



Fall-Nr.: B 2008/159
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 21.04.2009
Entscheiddatum: 21.04.2009

Urteil des Verwaltungsgerichts vom 21. April 2009

Staatsaufsicht, Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands bei Bauten, rechtliches Gehör, Art. 29 Abs. 2 BV (SR 101), Art. 15 Abs. 2 und Art. 28 Abs. 1 VRP (sGS 951.1). Wenn die Rekursinstanz nach dem Rückzug eines Rekurses beabsichtigt, aufsichtsrechtliche Massnahmen gegenüber dem Rekurrenten zu ergreifen, so hat sie ihn anzuhören. Der Hinweis auf eine mögliche reformatio in peius im Rekursverfahren ersetzt die Anhörung im aufsichtsrechtlichen Verfahren nicht. Im Streitfall bestand kein überwiegendes öffentliches Interesse, den Rückbau eines von der Bewilligungsbehörde rechtskräftig tolerierten WC's anzuordnen (Verwaltungsgericht, B 2008/159).

Anwesend: Präsident Prof. Dr. U. Cavelti; Verwaltungsrichter Dr. E. Oesch-Frischkopf, lic. iur. A. Linder, Dr. B. Heer, lic. iur. A. Rufener; Gerichtsschreiber lic. iur. Th. Vögeli

In Sachen

P.S.,

Beschwerdeführer,

vertreten durch Rechtsanwalt Dr. H.

gegen



St.Galler Gerichte

Baudepartement des Kantons St. Gallen, Lämmli Brunnenstrasse 54, 9001 St. Gallen,

Vorinstanz,

und

Politische Gemeinde Quarten, vertreten durch den Gemeinderat, 8882 Unterterzen,

Beschwerdebeteiligte,

betreffend

Wiederherstellung/Staatsaufsicht

hat das Verwaltungsgericht festgestellt:

A./ P.S. ist Eigentümer des Grundstücks Nr. 1975 in Hornen, Mols (Politische Gemeinde Quarten). Das Grundstück weist eine Fläche von 802 m² auf und liegt am westlichen Rand von Mols direkt am Ufer des Walensees. Auf dem Grundstück steht ein Schopf (ehemaliges Wegmacherhäuschen) mit einem Anbau. Nach dem Zonenplan der Politischen Gemeinde Quarten vom 15. Dezember 1986 liegt es im übrigen Gemeindegebiet.

Am 24. April 2001 orientierte P.S. durch seinen Schwiegersohn die Gemeindeverwaltung Quarten über sein Vorhaben, den Schopf zu sanieren. Es sei vorgesehen, die morschen Balken und Bretter zu ersetzen und das Dach zu reparieren. Der Schopf solle mit den gleichen Massen bestehen bleiben, und das verwendete Material werde dem bestehenden gleichen.



St.Galler Gerichte

Nachdem der Gemeinderat Quarten davon Kenntnis erhalten hatte, dass weitere Arbeiten vorgenommen wurden, forderte er P.S. am 18. April 2007 auf, ein Baugesuch einzureichen und verfügte die Einstellung der Bauarbeiten.

Am 22. Mai 2007 reichte P.S. ein Baugesuch für den Umbau und die Umnutzung des Holz- und Geräteschopfs in ein Geräte- und Freizeithaus ein. Dieses sah sechs Fenster in Richtung Norden, wovon drei Dachfenster, sowie ein Fenster in Richtung Osten vor. Im Erdgeschoss waren eine Küche und ein Badezimmer mit WC und Dusche sowie ein Aufenthaltsraum vorgesehen.

Das Amt für Raumentwicklung und Geoinformation (abgekürzt AREG) verweigerte mit raumplanungsrechtlicher Teilverfügung vom 30. August 2007 die nachträgliche Zustimmung zur Baubewilligung und forderte den Gemeinderat Quarten auf, die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands anzuordnen. Zur Begründung führte das AREG im wesentlichen aus, der Einbau von Wohnraum sei nicht durch die Bestandesgarantie gedeckt.

Mit Verfügung vom 6. September 2007 verweigerte der Gemeinderat Quarten die nachträgliche Bewilligung für den Umbau des Schopfs (Ziff. 1), erklärte die Verfügung des AREG zum Bestandteil seines Entscheides (Ziff. 2) und ordnete den Rückbau der Dachgauben, der gesamten Isolation auf beiden Geschossen, der Küche und der Dusche, mit Ausnahme des WC (Ziff. 3), sowie bezüglich der äusseren Erscheinung die Versetzung der Baute in den ursprünglichen Zustand und die Entfernung des Anbaus (Ziff. 4) an.

B./ Mit Eingabe seines Rechtsvertreters vom 26. September 2007 erhob P.S. Rekurs mit dem Antrag, die Verfügung des Gemeinderats Quarten vom 6. September 2007 und die Verfügung des AREG vom 30. August 2007 seien aufzuheben und der Gemeinderat Quarten sei anzuweisen, das Baugesuch mit Ausnahme der Einbauküche zu bewilligen, das AREG sei anzuweisen, dieser Bewilligung die Zustimmung zu erteilen und der Gemeinderat Quarten sei anzuweisen, für die teilweise Beseitigung bzw. Anpassung der Einbauküche und des provisorischen Schopfanbaus eine angemessene neue Frist anzusetzen, alles unter Kosten- und Entschädigungsfolge. Zur Begründung wurde im wesentlichen vorgebracht, bereits vor 1972 sei der Schopf als Badehütte und mithin für



St.Galler Gerichte

Freizeitaktivitäten genutzt worden. Es sei unzutreffend, dass eine vollständige Zweckänderung von einer Nutzung als Abstellraum hin zu einer Wohnnutzung erfolge. Die Isolation des Gebäudes und der Einbau von Dachlukarnen ermögliche keine Wohnnutzung. Die Isolation des Gebäudes sei für sich allein betrachtet weder raumplanerisch noch baupolizeilich relevant. Die sanitären Einrichtungen, Bad mit WC und Dusche gehörten zur Mindestausstattung einer Badehütte und entsprächen modernen Hygieneansprüchen.

Am 26. März 2008 führte das Baudepartement in Anwesenheit der Beteiligten einen Augenschein durch.

Mit Schreiben vom 30. Mai 2008 teilte das Baudepartement den Verfahrensbeteiligten mit, der Rekurrent schlage als Vergleichslösung den Rückbau der Küche und der Dachlukarnen vor. Damit sei weiterhin eine primäre Nutzung des Gebäudes als Ferienhaus möglich, die weit über eine zulässige sekundäre Nutzung als Holz- und Geräteschopf hinausgehe. Es sei daher keine Möglichkeit ersichtlich, das Verfahren aufgrund dieser Vergleichslösung abzuschreiben. Es sei vorgesehen, den Rekurs abzuweisen und die Verfügung des Gemeinderates Quarten vom 6. September 2007 dahingehend zu ergänzen, dass bloss eine sekundäre Nutzung des Gebäudes möglich sei. In Abänderung von Ziff. 3 des Beschlusses des Gemeinderates Quarten vom 6. September 2007 sei auch das WC zu entfernen sowie der Wasser- und der Stromanschluss stillzulegen. Den Verfahrensbeteiligten wurde die Möglichkeit eingeräumt, zur vorgesehenen Ergänzung von Ziff. 3 des Beschlusses des Gemeinderates Quarten Stellung zu nehmen.

Der Gemeinderat Quarten hielt in der Folge an seiner Entscheidung vom 6. September 2007 fest und führte in seiner Stellungnahme vom 2. Juni 2008 aus, der Gemeinderat habe vom Rückbau des WC bewusst abgesehen. Schon seit Jahrzehnten sei das Grundstück als Bademöglichkeit genutzt worden. An den Wochenenden seien mehrere Personen anwesend. Bislang sei die Notdurft in der Natur verrichtet worden, falls das WC des Nachbargebäudes nicht zur Verfügung gestanden sei. Die Toilette mit Anschluss an die öffentliche Kanalisation solle bestehen bleiben.



St.Galler Gerichte

Der Rekurrent hielt in seiner Stellungnahme vom 19. Juni 2008 fest, es bleibe ihm nur der Rekursrückzug, um die auch unter Berücksichtigung der öffentlichen Gewässerschutzinteressen unverständliche reformatio in peius und eine erhebliche Ausweitung der Streitsache zu vermeiden. Damit werde die angefochtene Verfügung vom 6. September 2007 rechtskräftig und vollstreckbar. Es werde beantragt, die Frist für den Rückbau auf Ende Oktober 2008 festzusetzen.

Nachdem der Gemeinderat mit Verfügung vom 20. Juni 2008 die Frist für den Rückbau bis Ende Oktober 2008 erstreckt hatte, zog der Rekurrent sein Rechtsmittel mit Schreiben vom 30. Juni 2008 zurück.

Das Baudepartement entschied am 20. August 2008 über die Angelegenheit. Es schrieb den Rekurs von P.S. ab und erstattete ihm den geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 1'000.-- zurück (Ziff. 1). Ausserdem widerrief es aufsichtsrechtlich die Verfügung des Gemeinderates Quarten vom 20. Juni 2008 sowie Ziff. 3 der Verfügung des Gemeinderates Quarten vom 6. September 2007 und änderte diese dahingehend, dass der Rückbau der Dachlukarnen, der gesamten Isolation, der Küche, des Badezimmers mit WC und Dusche sowie der Installationen (Strom, Wasser) innert sechs Monaten seit Rechtskraft der Verfügung vorzunehmen sei (Ziff. 2). Auf eine Gebühr wurde verzichtet (Ziff. 3).

C./ Mit Eingabe seines Rechtsvertreters vom 5. September 2008 erhob P.S. Beschwerde beim Verwaltungsgericht und beantragte, Ziff. 2 des Entscheids des Baudepartements vom 20. August 2008 sei aufzuheben, unter Kosten- und Entschädigungsfolge. In seiner Beschwerdeergänzung vom 25. September 2008 hält der Beschwerdeführer an seinem Rechtsbegehren fest. Zur Begründung macht er geltend, den Verfahrensbeteiligten sei eine Frist angesetzt worden, um zur vorgesehenen reformatio in peius Stellung zu nehmen. Innert erstreckter Frist habe er seinen Rekurs zurückgezogen. Dieser Rückzug habe bewirkt, dass das Rekursverfahren erledigt und der Streitgegenstand der Rechtsmittelinstanz entzogen worden sei. Die aufsichtsrechtliche Beurteilung der Streitsache sei deshalb ausserhalb des Rekurses in einem separaten Verfahren erfolgt, für welches besondere Eingriffsvoraussetzungen gälten. Die Ankündigung der reformatio in peius sei im Rekursverfahren erfolgt; ein Hinweis, dass sie notfalls aufsichtsrechtlich verfügt werde,



finde sich im Schreiben des Baudepartements vom 30. Mai 2008 nicht. Der Beschwerdeführer habe daher nicht mit aufsichtsrechtlichen Massnahmen rechnen müssen. Indem ausserhalb des Rekursverfahrens aufsichtsrechtliche Massnahmen verfügt worden seien, ohne den Beschwerdeführer vorgängig zu den dazu erforderlichen Voraussetzungen anzuhören, sei ihm das rechtliche Gehör verweigert worden. Auch materiell sei Ziff. 2 des angefochtenen Entscheids unhaltbar. Auf die weiteren Vorbringen in der Beschwerde wird, soweit wesentlich, in den nachstehenden Erwägungen eingegangen.

Die Vorinstanz beantragte in ihrer Vernehmlassung vom 21. Oktober 2008 die Abweisung der Beschwerde. Sie hält fest, der Rekurs sei zugleich Rechtsschutz- und Aufsichtsmittel. Dementsprechend stehe der Rekursinstanz eine umfassende Kognition zu, und sie entscheide, ohne an die Anträge der Parteien gebunden zu sein. Der Beschwerdeführer verkenne die aufsichtsrechtlichen Möglichkeiten einer Rekursinstanz, soweit er vorbringe, mit dem Erlass einer aufsichtsrechtlichen Anordnung sei trotz der angekündigten reformatio in peius nicht zu rechnen gewesen.

Die Politische Gemeinde Quarten teilte in ihrer Vernehmlassung vom 30. Oktober 2008 mit, der Gemeinderat halte an seinem Beschluss vom 6. September 2007 fest und verzichte auf eine weitere Stellungnahme.

Der Beschwerdeführer erhielt Gelegenheit, zur vor-instanzlichen Vernehmlassung Stellung zu nehmen. Dies tat er mit Eingabe seines Rechtsvertreters vom 1. Dezember 2008.

Darüber wird in Erwägung gezogen:

1. Zu prüfen ist zunächst, ob auf die Beschwerde eingetreten werden kann.

Angefochten ist der aufsichtsrechtlich angeordnete Widerruf der Verfügung vom 20. Juni 2008 sowie der Ziff. 3 der Verfügung vom 6. September 2007 und deren Änderung, welche die Anordnung des Rückbaus der Dachlukarnen, der gesamten Isolation, der Küche, des Badezimmers mit WC und Dusche sowie der Installationen von Strom und Wasser innert sechs Monaten seit Rechtskraft der Verfügung zum Gegenstand hat. Aufsichtsrechtliche Anordnungen der Departemente sind



St.Galler Gerichte

grundsätzlich nicht mit Beschwerde beim Verwaltungsgericht anfechtbar (Art. 59bis Abs. 2 lit. a Ziff. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, abgekürzt VRP).

Nach der Praxis ist die Anfechtung des Entscheids einer Aufsichtsbehörde zulässig, wenn im Rahmen eines aufsichtsrechtlichen Verfahrens die Streitsache einer neuen materiellen Prüfung unterzogen wird und eine Verfügung ergeht (vgl. Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, St. Gallen 2003, Rz. 574 mit Hinweisen).

Im vorliegenden Fall besteht die aufsichtsrechtliche Anordnung im Widerruf einer Verfügung des Gemeinderates und in der Änderung einer solchen Verfügung, die den Beschwerdeführer unmittelbar in seinen rechtlich geschützten Interessen berührt. Damit wurde im Rahmen eines aufsichtsrechtlichen Verfahrens eine Verfügung erlassen, welche gestützt auf Art. 59bis Abs. 1 VRP mit Beschwerde beim Verwaltungsgericht anfechtbar ist. Die Beschwerdeeingaben vom 5. und 25. September 2008 entsprechen zeitlich, formal und inhaltlich den gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Auch ist der Beschwerdeführer zur Ergreifung des Rechtsmittels legitimiert (Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Auf die Beschwerde ist daher einzutreten.

2. Die Vorinstanz teilte dem Beschwerdeführer im Rahmen des Rekursverfahrens mit, es sei vorgesehen, den Rekurs abzuweisen und die Verfügung des Gemeinderates vom 6. September 2007 dahingehend zu ergänzen, dass nur eine sekundäre Nutzung des Gebäudes möglich sei, und die Entfernung des WC sowie die Stilllegung des Wasser- und des Stromanschlusses anzuordnen. Dazu wurde dem Beschwerdeführer Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben. Der Beschwerdeführer zog in der Folge den Rekurs zurück, nachdem ihm die Beschwerdebeteiligte bezüglich der Vollzugsfrist eine entsprechende Zusicherung gemacht hatte.

Grundsätzlich war das Baudepartement befugt, eine reformatio in peius vorzunehmen und die Rechtsstellung des Beschwerdeführers zu verschlechtern. Die Vorinstanz war als Rekursbehörde an die Anträge der Beteiligten nicht gebunden (Art. 56 Abs. 1 VRP).



Dies ist grundsätzlich unbestritten. Die Anordnung einer reformatio in peius wurde denn auch dem Beschwerdeführer angezeigt und diesbezüglich das rechtliche Gehör gewährt. Mit dem Rückzug des Rekurses fiel aber das Rechtsmittelverfahren dahin. Mit dem Rückzug des Rechtsmittels wird ein Verfahren gegenstandslos. Sofern die Rückzugserklärung vorbehaltlos erfolgt und gültig ist, hat die Rechtsmittelinstanz lediglich noch die Abschreibung des Rechtsmittels vorzunehmen. Insbesondere ist die Rechtsmittelinstanz nicht befugt, einer Rückzugserklärung deshalb keine Folge zu leisten, weil die festgestellten Rechtsverletzungen ein Einschreiten von Amtes wegen notwendig erscheinen lassen oder weil sie eine reformatio in peius vorzunehmen beabsichtigte. Dadurch würde der in bezug auf die Einleitung und die Beendigung des Verfahrens geltende Dispositionsgrundsatz verletzt. Die Korrektur eines mangelhaften Verwaltungsaktes kann in solchen Fällen nur noch mittels aufsichtsrechtlicher Massnahmen veranlasst werden. Dabei ist aber zu beachten, dass der Rückzug nach Ablauf der Rechtsmittelfrist den betreffenden Verwaltungsakt rechtskräftig werden lässt, weshalb eine allfällige aufsichtsrechtliche Aufhebung oder Änderung nur noch im Rahmen der Vorschriften über den Widerruf gestattet ist (vgl. W.E. Hagmann, Die st. gallische Verwaltungsrechtspflege und das Rechtsmittelverfahren vor dem Regierungsrat, Diss. Zürich 1979, S. 200 f. mit Hinweisen). Der Umstand, dass die Rekursinstanz gleichzeitig auch Aufsichtsinstanz ist, entbindet diese nicht von der Beachtung der dargelegten prozessualen Grundsätze. Der Einwand der Vorinstanz, der Beschwerdeführer verkenne die aufsichtsrechtlichen Möglichkeiten einer Rekursinstanz, welcher zugleich eine aufsichtsrechtliche Funktion zukomme, ist nicht stichhaltig. Wohl herrscht in bezug auf den Streitgegenstand und dessen Umfang *Offizialmaxime*, also der Grundsatz der Rechtsanwendung von Amtes wegen, wobei aber in bezug auf Einleitung und Beendigung des Verfahrens die *Dispositionsmaxime* zur Anwendung kommt. Dem Beschwerdeführer wurde Gelegenheit gegeben, zur beabsichtigten Abweisung des Rekurses und Änderung von Ziff. 3 der Verfügung des Gemeinderates zu seinen Ungunsten Stellung zu nehmen. Die Einladung zur Stellungnahme betraf das Rekursverfahren, nicht ein aufsichtsrechtliches Verfahren. Dem Beschwerdeführer wurde kein aufsichtsrechtliches Einschreiten angekündigt. Nachdem er den Rekurs zurückgezogen hatte, hätte die Vorinstanz im Rahmen ihres aufsichtsrechtlichen Vorgehens den Beschwerdeführer zu den beabsichtigten Massnahmen Stellung nehmen lassen müssen. Indem sie dies unterlassen hat,



verletzte sie den Anspruch des Beschwerdeführers auf rechtliches Gehör und missachtete damit Art. 15 Abs. 2 VRP und Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung (SR 101, abgekürzt BV).

3. Der Beschwerdeführer verzichtete ausdrücklich darauf, einen Antrag auf Rückweisung der Streitsache wegen Verletzung des rechtlichen Gehörs zu stellen und verlangt die materielle Prüfung der angefochtenen Ziff. 2 des Entscheids des Baudepartements bzw. die Aufhebung der angefochtenen Anordnung.

3.1. Zutreffend hält der Beschwerdeführer fest, dass mit dem Rückzug des Rekurses die Verfügung des Gemeinderates Quarten vom 6. Dezember 2007 sowie die Teilverfügung des Amtes für Raumentwicklung und Geoinformation vom 30. August 2007 rechtskräftig geworden sind. Die Erledigung des Rekursverfahrens trat mit dem Rückzug des Rechtsmittels ein; die Abschreibung hatte nur noch deklaratorischen Charakter (vgl. Hagmann, a.a.O., S. 264). Daraus folgt, dass die Verfügung des Gemeinderates Quarten vom 6. September 2007 formell rechtskräftig geworden ist. Das bedeutet einerseits, dass die darin angeordneten Massnahmen umzusetzen sind. Diese sind im vorliegenden Fall nicht mehr zu prüfen.

Zu klären ist allerdings, was gemäss der Verfügung vom 6. September 2007 tatsächlich abzubrechen ist.

3.2. Ist der Verzicht auf den Rückbau des WC rechtskräftig, so ist zu prüfen, inwiefern dieser im aufsichtsrechtlichen Verfahren angeordnet werden kann.

Die aufsichtsrechtliche Anordnung der Vorinstanz, soweit sie nicht bereits in der Verfügung des Gemeinderates enthalten ist, umfasst den Rückbau des WC sowie der Installation von Strom und Wasser. Soweit auch der Rückbau des Badezimmers und der Dusche angeordnet wurde, ergibt sich aus der Verfügung des Gemeinderates, dass dieser auf die Verfügung des AREG verwies, wonach die Dachgauben, die Isolation, die Küche und die Dusche mit WC abgebrochen werden müssten.

3.3. Der Beschwerdeführer macht nicht geltend, es sei für die streitigen Einrichtungen eine Bewilligung zu erteilen. Die Beschwerde richtet sich ausschliesslich gegen die Anordnung des Abbruchs bzw. der Entfernung der Anlagen.



Nach Art. 28 Abs. 1 VRP können Verfügungen durch die erlassende Behörde geändert oder aufgehoben werden, wenn der Widerruf die Betroffenen nicht belastet oder wenn er aus wichtigen öffentlichen Interessen geboten ist. Mit dem Erfordernis der wichtigen öffentlichen Interessen verlangt das Gesetz eine Wertabwägung. Abzuwägen ist das öffentliche Interesse am Widerruf einerseits gegen das schutzwürdige Interesse des Betroffenen an der Aufrechterhaltung der ergangenen Verfügung andererseits. Dass das Gesetz nur wichtige öffentliche Interessen als ausreichend erachtet, um einen Widerruf zu rechtfertigen, macht deutlich, dass das öffentliche Interesse klar überwiegen muss. Bei der Beurteilung fällt vor allem ins Gewicht, dass ein belastender Widerruf stets eine Hintanstellung des Grundsatzes von Treu und Glauben sowie des Erfordernisses der Rechtssicherheit mit sich bringt (vgl. GVP 2007 Nr. 68). Dieses Urteil betraf den Widerruf einer rechtskräftigen Baubewilligung. Im vorliegenden Fall liegt eine ähnliche Sachlage vor. Angefochten ist der Widerruf einer rechtskräftigen Wiederherstellungsverfügung bzw. eines im Rahmen einer solchen Verfügung angeordneten Verzichts auf die Entfernung gewisser Einrichtungen.

Die Vorinstanz hielt fest, die Entfernung aller dem Wohnen dienenden Einrichtungen, insbesondere auch des Badezimmers mit WC sowie der Installationen von Strom und Wasser, sei zweifellos geeignet, eine Wohnnutzung zu unterbinden und die Nutzung des Neubaus im Rahmen der Bestandesgarantie als Abstellraum zu gewährleisten. Eine mildere Massnahme als die Entfernung aller dem Wohnen dienenden Einrichtungen sei in Fällen, in denen illegal Wohnraum ausserhalb der Bauzonen geschaffen worden sei, regelmässig und auch vorliegend nicht ersichtlich. Würde die Nutzung des Neubaus zu Wohnzwecken lediglich mit einer Auflage untersagt, wäre dies nicht nur mit einem erheblichen Kontroll- und Verwaltungsaufwand verbunden, sondern auch die Gefahr eines Missbrauchs wäre gross. Weiter hielt die Vorinstanz fest, soweit der Rekurrent gewässerschutzrechtliche Gründe gegen eine Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands vorbringe, verkenne er, dass weder das eidgenössische noch das kantonale Gewässerschutzrecht eine Nutzung des betroffenen Grundstücks für Freizeitaktivitäten oder das Baden im Walensee untersagen würden.

Der Beschwerdeführer machte im wesentlichen geltend, es sei schikanös, ihm die bestehende Toilette zu verbieten. Er habe seinerzeit die Hütte im Einvernehmen mit der Behörde an die Kanalisation angeschlossen. Es sei nicht ersichtlich, dass



nichtlandwirtschaftliche Bauten ausserhalb des Baugebietes nicht an die öffentliche Kanalisation angeschlossen werden dürften. Unter dem Aspekt der öffentlichen Hygiene und des Gewässerschutzes sei es völlig unverständlich, wenn in eine Hütte auf einer Strandliegenschaft, auf welcher Freizeitaktivitäten unbestrittenermassen zulässig seien, keine Toilette eingebaut werden dürfte. Die Beseitigung der Toilette hätte zur Folge, dass sich die Benützer der Liegenschaft für die Verrichtung der Notdurft in die umliegenden Büsche schlagen oder auf den See hinausschwimmen müssten, was mit der öffentlichen Hygiene und dem Gewässerschutz weit weniger vereinbar wäre als die Toilette in der umstrittenen Baute.

Die Vorinstanz anerkennt, dass das Gewässerschutzrecht die Nutzung des Grundstücks für Freizeitaktivitäten und Baden im See nicht verbietet. Hinsichtlich der Nutzung der Hütte für Freizeitaktivitäten aus raumplanungsrechtlicher Sicht legte sich die Vorinstanz nicht fest. Sie erwog lediglich, dass die Schaffung von Wohnraum nicht zulässig sei. In der Androhung der reformatio in peius hielt sie fest, dass eine sekundäre Nutzung zugelassen werde, ohne konkret darzulegen, was dies bedeutet. Das AREG ging davon aus, dass die Bestandesgarantie für einen als Abstellraum nutzbaren Schopf gelte.

Die bereits vor dem 1. Juli 1972 bestehende Nutzung des Schopfs als Abstellraum ist unbestritten. Entgegen der Vorinstanz lässt sich der vorliegende Streitfall nicht auf die Frage des Vorhandenseins bzw. des Rückbaus von Wohnraum reduzieren. Die Zulassung der Nutzung als Abstellraum kann nicht verhindern und verbietet es auch nicht, dass die Hütte als Badehütte benutzt wird, indem sie zur Unterbringung von Sachen und als Schutz vor plötzlich aufkommendem Regen oder zum gelegentlichen Aufenthalt bzw. zum Ausruhen genutzt wird. Dies ist keine Wohnnutzung und auch keine Nutzung als Ferien- oder Wochenendhaus, und ein Verbot einer solchen geringfügigen Zweckentfremdung von Abstellraum widerspräche überdies der verfassungsrechtlich geschützten Eigentumsgarantie (Art. 26 BV).

Das WC ist im vorliegenden Fall kein Bauteil, welches eine Eignung der Hütte zur Wohnnutzung begründet. Da eine Nutzung des Grundstücks für Freizeitaktivitäten zulässig ist, besteht kein wichtiges öffentliches Interesse, die Belassung des WC's bzw. den Verzicht auf den Abbruch des WC's zu widerrufen. Vielmehr besteht aus



gewässerschutzrechtlichen Gründen ein gewisses öffentliches Interesse, das WC zu belassen. Zu einem WC gehört selbstredend auch ein Lavabo. Dementsprechend ist auch der Widerruf der Zulassung des Wasseranschlusses aufzuheben. Dass die Dusche zu entfernen ist, anerkennt der Beschwerdeführer übrigens selbst (Beschwerdebegründung Ziff. III/1).

Weiter ordnete die Vorinstanz den Rückbau der Elektrizitätsinstallation an. Über diesen Punkt spricht sich die Verfügung des Gemeinderates Quarten nicht aus. Da das Abwasser - dieser Anschluss ist nach der Verfügung des Baudepartements nicht zu entfernen - wegen des Gefälles der Leitung weggepumpt werden muss, erweist sich auch der Stromanschluss als zulässig. Dass damit die Möglichkeit besteht, den Schopf zu beleuchten und Geräte zu betreiben, steht ausser Frage. Diese Möglichkeiten vermögen aber eine Eignung für eine Wohnnutzung bzw. eine Nutzung als Ferien- oder Wochenendhaus nicht zu begründen.

Mit dem Rückbau der Dachgauben, der Isolation, der Fenster (die Hütte ist gemäss Ziff. 4 der Verfügung des Gemeinderates äusserlich wieder in den ursprünglichen Zustand zu versetzen, was die Entfernung der Fenster bedingt), der Küche und der Dusche wird eine Wohnnutzung hinreichend verhindert. Am Bestand des WC's besteht ein öffentliches Interesse, da die Freizeitnutzung der Hütte zulässig ist. Jedenfalls ist kein wichtiges, das genannte öffentliche Interesse sowie die Interessen des Beschwerdeführers überwiegendes öffentliches Interesse ersichtlich, die rechtskräftig gewordene Tolerierung des WC's zu widerrufen. Folglich ist der angefochtene Entscheid des Baudepartements in Ziff. 2 aufzuheben, soweit der Rückbau von WC und Lavabo sowie der Installationen von Strom und Wasser angeordnet wurde. Dies entspricht einer Gutheissung der Beschwerde.

4. Dem Verfahrensausgang entsprechend gehen die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens zulasten des Staates (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidegebühr von Fr. 3'000.-- ist angemessen (Ziff. 382 Gerichtskostentarif, sGS 941.12). Auf die Erhebung ist zu verzichten (Art. 95 Abs. 3 VRP). Dem Beschwerdeführer ist der geleistete Kostenvorschuss von Fr. 3'000.-- zurückzuerstatten.



St.Galler Gerichte

Der Beschwerdeführer hat Anspruch auf eine ausser-amtliche Entschädigung (Art. 98 Abs. 1 und Art. 98bis VRP). Sein Vertreter hat keine Kostennote eingereicht, weshalb die Entschädigung ermessensweise festzusetzen ist (Art. 6 der Honorarordnung für Rechtsanwälte und Rechtsagenten, sGS 963.75, abgekürzt HonO). Im vorliegenden Fall ist eine Entschädigung von Fr. 2'000.-- zuzügl. MWSt angemessen (Art. 22 Abs. 1 lit. b HonO).

Demnach hat das Verwaltungsgericht

zu Recht erkannt:

1./ Die Beschwerde wird gutgeheissen und Ziff. 2 des Entscheids des Baudepartements vom 20. August 2008 aufgehoben, soweit der Rückbau von WC und Lavabo sowie der Installationen von Strom und Wasser angeordnet wurde.

2./ Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von Fr. 3'000.-- gehen zulasten des Staates. Auf die Erhebung wird verzichtet. Dem Beschwerdeführer wird der geleistete Kostenvorschuss von Fr. 3'000.-- zurückerstattet.

3./ Der Staat hat den Beschwerdeführer für das Beschwerdeverfahren mit Fr. 2'000.-- zuzügl. MWSt ausseramtlich zu entschädigen.

V. R. W.

Der Präsident:

Der Gerichtsschreiber:



St.Galler Gerichte

Versand dieses Entscheides an:

- den Beschwerdeführer (durch Rechtsanwalt Dr. H)
- die Vorinstanz
- die Beschwerdebeteiligte

am:

Rechtsmittelbelehrung:

Sofern eine Rechtsverletzung nach Art. 95 ff. BGG geltend gemacht wird, kann gegen diesen Entscheid gestützt auf Art. 82 lit. a BGG innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Schweizerischen Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde erhoben werden.