

SG_VERWALTUNGSGERICHT B 2024/12 vom 4. November 2024

Sg Verwaltungsgericht, 2024-11-04, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/sg_publicationen_B_2024_12

FR: SG_VERWALTUNGSGERICHT B 2024/12 du 4 novembre 2024

IT: SG_VERWALTUNGSGERICHT B 2024/12 del 4 novembre 2024

Regeste

Baurecht, Art. 56 Abs. 2 Satz 2 BauG. In der vorliegenden Konstellation (keine Festsetzung von Nutzungsziffern im Rahmen-nutzungsplan, Erhöhung der Nutzungsmöglichkeiten auf dem Baugrundstück durch die fragliche Grenzabstandsvereinbarung) führt die geplante Grenzabstandsverlagerung von der Wohn- in die Landwirtschaftszone zu einer interzonal unzulässigen Nutzungserhö-hung auf dem Baugrundstück (E. 7, in Präzisierung des Verwaltungsgerichtsentscheids B 2009/34 vom 3. Dezember 2009 E. 2.5), (Verwaltungsgericht, B 2024/12)

Erwägungen

E. 27

September 2024). B. Nach Angaben der A.__ AG hat die Durchführung von sechs Baubewilligungsverfahren nicht dazu geführt, dass eine Bewilligung für den Ersatz des Einfamilienhauses Assek.- Nr. 0000_ auf Parzelle Nr. 0001_ durch den Neubau eines Mehrfamilienhauses erhältlich gemacht werden konnte. Insbesondere scheiterte offenbar das Gesuch Nr. 52403/ 52403.01 nach Durchführung eines Rekursverfahrens beim damaligen Baudepartement (BD, seit 1. Oktober 2021: Bau- und Umweltdepartement [BUD], Verfahrensnr. 14-6732). Das Baubewilligungsverfahren betreffend das Gesuch Nr. 56191 der A.__ AG vom 6. No- vember 2018 wurde nach Angaben des BUD von der Baubewilligungskommission der Stadt Z.__ (BBK) sistiert. Das Gesuch Nr. 56714 der A.__ AG vom 12. Juni 2019 wurde von der BBK mit Entscheid vom 15. November 2019 bewilligt und die dagegen unter anderem von B.__ und C.__ (Miteigentümer der Parzelle Nr. 0003_), D.__ (Eigentümerin der Parzelle Nr. 0004_) sowie E.__ und F.__ (Miteigentümer der Parzelle Nr. 0005_) erhobenen Ein- sprachen wurden von ihr abgewiesen, soweit sie darauf eintrat. Nach Angaben des BUD zog die A.__ AG dieses Gesuch am 29. August 2023 zurück, woraufhin das diesbezügliche Rekursverfahren Nr. 20-573 vom BUD am 1. September 2023 zufolge Gegenstandslosig- keit abgeschlossen worden ist (act. 2, S. 2 f., 5 f. Bst. A/d, D, act. 7, S. 22 Rz. 45.3, act. 8/1, act. 11/12/27, S. 4 Ziff. III/5, act. 11/12/21, S. 3, 1. Votum Q.__, act. 11/12/27, S. 3 Ziff. II/3). C. Am 14. Dezember 2021/1. Februar 2022 reichte die A.__ AG das Gesuch Nr. 59128 für den Abbruch des bestehenden Einfamilienhauses Assek.-Nr. 0000_ und den Neubau eines Mehrfamilienhaues auf Parzelle Nr. 0001_ ein. Während der öffentlichen Auflage vom 3. bis 16. Februar 2022 ging eine Einsprache von B.__, C.__, D.__, H.__ (verstorben am 2. Mai 2023), E.__ und F.__ ein. Nach Durchführung eines Augenscheins am 29. April 2022 B 2024/12 2/22

ergänzte die A.__ AG ihr Baugesuch am 23. März 2023 mit einer Grenzabstandsvereinbarung zulasten der südöstlich angrenzenden, in der Landwirtschaftszone gelegenen Parzelle

Nr. 0006_ im Eigentum der Ortsbürgergemeinde Z.___. Mit Entscheid vom 12. Mai 2023 verweigerte die BBK die Baubewilligung (Dispositiv-Ziff. I/1) und hiess die Einsprache in öffentlich-rechtlicher Hinsicht sowie als privatrechtliche Immissionseinsprache nach Art. 684 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (SR 210, ZGB) gut, soweit sie darauf eintrat (Ziff. I/2 f., act. 11/12/1-5, 8, 21, 27, 29-39, 41-60). Den dagegen von der A.___ AG am 15. Juni 2023 erhobenen Rekurs hiess das BUD mit Entscheid vom 15. Dezember 2023 teilweise gut (Dispositiv-Ziff. 1a) und hob Dispositiv-Ziffer I/3 des Entscheids der BBK vom 12. Mai 2023 (Gutheissung der privatrechtlichen Immissionseinsprache) auf (Ziff. 1b, act. 2, 11/1). Am 24. Oktober 2023 lud das Vermittleramt Z.___ zur einer Schlichtungsverhandlung am 19. Dezember 2023 betreffend ein Schlichtungsgesuch von B.___, C.___, D.__-, Erbgemeinschaft H.__ sel., E.__ und F.__ vom

E. 30

September 2017 gültig gewesene Gesetz über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht (Baugesetz; nGS 32-47, BauG, in der Fassung vom 1. Januar 2015) heranzuziehen. 3. Die Beschwerdeführerin verlangt (act. 7, S. 3 Antrag-Ziff. I/1/1, Rz. 3 f., act. 18, S. 3 Antrag-Ziff. I/1/1, Rz. 53), es seien die Protokolle der BBK sowie die Akten zu den Kontakten zwischen dem Amt für Baubewilligungen der Beschwerdebeteiligten und der BBK in der vorliegend streitigen Bausache einzuholen und ihr zur Einsicht zu geben. 3.1. Der Rat der Beschwerdebeteiligten (Art. 95 Abs. 1 Ingress und Bst. b der Verfassung des Kantons St. Gallen, sGS 111.1, KV; Art. 89 Abs. 1 des Gemeindegesetzes, sGS 151.2, GG; Art. 40 Abs. 1 der Gemeindeordnung der Beschwerdebeteiligten, SRS 111.1, vom Departement des Innern genehmigt am 24. Februar 2004, GO) hat seine Entscheidbefugnis hinsichtlich der Beschlussfassung über Baugesuche und Gesuche im Vorverfahren an die BBK delegiert (vgl. dazu Art. 95 Abs. 2 KV in Verbindung mit Art. 93 Abs. 1 GG, Art. 135 PBG und Art. 65 Ingress und Bst. b BO). Folglich sind nicht nur Verhandlungen und Protokolle des Rates der Beschwerdebeteiligten, sondern auch solche der BBK, soweit sie deren Beschlussfassung – anstelle des Rates – über Baugesuche und Gesuche im Vorverfahren betreffen, nicht öffentlich (vgl. dazu Art. 104 Abs. 1 GG und B. SCHINDLER, in: B 2024/12 4/22

Jaag/Rüssli/Jenni [Hrsg.], Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, 2017, N 3 zu § 43 GG ZH, siehe auch Art. 7 Abs. 1 Ingress und Bst. b des Öffentlichkeitsgesetzes, sGS 140.2, OeffG). Mit der Regelung in Art. 104 Abs. 1 GG hat der Gesetzgeber den öffentlichen Interessen an einer unbeeinflussten Entscheidungsfindung von Kollegialbehörden den Vorrang vor dem Anspruch auf Akteneinsicht gewährt. Die Protokolle stellen damit interne Akten im Sinn der Rechtsprechung dar, die nicht (partei-)öffentlich ausgebreitet werden sollen. Weder aus dem Akteneinsichtsrecht als Teilgehalt des verfassungsrechtlichen Anspruchs auf rechtlichen Gehörs (Art. 4 Ingress und Bst. c KV in Verbindung mit Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, SR 101, BV) noch aus demjenigen nach Art. 16 Abs. 1 VRP, welcher ohnehin nicht über die bundesverfassungsrechtliche Minimalgarantie hinausgeht, ergibt sich somit ein Recht auf Einsicht in diese Unterlagen (vgl. dazu BGE 144 II 427 E. 3.1 f.; BGer 2C_576/2023 vom 18. Januar 2024 E. 5.2.1, je mit Hinweisen; T. SÄGESSER, Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz, 2. Aufl. 2022, N 39-42 zu Art. 21 RVOG, allerdings in Bezug auf Protokolle der Verhandlungen des Bundesrates; zur Kritik an der Unterscheidung zwischen internen und anderen Akten zur Einschränkung des Akteneinsichtsrechts WIEDERKEHR/PLÜSS, Praxis des öffentlichen Verfahrensrechts,

2020, Rz. 523; S. C. BRUNNER, in: Auer/Müller/Schindler Hrsg., Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, Kommentar, 2. Aufl. 2019, N 39-43 zu Art. 26 VwVG). 3.2. Im Weiteren hat die Beschwerdeführerin ihr Akteneinsichtsbegehren nicht weiter begründet. Insbesondere stellt sie nicht in Abrede, dass ein Protokoll der BBK bezüglich des Beschlusses vom 12. Mai 2023 erstellt worden ist und die darin gefassten, konkreten Beschlüsse mitsamt deren Begründung in dem ihr am 30. Mai 2023 eröffneten Entscheid der BBK (act. 11/1/1) getreu und vollständig wiedergegeben worden bzw. ihr keine Entscheidungsgründe verborgen geblieben sind (siehe demgegenüber BGer 1C_278/2018 vom 20. Februar 2019 E. 5.3.3, mit Hinweis). Darüber hinaus hat sie weder eine Verletzung der Ausstandspflicht durch Mitglieder der BBK noch eine falsche Besetzung oder eine Beschlussunfähigkeit der BBK gerügt. Sodann hat sie die Ausführungen des zuständigen Stadtrates der Beschwerdebeteiligten in dessen Schreiben vom 28. August 2023 (Beilage zu act. 11/12) nicht in Zweifel gezogen, wonach zwischen der BBK und dem Amt für Baubewilligungen keine schriftliche Kommunikation stattgefunden, da Vertreter des Amtes an den Sitzungen der BBK teilnahmen, und deshalb diesbezüglich – insbesondere zum vorliegend strittigen Baugesuch – keine Akten vorhanden seien. Demzufolge ist das Begehren der Beschwerdeführerin, es seien bei der BBK die "Korrespondenzen zwischen Baubewilligungsbehörde und Bauamt" sowie die Protokolle zum strittigen Baugesuch einzuholen und ihr zur Einsicht zu geben, soweit es sich dabei nicht ohnehin um interne Akten handelt, auch mangels Entscheiderrelevanz dieser Unterlagen abzuweisen (vgl. dazu auch act. 13, S. 3 B 2024/12 5/22

Ziff. II/7). Daran änderte sich im Übrigen nichts, wenn sich die Mitglieder der (im Jahr 2021 neu zusammengesetzten) BBK untereinander oder mit den Vertretern des Bauamtes nicht einig gewesen sein sollten (siehe dazu auch M. BALDEGGER, Der wiederkehrende Ruf nach dissenting opinions am Bundesgericht: Wünschbarkeit, Auswirkungen und Ausgestaltung richterlicher Sondervoten in der Schweiz, in: ZBl 2017, S. 131 ff.). 3.3. Aus denselben Gründen durfte die Vorinstanz das gleichlautende Editions- bzw. Akteneinsichtsbegehren der Beschwerdeführerin (act. 11/5 Antrag-Ziff. I/1) im vorinstanzlichen Verfahren abweisen (vgl. act. 2, S. 8-10 E. 3, 3.4-3.5). 4. Die Beschwerdeführerin beantragt über einen blossen Beweisabnahmeantrag hinaus (vgl. dazu BGer 5A_156/2021 vom 9. Juni 2022 E. 4.3, mit Hinweis, sowie E. 5 hiernach), es sei eine mündliche Hauptverhandlung durchzuführen (act. 7 Ziff. I/1/3, act. 18 Ziff. I/3). 4.1. Die Beschwerdeführerin, die als bauwillige Eigentümerin des Baugrundstücks Nr. 0001_ grundsätzlich gestützt auf Art. 6 Ziff. 1 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (SR 0.101; EMRK) über einen Anspruch auf Durchführung einer öffentlichen mündlichen (Haupt-/Partei-)Verhandlung verfügt (vgl. BGer 1C_633/2023 vom 27. Februar 2024 E. 3; 1C_488/2021 vom 9. Februar 2022 E. 2.2; 1C_501/2018 vom 15. Mai 2019 E. 3.1; je mit Hinweisen), rügt eine Gehörsverletzung (E. 6 hiernach), die unrichtige Anwendung der Bestimmung zur ungleichen Verteilung der Grenzabstände (E. 7 hiernach), die unrechtmässige Verweigerung einer kommunalen Ausnahmebewilligung (E. 8 hiernach), widersprüchliches bzw. treuwidriges Verhalten der Beschwerdebeteiligten (E. 9) sowie eine rechtsfehlerhafte Kostenverlegung durch die Vorinstanz (E. 10). Es handelt sich hierbei durchwegs um Rechtsfragen, die nicht vom persönlichen Eindruck oder sonstigen individuellen Komponenten abhängen und zu deren Beantwortung die Beweiswürdigung nicht im Vordergrund steht. Sie sind einer schriftlichen Darlegung zugänglich. Überdies lässt sich der für die Beurteilung der Streitsache massgebliche Sachverhalt gestützt auf die Akten und das Geoportal hinlänglich erstellen (vgl. dazu

E. 5 hiernach). 4.2. Die Streitsache wirft mithin keine Tat- oder Rechtsfragen auf, deren Beantwortung eine Beweiserhebung oder mündliche Verhandlung erforderlich machen würde. Unter diesen Umständen ist von der Durchführung einer öffentlichen mündlichen Verhandlung abzuse- B 2024/12 6/22

hen (vgl. zur konventionsrechtlichen Pflicht zur Durchführung einer öffentlichen und mündlichen Verhandlung: VerwGE B 2024/25 vom 9. September 2024 E. 2.2, mit Hinweisen; zum fehlenden Anspruch auf mündliche Verhandlung aus Art. 4 Ingress und Bst. c KV in Verbindung mit Art. 29 Abs. 2 BV und Art. 30 Abs. 3 BV: Präsidialentscheid B 2020/45 vom 13. Mai 2020 E. 2, mit Hinweisen, bestätigt mit BGer 1C_352/2020 vom 7. August 2020, sowie zum fehlenden Anspruch aus Art. 55 Abs. 1 VRP: A. FEDI, in: Rizvi/Schindler/ Cavelti [Hrsg.], Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Praxiskommentar, N 8 f. zu Art. 55 VRP, siehe auch act. 13, S. 2 f. Ziff. II/6). 5. Die Beschwerdeführerin stellt die Beweisanträge (act. 7, S. 3, 5, 8-12, 19 f., 22, Ziff. I/1/1 f., Rz. 7.1 f., 14, 18, 21, 27 f., 38.5, 45.3 f., act. 8 lit. B-F, act. 18, S. 3, 9 f., 17 Ziff. I/1/1 f., Rz. 67, 71, 91), es sei ein Augenschein durchzuführen; es seien sämtliche Unterlagen zu den Baubewilligungsverfahren Nrn. 56714 und 57288 zu edieren; es seien I.__ (ehemaliger Kantonsbaumeister), J.__, Y.__, K.__, Z.__, L.__ und M.__, beide X.__, als Zeugen zu befragen; es seien eine schriftliche Auskunft der Baubehörde der Beschwerdebeteiligten über Anzahl und Ablehnungsgründe der Baugesuche für eine Neubebauung der Parzelle Nr. 0001_ sowie ein Gutachten zur Reduktion der Leistung einer Photovoltaikanlage bei Veränderung der Lage, der Höhe und der Dachfläche des Bauprojekts einzuholen. Die tatsächlichen Feststellungen im angefochtenen Entscheid erweisen sich als ausreichend zur Beurteilung der erhobenen Rügen, zumal wie gesehen (vgl. E. 4.1 hiervor) vorab Rechtsfragen zu entscheiden sind. Namentlich ist nicht ersichtlich, inwiefern die Durchführung eines Augenscheins im Sinne von Art. 12 Abs. 1 VRP zu anderen oder neuen, rechtserheblichen Erkenntnissen führen würde (vgl. dazu VerwGE B 2023/194 vom 11. März 2024 E. 4.3, mit Hinweis). Die mit Blick auf die nachstehend zu schildernden Gegebenheiten entscheiderelevanten tatsächlichen Verhältnisse ergeben sich aus den Verfahrensakten und dem Geoportal, welchem ein offizieller Anstrich anhaftet und dessen Beizug im vorliegenden Zusammenhang nahelag, weshalb die daraus stammenden Tatsachenangaben als notorisch betrachtet werden können (vgl. zu den nicht beweisbedürftigen notorischen Tatsachen BGE 149 I 91 E. 3.4; BGer 1C_582/2018 vom 23. Dezember 2019 E. 2.3, je mit Hinweisen, insbesondere auf BGE 143 IV 380 E. 1.2, in: Pra 2018 Nr. 61). Es besteht kein Anlass, den Beweisanträgen der Beschwerdeführerin zu entsprechen (vgl. zur antizipierten Beweiswürdigung BGE 144 V 361 E. 6.5; 144 II 427 E. 3.1.3, je mit Hinweis[en], kritisch dazu M. BICKEL, Antizipierte Beweiswürdigung, 2021, Rz. 530 ff.). 6. B 2024/12 7/22

Die Beschwerdeführerin wirft der Vorinstanz vor (act. 7, S. 11-13, 23 Rz. 26, 32, 46 f.), sich mit ihren Einwänden teilweise (treuwidriges Verhalten der Baubehörden der Beschwerdebeteiligten, übermässiger Schattenwurf, unvollständige Prüfung der Voraussetzungen einer Ausnahmegewilligung) nicht befassen zu haben. 6.1. Die Begründung des Rekursentscheids muss so abgefasst sein, dass sich die betroffene Person über die Tragweite des angefochtenen Entscheids Rechenschaft geben und ihn in voller Kenntnis der Sache an die höhere Instanz weiterziehen kann. Die Begründungspflicht ist verletzt, wenn die Behörde auf die für den Ausgang des Verfahrens wesentlichen Vorbringen selbst implizit nicht eingeht (vgl. dazu Art. 58 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 15 Abs. 2 Satz 1

VRP; Art. 4 Ingress und Bst. c KV in Verbindung mit Art. 29 Abs. 2 BV; VerwGE B 2024/25 vom 9. September 2024 E. 3.1, mit Hinweisen). Eine nicht besonders schwerwiegende Verletzung des rechtlichen Gehörs kann als geheilt gelten, wenn die betroffene Person die Möglichkeit erhält, sich vor einer Instanz zu äussern, welche sowohl die Tat- als auch die Rechtsfragen uneingeschränkt überprüft. Unter dieser Voraussetzung ist darüber hinaus – im Sinne einer Heilung des Mangels – selbst bei einer schwerwiegenden Verletzung des Gehörs von einer Rückweisung der Sache an die Verwaltung abzusehen, wenn und soweit die Rückweisung zu einem formalistischen Leerlauf und damit zu unnötigen Verzögerungen führen würde, die mit dem Interesse der betroffenen Partei an einer beförderlichen Beurteilung der Sache nicht zu vereinbaren wären (vgl. dazu BGer 2C_1027/2022 vom 25. Juli 2024 E. 3.1.3, mit Hinweisen). 6.2. In Erwägung 6.1-6.3 des angefochtenen Entscheids (act. 2, S. 15 f.) verneinte die Vorinstanz das Vorliegen einer der ersten beiden Voraussetzungen (besondere Verhältnisse oder Unzweckmässigkeit und Unbilligkeit der Durchsetzung der Vorschrift) für die Erteilung einer Ausnahmegewilligung im Sinne von Art. 108 Abs. 1 PBG (vgl. dazu auch E. 8.1 hiernach). Demnach musste sie sich aus ihrer Sicht zu den übrigen Voraussetzungen, insbesondere zur Zumutbarkeit der Beeinträchtigung der Nachbarschaft im Sinne von Art. 108 Abs. 2 Ingress und Bst. c PBG hinsichtlich des Schattenwurfs, nicht mehr äussern. Der Argumentation der Beschwerdeführerin ist insoweit die Grundlage entzogen. Nur weil sie mit der Einschätzung der Vorinstanz nicht einverstanden ist, liegt in dieser Hinsicht noch kein mangelhaft begründeter Entscheid und damit auch keine eine Verletzung ihres Anspruchs auf rechtliches Gehör vor. 6.3. Hingegen trifft es zu, dass sich die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid mit dem von B 2024/12 8/22

der Beschwerdeführerin geltend gemachten widersprüchlichen Verhalten der Beschwerdebeteiligten (act. 11/5, S. 5 f. Rz. 12-15) nicht, auch nicht implizit, auseinandergesetzt hat. Dadurch hat die Vorinstanz den Anspruch der Beschwerdeführerin auf rechtliches Gehör verletzt. Erst in ihrer Beschwerdevernehmlassung vom 27. Februar 2024 (act. 10 Ziff. II/2) führte die Vorinstanz aus, die BBK habe ihre frühere rechtswidrige Praxis zum interzonalen Nutzungstransfer bei der ungleichen Verteilung von Grenzabständen als Folge des dem vorliegend zu beurteilenden Bauvorhabens vorangegangenen Rekursverfahrens und den dortigen Einwendungen der Beschwerdegegnerinnen aufgegeben. Seitdem entscheide sie gesetzeskonform. Damit hat sich die Vorinstanz implizit auch zum Vorwurf des widersprüchlichen Verhaltens geäussert und diesen verworfen (vgl. dazu auch E. 9 hiernach). Die Beschwerdebeteiligte hat diese Ausführungen der Vorinstanz nicht in Abrede gestellt (vgl. dazu act. 14). Wegen der eingeschränkten Kognition des Verwaltungsgerichts (vgl. dazu Art. 61 Abs. 1 VRP) fällt eine Heilung der festgestellten Gehörsverletzung grundsätzlich ausser Betracht (siehe dazu aber BGer 1C_35/2020 vom 30. Dezember 2020 E. 2.3, wonach die Heilung einer Gehörsverletzung selbst dann zulässig sein soll, wenn das Gericht keine Angemessenheitsprüfung vornehmen kann). Die von der Beschwerdeführerin in diesem Zusammenhang aufgeworfene Rechtsfrage, ob sich die Beschwerdebeteiligte widersprüchlich bzw. treuwidrig verhalten hat, unterliegt allerdings der uneingeschränkten verwaltungsgerichtlichen Kontrolle. Eine Rückweisung der Sache an die Vorinstanz führte deshalb zu einem formalistischen Leerlauf. Der umschriebene Mangel im Verfahren vor der Vorinstanz kann daher ausnahmsweise als nachträglich geheilt betrachtet werden. Von einer Rückweisung an die Vorinstanz zur korrekten Verfahrensabwicklung ist abzusehen. 7. 7.1. 7.1.1. Nicht umstritten ist vorliegend, dass das geplante Mehrfamilienhaus auf Grundstück Nr. 0001_ in der W2a

weder auf noch sehr nahe an der Zonengrenze liegt und nach der allgemeinen Lebenserfahrung keine oder nur unbedeutende Auswirkungen auf die landwirtschaftliche Nutzung des Grundstücks Nr. 0006_ zu erwarten sind. Entsprechend muss die Konformität des Bauvorhabens in der W2a mit der benachbarten Landwirtschaftszone (Parzelle Nr. 0006_) nicht geprüft werden (vgl. zur wirkungsbezogenen Betrachtungsweise Art. 22 Abs. 1 und 2 Ingress sowie Bst. a des Bundesgesetzes über die Raumplanung, Raumplanungsgesetz, SR 700, RPG; BGE 145 I 156 E. 4.3, 6.2 und 6.3; VerwGE B 2019/226 vom 28. Mai 2020 E. 5.2.2-5.3, teilweise mit Hinweisen). 7.1.2. B 2024/12 9/22

Weiter steht fest, dass die Anwendung von Art. 63 BauG, der eine Ausnutzungsübertragung innerhalb von Zonen mit denselben Nutzungsvorschriften ausnahmsweise – auch ausserhalb von Sondernutzungsplanarealen (vgl. dazu Art. 23 Ingress und Bst. b sowie Art. 28 Abs. 1 BauG; Art. 25 PBG) – zulässt (vgl. dazu BGer 1C_455/2022 vom 5. Juni 2023 E. 5.2, mit Hinweisen; B. HEER, St. Gallisches Bau- und Planungsrecht, 2003, Rz. 673 f.; Juristische Mitteilungen des Baudepartements [JuMi] 2004/II/14, siehe dazu auch Art. 89 PBG), vorliegend von vornherein ausser Betracht fällt, weil die Beschwerdebeteiligte in ihrer BO keine Ausnutzungsziffer vorsieht (vgl. dazu Art. 13 Abs. 1 in Verbindung mit Anhang BO). Demzufolge ist vorliegend die bundesgerichtliche Rechtsprechung zur Unzulässigkeit einer Nutzungsübertragung von einer bestimmten Zone auf eine andere Zone mit abweichenden Nutzungsvorschriften, welche sich auf die Einhaltung von Nutzungsziffern bezieht, grundsätzlich (vorbehältlich des unter E. 7.2.2 hiernach zitierten Bundesgerichtsentscheid) nicht anwendbar. Gemäss Bundesgericht hätte eine solche interzonale Ausnutzungsanrechnung zur Folge, dass für das Gebiet längs der Zonengrenze verschiedene Nutzungsziffern gelten würden und damit Bauten mit unterschiedlicher Ausnutzung des Bodens entstünden, was nicht dem Sinn des "Gesetzes" (Art. 1 und 3 RPG, vgl. dazu BGer 1C_389/2013 vom 25. März 2014 E. 4.1 f., teilweise mit Hinweisen [Gilly, Nutzungsübertragung als zulässig erachtet]) entsprechen könne. Es bedeutete zudem, dass die vom Zonenplan festgelegten Zonengrenzen missachtet und durch gewöhnliche Verwaltungsverfügung die vom kommunalen Gesetzgeber beschlossene Unterteilung des Baugebiets verändert würden (vgl. dazu BGer 1C_572/2023 vom 18. März 2024 E. 2.2.2 [Y.____]; 1C_82/2020 vom 21. Oktober 2020 E. 3.5 [Küsnacht]; 1C_30/2016 vom 21. Juni 2016 E. 3.1 [Märstetten]; 1C_52/2013 vom 27. Juni 2013 E. 5.2 [Opfikon]; 1P.256/2006 vom 18. Juli 2006 E. 2.5, in: ZBl 2007, S. 446 ff. [Berikon]; BGE 109 Ia 88 E. 3 [Flims]; VerwGE B 2016/170 vom 22. März 2018 E. 2.2; B 2014/176 vom 17. Dezember 2015 E. 3.1.2, je mit Hinweisen). 7.1.3. Überdies sind sich die Parteien einig, dass das geplante Mehrfamilienhaus nicht in einem Gebiet mit geschlossener Bauweise liegt (Art. 14 BO, siehe dazu auch Art. 96 PBG), den in der W2a massgebenden, grossen Grenzabstand gegenüber der südöstlich gelegenen Parzelle Nr. 0006_ von 10,0 m einzuhalten hat – wenngleich die Hauptwohnräume (vgl. dazu Art. 23 Abs. 4 BO) gegen Nord(west)en ausgerichtet erscheinen (vgl. dazu Plan Grundrisse vom 17. Januar 2022, act. 11/12/43) – und es diesen Abstand um 4,975 m unterschreitet (vgl. dazu Art. 56 Abs. 1 und 2 Satz 1 BauG in Verbindung mit Art. 23 Abs. 1 und 2 sowie Art. 13 Abs. 1 und Anhang BO; Situationsplan vom 14. Januar 2022, act. 11/12/41, siehe dazu auch Art. 92 Abs. 1 und 1bis PBG, in der Fassung vom 9. August 2022, am 1. Oktober 2022 in Kraft gesetzt, nGS 2022-045). B 2024/12 10/22

Des Weiteren ist unbestritten, dass die zivilrechtliche Vereinbarung vom 16. November/6. Dezember 2022 (Beilage zu act. 11/12/8) gültig ist (vgl. demgegenüber JuMi 2012/I/2) und

damit öffentlich-rechtlich eine (projektbezogene) Grenzabstandsvereinbarung zwischen der Beschwerdeführerin und der Grundeigentümerin der Parzelle Nr. 0006_ im Sinne von Art. 56 Abs. 2 Satz 2 BauG bzw. Art. 92 Abs. 2 Satz 1 PBG vorliegt (vgl. dazu S. VALLATI, Dienstbarkeiten und Bauvorhaben, 2021, Rz. 158, welcher von einem dispositiven Grenzabstand trotz zwingendem Gebäudeabstand spricht, siehe zum Gebäudeabstand auch Art. 23 Abs. 4 BO in Verbindung mit Art. 57 BauG, insbesondere dessen Abs. 3, wonach anstelle des Gebäudeabstandes die Einhaltung des Grenzabstandes genügt, wenn auf dem Nachbargrundstück ein Gebäude mit einem geringeren als dem geltenden Grenzabstand steht und nicht wichtige Interessen entgegenstehen). Wird eine solche Grenzabstandsvereinbarung eingeräumt, ist keine Ausnahmegewilligung für die Unterschreitung des Grenzabstandes auf dem einen der beiden Grundstücke (vgl. Art. 56 Abs. 2 Satz 2 und 3 BauG sowie E. 7.2.1 hiernach) erforderlich (vgl. dazu ZAUGG/LUDWIG, Baugesetz des Kantons Bern, Kommentar, Band I, 5. Aufl. 2020, N 12 zu Art. 12 BauG BE, allerdings in Bezug auf Näher- bzw. Grenzbau im Sinne von Art. 14 Abs. 1 des bernischen Dekrets über das Normalbaureglement, BSG 723.13, NBRD, und E. 8 hiernach). Zu untersuchen ist, ob die Beschwerdebeteiligte die Bewilligung der Grenzabstandsvereinbarung vom 16. November/6. Dezember 2022 bzw. der damit einhergehenden Unterschreitung des minimal zulässigen Grenzabstandes auf dem Baugrundstück mit der Begründung verweigern durfte, dass diese zu einem unzulässigen interzonalen Nutzungstransfer führt (vgl. dazu E. 7.1.2 hier- vor), was die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid bejaht hat (vgl. dazu erstinstanzlicher Entscheid der Beschwerdebeteiligten vom 12./30. Mai 2023, S. 15-17 E. III/4.2-4.33; vorinstanzlicher Rekursentscheid, act. 2, S. 12-15 E. 5).

7.2. 7.2.1. Gesetzesbestimmungen sind in erster Linie nach ihrem Wortlaut auszulegen. An einen klaren Gesetzeswortlaut ist die rechtsanwendende Behörde grundsätzlich gebunden. Abweichungen vom klaren Wortlaut sind zulässig oder sogar geboten, wenn triftige Gründe zur Annahme bestehen, dass er nicht dem wahren Sinn der Bestimmung entspricht. Solche Gründe können sich aus der Entstehungsgeschichte der Norm, aus ihrem Sinn und Zweck oder aus dem Zusammenhang mit anderen Vorschriften ergeben. Vom klaren Wortlaut kann ferner abgewichen werden, wenn die grammatikalische Auslegung zu einem Ergebnis führt, das der Gesetzgeber nicht gewollt haben kann. Im Übrigen sind bei der Auslegung alle herkömmlichen Auslegungselemente zu berücksichtigen, wobei das Bundesgericht einen pragmatischen Methodenpluralismus befolgt und es ablehnt, die einzelnen Aus-

B 2024/12
11/22

legungselemente einer Prioritätsordnung zu unterstellen (vgl. BGer 9E_1/2023 vom 12. August 2024 E. 1.5.1, mit Hinweisen, zur Publikation vorgesehen, siehe zum Vorliegen einer Lücke im Gesetz auch BGE 146 III 426 E. 3.1; 147 V 423 E. 4.2, je mit Hinweisen).

7.2.2. Laut Art. 56 Abs. 2 BauG bzw. dem weitgehend übereinstimmenden Art. 92 Abs. 2 PBG kann der Grenzabstand ungleich auf benachbarte Parzellen verteilt werden, wenn sich der Nachbar resp. die Eigentümerin oder der Eigentümer des benachbarten Grundstücks schriftlich zur Einhaltung eines entsprechend grösseren Grenzabstandes verpflichtet (Satz 2 bzw. 1). Die Baubehörde/zuständige Gemeindebehörde verfügt diese Verpflichtung als öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung und lässt sie im Grundbuch anmerken (Satz 3 bzw. 2, siehe demgegenüber die "Kann-Vorschrift" in Art. 56 Abs. 3 Satz 2 BauG [Teilung eines überbauten Grundstücks]). Diese Bestimmungen äussern sich nicht dazu, ob die ungleiche Verteilung der Grenzabstände auch bei interzonalen Verhältnissen zulässig ist (vgl. demgegenüber zu Art. 63 BauG: E. 7.1.2 hiervor). Aus den Materialien und der Literatur lassen sich diesbezüglich ebenfalls keine Rückschlüsse ziehen (vgl. dazu Bot-

schaft des damaligen Regierungsrates zum BauG vom 22. September 1970, ABI 1970 1273 ff., 1337; Botschaft des damaligen Regierungsrates zum Nachtragsgesetz zum BauG vom 9. September 1980, ABI 1980 1383 ff., 1414; Botschaft der Regierung zum PBG vom 11. August 2015, ABI 2015 2399 ff., 2485; R. KAUFMANN, Materielles Baupolizeirecht, in: Das neue st. gallische Baugesetz, 1973, S. 129 ff., S. 132 f.; B. HEER, Materielles Baupolizeirecht II und Baubewilligungsverfahren, in: Das Nachtragsgesetz zum st. gallischen Baugesetz, 1983, S. 173 ff., S. 175-177; B. HEER, St. Gallisches Bau- und Planungsrecht, 2003, Rz. 618 f.; W. RITTER, in: Bereuter/Frei/derselbe [Hrsg.], Kommentar zum Planungs- und Baugesetz des Kantons Z., 2020, N 7 zu Art. 92 PBG). 7.2.3. Im Entscheid B 2009/34 vom 3. Dezember 2009 (bestätigt mit BGer 1C_75/2010 vom 14. April 2010) legte das Verwaltungsgericht Art. 56 Abs. 2 Satz 2 f. BauG unter Anrufung des Bundesgerichtsentscheids BGE 119 Ia 113 (E. 3c-3f und 5 [Baden]) dahingehend aus, dass durch eine Grenzabstandsverschiebung im Sinne von Art. 56 Abs. 2 Satz 2 BauG gegenüber Nichtbauzonen keine in der Praxis zum interzonalen Nutzungstransfer verpönte Situation einer unzulässigen Nutzungserhöhung stattfinden kann (vgl. E. 2.5 [nicht publiziert in GVP 2009 Nr. 32], vgl. dazu auch JuMI 2009/IV/5). Damit verneinte es in genereller Weise, dass sich die im Zusammenhang mit dem interzonalen Nutzungstransfer stehenden Fragen in ähnlicher Weise auch im Rahmen der ungleichen Verteilung der Grenzabstände gegenüber Nichtbauzonen stellen können. Wie die Beschwerdeführerin richtig ausgeführt hat (act. 7, S. 5 f. Rz. 8), folgte die Vorinstanz in Erwägung 5.4 des angefochtenen Entscheids (act. 2, S. 13) demgegenüber in teilweiser Abweichung der Schlussfolgerungen in B 2024/12 12/22

Erwägung 2.5 des Verwaltungsgerichtsentscheids B 2009/34 vom 3. Dezember 2009 aus dem Bundesgerichtsentscheid BGE 119 Ia 113, dass bei Fehlen von Nutzungsziffern die bundesgerichtliche Rechtsprechung zum interzonalen Nutzungstransfer auf die ungleiche Verteilung der Grenzabstände nach Art. 56 Abs. 2 Satz 2 BauG gegenüber Nichtbauzonen übertragen werden müsse, wenn nicht gleichzeitig ein spezieller Umstand, wie beispielsweise ein Waldareal oder ein Gewässer, vorhanden sei. Bei Fehlen von Nutzungsziffern habe der Grenzabstand entscheidende Bedeutung für die zulässige Nutzungsdichte auf einem in der Bauzone gelegene Grundstück. 7.2.4. Diese mit Verweis auf den zitierten Bundesgerichtsentscheid von der Vorinstanz implizit angeregte Präzisierung der Auslegung von Art. 56 Abs. 2 Satz 2 BauG gemäss Verwaltungsgericht im Entscheid B 2009/34 vom 3. Dezember 2009 erscheint als gerechtfertigt. Wenn die zulässige Bau- bzw. Nutzungsdichte resp. Nutzungsstärke nach Regelbauweise in der kommunalen Rahmennutzungsplanung nicht durch die Festsetzung von Nutzungsziffern, sondern durch Höhen- und Längsmasse, Geschosshöhe sowie Abstände festgelegt wird, muss die in Bezug auf die Nutzungsziffern entwickelte bundesgerichtliche Rechtsprechung zum interzonalen Nutzungstransfer (vgl. dazu E. 7.1.2 hiervor) bei der ungleichen Verteilung der Grenzabstände im Sinne von Art. 56 Abs. 2 Satz 2 BauG mitberücksichtigt werden, da sich die Ausdehnung der Bauten gemäss dem Bundesgerichtsurteil BGE 119 Ia 113 – bei Fehlen von Nutzungsziffern – durch die Festlegung der Grenzabstände beeinflussen lässt, selbst wenn die Bestimmung der Baudichte nur eine von mehreren Funktionen der Grenzabstände ist und die horizontale Ausdehnung einer Baute in einer Gemeinde ohne Ausnutzungsziffer und ohne vorgeschriebene Höchstlänge auch von der Parzellengrösse abhängt. Je kleiner der Grenzabstand, desto näher kann an die Parzellengrenze gebaut werden und desto grösser ist die überbaubare Fläche einer Parzelle (a.a.O., E. 3d). Etwas anders gilt nur für Abstände, welche nicht die zulässige bauliche Nutzung regeln (vgl. dazu E. 5, mit Hinweis,

in Bezug auf den Waldabstand). Insoweit greift die Auslegung von Art. 56 Abs. 2 Satz 2 BauG in Erwägung 2.5 des Verwaltungsgerichtsentscheids B 2009/34 vom 3. Dezember 2009, soweit sie über den damals zu beurteilenden Einzelfall hinausging, in welchem die Intensität der Nutzung durch Ausnutzungsziffern bestimmt war, zu kurz. B 2024/12 13/22

7.2.5. Die Beschwerdebeteiligte hat die zulässigen Grundmasse der Bauten in den einzelnen Zonen und damit die Baudichte nicht durch die Festsetzung von Ausnutzungsziffern, sondern neben der Gebäudehöhe, -länge und -tiefe sowie der Zahl der Geschosse, – abhängig von der jeweiligen Parzellengrösse – durch den grossen und kleinen Grenzabstand bestimmt (vgl. dazu Art. 13 Abs. 1 BO). Anders als im Verfahren B 2009/34 durften die Beschwerdebeteiligte und die Vorinstanz dementsprechend vorliegend überprüfen, ob die in der Grenzabstandsvereinbarung vom 16. November/6. Dezember 2022 (Beilage zu act. 11/12/8) beantragte ungleiche Verteilung der Grenzabstände gegenüber einer Nichtbauzone gegen das Verbot des interzonalen Nutzungstransfers verstösst. 7.3. 7.3.1. Die Beschwerdeführerin stellt sich auf den Standpunkt (act. 7, S. 4-11 Rz. 6-25, act. 18, S. 4-1 Rz. 54-64.5, 69-73), die Grenzabstandsverschiebung gegenüber der Landwirtschaftszone führe zu keiner in der Praxis zum interzonalen Nutzungstransfer verpönten Situation einer unzulässigen Nutzungserhöhung. Die Bauflucht gegenüber der G.__-strasse habe ortsbildnerische Funktion. Sie könne nicht mit den nutzungsbeschränkenden baureglementarischen Grenz- und Strassenabständen gleichgesetzt werden. Auch ohne Baumassen-/Ausnutzungsziffer beschränke die Bauflucht die reglementarischen/zonenplanmässigen Baudichtevorgaben (horizontale Ausdehnung von maximal 341.10 m² oder 42,55% der 811 m² grossen Parzelle Nr. 0001_) nicht. Aus dem Umstand, dass vorliegend nicht nur der vorgeschriebene Strassenabstand nach Norden von 3 m, sondern ein Abstand von 10.14 m eingehalten werde und das geplante Gebäude bei unverändertem Grundriss gegen Süden verschoben werde und dort einen Grenzabstand von 5 m statt 10 m einhalte, ergebe sich keine Nutzungserhöhung auf dem Baugrund auf Parzelle Nr. 0001_. Die Ausnutzungsvorgaben gemäss Rahmennutzungsplan der Beschwerdebeteiligten würden weder durch die eine noch die andere Situierung des gleichen Gebäudegrundrisses (232.74 m² oder 28,7% der Parzellenfläche) verändert oder gar in Abweichung zur massgeblichen Regelbauweise vergrössert. Das strittige Bauprojekt schöpfe die nach Regelbauweise maximal zulässige Baudichte lediglich zu 67,64% aus. 7.3.2. Nach Art. 104 Ingress und Bst. a des Strassengesetzes (sGS 732.1, StrG) gelten ohne besondere Vorschriften als Strassenabstände (Art. 101 Abs. 1 StrG) für Bauten und Anlagen 3,00 m an Gemeindestrassen erster und zweiter Klasse. Die (ordentlichen) Strassenabstände werden – vorbehaltlich der Regelung in Sondernutzungsplänen (Art. 102 Abs. 1 Ingress und Bst. d sowie Art. 102bis Abs. 1 StrG in Verbindung mit Art. 29 PBG) – durch Reg- B 2024/12 14/22

lement der politischen Gemeinde festgelegt, das Bestimmungen über die Erhöhung der Abstände für Gemeindestrassen und Kantonsstrassen enthalten kann (Art. 102 Abs. 1 Ingress und Bst. b StrG, in der Fassung vom 5. Juli 2016, in Kraft gesetzt am 1. Oktober 2017, nGS 2017-049). Die Beschwerdebeteiligte hat in Art. 26 Abs. 1 Ingress und Bst. b BO gegenüber Gemeindestrasse erster und zweiter Klasse sowie gegenüber Gemeindewegen erster Klasse einen Strassenabstand von 3,00 m festgelegt. Wenn die durch bestehende Gebäude vorgezeichnete Bauflucht vom ordentlichen Strassenabstand abweicht, ist die Bauflucht massgebend (Art. 26 Abs. 2 BO). Art. 102 Abs. 1 Ingress und Bst. b StrG spricht zwar von der Erhöhung der "Abstände", was mit Blick auf Art. 104 Ingress und Bst. a StrG

auf eine reglementarische Festsetzung einzig in Metermass hindeutet. Allerdings schliesst diese Bestimmung den Gebrauch des unbestimmten Rechtsbegriffs "Bauflucht" im kommunalen Recht zur Bestimmung von erhöhten Abständen (in Metern) nicht aus (vgl. zur kommunalen Autonomie in der Rechtsetzung Art. 89 Abs. 1 und 2 KV; BGer 1C_204/2023 vom 1. Juli 2024 E. 3.2 f., teilweise mit Hinweisen). Anlass, die Regelung in Art. 26 Abs. 2 BO einer konkreten Normenkontrolle im Sinne von Art. 81 KV zu unterziehen, besteht nicht (vgl. dazu auch implizit VerwGE B 2008/100 vom 16. Dezember 2008 E. 3.1). Eine solche wird von der Beschwerdeführerin denn auch nicht verlangt. 7.3.3. Bei der "massgebenden Bauflucht" im Sinne von Art. 26 Abs. 2 BO handelt es sich, wie sich aus dem Verhältnis dieser Bestimmung zu Art. 26 Abs. 1 BO mit der Überschrift "Strassenabstand" unter dem Abschnitt "2.2.1.5 Abstände" und dem Unterabschnitt "2.2.1.5.2 Strassenabstand" ergibt (systematische Auslegung), um einen im Einzelfall festgelegten Strassenabstand. Die Festlegung dieses Strassenabstands auf rund 10,0 m durch die Beschwerdebeteiligte (vgl. dazu erstinstanzlicher Entscheid, act. 11/12/1, S. 15 E. III/3.7) in einem EB erfolgte zwar, wie die Beschwerdeführerin grundsätzlich zutreffend ausgeführt hat (vgl. dazu auch bereits act. 8/6, S. 2 Rz. 2), in erster Linie aus ortsbildnerischen Gründen, was durchaus ein legitimes öffentliches Interesse darstellt (vgl. dazu Art. 50 BO und BGer 1C_244/2023 vom 28. März 2024 E. 4.3, mit Hinweis auf BGE 145 I 52 E. 4.4, mit zahlreichen Hinweisen, wonach eine Reduktion der grundsätzlich zugelassenen Baumasse rein aus ästhetischen Gründen aus überwiegenden öffentlichen Interessen gerechtfertigt sein muss). Dessen ungeachtet dient diese Regelung aber auch den Anliegen der Verkehrssicherheit und des Umweltschutzes (vgl. dazu D. GMÜR, in: G. Germann [Hrsg.], Kurzkomentar zum st. gallischen Strassengesetz, 1988, N 1 zu Art. 101 StrG). Wie der Grenzabstand (vgl. dazu E. 7.2.4 hiervor) kann sich deshalb auch dieser Strassenabstand bei Fehlen von Nutzungsziffern abhängig von der Grundstücksgrösse in Bezug auf die zulässige horizontale Ausdehnung der Bauten nutzungsbeschränkend auswirken. B 2024/12 15/22

Die bestehenden sieben Wohnhäuser südöstlich der G.__-strasse zwischen der Einmündung in die N.__-strasse (Gemeindestrasse zweiter Klasse, Parzelle Nr. 0007_) im Südwesten und dem O.__-weg (Gemeindegeweg erster Klasse, Parzelle Nr. 0008_) im Nordosten halten mit Ausnahme des Gebäudes Assek.-Nr. 0009_ auf Parzelle Nr. 0010_ (Abstand von rund 5,50 m) und des bestehenden Einfamilienhauses Assek.-Nr. 0000_ auf Parzelle Nr. 0001_ (Abstand von rund 8,00 m) einen Strassenabstand von rund 10,0 m ein (vgl. dazu Geoportal, <https://www.geoportal.ch>, Stand: 27. September 2024). Dementsprechend ist nicht zu beanstanden, dass die Beschwerdebeteiligte und die Vorinstanz gesamthaft betrachtet von einer Bauflucht bzw. einem massgebenden erhöhten Strassenabstand von rund 10,0 m entlang der südöstlichen Seite der G.__-strasse im Sinne von Art. 26 Abs. 2 BO ausgingen. Diese muss vom strittigen Bauvorhaben eingehalten werden (vgl. dazu E. 5.6 des angefochtenen Entscheids, act. 2, S. 14 f.) und wird auch eingehalten. Angesichts der Grösse der Fläche des Baugrundstücks Nr. 0001_ von 811,35 m² (27,00 m x

E. 30.05

m, vgl. dazu Situationsplan vom 14. Januar 2022, act. 11/12/41) schränkt der vorgeschriebene Strassenabstand von 10,00 m die zulässige horizontale Ausdehnung von Bauten und damit auch die Baudichte auf dem Baugrundstück Nr. 0001_ ein. Soweit die Beschwerdeführerin ihre Argumentationsstruktur darauf aufbaut, dass der "Bauflucht" keine baudichtebeschränkende Funktion zukomme, kann sie dementsprechend nichts zu ihren Gunsten ableiten. 7.3.4. Nach Art. 13 Abs. 1 in Verbindung mit Anhang BO werden die

zulässigen horizontalen Grundmasse der Bauten nicht nur durch Grenzabstände, sondern auch durch die Gebäudelänge und Gebäudetiefe festgelegt. In der W2a ist eine Gebäudelänge von maximal 22,00 m und eine Gebäudetiefe von maximal 14,00 m vorgeschrieben. Wie sich dem Grundrissplan vom 17. Januar 2022 (act. 11/12/43) entnehmen lässt, weist das geplante Mehrfamilienhaus eine Gebäudelänge von 16,50 m (Nordwest- und Südostfassade) und eine Gebäudetiefe von 14,88 m (Südwestfassade) resp. von 13,385 m (Nordostfassade) auf. Das projektierte Gebäude schöpft somit die maximal zulässige Gebäudelänge nicht aus. Dies ergibt sich zum einem aus der Grösse des Baugrundstücks (27,00 m x 30,05 m, vgl. dazu Situationsplan vom 14. Januar 2022, act. 11/12/41) und zum anderen aufgrund der einzuhaltenden kleinen Grenzabstände von 5,00 m gegenüber den Parzellen Nrn. C0004_ (Südwesten) und 0008_ (Nordosten), d.h. die Ausschöpfung der maximal zulässigen Gebäudelänge hätte eine grössere Grundstücksfläche oder eine Reduktion der kleinen Grenzabstände vorausgesetzt. Unter den konkreten Gegebenheiten, namentlich der Grösse der Fläche der Parzelle Nr. 0001_, wirken sich die kleinen Grenzabstände somit nutzungsbeschränkend aus. Darüber hinaus setzt die geplante Gebäudetiefe an der Südwestseite von 14,88 m (vgl. dazu auch abschliessende Bemerkung unter E. 7.3.5 hiernach) B 2024/12 16/22

aufgrund der Parzellengrösse die Unterschreitung des vorgeschriebenen grossen Grenzabstands von 10,00 m gegenüber der Parzelle Nr. 0006_ im Südosten um 4,975 m voraus (vgl. E. 7.1.3 hiervor), d.h. auch der vorgeschriebene grosse Grenzabstand bzw. dessen ungleiche Verteilung mittels der Grenzabstandsvereinbarung vom 16. November/6. Dezember 2022 (Beilage zu act. 11/12/8) wirken sich – entgegen anderslautender Darstellung der Beschwerdeführerin – auf die zulässige horizontale Ausdehnung der geplanten Baute und damit nutzungsbeschränkend aus. Demnach werden das zulässige Bauvolumen und damit die zulässige Baudichte bzw. die Nutzungsmöglichkeiten auf dem Grundstück Nr. 0001_ mittels der fraglichen Grenzabstandsvereinbarung im Vergleich zur Regelbauweise erhöht. 7.3.5. Raumplanerisch ist die Folge, dass die Unterschreitung des Grenzabstands eine Erhöhung des zulässigen Bauvolumens auf der berechtigten Parzelle bewirkt, dann nicht von besonderer Bedeutung, wenn auf der Nachbarparzelle mindestens eine entsprechende Mindernutzung in Kauf genommen werden muss und wenn die gleiche Nutzungsart (z.B. Wohnen, Gewerbe, Industrie usw.) betroffen ist. Innerhalb derselben Nutzungszone oder gegenüber einer gleichartigen Zone mit grösseren Ausnutzungsmöglichkeiten ist diese Voraussetzung erfüllt. Anders verhält es sich zunächst bei Nachbarzonen mit geringeren Ausnutzungsmöglichkeiten. Wird beispielsweise der Grenzabstand einer Parzelle in einer dreigeschossigen Wohnzone zu Lasten einer Parzelle in einer eingeschossigen Wohnzone um mehrere Meter verkürzt, entsteht dadurch gesamthaft eine erhebliche Mehrnutzung, welche in der Zonenordnung nicht vorgesehen ist. In diesem Fall verhält es sich nicht anders als in den vom Bundesgericht beurteilten Fällen zum interzonalen Nutzungstransfer. Problematisch ist die ungleiche Verteilung der Grenzabstände auch bei Parzellen, die in Zonen unterschiedlicher Nutzungsarten liegen. So kann durch eine Unterschreitung des Grenzabstands einer Industriebaute und eine entsprechende Zurückversetzung der angrenzenden Wohnbaute eine tatsächliche Verschiebung der Grenze zwischen der Industrie- und der Wohnzone erfolgen, welche in der Zonenordnung nicht vorgesehen ist (vgl. dazu BGE 119 Ia 113 E. 3e). 7.3.6. Für die der Landwirtschaftszone zugewiesene Parzelle Nr. 0006_ sieht die BO keine Benutzungseinschränkungen vor. Insoweit handelt es sich um eine Zone mit (theoretisch) grösseren Ausnutzungsmöglichkeiten als in der W2a. Allerdings liegen die Parzellen Nrn.

0001_ (Wohnen) und 0006_ (Landwirtschaft) in Zonen unterschiedlicher Nutzungsart (vgl. dazu Art. 14 Abs. 2 RPG; Art. 11 Abs. 1 BauG; Art. 20 Abs. 1 und 2 BauG in Verbindung mit Art. 16 ff. RPG). Insbesondere sollen Landwirtschaftszonen als Nichtbauzonen im Unterschied zu Wohnzonen als Bauzonen (Art. 15 RPG) von Überbauungen weitgehend B 2024/12 17/22

freigehalten werden (Art. 16 Abs. 1 Ingress Satz 1 RPG). Durch die Unterschreitung des grossen Grenzabstands durch die geplante Wohnbaute, welche sich wie gesagt auf dem Grundstück Nr. 0001_ nutzungserhöhend auswirkt (vgl. E. 7.3.4), und die entsprechende Zurückversetzung einer allfälligen angrenzenden landwirtschaftlichen Baute kann so eine tatsächliche Verschiebung der Grenze zwischen Wohn- und Landwirtschaftszone erfolgen, welche in der Zonenordnung nicht vorgesehen ist. Mit der in der Grenzabstandsvereinbarung vom 16. November/6. Dezember 2022 (Beilage zu act. 11/12/8) vorgesehenen ungleichen Verteilung der Grenzabstände verhält es sich damit letztlich nicht anders als in den vom Bundesgericht beurteilten Fällen zum interzonalen Nutzungstransfer. Demzufolge ist es nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz in Erwägung 5.4 und 5.6 des angefochtenen Entscheids (act. 2, S. 13-15) den Schluss der Beschwerdebeteiligten in Erwägung 4.1-4.33 des erstinstanzlichen Entscheids vom 12./30. Mai 2023 (act. 11/12/1, S. 15-17) bestätigte, wonach die geplante Grenzabstandsverlagerung in die Landwirtschaftszone (Parzelle Nr. 0006_) eine interzonal unzulässige Nutzungserhöhung auf dem Baugrundstück Nr. 0001_ bewirkt (vgl. dazu auch act. 13, S. 4-6 Ziff. III/1.1 f.). Soweit sich die Beschwerdeführerin in dieser Hinsicht auf den Rekursentscheid des BUD Nr. 76/2022 vom 23. August 2022 (Verfahrensnummer 21-10455) beruft, stossen ihre Vorbringen ins Leere. Wie die Vorinstanz in ihrer Vernehmlassung vom 27. Februar 2024 zutreffend dargelegt hat (act. 10 Ziff. II/1), betraf jener Entscheid (vgl. dessen E. 3.2 und 4-4.9) nicht die ungleiche Verteilung von Grenzabständen, sondern den Abstand zur Zonengrenze (vgl. dazu auch E. 7.1.1 hiervor). Bei diesem Ergebnis dahingestellt bleiben kann, ob das Mehrfamilienhaus die in der W2a vorgeschriebene Gebäudetiefe von 14,0 m einhält bzw. diese Gebäudetiefe auf der Südwestseite um 0,88 m überschritten werden darf (vgl. dazu Art. 13 Abs. 1 in Verbindung mit Anhang sowie Art. 22 BO; Grundrissplan vom 17. Januar 2022, act. 11/12/43). 8. Die Beschwerdeführerin hält weiter dafür (act. 7, S. 4 f., 12-23 Rz. 7-7.2, 31-47, act. 18, S. 11-18 Rz. 79-93), das strittige Bauprojekt sei ausnahmbewilligungsfähig. 8.1. Gestützt auf (Art. 23 RPG in Verbindung mit) Art. 108 PBG darf die Baubehörde im Einzelfall von den Vorschriften des Planungs- und Baugesetzes oder des Baureglements abweichen, wenn besondere Verhältnisse vorliegen oder die Durchsetzung der Vorschrift unzweckmässig und unbillig wäre (Abs. 1); die Ausnahmbewilligung darf nicht gegen den Sinn und Zweck der Vorschrift verstossen, keine überwiegenden öffentlichen Interessen verletzen und die Nachbarschaft nicht unzumutbar benachteiligen (Abs. 2); besondere Verhältnisse liegen insbesondere vor, wenn aufgrund einer nachträglichen Wärmedämmung B 2024/12 18/22

von Aussenwänden und Dach die Baumassenziffer über- oder der Grenzabstand unterschritten wird (Abs. 3). Besondere Verhältnisse im Sinn von Art. 108 Abs. 1 PBG können ferner in der Eigenart des Bauwerks, der Architektur oder der Zweckbestimmung des Gebäudes und insbesondere in der Topografie, Form oder Lage des Baugrundstücks oder der besseren Wahrung öffentlicher Interessen begründet sein. Anders als im früheren Art. 77 BauG setzt eine Ausnahmbewilligung keine "offensichtliche Härte" mehr voraus (vgl. dazu VerwGE B 2018/99 vom 13. Januar 2019 E. 5.3.5; BGer 1C_603/2018 vom 13. Januar

2020 E. 4.3, je mit Hinweisen, siehe zur Abgrenzung von der sogenannten Spezialermächtigung auch BGer 1C_169/2017 vom 30. Juni 2017 E. 4.4 mit Hinweisen). Der Begriff der "besonderen Verhältnisse" ist restriktiv auszulegen (vgl. VerwGE B 2023/194 vom 11. März 2024 E. 6.2.1, mit Hinweisen). 8.2. Die im Sinn von Art. 108 Abs. 1 PBG erforderlichen besonderen Verhältnisse sind vorliegend nicht ersichtlich. Unter Berücksichtigung des Strassenabstands gegenüber der G.__-strasse von rund 10,0 m und den massgeblichen Grenzabständen ergibt sich bei einer Gebäudelänge von 16.50 m, allenfalls von 17.00 m, und einer Gebäudetiefe von 10.075 m ($14.885 - 4.975 + 0.025 + 0.14$ m) für die Beschwerdeführerin, wie die Vorinstanz zutreffend ausgeführt hat (vgl. act. 2, S. 16 E. 6.3), auf dem Grundstück Nr. 0001_ eine überbaubare Fläche von rund 170 m². Das fragliche Grundstück ist somit ordentlich überbaubar. Damit sind übliche – und nicht aussergewöhnliche – Gegebenheiten zu beurteilen (vgl. dazu auch act. 13, S. 7-10 Ziff. 2.1 f.). Ebenso wenig erscheint die Durchsetzung des Verbots des interzonalen Nutzungstransfers (vgl. E. 7.3.2 ff. hiervor) in Anwendung von Art. 56 Abs. 1 Satz 2 f. BauG als unzweckmässig und unbillig. Soweit sich die Beschwerdeführerin in diesem Zusammenhang auf die von der BBK am 19. Juni 2020 erteilte Ausnahmegenehmigung für die Unterschreitung des Grenzabstands zur Grünzone Freihaltung (Baugesuch Nr. 57288 für den Neubau von 16 Reiheneinfamilienhäusern auf den Grundstücken Nrn. 0011_, 0012_ und 0013_, vgl. dazu act. 8/3-5) beruft, kann sie nichts zu ihren Gunsten ableiten. Selbst wenn die BBK in früheren Entscheiden von der vorliegenden Beurteilung zur Übertragung der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zum interzonalen Nutzungstransfer auf die ungleiche Verteilung von Grenzabständen gegenüber Nichtbauzonen (vgl. E. 7.2.2 und 7.3.1 hiervor) abgewichen ist, hat sie im Rahmen des vorliegenden Verfahrens nicht zu erkennen gegeben, auch inskünftig nicht gesetzeskonform entscheiden zu wollen (vgl. zur Gleichbehandlung im Unrecht BGer 1C_510/2023 vom 16. April 2024 E. 4.4, mit Hinweisen). Darüber hinaus darf bei unrechtmässigen Bewilligungspraxen regelmässig erwartet werden, dass eine betroffene Gemeinde ihre diesbezügliche Praxis aufgrund des Ausgangs eines verwaltungsgerichtlichen Verfahrens aufgibt, widrigenfalls die Aufsichtsinstanz einschreiten müsste (vgl. GVP 2001 Nr. 1). Im Übrigen führt auch der Umstand, dass die Ausnutzung der maximalen Baumasse grundsätzlich einem öffentlichen B 2024/12 19/22

Interesse entspricht und die schweizerische Raumordnungspolitik das Ziel verfolgt, die Siedlungsentwicklung zur haushälterischen Nutzung des Bodens nach innen zu lenken und kompakte Siedlungen zu schaffen (Art. 1 Abs. 1 Satz 1 sowie Abs. 2 Ingress und Bst. abis und b RPG), zu keinem anderslautenden Ergebnis. 9. Soweit die Beschwerdeführerin der Beschwerdebeteiligten widersprüchliches und treuwidriges Verhalten vorwirft (act. 7, S. 4, 11 f. Rz. 7-7.2, 27-30, act. 18, S. 6, 8 f. Rz. 62-63, 66-68), kann ihr nicht gefolgt werden. Erstens hat die Beschwerdeführerin das der Baubewilligung vom 15. November 2019 (act. 8/1) zugrundeliegende Baugesuch Nr. 56714 nach unwidersprochenen Angaben der Vorinstanz zurückgezogen, bevor diese Bewilligung in Rechtskraft erwachsen konnte. Damit fehlt es in dieser Hinsicht an einer durch die Beschwerdebeteiligte geschaffenen Vertrauensgrundlage (vgl. zum Verbot widersprüchlichen Verhaltens und zum Grundsatz des Vertrauensschutzes Art. 5 Abs. 3 und Art. 9 BV sowie BGer 2C_706/2018 vom 13. Mai 2019 E. 3.1, mit Hinweisen). Zweitens greift der Vertrauensschutz nicht, soweit die Beschwerdeführerin P.__ und Q.__ vom Amt für Baubewilligungen der Beschwerdebeteiligten vorwirft, sie hätten es unterlassen, sie im Rahmen des erstinstanzlichen Baubewilligungsverfahrens frühzeitig darüber zu informieren, dass die Grenz-

abstandsvereinbarung mit der Grundeigentümerin der Parzelle Nr. 0006_ nicht bewilligt werden könne: Wenngleich die Unterlassung einer behördlichen Auskunft, die gesetzlich vorgeschrieben oder nach den im Einzelfall gegebenen Umständen geboten war, der unrichtigen Auskunft gleichgestellt ist, waren die genannten Mitarbeiter des Amtes für Baubewilligungen nicht befugt, erstinstanzlich über das Baugesuch der Beschwerdeführerin zu entscheiden, selbst wenn sie als Dienststellenleiter bzw. als Sekretär der BBK im Rahmen der Sitzungen der BBK Anträge stellen konnten (vgl. dazu Art. 64 Abs. 4 Satz 1 BO und BGer 8C_394/2023 vom 13. Dezember 2023 E. 4.2, mit Hinweisen). Dies musste der anwaltlich vertretenen Beschwerdeführerin angesichts des vorangegangenen Baubewilligungsverfahrens (Baugesuch Nr. 56714) bekannt gewesen sein. 10. Schliesslich ist es mit Blick auf den der Vorinstanz bei der Verlegung und Bemessung von amtlichen und ausseramtlichen Kosten zustehenden erheblichen Ermessensspielraum nicht zu beanstanden, dass diese das geringfügige Obsiegen der Beschwerdeführerin im Rekursverfahren (Aufhebung des erstinstanzlichen Entscheids in Bezug auf die Immissionseinsprache gemäss Art. 684 ZGB) bei der Verlegung der amtlichen und ausseramtlichen Kosten nicht berücksichtigte (vgl. dazu E. 8.1 und 9.3 des angefochtenen Entscheids, act. 2, S. 16 f.; VerwGE B 2020/49 vom 23. Juni 2020 E. 3, mit Hinweisen; siehe zum Kostenspruch im Beschwerdeverfahren auch VerwGE B 2022/10 vom 17. Juni 2022 E. 5 mit Hinweis). B 2024/12 20/22

11. Gemäss den vorstehenden Erwägungen ist die Beschwerde abzuweisen. Da sich gezeigt hat, dass der Verwaltungsgerichtsentscheid B 2009/34 vom 3. Dezember 2009 einer Präzisierung bedurfte (vgl. E. 7.2.2 hiervor) werden von der mehrheitlich unterliegenden Beschwerdeführerin keine amtlichen Kosten erhoben (vgl. dazu Art. 97 VRP und R. VON RAP- PARD-HIRT, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], a.a.O., N 7 zu Art. 97 VRP). Ihr ist der geleistete Kostenvorschuss in der Höhe von CHF 2'500 zurückzuerstatten. Die Beschwerdeführerin hat die obsiegenden Beschwerdegegnerinnen für das Beschwerdeverfahren antragsgemäss ausseramtlich zu entschädigen (Art. 98 Abs. 1 VRP in Verbindung mit Art. 98bis VRP). Der Rechtsvertreter der Beschwerdegegnerinnen hat am 7. Mai 2024 eine Kostennote über ein Honorar von CHF 4'700 (18.8 Stunden zu CHF 250) zuzüglich Barauslagen von CHF 41.30 und Mehrwertsteuer von CHF 384.05 eingereicht. Der geltend gemachte Zeitaufwand wurde nicht näher begründet (act. 21.2). Wird das Honorar pauschal bemessen, richtet es sich nicht nach dem Zeitaufwand, wie er der Ermittlung des Honorars in der Kostennote des Beschwerdeführers zugrunde liegt (VerwGE B 2022/172 vom 20. Januar 2023 E. 3.3). Auf die Kostennote kann zur Bemessung der Pauschalentschädigung nicht unbesehen abgestellt werden (vgl. dazu VerwGE B 2023/265 vom 13. August 2024 E. 6.4.1, mit Hinweisen). Vorliegend fällt ins Gewicht, dass der Rechtsvertreter, der die Beschwerdegegnerinnen bereits seit der Einsprache vom 15. Februar 2020 (act. 11/12/29) durchgehend in der vorliegenden Streitsache betreut, mit den sowohl rechtlich als auch tatsächlich massgebenden Verhältnissen vertraut ist (vgl. zur Bedeutung der Fallkenntnis bei Vertretung bereits in vorangegangenen, die gleiche Streitsache beschlagenden Verfahren VerwGE B 2022/76 vom 15. Dezember 2022 E. 3.2.3 mit Hinweis auf BGer 8C_278/2020 vom 17. August 2020 E. 6.2). Mit Blick auf die Komplexität des Falls, den zweifachen Schriftenwechsel sowie auf vergleichbare Fälle (B 2023/224; B 2023/124) erscheint deshalb eine ausseramtliche Entschädigung von CHF 3'000 (Art. 31 Abs. 1 des Anwaltsgesetzes, sGS 963.70, AnwG; Art. 19 und Art. 22 Abs. 1 lit. b der Honorarordnung, sGS 963.75, HonO) angemessen, zuzüglich Barauslagen von CHF 120 (4 %; Art. 28bis HonO) und Mehrwertsteuer (Art. 29 HonO). B 2024/12 21/22

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht zu Recht: 1. Die Beschwerde wird abgewiesen. 2. Auf die Erhebung amtlicher Kosten wird verzichtet. Der Beschwerdeführerin wird der geleistete Kostenvorschuss in der Höhe von CHF 2'500 zurückerstattet. 3. Die Beschwerdeführerin entschädigt die Beschwerdegegnerinnen für das Beschwerdeverfahren mit CHF 3'120 (einschliesslich Barauslagen) zuzüglich Mehrwertsteuer. B 2024/12 22/22

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