



Fall-Nr.: B 2023/194
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 06.05.2024
Entscheiddatum: 11.03.2024

Entscheid Verwaltungsgericht, 11.03.2024

Bau- und Planungsrecht, Nachträgliche Baubewilligung, Erteilung einer Ausnahmegewilligung und Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands, Art. 78, Art. 108 und Art. 159 PBG. Mit der Verlängerung des Vordachs und der Abstützung auf einer durchgehenden Holzwand, die wiederum auf der unmittelbar an der Grenze zum Nachbargrundstück befindlichen Betonmauer errichtet wurde, entstand in Anwendung der einschlägigen Bestimmungen des örtlichen BauR aus dem vormaligen Vordach neu ein bewilligungspflichtiger Teil der Hauptbaute, der den Grenzabstand vollständig verletzt. Mangels Einhaltung der Regelbauvorschriften kann die Baute unabhängig vom Einverständnis der Nachbarschaft nicht nachträglich bewilligt werden (E. 5). Für die Annahme besonderer Verhältnisse zwecks Erteilung einer Ausnahmegewilligung bedarf es triftiger Gründe und es ist ein strenger Massstab anzusetzen. Im vorliegenden Fall käme die Erteilung einer Ausnahmegewilligung einer materiellen Gesetzesänderung in Bezug auf den Grenzabstand einer Hauptbaute gleich (E. 6). Der Abbruch des Vordachs ist geeignet und erforderlich, um den rechtmässigen Zustand wiederherzustellen. Das öffentliche Interesse an der Durchsetzung des materiellen Baurechts ist erheblich und überwiegt die privaten Interessen des bösgläubigen Bauherrn und der Nachbarn. Aus der behaupteten Untätigkeit der Baubewilligungsbehörde lässt sich kein berechtigtes Vertrauen für die Zeit vor der Bauausführung ableiten. Die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands erweist sich als verhältnismässig (E. 7; Verwaltungsgericht B 2023/194).

Entscheid vom 11. März 2024

Besetzung

Abteilungspräsident Brunner; Verwaltungsrichterin Zindel, Verwaltungsrichter Steiner;
Gerichtsschreiberin Schmid Etter



St.Galler Gerichte

Geschäftsnr.

B 2023/194

Verfahrensbeteiligte

A. __ AG,

Beschwerdeführerin,

vertreten durch Rechtsanwalt Dr. iur. Martin E. Looser, Küng Rechtsanwälte,
Haldenstrasse 10, 9200 Gossau,

gegen

Bau- und Umweltdepartement des Kantons St. Gallen, Lämmli brunnenstrasse 54,
9001 St. Gallen,

Vorinstanz,

Politische Gemeinde Z. __,

Beschwerdegegnerin,

Gegenstand

**Nachträgliche Baubewilligung (Verlängerung Vordach Unterstand) und
Wiederherstellung rechtmässiger Zustand**

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A.

Die B. __ AG ist Eigentümerin der Grundstücke Nrn. 0000_ und 0001: (Grundbuch Z. __) in Z. __. Das Grundstück Nr. 0000_ liegt in der Wohn-Gewerbezone WG3 und ist mit dem Gebäude Vers.-Nr. 0002_ überbaut. Das unüberbaute Grundstück Nr. 0003_ liegt in der Industriezone IA. Nordöstlich an das Grundstück Nr. 0004_ angrenzend liegt das



St.Galler Gerichte

Grundstück Nr. 0005_ (ebenfalls WG3), das mit einem Mehrfamilienhaus (Vers.-Nr. 0006_) überbaut ist.

Die A.___ AG betreibt als Mieterin auf den beiden Grundstücken Nrn. 0000_ und 0001_ einen Werkhof. Der Gemeinderat Z.___ hatte am 8. März 2012 die Bewilligung für den Bau des Werkhofgebäudes samt Wohnung mit einem nordöstlich an die Werkhalle angrenzenden gedeckten Unterstand für Baumaschinen erteilt, dessen Vordach bis 3.5 m an die Parzellengrenze zu Grundstück Nr. 0005_ reicht. Zu einem späteren Zeitpunkt wurde der Unterstand ohne Baubewilligung um eine Fläche von rund 43 m² (4.35/4.55 m x 9.7 m) in nordöstliche Richtung über die Grenze zum Grundstück Nr. 0005_ hinaus verlängert. Das Dach wurde mittels einer neu erstellten Holzwand auf einer auf Grundstück Nr. 0005_ vorbestehenden Betonmauer abgestützt.

B.

Mit Baugesuch vom 28. August 2020 ersuchte die A.___ AG um die Bewilligungen für die Erstellung eines Umschlagplatzes für Betonbruch, Stein, Kies sowie das Brechen von Beton und Steinen, für die (bereits erstellte) Verlängerung des Vordaches des Unterstands, beides auf Grundstück Nr. 0000_, sowie für die Umnutzung des Grundstücks Nr. 0001_ für gewerbliche Zwecke. Innert der Auflagefrist vom 23. September bis 6. Oktober 2020 erhoben mehrere Eigentümer von Nachbargrundstücken Einsprache gegen die Bauvorhaben, worauf die Bauherrschaft das Baugesuch betreffend Umnutzung des Grundstücks Nr. 0001_ für gewerbliche Zwecke zurückzog. Mit Beschluss vom 18. Juli 2022 wies der Gemeinderat Z.___ die öffentlich-rechtlichen Einsprachen ab, verwies die privatrechtlichen Einsprachen auf den Zivilweg, erteilte die Baubewilligung für den befestigten Bruch- und Lagerplatz für Betonabbruch, verweigerte die nachträgliche Baubewilligung für das Vordach des Unterstandes und verpflichtete die A.___ AG, den rechtmässigen Zustand auf dem Grundstück Nr. 0000_ wiederherzustellen. Die Frist für die Wiederherstellung wurde auf zwölf Monate angesetzt und für den Fall der Zuwiderhandlung die Ersatzvornahme angedroht.

C.

Gegen den Beschluss vom 18. Juli 2022 erhob die A.___ AG Rekurs an das Bau- und Umweltdepartement (BUD) mit dem Antrag, das nachträgliche Baugesuch sei zu bewilligen, eventualiter sei eine Ausnahmegewilligung zu erteilen, subeventualiter sei auf die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands zu verzichten.

Nach Durchführung eines Augenscheins wies das BUD den Rekurs mit Entscheid vom 6. September 2023 ab.



St.Galler Gerichte

D.

Die A.__ AG (Beschwerdeführerin) erhob gegen den Rekursentscheid des BUD (Vorinstanz) vom 6. September 2023 mit Eingabe vom 21. September 2023 und Ergänzung vom 23. Oktober 2023 Beschwerde beim Verwaltungsgericht mit folgenden Rechtsbegehren:

- "1. Es sei der Entscheid Nr. 78/2023 des Bau- und Umweltdepartements des Kantons St. Gallen vom 6. September 2023 vollumfänglich aufzuheben und es seien die Kosten des vorinstanzlichen Verfahrens neu zu regeln;

2. Es sei der Beschwerdeführerin eine nachträgliche Baubewilligung für die Verlängerung des Vordaches des Unterstandes resp. des Unterstanddaches auf der Parzelle Nr. 0000, Z.__, zu erteilen;

3. Eventualiter sei der Beschwerdeführerin eine Ausnahmegewilligung nach Art. 108 PBG für die Verlängerung des Vordaches des Unterstandes resp. des Unterstanddaches auf der Parzelle Nr. 0000_, Z.__, zu erteilen;

4. Subeventualiter sei vom Rückbau der Verlängerung des Vordaches des Unterstandes resp. des Unterstanddaches auf der Parzelle Nr. 0000_, Z.__, abzusehen;

5. Subsubeventualiter sei die Angelegenheit betr. die Verlängerung des Vordaches des Unterstandes resp. des Unterstanddaches auf der Parzelle Nr. 0000, Z.__, an die Vorinstanz zur Neuurteilung zurückzuweisen;

6. Subsubsubeventualiter sei die Angelegenheit betr. die Verlängerung des Vordaches des Unterstandes resp. des Unterstanddaches auf der Parzelle Nr. 0000, Z.__, an die Beschwerdegegnerin zur Neuurteilung zurückzuweisen;

Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen."

Prozessual ersucht die A.__ AG um die Durchführung eines Augenscheins (Rz. 5 der Beschwerdeergänzung vom 23. Oktober 2023); zudem beantragt sie Partei- und Zeugenbefragungen.



Mit Vernehmlassung vom 9. November 2023 beantragte die Vorinstanz die Abweisung der Beschwerde, wobei sie zur Begründung auf den angefochtenen Entscheid verwies. Die Politische Gemeinde Z.__ (Beschwerdegegnerin) beantragte mit verspätet eingereicherter Vernehmlassung vom 20. Dezember die Abweisung der Beschwerde. Die Beschwerdeführerin nahm mit Eingabe vom 22. Dezember 2023 Stellung.

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

Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

1.

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 als Mieterin von Grundstück Nr. 0000_ erfolglos um eine nachträgliche Baubewilligung für die Verlängerung des Vordaches des Unterstands ersucht hatte und mit ihren Begehren auch 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. September 2023 wurde mit Eingabe vom 21. September 2023 rechtzeitig erhoben und erfüllt zusammen mit der Ergänzung vom 23. Oktober 2023 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). Darauf ist einzutreten.

2.

Wann die im vorliegenden Verfahren zu beurteilenden Verhältnisse, namentlich die Verlängerung des Vordaches, geschaffen wurden, geht aus den Akten nicht zweifelsfrei hervor. Das nachträgliche Baugesuch dafür datiert vom 28. August 2020. Gemäss Äusserungen der Beschwerdeführerin in der Beschwerdeeingabe wurde das Dach des Unterstandes für Fahrzeuge und Material nach der Sanierung und Erweiterung des Mehrfamilienhauses auf dem Nachbargrundstück Nr. 0005_ samt Erstellung einer Betonmauer an der Grenze zum Grundstück der Beschwerdeführerin verlängert (act. 8, Rz. 11). Die Bewilligung für jenes Bauvorhaben wurde am 13. Juli 2016 erteilt. Ob die nicht bewilligten Tatsachen damit vor oder nach Inkrafttreten des neuen Planungs- und



Baugesetzes (sGS 731.1, PGB) am 1. Oktober 2017 geschaffen wurden, was entscheidend ist für die Frage des anwendbaren Rechts, steht damit nicht mit Sicherheit fest. Da die Beschwerdegegnerin die Instrumente der Ortsplanung noch nicht an das neue Recht angepasst hat, sind die Bestimmungen des PBG jedoch ohnehin nur anwendbar, soweit sie justiziabel sind (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). Somit ist grundsätzlich 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 Beschwerdegegnerin vom 26. Januar 2007 (nachfolgend: BauR) abzustellen. In Bezug auf die Fragen der Gewährung einer Ausnahmegewilligung und der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands sind indessen die neurechtlichen Bestimmungen des PBG anzuwenden, die für die Beschwerdeführerin im Vergleich mit den Bestimmungen des BauG tendenziell eher günstiger (Ausnahmegewilligung, Art. 108 PBG) ausfallen oder zumindest vergleichbaren Inhalt (Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands, Art. 159 PBG) aufweisen (vgl. Art. 173 Abs. 2 PBG). In der Literatur wird in ebendiesem Sinne die Ansicht vertreten, dass Art. 108 PBG für Abweichungen von Bestimmungen altrechtlicher Baureglements anzuwenden ist (M. E. Looser, in: Bereuter/Frei/Ritter [Hrsg.], Kommentar zum Planungs- und Baugesetz des Kantons St. Gallen, 2020, N 4 zu Art. 108 PBG).

3.

Mit Schreiben vom 10. November 2023 wurde der Beschwerdegegnerin die Frist zur Einreichung einer Vernehmlassung bis 4. Dezember 2023 eröffnet mit dem Hinweis, dass bei unbenütztem Verstreichen der Frist Verzicht angenommen werde. Mit Schreiben vom 1. Dezember 2023 ersuchte die Beschwerdegegnerin um Erstreckung der Frist bis 18. Dezember 2023, was ihr gewährt wurde. Diese Frist verstrich unbenutzt; erst am 20. Dezember 2023 reichte die Beschwerdegegnerin ihre Vernehmlassung ein. Auf deren Inhalt ist aufgrund der Verspätung nicht näher einzugehen.

4.

Die Beschwerdeführerin rügt einen unvollständig bzw. falsch erhobenen Sachverhalt.

4.1.

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 Vorinstanz bzw. 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).

4.2.

Gegenstand des vorliegenden Verfahrens ist die Frage, ob und allenfalls inwieweit der von der Beschwerdeführerin als Mieterin des Grundstücks Nr. 0000_ erweiterte Unterstand baurechtskonform ist und nachträglich ordentlich oder mittels Ausnahmegewilligung bewilligt werden kann, bzw. ob im Fall des Gegenteils der rechtmässige Zustand wiederherzustellen ist. Die von der Beschwerdeführerin mehrfach hervorgehobene Tatsache, dass die Eigentümerschaft des angrenzenden Grundstücks Nr. 0005_ der Verlängerung des Vordachs zustimmte, daraus (mit Blick auf Witterungs-, Sicht-, Lärmschutz) Vorteile zieht und sich an den Kosten beteiligte, ist in keiner Weise bestritten. Ferner geht die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid konkret darauf ein, dass die damalige wie die heutige Eigentümerschaft des Nachbargrundstücks mit dem Bauvorhaben einverstanden war (act. 2, E. 4.2 und 4.3). Sie hat in ihren Erwägungen dargelegt, dass diesem Umstand für die Frage der Baurechtskonformität keine entscheidende Bedeutung zukomme. Sodann hat sie zutreffend festgehalten, dass die Betonmauer, auf welche sich die Verlängerung des Vordaches abstützt, auf dem Nachbargrundstück Nr. 0005_ steht und im Rahmen eines Bauvorhabens auf jener Parzelle im Jahr 2016 rechtskräftig bewilligt worden ist (act. 2, E. 3.2 und 5.2). Die Betonmauer ist daher weder Bestandteil des nachträglichen Baubewilligungsverfahrens noch der Wiederherstellungsverfügung. Im angefochtenen Entscheid wurde sodann auch das Vorbringen der Beschwerdeführerin abgehandelt, das Vordach diene (insbesondere den Nachbarn) als Immissionsschutz (act. 2, E. 4.3). Dass die Beschwerdegegnerin – wie in der Beschwerdeergänzung postuliert – seit jeher Kenntnis von der Verlängerung des Vordaches gehabt habe, steht hingegen nicht fest. Die Beschwerdeführerin hat bis heute keinen exakten Zeitpunkt der Erweiterung des Vordaches genannt, obschon dies für sie problemlos möglich sein müsste. Dass die Verlängerung des Vordaches bereits im Zeitpunkt der Bauabnahme auf dem Grundstück Nr. 0005_ vorhanden war, erscheint aufgrund der eigenen Angabe der Beschwerdeführerin, sie habe den Unterstand *nach* Erstellung des Bauprojekts auf Parzelle Nr. 0005_ verlängern lassen (act. 8, Rz. 11), eher unwahrscheinlich. Unbestritten ist sodann die Tatsache, dass sich die nachbarlichen Einsprachen nicht gegen die Verlängerung des Vordaches gerichtet haben. Da dieser Umstand für die Beurteilung der Baurechtskonformität nicht von entscheidender Bedeutung ist (vgl. dazu nachfolgend unter E. 5.3.3), musste die Vorinstanz darauf jedoch nicht näher eingehen. Schliesslich bezog sich die Abweisung der Einsprachen durch das Amt für



Umweltschutz nicht auf das Bauvorhaben der Verlängerung des Vordaches. Für die Beurteilung des vorliegend zu beurteilenden Baugesuchs war nicht der Kanton, sondern allein die Gemeinde zuständig. Dass das Abstellen von Fahrzeugen und Material Lärm und Staub verursacht, hat die Vorinstanz nicht übersehen, sondern dieses Vorbringen angesichts der Nutzung des Unterstands als Fahrzeugabstellplatz relativiert (act. 2, E. 4.3). Der rechtlich massgebliche Sachverhalt ist damit vollständig erstellt, weshalb der Subsub- bzw. der Subsubsubeventualantrag der Beschwerdeführerin abzuweisen sind. Auf die in der Beschwerdeergänzung (vgl. insbesondere Rz. 9, 11, 13, 19, 24, 37) beantragten Partei- und Zeugenbefragungen zwecks Sachverhaltsfeststellung kann ebenso verzichtet werden.

4.3.

Die Beschwerdeführerin beantragt die Durchführung eines Beschwerdeaugenscheins vor Ort. Der Augenschein ist die unmittelbare sinnliche Wahrnehmung von Tatsachen durch die entscheidende Instanz. Er dient dem besseren Verständnis des Sachverhalts. Ob ein Augenschein durchzuführen ist, liegt im pflichtgemässen Ermessen der urteilenden Instanz. Unbestrittene Tatsachen brauchen nicht durch einen Augenschein überprüft zu werden, sofern eine Nachprüfung nicht durch öffentliche Interessen geboten ist (vgl. B. Märkli, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Praxiskommentar, 2020, N 50 zu Art. 12-13 VRP).

Die tatsächlichen (örtlichen) Verhältnisse ergeben sich im vorliegenden Fall hinreichend aus den Verfahrensakten (vgl. E. 4.2 hiervor). Im Rekursverfahren wurde zudem ein Augenschein durchgeführt. Davon liegt ein aussagekräftiges Protokoll samt diversen Fotografien in den Akten (act. 12/17 und 18). Für die Klärung der tatsächlichen Gegebenheiten – soweit sie vorliegend zu prüfen sind; es stellen sich hauptsächlich rechtliche Fragen – vermöchte ein Augenschein deshalb aller Voraussicht nach nicht zu weiteren für das Gericht relevanten Erkenntnissen zu führen, weshalb darauf zu verzichten ist.

5.

Strittig ist zunächst die Frage, ob die Verlängerung des Vordaches nachträglich (ordentlich) bewilligungsfähig ist.

5.1.

Die Beschwerdeführerin bestreitet, dass die Verlängerung des Vordachs eine Baute sei. Auf zwei Seiten sei der Unterstand vollends offen. Es bestehe kein genügender Witterungsschutz für Mensch und Tier, ein solcher bestehe höchstens gegen oben. Es handle sich somit nur um eine Erweiterung des Vordaches des Unterstandes und nicht um eine eigentliche Baute, weshalb keine Grenzabstände einzuhalten seien. Zudem seien keine eigentlichen Seitenwände erstellt worden. Die bestehende Mauer auf der



Nachbarparzelle Nr. 0005_ stamme von jener Eigentümerschaft, sei rechtskräftig bewilligt worden und gehöre nicht zur Parzelle Nr. 0000_. Die Mauer sei Bestandteil der Tiefgarage auf dem Nachbargrundstück und könne nicht beseitigt werden. Lediglich die Verlängerung des Vordaches rage in den Grenzabstand hinein. Die Vorschriften über die Grenzabstände fänden daher keine Anwendung. Die Eigentümerschaft von Grundstück Nr. 0005_ sei sodann ausdrücklich einverstanden mit der Verlängerung des Vordaches bis zur Grenze bzw. darüber hinaus. Es liege eine Vereinbarung über die Nichteinhaltung des Grenzabstandes vor. Die Bestimmung von Art. 16 BauR zum Grenzabstand sei nicht einschlägig, da die Abstützung der Verlängerung des Vordachs sich nicht auf dem von der Beschwerdeführerin gemieteten Grundstück befinde. Für Vorbauten, wozu auch Vordächer gehörten, sehe Art. 24 BauR zwar einen Grenzabstand vor, dafür hätten die C.__ AG als Eigentümerin des Grundstückes Nr. 0000_ und die Eigentümerschaft der Parzelle Nr. 0005_ aber ein Überbaurecht vereinbart. Nach Art. 15 Abs. 2 BauR dürften Bauten bei offener Bauweise über die Grenze hinaus zusammengebaut werden, soweit die maximal erlaubte Gebäudelänge nicht überschritten werde, was vorliegend zutrefte. Da die Verlängerung des Vordachs im Zuge der Neuüberbauung des Nachbargrundstücks errichtet worden sei, könne durchaus von einem Gesamtprojekt gesprochen werden. Es sei ferner nicht einzusehen, weshalb die Verlängerung eines Vordaches, die dem Immissionsschutz und der Steigerung der Wohnqualität diene, keinen Anwendungsfall von Art. 15 Abs. 2 BauR darstellen könne. Aus all diesen Gründen sei ihr die Baubewilligung für die Verlängerung des Vordachs nachträglich zu erteilen.

5.2.

5.2.1.

Gemäss Art. 22 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz; SR 700, RPG) dürfen Bauten und Anlagen nur mit behördlicher Bewilligung errichtet oder geändert werden. Bauten und Anlagen im Sinn dieser Bestimmung sind künstlich geschaffene und auf Dauer angelegte Einrichtungen, die in fester Beziehung zum Erdboden stehen und geeignet sind, die Vorstellung über die Nutzungsordnung zu beeinflussen, sei es, dass sie den Raum äusserlich erheblich verändern, die Erschliessung belasten oder die Umwelt beeinträchtigen. Massstab dafür, ob eine bauliche Massnahme erheblich genug ist, um sie dem Baubewilligungsverfahren zu unterwerfen, ist die Frage, ob mit der Realisierung der Baute oder Anlage im Allgemeinen, nach dem gewöhnlichen Lauf der Dinge, so wichtige räumliche Folgen verbunden sind, dass ein Interesse der Öffentlichkeit oder der Nachbarn an einer vorgängigen Kontrolle besteht. Nicht bewilligungspflichtig sind Kleinvorhaben, die nur ein geringes Ausmass haben und weder öffentliche noch nachbarliche Interessen berühren. Darunter fallen zum Beispiel für kurze Zeit



aufgestellte Zelte oder Wohnwagen (BGE 139 II 134 E. 5.2). Der bundesrechtliche Begriff der bewilligungspflichtigen Bauten und Anlagen kann von den Kantonen weiter, nicht aber enger gefasst werden (BGer 1C_784/2013 vom 23. Juni 2014 E. 2.1; vgl. zum Ganzen auch VerwGE B 2022/198 vom 6. Juli 2023 E. 3.1).

5.2.2.

Nach Art. 78 Abs. 1 BauG bedarf das Errichten von Bauten und Anlagen einer Bewilligung. Bewilligungspflichtig sind insbesondere Neu-, Um-, An-, Auf- und Nebenbauten jeder Art. Nach Art. 23 Abs. 1 BauR gelten Bauten mit höchstens 3 m Gebäude- und 5 m Firsthöhe sowie 50 m² Gebäudegrundfläche als Anbauten im Sinne dieses Reglements, wenn sie ein Bauteil des Hauptgebäudes sind; derartige Bauten, die baulich nicht mit dem Hauptgebäude verbunden sind, gelten als Nebenbauten. Für An- und Nebenbauten genügt ein Grenzabstand von 3 m (Art. 23 Abs. 2 lit. a BauR). An- und Nebenbauten mit höchstens 36 m² Gebäudegrundfläche, die keine Wohn- und Arbeitsräume aufweisen, dürfen mit schriftlicher Zustimmung des Nachbarn seitlich oder rückwärts an die Grenze gestellt oder zusammengebaut werden (Art. 23 Abs. 2 lit. c BauR). Als Vorbauten gelten nach Art. 24 BauR freitragende Bauteile wie Erker, Balkone, Vordächer, etc.; feingliedrige, dreiseitig offene Konstruktionen dürfen punktuell auch abgestützt werden; Vorbauten dürfen maximal 1.5 m in den Grenzabstand oder in den Strassenabstand von Gemeindestrassen hineinragen bzw. über die Strassenbaulinie reichen.

5.3.

5.3.1.

Am 8. März 2012 erteilte der Gemeinderat Z.__ A.__, damals Eigentümer des Grundstücks Nr. 0000__, die Bewilligung für die Erstellung des Werkhofes samt Wohnung auf dem Grundstück Nr. 0000__. Angrenzend an die nordöstliche Fassade des Hauptgebäudes wurde eine Vorbaute bewilligt. Dabei handelte es sich um einen auf zwei Stahlpfeilern punktuell abgestützten, dreiseitig offenen Unterstand mit einer Fläche von rund 75 m² (7.8 m x 9.7 m) und einer Höhe von rund 5 m. Diese Vorbaute ragte gemäss damaliger Baueingabe 1.5 m in den auf alle Gebäudeseiten einzuhaltenden Grenzabstand in der Zone WG3 von 5 m (vgl. Art. 9 und 16 BauR) hinein, was gemäss Art. 24 BauR zulässig war. Gemäss dem Grundrissplan der nachträglichen Baueingabe vom 28. August 2020 (vgl. act. 12/9.43) ragt der vormalige Unterstand tatsächlich zwischen 1.45 m bis 1.65 m in den Grenzabstand hinein, was eine geringfügige Verletzung von Art. 24 BauR darstellt. Zu einem späteren Zeitpunkt wurde die im Jahr 2012 bewilligte Vorbaute bis zur Grenze zu Grundstück Nr. 0005__ und noch 1 m darüber hinaus verlängert. Die Verlängerung wurde auf einer durchgehenden Holzwand, die auf der unmittelbar an der Grenze befindlichen Betonmauer des Nachbargrundstücks Nr. 0005__ errichtet wurde, abgestützt. Die von



der Beschwerdeführerin erstellte Erweiterung des Unterstandes weist eine Fläche von rund 33 m² (3.4 m x 9.7 m) auf dem Grundstück Nr. 0000_ zuzüglich einer Fläche von 9.7 m² (1 m x 9.7 m) auf dem Grundstück Nr. 0005_ auf. Die Höhe beträgt zwischen 4 m und 4.7 m.

5.3.2.

Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin ist für die Beurteilung der nachträglichen Baubewilligungsfähigkeit nicht nur isoliert die Verlängerung des Vordaches, sondern der dadurch insgesamt neu entstandene Baukörper unabhängig des Grenzverlaufs zu betrachten. Im Gegensatz zur vormaligen, lediglich punktuell abgestützten Vorbaute, ist eine auf zwei Seiten abgeschlossene Baute – einerseits durch die Nordostfassade der Werkhalle, andererseits durch die Betonmauer samt Holzwand auf der Nachbarparzelle Nr. 0005_ – entstanden. Die Beschwerdeführerin hat nachträglich nicht nur die Dachfläche erweitert, sondern die Betonwand um eine Holzwand erhöht. Der Baukörper ist zudem aufgrund seiner Abmessungen sowohl hinsichtlich der Höhe als auch der Fläche geeignet, aus der Sicht der Nachbarn und vor allem auch der Öffentlichkeit räumliche Folgen zu zeitigen. Die Vorinstanz und die Beschwerdegegnerin sind deshalb zu Recht davon ausgegangen, dass die von der Beschwerdeführerin erstellte Verlängerung des Vordachs bewilligungspflichtig ist.

5.3.3.

Da das Vordach samt Verlängerung weder freitragend noch punktuell, sondern auf einer durchgehenden Holzwand abgestützt und der Unterstand damit nicht mehr dreiseitig offen ist (vgl. E. 5.3.2. hiervor), sind die Voraussetzungen für eine Vorbaute nach Art. 24 BauR nicht mehr erfüllt. Selbst wenn die Verlängerung des Vordachs bloss punktuell abgestützt wäre, würde sie ausserdem den einzuhaltenden Grenzabstand für eine Vorbaute von 3.5 m (Art. 24 BauR) verletzen. Aufgrund der Grösse der Grundfläche von zusammen über 100 m² (auf Parzelle Nr. 0000_) und der Höhe von bis zu 4.7 m liegt auch keine Anbaute (maximale Gebäudegrundfläche 50 m², maximale Höhe 3 m) nach Art. 23 BauR vor. So, wie der Unterstand heute dasteht, bildet er Teil der Hauptbaute und hat mangels geltender Sonderbauvorschriften – es existiert weder ein Gestaltungs- noch ein Sondernutzungsplan, und solche wurden auch nicht beantragt – die entsprechenden Regelbauvorschriften einzuhalten, insbesondere den allseitigen Grenzabstand von 5 m (Art. 9 BauR). Dass die damalige wie auch die heutige Eigentümerschaft des Grundstücks Nr. 0005_ mit der Unterschreitung des Grenzabstands einverstanden war bzw. ist und im Grundbuch auf privatrechtlicher Ebene mittels Dienstbarkeit ein Überbaurecht vereinbart worden ist, vermag daran nichts zu ändern. Die öffentlich-rechtlichen Bauvorschriften gehen einer allfälligen privatrechtlichen Regelung vor, wovon auch die Beschwerdeführerin ausgeht (act. 8, Rz. 24). Es liegt offensichtlich sodann auch kein Anwendungsfall von Art. 15 Abs. 2



BauR vor, wonach einzelne Bauten über die Grenze hinaus zu einer Häuserreihe zusammengebaut werden dürfen. Diese Bestimmung regelt den Bau von Reiheneinfamilien- oder Reihenmehrfamilienhäusern. Davon kann vorliegend nicht gesprochen werden. Zudem würde es dafür auch am erforderlichen Gesamtprojekt fehlen.

5.4.

Folglich ist die Verlängerung des Vordaches mangels Einhaltung der Regelbauvorschriften materiell baurechtswidrig und damit nicht nachträglich bewilligungsfähig, womit die Beschwerde in ihrem Hauptantrag abzuweisen ist.

6.

Für den Fall der Abweisung ihres Hauptantrags beantragt die Beschwerdeführerin, es sei ihr gestützt auf Art. 108 PBG eine Ausnahmbewilligung zu erteilen.

6.1.

Die Beschwerdeführerin macht im Wesentlichen geltend, nach neuem Recht sei eine Ausnahmbewilligung leichter erhältlich zu machen als nach dem altrechtlichen Art. 77 BauG, in dem noch eine offensichtliche Härte verlangt worden sei. Die Vorinstanz habe jedoch in rechtsverletzender Weise eine solche offensichtliche Härte verlangt. Ein öffentliches Interesse für eine Ausnahmbewilligung sei zudem gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung nicht in jedem Fall zwingend erforderlich. Besondere Verhältnisse, worunter auch betriebstechnische Notwendigkeiten fielen, reichten aus. Grenzabstandsvorschriften dienten unter anderem dem Schutz vor Immissionen, gesundheitspolizeilichen Zielen sowie der Wohnhygiene. Genau diesen Zwecken diene vorliegend die Verlängerung des Vordaches. Werde diese entfernt, seien alle Nachbarn grösseren Immissionen ausgesetzt. Das häufige Abstellen und Abholen von Fahrzeugen bzw. Anhängern sowie das Lagern von Material verursachten Staub und Lärm. Diese nachbarschaftlichen Interessen seien als besondere Interessen für eine Ausnahmbewilligung zu berücksichtigen. Immissions- und Sichtschutz würden letztlich auch dem öffentlichen Interesse dienen, da sie die Wohnhygiene betreffen, wie mehrere Grundeigentümer und Mieter von Nachbarparzellen bestätigten. Die Verlängerung des Vordaches habe insbesondere für die Mieter von Parzelle Nr. 0005_ einen vielfältigen Nutzen und füge sich sehr gut in die bestehenden Gebäude ein. Gemäss Lärmschutzgutachten sei die Vordachverlängerung notwendig und müsse gar noch schallabsorbierend verkleidet werden. Damit sei die Schutzfunktion des Daches nachweislich belegt. Schliesslich bestehe auch eine betriebstechnische Notwendigkeit für das Abstellen der Fahrzeuge in einem Unterstand. Sodann werde der Sinn der Grenzabstandsvorschriften nicht unterlaufen, sondern mit einer Ausnahmbewilligung gerade verfolgt, da die Nachbarn vor negativen Einflüssen geschützt würden. Damit seien sämtliche Voraussetzungen nach Art. 108 PBG für die



Erteilung einer Ausnahmegewilligung erfüllt. Mit der Nichtgewährung einer Ausnahmegewilligung hätten die Beschwerdegegnerin und die Vorinstanz ihr Ermessen missbraucht respektive in missbräuchlicher Weise nicht ausgenützt.

6.2.

6.2.1.

Nach Art. 108 Abs. 1 PBG kann die Baubehörde im Einzelfall mit Erteilung einer Ausnahmegewilligung von Vorschriften des PBG oder des Baureglements abweichen, wenn besondere Verhältnisse vorliegen oder die Durchsetzung der Vorschrift unzweckmässig und unbillig wäre. Die Ausnahmegewilligung ist nach Art. 108 Abs. 2 PBG zulässig, wenn sie nicht gegen den Sinn und Zweck der Vorschrift verstösst (lit. a), keine überwiegenden öffentlichen Interessen verletzt (lit. b) und die Nachbarschaft nicht unzumutbar benachteiligt (lit. c). Besondere Verhältnisse liegen nach Art. 108 Abs. 3 PBG insbesondere vor, wenn aufgrund einer nachträglichen Wärmedämmung von Aussenwänden und Dach die Baumassenziffer über- oder der Grenzabstand unterschritten wird.

Grundvoraussetzung für die Erteilung einer Ausnahmegewilligung nach Art. 108 Abs. 1 PBG ist das Vorliegen besonderer Verhältnisse, d.h. einer Ausnahmesituation. Der Begriff der "besonderen Verhältnisse" ist restriktiv auszulegen. Neben der Eigenart des Bauwerks, der Architektur oder der Zweckbestimmung des Gebäudes können diese insbesondere in der Topografie, Form oder Lage des Baugrundstücks oder der besseren Wahrung öffentlicher Interessen begründet sein (ABI 2015 2399 ff., 2496). Für die Annahme einer Ausnahmesituation bedarf es nach der Rechtsprechung triftiger Gründe, und an die Erteilung eines Dispenses ist ein strenger Massstab zu legen (nach wie vor zutreffend VerwGE B 2012/239 vom 16. April 2014 E. 6.1.1., mit Hinweis auf B 2003/161 vom 18. Dezember 2003). Gefordert ist ein positives öffentliches Interesse, welches geradezu die Realisierung des Bauvorhabens in der nicht regelkonformen Ausgestaltung verlangt. Der zweite Anwendungsfall für eine Ausnahmegewilligung (Unzweckmässigkeit bzw. Unbilligkeit) nimmt Bezug auf den offensichtlichen Härtefall nach Art. 77 Abs. 1 lit. a BauG. Die Unzweckmässigkeit oder Unbilligkeit muss in einem objektiven Nachteil bestehen, den der Baugesuchsteller im Verhältnis zu Mitbürgern in gleicher oder ähnlicher Situation durch strikte Anwendung der Baunormen erleiden würde.

Die negativen Voraussetzungen in Abs. 2 von Art. 108 PBG müssen kumulativ erfüllt sein. Die Ausnahmegewilligung darf nicht gegen den Sinn und Zweck der Norm verstossen, von der sie befreit. Unter die öffentlichen Interessen, denen die Ausnahmegewilligung nicht zuwiderlaufen darf, sind unter anderem gesundheits-,



feuerpolizeiliche, wohnhygienische, planerische und städtebauliche Anliegen zu subsumieren. Ferner ist einzelfallweise zwischen den privaten Interessen der Bauherrschaft und jenen der Nachbarn abzuwägen.

6.2.2.

Mit der Ausnahmegewilligung nach Art. 108 PBG sollen im Einzelfall Härten und offensichtliche Unzweckmässigkeiten vermieden werden, die sich aus der strikten Anwendung der Bauordnung ergeben und somit aussergewöhnliche Gegebenheiten nicht berücksichtigen. Die Ausnahmegewilligung soll aber die Ausnahme bleiben, und es soll damit nicht die Gesetzgebung umgangen und eine Normkorrektur bewirkt werden. Die Ausnahmegewilligung darf nicht dazu eingesetzt werden, generelle Gründe zu berücksichtigen, die sich praktisch immer anführen liessen. Auf diesem Weg würde ansonsten materiell das Gesetz geändert (Looser, a.a.O., N 2 und 5 zu Art. 108 PBG).

Aufgrund der Formulierung als "Kann-Bestimmung" und der Notwendigkeit der Interessenabwägung besitzt die Behörde einen Ermessensspielraum für die Erteilung einer Ausnahmegewilligung; dabei ist sie jedoch an das Gleichbehandlungsgebot und das Willkürverbot gebunden. Ein Rechtsanspruch auf eine Ausnahmegewilligung besteht nicht (Looser, a.a.O., N 17 zu Art. 108 PBG).

6.3.

6.3.1.

Der Grenzabstand regelt in Verbindung mit weiteren Regelbauvorschriften die maximal zulässige Nutzung, die sog. Baudichte, in einem Gebiet (W. Ritter, in: Bereuter/Frei/Ritter [Hrsg.], a.a.O., N 2 zu Art. 92 PBG). Ein Näher- oder gar Grenzbaurecht, bei dem die Eigentümer von zwei Nachbargrundstücken gegenseitig auf die Einhaltung des Grenzabstands verzichten, kann vorbehaltlich der geschlossenen Bauweise nicht vereinbart werden (Ritter, a.a.O., N 9 zu Art. 93 PBG, sowie B. Heer, St. Gallische Bau- und Planungsrecht, 2003, Rz. 619). Mit den Abstandsvorschriften sollen gute wohnhygienische Verhältnisse geschaffen werden (vgl. Stalder/Tschirky, in: Griffel/Liniger/Rausch/Thurnherr [Hrsg.], Fachhandbuch öffentliches Baurecht, 2016, Rz. 3.398). Der Grenzabstand hat sodann auch eine "nachbarschützende" Funktion, indem er die Einflüsse von Bauten und ihrer Benutzung auf das Nachbargrundstück mindert (Heer, a.a.O., Rz. 612). Vor diesem Hintergrund dürfte der Sinn von Art. 23 und 24 BauR darin liegen, dass nur kleinere Anbauten (mit einer Grundfläche von maximal 50 m² und einer Gebäudehöhe von maximal 3 m bzw. einer Firsthöhe von maximal 5 m) und freitragende bzw. punktuell abgestützte Vorbauten, welche die Nachbarliegenschaft optisch und von der Nutzung her nur in relativ geringem Umfang beeinträchtigen, abstandsprivilegiert sein sollen. Mit Zustimmung des Nachbarn auf die



St.Galler Gerichte

Grenze gebaut werden dürfen nur Anbauten mit einer Gebäudegrundfläche von maximal 36 m² (Art. 23 Abs. 2 lit. c BauR).

Dass die Durchsetzung der Grenzabstandsvorschriften gemäss BauR im vorliegenden Fall im Sinn eines Härtefalls unzweckmässig oder unbillig wäre, ist nicht ersichtlich. Die Beschwerdeführerin erleidet durch die Anwendung der einschlägigen Baunormen keinen objektiven Nachteil, der sie gegenüber anderen Personen in gleicher oder ähnlicher Situation schlechterstellen würde. Es wird sodann nicht vorgebracht, die Beschwerdegegnerin habe bei anderen Bauvorhaben in vergleichbaren Situationen eine Ausnahmegewilligung erteilt. Es ist auch nicht so, dass die Gebäude- und Grenzabstandsvorschriften in der Zone WG3 gemäss BauR generell eine offensichtlich ungewollte Wirkung zeitigen, die mit der Unterschreitung bzw. Verletzung beseitigt werden soll.

6.3.2.

Der Neubau des Werkhofes samt Wohnung wurde am 8. März 2012 bewilligt. Damals wurde ein Baugesuch für einen dreiseitig offenen Unterstand mit einer Grundfläche von rund 75 m² (9.7 m x 7.8 m) eingereicht und anschliessend realisiert. Dieser als Vorbaute im Sinn von Art. 24 BauR zu qualifizierende Unterstand unterschritt den Grenzabstand von 5 m bereits um 1.5 m bzw. in der tatsächlichen Ausführung um 1.65 m, was (gerade noch) zulässig war. Der als Teil der Hauptbaute zu qualifizierende, zweiseitig abgeschlossene Fahrzeugunterstand mit einer Grundfläche von über 100 m² (ohne Vordach) reicht heute bis zur Grenze des Grundstücks Nr. 0005_; das Vordach ragt 1 m über die Grenze hinaus. Die von der Beschwerdeführerin angebehrte Ausnahmegewilligung betrifft vorliegend den vollständigen Wegfall des Grenzabstandes von 5 m für eine Hauptbaute (vgl. E. 5.3.3 hiavor).

Auch wenn es den betrieblichen Interessen der Beschwerdeführerin zweifellos dienlich ist, dass die Überdachung mit der Erweiterung (zusätzlich rund 33 m² [9.7 m x Ø 3.45 m]) bis zur Grundstücksgrenze reicht und auf zwei Seiten abgeschlossen ist, vermag dies keine Ausnahmesituation nach Art. 108 Abs. 1 PBG zu begründen. Dass eine Überbauung bis an die Grundstücksgrenze im privaten Interessen eines Grundeigentümers liegt, trifft auf eine Vielzahl von Fällen zu. Würde vorliegend eine Ausnahmegewilligung erteilt, käme dies einer materiellen Gesetzesänderung in Bezug auf den Grenzabstand gleich. Eine Ausnahmesituation besteht sodann weder aufgrund der konkreten Topografie, Form oder Lage des Baugrundstücks noch der Eigenart des Bauwerks, der Architektur oder der Zweckbestimmung des Gebäudes.

Gemäss Lärmgutachten vom 10. August 2020 (act. 12/9.3), das wegen der Umnutzung des Grundstücks Nr. 0000_ für gewerbliche Zwecke mit Steinbrucharbeiten und nicht



wegen Fahrzeugbewegungen nordöstlich der Werkhalle angefertigt wurde, führt die Beschwerdeführerin ihre Heizungs-, Sanitär- und Tiefbauarbeiten zur Hauptsache bei den Kunden vor Ort aus. Auf dem südwestseitigen Vorplatz wird an wenigen Tagen im Jahr Recyclingmaterial gebrochen. Jener Lärm wird gegen Nordosten und damit gegen das Grundstück Nr. 0005_ durch die Werkhalle und nicht durch das umstrittene Vordach abgeschirmt, wie die Beschwerdeführerin zu Unrecht behauptet. Auch für die Abschirmung von allfälligem Lärm ausgehend von in der Werkhalle ausgeführten Arbeiten bietet das Vordach keinen zusätzlichen Schutz, da sich in der östlichen Fassade weder Fenster noch Türen befinden. Der Vorplatz mit Unterstand nordöstlich der Werkstatt dient als Abstellplatz für Material und Motorfahrzeuge samt Anhänger und Maschinen, was in der Wohn- und Gewerbezone zweifellos eine zonenkonforme Nutzung darstellt. Dort werden keine Steine gebrochen und keine Bauarbeiten ausgeführt (act. 8, Rz. 36) und somit keine lärmintensiven Tätigkeiten ausgeübt. Zur Grenze von Grundstück Nr. 0005_ besteht eine über 2 m hohe Betonmauer, die den Nachbarn sowohl Sicht- als auch Lärmschutz bietet. Da es sich bei der Beschwerdeführerin lediglich um einen kleinen 1- bis 2-Mann-Betrieb handelt, ist nicht von ausserordentlich häufigen Fahrzeugbewegungen mit erheblicher Lärm- und Staubentwicklung auszugehen. Dass deswegen eine zusätzliche Überdachung bis zur Grundstücksgrenze zwecks Immissionsschutz für die Nachbarn erforderlich wäre, trifft nicht zu, zumal sich das Grundstück Nr. 0000_ wie auch die umliegenden Nachbargrundstücke, insbesondere das Grundstück Nr. 0005_, in der Wohn- und Gewerbezone bzw. der Industriezone befinden, wo mässig bzw. stark störende Betriebe der Empfindlichkeitsstufe III bzw. IV gemäss Lärmschutzverordnung (SR 814.41, LSV) erlaubt sind. Es besteht daher kein Anspruch der benachbarten Grundstücke auf Lärmschutzmassnahmen. Weder in den Jahren vor der Verlängerung des Vordaches noch in den aktuellen Einspracheverfahren waren Lärmimmissionen ausgehend vom nordöstlichen Abstellplatz ein Thema, weshalb für jenen Bereich auch keine Lärmmessungen angeordnet wurden. Wie aus dem Lärmgutachten hervorgeht, wirkt sich die mit der Verlängerung des Vordachs samt Holz-/Betonwand durchgehende Einfriedung negativ auf den Lärmschutz aus, weil die Schallereignisse durch Mehrfachreflexionen verstärkt werden (act. 12/9.3, S. 6). Eine Entfernung der Verlängerung des Vordaches dürfte sich daher – wenn überhaupt – positiv auf die Lärmimmissionen ausgehend vom Abstellen von Fahrzeugen und Lagern von Material auswirken, wobei diese bereits heute kein unzumutbares Ausmass annehmen.

Letztlich vermag auch das Einverständnis der Grundeigentümerin von Parzelle Nr. 0005_ zur Verlängerung des Vordaches keine Ausnahmesituation im Sinn von Art. 108 Abs. 1 PBG für die vollständige Unterschreitung des Grenzabstands durch die Hauptbaute zu begründen. Ob jeder künftige Grundeigentümer des fraglichen Grundstücks ebenfalls damit einverstanden wäre, ist nicht dargetan. Bei der Prüfung



der Gewährung einer Ausnahmegewilligung ist sodann nicht nur das Schutzbedürfnis der Nachbarn miteinzubeziehen, sondern auch der generelle Schutzzweck der Grenzabstandsnorm (Regelung der maximal zulässigen Nutzung, feuer- und gesundheitspolizeiliche Ziele, ästhetische Siedlungsgestaltung, zweckmässige Verdichtung; vgl. E. 6.3.1 hiervor) sowie das öffentliche Interesse an der Durchsetzung und der rechtsgleichen Handhabung von Baunormen. Es lässt sich daher nicht beanstanden, dass die Beschwerdegegnerin wie auch die Vorinstanz das Vorliegen eines Ausnahmegewilligungsgrundes verneint haben, zumal kein Rechtsanspruch auf eine Ausnahmegewilligung besteht.

6.4.

Da keine besonderen Verhältnisse im Sinn einer Ausnahmesituation nach Art. 108 Abs. 1 PBG vorliegen, braucht nicht näher geprüft zu werden, ob die negativen Voraussetzungen nach Art. 108 Abs. 2 PBG erfüllt sind. Der Eventualantrag der Beschwerdeführerin ist abzuweisen.

7.

Zu prüfen bleibt, ob der rechtmässige Zustand zwingend wiederherzustellen ist.

7.1.

Die Beschwerdeführerin macht im Wesentlichen geltend, nach der Rechtsprechung seien die Prinzipien des öffentlichen Interesses und der Verhältnismässigkeit zu beachten, da die Wiederherstellung die Wirtschaftsfreiheit und die Eigentumsfreiheit tangiere. Sei die Abweichung vom Gesetz nur gering und vermöchten die allgemeinen Interessen den Schaden, der dem Eigentümer durch den Rückbau entstehe, nicht zu rechtfertigen, sei ein Rückbaubefehl unverhältnismässig. Auch der bösgläubige Bauherr könne sich darauf berufen, müsse aber mehr als der gutgläubige Bauherr in Kauf nehmen, dass die Behörden dem Interesse an der Wiederherstellung des gesetzmässigen Zustands erhöhtes Gewicht beimessen würden. Ein Abbruch könne beispielsweise unterbleiben, wenn er nicht im öffentlichen Interesse liege. Da die Betonmauer auf dem Nachbargrundstück mit Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands bestehen bleibe, sei die Geeignetheit der Massnahme von vornherein zweifelhaft. Dem rechtswidrigen Zustand könnte auch mit dem Verbot einer weiteren Verlängerung oder Verbreiterung des Vordachs entgegengetreten werden. Die Abweichung von der Rechtsordnung sei geringfügig, da der Zweck der Grenzabstandsvorschriften nicht unterlaufen werde. Die Verlängerung des Vordachs diene dem Immissionsschutz und somit der Wohnhygiene der Nachbarn sowie als Witterungs- und Sichtschutz. Ein öffentliches Interesse sei kaum vorhanden, die gewichtigen privaten Interessen der Bauherrin und der Nachbarn würden unzureichend gewürdigt und ein fundamentales öffentliches Interesse fehle. Selbst wenn ein solches zu bejahen wäre, sei der Rückbau angesichts der privaten Interessen der Nachbarn



unverhältnismässig. Ein Abbruch wäre zudem mit Kosten verbunden und könnte allenfalls die Statik des vorbestehenden Unterstandes verändern. Der Betrieb der Beschwerdeführerin sei zwingend auf die Verlängerung des Vordaches angewiesen, da der Werkhof ansonsten zu wenig Platz für Maschinen biete. Auch für gewisse Arbeiten an Fahrzeugen und die Materialablagerung sei die Verlängerung unabdingbar. Zudem greife der Vertrauensschutz. Da die Beschwerdeführerin nicht im Hochbau tätig sei, habe sie die Bauvorschriften nicht gekannt und auch nicht kennen müssen. Der Nachbar habe die Betonmauer unmittelbar an der Grenze erstellen dürfen, weshalb es für einen Laien nicht ersichtlich gewesen sei, dass der Unterstand nicht bis auf die Mauer hätte verlängert werden dürfen, zumal alle davon einen Nutzen hätten. Blosser Nachlässig- und Unachtsamkeiten würden zudem noch keine Bösgläubigkeit bedeuten. Die Beschwerdeführerin sei daher gutgläubig gewesen. Sowohl der ursprüngliche Unterstand als auch die Verlängerung des Vordaches sei zudem von E. __ geplant und ausgeführt worden. Als Mitglied der Bau- und Strassenkommission der Beschwerdegegnerin müsse er die Bauvorschriften kennen. Bei der Ausführung der Dachverlängerung habe er die Beschwerdeführerin nicht darauf hingewiesen, dass das Bauvorhaben nicht den Bauvorschriften entspreche, was er jedoch hätte tun müssen. Das berechnete Vertrauen in E. __ habe sich auch im Nichthandeln der Beschwerdeführerin bestätigt. Nach Feststellung der Verlängerung des Vordaches sei kein nachträgliches Baugesuch verlangt worden, sondern erst Jahre später, als andere Personen interveniert hätten.

7.2.

Die zuständige Gemeindebehörde verfügt die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands, wenn durch die Errichtung von Bauten und Anlagen ohne Bewilligung oder auf andere Weise ein unrechtmässiger Zustand geschaffen wird (vgl. Art. 159 Abs. 1 lit. d PBG). Können Bauten und Anlagen aufgrund materieller Rechtswidrigkeit auch nachträglich nicht bewilligt werden, folgt daraus noch nicht notwendigerweise, dass sie abgebrochen werden müssen. Vielmehr sind in jedem Fall die allgemeinen verfassungsrechtlichen Prinzipien des Bundesrechts, insbesondere die Grundsätze des öffentlichen Interesses und der Verhältnismässigkeit zu berücksichtigen. Diese Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns werden in Art. 5 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 101, BV) ausdrücklich festgehalten. Ob der verfügte Abbruch im öffentlichen Interesse liegt und verhältnismässig ist, prüft das Verwaltungsgericht grundsätzlich frei. Allerdings auferlegt es sich eine gewisse Zurückhaltung, wenn es um die Beurteilung lokaler Gegebenheiten, welche die kommunalen Behörden besser kennen und überblicken, und um ausgesprochene Ermessensfragen geht (vgl. zum Ganzen VerwGE B 2006/42, 2006/43 und 2006/44 vom 14. September 2006 E. 3a).



Vor dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit hält ein Grundrechtseingriff stand, wenn er zur Erreichung des angestrebten Ziels geeignet und erforderlich ist und das verfolgte Ziel in einem vernünftigen Verhältnis zu den eingesetzten Mitteln, d.h. den zu seiner Verwirklichung notwendigen Freiheitsbeschränkungen, steht (BGE 128 I 1 E. 3e/cc). Ist die Abweichung vom Gesetz jedoch gering und vermögen die berührten allgemeinen Interessen den Schaden, der dem Eigentümer durch den Abbruch entstünde, nicht zu rechtfertigen, ist ein Beseitigungsbefehl unverhältnismässig (BGer 1C_406/2012 vom 5. Februar 2013 E. 3.3). Auf den Grundsatz der Verhältnismässigkeit kann sich auch der bösgläubige Bauherr berufen. Er muss aber in Kauf nehmen, dass die Behörden aus grundsätzlichen Erwägungen, namentlich zum Schutz der Rechtsgleichheit und der baurechtlichen Ordnung, dem Interesse an der Wiederherstellung des gesetzmässigen Zustandes erhöhtes Gewicht beimessen und die dem Bauherrn allenfalls erwachsenden Nachteile nicht oder nur in verringertem Mass berücksichtigen (VerwGE B 2018/41 vom 19. November 2018 E. 2.3; vgl. auch Waldmann, in: Griffel/Liniger/Rausch/Thurnherr [Hrsg.], a.a.O., Rz. 6.39 bis 6.42). Hierbei wird vorausgesetzt, dass die grundsätzliche Bewilligungspflicht für Bauvorhaben allgemein bekannt ist (vgl. Heer, a.a.O., Rz. 1211; BGE 123 II 255, 111 Ib 224; GVP 1982 Nr. 17; BGer 1C_347/2017 vom 23. März 2018 E. 6.3). Art. 159 PBG zählt die Zwangsmittel im Bereich des Planungs- und Baurechts auf. Die Voraussetzungen der Ersatzvornahme richten sich indes nach Art. 105 VRP (vgl. Looser/Looser in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], a.a.O., N 2 und 8 zu Art. 105 VRP).

7.3.

7.3.1.

Der Abbruch der unbewilligten Erweiterung des Unterstands auf Grundstück Nr. 0000_ ist tatsächlich geeignet, den rechtmässigen Zustand wiederherzustellen. Der Unterstand wird damit wieder in jenen Zustand zurückversetzt, in dem er als Vorbaute am 8. März 2012 mit Unterschreitung des Grenzabstandes um 1.5 m bewilligt worden war. Der Umstand, dass die Betonmauer von der Wiederherstellung nicht betroffen ist und stehen bleibt, ändert daran nichts. Jene auf Grundstück Nr. 0005_ befindliche Mauer wurde von der Beschwerdegegnerin am 13. Juli 2016 rechtskräftig bewilligt (act. 9/15). Eine mildere Massnahme als der Abbruch der Verlängerung des Vordaches zwecks Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands steht sodann nicht zur Verfügung, womit die Abbruchverfügung auch erforderlich ist.

Zu prüfen bleibt, ob ein öffentliches Interesse gegeben ist, das die gegenüberstehenden privaten Interessen überwiegt. Die präjudizielle Wirkung eines Wiederherstellungsentscheids, wie er vorliegend zur Diskussion steht, ist erheblich. An der Durchsetzung des materiellen Baurechts besteht nicht nur ausserhalb, sondern



auch innerhalb der Bauzone ein erhebliches öffentliches Interesse; dies gilt auch und gerade mit Blick auf Grenzabstandsregelungen (vgl. BGer 1C_365/2022 vom 8. Dezember 2022 E. 7.4.1). Das allgemeine öffentliche Interesse an der Einhaltung der Bauvorschriften kann nicht durch die im konkreten Einzelfall bestehenden privaten Interessen der Nachbarn relativiert bzw. vollständig verdrängt werden. Die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands hängt in diesem Sinne nicht davon ab, ob sich betroffene Nachbarn dagegen zur Wehr setzen oder sich überhaupt daran stören (vgl. BGer 1C_365/2022 vom 8. Dezember 2022 E. 7.4.3). Die in vollständiger Missachtung des Grenzabstandes errichtete Erweiterung des Unterstandes, wodurch aus einer vormaligen Vorbaute eine Hauptbaute entstand, stellt keine geringfügige Abweichung von den Bauvorschriften dar. Demgegenüber erscheinen die vorliegend bestehenden privaten Interessen der Beschwerdeführerin wie auch der Nachbarn an der Beibehaltung der Unterstandserweiterung klar als nachrangig. Ein Nachweis, dass die zusätzliche Überdachung betriebsnotwendig wäre und nicht auf legalem Weg andernorts auf dem Grundstück erfüllt werden könnte, liegt nicht vor. Dies erscheint auch nicht glaubhaft. Die Fläche für die Ablagerung von Fahrzeugen und Material ist auch ohne Überdachung im gleichen Ausmass vorhanden. Die Entfernung der Baute ist sodann ohne Beeinträchtigung des vorbestehenden Unterstandes realisierbar – entspricht dies doch dem vormaligen Zustand –, und die von der Beschwerdeführerin nicht näher bezifferten finanziellen Folgen stehen einer Wiederherstellung nicht entgegen. Da die Nutzung im fraglichen Bereich nordöstlich der Werkhalle zonenkonform ist und die Planungswerte jederzeit eingehalten werden, besteht ferner kein rechtlich durchsetzbarer Anspruch der benachbarten Grundeigentümer oder Mieter auf entsprechende Massnahmen, schon gar nicht durch eine in Verletzung der materiell-rechtlichen Bauvorschriften erstellte Baute. Folglich sind deren Interessen an der Beibehaltung der Verlängerung des Vordaches für die Frage der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands unbeachtlich. Eine Entfernung der Verlängerung des Vordaches dürfte sich im Übrigen – wenn überhaupt – ohnehin positiv auf die Lärmimmissionen ausgehend vom Abstellen von Fahrzeugen und Lagern von Material auswirken (vgl. E. 6.3.2 hiavor).

7.3.2.

Zudem ist davon auszugehen, dass die Beschwerdeführerin bei Erstellung der Verlängerung des Vordaches nicht gutgläubig war. Als Unternehmerin im Bereich Heizungs-, Sanitäreinrichtungen sowie Tiefbau musste ihr bekannt sein, dass eine dauerhafte, gegen aussen in Erscheinung tretende und bis an die Grenze reichende Baute einer Baubewilligung bedurft hätte, zumal bereits die Bewilligung zur Errichtung der Vorbaute am 8. März 2012 als Ausnahme erteilt worden war (vgl. act. 9/8). Selbst ohne einschlägige Erfahrung in der Baubranche hätte die Beschwerdeführerin bei zumutbarer Aufmerksamkeit und Sorgfalt nicht ohne Weiteres annehmen dürfen, sie sei



zur strittigen Bauausführung berechtigt. Auch aus dem Umstand, dass die Grundeigentümer des Nachbargrundstücks Nr. 0005_ eine Mauer direkt an der Grenze errichtet hatten, lässt sich keine Gutgläubigkeit ableiten. F.__, der sowohl einziges Mitglied der Grundeigentümerin von Grundstück Nr. 0000_ (der B.__ AG) als auch Verwaltungsratspräsident der Beschwerdeführerin ist, wurde das Baubewilligungsverfahren auf dem Nachbargrundstück Nr. 0005_ angezeigt. Er hatte somit die Möglichkeit, Einsicht in das Bauvorhaben zu nehmen. Die B.__ AG räumte den damaligen Grundeigentümern zudem ein Grenzbaurecht für die Tiefgarage und deren Einfahrt ein. Dass für eine Mauer andere Bauvorschriften wie für ein Gebäude gelten, kann ferner als hinlänglich bekannt vorausgesetzt werden. Wird vor diesem Hintergrund auf eine bauliche Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands verzichtet, hat dies inskünftig Auswirkungen auf die Durchsetzbarkeit der Bauordnung bei ähnlich gelagerten Sachverhalten. Gerade mit Blick auf die rechtsgleiche Behandlung der Grundeigentümer und Baugesuchsteller ist regelmässig ein strenger Massstab anzulegen (vgl. VerwGE B 2018/41 vom 19. November 2018 E. 4.5). Wenn ein Grundeigentümer Bauvorschriften bzw. Bewilligungspflichten ausser Acht lässt, soll ihm grundsätzlich auch nicht die Möglichkeit offenstehen, sich der Wiederherstellung unter Berufung auf die Geringfügigkeit der unbewilligten Baute zu widersetzen. Von daher ist das öffentliche Interesse an der Wiederherstellung – rechtsgleiche Rechtsanwendung und Durchsetzung der Bauvorschriften – grundsätzlich höher zu gewichten als das Interesse der Beschwerdeführerin am Bestand der illegalen Baute bzw. am Verzicht auf die Wiederherstellung, zumal die Abweichung von den Bauvorschriften im vorliegenden Fall nicht gering ist.

7.3.3.

Für die Berufung auf den Vertrauensschutz fehlt es von vornherein an einer der Baubewilligungsbehörde zurechenbare Vertrauensgrundlage, auf welche sich die Beschwerdeführerin im Zusammenhang mit der Verlängerung des Vordaches berufen könnte. Voraussetzung dafür, dass die Beschwerdegegnerin vom unrechtmässigen Bauvorhaben überhaupt erst Kenntnis erlangen konnte, war, dass dieses zuvor ohne Baubewilligung realisiert worden war. Aus der angeblichen Untätigkeit der Beschwerdegegnerin lässt sich daher kein berechtigtes Vertrauen für die Zeit vor der Bauausführung ableiten. Die Duldung des unrechtmässigen Zustands dauerte zudem nicht bereits seit 30 Jahren an, was vom Bundesgericht als Verwirkungsfrist angesehen wird. E.__ wurde schliesslich erst auf die Amtsdauer 2021 bis 2024 hin neu in den Gemeinderat von Z.__ gewählt. Im Zeitpunkt der Verlängerung des Vordaches war er folglich noch nicht Gemeinderatsmitglied, weshalb sich aus seiner Mitwirkung bei der Verlängerung des Vordachs keine Vertrauensgrundlage ableiten lässt.



7.4.

Zusammenfassend bestehen gewichtige öffentliche Interessen an der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands, insbesondere jenes an der Einhaltung der Bauvorschriften und am Schutz der Rechtsgleichheit, während den privaten Interessen der bösgläubigen Beschwerdeführerin wie auch der Nachbarn nur untergeordnetes Gewicht zukommt. Die Verfügung der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands durch Abbruch der Verlängerung des Vordaches erweist sich vor diesem Hintergrund als verhältnismässig. Gegen die von der Beschwerdegegnerin verfügte Frist für die Wiederherstellung von zwölf Monaten ab Rechtskraft und die Androhung der Ersatzvornahme im Fall der Zuwiderhandlung bringt die Beschwerdeführerin keine Rügen vor. Diese Anordnungen erweisen sich zudem als angemessen. Damit ist auch der Subeventualantrag der Beschwerdeführerin abzuweisen.

8.

8.1.

Dem Verfahrensausgang entsprechend – die Beschwerde ist vollumfänglich abzuweisen – sind die amtlichen Kosten des Verfahrens von der Beschwerdeführerin zu bezahlen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidgebühr von CHF 2'500 ist angemessen (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12). Der von der Beschwerdeführerin in der gleichen Höhe geleistete Kostenvorschuss ist ihr daran vollumfänglich anzurechnen.

8.2.

Zufolge Unterliegens besteht kein Anspruch der Beschwerdeführerin auf ausseramtliche Entschädigung. Vorinstanz und Beschwerdegegnerin haben ebenfalls keinen Anspruch auf ausseramtliche Entschädigung (A. Linder, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], a.a.O., N 20 zu Art. 98^{bis} VRP); beide stellten auch keinen Antrag.

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht auf dem Zirkulationsweg zu Recht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Beschwerdeführerin bezahlt die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von CHF 2'500. Der von ihr geleistete Kostenvorschuss in gleicher Höhe wird ihr daran angerechnet.



3.

Es werden keine ausseramtlichen Entschädigungen zugesprochen.