



Fall-Nr.:	20-9557
Stelle:	Generalsekretariat Bau- und Umweltdepartement
Instanz:	Bau- und Umweltdepartement
Publikationsdatum:	17.11.2021
Entscheiddatum:	08.11.2021

BUDE 2021 Nr. 071

Art. 24c RPG. Vorliegend steht rechtskräftig fest, dass der streitgegenständliche Pferdeboxentrakt seit rund zwölf Jahren abzubrechen und zu entfernen wäre. Das der angefochtenen Baubewilligung zugrundeliegende Baugesuch war als neues Baugesuch zu behandeln und ohne Einschränkungen nach dem neuen Recht (Art. 24c Abs. 4 RPG in der Fassung vom 23. Dezember 2011) zu überprüfen (Erw. 2.2.1 f.). Sodann fand mit der Erstellung des freistehenden Pferdeboxentrakts samt davorliegendem Allwetterplatz eine Erweiterung ausserhalb des bestehenden Gebäudevolumens eines bestandesgeschützten Wohnhauses statt, und damit einher ging eine Veränderung des äusseren Erscheinungsbilds. Diese Erweiterung war weder für eine zeitgemässe Wohnnutzung oder eine energetische Sanierung nötig, noch ging damit eine Verbesserung der Einpassung in die Landschaft einher. Die Voraussetzungen von Art. 24c Abs. 4 RPG sind nicht erfüllt (Erw. 2.2.3 f.). Zudem erweist sich das Bauvorhaben auch unter dem Titel der Wahrung der Identität als nicht bewilligungsfähig (Erw. 2.2.5). Schliesslich sind auch die Voraussetzungen für die ausnahmsweise Bewilligung einer freistehenden Nebenbaute nicht erfüllt (Erw. 2.3). Die angefochtene Baubewilligung war somit samt raumplanungsrechtlicher Teilverfügung aufzuheben.

BUDE 2021 Nr. 71 finden Sie im angehängten PDF-Dokument.



20-9557

Entscheid Nr. 71/2021 vom 8. November 2021

Rekurrentin

Stiftung A.____
vertreten durch die Sektion B.____
diese wiederum vertreten durch lic.iur. Franciska Hildebrand,
Rechtsanwältin, Engelgasse 2, Marktplatz, 9004 St.Gallen

gegen

Vorinstanz

Baukommission X.____ (Entscheid vom 16. November 2020)

Rekursgegnerin

C.____
vertreten durch Christoph Bernet, Rechtsanwalt, Teufenerstrasse 3,
9001 St.Gallen

Betreff

Baubewilligung (Pferdeboxen, Pferdeunterstand, Allwetterplatz)



Sachverhalt

A.

a) C.____, D.____, und E.____ sind Eigentümer der Grundstücke Nrn. 001 und 002, Grundbuch X.____, am K.____weg in X.____. Die Grundstücke liegen gemäss geltendem Zonenplan der Gemeinde X.____ vom 15. Juli 2019 in der Landwirtschaftszone. Sie liegen zudem gemäss Schutzverordnung der Politischen Gemeinde X.____ vom 11. April 2011 (nachfolgend SchutzVO) in einem Schongebiet Lebensraum.

[...]

Übersicht Grundstücke

(Quelle: Geoportal SG)

b) Das Grundstück Nr. 002 ist mit dem Gebäude Vers.-Nr. 003 überbaut. In der nordöstlichen Ecke befindet sich zudem ein kleiner Teil eines Pferdeboxentrakts (ohne Vers.-Nr.). Letzterer verläuft in östliche Richtung und liegt mehrheitlich auf Grundstück Nr. 001.

[...]

Übersicht bestehende Gebäude

(Quelle: Geoportal SG)

c) Beim heutigen Gebäude Vers.-Nr. 003 handelt es sich um ein Wohnhaus. Dieses war früher unterteilt in drei unterschiedliche Gebäudeteile mit jeweils eigener Versicherungsnummer. Es existierte im Norden die Scheune Vers.-Nr. 004, südlich daran angrenzend das Wohnhaus Vers.-Nr. 005 und daran anschliessend ein Stallanbau (Vers.-Nr. 006).

[...]

Übersicht vormalige Gebäudeaufteilung

(Quelle: Geoportal SG i.V.m. RRB Nr. 658 vom 9.9.2008)

d) Mit Baugesuch vom 22. Oktober 2001 beantragten die damaligen Eigentümer F.____ und G.____, Y.____, die nachträgliche Bewilligung eines Pferdeboxentrakts (sechs Boxenabteile) samt Heulager mit einer Gesamtlänge von 21 m.

e) Mit Teilverfügung vom 19. Januar 2006 verweigerte das Amt für Raumentwicklung (ARE; heute Amt für Raumentwicklung und Geoinformation; AREG) die Zustimmung zum nachträglichen Baugesuch (sechs Pferdeboxen mit Heulager) im Sinn der Erwägungen. Gleichzeitig forderte das ARE den Gemeinderat auf, die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands anzuordnen.

f) Am 7. April 2006 verweigerte der Gemeinderat X.____ die Baubewilligung und ordnete die Wiederherstellung des ursprünglichen Zustands bis spätestens 15. Juli 2006 an ("d.h. die Pferdeboxen (gesamter Pferdeboxentrakt) sind bis zu diesem Termin vollständig abzubauen und zu entfernen").



g) Gegen diesen Entscheid erhob F.____ Rekurs bei der Regierung (Verfahrens-Nr. 054-2006-008), welche den Rekurs mit Beschluss Nr. 658 vom 9. September 2008 abwies. Gleichzeitig verpflichtete die Regierung F.____ zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands innert sechs Monaten ab Rechtskraft des Entscheids. Zur Begründung des Entscheids erwog die Regierung zusammengefasst, es müsse beim fraglichen Betrieb von F.____ von einer freizeitlandwirtschaftlichen Nutzung ausgegangen werden bzw. es handle sich beim fraglichen Pferdezuchtbetrieb um nicht zonenkonforme Freizeitlandwirtschaft. Ferner sei nicht belegt, dass der Betrieb im Sinn von Art. 34 Abs. 4 Bst. c der eidgenössischen Raumplanungsverordnung (SR 700.1; abgekürzt RPV) voraussichtlich längerfristig bestehen könne; die längerfristige Existenzfähigkeit sei nicht gegeben. Damit seien die Voraussetzungen für die Erteilung einer ordentlichen Baubewilligung nicht erfüllt. Ausnahmetatbestände nach Art. 24a ff. des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes (SR 700; abgekürzt RPG) lägen nicht vor und würden von F.____ auch nicht geltend gemacht. Die Möglichkeit der Erteilung einer Ausnahmegewilligung falle somit ausser Betracht. Vor diesem Hintergrund kam die Regierung zum Ergebnis, dass es sich beim Pferdeboxentrakt um eine formell und materiell rechtswidrige Baute handle. Die Voraussetzungen für die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands seien erfüllt. Es sei weder ersichtlich noch dargetan, inwiefern die Wiederherstellungspflicht den allgemeinen verfassungs- und verwaltungsrechtlichen Grundsätzen entgegen laufe.

h) Gegen den Entscheid der Regierung erhob F.____ Beschwerde beim Verwaltungsgericht, welches das Beschwerdeverfahren in der Folge sistierte. Schliesslich schrieb das Verwaltungsgericht die Beschwerde zufolge Rückzugs ab (VerwGE B 2008/181 vom 1. Oktober 2009).

i) Bereits während hängigem Beschwerdeverfahren, nämlich mit Schreiben vom 14. Januar 2009, reichte F.____, vertreten durch Christoph Bernet, Rechtsanwalt, St.Gallen, sinngemäss ein Gesuch um einen Vorbescheid (betitelt als "Zusätzliche Unterlagen zu Baugesuch von F.____ vom 26.10.2001") ein. Dieses Gesuch betraf wiederum die sechs Pferdeboxen nordöstlich des Gebäudes Vers.-Nr. 003 und zudem einen bestehenden, ohne Bewilligung erstellten Pferdeunterstand an der südwestlichen Ecke des Gebäudes, einen Pferdeauslaufplatz sowie eine Mistlagerfläche. Ersucht wurde um Prüfung einer auf Art. 24c RPG gestützten Bewilligungsfähigkeit. F.____ errechnete flächenmässige Erweiterungen von 65,1 m² (Pferdeboxen Nordost) und 34,7 m² (Pferdeunterstand Südwest), insgesamt somit 99,8 m². Gleichzeitig ging sie von einem Flächenbestand am Stichtag von 487,5 m² aus. Sinngemäss stellte F.____ die Einreichung eines entsprechenden Baugesuchs in Aussicht.

j) Am 9. Juni 2009 gab das AREG im Rahmen eines Bauermittlungsverfahrens für Vorhaben ausserhalb der Bauzonen



eine raumplanungsrechtliche Beurteilung zu allfälligen Erweiterungsmöglichkeiten nach Art. 24c RPG ab. Dabei hielt das AREG in Form eines Vorbescheids namentlich fest, dass eine Beurteilung des Wohnhauses Vers.-Nr. 005 (heute: Teil des Gebäudes Vers.-Nr. 003) nach Art. 24c RPG möglich sei. Allerdings sei davon auszugehen, dass die für die Wohnnutzung insgesamt beanspruchte Fläche rund 220 m² betrage. Würde der Bestand von insgesamt 220 m² per 1. Juli 1972 ohne seitherige Erweiterungen nachgewiesen, könnte die Zustimmung für eine Erweiterung um 66 m² in Aussicht gestellt werden. Weiter könne unter Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse einer Nebenbaute die Zustimmung in Aussicht gestellt werden, sofern deren Grundfläche nicht grösser als 40 m² und dieses Erweiterungspotenzial gegeben sei. Den Anbauten an den Schopf Vers.-Nr. 006 (Pferdeunterstand Südwest) könne die Zustimmung im Umfang in Aussicht gestellt werden, als das Erweiterungspotenzial nicht ausgeschöpft sei. Zusammenfassend hielt das AREG fest, dass im Rahmen eines ordentlichen Bewilligungsverfahrens unter Geltendmachung der Bestandesgarantie der Bestand und die Nutzung der Räume per 1. Juli 1972 zu belegen seien. Neben den Grundrissen sämtlicher Geschosse seien vermasste Gebäudeabschnitte von den Bereichen Wohnen, Tenne und Stall wie auch Unterlagen bezüglich sämtlicher, ausgeführter baulicher Massnahmen innerhalb des vorbestehenden Gebäudevolumens einzureichen.

k) Am 23. Oktober 2009 stellte das AREG Strafanzeige gegen F.____ betreffend Ausführung von Geländeänderungen und Erstellen von Bauten und Anlagen auf dem Grundstück Nr. 008 (heute: 001) ohne Baubewilligung, Ablagerung von Abfällen ohne Bewilligung sowie Gefährdung durch Verletzung der Regeln der Baukunde. F.____ wurde in der Folge am 3. Februar 2010 der Widerhandlung gegen das Baugesetz (Erstellen einer Mistplatte sowie Vornahme von Geländeänderungen ohne Baubewilligung) schuldig erklärt und zu einer Busse in Höhe von Fr. 300.– verurteilt. Im Übrigen ergingen ebenfalls am 3. Februar 2010 eine Aufhebungs- und eine Nichteintretensverfügung.

l) Mit Verfügung vom 30. Oktober 2009 stellte der Gemeinderat X.____ fest, dass auf den Grundstücken Nrn. 007 bzw. 008 (heute: 002 und 001) unrechtmässige Geländeänderungen ausgeführt worden bzw. im Gang seien. Er verfügte die unverzügliche Einstellung der Bauarbeiten.

m) Am 26. Mai 2011 fand ein Augenschein auf den Grundstücken Nrn. 002 und 001 unter Teilnahme von F.____ sowie Vertretern kantonaler Stellen einschliesslich AREG statt. Die Kantonsvertreter machten F.____ darauf aufmerksam, dass der Zustand auf ihren Grundstücken nicht rechtmässig sei. Ihr wurde nahegelegt, ein Baugesuch im Sinn der Bauermittlung vom 9. Juni 2009 einzureichen und ihre Pferdehaltung weitestgehend aufzugeben.



n) Mit Schreiben vom 6. Juni 2011 gelangte das AREG an den Gemeinderat X.____. Es führte aus, anlässlich des Augenscheins vom 26. Mai 2011 sei festgestellt worden, dass die durch den Gemeinderat X.____ am 7. April 2006 verfügte und im Jahr 2009 rechtskräftig gewordene Aufforderung, den rechtmässigen Zustand wiederherzustellen, bis dato unbeachtet geblieben sei. F.____ habe weder die unbewilligten Bauten entfernt noch ein bewilligungsfähiges Baugesuch betreffend die erstellten Bauten und Anlagen eingereicht. Weiter sei eine seitens des Gemeinderates X.____ angedrohte Ersatzvornahme bisher ausgeblieben. Zusammenfassend forderte das AREG den Gemeinderat X.____ auf, ihm (dem AREG) bis zum 29. Juni 2011 die Vollzugsmitteilung betreffend Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands zukommen zu lassen. Alternativ wurde um ein bewilligungsfähiges Baugesuch seitens F.____ gebeten.

o) Am 21. Juni 2011 forderte der Gemeinderat X.____ F.____ unter Androhung der Ersatzvornahme auf, der seit dem Jahr 2009 rechtskräftigen Aufforderung nachzukommen und die Bauten, welche nicht bewilligt worden seien, bis 31. Juli 2011 zurückzubauen.

p) In der Folge reichte F.____ durch ihren Rechtsvertreter ein Baugesuch, datierend vom 15. September 2011 und 24. Mai 2013, ein. Mit diesem Gesuch beantragte F.____ wiederum die nachträgliche Bewilligung der Pferdeboxen, eines Pferdeunterstands und eines Allwetterplatzes. Der Rechtsvertreter machte in seinem "Begleitschreiben zu Baugesuch von F.____ vom 15.9.2011 / 24.5.2013" geltend, das AREG anerkenne die Bestandes- und Erweiterungsgarantie für das Wohnhaus Vers.-Nr. 005 nach Art. 24c RPG. Es sei jedoch sowohl das Wohnhaus als auch der Schopf im Gebäude Vers.-Nr. 005 am Stichtag des 1. Juli 1972 nicht landwirtschaftlich bewohnt und nicht landwirtschaftlich genutzt gewesen. Die nichtlandwirtschaftliche Pferdehaltung im Schopf gelte sowohl damals wie heute als zonenfremd. Der Pferdestall im Gebäude Vers.-Nr. 005 könne daher ebenfalls nur als zonenfremd gelten und gehöre zum Vorbestand nach Art. 24c RPG. Weiter sei die Sachverhaltsbeschreibung in der Teilverfügung des AREG vom 19. Januar 2006 nicht nur bezüglich der Nutzung tatsachenwidrig gewesen, sondern auch hinsichtlich der Flächenberechnung, welche lediglich auf einen Vorbestand von 220 m² komme. Diese Grössenangabe könne nicht nachvollzogen werden. Es seien am Stichtag anrechenbare Bruttogeschossflächen (aBGF) von 133,8 m² sowie Nebenflächen von 292,3 m², mithin total 426,1 m², vorhanden gewesen.

q) Mit Schreiben vom 28. Januar 2013 gelangte der damalige Vorsteher des Baudepartementes an den Gemeinderat X.____. Er hielt namentlich fest, F.____ sei im Jahr 2001 erstmals dazu aufgefordert worden, die bereits begonnenen Bauarbeiten einzustellen und ein Baugesuch einzureichen. In der Folge habe das AREG die Zustimmung zur Baubewilligung von sechs Pferdeboxen mit Heulager und gestützt darauf der Gemeinderat X.____ die Baubewilligung



verweigert. Die durch den Gemeinderat X.____ am 7. April 2006 verfügte und im Jahr 2009 in Rechtskraft erwachsene Verpflichtung zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands sei bis dato unbeachtet geblieben. Weiter sei eine seitens des Gemeinderates X.____ angedrohte Ersatzvornahme bisher ausgeblieben. Mit Schreiben vom 6. Juni 2011 des AREG sei der Gemeinderat X.____ aufgefordert worden, dem AREG bis zum 29. Juni 2011 eine Vollzugsmitteilung betreffend Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands auf den Grundstücken Nrn. 007 bzw. 008 zukommen zu lassen. Bis dato sei auf den Grundstücken weder der rechtmässige Zustand hergestellt noch ein bewilligungsfähiges Baugesuch eingereicht worden. Der Departementsvorsteher hielt ferner fest, der unrechtmässige Zustand bestehe nun seit mehr als zehn Jahren. Aus seiner Sicht stehe der Durchsetzung der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands nichts im Weg. Er forderte den Gemeinderat X.____ vor diesem Hintergrund eingehend auf, den rechtskräftigen Entscheid vom 7. April 2006 endlich zu vollstrecken.

r) Zu diesem Schreiben nahm die Baukommission X.____ am 4. Februar 2013 Stellung. Sie hielt fest, F.____ sei nicht mehr Eigentümerin der Grundstücke Nrn. 007 und 008, sondern habe diese an C.____, D.____ und E.____ veräussert. F.____ habe noch das Nutzniessungsrecht an diesen Grundstücken. Im Übrigen habe am 22. Januar 2013 unter Federführung des Amtes für Verbraucherschutz und Veterinärwesen (AVSV) ein Augenschein vor Ort stattgefunden. Die Baukommission X.____ stellte in Aussicht, den Departementsvorsteher auf dem Laufenden zu halten.

s) Mit Entscheid vom 13. Februar 2013 widerrief das Landwirtschaftsamt die Betriebsanerkennung vom 9. September 1999 als selbstständiger Betrieb von F.____ rückwirkend per 1. Januar 2013. Eine erneute Anerkennung sei erst nach der abschliessenden Klärung der rechtlichen Fragen betreffend Gebäude und Anlagen möglich.

t) Vom 26. Juni bis 9. Juli 2013 lag das Bauvorhaben gemäss Baugesuch von F.____ ("Pferdeboxen, Pferdeunterstand, Allwetterplatz auf Parz. Nr. 007 und 008; alles bereits erstellt, d.h. nachträgliches Verfahren") öffentlich auf. Mit Eingabe vom 9. Juli 2013 erhob die Stiftung A.____, V.____, vertreten durch die Sektion B.____, W.____, öffentlich-rechtliche Einsprache dagegen.

u) Mit raumplanungsrechtlicher Zwischenbeurteilung vom 27. Oktober 2014 stellte das AREG dem Baugesuch keine Zustimmung in Aussicht. Das AREG erwog unter anderem, es habe gemäss Schätzungskataster vom 6. April 2000 ein Umbau des Wohnhauses stattgefunden, was auch Planunterlagen aus dem Jahr 2003 belegten. Jene baulichen Massnahmen müssten als bereits erfolgte Erweiterung angerechnet werden. Dementsprechend müssten die Pferdeboxen und/oder der Pferdeunterstand nochmals redimensioniert werden; maximal zulässig sei eine Erweiterung um 81,6 m².



v) Nach mehrfach gewährten Fristerstreckungen reichte F.____ durch ihren Vertreter dem AREG am 9. März 2015 ein geändertes Baugesuch ein. Darin reduzierte sie den Pferdeboxentrakt um zwei Boxen. Nachdem das Baugesuch auch der Baukommission X.____ eingereicht worden war, hielt die Stiftung A.____ am 12. Mai 2016 an ihrer Einsprache fest.

w) Weitere relevante Verfahrenshandlungen im Zusammenhang mit vorerwähntem Baugesuch sind – nebst mehrmaligem Nachfragen nach dem aktuellen Stand seitens AREG – nicht aktenkundig. Vielmehr teilte der Rechtsvertreter von F.____ am 19. November 2018 mit, dass das fragliche Baugesuch zurückgezogen werde.

B.

a) Mit Baugesuch vom 19. November 2018 beantragte C.____, ebenfalls vertreten durch Rechtsanwalt Christoph Bernet, bei der Politischen Gemeinde X.____ die Baubewilligung für bereits erstellte Pferdeboxen, einen Pferdeunterstand und einen Allwetterplatz. Inhalt des Baugesuchs war ausserdem der Rückbau gewisser Bauten, Anlagen und Auslaufflächen. Im Baugesuch wurde unter anderem die Auffassung vertreten, es sei gemäss Berechnungen des AREG noch eine Nutzungsreserve von 81,6 m² vorhanden. Diese Fläche reiche für die Bewilligung des Unterstands auf der Südwestseite des Gebäudes Vers.-Nr. 003 sowie für vier Pferdeboxen auf der Nordostseite. Im Einzelnen zeigten die Baugesuchspläne folgendes Bild:

[...]
Übersicht Baugesuch
(Quelle: Situationsplan 1:500
vom 12.11.2018 gemäss komm.act. 21)

[...]
Pferdeboxen Nordost gemäss Baugesuch
(Quelle: Plan "Pferdeboxen Nordost" 1:100
vom 19.11.2018 gemäss komm.act. 21)

b) Innert der Auflagefrist vom 10. bis 23. April 2019 erhob die Stiftung A.____, wiederum vertreten durch die Sektion B.____, mit Eingabe vom 17. April 2019 Einsprache gegen das Bauvorhaben. Sie rügte unter anderem, der Boxentrakt östlich von Wohnhaus und Scheune müsste eigentlich seit Jahren zurückgebaut sein, der Rückbau sei indes nicht erfolgt. Der Boxentrakt stelle einen Neubau dar, der zonenwidrig für die hobbymässige Tierhaltung genutzt werden solle. Weder für den Boxentrakt noch für den neu geplanten Anbau westlich des Wohnhauses könne eine Bewilligung erteilt werden. Dasselbe gelte für den Allwetterplatz.

c) Mit raumplanungsrechtlicher Zwischenbeurteilung vom 8. November 2019 stellte das AREG dem Bauvorhaben keine Zustimmung



in Aussicht. Das AREG erwog zusammengefasst, es habe gemäss Schätzungskataster vom 6. April 2000 ein Umbau des Wohnhauses stattgefunden, was auch Planunterlagen aus dem Jahr 2003 belegten. Jene baulichen Massnahmen müssten als bereits erfolgte Erweiterung angerechnet werden. Dementsprechend müssten die Pferdeboxen und/oder der Pferdeunterstand nochmals redimensioniert werden; maximal zulässig sei eine Erweiterung um 81,6 m². Den Auslaufflächen bzw. dem Allwetterplatz (350 m²) stellte das AREG demgegenüber eine Zustimmung in Aussicht. Gleichzeitig räumte es der Baugesuchstellerin die Möglichkeit ein, sich zur fraglichen Zwischenbeurteilung zu äussern.

d) Mit Vernehmlassung vom 23. Dezember 2019 zuhanden des AREG führte C.____ durch ihren Vertreter aus, sie sei bereit, die Länge der Pferdeboxen Nordost von 14 m auf 10,2 m zu kürzen. Dies könne per Auflage in der Baubewilligung verfügt werden. Damit sei die maximale Erweiterungsreserve von 81,6 m² eingehalten, womit der Pferdeunterstand und die Pferdeboxen bewilligt werden könnten. Gleichzeitig reichte sie zusätzliche Unterlagen ein (Formular K4A, Betriebsdaten, Flächenverzeichnis).

e) Mit raumplanungsrechtlicher Teilverfügung vom 28. Februar 2020 stellte das AREG fest, dass es sich beim Wohnhaus Vers.-Nr. 003 um ein rechtmässig erstelltes, altrechtliches, nicht mehr zonenkonformes Bauwerk handelt. Weiter erteilte das AREG die Zustimmung zu den baulichen Massnahmen im Sinn der Erwägungen. Zur Sicherung des Verbots der baulichen Nutzungserweiterung ordnete es ein "Verbot der baulichen Nutzungserweiterung nach RPV" samt Anmerkung dieser Eigentumsbeschränkung im Grundbuch an. Das AREG erwog zusammengefasst, die geplanten baulichen Massnahmen mit Erweiterung lägen im zulässigen Rahmen. Die Voraussetzungen nach Art. 24c RPG in Verbindung mit Art. 41, 42 und 43a RPV seien gegeben. Auch die Identität der Baute bleibe gewahrt. Entgegenstehende wichtige Anliegen der Raumplanung seien nicht ersichtlich, weshalb die Zustimmung erteilt werden könne. Diese Teilverfügung liess das AREG als federführende Stelle des Kantons zusammen mit weiteren kantonalen Teilverfügungen und Stellungnahmen am 28. Februar 2020 der Politischen Gemeinde X.____ zwecks Integration in den Gesamtentscheid und Eröffnung an die Verfahrensbeteiligten zukommen.

f) Mit Beschluss vom 16. November 2020 erteilte die Baukommission X.____ die Baubewilligung unter Bedingungen und Auflagen und wies die Einsprache der Stiftung A.____ ab. Darüber hinaus setzte sie für die "erforderlichen – in den Plänen entsprechend dargestellten" Rückbauten eine Frist von sechs Monaten nach Rechtskraft ihres Beschlusses. Die Baukommission X.____ verwies zur Begründung insbesondere auf die Beurteilungen des AREG und der übrigen kantonalen Stellen.



C.

Gegen diesen Beschluss erhob die Stiftung A.____, vertreten durch die Sektion B.____, mit Schreiben vom 2. Dezember 2020 Rekurs beim Baudepartement (seit 1. Oktober 2017: Bau- und Umweltdepartement). Mit Rekursergänzung vom 7. Januar 2021 stellt die Stiftung A.____, weiterhin vertreten durch die Sektion B.____ und diese nun vertreten durch lic.iur. Franciska Hildebrand, Rechtsanwältin, St.Gallen, folgende Anträge:

1. Die Baubewilligung Nr. 2018-163 und der Einsprache-Entscheid vom 16. November 2020 seien aufzuheben und es sei die nachträgliche Baubewilligung zu verweigern bzw. das Baugesuch Nr. 2018-163 sei abzuweisen.
2. Es sei im Sinne der nachstehenden Rekursbegründung die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands innert 4 Monaten nach Rechtskraft des Wiederherstellungsbefehls zu verfügen unter Androhung der Ersatzvornahme zu Lasten der Rekursgegnerin.
3. Unter Kosten- und Entschädigungsfolge

Zur Begründung wird geltend gemacht, für das zonenfremde Vorhaben könne keine Ausnahmegewilligung gemäss den Bestimmungen von Art. 24 ff. RPG erteilt werden, weshalb das Vorhaben den Grundsatz der Trennung von Bau- und Nichtbaugesuch verletze. Zudem nehme das Vorhaben zu wenig Rücksicht auf den betroffenen Schutzgegenstand (Lebensraum bedrohter Arten/Schongebiet), der als wertvoller Lebensraum zu erhalten sei.

D.

a) Mit Vernehmlassung vom 17. Februar 2021 beantragt die Vorinstanz sinngemäss die Abweisung des Rekurses. Zur Begründung wird im Wesentlichen auf den angefochtenen vorinstanzlichen Beschluss sowie auf die in diesem Zusammenhang ergangenen Beurteilungen kantonaler Stellen verwiesen.

b) Mit Vernehmlassung vom 19. Februar 2021 beantragt die Rekursgegnerin durch ihren Rechtsvertreter die kostenfällige Abweisung des Rekurses und die Bestätigung der Baubewilligung. Die Rekursgegnerin geht von der Bewilligungsfähigkeit der fraglichen Bauten und Anlagen aus. Auch sei es für den Lebensraum Schongebiet ohne Bedeutung, ob sie bei ihrem Wohnhaus Pferde halte oder nicht.

c) Mit Vernehmlassung vom 24. März 2021 beantragt das AREG die Abweisung des Rekurses. Zur Begründung wird unter anderem ausgeführt, nach dem Rekursentscheid der Regierung Nr. 658 vom 9. September 2008 habe sich im Rahmen eines Bauermittlungsgesuchs herausgestellt, dass das Wohnhaus Vers.-Nr. 003 weder zum Referenzzeitpunkt (1. Juli 1972) noch danach einem Landwirtschaftsbetrieb gedient habe und es sich mithin um ein altrechtliches



zonenfremdes Wohnhaus handle. Dies habe zur Folge gehabt, dass auf das Wohnhaus und seine Umgebung Art. 24c RPG in Verbindung mit Art. 42 RPV anzuwenden gewesen seien bzw. seien. Weiter macht das AREG geltend, es habe bis zur Praxisschärfung bezüglich der Voraussetzungen zur Veränderung des äusseren Erscheinungsbilds nach Art. 24c Abs. 4 RPG im Jahr 2014 bauliche Erweiterungen für die hobbymässige Pferdehaltung auch ausserhalb bestehenden Volumens sowohl nach Art. 24c RPG wie auch nach dem bis April 2014 geltenden Art. 24d Abs. 1^{bis} RPG zugelassen. Die vorliegend zu beurteilenden Massnahmen reichten im Wesentlichen in die 1980er-Jahre und in das Jahr 2001 zurück. Unter Berücksichtigung der Rückbauten seien sie nach dem damals geltenden milderen Recht zu beurteilen. Auch unter Berücksichtigung einer Wohnraumerweiterung im Innern überschreite die Erweiterung der Wohnfläche unter Berücksichtigung der Stallbauten die Maximalgrenzen nicht. Nach damaligem Beurteilungsstandard sei unter Berücksichtigung der Rückbauten auch die Identität der Baute und ihrer Umgebung wie auch Art. 24d Abs. 3 RPG als gewahrt zu betrachten. Die baulichen Massnahmen gingen im Übrigen auf einen Zeitraum zurück, in welchem das Baugrundstück im Richtplan noch nicht mit einem Lebensraum Schongebiet überlagert gewesen sei.

E.

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

Erwägungen

1.

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

1.2 Die Frist- und Formerfordernisse von Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 VRP sind erfüllt. Die Rekursberechtigung ist gegeben (vgl. Art. 45 VRP und Art. 12 Abs. 1 Bst. b des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz [SR 451; abgekürzt NHG] in Verbindung mit der Verordnung über die Bezeichnung der im Bereich des Umweltschutzes sowie des Natur- und Heimatschutzes beschwerdeberechtigten Organisationen [SR 814.076; abgekürzt VBO]), zumal die Rekurrentin am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen hat und die Erteilung einer Ausnahmegewilligung nach Art. 24 ff. RPG für ein Bauvorhaben ausserhalb der Bauzone eine Bundesaufgabe darstellt. Zu deren Anfechtung ist die Rekurrentin legitimiert (vgl. Urteil des Bundesgerichtes 1C_231/2011 vom 16. Dezember 2011 Erw. 1, nicht publiziert in BGE 138 II 23, Urteil des Bundesgerichtes 1C_636/2015 vom 26. Mai 2016 Erw. 2.1; Urteil des Bundesgerichtes 1C_382/2010 vom 13. April 2011 Erw. 1.2).



1.3 Die Rekurrentin macht geltend, der Um- und Ausbau des Wohnhauses Vers.-Nr. 003 sei – soweit ersichtlich – bisher nicht Gegenstand eines (nachträglichen) Baubewilligungsverfahrens gewesen. Für diesen Fall werde auch diesbezüglich die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands beantragt.

1.3.1 Im Rekursverfahren kann nur Verfahrensgegenstand sein, was bereits Gegenstand des Bewilligungs- und Einspracheverfahrens war. Der Anfechtungsgegenstand ist sowohl Ausgangspunkt als auch äusserster Rahmen für den Streitgegenstand, weshalb dieser im Verlauf des Verfahrens – vom aufsichtsrechtlichen Einschreiten abgesehen – nur verengt, nicht aber erweitert werden kann (vgl. VerwGE B 2011/106 vom 20. März 2012 Erw. 1.3). Weiter ist es nach ständiger Rechtsprechung allein der Baugesuchsteller, der mit seiner Eingabe den Umfang eines Baugesuchs bestimmt (BDE Nr. 73/2020 vom 7. August 2020 Erw. 2.1; BDE Nr. 46/2020 vom 25. Mai 2020 Erw. 3.1; Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2018/IV/6; GVP 1998 Nr. 9; je mit Hinweisen).

1.3.2 Gegenstand des dem angefochtenen Beschluss zugrunde liegenden Baugesuchs war die nachträgliche Bewilligung eines Pferdeboxtrakts samt davorliegendem Allwetterplatz auf den Grundstücken Nrn. 002 und 001 nordöstlich des Wohnhauses Vers.-Nr. 003. Hinzu kommt ein im Südwesten an das Wohnhaus Vers.-Nr. 003 angebauter Pferdeunterstand. Nicht Gegenstand des Baugesuchs und entsprechend auch nicht Gegenstand der Baubewilligung war demgegenüber eine Erweiterung des Wohnhauses selber. Ebenso wenig war Gegenstand des angefochtenen Beschlusses eine Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands im Zusammenhang mit dem Wohnhaus Vers.-Nr. 003. Somit befinden sich die diesbezüglichen Einwände und Anträge der Rekurrentin ausserhalb des Streitgegenstands. Darauf ist nicht einzutreten. Ausserdem ist unter den gegebenen Umständen der rekurrentische Antrag auf Einholung sämtlicher Unterlagen im Zusammenhang mit der Erweiterung des Wohnhauses Vers.-Nr. 003 und der Scheune Vers.-Nr. 004 in antizipierter Beweiswürdigung abzuweisen.

1.3.3 In der Sache bringt die Rekurrentin jedoch zu Recht vor, dass in der raumplanungsrechtlichen Teilverfügung vom 28. Februar 2020 von einer Erweiterung des Wohnhauses innerhalb des bestehenden Volumens die Rede ist (vgl. S. 5, zweite Tabelle, erste Spalte: "Erweiterung EG und OG gemäss Planunterlagen 2003"). Zudem hielt das AREG bereits in der raumplanungsrechtlichen Zwischenbeurteilung vom 27. Oktober 2014 fest, es habe gemäss Schätzungskataster vom 6. April 2000 ein Umbau des Wohnhauses stattgefunden, was auch im Jahr 2003 eingereichte Planunterlagen belegten; jene baulichen Massnahmen, welche ohne Baubewilligung durchgeführt worden seien, müssten als bereits erfolgte Erweiterung angerechnet werden. Ausserdem geht selbst die Rekursgegnerin von einer Nutzflächen-Erweiterung von 36,8 m² innerhalb des Wohnhauses aus (vgl. Rekursver-



nehmlassung Rz. 7). Insgesamt wird es somit unabhängig des vorliegenden Rekursverfahrens Sache der Vorinstanz sein, den massgeblichen Sachverhalt betreffend Wohnhaus Vers.-Nr. 003 abzuklären. Sollte das Wohnhaus tatsächlich ohne Bewilligung erweitert worden sein, hätte die Vorinstanz die Bewilligungspflicht der Erweiterung zu prüfen und gegebenenfalls ein nachträgliches Bewilligungsverfahren einzuleiten, indem sie die Grundeigentümer bzw. die Rekurrentin zur Einreichung eines Baugesuchs auffordert. Sollte trotz bewilligungspflichtiger, aber unbewilligter Erweiterung des Wohnhauses kein Baugesuch eingereicht werden, bliebe der Baubehörde nichts anderes übrig, als von Amtes wegen ein Wiederherstellungsverfahren einzuleiten und über einen allfälligen Rückbau zu befinden (Art. 159 Abs. 3 des Planungs- und Baugesetzes; sGS 731.1; abgekürzt PBG; vgl. zum Ganzen auch BDE Nr. 6/2021 vom 21. Januar 2021 Erw. 3.2 mit Hinweis auf VerwGE B 2013/181 vom 19. August 2014 Erw. 3.4).

1.4 Die Rekurrentin beantragt im Rekursverfahren ausserdem die Beseitigung von Anbauten und befestigten Flächen südlich und südwestlich des Wohnhauses Vers.-Nr. 003 sowie die Beseitigung eines Lagerplatzes für Siloballen im Bereich der Zufahrtsstrasse nordwestlich des Wohnhauses Vers.-Nr. 003 (vgl. Rekursbegründung Ziff. III.B.10). Mit Ausnahme des Pferdeunterstands Südwest waren diese Bauten und Anlagen jedoch nicht Teil des Baugesuchs und entsprechend wurden sie mit der angefochtenen Baubewilligung auch nicht bewilligt. Ebenso wenig wurde mit dem angefochtenen Beschluss über die Entfernung dieser Bauten und Anlagen entschieden. Weder die Bewilligungsfähigkeit der fraglichen Bauten und Anlagen noch die diesbezügliche Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands können somit Gegenstand des vorliegenden Rekursverfahrens sein (vgl. oben, Erw. 1.3.1). Insoweit ist auf den Rekurs nicht einzutreten. Weiterhin gilt jedoch, dass sich die Vorinstanz unabhängig vom vorliegenden Rekursverfahren mit allfälligen weiteren unbewilligten Zuständen auf den Grundstücken Nrn. 002 und 001 befassen muss.

1.5 Weitere Eintretensvoraussetzungen geben keinen Anlass zu Bemerkungen. Unter Vorbehalt der vorstehenden Ausführungen ist auf den Rekurs einzutreten.

2.

Streitgegenstand bildet die Baubewilligung, die der Rekursgegnerin für den Pferdeboxentrakt Nordost samt davorliegendem Allwetterplatz und für den Pferdeunterstand Südwest auf den Grundstücken Nrn. 002 und 001 erteilt wurde. Dabei stützen sich die Vorinstanz bzw. das AREG auf Art. 24c RPG, da die beiden Grundstücke in der Landwirtschaftszone und somit in einer Nichtbauzone liegen und ausserdem unbestrittenermassen keine zonenkonforme Nutzung in Frage steht. Unbestritten ist ferner die Feststellung des AREG, dass es sich beim Wohnhaus Vers.-Nr. 003 um ein rechtmässig erstelltes, altrechtliches, nicht mehr zonenkonformes Bauwerk handelt. Die Rekurrentin macht demgegenüber geltend, dass für das zonenfremde Vorhaben keine Ausnahmegewilligung gemäss Art. 24 ff. RPG erteilt



werden könne und das Vorhaben daher den Grundsatz der Trennung von Bau- und Nichtbaugelbiet verletze. Nachfolgend ist somit zu prüfen, ob Art. 24c RPG Grundlage für die fragliche Baubewilligung sein kann.

2.1 Art. 24c RPG konkretisiert die Besitzstandsgarantie für alle Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen, die nicht mehr zonenkonform sind. Gemäss Art. 24c RPG werden bestimmungsgemäss nutzbare Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen, die nicht mehr zonenkonform sind, in ihrem Bestand grundsätzlich geschützt (Abs. 1). Solche Bauten und Anlagen können mit Bewilligung der zuständigen Behörde erneuert, teilweise geändert, massvoll erweitert oder wiederaufgebaut werden, sofern sie rechtmässig erstellt oder geändert worden sind (Abs. 2). Dies gilt auch für landwirtschaftliche Wohnbauten sowie angebaute Ökonomiebauten, die rechtmässig erstellt oder geändert worden sind, bevor das betreffende Grundstück Bestandteil des Nichtbaugelbiets im Sinn des Bundesrechts wurde. Der Bundesrat erlässt Vorschriften, um negative Auswirkungen auf die Landwirtschaft zu vermeiden (Abs. 3). Veränderungen am äusseren Erscheinungsbild müssen für eine zeitgemässe Wohnnutzung oder eine energetische Sanierung nötig oder darauf ausgerichtet sein, die Einpassung in die Landschaft zu verbessern (Abs. 4). In jedem Fall bleibt die Vereinbarkeit mit den wichtigen Anliegen der Raumplanung vorbehalten (Abs. 5).

Voraussetzung für die Anwendbarkeit von Art. 24c RPG ist gemäss Art. 41 RPV, dass die Bauten und Anlagen rechtmässig erstellt oder geändert worden sind, bevor das betreffende Grundstück Bestandteil des Nichtbaugelbiets im Sinn des Bundesrechts wurde (altrechtliche Bauten und Anlagen). Als solche gelten in erster Linie Bauten, die in Übereinstimmung mit dem materiellen Recht vor dem 1. Juli 1972 erstellt oder geändert wurden, als mit dem Inkrafttreten des Gewässerschutzgesetzes erstmals eine klare Trennung von Bau- und Nichtbaugelbiet vorgenommen wurde. Nicht anwendbar ist Art. 24c RPG hingegen auf allein stehende, unbewohnte landwirtschaftliche Bauten und Anlagen (vgl. Art. 41 Abs. 2 RPV).

Nach Art. 42 Abs. 1 RPV gilt die Änderung einer altrechtlichen Baute als teilweise und eine Erweiterung als massvoll, wenn die Identität der Baute oder Anlage einschliesslich ihrer Umgebung in den wesentlichen Zügen gewahrt bleibt. Verbesserungen gestalterischer Art sind zulässig. Massgeblicher Vergleichszustand für die Beurteilung der Identität ist der Zustand, in dem sich die Baute oder Anlage im Zeitpunkt der Zuweisung zum Nichtbaugelbiet befand (Art. 42 Abs. 2 RPV). Ob die Identität der Baute oder Anlage im Wesentlichen gewahrt bleibt, ist unter Würdigung der gesamten Umstände zu beurteilen (Art. 42 Abs. 3 RPV). In jedem Fall gelten folgende Regeln:

- a. Innerhalb des bestehenden Gebäudevolumens darf die anrechenbare Bruttogeschossfläche nicht um



mehr als 60 Prozent erweitert werden, wobei das Anbringen einer Aussenisolation als Erweiterung innerhalb des bestehenden Gebäudevolumens gilt.

- b. Unter den Voraussetzungen von Artikel 24c Absatz 4 RPG kann eine Erweiterung ausserhalb des bestehenden Gebäudevolumens erfolgen; die gesamte Erweiterung darf in diesem Fall sowohl bezüglich der anrechenbaren Bruttogeschossfläche als auch bezüglich der Gesamtfläche (Summe von anrechenbarer Bruttogeschossfläche und Brutto-Nebenfläche) weder 30 Prozent noch 100 m² überschreiten; die Erweiterungen innerhalb des bestehenden Gebäudevolumens werden nur halb angerechnet.
- c. Bauliche Veränderungen dürfen keine wesentlich veränderte Nutzung ursprünglich bloss zeitweise bewohnter Bauten ermöglichen.

2.2 Die Rekurrentin ist der Auffassung, es müsse die äussere Erscheinung im Wesentlichen unverändert bleiben, wovon vorliegend keine Rede sein könne. Die Rekursgegnerin wendet ein, für den Anbau Südwest gelte die Rechtslage der 1980er-Jahre und für die Pferdeboxen Nordost inkl. Allwettervorplatz sowie den erweiterten Allwetterplatz Ost die Rechtslage der 2000er-Jahre (unter Vorbehalt des heute milderen Rechts). Die Flächenerweiterung habe damals ausserhalb des bestehenden Volumens, d.h. mit Vergrösserung des bestehenden Bauvolumens, vorgenommen werden dürfen. Zu klären ist damit vorab die Frage des zeitlich anwendbaren Rechts.

2.2.1 Ausgangspunkt bildet Art. 24c Abs. 4 RPG in der Fassung vom 23. Dezember 2011 (in Kraft seit 1. November 2012). Danach müssen Veränderungen am äusseren Erscheinungsbild für eine zeitgemässe Wohnnutzung oder eine energetische Sanierung nötig oder darauf ausgerichtet sein, die Einpassung in die Landschaft zu verbessern.

2.2.2 Zwar trifft es zu, dass bei der Prüfung der Frage, ob eine Baute bei rechtzeitiger Einreichung des Baugesuches hätte bewilligt werden können, grundsätzlich auf den Rechtszustand abzustellen ist, wie er im Zeitpunkt der Errichtung der Baute galt. Eine Ausnahme rechtfertigt sich, wenn bei der Beurteilung einer Abbruchverfügung ein milderes Recht gilt (vgl. z.B. Urteil des Bundesgerichtes 1C_480/2019 und 1C_481/2019 vom 16. Juli 2020 Erw. 3.2 sowie VerwGE B 2007/112 vom 12. Februar 2008 Erw. 3.1, je mit Hinweis auf BGE 123 II 252 Erw. 3a/bb; vgl. ferner VerwGE B 2015/99 vom 20. Januar 2017 Erw. 2.6.3 Satz 1). Vorliegend steht jedoch fest, dass der ohne Bewilligung erstellte Pferdeboxentrakt Nordost schon Gegenstand der raumplanungsrechtlichen Teilverfügung vom 19. Januar 2006 war. Bereits damals wurde sowohl die Zustimmung zu einer zonenkonformen Bewilligung verweigert als auch die Bewilligungsfähigkeit unter dem Aspekt der zonenfremden Wohnnutzung verneint. Gestützt darauf verweigerte die Vorinstanz damals die Erteilung der Baubewilligung. Aus-



serdem ordnete sie die Wiederherstellung des ursprünglichen Zustands bis spätestens 15. Juli 2006 an, namentlich unter Einschluss des vollständigen Abbruchs der Pferdeboxen ("gesamter Pferdeboxentrakt"). Ein dagegen erhobener Rekurs der Rechtsvorgängerin der Rekursgegnerin (Mutter) blieb erfolglos und die anschliessend beim Verwaltungsgericht eingereichte Beschwerde wurde zurückgezogen. Seit Eintritt der Rechtskraft des verwaltungsgerichtlichen Abschreibungsbeschlusses (VerwGE B 2008/181 vom 1. Oktober 2009) steht somit fest, dass der Pferdeboxentrakt seit rund zwölf Jahren abzubauen und zu entfernen wäre. Weder die Rekursgegnerin noch ihre Rechtsvorgängerin sind dieser rechtskräftigen Anordnung je nachgekommen. Vielmehr wurde versucht, mittels Einreichung neuer Baugesuche (doch noch) eine Bewilligung für den Pferdeboxentrakt erhältlich zu machen. Ausserdem unterliessen es offenkundig auch die zuständigen kommunalen Behörden, die rechtskräftige Wiederherstellungsanordnung zeitnah zu vollziehen. Aus solchen Umständen lässt sich nun aber nicht die Weitergeltung des alten Rechts ableiten. Vielmehr ist das der angefochtenen Baubewilligung zugrundeliegende Baugesuch als neues Baugesuch zu behandeln und dieses Baugesuch bzw. der darauf basierende angefochtene Entscheid ist ohne Einschränkungen nach dem neuen Recht zu überprüfen. Davon scheint im Übrigen auch das AREG auszugehen, wenn es in seiner Teilverfügung vom 28. Februar 2020 den fraglichen Art. 24c Abs. 4 RPG wiedergibt (ohne sich jedoch inhaltlich näher damit auseinanderzusetzen; vgl. Erw. 2 und Erw. 4.a.b in Verbindung mit Erw. 8, wonach die "Voraussetzungen nach Art. 24c RPG in Verbindung mit Art. 41, 42 und 43a RPV [...] gegeben" seien).

2.2.3 In materieller Hinsicht ist somit jedenfalls hinsichtlich des Pferdeboxentrakts Nordost Art. 24c Abs. 4 in der Fassung vom 23. Dezember 2011 (in Kraft seit 1. November 2012) massgebend. Danach müssen Veränderungen am äusseren Erscheinungsbild für eine zeitgemässe Wohnnutzung oder eine energetische Sanierung nötig oder darauf ausgerichtet sein, die Einpassung in die Landschaft zu verbessern. Unter den Voraussetzungen von Art. 24c Abs. 4 RPG kann eine Erweiterung ausserhalb des bestehenden Gebäudevolumens erfolgen; die gesamte Erweiterung darf in diesem Fall sowohl bezüglich der anrechenbaren Bruttogeschossfläche als auch bezüglich der Gesamtfläche (Summe von anrechenbarer Bruttogeschossfläche und Brutto-Nebenfläche) weder 30 Prozent noch 100 m² überschreiten; die Erweiterungen innerhalb des bestehenden Gebäudevolumens werden nur halb angerechnet (Art. 42 Abs. 3 Bst. b RPV). Auf die Bewilligung dieser Erweiterungsmasse besteht ein Anspruch, sofern dem Bauvorhaben die Identität nicht aus anderen Gründen abzusprechen ist. Trotz der genannten zahlenmässigen Grenzen verbietet sich demnach eine rein schematische Betrachtung. So kann beispielsweise die Art und Weise der Ausführung zu einem Ergebnis führen, das nicht mehr als im Wesentlichen identisch mit dem Ausgangsbestand bezeichnet werden kann. Ausserdem gilt, dass das in Art. 24c Abs. 2 RPG und Art. 42 Abs. 1 RPV verankerte Erfordernis der Wahrung der Identität bzw. Wesensgleichheit und die in Art. 24c Abs. 4 RPG aufgezählten drei



Tatbestände, die eine Veränderung am äusseren Erscheinungsbild erlauben, eigenständige, unabhängig voneinander zu erfüllende Voraussetzungen darstellen. Dabei ist in einem ersten Schritt zu prüfen, ob überhaupt eine Änderung des äusseren Erscheinungsbilds zulässig ist. Wenn diese Frage bejaht werden kann, ist in einem weiteren Schritt zu prüfen, ob die Identität gewahrt bleibt (vgl. zum Ganzen VerwGE B 2020/176 vom 1. Juli 2021 Erw. 3.1 mit Hinweisen, unter anderem auf Urteil des Bundesgerichtes 1C_480/2019 und 1C_481/2019 vom 16. Juli 2020 Erw. 3.3; vgl. ferner zur vom Gesetzgeber angestrebten Erschwerung von Erweiterungen ausserhalb des bestehenden Gebäudevolumens auch VerwGE B 2016/193 vom 23. Mai 2018 Erw. 4.3.1 mit Hinweisen).

2.2.4 Mit der Erstellung des freistehenden Pferdeboxentrakts Nordost samt davorliegendem Allwetterplatz fand eine Erweiterung ausserhalb des bestehenden Gebäudevolumens des bestandesgeschützten Wohnhauses Vers.-Nr. 003 statt. Damit einher ging eine Veränderung des äusseren Erscheinungsbilds. Inwiefern diese Erweiterung für eine zeitgemässe Wohnnutzung oder eine energetische Sanierung nötig sein könnten, ist genauso wenig ersichtlich wie eine Verbesserung der Einpassung in die Landschaft. Die Voraussetzungen von Art. 24c Abs. 4 RPG sind offenkundig nicht erfüllt. Davon scheint auch die Rekursgegnerin nicht auszugehen, sondern sie stellt sich primär auf den Standpunkt, es sei altes Recht anwendbar, welches Vergrösserungen des Bauvolumens zulasse. Dieser Standpunkt hat sich als unzutreffend erwiesen. Damit ist die angefochtene Baubewilligung samt Einspracheentscheid wegen Verletzung von Art. 24c Abs. 4 RPG aufzuheben.

2.2.5 Selbst wenn von einer zulässigen Änderung des äusseren Erscheinungsbilds ausgegangen würde, erwiese sich das Bauvorhaben auch unter dem Titel der Wahrung der Identität als nicht bewilligungsfähig. Die diesbezüglich nötige Würdigung der gesamten Umstände zeigt namentlich, dass das Wohnhaus Vers.-Nr. 003 zum Referenzzeitpunkt (1. Juli 1972) gemäss unbestrittener Darstellung des AREG keinem Landwirtschaftsbetrieb diene. Auch gemäss aktenkundigen Schätzungskatastern befanden sich auf Grundstück Nr. 007 (heute: 002) in den Jahren 1969 und 1975 nur ein Wohnhaus (Vers.-Nr. 005), eine Scheune (Vers.-Nr. 004) und ein Schopf (Vers.-Nr. 006; vgl. AREG-act. 10-12, dort auch Hinweise auf "Hofraum", "Garten", "Wiese", "Strassen", "Wege" und "Gebüsch"). Demgegenüber ergeben sich aus den Schätzungskatastern keinerlei Hinweise auf im Referenzzeitpunkt existierende, der Pferdehaltung dienende Bauten oder Anlagen. Insbesondere waren noch keine Pferdeboxen (im Nordosten des Wohnhauses) und auch kein Pferdeunterstand (im Südwesten des Wohnhauses) vorhanden. Entsprechend erwähnt auch das AREG in der Teilverfügung erstmals für das Jahr 1995 einen Stall bzw. erstmals für das Jahr 2000 einen Pferdestall (jeweils in der Scheune Vers.-Nr. 004). Bei der Ergänzung des Gebäudes Vers.-Nr. 003 um einen Anbau (Pferdeunterstand; ca. 50 m²), eine freistehende Nebenbaute



(Pferdeboxentrakt; ca. 31 m² [redimensioniert]) sowie einen Allwetterplatz (ca. 350 m²) handelt sich um grossflächige und wesentliche Veränderungen des Wohnhauses bzw. der Grundstücke, die – gerade auch angesichts der Nutzung (Pferdehaltung) – optisch deutlich in Erscheinung treten. Sie lassen zudem offensichtlich eine im Vergleich zum Referenzzeitpunkt anders geartete zusätzliche Nutzung der Grundstücke Nrn. 002 und 001 zu. Insgesamt bleibt mit dem Bauvorhaben die Identität des Gebäudes Vers.-Nr. 003 nicht mehr gewahrt, weshalb die Baubewilligung auch deshalb zu Unrecht erteilt wurde. Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass das Erfordernis der Identität/Wesensgleichheit schon vor Einführung von Art. 24c Abs. 4 RPG galt (vgl. z.B. VerwGE B 2007/112 vom 12. Februar 2008 Erw. 3.4.1), womit diesbezüglich die von der Rekursgegnerin vertretene Auffassung betreffend Weitergeltung des alten Rechts ohnehin nicht entscheidrelevant ist. Die angefochtene Baubewilligung und der Einspracheentscheid sind deshalb nicht nur wegen Verletzung von Art. 24c Abs. 4 RPG (dazu vorstehend), sondern auch wegen Nichtwahrung der Identität aufzuheben.

2.3 Hinzu kommt, dass Erweiterungen eines Wohnhauses nach kantonaler Praxis in körperlichem Zusammenhang mit dem Wohnhaus zu erfolgen haben. Demzufolge sind sie grundsätzlich als Anbauten an das zu erweiternde Objekt auszugestalten. Nach der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung ist die Neuerstellung von Nebenbauten mit den Anforderungen von Art. 24c RPG aufgrund des fehlenden körperlichen Zusammenhangs zur Hauptbaute in aller Regel nicht vereinbar (VerwGE B 2016/193 vom 23. Mai 2018 Erw. 4.3.1 mit Hinweis auf VerwGE B 2007/112 vom 12. Februar 2008 Erw. 3.4.1.1). Eine Bewilligung für Nebenbauten unter dem Gesichtspunkt von Art. 24c RPG wird somit nur ausnahmsweise zugelassen, wenn verschiedene Voraussetzungen kumulativ erfüllt sind. Dazu gehört, dass ein Anbau an das Hauptgebäude oder ein anderes bestehendes Gebäude aufgrund der örtlichen Verhältnisse (z.B. Topographie; am Hauptbau kann objektiv nicht angebaut werden, usw.) nicht möglich ist. Auch darf die Grundfläche der Nebenbaute nicht grösser als 40 m² sein und die Nebenbaute muss sich auf demselben Grundstück wie der Hauptbau befinden. Ausserdem ist ein Bezug zum Hauptbau (möglichst nahe) gefordert, und in der Nebenbaute dürfen keine anrechenbaren Bruttogeschossflächen vorhanden sein (vgl. zum Ganzen Vollzugshandbuch "Bauen ausserhalb Bauzone" des AREG, Stand August 2018, Ziff. C.3.5, insb. Bst. b.bb [S. 85]; vgl. ferner BDE Nr. 46/2016 vom 30. August 2016 Erw. 2.1.3.1). Vorliegend befindet sich ein Teil des Pferdeboxentrakts in der nordöstlichen Ecke des Grundstücks Nr. 002. Von dort erstreckt er sich auf einer Länge von etwa 24 m in östliche Richtung; er liegt mithin nur zu einem kleinen Teil auf dem Grundstück Nr. 002, wo sich das bestandesgeschützte Wohnhaus Vers.-Nr. 003 befindet. Der deutlich grössere Teil des Pferdeboxentrakts befindet sich demgegenüber auf Grundstück Nr. 001. Bereits aufgrund der Lage auf zwei verschiedenen Grundstücken ist offenkundig, dass die genannten, kumulativ zu erfüllenden Voraussetzungen für eine freiste-



hende Nebenbaute nicht erfüllt sind. Im Übrigen galten die dargestellten Voraussetzungen für die Erstellung von freistehenden Nebenbauten schon vor dem Jahr 2014 (vgl. insbesondere VerwGE B 2007/112 vom 12. Februar 2008 Erw. 3.4.1.1), weshalb auch in diesem Zusammenhang die von der Rekursgegnerin ins Feld geführte Verschärfung der Bewilligungspraxis vom Dezember 2014 keine entscheidungswesentliche Rolle spielt.

2.4 Zusammenfassend steht fest, dass die Baubewilligung zu Unrecht erteilt wurde. Sie ist einschliesslich der raumplanungsrechtlichen Teilverfügung des AREG und samt Einspracheentscheid aufzuheben, womit sich der Rekurs als begründet erweist.

2.5 Bloss ergänzend ist zu erwähnen, dass sich auch aus Art. 24e RPG keine Bewilligungsfähigkeit des Bauvorhabens ergeben kann. Dies macht auch die Rekursgegnerin nicht geltend. Vielmehr lässt sie sich dahingehend vernehmen, dass es im vorliegenden Fall nicht darum gehe, eine – nicht mehr landwirtschaftlich genutzte – Ökonomiebaute für die hobbymässige Tierhaltung umzunutzen. Von dieser Möglichkeit werde hier kein Gebrauch gemacht. Beim Pferdeunterstand und bei den Pferdeboxen handle es sich deshalb nicht um einen Anwendungsfall von Art. 24e RPG. Diesbezüglich ist der Rekursgegnerin zu folgen, denn die sich aus Art. 24e RPG ergebenden Möglichkeiten baulicher Massnahmen sind auf heute rechtmässig bestehende unbewohnte Gebäude oder Gebäudeteile beschränkt (vgl. R. MUGGLI, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Bauen ausserhalb der Bauzone, Zürich/Basel/Genf 2017, Art. 24e N 8). Die (zonenfremde) hobbymässige Tierhaltung setzt mithin eine schon bestehende, rechtmässig erstellte Baute voraus bzw. für die hobbymässige Tierhaltung können lediglich die schon bestehenden Bauten genutzt werden (vgl. auch VerwGE B 2016/193 vom 23. Mai 2018 Erw. 4.4.2). Weder beim Pferdeboxentrakt Nordost noch beim Pferdeunterstand Südwest handelt es sich um eine solche rechtmässig bestehende Baute. Beim Pferdeboxentrakt kommt hinzu, dass dessen Beseitigung schon vor Jahren angeordnet wurde.

2.6 Mit Blick auf den streitgegenständlichen Pferdeunterstand Südwest (Anbau) ist summarisch zudem auf folgende Umstände hinzuweisen: Die Rekursgegnerin behauptet, der Pferdeunterstand Südwest sei in den 1980er-Jahren von den Rechtsvorgängern ihrer Mutter erstellt worden. Der raumplanungsrechtlichen Teilverfügung vom 28. Februar 2020 lässt sich zum Zeitpunkt der Erstellung des Anbaus keine ausdrückliche Aussage entnehmen. Zumindest sinngemäss geht das AREG jedoch von der Anwendbarkeit des neuen Rechts aus, zumal es insbesondere auch Art. 24c Abs. 4 RPG ausdrücklich zitiert. Mit dem Anbau des Pferdeunterstands Südwest fand (wie schon mit dem Pferdeboxentrakt Nordost) eine Erweiterung ausserhalb des bestehenden Gebäudevolumens des bestandesgeschützten Wohnhauses Vers.-Nr. 003 statt, und damit einher ging eine Veränderung des äusseren Erscheinungsbilds. Inwiefern diese Erweiterung (also der Anbau für sich alleine) die Voraussetzungen von Art. 24c Abs. 4 RPG



erfüllen könnte, ist nicht ersichtlich und wurde weder von der Rekursgegnerin noch vom AREG begründet. Gleichzeitig gestaltet sich die Sachlage beim Anbau insofern anders als beim freistehenden Pferdeboxentrakt, als die Entfernung des Anbaus (im Sinn der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands) bislang nicht rechtskräftig angeordnet wurde. Insgesamt ist jedenfalls gestützt auf die getätigten Sachverhaltsabklärungen nicht beurteilbar, ob bzw. gestützt auf welches Recht der Pferdeunterstand Südwest bei dessen isolierter Beurteilung allenfalls bewilligungsfähig sein könnte. Diese Frage kann jedoch offen bleiben, zumal vorliegend ein einziges Baugesuch über mehrere Bauten und Anlagen eingereicht und bewilligt wurde.

3.

Die Rekurrentin beantragt, es sei im Sinn ihrer Rekursbegründung die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands innert vier Monaten nach Rechtskraft des Wiederherstellungsbefehls zu verfügen unter Androhung der Ersatzvornahme zu Lasten der Rekursgegnerin (vgl. Rechtsbegehren Ziff. 2).

3.1 Die Rekursinstanz entscheidet, ohne an die Anträge der Beteiligten gebunden zu sein (Art. 56 Abs. 1 VRP). Nach Art. 155 Abs. 1 des Gemeindegesetzes (sGS 151.2; abgekürzt GG) umfasst die Staatsaufsicht nach Massgabe der Kantonsverfassung die öffentlich-rechtliche und die privatrechtliche Tätigkeit der Gemeinde. Nach Art. 156 Bst. b GG in Verbindung mit Art. 25 Bst. b des Geschäftsreglements der Regierung und der Staatskanzlei (sGS 141.3) ist für die vorliegend interessierenden Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone das Bau- und Umweltdepartement Aufsichtsinstanz. Nach Art. 158 GG übt das zuständige Departement die Aufsicht durch Kontrollen (Bst. a), Verfügungen und Weisungen (Bst. b), Genehmigungen (Bst. c) sowie Aufhebung von Verfügungen (Bst. d) aus. Aufsichtsrechtliches Einschreiten ist allerdings nur zulässig, wenn klares Recht, wesentliche Verfahrensvorschriften oder öffentliche Interessen offensichtlich missachtet worden sind (BDE Nr. 81/2020 vom 28. August 2020 Erw. 7.1 mit Hinweisen auf Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 1999/III/36 und 2004/I/9 und IMBODEN/RHINOW, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Bd. II, Basel und Stuttgart 1976, Nr. 145 B III, S. 1071).

3.2 Der Teil des Baugesuchs bildende Pferdeboxentrakt Nordost war wie dargestellt schon Gegenstand eines nachträglichen Baubewilligungsverfahrens. Am 7. April 2006 verweigerte der Gemeinderat X.____ die nachträgliche Baubewilligung. In dieser Verfügung stellte der Gemeinderat X.____ namentlich fest, dass auf Grundstück Nr. 008 (heute: 001) Pferdeboxen erstellt worden seien, ohne vorher eine Baubewilligung zu beantragen, womit ein rechtswidriger Zustand geschaffen worden sei. Weiter ordnete der Gemeinderat X.____ die Wiederherstellung des ursprünglichen Zustands bis spätestens 15. Juli 2006 an ("d.h. die Pferdeboxen (gesamter Pferdeboxentrakt) sind bis zu diesem Termin vollständig abzurechen und zu entfernen"). Ebenfalls im Beschlussdispositiv stellte der Gemeinderat X.____ fest, er habe sich



mit der Frage der Verhältnismässigkeit auseinandergesetzt und sei zum Schluss gekommen, dass die Zumutbarkeit bzw. Verhältnismässigkeit gegeben sei und die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands somit realisiert werden müsse. Weiter drohte der Gemeinderat X.____ die Ersatzvornahme an. Der gegen diesen Entscheid bei der Regierung erhobene Rekurs blieb erfolglos (vgl. Beschluss der Regierung Nr. 658 vom 9. September 2008) und die Regierung verpflichtete die Rechtsvorgängerin der Rekursgegnerin zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands innert sechs Monaten ab Rechtskraft des Entscheids. Eine gegen den Rekursentscheid erhobene Beschwerde wurde im Ergebnis zurückgezogen (vgl. zum Ganzen auch oben, Bst. A.f. bis A.h).

3.3 Damit steht fest, dass der fragliche Pferdeboxentrakt Nordost trotz offensichtlicher Bewilligungspflicht ohne entsprechendes Baugesuch erstellt und genutzt wurde. Auch wurde diesbezüglich bereits rechtskräftig über die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands entschieden; ebenso steht fest, dass dem Pferdeboxentrakt (auch heute) keine Bewilligung erteilt werden kann. Vielmehr verstösst der Pferdeboxentrakt klar gegen materielle Rechtsvorschriften. Darüber hinaus konnten trotz rechtskräftigem Wiederherstellungsbefehl die Rekursgegnerin und ihre Rechtsvorgängerin über Jahre vom unrechtmässigen Zustand profitieren. Mit der unbewilligten Erstellung des Pferdeboxentrakts und dessen Nutzung sind somit klares Recht und öffentliche Interessen offensichtlich missachtet worden. Unter diesen Umständen ist die Politische Gemeinde X.____ aufsichtsrechtlich anzuweisen, die rechtskräftig angeordnete Entfernung zu vollziehen. Nachdem die Ersatzvornahme bereits rechtskräftig angedroht und die Androhung mit Schreiben vom 21. Juni 2011 nochmals wiederholt wurde, bedarf es dazu in einem nächsten Schritt der Anordnung der Ersatzvornahme. Dies hat die gemeindeintern zuständige Behörde innert vier Monaten nach Rechtskraft des vorliegenden Entscheids zu veranlassen. Nicht nötig ist demgegenüber – zumindest bezüglich des Pferdeboxentrakts Nordost – die von der Rekurrentin beantragte (nochmalige) Anordnung der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands.

4.

Zusammenfassend ergibt sich, dass die streitgegenständliche Baubewilligung zu Unrecht erteilt wurde. Vielmehr verletzt sie Art. 24c Abs. 4 RPG, weil die mit dem Bauvorhaben einhergehende Veränderung am äusseren Erscheinungsbild des Wohnhauses Vers.-Nr. 003 nicht für eine zeitgemässe Wohnnutzung oder eine energetische Sanierung nötig ist und auch nicht darauf ausgerichtet ist, die Einpassung in die Landschaft zu verbessern. Hinzu kommt, dass auch die Identität der Baute nicht in den wesentlichen Zügen gewahrt bleibt. Schliesslich sind mit Blick auf den Pferdeboxentrakt Nordost die Voraussetzungen für die Bewilligung einer freistehenden Nebenbaute nicht erfüllt. Die angefochtene Baubewilligung und der Einspracheentscheid der Baukommission X.____ vom 16. November 2020 sind deshalb aufzuheben. Der Rekurs erweist sich als begründet und ist im Sinn der Erwägungen



gutzuheissen, soweit darauf einzutreten ist. Darüber hinaus ist die Politische Gemeinde X.____ aufsichtsrechtlich anzuweisen, die rechtskräftig angeordnete Entfernung des Pferdeboxextrakts Nordost zu vollziehen.

5.

5.1 Nach Art. 95 Abs. 1 VRP hat in Streitigkeiten jener Beteiligte die Kosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden. Die Entscheidgebühr 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 Rekursgegnerin zu überbinden.

5.2 Der von der Rekurrentin am 7. Dezember 2020 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– ist zurückzuerstatten.

6.

Rekurrentin und Rekursgegnerin stellen ein Begehren um Ersatz der ausseramtlichen Kosten.

6.1 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).

6.2 Die Rekurrentin obsiegt mit ihren Anträgen. Da das Verfahren zudem in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht Schwierigkeiten bot, die den Beizug einer Rechtsvertreterin 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 Rekursgegnerin 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.

6.3 Da die Rekursgegnerin mit ihren Anträgen unterliegt, hat sie von vornherein keinen Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung. Ihr Begehren ist deshalb abzuweisen.



Entscheid

1.

a) Der Rekurs der Stiftung A.____, V.____, wird im Sinn der Erwägungen gutgeheissen, soweit darauf eingetreten wird.

b) Die Baubewilligung Nr. 2018-163 und der Einspracheentscheid der Baukommission X.____ vom 16. November 2020 sowie die raumplanungsrechtliche Teilverfügung des Amtes für Raumentwicklung und Geoinformation vom 28. Februar 2020 werden aufgehoben.

2.

a) C.____, Y.____, bezahlt eine Entscheidgebühr von Fr. 3'000.–.

b) Der am 7. Dezember 2020 von der Sektion B.____ geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– wird zurückerstattet.

3.

a) Das Begehren der Stiftung A.____ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird gutgeheissen. C.____ entschädigt die Stiftung A.____ ausseramtlich mit Fr. 2'750.–.

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

4.

Die Politische Gemeinde X.____ wird im Sinn der Erwägungen aufsichtsrechtlich angewiesen, die rechtskräftig angeordnete Entfernung des Pferdeboxentrakts Nordost zu vollziehen und zu diesem Zweck innert vier Monaten nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Entscheids die Ersatzvornahme anzuordnen.

Die Vorsteherin

Susanne Hartmann
Regierungsrätin