



Fall-Nr.: B 2020/65
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 06.09.2021
Entscheiddatum: 28.04.2021

Entscheid Verwaltungsgericht, 28.04.2021

Nachträgliche Baubewilligung, Art. 56 BauG, kommunales Baureglement. Nach dem kommunalen Baureglement muss der Böschungsfuss bei Aufschüttungen einen Abstand von wenigstens 0,5 Metern einhalten. Nach der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung ist diese Bestimmung auch im Fall einer Stützmauer massgebend. Ob eine Anschüttung ebenerdig oder durch eine Stützmauer begrenzt errichtet wird, spielt keine Rolle (Verwaltungsgericht, B 2020/65). Auf eine gegen dieses Urteil erhobene Beschwerde trat das Bundesgericht mit Urteil vom 2. November 2021 nicht ein (Verfahren 1C_337/2021).

Entscheid vom 28. April 2021

Besetzung

Abteilungspräsident Eugster; Verwaltungsrichterin Zindel, Verwaltungsrichter Steiner;
Gerichtsschreiber Scherrer

Verfahrensbeteiligte

K.__,

Beschwerdeführerin,

gegen

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

Vorinstanz,



St.Galler Gerichte

und

R.___ und S.___,

Beschwerdegegner,

vertreten durch Rechtsanwalt lic.iur. Thomas Stadelmann, Stadelmann & Mäder
Rechtsanwälte, St. Galler Strasse 99, 9201 Gossau,

sowie

Politische Gemeinde X.___, vertreten durch den Gemeinderat, Baukommission,

Beschwerdebeteiligte,

Gegenstand

nachträgliche Baubewilligung (Stützmauer)

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A.

K.___ ist Eigentümerin des Grundstücks Nr. 0000 ___, Grundbuch X.___, das im Osten an das mit dem Einfamilienhaus Vers.-Nr. 0001 ___, überbaute Grundstück Nr. 0002 ___, Grundbuch X.___, von R.___ und S.___ grenzt. Beide Grundstücke liegen an einem gegen Südosten teilweise steil abfallenden Hang in der Wohnzone WE und grenzen gegen Süden an die Landwirtschaftszone. Am 18. September 2017 hatte die Baukommission der Politischen Gemeinde X.___ den Umbau, die Aufstockung und die Erweiterung des Einfamilienhauses auf dem Grundstück Nr. 0002 ___, sowie die Erstellung einer im Abstand von zwei Metern insbesondere entlang der östlichen Grundstücksgrenze verlaufenden Stützmauer mit einer Höhe von 0,65 bis 1,20 Metern und einem darauf verlaufenden 1 Meter hohen Geländer bewilligt (act. 10/6/2).

B.

R.___ und S.___ realisierten eine von den bewilligten Plänen abweichende Stützmauer und reichten dafür am 29. März 2018 ein nachträgliches Baugesuch ein, welches vom



St.Galler Gerichte

18. April bis 1. Mai 2018 öffentlich auflag (act. 10/6/29). Gemäss Planunterlagen war eine im Abstand von 0,17 Metern entlang der Grenze zum Grundstück Nr. 0002__ verlaufende 1,50 bis 1,80 Meter hohe hinterfüllte Stützmauer aus Beton errichtet worden (act. 10/6/29).

Gegen das Baugesuch erhob K.__ am 17. April 2018 Einsprache mit der Begründung, die Baubewilligung sei nicht zu erteilen, weil die Mauer zu hoch sei und den Grenzabstand verletze (act. 10/6/4). Im Einspracheverfahren wurde die Stützmauer statisch begutachtet mit dem Ergebnis, Massnahmen seien nicht notwendig, auch wenn aus technischer Sicht die Tragsicherheit teilweise knapp nicht nachgewiesen sei (act. 10/6/18). Anlässlich einer Besprechung vom 9. April 2019 unterbreitete die Politische Gemeinde den Beteiligten einen Einigungsvorschlag, dem K.__ aber nicht zustimmte (act. 10/6/22+23). Der Gemeinderat X.__ wies deren öffentlich-rechtliche Einsprache am 3. September 2019 ab und bewilligte die Stützmauer nachträglich unter Auflagen und Bedingungen (act. 10/6/29).

Das Baudepartement trat am 6. April 2020 auf den von K.__ erhobenen Rekurs nicht ein, soweit ihre Anträge Fragen der Wiederherstellung für den Fall der Gutheissung des Rekurses und zivilrechtliche Abwehransprüche betrafen. Im Übrigen wies es den Rekurs ab. Es hielt fest, das nachträgliche erlaube zusammen mit dem ursprünglichen Baugesuch und den Beilagen sowie dem von der Gemeinde eingeholten Gutachten eine Überprüfung der Einhaltung der baupolizeilichen Vorgaben. Als Anlage habe die Stützmauer weder einen Grenzabstand noch eine Maximalhöhe einzuhalten. Die Baubewilligungsbehörde dürfe ohne Vorliegen spezieller Verhältnisse voraussetzen, der Bauherr führe sein Bauvorhaben nach den anerkannten Regeln der Baukunde aus. Zumal keine Anhaltspunkte dafür vorlägen, dass es sich beim fraglichen Gelände um einen rutschgefährdeten Hang oder eine Gefahrenzone handle, könne grundsätzlich bereits ohne Gutachten davon ausgegangen werden, die Stützmauer entspreche den Sicherheitsanforderungen. Das eingeholte Gutachten zur Statik und zur Hangentwässerung stelle insgesamt plausibel dar, dass die Stützmauer bautechnisch korrekt erstellt wurde. Da die Stützmauer nicht in einem Gebiet mit erhöhten gestalterischen Vorschriften liege, komme einzig das Verunstaltungsverbot zur Anwendung, auch wenn das Baureglement eine ansprechende Gestaltung und eine gute Anpassung an den bestehenden Terrainverlauf verlange. Die Mauer könne insgesamt nicht als besonders unschön beziehungsweise qualifiziert hässlich bezeichnet werden.

C.

K.__ (Beschwerdeführerin) erhob gegen den Rekursentscheid des Baudepartements



St.Galler Gerichte

(Vorinstanz) vom 6. April 2020 mit Eingabe vom 17. April 2020 und Ergänzung vom 14. Mai 2020 Beschwerde beim Verwaltungsgericht mit dem Rechtsbegehren, es seien unter Kosten- und Entschädigungsfolge der angefochtene Entscheid aufzuheben und die nachträgliche Baubewilligung für die Betonstützmauer und die Terrainveränderungen (Schüttungen auf den Grundstücken Nr. 0002__ und 0000__) zu verweigern.

Mit Vernehmlassung vom 29. Mai 2020 verwies die Vorinstanz auf den angefochtenen Entscheid und beantragte, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. R.__ und S.__ (Beschwerdegegner) und die Politische Gemeinde X.__ (Beschwerdebeteiligte) verzichteten stillschweigend auf eine Vernehmlassung. Die Beschwerdeführerin nahm am 14. August 2020 auf der Gerichtskanzlei Einsicht in die Akten und mit Eingabe vom 20. August 2020 Stellung. Die Vorinstanz verzichtete stillschweigend, die Beschwerdebeteiligte am 1. September 2020 ausdrücklich auf eine weitere Äusserung. Die Beschwerdegegner beantragten mit Eingabe ihres Rechtsvertreters vom 1. Oktober 2020 die Abweisung der Beschwerde unter Kosten- und Entschädigungsfolge zuzüglich Mehrwertsteuer. Die Beschwerdeführerin antwortete darauf mit Eingabe vom 14. Oktober 2020. Die Beschwerdegegner äusserten sich dazu am 9. November 2020. Die Eingabe wurde der Beschwerdeführerin am 10. November 2020 zur Kenntnis gebracht. Sie reichte am 17. März 2021 eine weitere Eingabe samt Beilage ein, zu welcher sich die Beschwerdegegner am 12. April 2021 abschliessend äusserten.

Auf die Erwägungen des angefochtenen Entscheides sowie die Begründung der Beschwerdeführerin und der Beschwerdegegner zur Begründung ihrer Rechtsbegehren sowie die Akten wird, soweit wesentlich, in den Erwägungen eingegangen.

Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

1. Eintreten

Das Verwaltungsgericht ist zum Entscheid in der Sache zuständig (Art. 59^{bis} Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege; sGS 951.1, VRP). Die Beschwerdeführerin, die mit ihren Begehren im Rekursverfahren nicht durchgedrungen ist, ist zur Erhebung der Beschwerde befugt (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Die Beschwerde gegen den Rekursentscheid vom 6. April 2020 wurde mit Eingabe vom 17. April 2020 rechtzeitig erhoben und erfüllt zusammen mit der Ergänzung vom 14. Mai 2020 in formeller und inhaltlicher Hinsicht die gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Auf die Beschwerde ist einzutreten.



2. *Anwendbares Recht*

Die im vorliegenden Verfahren zu beurteilenden Tatsachen wurden geschaffen, nachdem am 18. September 2017 die Baubewilligung für den Umbau und die Erweiterung des Wohnhauses auf dem Grundstück Nr. 0002__ erteilt worden war. Das nachträgliche Baugesuch datiert vom 29. März 2018, die Baubewilligung vom 3. September 2019. Ob bei einem nachträglichen Baugesuch für das anwendbare Recht auf den Zeitpunkt, in welchem die nicht bewilligten Tatsachen geschaffen wurden, oder jenen der Einreichung des Baugesuchs oder der Erteilung der Baubewilligung abzustellen ist, kann offenbleiben. Unter den dargestellten Umständen ist davon auszugehen, dass selbst die massgeblichen Tatsachen nach dem 1. Oktober 2017 geschaffen worden sind. So oder anders ist deshalb das per 1. Oktober 2017 in Vollzug gesetzte Planungs- und Baugesetz (sGS 731.1, PGB) anwendbar (vgl. Art. 173 Abs. 1 PBG). Da die Beschwerdebeteiligte allerdings die Instrumente der Ortsplanung noch nicht an das neue Recht angepasst hat, sind vorderhand nur die justiziablen Bestimmungen des Planungs- und Baugesetzes anwendbar (vgl. Planungs- und Baugesetz, Botschaft und Entwurf der Regierung vom 11. August 2015, in: ABI 2015 S. 2399 ff., S. 2531; Ziffer 1 des Kreisschreibens "Übergangsrechtliche Bestimmungen im Planungs- und Baugesetz (PBG)" des Baudepartements vom 8. März 2017); im Übrigen ist auf das bis 30. September 2017 gültig gewesene Gesetz über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht (Baugesetz) in der Fassung vom 1. Januar 2015 (nGS 32-47, BauG) und das – nicht angepasste – Baureglement der Beschwerdebeteiligten vom 22. Juni 2009 (nachfolgend: BauR) abzustellen.

3. *Ergänzung des Sachverhalts*

Die Beschwerdeführerin rügt einen unvollständig erhobenen Sachverhalt. Einerseits erscheinen ihr von der Vorinstanz nicht erwähnte weitere Tatsachen aus der Vorgeschichte bedeutsam (dazu nachfolgend Erwägung 3.1). Andererseits macht sie geltend, die Beschwerdebeteiligte habe eine Mauer bewilligt, über die sie sehr wenig wisse (dazu nachfolgend Erwägung 3.2).

3.1. *Tatsachen aus der Vorgeschichte*

Gemäss Art. 12 Abs. 1 VRP ermittelt die Behörde den Sachverhalt von Amtes wegen. Eine unvollständige Feststellung des Sachverhalts ist nicht schon dann gegeben, wenn nicht alles, was die Beschwerdeführerin im Verfahren vor der oder den Vorinstanzen vorgebracht hat oder was sich im Umfeld einer Streitsache tatsächlich ereignet hat, abgeklärt worden ist. Der einem Entscheid zugrunde zu legende Sachverhalt stellt lediglich einen gewissen Ausschnitt aus den tatsächlichen Gegebenheiten dar – denjenigen nämlich, der für die Beurteilung der Streitsache rechtlich relevant ist (vgl.



Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, 2. Aufl. 2003, Rz. 588).

Gegenstand des Verfahrens ist einzig die Frage, ob und allenfalls inwieweit der von den Eigentümern des Grundstücks Nr. 0002__ geschaffene tatsächliche Zustand, soweit er die Betonmauer und die damit verbundenen Terrainveränderungen betrifft, baurechtskonform ist und nachträglich bewilligt werden kann. Die Hinweise der Beschwerdeführerin auf die Vorgeschichte – Inhalt des Baugesuchs vom 23. August 2017, unvollständige Bauanzeige, unbewilligte Abweichung vom bewilligten Projekt, Benutzung ihres Grundstücks ohne Zustimmung, versuchte Einholung ihrer Zustimmung aufgrund von den Tatsachen nicht entsprechenden Plänen – sind für die Beurteilung dieser Frage nicht von Belang. Eine Ergänzung des Sachverhalts mit diesen, der Beschwerdeführerin bedeutsam erscheinenden Tatsachen ist deshalb nicht erforderlich.

3.2. Unterlagen zur Betonmauer und den Terrainveränderungen

Die Beschwerdeführerin macht geltend, die Unterlagen zum – nachträglichen – Baugesuch vom 29. März 2018 seien ungenügend. Unbekannt seien die Höhe der Mauer und die unterirdische Ausdehnung des Fundaments – allenfalls auf ihr eigenes Grundstück – sowie die Art der Aufschüttung hinter der Mauer und die Gestaltung der Drainageöffnungen. Insoweit sei das Baugesuch unvollständig gewesen. Die Beschwerdegegner führen dazu insbesondere aus, die Rüge der unterirdischen Ausdehnung der Mauer auf das Grundstück der Beschwerdeführerin werde erstmals im Beschwerdeverfahren vorgebracht. Ob sie zu hören sei, sei mit Blick auf das Rügeprinzip und die Bindung an die Begehren gemäss Art. 61 Abs. 3 VRP fraglich.

Art. 135 ff. PBG regeln das Baubewilligungsverfahren, enthalten aber keine Vorschriften zum erforderlichen Inhalt des Baugesuchs. Nach Art. 21 der Verordnung zum Planungs- und Baugesetz (sGS 731.11, PBV) verwenden Gesuchstellende für das Baugesuch das Formular des Baudepartementes. Das Baugesuch muss die für die Beurteilung notwendigen Unterlagen wie Situationsplan, Grundriss, Ansichten, Schnitte und Kanalisationspläne enthalten (Abs. 1); die Bewilligungsbehörden sind berechtigt, weitere für die Beurteilung erforderliche Unterlagen einzufordern (Abs. 2).

Beim nachträglichen Baugesuch sollen in erster Linie geschaffene Tatsachen – und nicht Pläne – bewilligt werden. Soweit allerdings die relevanten Tatsachen ohne Abklärungen und – wie vorliegend – eine Begutachtung der statischen Verhältnisse nicht möglich sind, gehören die entsprechenden Untersuchungsergebnisse zu den für die Beurteilung des Gesuchs erforderlichen Unterlagen. Ebenso ist erforderlich, dass



die geschaffenen Tatsachen mit korrekten Plänen dargestellt werden. Ob die vorliegenden Unterlagen und Informationen klar und genügend konkret sind, um die Bewilligungsfähigkeit der Mauer zu beurteilen, wird sich anlässlich der materiellen Prüfung zeigen.

4. *Materielle Rügen*

4.1. *Streitgegenstände*

In materieller Hinsicht gehen die Verfahrensbeteiligten übereinstimmend davon aus, dass die von den Beschwerdegegnern auf ihrem Grundstück Nr. 0002__ vorgenommenen und sich allenfalls auch auf das Grundstück der Beschwerdeführerin ausdehnenden Terrainveränderungen und die Betonmauer einer – nachträglichen – Baubewilligung bedürfen. Auch die Beschwerdegegner gehen nicht davon, dass ihre Betonmauer und die vorgenommenen Terrainveränderungen unter die Ausnahmetatbestände gemäss Art. 136 Abs. 1 Ingress und lit. c – Mauern und Einfriedungen von weniger als 1,80 Metern Höhe längs Grundstücksgrenzen, wenn ihnen nicht die Funktion als Stützmauer zukommt – und lit. d PBG – Terrainveränderungen von weniger als 0,50 Metern Höhe und 100 Quadratmetern Fläche – fallen. Die Beschwerdeführerin macht zusammenfassend geltend, die Betonmauer und die Aufschüttung vor der Mauer hielten den erforderlichen Grenzabstand nicht ein. Weil die Ausführung der Aufschüttung hinter der Mauer und der Drainageleitungen nicht im Detail bekannt sei, stehe auch nicht fest, dass die Mauer die Sicherheitsanforderungen erfülle und die Ableitung des Wassers auf ihr Grundstück baurechtlich nicht zu bestanden sei.

4.2. *Grenzabstand*

4.2.1. *Geltung bei einer Stützmauer*

Art. 97 PBG regelt die Terrainveränderungen, einerseits in der Form von Abgrabungen (Abs. 1), andererseits in der Form von Aufschüttungen mit Stützmauern oder Böschungen (Abs. 2-4). Aufschüttungen werden dem massgebenden Terrain angepasst und Stützmauern und Böschungen weisen einen Abstand zur Grenze auf (Abs. 2), Stützmauern und Böschungen haben die von der politischen Gemeinde im kommunalen Nutzungsplan festgelegten Masse und Grenzabstände einzuhalten (Abs. 3), können aber mit schriftlicher Zustimmung der Eigentümerin des benachbarten Grundstücks "bis an die Grenze gestellt" werden (Abs. 4). – Welche Höhen und Grenzabstände Stützmauern und Böschungen einzuhalten haben, regelt Art. 97 Abs. 2 PBG nicht in einer Weise, die einer direkten Anwendung zugänglich ist. Vielmehr überlässt es Art. 97 Abs. 3 PBG den Gemeinden, die für die Anwendung erforderliche



Konkretisierung vorzunehmen. Direkt anwendbar wäre lediglich Art. 97 Abs. 4 PBG, der wohl nicht nur dann zum Tragen kommt, wenn Stützmauern und Böschungen an die Grenze gestellt werden, sondern auch dann, wenn der kommunal festgesetzte Grenzabstand unterschritten wird. Indessen liegt die Zustimmung der Beschwerdeführerin zur erstellten Stützmauer nicht vor. Die Angelegenheit ist deshalb nach dem früheren Baugesetz und dem geltenden Baureglement der Beschwerdebeteiligten zu beurteilen.

Art. 56 BauG enthielt die kantonalen Vorschriften zum Grenzabstand von Gebäuden. Für Anlagen – wie sie die vorliegenden Terrainveränderungen samt Stützmauer darstellen – enthielt das Baugesetz keine Regelung zum Grenzabstand. Massgebend sind deshalb die Abstandsvorschriften des kommunalen Baureglements (vgl. GVP 1999 Nr. 19; B. Heer, St. Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, Rz. 614).

Nach Art. 7 Abs. 3 BauR hat bei Aufschüttungen der Böschungsfuss gegenüber Grundstücksgrenzen einen Abstand von wenigstens 0,5 Metern einzuhalten. Umstritten ist, ob auch die Stützmauer zur Sicherung einer Böschung diesen Abstand einhalten muss. – Die Beschwerdebeteiligte hat die Stützmauer als bewilligungsfähig erachtet, weil weder das Baugesetz noch ihr Baureglement Höhen- oder Grenzabstandsvorschriften für Stützmauern enthielten. Die Vorinstanz ist davon ausgegangen, Art. 7 Abs. 3 BauR regle den Abstand oder die Gestaltung hinterfüllter Stützmauern nicht. Sinn und Zweck der Vorschrift sei namentlich, das "Abrollen von Erdmaterial auf das Nachbargrundstück" zu verhindern und den Unterhalt der Böschung sicherzustellen, was bei hinterfüllten Stützmauern nicht beziehungsweise weniger notwendig erscheine. Auch die Illustration im Baureglement zu Art. 7 Abs. 3 zeige eine "angeschüttete Böschung". Eine Stützmauer sei aus Sicht des Nachbargrundstücks kein grösserer Eingriff als eine Böschung im Verhältnis 2:3. Die Stützmauer habe aus öffentlich-rechtlicher Sicht weder einen Grenzabstand noch eine Maximalhöhe einzuhalten. – Dieser Auffassung der Beschwerdebeteiligten und der Vorinstanz steht – was den Grenzabstand anbelangt – die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung entgegen. Danach ist eine Bestimmung, welche bei Aufschüttungen einen Grenzabstand festlegt, auch im Fall einer Stützmauer massgebend. Ob eine Anschüttung ebenerdig oder durch eine Stützmauer begrenzt errichtet wird, spielt keine Rolle, auch wenn in der Bestimmung vom Grenzabstand des "Böschungsfusses" die Rede ist (vgl. GVP 1998 Nr. 28). – Überzeugende Gründe, um von dieser rechtlichen Beurteilung abzuweichen, sind nicht ersichtlich. Die Beeinträchtigungen des Nachbargrundstücks durch Entzug von Licht, Luft und Besonnung nimmt mit der



Steilheit einer Böschung zu und erreicht das Maximum mit einer – senkrechten – Stützmauer. Ob eine Stützmauer auch das "Abrollen von Erdmaterial auf das Nachbargrundstück" verhindert, hängt von Verlauf und Gestaltung des Terrains oberhalb der Mauer ab. Verläuft dieses Terrain als Böschung oder Hang, ändert die Stützmauer nichts an der Möglichkeit, dass Erdreich abrutscht. Stünde die Stützmauer an der Grenze zum Nachbarstück, käme abgerutschtes Erdreich gezwungenermassen auf das angrenzende Nachbargrundstück zu liegen. Der Abstand von mindestens 0,5 Metern garantiert deshalb dem Eigentümer des obliegenden Grundstücks, den Grundstücksunterhalt vornehmen zu können, ohne das untenliegende Grundstück betreten zu müssen, auch bei einer Stützmauer. Wäre bei Stützmauern nicht nur keine Maximalhöhe, sondern gegenüber dem untenliegenden Grundstück auch kein Grenzabstand zu beachten, träfe dessen Eigentümer eine Kumulation von Nachteilen, nämlich die Möglichkeit, dass der Entzug von Licht, Luft und Besonnung ein Maximum erreicht und gleichzeitig abrutschendes Erdreich einer allenfalls über der Mauer liegenden Böschung auf sein Grundstück gelangt, und für den Unterhalt des obliegenden Grundstücks sein eigenes betreten werden müsste. Dass Aufschüttungen hinsichtlich Abständen grundsätzlich gleich zu behandeln sind, unabhängig davon, wie sie technisch realisiert werden, kommt mittlerweile – zu Recht – auch in Art. 97 Abs. 1-4 PBG zum Ausdruck. Begrifflich wird bei den Terrainveränderungen – bezogen auf den Verlauf des gewachsenen Bodens – zwischen Abgrabungen und Aufschüttungen unterschieden, wobei letztere technisch als Böschung oder mit einer Stützmauer realisiert werden können.

Da es sich bei der Auslegung und Anwendung von Art. 7 Abs. 3 BauR um eine Rechtsfrage handelt, erweist sich eine Auffassung, welche jener der Beschwerdebeteiligten entgegensteht, auch nicht als Eingriff in die Gemeindeautonomie (vgl. Art. 64 in Verbindung mit Art. 46 Abs. 2 VRP). Dies gilt umso mehr als die Baukommission der Beschwerdebeteiligten – entgegen der Beurteilung durch den Gemeinderat – der Auffassung war, die Stützmauer der Beschwerdegegner halte den von Art. 7 Abs. 3 BauR geforderten Grenzabstand von 0,5 Metern nicht ein (act. 10/6/29, Ziffer 2 des Protokolls der Sitzung vom 9. April 2018). Am 27. August 2018 lud die Beschwerdebeteiligte die Beschwerdeführerin ein, die Veräusserung eines Streifens von 0,33 Metern auf der gesamten Länge der Stützmauer an die Beschwerdegegner zu prüfen (act. 10/6/12, Seite 3). Im Auftrag, den die Beschwerdebeteiligte im September 2018 zur statischen Überprüfung erteilte, hielt sie unter dem Titel "Ausgangslage/Auftrag" fest, dass die Stützmauer gemäss Bauverwaltung X.__ nicht reglementskonform erstellt worden sei. Es wurde denn auch



bereits eine Kostenschätzung eines allfälligen Rückbaus und reglementskonformen Neubaus der Stützmauer durchgeführt (act. 10/6/18 S. 3 unten, vgl. auch act. 10/6/21 S. 2). Am 9. April 2019 schliesslich schlug die Beschwerdebeteiligte der Beschwerdeführerin im Hinblick auf eine Einigung vor, "die Zustimmung für die erstellten Terrainanpassungen auf ihrem Grundstück Nr. 0000__" zu erteilen (act. 10/6/23). Was die Gemeinde dazu bewogen hat, ihre Meinung zu ändern und die Stützmauer samt Terrainveränderungen am 3. September 2019 als baurechtskonform zu bewilligen, ist – wie die Beschwerdeführerin zu Recht geltend macht – nicht ersichtlich.

4.2.2. Ausmass und Ergebnis

Als Abstand gilt – entsprechend Art. 56 Abs. 1 BauG – die kürzeste Entfernung zwischen der Aussenfläche der Mauer und der Grundstücksgrenze. In tatsächlicher Hinsicht ist unbestritten, dass die Stützmauer – unabhängig vom unklaren Verlauf des Fundaments – gegenüber dem Grundstück der Beschwerdeführerin einen Abstand von lediglich 0,17 Metern einhält. Die Anschüttung unterhalb der Mauer hält keinerlei Grenzabstand ein. Die Vorinstanz ist zwar auf die Frage der Anschüttung im angefochtenen Entscheid nicht eingetreten, so dass die Angelegenheit in diesem Punkt grundsätzlich zur materiellen Prüfung zurückzuweisen wäre. Indessen erweist sich zum einen die Begründung des Nichteintretens, die Anschüttung sei bis dahin nicht Gegenstand des Verfahrens gewesen, als offensichtlich unzutreffend (vgl. act. 10/6/4, 20, 24 und 29). Zum andern handelt es sich nicht um eine Frage der Handhabung des Ermessens. Deshalb rechtfertigt es sich aus prozessökonomischen Gründen, die Angelegenheit nicht an die Vorinstanz zurückzuweisen.

Die von den Beschwerdegegnern realisierte Stützmauer zusammen mit deren Hinterfüllung und der Anschüttung gegen das Grundstück Nr. 0000__ der Beschwerdeführerin hält den reglementarisch vorgeschriebenen Grenzabstand von 0,5 Metern nicht ein (Art. 7 Abs. 3 BauR) und ist damit – entgegen der Auffassung der Beschwerdebeteiligten und der Vorinstanz – nicht bewilligungsfähig. Die Rechtmässigkeit lässt sich auch nicht mit dem Hinweis auf die früher bestehende Sicherung des Hanges mit Eisenbahnschwellen begründen. Diese Anlage hielt den erforderlichen Grenzabstand mit 0,45 Metern nahezu ein (act. 10/6/29 Ziffer 2 des Protokolls der Baukommission der Beschwerdebeteiligten vom 9. April 2018). Die Beschwerde ist deshalb gutzuheissen und der angefochtene Entscheid ist aufzuheben.

Die weiteren umstrittenen Fragen – Gestaltung, Höhe und Sicherheit der Mauer,



technische Realisierung der Entwässerung des obliegenden Grundstücks – können offenbleiben. Sie werden im Zusammenhang mit der Frage der Wiederherstellung eines rechtmässigen Zustandes vertieft zu prüfen sein.

5. Kosten

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens und des Rekursverfahrens den Beschwerdegegnern aufzuerlegen (Art. 95 Abs. 1 VRP; GVP 1999 Nr. 58). Eine Gebühr für den Beschwerdeentscheid von CHF 2'500 erscheint angemessen (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung; sGS 941.12). Die von der Vorinstanz festgelegte und von keiner Seite beanstandete Gebühr von CHF 3'500 für den Rekursentscheid liegt innerhalb des vorinstanzlichen Ermessensspielraums, zumal in der Angelegenheit auch noch ein Augenschein durchgeführt wurde (vgl. Art. 4 der Verordnung über die Bearbeitung von Rekursverfahren vor den Departementen; sGS 951.11; Ziff. 20.13.01 des Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung, sGS 821.5). Der Beschwerdeführerin ist der von ihr im Beschwerdeverfahren geleistete Kostenvorschuss von CHF 3'500 zurückzuerstatten. Die Vorinstanz ist anzuweisen, der Beschwerdeführerin den von ihr im Rekursverfahren geleisteten Kostenvorschuss von CHF 1'800 zurückzuerstatten.

Die obsiegende Beschwerdeführerin hat ihre Anträge im Rekurs- und im Beschwerdeverfahren unter Kostenfolge gestellt. Ob sie damit eine Entschädigung ausseramtlicher Kosten beantragt, kann offenbleiben: Sie führte ihre Angelegenheit selbst und belegt keine besonderen Auslagen. Es könnte ihr deshalb selbst bei entsprechendem ausdrücklichen Begehren weder die Entschädigung von Vertretungskosten noch eine Umtriebsentschädigung zugesprochen werden (vgl. VerwGE B 2020/46 vom 27. September 2020 E. 2 mit Hinweis auf BGer 5A_20/2017 vom 29. November 2017 E. 10 und BGE 110 V 132 E. 4d sowie weitere verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung). Die im Beschwerdeverfahren berufsmässig vertretenen Beschwerdegegner stellen ihre Anträge zwar unter Entschädigungsfolge. Sie unterliegen jedoch und haben deshalb keinen Anspruch auf die Entschädigung ihrer ausseramtlichen Kosten (Art. 98 Abs. 1 und Art. 98^{bis} VRP).

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht auf dem Zirkulationsweg zu Recht:

1.

Die Beschwerde wird gutgeheissen und der angefochtene Entscheid aufgehoben.



2.

Die Angelegenheit wird zur Prüfung der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes an die Beschwerdebeteiligte zurückgewiesen.

3.

Die Beschwerdegegner bezahlen die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von CHF 2'500 und des Rekursverfahrens von CHF 3'500. Der Beschwerdeführerin wird der im Beschwerdeverfahren geleistete Kostenvorschuss von CHF 3'500 zurückerstattet. Die Vorinstanz wird angewiesen, der Beschwerdeführerin den von ihr im Rekursverfahren geleisteten Kostenvorschuss von CHF 1'800 zurückzuerstatten.

4.

Ausseramtlichen Kosten werden weder für das Rekurs- noch für das Beschwerdeverfahren entschädigt.