



Fall-Nr.:	21-2446
Stelle:	Generalsekretariat Bau- und Umweltdepartement
Instanz:	Bau- und Umweltdepartement
Publikationsdatum:	14.12.2021
Entscheiddatum:	26.11.2021

BUDE 2021 Nr. 077

Art. 22 Abs. 2 Bst. a RPG, Art. 18 BauG, Art. 18 NHG, Art. 129 Abs. 2 und 3 und Art. 149 PBG, Art. 15 Bst. c PBV. Das Bau- und Umweltdepartement bejahte gestützt auf die diesbezügliche verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung die Zonenkonformität von in der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen geplanten und in einem Betriebskonzept konkretisierten Alterswohnungen (Erw. 4). Da die Bewilligungsfähigkeit des Bauvorhabens mit Blick auf eine sich auf dem Baugrundstück befindliche geschützte Hecke noch nicht abschliessend beurteilt werden konnte, wurde der ablehnende vorinstanzliche Beschluss aufgehoben und die Angelegenheit zur erneuten Prüfung und Entscheidung an die Vorinstanz zurückgewiesen (Erw. 5.2).

BUDE 2021 Nr. 77 finden Sie im angehängten PDF-Dokument



21-2446

Entscheid Nr. 77/2021 vom 26. November 2021

Rekurrentin

Ortsgemeinde Z.____
vertreten durch lic.iur. Urs Pfister, Rechtsanwalt, Museumstrasse 35,
9000 St.Gallen

gegen

Vorinstanz

Gemeinderat Z.____ (Ablehnungs- und Einspracheentscheid vom
17. Februar 2021)

Betreff

Baugesuch (Neubau Alterswohnungen mit Kanzlei Ortsgemeinde)



Sachverhalt

A.

a) Die Ortsgemeinde Z.____, Z.____, ist Eigentümerin von Grundstück Nr. 001, Grundbuch Z.____. Das rund 2522 m² grosse dreieckige Grundstück liegt im Spickel zwischen den beiden Gemeindestrassen 1. Klasse G.____strasse im Nordwesten und H.____strasse im Süden und gemäss geltendem Zonenplan der Gemeinde Z.____ vom 16. Juli 1999 in der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen (ZöBA). Das Grundstück ist unüberbaut.

b) Die ZöBA zieht sich von der Nordostgrenze des Grundstücks Nr. 001 aus weiter nach Nordosten und umfasst unmittelbar anschliessend erst Sportanlagen sowie weiter nördlich eine Turnhalle, das Altersheim und (westlich der G.____strasse) die Kantonsschule Z.____. Westlich und östlich der ZöBA liegen Wohnzonen und (süd-)westlich des Grundstücks Nr. 001 eine Wohn-Gewerbe-Zone. Diese grenzt ebenso wie die sich südlich der H.____strasse erstreckende und bereits zur Gemeinde Y.____ gehörige Landwirtschaftszone unmittelbar an die vorbeiführende Autobahn.

c) Im Plan zur Schutzverordnung (Teil Natur und Landschaft) der Gemeinde Z.____ vom 27. Februar 2019 ist entlang der südlichen und südwestlichen Grundstücksgrenze ein Schutzobjekt "Hecke, Feld- und Ufergehölz" eingetragen.

B.

a) Mit Baugesuch vom 10. Mai 2019 beantragte die Ortsgemeinde Z.____ beim Gemeinderat Z.____ die Baubewilligung für den Neubau von Alterswohnungen in einem viergeschossigen Baukörper in L-Form. Gemäss Kurzbeschreibung und einer zusätzlichen Baubeschreibung sind darin nebst insgesamt 20 Dreieinhalb- und Zweieinhalbzimmer-Wohnungen die Büroräumlichkeiten der Ortsgemeinde, Gemeinschaftsräume im Erdgeschoss sowie auch Vereinen zugängliche Abstellräume im Dachgeschoss vorgesehen.

b) Mit Schreiben vom 23. August 2019 wies der Gemeinderat die Ortsgemeinde darauf hin, dass eine abschliessende Beurteilung erst bei Vorliegen eines detaillierten Betriebskonzepts möglich sei. Er hielt sodann fest, dass seitens der politischen Gemeinde auch die Eignung des Standorts und der optimale Nutzen für die Bürgerschaft in Frage gestellt werde, und regte an, unter Miteinbezug auch der Katholischen Kirchgemeinde die grundsätzliche künftige Planung und Entwicklung zu besprechen. Mit Schreiben vom 26. September 2019 bestätigte die Ortsgemeinde ihre Gesprächsbereitschaft, erklärte aber, (unter anderem) am bereits eingereichten Vorhaben auf Grundstück Nr. 001 festzuhalten. Am 11. Dezember 2019 reichte sie ein Betriebskonzept nach.



c) Innert der Auflagefrist vom 28. Januar bis 10. Februar 2020 gingen drei Einsprachen gegen das Bauvorhaben ein. Unter anderem wurde gerügt, dass die geschützte Hecke auf den Bauplänen nicht mehr eingezeichnet und auch keine Ersatzpflanzungen ersichtlich seien. Das Vorhaben erfülle demzufolge die Vorgaben des eidgenössischen Natur- und Heimatschutzgesetzes (SR 451; abgekürzt NHG) und der kommunalen Schutzverordnung nicht. Eine der Einsprachen wurde im weiteren Verlauf des Verfahrens zurückgezogen.

d) Mit Ablehnungs- und Einspracheentscheid vom 17. Februar 2021 trat der Gemeinderat Z.____ auf die noch verbleibenden Einsprachen gegen das Bauvorhaben nicht ein (Ziffn. 1 und 2 des Entscheidungsdispositivs) und hielt er im Übrigen fest:

3. Die Baubewilligung für das Baugesuch "Neubau Alterswohnungen, Parzelle Nr. 001 Z.____" wird verweigert.
4. Ergänzend weist der Gemeinderat darauf hin, dass für den Gemeinderat klar ist, dass die Einzonung in die Zone für öffentliche Bauten und Anlagen damals dazu diene, um Sportanlagen/Sportplätze zu realisieren. Heute würde der Gemeinderat dies im Raumplanungsprozess gleich beurteilen und keine Alterswohnung damit forcieren.
5. Zusammen mit dem vorstehenden Entscheid werden die folgenden kantonalen Verfügungen und Stellungnahmen eröffnet: (...)
6. Die Ortsgemeinde Z.____ bezahlt die Verfahrenskosten von Fr. 1'500.–.
7. (Abweisung Kostenbegehren)

Zur Begründung führte der Gemeinderat Z.____ zusammengefasst aus, dass die Alterswohnungen weder in einem räumlichen noch in einem sachlichen Zusammenhang mit einem Alters- oder Pflegeheim stünden und es sich vielmehr um nicht betriebsgebundene Alterswohnungen handle, die sich auch hinsichtlich ihrer Ausgestaltung nicht von solchen des privaten Wohnungsbaus unterscheiden würden. Das notwendige Betriebskonzept sei zu wenig detailliert bzw. zu offen formuliert und lasse deutlich zu viel Spielraum zu. Die blosser Möglichkeit, externe Dienstleistungen in Anspruch zu nehmen, genüge für die Bejahung der Zonenkonformität nicht. Ebenso fehlten konkrete Angaben über die Organisation und Betriebsführung durch die als Anlaufstelle vorgesehene "Kanzlei" der Gesuchstellerin. Im Weiteren sei rechtlich weder sichergestellt, dass als Bewohnerinnen und Bewohner nur Menschen im Pensionierungsalter zugelassen noch dass die Wohnungen nur vermietet und nicht verkauft würden. Die zahlreichen offenen Punkte könnten nicht über Nebenbestimmungen korrigiert werden, sodass es an der Zonenkonformität der geplanten Alterswohnungen fehle und die Bewilligung entsprechend verweigert werden müsse. Im Hinblick auf ein allfälliges neues Baugesuch sei festzustellen, dass in



den Baugesuchsunterlagen ein nachvollziehbarer Verweis auf die geschützte und zu erhaltende Hecke auf Grundstück Nr. 001 fehle.

C.

Gegen diesen Beschluss erhob die Ortsgemeinde Z.____, vertreten durch lic.iur. Urs Pfister, Rechtsanwalt, St.Gallen, mit Schreiben vom 10. März 2021 Rekurs beim Baudepartement (seit 1. Oktober 2021: Bau- und Umweltdepartement). Mit Rekursergänzung vom 12. April 2021 werden folgende Anträge gestellt:

1. Die Ziff. 3, 4 und 6 des Gesamtentscheids des Gemeinderates Z.____ vom 17. Februar 2021 (Baugesuch Nr. 2019-36) seien aufzuheben;
2. Die Angelegenheit sei gemäss den nachfolgenden Ausführungen an den Gemeinderat Z.____ zur Erteilung der Baubewilligung zurückzuweisen;
3. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen.

Zur Begründung wird im Wesentlichen geltend gemacht, dass die umstrittenen Alterswohnungen zwar tatsächlich in keinem räumlichen oder sachlichen Zusammenhang mit einem Alters- oder Pflegeheim stünden, die Zonenkonformität des Bauvorhabens aber dennoch aufgrund des mit dem Baugesuch eingereichten Betriebskonzepts zu bejahen sei. Das Vorhaben unterscheide sich bereits in der Beschränkung der künftigen Mieterinnen und Mieter auf Menschen im Pensionsalter deutlich von Angeboten des privaten Wohnungsbaus. Im Weiteren sei nicht erforderlich, dass alle an den Dienstleistungen beteiligten Drittfirmen bereits verpflichtend im Betriebskonzept aufgeführt seien. Auch könne die geplante Kanzlei keineswegs mit einer üblichen Hauswartung oder Verwaltung gleichgestellt werden. Entgegen der Ansicht der Vorinstanz hätten sodann allfällige Unzulänglichkeiten des Betriebskonzepts wie das von ihr als nicht sichergestellt gerügte Verkaufsverbot sehr wohl durch Nebenbestimmungen und Auflagen wie beispielsweise durch einen Eintrag im Grundbuch geheilt werden können. Nachdem nur streitig sei, ob das Bauvorhaben zu Recht wegen mangelnder Zonenkonformität abgewiesen worden sei und alle anderen Bauvorschriften eingehalten seien, sei die Angelegenheit zur Erteilung der Baubewilligung an die Vorinstanz zurückzuweisen. Schliesslich wird darauf hingewiesen, dass Ziff. 4 des Entscheiddispositivs nur einen Hinweis darstelle ohne Rechtswirkungen zu Lasten der Rekurrentin, zur Klarstellung aber dennoch eine Aufhebung angezeigt sei.

D.

a) Mit Vernehmlassung vom 30. April 2021 beantragt die Vorinstanz, den Rekurs abzuweisen. Unter anderem führt sie aus, dass eine Rückweisung zur Erteilung der Baubewilligung auch mit Blick auf die sich auf dem Grundstück befindliche geschützte Hecke nicht zulässig wäre. Die Rekurrentin habe nicht dargetan, wo sich diese kon-



kret befinde und wie sie erhalten werden könne. Die Baugesuchunterlagen wären diesbezüglich noch zu ergänzen. Bei Ziff. 4 des Entscheiddispositivs handle es sich tatsächlich um einen Hinweis, mit welchem zum Ausdruck gebracht werden sollte, dass das Baugrundstück zu den Sportanlagen gehörig betrachtet und Alterswohnungen an diesem Ort als eher ungeeignet eingestuft würden.

b) Mit Schreiben vom 30. Mai 2021 ersucht die Rekurrentin um Durchführung eines Augenscheins vor Ort und Ansetzung einer Frist zur Replik. Innert der entsprechend angesetzten Frist weist die Rekurrentin in der Folge zum einen mit Eingabe vom 8. Juni 2021 auf verschiedene Standorte von Alterswohnungen in der ZöBA anderer Gemeinden hin. Diese seien wohl alle ordentlich und nicht mittels Ausnahmebewilligung erstellt worden, was auch für ihr eigenes Projekt gelten müsse. Der beantragte Augenschein sei sodann nur notwendig, wenn der Rekurs aufgrund der vorgenannten weiteren Beispiele nicht definitiv geschützt werde. Zum andern rügt die Rekurrentin mit Stellungnahme vom 18. Juni 2021 den Einwand der Vorinstanz gegen die beantragte Rückweisung zur Bewilligungserteilung als widerrechtlich und gegen Treu und Glauben verstossend wie auch als sachlich unzutreffend. Auf den Einwand sei zufolge Verspätung nicht einzutreten.

c) Mit Schreiben vom 5. Juli 2021 nimmt die Vorinstanz Stellung zu den rekurrentischen Vorbringen. Die Rekurrentin lässt sich ihrerseits mit Eingabe vom 21. Juli 2021 noch einmal vernehmen.

E.

Auf die weiteren Ausführungen der Verfahrensbeteiligten in den vorgenannten Eingaben wird – soweit erforderlich – in den Erwägungen eingegangen.

Erwägungen

1.

1.1 Die Zuständigkeit des Bau- und Umweltdepartementes ergibt sich aus Art. 43^{bis} des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1; abgekürzt VRP).

1.2 Die Frist- und Formerfordernisse von Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 VRP sind erfüllt. Die Rekursberechtigung ist gegeben (Art. 45 VRP). Auf den Rekurs ist einzutreten.

2.

Am 1. Oktober 2017 ist das Planungs- und Baugesetz (sGS 731.1; abgekürzt PBG) in Kraft getreten und das Baugesetz vom 6. Juni 1972 (nGS 8, 134; abgekürzt BauG) aufgehoben worden (Art. 172 Bst. a PBG). Der erstinstanzliche Ablehnungs- und Einspracheentscheid erging am 17. Februar 2021. Mithin sind vorliegend grundsätzlich die Bestimmungen des PBG anwendbar, sofern sie gemäss Anhang zum



Kreisschreiben „Übergangsrechtliche Bestimmungen im PBG“ vom 8. März 2017 (Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2017/I/1) als unmittelbar anwendbar erklärt werden. Im Übrigen gelangen weiterhin das Baugesetz und das entsprechende Baureglement zur Anwendung.

3.

Die Rekurrentin hat Antrag auf Durchführung eines Augenscheins vor Ort gestellt, den Antrag aber insofern eingeschränkt, als ein Augenschein nur notwendig sei, wenn der Rekurs nicht ohnehin geschützt werde.

Gemäss Art. 12 VRP ermittelt die Behörde oder das von ihr beauftragte Verwaltungsorgan den Sachverhalt und erhebt es die Beweise von Amtes wegen unter anderem durch Augenschein. Wie sich aus den nachfolgenden Erwägungen ergibt, kann der vorliegende Rekurs und insbesondere die Frage der Zonenkonformität des Bauvorhabens auch ohne Durchführung eines Augenscheins beurteilt werden und wird folglich auf einen solchen verzichtet.

4.

Umstritten ist in erster Linie die Zonenkonformität des rekurrentischen Bauvorhabens.

4.1 Nach Art. 146 PBG muss ein Baugesuch bewilligt werden, wenn keine im öffentlichen Recht begründeten Hindernisse entgegenstehen. Dies ist namentlich dann der Fall, wenn das Bauvorhaben zonenkonform und hinreichend erschlossen ist und die Regelbau- und allfällige Sondernutzungsbestimmungen sowie eventuelle erhöhte Ästhetikvorschriften erfüllt sind.

4.1.1 Zonenkonformität setzt voraus, dass Bauten und Anlagen dem Zweck der Nutzungszone entsprechen, in welcher sie zu liegen kommen (Art. 22 Abs. 2 Bst. a des Bundesgesetzes über die Raumplanung [SR 700; abgekürzt RPG]). Sie bestimmt sich vorab anhand des Zonenplans und der zugehörigen kantonalen und kommunalen Nutzungsvorschriften, welche Auskunft geben über den Zonenzweck, die Nutzungs- und Bebauungsmöglichkeiten sowie die Immissionstoleranz, wobei letztere überwiegend bundesrechtlich geregelt ist. Zwischen Zonenzweck und konkretem Bauvorhaben wird ein funktionaler Zusammenhang vorausgesetzt (vgl. u.a. HETTICH/MATHIS, in: Grif fel/Liniger/Rausch/Thurnherr [Hrsg.], Fachhandbuch öffentliches Bau recht, Zürich/Basel/Genf 2016, N 3.14 f., 3.17; WALDMANN/HÄNNI, Handkommentar Raumplanungsgesetz, Bern 2006, Art. 22 N 20 f., 22; B. HEER, St. Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, N 359 f.).

4.1.2 Das vorliegend umstrittene Bauvorhaben kommt in eine ZöBA zu liegen und damit in eine Zone, welche nach Art. 18 BauG für bestehende und künftige öffentliche Bauten und Anlagen bestimmt ist. Entsprechend dem Zonenzweck müssen Bauten oder Anlagen, um sich in der ZöBA als zonenkonform zu erweisen, im öffentlichen Interesse



liegen und öffentliche Bedürfnisse befriedigen. Sie haben der Allgemeinheit zu dienen und nicht nur einem privilegierten, bestimmt eingegrenzten Personenkreis (vgl. HEER, a.a.O., N 122 f. und 387). Öffentliche Bauten und Anlagen des Verwaltungsvermögens oder solche im Gemeingebrauch wie Verwaltungsgebäude, Schulhäuser, Spitäler, Abwasserreinigungsanlagen, Gefängnisse oder Asylunterkünfte ermöglichen dem Gemeinwesen unmittelbar durch ihren Gebrauchswert die Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Bauten und Anlagen, die dem öffentlichen Interesse dienen, helfen sodann im weiteren Sinn, Aufgaben des modernen Leistungs- und Sozialstaats wahrzunehmen. Dazu gehören unter anderem der Öffentlichkeit zugängliche Park- oder Sportanlagen wie Schwimmbäder und Tennisplätze (D. GSPONER, Die Zone für öffentliche Bauten und Anlagen, Diss. Zürich 2000, S. 25 f.; WALDMANN/HÄNNI, a.a.O., Art. 3 N 50). Für die Frage der Zonenkonformität ist weder die eigentumsmäßige Zugehörigkeit der Baute oder Anlage noch die Grösse ihres Benutzerkreises, sondern allein ihre Zweckbestimmung massgebend. Somit ist auch eine Baute mit einem beschränkten Benutzerkreis in der ZöBA zulässig, sofern sie im Dienst einer öffentlichen Aufgabe steht. Die Baute oder Anlage muss denn auch nicht jedermann offenstehen; der öffentliche Zugang darf vielmehr rechtlich oder faktisch – z.B. infolge Platzknappheit – eingeschränkt werden. Auch eine den schlichten Gemeingebrauch übersteigende Nutzung schliesst deshalb das öffentliche Interesse an einer Baute oder Anlage nicht aus, sofern sich jedermann um die Inanspruchnahme bewerben kann und diese Sondernutzung ebenfalls im öffentlichen Interesse liegt. Das gilt beispielsweise für Schrebergärten, die nicht für alle zugänglich sind (GSPONER, a.a.O., S. 28, 41, 74 f. und 77; WALDMANN/HÄNNI, a.a.O., Art. 3 N 50). Private Nebennutzungen – wie ein Personalrestaurant oder ein Kiosk in einer Badeanstalt – sind sodann zulässig, sofern sie betriebsnotwendig sind oder sonst mit der öffentlichen Anlage in einem unmittelbaren sachlichen Zusammenhang stehen und keine eigenständige Bedeutung erlangen. Private Bauten, die nur einem beschränkten oder geschlossenen Benutzerkreis offenstehen oder zur Erfüllung überwiegend privater (Gewinn-) Interessen errichtet werden sollen, sind hingegen nicht zonenkonform (HETTICH/MATHIS, a.a.O., N 1.72; GSPONER, a.a.O., S. 31, 41, 170 f. und 172).

4.1.3 Der private Wohnungsbau gilt in der ZöBA, selbst wenn er staatlich gefördert wird, grundsätzlich nicht als zonenkonform. Der Bau von Alterswohnungen wird allerdings, gestützt auf die unterschiedlichen kantonalen Rechtsgrundlagen, in Lehre und Rechtsprechung differenziert betrachtet (vgl. u.a. HETTICH/MATHIS, a.a.O., N 3.37; JEANNERAT/MOOR, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Zürich/Basel/Genf 2016, Art. 14 N 58; GSPONER, a.a.O., S. 80 f.). Nach der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung im Kanton St.Gallen (vgl. insbesondere VerwGE B 2016/82 vom 7. April 2017 Erw. 3.1 mit verschiedenen Verweisen [= Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2017/II/3]) kann die Zonenkonformität von Alterswohnungen in der ZöBA grund-



sätzlich sowie klarerweise in Fällen bejaht werden, da Alterswohnungen in einem räumlichen und sachlichen Zusammenhang mit Alters- und Pflegeheimen oder Gemeinschaftsräumlichkeiten stehen. Fehlt ein solcher Bezug, so kann es an der Voraussetzung der Allgemein zugänglichkeit mangeln, da privates, erbliches Wohneigentum geschaffen werden könnte. Für die Zonenkonformität nicht betriebsgebundener Alterswohnungen in der ZöBA wird deshalb vorausgesetzt, dass zum einen die Möglichkeit, sich um eine Alterswohnung zu bewerben, in keiner Weise eingeschränkt wird. Zum andern ist dafür zu sorgen, dass ausschliesslich betagte Personen vom Angebot profitieren können. Eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage im kantonalen oder kommunalen Recht ist hingegen nicht erforderlich.

4.2 Gemäss der – in der Baubeschreibung sowie im Betriebskonzept konkretisierten – Baueingabe ist ein viergeschossiger Baukörper in L-Form geplant, in welchem insgesamt 20 Alterswohnungen (7 Dreieinhalb- und 13 Zweieinhalbzimmer-Wohnungen) erstellt werden sollen. Zwei dieser Wohnungen liegen im Erdgeschoss, wo auch ein rund 108 m² grosser "Gemeinschafts-/Vereinsraum" mit kleiner Küche, sanitären Anlagen und Abstellraum vorgesehen ist. Ebenfalls im Erdgeschoss befinden sich nebst einem rund 20 m² grossen Raum für "Sanität" sowie einem kleinen Raum für die Hauswartung Büroräumlichkeiten für die Rekurrentin mit Sitzungszimmer, Archiv und einer "Kanzlei". Im Dachgeschoss sind Abstellräume für die Bewohnenden, die Rekurrentin sowie für Vereine vorgesehen. Die gesamte Anlage soll rollstuhlgängig und unter anderem hinsichtlich Erschliessung, Signalistik, Materialien und Handhabung der Infrastruktur behinderten- wie altersgerecht ausgestaltet sein.

Der Gemeinschaftsraum soll in erster Linie den Bewohnenden als Aufenthalt- und Gemeinschaftsraum dienen, aber auch öffentlicher Nutzung zur Verfügung stehen, um so zur Belebung des Hauses beizutragen. Gemäss Betriebskonzept ist eine Nutzung als Sitzungsraum für Vereine oder auch als Raum für die Durchführung von Mütter- und Frauenberatungen, Anlässen für Senioren, Deutschunterricht oder eines Trauer- oder eines Kulturcafés denkbar.

Die den Räumlichkeiten der Rekurrentin zugeordnete "Kanzlei" soll gemäss Betriebskonzept einerseits der Erfüllung ihrer Aufgaben als Ortsgemeinde dienen, welche in vielen Bereichen die gesamte Einwohnerschaft von Z.____ betrefte und somit als Anlaufstelle jedermann offen und zugänglich sein solle. Andererseits sollen die Mitarbeitenden der Kanzlei den Hausbewohnerinnen und –bewohnern als Ansprechpersonen und bei der Bewältigung von Alltagsproblemen zur Verfügung stehen sowie die Organisation der Alterswohnungen wie auch des Gemeinschaftsraums übernehmen.

Das Betriebskonzept sieht ein "Grundangebot" vor, welches die "Wohneinheit, allgemeine Nebenkosten, Grundleistung durch Spitex vor Ort, Infrastruktur für Notruf, eine differenzierte Information über alle sozialen und gesundheitlichen Dienstleistungen sowie regelmässige



Orientierung über Teilnahmemöglichkeiten an Veranstaltungen" umfasst. Als "individuelle Zusatzangebote" werden sodann "hauswirtschaftliche Dienstleistungen, Entlastungsdienst, Putzdienst und Krankenmobilen, Fahrdienst (Zusammenarbeit Tixi Taxi), Mahlzeiten-dienst (pro Senectute, Kochlöffel etc.), Tiefgaragenplatz bzw. Park-platz, ärztlicher Notfalldienst (allenfalls Zusammenarbeit mit nahelie-gendem Alterszentrum) und Alltagshilfen (pro Senectute und ähnli-che)" aufgeführt. Als mögliche weitere Dienstleistungsangebote wer-den schliesslich die Verpflichtung eines Seniors als "Kleinhauswart" sowie kleinere Hilfeleistungen durch die Mitarbeitenden der Kanzlei oder Dritter, beispielsweise für kleinere Arbeiten in der Wohnung oder kleinere administrative Arbeiten, genannt. Sodann wird auf ein mit der Stiftung X.____ geschlossenes Abkommen verwiesen, gestützt auf wel-ches bereits die Bewohnenden schon bestehender Alterswohnungen der Rekurrentin Mahlzeiten im Restaurant der Stiftung einnehmen und auch deren Wäschedienst in Anspruch nehmen können.

Im Betriebskonzept wird sodann festgehalten, dass der Personenkreis für die Miete der Alterswohnungen nicht eingeschränkt sei. Damit eine gute Altersdurchmischung erreicht werde, solle eine Vermietung ab dem Pensionierungsalter möglich sein. Die Wohnungen sollen nur vermietet werden und auch in Zukunft im Eigentum der Rekurrentin als öffentliche Trägerschaft verbleiben, womit ihr Sinn und Zweck gesi-ichert bleibe.

4.3 Vorliegend ist unbestritten, dass die geplanten Alterswohnun-gen in keinem direkten Zusammenhang mit einem benachbarten Al-ters- oder Pflegeheim stehen. Zur Beurteilung der Zonenkonformität hat die Vorinstanz deshalb in erster Linie das von der Rekurrentin er-stellte Betriebskonzept herangezogen, welches sie jedoch als zu offen und wenig konkret formuliert kritisiert. Es eröffne einen zu grossen Spielraum und enthalte in Bezug auf vorgesehene öffentliche Nutzun-gen – z.B. des Gemeinschaftsraums – blosse Absichtserklärungen. Die erwähnten Dienstleistungen dürften von Drittanbietern erbracht werden und die Tätigkeit der Kanzlei liege im Rahmen einer üblichen Verwaltung bzw. Hauswartung eines Mehrfamilienhauses. Der Aus-baustandard entspreche sodann im Wesentlichen den generellen An-forderungen der Vorschriften über die Beseitigung von Benachteiligun-gen von Menschen mit Behinderung (vgl. Art. 102 PBG). Das mit der umstrittenen Baueingabe offerierte Angebot unterscheide sich insge-samt nicht von Alterswohnungen des privaten Wohnungsbaus. Es fehle an einem funktionalen Zusammenhang zwischen dem Bauvor-haben und der ZöBA.

4.3.1 Die Vorinstanz rügt im Speziellen, dass im Betriebskonzept kon-krete Angaben über die geplanten Mietzinsen und die Preise für die Zusatzangebote fehlten. Auch sei nicht dargelegt, wer konkret die hauswirtschaftlichen Dienstleistungen, den Entlastungs- und Putz-dienst und die Krankenmobilen offeriere. Auch werde im Betriebskon-zept nicht ausgeführt, wie die Kanzlei in den Abend- und Nachtstunden



oder über die Sonn- und Feiertage geöffnet und das Personal erreichbar sei. Weiter sei im Gebäude kein eigentlicher Spitex-Bereich oder ein anderer Bereich für eine Organisation der Altersbetreuung oder für sonstige öffentliche Organisationen wie z.B. eine Kindertagesstätte vorgesehen. Es werde auch bestritten, dass eine fachgerechte Pflege (bis zur Pflegestufe 5 des "Bewohnerinnen-/Bewohner-Einstufungs- und -Abrechnungssystems" für Pflegeleistungen [abgekürzt BESA]; vgl. www.besacare.ch) und ganzheitliche Betreuung vor Ort gewährleistet seien.

Die von der Vorinstanz aufgeworfenen Fragen zur konkreten Ausgestaltung der im Grundangebot und als individuelle Zusatzangebote genannten Dienstleistungen oder auch der öffentlichen Nutzung des Gemeinschaftsraums und der Abstellräume im Dachgeschoss wie auch zur Organisation und zeitlichen Verfügbarkeit der Kanzlei als Anlaufstelle für die Bewohnenden sind grundsätzlich berechtigt. Die Rekurrentin wird sie spätestens vor der Vermietung der Wohnungen bzw. bei der konkreten Ausformulierung der im Rahmen der Angebotsausschreibung vorzulegenden Miet- und Dienstleistungsverträge zu beantworten haben. Wie die Rekurrentin zu Recht vorbringt, ist es jedoch nicht erforderlich, dass die allfälligen Partnerfirmen bereits im Rahmen des Baugesuchs und noch vor Abschluss des Bewilligungsverfahrens verpflichtend im Betriebskonzept aufgenommen werden. Auch muss nicht bereits feststehen, ob die Kanzlei an sieben Tagen die Woche während 24 Stunden personell besetzt ist oder ob ein Picket-Dienst eingerichtet oder ob beispielsweise der Notrufdienst über eine Drittstelle gewährleistet wird. Ausschlaggebend ist vielmehr, dass die Erfüllung der im Grundangebot wie auch als individuelle Zusatzangebote genannten Dienstleistungen – als Teil des Baugesuchs – überhaupt möglich sein wird, wovon ausgegangen werden kann; auch die Vorinstanz macht nicht geltend, dass der Erfüllung von vornherein rechtliche oder tatsächliche Gründe entgegenstehen. Wie von der Rekurrentin im Weiteren angeführt ist das Angebot an Dienstleistungen sodann fast deckungsgleich mit dem Angebot im Gesuch, welches das Verwaltungsgericht in seinem Entscheid B 2016/82 vom 7. April 2017 zu beurteilen hatte. Ein Unterschied liegt darin, dass die angebotenen Dienstleistungen dort offenbar über eine Teilzeitstelle der Spitex erbracht werden sollten, während vorliegend gemäss Betriebskonzept die "Kanzlei" der Rekurrentin als Anlaufstelle bzw. als "Drehscheibe für Anliegen, Organisatorisches, administrative Belange für die Mieter" bestimmt ist. Für die Frage der Zonenkonformität ist die Bezeichnung der für die Organisation zuständigen Stelle aber nicht massgeblich. Insbesondere hat dies auch keinen Einfluss auf die Erfüllung der im Grundangebot enthaltenen "Grundleistung durch Spitex vor Ort", für welche im Übrigen auch die räumlichen Voraussetzungen gegeben sind; dies sowohl in den Wohnungen selbst als auch im Sanitätsraum, der gemäss Baubeschreibung ausdrücklich der Behandlung und Betreuung der Bewohnerinnen und Bewohner ("Hausbesuch Arzt, begleitete Pflege/Hygiene usw.") dienen soll. Sodann ist davon auszugehen, dass auch im vom Verwaltungsgericht beurteilten Fall zumindest ein



Teil der Dienstleistungen durch (noch nicht näher bestimmte) Drittanbieter erbracht werden sollte. Mit der entsprechenden Organisation und den Aufgaben im Zusammenhang mit der Erfüllung des Grund- wie Zusatzangebots übernimmt sodann die Kanzlei entgegen der Auffassung der Vorinstanz durchaus Aufgaben, die über eine übliche Mietshaus-Verwaltung oder Hauswartung hinausgehen. In Bezug auf den Ausbaustandard schliesslich wird im Betriebskonzept auf die Anforderungen der Norm SIA 500 "Hindernisfreie Bauten" des Schweizerischen Ingenieur- und Architektenvereins verwiesen. Darüberhinaus jedoch soll das Gebäude inklusive der Erschliessungsanlagen gemäss Betriebskonzept ausdrücklich (auch) altersgerecht ausgestattet werden, so hinsichtlich Signaletik, Materialien, Farbe, Licht und Ausbau (wie Handläufe, elektrische Storen, altersgerechter Lift usw.). Die Anforderungen an altersgerechtes Bauen gehen über die in der Norm SIA 500 enthaltenen Angaben zur Hindernisfreiheit hinaus und ergeben sich aus diversen weiteren Fachdokumentationen und Merkblättern beispielsweise des Bundesamtes für Unfallverhütung BfU oder des Vereins Procap Schweiz, Olten. Vorliegend hat dessen Beratungsstelle für behindertengerechtes Bauen im Rahmen des Baubewilligungsverfahren das rekurrentische Baugesuch auch mit Blick auf die Einhaltung der Kriterien der Altersgerechtigkeit überprüft und wurden die gerügten baulichen Mängel an einer gemeinsamen Besprechung bereinigt (Bericht Beratungsstelle Procap vom 30. Juli 2019 und Aktennotiz vom 13. August 2019). Zu einem grossen Teil – wie in den Bereichen der Signaletik, Materialisierung, Beleuchtung oder Farbgebung – betreffen die Anforderungen an die Altersgerechtigkeit wie auch die entsprechenden Hinweise der Beratungsstelle jedoch die Detailplanung des Bauvorhabens, welche im Bewilligungszeitpunkt noch nicht vorliegen muss. Es genügt, dass die Rekurrentin sich im Baugesuch ausdrücklich zu einer altersgerechten Ausstattung des Gebäudes verpflichtet hat und eine solche auch realisierbar erscheint. Soweit die Vorinstanz einzelne Anforderungen für die Bejahung der Zonenkonformität der Alterswohnungen und damit für die Bewilligungsfähigkeit des Bauvorhabens für unerlässlich hält, könnte sie diese auch als Auflage in die Baubewilligung mitaufnehmen.

4.3.2 Die Frage, ob die umstrittenen Alterswohnungen damit – wie die Rekurrentin geltend macht und die Vorinstanz bestreitet – in einem genügenden Zusammenhang zu einer Organisation der Altersbetreuung bzw. einer Betreuungs- und Pflegestation stehen bzw. ob belegt ist, dass eine fachgerechte Pflege (bis zur Pflegestufe BESA 5) und ganzheitliche Betreuung vor Ort gewährleistet ist, dürfte nach dem Gesagten auch vorliegend bejaht werden können. Selbst wenn dies nicht der Fall sein sollte, wäre die Zonenkonformität gemäss verwaltungsgerichtlicher Rechtsprechung (vgl. vorstehende Erw. 4.1.3) dennoch als gegeben zu betrachten, wenn zum einen die geplanten Alterswohnungen einem unbeschränkten Personenkreis zugänglich sind und zum andern das Angebot sich ausschliesslich an betagte Personen richtet.



Die Vorinstanz bestreitet diesbezüglich, dass vorliegend nur Mieter ab dem Pensionierungsalter zugelassen werden. Vielmehr solle gemäss Betriebskonzept eine gute Altersdurchmischung erreicht werden und eine Vermietung ab dem Pensionierungsalter "möglich" sein. Somit sei es gerade nicht der Fall, dass ausschliesslich betagte Menschen vom Angebot profitieren könnten. Ebenso wenig lasse sich dem Betriebskonzept eine verbindliche Sicherstellung der Verpflichtung entnehmen, die Wohnungen nur zu vermieten und nicht zu verkaufen.

In Bezug auf den Kreis der künftigen Bewohnerinnen und Bewohner kann der von der Vorinstanz gerügte Hinweis auf eine "gute Altersdurchmischung" und die Formulierung, es sei eine Vermietung ab dem Pensionierungsalter "möglich", missverständlich sein; im Zusammenhang mit den weiteren Ausführungen im Betriebskonzept (insbesondere Teil I und II) ergibt sich jedoch in ausreichender Klarheit, dass ausschliesslich Alterswohnungen geplant sind und "möglich" im Sinn von "zulässig" zu verstehen ist. Der Vorinstanz ist hingegen beizupflichten, dass diese Einschränkung rechtlich nicht sichergestellt ist. Zudem ist die Einschränkung "ab dem Pensionierungsalter", allenfalls mit einer konkreten Altersangabe, zu präzisieren, was grundsätzlich im Ermessens- und Aufgabenbereich der Rekurrentin als Baugesuchstellerin liegt. Im Weiteren rügt die Vorinstanz ebenfalls zu Recht, dass auch der im Betriebskonzept enthaltene Vorsatz der Rekurrentin, die Wohnungen in ihrem Eigentum zu behalten, verbindlich sichergestellt sein müsste. Ebenso wie die Altersbeschränkung wäre das Verkaufsverbot mittels Auflage zu verfügen und beides als öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkungen im Grundbuch sicherzustellen (VerwGE B 2016/82 vom 7. April 2017 Erw. 3.2; GSPONER, a.a.O., S. 81), was bei Erteilung einer Baubewilligung im Rahmen einer nochmaligen erstinstanzlichen Prüfung des Baugesuchs (vgl. nachstehend Erw. 5.2 und 6) und nach Einholung einer Stellungnahme der Rekurrentin zur konkret festzusetzenden Altersbeschränkung nachzuholen wäre.

4.3.3 Nach den vorstehenden Ausführungen ist ein öffentliches Interesse im Sinn von Art. 18 BauG an den geplanten Alterswohnungen zu bejahen. Daran ändert nichts, dass dieselben Bauten (auch) in einer Wohn- oder Mischzone zonenkonform wären (VerwGE B 2016/82 vom 7. April 2017 Erw. 3.2). Der Umstand hingegen, dass es sich bei der Rekurrentin um eine öffentlich-rechtliche Körperschaft handelt, ist für die Bejahung der Zonenkonformität nicht von vornherein ausschlaggebend, können zonenkonforme Alterswohnungen in der ZöBA doch auch von Privaten erstellt und betrieben werden und steht es umgekehrt der Rekurrentin frei, andernorts ein nicht zweckgebundenes Mehrfamilienhaus zu erbauen (vgl. GSPONER, a.a.O., S. 40). Als Ortsgemeinde erfüllt sie mit ihren Mitteln jedoch grundsätzlich gemeinnützige, kulturelle und andere Aufgaben im öffentlichen Interesse (Art. 12 des Gemeindegesetzes; sGS 151.2). An den vorgesehenen eigenen Büroräumlichkeiten und der Kanzlei als Anlaufstelle (auch) für die Bevölkerung besteht deshalb, wie sie geltend macht, ebenfalls durchaus ein öffentliches Interesse; dasselbe gilt für die Ver-



mietung von Abstellräumen an Vereine sowie des Gemeinschaftsraums für öffentliche Zwecke, wie sie im Betriebskonzept umschrieben wird.

4.4 Zusammenfassend ergibt sich, dass die Vorinstanz das rekurrentische Baugesuch zu Unrecht wegen fehlender Zonenkonformität abgewiesen hat. Ihr Ablehnungs- und Einspracheentscheid vom 17. Februar 2021 ist aufzuheben und der Rekurs folglich gutzuheissen.

5.

Die Rekurrentin beantragt eine Rückweisung der Angelegenheit an die Vorinstanz zur Erteilung der Baubewilligung.

5.1 Die Vorinstanz hält eine Rückweisung für unzulässig und verweist in der Vernehmlassung vom 30. April 2021 auf ihre Ausführungen im angefochtenen Entscheid, wonach die sich auf dem Baugrundstück befindliche geschützte Hecke erhalten werden müsse. In den Baugesuchsunterlagen sei zwar ein grün eingefärbter Streifen ausgewiesen; es werde jedoch nicht aufgezeigt, wo sich das Schutzobjekt konkret befinde und wie die Hecke erhalten werden könne. Die Baugesuchsunterlagen seien nicht auf die Schutzverordnung abgestimmt und entsprechend ohnehin zu ergänzen.

5.1.1 Die Rekurrentin macht geltend, der Einwand angeblich unvollständiger Unterlagen sei verspätet und auf ihn deshalb nicht einzutreten. Die Frage der Verspätung ist vorliegend jedoch nicht massgebend. Zum einen weist die Vorinstanz zu Recht darauf hin, dass sie das Baugesuch bereits mangels Zonenkonformität verweigert hat und sich damit aus ihrer Sicht weitere Ausführungen erübrigten. Zum andern hat sie dennoch bereits im Ablehnungs- und Einspracheentscheid ergänzend auf die angeblich ungenügende Berücksichtigung der Hecke hingewiesen.

5.1.2 Hinsichtlich des tatsächlichen Einflusses des Bauvorhabens auf die Hecke führt die Rekurrentin in ihrer Eingabe vom 18. Juni 2021 aus, dass im Zusammenhang mit der Ausführung des Bauvorhabens gewisse ohne Weiteres zulässige Unterhaltsarbeiten an der Hecke ("auf den Stock setzen") erforderlich seien; nach Abschluss der Bauarbeiten werde die Hecke auch in jenem Bereich wieder wachsen. Der Wurzelbereich werde mit entsprechenden Massnahmen geschützt. Wenn die Vorinstanz diese Massnahmen als ungenügend erachte, so hätte sie zusätzliche, genau umschriebene Auflagen für die Bauausführung anordnen und allfällige Detailfragen in ein nachlaufendes Verfahren nach Art. 149 PBG verweisen können bzw. aufgrund der Verfahrensdauer und in Beachtung des Grundsatzes von Treu und Glauben verweisen müssen. Für die Einfahrt in die H. ___strasse müsse ein Abschnitt von rund 10 m (Strassenbreite im Einmündungsbereich, zusätzlich Bankett) von der Hecke entfernt werden; die angrenzenden Bereiche (Sichtzonen) würden wieder bepflanzt, seien jedoch unter Schnitt zu halten. Zudem sehe das Baugesuch vor, dass im nördlichen



Teil des Baugrundstücks auf ungefähr 60 m² eine neue Hecke gepflanzt werde. Schliesslich seien auch die kantonalen Stellen nicht der Auffassung gewesen, dass das Bauvorhaben mit der kommunal geschützten Hecke unvereinbar sei bzw. nicht oder nur mit einer Ausnahmebewilligung bewilligt werden dürfte.

Die Vorinstanz rügt in ihrer Stellungnahme vom 5. Juli 2021, die vorstehend beschriebenen Eingriffe in die Hecke seien in den Baugesuchsunterlagen nicht offengelegt worden. Nur was bekannt sei, könne auch geprüft und beurteilt werden. Demgegenüber ist die Rekurrentin (vgl. Eingabe vom 21. Juli 2021) der Ansicht, die Ausführungen in ihrem Schreiben vom 18. Juni 2021 seien in den Planunterlagen genau ausgewiesen, von der Vorinstanz aber offenbar nicht geprüft worden. Sodann handle es sich grossmehrheitlich um Unterhalts- bzw. Aufwertungsmassnahmen.

5.1.3 Die fragliche Hecke auf Grundstück Nr. 001 ist im Plan zur Schutzverordnung vom 27. Februar 2019 unter dem Titel "Hecke, Feld- und Ufergehölz" verzeichnet. Es handelt sich folglich um einen schützenswerten Lebensraum (Biotop) im Sinn von Art. 18 NHG und Art. 115 Bst. e PBG. Gemäss Art. 7 SchV sind unter anderem Gehölze und Hecken, Feld- und Ufergehölze sowohl in ihrer Artenvielfalt als auch in ihrer flächenmässigen Ausdehnung zu erhalten. Abgehende Hecken, Feld- und Ufergehölze sowie Einzelbäume sind durch Neupflanzungen der gleichen oder einer gleichwertigen einheimischen Art zu ersetzen. Art. 16 SchV dehnt sodann die Baubewilligungspflicht unter anderem aus auf über Pflegemassnahmen hinausgehende Veränderungen an Hecken, Feld- und Ufergehölzen. Derartig bewilligungspflichtige Vorhaben sind nach Art. 17 Abs. 1 SchV zu bewilligen, wenn der Schutzgegenstand weder beeinträchtigt noch beseitigt wird. Bewilligungen für Massnahmen, die eine Beeinträchtigung oder Beseitigung von Schutzgegenständen zur Folge haben, können nach Art. 17 Abs. 2 SchV – entsprechend Art. 129 Abs. 2 PBG in Verbindung mit Art. 14 der eidgenössischen Verordnung über Natur und Heimatschutz (SR 451.1) – nur bewilligt werden, wenn sich ein gewichtiges, das Interesse an der Erhaltung überwiegendes Bedürfnis nachweisen lässt. Für Lebensräume schutzwürdiger Tiere und Pflanzen ist in der Regel Realersatz zu leisten. Bei Schutzobjekten von nationaler oder kantonaler bzw. regionaler Bedeutung ist die Zustimmung der zuständigen kantonalen Stelle erforderlich (Art. 129 Abs. 3 PBG).

5.1.4 In den Baugesuchsunterlagen sind entgegen der Auffassung der Rekurrentin weder die erwähnten Eingriffe und Massnahmen konkret erwähnt noch geht aus ihnen überhaupt hervor, dass sich auf dem Baugrundstück eine geschützte Hecke befindet. Es darf jedoch zum einen ohne Weiteres davon ausgegangen werden, dass deren Vorhandensein sowohl der Rekurrentin als auch der Vorinstanz bewusst war; dies spätestens nachdem die Hecke bzw. ihre Erhaltung (auch) in einem der parallelen Einspracheverfahren ausdrücklich thematisiert worden war. Zum ändern ist bereits aufgrund des mit dem Baugesuch



eingereichten Situationsplans offensichtlich, dass die Hecke vom Bauvorhaben zumindest in den Erschliessungsbereichen tangiert wird. Die Vorinstanz hätte folglich durchaus die Ergänzung der Planunterlagen und des Baubeschriebs verlangen können bzw. müssen. Die Einreichung eines "Bepflanzungs- und Pflegeplans vor Baubeginn" bzw. "vor Genehmigung", wie die Vorinstanz vorerst in Erwägung gezogen hat (vgl. die Protokolle der Gemeinderatssitzungen vom 20. August 2019 und 21. Januar 2020), wäre hingegen nicht ausreichend gewesen. Ebenso wenig hätte sich die Vorinstanz auf blosser Auflagen beschränken oder Detailfragen in ein nachlaufendes Bewilligungsverfahren nach Art. 149 PBG verweisen können, wie es die Rekurrentin vorschlägt. Vielmehr müsste bei drohender Beseitigung oder Beeinträchtigung eines Schutzobjekts bereits im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens geprüft werden, ob hierfür die Voraussetzungen nach Art. 129 Abs. 2 und 3 PBG in Verbindung mit Art. 17 SchV erfüllt sind. Entsprechend wäre vorab zu klären, ob es sich bei der Hecke um ein Schutzobjekt von nationaler oder kantonaler bzw. regionaler Bedeutung handelt und demnach gestützt auf Art. 129 Abs. 3 PBG eine Zustimmung der zuständigen kantonalen Stelle notwendig ist. Das Amt für Natur, Jagd und Fischerei als zuständige kantonale Stelle (gemäss Art. 15 Bst. c der Verordnung zum PBG; sGS 731.11) war vorliegend jedoch gar nicht in das Baubewilligungsverfahren miteinbezogen worden (vgl. das entsprechende Baugesuchsformular G11 vom 26. Mai 2020 sowie die kantonale Beurteilung vom 7. Oktober 2020). Um sodann die erforderliche Interessenabwägung überhaupt vornehmen zu können, wären im Weiteren die Eigenart und Charakterisierung der geschützten Hecke wie auch ihr genauer Umfang und Standort zu ermitteln – die Rekurrentin weist in ihrer Eingabe vom 18. Juni 2021 darauf hin, dass im Plan zur Schutzverordnung nur ein "lineares Schutzobjekt" ohne vermasste Fläche eingezeichnet ist – und festzustellen, wo, inwiefern und in welchem Ausmass die Hecke durch das Bauvorhaben konkret beseitigt oder zumindest beeinträchtigt wird. Kann aufgrund der alsdann vorzunehmenden Interessenabwägung einer Beseitigung oder Beeinträchtigung zugestimmt werden, so wäre überdies die Anordnung von Ersatzmassnahmen zu prüfen.

5.2 Die Vorinstanz hat das Baugesuch bereits zufolge mangelnder Zonenkonformität abgewiesen, weshalb sie auf eine weitere Prüfung der Bewilligungsfähigkeit des Bauvorhabens unter Mitberücksichtigung des betroffenen Schutzobjekts verzichten durfte (vgl. auch vorstehend Erw. 5.1.1). Nachdem nun aber mit vorliegendem Rekursentscheid die Zonenkonformität bejaht und der vorinstanzliche Ablehnungsentscheid aufgehoben wird, ist die Prüfung der Bewilligungsfähigkeit nachzuholen bzw. fortzusetzen, wozu – wie vorstehend ausgeführt – vorab auch sachverhaltliche Abklärungen erforderlich sind. Die Angelegenheit kann somit nicht wie beantragt zur Erteilung der Baubewilligung, sondern "nur" zur erneuten Prüfung an die Vorinstanz zurückgewiesen werden.

6.



Zusammenfassend ergibt sich, dass die Zonenkonformität des umstrittenen Bauvorhabens zu bejahen ist. Der Rekurs erweist sich als begründet. Der angefochtene Ablehnungs- und Einspracheentscheid vom 17. Februar 2021 ist aufzuheben und die Angelegenheit im Sinn der Erwägungen zur weiteren bzw. erneuten Prüfung und Entscheidung an die Vorinstanz zurückzuweisen.

7.

7.1 Nach Art. 95 Abs. 1 VRP hat in Streitigkeiten jener Beteiligte die Kosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden. Die Entscheidunggebühr beträgt Fr. 3'000.– (Nr. 20.13.01 des Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung, sGS 821.5). Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend wären die amtlichen Kosten der Politischen Gemeinde Z.____ aufzuerlegen. Auf deren Erhebung ist jedoch zu verzichten (Art. 95 Abs. 3 VRP).

7.2 Der von der Rekurrentin am 24. März 2021 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– ist zurückzuerstatten.

8.

Die Rekurrentin stellt ein Begehren um Ersatz der ausseramtlichen Kosten.

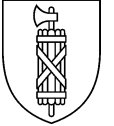
8.1 Im Rekursverfahren werden ausseramtliche Kosten entschädigt, soweit sie auf Grund der Sach- und Rechtslage notwendig und angemessen erscheinen (Art. 98 Abs. 2 VRP). Die ausseramtliche Entschädigung wird den am Verfahren Beteiligten nach Obsiegen und Unterliegen auferlegt (Art. 98^{bis} VRP). Die Vorschriften der Schweizerischen Zivilprozessordnung (SR 272) finden sachgemäss Anwendung (Art. 98^{ter} VRP).

8.2 Die Rekurrentin obsiegt mit ihrem Antrag auf Aufhebung des angefochtenen Entscheids. Weil das Verfahren zudem in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht Schwierigkeiten bot, die den Beizug eines Rechtsvertreters rechtfertigen, besteht grundsätzlich Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung (Art. 98^{bis} VRP). Die Rekurrentin hat begründeten Antrag auf Zusprechung der üblichen Pauschalentschädigung zuzüglich vier Prozent Barauslagen gemäss Art. 28^{bis} der Honorarordnung (sGS 963.75) und Mehrwertsteuer gestellt. Die ausseramtliche Entschädigung ist folglich in Anwendung von Art. 6 in Verbindung mit Art. 22 und 28^{bis} HonO ermessensweise auf Fr. 2'750.– (zuzüglich vier Prozent Barauslagen und Mehrwertsteuer) festzulegen; sie ist von der Politischen Gemeinde Z.____ zu bezahlen.

Entscheid

1.

a) Der Rekurs der Ortsgemeinde Z.____, Z.____, wird im Sinn der Erwägungen gutgeheissen.



b) Der Ablehnungs- und Einspracheentscheid des Gemeinderates Z.____ vom 17. Februar 2021 wird aufgehoben.

c) Die Sache wird zur erneuten Prüfung und Entscheidung an den Gemeinderat Z.____ zurückgewiesen.

2.

a) Auf die Erhebung der amtlichen Kosten in der Höhe von Fr. 3'000.– bei der Politischen Gemeinde Z.____ wird verzichtet.

b) Der am 24. März 2021 von der Ortsgemeinde Z.____ geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– wird zurückerstattet.

3.

Das Begehren der Ortsgemeinde Z.____ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird gutgeheissen. Die Politische Gemeinde Z.____ entschädigt die Ortsgemeinde Z.____ ausseramtlich mit Fr. 2'860.– zuzüglich Mehrwertsteuer.

Die Vorsteherin

Susanne Hartmann
Regierungsrätin