



Fall-Nr.:	B 2022/161
Stelle:	Verwaltungsgericht
Rubrik:	Verwaltungsgericht
Publikationsdatum:	28.03.2023
Entscheiddatum:	16.03.2023

Entscheid Verwaltungsgericht, 16.03.2023

Baurecht. Baubewilligung Vorbaute/Loggia. Grenzabstandsprivilegierung. Gemäss kommunalem Baureglement dürfen Vorbauten von weniger als einem Drittel der Fassadenlänge sowie durchgehende Dachvorsprünge und Sonnenschutzkonstruktionen den Grenz- und den Strassenabstand um maximal 1.50 m unterschreiten. Streitig war die Interpretation der Vorinstanz, wonach gestützt auf die BauR-Bestimmung Vorbauten beliebiger Länge auf einem Drittel der Fassadenlänge den Grenzabstand um 1.5 m unterschreiten dürften. Das Verwaltungsgericht hielt fest, der Sinn der erwähnten BauR-Bestimmung liege darin, dass nur (kleinere) Vorbauten, welche eine bestimmte Länge nicht überschreiten und als Folge davon die Nachbarliegenschaft optisch und von der Nutzung her nur in relativ geringem Umfang beeinträchtigen würden, abstandsprivilegiert sein sollen. Sobald jedoch eine Vorbaute ein bestimmtes Längenmass überschreite und damit auch die Nachbarliegenschaft stärker tangiere, solle sie vollumfänglich den regulären, für die Hauptbaute geltenden Grenzabstand einhalten und falle für die Grenzabstandsprivilegierung ausser Betracht. Die Interpretation der Vorinstanz, wonach gestützt auf die BauR-Bestimmung Vorbauten beliebiger Länge auf einem Drittel der Fassadenlänge den Grenzabstand um 1.5 m unterschreiten dürften, würde eine Abweichung vom klaren Wortlaut der Bestimmung erfordern. Sachliche Gründe für eine Abweichung vom Wortlaut von Art. 17 Abs. 2 BauR seien weder erkennbar noch würden solche von der Vorinstanz oder der Beschwerdebeteiligten genannt. Mithin wäre lediglich eine Anbaute mit einer Länge von insgesamt rund 2.8 m (ein Drittel von 8.38 m) im Sinn der BauR-Bestimmung grenzabstandsprivilegiert und damit mit einer Grenzabstandsunterschreitung bewilligungsfähig. Der Umstand allein, dass die streitige Anbaute von insgesamt 4.15 m Länge lediglich auf eine Länge von 1.4 m in den Grenzabstand rage und die übrige Länge von 2.85 m der Anbaute den Grenzabstand nicht verletze, vermöge nichts an der (gänzlich) fehlenden Grenzabstandsprivilegierung der geplanten Anbaute und damit



der fehlenden Bewilligungsfähigkeit zu ändern. Die von der Beschwerdebeteiligten (Gemeinde) vorgenommene und von der Vorinstanz bestätigte extensive Interpretation von Art. 17 Abs. 2 BauR erweise sich mit Blick auf den klaren Wortlaut der Bestimmung und deren Sinn als unzulässig. Das von der Vorinstanz bestätigte Ergebnis würde eine entsprechende Reglementsänderung bzw. eine Umsetzung von Art. 81 PBG (sGS 731.1) voraussetzen. Soweit mit dem Hinweis der Beschwerdebeteiligten auf ihre Praxis für die Handhabung der BauR-Bestimmung ("stetige Handhabung") den Beschwerdegegnern sinngemäss eine Gleichbehandlung (im Unrecht) zugestanden werden solle, sei festzuhalten, dass der Grundsatz der Gesetzmässigkeit der Verwaltung dem Rechtsgleichheitsgebot bzw. dem Anspruch auf Gleichbehandlung im Unrecht in der Regel vorgehe. Wenn eine Behörde in einem Fall eine vom Gesetz abweichende Entscheidung getroffen habe, resultiere daraus grundsätzlich kein Anspruch, in einer vergleichbaren Situation ebenfalls abweichend von der Norm behandelt zu werden. Dieser Anspruch bestehe solange nicht, als es sich nur um einzelne abweichende Fälle handle und es die Behörde nicht ablehne, die geübte gesetzwidrige Praxis aufzugeben. Vorliegend habe die Beschwerdebeteiligte auf die Einreichung von Belegen für die von ihr geltend gemachte Praxis verzichtet. Diese habe dementsprechend als nicht nachgewiesen zu gelten. Gutheissung der Beschwerde und Aufhebung des vorinstanzlichen Entscheids (Verwaltungsgericht, B 2022/161). Gegen dieses Urteil wurde Beschwerde beim Bundesgericht erhoben (Verfahren 1C_204/2023).

Entscheid vom 16. März 2023

Besetzung

Abteilungspräsidentin Lendfers; Verwaltungsrichterin Zindel, Verwaltungsrichter Steiner; Gerichtsschreiber Schmid

Verfahrensbeteiligte

A.____ und B.____,

Beschwerdeführer,



St.Galler Gerichte

vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Walter Wagner, Schwager Mätzler Schneider,
Poststrasse 23, Postfach 1936, 9001 St. Gallen,

gegen

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

Vorinstanz,

C.__ und D.__,

Beschwerdegegner,

vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Benno Lindegger, Wildeggsstrasse 24,
9000 St. Gallen,

und

Politische Gemeinde X.__,

Beschwerdebeteiligte,

Gegenstand

Baubewilligung (Vorbau/Loggia, E.__-strasse 00 __, X.__)

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A.

A.a.

C.__ und D.__ sind Eigentümer des in der Wohnzone W2a (Zonenplan der Gemeinde X.__ vom 14. September 2015) gelegenen und mit einem Wohnhaus überbauten



St.Galler Gerichte

Grundstücks Nr. 001___, Grundbuch X.___. Das benachbarte Grundstück Nr. 002___ steht im Eigentum von A.___ und B.___. Es liegt ebenfalls in der Wohnzone W2a und ist mit einem Wohnhaus überbaut. Mit Baugesuch vom 7. Dezember 2021 beantragten C.___ und D.___ bei der Gemeinde X.___ die Baubewilligung für die Erstellung einer Loggia (Vorbaute) an der Westfassade ihres Wohnhauses. Innert der Auflagefrist erhoben A.___ und B.___ Einsprache gegen das Bauvorhaben mit der Begründung, dass eine Vorbaute lediglich punktuell abgestützt werden dürfe und lediglich einen Drittel der Fassadenlänge der Hauptbaute einnehmen dürfe, um von der Grenzabstandprivilegierung nach Art. 17 des Baureglements der Gemeinde X.___ (BauR) vom 13. Oktober 1998/20. August 2013 profitieren zu können. Die geplante Vorbaute erfülle diese Anforderungen nicht, weshalb sie allseitig einen Grenzabstand von 5 m einzuhalten habe.

A.b.

Mit Beschluss vom 1. März 2022 erteilte der Gemeinderat X.___ die Baubewilligung unter Bedingungen und Auflagen (u.a. Vergrösserung des Durchbruchs in der Südfassade beidseits um 50 cm und Kürzung der Wand in der Westfassade um 20 cm) und wies die Einsprache ab (act. G 7/1 Beilage 1). Den gegen diesen Beschluss von Rechtsanwalt lic. iur. Walter Wagner, St. Gallen, für A.___ und B.___ erhobenen Rekurs vom 25. März 2022 (act. G 7/1) wies das Bau- und Umweltdepartement des Kantons St. Gallen mit Rekursentscheid vom 14. Juli 2022 ab und auferlegte den Rekurrenten die amtlichen und ausseramtlichen Kosten (act. G 2).

B.

B.a.

Gegen diesen Rekursentscheid erhob Rechtsanwalt Wagner für A.___ und B.___ mit Eingabe vom 29. August 2022 Beschwerde (act. G 1) mit den Anträgen, der Entscheid sowie der Einspracheentscheid vom 1. März 2022 seien aufzuheben und das Baugesuch sei abzuweisen (Ziffer 1 und 2). Eventualiter sei der Einspracheentscheid vom 1. März 2022 aufzuheben und die Baubewilligung sei für eine Loggia mit einer Länge von maximal einem Drittel der Fassadenlänge und zwei Stützen zu erteilen (Ziffer 3). Die amtlichen Kosten des Rekursverfahrens sowie die amtlichen und ausseramtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens seien den Beschwerdegegnern unter solidarischer Haftbarkeit aufzuerlegen. Die Beschwerdegegner seien unter solidarischer Haftbarkeit zu verpflichten, die Beschwerdeführer für das Rekursverfahren ausseramtlich zu entschädigen (Ziffern 4-6).



B.b.

In den Vernehmlassungen vom 21. September 2022 (act. G 6) und 26. September 2022 (act. G 9) beantragten die Vorinstanz und die Beschwerdebeteiligte Abweisung der Beschwerde. Zur Begründung verwiesen sie auf den angefochtenen Entscheid. Die durch Rechtsanwalt lic. iur. Benno Lindegger, St. Gallen, vertretenen Beschwerdegegner stellten in der Vernehmlassung vom 15. Oktober 2022 den Antrag auf Abweisung der Beschwerde, unter Kosten- und Entschädigungsfolge zulasten der Beschwerdeführer (act. G 10).

B.c.

Mit Replik vom 9. November 2022 bestätigte der Rechtsvertreter der Beschwerdeführer seine Anträge und Ausführungen (act. G 13). Mit Eingaben vom 15. und 28. November 2022 hielten die Beschwerdebeteiligte und die Beschwerdegegner an ihren Standpunkten fest (act. G 15 und 16).

B.d.

Auf die Vorbringen in den Eingaben des vorliegenden Verfahrens wird, soweit für den Entscheid erforderlich, in den nachstehenden Erwägungen eingegangen.

Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

1.

Das Verwaltungsgericht ist zum Sachentscheid zuständig (Art. 59^{bis} Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, VRP). Die Beschwerdeführer sind als Baugesuchsteller und Adressaten des angefochtenen Entscheids zur Beschwerde befugt (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 VRP). Die Beschwerde wurde mit Eingabe vom 29. August 2022 rechtzeitig erhoben und erfüllt in formeller und inhaltlicher Hinsicht die gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 sowie Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Auf die Beschwerde ist einzutreten.

Der erstinstanzliche Entscheid der Beschwerdebeteiligten datiert vom 1. März 2022 und erging damit nach Inkrafttreten des Planungs- und Baugesetzes (sGS 731.1, PBG) am 1. Oktober 2017 (nGS 2017-049). Mit Blick auf das Kreisschreiben Übergangsrechtliche Bestimmungen im Planungs- und Baugesetz [PBG] vom 8. März 2017, Baudepartement, Juristische Mitteilungen 2017/I/1 S. 3 f. bleibt das bis



30. September 2017 gültige Gesetz über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht (Baugesetz; nGS 32-47, BauG, in der Fassung vom 1. Januar 2015) auf das vorliegende Verfahren insoweit weiterhin anwendbar, als der kommunale Zonenplan und das Baureglement der Beschwerdegegnerin im Hinblick auf die Umsetzung des PBG noch nicht revidiert und in Kraft gesetzt sind. Die Bestimmungen des PBG gelten lediglich insoweit, als sie im Kreisschreiben für unmittelbar anwendbar erklärt werden. Die hier in Betracht fallenden Art. 76 und 81 PBG erfordern eine Umsetzung im Baureglement bzw. sind nicht direkt anwendbar.

2.

2.1.

In der Wohnzone 2a gilt gemäss Art. 6 BauR ein kleiner Grenzabstand 5 m und ein grosser Grenzabstand von 8 m. Gemäss Art. 17 BauR sind Vorbauten Bauteile, welche über die Fassade vorspringen, wie Balkone, Erker, Vortreppen, Vordächer, Dachvorsprünge und Sonnenschutzkonstruktionen. Sie dürfen punktuell abgestützt werden, ausgenommen innerhalb des Strassenabstandes gegenüber Staatsstrassen (Abs. 1). Vorbauten von weniger als einem Drittel der Fassadenlänge sowie durchgehende Dachvorsprünge und Sonnenschutzkonstruktionen dürfen den Grenz- und den Strassenabstand um maximal 1.50 m unterschreiten (Abs. 2). Die Beschwerdebeteiligte verfügte im Beschluss vom 1. März 2022 als Auflage für die Baubewilligung, dass die Vorbaute nicht beheizt werden dürfe. Sodann müsse der erdgeschossige Durchbruch in der Südfassade beidseitig um 50 cm vergrössert und der erdgeschossige Wandflügel in der Westfassade um 20 cm verkürzt werden, damit die Vorschrift der einzig punktuellen Abstützung des Vorbaus eingehalten sei (act. G 7/1 Beilage 1 Dispositiv-Ziffer 4).

2.2.

Mit Bedingungen und Auflagen (Nebenbestimmungen) zur Baubewilligung können nur Hindernisse von untergeordneter Bedeutung beseitigt werden. Die Einhaltung grundlegender Baurechtsnormen ist in einem einzigen und einheitlichen Baubewilligungsverfahren zu prüfen (B. Heer, St. Gallisches Bau- und Planungsrecht, 2003, Rz. 869). Die Vorinstanz legte im angefochtenen Entscheid dar, die Beschwerdebeteiligte sei davon ausgegangen, dass die Abstützung des geplanten



Vorbaue nicht einzig punktuell erfolge und die Fassadenkonstruktion unter dem Bauteil insbesondere an der Südfassade als Wandscheibe mit einem Durchbruch wirke und nicht als reines Stützelement. Zwar erwecke der fassadenähnliche Umbau der Vorbaute den Eindruck, dass die Vorbaute von einer Fassadenkonstruktion getragen werde. Den eingereichten Bauplänen sei jedoch zu entnehmen, dass die Vorbaute tatsächlich auf lediglich zwei Metallpfeilern (Planauszüge "Fassadenansicht West", "Fassadenansicht Nord" und "Fassadenansicht Süd", 1:50, vom 1. Dezember 2021; act. G 2 S. 8) punktuell abgestützt werden solle. Somit diene die Auflage, die Seitenwände des Unterbaus zu verschmälern, lediglich der Gestaltungsoptimierung und habe keine konstruktiven Auswirkungen. Damit handle es sich bei der Auflage zur Verschmälerung des Unterbaus der Vorbaute um ein legitimes Mittel zur Behebung eines Bauhindernisses von bloss untergeordneter Bedeutung. Im Weiteren sei vorliegend in westlicher Richtung, wo die geplante Vorbaute zu liegen kommen solle, unbestrittenermassen der kleine Grenzabstand zu beachten. Eine Maximallänge oder eine maximale Anzahl von (den ordentlichen Grenzabstand einhaltenden) Vorbauten gebe weder das BauR noch das BauG, welches den Begriff der Vorbaute nicht definiere, vor. Vorbauten, sofern sie den ordentlichen Grenzabstand einhalten würden, seien in unbeschränkter Anzahl und auf der gesamten Fassadenlänge zulässig. Eine Bewilligung für ein Bauvorhaben sei zu erteilen, wenn keine im öffentlichen Recht begründeten Hindernisse vorlägen. Eine den ordentlichen Grenzabstand einhaltende Vorbaute über die gesamte Fassadenlänge entspreche genauso den Regelbauvorschriften wie eine grenzabstandsprivilegierte Vorbaute von weniger als einem Drittel der Fassadenlänge. Dem Wortlaut von Art. 17 Abs. 1 und 2 BauR sei nicht zu entnehmen, dass eine Kombination von privilegierter und nicht privilegierter Vorbaute unzulässig wäre und dass eine Vorbaute von mehr als einem Drittel der Fassadenlänge das Grenzabstandsprivileg gänzlich verliere. "Damit widerspricht die Realisierung einer Vorbaute über die Hälfte der Fassadenlänge, wobei ein Teil der Vorbaute, welcher weniger als ein Drittel der Fassadenlänge beträgt und den Grenzabstand bis zum festgelegten Mass unterschreitet, nicht den Regelbauvorschriften und ist bewilligungsfähig" (act. G 2 S. 8 f.).

2.3.

Die Beschwerdeführer wenden ein, das Bauvorhaben verletze auf einer Länge von 1.4 m den kleinen Grenzabstand um 95 cm. Eine Ausnahmbewilligung sei nicht



beantragt bzw. erteilt worden. Es werde auch bestritten, dass eine entsprechende Ausnahmesituation vorliege. Die Beschwerdebeteiligte habe die Baubewilligung mit dem Hinweis auf eine "stetige Handhabung" der Drittelsregelung erteilt, wonach diese nur auf jenen Teil einer Vorbaute angewendet werde, welcher die ordentlichen Abstände nicht einhalte. Die Beschwerdebeteiligte habe damit eingestanden, dass die Anwendung der "Drittelsregelung" nicht ihrem Reglement entspreche, sondern aufgrund einer "stetigen Handhabung" so angewendet werde. Die Vorinstanz habe den Sachverhalt insofern nicht richtig festgestellt, indem sie die Abstützungen mit Fassadengestaltung als punktuelle Abstützung qualifiziert habe. Eine "punktuelle" Abstützung sei nicht irgendeine Abstützung, welche mit willkürlich ergänzten Fassadenkonstruktionen zu einem eigenen funktionalen Bauteil (Unterstand, Windschutz usw.) werden könne. Bei der von der Beschwerdebeteiligten als Auflage bestimmten Reduzierung der Fassadenkonstruktion handle es sich um eine unrichtige Feststellung des (künftigen) Sachverhalts. Die Beschwerdebeteiligte habe die von ihr angeführte "stetige Handhabung" bzw. eine verpflichtende Praxis nicht belegt. Diesbezüglich habe die Vorinstanz den Sachverhalt unvollständig festgestellt. Mit der unrichtigen Feststellung des Sachverhalts, wonach es sich bei den zwar aufgrund der Auflagen reduzierten Fassadenteile um Abstützungselemente handle, werde auch Art. 17 Abs. 1 BauR verletzt. Falls Fassadenteile zulässig wären, würde es sich nicht mehr um eine Vor-, sondern um eine Anbaute handeln. Diese wäre aber nicht zulässig, weil sie sich über mehr als ein Geschoss erstrecken würde. Eine Abstützung sei gerade deshalb nur punktuell auszuführen. Wenn die Metallstützen für eine Abstützung reichen würden, seien keine weiteren baulichen Verkleidungen oder Fassadenteile zulässig, die nicht mehr als Abstützung dienen würden; hier gewähre das BauR der Bewilligungsbehörde kein Ermessen. Der angefochtene Entscheid verletze sodann Art. 17 Abs. 2 BauR. Das Abstandsprivileg komme allein für Vorbauten von weniger als einem Drittel der Fassadenlänge zur Anwendung. Die Bestimmung sehe nicht vor, dass eine Vorbaute den Grenzabstand um weniger als einen Drittel der Fassadenlänge um 1.5 m unterschreiten dürfe. Wenn das BauR nur Vorbauten mit einer maximalen Fassadenlänge von einem Drittel privilegiere, müsse diese gesetzliche Ordnung (im Sinn von Art. 146 PBG) angewendet werden. Anders verhalte es sich allenfalls bei Bestehen einer langjährigen reglementswidrigen Praxis, welche eine Gleichbehandlung der Baugesuchsteller rechtfertigen könne (act. G 1).



Die Beschwerdegegner halten unter anderem fest, dass die baulichen Anforderungen von Art. 17 Abs. 1 BauR vom Bauvorhaben erfüllt würden. Das Ausmass der Vorbaute sei nach Art. 17 Abs. 2 BauR begrenzt, soweit sie den privilegierten Grenzabstand beanspruche. Art. 17 kombiniere weder in seinen jeweiligen Absätzen noch in deren Kombination privilegierte und nicht privilegierte Vorbauten. Ein anderes Resultat würde dem Zweck der Abstandsbestimmungen widersprechen. Deren Schutzwirkung werde für Vorbauten erreicht, indem sie sich wie die Hauptbaute in den ordentlichen Grenzabständen befänden. Einer Sonderregelung bedürfe nur jener Teil, der den ordentlichen Grenzabstand unterschreite. Die geplante Loggia weise aufgrund der Auflagen der Vorinstanz die Merkmale einer Vorbaute auf und stelle eine solche dar. Sie erfülle die Anforderungen zum privilegierten Grenzabstand nach Art. 17 Abs. 2 BauR (act. G 10).

2.4.

2.4.1.

Streitig ist, ob die Vorinstanz den Beschluss der Beschwerdebeteiligten vom 1. März 2022 im angefochtenen Entscheid zu Recht bestätigte. Nach den Feststellungen der Beschwerdebeteiligten im erwähnten Beschluss fällt eine Einstufung als *Anbaute* (vgl. zu diesem Begriff VerwGE B 2013/70 vom 8. Juli 2014 E. 4.1) im Sinn von Art. 15 BauR nicht in Betracht, weil das Bauvorhaben die Masse gemäss Art. 15 Abs. 1 BauR überschreitet (act. G 7/1 Beilage S. 3). Die Qualifikation der geplanten Baute als *Vorbaute* im Sinn von Art. 17 Abs. 1 BauR blieb vorliegend auch von Seiten der Beschwerdeführer (act. G 1 S. 4 Ziffer 2) unbestritten. Art. 17 Abs. 1 BauR lässt die Möglichkeit zu, eine (nicht bis zum Boden reichende) Vorbaute punktuell abzustützen. Die geplante geschlossene Baute beinhaltet einen wärme gedämmten Wohnraum und erstreckt sich über die Hälfte der Fassade der Hauptbaute. Zu beachten ist in diesem Zusammenhang, dass als Fassade nach der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung derjenige Bauteil gilt, der eine eigentliche Wärmedämmung im bautechnischen Sinn beinhaltet (VerwGE B 2020/86 vom 6. November 2020 E. 4.1 m.H.). Die Wände der Vorbaute bilden dementsprechend Teil bzw. Fortsetzung der Fassade der Hauptbaute. Die geplante Baute qualifiziert sich im Wesentlichen deshalb als Vorbaute, weil sie nicht zum Boden reicht und daher konstruktionsbedingt einer (punktuellen) Abstützung



bedarf. Die Beschwerdebeteiligte ging im Rahmen ihres Ermessens vom Vorliegen einer Vorbaute (und nicht von einem Teil der Hauptbaute) aus und ordnete eine Verschmälerung der Fassadenkonstruktion unterhalb des Bauteils an, um dem Erscheinungsbild einer punktuellen Abstützung im Sinn von Art. 17 Abs. 1 BauR zu entsprechen (vgl. act. G 7/1 Beilage 1 S. 3 f.). Diese Ermessensausübung lässt sich nicht beanstanden.

2.4.2.

Die Vorbaute soll gemäss Auflagen in der im angefochtenen Entscheid bestätigten Bewilligungsverfügung vom 1. März 2022 an zwei Orten (durch Metallpfeiler) abgestützt sein; die geplanten Fassadenteile sollen im Bereich der Abstützungen verschmälert werden (vgl. act. G 7/1 Beilage 1). Gemäss Plan "Fassadenansicht West" 1:50 vom 1. Dezember 2021 (act. G 7/5 Beilage) soll der eine Metallpfeiler durch ein (verschmälertes) Fassadenelement verkleidet werden. Eine entsprechende Verkleidung soll auch der Wandflügel zwischen Loggia und Hauptbaute erhalten (Pläne "Fassadenansicht Süd" und "Fassadenansicht Nord" 1:50 vom 1. Dezember 2021; act. G 7/5 Beilage). Den Verkleidungen kommt unbestritten keine stützende Funktion zu; sie bilden insofern nicht Teil der punktuellen Abstützung im Sinn von Art. 17 Abs. 1 BauR. Sodann macht die Bewilligung der erwähnten (nicht tragenden) Verkleidungen die Vorbaute entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer (act. G 1 S. 5 Ziffer 3) noch nicht zur Anbaute (im Sinn von Art. 15 BauR). Der Begriff der punktuellen Abstützung in Art. 17 Abs. 1 BauR schliesst eine blosser Verkleidung der Abstützung oder allenfalls eines Dachablaufs (vgl. act. G 13 S. 3 Ziffer 2) nicht per se aus. Indes soll diese Verkleidung nicht derart in Erscheinung treten, dass der Charakter der Vorbaute als (im Vergleich zur Hauptbaute) untergeordnetes Bauteil nicht mehr erkennbar ist. Letzteres ist nach Lage der Akten bzw. der erwähnten Planansichten nicht der Fall. In diesem Punkt lässt sich die Baubewilligung nicht beanstanden.

2.4.3.

Zu klären bleibt, ob Vorinstanz und Beschwerdebeteiligte zu Recht davon ausgehen, dass die 4.15 m lange Vorbaute auf einer Länge von 1.4 m in den für das Hauptgebäude massgeblichen Grenzabstand zum westlichen Grundstück Nr. 002__ der Beschwerdegegner hineinragen darf. Die Fassade, an welcher die Vorbaute angebracht werden soll, ist 8.38 m lang (vgl. act. G 7/1 Beilage 1 S. 4). Zutreffend ist,



dass das BauR für Vorbauten keine Maximallänge oder eine maximale Anzahl vorgibt. Indes beschränkt der klare Wortlaut von Art. 17 Abs. 2 BauR die Grenzabstandsprivilegierung auf *Vorbauten von weniger als einem Drittel der Fassadenlänge* (vgl. VerwGE B 2020/86 a.a.O. E. 4.1, wo das kommunale Reglement eine Abstandsprivilegierung von Vorbauten von weniger als der Hälfte der Fassadenlänge vorsah und das Verwaltungsgericht festhielt, einzige Folge bei Überschreitung der Hälfte der Fassadenlänge durch Vorbauten sei der Wegfall der Privilegierung beim Strassen- und Grenzabstand). Die Grenzabstandsprivilegierung entfällt nach dem klaren Wortlaut von Art. 17 Abs. 2 BauR somit, wenn ein Vorbau länger als ein Drittel der Fassadenlänge ist. Sodann zeigt die im Baureglement angefügte Skizze im Zusammenhang mit dem Strassenabstand - für letzteren gilt gemäss Art. 17 Abs. 2 BauR dasselbe wie für den Grenzabstand - auf, dass bei mehreren Vorbauten deren Länge addiert wird und die Gesamtlänge auch hier maximal einen Drittel der Fassadenlänge ausmachen darf ($A+B+C+D = \max. 1/3 F$). Hierauf weisen die Beschwerdeführer zu Recht hin (act. G 13 S. 3).

Zu prüfen ist, ob der Wortlaut von Art. 17 Abs. 2 BauR dem Sinn der Bestimmung und den ihr zugrundeliegenden Wertungen entspricht. Diesbezüglich fällt in Betracht, dass mit Abstandsvorschriften gute wohnhygienische Verhältnisse geschaffen werden sollen (vgl. Griffel/Liniger/Rausch/Thurnherr, 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. 17 Abs. 2 BauR darin liegen, dass nur (kleinere) Vorbauten, welche eine bestimmte Länge nicht überschreiten und als Folge davon die Nachbarliegenschaft optisch und von der Nutzung her nur in relativ geringem Umfang beeinträchtigen, abstandsprivilegiert sein sollen. Sobald jedoch eine Vorbaute ein bestimmtes Längenmass überschreitet und damit auch die Nachbarliegenschaft stärker tangiert, soll sie vollumfänglich den regulären, für die Hauptbaute geltenden Grenzabstand einhalten und fällt für die Grenzabstandsprivilegierung ausser Betracht. Die Interpretation der Vorinstanz, wonach gestützt auf Art. 17 Abs. 2 BauR Vorbauten beliebiger Länge auf einem Drittel der Fassadenlänge den Grenzabstand um 1.5 m unterschreiten dürfen, würde eine Abweichung vom klaren Wortlaut der Bestimmung erfordern. Sachliche Gründe für eine



Abweichung vom Wortlaut von Art. 17 Abs. 2 BauR sind weder erkennbar noch werden solche von der Vorinstanz oder der Beschwerdebeteiligten genannt. Mithin wäre lediglich eine Vorbaute mit einer Länge von insgesamt rund 2.8 m (ein Drittel von 8.38 m) im Sinn von Art. 17 Abs. 2 BauR grenzabstandsprivilegiert und damit mit einer Grenzabstandsunterschreitung bewilligungsfähig. Der Umstand allein, dass die streitige Vorbaute von insgesamt 4.15 m Länge lediglich auf eine Länge von 1.4 m in den Grenzabstand ragt und die übrige Länge von 2.85 m der Vorbaute den Grenzabstand nicht verletzt, vermag nichts an der (gänzlich) fehlenden Grenzabstandsprivilegierung der geplanten Vorbaute und damit der fehlenden Bewilligungsfähigkeit zu ändern. Die von der Beschwerdebeteiligten vorgenommene und von der Vorinstanz bestätigte extensive Interpretation von Art. 17 Abs. 2 BauR erweist sich mit Blick auf den klaren Wortlaut der Bestimmung und deren Sinn als unzulässig. Das von der Vorinstanz bestätigte Ergebnis würde eine entsprechende Reglementsänderung bzw. eine Umsetzung von Art. 81 PBG (vgl. vorstehende E. 1) voraussetzen.

Soweit mit dem Hinweis der Beschwerdebeteiligten auf ihre Praxis für die Handhabung von Art. 17 Abs. 2 BauR (act. G 7/1 Beilage 1 S. 4: "stetige Handhabung") den Beschwerdegegnern sinngemäss eine Gleichbehandlung (im Unrecht) zugestanden werden soll, ist festzuhalten, dass der Grundsatz der Gesetzmässigkeit des Handelns der Verwaltung dem Rechtsgleichheitsgebot bzw. dem Anspruch auf Gleichbehandlung im Unrecht in der Regel vorgeht. Wenn eine Behörde in einem Fall eine vom Gesetz abweichende Entscheidung getroffen hat, resultiert daraus grundsätzlich kein Anspruch, in einer vergleichbaren Situation ebenfalls abweichend von der Norm behandelt zu werden (Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Auflage 2016, Rz. 599 mit zahlreichen Hinweisen). Dieser Anspruch besteht solange nicht, als es sich nur um einzelne abweichende Fälle handelt und es die Behörden nicht ablehnen, die geübte gesetzwidrige Praxis aufzugeben (statt vieler vgl. BGE 123 II 248 E. 3c). Vorliegend verzichtete die Beschwerdebeteiligte auf die Einreichung von Belegen für die von ihr geltend gemachte Praxis (vgl. act. G 10 S. 5). Diese hat dementsprechend als nicht nachgewiesen zu gelten.

3.



3.1.

Im Sinn der vorstehenden Erwägungen ist die Beschwerde gutzuheissen. Der angefochtene Entscheid sowie der Beschluss vom 1. März 2022 sind aufzuheben. Dem Verfahrensausgang entsprechend sind die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens den Beschwerdegegnern aufzuerlegen (Art. 95 Abs. 1 VRP), unter solidarischer Haftung. Eine Entscheidgebühr von CHF 3'500 ist angemessen (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12). Der von den Beschwerdeführern geleistete Kostenvorschuss von CHF 3'500 ist ihnen zurückzuerstatten.

Die amtlichen Kosten des Rekursverfahrens von CHF 3'000 sind dementsprechend ebenfalls den Beschwerdegegnern aufzuerlegen, unter solidarischer Haftung. Den Beschwerdeführern ist der für jenes Verfahren geleistete Kostenvorschuss von CHF 1'800 zurückzuerstatten.

3.2.

Zufolge Unterliegens besteht kein Anspruch der Beschwerdegegner auf ausseramtliche Entschädigung. Vorinstanz und Beschwerdeeteiligte haben ebenfalls keinen Anspruch auf ausseramtliche Entschädigung (Art. 98 Abs. 1 VRP in Verbindung mit Art. 98^{bis} VRP; A. Linder, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], Praxiskommentar Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Zürich/St. Gallen 2020, N 20 zu Art. 98^{bis} VRP).

Demgegenüber sind die obsiegenden Beschwerdeführer für das Rekurs- und das Beschwerdeverfahren ausseramtlich zu entschädigen. Das Verwaltungsgericht spricht grundsätzlich Pauschalentschädigungen nach Ermessen gemäss Art. 6, 19 und Art. 22 Abs. 1 lit. b der Honorarordnung zu (sGS 963.75, HonO). Mit Blick auf vergleichbare Verfahren und unter Berücksichtigung der konkreten Verhältnisse ist eine Entschädigung der Beschwerdeführer durch die Beschwerdegegner - unter solidarischer Haftung (Art. 98^{ter} VRP in Verbindung mit Art. 106 Abs. 3 ZPO) - mit insgesamt CHF 5'000 zuzüglich Barauslagen von CHF 200 angemessen; eine Mehrwertsteuererstattung beantragen die Beschwerdeführer nicht (act. G 7).



Demnach erkennt das Verwaltungsgericht zu Recht:

1.

Die Beschwerde wird gutgeheissen und der Rekursentscheid vom 14. Juli 2022 sowie der Beschluss vom 1. März 2022 werden aufgehoben.

2.

Die Beschwerdegegner bezahlen amtliche Kosten des Beschwerdeverfahrens von CHF 3'500 und des Rekursverfahrens von CHF 3'000, unter solidarischer Haftung. Den Beschwerdeführern werden die von ihnen geleisteten Kostenvorschüsse von CHF 3'500 (Beschwerdeverfahren) und CHF 1'800 (Rekursverfahren) zurückerstattet.

3.

Die Beschwerdegegner entschädigen die Beschwerdeführer für das Rekurs- und das Beschwerdeverfahren ausseramtlich mit CHF 5'000 zuzüglich Barauslagen von CHF 200, ohne Mehrwertsteuer.