



Fall-Nr.: B 2020/55
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 08.12.2020
Entscheiddatum: 12.11.2020

Entscheid Verwaltungsgericht, 12.11.2020

Baurecht, Verfahren, Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 2 VRP, Art. 56 Abs. 4 Satz 1, Art. 60 Abs. 2 BauG bzw. Art. 78, 95 Abs. 1 PBG. Legitimation der beschwerdeführenden Gemeinde in der vorliegenden Baupolizeisache bejaht (E. 1). Das strittige Bauvorhaben hält den vorgeschriebenen Grenzabstand nicht ein. Der innerhalb des ordentlichen Grenzabstands gelegene Teil des Bauvorhabens kommt nicht unter einem "in zulässiger Weise" gestalteten Terrain zu liegen. Damit kann er nicht als grenzabstandsprivilegierte unterirdische Baute im Sinne der Begriffsbestimmung im kommunalen Baureglement qualifiziert werden, (Verwaltungsgericht, B 2020/55).

Entscheid vom 12. November 2020

Besetzung

Abteilungspräsident Zürn; Verwaltungsrichterin Zindel, Verwaltungsrichter Steiner;
Gerichtsschreiber Bischofberger

Verfahrensbeteiligte

Politische Gemeinde G.__, Gemeinderat,

Beschwerdeführerin,

vertreten durch Rechtsanwältin Dr. iur. Bettina Deillon, relevanz.legal,
Teufener Strasse 11, Postfach 1733, 9001 St. Gallen,

gegen



St.Galler Gerichte

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

Vorinstanz,

und

H. __,

I. __,

Beschwerdegegner 1 und 2,

vertreten durch Rechtsanwalt Dr. iur. Christoph Bürgi, SchochMaierPartner,
Bogenstrasse 9, 9000 St. Gallen,

sowie

X. __,

Beschwerdebeteiligter,

Gegenstand

Baubewilligung

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A.

X. __ ist Eigentümer der Parzellen Nrn. 001, 002 und 003, Grundbuch G. __, welche mit dem Heim Y. __ (Assek.-Nr. 00) mitsamt Gartenanlage und Nebengebäude (Assek.-Nr. 01) überbaut sind. Nach dem Zonenplan der Politischen Gemeinde G. __ vom 22. Dezember 1998 sind diese Grundstücke der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen zugewiesen. Am 10. Juli 2018 reichte X. __ ein Gesuch um Erweiterung des Heims (drei Geschosse über die ganze Gebäudegrundfläche, Neubau eines Pavillons,



Abbruch Nebengebäude Assek.-Nr. 01) ein. Während der öffentlichen Auflage vom 14. bis 28. August 2018 ging eine Einsprache von H.__ und I.__ ein. Am 23. Juli 2019 reichte X.__ ein Korrekturgesuch – neu soll der Pavillon, soweit er innerhalb des ordentlichen Grenzabstands von 4 m liegt, mit einer Aufschüttung überdeckt werden – ein, welches der Gemeinderat G.__ H.__ und I.__ im vereinfachten Verfahren bekanntgab. Dagegen erhoben H.__ und I.__ am 30. August 2019 Einsprache. Mit Gesamtentscheid vom 18./25. November 2019 hiess der Gemeinderat G.__ die Einsprache(n) teilweise gut und bewilligte das Bauvorhaben unter gleichzeitiger Eröffnung aller kantonalen Teilverfügungen (act. 8/10/1-47, 60, www.geoportal.ch, www.__.ch). Dagegen rekurrirten H.__ und I.__ am 9. Dezember 2019 an das Baudepartement (act. 8/1). Mit Entscheid vom 3. März 2020 hiess das Baudepartement den Rekurs gut und hob den Gesamtentscheid des Gemeinderates G.__ vom 18./25. November 2019 auf (act. 2).

B.

Gegen den Entscheid des Baudepartements (Vorinstanz) vom 3. März 2020 erhob die Politische Gemeinde G.__ (Beschwerdeführerin) durch ihre Rechtsvertreterin am 16. März 2020 Beschwerde beim Verwaltungsgericht mit dem Rechtsbegehren, es sei der angefochtene Entscheid unter Kosten- und Entschädigungsfolge, zuzüglich Mehrwertsteuer, aufzuheben (act. 1). Am 30. April 2020 ergänzte sie ihre Beschwerde mit einer Begründung (act. 5). Mit Vernehmlassung vom 12. Mai 2020 beantragte die Vorinstanz, es sei die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei (act. 7). Mit Eingabe vom 18. Mai 2020 verzichtete X.__ (Beschwerdebeteiligter) auf eine Stellungnahme (act. 10), nachdem das Verwaltungsgericht dessen Beschwerde gegen den Entscheid der Vorinstanz vom 3. März 2020 mit Entscheid B 2020/54 vom 29. April 2020 zufolge Rückzugs vom 24. April 2020 abgeschrieben hatte. Mit Stellungnahme vom 3. Juli 2020 beantragten H.__ und I.__ (Beschwerdegegner 1 und 2) durch ihren Rechtsvertreter, es sei die Beschwerde unter Kosten- und Entschädigungsfolge, zuzüglich Mehrwertsteuer, abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden könne (act. 15). Mit Replik vom 14. August 2020 bestätigte die Beschwerdeführerin ihre Anträge und Ausführungen (act. 18). Am 25. September 2020 duplizierten die Beschwerdegegner unter Festhalten an ihren Anträgen (act. 24).

Auf die Erwägungen des angefochtenen Entscheids und 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.

Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist gegeben (Art. 59^{bis} Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege; sGS 951.1, VRP). Die Beschwerdeeingabe vom 16. März 2020 (act. 1) erfolgte rechtzeitig und erfüllt zusammen mit der Ergänzung vom 30. April 2020 (act. 5) die formellen und inhaltlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Entgegen der Auffassung der Beschwerdegegner (act. 15, S. 3 f. Ziff. III, act. 24, S. 4 f. Ziff. III/B/5) ist die Beschwerdeführerin in der vorliegenden Baupolizeisache nach konstanter verwaltungsgerichtlicher Praxis gestützt auf Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 2 VRP zur Beschwerde befugt (vgl. dazu VerwGE B 2020/42 vom 5. September 2020, VerwGE B 2016/224 vom 5. Dezember 2018, VerwGE B 2015/125 vom 20. Dezember 2016, VerwGE B 2008/143; B 2008/149 vom 14. Mai 2009, VerwGE B 2008/117 vom 22. Januar 2009, VerwGE B 2008/10 vom 17. Juni 2008, VerwGE B 2006/215 vom 9. Mai 2007, VerwGE B 2005/116 vom 24. Januar 2006, VerwGE B 2004/204 vom 22. März 2005, VerwGE B 2004/146 vom 2. Dezember 2004 je E. 1, VerwGE B 2013/212; B 2013/213 vom 19. Februar 2015 E. 2, VerwGE B 2009/66 vom 18. März 2010 und VerwGE B 2006/181 vom 15. März 2007 je E. 1.1, VerwGE B 2007/220 vom 17. Juni 2008 E. 1.2, VerwGE B 2005/10 vom 20. Juni 2005 E. 1c, VerwGE B 2004/161; B 2004/162 vom 31. Mai 2005 und VerwGE B 2004/120 vom 25. Januar 2005 je E. 1b, teilweise mit Hinweisen sowie bereits GVP 1967 Nr. 19). Ob sie auch gestützt auf Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP, Art. 33 Abs. 3 lit. a des Bundesgesetzes über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz; SR 700, RPG) sowie Art. 111 Abs. 1 und Art. 89 Abs. 2 lit. c des Bundesgesetzes über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz; SR 173.110, BGG, vgl. dazu etwa VerwGE B 2010/45 vom 14. Oktober 2010 E. 1.2 mit Hinweis und M. Pflüger, Die Legitimation des Gemeinwesens zur Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten, Zürich/ St. Gallen 2013, N 885 ff.) oder Art. 57 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz; SR 814.01, USG, vgl. dazu etwa VerwGE B 2009/93 vom 15. April 2010 E. 1.2 mit Hinweisen) zur Beschwerde befugt wäre, kann deshalb dahingestellt bleiben. Im Weiteren kann nicht gesagt werden, das Interesse der Beschwerdeführerin sei nicht mehr aktuell (vgl. dazu VerwGE B 2019/19 vom 11. August 2020 E. 1.1 mit Hinweisen). Auch die von den Beschwerdegegnern eingereichte "Projektüberarbeitung" der A.__ AG, Z.__, vom 23. Juni 2020 (act. 25/11, www.zefix.ch) legt keinen anderen Schluss nahe; ein Baugesuch des Beschwerdebeteiligten für eine Projektänderung liegt ebenfalls nicht vor. Daran ändert auch der Beschwerderückzug des Beschwerdebeteiligten vom 24. April 2020 im



Verfahren B 2020/54 nichts. Das streitgegenständliche Baugesuch (mitsamt Korrektorgesuch) hat der Beschwerdebeteiligte bis dato jedenfalls nicht zurückgezogen. Auf die Beschwerde ist somit einzutreten.

2.

Die Parteien sind sich darin einig, dass auf das strittige Bauvorhaben – der erstinstanzliche Entscheid der Beschwerdeführerin erging am 18./25. November 2019 (act. 8/10/1 f.) – das am 1. Oktober 2017 (nGS 2017-049) in Kraft getretene Planungs- und Baugesetz (sGS 731.1, PBG) nicht direkt anwendbar ist und das bis 30. September 2017 gültig gewesene Gesetz über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht (Baugesetz; nGS 32-47, BauG, in der Fassung vom 1. Januar 2015) heranzuziehen ist (vgl. dazu Art. 173 PBG und E. 3.1 des angefochtenen Entscheids, act. 2, S. 5). Wie es sich damit letztlich verhält (vgl. dazu VerwGE B 2019/140 vom 22. April 2020 E. 2 mit Hinweisen und J. Frei, in: Bereuter/derselbe/Ritter [Hrsg.], Kommentar zum Planungs- und Baugesetz des Kantons St. Gallen, Basel 2020, N 11 ff. zu Art. 173 PBG sowie N 10 ff. zu Art. 175 PBG), kann offenbleiben, weil die Beschwerde – wie nachstehend darzulegen ist – so oder anders abzuweisen ist.

3.

Fest steht im vorliegenden Fall, dass der projektierte Pavillon an der Grenze zur Parzelle Nr. 004 teilweise innerhalb des in der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen geltenden ordentlichen Grenzabstands von 4 m (vgl. dazu Art. 56 Abs. 1 BauG bzw. Art. 92 Abs. 1 Satz 1 PBG in Verbindung mit Art. 13 Abs. 1 Satz 1 des Baureglements der Beschwerdeführerin vom 14. April 2014; BauR) liegt (vgl. dazu Situations- sowie Umgebungsplan und Plan Erdgeschoss je vom 8. Juli 2019, act. 8/10/27, 31, 35, und act. 5, S. 3 Ziff. II/C/6); ebenso, dass keine Grenzabstandsvereinbarungen (vgl. dazu Art. 56 Abs. 2 Satz 2 und 3 BauG sowie Art. 92 Abs. 2 PBG) abgeschlossen wurden, und dass es sich dabei baurechtlich um einen Bau- oder Gebäudeteil und nicht um eine Anlage handelt (vgl. dazu VerwGE B 2013/28 vom 12. Februar 2014 E. 5.2 mit Hinweisen). Zu untersuchen ist, ob es sich beim Pavillon, soweit er innerhalb des ordentlichen Grenzabstandsbereichs liegt, wie es die Beschwerdeführerin geltend macht (act. 5, S. 4-9 Ziff. III/A, act. 18 Ziff. III und IV/B-H), um einen unterirdischen Gebäudeteil handelt. Als solcher dürfte er laut Art. 56 Abs. 4 Satz 1 BauG bis zur Grenze gestellt werden, wenn dadurch schutzwürdige Interessen der Nachbarn nicht beeinträchtigt werden, bzw. bestünden für ihn nach Art. 95 Abs. 1 PBG keine Abstandsvorschriften, soweit der Nutzungsplan nichts Anderes bestimmt.



3.1.

Das kantonale Recht verwendet den Begriff "unterirdische Baute" (Art. 56 Abs. 4 BauG) bzw. "unterirdische Gebäude oder Gebäudeteile" (Art. 95 Abs. 1 PBG), ohne ihn näher zu umschreiben. Soweit aus dem Begriff selbst nicht unverzichtbare Merkmale abzuleiten sind – hier: "unter dem (gewachsenen oder gestalteten bzw. massgebenden, d.h. natürlichen oder bewilligten) Terrain- resp. Geländeverlauf (der Umgebung)" (vgl. dazu Art. 60 Abs. 2 BauG und Art. 78 PBG, VerwGE B 2011/77 vom 20. März 2012 E. 4.1 ff., in: GVP 2012 Nr. 22, VerwGE B 2011/106 vom 20. März 2012 E. 5.1 f., VerwGE B 2010/227; B 2010/228 vom 6. Juli 2011 E. 7.8, VerwGE B 2008/143; B 2008/149 vom 14. Mai 2009 E. 3.1.2 f. teilweise mit Hinweis[en], GVP 1982 Nr. 69 sowie Juristische Mitteilungen des Baudepartements 2012/I/3, 2012/III/2, 2008/III/4, 2006/II/15, 2002/II/13 sowie 1999/I/7, C. Bernet, in: Bereuter/Frei/Ritter [Hrsg.], a.a.O., N 74 ff. zu Art. 73-89 PBG) –, ist die nähere Umschreibung des Begriffs den politischen Gemeinden überlassen (vgl. etwa den von der Beschwerdeführerin zitierten Entscheid VerwGE B 2013/122 vom 19. August 2014 E. 2.2 mit Hinweisen, bestätigt mit BGer 1C_313/2014 vom 28. Oktober 2014). Nach Art. 31 BauR gelten auf dem Hoheitsgebiet der Beschwerdeführerin Bauten dann als unterirdisch, soweit sie unter dem in zulässiger Weise gestalteten Terrain gemäss Art. 39 und Art. 40 BauR zu liegen kommen. Nach Art. 39 BauR, welcher aufgrund des Verweises in Art. 31 BauR in Bezug auf die Qualifikation als unterirdische Baute auch ausserhalb der Wohn- und Wohn-Gewerbe-Zonen zur Anwendung gelangt, haben Bauten und Anlagen den natürlichen Terrainverlauf zu respektieren; dabei ist namentlich die Höhenlage des Erdgeschosses auf das gewachsene Terrain auszurichten (Abs. 1). Terrainveränderungen im Sinne von Art. 40 BauR wiederum sind zulässig, wenn sie bautechnisch zwingend notwendig sind oder einer besseren Umgebungsgestaltung dienen. Indes haben auch sie sich dem Geländeverlauf der Umgebung anzupassen (Abs. 2). Laut Art. 40 BauR sind Auffüllungen unter Berücksichtigung von Art. 39 BauR ansprechend zu gestalten und haben sich dem gewachsenen Terrainverlauf gut anzupassen. Mit Ausnahme kleinräumiger Geländemulden darf dabei die Höhe von 1.20 m ab dem gewachsenen Terrain nicht überschritten werden (Abs. 2). Böschungen dürfen bis 0.50 m an die Grundstücksgrenze oder an Verkehrsflächen reichen, wobei die maximal zulässige Neigung der Böschung 2:3 beträgt (Abs. 3). Die genannten Vorschriften werden in Anhang 2 BauR grafisch erläutert.

Den kommunalen Behörden steht bei der Anwendung unbestimmter Rechtsbegriffe, welche lokale Umstände betreffen, ein Beurteilungs- bzw. Ermessensspielraum zu. Das Verwaltungsgericht hat sich bei der Überprüfung solch unbestimmter Rechtsbegriffe eine richterliche Zurückhaltung aufzuerlegen. Die Zurückhaltung bei der Überprüfung



von Ermessensentscheiden zur Wahrung der Gemeindeautonomie (Art. 50 Abs. 1 BV, Art. 89 Abs. 1 der Verfassung des Kantons St. Gallen; SR 131.225, sGS 111.1, KV) darf jedoch nicht so weit gehen, dass sich Rechtsmittelbehörden auf eine Willkürprüfung beschränken, weil eine solche Beschränkung mit der Rechtsweggarantie gemäss Art. 29a BV und bei Anwendung von Vorschriften des Raumplanungsgesetzes (so Art. 33 Abs. 3 lit. b RPG) nicht vereinbar wäre (vgl. dazu das von der Beschwerdeführerin angerufene Urteil BGE 145 I 52 E. 3.6 und VerwGE B 2019/219 vom 29. August 2020 E. 8.2 je mit Hinweisen, VerwGE B 2013/70 vom 8. Juli 2014 E. 4.1 mit Hinweisen, insbesondere auf B. Heer, St. Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, N 64 ff., VerwGE B 2018/219 vom 28. Februar 2019 E. 9.1 und VerwGE B 2013/116 vom 14. Mai 2014 E. 3.1 je mit Hinweisen sowie Linder/von Rappard-Hirt, in: Bereuter/Frei/Ritter [Hrsg.], a.a.O., N 5 ff. zu Art. 1 PBG).

3.2.

Vorweg ist unbestritten geblieben, dass der südliche Teil des projektierten Pavillons innerhalb des Grenzabstandsbereichs von 4.0 m zur Parzelle Nr. 004 vorgesehen ist und dort nicht unter dem gewachsenen resp. natürlichen Terrain zu liegen kommen würde. Nach Art. 31 BauR ist daher zu prüfen, ob dieser Bau- bzw. Gebäudeteil unter einem im Sinne von Art. 39 f. BauR in zulässiger Weise gestalteten Terrain zu liegen kommen wird. Nur dann gilt er als unterirdisch.

Die Beschwerdeführerin stellt sich auf den Standpunkt (act. 5, S. 4-9 Ziff. III/A, act. 18, Ziff. III/4-11, IV/B-H), gemäss ihrer jahrelangen Praxis zu Art. 31 BauR sei es ausdrücklich zulässig, das Terrain künstlich zu gestalten, um eine unterirdische Baute zu erreichen. Zahlreiche andere Gemeinden würden eine vergleichbare Regelung kennen, so beispielsweise die Politische Gemeinde B. in Art. 20 Abs. 2 ihres Baureglements. Eine Aufschüttung zur Erreichung dieses zulässigen Zwecks sei eo ipso immer bautechnisch zwingend. Die geplante Aufschüttung über dem südlichsten Teil des Pavillons im Grenzabstandsbereich entspreche in geradezu idealtypischer Weise dem Fall, welchen der kommunale Gesetzgeber zur Schaffung einer unterirdischen Baute unter dem gestalteten Terrain habe zulassen wollen. In Erwägung 7 f. des Einspracheentscheids vom 18./25. November 2019 habe sie sich denn auch ausführlich mit den optisch-ästhetischen Auswirkungen des strittigen Baugesuchs auseinandergesetzt. Danach komme lediglich die Überdeckung des Pavillons mit einer Stärke von 0.7 m über dem gewachsenen Terrain zu liegen. Diese Überdeckung solle gegenüber dem südlich angrenzenden Grundstück Nr. 004 bis auf eine Distanz von 4.10 m auf der Ost- bzw. 4.07 m auf der Westseite mit einer Aufschüttung überdeckt werden, welche gegenüber dem Grundstück Nr. 004 als



Böschung ausgestaltet werden solle. Das natürlich gewachsene Terrain steige in Nord-Südrichtung leicht an. Die entlang der Ost- und Westfassade zur Angleichung des Terrains vorgesehenen Aufschüttungen nähmen diesen ansteigenden Terrainverlauf auf und führten ihn lediglich minim steiler weiter. Sie würden sowohl auf der Ost- wie der Westseite die baureglementarisch zulässige maximale Höhe von 1.20 m ab dem gewachsenen Terrain einhalten. Die gegenüber Grundstück Nr. 004 neu gestaltete Böschung verlaufe auf einer einheitlichen Höhenlage und halte sowohl die vorgeschriebene Neigung als auch den erforderlichen Abstand ein. Aufgrund dieser differenzierten Würdigung sei sie sachlich begründet zum Ergebnis gelangt, dass die vorgesehene Terrainaufschüttung die reglementarisch vorgeschriebenen Anforderungen einhalte, sich in diesem Rahmen bestmöglich an den bereits bestehenden Geländeverlauf anpasse und daher zulässig sei. Indem die Vorinstanz lapidar das Gegenteil behauptete, habe sie ohne Not und nachvollziehbare Begründung ihr eigenes Ermessen an Stelle des von ihr pflichtgemäss und mit nachvollziehbarer Begründung ausgeübten Ermessens gesetzt. Im Übrigen sei die gewählte Höhenlage des neuen Pavillons aus betrieblichen Gründen notwendig.

3.3.

Nicht umstritten ist, dass die fragliche Aufschüttung die gemäss Art. 40 Abs. 2 Satz 2 BauR maximal zulässige Höhe von 1.20 m ab dem gewachsenen Terrain nicht überschreitet; ebenso, dass die projektierte Böschung den Anforderungen von Art. 40 Abs. 3 BauR (Abstand, Neigung) entspricht. Allerdings beschränkt sich der Verweis in Art. 31 BauR hinsichtlich des in zulässiger Weise gestalteten Terrains nicht allein auf diese beiden Bestimmungen. Vielmehr hat eine Terraingestaltung auch die Voraussetzungen von Art. 39 BauR und Art. 40 Abs. 2 Satz 1 BauR zu erfüllen, um als "in zulässiger Weise gestaltet" gelten zu können. Wie bereits ausgeführt, setzt Art. 39 Abs. 2 Satz 1 BauR dafür alternativ voraus, dass die Terrainveränderung im Sinne von Art. 40 BauR entweder bautechnisch zwingend notwendig ist oder einer besseren Umgebungsgestaltung dient.

Zunächst kann der Beschwerdeführerin nicht gefolgt werden, soweit sie eine Aufschüttung, welche die Anforderungen von Art. 40 Abs. 2 und 3 BauR erfüllt, als im Sinne von Art. 39 Abs. 2 Satz 1 BauR bautechnisch zwingend erachtet, wenn sie die Qualifikation einer Baute als unterirdisch gemäss Art. 31 BauR bezweckt. Eine solche Auslegung steht diametral in Widerspruch zum Wortlaut von Art. 31 in Verbindung mit Art. 39 Abs. 2 Satz 1 BauR. Danach setzt die Qualifikation einer Baute als unterirdisch nämlich voraus, dass sie unter dem in zulässiger Weise gestalteten Terrain, d.h. in diesem Zusammenhang unter einer bautechnisch zwingend erforderlichen



Terrainveränderung, liegt. Entgegen anderslautender Darstellung der Beschwerdeführerin kann damit das Erfüllen des Erfordernisses "bautechnisch zwingend notwendige Terrainveränderung" nur Voraussetzung für die – und nicht Folge der – Qualifikation einer Baute als unterirdisch sein. Damit der von der Beschwerdeführerin ersonnenen Argumentationskonstrukt gefolgt hätte werden können, hätte der Verweis in Art. 31 BauR das Erfordernis "bautechnisch zwingend notwendig" gemäss Art. 39 Abs. 2 Satz 1 BauR nicht mitumfassen dürfen. Die Qualifikation eines Bau- oder Gebäudeteils als unterirdisch im Sinne von Art. 31 BauR setzt somit, soweit alternativ darauf abgestellt wird, voraus, dass dieser unter einer Terrainveränderung zu liegen kommt, welche bautechnisch zwingend notwendig ist. Aus den Begründungen der Beschwerdeführerin geht nicht einmal ansatzweise hervor, inwiefern die vorliegend strittige Terrainveränderung bautechnisch zwingend notwendig sein sollte. Die Berufung der Beschwerdeführerin auf eine jahrelang geübte Praxis vermag daran nichts zu ändern. Die Beschwerdeführerin hat es unterlassen, diese angebliche – und wohl gesetzwidrige – Praxis auch nur in Ansätzen zu belegen. Ebenso wenig kann sie aus dem anderslautenden Art. 20 Abs. 2 des Baureglements der Politischen Gemeinde B. __ etwas zu ihren Gunsten ableiten. Unter diesen Umständen ist der Schluss der Vorinstanz in Erwägung 3.5 des angefochtenen Entscheids (act. 2, S. 7 f.) nicht zu beanstanden, wonach die streitbetroffene Terrainveränderung bautechnisch nicht zwingend notwendig ist. Diesbezüglich kann der Vorinstanz nicht vorgeworfen werden, sie habe in unzulässiger Weise in den der Beschwerdeführerin zustehenden Ermessensspielraum eingegriffen.

Wie die Vorinstanz in Erwägung 3.5 des angefochtenen Entscheids (act. 2, S. 7 f.) im Ergebnis sodann zutreffend erkannt hat, ist im Weiteren nicht ersichtlich und wird von der Beschwerdeführerin auch nicht dargetan, inwiefern eine bessere Umgebungsgestaltung im Sinne von Art. 39 Abs. 2 Satz 1 BauR erreicht werden sollte. Zu keinem anderen Schluss führt, dass gemäss der Beschwerdeführerin nur die Überdeckung des Pavillons mit einer Stärke von 0.7 m über dem gewachsenen Terrain zu liegen komme, die fragliche Aufschüttung den in Nord-Südrichtung leicht ansteigenden Verlauf des natürlich gewachsenen Terrains lediglich minim steiler weiterführe sowie die gegenüber Grundstück Nr. 004 neu gestaltete, 70 m lange und 1.20 m hohe Böschung auf einer einheitlichen Höhenlage verlaufen und sich die Terrinaufschüttung nach Ansicht der Beschwerdeführerin dadurch im Sinne von Art. 39 Abs. 2 Satz 2 BauR oder Art. 40 Abs. 2 Satz 1 BauR bestmöglich an den bereits bestehenden Geländeverlauf anpassen solle. Soweit sich die Beschwerdeführerin diesbezüglich auf den Schnitt in Anhang 2 BauR beruft, kann daraus bereits daher nichts zu ihren Gunsten ableiten, weil dieser eine Aufschüttung im ebenen Gelände –



nicht wie hier im sanft abfallenden Gelände – abbildet (zutreffend: act. 15, S. 9 Ziff. IV/12).

Bereits aus den dargelegten Gründen kann vorliegend nicht davon ausgegangen werden, dass der innerhalb des ordentlichen Grenzabstands zum Grundstück Nr. 004 gelegene Teil des Pavillons unter einem im Sinne von Art. 31 in Verbindung mit Art. 39 f. BauR "in zulässiger Weise" gestalteten Terrain zu liegen kommen wird. Damit kann er aber nicht als grenzabstandsprivilegierte unterirdische Baute qualifiziert werden. Entsprechend hält das strittige Bauvorhaben den vorgeschriebenen Grenzabstand von 4.0 m (Art. 13 Abs. 1 Satz 1 BauR) gegenüber der Parzelle Nr. 004 nicht ein. Da die Beschwerdeführerin hinsichtlich der von ihr geltend gemachten betrieblichen Notwendigkeit (act. 18 Ziff. III/18) nicht weiter nachgewiesen hat, ob (etwa auf Grundlage eines Sondernutzungsplans) parzellenübergreifende Alternativprojekte realisiert werden könnten, sind auch die Voraussetzungen für die Erteilung einer Ausnahmegewilligung nach Art. 23 RPG in Verbindung mit Art. 108 PBG, insbesondere das Vorliegen besonderer Verhältnisse (Abs. 1), nicht erfüllt (vgl. dazu M. E. Looser, in: Bereuter/Frei/Ritter [Hrsg.], a.a.O., N 6-10 zu Art. 108 PBG, VerwGE B 2019/77; B 2019/78 vom 11. Februar 2020 E. 13, VerwGE B 2019/124 vom 23. Januar 2020 E. 3.3.4 und VerwGE B 2018/99 vom 13. Januar 2019 E. 5.3.5 teilweise mit Hinweis[en], siehe demgegenüber zum alten Art. 77 BauG VerwGE B 2018/41 vom 19. November 2018 E. 2.2, VerwGE B 2012/239 vom 16. April 2014 E. 6.1-6.3 und VerwGE B 2010/105 vom 16. Dezember 2010 E. 4.4.3 je mit Hinweis[en]). Deswegen erweist sich das vorliegend strittige Baugesuch so oder anders nicht als bewilligungsfähig. Die Beschwerde ist somit abzuweisen. Bei diesem Ergebnis braucht nicht abschliessend erörtert zu werden, ob der Pavillon die Vorgaben von Art. 39 Abs. 1 BauR erfüllt, er einen Mehrlängenzuschlag einhalten müsste (vgl. dazu Art. 65 BauG und Art. 13 Abs. 2 BauR sowie E. 4 des angefochtenen Entscheids, act. 2, S. 8 f.), oder ob die geplante Auffüllung im Sinne von Art. 40 Abs. 2 Satz 1 BauR ansprechend gestaltet ist. Ebenso erübrigen sich bei diesem Ausgang die von den Beschwerdegegnern beantragten Beweisvorkehren (act. 15, S. 6, 8 Ziff. IV/6b, 10).

4.

Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend sind die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens der Beschwerdeführerin aufzuerlegen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidegebühr von CHF 3'000 ist angemessen (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung; sGS 941.12, GKV); auf die Erhebung wird verzichtet (Art. 95 Abs. 3 VRP).

Der Verlegung der amtlichen Kosten entsprechend hat die Beschwerdeführerin die



obsiegenden Beschwerdegegner, deren Rechtsvertreter keine Kostennote eingereicht hat, für das Beschwerdeverfahren ermessensweise pauschal mit insgesamt CHF 3'000 zuzüglich CHF 120 Barauslagen (vier Prozent von CHF 3'000) und CHF 240.25 Mehrwertsteuer (7,7 Prozent von CHF 3'120) zu entschädigen (Art. 98 Abs. 1 und 2 in Verbindung mit Art. 98^{bis} VRP; Art. 30 Ingress und lit. b Ziff. 1 sowie Art. 31 Abs. 1 und 2 des Anwaltsgesetzes; sGS 963.70, AnwG; Art. 6, Art. 22 Abs. 1 Ingress und lit. b, Art. 28^{bis} sowie Art. 29 der Honorarordnung, sGS 963.5, HonO).

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht auf dem Zirkulationsweg zu Recht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von CHF 3'000 werden der Beschwerdeführerin auferlegt; auf die Erhebung wird verzichtet.

3.

Die Beschwerdeführerin entschädigt die Beschwerdegegner für das Beschwerdeverfahren ausseramtlich mit insgesamt CHF 3'120 (inklusive Barauslagen) zuzüglich CHF 240.25 Mehrwertsteuer.