



Fall-Nr.:	B 2015/125
Stelle:	Verwaltungsgericht
Rubrik:	Verwaltungsgericht
Publikationsdatum:	20.12.2016
Entscheiddatum:	20.12.2016

Entscheid Verwaltungsgericht, 20.12.2016

Baurecht. Baubewilligung Gartengestaltung. Auslegung von besonderen Bestimmungen (besV) eines Gestaltungsplans. Beim Satzteil „zwischen den einzelnen Grundstücken“ im Sinn der besV handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff, dessen Auslegung durch die Vorinstanz der Rechtskontrolle durch das Verwaltungsgericht zugänglich ist. Ein Anlass, Zurückhaltung bei der Überprüfung des kommunalen Entscheids zu üben, bestand für die Vorinstanz insofern nicht, als nicht die Überprüfung der Ortsplanung bzw. eines Überbauungsplans (vgl. Art. 3 Abs. 2 BauG) in Frage stand. Dass die Vorinstanz die Baubewilligung gestützt auf die besV verweigerte, liess sich nicht beanstanden. Der Umstand, dass es sich um ein relativ unbedeutendes Bauvorhaben handelt, vermochte nichts am Anspruch der Betroffenen auf umfassende Prüfung der Angelegenheit durch die Rechtsmittelinstanzen zu ändern. Bestätigung durch das Verwaltungsgericht, dass die Vorinstanz zu Recht die nachträgliche Baubewilligung für die Gabionenmauer aufgehoben und die Sache zum Entscheid über die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands an die Beschwerdeführerin zurückgewiesen hat (Verwaltungsgericht, B 2015/125). Entscheid vom 20. Dezember 2016

Besetzung

Präsident Eugster; Verwaltungsrichter Linder, Heer, Bietenharder,

Ersatzrichterin Gmünder; Gerichtsschreiber Schmid

Verfahrensbeteiligte



St.Galler Gerichte

Politische Gemeinde Q., Gemeinderat,

Beschwerdeführerin,

gegen

Baudepartement des Kantons St. Gallen, Lämmli brunnenstrasse 54, 9001 St. Gallen,

Vorinstanz,

D.X. und E.X.,

Beschwerdegegner,

vertreten durch Rechtsanwältin lic. iur. Iris Zindel, Schoch, Auer & Partner,
Marktplatz 4, 9004 St. Gallen,

A.Y. und B.Y.,

Beschwerdebeteiligte,

Gegenstand

Baubewilligung (Gartengestaltung, GS-Nr. 0000, K. 01)

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A.

a. A.Y. und B.Y. sind Miteigentümer des Grundstücks Nr. 0000, Grundbuch Q. Das Nachbargrundstück Nr. 0002 steht im Miteigentum von D.X. und E.X. Der am 14. März 1984 vom Gemeinderat Q. erlassene Überbauungsplan K. mit besonderen Vorschriften (besV) umfasst unter anderen die beiden erwähnten Grundstücke. Am 30. August 1994



hatte die Baukommission Q. die Erstellung eines Einfamilienhauses auf Grundstück Nr. 0000 bewilligt. Dabei wurde die Erdgeschosskote, abweichend zu den besV des Überbauungsplans, auf einer Höhe von 1.52 m ab gewachsenem Terrain bewilligt, obwohl nur eine Erdgeschosskote von 1.2 m über dem Niveaupunkt zulässig gewesen wäre. Vom Erdgeschoss führt eine Tür auf den Sitzplatz. Die Baute wurde in der Folge gestützt auf die in Rechtskraft erwachsene Baubewilligung erstellt. Im Jahr 2001 reichte A.Y. ein Baugesuch zur Überdachung des Sitzplatzes auf Grundstück Nr. 0000 ein. Die hiergegen von D.X. und E.X. erhobene Einsprache wies die Baukommission mit Beschluss vom 10. September 2001 ab und bewilligte die Sitzplatzüberdachung. Nach Rückzug des hiergegen erhobenen Rekurses erwuchs der Beschluss in Rechtskraft.

b. Im Frühling 2012 wurden auf Grundstück Nr. 0000 umfangreiche Gartenbauarbeiten vorgenommen. Auf Anfrage von D.X. und E.X. teilte die Gemeinde mit Schreiben vom 10. April 2012 mit, dass eine Neubepflanzung der Böschung erfolge und im südwestlichen Bereich die Böschung durch eine Mauer ersetzt werde, wobei die Aufschüttung 0.8 m nicht übersteige. Mit Schreiben vom 10. Mai 2012 gab der Bausekretär bekannt, dass die Erdgeschosskote für die Terraingestaltung nicht massgebend sei und die neue Stützmauer nicht direkt an das Grundstück von D.X. und E.X. grenze. Am 25. Juli 2012 teilte er mit, dass die Gartengestaltung abgenommen und nach Plan ausgeführt worden sei. Eine hiergegen von D.X. und E.X. erhobene Rechtsverweigerungsbeschwerde hiess der Gemeinderat Q. mit Beschluss vom 29. Januar 2013 gut und wies die Baukommission an, eine Feststellungsverfügung betreffend die Baubewilligungspflicht der realisierten Gartenbauarbeiten zu erlassen. Mit Verfügung vom 15. Juli 2013 stellte die Baukommission fest, dass die Gartengestaltung auf Grundstück Nr. 0000 nicht bewilligungspflichtig sei, da keine eingreifenden Geländeänderungen im Sinn von Art. 78 Abs. 2 lit. g des Baugesetzes (sGS 731.1; BauG) vorgenommen worden seien (act. G 8/9/7). Den gegen diese Verfügung erhobenen Rekurs hiess das Baudepartement des Kantons St. Gallen mit Entscheid vom 24. Februar 2014 gut, hob die Verfügung auf und wies die Sache zur Durchführung des Baubewilligungsverfahrens an die Baukommission zurück (act. G 8/9/8).

c. Gegen das in der Folge von A.Y. und B.Y. eingereichte nachträgliche Baugesuch vom 18. Juni 2014 (act. G 8/6/1) erhoben D.X. und E.X. innerhalb der Auflagefrist



öffentlich- und privatrechtliche Einsprache. Mit Beschluss vom 9. Februar 2015 wies die Baukommission die Einsprache sowohl in öffentlich-rechtlicher als auch in privatrechtlicher Hinsicht ab, erteilte die Baubewilligung und auferlegte den Einsprechern die Geometerkosten sowie die Entscheidgebühr von Fr. 500.--. Zur Begründung wurde dargelegt, dass gemäss Art. 11 besV Böschungen einen Winkel von 30° a.T. nicht überschreiten dürften. Die Bestandesaufnahme des Geometers vom 5. Dezember 2015 zeige, dass die Böschung auf der Ost- und Südseite des Sitzplatzes ein Gefälle von maximal 27° a.T. aufweise und somit regelkonform sei. Aufgrund von Art. 11 besV sei nur das Terrain im Bereich der gemeinsamen Grundstücksgrenzen und nicht auf dem gesamten Grundstück weich anzupassen, weshalb Stützmauern nicht generell ausgeschlossen seien. Die Gabionenmauer befinde sich nicht im unmittelbaren Grenzbereich zum Nachbargrundstück und daher ausserhalb des Wirkungsbereichs von Art. 11 besV (act. G 8/1 Beilage). Den gegen diesen Einspracheentscheid von D.X. und E.X. erhobenen Rekurs hiess das Baudepartement mit Entscheid vom 18. Juni 2015 im Sinn der Erwägungen gut, hob den Einspracheentscheid sowie die Baubewilligung auf und wies die Streitsache zum Entscheid über die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands an die Baukommission zurück (act. G 2).

B.

a. Gegen diesen Rekursentscheid erhob die Gemeinde Q. mit Eingabe vom 2. Juli 2015 Beschwerde mit dem Antrag, die Baubewilligung vom 9. Februar 2015 sei zu erteilen und der Rekursentscheid sei aufzuheben (act. G 1). Diesen Antrag bestätigte und begründete die Beschwerdeführerin in der Beschwerdeergänzung vom 31. August 2015. Zusätzlich beantragte sie einen Entscheid unter Kosten- und Entschädigungsfolge (act. G 5).

b. In der Vernehmlassung vom 10. September 2015 beantragte die Vorinstanz Abweisung der Beschwerde. Zur Begründung verwies sie auf die Darlegungen im angefochtenen Entscheid und nahm zu den Vorbringen in der Beschwerde Stellung (act. G 7). Im Parallelverfahren B 2015/123 nahm die Beschwerdeführerin (und dortige Beschwerdebeteiligte) formell zu jenem Verfahren, inhaltlich jedoch zur Vernehmlassung vom 10. September 2015 dieses Verfahrens Stellung (act. G 12 [B 2015/123]). In der Beschwerdeantwort vom 16. Oktober 2015 beantragte



Rechtsanwältin lic. iur. Iris Zindel, St. Gallen, für die Beschwerdegegner Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei, unter Kosten- und Entschädigungsfolge (act. G 12).

c. Auf die Ausführungen der Verfahrensbeteiligten in den Eingaben des vorliegenden Verfahrens sowie in der erwähnten Eingabe des Parallelverfahrens wird, soweit für den Entscheid relevant, in den nachstehenden Erwägungen eingegangen.

Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

1. (...).

2.

2.1. Streitig ist, ob die Vorinstanz zu Recht die nachträgliche Baubewilligung für die Gabionenmauer aufgehoben und die Sache zum Entscheid über die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands an die Beschwerdeführerin zurückgewiesen hat. Nicht streitig und damit nicht zu prüfen ist die mit dem Rekursentscheid aufgehobene Kostenverlegung im Bau- und Einspracheentscheid (Entscheidgebühr, Geometerkosten; vgl. act. G 12 S. 12 f.). Zu klären ist vorab die Auslegung von Art. 11 besV (Umgebungsgestaltung; act. G 8 Beilage). Nach dieser Bestimmung ist das Terrain zwischen den einzelnen Grundstücken (des Überbauungsplans) weich anzupassen (Satz 1). Lassen sich Böschungen nicht vermeiden, so darf der Böschungswinkel 30° a.T. nicht überschreiten (Satz 2).

Ausgangspunkt jeder Auslegung bildet der Wortlaut der Bestimmung (vgl. BGE 131 II 702 f. E. 4.1). Ist der Text nicht klar und sind verschiedene Interpretationen möglich, so muss unter Berücksichtigung aller Auslegungselemente nach seiner wahren Tragweite gesucht werden. Abzustellen ist dabei namentlich auf die Entstehungsgeschichte der Norm und ihren Zweck sowie auf die Bedeutung, die der Norm im Kontext mit anderen Bestimmungen zukommt. Die Gesetzesmaterialien sind zwar nicht unmittelbar entscheidend, dienen aber als Hilfsmittel, um den Sinn der Norm zu erkennen (BGE 130 II 211 E. 5.1; BGE 129 II 118 E. 3.1; BGE 125 II 196 E. 3a mit



Hinweisen). Namentlich bei neueren Texten kommt den Materialien eine besondere Stellung zu, weil eine Anpassung an veränderte Umstände oder an ein gewandeltes Rechtsverständnis weniger in Frage kommen (BGE 128 I 292 E. 2.4; BGE 124 II 377 E. 6a). Das Bundesgericht lässt sich bei der Auslegung von Erlassen stets von einem Methodenpluralismus leiten und stellt nur dann allein auf das grammatikalische Element ab, wenn sich daraus zweifelsfrei die sachlich richtige Lösung ergibt (BGE 124 II 376 E. 5 mit Hinweisen).

2.2. Die Vorinstanz kam im angefochtenen Entscheid zum Schluss, der Wortlaut von Art. 11 besV enthalte keinen eindeutigen Hinweis darauf, dass das Terrain nur im unmittelbaren Bereich entlang von Grundstücksgrenzen weich anzupassen wäre. Die Marginalie „Umgebungsgestaltung“ deute auf eine generelle Vorschrift für das gesamte Plangebiet hin. Aus Art. 1 besV (Zweckartikel) ergebe sich, dass sich die gesamte Überbauung gut in die Landschaft einfügen solle. Das natürlich gewachsene Terrain verlaufe im Bereich des Baugrundstücks und der umliegenden Grundstücke eben. Das Plangebiet weise insgesamt nur sehr geringfügige Niveauunterschiede auf. Der maximale Höhenunterschied im gesamten Plangebiet betrage rund 1 m. Seien die Sätze 1 und 2 von Art. 11 besV als voneinander unabhängige Regelungen zu betrachten, sei augenscheinlich, dass innerhalb des Plangebiets keine Auffüllungen zulässig seien, die Stützmauern erfordern würden. Auffüllungen hätten diesfalls stets in flachen Böschungen auszulaufen, und Stützmauern innerhalb des Plangebiets seien grundsätzlich unzulässig (act. G 2 S. 7-9).

Werde demgegenüber Satz 2 von Art. 11 besV als Konkretisierung von Satz 1 betrachtet, würden die in Satz 2 für Böschungen aufgestellten Anforderungen nur für „Böschungen zwischen den Grundstücken“ gelten (Satz 1). Wenn der Zweck von Art. 11 besV darin bestehe, nur eine dem natürlichen Geländeverlauf angepasste, harmonische Umgebungsgestaltung zuzulassen, sei die Umschreibung „zwischen den Grundstücken“ dahingehend zu verstehen, dass das Terrain grundstückübergreifend weich angepasst werden solle. Wäre dem nicht so, blieben die Erstellung steiler Böschungen und hinterfüllter Stützmauern, die zum umliegenden Terrain eine Zäsur bilden würden, weiterhin möglich. Solche künstlichen Terrainanhebungen als „Fremdkörper“ innerhalb des Plangebiets wolle der Überbauungsplan aber gerade verunmöglichen. Insofern erscheine die von der Beschwerdeführerin gewählte



Auslegung, welche die Pflicht zur weichen Anpassung des Terrains nur auf den Bereich der unmittelbaren Grundstücksgrenzen beschränke, nicht haltbar. Art. 11 besV sei auf sämtliche Umgebungsgestaltungen und nicht nur auf jene entlang zweier privater Grundstücksgrenzen anwendbar. Auch diese Auslegung habe somit zur Folge, dass die Gabionenmauer nicht bewilligungsfähig sei (act. G 2 S. 9).

2.3. Die Beschwerdeführerin wendet unter anderem ein, die Vorinstanz lege im angefochtenen Entscheid nur unzureichend dar, inwieweit die Baukommission ihr Ermessen unsachgemäss ausgenützt oder überschritten haben solle. Unbestimmte Rechtsbegriffe könnten unterschiedlich ausgelegt werden. Bei der Rechts- und Ermessenskontrolle eines kommunalen Erlasses sei grössere Zurückhaltung zu üben, als wenn die Gemeinde kantonales oder eidgenössisches Recht anwende. Darauf nehme der vorinstanzliche Entscheid keine Rücksicht. Die Schutzinteressen der betroffenen Grundeigentümer seien ebenfalls nicht gewürdigt worden. Die Auslegung der Vorinstanz sei unvollständig und teilweise auch falsch. Es handle sich um ein sehr untergeordnetes Bauvorhaben. Viel massgebender für die Einbettung des gesamten Quartiers in die Landschaft als Art. 11 besV sei Art. 6 besV. Die Auslegung der Vorinstanz unterschlage die Bedeutung des Wortes „einzelnen“ beim Ausdruck „zwischen den einzelnen Grundstücken“. Die fragliche Stützmauer befinde sich nicht im Bereich der gemeinsamen Grenze der Grundstücke Nrn. 0000 und 0002. Zwischen den Grundstücken verlaufe das Terrain auf einer Breite von mehreren Metern flach. Es erfülle die Anforderungen von Art. 11 besV. Die Böschung halte mehr als den Abstand ein, der nach Baureglement vorgeschrieben sei. Das Schutzinteresse der Eigentümer des Grundstücks Nr. 0002 sei deshalb als klein einzustufen. Die grössere Höhendifferenz zwischen gewachsenem Terrain und EG-Kote auf dem Grundstück der Beschwerdebeteiligten sei rechtskräftig und nicht Gegenstand des Verfahrens. Böschungen und Stützmauern seien weder in der Fläche noch in der Höhe durch die besonderen Vorschriften (besV) begrenzt. Das ergebe sich aus dem Baureglement. Die Vorinstanz habe mit dem angefochtenen Entscheid ihr Ermessen überschritten. Ihre Auslegung sei teils falsch, teils unsachgemäss und zum restlichen Teil nicht so zwingend, dass die Beurteilung der Baukommission korrigiert werden müsste (act. G 5).

2.4.



2.4.1. Die Vorinstanz ist als Rekursinstanz - den Bereich der Gemeindeautonomie vorbehalten (Art. 46 Abs. 2 VRP) - mit voller Kognition ausgestattet (Art. 46 Abs. 1 VRP), sodass sie im Rahmen der Rechts-, Sachverhalts- und Ermessenskontrolle (BGE 127 II 242) einer aus ihrer Sicht nicht vertretbaren Normauslegung durch die kommunale Behörde die Anwendung versagen kann. Beim Satzteil „zwischen den einzelnen Grundstücken“ im Sinn von Art. 11 Satz 1 besV handelt es sich zudem um einen unbestimmten Rechtsbegriff, dessen Auslegung durch die Vorinstanz der Rechtskontrolle durch das Verwaltungsgericht zugänglich ist (Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, St. Gallen 2003, Rz. 724).

2.4.2. Unbestritten blieb, dass das Gebiet des Überbauungsplans als solches nur geringe Niveauunterschiede aufweist und das natürlich gewachsene (nicht aufgeschüttete) Terrain im Bereich des Grundstücks Nr. 0000 der Beschwerdebeteiligten eben verläuft. In den von der Beschwerdeführerin angeführten Beispielen in den Randbereichen des Überbauungsplans mussten Stützmauern errichtet werden, um den Höhenunterschied zur S.-strasse und zur T.-strasse zu überwinden (act. G 5, Begründung Ziff. 3a mit Fotos 1-4). So ergeben sich beispielsweise bei den Grundstücken Nr. 0003-0005 Hangneigungen zur S.-strasse von 18-35 % (vgl. www.geoportal.ch [K.-Z.]). Im inneren (eigentlichen) Bereich des Überbauungsplans fehlt es mit Blick auf die geringen Niveauunterschiede an einem sachlichen Grund für Stützmauern. Die Gabionenmauer auf dem Grundstück der Beschwerdebeteiligten hat ausschliesslich den Zweck, den Sitzplatz bzw. die gefällsfreie Fläche zu vergrössern. Hinsichtlich des im Weiteren von der Beschwerdeführerin angeführten Art. 6 besV (act. G 5 Begründung Ziff. 3b) ist zum einen festzuhalten, dass diese Bestimmung die Erdgeschosskoten regelt und nicht die Umgebungsgestaltung betrifft. Zum anderen zeigt die Bestimmung, dass die Erdgeschosskote der Häuser auf maximal 1.2 m über dem Niveaupunkt beschränkt ist und sich dementsprechend auch die Häuser (nicht nur die Umgebungsgestaltung; vgl. Art. 1 besV) in den Geländeverlauf einfügen müssen. Je nach Höhe der Erdgeschosskote resultieren Böschungen mit unterschiedlichen Neigungswinkeln. Diese müssen ihrerseits die Anforderungen von Art. 11 Satz 2 besV erfüllen. Aus Art. 6 besV lässt sich somit kein Argument ableiten, welches gegen die im vorinstanzlichen Entscheid vorgenommene Interpretation von Art. 11 besV spräche. Im Übrigen blieb unbestritten, dass die Erdgeschosskote des 1994 auf Grundstück Nr. 0000 errichteten



St.Galler Gerichte

Hauses in Verletzung von Art. 6 besV mit 1.52 m rund 30 cm zu hoch liegt. Als Folge davon wurde auch ein Teil des Gartens bzw. der Sitzplatz auf dasselbe Niveau angepasst bzw. aufgeschüttet. Der Bedarf nach Errichtung der in diesem Verfahren streitigen Stützmauer ergab sich somit im Wesentlichen aus dem ursprünglich zu hoch gelegenen Erdgeschoss; vom Erdgeschoss aus sollte so der Garten ohne Gefälle genutzt werden können. Die Stützmauer unterhält und verstärkt auf diese Weise einen an sich materiell baurechtswidrigen Zustand.

Die Beschwerdeführerin interpretiert den Begriff „zwischen den einzelnen Grundstücken“, gestützt auf den Wortlaut von Art. 11 besV, auf einen - nicht näher definierten - Bereich entlang der Grundstücksgrenzen. Mit dem Terminus „zwischen den einzelnen Grundstücken“ sei das nachbarliche Verhältnis gemeint (act. G 5 Begründung Ziff. 3a, 3c). Die Vorinstanz begründete demgegenüber ihre Interpretation von Art. 11 besV insbesondere unter Einbezug des Zwecks dieser Norm und ihrer systematischen Stellung innerhalb der besonderen Vorschriften des Überbauungsplans. Für die vorinstanzliche Norminterpretation spricht vorab der Umstand, dass sie - mit der Anforderung einer guten Einfügung in die ebene Landschaft (Art. 1 besV) nicht vereinbare - steile Böschungen, Aufschüttungen und Stützmauern auch dann ausschliesst, wenn diese einen gewissen Abstand zur Grundstücksgrenze aufweisen. Nicht erheblich ist denn auch für eine gute Einfügung in die Landschaft, welchen Abstand die Mauer zur Grundstücksgrenze einhält. Das Terrain ist von daher unter Einbezug von Art. 1 besV nicht nur innerhalb der Grenzen der einzelnen Grundstücke, sondern auch über die Grundstücksgrenzen hinaus weich, d.h. im Fall von Böschungen mit einem Winkel von maximal 30° ab Terrain, anzupassen. Dem Grenzbereich ist zwar besondere Aufmerksamkeit zu schenken; dies hat jedoch - wie die Beschwerdegegner zutreffend anmerken (act. G 12 S. 7) - nicht zur Folge, dass innerhalb eines Grundstücks die Umgebung unter Ausserachtlassung von Art. 1 besV beliebig gestaltet werden darf. Das Wort „einzelnen“ legt entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin (act. G 5 Begründung Ziff. 3e) keine andere Interpretation nahe. Wenn sich somit aus dem Überbauungsplan und dessen besV durch Auslegung eine Vorschrift hinsichtlich der Anbringung von Stützmauern ergibt, so bleibt entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin (act. G 5 Begründung Ziff. 3c am Schluss) für die Ableitung einer hiervon abweichenden Regelung aus dem Baureglement kein Raum.



Der Vorinstanz, welche die konkreten Umstände und sämtliche Argumente der Beschwerdeführerin, soweit erforderlich, gewürdigt hat, kann kein Rechtsfehler, welcher vom Verwaltungsgericht korrigiert werden könnte (Art. 61 Abs. 1 VRP), vorgeworfen werden. Ihre Interpretation vermag sie überzeugend zu begründen, wohingegen die Sichtweise der Beschwerdeführerin den konkreten Verhältnissen und den Regelungen des Überbauungsplans nicht zureichend Rechnung trägt. Ein Anlass, Zurückhaltung bei der Überprüfung des kommunalen Entscheids zu üben (act. G 5 Begründung Ziff. 3a), bestand auch insofern nicht, als nicht die Überprüfung der Ortsplanung bzw. des Überbauungsplans (vgl. Art. 3 Abs. 2 BauG) in Frage stand. Dass die Vorinstanz die Baubewilligung gestützt auf die Bestimmung von Art. 11 besV verweigerte, lässt sich somit nicht beanstanden. Der von der Beschwerdeführerin angeführte Umstand, dass es sich um ein relativ unbedeutendes Bauvorhaben handelt (act. G 5 Begründung Ziff. 2 und 3d am Schluss), trifft zu, ändert jedoch nichts am Anspruch der Betroffenen auf umfassende Prüfung der Angelegenheit durch die Rechtsmittelinstanzen. Mit der Vorinstanz (act. G 2 S. 10) ist sodann festzuhalten, dass die Tatsache der fehlenden Bewilligungsfähigkeit einer ohne Bewilligung erstellten Anlage nicht ohne Weiteres zur Folge hat, dass der rechtmässige Zustand in jedem Fall wiederhergestellt werden muss. Vielmehr ist zu klären, inwiefern die Grundsätze der Verhältnismässigkeit und des Vertrauensschutzes im Fall einer Wiederherstellung gewahrt wären (vgl. Art. 130 Abs. 2 BauG und B. Heer, St. Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, Rz. 1210 ff. mit Hinweisen). Die Rückweisung der Sache an die Beschwerdeführerin zur Prüfung, ob die Voraussetzungen für eine Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands gegeben sind, erfolgte daher zu Recht.

3.

3.1. (...).

3.2. (...).

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht zu Recht:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.



2. Der Beschwerdeführerin werden die amtlichen Kosten von Fr. 3'000.-- auferlegt; auf die Erhebung wird verzichtet.

3. Die Beschwerdeführerin entschädigt die Beschwerdegegner ausseramtlich mit Fr. 2'500.-- zuzüglich Barauslagen (Fr. 100.--) und Mehrwertsteuer.

Der Präsident

Der Gerichtsschreiber

Eugster

Schmid