



Fall-Nr.:	23-8869
Stelle:	Generalsekretariat Bau- und Umweltdepartement
Instanz:	Bau- und Umweltdepartement
Publikationsdatum:	22.03.2024
Entscheiddatum:	01.03.2024

BUDE 2024 Nr. 021

Baurecht, Art. 24c RPG, Art. 42 RPV. Als für eine zeitgemässe Wohnnutzung nötig im Sinn von Art. 24c Abs. 4 RPG können nur (aber immerhin) jene Massnahmen gelten, mit denen für das Objekt ein zeitgemässer Wohnstandard ermöglicht werden kann. Es geht unter Berücksichtigung des Trennungsgrundsatzes nicht darum grosszügige und komfortable Lösungen zu erlauben, sondern bloss das tatsächlich objektiv Erforderliche. Die Frage der Notwendigkeit ist zwingend objektiv zu verstehen (Erw. 2.3). Abweisung des Rekurses.

BUDE 2024 Nr. 21 finden Sie im angehängten PDF-Dokument.



23-8869

Entscheid Nr. 21/2024 vom 1. März 2024

Rekurrent

A.____

gegen

Vorinstanz

Baukommission Z.____(Entscheid vom 22. August 2023)

Betreff

Baugesuch (Anbau Carport und Lift an Wohnhaus)



Sachverhalt

A.

A.____, Z.____, ist Eigentümer von Grundstück Nr. 001, Grundbuch Z.____, im Gebiet M.____, in Z.____. Das Grundstück ist von Norden her über eine private Zufahrt erschlossen, welche von der N.____strasse (Gemeindestrasse 2. Klasse) über das Grundstück Nr. 002 führt. Das Grundstück Nr. 001 liegt gemäss geltendem Zonenplan der Gemeinde Z.____ vom 13. Oktober 2008 in der Landwirtschaftszone. Es ist mit dem Wohnhaus Vers.-Nr. 003 überbaut.

B.

a) Mit Baugesuch vom 25. November 2022 beantragte A.____ bei der Bauverwaltung Z.____ die Baubewilligung für den Anbau eines Carports mit Lift an der Nordseite des Wohnhauses Vers.-Nr. 003. Innert der Auflagefrist vom 3. bis 16. Januar 2023 wurden keine Einsprachen erhoben.

b) Mit raumplanungsrechtlicher Teilverfügung vom 11. Mai 2023 verweigerte das Amt für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG) die Zustimmung für die geplante Erweiterung des Wohnhauses Vers.-Nr. 003. Zur Begründung wurde ausgeführt, die Erweiterung sei für eine zeitgemässe Wohnnutzung nicht notwendig und erfülle deshalb die gesetzlichen Voraussetzungen für eine Veränderung des äusseren Erscheinungsbilds des Wohnhauses Vers.-Nr. 003 nicht.

c) Mit Beschluss vom 22. August 2023 (Versanddatum: 4. September 2023) verweigerte die Baukommission Z.____ gestützt auf die raumplanungsrechtliche Teilverfügung des AREG die Baubewilligung für die geplante Erweiterung des Wohnhauses Vers.-Nr. 003.

C.

Gegen diesen Beschluss erhob A.____ mit Schreiben vom 15. September 2023 Rekurs beim Gemeinderat Z.____. Dieser leitete am 11. Dezember 2023 den Rekurs samt Rekursergänzung vom 29. September 2023 an das Bau- und Umweltsdepartement als zuständige Rekursinstanz weiter. Der Rekurrent stellt folgende Anträge:

1. Die Verfügung der Baukommission Z.____ vom 4. September 2023 und die raumplanungsrechtliche Teilverfügung des Amts für Raumentwicklung und Geoinformation vom 11. Mai 2023 seien aufzuheben.
2. Die Baubewilligung sei wie beantragt zu erteilen.
3. Die Kosten des Rekursverfahrens seien der Gemeinde aufzuerlegen.



Zur Begründung wird geltend gemacht, mit dem Liftanbau und dem Carport könne das bestehende, altrechtliche Wohnhaus auch zukünftig als Generationenhaus genutzt werden. Der Rekurrent plane, zusammen mit seiner Ehefrau künftig die Einliegerwohnung im Dachgeschoss zu bewohnen und die untere Wohnung der Familie seiner Tochter zu überlassen. Mit der bestehenden Wendeltreppe sei das Dachgeschoss für eine Nutzung im Alter jedoch nicht genügend erschlossen, weshalb ein Personenaufzug notwendig sei. Entgegen der Ansicht des AREG diene das Vorhaben somit einer zeitgemässen Wohnnutzung. Aus technischen Gründen könne der Lift auch nicht innerhalb des Gebäudes realisiert werden. Das AREG habe bei der Beurteilung zudem die individuellen Wohnbedürfnisse ausgeklammert, was gemäss dem Urteil des Verwaltungsgerichtes B 2015/100 vom 25. Mai 2016 nicht zulässig sei. Das AREG verkenne, dass die Voraussetzungen für Erweiterungen bei altrechtlichen Wohnbauten aufgrund des Wortlauts des Gesetzes weniger streng seien als bei neuerechtlichen Wohngebäuden. Mit Verweis auf das «Stöckli» eines Landwirts umfasse der Begriff des zeitgemässen Wohnens auch die Bewohnbarkeit im Alter. Weiter entspreche der geplante Anbau des Carports dem heute gängigen Bedürfnis, selbst bei Einfamilienhäusern mehrere Personenwagen abstellen zu können. Das Vorhaben führe gesamthaft zu keiner Mehrnutzung und der Wohnraum werde nicht erweitert.

D.

a) Mit Vernehmlassung vom 21. Dezember 2023 beantragt die Vorinstanz, den Rekurs unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu lasten des Rekurrenten abzuweisen.

b) Mit Stellungnahme vom 21. Januar 2024 beantragt das AREG, der Rekurs sei abzuweisen. Zur Begründung wird im Wesentlichen auf die raumplanungsrechtliche Teilverfügung vom 11. Mai 2023 verwiesen. Beim Wohnhaus Vers.-Nr. 003 handle es sich um ein vor dem Referenzzeitpunkt am 1. Juli 1972 erstelltes Landhaus, welches nach Art. 24c des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes (SR 700; abgekürzt RPG) zu beurteilen sei. Mit dem geplanten Lift- und Carportanbau werde das äussere Erscheinungsbild des Wohnhauses verändert. Die diesbezüglichen Voraussetzungen nach Art. 24c Abs. 4 RPG seien jedoch nicht erfüllt. Es sei zwar nachvollziehbar, dass der Rekurrent das Wohngebäude auch im hohen Alter noch mit der Familie seiner Tochter bewohnen wolle. Jedoch befinde sich das Wohnhaus ausserhalb der Bauzonen und somit in einem Nichtbaugebiet. Wohl gelte bei altrechtlichen Bauten ein Bestandesschutz und unter Einschränkungen seien auch Erweiterungen möglich. Es könnten durch das Raumplanungsrecht jedoch nicht sämtliche Baubedürfnisse erfüllt werden. Weder der Lift noch der Carport seien für eine zeitgemässe Wohnnutzung notwendig. Das Wohnhaus weise zudem bereits eine Doppelgarage sowie eine Treppe zur Erschliessung des Obergeschosses auf. Weiter bestehe ausreichend Gebäudevolumen, um die Liftanlage im Gebäude integrieren zu können, auch wenn dies allenfalls technisch anspruchsvoll 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 (Art. 45 VRP). Auf den Rekurs ist einzutreten.

2.

Der Rekurrent rügt im Wesentlichen, das AREG habe die Zustimmung zur Baubewilligung zu Unrecht verweigert. Der Liftanbau sowie der Carport seien unter der Voraussetzung nach Art. 24c Abs. 4 RPG für eine zeitgemässe Wohnnutzung notwendig. Bei der Beurteilung habe das AREG sich zudem von rein objektiven Gesichtspunkten leiten lassen und keinen Bezug zur konkreten Situation genommen. In seiner Stellungnahme vom 21. Januar 2024 stellte sich das AREG demgegenüber auf den Standpunkt, das Vorhaben sei für eine zeitgemässe Wohnnutzung nicht nötig, da bereits eine Doppelgarage sowie eine Treppenanlage bestünden. Es bestehe im Übrigen genügend Gebäudevolumen, um die Liftanlage innerhalb des Wohnhauses integrieren zu können.

2.1 Beim Wohnhaus Vers.-Nr. 003 handelt es sich unbestrittenermassen um eine Baute im Sinn von Art. 24c RPG. 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. Nach Abs. 2 dieser Bestimmung können solche Bauten und Anlagen erneuert, teilweise geändert, massvoll erweitert oder wiederaufgebaut werden, sofern sie rechtmässig erstellt oder geändert worden sind. Abs. 3 erweitert diese sogenannte «erweiterte Besitzstandsgarantie» auf landwirtschaftliche Wohnbauten sowie angebaute Ökonomiebauten, die rechtmässig erstellt oder geändert worden sind, bevor das betreffende Grundstück Bestandteil des Nichtbaugebiets im Sinn des Bundesrechts wurde. Allerdings müssen gemäss Abs. 4 Veränderungen am äusseren Erscheinungsbild für eine zeitgemässe Wohnnutzung oder eine energetische Sanierung nötig oder darauf ausgerichtet sein, die Einpassung in die Landschaft zu verbessern. Schliesslich bleibt in jedem Fall die Vereinbarkeit mit den wichtigen Anliegen der Raumplanung vorbehalten (Abs. 5).



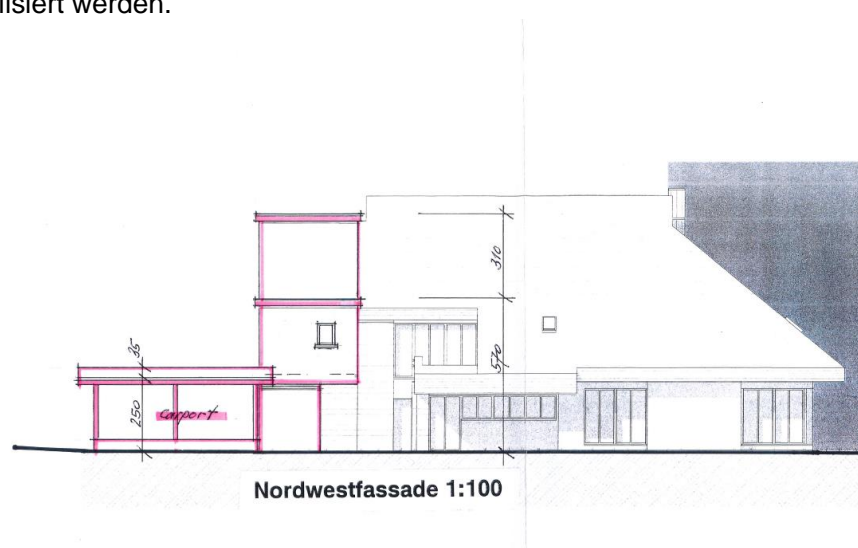
2.2 Der Bundesrat hat in Art. 42 der eidgenössischen Raumplanungsverordnung (SR 700.1; abgekürzt RPV) die zulässigen Änderungen im Sinn von Art. 24c Abs. 2 RPG konkretisiert. Nach Art. 42 Abs. 1 RPV sind Änderungen zulässig, wenn die Identität der Baute oder Anlage einschliesslich ihrer Umgebung in den wesentlichen Zügen gewahrt bleibt; Verbesserungen gestalterischer Art sind zulässig. Massgeblicher Vergleichszustand für die Beurteilung der Wahrung der Identität ist der Zustand der Baute im Zeitpunkt der Zuweisung zum Nichtbaugebiet (Art. 42 Abs. 1 und 2 RPV). 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, stellen eigenständige, unabhängig voneinander zu erfüllende Voraussetzungen dar. Art. 24c Abs. 4 RPG bildet dabei regelmässig den strengeren Massstab (BUDE Nr. 45/2022 vom 24. Mai 2022 Erw. 5.2). Vorliegend geht es hauptsächlich um die Frage, ob die Voraussetzungen nach Art. 24c Abs. 4 RPG erfüllt sind. Somit ist als Erstes zu prüfen, ob überhaupt eine Änderung des äusseren Erscheinungsbilds zulässig ist. Erst wenn diese Frage bejaht werden könnte, wäre in einem zweiten Schritt zu untersuchen, ob die Identität insgesamt gewahrt bleibt (R. MUGGLI, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Bauen ausserhalb der Bauzone, Zürich/Basel/Genf 2017, Art. 24c N 36).

2.3 Als für die zeitgemässe Wohnnutzung nötig können Änderungen qualifiziert werden, wenn sie erforderlich sind, um die ursprüngliche Wohnnutzung auf einen zeitgemässen Stand zu bringen. Gemäss den zugrundeliegenden Materialien soll es beispielsweise zulässig sein, die Raumhöhen oder die Befensterung den modernen Bedürfnissen anzupassen (Bericht der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrates zur Standesinitiative [Bauen ausserhalb der Bauzone] vom 22. August 2011, BBl 2011, S. 7090). Unter dem Titel «für eine zeitgemässe Wohnnutzung nötig» sind auch Erweiterungen ausserhalb des bestehenden Gebäudevolumens denkbar. Auf den ersten Blick weist der Wortlaut von Art. 24c Abs. 4 RPG Ähnlichkeiten mit Art. 42a Abs. 1 RPV auf, wonach im Rahmen der erleichterten Ausnahmegewilligung nach Art. 24d Abs. 1 RPG Erweiterungen zulässig sind, wenn sie für eine zeitgemässe Wohnnutzung unumgänglich sind. Die Absicht des Gesetzgebers war es aber gerade, die Erweiterungsmöglichkeiten für die früher unter Art. 24d Abs. 1 RPG fallenden Gebäude auszuweiten. Sowohl die historische Auslegung, aber auch die unterschiedlichen Wortlaute («nötig» versus «unumgänglich») legen nahe, dass die beiden Bestimmungen nicht gleich zu verstehen sind und dass daher die frühere Praxis zu Art. 42a Abs. 1 RPV nicht eins zu eins auf die Vorschrift von Art. 24c Abs. 4 RPG übertragen werden kann. Trotzdem rechtfertigt sich ein enges Verständnis (so auch Erläuternder Bericht des Bundesamtes für Raumentwicklung [ARE] zur Teilrevision der Raumplanungsverordnung vom Oktober 2012, S. 9). Als nötig im Sinn von Art. 24c Abs. 4 RPG können nur (aber immerhin) jene Massnahmen gelten, mit denen für das Objekt ein zeitgemässer



Wohnstandard ermöglicht wird (z.B. Anbau für Küche oder Sanitärräume; Abbruch und Neubau eines Gebäudes, wenn eine Baute wegen zu niedriger Raumhöhen für eine zeitgemässe Wohnnutzung nicht genutzt werden kann und deshalb die Gebäudehöhe etwas erhöht wird). Die Vorschrift ist in jedem Fall im Licht des Identitätserfordernisses restriktiv auszulegen: Aus einem bescheidenen Bauernhaus soll nicht eine luxuriöse Villa gemacht werden können (R. MUGGLI/M. PFLÜGER, Bestehende Wohnbauten ausserhalb der Bauzone, in: VLP-ASPAN [heute espacesuisse], Raum & Umwelt 1/2013, S. 18; BDE Nr. 19/2017 vom 17. August 2017 Erw. 4.4.2). Es geht unter Berücksichtigung des Trennungsgrundsatzes nicht darum, grosszügige und komfortable Lösungen zu erlauben, sondern bloss das tatsächlich objektiv Erforderliche (R. MUGGLI, a.a.O., Art. 24c N 36). Entgegen der Ansicht des Rekurrenten ist die Frage der Notwendigkeit zwingend objektiv zu verstehen, denn im Bereich des Ausnahmerechts kann es nicht auf die individuellen und sich jederzeit änderbaren Wohnbedürfnisse ankommen (J. ALIG/K. HOFFMANN, in: Griffel/Liniger/Rausch/Thurnherr (Hrsg.), Fachhandbuch öffentliches Baurecht, Zürich/Basel/Genf 2016, Rz. 3.212 mit Hinweisen). Der Verweis des Rekurrenten auf den Verwaltungsgerichtsentscheid B 2015/100 vom 25. Mai 2016 ist dabei unbehilflich, da dieser Entscheid mit Urteil des Bundesgerichtes 1C_312/2016 vom 3. April 2017 vollumfänglich aufgehoben worden ist (BDE Nr. 19/2017 vom 17. August 2017 Erw. 4.4.3).

2.4 Vorliegend soll der bestehende Wohnraum gegen aussen um einen dreistöckigen Liftturm (Grundfläche rund 20,5 m²) sowie einen Doppel-Carport (37,2 m²) erweitert werden. Aus den eingereichten Planunterlagen ergibt sich zudem, dass das Vorhaben neben dem eigentlichen Liftschacht sowie dem technisch bedingten Motorenraum noch weitere Räumlichkeiten umfassen soll. Im Erdgeschoss soll zusätzlich eine Nische für Holz (2,3 m x 1,5 m) entstehen, im Obergeschoss ist neben dem Motorenraum eine kleine Nasszelle (rund 4 m²) geplant und im Dachgeschoss soll ein zusätzlicher Balkon (8 m²) realisiert werden.





In der raumplanungsrechtlichen Teilverfügung vom 11. Mai 2023 hat das AREG festgehalten, dass sich die Gesamtnutzfläche des Wohnhauses Vers.-Nr. 003 per 1. Juli 1972 auf rund 532 m² (333 m² anrechenbare Bruttogeschossfläche [aBGF] sowie 199 m² Bruttonebenfläche [BNF]) belief. Den eingereichten Planunterlagen kann weiter entnommen werden, dass das bestehende Wohnhaus im Erdgeschoss bereits eine Garage (Grundfläche rund 30 m²), im Obergeschoss zwei Balkone sowie – über alle Geschosse verteilt – vier Nasszellen umfasst. Inwiefern das bestehende Wohnhaus bei dieser Gesamtnutzfläche und der grosszügigen Ausstattung aus objektiver Betrachtung für eine zeitgemässe Wohnnutzung nicht genügen sollte, vermag der Rekurrent nicht darzulegen. Das AREG hält in seiner raumplanungsrechtlichen Teilverfügung vom 11. Mai 2023 fest, dass im vorliegenden Fall bei einer aBGF von rund 333 m² für zwei Wohneinheiten nicht von ungenügenden oder beengten Platzverhältnissen ausgegangen werden könne. Diese Auffassung des AREG ist zutreffend. Der geplante Lift sowie der Doppel-Carport entsprechen vielleicht den subjektiven Bedürfnissen des Rekurrenten, sind jedoch objektiv für eine zeitgemässe Wohnnutzung nicht notwendig. Der Rekurrent führt denn auch in seinem Baubeschrieb vom 3. Oktober 2022 als Grund für den Liftanbau nur aus, dass er die Dachwohnung auch im Alter noch *bequem* nutzen möchte. Das Vorhaben dient damit aber nicht einer zeitgemässen Wohnnutzung, sondern ermöglicht einen darüberhinausgehenden Komfort. Ein solcher ist jedoch von Art. 24c Abs. 4 RPG nicht umfasst. Das Vorhaben erfüllt deshalb die Voraussetzungen nach Art. 24c Abs. 4 RPG nicht, weshalb die Baubewilligung von der Vorinstanz zu Recht verweigert worden ist.

3.

Zusammenfassend ergibt sich, dass die geplante Erweiterung für eine zeitgemässe Wohnnutzung nicht notwendig ist. Die Voraussetzungen nach Art. 24c Abs. 4 RPG sind somit nicht erfüllt. Der Rekurs erweist sich deshalb als unbegründet und ist abzuweisen. Bei diesem Ergebnis erübrigen sich weitere Ausführungen zum Identitätserfordernis.

4.

4.1 Nach Art. 95 Abs. 1 VRP hat in Streitigkeiten jener Beteiligte die Kosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden. Die Entscheidegebühr beträgt Fr. 3'000.– (Nr. 20.13.01 des Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung, sGS 821.5). Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend sind die amtlichen Kosten dem Rekurrenten zu überbinden.

4.2 Der vom Rekurrenten am 15. Dezember 2023 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– ist anzurechnen.

5.

Rekurrent und Vorinstanz stellen ein Begehren um Ersatz der ausseramtlichen Kosten.



5.1 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; abgekürzt ZPO) finden sachgemäss Anwendung (Art. 98^{ter} VRP).

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

5.3 Die Vorinstanz hat grundsätzlich keinen Anspruch auf Ersatz der ausseramtlichen Kosten (R. HIRT, Die Regelung der Kosten nach st.gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, St.Gallen 2004, S. 176). Sie bringt keine Gründe vor, die ein Abweichen von dieser Regel rechtfertigen. Ihr Begehren ist daher ebenfalls abzuweisen.

Entscheid

1.

Der Rekurs von A.____, Z.____, wird abgewiesen.

2.

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

b) Der am 15. Dezember 2023 von A.____ geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– wird angerechnet.

3.

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

b) Das Begehren der Politischen Gemeinde Z.____ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird abgewiesen.

Die Vorsteherin

Susanne Hartmann
Regierungsrätin