



Fall-Nr.:	23-4432
Stelle:	Generalsekretariat Bau- und Umweltdepartement
Instanz:	Bau- und Umweltdepartement
Publikationsdatum:	15.01.2024
Entscheiddatum:	15.12.2023

BUDE 2023 Nr. 111

Allg. Verwaltungsrecht, Baurecht, Art. 16 Abs. 1 VRP, Art. 684 ZGB. Es besteht kein Akteneinsichtsrecht in Beratungsprotokolle der Baubewilligungsbehörde. Diese Protokolle sind rein verwaltungsinterne Dokumente, die nicht der Sachverhaltsfeststellung dienen, sondern nur die Meinungsbildung der Behörde wiedergeben (Erw. 3.4 f.). Aus dem Wortlaut der Einsprache muss einerseits hervorgehen, dass eine privatrechtliche Immissionseinsprache nach Art. 684 ZGB erhoben wird, und aus der Begründung muss sich andererseits ergeben, dass eine privatrechtliche Beurteilung der behaupteten Einwirkungen nach Art. 684 ZGB verlangt wird (Erw. 4.1 f.). Gegenüber einem in der Landwirtschaftszone gelegenen Grundstück gilt in der Regel der Grundsatz des Verbots des interzonalen Nutzungstransfers, weil der Grenzabstand – ohne gleichzeitigem Vorliegen einer Nutzungsziffer – immer entscheidende Bedeutung für die zulässige Nutzungsdichte auf einem in der Bauzone gelegenen Grundstück hat (Erw. 5.4). Im vorliegenden Fall wurde die Verweigerung einer Baubewilligung bestätigt, weil der grosse Grenzabstand mit einer Grenzabstandsvereinbarung in die Landwirtschaftszone verlagert werden sollte, was infolge Fehlens einer (zusätzlichen) Vorschrift über die Ausnutzungsziffer nicht zulässig ist. Abweisung des Rekurses. // (Gegen diesen Entscheid wurde Beschwerde beim Verwaltungsgericht erhoben.)

BUDE 2023 Nr. 111 finden Sie im angehängten PDF-Dokument.



23-4432

Entscheid Nr. 111/2023 vom 15. Dezember 2023

Rekurrentin

A.____
vertreten durch lic.iur. Manfred Dähler, Rechtsanwalt, Kreuzacker-
strasse 9, 9000 St.Gallen

gegen

Vorinstanz

Baubewilligungskommission der Z.____ (Entscheid vom 12. Mai
2023)

Rekursgegnerinnen und
Rekursgegner

B.____
C.____
D.____
alle vertreten durch lic.iur. Werner Rechsteiner, Rechtsanwalt, Un-
terer Graben 1, 9001 St.Gallen

Betreff

Baugesuch (Neubau Mehrfamilienhaus mit Tiefgarage, Errichtung und
Betrieb Wärmepumpenanlage mit Erdwärmesonden, Installation
Photovoltaikanlage sowie Gebäudeabbruch)



Sachverhalt

A.

a) Die A.____, Z.____, ist Eigentümerin von Grundstück Nr. 001, Grundbuchkreis Z.____, an der M.____strasse in Z.____. Das Grundstück liegt gemäss geltendem Zonenplan der Z.____ vom 6. November 2001 in der Wohnzone 2a und ist mit dem Einfamilienhaus Vers.-Nr. 002 überbaut.

b) Entlang der nördlichen Grundstücksgrenze verläuft die M.____strasse (Gemeindestrasse 2. Klasse). Im Osten befindet sich eine Grünzone (Naturschutz), durch die der N.____weg (Weg 1. Klasse) verläuft. Unmittelbar südlich liegt das Grundstück Nr. 003, welches sich im Eigentum der Ortsbürgergemeinde Z.____ befindet und der Landwirtschaftszone zugewiesen ist.

c) Das Grundstück Nr. 001 liegt gemäss Zonenplan Schutzgebiete der Z.____ vom 9. August 2002 bzw. Art. 50 der Bauordnung der Z.____ (abgekürzt BO) vom 9. August 2002/1. Oktober 2006 zudem in einem Gebiet mit besonderem baulichem Erscheinungsbild (EB Nr. 26 «O.____ – M.____strasse») sowie nach dem Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS) in einem geschützten Ortsbild mit Erhaltungsziel A (Substanzschutz).

d) Die A.____ plant seit längerer Zeit, das Einfamilienhaus Vers.-Nr. 002 auf Grundstück Nr. 001 abzureissen und ein Mehrfamilienhaus zu errichten. Hierzu reichte sie am 6. November 2018 ein erstes Baugesuch bei der Z.____ ein. Das Baubewilligungsverfahren wurde nach einem abschlägigen Vorbescheid der Baubewilligungskommission der Z.____ auf Wunsch der Gesuchstellerin erstinstanzlich sistiert.

e) Am 12. Juni 2019 reichte die A.____ ein zweites, überarbeitetes Baugesuch ein. Geplant war ein Mehrfamilienhaus mit fünf Wohneinheiten und einer Tiefgarage. Mit Entscheid vom 15. November 2019 bewilligte die Baubewilligungskommission der Z.____ das Baugesuch und wies die dagegen erhobenen Einsprachen ab. Gegen den Bauentscheid erhoben die Einsprecher am 20. Januar 2020 Rekurs (Verfahren-Nr. 20-573) beim Baudepartement (seit 1. Oktober 2021: Bau- und Umweltdepartement). Nach erfolgtem Schriftenwechsel, in welchem sich das kantonale Hochbauamt in seinem Amtsbericht deutlich gegen das Bauvorhaben aussprach, wurde das Rekursverfahren am 31. August 2020 auf Begehren der A.____ sistiert.

B.

a) In der Folge überarbeitete die A.____ das Baugesuch ein weiteres Mal. Mit geändertem Baugesuch vom 1. Februar 2022 beantragte die A.____ bei der Baubewilligungskommission der Z.____ erneut die Baubewilligung für die Erstellung eines Mehrfamilienhauses auf Grundstück Nr. 001. Wie bereits beim vorangegangenen Projekt waren fünf Wohneinheiten und eine Tiefgarage mit zehn Einstellplätzen



geplant. Das Vorhaben wies gegenüber der nördlichen Grenze (zur M.____strasse hin) einen Strassenabstand von rund 10 m und Richtung Süden einen Grenzabstand von rund 5 m zum Grundstück Nr. 003 auf.

b) Innert der Auflagefrist vom 3. bis 16. Februar 2022 erhoben B.____, C.____ sowie D.____, alle Z.____, und alle vertreten durch lic.iur. Werner Rechsteiner, Rechtsanwalt, St.Gallen, Einsprache gegen das Bauvorhaben. Sie rügten, dass sich das Bauprojekt kaum vom vorangegangenen Projekt unterscheide. Das Vorhaben weise erneut ein übergrosses Gebäudevolumen auf und erfülle die gemäss EB und ISOS geltenden erhöhten gestalterischen Anforderungen nicht. Die maximale Gebäudetiefe werde überschritten und der südliche Grenzabstand werde ebenfalls nicht eingehalten. Zudem seien die Voraussetzungen für die Erteilung einer Ausnahmegewilligung nicht gegeben. Im Weiteren resultierten aus dem geplanten Neubau für die Nachbarliegenschaften eine übermässige Beschattung sowie übermässige Lärm- und Staubimmissionen wegen des Felsabbaus für die geplante Tiefgarage.

c) Am 3. sowie 23. März 2023 reichte die A.____ weitere Unterlagen bei der Baubewilligungskommission der Z.____ ein. Unter anderem wurde am 23. März 2023 eine Grenzabstandsvereinbarung für ein Näherbaurecht zu Gunsten des Baugrundstücks Nr. 001 und zu Lasten des südlich angrenzenden Grundstücks Nr. 003 eingereicht. Die Gesuchstellerin, vertreten durch lic.iur. Manfred Dähler, Rechtsanwalt, St.Gallen, ersuchte gestützt auf diese Vereinbarung um Erteilung einer Ausnahmegewilligung zur Unterschreitung des südlich einzuhaltenden grossen Grenzabstands.

d) Mit Beschluss vom 12. Mai 2023 (Versanddatum: 30. Mai 2023) verweigerte die Baubewilligungskommission der Z.____ die Baubewilligung für den Neubau des Mehrfamilienhauses und schützte die öffentlich-rechtlichen Einsprache gegen das Bauvorhaben. Die privatrechtliche Einsprache gemäss Art. 684 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (SR 210; abgekürzt ZGB) wurde ebenfalls gutgeheissen. Die restlichen privatrechtlichen Einsprachen wurden auf den Zivilrechtsweg verwiesen. Zur Begründung wurde ausgeführt, dass der vorgesehene Strassenabstand von 10 m nach Art. 26 Abs. 2 BO gegenüber der M.____strasse richtig und erforderlich sei. Diesbezüglich füge sich das Vorhaben gut in das EB «O.____ – N.____strasse» ein. Hingegen resultiere aufgrund der geplanten Grenzabstandsverlagerung des südlichen, grossen Grenzabstands in die Landwirtschaftszone eine Mehrausnutzung des Baugrundstücks von ca. 82,5 m², was eine interzonal unzulässige Nutzungserhöhung darstelle. Für die Unterschreitung des grossen Grenzabstands könne auch keine Ausnahmegewilligung erteilt werden. Es lägen keine besonderen Verhältnisse vor, und im Fall einer Ausnahme wäre aufgrund des grösseren Bauvolumens auch mit übermässigen Einwirkungen im Sinn von Art. 684 ZGB auf die Nachbarschaft zu rechnen.



C.

Gegen diesen Beschluss erhob die A.____ durch ihren Rechtsvertreter mit Schreiben vom 15. Juni 2023 Rekurs beim Bau- und Umweltsdepartement. Mit Rekursergänzung vom 16. August 2023 werden folgende Anträge gestellt:

Zum Verfahren:

1. Es seien die Verhandlungsprotokolle der Baubewilligungskommission in deren Baubewilligungssache 59128 zu den Akten zu nehmen und den Parteien zur Einsicht zu geben.
2. Zusammen mit der Einsichtgabe in die Akten sei der Rekurrentin eine angemessene Zeit zur Rekursergänzung einzuräumen.

In der Hauptsache:

3. Die Verfügung der Baubewilligungskommission vom 12.05.2023 (Baugesuch 59128) sei in den Ziffern 1, 2, 3 und 7 (letztere Ziffer soweit die Parteientschädigung für RA Dähler betroffen ist) aufzuheben.
4. Die Baubewilligung sei zu erteilen; eventuell sei die Vorinstanz anzuweisen, die Baubewilligung im Baugesuch 59128 der Z.____ zu erteilen und die privatrechtlichen Einsprachen neu zu beurteilen.
5. Unter Kosten und Entschädigungsfolge (zuzüglich MwSt-Zuschlag) zu Lasten der Vorinstanz und/oder der Einsprecher.

Zur Begründung wird in formeller Hinsicht geltend gemacht, dass kein genügender Antrag für eine privatrechtliche Beurteilung des Baugesuchs vorgelegen habe, weder nach Art. 684 ZGB noch nach Art. 154 des Planungs- und Baugesetzes (sGS 731.1; abgekürzt PBG). Zudem fehle es an einer hinreichenden Begründung und erst recht am Beweis für übermässige Immissionen nach Art. 684 ZGB. Im Übrigen habe es aber ohnehin keinen Grund gegeben, die privatrechtliche Einsprache zu beurteilen, nachdem die Baubewilligung schon aus öffentlich-rechtlichen Gründen verweigert worden sei. Weil die Vorinstanz sich im angefochtenen Entscheid nicht ausreichend mit den in der Ergänzung zum Baugesuch vorgebrachten Argumenten auseinandergesetzt habe, sei sie auch ihrer Begründungspflicht nicht nachgekommen und habe dadurch – und infolge Nichtgewährung der geforderten Akteneinsicht – den Anspruch der Rekurrentin auf rechtliches Gehör verletzt. In materieller Hinsicht wird vorgebracht, die Vorinstanz habe die vorherige Projektvariante mit gleichem Grundriss und gleicher Lage mit Baubewilligung Nr. 56714 noch gutgeheissen. Erst am 19. Dezember 2022, lange nach Einreichung des vorliegenden Projekts, sei der Rekurrentin mitgeteilt worden, dass der ordentliche, grosse Grenzab-



stand Richtung Süden eingehalten werden müsse und die Grenzabstandsvereinbarung nicht zulässig sei. Es werde mit Verweis auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung (BGE 119 Ia 113) sowie den Verwaltungsgerichtsentscheid B 2009/34 vom 3. Dezember 2009 bestritten, dass aus einer Grenzabstandsverschiebung gegenüber einer Nichtbauzone ein unzulässiger, interzonaler Nutzungstransfer resultiere. Insbesondere werde das Baufeld auf Grundstück Nr. 001 durch die Grenzabstandsvereinbarung nicht erweitert, da aufgrund des vergrösserten Strassenabstands von 10 m zur M.____strasse lediglich eine Verschiebung des zulässigen Baufelds Richtung Süden stattgefunden habe. Es resultiere daraus keine unzulässige Erhöhung der Baudichte auf dem Baugrundstück. Folglich liege auch kein unzulässiger interzonaler Nutzungstransfer vor, weshalb eine Ausnahmebewilligung gar nicht erforderlich sei. Allerdings wären vorliegend sogar die Voraussetzungen für eine Ausnahmebewilligung zur Unterschreitung des Richtung Süden einzuhaltenden grossen Grenzabstands erfüllt.

D.

Am 29. August 2023 zog die A.____ das zweite, überarbeitete Baugesuch bei der Baubewilligungskommission der Z.____ zurück. Am 1. September 2023 wurde deshalb der Rekurs (Verfahren-Nr. 20-573) als in der Sache gegenstandslos geworden von der Geschäftsliste des Bau- und Umweltdepartementes abgeschrieben.

E.

a) Mit Vernehmlassung vom 5. Oktober 2023 beantragt die Vorinstanz, den Rekurs abzuweisen. Zur Begründung wird unter anderem geltend gemacht, dass bezüglich der internen Protokolle der Baubewilligungskommission kein Akteneinsichtsrecht bestehe. Das Amt für Baubewilligungen habe die heutige Rekurrentin bereits im Jahr 2019 auf die Risiken der Unterschreitung des Grenzabstands hingewiesen. Die Rekurrentin habe gleichwohl und von sich aus ein Projekt mit maximalem Volumen eingereicht.

b) Mit Vernehmlassung vom 11. Oktober 2023 beantragen die Rekursgegnerinnen und Rekursgegner durch ihren Rechtsvertreter, den Rekurs unter Kostenfolge zulasten der Rekurrentin abzuweisen. Zur Begründung wird geltend gemacht, dass die Erhebung einer privatrechtlichen Immissionseinsprache nach Art. 684 ZGB genügend klar aus der Einspracheschrift hervorgegangen sei. Zu Recht habe die Vorinstanz übermässige Einwirkungen aus der Nichteinhaltung der öffentlich-rechtlichen Vorgaben abgeleitet. In der Hauptsache wird vorgebracht, dass das von der Vorinstanz bewilligte Vorgängerprojekt (Baugesuch Nr. 56714) kein Präjudiz für dieses Bauvorhaben darstellen könne. Das Bauprojekt sei in der Zwischenzeit überarbeitet worden. Die geplante Unterschreitung des südlichen Grenzabstands würde zu einer interzonal unzulässigen Nutzungserhöhung auf dem Baugrundstück führen. Es könne nicht von einer maximal zulässigen Baufeldgrösse ausgegangen werden – wie das die Rekurrentin vor-



bringe –, da sowohl der Strassenabstand, als auch der grosse Grenzabstand eingehalten werden müssten und namentlich die Einhaltung des infolge des einheitlichen Strassenbilds nötigen vergrösserten Strassenabstands nicht freiwillig erfolge. Das Baufeld könne nicht nach eigenem Belieben unter Verletzung des grossen Grenzabstands nach Süden verschoben werden. Es bestünden keine Gründe für eine Ausnahmegewilligung, weshalb die Vorinstanz eine solche zu Recht verweigert habe.

c) Mit Schreiben vom 31. Oktober 2023 nehmen die Rekursgegnerinnen und Rekursgegner durch ihren Rechtsvertreter zur Vernehmung der Vorinstanz vom 5. Oktober 2023 Stellung.

d) Mit Replik vom 13. November 2023 teilt die Rekurrentin mit, dass sie an ihren Anträgen festhalte. Zusätzlich ergänzt sie diese wie folgt:

Zum Verfahren

3. (Neu:) Es sei dringlich durch Teilentscheid über die sofortige Aufhebung von Ziff. 1/3 der Verfügung der Baubewilligungskommission vom 12.05.2023 zu entscheiden oder eventuell festzustellen, dass im öffentlich-rechtlichen Verfahrensweg über die einsprecherischen Immissionseinreden nach ZGB 684 materiell noch entschieden werden wird und diese Frage daher noch rechtshängig ist.

Zur Begründung des neuen Antrags bringt die Rekurrentin durch ihren Rechtsvertreter vor, dass die Rekursgegnerinnen und Rekursgegner am 30. Juni 2023 ein Schlichtungsgesuch beim Vermittlungsamt Z.____ eingereicht hätten und die Schlichtungsverhandlung am 19. Dezember 2023 stattfinde. Die Rechtshängigkeit der Immissionsklage nach Art. 684 ZGB im vorliegenden Verfahren würde jedoch einer Behandlung auf dem Zivilrechtsweg entgegenstehen. Deshalb sei im vorliegenden Rekursverfahren festzustellen, dass die Einwände der Rekursgegnerinnen und Rekursgegner nach Art. 684 ZGB derzeit im öffentlich-rechtlichen Verfahren hängig seien und eine anderweitige zivilgerichtliche Befassung bis zur rechtskräftigen Beurteilung im öffentlich-rechtlichen Verfahren unzulässig sei. Weiter führt die Rekurrentin aus, dass vom Neubau keine übermässige Beschattung ausgehe.

e) Mit Duplik vom 23. November 2023 teilte der Vertreter der Rekursgegnerinnen und Rekursgegner mit, dass die Begründung des neuen Verfahrensanspruchs nicht stichhaltig sei. Die Rekursgegnerinnen und Rekursgegner hätten bereits im Schlichtungsgesuch beantragt, dass das zivilrechtliche Verfahren bis zum rechtskräftigen Abschluss des öffentlich-rechtlichen Baubewilligungsverfahrens sistiert werden solle.



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 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 12. Mai 2023. 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 macht geltend, ihr Anspruch auf rechtliches Gehör sei im erstinstanzlichen Verfahren verletzt worden. Die Vorinstanz habe sich im angefochtenen Entscheid nicht ausreichend mit den in der Ergänzung zum Baugesuch vorgebrachten Argumenten (Verneinung interzonaler Nutzungstransfer) materiell auseinandergesetzt und somit ihre Begründungspflicht verletzt. Zudem habe die Vorinstanz zu Unrecht die Akteneinsicht in die massgeblichen Protokolle der Baubewilligungskommission verweigert.

3.1 Der Anspruch auf rechtliches Gehör ist ein Verfahrensrecht und setzt ein hängiges Verwaltungsverfahren voraus (M. ALBERTINI, Der verfassungsmässige Anspruch auf rechtliches Gehör im Verwaltungsverfahren des modernen Staates, Abhandlungen zum schweizerischen Recht, Heft 637, Bern 2000, S. 206 f.). Er dient einerseits der Sachaufklärung und stellt andererseits ein persönliches Mitwirkungsrecht der Parteien dar. Sein Umfang richtet sich primär nach kantonalem Recht und subsidiär nach Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV). Zu den wesentlichen Inhalten gehören die Orientierung und die Möglichkeit zur Äusserung vor Erlass einer Verfügung, das Recht auf Akteneinsicht, das Recht auf Teilnahme am Beweisverfahren und der Anspruch auf Prüfung und auf einen begründeten Entscheid (STEINMANN/SCHINDLER/WYSS, in: Ehrenzeller et al. [Hrsg.], Die schweizerische Bundesverfassung, 4. Auflage, Zürich/St.Gallen 2023, Art. 29 Rz. 60 ff.).



3.2 Nach Art. 24 Abs. 1 VRP soll ein Entscheid unter anderem die Tatsachen, die Vorschriften und die Gründe enthalten, auf die er sich stützt (Bst. a), sowie den Rechtsspruch der Behörde (Bst. b). Der Anspruch auf rechtliches Gehör nach Art. 29 Abs. 2 BV verlangt, dass die Behörde die Vorbringen des vom Entscheid in seiner Rechtsstellung Betroffenen auch tatsächlich hört, sorgfältig und ernsthaft prüft und in der Entscheidfindung berücksichtigt. Daraus folgt die grundsätzliche Pflicht der Behörde, ihren Entscheid zu begründen. Die Begründung eines Entscheids muss so abgefasst sein, dass der Betroffene ihn gegebenenfalls sachgerecht anfechten kann (BGE 125 II 369 Erw. 2c). Dies ist nur möglich, wenn sowohl er wie auch die Rechtsmittelinstanz sich über die Tragweite des Entscheids ein Bild machen können. In diesem Sinn müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde leiten liess und auf welche sich ihr Entscheid stützt. Das bedeutet indessen nicht, dass sich diese ausdrücklich mit jeder tatbeständlichen Behauptung und jedem rechtlichen Einwand auseinandersetzen muss. Vielmehr kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte beschränken (vgl. VerwGE B 2018/52 vom 27. Februar 2019 Erw. 2.2; BGE 134 I 83 Erw. 4.1).

3.3 Am 23. März 2023 ergänzte die heutige Rekurrentin durch ihren Rechtsvertreter das Baugesuch mit der Vereinbarung über ein Näherbaurecht mit der Ortsbürgergemeinde Z.____. Weiter wurde gestützt darauf eine Ausnahmegewilligung zur Unterschreitung des südlichen Grenzabstands beantragt und darüber hinaus ausgeführt, weshalb eine Verlagerung des Grenzabstands in die Landwirtschaftszone möglich sei. Die nachgereichten Unterlagen werden im angefochtenen Beschluss der Vorinstanz vom 12. Mai 2023 ausdrücklich im Sachverhalt aufgeführt (Ziff. II Erw. 9). In der Folge setzt sich die Vorinstanz mit der oben erwähnten Eingabe der Rekurrentin auch ausführlich auseinander (Ziff. III, Erw. 4 f.). Dabei werden die Argumente der Rekurrentin aufgeführt und die eigenen Überlegungen und Entscheidungsgrundlagen offengelegt. Die Vorinstanz hat ihren Entscheid somit unter Berücksichtigung der Argumente der Rekurrentin genügend begründet. Der Rekurrentin war es sodann auch ohne Weiteres möglich, von der Tragweite des Entscheids Kenntnis zu nehmen und ihn anzufechten. Damit ist die Begründung des angefochtenen Entscheids ausreichend und der Rekurs erweist sich in diesem Punkt als unbegründet.

3.4 Nach Art. 16 Abs. 1 VRP haben die Beteiligten Anspruch auf Einsicht in die Akten, soweit nicht wichtige öffentliche oder schutzwürdige private Interessen entgegenstehen. Das Akteneinsichtsrecht erstreckt sich auf alle für den Entscheid wesentlichen Akten, d.h. all jene Akten, die Grundlage einer Anordnung bilden. Abzustellen ist dabei ausschliesslich auf die objektive Bedeutung eines Schriftstücks für die entscheidungswesentliche Sachverhaltsfeststellung. Keine Einsicht muss in Akten gewährt werden, die nicht der Stützung einer behördlichen Anordnung dienen. Dazu gehören vor allem auch die Akten des internen amtlichen Verkehrs, etwa



Vorbereitungsunterlagen (Referat) usw. Als interne Akten gelten Unterlagen, denen kein Beweischarakter zukommt, welche vielmehr ausschliesslich der internen Meinungsbildung dienen, also namentlich Entwürfe, Anträge, Notizen, Mitberichte, Hilfsbelege usw. Mit dem Ausschluss des Einsichtsrechts in diese Akten soll verhindert werden, dass die interne Meinungsbildung über die entscheidenden Aktenstücke und die erlassenen begründeten Verfügungen hinaus vollständig vor der Öffentlichkeit ausgebreitet wird. Ob ein Aktenstück als intern zu qualifizieren ist, muss nach objektiven Gesichtspunkten geprüft werden. Wenn ein Aktenstück objektiv betrachtet von Bedeutung für die Sachverhaltsfeststellung ist, so unterliegt es ungeachtet einer allfälligen Bezeichnung als internes Dokument der Einsicht. Einsicht ist somit in alle Akten zu gewähren, welche geeignet sind, Grundlage der späteren Verfügung bzw. des späteren Entscheids zu bilden (CAVELTI/VÖGELI, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St.Gallen – dargestellt an den Verfahren vor Verwaltungsgericht, St.Gallen 2003, Rz. 1131 mit Hinweisen). Allerdings sind Aktendossiers nicht vor der Gewährung der Akteneinsicht zu durchkämmen und in erhebliche und unerhebliche Akten aufzuteilen. Werden interne Vernehmlassungen als förmliche Stellungnahmen zu einzelnen Aspekten eines Baugesuchs eingeholt, besteht kein Grund, diese gegenüber dem Baugesuchsteller oder dem Einsprecher nicht offen zu legen (VerwGE B 2009/139 vom 20. September 2011 Erw. 4.2.2).

3.5 Mit Schreiben vom 20. Juni sowie 31. Juli 2023 an die Vorinstanz und den Vorsteher der Direktion Planung und Bau der Z.____ ersuchte die Rekurrentin um Akteneinsicht in die internen Beschlussprotokolle der Vorinstanz. Diese verweigerte die Akteneinsicht mit Schreiben vom 27. Juni und 28. August 2023 und teilte mit, dass kein Anspruch auf Einsicht in diese verwaltungsinternen Akten bestehe und verwies zusätzlich auf Art. 7 Abs. 1 Bst. b des Öffentlichkeitsgesetzes (sGS 140.2; abgekürzt OeffG). Vorab ist festzuhalten, dass das OeffG im Verfahren der Verwaltungsrechtspflege nach dem klaren Wortlaut der Bestimmung keine Anwendung findet (Art. 2 Abs. 1 OeffG). Dennoch hat die Vorinstanz die Akteneinsicht in ihre Beratungsprotokolle unter Berücksichtigung von Art. 16 Abs. 1 VRP zurecht verweigert. Diese Protokolle sind rein verwaltungsinterne Dokumente, die nicht der Sachverhaltsfeststellung dienen, sondern einzig die Meinungsbildung der Vorinstanz wiedergeben. Nach dem oben unter Erw. 3.4 Ausgeführten besteht in solche Dokumente ausdrücklich kein Einsichtsrecht. Der Rekurs ist somit auch bezüglich der Rüge der ungerechtfertigten Verweigerung der Akteneinsicht unbegründet.

4.

Die Rekurrentin rügt ferner, dass kein genügender Antrag der Einsprecherinnen und Einsprecher für eine privatrechtliche Behandlung der Einsprache vorgelegen habe, weder nach Art. 684 ZGB noch nach Art. 154 PBG. Auch hätte es keinen Grund gegeben, über die privatrechtlichen Einsprachen zu entscheiden, nachdem die Baubewilligung ja schon aus öffentlich-rechtlichen Gründen verweigert worden sei.



4.1 Während der Auflagefrist kann neben der öffentlich-rechtlichen Einsprache (Art. 153 Abs. 1 PBG) auch schriftlich privatrechtliche Einsprache nach Art. 684 ZGB erhoben und geltend gemacht werden, dass das Bauvorhaben übermässige Einwirkungen auf fremdes Eigentum bewirke (Art. 154 Abs. 1 PBG). Über die privatrechtlichen Einsprachen nach Art. 684 ZGB wird – wie über die öffentlich-rechtlichen Einsprachen – im öffentlich-rechtlichen Verfahren entschieden (Art. 154 Abs. 2 PBG). Eine Verpflichtung, diese Einsprache im Einspracheverfahren vorzubringen, besteht nicht. Art. 154 Abs. 1 PBG kann die bundesrechtlichen Abwehrrechte nicht einschränken. Einsprechende müssen sich aber entscheiden, ob sie die zivilrechtlichen Ansprüche nach Art. 684 ZGB im Verwaltungsverfahren (Einspracheverfahren) oder direkt vor dem Zivilgericht geltend machen wollen. Wird der verwaltungsrechtliche Weg gewählt, muss die privatrechtliche Einsprache nach Art. 684 ZGB schriftlich während der Auflagefrist erhoben werden. Es muss aus der Einsprache erkennbar sein, dass (allenfalls zusätzlich zur öffentlich-rechtlichen Einsprache) privatrechtliche Einsprache nach Art. 684 ZGB erhoben wird. Die Einsprache muss bei Einreichung in Bezug auf die privatrechtliche Einsprache nach Art. 684 ZGB einen Antrag und eine Begründung enthalten. Aus dem Wortlaut der Einsprache muss einerseits hervorgehen, dass eine privatrechtliche Immissionseinsprache nach Art. 684 ZGB erhoben wird, und aus der Begründung muss sich andererseits ergeben, dass eine privatrechtliche Beurteilung der behaupteten Einwirkungen nach Art. 684 ZGB verlangt wird. Eine bloss allgemein gehaltene Formulierung im Rahmen der Einsprachebegründung, wonach das Vorhaben unzulässige Immissionen bewirke, genügt indessen nicht, um eine Einsprache als privatrechtliche Einsprache nach Art. 684 ZGB betrachten und beurteilen zu können (M. MÖHR, in: Bereuter/Frei/Ritter [Hrsg.], Kommentar zum Planungs- und Baugesetz des Kantons St.Gallen, Basel 2020, Art. 154 N 16 ff.).

4.2 Die Rekursgegnerinnen und Rekursgegner beantragten mit Einsprachebegründung vom 2. März 2022 lediglich die Abweisung des Baugesuchs sowie den Schutz der Einsprache. Im Rahmen der Begründung machten sie vorsorglich geltend, dass im Fall der Erteilung der Baubewilligung wegen der geplanten Tiefgarage Auflagen für den Felsabbau zu machen seien (Ziff. 52). Zudem befürchteten sie aufgrund des geplanten, grösseren Gebäudevolumens einen übermässigen Entzug von Licht und Sonne für das benachbarte Grundstück Nr. 004. Dabei wurde nicht präzisiert, dass es sich bei diesen Einwänden um eine privatrechtliche Immissionseinsprache nach Art. 684 ZGB handeln soll. Weder aus den Anträgen noch aus der Einsprachebegründung ergibt sich somit, dass die Rekursgegnerinnen und Rekursgegner eine privatrechtliche Immissionseinsprache nach Art. 684 ZGB erhoben hätten. Aus der Formulierung von Ziff. 54 der Einsprachebegründung kann dies nicht hergeleitet werden, da der Entzug von Licht und Sonne auch im Rahmen einer öffentlich-rechtlichen Einsprache gerügt werden kann. Die Vorinstanz hätte somit tatsächlich keinen Einspracheentscheid im Hinblick auf eine privatrechtliche Einsprache



nach Art. 684 ZGB fällen dürfen, da weder ein diesbezüglicher Antrag noch eine genügende Begründung dafür vorgelegen haben. Der Rekurs ist in diesem Punkt somit begründet und Ziff. 3 des vorinstanzlichen Beschlusses vom 12. Mai 2023 dementsprechend aufzuheben.

4.3 Lediglich der Vollständigkeit halber wird darauf hingewiesen, dass – entgegen der Ansicht der Rekurrentin – bei Vorliegen einer privatrechtlichen Immissionseinsprache, auch bei Verweigerung der Baubewilligung aus öffentlich-rechtlichen Gründen von der Vorinstanz über geltend gemachte übermässige Immissionen nach Art. 684 ZGB hätte entschieden werden müssen. Eine Nichtbehandlung der privatrechtlichen Einsprache nach Art. 684 ZGB hätte diesfalls eine Verletzung des rechtlichen Gehörsanspruchs (Begründungspflicht) der privatrechtlich Einsprache erhebenden Partei dargestellt (VerwGE B 2021/226 vom 7. Juni 2022 Erw. 6.2).

5.

Die Rekurrentin macht weiter geltend, es liege kein unzulässiger interzonaler Nutzungstransfer vor; folglich sei die Baubewilligung von der Vorinstanz zu Unrecht verweigert worden.

5.1 Gemäss Art. 7 Abs. 1 und Abs. 2 PBG haben die politischen Gemeinden ihr Gebiet in Zonen unterschiedlicher Nutzungsart, Nutzungsintensität und Immissionstoleranz zu unterteilen. Sie erlassen im Baureglement die dazu gehörenden öffentlich-rechtlichen Bauvorschriften. Aus diesen ergibt sich die maximal zulässige bauliche Nutzung eines Baugrundstücks, die sogenannte Baudichte. Die Baudichte kann allein durch Vorschriften zu Grenz- und Gebäudeabstand, Strassenabstand, Gebäudehöhe, -länge und -tiefe oder zusätzlich auch durch die Vorgabe einer Ausnützungs- oder Baumassenziffer bestimmt werden. Die Politische Gemeinde Z.____ sieht in ihrer Bauordnung keine Ausnützungsziffer vor. Sie legt aber in Art. 13 BO fest, dass die zulässigen Grundmasse der Bauten in den einzelnen Zonen durch Vorgabe von Geschoszahl, Gebäudehöhe, -länge und -tiefe sowie durch den grossen und kleinen Grenzabstand bestimmt werden. Diese stellen damit vorliegend die massgeblichen Kriterien für die Bestimmung der zulässigen Baudichte dar.

5.2 Die Rekurrentin plant aufgrund einer Grenzabstandsvereinbarung eine Verlagerung des grossen Grenzabstands um 5 m in die südlich angrenzende Landwirtschaftszone. Das Bundesgericht hat die Zulässigkeit der Nutzungsübertragung von einer Zone in eine solche mit anderen Nutzungsvorschriften in ständiger Rechtsprechung verneint (BGE 109 Ia 109 Erw. 3). Wird die Baudichte, wie in der Politischen Gemeinde Z.____, u.a. über den Grenzabstand (und nicht gleichzeitig auch über Nutzungsziffern) definiert, führt eine Unterschreitung des Grenzabstands stets zu einer Erhöhung der Nutzungsmöglichkeiten auf dem Baugrundstück. Das Bundesgericht erwog, wenn die Unterschreitung des Grenzabstands eine Erhöhung des zulässigen Bauvolumens auf dem berechtigten Grundstück bewirke, sei dies raumplanerisch nur dann nicht von besonderer Bedeutung, wenn dadurch auf



dem Nachbargrundstück eine entsprechende Mindernutzung in Kauf genommen werden müsse und dort zudem die gleiche Nutzungsart betroffen sei. Innerhalb derselben Nutzungszone oder gegenüber einer gleichartigen Zone mit grösseren Ausnutzungsmöglichkeiten sei diese Voraussetzung erfüllt. Anders verhalte es sich jedoch bei Nachbarzonen mit geringeren Ausnutzungsmöglichkeiten, wodurch gesamthaft betrachtet bei einem Transfer – ohne die Möglichkeit einer gleichwertigen Mindernutzung – eine Mehrausnutzung resultiere, die so in der Zonenordnung nicht vorgesehen sei (BGE 119 Ia 113 Erw. 3e; VerwGE B 2009/34 vom 3. Dezember 2009 Erw. 2.5).

5.3 Die Rekurrentin bringt mit Verweis auf BGE 119 Ia 113 sowie VerwGE B 2009/34 vom 3. Dezember 2009 vor, dass aus einer Grenzabstandsverschiebung gegenüber einer Nichtbauzone kein unzulässiger interzonaler Nutzungstransfer resultieren könne. Das Bundesgericht setzte sich im BGE 119 Ia 113 neben der allgemeinen Problematik des interzonalen Nutzungstransfers u.a. auch mit der Frage auseinander, ob die Ausführungen zum interzonalen Nutzungstransfer auch auf den Waldabstand (bzw. dessen Unterschreitung) übertragen werden können. Dies vor dem Hintergrund, dass die Beschwerdeführerin behauptet hatte, dass eine Unterschreitung des Waldabstands unter Anwendung der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zum interzonalen Nutzungstransfer zukünftig nicht mehr möglich sei (BGE 119 Ia 113 Erw. 5). Dazu führte das Bundesgericht aus, die Funktion des Waldabstands sei eine andere als diejenige des Grenzabstands. Mit dem Waldabstand würden insbesondere gesundheits- und forstpolizeiliche Ziele verfolgt, und der Waldabstand diene dem Schutz walddaher Bauten und ihrer Bewohnerinnen und Bewohner gegen Schädigung durch Windwurf sowie gegen Schatten und Feuchtigkeit. Im Gegensatz zum Grenzabstand regle der Waldabstand jedoch nicht die zulässige bauliche Nutzung eines Grundstücks. Gleiches gelte auch für andere Abstandsvorschriften gegenüber Nichtbaugebieten, wie Grün- oder Landschaftsschutzzonen. Das Verwaltungsgericht leitete aus diesem Urteil in einem Folgefall, der eine Grenzabstandsverschiebung zulasten einer Grünzone betraf, ab, dass aus einer Grenzabstandsverschiebung gegenüber Nichtbauzonen ganz generell kein unzulässiger interzonaler Nutzungstransfer resultieren könne (VerwGE B 2009/34 vom 3. Dezember 2009 Erw. 2.5).

5.4 Im vorliegenden Fall handelt es sich in Abweichung zu der zitierten Rechtsprechung nicht um eine Unterschreitung des Waldabstands oder einer Abstandsvorschrift mit ähnlicher (Schutz-)Funktion, wie sie dem Waldabstand immanent ist. Mit der zu beurteilenden Grenzabstandsvereinbarung zu Gunsten des Baugrundstücks Nr. 001 und zu Lasten des südlich angrenzenden (landwirtschaftlichen) Grundstücks Nr. 003 soll eine Verlagerung des baureglementarisch geltenden grossen Grenzabstands in die Landwirtschaftszone vorgenommen werden. Dem grossen Grenzabstand kommt – im Unterschied zum Waldabstand – nun aber eine nutzungsbeschränkende Funktion zu, welche die zulässige Baudichte auf einem Baugrundstück entscheidend beeinflusst. Würde ein Teil dieses Abstands in die Landwirtschaftszone



verlagert, führte das auf dem Baugrundstück unweigerlich zu einer Mehrausnützung, die in der Landwirtschaftszone, in welcher ohnehin grundsätzlich ein Bauverbot gilt, nicht mit einer entsprechenden Mindernutzung aufgewogen werden könnte. Die Erwägungen des Bundesgerichtes in BGE 119 Ia 113 können deshalb nicht so verstanden werden, dass künftig sämtliche Abstandsunterschreitungen gegenüber Nichtbaugebieten gleich behandelt werden wie jene zur Unterschreitung des Waldabstands. Gegenüber einem in der Landwirtschaftszone gelegenen Grundstück gilt – zumindest wenn nicht gleichzeitig ein spezieller Umstand, wie beispielsweise ein Waldareal oder ein Gewässer, vorhanden ist – weiterhin stets der Grundsatz des Verbots des interzonalen Nutzungstransfers, weil der Grenzabstand – ohne gleichzeitigem Vorliegen einer Nutzungsziffer – immer entscheidende Bedeutung für die zulässige Nutzungsdichte auf einem in der Bauzone gelegenen Grundstück hat.

5.5 Die Rekurrentin bringt sinngemäss vor, die Verlagerung des grossen Grenzabstands in die Landwirtschaftszone führe zu keiner Vergrösserung des überbaubaren Bereichs auf ihrem Baugrundstück, weil im Gegenzug – auf Wunsch der Vorinstanz – zur «Wahrung der Strassenflucht» ein erweiterter Strassenabstand von rund 10 m eingehalten werde. Wäre das genau gleich grosse Baufeld mit (normalem) Strassenabstand von 3 m an der M.____strasse platziert worden, könnte dadurch der grosse Grenzabstand Richtung Süden problemlos eingehalten werden. Folglich wäre damit dieselbe Baudichte erreicht, wie mit der Situierung des flächengleichen Baufelds im unterschrittenen südlichen Grenzabstand. Daraus folge, dass die Grenzabstandsvereinbarung zu Grundstück Nr. 003 keinen unzulässigen interzonalen Nutzungstransfer zur Folge habe, da die ursprüngliche Baudichte beibehalten werde.

5.6 Nach Art. 26 Abs. 1 BO haben Bauten gegenüber Staatsstrassen einen Strassenabstand von 4 m (Bst. a) und gegenüber Gemeindestrassen erster und zweiter Klasse sowie gegenüber Gemeindewegen erster Klasse einen solchen von 3 m (Bst. b) einzuhalten. Wenn die durch bestehende Gebäude vorgezeichnete Bauflucht vom ordentlichen Strassenabstand abweicht, ist allerdings die Bauflucht für die Bestimmung des Strassenabstands massgebend (vgl. Art. 26 Abs. 2 BO). Die Vorinstanz stellte im Beschluss vom 12. Mai 2023 fest, dass für das in Frage stehende Gebiet freistehende Wohnbauten (meist Einfamilienhäuser oder kleinere Mehrfamilienhäuser), welche zum nördlich liegenden Strassenkörper einen erweiterten und ähnlich grossen Abstand einhielten, charakteristisch seien. Der durchschnittliche Abstand der Gebäude zur M.____strasse und somit die vorherrschende Bauflucht betrage rund 10 m. Der geplante Neubau weise von der M.____strasse einen Abstand von 10,14 m auf und halte damit den nach Art. 26 Abs. 2 BO erforderlichen Strassenabstand, der sich aus der bestehenden Bauflucht ergebe, ein. Die Rekurrentin hatte diesen Umstand, dass der Strassenabstand vorliegend nicht 3 m beträgt, sondern sich aus der Bauflucht der Nachbarliegenschaften ergibt, be-



reits im vorangegangenen Baubewilligungsverfahren (Rekursverfahren-Nr. 20-573) anerkannt und nun auch bei dieser Projektanpassung wieder berücksichtigt. Entgegen der Ansicht der Rekurrentin hält sie mit dem umstrittenen Bauvorhaben den Strassenabstand von rund 10 m zur M.____strasse hin aber nicht freiwillig ein, sondern sie ist nach Art. 26 Abs. 2 BO aufgrund der in diesem Quartier vorherrschenden Bauflucht der bestehenden Bauten gezwungen, einen gegenüber der Regelung von Art. 26 Abs. 1 BO deutlich erhöhten Strassenabstand einzuhalten. Das mögliche Baufeld auf Grundstück Nr. 001 bemisst sich somit anhand des kleinen Grenzabstands auf der Ost- und Westseite (je 5 m), des grossen Grenzabstands auf der Südseite (10 m) sowie des Strassenabstands (rund 10 m) zur nördlich gelegenen M.____strasse. Mit der gewünschten Grenzabstandsverlagerung in das (landwirtschaftliche) Grundstück Nr. 003 verlängerte sich folglich das Baufeld auf Grundstück Nr. 001 um rund 5 m, woraus – wie die Vorinstanz richtig festgestellt hat – ein unzulässiger interzonaler Nutzungstransfer resultierte.

6.

Die Rekurrentin bringt weiter vor, die Vorinstanz habe zu Unrecht die Ausnahmegewilligung zur Unterschreitung des grossen Grenzabstands verweigert. Sie habe nach Art. 108 PBG einen Anspruch auf eine Ausnahmegewilligung, da sie den von der Vorinstanz angestrebten vergrösserten Strassenabstand zur M.____strasse freiwillig unterstütze. Dies sei jedoch ohne Verlust am geplanten Bauvolumen nur möglich, wenn das Baufeld nach Süden verschoben werden könne.

6.1 Die Baubehörde kann im Einzelfall mit Erteilung einer Ausnahmegewilligung von Vorschriften des PBG, des Rahmennutzungsplans oder von Sondernutzungsplänen abweichen, wenn besondere Verhältnisse vorliegen oder die Durchsetzung der Vorschrift unzweckmässig und unbillig wäre (Art. 108 Abs. 1 PBG). Die Ausnahmegewilligung ist nach Art. 108 Abs. 2 PBG zulässig, wenn sie nicht gegen den Sinn und Zweck der Vorschrift verstösst (Bst. a), keine überwiegenden öffentlichen Interessen verletzt (Bst. b) und die Nachbarschaft nicht unzumutbar benachteiligt (Bst. c).

6.2 Art. 108 PBG ist vorliegend unmittelbar anwendbar (vgl. dazu obige Erw. 2 mit Verweis auf Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2017/I/1), weshalb die bisherige Bestimmung von Art. 77 BauG nicht mehr zur Anwendung gelangt. Im Wesentlichen entspricht die neue Bestimmung jedoch der früheren Praxis zu Art. 77 BauG. Für die Erteilung einer Ausnahmegewilligung sind besondere Verhältnisse – was einer «Ausnahmesituation» gleichbedeutend ist – erforderlich. Allgemeine Gründe, die sich praktisch immer anführen lassen, stellen keine besonderen Verhältnisse dar und sind nicht zu berücksichtigen. Gefordert ist ein positives öffentliches Interesse (z.B. Gründe der Hygiene, des Verkehrs, der Feuersicherheit oder der architektonischen und ortsplanerischen Gestaltung), welches geradezu die Realisierung des Bauvorhabens in der nicht regelkonformen Ausgestaltung verlangt. In der Botschaft zum PBG (Botschaft und Entwurf der Regierung



zum Planungs- und Baugesetz vom 11. August 2015, in: ABI 2015, S. 2496) wird denn auch festgehalten, dass Härten, Unbilligkeiten und Unzulänglichkeiten vermieden werden sollen, die sich daraus ergeben, dass die Anwendung der Allgemeinordnung aussergewöhnlichen Gegebenheiten nicht Rechnung trägt. Es geht um offensichtlich ungewollte Wirkungen einer Vorschrift. Erweist sich die Durchsetzung einer Vorschrift als unzweckmässig oder unbillig, so muss wohl immer auch von besonderen Verhältnissen gesprochen werden. Die Ausnahmebewilligung darf nicht dazu eingesetzt werden, generelle Gründe zu berücksichtigen, die sich praktisch immer anführen liessen. Auf diesem Weg würde ansonsten materiell das Gesetz geändert werden (BDE Nr. 43/2021 vom 11. Juni 2021 Erw. 5.2 mit Hinweisen; BUDE Nr. 16/2022 vom 23. Februar 2022 Erw. 3.1). Vielmehr soll die Anwendung der Ausnahmebestimmung eine Ausnahme bleiben, weswegen besondere Verhältnisse eher restriktiv anzunehmen sind (M. LOOSER, in: Bereuter/Frei/Ritter [Hrsg.], Kommentar zum Planungs- und Baugesetz des Kantons St.Gallen, Basel 2020, Art. 108 N 6).

6.3 Die Rekurrentin begründet ihren angeblichen Anspruch auf Erteilung einer Ausnahmebewilligung mehrfach mit dem Umstand, dass sie zur M.___strasse hin freiwillig einen Strassenabstand von 10 m einhalte und sie ohne die Grenzabstandsunterschreitung nur ein eingeschränktes Baufeld zur Verfügung hätte. Wie unter Erw. 5.6 ausgeführt, hält die Rekurrentin den Strassenabstand von rund 10 m zur M.___strasse nicht freiwillig ein, sondern sie ist nach Art. 26 Abs. 2 BO aufgrund der in diesem Quartier vorherrschenden Bauflucht gezwungen, einen gegenüber der Regelung von Art. 26 Abs. 1 BO erhöhten Strassenabstand einzuhalten. Unter Berücksichtigung dieses Strassenabstands von 10 m sowie den massgeblichen Grenzabständen gegenüber Westen, Osten und Süden ergibt sich für die Rekurrentin auf dem nahezu quadratischen Baugrundstück mit einer Gesamtfläche von 811 m² ein Baufeld von knapp 170 m². Wie die Vorinstanz bereits festgehalten hat, könnte die Rekurrentin theoretisch ein Haus mit einer Länge von 17 m und einer Breite von etwa 10 m erstellen. Das Grundstück Nr. 001 ist somit ohne Weiteres ordentlich überbaubar, wobei im Vergleich zum bestehenden Gebäude Vers.-Nr. 002 (Grundmass ca. 120 m²) sogar ein Erweiterungspotenzial besteht. Die Rekurrentin ist einzig dahingehend eingeschränkt, dass sie das Grundstück aus ihrer Sicht nicht noch besser ausnützen kann. Dabei handelt es sich jedoch um ein rein finanzielles Interesse, welches bei jeder baulichen Einschränkung aufgrund von öffentlich-rechtlichen Bauvorschriften geltend gemacht werden kann (LOOSER, a.a.O., Art. 108 N 8). Aus diesen Gründen sind vorliegend keine besonderen Verhältnisse erkennbar, weshalb die Vorinstanz eine Ausnahmebewilligung nach Art. 108 PBG zu Recht verweigert hat.

7.

Zusammenfassend ergibt sich, dass die Verlagerung des grossen Grenzabstands in die Landwirtschaftszone einen unzulässigen interzonalen Nutzungstransfer zur Folge gehabt hätte. Eine Ausnahmebewilligung zur Unterschreitung des grossen Grenzabstands ist von der



Vorinstanz richtigerweise ebenfalls nicht erteilt worden. Der Rekurs erweist sich deshalb im Wesentlichen als unbegründet und ist abzuweisen. Teilweise gutzuheissen ist er einzig hinsichtlich der Rüge der ungerechtfertigten Guttheissung der angeblich erhobenen privatrechtlichen Einsprache.

8.

8.1 Nach Art. 95 Abs. 1 VRP hat in Streitigkeiten jener Beteiligte die Kosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden. Die Entscheidegebühr beträgt Fr. 3'000.– (Nr. 20.13.01 des Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung, sGS 821.5). Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend sind die amtlichen Kosten der Rekurrentin zu überbinden, die mit ihren Anträgen nur in einem untergeordneten Punkt obsiegt, in der Hauptsache aber unterliegt.

8.2 Der von der Rekurrentin am 21. Juni 2023 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– ist anzurechnen.

9.

Rekurrentin sowie Rekursgegnerinnen und Rekursgegner stellen Begehren um Ersatz der ausseramtlichen Kosten.

9.1 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).

9.2 Die Rekursgegnerinnen und Rekursgegner obsiegen mit ihren Anträgen. 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). Weil keine Kostennote vorliegt, ist die ausseramtliche Entschädigung in Anwendung von Art. 6 in Verbindung mit Art. 22 der Honorarordnung (sGS 963.75; abgekürzt HonO) ermessensweise auf Fr. 2'750.– festzulegen; sie ist von der Rekurrentin zu bezahlen. Da kein begründeter Antrag um Zusprechung der Mehrwertsteuer gestellt wurde, wird diese aufgrund des per 1. Januar 2019 geänderten Art. 29 HonO nicht zum Honorar hinzugerechnet.

9.3 Da die Rekurrentin mit ihren Anträgen in der Hauptsache unterliegt, hat sie keinen Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung. Ihr Begehren ist deshalb abzuweisen.



Entscheid

1.

a) Der Rekurs der A.____, Z.____, wird teilweise gutgeheissen, im Übrigen abgewiesen.

b) Dispositiv-Ziffer 3 des Beschlusses der Baubewilligungskommission der Z.____ vom 12. Mai 2023 wird aufgehoben.

2.

a) Der A.____ wird eine Entscheidgebühr von Fr. 3'000.– auferlegt.

b) Der am 21. Juni 2023 von der A.____ geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– wird angerechnet.

3.

a) Das Begehren von B.____, C.____, D.____, alle Z.____, um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird gutgeheissen. Die A.____ entschädigt die Rekursgegnerinnen und Rekursgegner ausseramtlich mit Fr. 2'750.–.

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

Die Vorsteherin

Susanne Hartmann
Regierungsrätin