auf die Einhaltung der verlangten Parkplatzanzahl. Das vorliegend realisierte Projekt mit zwei Wohnungen wäre nicht bewilligt worden – zumindest nicht mit dieser Parkplatzsituation. Überdies sei davon auszugehen, dass zumindest in einem Zimmer die vorgeschriebene Belichtung nicht eingehalten werden könne. Da die Einliegerwohnung ohnehin nicht nachträglich bewilligt werden könne, seien weitere Abklärungen hinsichtlich der Fenstergrösse aber nicht notwendig. Darüber hinaus sei auf drei Seiten des Grundstücks ein Sichtschutz kombiniert aus Pflanzen und Steinblöcken erstellt worden. Bei der Bauabnahme sei festgestellt worden, dass sich die Steinblöcke im Kurvenbereich Neufeld-/S.____ innerhalb der Sichtzone der eigenen Ausfahrt befänden und höher als die erlaubten 60 cm seien. Sie würden eine Höhe von bis zu 1,2 m aufweisen.

In Bezug auf die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands hält der Gemeinderat fest, nebst dem Erlass des Nutzungsverbots für Wohnzwecke sei zu prüfen, mit welchen Mitteln verhindert werden könne, dass die heutige Einliegerwohnung nicht trotzdem für externe Mieter zur Verfügung gestellt werde. Eine solche Drittnutzung könne mit der Aufhebung oder Zuschüttung des separaten Aussenzugangs



verhindert werden. Andererseits werde auch der Ausbau der Kücheneinrichtungen sowie der sanitären Anlagen dafür sorgen, dass die Räumlichkeiten im Untergeschoss nicht als separater Wohnbereich genutzt werden könnten. Mit der Zusicherung von A.____ und B.____, die Steinblöcke im Bereich des Sichtfelds auf die maximal zulässige Höhe zu reduzieren oder zu entfernen, werde dem vorliegenden Entscheid genüge getan.

B.

Gegen diesen Beschluss erhoben A.____ und B.____, vertreten durch M.A. HSG in Law Dominic Görg, Rechtsanwalt, Thal, mit Schreiben vom 2. Oktober 2024 Rekurs beim Bau- und Umweltdepartement. Mit Rekursergänzung vom 22. Oktober 2024 werden folgende Anträge gestellt:

1. Es sei der Beschluss Nr. 2061/2024 der verfügenden Behörde aufzuheben;
2. es sei den Rekurrenten die Baubewilligung gemäss den nachgereichten Korrekturgesuchen zu erteilen;

unter Kosten- und Entschädigungsfolge.

Zur Begründung wird geltend gemacht, es sei nicht nachvollziehbar, weshalb ein Minimalbedarf von zwei Besucherparkplätzen vorzusehen sei. Gemäss Art. 18 Abs. 1 des Baureglements der Gemeinde Z.____ vom 18. August 2014 (BauR) seien erst pro vier Wohnungen zwei Abstellplätze für Besucher zu erstellen. Vorliegend seien aber maximal zwei Wohneinheiten gegeben. Aufgrund der Definition der Wohnzone W1 seien in dieser Zone keine Mehrfamilienhäuser zugelassen, bloss Ein- und Zweifamilienhäuser. Im BauR sei in Bezug auf Zweifamilienhäuser keine Regelung für die Anzahl Parkplätze zu finden. Es könne aufgrund des Legalitätsprinzips nicht etwas von den Rekurrenten verlangt werden, was nicht geregelt sei. Würden Art. 18 Abs. 1 und 2 BauR analog auf den vorliegenden Fall angewendet werden, ergebe sich ein Totalbedarf von vier oder fünf Parkplätzen. Es wäre möglich gewesen, eine Ersatzabgabe zu verfügen, insbesondere aufgrund der örtlichen Verhältnisse. Es fehle an möglichen Abstell- und Parkmöglichkeiten; die Verhältnisse in der Kernzone und der näheren Umgebung seien beengt. Da bloss maximal fünf oder vier Parkplätze gefordert seien auf dem rekurrentischen Grundstück wäre es verhältnismässig gewesen, eine Ersatzabgabe zu verfügen. Mindestens drei Parkplätze bestünden bereits. Eine Ersatzabgabe für einen oder zwei Parkplätze wäre angezeigt gewesen. Hinsichtlich der Einfriedung hätten sie bereits angezeigt, den Sichtschutz entweder ganz zu entfernen oder zurückzuschneiden. Die Vorinstanz hätte die Einliegerwohnung bewilligen müssen. Die nachträgliche Bewilligung sei deshalb zu Unrecht verweigert worden. Damit sei auch das Nutzungsverbot widerrechtlich. Es sei nicht nachvollziehbar, weshalb ein Nutzungsverbot gelten soll, wenn die Rekurrenten selbst die Wohnung nutzen würden. Die Wiederherstellung sei unverhältnismässig. Eine Begründung, weshalb die Kücheneinbauten sowie die sanitären Anlagen zu entfernen



seien, fehle. Insbesondere da bereits ein Nutzungsverbot ausgesprochen sei, erscheine der Eingriff in die Eigentumsgarantie umso schwerer. Auch die Aufhebung des separaten Aussenzugangs sei angesichts des Nutzungsverbots unverhältnismässig. Im Übrigen sei die angesetzte Frist für die Rückbaumassnahmen zu kurz bemessen.

C.

Mit Vernehmlassung vom 15. November 2024 beantragt die Vorinstanz, den Rekurs unter Kostenfolge abzuweisen. Zur Begründung wird auf die angefochtene Verfügung verwiesen und ergänzend geltend gemacht, die Rekurrenten würden Art. 18 Abs. 1 BauR falsch auslegen. Die Bestimmung unterscheide hinsichtlich der Berechnung zwischen Einfamilienhäusern und Mehrfamilienhäusern. Da ein Gebäude mit zwei Wohneinheiten dem Wortlaut des Einfamilienhauses nicht zu entsprechen vermöge, seien solche Gebäude im Umkehrschluss als Mehrfamilienhaus zu betrachten. Bei den Rechenbeispielen werde explizit aufgeführt, dass für ein Gebäude mit zwei Wohneinheiten sechs Abstellplätze notwendig seien. Darüber hinaus werde die Auffassung der Rekurrenten nicht geteilt, dass anstatt der Erstellungspflicht eine Ersatzabgabe hätte verfügt werden können. Vorliegend sei auf grüner Wiese ein Neubau erstellt worden. Die im Rekurs genannten beengten Verhältnisse seien selbst geschaffen worden. Es bestehe keine Berechtigung, aus einer selbstverursachten Beengtheit eine privilegierte Behandlung hinsichtlich der Parkplätze zu beanspruchen.

D.

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 Planungs- und Baugesetz (sGS 731.1; abgekürzt 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 Entscheid erging am 9. September 2024. Mithin sind vorliegend grundsätzlich die Bestimmungen des PBG an-



wendbar, 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 bringen vor, die Vorinstanz habe die Einliegerwohnung zu Unrecht nicht nachträglich bewilligt. Es wäre angesichts der engen örtlichen Verhältnisse ohne weiteres möglich gewesen, eine Ersatzabgabe zu verfügen.

3.1 Unbestritten ist vorliegend, dass die Einliegerwohnung dazu führt, dass die Rekurrenten mehr Abstellplätze auf ihrem Grundstück erstellen müssten. Bezüglich der genauen Anzahl gehen die Rekurrenten und die Vorinstanz von unterschiedlichen Annahmen aus. Für die materielle Beurteilung, ob die Vorinstanz zu Recht zum Schluss gekommen ist, dass keine Gründe für das Leisten einer Ersatzabgabe vorliegen, spielt der Mehrbedarf an Abstellplätzen letztlich keine Rolle. Auf die Ausführungen der Rekurrenten und der Vorinstanz zur konkreten Anzahl erforderlicher Abstellplätze ist deshalb nachfolgend nicht näher einzugehen. Fraglich ist vorliegend lediglich, ob die Vorinstanz für den Mehrbedarf an Parkplätzen aufgrund der zusätzlichen Wohneinheit (Einliegerwohnung) eine Ersatzabgabe hätte verfügen müssen.

3.2 Art. 70 PBG ist nicht direkt anwendbar und bedarf zuerst der Umsetzung im kommunalen Recht. Hinsichtlich des Verfügens eines Ersatzabgabe kommt damit weiterhin Art. 72^{ter} BauG zur Anwendung. Nach Art. 72 BauG kann der Bauherr bei Neuerstellung, Zweckänderung oder Erweiterung von Bauten und Anlagen verpflichtet werden, auf privatem Grund Abstellflächen für Motorfahrzeuge der Benutzer oder Besucher zu schaffen, soweit die örtlichen Verhältnisse es zulassen und die Kosten zumutbar sind. Lassen es die örtlichen Verhältnisse nicht zu oder erweisen sich die Kosten als unzumutbar, beschafft der Pflichtige in angemessener Nähe entsprechende Abstellflächen oder leistet eine angemessene Ersatzabgabe (Art. 72^{ter} BauG).

3.3 Die kommunale Baubewilligungsbehörde hat nach Eingang eines Baugesuches anhand der massgebenden Vorschriften (in der Regel BauR, separates Parkplatzreglement oder VSS-Normen) zu eruieren, wie viele Abstellflächen das geplante Bauvorhaben erfordert. Betrifft das Vorhaben nicht einen Neubau, sondern nur eine Zweckänderung oder Erweiterung, hat sich die Pflicht zur Schaffung von Abstellflächen auf den sogenannten Mehrbedarf zu beschränken. Der Bauherr kann mithin nur dann zur Schaffung von Abstellflächen verpflichtet werden, wenn der Bedarf an Parkplätzen nach der Umgestaltung grösser ist als zuvor. Sieht das Baugesuch weniger Parkplätze vor als von der Gemeinde ermittelt, ist zu prüfen, ob der Baugesuchsteller auf dem Baugrundstück noch weitere Abstellflächen für Motorfahrzeuge erstellen könnte. Zu beachten ist dabei, dass Bauvorhaben grundsätzlich



nur so gross und nutzungsintensiv geplant und erstellt werden dürfen, als die erforderlichen Parkplätze auf dem Baugrundstück selbst erstellt werden können. Mit anderen Worten beurteilt sich die Frage, ob auf dem Baugrundstück weitere Abstellflächen für Motorfahrzeuge erstellt werden können, rein anhand objektiver Kriterien (wie beispielsweise die Topografie des Geländes). Das konkrete Bauvorhaben ist für die Beantwortung dieser Frage ohne Bedeutung. Sind auf dem Baugrundstück aus objektiven Gründen keine weiteren Parkplätze erstellbar oder erweisen sich die Kosten als unzumutbar, ist zu prüfen, ob der Baugesuchsteller entsprechende Abstellflächen in angemessener Nähe beschaffen kann (Art. 72^{ter} BauG). Kann der Baugesuchsteller keine Ersatzparkplätze beschaffen, ist ihm die Baubewilligung mit Vorbehalt der Ersatzabgabe zu erteilen – es sei denn, es lägen andere Bauhindernisse oder Verkehrserschwernisse im Sinn von Art. 72 Abs. 2 BauG vor (Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2004/II/20).

3.4 Die Vorinstanz erteilte den Rekurrenten am 20. Dezember 2021 bzw. am 7. Februar 2022 die Baubewilligung für den Abbruch und Neubau eines Einfamilienhauses auf dem Grundstück Nr. 001. Den Rekurrenten ist es unbestrittenermassen nicht möglich, auf ihrem Grundstück – unabhängig von der erforderlichen Mehranzahl – zusätzliche Parkplätze zu realisieren. Ebenso wenig haben sie im vorinstanzlichen Verfahren Abstellplätze auf Drittgrundstücken sicherstellen können. Sie berufen sich darauf, dass es ihnen aus objektiven Gründen, nämlich Platzmangel, nicht möglich sei, auf ihrem Grundstück mehr Parkplätze zu erstellen und deshalb die Voraussetzungen für die Entrichtung einer Ersatzabgabe erfüllt seien (Art. 72^{ter} BauG). Die Rekurrenten sind vorliegend im Rahmen der Erstellung des Einfamilienhauses von den bewilligten Plänen abgewichen, was anlässlich der Bauabnahme festgestellt wurde. Sie haben im Untergeschoss Wohnräume errichtet, die sie gemäss ihrer Stellungnahme vom 29. Januar 2024 als Einliegerwohnung nutzen wollen. Hätten sie in ihrem ursprünglichen Baugesuch ein Einfamilienhaus mit Einliegerwohnung beantragt, hätte von Anfang an bei der Ausarbeitung des Projekts und damit des Volumens des Baukörpers die Anzahl erforderlicher Parkplätze für das Einfamilienhaus samt Einliegerwohnung mitberücksichtigt werden müssen. Entsprechend hätten die Rekurrenten den geplanten Neubau anpassen bzw. anders konzipieren müssen. Dies sind sie umgangen, indem sie nach Erhalt der Bewilligung für die Erstellung des Einfamilienhauses anlässlich der Bauausführung von der Baubewilligung abgewichen sind und die Vorinstanz mit der Erstellung der Wohneinheit im Untergeschoss vor vollendete Tatsachen gestellt haben. Dass sie nun vorbringen, auf ihrem Grundstück bestehe nicht ausreichend Platz für die Erstellung weiterer Parkplätze, kann vor diesem Hintergrund nicht als objektiver Grund im Sinn der vorgenannten Rechtsprechung betrachtet werden. Vielmehr haben sie diese Situation bewusst selbst herbeigeführt und mit ihrer Vorgehensweise versucht, die Parkplatzregelung der Gemeinde zu umgehen. Objektive Gründe, die es rechtfertigen würden, eine Ersatzabgabe zu leisten, lie-



gen daher nicht vor. Die Vorinstanz hat damit zu Recht auf die Verfügung einer Ersatzabgabe verzichtet und die nachträgliche Bewilligung der Einliegerwohnung verweigert.

4.

Weiter machen die Rekurrenten geltend, die angeordnete Wiederherstellungsmassnahmen seien – insbesondere angesichts des verfügten Nutzungsverbots – unverhältnismässig.

4.1 Nebst der Anordnung eines Nutzungsverbots zu Wohnzwecken verfügte die Vorinstanz zwecks Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands verschiedene bauliche Massnahmen. So beschloss die Vorinstanz, dass die Kucheneinbauten sowie die sanitären Anlagen im Untergeschoss gänzlich auszubauen seien. Ferner sei der separate Aussenzugang zur Einliegerwohnung aufzuheben. Dieser sei entweder gänzlich zurückzubauen oder der Treppenabgang sei zumindest mit Erde aufzufüllen.

4.2 Die Anordnung der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands stellt eine Eigentumsbeschränkung dar. Sie ist verfassungsrechtlich nur zulässig, wenn sie gemäss Art. 36 der Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV) auf einer gesetzlichen Grundlage beruht, im öffentlichen Interesse liegt und verhältnismässig ist.

4.2.1 Nach Art. 159 Abs. 1 PBG kann die zuständige Gemeindebehörde die Entfernung oder Abänderung rechtswidrig erstellter Bauten und Anlagen sowie die Wiederherstellung des früheren Zustands verfügen, wenn die Ausführung den gesetzlichen Vorschriften oder den genehmigten Plänen widerspricht oder sonst ein unrechtmässiger Zustand geschaffen wird. Voraussetzung einer Wiederherstellungsverfügung ist in jedem Fall die formelle und materielle Rechtswidrigkeit der betreffenden baulichen Massnahme (BDE Nr. 64/2019 vom 10. Oktober 2019 Erw. 9.1).

4.2.2 An der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands besteht ein grosses öffentliches Interesse. Der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands kommt massgebendes Gewicht für den ordnungsgemässen Vollzug des Baurechts zu. Werden widerrechtliche Bauten nicht beseitigt, sondern auf unabsehbare Zeit geduldet, wird rechtswidriges Verhalten belohnt. Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer, die sich über geltende Vorschriften und Bewilligungen hinwegsetzen, sollen nicht bessergestellt werden als diejenigen, die den vorgeschriebenen Verfahrensweg einschlagen und sich an die entsprechenden Vorschriften halten (BDE Nr. 61/2020 vom 10. Juli 2020 Erw. 6.3). Können Bauten und Anlagen aufgrund materieller Rechtswidrigkeit auch nachträglich nicht legalisiert werden, müssen diese daher grundsätzlich beseitigt werden (vgl. VerwGE B 2016/38 vom 12. März 2018 Erw. 7.3, vgl. auch BGE 136 II 359 Erw. 6 mit Hinweisen).



4.2.3 Das Verhältnismässigkeitsprinzip besagt, dass die Grundrechtseinschränkung zur Erreichung des angestrebten Ziels geeignet und erforderlich und dem Betroffenen in Anbetracht der Schwere der Grundrechtseinschränkung zumutbar sein muss (BGE 128 I 1 Erw. 3e/cc mit Hinweisen; Urteil des Bundesgerichtes 1C_37/2013 vom 9. Oktober 2013 Erw. 6.6.1). Eine Wiederherstellungsanordnung erweist sich dann als unverhältnismässig, wenn die Abweichung vom Gesetz gering ist und die berührten allgemeinen Interessen den Schaden, der dem Eigentümer durch die Wiederherstellung entstünde, nicht zu rechtfertigen vermögen (Urteil des Bundesgerichtes 1C_397/2007 vom 27. Mai 2008 Erw. 3.4).

4.2.4 Die Anordnung des Abbruchs bereits erstellter Bauten und Anlagen kann aus verfassungsrechtlichen Gründen weiter unzulässig sein, wenn Gründe des Vertrauensschutzes der Wiederherstellung entgegenstehen oder diese aufgrund des Zeitablaufs verwirkt ist. Auf den Vertrauensschutz kann sich nur berufen, wer in gutem Glauben annahm und unter Anwendung zumutbarer Sorgfalt annehmen durfte, die von ihm ausgeübte Nutzung sei rechtmässig beziehungsweise stehe mit der Baubewilligung im Einklang (BGE 136 II 359 Erw. 6 und 7.1; Urteil des Bundesgerichtes 1C_171/2017 vom 3. Oktober 2017 Erw. 4.1 mit Hinweisen; VerwGE B 2016/38 vom 12. März 2018 Erw. 7.3., vgl. auch Urteil des Bundesgerichtes 1P.74/2003 vom 14. Juli 2003 Erw. 4.1). Gemäss Bundesgericht darf vorausgesetzt werden, dass die grundsätzliche Bewilligungspflicht für Bauvorhaben allgemein bekannt ist. Zwar kann sich grundsätzlich auch die Bauherrschaft, die nicht gutgläubig gehandelt hat, gegenüber einem Abbruch- oder Wiederherstellungsbefehl auf den Grundsatz der Verhältnismässigkeit berufen. Sie muss indessen in Kauf nehmen, dass die Behörden aus grundsätzlichen Erwägungen, nämlich zum Schutz der Rechtsgleichheit und der baurechtlichen Ordnung, dem Interesse an der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands erhöhtes Gewicht beimessen und die der Bauherrschaft erwachsenden Nachteile nicht oder nur in verringertem Mass berücksichtigen (Urteil des Bundesgerichtes 1C_347/2017 vom 23. März 2018 Erw. 6.3; BGE 132 II 21 Erw. 6.4; Urteil des Bundesgerichtes 1C_179/2013 vom 15. August 2013 Erw. 5.3; BUDE Nr. 24/2022 vom 16. März 2022 Erw. 3.7).

4.2.5 Wie vorliegend hervorgeht, ist die Einliegerwohnung materiell rechtswidrig. Fraglich ist nun, ob das Nutzungsverbot zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands ausreichend ist, wie von den Rekkurrenten vorgebracht, oder ob, wie von der Vorinstanz verfügt, darüber hinaus Rückbaumassnahmen anzuordnen sind.

4.2.6 Ein blosses Benützungsverbot genügt regelmässig nicht, um die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands definitiv zu erreichen. Abgesehen davon, dass damit auf unabsehbare Zeit gegen die Bauvorschriften verstossen wird, wäre dessen Einhaltung ohne einen unverhältnismässigen Aufwand gar nicht kontrollierbar und würde die Kapazität der Vollzugsbehörde bei weitem sprengen, selbst wenn diese



ernsthaft darum bemüht wäre, die rechtskonforme Nutzung auch tatsächlich durchzusetzen. Somit müssen zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands gewöhnlich auch bauliche Massnahmen verfügt werden (Urteil des Bundesgerichtes 1C_135/2016 vom 1. September 2016 Erw. 4; BUDE Nr. 24/2022 vom 16. März 2022 Erw. 3.9.2; BDE Nr. 61/2020 vom 10. Juli 2020 Erw. 5.2 und 6.4).

4.2.7 Die Rekurrenten bestreiten nicht, dass die beiden Räume im Untergeschoss objektiv gesehen als eigenständige Wohneinheit (Einliegerwohnung samt Küche und Badezimmer) zu betrachten sind und auch so genutzt werden sollen. Nach Ansicht der Rekurrenten ist das verfügte Nutzungsverbot ausreichend, damit die beiden Wohnräume im Untergeschoss nicht mehr als Einliegerwohnung genutzt werden. Ein Nutzungsverbot betreffend einzelne Innenräume ist jedoch nur mit unverhältnismässigem Verwaltungsaufwand kontrollier- und durchsetzbar (vgl. vorstehend Erw. 4.2.6 mit Hinweis u.a. auf Urteil des Bundesgerichtes 1C_135/2016 vom 1. September 2016 Erw. 4). Die Gemeinde könnte eine Kontrolle jeweils nur nach vorheriger Terminabsprache im Beisein der Rekurrenten oder einer Vertreterin oder eines Vertreters durchführen. Eine unangekündigte Kontrolle wäre somit nicht möglich. Das Nutzungsverbot ist daher wirkungslos und nicht geeignet, den rechtmässigen Zustand wiederherzustellen. Damit erweisen sich Rückbaumassnahmen als notwendig, um den rechtmässigen Zustand wiederherzustellen bzw. die Nutzung als Einliegerwohnung zu unterbinden.

4.3 Zu prüfen bleibt, ob die von der Vorinstanz angeordneten Rückbaumassnahmen verhältnismässig sind. Die Vorinstanz verlangt von den Rekurrenten, den separaten Aussenzugang zuzuschütten und die sanitären Anlagen sowie die Küche zu entfernen. Diese Massnahmen sind klarerweise geeignet, um die Einliegerwohnung aufzuheben. Fraglich ist, ob sie auch erforderlich und zumutbar sind. Die baulichen Rückbaumassnahmen müssen in dem Mass erfolgen, dass die Einliegerwohnung und das Einfamilienhaus keine separaten Wohneinheiten mehr darstellen. Baulich muss das Untergeschoss also – wie die Vorinstanz zu Recht erkennt – so geändert werden, dass die beiden Wohnräume objektiv gesehen keine eigenständige Wohneinheit mehr darstellen. Massgebend für die Einstufung der Einliegerwohnung als eigenständige Wohneinheit sind vorliegend hauptsächlich der separate Aussenzugang einhergehend mit einer fehlenden inneren Verbindung zum restlichen Gebäude und die Küche. Bestünde von der Einliegerwohnung innerhalb des Gebäudes eine Verbindung zu den Räumlichkeiten des Einfamilienhauses und gäbe es keine weitere Küche, würde es sich – objektiv betrachtet – nicht um eine separate Wohneinheit handeln. Damit die Einliegerwohnung keine separate Wohneinheit mehr darstellt, ist es mithin ausreichend, eine Verbindung zum restlichen Wohnhaus zu realisieren und die Küche auszubauen. Darüberhinausgehende Rückbaumassnahmen sind nicht erforderlich. Es spricht nichts gegen ein weiteres Badezimmer, wenn keine Abtrennung zum restlichen Wohnhaus und keine zusätzliche Küche beste-



hen. Ebenso wenig ist daher das Zuschütten des zusätzlichen Aussezugangs notwendig. Insofern erweisen sich die angeordneten Rückbaumassnahmen zumindest teilweise (in Bezug auf die angeordnete Zuschüttung des Aussezugangs sowie das Entfernen des Badezimmers) als unverhältnismässig. Soweit die Rekurrenten schliesslich geltend machen, die angeordnete Frist für die Rückbaumassnahmen sei zu kurz bemessen, kann dieser Auffassung nicht gefolgt werden. Die notwendigen Rückbaumassnahmen – innere Verbindung und Entfernung Küche – lassen sich ohne weiteres innert drei Monaten bewerkstelligen. Die angesetzte Frist der Vorinstanz ist nicht zu beanstanden.

5.

Zusammenfassend ergibt sich, dass die Vorinstanz die Bewilligung für die Einliegerwohnung zu Recht verweigert hat. Ebenso hat sie zu Recht die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands angeordnet. Jedoch erweisen sich nicht sämtliche angeordneten Rückbaumassnahmen als verhältnismässig. Auf die Zuschüttung der Aussenstreppe sowie die Entfernung der sanitären Anlagen im Untergeschoss ist zu verzichten. Stattdessen sind die Rekurrenten zu verpflichten, einen Zugang von innen zum restlichen Wohnhaus zu erstellen. Die Entfernung der Küche wurde zu Recht angeordnet. Der angefochtene Entscheid ist deshalb teilweise gutzuheissen und im Übrigen abzuweisen. Da sich die Rekurrenten in ihrer Rekursbegründung nicht zur Anordnung der Vorinstanz hinsichtlich des Sichtschutzes im Einlenkerbereich geäussert haben, ist auch im Rahmen des vorliegenden Entscheids nicht näher darauf einzugehen.

6.

6.1 Nach Art. 95 Abs. 1 VRP hat in Streitigkeiten jener Beteiligte die Kosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden. 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 – die Rekurrenten obsiegen lediglich teilweise hinsichtlich des Umfangs der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands – zu zwei Dritteln den Rekurrenten und zu einem Drittel der Vorinstanz zu überbinden. Den Rekurrenten sind somit unter solidarischer Haftung amtliche Kosten in der Höhe von Fr. 2'000.– aufzuerlegen. Die Politische Gemeinde Z.____ hätte amtliche Kosten von Fr. 1'000.– zu bezahlen, jedoch ist auf deren Erhebung zu verzichten (Art. 95 Abs. 3 VRP).

6.2 Der von A.____ am 17. Oktober 2024 geleistete Kostenvorschuss Fr. 1'800.– ist anzurechnen.

7.

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



7.1 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).

7.2 Die Rekurrenten obsiegen teilweise 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^{bis} VRP). Weil keine Kostennote vorliegt, ist die ausseramtliche Entschädigung – ausgehend von einem Obsiegen im Umfang von einem Drittel – in Anwendung von Art. 6 in Verbindung mit Art. 22 der Honorarordnung (sGS 963.75; abgekürzt HonO) ermessensweise auf Fr. 1'000.– festzulegen. Die Politische Gemeinde Z.____ hat somit die Rekurrenten ausseramtlich mit insgesamt Fr. 1'000.– (zzgl. MWSt.) zu entschädigen.

7.3 Die Vorinstanz hat grundsätzlich keinen Anspruch auf Ersatz der ausseramtlichen Kosten (R. HIRT, Die Regelung der Kosten nach st.gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, St.Gallen 2004, S. 176). Sie bringt keine Gründe vor, die ein Abweichen von dieser Regel rechtfertigen. Ihr Begehren ist daher abzuweisen.



Entscheid

1.

a) Der Rekurs von A.____ und B.____, beide Z.____, wird im Sinn der Erwägungen teilweise gutgeheissen und im Übrigen abgewiesen.

b) Der Beschluss des Gemeinderates Z.____ vom 9. September 2024 wird wie folgt geändert:

aa) Dispositivziffer 4a) wird aufgehoben und wie folgt ersetzt:

Die Einliegerwohnung im Untergeschoss ist aufzuheben. Konkret sind die Kücheneinbauten auszubauen und aus den Räumlichkeiten zu entfernen.

Hinsichtlich der baulichen Raumeinteilung ist für die innere Erschliessung der Wohnräume mindestens ein Durchgang bzw. eine Verbindung zu erstellen.

bb) Dispositivziffer 5a) Satz 2 wird aufgehoben und wie folgt ersetzt:

Die Anpassungen im Untergeschoss sind innert vier Monaten seit Rechtskraft dieses Entscheids umzusetzen.

2.

a) A.____ und B.____ wird unter solidarischer Haftung eine Entscheidgebühr von Fr. 2'000.– auferlegt.

b) Auf die Erhebung der amtlichen Kosten in der Höhe von Fr. 1'000.– bei der Politischen Gemeinde Z.____ wird verzichtet.

c) Der am 17. Oktober 2024 von A.____ geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– wird angerechnet.

3.

a) Das Begehren von A.____ und B.____ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird teilweise gutgeheissen. Die Politische Gemeinde Z.____ entschädigt A.____ und B.____ ausseramtlich mit insgesamt Fr. 1'000.– zzgl. MWSt.

b) Das Begehren der Politischen Gemeinde Z.____ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird abgewiesen.

Die Vorsteherin

Susanne Hartmann
Regierungsrätin