



Fall-Nr.:	21-3591
Stelle:	Generalsekretariat Bau- und Umweltdepartement
Instanz:	Bau- und Umweltdepartement
Publikationsdatum:	06.10.2021
Entscheiddatum:	30.09.2021

BDE 2021 Nr. 63

Art. 24c Abs. 2 RPG, Art. 42 Abs. 1 bis 3 RPV, Art. 44 Abs. 2 RPV. Mit dem Neubau eines ganzjährig bewohnbaren Einfamilienhauses anstelle eines früheren, bloss als Sommerhaus nutzbaren Ferienhauses geht – verglichen mit der Nutzung als Ferienhaus – eine erhebliche Nutzungsintensivierung einher. Diese Nutzungsänderung hin zu ganzjährigem Wohnen verändert die Identität massgeblich. Sie ist zwar für sich allein betrachtet nicht von vornherein unzulässig, allerdings besteht daneben nur noch wenig Raum für weitere Veränderungen der Identität (Erw. 5.6.1 und 5.6.4). Das in einer raumplanungsrechtlichen Teilverfügung angeordnete Verbot oder die Beschränkung der baulichen Nutzungserweiterung schliesst auch blosse Zweckänderungen mit ein, weil solche Nutzungsbeschränkungen erst nach der Würdigung der gesamten Umstände angeordnet werden und damit das Endergebnis der Prüfung der Wesensgleichheit einer Baute oder Anlage darstellen (Erw. 5.6.5).

BDE 2021 Nr. 63 finden Sie im angehängten PDF-Dokument.



21-3591

Entscheid Nr. 63/2021 vom 30. September 2021

Rekurrenten

A.____
vertreten durch lic.oec.HSG Thomas Frey, Rechtsanwalt, Oberer
Graben 16, 9001 St.Gallen

gegen

Vorinstanz

Z.____ (Entscheid vom 23. März 2021)

Rekursgegner

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

Betreff

Baugesuch (Umnutzung Ferienhaus zu Wohnhaus [Dauerwohnsitz])



Sachverhalt

A.

a) C.____, Y.____, ist Eigentümer der Grundstücke Nrn. 001 und 002, Grundbuch X.____. Die Grundstücke liegen gemäss geltendem Zonenplan der Gemeinde X.____ vom 3. Februar 1995 in der Landwirtschaftszone. Das Grundstück Nr. 002 war früher mit einem eingeschossigen Ferienhaus (Vers.-Nr. 003) überbaut, Grundstück Nr. 001 mit einem am 16. Mai 2006 bewilligten Maschinen- und Autounterstand (Vers.-Nr. 004). Seit dem Erwerb der Grundstücke am 20. Juli 2010 wurde das Gebäude Vers.-Nr. 003 von Familie A.____ als Dauerwohnsitz genutzt.

b) Am 7. November 2013 reichten A.____ beim Z.____ ein Baugesuch für den Abbruch des Ferienhauses (Vers.-Nr. 003), den Neubau eines Einfamilienhauses und den Teilabbruch der bestehenden Garage (Vers.-Nr. 004) mit Umbau zu einem Carport von 20 m² ein. Mit dem projektierten Abbruch und Wiederaufbau des Hauses waren gemäss den Baugesuchsunterlagen Erweiterungen der anrechenbaren Bruttogeschossfläche (abgekürzt aBGF) von 81 m² auf 104 m² beziehungsweise eine Vergrösserung des sichtbaren Volumens von 364,6 m³ auf 459,9 m³ vorgesehen. Während der öffentlichen Auflage des Baugesuchs erhob u.a. die D.____, W.____ (im Folgenden D.____), Einsprache gegen das Bauvorhaben. Mit raumplanungsrechtlicher Teilverfügung vom 10. Oktober 2014 erteilte das Amt für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG) dem Baugesuch unter Auflagen und Bedingungen die Zustimmung, woraufhin der Z.____ mit Beschluss vom 6. November 2014 die Baubewilligung erteilte und die Einsprache abwies.

c) Den gegen diesen Gesamtentscheid erhobenen Rekurs der D.____ hiess das Baudepartement mit Entscheid Nr. 31/2015 vom 22. Mai 2015 gut und hob die Beschlüsse des Z.____ und die Teilverfügung des AREG auf. Zur Begründung wurde zusammenfassend ausgeführt, dass die zu beurteilende Zweckänderung von einer bisher nur Ferienzwecken dienenden zu einer ganzjährig bewohnten Baute zwar noch eine teilweise Änderung im Sinn von Art. 24c des Bundesgesetzes über die Raumplanung (SR 700; abgekürzt RPG) darstelle und deshalb zulässig sei. Allerdings habe der geplante Wiederaufbau eine Veränderung des äusseren Erscheinungsbilds zur Folge, die für eine zeitgemässe Wohnnutzung nicht erforderlich sei; ebenso wenig sei diese Veränderung für eine energetische Sanierung oder eine Verbesserung der Einpassung ins Landschaftsbild notwendig.

d) Gegen diesen Entscheid erhoben A.____, vertreten durch lic.oec.HSG Thomas Frey, Rechtsanwalt, St.Gallen, am 4. Juni 2015 Beschwerde beim Verwaltungsgericht. Mit Urteil vom 25. Mai 2016 (B 2015/100) hiess das Verwaltungsgericht die Beschwerde unter Aufhebung des Rekursentscheids teilweise gut und wies die Angelegenheit zur Abklärung der Frage der bestimmungsgemässen Nutzbarkeit



der bestehenden Baute und zu neuem Entscheid ans Baudepartement zurück. Zur Begründung wurde einleitend darauf hingewiesen, dass die Baubewilligung des noch bestehenden Wohnhauses vom 16. Juli 1964 einerseits keine Auflagen betreffend eine bloss eingeschränkte Nutzung als Ferienhaus enthalte. Andererseits habe das Baudepartement nachvollziehbar begründet, dass die geplante Änderung von der bisherigen Ferienhausnutzung zu einer ganzjährig bewohnten Baute noch eine teilweise Zweckänderung darstelle und zulässig sei. Allerdings gebe es erhebliche Zweifel, ob die tragenden Konstruktionen des Gebäudes noch mehrheitlich intakt seien und dem Haus noch eine bestimmungsgemässe Nutzbarkeit attestiert werden könne. Ob diese Wiederaufbau-Voraussetzung zu bejahen sei oder nicht, lasse sich anhand der dem Gericht vorliegenden Akten nicht abschliessend beantworten. Die Abklärung dieses Sachverhalts sei deshalb von der Vorinstanz durchzuführen, weshalb die Streitsache an diese zurückgewiesen werde. Trotz dieser Rückweisung erwog das Verwaltungsgericht in materieller Hinsicht, dass die verbesserte Einpassung der Baute in die Landschaft und die energetische Sanierung die umstrittenen Veränderungen am äusseren Erscheinungsbild rechtfertigen würden. Es bejahte damit – entgegen dem Entscheid des Baudepartementes – das Vorliegen der Voraussetzungen von Art. 24c RPG und von Art. 42 der eidgenössischen Raumplanungsverordnung (SR 700.1; abgekürzt RPV) und damit auch die grundsätzliche Zulässigkeit des umstrittenen Wiederaufbaus.

e) Mit Eingabe vom 4. Juli 2016 führte die D.____ gegen dieses Urteil Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ans Bundesgericht mit den Anträgen, der Entscheid des Verwaltungsgerichtes vom 25. Mai 2016 sei aufzuheben und der Rekursentscheid des Baudepartementes vom 22. Mai 2015 sei zu bestätigen. Mit Urteil vom 3. April 2017 (1C_312/2016) hiess das Bundesgericht die Beschwerde der D.____ gut, hob den Entscheid des Verwaltungsgerichtes vom 25. Mai 2016 auf und wies das Baugesuch vom 7. November 2013 ab. Es erwog, die Vorinstanz sei unter Bezugnahme auf die Ausführungen des Baudepartementes davon ausgegangen, die Nutzungsänderung von ursprünglich nur zu Ferienzwecken genutzten, objektiv aber ganzjährig bewohnbaren Gebäuden zu Dauerwohnbauten sei zulässig. Die Vorinstanz habe diesbezüglich befunden, das bestehende Gebäude sei objektiv betrachtet für eine ständige Wohnnutzung geeignet und die Änderung von einer Ferienhaus- zu einer ständigen Wohnnutzung habe keine völlig andere Zweckbestimmung zur Folge. Auch werde die ursprüngliche Nutzung nicht wesentlich intensiviert. Das Bundesgericht befand dagegen, die Vorinstanz hätte auch berücksichtigen müssen, dass als Grundregel für alle Bauvorhaben gelte, dass die Identität der Baute einschliesslich ihrer Umgebung in den wesentlichen Zügen gewahrt bleiben müsse (Art. 42 Abs. 1 und 2 RPV; Erfordernis der Identität oder Wesensgleichheit). Beim Ferienhaus handle es sich um ein Sommerhaus, welches nicht auf dem Stand einer Ganzjahreswohnnutzung sei, und die Identität beziehungsweise Wesensgleichheit der Baute werde mit dem umstrittenen Projekt nicht mehr in den



wesentlichen Zügen gewahrt, womit die Erteilung einer Ausnahmebewilligung nach Art. 24c RPG ausser Betracht falle und die Baubewilligung aufzuheben sei.

B.

a) Mit Baugesuch vom 27. März 2018 beantragten A.____ beim Z.____ abermals die Bewilligung für den Abbruch des Ferienhauses (Vers.-Nr. 003), neu aber die Bewilligung für den Neubau eines Ferienhauses und den Teilabbruch der bestehenden Garage zu einem Carport von 20 m². Mit dem projektierten Abbruch und Wiederaufbau des Ferienhauses waren gemäss den Baugesuchsunterlagen Erweiterungen der aBGF von 81 m² auf 86,2 m² und eine Vergrösserung des sichtbaren Volumens von 316,75 m³ auf 375,33 m³ vorgesehen. Gemäss den Unterlagen war geplant, den Ersatzbau gegenüber dem ersten Projekt um 90° zu drehen, um die sichtbare Fassadenhöhe zu verringern und mit der neuen Ausrichtung das Aussehen der Baute ortstypischen Ökonomiebauten in der unmittelbaren Umgebung anzunähern. Im Weiteren lag den Gesuchsunterlagen eine Neu Beurteilung des bestehenden Ferienhauses bei, das diesem eine solide Grundkonstruktion bescheinigte und es als bewohnbar einstufte.

b) Innert der Auflagefrist vom 13. bis 26. April 2018 wurden keine Einsprachen erhoben.

c) Mit raumplanungsrechtlicher Teilverfügung vom 2. Juli 2018 erteilte das AREG die Zustimmung zur Baubewilligung und ordnete als öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung zu Lasten der Grundstücke Nrn. 001 und 002 ein Verbot der baulichen Nutzungserweiterung nach RPV an.

d) Hierauf erteilte der Z.____ mit Beschluss vom 15. August 2018 die Baubewilligung für den Ersatzbau eines Ferienhauses unter Bedingungen und Auflagen. In der Folge wurde der Ersatzbau (neu Vers.-Nr. 005) erstellt.

C.

a) Mit Schreiben vom 16. Februar 2020 teilte B.____, Y.____, vertreten durch lic.iur. Urs Pfister, Rechtsanwalt, St.Gallen, dem Z.____ mit, dass das Ferienhaus von Familie A.____ inzwischen wieder als Dauerwohnsitz genutzt werde. Deshalb verlange er den umgehenden Erlass einer Verfügung, mit der A.____ die Nutzung des Ferienhauses als Dauerwohnsitz untersagt werde.

b) Nachdem der Z.____ den Vertreter von B.____ am 1. Mai 2020 darüber orientierte, von einem Nutzungsverbot abzusehen, aber A.____ zur Einreichung eines nachträglichen Baugesuchs aufzufordern, verlangte B.____ durch seinen Vertreter mit Schreiben vom 2. Juni 2020 den Erlass einer anfechtbaren Verfügung in dieser Sache.



c) Am 30. Juni 2020 beschloss der Z.____, auf den Erlass von Massnahmen zum Ausschluss der Nutzung sowie den Erlass eines Benützungsverbots des Ferienhauses Vers.-Nr. 005 auf Grundstück Nr. 002 als Dauerwohnsitz zu verzichten und forderte A.____ auf, ein nachträgliches Baugesuch für die Nutzung des Ferienhauses als Dauerwohnsitz einzureichen.

d) Gegen diesen Beschluss erhob B.____ durch seinen Vertreter mit Schreiben vom 7. Juli 2020 Rekurs beim Baudepartement. Mit Entscheid Nr. 107/2020 vom 6. November 2020 hiess das Baudepartement den Rekurs von B.____ teilweise gut. Es hob die Ziffn. 1 und 2 des Beschlusses des Gemeinderates X.____ vom 30. Juni 2020 auf. Als vorsorgliche Massnahme untersagte das Baudepartement gestützt auf Art. 18 Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1; abgekürzt VRP) A.____ bis zum Vorliegen der rechtskräftigen Baubewilligung das Ferienhaus als Dauerwohnsitz zu nutzen und verpflichtete sie, dem Z.____ innert drei Monaten nach Rechtskraft des Rekursentscheids den neuen Dauerwohnsitz zu melden.

e) Mit Urteil B 2020/226 vom 29. Juni 2021 schrieb das Verwaltungsgericht die gegen diesen Entscheid durch den Vertreter von A.____ erhobene Beschwerde zufolge Gegenstandslosigkeit ab. Es erwog, das vom Baudepartement verfügte vorsorgliche Nutzungsverbot habe aufgrund des Devolutiveffekts bereits mit dem Ablauf der im Rekursentscheid angesetzten Rechtsmittelfrist geendet.

D.

a) Bereits mit Baugesuch vom 24. September 2020, mithin während der Rechtshängigkeit des Verfahrens bezüglich Nutzungsverbot, hatten A.____ die Gemeinde X.____ um Bewilligung der Umnutzung des Ferienhauses (Vers.-Nr. 005) in einen Dauerwohnsitz ersucht.

b) Innert der Auflagefrist vom 23. Oktober bis 5. November 2020 erhob B.____ durch seinen Rechtsvertreter öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Einsprache gegen das Bauvorhaben. Er rügte, die Umnutzung des Ferienhauses in einen Dauerwohnsitz sei unzulässig. Mit der Baubewilligung vom 15. August 2018 sei das Mass der zulässigen Erweiterung ausgeschöpft worden. Zudem liege eine Verletzung von Art. 684 des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs (SR 210; abgekürzt ZGB) vor. Durch eine Nutzungsänderung würden die Einwirkungen auf sein Grundstück grösser.

c) Mit raumplanungsrechtlicher Teilverfügung vom 22. Februar 2021 verweigerte das AREG die Zustimmung zur Umnutzung des Ferienhauses Vers.-Nr. 005 in einen Dauerwohnsitz und untersagte zudem die weitere Nutzung des Ferienhauses Vers.-Nr. 005 als Dauerbeziehungsweise Erstwohnsitz. Zur Sicherung des Verbots der Nutzung des Ferienhauses Vers.-Nr. 005 als Erstwohnsitz ordnete es als öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung zulasten des Grundstücks Nr. 002 ein Verbot der Nutzung als Erstwohnsitz nach RPV an.



Zur Begründung wurde ausgeführt, das höchstzulässige Änderungspotential sei vorliegend bereits durch den Neubau des Ferienhauses Vers.-Nr. 005 vollständig ausgeschöpft worden. Da A.____ das Ferienhaus Vers.-Nr. 005 entgegen der Bewilligung inzwischen als Erstwohnsitz nutzen, sei als Folge der Ablehnung der Umnutzung ein Nutzungsverbot des Ferienhauses als Erstwohnsitz zu verfügen. Allerdings bestünden darüber hinaus keine Gründe, das Ferienhaus nicht ganzjährig zu Eigen- oder Fremdgebrauch nutzen zu dürfen; deshalb werde auf zusätzliche zeitliche Beschränkungen für die Nutzung des Ferienhauses verzichtet.

d) Mit Beschluss vom 23. März 2021 hiess der Z.____ die öffentlich-rechtliche Einsprache sowie die privatrechtliche Immissionseinsprache von B.____ gegen das Bauvorhaben gut und wies das Baugesuch von A.____ für die Umnutzung des Ferienhauses Vers.-Nr. 005 auf Grundstück Nr. 002 in einen Dauerwohnsitz ab.

E.

Gegen diesen Beschluss erhoben A.____ durch ihren Rechtsvertreter mit Schreiben vom 9. April 2021 Rekurs beim Baudepartement. Es werden folgende Anträge gestellt:

1. Der Beschluss des Gemeinderates X.____ vom 23. / 25. März 2021 und damit zusammenhängend die raumplanungsrechtliche Teilverfügung der Abteilung Bauen ausserhalb Bauzone des Amtes für Raumentwicklung und Geoinformation vom 22. Februar 2021 seien aufzuheben;
2. Es sei die nachgesuchte Baubewilligung zur Umnutzung des Ferienhauses Assek-Nr. 005 zum Wohnhaus zu erteilen;
3. Eventualiter sei das Verfahren zum Neuentscheid an die Vorinstanz zurückzuweisen;
4. Alles unter voller Kosten- und Entschädigungsfolge zulasten des Rekursgegners evtl. der Vorinstanz.

Zur Begründung wird mit Rekursergänzung vom 17. Mai 2021 vorab festgehalten, aus dem Kaufvertrag vom 20. Juli 2010 ergebe sich nichts, das bloss auf eine mögliche Teilnutzung des Kaufgegenstands schliessen lasse. Da ein Wohnhaus gekauft worden sei, habe davon ausgegangen werden dürfen, dass eine ganzjährige Nutzung uneingeschränkt möglich sei. Bereits früher sei das Haus als Erstwohnsitz vermietet worden. Fraglich sei vorliegend, ob das gemäss Baubewilligung vom 15. August 2018 erstellte Haus als Dauerwohnsitz genutzt werden dürfe. Diese Frage sei zu bejahen. Im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens im Jahr 2018 habe eine Bestandesaufnahme über den damaligen Zustand des Gebäudes Vers.-Nr. 003 stattgefunden. Die E.____, U.____, sei im Bericht vom 15. Januar 2018 unter Einbezug der im Jahr 2006 erfolgten Nachdämmung der Aussenwände zum



Schluss gekommen, das Haus sei zu diesem Zeitpunkt ganzjährig bewohn- und nutzbar gewesen; mithin sei bereits vor dem Ersatz des Gebäudes Vers.-Nr. 003 eine ganzjährige Bewohnbarkeit gegeben gewesen. Im Weiteren habe das Baudepartement bereits im Entscheid Nr. 31/2015 vom 22. Mai 2015 die Zulässigkeit einer Zweckänderung von einer Ferienzwecken dienenden Baute zu einer ganzjährig bewohnten Baute bejaht. Entgegen dem Urteil des Bundesgerichtes 1C_312/2016 vom 3. April 2017 sei sodann nicht der Zustand des Ferienhauses per 1. Juli 1972 massgebend. Relevant sei vielmehr der bewilligte Zustand per 15. August 2018, womit nur mehr die Frage zu beantworten sei, ob das im Jahr 2018 bewilligte Gebäude, welches ganzjährig bewohnbar sei, auch dauerhaft genutzt werden dürfe. Die Baubewilligung vom 15. August 2018 schliesse darüber hinaus eine Nutzungserweiterung nicht aus. Das AREG habe in der Verfügung vom 2. Juli 2018 nicht ein gänzlich Verbot jeglicher Nutzungserweiterung verfügt, sondern lediglich ein bauliches. Daran ändere auch das Urteil des Bundesgerichtes 1C_312/2016 vom 3. April 2017 nichts. Das Bundesgericht habe die Nutzungsänderung zu ganzjährigem Wohnen nicht ausgeschlossen, sondern darauf hingewiesen, in diesem Fall sei der Spielraum für bauliche Änderungen oder Erweiterungen und eine Veränderung der Identität nur gering. Vorliegend werde dieser Spielraum aber gar nicht beansprucht. Zudem liege diese Umnutzung in einen Erstwohnsitz aufgrund der angestrebten Reduktion von Zweitwohnungen gemäss Art. 75 und 75b der Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV) im öffentlichen Interesse.

F.

a) Mit Schreiben vom 20. Mai 2021 verzichtet die Vorinstanz auf eine Vernehmlassung und verweist auf den angefochtenen Entscheid.

b) Mit Vernehmlassung vom 8. Juni 2021 beantragt der Rekursgegner durch seinen Rechtsvertreter den Rekurs unter Kostenfolge abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Zur Begründung wird zunächst auf die Teilverfügung des AREG vom 22. Februar 2021 verwiesen und ergänzend geltend gemacht, dass die Vorbringen im Zusammenhang mit dem privatrechtlichen Kaufvertrag für die öffentlich-rechtliche Beurteilung der Angelegenheit belanglos seien. Die Rekurrenten könnten sich weder auf den Schutz von Treu und Glauben noch den Vertrauensschutz stützen. Vielmehr würden sie selbst gegen den Grundsatz von Treu und Glauben verstossen, da sie durch ihre Vorgehensweise eigentlich jenes Projekt umsetzen wollten, welches vom Bundesgericht bereits als unzulässig beurteilt worden sei. Der Begriff "bauliche Nutzungserweiterung" sei umfassend zu verstehen. Es sei gerichtsnotorisch, dass auch Nutzungsänderungen darunterfielen. Durch den Abbruch und die Erstellung einer Ersatzbaute hätten die Rekurrenten das Recht auf eine spätere Umnutzung verwirkt. Die Frage einer Ersatzbaute mit gleichzeitiger Umnutzung sei bereits vom Bundesgericht beurteilt worden. Dieses sei zum Schluss gekommen, der Rahmen der teilweisen Änderung würde dadurch überschritten.



c) Mit Stellungnahme vom 2. Juli 2021 beantragt das AREG die Abweisung des Rekurses und führt aus, Ausgangslage sei der Zustand des ersetzten Ferienhauses Vers.-Nr. 003 per 1. Juli 1972. Bei jeder danach erfolgten Handänderung hätten die Eigentümer in bauliche Massnahmen zur Komfortsteigerung investiert, die zu einer Wertsteigerung der Liegenschaft geführt hätten, so auch die von den Rekurrenten angeführte Zusatzdämmung im Jahr 2006. Im Unterschied zum Referenzzustand für die Beurteilung der Identität und der Änderungsmöglichkeiten sei die Frage der noch bestimmungsgemässen Nutzbarkeit des Ferienhauses im Zeitpunkt der Beurteilung des Ersatzbauvorhabens beurteilt worden. Im Rekurs würden diese beiden Kriterien vermischt. Das verfügte Verbot der baulichen Nutzungserweiterung umfasse selbstverständlich auch Nutzungsänderungen.

G.

Mit Eingabe vom 13. August 2021 äussern sich die Rekurrenten durch ihren Rechtsvertreter zur Stellungnahme des AREG vom 2. Juli 2021 sowie zu jener des Rekursgegners vom 8. Juni 2021. Zudem stellen sie ein Ausstandsbegehren gegen den zuständigen Verfahrensleiter der Rechtsabteilung.

H.

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

Erwägungen

1.

1.1 Die Zuständigkeit des Baudepartementes zur Behandlung des Rekurses ergibt sich aus Art. 43^{bis} des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1; abgekürzt VRP) und jene zum Entscheid betreffend die Ausstandspflicht eines Sachbearbeiters der Rechtsabteilung aus Art. 7^{bis} Abs. 1 Bst. e VRP.

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

2.

Am 1. Oktober 2017 ist das Planungs- und Baugesetz (sGS 731.1; abgekürzt PBG) in Kraft getreten und das Baugesetz vom 6. Juni 1972 (nGS 8, 134; abgekürzt BauG) aufgehoben worden (Art. 172 Bst. a PBG). Der erstinstanzliche Einsprache- und Baubewilligungsentscheid erging am 23. März 2021. Mithin sind vorliegend grundsätzlich die Bestimmungen des PBG anwendbar, sofern sie gemäss Anhang zum Kreisschreiben „Übergangsrechtliche Bestimmungen im PBG“ vom 8. März 2017 (Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen



2017/I/1) als unmittelbar anwendbar erklärt werden. Im Übrigen gelangen weiterhin das Baugesetz und das entsprechende Baureglement zur Anwendung.

3.

Die Rekurrenten machen Mängel im Zusammenhang mit dem Grundstückskaufvertrag vom 20. Juli 2010 geltend. Dabei handelt es sich um zivilrechtliche Fragestellungen, die nicht im vorliegenden Verfahren zu beurteilen sind. Es erübrigt sich deshalb, im Folgenden darauf einzugehen.

4.

Mit Stellungnahme vom 13. August 2021 bringen die Rekurrenten vor, der zuständige Verfahrensleiter der Rechtsabteilung, Ralph Beinder, sei befangen im Sinn von Art. 7 Abs. 1 Bst. c VRP. Mit Schreiben vom 5. Juli 2021 sei von ihm mitgeteilt worden, die zur Einsicht zugestellten Vorakten seien innert einer nicht erstreckbaren Frist zu retournieren, weil der Entscheidentwurf bereits vorbereitet werde. Es sei somit fraglich, ob der Verfahrensleiter den Entscheidentwurf unabhängig und unvoreingenommen redigieren könne, weil er sich aufgrund der bisher eingegangenen Akten bereits eine Meinung gebildet habe. Er sei zweifellos vorbefasst, weshalb das Verfahren einem Sachbearbeiter oder einer Sachbearbeiterin zuzuweisen sei, welche bisher mit der Sache nicht befasst gewesen sei.

4.1 Art. 7 Abs. 1 VRP bestimmt, dass Behördenmitglieder sowie öffentliche Angestellte und amtlich bestellte Sachverständige von sich aus in den Ausstand zu treten haben, wenn sie oder eine ihnen nahestehende Person an der Angelegenheit persönlich beteiligt sind (Bst. a), wenn sie Vertreter, Beauftragte, Angestellte oder Organe einer an der Angelegenheit beteiligten Person sind oder in der Sache Auftrag erteilt haben (Bst. b) oder wenn sie "aus anderen Gründen" befangen erscheinen (Bst. c). Es genügt, dass das betroffene Mitglied befangen sein könnte oder befangen erscheint. Ein ausschliesslich persönliches Empfinden einer Partei reicht dafür jedoch nicht aus. Vernünftige Gründe müssen das Misstrauen in die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit objektiv rechtfertigen. Im Weiteren ist von Befangenheit auszugehen, wenn Personen im Sinn von Art. 7 Abs. 1 VRP bei einer Anordnung einer Vorinstanz mitgewirkt haben (Art. 7 Abs. 1 Bst. b^{bis} VRP; vgl. dazu C. REITER, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], Praxiskommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Zürich/St.Gallen 2020, Art. 7-7^{bis} N 12 ff.; VerwGE B 2020/59 vom 19. Januar 2021 Erw. 2.2.1).

4.2 Die Garantie einer durch Gesetz geschaffenen, zuständigen, unabhängigen und unparteiischen Rechtsmittelinstanz ergibt sich aus Art. 30 Abs. 1 BV, Art. 6 Ziff. 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention (SR 0.101) und Art. 14 Abs. 1 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte (SR 0.103.2); für Verwaltungsbehörden ergibt sie sich demgegenüber aus Art. 29 Abs. 1 BV. Nach Art. 29



Abs. 1 BV hat jede Person auch in Verfahren vor Verwaltungsinstanzen Anspruch auf gleiche und gerechte Behandlung. Es gilt das Gebot des fairen Verfahrens (BGE 139 I 124 Erw. 4.2.1 mit Hinweis auf BGE 133 I 4 Erw. 5.3.1). Die Grundsätze der richterlichen Unabhängigkeit können indes nicht unbesehen auf nichtrichterliche Behörden beziehungsweise auf Art. 29 Abs. 1 BV übertragen werden (BGE 127 I 198 Erw. 2b mit Hinweisen). Verwaltungsbehörden sind nicht nur zur neutralen Rechtsanwendung berufen, sie haben auch öffentliche Aufgaben zu erfüllen. Von daher können sie nicht im eigentlichen Sinn als unparteilich bezeichnet werden (vgl. KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 3. Aufl., Zürich 2013, Rz. 432 mit Hinweisen). Im verwaltungsinternen Verfahren bejaht das Bundesgericht eine diesbezügliche Ausstandspflicht in der Regel nur dann, wenn das betreffende Behördenmitglied oder der Beamte ein persönliches Interesse an dem zu behandelnden Geschäft hat. Eine Ausstandspflicht besteht nach der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung in Fällen wie dem vorliegenden nur dann, wenn die Person selbst Partei des Verfahrens ist oder ein persönliches Interesse am Verfahrensgegenstand hat und insoweit in "eigener Sache" entscheidet. Bei Wahrung öffentlicher Interessen besteht grundsätzlich keine Ausstandspflicht (VerwGE B 2020/16 vom 29. Juli 2020 Erw. 2.3 mit Hinweisen; Urteil des Bundesgerichtes 1P.96/2007 vom 26. März 2008 Erw. 5.4).

4.3 Aus dem blossen Umstand, dass der zuständige Verfahrensleiter der Rechtsabteilung mit Schreiben vom 5. Juli 2021 festhielt, die Frist zur Retournierung der Akten sei nicht erstreckbar, da der Entscheid bereits vorbereitet werde, lässt sich nicht schliessen, dass dieser die Sache nicht mit der nötigen Objektivität beurteilt. Aus dem entsprechenden Schreiben geht nicht hervor, dass der Verfahrensleiter bereits eine abschliessende beziehungsweise vorgefasste Meinung über den Verfahrensausgang hatte. Er wies lediglich daraufhin, dass der Rekursentscheid vorbereitet werde. Eine solche Vorbereitungs-handlung kann sich beispielsweise auch bloss auf die Sachverhalts-darstellung beschränken; jedenfalls kann aus einer solchen Ankündigung nicht geschlossen werden, spätere Eingaben der Rekurrenten würden nicht mehr objektiv gewürdigt. Ein persönliches Interesse am Ausgang des Verfahrens des betroffenen Sachbearbeiters machen die Rekurrenten nicht geltend. Ein solches ist auch nicht ersichtlich. Es besteht dementsprechend auch kein Anschein der Befangenheit.

4.4 Zusammenfassend ergibt sich, dass bezüglich des zuständigen Verfahrensleiters der Rechtsabteilung, Ralph Beinder, keine zum Ausstand verpflichtende Befangenheit nach Art. 7 Abs. 1 Bst. c VRP vorliegt. Dementsprechend sind das Ausstandsbegehren und folglich auch das Begehren um Übertragung des Rekursverfahrens an einen anderen Mitarbeitenden der Rechtsabteilung abzuweisen.

5.

Die Rekurrenten rügen im Wesentlichen, die Vorinstanz habe die Umnutzung des Gebäudes Vers.-Nr. 005 von einem Ferienhaus zu einem



Erst- oder Dauerwohnsitz zu Unrecht als unzulässig befunden. Der Rekursgegner geht demgegenüber davon aus, durch den Abbruch und die Erstellung einer Ersatzbaute hätten die Rekurrenten das Recht auf eine spätere zusätzliche Umnutzung verwirkt.

5.1 Beim Gebäude Vers.-Nr. 005 handelt es sich unbestrittenermassen um eine Baute im Sinn von Art. 24c RPG.

5.2 Gemäss Art. 24c Abs. 1 RPG werden bestimmungsgemäss nutzbare Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen, die nicht mehr zonenkonform sind, in ihrem Bestand grundsätzlich geschützt. Solche Bauten und Anlagen können mit Bewilligung der zuständigen Behörde erneuert, teilweise geändert, massvoll erweitert oder wieder aufgebaut werden, sofern sie rechtmässig erstellt oder geändert worden sind, bevor das betreffende Grundstück Bestandteil des Nichtbaugebiets wurde (Art. 24c Abs. 2 RPG, Art. 41 Abs. 1 RPV).

5.3 Eine Änderung gilt als "teilweise" und eine Erweiterung als "massvoll" im Sinn von Art. 24c RPG, wenn die Identität der Baute einschliesslich ihrer Umgebung in den wesentlichen Zügen gewahrt bleibt. Massgeblicher Vergleichszustand für die Beurteilung der Identität ist dabei der Zustand, in dem sich die Baute oder Anlage im Zeitpunkt der Zuweisung zum Nichtbaugebiet befand (Art. 42 Abs. 1 und 2 RPV). Fehlt es an dieser Identität, so liegt eine vollständige Änderung vor. Identität setzt voraus, dass die "Wesensgleichheit" der Baute hinsichtlich des Umfangs, der äusseren Erscheinung sowie der Zweckbestimmung gewahrt bleibt und keine wesentlichen neuen Auswirkungen auf die Nutzungsordnung, Erschliessung und Umwelt geschaffen werden. Gefordert ist also nicht völlige Gleichheit von Alt und Neu, sondern die Identität bezieht sich – wie Art. 42 Abs. 1 RPV verdeutlicht – auf die "wesentlichen Züge", also die aus raumplanerischer Sicht wichtigen Merkmale des Objekts. Ob die so verstandene Identität noch gewahrt wird, beurteilt sich unter Würdigung der gesamten Umstände (Art. 43 Abs. 3 RPV), mithin aller raumrelevanten Gesichtspunkte in ihrem Zusammenwirken. In die Gesamtbeurteilung einzubeziehen sind namentlich das äussere Erscheinungsbild, die Nutzungsart und das Nutzungsmass, die Anzahl Wohneinheiten, die Erschliessung, die wirtschaftliche Zweckbestimmung sowie die Auswirkungen auf die Raumordnung und die Umwelt. Der Identitätsbegriff als Rahmen des Zulässigen verdeutlicht, dass der Begriff der massvollen Erweiterung in jenem der teilweisen Änderung aufgeht: Die Veränderungen können sowohl in inneren Umbauten als auch in äusseren Erweiterungen sowie in Zweckänderungen bestehen. Teilweise Änderungen können einmal oder auch in mehreren Schritten erfolgen, jedoch in ihrer Summe nur bis zur gesetzlichen Obergrenze beziehungsweise bis zum Punkt, wo die Identität der Gesamtanlage nicht mehr gewahrt ist (R. MUGGLI, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [Hrsg.], Praxis-kommentar RPG: Bauen ausserhalb der Bauzone, Zürich/Basel/Genf 2017, Art. 24c N 24 ff.; Urteil des Bundesgerichtes 1C_488/2010 vom 8. September 2011 Erw. 2.3.)



5.4 Die Rekurrenten machen geltend, entgegen dem Urteil des Bundesgerichtes 1C_312/2016 vom 3. April 2017 sei zur Beurteilung der Rechtmässigkeit der Zweckänderung nicht der Zustand des Ferienhauses (frühere Vers.-Nr. 003) per 1. Juli 1972 massgebend, sondern vielmehr jener der Abbruch- und Wiederaufbaubewilligung am 15. August 2018. Die Bestandesaufnahme über den Zustand des Gebäudes Vers.-Nr. 003 im Rahmen des damaligen Baubewilligungsverfahrens der E.____ vom 15. Januar 2018 habe unter Berücksichtigung der Nachdämmung der Aussenwände im Jahr 2006 ergeben, dass das Haus zu diesem Zeitpunkt bewohn- und nutzbar gewesen sei. Demnach sei bereits vor dem Ersatz des Gebäudes Vers.-Nr. 003 eine ganzjährige Bewohnbarkeit gegeben gewesen.

5.4.1 Wie vorstehend erwähnt (Erw. 5.3), ist massgeblicher Vergleichszustand für die Beurteilung der Wahrung der Identität der Zustand der Baute im Zeitpunkt der Zuweisung zum Nichtbaugelände (Art. 42 Abs. 1 und 2 RPV). Dies ist vorliegend der 1. Juli 1972, als mit dem Inkrafttreten des Bundesgesetzes über den Schutz der Gewässer gegen Verunreinigungen vom 8. Oktober 1971 (AS 1972 950) erstmals eine klare Trennung von Bau- und Nichtbaugelände eingeführt wurde. Entgegen den Ausführungen der Rekurrenten ist somit nicht der Zustand des Ferienhauses Vers.-Nr. 003 unmittelbar vor dem am 15. August 2018 bewilligten Abbruch und Wiederaufbau relevant. Auf diesen Zeitpunkt war lediglich – wie auch das AREG in der Stellungnahme vom 2. Juli 2021 festhält – für die Beurteilung der bestimmungsgemässen Nutzbarkeit der Baute abzustellen. Nachfolgend ist deshalb zur Beurteilung, ob durch die angestrebte Zweckänderung des Ferienhauses in einen Erst- oder Dauerwohnsitz die Identität der Baute gewahrt bleibt, auf dessen Zustand am 1. Juli 1972 abzustellen.

5.4.2 Das Gebäude Vers.-Nr. 003 wurde im Jahr 1964 als Ferienhaus erstellt. Es war eingeschossig, wies eine Nutzfläche von 145 m² auf und verfügte über ein flaches Giebeldach. Das Bundesgericht hielt im Urteil 1C_312/2016 vom 3. April 2017 betreffend das Baugesuch der Rekurrenten vom 7. November 2013 in Erw. 4.1 fest, das Ferienhaus sei am 1. Juli 1972 nicht als taugliche Baute für einen Erstwohnsitz anzusehen gewesen. Objektiv sei es nicht dazu geeignet gewesen, ganzjährig bewohnt zu werden. Die 7 cm dicken Holzwände hätten die Grundmauern des Hauses dargestellt und die Westseite sowie das Dach hätten keine Isolation aufgewiesen. Die Temperaturen seien gemäss Angaben der Rekurrenten im Winter auf unter zwölf Grad gefallen. Zudem hätten täglich nur maximal 40 Liter warmes Wasser zur Verfügung gestanden. Es habe sich um ein Sommerhaus gehandelt, welches nicht den Stand einer Ganzjahreswohnung aufgewiesen habe. Aus den Erwägungen des Bundesgerichtes ergibt sich somit, dass es sich beim früheren Gebäude Vers.-Nr. 003 um ein bescheidenes Sommerhaus gehandelt hatte, welches nicht dazu geeignet war, ganzjährig bewohnt zu werden. Dass das Ferienhaus bereits am 1. Juli 1972 ganzjährig bewohnbar gewesen sein soll, machen die Rekurrenten denn auch nicht geltend. Da allein der 1. Juli 1972 für die vorliegende Baugesuchsbehandlung massgebend ist, ist der Bericht der



E.____, der nach Ansicht der Rekurrenten unter Berücksichtigung der im Jahr 2006 erfolgten Nachdämmung die ganzjährige Wohnbarkeit der Baute im August 2018 belegen soll, für die Beurteilung nicht von Belang.

5.5 Die Rekurrenten bringen im Weiteren vor, in BDE Nr. 31/2015 vom 22. Mai 2015 sei die Zulässigkeit der Zweckänderung von einer Ferienzwecken dienenden Baute zu einer ganzjährig bewohnten Baute vom Baudepartement bereits bejaht worden. Weshalb zum heutigen Zeitpunkt bei denselben Verhältnissen beziehungsweise mit einem weniger umfangreichen Bauprojekt als im Jahr 2015 etwas Anderes gelten sollte, sei nicht nachvollziehbar.

5.5.1 Gegenstand von BDE Nr. 31/2015 vom 22. Mai 2015 war das Baugesuch der Rekurrenten vom 7. November 2013. Mit diesem ersuchten die Rekurrenten um Bewilligung des Abbruchs des Ferienhauses (Vers.-Nr. 003), des Neubaus eines Einfamilienhauses als Erstwohnsitz sowie den Umbau des bestehenden Maschinen- und Autounterstands (Vers.-Nr. 004) in einen 20 m² grossen Carport. Im Zusammenhang mit dem Wiederaufbau waren Erweiterungen der aBGF von 81 m² auf 104 m² beziehungsweise eine Vergrösserung des sichtbaren Volumens von auf 364,6 m³ auf 459,9 m³ beabsichtigt.

5.5.2 In den Erw. 2.7 und 4.4 des erwähnten Entscheids ging das Baudepartement damals noch von der Eignung des Ferienhauses für eine ständige Wohnnutzung aus und anerkannte – wie von den Rekurrenten richtigerweise festgehalten – die grundsätzliche Zulässigkeit der Zweckänderung von einer Ferienzwecken dienenden Baute zu einer ganzjährig bewohnten Baute als teilweise Änderung. Die von der Vorinstanz erteilte Baubewilligung wurde dennoch vom Baudepartement aufgehoben, weil die Flächen- und Volumenerweiterungen und die damit einhergehenden Veränderungen des äusseren Erscheinungsbilds weder für eine zeitgemässe Wohnnutzung noch für eine energetische Sanierung nötig und auch nicht darauf ausgerichtet waren, die Einpassung in das Landschaftsbild zu verbessern. Das Bundesgericht ging hingegen, als es sich im Urteil 1C_312/2016 vom 3. April 2017 letztinstanzlich mit dem Baugesuch vom 7. November 2013 auseinandersetzte, im Gegensatz zum Baudepartement nicht von einer ganzjährigen Wohnbarkeit des Ferienhauses Vers.-Nr. 003 im Referenzzeitpunkt aus; an diese Erwägungen des Bundesgerichtes ist das Baudepartement nunmehr gebunden. Aus dem BDE Nr. 31/2015 vom 22. Mai 2015 kann folglich die Zulässigkeit der nachgesuchten Zweckänderung nicht mehr abgeleitet werden.

5.6 Ferner führen die Rekurrenten aus, die Baubewilligung vom 15. August 2018 schliesse eine künftige Nutzungserweiterung nicht aus. Das AREG habe in der Verfügung vom 2. Juli 2018 nicht ein gänzlich Verbot jeglicher Nutzungserweiterung verfügt, sondern lediglich ein bauliches Erweiterungsverbot. Hätte das AREG ein ganzjähriges Bewohnen des Hauses unterbinden wollen, hätte es die Einschrän-



kung der Nutzungserweiterung nicht auf bauliche Massnahmen beschränken dürfen, sondern auch künftige Zweckänderungen als unzulässig bezeichnen müssen. Daran ändere auch das Urteil des Bundesgerichtes 1C_312/2016 vom 3. April 2017 nichts. Das Bundesgericht habe die Nutzungsänderung zu ganzjährigem Wohnen nicht ausgeschlossen, sondern darauf hingewiesen, im Fall des bescheidenen Sommerhauses sei der Spielraum für bauliche Änderungen oder Erweiterungen nur gering. Vorliegend werde dieser Spielraum aber gar nicht beansprucht.

5.6.1 Das Bundesgericht erwog im Urteil 1C_312/2016 vom 3. April 2017 (Erw. 4.2 f.), mit dem Neubau des geplanten Einfamilienhauses würde das frühere Sommerhaus auf einen Stand gebracht, der objektiv betrachtet ein dauerhaftes Bewohnen der Baute erst ermöglichen würde. Damit ginge verglichen mit der Nutzung als Ferienhaus eine erhebliche Nutzungsintensivierung einher. Diese Nutzungsänderung hin zu ganzjährigem Wohnen verändere die Identität massgeblich, auch wenn sie für sich alleine nicht von vornherein unzulässig sei. Mit dem Neubauprojekt würde sich jedoch auch die äussere Erscheinung erheblich wandeln. Hinzu kämen die Errichtung des Carports sowie die Umgebungsgestaltung mit einem Kiesplatz als weitere Vorhaben, welche die äussere Erscheinung prägten. Zu berücksichtigen sei im Zusammenhang mit dem Identitätserfordernis auch, dass die Realisierung des geplanten Projekts zu einer Erweiterung der aBGF von 28,4 m² beziehungsweise der Gesamtfläche um 29,3 m² führen würde. Damit würden zwar die Vorgaben von Art. 42 Abs. 2 Bst. b RPV eingehalten, jedoch nahezu ausgeschöpft, was nur zulässig wäre, wenn im Übrigen die Identität nur zurückhaltend verändert würde. Dies sei indes nicht der Fall. Neben den erwähnten Aspekten falle überdies ins Gewicht, dass sich das Einfamilienhaus am besagten Ort nicht in die Umgebung einfüge und die Einpassung in die Landschaft verschlechtert werde. Es gelangte zum Schluss, die mit dem Bauvorhaben verbundenen Änderungen seien nicht bloss von untergeordneter Natur und die Identität der Baute werde mit dem Projekt nicht mehr in den wesentlichen Zügen gewahrt.

5.6.2 Nach Ergehen des erwähnten Bundesgerichtsentscheids erarbeiteten die Rekurrenten ein neues, weniger umfangreiches Bauprojekt. Dieses sah ebenfalls den Abbruch des Ferienhauses Vers.-Nr. 003 und den Umbau des bestehenden Unterstands in einen Carport von 20 m² vor. Im Unterschied zum vorherigen Projekt beantragten die Rekurrenten allerdings neu, das abzubrechende Ferienhaus nur mehr durch ein neues Ferienhaus zu ersetzen. Gemäss Unterlagen wurde die aBGF um 5 m², die Brutto-Nebenfläche (BNF) um 3 m² und das sichtbare Volumen um rund 60 m³ vergrössert. Mit Beschluss vom 15. August 2018 erteilte die Vorinstanz die Baubewilligung für den Ersatzbau eines Ferienhauses.



5.6.3 Die Rekurrenten gehen davon aus, dass nach Erteilung dieser Baubewilligung für den Ersatzbau eines Ferienhauses noch zusätzlicher Raum für eine weitergehende Zweckänderung des Ferienhauses in einen Erst- oder Dauerwohnsitz bestehe.

5.6.4 Gemäss Urteil des Bundesgerichtes 1C_312/2016 vom 3. April 2017 verändert die Nutzungsänderung zu ganzjährigem Wohnen die Identität – wie bereits ausgeführt – bereits massgeblich, weshalb daneben nur noch wenig Raum für weitere Veränderungen der Identität besteht. Da zum Vergleich, ob die Identität der Baute gewahrt bleibt, entgegen den Ausführungen der Rekurrenten auf den 1. Juli 1972 abzustellen ist, beanspruchte auch die Baubewilligung vom 15. August 2018 bereits das höchstzulässige Mass der Änderungs- und Erweiterungsmöglichkeiten nach Art. 24c RPG i.V.m. Art. 42 RPV. Zwar war das im Jahr 2018 bewilligte Projekt etwas weniger umfangreich als noch jenes aus dem Jahr 2013. Es sind aber trotzdem weitgreifende Erweiterungen beziehungsweise Änderungen mit dem Ersatzbau bewilligt worden. So wurde das frühere Sommerhaus abgebrochen und leicht versetzt mit einem neuen äusseren Erscheinungsbild neu aufgebaut, namentlich mit einer anderen, völlig neuen Fenster- und Fassadengestaltung. Gleichzeitig wurde auch das Volumen der Ersatzbaute deutlich um rund 19 % beziehungsweise rund 60 m³ vergrössert. Zudem wurden die aBGF und die BNF um total rund 8 m² beziehungsweise 5,5 % erweitert. Der bestehende Unterstand auf Grundstück Nr. 001 wurde zwar etwas verkleinert und in einen etwas filigraner wirkenden Carport von 20 m² umgebaut. Der freistehende Unterstand war jedoch erst nach dem 1. Juli 1972 erstellt worden, weshalb er zum Zeitpunkt seiner Erstellung an das damals noch vorhandene Erweiterungspotential des früheren Sommerhauses anzurechnen war und sein Bestand folglich auch heute bei der Beurteilung der Identität des Ferienhauses (als bereits erfolgte bauliche Erweiterung) nach wie vor berücksichtigt werden muss. Insgesamt erscheint die vom AREG im Jahr 2018 erteilte Baubewilligung also eher grosszügig gewesen zu sein, zumal auch nicht ersichtlich ist, weshalb ein bescheidenes, nicht ganzjährig bewohnbares Sommerhaus unter Berücksichtigung der strengen Anforderungen von Art. 24c Abs. 4 RPG ausserhalb des bestehenden Gebäudevolumens überhaupt erweitert werden musste. Vor diesem Hintergrund ist es jedenfalls nicht zu beanstanden, wenn das AREG die Änderungsmöglichkeiten nach Art. 24c RPG i.V.m. Art. 42 RPV damals als vollständig ausgeschöpft beurteilte.

5.6.5 Das AREG verfügte deshalb in der raumplanungsrechtlichen Teilverfügung vom 2. Juli 2018 ein Verbot der baulichen Nutzungserweiterung. In der raumplanungsrechtlichen Teilverfügung vom 22. Februar 2021 hält das AREG nochmals fest, das Änderungspotential sei im Rahmen der Baubewilligung im Jahr 2018 mit dem Neubau des Ferienhauses ausgeschöpft und deshalb ein Verbot der baulichen Nutzungserweiterung verfügt worden. Die Rekurrenten bringen demgegenüber vor, ein Verbot der baulichen Nutzungserweiterung schliesse lediglich bauliche Massnahmen aus; blosse Zweckänderungen seien von einem solchen Verbot nicht umfasst. Die Rekurrenten



übersehen, dass das AREG in seiner langjährigen Verfügungspraxis lediglich zwei auf Art. 44 Abs. 2 RPV gestützte Arten von Nutzungsbeschränkungen anwendet, nämlich das Verbot oder die Beschränkung der baulichen Nutzungserweiterung. Beide Arten von Nutzungsbeschränkungen umfassen selbstredend auch blossе Zweckänderungen, weil sie erst nach der Würdigung der gesamten Umstände (vgl. Art. 43 Abs. 3 RPV) angeordnet werden und damit das Endergebnis der Prüfung der Wesensgleichheit einer Baute oder Anlage darstellen. Durch das bereits im Jahr 2018 rechtskräftig verfügte Verbot der baulichen Nutzungserweiterung bestehen heute somit keine weiteren Zweckänderungsmöglichkeiten nach Art. 24c Abs. 2 RPG mehr. Somit ergibt sich, dass kein Raum für eine weitergehende Zweckänderung des Ferienhauses Vers.-Nr. 005 in einen Erst- oder Dauerwohnsitz mehr besteht (Art. 24c RPG i.V.m. Art. 42 Abs. 2 RPV), nachdem eine erste Zweckänderung von einem ursprünglich sehr bescheidenen, nicht ganzjährig bewohnbaren Sommerhaus in ein ganzjährig nutzbares Ferienhaus bereits im Jahr 2018 zugelassen wurde und künftige Nutzungserweiterung ausdrücklich mittels einer Auflage ausgeschlossen wurden.

5.6.6 Der Verweis der Rekurrenten auf das Urteil des Bundesgerichtes 1C_494/2016 vom 7. Juni 2017 (recte: 1C_464/2016 vom 7. Juni 2017) zur Untermauerung der Zulässigkeit der Zweckänderung ist nicht zielführend. Dieses Urteil hatte zwar ebenfalls ein Gesuch um Umnutzung einer ausserhalb der Bauzone liegenden Baute zu einem Wohnhaus für die dauerhafte, ganzjährige Nutzung zum Gegenstand. Indes hob das Bundesgericht den angefochtenen Entscheid auf und wies die Sache an das zuständige Departement zurück, weil das Gesuch zur Umnutzung mit anderen, bereits hängigen, nachträglichen Baugesuchen koordiniert werden musste. Zum Zeitpunkt des Urteils war demnach nicht abschliessend geklärt, welche bereits getätigten baulichen Massnahmen in den Anwendungsbereich von Art. 24c RPG fallen beziehungsweise nach dieser Bestimmung bewilligungsfähig sind. Im Weiteren lässt sich dem Urteil auch nicht entnehmen, ob – wie vorliegend – ein rechtskräftiges Verbot der baulichen Nutzungserweiterung bestand.

5.6.7 Lediglich ergänzend sei darauf verwiesen, dass das Bundesgericht in Erw. 5 des Urteils 1C_49/2019 vom 11. November 2019 zum Schluss gekommen ist, eine Berufung auf die Besitzstandsgarantie sei dann nicht mehr möglich, wenn bereits die Erstellung einer Ersatzbaute bewilligt worden sei. Es führte aus, mit dem Bau einer neuen zonenwidrigen Baute sei der Anspruch auf Wahrung des Besitzstands vollständig erschöpft. Eine Zweckänderung ist somit vorliegend wohl bereits deshalb ausgeschlossen, weil die Rekurrenten mit dem am 15. August 2018 bewilligten Abbruch und Wiederaufbau ihres Ferienhauses ihren Anspruch auf Wahrung des Besitzstands ausgeschöpft haben.

6.



Schliesslich bringen die Rekurrenten vor, aufgrund der nach Art. 75 und 75b BV angestrebten Reduktion von Zweitwohnungen würde die Umnutzung des Ferienhauses in einen Erst- oder Dauerwohnsitz im öffentlichen Interesse liegen. Diese Argumentation geht an der Sache vorbei. Die eidgenössische Zweitwohnungsgesetzgebung dient nicht dazu, ein den Anforderungen von Art. 24c RPG nicht entsprechendes Bauvorhaben in Umgehung dieser Bestimmung bewilligungsfähig zu machen.

7.

Zusammenfassend erweist sich der Rekurs als unbegründet und ist deshalb abzuweisen.

8.

8.1 Nach Art. 95 Abs. 1 VRP hat in Streitigkeiten jener Beteiligte die Kosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden. Die Entscheidegebühr beträgt Fr. 3'000.– (Nr. 20.13.01 des Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung, sGS 821.5). Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend haben die Rekurrenten die amtlichen Kosten unter solidarischer Haftung zu bezahlen (Art. 96^{bis} VRP).

8.2 Der von C.____ am 4. Mai 2021 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– ist anzurechnen.

9.

Rekurrenten und Rekursgegner stellen ein Begehren um Ersatz der ausseramtlichen Kosten.

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

9.2 Die Rekurrenten unterliegen mit ihren Anträgen. Sie haben deshalb von vornherein keinen Anspruch auf ausseramtliche Entschädigung. Das Begehren ist demnach abzuweisen.

9.3 Der Rekursgegner obsiegt mit seinen Anträgen. Da das Verfahren zudem in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht Schwierigkeiten bot, die den Beizug eines Rechtsvertreters rechtfertigen, besteht grundsätzlich Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung (Art. 98^{bis} VRP). Weil keine Kostennote vorliegt, ist die ausseramtliche Entschädigung in Anwendung von Art. 6 in Verbindung mit Art. 22 der Honorarordnung (sGS 963.75) ermessensweise auf Fr. 2'750.– zuzüglich die beantragten 4 % Barauslagen, insgesamt also auf Fr. 2'860.–, zuzüglich Mehrwertsteuer, festzulegen; sie ist von A.____ zu gleichen Teilen zu bezahlen.



Entscheid

1.

- a) Das Ausstandsgebehren von A.____, Y.____, wird abgewiesen.
- b) Der Rekurs von A.____ wird abgewiesen.

2.

- a) A.____ bezahlen unter solidarischer Haftung eine Entscheidgebühr von Fr. 3'000.–.
- b) Der am 4. Mai 2021 von C.____ geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– wird angerechnet.

3.

- a) Das Begehren von A.____ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird abgewiesen.
- b) Das Begehren von B.____, Y.____, um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird gutgeheissen. A.____ entschädigen B.____ zu gleichen Teilen ausseramtlich mit Fr. 2'860.– zuzüglich Mehrwertsteuer.

Die Vorsteherin

Susanne Hartmann
Regierungsrätin