



<b>Fall-Nr.:</b>	22-4714
<b>Stelle:</b>	Generalsekretariat Bau- und Umweltdepartement
<b>Instanz:</b>	Bau- und Umweltdepartement
<b>Publikationsdatum:</b>	10.05.2023
<b>Entscheiddatum:</b>	24.04.2023

## **BUDE 2023 Nr. 039**

**Baurecht, Art. 24c Abs. 1 RPG, Art. 42 RPV Art. 19 aGSchG, Art. 77quinquies und 119 BauG. Zum Zeitpunkt der Baubewilligungserteilung war das Baugrundstück dem Baugebiet zugewiesen, weshalb die Bewilligung des strittigen Einfamilienhauses entgegen der Ansicht des Rekurrenten keiner Zustimmung der kantonalen Fachstelle bedurfte. Das Einfamilienhaus ist somit rechtmässig und geniesst gemäss Art. 24c Abs. 1 RPG Bestandesschutz (Erw. 3). Die materielle Rechtmässigkeit der nachträglichen baulichen Massnahmen (Balkonvergrösserung, Entfernung Blumentrog, Verlegung von 14 Schrittplatten im Garten sowie Auslegen des Kräutergartens mit Verbundsteinen) ist ebenfalls gegeben. Die nachträgliche Baubewilligung ist entsprechend nicht zu beanstanden (Erw. 4). Abweisung des Rekurses. // (Gegen diesen Entscheid wurde Beschwerde beim Verwaltungsgericht erhoben.)**

BUDE 2023 Nr. 39 finden Sie im angehängten PDF-Dokument.



22-4714

## Entscheid Nr. 39/2023 vom 24. April 2023

---

Rekurrent

**A.**\_\_\_\_  
vertreten durch lic.iur. Urs Pfister, Rechtsanwalt,  
Bischofszellerstrasse 53, 9200 Gossau

gegen

---

Vorinstanz

**Gemeinderat Z.**\_\_\_\_ (Beschluss vom 13. Juni 2022)

---

Rekursgegner

**B.**\_\_\_\_ **und C.**\_\_\_\_  
vertreten durch G.\_\_\_\_

---

Betreff

Nachträgliche Baubewilligung (Umgebungsgestaltung und Balkon)



## Sachverhalt

### A.

a) B.\_\_\_\_ ist Eigentümer von Grundstück Nr. 001 an der D.\_\_\_\_strasse in Z.\_\_\_\_. Das Grundstück liegt gemäss geltendem Zonenplan der Politischen Gemeinde Z.\_\_\_\_ vom 29. Januar 1993 in der Landwirtschaftszone. Es ist mit einem zweigeschossig in Erscheinung tretenden Einfamilienhaus (Vers.-Nr. 002) überbaut, welches B.\_\_\_\_ zusammen mit seiner Ehefrau B.\_\_\_\_ bewohnt. Das Einfamilienhaus wurde am 22. August 1972 von der Politischen Gemeinde Z.\_\_\_\_ bewilligt. Gemäss dem damals geltenden Zonenplan der Politischen Gemeinde Z.\_\_\_\_ vom 4. Oktober 1963, war das Grundstück noch der Wohn- und Gewerbezone zugewiesen. Mit Zonenplan vom 9. Juli 1975 wurde das Grundstück aber ausgezont. Erschlossen wird das Grundstück über die D.\_\_\_\_strasse (Gemeindestrasse 2. Klasse), welche im Jahr 2015 saniert und um einen Gehweg ergänzt wurde. Auf der gegenüberliegenden Seite der D.\_\_\_\_strasse befindet sich eine Wohnzone für zweigeschossige Bauten (W2b). In dieser Zone liegt – direkt gegenüber von Grundstück Nr. 001 – das Grundstück Nr. 003 von A.\_\_\_\_ und F.\_\_\_\_. Das Grundstück ist mit einem rechteckigen Einfamilienhaus (Vers.-Nr. 004) mit abgestuftem Flachdach überbaut.

b) Nachdem die Bauverwaltung Z.\_\_\_\_ aufgrund einer Anzeige im Jahr 2015 festgestellt hatte, dass auf dem Dach des Wohnhauses von A.\_\_\_\_ und F.\_\_\_\_ ein nicht bewilligtes Sonnensegel mit einer Gesamtfläche von rund 75 m<sup>2</sup> erstellt wurde, reichten die Grundeigentümer ein entsprechendes Baugesuch ein. Der Gemeinderat Z.\_\_\_\_ wies das Baugesuch ab, was vom Baudepartement (seit 1. Oktober 2021: Bau- und Umweltdepartement) mit BDE Nr. 16/2018 vom 28. März 2018 bestätigt wurde. Im Einspracheverfahren wie auch Rekursverfahren waren unter anderem B.\_\_\_\_ und C.\_\_\_\_ beteiligt.

c) Parallel zum Einspracheverfahren bzw. dem darauffolgenden Rekursverfahren betreffend Sonnensegel machte A.\_\_\_\_ seinerseits den Gemeinderat Z.\_\_\_\_ auf nicht bewilligte Sachverhalte auf dem Grundstück von B.\_\_\_\_ aufmerksam. Mit Schreiben vom 17. Juli 2020 erklärte der Gemeinderat A.\_\_\_\_, dass die Veränderungen auf Grundstück Nr. 001 entlang der D.\_\_\_\_strasse im Zusammenhang mit der rechtskräftig genehmigten Strassensanierung entstanden seien. Daraufhin erhob A.\_\_\_\_ am 2. August 2020 beim Baudepartement Rechtsverweigerungsbeschwerde (Verfahrensnummer 20-6100). Mit Vernehmlassung vom 30. November 2020 teilte der Gemeinderat Z.\_\_\_\_ mit, dass abgesehen von den bewilligten baulichen Massnahmen entlang der D.\_\_\_\_strasse im Rahmen der Strassensanierung tatsächlich weitere abklärungsbedürftige Sachverhalte bestünden. Entsprechend stellte der Gemeinderat die Durchführung eines nachträglichen Baubewilligungsverfahrens in Aussicht. Daraufhin wurde die Rechtsverweigerungsbeschwerde mit Schreiben vom 13. Januar 2021 als gegenstandslos von der Geschäftsliste der Rechtsabteilung des Baudepartementes abgeschrieben.



## **B.**

**a)** Mit Baugesuch vom 21. Juni 2021 beantragten B.\_\_\_\_ und C.\_\_\_\_ bei der Bauverwaltung der Politischen Gemeinde Z.\_\_\_\_ die nachträgliche Baubewilligung für die nachfolgenden Massnahmen:

- Balkonvergrösserung (ausgeführt im Jahr 1998)
- Blumentrog Nord-West-Fassade (entfernt im Jahr 1998)
- 14 Schrittplatten im Garten verlegt (ausgeführt im Jahr 2015)
- Kräutergarten aufgehoben und mit Verbundsteinen ausgelegt (ausgeführt im Jahr 2015)

**b)** Innert der Auflagefrist vom 7. bis 21. Juli 2021 erhoben A.\_\_\_\_ und F.\_\_\_\_, wie bereits in den vorangehenden Verfahren vertreten durch lic.iur. Urs Pfister, Rechtsanwalt, Gossau, Einsprache gegen das Bauvorhaben, wobei F.\_\_\_\_ ihre Einsprache im Anschluss zurückzog. A.\_\_\_\_ rügte, das in der Landwirtschaftszone stehende Einfamilienhaus sei sowohl formell als auch materiell rechtswidrig. Deshalb seien auch die beantragten Änderungen bzw. Erweiterungen nicht zulässig. Er verlangte demzufolge den vollständigen Abbruch des Einfamilienhauses sowie die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands, insbesondere auch der Bodenqualität als Fruchtfolgefläche (FFF).

**c)** Mit Beschlüssen vom 10. bzw. 13. Juni 2022 erteilte der Gemeinderat Z.\_\_\_\_ die Baubewilligung unter Bedingungen und Auflagen und wies die Einsprache von A.\_\_\_\_ ab. Zur Begründung führte der Gemeinderat – gestützt auf die raumplanungsrechtliche Teilverfügung vom 10. März 2022 des Amtes für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG) – im Wesentlichen aus, das Einfamilienhaus sei zusammen mit der Umgebungsgestaltung mit Entscheid vom 22. August 1972 vom Gemeinderat Z.\_\_\_\_ rechtmässig bewilligt worden. Einer kantonalen Zustimmung habe es nicht bedurft, da im damaligen Zeitpunkt das Grundstück dem Baugebiet zugewiesen gewesen sei. Aufgrund des rechtmässigen Vorbestands könnten die bislang noch nicht bewilligten Tatbestände nachträglich bewilligt werden.

## **C.**

Gegen diesen Beschluss erhob A.\_\_\_\_ durch seinen Rechtsvertreter mit Schreiben vom 28. Juni 2022 Rekurs beim Bau- und Umweltdepartement. Mit Rekursergänzung vom 17. August 2022 werden folgende Anträge gestellt:

1. Baubewilligung und Einspracheentscheid des Gemeinderates Z.\_\_\_\_ vom 10. Juni 2022 bzw. vom 13. Juni 2022 für das Baugesuch Nr. 005 seien aufzuheben, mit Einschluss der Teilverfügung des AREG vom 10. März 2022 und allfälliger weiterer Teilbewilligungen;

Dementsprechend sei



a) das Baugesuch Nr. 005, mit Einschluss der nachträglichen Zustimmung zum rechtswidrigen Einfamilienhaus Vers.-Nr. 002, D.\_\_\_\_strasse 19, wegen Verletzung öffentlich-rechtlicher Vorschriften abzuweisen, unter gleichzeitiger Gutheissung der öffentlich-rechtlichen Einsprache des Rekurrenten; und

b) den Rekursgegnern eine Frist von 3 Monaten ab Rechtskraft anzusetzen,

- für den vollständigen Abbruch des Einfamilienhauses Vers.-Nr. 002, unter Beachtung der gängigen Vorschriften über den Umweltschutz für die Entsorgung (z.B. Asbest); sowie
- für die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands (= Rekultivierung der Parzelle Nr. 001, Wiederherstellung der Bodenqualität FFF).

Für den Fall der Nichtbeachtung des Abbruchbefehls und der Pflicht zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands seien anzudrohen,

- eine Bestrafung nach Art. 292 StGB; und
- die Ersatzvornahme auf Kosten der Grundeigentümerschaft

2. Eventualantrag: Baubewilligung und Einspracheentscheid des Gemeinderates Z.\_\_\_\_ vom 10. Juni 2022 bzw. vom 13. Juni 2022 für das Baugesuch Nr. 005 seien aufzuheben, mit Einschluss der Teilverfügung des AREG vom 10. März 2022 und allfälliger weiterer Teilbewilligungen;

die Angelegenheit sei im Sinn der nachfolgenden Ausführungen zur nochmaligen Prüfung an die Vorinstanz zurückzuweisen.

3. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen.

Zur Begründung wird geltend gemacht, das nichtlandwirtschaftliche Einfamilienhaus sei im Herbst 1972 von den kommunalen Baubehörden «noch rasch» bewilligt worden, ohne die damals erforderliche kantonale Bewilligung bzw. Zustimmung einzuholen. Auf den altrechtlichen Zonenplan aus dem Jahr 1963 könnten sich Behörden und Grundeigentümer nicht berufen, da dieser mit den am 1. Juli 1972 in Kraft getretenen Bestimmungen der eidgenössischen Gewässerschutzgesetzgebung (AS 1972 950) materiell rechtswidrig geworden sei. Das Einfamilienhaus sei somit formell und materiell rechtswidrig, habe mithin keinen rechtmässigen Vorbestand. Weiter sei das Einfamilienhaus nicht hinreichend erschlossen, weil die erforderlichen



Sichtzonen nicht eingehalten seien. Auch die Mauern und Aufschüttungen entlang der D.\_\_\_\_strasse seien sowohl formell als auch materiell unrechtmässig. Im Übrigen würden verschiedene Pflanzen die gesetzlichen Abstände gegenüber der D.\_\_\_\_strasse nicht einhalten, weshalb die Liegenschaft auch deshalb unrechtmässig sei.

**D.**

**a)** Mit Vernehmlassung vom 4. September 2022 beantragen die Rekursgegner, vertreten durch ihren Architekten G.\_\_\_\_ den Rekurs abzuweisen.

**b)** Mit Schreiben vom 8. September 2022 stellt die Vorinstanz die Vorakten zu, ohne einen Antrag zu stellen.

**c)** Mit Vernehmlassung vom 30. September 2022 beantragt das AREG, den Rekurs abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Zur Begründung wird geltend gemacht, dass der damalige Zonenplan vom 4. Oktober 1963 bis zum Erlass des neuen Zonenplans vom 9. Juli 1975 rechtsgültig gewesen sei. Die Vorinstanz hätte daher keinerlei Verpflichtung gehabt, das Baugesuch aus dem Jahr 1972 einer kantonalen Amtsstelle zur Zustimmung zu unterbreiten. Erst mit der Inkraftsetzung des Zonenplans vom 9. Juli 1975 habe sich das Grundstück Nr. 001 neu im übrigen Gemeindegebiet und somit ausserhalb der Bauzone befunden. Dementsprechend gelte für das Einfamilienhaus als Referenzzeitpunkt der 9. Juli 1975. Das Einfamilienhaus sei somit rechtmässig erstellt worden.

**d)** Mit Schreiben vom 1. Februar 2023 nimmt der Rekurrent zu den eingegangenen Vernehmlassungen Stellung.

**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<sup>bis</sup> des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1; abgekürzt VRP).

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

**1.2.1** Der Rekurrent beanstandet, dass auf Grundstück Nr. 001 noch weitere nicht bewilligte, aber vom Baugesuch nicht erfasste Sachverhalte bestünden.

**1.2.2** Das Baugesuch ist der an die zuständige Behörde gerichtete Antrag, das in den Baugesuchsunterlagen umschriebene Bauprojekt aufgrund der öffentlichen Bauvorschriften sowie weiterer zu beachtender öffentlich-rechtlicher Normen zu prüfen und nach Massgabe des Ergebnisses dieser Prüfung die Bewilligung zur Bauausführung zu erteilen. Nach ständiger Rechtsprechung ist es allein der Baugesuchsteller, der mit seiner Eingabe den Umfang eines Baugesuchs bestimmt (Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2012/IV/6; GVP 1998 Nr. 9 mit Hinweisen; BDE Nr. 50/2016 vom 24. Oktober 2016 Erw. 2.2 mit Hinweisen und Nr. 57/2018 vom 28. November 2018 Erw. 2.1 f.).

**1.2.3** Der vorliegend zu beurteilende Rekurs betrifft das Baugesuch Nr. 005, mit dem die Rekursgegner die nachträgliche Baubewilligung für die Vergrösserung des Balkons, das Entfernen des Blumentrogs, die Verlegung von 14 Schrittplatten im Garten sowie die Auslegung von Verbundsteinen beim ehemaligen Kräutergarten beantragen. Die vom Rekurrenten behaupteten weiteren Unrechtmässigkeiten auf Grundstück Nr. 001 bilden nicht Bestandteil des Baugesuchs. Deshalb ist auf die diesbezüglichen Rügen nicht einzutreten. Hinzukommt, dass es der Rekurrent – wie bereits vor Vorinstanz – unterlässt, seine Rügen konkret zu begründen. Auch setzt sich der Rekurrent nicht ansatzweise mit dem angefochtenen Entscheid und der Begründung der Vorinstanz auseinander. So legte die Vorinstanz in ihrem Entscheid – wie auch bereits im Rahmen der Rechtsverweigerungsbeschwerdeverfahrens Nr. 20-6100 – schlüssig und nachvollziehbar dar, dass die gerügte Mauer und Aufschüttung entlang der D.\_\_\_\_strasse im Jahr 2015 im Zusammenhang mit dem genehmigten Strassenprojekt Ausbau D.\_\_\_\_strasse (Teilstrassenplan und Strassenprojekt) bewilligt und ausgeführt worden ist. Inwiefern dem nicht so sein soll, ist nicht ersichtlich und wird vom Rekurrenten auch nicht geltend gemacht. Ebenfalls nicht ersichtlich und unbegründet ist die Behauptung, dass die Mauererstellung und Terrainaufschüttung an der südwestlichen



Grundstücksecke nicht vorbestehend sein soll. Insoweit ist auf den Rekurs nicht einzutreten.

## **2.**

Der Rekurrent stellt mehrere verfahrensrechtliche Anträge. So beantragt er die Einsicht in die Rekursakten, die Durchführung eines zweiten Schriftenwechsels sowie eines Augenscheins. Die Rekursakten wurden dem Rekurrenten antragsgemäss zur Einsicht zugestellt. Auf die Durchführung eines zweiten Schriftenwechsels wurde verzichtet. Selbstredend war es dem Rekurrenten aber unbenommen, sich im Rahmen des Replikrechts zu den erhaltenen Stellungnahmen zu äussern. Von diesem Recht hat der Rekurrent Gebrauch gemacht, womit das Replikrecht auch ohne Anordnung eines zweiten Schriftenwechsels gewahrt ist. Ob ein Augenschein durchzuführen ist, liegt im pflichtgemässen Ermessen der urteilenden Instanz. Nur wo sich eine Tatsache nicht anders abklären lässt, wird eine Verpflichtung zur Durchführung eines Augenscheins bejaht. Ergibt sich eine Tatsache dagegen zweifelsfrei aus den Akten, so braucht sie nicht durch einen Augenschein überprüft zu werden. Die entscheidenden tatsächlichen Verhältnisse ergeben sich vorliegend – wie nachfolgend darzulegen ist – vollständig aus den Verfahrensakten sowie dem öffentlich zugänglichen Karten- und Luftbildmaterial ([www.geoportal.ch](http://www.geoportal.ch); <https://map.geo.admin.ch>). Auf die Durchführung eines Augenscheins ist daher zu verzichten. Ebenfalls abzulehnen ist der Antrag auf persönliche Anhörung nach Art. 6 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (SR 0.101; abgekürzt EMRK) im Fall des Verzichts auf einen Augenschein. Die Verfahrensgarantie von Art. 6 Ziff. 1 EMRK gilt nur für Verfahren vor verwaltungsunabhängigen Justizbehörden, d.h. vor dem Verwaltungsgericht und der Verwaltungsrekurskommission (A. FEDI, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], Praxiskommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Zürich/St.Gallen 2020, Art. 55 N 3). Schliesslich stellt der Rekurrent mehrere Editionsbegehren. Die beantragten Vorakten der Vorinstanz und des AREG zum Baugesuchs Nr. 005 sowie die allgemeinen Bauakten für das Grundstück Nr. 001 wurden beigezogen.

## **3.**

Der Rekurrent bestreitet die Rechtmässigkeit des Einfamilienhauses. Mangels rechtmässigen Vorbestands könnten die nun strittigen baulichen Massnahmen von vornherein nicht bewilligt werden.

**3.1** Art. 24c Abs. 1 des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes (SR 700; abgekürzt RPG) schützt bestimmungsgemäss nutzbare, aber zonenwidrig gewordene Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen grundsätzlich in ihrem Bestand. Nach Abs. 2 der zitierten Bestimmung können solche Bauten und Anlagen teilweise geändert oder massvoll erweitert werden, sofern sie rechtmässig erstellt oder geändert worden sind; in jedem Fall bleibt die Vereinbarkeit mit den wichtigen Anliegen der Raumplanung vorbehalten. Die Zulässigkeit ei-



ner teilweisen Änderung oder massvollen Erweiterung ergibt sich unmittelbar aus dem Bundesrecht (BGE 127 II 215 Erw. 3b S. 219 mit Hinweisen).

**3.2** Die strittige Baubewilligung erteilte die Vorinstanz am 22. August 1972. Kurz vor der Erteilung trat am 1. Juli 1972 das eidgenössische Gewässerschutzgesetz (AS 1972, S. 950; abgekürzt aGSchG) in Kraft. Am 1. August 1972 trat sodann das st.gallische Gesetz über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht (Baugesetz [nGS 8, 134; abgekürzt BauG]) in Kraft.

**3.2.1** Mit dem aGSchG hatte der Bundesgesetzgeber erstmals für das ganze Gebiet der Eidgenossenschaft einheitlich den Inhalt des Grundeigentums ausserhalb der Bauzonen festgelegt und den bis heute geltenden Grundsatz der Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet eingeführt. Bis dahin war die Abgrenzung von Baugebiet zum Nichtbaugebiet in den kantonalen Planungs- und Baugesetzen (sofern denn solche existierten) zwar in den Ansätzen vorhanden. Regelmässig war aber – in unterschiedlichem Ausmass – die Möglichkeit gegeben, ausserhalb der Bauzonen auch andere als landwirtschaftliche Werke zu errichten (P. HÄNNI, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltrecht, 7. Aufl., Bern 2022, S. 67). Deshalb sah das im Jahr 1972 eingeführte aGSchG unter anderem vor, dass Baubewilligungen für Gebäude und Anlagen ausserhalb der Bauzone nur erteilt werden durften, sofern der Gesuchsteller ein sachlich begründetes Bedürfnis nachwies und die Ableitung des Abwassers sichergestellt war. Der Baubewilligung musste sodann die kantonale Fachstelle für Gewässerschutz zustimmen (Art. 20 aGSchG). Für Bauvorhaben innerhalb der Bauzone bestand ebenfalls die Pflicht zum Kanalisationsanschluss. Ein Zustimmungserfordernis der kantonalen Fachstelle bestand jedoch nicht (Art. 19 aGSchG). Für die Unterscheidung von Baugebiet und Nichtbaugebiet stellte das aGSchG auf die kommunalen Bauzonen ab. Wo solche fehlten, wurde auf das im generellen Kanalisationsprojekt (GKP) abgegrenzte Gebiet abgestellt. Das GKP wurde ebenfalls mit dem aGSchG eingeführt und war im Grunde genommen nichts anderes als ein Bebauungsplan der künftigen Entwässerung einer Gemeinde, welcher das gesamte bereits überbaute und für eine Überbauung in Frage kommende Gebiet umfasste (vgl. Art. 17 Abs. 1 aGSchG). Für den Umfang des GKP war das im Zonenplan ausgeschiedene Baugebiet massgebend. Sofern keine Zonenplanung bestand, war das GKP für das überbaute und für das innert höchstens 15 Jahren zur Erschliessung vorgesehene Baugebiet anzulegen. Dabei durfte höchstens eine Verdoppelung der vorhandenen Bevölkerungszahl und eine den örtlichen Verhältnissen angemessene Entwicklung von Industrie, Gewerbe und Fremdenverkehr berücksichtigt werden (Art. 15 der Allgemeinen Gewässerschutzverordnung vom 19. Juni 1972 [AS 1972 967]).

**3.2.2** Fast zeitgleich mit dem aGSchG wurde im Kanton St.Gallen am 6. Juni 1972 das BauG eingeführt. Bis zur Einführung des BauG basierte die gesamte Orts- und Zonenplanung im Kanton St.Gallen auf



der Gesetzgebung zum Privatrecht. So verpflichtete das damalige kantonale Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch vom 23. Dezember 1957 (nGS 1, 143; abgekürzt EGzZGB) die Politischen Gemeinden zwar zum Erlass eines Baureglementes. Der Erlass von Zonenplänen war dagegen nicht verpflichtend. Angesichts der zunehmenden Bodenknappheit, der dichter werdenden Bebauung und der damit verbundenen Zunahme der nachbarlichen Beeinträchtigungen durch Immissionen nahm jedoch auch ohne ausdrückliche Verpflichtung die Ortsplanung eine wesentliche Bedeutung ein. So hatten im Jahr 1970 insgesamt 57 Gemeinden einen Zonenplan; 51 davon stammten aus den Jahren nach 1960 (Botschaft des Regierungsrates zum Gesetz über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht [Baugesetz] vom 22. September 1970, ABI 1970, S. 1285 ff.). Mit der Einführung des BauG wurde das kantonale Baurecht erstmals öffentlich-rechtlich kodifiziert. Gemäss Art. 8 BauG mussten die Politischen Gemeinden neben einem Baureglement neu auch einen Zonenplan erlassen. Gemäss den Übergangsbestimmungen blieben die gestützt auf das EGzZGB erlassenen Baureglemente und Zonenpläne in Kraft, mussten jedoch innert zehn Jahren ans neue Recht angepasst werden (Art. 119 BauG).

**3.3** Die Politische Gemeinde Z.\_\_\_\_ verfügte wie viele St.Galler Gemeinden ab den 1960er-Jahren über eine auf das damalige EGzZGB gestützte Ortsplanung. Der Zonenplan wurde vom Baudepartement am 4. Oktober 1963 genehmigt. Mit Einführung des BauG im Jahr 1972 musste die Politische Gemeinde Z.\_\_\_\_ ihren Zonenplan anpassen. Bis zur Anpassung an das neue Recht blieb jedoch der Zonenplan aus dem Jahr 1963 – wie es die Übergangsbestimmungen zum BauG vorgesehen haben – in Kraft. Mit am 9. Juli 1975 vom Baudepartement genehmigtem Zonenplan vollzog die Politische Gemeinde Z.\_\_\_\_ die Anpassungen ans neue Recht. Bei diesen Anpassungen schied das heutige Grundstück Nr. 001 (damals Teil des Grundstücks Nr. 460) aus der Wohn- und Gewerbezone für zweigeschossige Bauten (WG2) aus und wurde dem Nichtbaugebiet (übriges Gemeindegebiet [üG]) zugewiesen. Für das Grundstück Nr. 001 gilt somit als Referenzzeitpunkt für den Übergang vom Bau- zum Nichtbaugebiet – wie das AREG in seiner raumplanungsrechtlichen Teilverfügung richtig festgestellt hat – der 9. Juli 1975. Damit ergibt sich, dass im Zeitpunkt der Bewilligungserteilung für das strittige Einfamilienhaus – sprich am 22. August 1972 – trotz Einführung des aGSchG und des BauG weiterhin der Zonenplan vom 4. Oktober 1963 massgebend war. Die Behauptung des Rekurrenten, der Zonenplan sei nicht mehr gültig gewesen, weil er nicht mehr dem materiellen Recht entsprochen habe, ist nicht nachvollziehbar. Die damaligen Übergangsbestimmungen zum BauG hielten explizit fest, dass die bestehenden Zonenpläne weiterhin Gültigkeit hatten und innert zehn Jahren an das neue Recht anzupassen waren. Zumal zum Zeitpunkt der Baubewilligungserteilung das Baugrundstück dem Baugebiet zugewiesen war, bedurfte die Bewilligung des strittigen Einfamilienhauses entgegen der Ansicht des Rekurrenten keiner Zustimmung der kantonalen Fachstelle (Art. 19 aGSchG). Die rekurrentische Rüge, das Einfamilienhaus sei entgegen



den formellen Vorschriften bewilligt worden, erweist sich somit als unbegründet. Soweit der Rekurrent die materielle Rechtmässigkeit der Baubewilligung bezweifelt, weil allen Beteiligten klar gewesen sei, dass das fragliche Baugrundstück dereinst ausgezont werde, ist er nicht zu hören. Die rekurrentischen Rügen suggerieren eine Vorwirkung des späteren Zonenplans vom 9. Juli 1975, für die jegliche Grundlage fehlt und auch nicht geltend gemacht wird.

**3.4** Somit ist festzuhalten, dass das strittige Einfamilienhaus – soweit ersichtlich und geltend gemacht wird – formell und materiell rechtmässig erstellt wurde. Am 9. Juli 1975 wurde das heute noch bestimmungsgemäss nutzbare Wohngebäude zonenwidrig, weshalb es gemäss Art. 24c Abs. 1 RPG in seinem Bestand geschützt ist. Für das rekurrentische Begehren um vollständigen Abbruch des Einfamilienhauses sowie die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands als FFF besteht somit offensichtlich kein Platz. Die Rügen des Rekurrenten betreffend Rechtmässigkeit des vorbestehenden Einfamilienhauses erweisen sich insgesamt als unbegründet.

#### **4.**

Nachdem feststeht, dass das strittige Einfamilienhaus Bestandeschutz genießt, sind nun die baulichen Massnahmen, um deren nachträgliche Bewilligung ersucht wurde, zu prüfen.

**4.1** Soweit die materielle Rechtmässigkeit von Bauten, Anlagen und Nutzungen zu beurteilen ist, findet das zum Zeitpunkt der Errichtung massgebende Recht Anwendung. Auf das in der Zwischenzeit geänderte Recht ist nur abzustellen, wenn dieses für den Eigentümer der Baute günstiger ist (Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2002/II/14 mit weiteren Hinweisen).

**4.2** Die strittige Balkonvergrösserung wurde im Jahr 1998 erstellt. Nach der bis ins Jahr 2000 geltenden Bestimmung in Art. 24 Abs. 2 RPG (AS 1979 1573) konnte es das kantonale Recht gestatten, Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen zu erneuern, teilweise zu ändern oder wiederaufzubauen, wenn dies mit den wichtigen Anliegen der Raumplanung vereinbar war. Massgebende kantonale Vorschrift hierfür war Art. 77<sup>quinquies</sup> Abs. 2 und 3 BauG (nGS 32–21). Nach dieser Bestimmung war die Erweiterung einer bestehenden Nutzung ausserhalb der Gebäudehülle bis zu einem Drittel zulässig. Das im Jahr 1972 errichtete zweigeschossige Einfamilienhaus weist eine Grundfläche von rund 130 m<sup>2</sup> auf. Die bisherige Erweiterung der nicht anrechenbaren Flächen beträgt lediglich 14,4 m<sup>2</sup> (Sitzplatzüberdachung bewilligt im Jahr 1998). Die vorliegend strittige Balkonerweiterung von 2 m<sup>2</sup> liegt angesichts der grosszügigen Grundfläche des Einfamilienhauses und der bisherigen Erweiterung von lediglich 14,4 m<sup>2</sup> noch ohne weiteres innerhalb der Vorschriften von Art. 77<sup>quinquies</sup> BauG. Inwiefern die nachträgliche Bewilligung mit anderen wichtigen Anliegen der Raumplanung nicht vereinbar sein soll, macht der Rekurrent nicht



geltend und ist auch nicht ersichtlich. Ebenso wenig ersichtlich ist, warum die nachträgliche Abbruchbewilligung für einen Blumentrog nicht zulässig sein soll.

**4.3** Im Jahr 2015 verlegte der Rekursgegner im Garten 14 Schrittplatten, hob den südseitigen Kräutergarten (0,8 m x 1,4 m) auf und verlegte dort Verbundsteine. Der heutige Art. 24c RPG fand per 1. September 2000 Eingang in die Bundesgesetzgebung (AS 2000 2042 2046), gilt seither unverändert weiter und ist damit auch für die im Jahr 2015 ausgeführten Arbeiten massgebend. Nach Abs. 2 der Bestimmung können zonenwidrig gewordene Bauten und Anlagen erneuert, teilweise geändert, massvoll erweitert oder wiederaufgebaut werden. Der Bundesrat hat in Art. 42 der eidgenössischen Raumplanungsverordnung (SR 700.1; abgekürzt RPV), der seit dem 1. November 2012 unverändert geblieben ist (AS 2012 5537), die zulässigen Änderungen im Sinne von Art. 24c Abs. 2 RPG konkretisiert. Nach Art. 42 Abs. 1 RPV sind Änderungen zulässig, wenn die Identität der Baute oder Anlage einschliesslich ihrer Umgebung in den wesentlichen Zügen gewahrt bleibt. Die Beurteilung des AREG, wonach die strittigen baulichen Massnahmen marginal seien und die Identität der Baute einschliesslich ihrer Umgebung – verglichen mit dem Referenzzeitpunkt vom 9. Juli 1975 – nicht beeinträchtigten, ist nicht zu beanstanden. Das Verlegen der Schrittsteine sowie das Auslegen des Kräutergartens (0,8 m x 1,4 m) mit Verbundsteinen innerhalb des bestehenden Sitzplatzes haben keine direkte Flächenerweiterung zur Folge. Es handelt sich auch um Eingriffe, welche im vorliegenden Kontext äusserst geringe räumliche Auswirkungen haben. Insoweit müsste die Identität selbst dann bejaht werden, wenn die vom Rekurrenten erwähnten Mauern und Aufschüttungen entlang der D.\_\_\_\_strasse bzw. an der südwestlichen Grundstücksecke nicht bereits im Strassenprojekt aus dem Jahr 2015 bewilligt bzw. vorbestehend wären. Die Identität der Baute einschliesslich der Umgebung ist somit ohne weiteres gewahrt. Gegenteiliges ist nicht ersichtlich und wird vom Rekurrenten auch nicht geltend gemacht.

**4.4** Die materielle Rechtmässigkeit der strittigen baulichen Massnahmen im Zeitpunkt der Errichtung ist gegeben. Die nachträgliche Baubewilligung ist entsprechend nicht zu beanstanden.

## **5.**

Der Rekurrent macht schliesslich noch geltend, das Einfamilienhaus sei wegen ungenügender Sichtwinkel bei der Ausfahrt nicht hinreichend erschlossen. Sodann würden Bepflanzungen die Strassenabstandsvorschriften verletzen.

**5.1** Die Erteilung einer Baubewilligung setzt neben der Zonenkonformität der Baute und Anlage auch voraus, dass das Land erschlossen ist (Art. 22 Abs. 2 RPG). Nach Art. 19 Abs. 1 RPG ist Land insbesondere dann erschlossen, wenn die für die betreffende Nutzung hinreichende Zufahrt besteht. Da das Bundesrecht nur allgemeine



Grundsätze enthält, ergeben sich die Anforderungen an die Erschliessung im Detail aus dem kantonalen Recht (M. NEFF, in: Bereuter/Frei/Ritter [Hrsg.], Kommentar zum Planungs- und Baugesetz des Kantons St.Gallen, Basel 2020, Art. 67 N 3; B. HEER, St.Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, N 508). Gemäss Art. 67 Bst. a des Planungs- und Baugesetzes (sGS 731.1; abgekürzt PBG) ist Land strassenmässig erschlossen, wenn es über hinreichende Zu- und Wegfahrten verfügt. Eine Zufahrt ist dann als hinreichend zu betrachten, wenn sie tatsächlich so beschaffen ist, dass sie bau- und verkehrstechnisch der bestehenden und der geplanten Überbauung genügt, den zu erwartenden Fahrzeugen und Fussgängern sicheren Weg bietet und von den öffentlichen Diensten (namentlich Feuerwehr, Sanität, Kehr- und Schneeräumung) ungehindert benützt werden kann und – wenn sie über fremdes Grundeigentum führt – rechtlich gesichert ist (vgl. NEFF, a.a.O., Art. 67 N 12; HEER, a.a.O., N 513).

**5.2** Das strittige Baugesuch hat keinerlei bauliche Massnahmen am bestehenden Strassenanschluss von Grundstück Nr. 001 zum Gegenstand. Ebenso wenig resultiert aus den nachträglich zu bewilligenden baulichen Massnahmen ein relevanter Mehrverkehr. Auch sonst ändert sich an der Zufahrtssituation nichts. Unter diesen Umständen ist der Baugrund für die nachträgliche Baubewilligung unabhängig der konkreten technischen Ausgestaltung der privaten Hauszufahrt wie auch samt der Bepflanzung als hinreichend erschlossen im Sinn von Art. 22 RPG bzw. Art. 67 Bst. a PBG zu betrachten (vgl. VerwGE B 2021/12 vom 29. September 2021 Erw. 4.2). Die rekurrentische Rüge erweist sich als unbegründet.

## **6.**

Zusammenfassend ergibt sich, dass das Einfamilienhaus aus dem Jahr 1972 entgegen den rekurrentischen Rügen formell und materiell rechtmässig erstellt wurde und heute von der Bestandes- und Erweiterungsgarantie nach Art. 24c Abs. 1 RPG erfasst wird. Die vier baulichen Massnahmen aus den Jahren 1998 bzw. 2015, um deren nachträgliche Bewilligung ersucht wird, stützen sich somit auf einen rechtmässigen Vorbestand und erweisen sich im Einzelnen als bewilligungsfähige Erweiterungen. Der Rekurs ist deshalb unbegründet und ist, soweit darauf eingetreten werden kann, abzuweisen.

## **7.**

**7.1** Nach Art. 95 Abs. 1 VRP hat in Streitigkeiten jener Beteiligte die Kosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden. 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 dem Rekurrenten zu überbinden.

**7.2** Der vom Rekurrenten am 18. Juli 2022 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– ist anzurechnen.



**8.**

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

## **Entscheid**

**1.**

Der Rekurs von A.\_\_\_\_ wird, soweit darauf eingetreten werden kann, abgewiesen.

**2.**

a) A.\_\_\_\_ wird eine Entscheidgebühr von Fr. 3'000.– auferlegt.

b) Der am 18. Juli 2022 von A.\_\_\_\_ geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– wird angerechnet.

**3.**

Das Begehren von A.\_\_\_\_ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird abgewiesen.

Die Vorsteherin

Susanne Hartmann  
Regierungsrätin