



Fall-Nr.: B 2019/102
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 10.03.2020
Entscheiddatum: 20.02.2020

Entscheid Verwaltungsgericht, 20.02.2020

Baurecht, Auflage, Vollzug; Art. 101 ff. VRP. Die Beschwerdeführer haben anstelle einer Böschung eine Blocksteinmauer errichtet. Die Mauer wurde nachträglich bewilligt mit der Auflage, sie von unten und oben intensiv zu bepflanzen. Nachträgliche Bewilligung und Auflage sind rechtskräftig. Die "Bepflanzung" mit fünf an der Mauerkrone angebrachten kleinen Blumentöpfen, sechs locker über die mittleren Abstufungen der Mauer verteilten kleineren Keramiktöpfen mit Pflanzen sowie zwei im südlichen Bereich des Mauerfusses vorhandenen etwas grösseren Blumentöpfen entspricht nicht dieser Auflage. Bei der umstrittenen Fristansetzung zur Umsetzung der Auflage handelt es sich um eine Vollstreckungsanordnung, die sich auf Art. 101 ff. VRP stützt. Ob die Auflage als solche baurechtskonform war, ist nicht mehr zu prüfen. Sie erscheint jedenfalls nicht als nichtig (Verwaltungsgericht, B 2019/102).

Entscheid vom 20. Februar 2020

Besetzung

Abteilungspräsident Zürn; Verwaltungsrichterin Zindel, Verwaltungsrichter Steiner;
Gerichtsschreiber Scherrer

Verfahrensbeteiligte

A. __ und B. __

Beschwerdeführer,

vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Urs Pfister, Advokaturbüro Pfister,
Museumstrasse 35, 9000 St. Gallen,



St.Galler Gerichte

gegen

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

Vorinstanz,

und

Politische Gemeinde C.____, vertreten durch die Baukommission,

Beschwerdegegnerin,

Gegenstand

Auflage (Bepflanzung Stützmauer)

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A.

A.____ und B.____ erstellten gestützt auf die Baubewilligung vom 22. September 2014 auf ihrem in der Bauzone W2b gelegenen Grundstück Nr. 0001, Grundbuch C.____, ein Einfamilienhaus und ein Nebengebäude. Abweichend von den bewilligten Plänen errichteten sie entlang der Grenze zum südlich gelegenen Grundstück Nr. 0002 und in Verlängerung der Garagenfassade gegen die östlich gelegene D.____strasse anstelle einer Böschung eine Blocksteinmauer. Am 29. März 2016 ersuchten sie um nachträgliche Bewilligung der Mauer. Die Baukommission wies am 4. Juli 2016 eine gegen das Baugesuch erhobene Einsprache ab und erteilte die nachträgliche Baubewilligung mit der Auflage, die Mauer innert einem Jahr von unten und oben intensiv zu bepflanzen. Nachdem die Einsprecher den gegen diesen Entscheid beim Baudepartement des Kantons St. Gallen erhobenen Rekurs zurückgezogen hatten, wurde das Rekursverfahren (16-4306) gegenstandslos und am 25. Oktober 2016 abgeschlossen. A.____ und B.____ hatten gegen die von der Baukommission verfügte Auflage ihrerseits kein Rechtsmittel ergriffen.



B.

Nach mehreren, von den Einsprechern veranlassten Vollzugskontrollen kam die Baukommission zum Schluss, die mit der nachträglich erteilten Baubewilligung verknüpfte Auflage sei nicht erfüllt. Gegen die D.__strasse hin waren entlang der Mauerkrone fünf Pflanztöpfe angebracht sowie auf den vier durch die Blocksteine gebildeten Stufen sechs kleine Pflanztröge und am Fuss der Mauer zwei weitere Pflanztöpfe mit kleinwüchsigen Pflanzen und Blumen aufgestellt worden, die zudem während des Winters entfernt werden sollten. Am 2. Juli 2018 verpflichtete die Baukommission A.__ und B.__, die Stützmauer bis 31. Juli 2018 von unten und oben intensiv zu bepflanzen und die Bepflanzung so anzulegen, dass diese die Stützmauer dauerhaft, auch im Winter, decke.

Das Baudepartement wies den dagegen von A.__ und B.__ erhobenen Rekurs am 26. April 2019 ab (Ziffer 1a) und verpflichtete sie, die Stützmauer im Sinn der Erwägungen innert einem Monat seit Rechtskraft zu bepflanzen (Ziffer 1b). Die Berechtigung der früheren Einsprecher und Anzeiger zur Teilnahme am Rekursverfahren liess das Baudepartement offen. Der Antrag auf Durchführung eines Augenscheins wurde abgewiesen. Das Baudepartement ging davon aus, die Baukommission habe mit dem Beschluss vom 2. Juli 2018 ihre am 4. Juli 2016 verfügte Auflage "konkretisiert und eine neue Frist zu deren Umsetzung angesetzt". Nicht mehr zu beurteilen seien die am 4. Juli 2016 rechtskräftig verfügte Auflage und die ihr zugrundeliegende Bestimmung des Baureglements. Eine intensive Bepflanzung von oben und unten, wie sie in der Auflage vom 4. Juli 2016 gefordert sei, führe unweigerlich zu einer dauerhaften Bedeckung der Stützmauer. Dass dabei keine vollständige und ganzjährig unveränderliche Bedeckung gemeint sein könne, liege bei einer Bepflanzung in der Natur der Sache. Der Wortlaut der Auflage decke die Verpflichtung zu einer ganzjährigen Bepflanzung. Die nur vom Frühling bis zum Herbst angebrachten Pflanztöpfe und -tröge verdeckten die markante, rund 2,45 Meter hohe Mauer kaum und kaschierten deren Wuchtigkeit nicht. Selbst wenn die Pflanzen noch etwas wachsen sollten, werde die Auflage damit nicht zweckmässig umgesetzt. Wegen des befestigten Bodens müsse die Bepflanzung von unten zwar sinnvollerweise mit Pflanztrögen bewerkstelligt werden, allerdings könne aus der ursprünglichen Verfügung nicht abgeleitet werden, dass dabei zwei kleinere Blumentöpfe auf einer Seite der Stützmauer genügen sollten. Aus dem Hinweis auf eine andere Stützmauer in der Politischen Gemeinde C.__, welche weder begrünt noch aufgliedert sei, könne mangels Vergleichbarkeit der Sachverhalte – von der Erschliessungsstrasse abgewandte Lage an einem stark abfallenden Hang – nicht auf eine Verletzung des Rechtsgleichheitsgebots geschlossen werden.



C.

A.___ und B.___ (Beschwerdeführer) erhoben gegen den Rekursentscheid des Baudepartements des Kantons St. Gallen (Vorinstanz) vom 26. April 2019 mit Eingabe ihres Rechtsvertreters vom 12. Mai 2019 (Poststempel: 13.-5.19) Beschwerde beim Verwaltungsgericht. Sie ersuchten um Sistierung des Verfahrens bis zum Entscheid der Regierung über eine am 23. April 2019 erhobene Aufsichtsbeschwerde, mit welcher sie die Nichtigkeit der kantonalen Genehmigung des kommunalen Baureglements und die Rechtswidrigkeit der Auflage zugrundeliegenden Bestimmung geltend machten. Der zuständige Abteilungspräsident wies mit verfahrensleitender Verfügung vom 14. Mai 2019 das Sistierungsgesuch ab und setzte den Beschwerdeführern Frist zur Ergänzung der Beschwerde an. Mit Beschwerdeergänzung vom 17. Juni 2019 beantragten die Beschwerdeführer, unter Kosten- und Entschädigungsfolge zuzüglich Mehrwertsteuer sei der angefochtene Entscheid aufzuheben und die Angelegenheit zur nochmaligen Prüfung an die Vorinstanz zurückzuweisen, eventualiter seien der angefochtene Entscheid und der Entscheid der Baukommission der Politischen Gemeinde C.___ vom 2. Juli 2018 aufzuheben.

Die Einsprecher im nachträglichen Baubewilligungsverfahren teilten dem Gericht am 27. Juni 2019 die Nichtbeteiligung am vorliegenden Beschwerdeverfahren mit. Die Vorinstanz beantragte mit Vernehmlassung vom 3. Juli 2019, die Beschwerde sei abzuweisen. Die Baukommission der Politischen Gemeinde C.___ (Beschwerdegegnerin) beantragte mit Vernehmlassung vom 14. August 2019, unter Kostenfolge zulasten der Beschwerdeführer sei auf die Beschwerde nicht einzutreten, eventualiter sei sie abzuweisen. Am 28. August 2019 reichte die Vorinstanz den von der Regierung im aufsichtsrechtlichen Beschwerdeverfahren am 20. August 2019 ergangenen Entscheid, der Anzeige der Beschwerdeführer keine Folge zu geben, zu den Akten. Die Beschwerdeführer nahmen am 2. September 2019 abschliessend Stellung.

Auf die Ausführungen der Verfahrensbeteiligten zur Begründung ihrer Anträge und 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). Nicht einzutreten ist auf den im Eventualbegehren gestellten Antrag, es sei der Entscheid der Beschwerdegegnerin vom 2. Juli 2018 aufzuheben, da dieser als zusammen mit dem



vorinstanzlichen Rekursentscheid angefochten gilt ("Devolutiveffekt", BGE 134 II 142 E. 1.4; BGer 1C_166/2013 vom 27. Juni 2013 E. 1.1 und 2C_204/2015 vom 21. Juli 2015 E. 1.2). Im Übrigen sind die Sachurteilsvoraussetzungen erfüllt: Die Beschwerdeführer, deren Begehren im Rekursverfahren abgewiesen wurden, sind zur Erhebung der Beschwerde befugt (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Die Beschwerde gegen den Rekursentscheid vom 26. April 2019 wurde mit Eingabe vom 12. Mai 2019 (Poststempel: 13.-5.19) unter Berücksichtigung des Fristenlaufs am Wochenende rechtzeitig erhoben und erfüllt zusammen mit der Ergänzung vom 17. Juni 2019 in formeller und inhaltlicher Hinsicht die gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1, Art. 30 Abs. 1 VRP und Art. 142 Abs. 3 der Schweizerischen Zivilprozessordnung, Zivilprozessordnung, SR 272, sowie Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Auf die Beschwerde ist deshalb unter dem erwähnten Vorbehalt einzutreten.

2.

Nicht am Beschwerdeverfahren zu beteiligen sind die Einsprecher, welche sich gegen die Erteilung der nachträglichen Baubewilligung gewandt und die Behörden zur Kontrolle der Erfüllung der am 4. Juli 2016 verfügten Auflagen angehalten haben. Sie wurden von der Vorinstanz zwar als "Rekursgegner" beteiligt, haben jedoch bereits im Rekursverfahren von der Möglichkeit, sich zum Rekurs vernehmen zu lassen, keinen Gebrauch gemacht. Im Beschwerdeverfahren haben sie mit Eingabe vom 26. Juli 2019 ausdrücklich auf eine Beteiligung verzichtet. Sie sind deshalb nicht Partei im Beschwerdeverfahren. Ihre in der Verzichtserklärung enthaltenen Äusserungen zur Sache und die dazu eingereichten Beweismittel sind daher unbeachtlich (act. 10). Unter diesen Umständen erübrigt sich die Durchführung eines Augenscheins zur Klärung der Frage, ob die Einsprecher ein zur Beteiligung am Verfahren berechtigendes eigenes schutzwürdiges Interesse dartun könnten.

3.

Die Beschwerdegegnerin hat am 4. Juli 2016 die Errichtung einer in den Plänen des bewilligten Bauprojekts der Beschwerdeführer nicht vorgesehenen Blocksteinmauer nachträglich bewilligt mit der Auflage, die Mauer innert einem Jahr von unten und oben intensiv zu bepflanzen. Nachträgliche Bewilligung und Auflage sind rechtskräftig. Beschwerdegegnerin und Vorinstanz gehen davon aus, dass es sich bei der Verfügung vom 2. Juli 2018 um eine Vollstreckungsanordnung zur Auflage vom 4. Juli 2016 handelt. Die Beschwerdeführer sind der Auffassung, die Verfügung der Beschwerdegegnerin vom 2. Juli 2018 sei jedenfalls in Teilen eine erneute Sachverfügung.



Wie das allgemeine Verwaltungsrecht unterscheidet auch das Baurecht zwischen der Sachverfügung einerseits und deren Vollstreckung andererseits (vgl. Art. 24 ff. und Art. 101 ff. VRP; B. Heer, St. Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, Rz. 1224 ff.). Als neue Sachverfügung wäre die Anordnung vom 2. Juli 2018 deshalb einzig dann anzusehen, wenn sie sachlich über die am 4. Juli 2016 verfügte Auflage hinausginge. Dies ist offenkundig nicht der Fall. Wenn die Beschwerdegegnerin in der Vollstreckungsanordnung darauf hinweist, die Bepflanzung müsse die Mauer auch im Winter dauerhaft decken, begründet sie lediglich, weshalb sie die zusammen mit der nachträglichen Baubewilligung am 4. Juli 2016 verfügte Auflage, die Mauer von unten und oben intensiv zu bepflanzen, mit dem Anbringen einzelner Pflanzentöpfe und kleiner Pflanzentröge, die zudem im Winter entfernt werden sollen, als nicht erfüllt erachtet. Die Anordnung vom 2. Juli 2018 gibt Anhaltspunkte dafür, was die Baubewilligungsbehörde unter einer intensiven Bepflanzung der Mauer von oben und unten versteht. Die Auflage bezweckt offensichtlich, die wuchtige Stützmauer möglichst nicht als solche in Erscheinung treten zu lassen. Dieser Zweck ist nicht auf einzelne Jahreszeiten beschränkt. Winterfest bedeutet nicht, dass es sich zwingend um Pflanzen handelt, die sommers und winters unverändert erscheinen. Wenn die Beschwerdegegnerin eine winterfeste Bepflanzung verlangt, ergibt sich daraus also keine neue Auflage. Im Übrigen kann auf die vorinstanzliche Begründung verwiesen werden (Erwägung 4.5 des angefochtenen Entscheides).

Gegenstand des vorliegenden Rechtsmittelverfahrens ist damit die mit der Verfügung der Beschwerdegegnerin vom 2. Juli 2018 angeordnete Vollstreckung der am 4. Juli 2016 verfügten rechtskräftigen Auflage.

4.

Ein Entscheid, welcher auf einer rechtskräftigen früheren Verfügung beruht und diese lediglich vollzieht, kann nur noch insoweit angefochten werden, als die behauptete Rechtswidrigkeit im Vollstreckungsentscheid selbst begründet ist. Grundsätzlich ausgeschlossen ist die Rüge, die frühere (materielle) Verfügung sei rechtswidrig; eine solche Rüge ist verspätet (dazu nachfolgend Erwägung 5). Eine Ausnahme von diesem Grundsatz ist nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung allenfalls dann geboten, wenn der Beschwerdeführer die Verletzung von unverzichtbaren oder unverjährbaren Grundrechten geltend macht oder wenn die Nichtigkeit der ursprünglichen Verfügung zur Diskussion steht (dazu nachfolgend Erwägung 6; vgl. BGer 1C_15/2007 vom 27. April 2007 E. 1.3 mit Hinweisen, 1C_484/2019 vom 20. November 2019 E. 3).

5.

Zunächst ist also zu prüfen, ob die Vollstreckungsanordnung vom 2. Juli 2018 als



solche rechtswidrig ist. Nach Auffassung der Beschwerdeführer ist dies der Fall, weil sie auf dem ihrer Ansicht nach gesetzwidrigen Art. 31 Abs. 2 des von einer unzuständigen Behörde genehmigten Baureglements der Beschwerdegegnerin (BauR, www.c.ch) beruht (dazu nachfolgend Erwägung 5.1). Gegen die Vollstreckungsanordnung vom 2. Juli 2018 kann zudem vorgebracht werden, die von den Beschwerdeführern bereits getroffenen Massnahmen (Anbringen von grösseren und kleineren Pflanztöpfen und -trögen) genügten inhaltlich der rechtskräftigen Auflage vom 4. Juli 2016 (dazu nachfolgend Erwägung 5.2).

5.1.

Die Vollstreckungsanordnung vom 2. Juli 2018 geht – wie festgestellt – inhaltlich nicht über die rechtskräftige Auflage vom 4. Juli 2016 hinaus. Anders als die Sachverfügung stützt sie sich deshalb entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer nicht auf Art. 31 Abs. 2 BauR, sondern auf die in Art. 101 ff. VRP geregelte Vollstreckbarkeit rechtskräftiger Sachverfügungen und -entscheide durch die verfügende Behörde. Daran vermag auch der Umstand nichts zu ändern, dass die Beschwerdegegnerin ihre Verfügung vom 2. Juli 2018 nicht ausdrücklich als Vollstreckungsmassnahme bezeichnet und nicht mit der dafür vom Gesetz in Art. 47 Abs. 2 VRP vorgesehenen fünfzügigen Rekursfrist versehen hat. Die Rüge der fehlenden gesetzlichen Grundlage erweist sich deshalb als unbegründet, soweit sie sich auf die Vollstreckungsanordnung vom 2. Juli 2018 bezieht, und als verspätet, soweit sie sich auf die Sachverfügung vom 4. Juli 2016 bezieht.

Die Einwendungen der Beschwerdeführer, die Beschwerdegegnerin habe sie hinsichtlich der ausreichenden Rechtsgrundlage der Auflage getäuscht, weshalb im Vollstreckungsverfahren auf die Sachverfügung vom 4. Juli 2016 zurückzukommen sei, sind unbegründet. – Die Auflage vom 4. Juli 2016 ist mit dem Rückzug des Rekurses durch die Einsprecher und der Abschreibung des Rekursverfahrens am 25. Oktober 2016 rechtskräftig geworden. Selbst wenn sich die Rechtsgrundlage, auf die sich stützte, als rechtswidrig oder gar nichtig erwiese, könnte auf die Auflage im vorliegenden Vollzugsverfahren nicht mehr zurückgekommen werden. Eine mangelhafte Rechtsanwendung ist im ordentlichen Rechtsmittelverfahren geltend zu machen. Ebenso ist im ordentlichen Rechtsmittelverfahren vorzubringen, die angefochtene Verfügung könne sich nicht auf eine ausreichende Rechtsgrundlage stützen. Der von den Beschwerdeführern beantragte – zumindest teilweise – Beizug der Akten des Genehmigungsverfahrens der beanstandeten baurechtlichen Bestimmung erübrigt sich unter diesen Umständen. Die Beschwerdeführer unterstellen der Vorinstanz – als zusammengefasstes "Ergebnis des Rekursentscheides" – es werde



ihnen vorgehalten, selbst schuld zu sein, wenn sie den Behörden glaubten und "behördenhörig" waren, es "Pech" sei, wenn nun eine rechtswidrige Vorschrift der Bauordnung durchgesetzt werde, und die Kantonsverfassung gelte für sie bezüglich der Stützmauer nicht. Eine solche Haltung der Vorinstanz – geschweige denn eine solche Wortwahl – lässt sich den Erwägungen ihres Entscheides nicht entnehmen. Vielmehr hat sie mit sachlicher Begründung dargelegt, aus welchen tatsächlichen und rechtlichen Gründen sie auf die rechtskräftig verfügte Auflage nicht mehr zurückkommen könne. Unter diesen Umständen war sie auch nicht gehalten, entsprechend Art. 81 der Verfassung des Kantons St. Gallen vorfrageweise die Rechtmässigkeit von Art. 31 Abs. 2 BauR zu prüfen. Der Vorinstanz kann damit auch nicht mit Erfolg eine Rechtsverweigerung vorgeworfen werden. Wenn der Rechtsvertreter in der abschliessenden Stellungnahme vom 2. September 2019, indem er umstrittene Auffassungen als unstrittig bezeichnet – insbesondere die Rechtswidrigkeit von Art. 31 Abs. 2 BauR – und mit in Anführungs- und Schlusszeichen gesetzten Ausführungen (vgl. Ziffer 4), die im angefochtenen Entscheid so gar nicht zu finden sind, den Eindruck erwecken will, die Vorinstanz sei davon ausgegangen, die Auflage habe keine ausreichende Rechtsgrundlage und werde jetzt trotzdem durchgesetzt, ist ihm entgegenzuhalten, dass die Vorinstanz einzig im Sinn einer Eventualbegründung festgehalten hat, selbst die allfällige Rechtswidrigkeit der Bestimmung könnte nichts an der Vollstreckbarkeit der Auflage ändern.

5.2.

In tatsächlicher Hinsicht ergibt sich der von der Beschwerdegegnerin ihrer Vollzugsanordnung vom 2. Juli 2018 zugrunde gelegte Sachverhalt mit hinreichender Klarheit aus den von den Beschwerdeführern (act. 12/5, Beilagen 3 und 4) und von der Beschwerdegegnerin (act. 12/7, Seite 2) eingereichten Fotografien. Zumal die Beschwerdeführer nicht geltend machen, mittlerweile sei die Bepflanzung der Mauer verändert worden, erübrigt es sich, einen Augenschein auf dem Grundstück der Beschwerdeführer durchzuführen und sie anzuhören sowie den Leiter Bau und Planung der Beschwerdegegnerin zu befragen. Eine öffentliche Verhandlung gestützt auf Art. 55 VRP und Art. 6 Ziff. 1 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, SR 0.101) haben die Beschwerdeführer nicht beantragt (vgl. Ziff. II/7 der Beschwerdeergänzung). – Dass die Bepflanzung mit fünf an der Mauerkrone angebrachten kleinen Blumentöpfen, sechs locker über die mittleren Abstufungen der Mauer verteilten kleineren Keramiktöpfen mit Pflanzen sowie zwei im südlichen Bereich des Mauerfusses vorhandenen etwas grösseren Blumentöpfen keiner intensiven Bepflanzung der Mauer von oben und unten entspricht, wie sie in der rechtskräftigen Auflage vom 4. Juli 2016 verlangt wurde, ist ohne weiteres nachvollziehbar. Die von



den Beschwerdeführern getroffene Lösung ist offenkundig nicht geeignet, die wuchtige Blocksteinmauer möglichst nicht als solche in Erscheinung treten zu lassen. Ergänzend kann – anstelle von unnötigen Wiederholungen – auf die zutreffende vorinstanzliche Begründung verwiesen werden (Erwägung 4.6 des angefochtenen Entscheides).

6.

Zu prüfen ist sodann, ob im Vollstreckungsverfahren ausnahmsweise auf die Auflage zurückzukommen ist. Die Beschwerdeführer halten der Vollstreckbarkeit der rechtskräftigen Sachverfügung vom 4. Juli 2016 deren Nichtigkeit entgegen, mit der Begründung, sie beruhe auf einer gesetzwidrigen Regelung in der von einer dafür nicht zuständigen Behörde genehmigten kommunalen Bauordnung.

Die Nichtigkeit der Sachverfügung kann auch noch im Vollstreckungsverfahren geltend gemacht werden (BGE 129 I 361 E. 2, BGer 5A_317/2018 vom 24. August 2018 E. 3). Verfügungen, die von einer nichtigen Rechtsgrundlage ausgehen, leiden an einem inhaltlichen Mangel. Solche Mängel haben nur in seltenen Ausnahmefällen die Nichtigkeit einer Verfügung zur Folge; erforderlich ist hierzu ein ausserordentlich schwerwiegender Mangel (BGE 137 I 273 E. 3.1). Die Anordnung muss geradezu sinnlos, sittenwidrig oder willkürlich sein oder den Kerngehalt der Grundrechte betreffen (BGer 2C_315/2019 vom 2. Oktober 2019 E. 2.2, 8C_1065/2009 vom 31. August 2010 E. 4.3.2 in BGE 136 I 332 nicht publiziert). Inwiefern der Inhalt der Verfügung vom 4. Juli 2016 geradezu sinnlos, sittenwidrig oder willkürlich sein, den Kerngehalt der Eigentumsgarantie betreffen oder unverjährbare oder unverzichtbare Grundrechte verletzen soll, legen auch die Beschwerdeführer nicht dar. Der von den Beschwerdeführern beantragte Beizug der Akten zur Prüfung und Genehmigung des Baureglements der Beschwerdegegnerin erübrigt sich deshalb. Ebenso wenig ist auf die umfangreichen Ausführungen in der Beschwerde zur Gesetzwidrigkeit von Art. 31 Abs. 2 BauR einzugehen.

7.

Zusammenfassend ergibt sich damit, dass es sich bei der Verfügung der Beschwerdegegnerin vom 2. Juli 2018 um eine Vollstreckungsanordnung handelt. Als solche stützt sie sich nicht auf Art. 31 Abs. 2 BauR, sondern auf Art. 101 ff. VRP. Sie bezweckt die Umsetzung der von der Beschwerdegegnerin gegenüber den Beschwerdeführern am 4. Juli 2016 rechtskräftig verfüigten Auflage, die von ihnen errichtete Blocksteinmauer von oben und unten intensiv zu bepflanzen. Diese Verfügung wurde rechtskräftig und weist inhaltlich keine Mängel auf, welche deren Vollstreckung ausschliessen würde.



8.

Schliesslich berufen sich die Beschwerdeführer auf den Anspruch, rechtsgleich im Unrecht behandelt zu werden. Zur Begründung legen sie Fotografien einer sichtbaren, nicht von oben und unten bepflanzten Stützmauer auf dem Grundstück Nr. 0003W, Grundbuch C.__, ins Recht (act. 6, Beilage 7).

Aus dem in Art. 8 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 101, BV) verankerten Rechtsgleichheitsgebot lässt sich kein Anspruch auf Gleichbehandlung im Unrecht ableiten (BGE 132 II 485 E. 8.6), es sei denn, es liege eine ständige rechtswidrige Praxis einer rechtsanwendenden Behörde vor und die Behörde gebe zu erkennen, sie gedenke auch in Zukunft nicht, von der rechtswidrigen Praxis abzuweichen (BGE 136 I 65 E. 5.6 mit Hinweisen). Da indessen das Gebot der rechtsgleichen Rechtsanwendung verlangt, Gleiches nach Massgabe der Gleichheit gleich und Ungleiches nach Massgabe der Ungleichheit ungleich zu behandeln (BGE 131 I 91 E. 3.4), kann ein Anspruch auf Gleichbehandlung im Unrecht von vornherein nur dann bestehen, wenn die Unterschiede in den Sachverhalten keine unterschiedliche Behandlung rechtfertigen.

Die Situation auf dem Grundstück Nr. 0003W lässt sich mit jener auf dem Grundstück der Beschwerdeführer in verschiedener Hinsicht nicht vergleichen. Insbesondere erscheint die Umgebungsgestaltung im Zeitpunkt der Aufnahme der Fotografien noch nicht abgeschlossen. Aus dem Vergleich mit dem Gebäude, an welches die Mauer anschliesst, ergibt sich, dass die Mauer wohl auch nicht die Höhe der Blocksteinmauer der Beschwerdeführer erreicht. Hinzu kommt, dass keinerlei Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass die Beschwerdegegnerin die Absicht hat, die Regelungen zur Gestaltung von Stützmauern mit einer Höhe von über 1,5 Metern zukünftig gegenüber anderen Bauherren nicht in rechtsgleicher Weise anzuwenden. Schliesslich verlangt die Beschwerdegegnerin auch von den Beschwerdeführern keine Bepflanzung ihrer Stützmauer, deren Erscheinungsbild sich nicht dem Lauf der Jahreszeiten entsprechend wandeln kann. Das Begehren um Durchführung eines Augenscheins auf dem gesamten Gemeindegebiet ist abzuweisen. Es ist davon auszugehen, dass es den Beschwerdeführern möglich gewesen wäre, auch weitere ihrer Auffassung nach die Anforderungen an eine intensive Bepflanzung von Stützmauern von unten und oben nicht erfüllende Beispiele fotografisch zu dokumentieren, wie sie dies für das Grundstück Nr. 0003 getan haben.

9.

Insgesamt erweist sich die Beschwerde als unbegründet. Sie ist daher abzuweisen, soweit auf sie eingetreten werden kann. Die Beschwerdegegnerin ist eingeladen, den



Beschwerdeführern eine neue Frist zur Umsetzung der am 4. Juli 2016 verfügten Auflage zur intensiven Bepflanzung der Stützmauer von unten und oben anzusetzen. Auf die Ausführungen zur möglichen Befangenheit des vorinstanzlichen Rekursachbearbeiters bei der erneuten Prüfung der Sache muss – da die Angelegenheit unter diesen Umständen nicht zurückzuweisen ist – nicht weiter eingegangen werden.

10.

Bei diesem Ausgang sind die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von den Beschwerdeführern zu tragen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidegebühr von CHF 4'000 erscheint angemessen (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12). Sie ist mit dem von den Beschwerdeführern in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss zu verrechnen. Ausseramtliche Kosten sind für das Beschwerdeverfahren nicht zu entschädigen (Art. 98 Abs. 1 und Art. 98^{bis} VRP).

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht auf dem Zirkulationsweg zu Recht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit auf sie eingetreten wird.

2.

Die Beschwerdeführer bezahlen die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von CHF 4'000 unter Verrechnung mit dem von ihnen in der gleichen Höhe geleisteten Kostenvorschuss.

3.

Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt.