



Fall-Nr.:	21-10455
Stelle:	Generalsekretariat Bau- und Umweltdepartement
Instanz:	Bau- und Umweltdepartement
Publikationsdatum:	19.09.2022
Entscheiddatum:	23.08.2022

BUDE 2022 Nr. 076

Baurecht, Art. 3 Abs. 2 Bst. a und Art. 22 Abs. 2 Bst. a RPG, Art. 144 Abs. 1 PBG, Art. 56 Abs. 2 BauG, Art. 25 Abs. 1 USG. Die Bestimmung des Abstands einer Baute zur Zonengrenze ist analog zur bundesgerichtlichen Rechtsprechung im Einzelfall vorzunehmen. Massgebend sind die konkreten Auswirkungen der Baute auf die angrenzende Zone. Einen starren Zonengrenzabstand im kantonalen oder kommunalen Recht festzusetzen, widerspricht der bundesgerichtlichen Rechtsprechung. Konkret konnte zwar im Rekursverfahren geklärt werden, dass das Bauvorhaben mit einem Zonenabstand von 0,5 m gebaut und betrieben werden kann, ohne dass das Land in der anderen Zone beansprucht werden muss, unklar geblieben ist jedoch, ob insbesondere der Schattenwurf des Neubaus Auswirkungen auf die angrenzende Zone hat, weshalb das Verfahren zur weiteren Abklärung an die Vorinstanz zurückgewiesen wurde (Erw. 4). Gutheissung des Rekurses.

BUDE 2022 Nr. 76 finden Sie im angehängten PDF-Dokument.



21-10455

Entscheid Nr. 76/2022 vom 23. August 2022

Rekurrentin

A.____
vertreten durch Dr.iur. HSG Benedikt Fässler, Rechtsanwalt,
Teufenerstrasse 3, 9001 St.Gallen

gegen

Vorinstanz

Gemeinderat Z.____ (Beschluss vom 2. November 2021)

Rekursgegner

B.____

Betreff

Baugesuch (Neubau Mehrfamilienhaus, Abstand zur Zonengrenze)



Sachverhalt

A.

C.____ ist Eigentümerin von Grundstück Nr. 001, Grundbuch, an der G. ____strasse. Dieses liegt gemäss geltendem Zonenplan vom 4. Dezember 1998 in der Wohn-Gewerbezone WG3, ist 2'201 m² gross und befindet sich in einem Grundwasserschutzgebiet. Im Norden und Süden grenzt es an die Wohn-Gewerbezone WG3 und im Osten an übriges Gemeindegebiet ueG. Im Nordosten befindet sich das der Wohnzone W4 zugeordnete Grundstück Nr. 002, welches B.____ gehört.

Das Grundstück Nr. 001 ist mit einem unterkellerten, dreistöckigen Mehrfamilienhaus überbaut. Es liegt am südlichen Ortsausgang von Y.____ und ist im Norden und Süden von Mehrfamilienhäusern umgeben, wobei sich im Nordosten zudem einige in der Zone W4 befindliche Einfamilienhäuser, darunter das von B.____, befinden. Das westlich, südlich und östlich an das Baugrundstück anstossende Gebiet ist bis auf die Grundstücke Nrn. 004 und 005 unbebaut und wird landwirtschaftlich genutzt. Im Westen wird das Baugrundstück durch die H. ____strasse (Kantonsstrasse) begrenzt und von Süden her über die I. ____strasse (Gemeindestrasse 3. Klasse) erschlossen. Das Nachbargrundstück Nr. 003 ist übriges Gemeindegebiet ueG, das als Fruchtfolgefläche ausgeschieden ist und auf dem hauptsächlich Ackerbau betrieben wird.

B.

a) Mit Gesuch Nr. 006 vom 26. Februar 2021 beantragte A.____ bei der Politischen Gemeinde Z.____ den Neubau eines Mehrfamilienhauses auf dem Grundstück Nr. 001. Das dreistöckige Wohnhaus mit Garagen-/Keller- und Attikageschoss soll im östlichen Teil des Baugrundstücks bis rund 0,5 m an die Zonengrenze zum Nachbargrundstück Nr. 003 herangebaut werden. Diesbezüglich besteht ein privatrechtliches Näherbaurecht bzw. der Eigentümer von Grundstück Nr. 003 hat sich schriftlich zur Einhaltung eines entsprechend grösseren Grenzabstands verpflichtet. Die Politische Gemeinde Z.____ wies das Bauge-such, gegen das diverse Einsprachen erhoben wurden, ab und hiess die Einsprachen gut.

b) Am 28. Juni 2021 ersuchte A.____ um einen Teilentscheid über die Zulässigkeit der Erstellung des geplanten Mehrfamilienhauses mit einem Abstand von 0,52 m bis 0,59 m zur Zonengrenze.

c) Innert der Auflagefrist vom 21. Juli 2021 bis 4. August 2021 erhob B.____ Einsprache gegen das Bauvorhaben. Er rügte insbesondere, dass sich aus dem eidgenössischen Recht auch bei fehlenden kantonalen oder kommunalen Vorschriften ein Anspruch auf einen Zonenabstand zur Landwirtschaftszone ergebe. Sowohl der Bau als auch die Nutzung der geplanten Wohnbaute habe mit Bestimmtheit negative Auswirkungen auf das angrenzende Agrarland. Die Inanspruchnahme von Land ausserhalb der Bauzone widerspreche den Zielen



der Raumplanung. Im vorliegenden Fall sei ein Zonenabstand von mindestens 3 m einzuhalten. Neben der öffentlich-rechtlichen Einsprache erhob er auch privatrechtliche Einsprache nach Art. 684 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (SR 210; abgekürzt ZGB).

d) Mit Stellungnahme vom 28. Oktober 2021 hielt das Amt für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG) fest, dass für den Bau und Unterhalt des neuen Gebäudes offensichtlich Landwirtschaftsland beansprucht werde und dass bei Bauvorhaben so nahe an der Grenze gegenseitige Auswirkungen nicht ausgeschlossen werden könnten.

e) Mit Beschluss vom 2. November 2021 hiess der Gemeinderat Z.____ die Einsprache gut und wies das Gesuch um einen Teilentscheid betreffend Abstand zur Zonengrenze mit der Begründung ab, dass sich das Bauvorhaben negativ auf das angrenzende übrige Gemeindegebiet und auf das Grundstück von B.____ auswirke. Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung habe zwischen Bauvorhaben und der Landwirtschaftszone ein Abstand zu bestehen, der von der Politischen Gemeinde Z.____ analog zur Praxis des Kantons Luzern auf 2 m festgelegt werde. Dieser Mindestabstand könne nicht durch privatrechtliche Vereinbarungen abgeändert werden.

C.

Gegen diesen Beschluss erhob A.____, vertreten durch Dr. Benedikt Fässler, Rechtsanwalt, St.Gallen, mit Schreiben vom 16. November 2021 Rekurs beim Bau- und Umweltdepartement. Mit Rekursergänzung vom 6. Dezember 2021 werden folgende Anträge gestellt:

1. Der Entscheid des Gemeinderats Z.____ vom 2. November 2021 sei in Ziffern 1-4 aufzuheben.
2. Es sei durch das Bau- und Umweltdepartement ein Teilentscheid i.S.v. Art. 144 PBG zu fällen, dass die Erstellung des geplanten Mehrfamilienhauses auf dem Grundstück Nr. 001 mit einem Abstand von 50 cm zur Zonengrenze (übriges Gemeindegebiet) unter Berücksichtigung des Näherbaurechts / der erweiterten Grenzabstandsvereinbarung zu Lasten des Grundstücks Nr. 003 zulässig ist.
3. Eventualiter zu Ziffer 2 sei durch das Bau- und Umweltdepartement ein Teilentscheid i.S.v. Art. 144 PBG zu fällen, welchen Abstand das geplante Mehrfamilienhaus auf dem Grundstück Nr. 001 zur Zonengrenze (übriges Gemeindegebiet) unter Berücksichtigung des Näherbaurechts / der erweiterten Grenzabstandsvereinbarung zu Lasten des Grundstücks Nr. 003 mindestens einhalten müsste.
4. Ziffer 3 des Entscheids des Gemeinderats Z.____ vom 2. November 2021 sei dahingehend abzuändern, dass die öffentlich-rechtliche Einsprache von B.____ abgewiesen wird, soweit darauf einzutreten ist.



5. Ziffer 4 des Entscheids des Gemeinderats Z.____ vom 2. November 2021 sei dahingehend abzuändern, dass die Einsprache gestützt auf Art. 684 ZGB von B.____ abgewiesen wird.
6. Eventualiter zu Ziffern 2-5 sei die Angelegenheit zu neuer Entscheidung im Sinne der Erwägungen an den Gemeinderat Z.____ zurückzuweisen.
7. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Vorinstanz oder des Rekursgegners.

Zur Begründung wird zunächst geltend gemacht, dass die Vorinstanz und das AREG den Sachverhalt in mehreren Punkten falsch oder unvollständig festgestellt hätten. So habe die Vorinstanz unzutreffend festgehalten, dass das Fundament unmittelbar an die Zonengrenze herangebaut werde, was jedoch lediglich auf die Baugrubensicherung zutrefte. Die Bauarbeiten könnten entgegen den Ausführungen der Vorinstanz gänzlich ohne Inanspruchnahme des Landwirtschaftslands erfolgen. Auch könne die angrenzende Landwirtschaftsfläche abweichend von den Ausführungen der Vorinstanz problemlos bis zur Grundstücksgrenze bewirtschaftet werden. Weiter sei unzutreffend, dass aufgrund geringer Zirkulations- und Erholungsflächen auf dem Baugrundstück davon ausgegangen werden müsse, dass das angrenzende Landwirtschaftsland für die Wohnnutzung mitbenützt werde. Schliesslich sei von der Vorinstanz auch unzutreffend festgehalten worden, dass das Bauvorhaben das Grundstück des Rekursgegners durch vermeidbaren Schattenwurf beeinträchtige. Das AREG habe in seiner Stellungnahme vom 28. Oktober 2021 unzutreffend festgehalten, dass für den Bau und Unterhalt des neuen Gebäudes offensichtlich Landwirtschaftsland beansprucht werde und dass andere Anordnungen der Gebäude auf dem Baugrundstück denkbar wären. Das Bundesgericht habe nirgends festgehalten, dass ein Mindestabstand von 2 m zur Zonengrenze eingehalten werden müsse. Diese 2 m seien lediglich eine Empfehlung des Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartementes des Kantons Luzern und somit für den Kanton St.Gallen bedeutungslos. Weder das massgebliche kantonale noch das kommunale Recht schreibe einen Zonenabstand vor. Gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung, auf die sich die Vorinstanz berufe, seien die Umstände des Einzelfalls entscheidend. Sämtliche vom Bundesgericht als unzulässig qualifizierten Sachverhalte seien vorliegend nicht gegeben. Das geplante Mehrfamilienhaus habe im konkreten Fall keine Auswirkungen auf die landwirtschaftliche Bewirtschaftung des übrigen Gemeindegebiets, weshalb ein Zonengrenzabstand von 0,5 m hier ausreichend sei. Die neu vollzogene Praxisänderung der Vorinstanz verstosse gegen das Gleichbehandlungsgebot, da die Vorinstanz noch bis vor kurzem Bewilligungen für Bauten bis an die Zonengrenze erteilt habe. Schliesslich seien sowohl die öffentlich-rechtliche wie auch die privatrechtliche Einsprache des Rekursgegners abzuweisen, weil zum einen das Bauvorhaben keine Auswirkungen auf das Nachbargrundstück Nr. 003 habe und zum anderen der



erforderliche Grenzabstand zum Grundstück des Rekursgegners eingehalten werde und deshalb allfällige Immissionen grundsätzlich nicht übermässig sein könnten.

D.

a) Mit Vernehmlassung vom 13. Dezember 2021 hält die Vorinstanz vollumfänglich an ihrem Beschluss vom 2. November 2021 fest.

b) Der Rekursgegner stellt mit Vernehmlassung vom 21. Dezember 2021 folgende Rechtsbegehren:

1. Der Rekurs sei aus öffentlich-rechtlichen Gründen abzuweisen.
2. Der Rekurs sei aus privatrechtlichen Gründen abzuweisen (Art. 684 ZGB).
3. Eventuell sei aus öffentlich-rechtlichen Gründen ein grösserer Zonenabstand als 2 m festzulegen.
4. Eventuell sei aus privatrechtlichen Gründen (Art. 684 ZGB) ein grösserer Zonenabstand als 2 m festzulegen.
5. Unter Kostenfolge.

Zur Begründung wird geltend gemacht, dass das Bauvorhaben eine maximale Ausnutzung des Baugrundstücks zu Lasten des Nachbargrundstücks bezwecke. Beim Bauvorhaben handle es sich um eine grössere Wohnbaute. Eine solche habe alleine schon wegen des Schattenwurfs Auswirkungen auf das Nachbargrundstück, weshalb die Festlegung eines Zonenabstands zwingend sei. Auch sei ein 0,5 m breiter Streifen zwischen dem Gebäude und dem als Fruchtfolgefläche ausgeschiedenen Boden auf dem Nachbargrundstück keine genügende Zirkulationsfläche. Es müsse davon ausgegangen werden, dass das Nachbargrundstück beim Bau und Unterhalt des Gebäudes sowie bei dessen gewöhnlicher Nutzung beeinträchtigt werde. Schliesslich werde das Grundstück des Rekursgegners aufgrund der nicht zonenkonformen Beanspruchung des landwirtschaftlichen Bodens übermässigen Einwirkungen im Sinne von Art. 684 ZGB ausgesetzt.

c) Mit Amtsbericht vom 3. Februar 2022 führt das Hochbauamt aus, dass ein Grenzabstand von 0,5 m ohne Inanspruchnahme des Nachbargrundstücks bautechnisch nicht ausreichend sei, da die Breite eines Arbeitsraums in einer Baugrube in jeder Bauphase mindestens 0,6 m betragen müsse. Das Anbringen eines Fassadengerüsts ohne Aussenabstützungen schein dagegen möglich.

E.



a) Das Bau- und Umweltdepartement führte am 7. Februar 2022 in Anwesenheit der Verfahrensbeteiligten sowie dem Bewirtschafter des angrenzenden Landwirtschaftslands einen Augenschein durch. Dabei erklärte die Rekurrentin, dass die Baugrube lediglich bis zur Grundstücksgrenze reichen und dort durch eine senkrechte Spundwand begrenzt werden soll. Weil man mit Fertigelementen arbeite, würden in der Baugrube ausserhalb des Gebäudes keine Arbeiten verrichtet, weshalb man dort keine 60 cm breite Baugrube benötige. An der Fassade arbeite man mit einem aufgehängten, nicht abgestützten Gerüst oder mit Hebebühnen. Es sei geplant, eine langlebige Fassade aus z.B. Eternit zu verbauen, sodass fast keine Unterhaltsarbeiten an der Fassade nötig seien. Falls dennoch Arbeiten an der Fassade verrichtet werden müssten, könne dies wie bereits beim Bau mit Hebebühnen oder einem Fassadenlift gemacht werden. Der Bewirtschafter des angrenzenden Landwirtschaftslands beurteilte das Bauvorhaben anlässlich des Augenscheins als nicht problematisch für das angrenzende Landwirtschaftsland. Die letzten 5 m in der nördlichen Grundstücksecke brauche er nur, um die Maschinen wenden zu können, und da der Fruchtfolgeflechte keine Morgensonne entzogen werde, stelle der Schattenwurf des Neubaus im Westen kein Problem dar. Da beim Bau des bereits auf dem Baugrundstück bestehenden Gebäudes Aushubmaterial auf der Landwirtschaftsfläche des Nachbargrundstücks gelagert worden sei, habe sich der Boden dort verdichtet, weshalb im Schatten des Neubaus ohnehin kaum noch etwas wachse.

b) Mit Eingaben vom 25. Februar 2022 und 23. März 2022 lässt sich die Vorinstanz zum Augenscheinprotokoll vernehmen und hält dabei fest, dass beim Aufhängen des Baugerüsts zumindest in den Luftraum des Nachbargrundstücks eingegriffen werde und dass das Bauvorhaben zweifellos Auswirkungen wie Schattenwurf und Einschränkungen der Bewirtschaftung des Nachbargrundstücks mit sich bringen würde.

c) Mit Eingabe vom 11. April 2022 konkretisiert die Rekurrentin den Vorgang beim Errichten des Neubaus und beschreibt, welche Fassadenlifte oder Hebebühnen konkret zum Einsatz kommen könnten.

d) Das Hochbauamt beurteilte die Durchführung der Bauarbeiten aufgrund der nachgereichten Ausführungen der Rekurrentin in seiner Stellungnahme vom 2. Mai 2022 als möglich, wenn auch aufwändig und unüblich bei Gebäuden dieser Grössenordnung.

F.

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 Einsprache- und Baubewilligungsentscheid erging am 2. November 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.

3.1 Beim Beschluss des Gemeinderates Z.____ vom 2. November 2021 handelt es sich um einen Teilentscheid im Sinn von Art. 144 Abs. 1 PBG. Ein Teilentscheid soll es ermöglichen, konkrete und grundlegende Bau- und Nutzungsfragen, die losgelöst von der Detailprojektierung des Bauvorhabens beantwortet werden können, vor Einreichung eines konkreten Baugesuchs prüfen zu lassen, um zentrale Fragen vorgängig rechtsverbindlich zu klären und divergierende Interessen bereits in einem frühen Stadium zu erkennen. Solche können im Sinn von Art. 144 Abs. 1 PBG nur Rechtsfragen sein, die im Baubewilligungsverfahren zu beurteilen sind. Zum Erlass eines Teilentscheids kommt deshalb dasselbe Verfahren zur Anwendung, wie bei der Erlangung einer ordentlichen Baubewilligung, also im Regelfall das ordentliche Verfahren. Dem Teilentscheid kommt daher Verfügungscharakter zu (CH. KÄGI, in: Bereuter/Frei/Ritter [Hrsg.], Kommentar zum Planungs- und Baugesetz des Kantons St.Gallen, Basel 2020, Art. 144 N 3 bis 7 und 12). Die Behörde ist im nachfolgenden Baubewilligungsverfahren grundsätzlich an den Teilentscheid gebunden, sofern sich die tatsächlichen und rechtlichen Verhältnisse seit Erlass nicht geändert haben (vgl. Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 1999/II/19).

3.2 Die vorliegende Frage nach dem erforderlichen Abstand zur Zonengrenze ist in einem Baubewilligungsverfahren zu beantworten, kann aber unbestrittenermassen bereits vorab losgelöst von der Detailprojektierung geklärt werden. Mithin ist ein Teilentscheid nach Art. 144 Abs. 1 PBG möglich.

4.



Das vorliegende Bauprojekt soll unmittelbar an die Grundstücksgrenze gebaut werden, wofür die nötige Grenzabstandsvereinbarung nach Art. 56 Abs. 2 BauG vorliegt. Die Grundstücksgrenze bildet aber zugleich die Zonengrenze zwischen der Wohn-Gewerbe-Zone und dem übrigen Gemeindebiet, wobei unklar ist, ob und welcher Abstand zur Zonengrenze einzuhalten ist. Während die Rekurrentin einen Abstand von 0,5 m als ausreichend erachtet, verlangt die Vorinstanz grundsätzlich einen solchen von 2 m.

4.1 Die Baufreiheit als Teil der Eigentumsgarantie (Art. 26 der Bundesverfassung, SR 101; abgekürzt BV) schützt das Recht der Nutzung eines Grundstücks durch Überbauung. Beschränkungen dieses Nutzungsrechts müssen als Grundrechtseingriffe die Voraussetzungen von Art. 36 BV erfüllen, d.h. auf einer ausreichenden gesetzlichen Grundlage beruhen, im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein sowie die Kerngehaltsgarantie wahren. Während schwerwiegende Einschränkungen im formellen Gesetz selbst vorgesehen sein müssen (vgl. Art. 36 Abs. 1 zweiter Satz BV), genügt für leichte Eingriffe eine Grundlage im Verordnungsrecht. Ein schwerer Eingriff liegt nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung namentlich dann vor, wenn die bisherige oder künftig mögliche, bestimmungsgemässe Nutzung eines Grundstücks durch Verbote oder Gebote verunmöglicht oder stark erschwert wird (BGE 133 II 220 Erw. 2.5 mit Hinweisen). Die Baufreiheit erlaubt die uneingeschränkte bauliche Nutzung eines Grundstücks und damit auch deren Überbauung bis zur Grundstücksgrenze. Die Verpflichtung, für Bauten und Anlagen einen minimalen Abstand zur Zonengrenze einzuhalten, stellt mithin einen Eingriff in die Eigentumsgarantie dar, der allerdings in der Regel die bestimmungsgemässe Nutzung der Liegenschaft nicht stark erschwert. Ist in diesem Sinn lediglich die geplante Baute innerhalb des Grundstücks anders anzuordnen, handelt es sich nur um einen leichten Eingriff in die Eigentumsgarantie, für den eine Grundlage im Verordnungsrecht genügen würde. Anders kann es sich verhalten, wenn die Abstandsregelung die Benutzung des Grundstücks stärker einschränkt, etwa wenn dadurch konkret das Ausschöpfen der Nutzungsziffer verunmöglicht wird. In diesem Fall ist eine Grundlage im formellen Gesetz erforderlich (BGE 145 I 156 Erw. 4.2).

4.2 Das BauG (wie auch das PBG) regelt lediglich den Grenzabstand von Gebäuden (Art. 56 BauG). Dieser ist die im Grundriss gemessene, kürzeste Entfernung zwischen Fassade und Grenze (Art. 56 Abs. 1 BauG). Abstandsvorschriften zur Zonengrenze kennt das kantonale Recht nicht. Allein der Umstand, dass Grenzabstände nach Art. 56 Abs. 2 BauG ungleich auf benachbarte Grundstücke verteilt werden können, sagt nichts darüber aus, ob Bauten und Anlagen einen Abstand zur Zonengrenze einzuhalten haben oder nicht. Daran ändert auch nichts, dass wie hier die Grundstücks- mit der Zonengrenze zusammenfällt.

4.3 Sind Auswirkungen auf die Nachbarzone wahrscheinlich, ist die Übereinstimmung des Vorhabens mit dieser ebenfalls zu prüfen. Eine



Wohnbaute direkt auf der Grenze zur Landwirtschaftszone etwa ist daher nicht zonenkonform. Sie ist so weit von der Zonengrenze zurückzusetzen, dass ihre Erstellung keine nennenswerten Effekte auf die Landwirtschaftszone ausübt. Massgeblich sind dabei die Umstände des Einzelfalls (BGE 145 I 156 Regeste). Der Grund dafür liegt darin, dass eine Baute, die sich über mehrere Zonen erstreckt, den Bestimmungen aller betroffenen Zonen entsprechen muss. Dabei ist nicht bloss der Standort der Baute massgebend, sondern es sind auch die Auswirkungen auf die Nachbarzonen zu berücksichtigen. Art. 25 Abs. 1 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz (abgekürzt USG; SR 814.01) hält dies für die Lärmimmissionen ausdrücklich fest, indem insofern die Planungswerte "in der Umgebung" nicht überschritten werden dürfen. Gleiches gilt aber auch in raumplanerischer Hinsicht. So besteht namentlich eine Baubewilligungspflicht, wenn die Benützung von Boden in einer organisierten und auf Dauer ausgerichteten Weise erfolgt und deshalb erhebliche Auswirkungen auf die raumplanerische Nutzungsordnung und allenfalls die vorhandene Infrastruktur ausübt. Es ist mithin nicht nur auf die Dimensionen der rein baulichen Vorkehrungen abzustellen, sondern auch von einer wirkungsbezogenen Betrachtungsweise auszugehen, die den Bestand sowie Betrieb der fertiggestellten Baute oder Anlage und die damit verbundenen Auswirkungen auf die Umgebung einbezieht. Gleiches gilt auch, wenn die Zonenkonformität eines Bauvorhabens (Art. 22 Abs. 2 Bst. a des Bundesgesetzes über die Raumplanung [SR 700; abgekürzt RPG]) zu beurteilen ist. Es sind auch hier nicht allein die baulichen Massnahmen, sondern ebenfalls die Wirkungen auf die Umgebung zu berücksichtigen, die das Vorhaben nach dem gewöhnlichen Lauf der Dinge mit sich bringt (BGE 145 I 156 Erw. 6.2).

4.4 Nach dem Gesagten muss bei Bauten, die nahe an die Grenze einer anderen Zone gestellt werden sollen, stets geprüft werden, ob sie sich auch auf ihre Umgebung auswirken. Dies lässt sich nur auf Grund der Umstände des Einzelfalls beurteilen. Ohne weiteres zu bejahen ist dies bei Bauteilen, die wie Vordächer oder Balkone dauerhaft über die Zonengrenze hinausragen. Dasselbe gilt jedoch auch für Zirkulations- und Erholungsflächen oder für zur Wohnbaute gehörende Vorgärten (BGE 145 I 156 Erw. 6.4). Bei einer Wohnbaute unmittelbar an der Grenze zur Landwirtschaftszone schränkt bereits deren Erstellung die für diese Zone vorgesehene landwirtschaftliche Nutzung ein und beeinträchtigt bzw. schliesst diese im Randbereich teilweise sogar aus (A. MARTI, Kommentar zum Urteil des Bundesgerichtes 1C_668/2017 vom 31. Oktober 2018, in: ZBI 3/2019 S. 163 f.).

4.5 Während die Vorinstanz ohne weitere Begründung auf ihre "neue Praxis" verweist, wonach sie grundsätzlich einen Mindestabstand zur Landwirtschaftszone von 2 m verlange und bei einer Gebäudelänge von knapp 15 m immer eine stärkere Beschattung und eine daraus resultierende Beeinträchtigung der landwirtschaftlichen Fläche vorliege, sind nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung insbesondere die Art der (landwirtschaftlichen) Nutzung und die topografischen Verhältnisse in Betracht zu ziehen. In ähnlicher Weise verlangt



Art. 43a Bst. d der eidgenössischen Raumplanungsverordnung (SR 700.1; abgekürzt RPV) bei der Erstellung von Bauten ausserhalb der Bauzonen gestützt auf eine Ausnahmegewilligung eine Rücksichtnahme auf die landwirtschaftliche Bewirtschaftung. Nur eine solche einzelfallweise Beurteilung ermöglicht es, zwischen den entgegengesetzten Interessen an der Erhaltung geeigneten Kulturlands für die Landwirtschaft (Art. 3 Abs. 2 Bst. a RPG) und der durch die Eigentumsgarantie (Art. 26 BV) geschützten baulichen Nutzungsmöglichkeiten einen angemessenen Ausgleich zu finden. Im Interesse der Rechtssicherheit und der Gleichbehandlung mag es zwar wünschenswert erscheinen, im kantonalen Recht für gewisse Fälle Mindestabstände vorzuschreiben, die zur Zonengrenze eingehalten werden müssen. Das Bundesrecht verpflichtet die Kantone jedoch nicht, solche Zonengrenzabstände vorzusehen (BGE 145 I 156 Erw. 6.4).

4.6 Das starre Einfordern eines Zonenabstands von 2 m ohne gesetzliche Grundlage ist somit rechtswidrig, weil dieser je nachdem entweder zu gross oder zu klein ausfallen wird. Es müssen vielmehr die konkreten Interessen an der Erhaltung geeigneten Kulturlands für die Landwirtschaft ermittelt und gegenüber den konkreten baulichen Nutzungsmöglichkeiten des Baugrundstücks gegeneinander abgewogen werden. Demensprechend muss auch abgeklärt werden, ob und in welchem Umfang der Bau und Unterhalt der geplanten Wohnbaute das angrenzende Landwirtschaftsland beansprucht und ob dadurch Einwirkungen auf die angrenzende Fläche in der anderen Zone entstehen.

4.7 Vorliegend vermochte die Rekurrentin im Verlauf des Rekursverfahrens mit diversen Nachträgen darzulegen, dass das Nachbargrundstück im übrigen Gemeindegebiet sowohl während der Bauphase wie auch später für den Unterhalt der Baute nicht beansprucht werden muss, wenn auch die dafür nötigen Methoden sehr aufwendig und nach Meinung des kantonalen Hochbauamtes bei Gebäuden dieser Grössenordnung unüblich sind. Diese speziellen Methoden sind deshalb mit entsprechenden Auflagen in der Baubewilligung sicherzustellen. Keine Beeinträchtigung im öffentlich-rechtlichen Sinn stellt insbesondere die Beanspruchung des Luftraums dar, weil allein für den Bau oder temporären Unterhalt ein Kranarm oder ein aufgehängtes Gerüst nur kurzfristig über die Zonengrenze ragt und dadurch die zonenkonforme (hier: landwirtschaftliche) Nutzung nicht einschränkt. Auch weist das neue Gebäude gegen das landwirtschaftlich genutzte Grundstück hin keine Ausgänge auf und auch sonst ist auf dem Baugrundstück genügend Platz vorhanden, sich draussen aufzuhalten, so dass das Nachbargrundstück im übrigen Gemeindegebiet im Zusammenhang mit dem Neubau nicht betreten werden muss.

4.8 Anders verhält es sich bezüglich der Beschattung der landwirtschaftlich genutzten Fläche durch das neue Mehrfamilienhaus, das bloss 0,5 m von der Zonen- und Grundstücksgrenze entfernt erstellt werden soll. Diesbezüglich liegen keinerlei Nachweise vor, dass es



wegen des Neubaus zu keinen Ertragsausfällen im übrigen Gemeindegebiet kommen wird, das vorliegend als Fruchtfolgefläche ausgeschieden ist. Daran ändert nichts, dass ein Grunddienstbarkeitsvertrag betreffend Näherbaurecht bzw. eine erweiterte Grenzabstandsvereinbarung besteht, zumal im erweiterten Freihaltebereich gleichwohl geackert werden kann. Zwar sieht der aktuelle Bewirtschafter der angrenzenden Landwirtschaftsfläche wegen des neuen Schattenwurfs keine Ertragseinbusse, zumal für ihn die Morgensonne wichtiger ist als die Abendsonne, weshalb ihn die Beschattung seines Pachtlands von Westen her nicht stört. Der Bewirtschafter leitet seine Mutmassungen jedoch bloss von den bereits bestehenden Wohnbauten westlich seiner Ackerfläche ab. Diese unterscheiden sich aber aufgrund ihrer Höhe und insbesondere ihres grösseren Abstands zu Zonengrenze massgeblich von der geplanten Wohnbaute direkt an der Zonengrenze. Zudem ist für ihn der betroffene Teil des Ackerlands auch deshalb nicht wichtig, weil er grundsätzlich nicht ganz bis an die Grundstücksgrenze ackert und die nördliche Ecke wegen einer vorangegangenen temporären Aushubdeponie ohnehin versumpft ist. Diese subjektive Einschätzung allein kann aber nicht entscheidend sein, zumal die unbeabsichtigte Bodenverdichtung rückgängig gemacht werden kann und ein anderer Bewirtschafter hier möglicherweise etwas anderes anbauen und bis an die Grundstücksgrenze ackern wird.

4.9 Für die Beurteilung der konkreten Auswirkungen der geplanten Wohnbaute sind im vorliegenden Fall somit weitere Sachverhaltsabklärungen wie ein Schattendiagramm und ein landwirtschaftliches Gutachten nötig, das die konkreten Auswirkungen des Schattens des Neubaus auf die Fruchtfolgefläche zu beurteilen hat. Mithin liegt diesbezüglich eine ungenügende Sachverhaltsermittlung vor, die nachzuholen ist. Zwar verfügt die Rekursinstanz über die gleiche Kognition wie die Vorinstanz, weshalb sich eine Rückweisung an die Baubehörde nur rechtfertigt, wenn die erstinstanzliche Verwaltungsbehörde aufgrund ihrer funktionellen und instrumentellen Ausstattung besser geeignet ist als die Rekursbehörde, die fehlenden Entscheidungsgrundlagen zu beschaffen (M. LOOSER, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], Praxiskommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (VRP), Zürich/St.Gallen 2020, Art. 46 N 16). Eine Rückweisung ist aber auch insbesondere dann angezeigt, wenn den Betroffenen dadurch der Instanzenzug in unzulässiger Weise abgeschnitten wird, sofern die angerufene Instanz von sich aus entscheiden würde. Dies ist hier der Fall, weil die Vorinstanz bei ihrer Entscheidungsfindung die Weichen in einem derart frühen Zeitpunkt falsch gestellt hat, indem sie den Einzelfall unberücksichtigt gelassen hat, dass die Streitsache vor dieser Instanz im Wesentlichen als ungeprüft erscheint. Dabei ist nicht erheblich, ob die mangelnde Prüfung aus formellen oder materiellen Gründen erfolgt ist (CAVELTI/VÖGELI, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St.Gallen, St.Gallen 2003, N 1032). Der angefochtene Beschluss ist somit aufzuheben und zur Sachverhaltsergänzung an die Vorinstanz zurückzuweisen. Dabei wird abzuklären sein, ob das geplante Wohngebäude am vorgesehenen Standort nennenswerte Effekte auf die Fläche ausserhalb der Bauzone ausübt oder nicht.



5.

Die Vorinstanz hat die privatrechtliche Immissionseinsprache des Rekursgegners, Eigentümer des Nachbargrundstücks Nr. 002, im Sinn von Art. 684 ZGB geschützt, weil das gemeinsame Nachbargrundstück Nr. 003 durch die vermeidbare Beschattung zonenfremd beeinträchtigt werde. Dass der kleine Grenzabstand gegenüber dem Grundstück des Rekursgegners eingehalten wird, ist unbestritten. Es ist deshalb fraglich, ob der Rekursgegner aufgrund einer allfälligen Verletzung des Zonenabstands gegenüber einem Drittgrundstück überhaupt übermässige Immissionen im Sinn von Art. 684 ZGB geltend machen kann, zumal er davon nur indirekt betroffen ist. Diese Frage kann aber offengelassen werden, weil noch unklar ist, ob das vorliegende Bauvorhaben das angrenzende Land ausserhalb der Bauzone mitbeansprucht und damit den Zonenabstand verletzt oder nicht.

6.

Zusammenfassend ergibt sich, dass die Vorinstanz im Rahmen der ihr obliegenden Sachverhaltsermittlung verpflichtet gewesen wäre, zusätzliche Abklärungen hinsichtlich der Auswirkungen des neuen Wohngebäudes – insbesondere des Schattenwurfs – auf das angrenzende Land ausserhalb der Bauzone zu treffen. Indem sie lediglich auf eine neue Praxis verwiesen hat, die sie ohne weitere Begründung vom Kanton Luzern übernommen hat, verletzt sie ihre Begründungspflicht und verstösst gegen die bundesgerichtliche Rechtsprechung, wonach sie die behaupteten Auswirkungen im Einzelfall zu prüfen hat. Demgegenüber ist klar, dass der Bau und der Unterhalt des neuen Gebäudes ohne Inanspruchnahme des angrenzenden Agrarlands möglich sind, wenn verschiedene Auflagen eingehalten werden. Der Rekurs erweist sich daher als begründet. Das Gleiche gilt hinsichtlich der privatrechtlichen Immissionseinsprache. Der angefochtene Beschluss ist deshalb aufzuheben und die Streitsache zur Abklärung des Sachverhalts und neuer 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. In Verfahren, bei denen sich ähnlich wie im Zivilprozess direkt und indirekt Betroffene mit entgegengesetzten Interessen am Verfahrensausgang gegenüberstehen, werden in aller Regel diese beiden für die Auferlegung von amtlichen Kosten herangezogen, während dem erstverfügenden Gemeinwesen, selbst wenn es mit seinen Anträgen unterliegt, keine amtliche Kosten auferlegt werden (R. HIRT, Die Regelung der Kosten nach st.gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, Lachen/St.Gallen 2004, S. 76). Indessen ist zu beachten, dass das Erfolgsprinzip in gewissen, vom Gesetz ausdrücklich geregelten Fällen durch das Verursacherprinzip durchbrochen wird (HIRT, a.a.O., S. 93 und S. 110). So gehen etwa Kosten, die ein Beteiligter, sein Rechtsbeistand oder sein Vertreter durch Trölerei oder anderes ungehöriges Verhalten oder durch Verletzung wesentlicher Verfahrensvorschriften veranlasst, zu seinen Lasten (Art. 95 Abs. 2 VRP). Die Gutheissung



des Rekurses gründet vorliegend darin, dass der Sachverhalt ungenügend ermittelt wurde. Dies bedeutet, dass kein Verfahrensfehler vorliegt, sondern der angefochtene Entscheid fehlerhaft ist (VerwGE B 171/1996 vom 12. Juni 1997). Die Entscheidgebühr beträgt Fr. 3'500.– (Nr. 20.13.01 des Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung, sGS 821.5). Entsprechend dem Ausgang des Verfahrens sind die amtlichen Kosten dem Rekursgegner zu überbinden.

7.2 Der von der Rekurrentin am 23. November 2021 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– ist zurückzuerstatten.

8.

Rekurrentin und Rekursgegner stellen Begehren um Ersatz der ausseramtlichen Kosten.

8.1 Im Rekursverfahren werden ausseramtliche Kosten entschädigt, soweit sie aufgrund 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). Nicht anwaltlich vertretene Verfahrensbeteiligte haben grundsätzlich mangels eines besonderen Aufwands keinen Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung (Art. 98^{ter} VRP in Verbindung mit Art. 95 Abs. 3 Bst. c ZPO). Dass ihnen gleichwohl ersatzfähige Kosten für Umtriebe erwachsen, ist ungewöhnlich und bedarf deshalb einer besonderen Begründung. Eine Umtriebsentschädigung erfolgt somit nur ausnahmsweise, insbesondere wenn es sich um eine komplizierte Sache mit hohem Streitwert handelt, wenn der getätigte Aufwand erheblich ist und zwischen dem betrieblichen Aufwand und dem Ergebnis der Interessenwahrung ein vernünftiges Verhältnis besteht.

8.2 Mit der Aufhebung des angefochtenen Entscheids und der Rückweisung der Streitsache an die Vorinstanz mit offenem Ausgang obsiegt die Rekurrentin mit ihren Anträgen vollständig (A. LINDER, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], Praxiskommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (VRP), Zürich/St.Gallen 2020, Art. 98^{bis} N 17 mit Hinweisen). Da 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). Ohne Kostennote ist die ausseramtliche Entschädigung in Anwendung von Art. 6 in Verbindung mit Art. 22 der Honorarordnung (sGS 963.75) ermessensweise auf Fr. 3'250.– festzulegen. Sie ist von vom Rekursgegner zu bezahlen.

8.3 Da der Rekursgegner mit seinen Anträgen unterliegt, hat er von vornherein keinen Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung. Sein Begehren ist deshalb abzuweisen.



Entscheid

1.

a) Der Rekurs von A.____ wird im Sinn der Erwägungen gutgeheissen.

b) Der Beschluss des Gemeinderates Z.____ vom 2. November 2021 wird aufgehoben und die Streitsache zur Abklärung des Sachverhalts und neuer Entscheidung im Sinn der Erwägungen an den Gemeinderat Z.____ zurückgewiesen.

2.

a) B.____ bezahlt eine Entscheidgebühr von Fr. 3'500.-.

b) Der am 23. November 2021 von A.____ geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.- wird zurückerstattet.

3.

a) Das Begehren von A.____ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird gutgeheissen. B.____ entschädigt A.____ ausseramtlich mit Fr. 3'250.-.

b) Das Begehren von B.____ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird abgewiesen.

Die Vorsteherin

Susanne Hartmann
Regierungsrätin