

# SG\_VERWALTUNGSGERICHT B 2024/44 vom 6. März 2025

Sg Verwaltungsgericht, 2025-03-06, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/sg\\_publicationen\\_B\\_2024\\_44](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/sg_publicationen_B_2024_44)

FR: SG\_VERWALTUNGSGERICHT B 2024/44 du 6 mars 2025

IT: SG\_VERWALTUNGSGERICHT B 2024/44 del 6 marzo 2025

## Regeste

Baurecht, Art. 109 PBG Sowohl die allgemeine Bestandesgarantie gemäss Art. 109 PBG als auch der Bestandesschutz zonenwidriger Bauten und Anlagen gemäss Art. 24c RPG knüpfen an Vorbestehendes an, das mit der gesetzlich vorgesehenen Raumordnung materiell nicht in Einklang steht. Wenn das Gesetz im Kontext dieser Bestimmungen eine Erweiterung erlaubt, so soll damit in erster Linie der Bestand des Vorbestehenden geschützt werden. Dementsprechend bietet es sich an, sich für die Auslegung und Anwendung des Begriffs der Erweiterung gemäss Art. 109 PBG an den konkretisierenden Kriterien zur Wahrung der Identität des Vorbestehenden zu orientieren, die von Lehre und Rechtsprechung im Zusammenhang mit dem Bestandesschutz nach Art. 24c RPG entwickelt worden sind. Die Überdachung bestehender Materialboxen und die Nutzung der Überdachung als Parkdeck gehen über eine Erweiterung im Sinn von Art. 109 PBG hinaus. (Verwaltungsgericht, B 2024/44)

## Volltext

Kanton St.Gallen Gerichte Verwaltungsgericht Abteilung I Entscheid vom 6. März 2025 Besetzung Abteilungspräsident Brunner; Verwaltungsrichterin Zindel, Verwaltungsrichter Steiner; Gerichtsschreiber Scherrer Geschäftsnr. B 2024/44 Verfahrens- A.\_\_ AG, beteiligte Beschwerdeführerin, vertreten durch Rechtsanwältin M.A. HSG Nicole Aimée Bauer, BNF Rechtsanwälte, Rosenbergstrasse 85, Postfach, 9001 St. Gallen, gegen Bau- und Umweltsdepartement des Kantons St. Gallen, Lämmliisbrunnenstrasse 54, 9001 St. Gallen, Vorinstanz, B.\_\_, Beschwerdegegner, vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Urs Pfister, Advokaturbüro Pfister, Bischofszellerstrasse 53, 9200 Gossau SG, Politische Gemeinde Z.\_\_, Beschwerdebeteiligte, Gegenstand Baubewilligung (Überdachung der bestehenden Materialboxen und Erstellung von Parkplätzen) Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A. Die A.\_\_ AG ist Eigentümerin des Grundstücks Nr. 0000\_, Grundbuchkreis Y.\_\_, an der C.\_\_-strasse 001\_ in der Politischen Gemeinde Z.\_\_ mit einer Fläche von knapp 9'000 Quadratmetern. Das Grundstück liegt gemäss geltendem Zonenplan vom 1. Dezember 2001 in der Wohn- und Gewerbezone für viergeschossige Bauten (WG4). Es wird von der im Strassen- und Tiefbau tätigen D.\_\_ AG als Werkhof und Materiallager genutzt. Östlich an das Grundstück Nr. 0000\_ grenzt das Grundstück Nr. 0001\_, Grundbuchkreis Y.\_\_. Eigentümerin dieses in der Wohnzone für dreigeschossige Bauten (W3) liegenden und mit einem im Baurecht Nr. 0002\_ erstellten Wohnhaus überbauten Grundstücks ist die Politische Gemeinde Z.\_\_. Bauberechtigt ist B.\_\_. Das Grundstück Nr. 0000\_ grenzt gegen Westen, gegen Norden und – auf einer Länge von rund 35 Metern – gegen Osten an den «E.\_\_-Wald» ([www.geoportal.ch](http://www.geoportal.ch), Waldbestandes- karte des Kantons St. Gallen 2009). Die Stockgrenze verläuft auf den anliegenden Grund- stücken. Im nördlichen Teil wird das

Grundstück gegen Osten durch einen rund 12 Meter breiten Hangstreifen mit einer Höhe von rund sieben Metern abgeschlossen. Dieser Hang wurde gestützt auf eine am 17. Februar 1972 erteilte Baubewilligung (act. 9/10, Beilage Baugesuch No. 19'619) zur Errichtung von acht offenen Materialboxen teilweise abgetragen. Deren gleichzeitig als Stützmauer dienende Rückwand hält gegenüber dem teilweise bewaldeten Nachbargrundstück Nr. 0001\_ einen Abstand von rund zehn Metern ein. Die Seitenwand der nördlichsten Box hält einen Abstand zur Stockgrenze in der Grössenordnung von 1.5 Metern ein (act. 9/10, Beilage 16 Situationsplan). B. a. Am 2. März 2023 ersuchte die A.\_\_\_ AG um Bewilligung der Überdachung der Materialboxen und der Nutzung der Dachfläche mit 26 Parkplätzen für Motorfahrzeuge. B.\_\_\_ erhob innert der Auflagefrist vom 4.-19. April 2023 Einsprache gegen das Bauvorhaben im Wesentlichen mit der Begründung, die Parkieranlage halte den Waldabstand nicht ein. Die Baubewilligungskommission der Stadt Z.\_\_\_ entsprach am 7. Juli 2023 dem Baugesuch unter Bedingungen und Auflagen. Gleichzeitig wies sie die Einsprache von B.\_\_\_ ab und verwies dessen privatrechtliche Einsprache auf den Zivilweg. b. B.\_\_\_ erhob gegen die Erteilung der Baubewilligung und die Abweisung seiner Einsprache Rekurs beim Bau- und Umweltdepartement. Er machte geltend, die Änderung eines offenen Materiallagerplatzes in eine Baute mit einer Zusatznutzung werde von der Bestands- und Erweiterungsgarantie nicht umfasst. Die Erweiterung der Flächen innerhalb des B 2024/44 2/14

Waldabstands um 21 Prozent sei nicht geringfügig. Ob die Lagerboxen je rechtmässig bewilligt worden seien, sei unklar. Da die Parkieranlage dauernd und bis spät in die Nacht genutzt werde, verletze das Vorhaben den nachbarrechtlichen Immissionsschutz. Bereits die bestehende Nutzung des Grundstücks in der Wohn- und Gewerbezone als grosser Werkhof einer Bauunternehmung sei nicht zonenkonform. Das Vorhaben führe zu Immissionen, welche über das Mass hinausgingen, das bei einer Überbauung nach der Regelbauweise resultieren würde. c. Das Bau- und Umweltdepartement hiess den Rekurs am 4. März 2024 gut und hob den Beschluss der Baubewilligungskommission der Stadt Z.\_\_\_ vom 7. Juli 2023 auf. Es stellte fest, die Materialboxen grenzten nördlich fast unmittelbar an das Waldareal und unterschritten gegen Osten den gesetzlichen Waldabstand von 15 Metern auf einer Länge von rund 38 Metern um rund drei bis fünf Meter. Die Anlage geniesse zwar Bestandes- und Erweiterungsgarantie. Die bestehende Rechtswidrigkeit sei gesamthaft aber bereits erheblich. Aus der neuen, die bestehenden Boxenzwischenwände gegen Westen um etwa drei Meter überragenden Bedachung ergebe sich eine Flächenerweiterung innerhalb des Waldabstands von 37.5 Quadratmetern. Das entspreche rund 21 Prozent der bereits innerhalb des Waldabstands bestehenden Fläche von 175 Quadratmetern. Mit der Überdachung werde zusätzliches Bauvolumen geschaffen und die Anlage zu einer Baute «aufklassiert». Weiter entstehe auf der Überdachung eine zusätzliche Nutzung innerhalb des Waldabstands, welche sich nicht auf die bestehende Fläche beschränke, sondern auf einer darüber liegenden Ebene stattfinden solle. Die Vorinstanz kam zudem zum Schluss, zusammen mit dem bereits überdachten Sanddepot und den daran angebauten weiteren Gebäuden ergäbe sich eine Gebäudelänge von gesamthaft rund 160 Metern. Nach der Bauordnung sei allerdings in der Zone WG4 eine Gebäudelänge von höchstens 60 Metern zulässig. C. Die A.\_\_\_ AG (Beschwerdeführerin) erhob gegen den Rekursentscheid des Bau- und Umweltdepartements (Vorinstanz) vom 4. März 2024 mit Eingabe vom 14. März 2024 und Ergänzung vom 19. April 2024 Beschwerde beim Verwaltungsgericht mit dem Antrag, der angefochtene Entscheid sei aufzuheben und das Baugesuch zu bewilligen (unter Kosten- und Entschädigungsfolge).

Die Vorinstanz verwies am 26. April 2024 auf den angefochtenen Entscheid und beantragte die Abweisung der Beschwerde. Die Politische Gemeinde Z.\_\_\_\_ (Beschwerdebeteiligte) verzichtete am 7. Mai 2024 auf die Einreichung einer Vernehmlassung. B.\_\_\_\_ (Beschwerdegegner) liess sich am 27. Mai 2024 vernehmen und beantragte die Abweisung der Beschwerde, soweit auf sie einzutreten sei (unter Kosten- und Entschädigungsfolge). Die B 2024/44 3/14

Beschwerdeführerin nahm am 11. Juli 2024 Stellung. Der Beschwerdegegner äusserte sich dazu am 2. September 2024. Weitere Stellungnahmen wurden nicht eingereicht. Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung: 1. Das Verwaltungsgericht ist zum Entscheid in der Sache zuständig (Art. 59bis Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, VRP). Die Beschwerdeführerin ist als bauwillige Grundeigentümerin, deren von der Beschwerdebeteiligten erteilte Baubewilligung vom 7. Juli 2023 mit dem angefochtenen Entscheid aufgehoben wurde, zur Erhebung der Beschwerde befugt (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Die Beschwerde gegen den Rekursentscheid vom 4. März 2024 wurde mit Eingabe vom 14. März 2024 rechtzeitig erhoben und erfüllt zusammen mit der Ergänzung vom 19. April 2024 in formeller und inhaltlicher Hinsicht die gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Auf die Beschwerde ist einzutreten. 2. Die Beschwerdebeteiligte hat die Überdachung der Materialboxen und die Nutzung der Fläche als Parkdeck gestützt auf Art. 109 Abs. 2 des Planungs- und Baugesetzes (sGS 731.1, PBG) bewilligt; die Bestimmung lässt im Sinn der Bestandesgarantie die Erweiterung formell rechtmässiger Bauten zu, welche den geltenden Vorschriften oder Plänen widersprechen, soweit dadurch die Rechtswidrigkeit weder vermehrt noch wesentlich verstärkt wird. Die Vorinstanz ist der Auffassung, das Bauvorhaben verstärke die Rechtswidrigkeit wesentlich. Die Beschwerdeführerin hält der Vorinstanz insoweit sowohl eine fehlerhafte Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts als auch die Verletzung von Bundesrecht und verfassungsmässiger Rechte vor. 3. 3.1. Aus der Eigentumsgarantie (Art. 26 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft; SR 101, BV) und dem Grundsatz des Vertrauensschutzes (Art. 5 Abs. 3 und Art. 9 BV) leitet sich die baurechtliche Bestandesbeziehungsweise Besitzstandsgarantie ab. Diese gewährleistet, dass nach früherem Recht erstellte Bauten oder gemäss früherem Recht zulässige Nutzungen unter neuem Recht fortbestehen dürfen. Die Kantone sind befugt, den Besitzstand darüber hinaus in einer weitergehenden Weise zu garantieren. So können sie – unter dem Vorbehalt überwiegender raumplanerischer Interessen – auch B 2024/44 4/14

die Erneuerung, Umnutzung, Erweiterung oder gar den vollständigen Wiederaufbau einer alten Baute gestatten. Der Kanton St. Gallen hat von dieser Möglichkeit in Art. 109 f. PBG unter den Randtiteln «Bestandesgarantie/a) Umbauten und Erweiterungen innerhalb der Bauzone» beziehungsweise «b) Wiederaufbau innerhalb der Bauzone» Gebrauch gemacht. Die Bestimmung übernimmt im Wesentlichen den früheren Art. 77bis des Gesetzes über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht (BauG; in Kraft bis 30. September 2017, nGS 2017-049) und ist unabhängig von der Anpassung der kommunalen Rahmennutzungspläne an das neue Recht übergangsrechtlich direkt anwendbar (vgl. VerwGE B 2023/68 vom 15. November 2023 E. 5 mit Hinweisen). Nach Art. 109 Abs. 1 in Verbindung mit Abs. 2 Satz 1 PBG sind unter anderem Erweiterungen formell rechtmässig erstellter Bauten und Anlagen innerhalb der Bauzone zulässig, soweit dadurch ihre (nachträgliche oder ursprüngliche) materielle Rechtswidrigkeit weder vermehrt noch wesentlich verstärkt wird (vgl. VerwGE B 2021/170 vom 14. Februar 2022 E. 6.1). Die Praxis, wonach materiell

baurechtswidrige Bauten grundsätzlich nicht mehr erweitert werden dürfen, ist überholt (vgl. die Bestätigung der entsprechenden Praxisänderung des damaligen Baudepartements durch das Verwaltungsgericht in: GVP 2011 Nr. 18). 3.2. Der Beschwerdegegner bezweifelt, dass die Voraussetzungen für die Anwendung von Art. 109 PBG erfüllt sind. Er stellt die ursprüngliche formelle Rechtmässigkeit der mit dem Bauvorhaben zu überdachenden Materialboxen in Frage. 3.2.1. Die Baupolizei der Beschwerdegegnerin bewilligte am 17. Februar 1972 das Baugesuch No. 19'619 der D. \_\_ AG unter Bedingungen und Auflagen. Dieses beinhaltete die Abgrabung der Böschung auf der Ostseite für die Erweiterung des Werkplatzes und eine Überdachung der Mineraldeponie (vgl. act. 9/10, Beilage Unterlagen zum Baugesuch No. 19'619, Situationsplan 1:500, genehmigter Korrekturplan). Die Baupolizei hielt fest, der zehn Meter breite neue Böschungstreifen «hinter den Überdachungen» sei mit hochstämmigen Bäumen zu bepflanzen, um den Gewerbebetrieb von den angrenzenden Wohnliegenschaften zu trennen. Aus den am 17. Februar 1972 genehmigten Querprofilen (Plan vom Januar 1972) wird ersichtlich, dass das damalige Vorhaben ein Schrägdach über den Materialboxen vorsah, das in der Folge indes augenscheinlich nicht realisiert wurde (ebenso wenig wie die Baumbepflanzung des dahinter liegenden Böschungstreifens). 3.2.2. In der Vernehmlassung vom 27. Mai 2024 macht der Beschwerdegegner pauschal geltend, die Beschwerdeführerin und die Baubehörden der Beschwerdebeteiligten hätten bisher den Nachweis nie erbringen können, dass die bestehenden Material-«Boxen» mit Einschluss B 2024/44 5/14

von deren Nutzung überhaupt rechtskonform bewilligt seien. Aus welchen Gründen das in den Akten dokumentierte Baubewilligungsverfahren aus dem Jahr 1972 mit der Korrektur im Jahr 1973, welche anstelle einer Kiesboxe eine Einstellhalle mit darüber liegendem Lagerraum vorsah, den formellen Anforderungen nicht genügen sollte, legt der Beschwerdegegner nicht konkret dar. Solche Gründe sind aus den vorliegenden Akten auch nicht ersichtlich. 3.2.3. Unter diesen Umständen ist mit der Vorinstanz davon auszugehen, dass die bestehenden, nicht überdachten Materialboxen rechtmässig bewilligt sind und sich die Beschwerdeführerin, soweit sie materiell baurechtswidrig geworden sind, im Grundsatz auf die Bestands- und Erweiterungsgarantie gemäss Art. 109 PBG berufen kann. 3.3. Beschwerdeführerin, Beschwerdebeteiligte und Vorinstanz gehen übereinstimmend davon aus, dass mit dem Vorhaben, welches die Überdachung der bestehenden Materialboxen und deren Nutzung als Parkieranlage vorsieht, eine formell rechtmässig bestehende Anlage im Sinn der Bestandesgarantie gemäss Art. 109 Abs. 2 PBG lediglich erweitert wird. Ob diese Auffassung zutrifft, erscheint fraglich: 3.3.1. Das kantonale Bau- und Planungsgesetz verwendet den Begriff der Erweiterung von Bauten und Anlagen in verschiedenen Zusammenhängen, nämlich bei der Erstellung von Abstellplätzen (Art. 69 PBG), in Gefahrengebieten (Art. 103 PBG), bei der Bestandesgarantie (Art. 109 PBG) und bei Bauvorhaben ausserhalb der Bauzone (Art. 111 PBG). Weder das Gesetz noch die Verordnung dazu (Verordnung zum Planungs- und Baugesetz, sGS 731.11, PBV) konkretisieren den Begriff. Auch der Anhang 1 «Begriffe und Messweisen» der Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe, dem der Kanton St. Gallen nicht beigetreten ist, der jedoch mitunter als Orientierungspunkt herangezogen wird, nimmt den Begriff nicht auf (vgl. <https://www.bpuk.ch>, Konkordate > IVHB, Stand 9. Januar 2025). 3.3.2. Bundesrechtlich ist der Begriff der – massvollen – Erweiterung beim Bestandesschutz für zonenwidrige Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen von Bedeutung (Art. 24c und Art. 37a des Bundesgesetzes über die Raumplanung, SR 700, RPG). Art. 42 der Raumplanungsverordnung (SR 700.1, RPV) konkretisiert den Begriff

der «massvollen Erweiterung»: Erforderlich ist, dass die Identität der Baute oder Anlage in den wesentlichen Zügen gewahrt bleibt (Abs. 1 Satz 1); ob die Identität der Baute oder Anlage im Wesentlichen gewahrt B 2024/44 6/14

bleibt, ist unter Würdigung der gesamten Umstände zu beurteilen (Abs. 3 Satz 1). Identität setzt voraus, dass die «Wesensgleichheit» der Baute hinsichtlich des Umfangs, der äusseren Erscheinung sowie der Zweckbestimmung gewahrt bleibt und keine wesentlichen neuen Auswirkungen auf die Nutzungsordnung, Erschliessung und Umwelt geschaffen werden (vgl. BGer 1C\_12/2022 vom 23. Januar 2023 E. 8.2 mit Hinweis auf BGE 127 II 215 E. 3a). Entscheidend sind nicht einzelne Merkmale, sondern alle raumrelevanten Gesichtspunkte in ihrem Zusammenwirken (BGE 132 II 21 E. 7.1.1). Dazu gehören namentlich die Nutzungsart und das Nutzungsmass, die wirtschaftliche Zweckbestimmung und die Auswirkungen auf die Raumordnung und die Umwelt (vgl. R. MUGGLI, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Bauen ausserhalb der Bauzone, 2017, N 28 zu Art. 24c RPG mit Hinweisen). Sowohl die allgemeine Bestandesgarantie gemäss Art. 109 PBG als auch der Bestandeschutz zonenwidriger Bauten und Anlagen gemäss Art. 24c RPG knüpfen an Vorbestehendes an, das mit der gesetzlich vorgesehenen Raumordnung materiell nicht in Einklang steht. Wenn das Gesetz im Kontext dieser Bestimmungen eine Erweiterung erlaubt, so soll damit in erster Linie der Bestand des Vorbestehenden geschützt werden. Dementsprechend bietet es sich an, sich für die Auslegung und Anwendung des Begriffs der Erweiterung gemäss Art. 109 PBG an den konkretisierenden Kriterien zur Wahrung der Identität des Vorbestehenden zu orientieren, die von Lehre und Rechtsprechung im Zusammenhang mit dem Bestandesschutz nach Art. 24c RPG entwickelt worden sind. 3.3.3. Die Überdachung als solche führt vorliegend zu einem Witterungsschutz und damit zu einer Änderung und Verbesserung der Nutzungsmöglichkeiten der bereits bestehenden Materialboxen. Zudem sieht das Bauvorhaben der Beschwerdeführerin die Nutzung der Überdachung als Parkdeck vor. Damit verändern sich nicht nur die Nutzungsmöglichkeiten der bisher nicht witterungsgeschützten Lagerflächen. Mit den Parkierungsflächen tritt vielmehr eine wesentliche neue Nutzungsmöglichkeit auf einer über dem Werk- und Lagerplatz liegenden Ebene hinzu. Damit erscheint das Vorhaben als eigenständige neue Anlage (beziehungsweise nach Auffassung der Vorinstanz gar als Baute). Die neu vorgesehene Nutzung geht offensichtlich über eine nach Art. 109 Abs. 2 PBG zulässige Zweckänderung der Materialboxen hinaus. Das Bauvorhaben kann deshalb nicht mehr als Erweiterung einer bestehenden Baute oder Anlage im Sinn von Art. 109 Abs. 2 PBG behandelt werden, sondern muss ihrerseits als eigenständige neue Anlage die Bauvorschriften, insbesondere den gesetzlichen Waldabstand von 15 Metern gemäss Art. 91 Abs. 1 lit. c PBG einhalten. Diese Voraussetzung ist jedenfalls für den nördlichen Teil der Anlage nicht gegeben (vgl. act. 9/10, Beilage 16). B 2024/44 7/14

3.3.4. Damit kann das Projekt der Beschwerdeführerin, das den geltenden Vorschriften widerspricht, nicht gestützt auf die Bestandesgarantie im Sinn von Art. 109 Abs. 2 PBG bewilligt werden, weil keine Erweiterung einer formell rechtmässig erstellten Baute oder Anlage vorliegt. 3.3.5. Selbst wenn man das hier zur Debatte stehende Bauvorhaben im Übrigen als Erweiterung der bestehenden Materialboxen im Sinn von Art. 109 Abs. 2 PBG qualifizieren wollte, wäre – mit der Vorinstanz – von einer Verstärkung der Rechtswidrigkeit auszugehen, welche eine Bewilligung ausschliesse (vgl. E. 3.1 hiervor). 3.3.5.1. Nach der Rechtsprechung liegt eine Vermehrung der Rechtswidrigkeit vor, wenn

die Änderung zu einer Verletzung zusätzlicher Vorschriften führt. Eine Verstärkung der Rechtswidrigkeit liegt vor, wenn eine bereits verletzte Vorschrift in noch stärkerem Ausmass verletzt wird. Unwesentlich ist eine Verstärkung der Rechtswidrigkeit nur, wenn weder der Schutzzweck der Norm erheblich beeinträchtigt noch die Erweiterung des bestehenden rechtswidrigen Teils für sich allein oder zusammen mit dem weiteren Gebäude als bedeutsam bezeichnet werden muss (vgl. VerwGE B 2018/189 vom 21. November 2018 E. 7.1 mit Hinweis auf VerwGE B 2013/252 vom 28. Mai 2015 E. 3.1; GVP 2011 Nr. 18; M.E. LOOSER, in: Bereuter/Frei/Ritter [Hrsg.], Kommentar zum Planungs- und Baugesetz des Kantons St. Gallen, Basel 2020, N 11 zu Art. 109 PBG; B. HEER, St. Gallisches Bau- und Planungsrecht, 2003, Rz. 752). Wann die Verstärkung der Rechtswidrigkeit wesentlich ist, beurteilt sich mithin zum einen nach der Schwere der Verletzung des Schutzzwecks der Norm und zum anderen nach dem Ausmass, in dem ein bestehender rechtswidriger Gebäude- oder Anlageteil erweitert werden soll. Zur Beurteilung, ob die geplante Erweiterung zu einer wesentlichen Verstärkung der Rechtswidrigkeit führt, ist auf jenen Bereich abzustellen, der die Baute zur materiell rechtswidrigen Baute macht (vgl. GVP 2011 Nr. 18, 2001 Nr. 95; VerwGE B 2021/170 vom 14. Februar 2022 E. 6.1; B 2021/147 vom 7. Januar 2022 E. 2.1; B 2018/189 vom 21. November 2018 E. 7.1; B 2013/252 vom 25. Mai 2015 E. 3.1; B 2008/13 vom 5. November 2008 E. 6.1; B 2007/10 vom 11. Juni 2007 E. 3.2 je mit Hinweisen). 3.3.5.2. In tatsächlicher Hinsicht wird aus dem Situationsplan im Massstab von 1:500, der die Daten der Amtlichen Vermessung wiedergibt und Grundlage der am 7. Juli 2023 erteilten Baubewilligung ist (act. 9/10, Beilage 16), die für die Messung des Waldabstands relevante B 2024/44 8/14

Stockgrenze ersichtlich. Die Rückwand der in den östlichen Hang gebauten, rund 12.5 Meter tiefen Materialboxen verläuft in einem Abstand von rund 12.5 Metern ungefähr parallel zur Stockgrenze. Der nördliche Abschluss der Materialboxen wahrt einen Abstand in der Grössenordnung von 1.5 Metern zur Stockgrenze. Das von der Beschwerdebeteiligten bewilligte Bauvorhaben sieht eine Überdachung der Materialboxen vor. Der östliche Abschluss der Fläche verläuft auf der Rückwand der Boxen, der nördliche Abschluss auf der Seitenwand der nördlichsten Box. Die Fläche ist zusammen mit der an deren westlichem Rand verlaufenden Brüstung rund 12.5 Meter tief. 3.3.5.3. Da die innerhalb des Waldabstandes liegende Fläche auf zwei Ebenen – auf der Ebene der Materialboxen und auf der darüberliegenden Parkebene – genutzt wird, führt das Bauvorhaben im Ergebnis zu einer Verdoppelung der im Waldabstand liegenden Nutzfläche. Die Beschwerdeführerin ist allerdings der Auffassung für die Beurteilung der Rechtswidrigkeit sei einzig relevant, dass die auf dem Parkdeck geschaffene Fläche innerhalb des Waldabstands nicht grösser sei als die Nutzfläche der darunter liegenden Materialboxen und die Schutzfunktion des Waldabstands durch das mit einer Aufstockung vergleichbare geplante Bauvorhaben nicht beeinträchtigt werde. Weder werde der Wald dadurch zerstört noch werde seine Bewirtschaftung verglichen mit der bestehenden Situation erschwert. Der Waldrand erfahre keine Änderung und ein zusätzliches Brandrisiko werde durch das geplante Bauvorhaben ebenfalls nicht geschaffen. Weder Windwurf, Schatten noch Feuchtigkeit beeinträchtigten das geplante Bauvorhaben (Rz. 36 und 37 der Beschwerdeergänzung). Diese Betrachtung der Beschwerdeführerin klammert den Umstand aus, dass für die Beurteilung nicht allein ausschlaggebend ist, ob die Erweiterung den Schutzzweck der – verletzten – Norm nicht – weiter – beeinträchtigt, sondern dass gleichermassen auch von Bedeutung ist, ob die Erweiterung des bestehenden rechtswidrigen Teils für sich allein oder zusammen mit dem

weiteren Gebäude als bedeutsam bezeichnet werden muss. Mit der zusätzlichen Nutzung des Dachs als neu geschaffenes Parkdeck, das mit einer Fläche in der Grössenordnung von 200 Quadratmetern – gegen Norden liegen rund 12.85 m x (15m [gesetzlicher Waldabstand] – 1.5m [tatsächlicher Waldabstand]), gegen Osten daran an- schliessend rund 20 m x 1.5m – im Waldabstand liegt, muss die Erweiterung als bedeutsam bezeichnet werden. 3.3.5.4. Damit ist die Auffassung der Vorinstanz, das Bauvorhaben führe zu einer wesentlichen Ver- stärkung der Rechtswidrigkeit im Sinn von Art. 109 Abs. 2 PBG nicht zu beanstanden. 4. B 2024/44 9/14

4.1. Die Beschwerdeführerin macht geltend, die Vorinstanz habe in der Beurteilung des früheren Vorhabens die Verstärkung der Rechtswidrigkeit im Osten mit der geplanten Überdeckung in Richtung Osten um rund 1.4 Meter über die bestehenden Materialboxen hinaus begrün- det. Dieser Beanstandung habe das neue Projekt Rechnung getragen. Die Situation hin- sichtlich des nördlichen Waldabstands respektive die in westlicher Richtung über die Stüt- zen hinausgehende Dachfläche sei bereits im früheren Projekt genau so vorgesehen ge- wesen. 4.2. Im Rekursentscheid Nr. 32/2021 vom 22. April 2021 (act. 6/5) hielt die Vorinstanz zum da- maligen Projekt der Überdachung mit der Schaffung zusätzlicher Parkplätze fest, die vor- handene privatrechtliche Sicherstellung der Zufahrt stelle für das Projekt keine hinreichende baurechtliche Erschliessung dar, und hob deshalb die von der Beschwerdebeteiligten er- teilte Baubewilligung auf (E. 5.6). Sie hielt ausdrücklich fest, die «Fragestellungen im Zu- sammenhang mit dem Waldabstand» seien «nicht abzuhandeln» (E. 3.3). Zudem wurde festgehalten, es gebe «keine Teilverfügung für das Unterschreiten des Waldabstands» und «allfällige Stellungnahmen/Beurteilungen diesbezüglich» hätten «kein[en] Verfügungscha- rakter» (E. 4.2). Die Beschwerdeführerin stützt ihren Anspruch auf Vertrauensschutz und Bewilligung des Bauvorhabens deshalb zu Recht nicht auf diesen Entscheid. 4.3. 4.3.1. Mit Rekursentscheid vom Nr. 64/2022 vom 8. Juli 2022 (act. 6/8) hob die Vorinstanz die von der Beschwerdebeteiligten erteilte Bewilligung aus formellen Gründen auf, weil am Be- schluss weder der Baudirektor noch ein anderes Mitglied des Stadtrats mitgewirkt hatte (E. 3.3). Die Vorinstanz hielt fest, bei diesem Ergebnis seien «materielle Ausführungen zu den Rügen des Rekurrenten an sich nicht üblich». «Aus verfahrensökonomischen Gründen einerseits und weil sich die Rekursinstanz bereits zum zweiten Mal mit diesem Baugesuch zu beschäftigen» gehabt habe, seien «ausnahmsweise folgende summarischen Überlegun- gen angezeigt». 4.3.2. Die Vorinstanz gab im besagten Entscheid im Zusammenhang mit der Frage des Waldab- stands und der Bestandesgarantie zunächst die Rügen des Rekurrenten wieder: Es werde geltend gemacht, das Bauprojekt unterschreite den Waldabstand. Art. 109 PBG könne nicht angewendet werden, weil bestritten werde, dass die Materialboxen überhaupt jemals recht- mässig erstellt worden seien. Hinzu komme, dass aus einer Anlage gestützt auf die B 2024/44 10/14

Bestandesgarantie nicht einfach ein Baute gemacht und neu auch noch deren Dach genutzt werden könne. Sodann hielt die Vorinstanz fest, was in der Baubewilligung festgehalten worden war: Die geplante Überdachung komme teilweise im Waldabstand zu liegen, weil die Materialboxen den Waldabstand unterschritten. Die Überdachung und das Erstellen von Parkplätzen sei aber gestützt auf die Bestandesgarantie bewilligungsfähig, weil die bisherige Nutzung der Boxen unverändert bleibe und lediglich eine Überdachung mit einer Absturzsicherung er- stellt werde, welche den Waldabstand in gleichem Mass wie die bestehenden Materialbo- xen unterschreite und sich nicht negativ auf den Wald auswirke.

Es bedürfe deshalb keiner Ausnahmegewilligung. Die Vorinstanz bezeichnete diese Ausführungen in der Folge als «ebenfalls nicht nachvollziehbar». Dabei hat sie gestützt auf Nachmessungen in den bewilligten Plänen festgehalten, dass die Boxen im Norden direkt an den Waldsaum grenzten, also fast bis zur Stockgrenze reichten, und gegen Osten einen Waldabstand zwischen etwa 11 und 13 Metern einhielten. Der Waldabstand von 15 Metern werde gegen Norden massiv und gegen Osten deutlich unterschritten. Diese Unterschreitung bleibe entgegen den Ausführungen in der Baubewilligung durch das Bauvorhaben keineswegs unverändert. Die geplante Überdeckung solle Richtung Osten rund 1.4 Meter über die heute bestehenden Materialboxen hinausreichen und «damit den Waldabstand um eben dieses Mass zusätzlich unterschreiten». Es könne «somit keine Rede davon sein, dass keine Verstärkung der Rechtswidrigkeit mit dem Bauvorhaben verbunden» sei. «Angesichts der Tatsache, dass der Waldabstand Richtung Osten bereits heute deutlich unterschritten» sei, könne «wohl auch nicht von einer bloss unwesentlichen Verstärkung ausgegangen werden».

4.3.3. Aus deren Erwägungen ergibt sich einerseits klar, dass sich die Vorinstanz lediglich ergänzend, ohne rechtliche Notwendigkeit und summarisch zur Frage der Bewilligungsfähigkeit des Bauvorhabens gestützt auf die Bestandsgarantie äusserte. In erster Linie hat sie die tatsächlichen Gegebenheiten festgehalten, nämlich den Abstand der bestehenden Materialboxen zum Waldsaum und die Ausdehnung des Parkdecks gegen Osten über den Grundriss dieser Boxen hinaus. Die im angefochtenen Entscheid dargelegte tatsächliche Schilderung in der umstrittenen Baubewilligung, es werde «lediglich eine Überdachung mit einer Absturzsicherung erstellt», bezeichnete sie ausdrücklich als «nicht nachvollziehbar». Im Rahmen der ergänzenden Ausführungen war die Vorinstanz nicht gehalten, ein bewilligungsfähiges Projekt zu beschreiben. Das hat sie denn offenkundig auch nicht getan. Vielmehr hat sie festgehalten, was – bei summarischer Prüfung – jedenfalls als wesentliche B 2024/44 11/14 Verstärkung der Rechtswidrigkeit beurteilt werden müsste. Sie hat damit die rechtliche Beurteilung der Beschwerdebeteiligten, eine nicht über deren Grundriss hinausgehende Überdachung der Materialboxen mit einem Parkdeck verstärke die bestehende Rechtswidrigkeit nicht, aber weder stillschweigend noch gar ausdrücklich geteilt.

4.3.4. Die Auffassung der Beschwerdeführerin, die Vorinstanz hätte aus Gründen des Vertrauensschutzes den Rekurs abweisen und die erteilte Baubewilligung bestätigen müssen, lässt sich deshalb nicht mit den Ausführungen im Entscheid vom 8. Juli 2022 begründen. Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass der Rekursentscheid vom Nr. 64/2022 vom 8. Juli 2022 vom Beschwerdegegner nach seinem Obsiegen mangels materieller Beschwerde nicht an das Verwaltungsgericht weitergezogen werden konnte, selbst wenn er mit einzelnen darin enthaltenen Passagen nicht einverstanden gewesen wäre; es ginge vor diesem Hintergrund nicht an, die Ausführungen im besagten Rekursentscheid unter Hinweis auf den Vertrauensschutz zur Grundlage zu nehmen, in die Rechte des Beschwerdegegners einzugreifen (vgl. BGer 2C\_1050/2017 vom 15. April 2019 E. 6.4.2).

5. Zusammenfassend ergibt sich, dass das Bauvorhaben mit der Überdachung der bestehenden Materialboxen und der Nutzung der Dachfläche als Parkierungsanlage über eine Erweiterung der bestehenden Boxen im Sinn von Art. 109 Abs. 2 PBG hinausgeht und deshalb nicht gestützt auf die baurechtliche Bestandsgarantie bewilligt werden kann. Das Vorhaben muss deshalb – vorbehältlich der bisher im Verfahren ungeprüft gebliebenen Möglichkeit einer Ausnahmegewilligung gemäss Art. 108 PBG – die materiellen Bauvorschriften, insbesondere den gesetzlichen Waldabstand einhalten. Dies ist jedenfalls für einen Teil der Parkierungsfläche in der Grössenordnung von 200 Quadratmetern nicht der Fall. Die

Aufhebung der von der Beschwerdebeteiligten erteilten Baubewilligung durch die Vorinstanz ist dementsprechend nicht zu beanstanden. Die Beschwerde erweist sich als unbegründet. Sie ist abzuweisen. Offenbleiben kann bei diesem Verfahrensausgang, wie es sich mit der – im vorinstanzlichen Entscheid (vgl. E. 5 hiervor) und den Rechtsschriften des vorliegenden Verfahrens ebenfalls thematisierten – Einhaltung der Regelbauvorschriften und der in diesem Zusammenhang massgeblichen Frage der Abgrenzung von Bauten und Anlagen verhält. 6. Kosten Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von der Beschwerdeführerin zu tragen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidegebühr von CHF 2'500 erscheint angemessen (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung, sGS B 2024/44 12/14

914.12). Sie ist mit dem von der Beschwerdeführerin in der gleichen Höhe geleisteten Kostenvorschuss gedeckt. Die Beschwerdeführerin war zwar im Beschwerdeverfahren berufsmässig vertreten. Sie unterliegt jedoch und hat damit keinen Anspruch auf die Entschädigung ausseramtlicher Kosten. Vorinstanz und Beschwerdebeteiligte – die auch keinen entsprechenden Antrag gestellt haben – haben ebenfalls keinen Anspruch (Art. 98 Abs. 1 und Art. 98bis VRP; CAVELTI/VÖGELI, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, 2. Aufl. 2003, Rz .829). Der obsiegende Beschwerdegegner stellt seine Anträge unter Entschädigungsfolge zuzüglich Mehrwertsteuer. Sein Rechtsvertreter macht – ohne eine Kostennote einzureichen – ein Honorar von pauschal CHF 4'000 zuzüglich vier Prozent pauschale Barauslagen und 8.1 Prozent Mehrwertsteuer geltend. Im Verfahren vor Verwaltungsgericht beträgt das Honorar pauschal CHF 1'500 bis CHF 15'000; innerhalb des Rahmens wird es nach den besonderen Umständen, namentlich nach Art und Umfang der notwendigen Bemühungen, der Schwierigkeit des Falles und den wirtschaftlichen Verhältnissen der Beteiligten, bemessen (Art. 19 und Art. 22 Abs. 1 lit. b der Honorarordnung, sGS 963.75, HonO). Mit Blick auf vergleichbare Verfahren und unter Berücksichtigung der konkreten Verhältnisse ist eine ermessensweise festgelegte Entschädigung des obsiegenden Beschwerdegegners mit CHF 3'500 zuzüglich pauschale Barauslagen von CHF 140 (vier Prozent von CHF 3'500) und Mehrwertsteuer angemessen. Entschädigungspflichtig ist die Beschwerdeführerin. B 2024/44 13/14

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht zu Recht: 1. Die Beschwerde wird abgewiesen. 2. Die Beschwerdeführerin trägt die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von CHF 2'500. Sie sind mit dem von ihr in der gleichen Höhe geleisteten Kostenvorschuss gedeckt. 3. Die Beschwerdeführerin entschädigt den Beschwerdegegner für das Beschwerdeverfahren mit CHF 3'640 zuzüglich Mehrwertsteuer. B 2024/44 14/14

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.