



Fall-Nr.: B 2017/118
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 05.02.2020
Entscheiddatum: 26.11.2018

Entscheid Verwaltungsgericht, 26.11.2018

Baurecht, Art. 24c RPG, Art. 42 RPV. Im Zusammenhang mit Art. 24c RPG besteht kein Raum für die Anwendung des Vertrauensgrundsatzes, wenn es um die Frage der Zulässigkeit der Erneuerung, der teilweisen Änderung, der massvollen Erweiterung oder des Wiederaufbaus einer ausserhalb der Bauzone liegenden Baute oder Anlage geht. Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone sind entweder legal oder illegal erstellt worden. Eine dritte Kategorie besteht gemäss Bundesgericht nicht. Bei illegal erstellten Bauten ist in erster Linie zu prüfen, ob die Rechtswidrigkeit bloss formeller oder auch materieller Natur ist. Hierzu ist grundsätzlich ein nachträgliches Baubewilligungsverfahren durchzuführen. Kann eine nachträgliche Bewilligung nicht erteilt werden, dürfen solche demnach nicht rechtmässig erstellten Bauten und Anlagen nur soweit unterhalten werden, als die Unterhaltsarbeiten nicht bewilligungspflichtig sind. Die Angelegenheit ist an die Politische Gemeinde zurückzuweisen zur Prüfung unter dem Aspekt, dass das Baugrundstück seit 1. Januar 1988 und nicht erst seit 22. Dezember 1998 in einer Nichtbauzone liegt. Seit 1. Januar 1988 durften bewilligungspflichtige Änderungen an bestehenden Bauten nicht mehr gestützt auf die kommunale Schutzverordnung, sondern nur noch nach Massgabe von Art. 24 RPG bewilligt werden (Verwaltungsgericht, B 2017/118). Auf eine gegen dieses Urteil erhobene Beschwerde trat das Bundesgericht mit Urteil vom 17. Januar 2019 nicht ein (Verfahren 1C_21/2019).

Entscheid vom 26. November 2018

Besetzung

Abteilungspräsident Zürn; Verwaltungsrichterinnen Zindel und Reiter; Gerichtsschreiber Scherrer



St.Galler Gerichte

Verfahrensbeteiligte

A.____ und B.____,

Beschwerdeführer,

vertreten durch Rechtsanwalt Dr. iur. Christoph Bürgi, Blumenbergplatz 1, 9000 St. Gallen,

gegen

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

Vorinstanz,

und

K.____,

Beschwerdegegner,

vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Rony Kolb, Diepoldsauer-strasse 24, Postfach 217, 9443 Widnau,

sowie

Politische Gemeinde X.____, vertreten durch den Gemeinderat,

Beschwerdebeteiligte,

Gegenstand

Baubewilligung und Einspracheentscheid

Das Verwaltungsgericht stellt fest:



A.

a. K.__ ist Eigentümer des Grundstücks Nr. 00__, Grundbuch X.__. Dieses weist eine Fläche von 415 m² auf und liegt zwischen dem F.__-Fluss und der M.__-strasse. Nach dem kommunalen Zonenplan der Gemeinde X.__ ist das Grundstück seit 1998 rund zur Hälfte dem übrigen Gemeindegebiet (üG) und zur anderen Hälfte der Grünzone Freihaltung (GF), somit Nichtbauzonen zugeteilt. Am 6. März 1973 genehmigte das Baudepartement den Schutzzonenplan F.__-Fluss vom 20. Oktober 1970. Dieser wurde mit Erlass der heute geltenden Schutzverordnung (vom Baudepartement am 29. Dezember 1998 genehmigt) aufgehoben und durch letztere ersetzt (Art. 30 lit. a der Schutzverordnung der Gemeinde X.__, act. 13/10/19 sowie [www.ch](http://www.geoportal.ch)). Das Grundstück liegt im kommunalen Baumschutzgebiet und gemäss kantonalem Richtplan in einem Lebensraum-Schongebiet bedrohter Arten. Gemäss Gefahrenkarte/Wassergefahren liegt das Grundstück zum weit überwiegenden Teil und das bestehende Gebäude vollständig im Bereich mittlerer Gefährdung. Das Grundstück ist seit dem Jahr 1964 mit einem Ferienhaus (Vers.-Nr. 01__) überbaut. Am 27. September 1984 bewilligte der Gemeinderat X.__ die Einwandung des Sitzplatzes, am 9. August 1988 die Aufstockung des Ferienhauses um ein Dachgeschoss und am 21. Dezember 1992 den Anbau eines Geräteraums (act. 13/5/42-43, 60-64, 71-75; www.geoportal.ch).

b. K.__ reichte am 7. April 2016 ein Baugesuch zur energetischen Sanierung des Ferienhauses ein. Zeitgleich mit der energetischen Sanierung soll der heute fehlende Witterungsschutz der Tragkonstruktion gewährleistet werden. Gemäss Baugesuchsunterlagen soll das Gebäude mit einer Aussendämmung mit hinterlüfteter Holzverschalung versehen, eine Solaranlage auf der westlichen Dachhälfte installiert, die Fenster erneuert und anstelle der vorhandenen Elektrospeicherheizung ein Pelletofen mit integriertem Speicher eingebaut werden. Ferner werden auf der Südwestseite des Gebäudes zusätzlich zu den bestehenden zwei Parkplätzen zwei neue Parkplätze erstellt. Auf dem Vorplatz wird das Gelände aufgeschüttet und eine Gartenmauer errichtet. Im Nachgang zum Baubewilligungsverfahren reichte der Bauherr korrigierte Pläne ein, auf welchen neu am südwestlichen Rand der Parkierungsfläche ein Stellriemen geplant ist, welcher zur Verringerung der Breite der Parkierungsfläche um 10 cm führt (act. 13/5/6-20).



St.Galler Gerichte

c. Das Baugesuch lag vom 26. April bis 10. Mai 2016 öffentlich auf. Die dagegen eingegangene Einsprache von A.__ und B.__, Eigentümer des südlich angrenzenden Grundstücks Nr. 02__ (act. 13/5/35 und 38), wies der Gemeinderat mit Entscheid vom 8. August 2016 ab. Gleichzeitig bewilligte er das Bauvorhaben unter Auflagen und mit Zustimmung vom 17. Juni 2016 des kantonalen Amtes für Raumplanung und Geoinformation (AREG) (act. 13/5/1, 2, 4). Den dagegen von A.__ und B.__ erhobenen Rekurs wies das Baudepartement (Vorinstanz) mit Entscheid vom 23. Mai 2017 unter Kosten- und Entschädigungsfolge ab (act. 2).

B.

a. Gegen den am 24. Mai 2017 versandten Entscheid der Vorinstanz erhob Rechtsanwalt Dr. Christoph Bürgi für A.__ und B.__ (Beschwerdeführer) mit Eingabe 12. Juni 2017 und Ergänzung vom 14. Juli 2017 Beschwerde bei Verwaltungsgericht mit dem Antrag, der Rekursentscheid und damit die Baubewilligung seien aufzuheben, eventuell sei der Fall an die Vorinstanz zurückzuweisen, unter Kosten- und Entschädigungsfolge (act. 1 und 7).

b. Die Vorinstanz verwies mit Vernehmlassung vom 17. August 2017 auf den angefochtenen Entscheid und beantragte, die Beschwerde sei abzuweisen (act. 12). Die Politische Gemeinde X.__ (Beschwerdebeteiligte) liess sich am 28. September 2017 vernehmen und beantragte die Abweisung der Beschwerde (act. 22). Mit – nach antragsgemäss gewährter Fristerstreckung eingereichter – Eingabe vom 2. Oktober 2017 beantragte Rechtsanwalt Rony Kolb für K.__ (Beschwerdegegner) unter Kosten- und Entschädigungsfolge Nichteintreten auf die Beschwerde, eventualiter deren Abweisung. Ferner verlangte er, das Verfahren sei zufolge Dringlichkeit wegen des Alters des Beschwerdegegners zeitlich vorzuziehen und unverzüglich bzw. so schnell wie möglich zu entscheiden (act. 23).

c. Die Beschwerdeführer nahmen mit Eingabe vom 7. November 2017 Stellung zu den Vernehmlassungen und reichten zusätzliche Beweismittel ein (act. 27 und 28). Der Beschwerdegegner äusserte sich dazu am 23. November 2017. Der Rechtsvertreter der Beschwerdeführer reichte am 27. November 2017 eine Kostennote ein (act. 33).



d. Auf die Erwägungen des angefochtenen Entscheides und die Vorbringen der weiteren Verfahrensbeteiligten zur Begründung ihrer Anträge sowie die Akten wird – soweit wesentlich – in den Erwägungen eingegangen.

Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

1.

1.1. Das Verwaltungsgericht ist zum Entscheid in der Sache zuständig (Art. 59^{bis} Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege; sGS 951.1, VRP). Die Beschwerdeführer, deren Begehren mit dem angefochtenen Rekursentscheid abgewiesen wurden, sind zur Beschwerdeerhebung befugt (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Die Beschwerde wurde mit Eingabe vom 12. Juni 2017 rechtzeitig erhoben und erfüllt zusammen mit der Ergänzung vom 14. Juli 2017 in formeller und inhaltlicher Hinsicht die gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 VRP und Art. 48 VRP). Auf die Beschwerde ist grundsätzlich einzutreten. Gemäss ständiger Rechtsprechung nicht einzutreten ist auf die Beschwerde, soweit damit die Aufhebung der Baubewilligung vom 8. August 2016 verlangt wird, da an Stelle der Baubewilligung der Rekursentscheid getreten ist und die Baubewilligung mit diesem als mitangefochten gilt ("Devolutiveffekt", BGE 134 II 142 E. 1.4; BGer 1C_546/2017 vom 26. Januar 2018 E. 1.2).

1.2. Der Beschwerdegegner beantragt Nichteintreten auf die Beschwerde wegen der – seiner Ansicht nach – eklatanten Verletzung der gesetzlichen Fristenbestimmungen, wobei er nicht bestreitet, dass die Beschwerde mit Eingabe vom 12. Juni 2017 rechtzeitig erhoben worden ist, und auch nicht geltend macht, die Beschwerde sei offensichtlich unzulässig (Art. 39^{bis} Abs. 1 lit. a Ziff. 1 VRP), enthalte keine hinreichende Begründung (Ziff. 2) oder sei querulatorisch oder rechtsmissbräuchlich (Ziff. 3). Entgegen der Auffassung des Beschwerdegegners handelt es sich bei der Ansetzung einer Nachfrist zur Ergänzung der rechtsgültig erhobenen Beschwerde – wofür eine Beschwerdeerklärung nach ständiger Praxis ausreicht (vgl. Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, 2. Aufl. 2003, Rz. 911) – nicht um die Erstreckung einer gesetzlichen Frist. Sodann hat der Beschwerdegegner gegen die ihm zur Kenntnis gebrachte Erstreckung der Nachfrist am 4. Juli 2017 keine Einwendungen



erhoben (act. 6). Die Erstreckung bis 14. Juli 2017 bewegte sich schliesslich im Rahmen des bei der Abwicklung der verwaltungsgerichtlichen Beschwerdeverfahren üblichen Ausmasses. Der gegenüber den Beschwerdeführern erhobene Vorwurf der eklatanten Fristverletzung oder rechtsmissbräuchlichen Verzögerungsabsicht erweist sich damit als unbegründet.

Ferner beantragt der Beschwerdegegner das zeitliche Vorziehen der Beschwerdesache beziehungsweise deren dringliche Behandlung mit dem Hinweis auf sein Alter. Gemäss Art. 30 Abs. 1 lit. d und Art. 33 Abs. 2 VRP kann der Abteilungspräsident eine Beschwerde dringlich erklären. Eine solche Dringlicherklärung war nicht geboten, zumal es sich um eine Bausache – und nicht etwa um eine Angelegenheit, deren rechtliche Regelung wie etwa eine Schulzuteilung keinen Aufschub erträgt – handelt und dem Beschwerdegegner – wie aus der Begründung seiner Anträge erhellt – die Nutzung des Ferienhauses vor wie nach der energetischen Sanierung gleichermassen möglich ist. Eine Verletzung des Beschleunigungsgebots macht der Beschwerdegegner schliesslich – zu Recht – nicht geltend.

1.3. Der Beschwerdegegner bestreitet die Legitimation der Beschwerdeführer, soweit diese sich auf öffentliche Interessen berufen. Nach Art. 64 VRP in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP ist zur Beschwerde berechtigt, wer an der Änderung oder Aufhebung der Verfügung oder des Entscheids ein eigenes schutzwürdiges Interesse dartut. Aus Art. 111 Abs. 1 des Bundesgesetzes über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz, SR 173.110, BGG) ergibt sich, dass die Legitimation im kantonalen Verfahren mindestens im gleichen Umfang wie für die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht gewährleistet sein muss. Verlangt ist nebst der formellen Beschwer (welche gegeben ist; vgl. E. 1.1), dass die Beschwerdeführer über eine spezifische Beziehungsnähe zur Streitsache verfügen und einen praktischen Nutzen aus der Ablehnung oder Änderung des angefochtenen Entscheids ziehen. Ist die Beziehungsnähe gegeben, was auf die Beschwerdeführer als Nachbarn fraglos zutrifft, braucht das Anfechtungsinteresse entgegen der Ansicht des Beschwerdegegners nicht mit dem Interesse übereinzustimmen, das durch die von den Beschwerdeführern als verletzt bezeichneten Normen geschützt wird (Beusch/Moser/Kneubühler, Ausgewählte prozessrechtliche Fragen im Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht, ZBI 2008 S. 15 f.). Nachbarn im baurechtlichen Sinn



können mithin im Rahmen der nach Art. 95 ff. BGG zulässigen Rügen und somit auch vor Verwaltungsgericht die Überprüfung eines Bauvorhabens im Lichte all jener Rechtssätze verlangen, die sich rechtlich oder tatsächlich in dem Sinn auf ihre Stellung auswirken, dass ihnen im Fall des Obsiegens ein praktischer Nutzen entsteht (VerwGE B 2013/153 vom 24. März 2015 E. 2.1, www.gerichte.sg.ch; BGE 137 II 30 E. 2.2.3 und E. 2.3 S. 33 f.; BGer 1C_139/2017 vom 6. Februar 2018 E. 1.7 mit Hinweisen). Damit können sich die Beschwerdeführer entgegen der Ansicht des Beschwerdegegners auch auf öffentliche Interessen berufen. Denn würden sie mit einer der Rügen durchdringen, könnte das Bauvorhaben – mit den damit verbundenen möglichen Auswirkungen auf die Beschwerdeführer und deren Grundstück aufgrund der Ausführung der Bauarbeiten, verringerter Grenz- und Gebäudeabstände und möglicherweise intensiverer Nutzung – nicht wie geplant realisiert werden.

2. Nach Ansicht der Beschwerdeführer ist die Baubewilligung bereits aus formellen Gründen aufzuheben, weil sich bei den Akten der Beschwerdebeteiligten mehrere Pläne befänden, welche erst nach der Bewilligungserteilung erstellt und eingereicht worden seien. Die Beschwerdebeteiligte hält dem entgegen, es seien drei Pläne (Grundriss EG, Nordfassade, Südfassade) am 30. August 2016 bei ihr eingegangen. Die einzige Differenz dieser Pläne zu den aufgelegten Plänen bestehe in der (neu) planlichen Abbildung eines zusätzlichen Stellriemens von 10 cm Höhe auf der Westseite des Baugrundstücks mit der Folge, dass sich die beiden bewilligten Parkplätze in der Breite von je 2.60 m auf je 2.55 m reduzieren, mithin weder eine andere Lage noch eine Vergrösserung erfahren würden (act. 22 sowie act. 13/5/12, 13, 15-18). Davon, dass die Baubewilligung wegen dieser marginalen Änderung aufzuheben wäre oder das Verfahren nach Art. 81 ff. VRP von der Vorinstanz wiederaufzunehmen wäre, kann keine Rede sein.

3. Die Beschwerdeführer sind der Ansicht, das bestehende Gebäude werde entgegen den Angaben in den Baugesuchunterlagen und der Baubewilligung nicht energetisch saniert, sondern faktisch neu gebaut. Dies führen sie – nebst den Baukosten von CHF 350'000 – auf die ihrer Ansicht nach divergierenden masslichen Angaben zurück. Im Brandschutznachweis wird die Dämmstärke der Wände mit 200-250 mm angegeben. Die Aussenwände weisen demnach eine Stärke von insgesamt 277-327 mm auf (act. 13/5/5). Der Architekt führt demgegenüber in der schriftlichen Erläuterung



des Bauvorhabens nur die Masse auf, welche gegen aussen in Erscheinung treten (zusätzliche 70 mm, gemessen ab Aussenkante der bestehenden Tragkonstruktion; act. 13/5/10), somit die äussere Gebäudeabmessung erweitern (act. 13/5/10). Die neue Innendämmung ist in den Baugesuchsplänen weder vermassst, noch im Erläuterungsschreiben angegeben. Diese Massangaben lassen sich nicht mit denjenigen im Brandschutznachweis vergleichen. Es wäre unverhältnismässig, eine Baubewilligung aufzuheben, wenn – wie vorliegend – die Prüfung des Bauvorhabens auf Übereinstimmung mit dem massgebenden Recht trotz allfälliger Mängel in den Baugesuchsunterlagen möglich ist (BGer 1C_663/2015 vom 5. April 2016 E. 2.3). Nach Ansicht der Vorinstanz, welche diese nebst den Akten anhand des Augenscheins erhärten konnte, sowie des AREG führen die baulichen Massnahmen nicht zu wesentlichen Eingriffen in die tragende Konstruktion, zumal das Dach mit Lukarnen, die Böden und die Geschosdecke erhalten bleiben (act. 2 E. 4.3, act. 13/5/4). Dieser Ansicht ist – trotz der erheblichen Baukosten – zuzustimmen; aus den Akten kann nicht auf einen faktischen Neubau geschlossen werden. Der vollständige Abbruch und Wiederaufbau eines bestandesgeschützten Gebäudes ist im Übrigen unter Umständen rechtlich zulässig (vgl. dazu E. 4).

4.

4.1. Die Beschwerdeführer sind der Auffassung, das Gebäude genieße keinen Bestandesschutz, weil die Beschwerdebeteiligte zwar zwischen 1984 und 1992 verschiedene Bewilligungen erteilt habe, diese aber nicht sämtliche vorgenommenen Bauarbeiten und Anpassungen des Gebäudes abdecken würden. Zudem seien verschiedene Vorschriften verletzt worden. Die Einwandung des Sitzplatzes verletze den Gewässerabstand. Ferner fehle die erforderliche kantonale Zustimmung, was die Nichtigkeit der Bewilligungen zur Folge habe. Auch die Unterschreitung des Grenz- und Gebäudeabstands sei missachtet worden. Mit der Bewilligung der Aufstockung um das Dachgeschoss sei die Ausnutzungsziffer bereits ohne Einbezug der Fläche des umwandeten Sitzplatzes überschritten worden. Die Dachaufstockung sei nicht wie bewilligt ausgeführt worden, die Dachgauben seien anders gestaltet und es sei erneut ein gedeckter Sitzplatz geschaffen worden. Zu einem späteren Zeitpunkt seien ohne Bewilligung vorstehende Zierbalken erstellt worden. Der Abbruch der ehemaligen Aussenwand zwischen Wohnraum und Sitzplatz und dessen Integration in den



Hauptraum sei nie bewilligt worden, der verglaste Sitzplatz habe nie über eine Heizung verfügt und sei deshalb zu Unrecht zur vorbestehenden Fläche gezählt worden. Der 1992 bewilligte Anbau des Geräteraums sei grösser als bewilligt erstellt worden. Er unterschreite sowohl den ordentlichen als auch den für Anbauten geltenden Grenzabstand. Dennoch solle unzulässigerweise das bestehende Dach abgebrochen und der Anbau auf 1.80 m erhöht werden. Die Erhöhung der Anbaute habe mit der energetischen Sanierung nichts zu tun. Das Gebäude weise heute keine Heizung auf, die eine ganzjährige Nutzung erlaube, der bestehende Elektrospeicherofen verhindere im Winter lediglich das Gefrieren der Leitungen. Die installierte Gasheizung mit im Freien aufgebauten Gasflaschen habe der Beschwerdegegner auf Intervention der Beschwerdeführer im Herbst 2015 ausser Betrieb nehmen müssen. Der in den Baugesuchsunterlagen als bestehend ausgewiesene Kiesplatz sei nie bewilligt worden. Gemäss Orthofoto aus dem Jahr 2004 hätten sich vor dem Gebäude noch zwei grosse Bäume befunden, diese seien entfernt und der Platz ohne Bewilligung aufgeschüttet und eingekiest worden. Überdies liege das Grundstück in einem Baumschutzgebiet und sei das Fällen von Bäumen mit einem Stammumfang von mehr als 50 cm bewilligungspflichtig. Die Dusche sei nie bewilligt worden; bewilligt worden sei ursprünglich nur ein WC. Mit der nun geplanten Solarthermie-Anlage mit Speicherboiler werde eine deutliche Komfortsteigerung angestrebt. 2014 sei eine erneute Sitzplatzerweiterung zur Seeseite, im Gewässerabstand liegend, vorgenommen worden. Das Haus sei derzeit nicht dazu geeignet, ganzjährig bewohnt zu werden, mit dem Einbau des Pelletofens und des Solarthermie-Panels auf dem Dach werde dies aber der Fall sein.

4.2. Nach Art. 24c des Bundesgesetzes über die Raumplanung (SR 700, RPG) sind bestimmungsgemäss nutzbare Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone, die nicht mehr zonenkonform sind, in ihrem Bestand grundsätzlich geschützt (Abs. 1). Solche Bauten können mit Bewilligung der zuständigen Behörde erneuert, teilweise geändert, massvoll erweitert oder wiederaufgebaut werden, sofern sie rechtmässig erstellt worden sind (Abs. 2). Eine Änderung gilt als teilweise und eine Erweiterung als massvoll, wenn die Identität der Baute oder Anlage einschliesslich ihrer Umgebung in den wesentlichen Zügen gewahrt bleibt. Verbesserungen gestalterischer Art sind zulässig (Art. 42 Abs. 1 der Raumplanungsverordnung, SR 700.1, RPV). Massgeblicher Vergleichszustand für die Beurteilung der Identität ist der Zustand, in dem sich die



Baute oder Anlage im Zeitpunkt der Zuweisung zum Nichtbaugebiet befand (Abs. 2). Abs. 3 von Art. 42 RPV macht zur Beurteilung der Wahrung der Identität u.a. flächenmässige Vorgaben und bestimmt in lit. c, dass bauliche Veränderungen keine wesentlich veränderte Nutzung ursprünglich bloss zeitweise bewohnter Bauten ermöglichen dürfen. Das Anbringen einer Aussenisolation gilt nach Art. 42 Abs. 3 lit. a RPV als Erweiterung innerhalb des bestehenden Gebäudevolumens.

4.3. Vorab ist die Frage zu klären, ob das Ferienhaus – mindestens soweit heute bestehend – rechtmässig erstellt wurde beziehungsweise welcher Zustand des Ferienhauses Besitzstandsgarantie im Sinn von Art. 24c RPG geniesst. Grundvoraussetzung der Besitzstandsgarantie ist, dass die fragliche Baute rechtmässig erstellt oder geändert worden ist, bevor das betreffende Grundstück Bestandteil des Nichtbaugebiets im Sinne des Bundesrechts wurde (Art. 41 Abs. 1 RPV). Während die Vorinstanz mit dem AREG davon ausgeht, das Grundstück sei am 22. Dezember 1998 dem Nichtbaugebiet zugewiesen worden (act. 2 E.4 2 und E. 4.4.5, act. 13/10), vertreten die Beschwerdeführer die Auffassung, in Gemeinden, welche bis am 31. Dezember 1987 nicht über eine den Anforderungen des RPG entsprechende Nutzungsplanung verfügten, habe ab 1. Januar 1988 nur noch das weitgehend überbaute Gebiet als Bauzone gegolten. Ausserhalb dieses Gebietes würden Bauten nur Besitzstandsschutz geniessen, soweit eine Bewilligung nach Art. 24 ff. RPG mit kantonaler Zustimmung vorliege. Andernfalls seien die Bauten formell und materiell rechtswidrig.

4.4. Unter Art. 24c RPG fallen Bauten, die vor der Einführung der Trennung der Bauzonen von den Nichtbauzonen in Übereinstimmung mit dem materiellen Recht erstellt worden sind. Als massgebender Stichtag dieser Trennung gilt gemäss ständiger Rechtsprechung das Inkrafttreten des eidgenössischen Gewässerschutzgesetzes am 1. Juli 1972 (BGE 129 II 396 E. 4.2.1; BGer 1C_312/2016 vom 3. April 2017 E. 2.1 mit Hinweis auf BGer 1C_488/2010 vom 8. September 2011 E. 2.3, in: ZBI 113/2012 S. 271). Unter Art. 24c RPG fallen ferner Bauten, die nach dem 1. Juli 1972 in einer Bauzone errichtet wurden, welche später als Folge einer Zonenplanänderung einer Nichtbauzone zugewiesen wurde oder welche infolge Fristablaufs von Art. 35 Abs. 1 lit. b RPG von Gesetzes wegen nach Art. 36 Abs. 3 RPG seit 1. Januar 1988 zur Nichtbauzone zu rechnen sind. Überdies geniessen Bauten den Besitzstandsschutz



von Art. 24c RPG, wenn sie zwischen dem 1. Juli 1972 und dem Inkrafttreten des RPG am 1. Januar 1980 zwar nicht in einer Bauzone, aber in einem Gebiet errichtet wurden, das innerhalb eines gewässerschutzkonformen Generellen Kanalisationsprojekts (GKP) lag (Muggli, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Bauen ausserhalb der Bauzone, Bern 2017, Rz. 17 zu Art. 24c RPG; Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, Bern 2016, S. 205 ff. sowie FN 644; Bundesamt für Raumentwicklung, Erläuterungen zur RPV und Empfehlungen für den Vollzug [200072001], Teil V. Bewilligungen nach Artikel 24c RPG, Änderungen an zonenwidrig gewordenen Bauten und Anlagen, S. 5, FN 3, www.are.admin.ch/are/de/home/raumentwicklung-und-raumplanung/raumplanungsrecht/bauen-ausserhalb-der-bauzonen/erlaeuterungen-zur-rpv-und-empfehlungen-fuer-den-vollzug--2000-2.html). Obiges muss analog für Bauten gelten, die vor dem 1. Juli 1972 rechtmässig erstellt und in der Übergangsphase bis 31. Dezember 1987 – in einer altrechtlichen Bauzone liegend – baulich rechtmässig erweitert wurden.

4.5. Seit dem 1. Januar 1988 haben altrechtliche, nicht bundesrechtskonforme Nutzungspläne ihre bundesrechtliche Wirkung verloren und es kommt Art. 36 Abs. 3 RPG direkt zur Anwendung. Seither gilt, solange keine bundesrechtskonformen Bauzonen bestehen und das kantonale Recht nichts anderes vorsieht, nur noch das weitgehend überbaute Gebiet als Bauzone. Ob eine den Anforderungen des Bundesrechts genügende Bauzone vorliegt oder nicht, ist nicht parzellen- oder quartierweise zu beurteilen, sondern anhand der damaligen Nutzungsplanung der Gemeinde insgesamt. Diese muss als Ganzes den Anforderungen des RPG genügt haben (Art. 35 Abs. 1 lit. b und Abs. 3 in Verbindung mit Art. 36 Abs. 3 RPG; BGE 118 Ib 38 E. 4; BGE 122 II 326 E. 5; Hänni, a.a.O., S. 151, FN 354 und S. 205; Ruch, a.a.O., Rz. 30 zu Art. 36 RPG). Der Begriff des weitgehend überbauten Gebiets wurde von der Rechtsprechung gleich wie derjenige in Art. 15 RPG in dessen Fassung vor dem 1. Mai 2014 ausgelegt und in beiden Fällen eng verstanden (Ruch, a.a.O., Rz. 33). Das weitgehend überbaute Gebiet umfasst im Wesentlichen den geschlossenen Siedlungsbereich mit eigentlichen Baulücken. Ob ein Grundstück im weitgehend überbauten Gebiet liegt, beurteilt sich gebietsbezogen, parzellenübergreifend, anhand der gesamten bestehenden Siedlungsstruktur. Überbautes Gebiet in diesem Sinn liegt nur vor, soweit die bereits vorhandene Überbauung Siedlungscharakter aufweist; ausschlaggebend dafür sind das Ausmass, in dem sich Art und Nutzung der Bauten



von der Bewirtschaftung des Umlandes gelöst haben, eine geschlossene Überbauung darstellen, erschlossen und miteinander oder den übrigen Bauzonen verbunden sind und eine öffentliche Infrastruktur besteht. Dies ist in der Regel zu verneinen für periphere Gebiete, selbst wenn dort schon eine gewisse Bautätigkeit eingesetzt hat (BGer 1C_252/2012 vom 12. März 2013 E. 6.1 mit weiteren Hinweisen; Riva, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [Hrsg.], a.a.O., Rz. 183 zu Art. 5 RPG). Bauten und Anlagen, die in einer altrechtlichen Bauzone liegen und nicht in Gebieten, die im Sinn von Art. 36 Abs. 3 RPG als weitgehend überbaut gelten, können somit nur unter den Voraussetzungen von Art. 24 ff. RPG bewilligt werden (Waldmann/Hänni, Stämpflis Handkommentar Raumplanungsgesetz, Bern 2006, Rz. 8 zu Art. 35).

4.6. Vor der Zonenplanänderung vom 22. Dezember 1998 galt in Bezug auf das Grundstück des Beschwerdegegners, soweit aus den Akten ersichtlich, in raumplanerischer Hinsicht ausschliesslich der vom Baudepartement am 6. März 1973 genehmigte Schutzzonenplan F.__-Fluss vom 6. März 1973 mit den zugehörigen besonderen Vorschriften (besV, act. 8/13a sowie act. 13/10/1 und 8). Bei den Akten befinden sich verschiedene Versionen der besonderen Vorschriften zu diesem Schutzzonenplan: Die Beschwerdeführer liessen eine offenbar noch auf die Rechtslage vor Erlass des ersten kantonalen Baugesetzes gestützte Fassung einreichen (act. 8/13a mit Erlassdatum), während in den Vorakten des AREG eine auf Art. 99 des damaligen kantonalen Baugesetzes (sGS 731.1; aBauG) gestützte Version vorhanden ist (act. 13/10/1 und 8 ohne Erlassdatum). Erstere bestimmt in Art. 4/Zonenvorschriften/ Zonierung, das vom Schutzzonenplan erfasste Gebiet gelte als übriges Gemeindegebiet (Abs. 1). Nach Abs. 2 war die Gemeinde nicht verpflichtet, im Schutzzonenplangebiet die Erschliessung selbst vorzunehmen oder Kosten an die Erschliessung zu leisten. Letztere Fassung der besonderen Vorschriften zum Schutzzonenplan weist in Art. 4 nur diesen, mit Abs. 2 der erstgenannten Fassung identischen Wortlaut auf; Abs. 1 fehlt. Im Übrigen stimmen die beiden Versionen soweit hier interessierend überein. Demnach bezweckte der Schutzzonenplan den Schutz des Mündungsgebietes des F. Flusses vor unkontrollierter Überbauung und die Erhaltung der Seeufer und Riedgebiete mit ihrem ursprünglichen Pflanzen- und Tierbestand (Art. 1 besV). Der Schutzzonenplan ersetzte im von ihm umfassten Gebiet den Zonenplan der Gemeinde X.__ vom 5. März 1963 (Art. 3 Abs. 2 besV). Das Grundstück des Beschwerdegegners – fernab des Siedlungsgebiets zwischen der an den F.__-



Fluss angrenzenden Grünzone und der Landwirtschaftszone gelegen – befand sich gemäss Schutzzonenplan in der Zone D. Dort waren eingeschossige Wohnbauten mit einer maximalen Ausnützung von 0.1 gestattet (Art. 14 Abs. 1 besV). Art. 14 Abs. 2 besV regelte zudem die zulässigen Gebäudeabmessungen sowie den Grenzabstand. Diese Schutzverordnung wurde mit Erlass des Zonenplans und der neuen Schutzverordnung am 22. Dezember 1998 aufgehoben und das Gebiet dem übrigen Gemeindegebiet sowie der Freihaltezone, beides Nichtbauzonen, zugewiesen. Wie sich bereits aus dem Regelungszweck (Art. 1 besV) ergibt, handelte es sich bei dieser Schutzzone – wie dies auch bei den Schutzzonen nach Art. 17 RPG der Fall ist, soweit diese nicht eine Bauzone überlagern (Jeannerat/Moor, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [Hrsg.], a.a.O., Rz. 9 zu Art. 17 RPG) – nicht um eine den Anforderungen des RPG genügende Bauzone. Seit Ablauf der in Art. 35 Abs. 1 lit. b RPG festgelegten Frist von acht Jahren seit Inkrafttreten des Raumplanungsgesetzes ist der Perimeter der Schutzverordnung somit zur Nichtbauzone zu zählen. Referenzzeitpunkt für die Anwendung von Art. 24c RPG ist somit der rechtmässige Bestand am 1. Januar 1988 und nicht derjenige am 22. Dezember 1998.

4.7. In Bezug auf die von den Beschwerdeführern bereits vor Vorinstanz angeführten Rügen, wonach nicht alle Erweiterungen des Gebäudes bewilligt worden seien, erwog die Vorinstanz, der bauliche Zustand sei den Beschwerdeführern seit sehr vielen Jahren bekannt und sie hätten nach dem Grundsatz von Treu und Glauben längst Einsprache erheben müssen, sofern die damaligen Bewilligungsverfahren tatsächlich formell mangelhaft gewesen sein sollten. Es widerspreche dem Grundsatz von Treu und Glauben, erst im Jahr 2016 – im Rahmen der geplanten energetischen Sanierung des Ferienhauses – die formelle und materielle Rechtmässigkeit der damals erteilten Bewilligungen in Frage zu stellen. Die Rügen seien verspätet und die in den Jahren 1984 bis 1992 erteilten Baubewilligungen in formelle Rechtskraft erwachsen (act. 2 E. 4.1.3). Im Zusammenhang mit Art. 24c RPG besteht kein Raum für die Anwendung des Vertrauensgrundsatzes, wenn es um die Frage der Zulässigkeit der Erneuerung, der teilweisen Änderung, der massvollen Erweiterung oder des Wiederaufbaus einer ausserhalb der Bauzone liegenden Baute oder Anlage geht. Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone sind entweder legal oder illegal erstellt worden. Eine dritte Kategorie besteht gemäss Bundesgericht nicht. Bei illegal erstellten Bauten ist in erster Linie zu prüfen, ob die Rechtswidrigkeit bloss formeller oder auch materieller Natur ist.



Hierzu ist grundsätzlich ein nachträgliches Baubewilligungsverfahren durchzuführen (BGer 1A.17/2004 vom 19. Mai 2004 E. 2.2.5). Kann eine nachträgliche Bewilligung nicht erteilt werden, dürfen solche demnach nicht rechtmässig erstellten Bauten und Anlagen nur soweit unterhalten werden, als die Unterhaltsarbeiten nicht bewilligungspflichtig sind (Waldmann/Hänni, a.a.O., Rz. 4 zu Art. 24c RPG; BGer 1C_514/2011 vom 6. Juni 2012 E. 5.4). Gilt vorliegend nicht der 22. Dezember 1998 als Referenzzeitpunkt, sondern der 1. Januar 1988, geniessen alle baulichen Veränderungen des Gebäudes sowie von dessen Umgebung, die ohne oder – ab 1. Januar 1988 – nur mit Bewilligung der Beschwerdebeteiligten, ohne kantonale Zustimmung, vorgenommen wurden, keinen Bestandesschutz, es sei denn, sie können nachträglich bewilligt werden. Soweit bauliche Änderungen des heute bestehenden Gebäudes einschliesslich dessen Umgebung auch nachträglich nicht bewilligt werden können, gelangt Art. 24c RPG somit unabhängig davon nicht zur Anwendung, ob die Beschwerdeführer den baurechtswidrigen Zustand schon früher hätten rügen können oder nicht.

4.8. Bei dieser Sach- und Rechtslage ist der angefochtene Entscheid aufzuheben und die Sache an die Beschwerdebeteiligte zurückzuweisen (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 1029). Diese hat den Sachverhalt neu unter dem Aspekt zu prüfen, dass das Baugrundstück seit dem 1. Januar 1988 und nicht erst seit 22. Dezember 1998 in einer Nichtbauzone liegt. Seit 1. Januar 1988 durften bewilligungspflichtige Änderungen an bestehenden Bauten nicht mehr gestützt auf die kommunale Schutzverordnung, sondern nur noch nach Massgabe von Art. 24 f. RPG bewilligt werden. Bei der Neuprüfung hat die Beschwerdebeteiligte zu berücksichtigen, dass rechtswidrig errichtete oder geänderte Bauten ausserhalb der Bauzone keinen Bestandesschutz im Sinn von Art. 24c RPG geniessen und nur unterhalten werden können, soweit dies mit bewilligungsfrei zulässigen Massnahmen geschieht (BGer 1C_514/2011 vom 6. Juni 2012 E. 5.4). Soweit die nach dem 1. Januar 1988 ohne kantonale Zustimmung vorgenommenen Änderungen (insbesondere Dachaufstockung, Anbau Geräteraum) nachträglich bewilligt werden können, ist überdies zu beachten, dass von der Möglichkeit, zonenwidrige Bauten teilweise zu ändern, nur einmal Gebrauch gemacht werden darf (BGE 127 II 215 E. 3.a).



4.9. Auch die Frage der Identität der Baute beurteilt sich neu nach dem Referenzzeitpunkt am 1. Januar 1988. Dazu ergibt sich Folgendes: Nach Art. 42 Abs. 1 RPV gilt eine Änderung als teilweise und eine Erweiterung als massvoll, wenn die Identität der Baute einschliesslich ihrer Umgebung in den wesentlichen Zügen gewahrt bleibt. Verbesserungen gestalterischer Art sind zulässig. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts wird die Identität einer Baute unter Umständen dann nicht mehr gewahrt, wenn mit dem Bauvorhaben eine Nutzungsintensivierung beispielsweise von einem Sommerhaus in ein ganzjährig bewohnbares Einfamilienhaus einhergeht, wobei das Bundesgericht eine solche Nutzungsintensivierung für sich allein betrachtet nicht als vorn vornherein unzulässig erachtet. Vielmehr müssen weitere Umstände vorliegen, welche dazu führen, dass die Identität bzw. Wesensgleichheit der Baute nicht mehr in den wesentlichen Zügen gewahrt wird (BGer 1C_312./2016 vom 3. April 2017 E. 4.2 f.). Vorliegend soll ein Holzhaus, welches praktisch keine Wärmedämmung und keinen Witterungsschutz aufweist, mit einer aussen- sowie einer innenliegenden Dämmung und einem Witterungsschutz versehen werden. Über die aussenliegende Dämmung soll neu eine vertikale Holzlattung (bestehend: horizontale Lattung des Dachgeschosses und des eingewandeten Sitzplatzes; verputzte Ausfachungen zwischen der Holzkonstruktion im übrigen Teil des Erdgeschosses; act. 13/18 sowie 13/5/10) mit ca. 25 mm Stärke und eine Holzschalung mit ebenfalls 25 mm Stärke als Witterungsschutz montiert werden. Auch das Dach wird innen- und aussenseitig nachgedämmt (act. 13/5/10). Überdies werden die Fensteröffnungen neu gestaltet (act. 13/5/18) und im Obergeschoss ein Fenster zu einer Fenstertüre erweitert (act. 13/5/19). Hinzu kommen die Änderungen an der Umgebung. All diese Änderungen führen dazu, dass das ursprünglich einfache, unbeheizte Sommerhaus neu beheizt und ganzjährig bewohnt werden kann. Ob das Bauvorhaben unter diesen Umständen die Identität wahrt, hängt massgeblich davon ab, ob die nach dem Referenzzeitpunkt errichtete Aufstockung des Ferienhauses um ein Dachgeschoss sowie der Anbau eines Geräteraums und allfällige weitere Änderungen des Gebäudes und der Umgebung im Lichte von Art. 24 ff. RPG rechtmässig bewilligt wurden oder nicht beziehungsweise nachträglich bewilligt werden können.

4.10. Soweit die Beschwerdeführer in Bezug auf den Grenz- und Gebäudeabstand rügen, das Anbringen einer Aussenisolation lasse sich nicht mehr unter Art. 77^{bis} Abs. 1 BauG subsumieren, ist ihnen nicht zu folgen. Mit der Vorinstanz (act. 2 E. 5) ist



festzuhalten, dass die zusätzliche Unterschreitung des Grenz- und Gebäudeabstands durch das innen- und aussenseitige Anbringen einer Isolation keine wesentliche Verstärkung der Rechtswidrigkeit herbeiführt.

4.11. Soweit die Beschwerdeführer die Verletzung des Gewässerabstands durch die Einwandung des Sitzplatzes beanstanden, ist auf den Amtsbericht des kantonalen Tiefbauamtes vom 20. Januar 2017 (Beilage zu act. 13/12) zu verweisen. Das heute bestehende Gebäude befindet sich demnach vollständig ausserhalb des 25 m-Abstandes des im Zeitpunkt des Amtsberichts anwendbaren und bis 30. September 2017 in Kraft gewesenen Art. 59 Abs. 1 aBauG. Ob auch der (gemäss Übergangsbestimmungen allerdings nur noch bis 31. Dezember 2018 anwendbare) übergangsrechtlich geltende Abstand von 20 m (vgl. Übergangsbestimmungen zur Änderung vom 4. Mai 2011 der Gewässerschutzverordnung, SR 814.201, GSchV) eingehalten ist, ist dem Amtsbericht nicht zu entnehmen. Im Rahmen der Neubeurteilung ist auch diese Frage zu klären. Dabei ist allerdings darauf hinzuweisen, dass Art. 41c GSchV im Anwendungsbereich von Art. 24c RPG keine eigenständige Bedeutung zukommt (BGer 1C_345/2014 vom 17. Juni 2015 E. 4.1.3 zu Art. 41c Abs. 2 GSchV in der alten, inzwischen aufgehobenen Fassung).

5. Bei diesem Ausgang des Verfahrens – der angefochtene Entscheid ist aufzuheben und die Angelegenheit mit ergebnisoffenem Ausgang zur neuen Beurteilung an die Beschwerdebeteiligte zurückzuweisen – sind sowohl die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens als auch diejenigen des Rekursverfahrens (CHF 4'000) dem Beschwerdegegner aufzuerlegen (Art. 95 Abs. 1 VRP; VerwGE B 2017/76 vom 16. August 2018 E. 5). Eine Entscheidgebühr von CHF 3'500 für das Beschwerdeverfahren ist angemessen (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12). Den Beschwerdeführern ist der im Beschwerdeverfahren geleistete Kostenvorschuss von CHF 3'500 zurückzuerstatten. Die Vorinstanz ist anzuweisen, den Beschwerdeführern den von ihnen im Rekursverfahren geleisteten Kostenvorschuss von CHF 1'000 zurückzuerstatten.

5.1. Die Beschwerdeführer, welche das Rekursverfahren selbständig führten, haben Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung im Beschwerdeverfahren (Art. 98 Abs. 1, Art. 98^{bis} und Art. 98^{ter} VRP, letzterer in Verbindung mit Art. 106 Abs. 1 und



Art. 107 Abs. 2 der Schweizerischen Zivilprozessordnung, SR 272). In der Verwaltungsrechtspflege beträgt das Honorar pauschal CHF 1'000 bis 12'000 vor Verwaltungsgericht, Verwaltungsrekurskommission und Versicherungsgericht (Art. 22 Abs. 1 lit. a und b der Honorarordnung für Rechtsanwälte und Rechtsagenten, sGS 963.75, HonO). Innerhalb des für eine Pauschale gesetzten Rahmens wird das Grundhonorar nach den besonderen Umständen, namentlich nach Art und Umfang der Bemühungen, der Schwierigkeit des Falles und den wirtschaftlichen Verhältnissen der Beteiligten bemessen (Art. 19 HonO). Nach der Praxis müssen Gericht und Verwaltungsbehörden eingehend begründen, wenn sie die Honorarpauschalen unterschreiten oder wenn sie sich über die Vorbringen, mit denen ein ausserordentlicher Aufwand geltend gemacht wird, hinwegsetzen. Ansonsten müssen die Gründe für Kürzungen der Kostennote nur summarisch dargelegt werden, und der Vertreter braucht nicht vorgängig angehört zu werden (R. Hirt, Die Regelung der Kosten nach st. gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, Lachen SZ/St. Gallen 2004, S. 208). Der Rechtsvertreter der Beschwerdeführer beantragt gemäss Kostennote (act. 33) für das Beschwerdeverfahren ein Pauschalhonorar von CHF 11'500, zuzüglich 4% Barauslagen und 8% Mehrwertsteuer, insgesamt CHF 12'916.80. Einen konkreten Nachweis über den getätigten Aufwand, namentlich einen Zeitaufschrieb, hat der Rechtsvertreter nicht ins Recht gelegt. Der Aufwand, der den Ansatz für das Pauschalhonorar von CHF 12'000 bis auf CHF 500 ausschöpft, ist daher nicht konkret nachvollziehbar und wäre im Übrigen lediglich eines der für die Festlegung der pauschalen Entschädigung massgebenden Kriterien (vgl. VerwGE B 2010/19 vom 1. Juli 2010 E. 2.4; B 2014/214 vom 27. November 2015 E. 4.2.1). Eine ausseramtliche Entschädigung in der Höhe von CHF 6'000 (einschliesslich des vom Rechtsvertreter geltend gemachten Zuschlags für den Beizug erst im Verfahren vor Verwaltungsgericht) erscheint vorliegend angemessen. Hinzu kommen Barauslagen von CHF 240 (vier Prozent von CHF 6'000, Art. 28^{bis} Abs. 1 HonO) und – die anwaltlichen Leistungen wurden im Wesentlichen vor dem 1. Januar 2018 erbracht – acht Prozent Mehrwertsteuer (Art. 29 HonO; Ziff. 2.1 der MWST-Info 19 zur Steuersatzänderung per 1. Januar 2018, www.estv.admin.ch).

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht auf dem Zirkulationsweg zu Recht:



St.Galler Gerichte

- 1.** Die Beschwerde wird gutgeheissen, soweit darauf einzutreten ist. Der angefochtene Entscheid wird aufgehoben und die Sache zu neuem Entscheid im Sinn der Erwägungen an die Beschwerdebeteiligte zurückgewiesen.
- 2.** Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von CHF 3'500 sowie die amtlichen Kosten den Rekursverfahrens von CHF 4'000, insgesamt CHF 7'500, bezahlt der Beschwerdegegner. Den Beschwerdeführern wird der von ihnen im Beschwerdeverfahren geleistete Kostenvorschuss von CHF 3'500 zurückerstattet. Die Vorinstanz wird angewiesen, den Beschwerdeführern den von ihnen im Rekursverfahren geleisteten Kostenvorschuss von CHF 1'000 zurückzuerstatten.
- 3.** Der Beschwerdegegner entschädigt die Beschwerdeführer für das Beschwerdeverfahren mit CHF 6'240 zuzüglich acht Prozent Mehrwertsteuer.

Der Abteilungspräsident

Der Gerichtsschreiber

Zürn

Scherrer