



Fall-Nr.: B 2023/218
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 25.09.2024
Entscheiddatum: 12.08.2024

Entscheid Verwaltungsgericht, 12.08.2024

Baurecht. Zweckänderung einer landwirtschaftlichen Wohnbaute. Nicht Art. 24c RPG, sondern Art. 24a RPG ist auf die Zweckänderung einer altrechtlichen Wohnbaute in der Landwirtschaftszone, bei der die vorhandene Betriebsleiterwohnung oder das vorhandene Altenteil als solche – und damit zonenkonform – genutzt wird, anwendbar. Die Änderung des bisherigen zonenkonformen in einen zonenfremden Zweck würde zu erheblichen immissionsschutzrechtlichen Beeinträchtigungen der landwirtschaftlichen Nutzung des übrigen Grundstücks und damit zu neuen raumwirksamen Auswirkungen im Sinn von Art. 24a Abs. 1 lit. a RPG führen. Die Zweckänderung ist deshalb unzulässig. (Verwaltungsgericht, B 2023/218)

Entscheid vom 12. August 2024

Besetzung

Abteilungspräsident Brunner; Verwaltungsrichterin Zindel, Verwaltungsrichter Steiner;
Gerichtsschreiber Geertsen

Verfahrensbeteiligte

A.____,

Beschwerdeführerin,

vertreten durch Rechtsanwältin M.A. HSG Nicole Aimée Bauer, BNF Rechtsanwälte,
Rosenbergstrasse 85, Postfach, 9001 St. Gallen,

gegen



Bau- und Umweltdepartement des Kantons St. Gallen, Lämmlisbrunnenstrasse 54,
9001 St. Gallen,

Vorinstanz,

B.__,

C.__,

Beschwerdegegner,

beide vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Werner Rechsteiner, FRT Rechtsanwälte &
Notare, Unterer Graben 1, Postfach 637, 9001 St. Gallen,

Politische Gemeinde Z.__,

Beschwerdebeteiligte,

Gegenstand

Baubewilligung (Zweckänderung und Abparzellierung Wohnhaus)

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A.

A.a.

A.__, Z.__, ist Eigentümerin der Grundstücke Nr. 0000_ und Nr. 0001_, Grundbuch
Z.__, in der D.__ 001_ in Z.__. Das Grundstück liegt gemäss geltendem Zonenplan der
Gemeinde Z.__ in der Landwirtschaftszone. Es ist mit einem Wohnhaus (Vers.-
Nr. 0002_) mit angebauter Scheune (Vers.-Nr. 0003_), einem Unterstand (Vers.-
Nr. 0004_) sowie einer zum Abbruch bewilligten Remise (Vers.-Nr. 0005_) überbaut. Im
Hofbereich liegt eine in Betrieb stehende Jauchegrube. Das Grundstück Nr. 0000_
weist insgesamt eine Fläche von 123'892 m² auf. Zusammen mit dem Grundstück
Nr. 0001_ beträgt die im Eigentum der Beschwerdeführerin stehende
landwirtschaftliche Nutzfläche rund 16,5 ha. Ein Grossteil des Wieslands ist
Fruchtfolgefläche und liegt gemäss kantonalem Richtplan im Landschaftsschutzgebiet



St.Galler Gerichte

(siehe hierzu die diesbezüglich unbestrittene Sachverhaltsdarstellung in act. 2, lit. A, sowie act. 7, Rz 12 f., und das Schreiben des Landwirtschaftsamts vom 17. April 2020, act. 16, S. 1 unten, der sich in act. 11.8 befindenden «schwarzen Mappe»).

A.b.

Am 29. März 2016 schloss A.__ mit ihrem Sohn C.__ einen frühestens auf den 30. April 2061 (ordentlich) kündbaren Pachtvertrag über die Nutzung des Grundstücks Nr. 0000__ (bezüglich der übrigen Dauerwiesen, der extensiv genutzten Wiesen, der Weide und der Scheune [Vers.-Nr. 0003_] ab. Wie vereinbart, ist im Jahr 2017 B.__ anstelle seines Vaters (C.__) in den Pachtvertrag eingetreten (act. 7, Rz 20; siehe zum Pachtvertrag act. 8.6).

A.c.

A.__ stellte am 5. Juni 2020 bei der Gemeinde Z.__ das Gesuch um Umnutzung des Wohnhauses (Vers.-Nr. 0002_; Grundstück Nr. 0000_) von landwirtschaftlichem in nichtlandwirtschaftliches Wohnen samt Abparzellierung einer Grundstücksfläche von 911.51 m², um das Wohnhaus ihren Töchtern übereignen zu können (act. 14 ff. der sich in act. 11.8 befindenden «schwarzen Mappe»). Sie reichte u.a. ein Schreiben des Landwirtschaftsamts vom 17. April 2020 ein, worin dieses sich im Rahmen einer Vorprüfung positiv zum Vorhaben äusserte (act. 16 der sich in act. 11.8 befindenden «schwarzen Mappe»).

A.d.

Innert der Auflagefrist erhoben B.__ und C.__ am 25. August 2020 privat- und öffentlich-rechtliche Einsprache und beantragten, das Gesuch von A.__ sei abzuweisen (act. 9 der sich in act. 11.8 befindenden «schwarzen Mappe»).

A.e.

Nachdem das Amt für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG) mit raumplanungsrechtlicher Teilverfügung vom 4. Dezember 2020 die Zustimmung zu der von A.__ beantragten Umnutzung erteilt hatte (act. 3 der in act. 11.8 befindlichen Baugesuch-Akten), bewilligte der Gemeinderat Z.__ mit Beschluss vom 17. November 2021 die Abparzellierung auf dem Grundstück Nr. 0000__ und wies die dagegen von B.__ und C.__ erhobenen Einsprachen ab (Beilage zu act. 11.1).

B.

Dagegen erhoben B.__ und C.__ am 27. Dezember 2021 Rekurs beim Bau- und Umweltdepartement (BUD), den sie am 18. Januar 2022 ergänzend begründeten. Sie beantragten die Aufhebung des Gemeinderatsbeschlusses vom 17. November 2021 und der raumplanungsrechtlichen Teilverfügung vom 4. Dezember 2020. Das Baugesuch von A.__ sei abzuweisen (act. 11.1 und act. 11.3).



A.__ (Schreiben vom 5. Februar 2022, act. 11.5), die Gemeinde Z.__ (Stellungnahme vom 21. Februar 2022, act. 11.8) und das AREG (Stellungnahme vom 18. März 2022, act. 11.12) beantragten (sinngemäss) die Abweisung des Rekurses. Am 25. Januar 2023 führte das BUD einen Augenschein durch (siehe das Protokoll vom 27. Januar 2023 samt Fotografien, act. 11.22), dem ein weiterer Schriftenwechsel folgte (act. 11.27 ff.).

Mit Entscheid Nr. 93/2023 vom 27. September 2023 hiess das BUD den Rekurs von B.__ und C.__ gut. Es hob den angefochtenen Beschluss des Gemeinderates vom 17. November 2021 sowie die raumplanungsrechtliche Teilverfügung des AREG vom 4. Dezember 2020 auf; unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten von A.__. Zur Begründung führte es zusammengefasst aus, mit dem umstrittenen Vorhaben solle bestehender landwirtschaftlicher Wohnraum ohne bauliche Massnahmen zu zonenfremdem Wohnraum umgenutzt werden. Auf altrechtliche Wohnbauten in der Landwirtschaftszone, bei der die vorhandene Betriebsleiterwohnung oder das vorhandene Altenteil als solche genutzt werden, sei – entgegen der Sichtweise des AREG – nicht Art. 24c RPG, sondern Art. 24a RPG anwendbar. Würde das Wohnhaus abparzelliert, hätte ein Landwirtschaftsbetrieb aufgrund seiner möglichen Grösse ohne Weiteres Anspruch auf einen Neubau (sowohl für eine Ökonomiebaute als auch allenfalls für zusätzlichen Wohnraum) am Standort in Z.__. Ein solches Vorgehen würde insbesondere der raumplanungsrechtlichen Zielsetzung zuwiderlaufen und widerspreche auch dem zentralen Trennungsgrundsatz. Ausserdem führe allein schon die unmittelbare Nähe zwischen (zonenfremdem) Wohnen und der landwirtschaftlichen Nutzung der mit dem Wohnhaus zusammengebauten und teilweise nur durch eine einfache Bretterwand getrennten Scheune mit den verwinkelten Strukturen zu absehbaren Problemen sowohl für die Bewohner des Wohnhauses als auch den Landwirtschaftsbetrieb, etwa hinsichtlich absehbarer Immissionen. Sodann gestalte sich die Erschliessung mit der Zufahrt zur Garage über den Hofbereich sowie der geplanten Abtrennung des Zugangs bei der Scheune (ehemaliger Pferdestall) als problembehaftet. Hinzu komme, dass auch die geplante Grenzziehung im Osten über den Zufahrtsweg hinaus in die landwirtschaftliche Ackerfläche nicht praktikabel sei. Im Übrigen könne auch die bloss einige Meter vom Vorgarten des Hauses entfernte Jauchegrube die geplante zonenfremde Wohnnutzung beeinträchtigen. Schliesslich wären vorliegend wohl auch die Mindestabstände bezüglich Geruchsimmissionen – zumindest hinsichtlich der angebauten Scheune – nicht eingehalten. Insgesamt seien vom umstrittenen Vorhaben klarerweise neue Auswirkungen auf Raum, Erschliessung und Umwelt zu erwarten. Zudem führe das vorliegende Vorhaben zum klassischen Fall einer nichtlandwirtschaftlichen Nutzungsinsel im landwirtschaftlich geprägten «Weiler» Sittenhueb, was gesetzeswidrig wäre (act. 2, insbesondere E. 4.5 ff.).



C.

Am 12. Oktober 2023 erhob A.___ (fortan Beschwerdeführerin) gegen den Rekursentscheid des BUD (fortan Vorinstanz) Nr. 92/2023 vom 27. September 2023 Beschwerde beim Verwaltungsgericht (act. 1). In der ergänzenden Eingabe vom 20. November 2023 beantragte sie, der angefochtene Rekursentscheid sei aufzuheben und die erteilte Bewilligung des Gemeinderates Z.___ (fortan Beschwerdebeteiligte) vom 17. November 2021 samt raumplanungsrechtlicher Teilverfügung vom 4. Dezember 2020 sei zu schützen. Eventualiter sei die Bewilligung zur Umnutzung des Wohnhauses (Vers.-Nr. 0002_) zu erteilen. Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolge. Im Wesentlichen rügte sie, die Vorinstanz argumentiere bezüglich der nichtlandwirtschaftlichen Nutzungsinsel widersprüchlich. Des Weiteren stimme die Annahme der Vorinstanz, dass dereinst auf dem Grundstück Nr. 0000_ wieder ein landwirtschaftlicher Betrieb geführt werde, wozu das Wohnhaus gebraucht würde, offensichtlich nicht mit der Realität überein. Es treffe auch nicht zu, dass keine klare Abgrenzung der Räume im Übergangsbereich von Scheune und Wohnhaus bestehen würde. Die Vorinstanz habe auch ausser Acht gelassen, dass es weder zweckmässig noch offensichtlich gewollt sei, einen allfälligen Betrieb in Z.___ zu führen, was insbesondere mit den ausgebliebenen Bestrebungen von B.___ und C.___ (fortan Beschwerdegegner 1 und Beschwerdegegner 2) zur maximalen Ausnutzung der Möglichkeiten gemäss Pachtvertrag bestätigt werde. Entgegen der Auffassung der Vorinstanz beurteile sich das Gesuch um Abparzellierung und Umnutzung des Wohnhauses anhand einer analogen Anwendung von Art. 24c RPG. Folglich bestehe vorliegend ein Rechtsanspruch auf Entlassung aus dem Geltungsbereich des BGGB, da nicht mit erheblicher Wahrscheinlichkeit und hinreichender Bestimmtheit feststehe, dass das Gebäude für eine hypothetische zukünftige wirtschaftliche Betriebsführung unentbehrlich sei. Im Übrigen sei die angestrebte Zweckänderung auch nach Art. 24a RPG zulässig. Denn das Wohnhaus werde für den bisherigen zonenkonformen Zweck nicht mehr benötigt und die Zweckänderung führe zu keinen neuen Auswirkungen auf Raum, Erschliessung und Umwelt. Das Wohnhaus werde seit 20 Jahren nicht mehr als Wohnstätte für einen Betriebsleiter genutzt. Zudem sei auch die Behauptung der Vorinstanz falsch, dass jederzeit ein landwirtschaftlicher Betrieb wiederaufgenommen werden könne. Vielmehr zeichne sich keine neuerliche Unentbehrlichkeit der zonenkonformen Nutzung des Wohngebäudes und keine wirtschaftliche Betriebsführung auf dem Grundstück Nr. 0000_ ab. Des Weiteren vertrat die Beschwerdeführerin den Standpunkt, dass auch Geruchs- und Lärmimmissionen dem Vorhaben nicht entgegenstehen würden. Einerseits biete das Nachbarrecht hinlängliche Schutzmöglichkeiten. Andererseits fänden die Mindestabstände der Luftreinhalteverordnung keine Anwendung, da das abzuparzellierende Grundstück in der Landwirtschaftszone verbleibe (act. 7).



Die Vorinstanz beantragte in der Vernehmlassung vom 22. Dezember 2023 die Abweisung der Beschwerde. Sie hielt unverändert an der bisher vertretenen Sichtweise fest und betonte, dass die raumplanungsrechtlichen Voraussetzungen für eine vollständige Zweckänderung unter objektiven und nicht subjektiven Gesichtspunkten zu beurteilen seien (act. 10). In der Vernehmlassung vom 8. Februar 2024 beantragten die Beschwerdegegner die Abweisung der Beschwerde; unter Kosten- und Entschädigungsfolge. Sie schlossen sich den Erwägungen der Vorinstanz im angefochtenen Rekursentscheid vollumfänglich an (act. 15).

Die Beschwerdeführerin hielt in der Stellungnahme vom 18. März 2024 unverändert an ihren Anträgen und deren Begründung fest (act. 19). Sowohl die Vorinstanz als auch die Beschwerdebeteiligte verzichteten auf eine weitere Stellungnahme (Schreiben vom 28. März 2024, act. 21, und vom 8. April 2024, act. 22). Die Beschwerdegegner hielten in der Eingabe vom 12. April 2024 unverändert an der von ihnen beantragten Beschwerdeabweisung fest (act. 23). Die Beschwerdeführerin verzichtete am 29. April 2024 auf eine weitere Stellungnahme (act. 25). Der Rechtsvertreter der Beschwerdegegner reichte am 6. Mai 2024 eine Kostennote ein (act. 27.2).

Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

1.

Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist gegeben (Art. 59^{bis} Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, VRP). Die Beschwerdeeingabe vom 12. Oktober 2023 (act. 1) erfolgte rechtzeitig und erfüllt zusammen mit der Ergänzung vom 20. November 2023 (act. 7) formell und inhaltlich die gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Die Beschwerdeführerin ist zur Erhebung des Rechtsmittels befugt (vgl. Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Auf die Beschwerde ist somit einzutreten.

2.

Im vorliegenden Verfahren umstritten und nachfolgend zu prüfen ist die Bewilligungsfähigkeit der von der Beschwerdeführerin beantragten Nutzungsänderung des in der Landwirtschaftszone liegenden Wohnhauses (Vers.-Nr. 0002_) samt Abparzellierung der davon erfassten Fläche mit Umschwung von insgesamt 911.51 m².

2.1.

Die Aufteilung eines landwirtschaftlichen Grundstücks in einen Teil innerhalb und einen Teil ausserhalb des Geltungsbereichs des Bundesgesetzes über das bäuerliche Bodenrecht (SR 211.412.11, BGBB) setzt eine Ausnahmebewilligung vom



Zerstückelungsverbot voraus (Art. 60 Abs. 1 lit. a BGG). Eine angestrebte Nichtunterstellung einer abparzellierten Teilfläche unter das BGG wirft die Frage nach dessen künftiger Nutzung auf. Die Ausnahmegewilligung gemäss Art. 60 Abs. 1 lit. a BGG weist damit nicht nur einen bodenrechtlichen, sondern auch einen raumplanerischen Aspekt auf. Deshalb kann eine Ausnahmegewilligung vom Zerstückelungsverbot erst erteilt werden, wenn eine rechtskräftige raumplanungsrechtliche Verfügung der zuständigen kantonalen Behörde (Art. 25 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Raumplanung, SR 700, RPG) vorliegt, in der die Rechtmässigkeit der künftigen Nutzung der betreffenden Baute oder Anlage festgestellt wird (Art. 4a Abs. 2 der Verordnung über das bäuerliche Bodenrecht, SR 211.412.110, VBB; siehe zum Ganzen BGer 2C_747/2013 vom 8. September 2014 E. 4.2.1). Nicht zonenkonforme Nutzungsänderungen in der Landwirtschaftszone bedürfen einer Ausnahmegewilligung nach Art. 24 ff. RPG (vgl. BGer 1A.184/2006 vom 15. Februar 2007 E. 2.1).

2.2.

Die Vorinstanz beurteilte das Gesuch der Beschwerdeführerin um Abparzellierung samt Zweckänderung der Wohnbaute nach Art. 24a RPG (act. 2, E. 4.5). Demgegenüber vertritt die Beschwerdeführerin die Auffassung, auf ihr Gesuch sei nicht Art. 24a RPG, sondern Art. 24c RPG (analog) anwendbar (act. 7, Rz 30 ff.). Zu Recht unbestritten ist dabei, dass Art. 24d Abs. 1 RPG auf den vorliegenden Fall nicht anwendbar ist, weil diese Bestimmung nur für landwirtschaftliche Wohnbauten gilt, die nach dem 1. Juli 1972 erstellt worden sind (P. Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 7. Auflage 2022, S. 237).

2.2.1.

Art. 24a Abs. 1 RPG bestimmt, dass die Bewilligung für die Änderung des Zwecks einer Baute oder Anlage, die keine baulichen Massnahmen im Sinn von Art. 22 Abs. 1 RPG erfordert, ausserhalb der Bauzonen zu erteilen ist, wenn (lit. a) dadurch keine neuen Auswirkungen auf Raum, Erschliessung und Umwelt entstehen und (lit. b) sie nach keinem anderen Bundeserlass unzulässig ist. Die Ausnahmegewilligung ist unter dem Vorbehalt zu erteilen, dass bei veränderten Verhältnissen von Amtes wegen neu verfügt wird (Art. 24a Abs. 2 RPG).

Nach Art. 24c Abs. 1 RPG werden bestimmungsgemäss nutzbare Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen, die nicht mehr zonenkonform sind, in ihrem Bestand grundsätzlich geschützt. Solche Bauten und Anlagen können mit Bewilligung der zuständigen Behörde erneuert, teilweise geändert, massvoll erweitert oder wiederaufgebaut werden, sofern sie rechtmässig erstellt oder geändert worden sind (Art. 24c Abs. 2 RPG). Dies gilt auch für landwirtschaftliche Wohnbauten sowie



angebaute Ökonomiebauten, die rechtmässig erstellt oder geändert worden sind, bevor das betreffende Grundstück Bestandteil des Nichtbaugebietes im Sinn des Bundesrechts wurde (Art. 24c Abs. 3 Satz 1 RPG).

2.2.2.

Wie bereits aus dem Wortlaut von Art. 24c Abs. 1 RPG hervorgeht, regelt diese Bestimmung den Bestandesschutz und somit eine (erweiterte) Besitzstandsgarantie für ursprünglich rechtskonform erstellte sowie rechtskonform genutzte Bauten und Anlagen, die infolge der am 1. Juli 1972 in Kraft getretenen Rechtsänderung nachträglich ihre Zonenkonformität verloren haben (vgl. BGE 147 II 309 [= 1C_469/2019] E. 5.2 und E. 5.4 mit Hinweis auf die nicht publizierte E. 6.2 mit Hinweis auf BGer 1C_665/2015 vom 16. November 2016 E. 2). Aufgrund der Neufassung von Art. 24c RPG (in Kraft seit 1. November 2012; vgl. AS 2012 5535) hängt die Zulässigkeit von Veränderungsmöglichkeiten für landwirtschaftliche Wohnbauten samt einem angebauten Ökonomieteil jedoch nicht mehr davon ab, ob die Zonenwidrigkeit der Baute auf eine Erlass- bzw. Planänderung zurückgeht oder ob sie durch tatsächliches Verhalten wie insbesondere die Aufgabe eines Landwirtschaftsbetriebs bewirkt worden ist (BGE 147 II 25 E. 3.1 f.; bestätigt in BGer 1C_518/2021 vom 12. Juni 2023 E. 3.1). Hauptzweck der Neuregelung von Art. 24c RPG war die Einräumung der Veränderungsmöglichkeiten von Art. 24c RPG für altrechtliche Wohnbauten in der Landwirtschaftszone, bei denen der Landwirtschaftsbetrieb aufgegeben worden ist und die somit funktionslos geworden sind (BGE 147 II 25 E. 3.5). Hingegen ist Art. 24c RPG auf eine altrechtliche Wohnbaute in der Landwirtschaftszone, bei der die vorhandene Betriebsleiterwohnung oder das vorhandene Altenteil als solche genutzt wird, nicht anwendbar (BGE 147 II 25 E. 3.9).

2.2.3.

Die von der abtretenden, ein «Leben lang» in der Landwirtschaft tätig gewesenen Generation (BGer 1C_227/2014 vom 11. Mai 2016 E. 3.1) wahrgenommene Nutzung eines altrechtlichen Wohnhauses in der Landwirtschaftszone gilt (weiterhin) als landwirtschaftlicher Verwendungszweck (BGE 147 II 25 E. 3.2 und Regeste; so auch ausdrücklich Art. 34 Abs. 3 der Raumplanungsverordnung, SR 700.1, RPV). Voraussetzung für eine zonenkonforme Nutzung von Wohnraum in der Landwirtschaftszone durch die abtretende Generation bzw. für dieses sogenannte Altenteilrecht (BGer 1C_457/2017, 1C_463/2017 und 1C_471/2017 vom 25. März 2019 E. 4.1) ist ausschliesslich, dass die Anspruchsberechtigten (oder wenigstens ein Ehepartner) zuvor in der Landwirtschaft «ein Leben lang» (siehe auch BGer 1C_227/2014 vom 11. Mai 2016 E. 3.2) bzw. während einer lebensprägenden Dauer in der Landwirtschaft tätig gewesen waren. Das Recht zur Fortsetzung der Wohnnutzung über die Dauer der landwirtschaftlichen Betriebsführung hinaus wird allein durch die



Unzumutbarkeit eines Wegzugs vom Hof begründet. Eine fortgesetzte (teilweise) Ausübung von landwirtschaftlichen Tätigkeiten bzw. von Überwachungstätigkeiten der abtretenden Generation bildet keine zusätzliche (kumulative) Anspruchsvoraussetzung. Insbesondere stellt der in der Rechtsprechung erwähnte Umstand, dass ein früherer Landwirt, der auf dem Hof wohnen bleibt, mit Besorgungen oder Ratschlägen weiterhin wertvolle Dienste für die Bewirtschaftung des Hofes leisten kann, keine kumulative Voraussetzung für das Altenteilrecht, sondern bloss eine erwünschte (Neben-)Folge mit Blick auf die bäuerliche Sozialstruktur dar (BGer 1C_457/2017, 1C_463/2017 und 1C_471/2017 vom 25. März 2019 E. 4.1). Andernfalls müssten Personen, die der abtretenden Generation zugehören, ungeachtet der persönlichen Unzumutbarkeit vom Hof wegziehen, sobald sie – etwa aufgrund von Betagtheit oder als Witwe eines im Ruhestand verstorbenen Landwirts, die selbst nie landwirtschaftlich tätig gewesen war, – keine Dienste für den Landwirtschaftsbetrieb mehr erbringen können oder wollen, worauf die Beschwerdegegner zutreffend hinweisen (act. 23, III.A.2).

2.2.4.

Gemäss unbestritten gebliebener, nachvollziehbarer Darstellung wird das Wohnhaus von der 193_ geborenen (act. 22 der sich in act. 11.25 befindenden «schwarzen Mappe») Beschwerdeführerin «seit jeher als Tochter des vormaligen Eigentümers und Betriebsleiters» bzw. kraft Eigentums bewohnt (act. 11.12, Rz 3). Der Landwirtschaftsbetrieb sei später nicht von ihr, sondern von ihrem inzwischen verstorbenen Ehegatten geführt worden (act. 7, Rz 20e). Im Jahr 2004 sei der Betrieb aufgegeben worden und seither werde das Wohnhaus zu Wohnzwecken genutzt (siehe zum Ganzen act. 7, Rz 25 und Rz 40, sowie act. 19, Rz 17). Entgegen der Sichtweise der Beschwerdeführerin (act. 7, Rz 25 und Rz 40, sowie act. 19, Rz 18) wurde das Wohnhaus dadurch allerdings nicht zonenwidrig genutzt. Jede andere Betrachtungsweise würde bedeuten, dass die Beschwerdeführerin und ihr Ehegatte zu dessen Lebzeiten nach der Betriebsaufgabe das Wohnhaus nicht mehr selbst bzw. nur noch im Rahmen einer Ausnahmegewilligung nach Art. 24 bis 24e RPG hätten nutzen dürfen (Art. 16b RPG). Dies ist jedoch nicht der Fall (vgl. E. 2.2.3 hiervor); entsprechend ist (zu Recht) auch keine Ausnahmegewilligung für das Nutzungsrecht der Beschwerdeführerin (oder ihres Ehegatten) am Wohnhaus eingeholt worden.

Anzufügen bleibt, dass sich die Beschwerdeführerin über die Nutzung des Wohnhauses hinaus eine unentgeltliche Nutzung der Scheune (Vers.-Nr. 0003_) vorbehalten hat, die einen ehemaligen Pferdestall und einen Traktorenunterstand mitumfasst (act. 8.6, Ziffer 14, Bst. f). Gemäss ihren eigenen Ausführungen im Kündigungsschreiben vom 24. Oktober 2016 beabsichtigte sie, dort eigene Tiere zu halten (act. 11.3, Beilagen). Des Weiteren hat sie mit ihrem Ehegatten noch im Jahr 2019 in dem auf dem Hof gelegenen Kleintierstall (Vers.-Nr. 0005_) trotz erheblichen



Minderwerts des Gebäudes (vgl. hierzu act. 7, Rz 14 f.) 16 Hühner gehalten. Das Wiesland um den Kleintierstall wurde als Garten und Hühnerauslauf genutzt (act. 2 Baugesuch Nr. 19-3 in act. 11.25). Hinzu kommt, dass die Beschwerdeführerin weiterhin um einen landwirtschaftlichen Betrieb des Grundstücks bemüht war, wie sich aus den von ihr in Nachachtung des Bundesgesetzes über die landwirtschaftliche Pacht (SR 221.213.2, LPG) abgeschlossenen Verträgen ergibt (zu dem mit dem Beschwerdegegner 2 abgeschlossenen Pachtvertrag vom 12./29. März 2016 siehe act. 8.6). In Anbetracht dieser Verhältnisse kann keine Rede davon sein, die Beschwerdeführerin habe keinen Einfluss mehr auf das Schicksal des landwirtschaftlichen Betriebs bzw. dessen (teilweise) Aufrechterhaltung durch Dritte (wie die Beschwerdegegner) genommen. Dass sie weiterhin die Gestaltung des landwirtschaftlichen Betriebs mitbestimmt, zeigt sich auch bei ihrem erfolgreichen Widerstand gegen die von den Beschwerdegegnern auf dem Hof in der mit dem Wohnhaus verbundenen Scheune (Vers.-Nr. 0003_) trotz erheblichen Minderwerts des Gebäudes (vgl. hierzu act. 7, Rz 14 f.) betriebene Gänsehaltung (180 Gänse; siehe hierzu das Kündigungsschreiben der Beschwerdeführerin vom 24. Oktober 2016 sowie ihr Schreiben vom 14. September 2020, Rz 4, beide in act. 11.3, Beilagen, und act. 19, Rz 25).

Insgesamt ist aus objektiver Sicht mit der Vorinstanz (act. 2, E. 4.5, und act. 10, Rz 4) davon auszugehen, dass die Beschwerdeführerin und ihr mittlerweile verstorbene Ehegatte auch nach 2004 das Wohnhaus rechtmässig bzw. zonenkonform nutzten (BGE 147 II 25 E. 3.2 und Regeste; Art. 34 Abs. 3 RPV), womit Art. 24c RPG mangels Zonenwidrigkeit der bisherigen Nutzung keine Anwendung findet (BGE 147 II 25 E. 3.8 f.). Entgegen der Sichtweise der Beschwerdeführerin (act. 7, Rz 30 ff.) besteht sodann kein Anlass für eine analoge Anwendung von Art. 24c RPG, ist doch nicht erkennbar, dass das RPG hinsichtlich der vorliegend zu beurteilenden Konstellation lückenhaft wäre (zum Begriff der ausfüllungsbedürftigen Gesetzeslücke siehe BGE 134 V 15 E. 2.3.1). Denn auf die vorliegend umstrittene Nutzungsänderung findet Art. 24a RPG Anwendung (siehe E. 2.2.5 hiernach), der zu keinen sachlich unhaltbaren Rechtsfolgen führt. Damit besteht kein Raum für einen lückenfüllenden Analogieschluss.

Weil Art. 24c RPG vorliegend nicht anwendbar ist, kann offenbleiben, ob einer Abparzellierung einzig des Wohnhauses ohne Einbezug des angebauten Ökonomieteils (zum Zusammenbau siehe etwa act. 7, Rz 16) bei Anwendung von Art. 24c Abs. 3 RPG der Umstand entgegensteht, dass der angebaute Ökonomierteil das rechtliche Schicksal des Wohnhauses teilt (siehe hierzu BGE 147 II 25 E. 3.8; siehe auch den erläuternden Bericht des Bundesamts für Raumentwicklung ARE zur Teilrevision der Raumplanungsverordnung vom Oktober 2012, S. 7 unten, wonach ein



landwirtschaftliches Ökonomiegebäude, das mit einer Wohnbaute zusammengebaut ist, als eine einheitliche Baute im Sinn von Art. 24c RPG gilt).

2.2.5.

Mit dem Gesuch der Beschwerdeführerin wird eine Änderung des bisherigen zonenkonformen Zwecks (Nutzung als Altenteil) einer Baute ausserhalb der Bauzone ohne bauliche Massnahmen im Sinn von Art. 22 Abs. 1 RPG angestrebt. Dieser Sachverhalt wird ausdrücklich von Art. 24a Abs. 1 RPG erfasst (BGer 1C_135/2016 vom 1. September 2016 E. 2.3; siehe auch Hänni, a.a.O. S. 230, der u.a. den Anwendungsfall der Umnutzung ohne Aus- und Umbauten von ehemals landwirtschaftlich genutzten Wohnräumen anführt), weshalb die Vorinstanz zu Recht dessen Anwendbarkeit bejahte. Die vorinstanzliche Auseinandersetzung mit einer im Schrifttum geäusserten gegenteiligen Auffassung (R. Muggli, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [Hrsg.], Praxiskommentar RPG, 2017, N 12 zu Art. 24a RPG), die zu restriktiv sei (act. 2, E. 4.2), ist im Übrigen bei richtiger Lesart überzeugend und entgegen der Beschwerdeführerin (act. 7, Rz 9, und act. 19, Rz 5 ff.) nicht widersprüchlich. Der von Muggli geäusserten Auffassung, dass eine vollständige Zweckänderung eines ehemaligen Bauernhauses in ein nichtlandwirtschaftliches Wohnhaus zwangsläufig zu einer nichtlandwirtschaftlichen Nutzungsinsel bedeutenden Ausmasses mit entsprechend langfristigen Folgen führe und deshalb eine Bewilligung nach Art. 24a RPG jeweils von vornherein ausschliesse, kann nämlich in dieser Absolutheit nicht gefolgt werden. Einerseits legt Muggli weder dar noch erscheint überzeugend, dass jede Zweckänderung eines Bauernhauses ungeachtet der konkreten Verhältnisse (etwa bei einer angrenzenden Bauzone oder bei fehlender landwirtschaftlicher Nutzungsmöglichkeit des gesamten Grundstücks) zu einer mit Art. 24a Abs. 1 lit. a RPG unvereinbaren nichtlandwirtschaftlichen Nutzungsinsel bedeutenden Ausmasses führen würde. Andererseits setzt er sich auch nicht mit der Rechtsprechung des Bundesgerichts auseinander, wonach der Gesetzgeber mit Art. 24a RPG u.a. eine Umnutzung bestehender landwirtschaftlich genutzter Wohnräume ermöglichen wollte (BGer 1C_135/2016 vom 1. September 2016 E. 2.3 mit Hinweis auf BGE 127 II 215 E. 4b), sofern die Voraussetzungen von lit. a und lit. b erfüllt sind. Entscheidend für den vorliegenden Fall ist im Übrigen ohnehin, dass eine Umnutzung, die zu einer nichtlandwirtschaftlichen Nutzungsinsel bedeutenden Ausmasses führt, (auch nach Muggli) die Bewilligungsvoraussetzungen von Art. 24a RPG nicht erfüllt.

3.

Nachdem das Gesuch der Beschwerdeführerin in den Anwendungsbereich von Art. 24a RPG fällt (siehe E. 2.2.5 hiervoor), sind die dort (siehe E. 2.2.1 hiervoor) sowie in Art. 43a RPV geregelten Voraussetzungen zu prüfen. Gemäss Art. 43a RPV dürfen



Bewilligungen erteilt werden, wenn: die Baute für den bisherigen zonenkonformen oder standortgebundenen Zweck nicht mehr benötigt wird oder sichergestellt wird, dass sie zu diesem Zweck erhalten bleibt (lit. a); die neue Nutzung keine Ersatzbaute zur Folge hat, die nicht notwendig ist (lit. b); höchstens eine geringfügige Erweiterung der bestehenden Erschliessung notwendig ist und sämtliche Infrastrukturkosten, die im Zusammenhang mit der bewilligten Nutzung anfallen, auf die Eigentümerin oder den Eigentümer überwält werden (lit. c); die landwirtschaftliche Bewirtschaftung der umliegenden Grundstücke nicht gefährdet ist (lit. d) und keine überwiegenden Interessen entgegenstehen (lit. e).

3.1.

Zunächst ist zu prüfen, ob die von der Beschwerdeführerin angestrebte Zweckänderung und Abparzellierung zu neuen Auswirkungen auf Raum, Erschliessung und Umwelt im Sinn von Art. 24a Abs. 1 lit. a RPG führen. Nach dem klaren Wortlaut dieser Bestimmung ist nicht massgebend, ob die neuen Auswirkungen erheblich oder bloss geringfügig sind; sobald die Zweckänderung mit einer Mehrbelastung von Raum, Erschliessung oder Umwelt verbunden ist, fällt eine Bewilligung nach Art. 24a RPG ausser Betracht (BGer 1C_336/2015 vom 19. Januar 2016 E. 4.1).

3.2.

Die Vorinstanz hielt einer Bewilligungsfähigkeit des Vorhabens der Beschwerdeführerin u.a. umwelt- und immissionsschutzrechtliche Aspekte entgegen (act. 2, E. 4.8).

3.2.1.

Gemäss Art. 1 Abs. 3 lit. a der Lärmschutz-Verordnung (SR 814.41, LSV) gelten die lärmschutzrechtlichen Vorschriften der LSV nicht für den Schutz gegen Lärm, der in einem Betriebsareal erzeugt wird, soweit er auf Betriebsgebäude und zugehörige Wohnungen innerhalb dieses Areals einwirkt. Eine analoge Einschränkung rechtfertigt sich auch in Bezug auf Geruchsimmissionen, die von Landwirtschaftsbetrieben ausgehen. Geruchsimmissionen sollen demnach gemäss der Luftreinhalte-Verordnung (SR 814.318.142.1, LRV) unberücksichtigt bleiben, soweit sie auf Betriebsgebäude und zugehörige Wohnungen innerhalb des Betriebsareals einwirken (vgl. Art. 1 Abs. 3 lit. a LSV analog). Für Tierhaltungsanlagen bedeutet dies, dass der halbe Mindestabstand gegenüber «betriebseigenen» Wohnhäusern in der Landwirtschaftszone nicht einzuhalten ist, sondern nur gegenüber «betriebsfremden» Wohnhäusern (siehe zum Ganzen BGer 1C_462/2022 vom 15. Januar 2024 E. 7.4.2 f.).

3.2.2.

Ob ein Wohnhaus als «betriebseigen» qualifiziert werden kann, bestimmt sich nicht nach den sachenrechtlichen Eigentumsverhältnissen, sondern nach funktionalen Gesichtspunkten. Nicht ausschlaggebend ist sodann, ob das Wohnhaus dem



bäuerlichen Bodenrecht unterstellt ist. Massgebend ist vielmehr, ob es funktional als Teil des Landwirtschaftsbetriebs zu beurteilen ist. Dies ist u.a. dann der Fall, wenn es durch betriebseigene Personen bewohnt ist (BGer 1C_462/2022 vom 15. Januar 2024 E. 7.4.4). Wie bereits erwähnt, erfolgt die derzeitige Nutzung der landwirtschaftlichen Wohnbaute durch die Beschwerdeführerin gestützt auf ihr Altenteilrecht zonenkonform (E. 2.2.4 hiervor) und damit funktional als Teil eines landwirtschaftlichen Betriebs (zur Relevanz der Abgrenzung zwischen zonenkonformer und zonenfremder Nutzung siehe BGer 1C_462/2022 vom 15. Januar 2024 E. 7.4.5), womit derzeit lärm- und geruchsschutzrechtliche Einschränkungen des öffentlichen Rechts bei der landwirtschaftlichen Nutzung des Grundstücks der Beschwerdeführerin grundsätzlich noch keine Anwendung finden. Anderes würde allerdings bei einer Bewilligung der umstrittenen zonenfremden Zweckänderung gelten (siehe BGer 1C_462/2022 vom 15. Januar 2024 E. 7.4.5); eine solche würde lärm- und geruchsintensive landwirtschaftliche Tätigkeiten, insbesondere eine landwirtschaftliche Tierhaltung in der an das Wohnhaus angebauten Scheune (Vers.-Nr. 0003_), praktisch wohl verunmöglichen, worauf die Beschwerdegegner zutreffend hinweisen (act. 15, III.B.3.1, S. 9 oben, und III.B.3.3, zweiter Abschnitt). Der öffentlich-rechtliche Immissionsschutz ist zwingend und findet seine Grenze insbesondere nicht in der von Art. 684 Abs. 2 des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs (SR 210, ZGB) geregelten Pflicht zur Duldung der nach Lage und Beschaffenheit des Grundstücks oder Ortsgebrauch üblichen Immissionen (vgl. BGer 1C_462/2022 vom 15. Januar 2024 E. 7.3 f.). Deshalb vermag die Beschwerdeführerin aus ihrem Hinweis auf Art. 684 ZGB (act. 7, Rz 63) und BGer 5A.25/2000 vom 9. November 2000 E. 3c, der sich nicht mit den öffentlich-rechtlichen Lärm- und Geruchsschutz, sondern bloss mit den Zielen des BGGB auseinandersetzt, nichts zu ihren Gunsten abzuleiten. Dies gilt umso mehr, als – anders als bei dem in BGer 5A.25/2000 beurteilten Sachverhalt, wo der Stall «recht klein» war und «nur wenigen Tieren Platz» bot – die von den Beschwerdegegnern nach einem entsprechenden Umbau ausgeübte Gänsehaltung (180 Gänse) in der mit einer Fläche von 318 m² nicht als «recht klein» zu bezeichnenden Scheune (siehe hierzu das Schreiben des Landwirtschaftsamts vom 17. April 2020, act. 1 Baugesuch Nr. 19-3 in act. 11.25; Vers. Nr. 0003_) inkl. dazugehörigem Güllekasten (300 m³) aufgrund der dadurch verursachten, die Beschwerdeführerin erheblich störenden Immissionen in Form von unerwünschten Lärm und Geruch, (zwischenzeitlich) «vergleichsweise» eingestellt worden ist (siehe hierzu act. 19, Rz 25, sowie das Kündigungsschreiben der Beschwerdeführerin vom 24. Oktober 2016 sowie ihr Schreiben vom 14. September 2020, Rz 4, beide in act. 11.3, Beilagen; vgl. auch die Ausführungen der Beschwerdegegner in act. 15, III.A.2, S. 5 oben).

3.2.3.

Zusammengefasst führt die Änderung des bisherigen zonenkonformen in einen



zonenfremden Zweck zu erheblichen immissionsschutzrechtlichen Beeinträchtigungen der landwirtschaftlichen Nutzung des übrigen Grundstücks und damit zu neuen raumwirksamen Auswirkungen im Sinn von Art. 24a Abs. 1 lit. a RPG. Darüber hinaus wird aufgrund der Zweckänderung – wie bereits die Vorinstanz darlegte (act. 2, E. 4.8 und E. 4.9) – nicht nur die landwirtschaftliche Betriebsführung zumindest der an das Wohnhaus angebauten Ökonomiebaute gefährdet (Art. 43a lit. d RPV), sondern werden gleichzeitig die Interessen des jeweiligen Pächters des Grundstücks an einer an sich zonenkonformen lärm- und geruchsintensiveren Nutzungsmöglichkeit im Sinn von Art. 1 Abs. 3 lit. a LSV bzw. Art. 1 Abs. 3 lit. a LSV analog beeinträchtigt (Art. 43a lit. e RPV; zu allfälligen weiteren negativen Folgen für die Nutzungsmöglichkeiten des landwirtschaftlich tätigen Nachbarn siehe act. 2, E. 4.8 letzter Abschnitt). Ausserdem wäre im Fall der erheblichen immissionsschutzrechtlichen Einschränkungen absehbar, dass etwa aufgrund neu einzuhaltender Abstandsvorschriften anstelle der für eine lärm- und/oder geruchsintensivere landwirtschaftliche Nutzung (z.B. für eine Vieh- oder Geflügelhaltung) nicht mehr verfügbaren Scheune (Vers.-Nr. 0003_) eine Ersatzbaute im Sinn von Art. 43a lit. b RPV erforderlich würde. Das Gesuch der Beschwerdeführerin kann somit aus mehreren Gründen, die je für sich allein schon einer Bewilligung entgegenstehen, nicht gutgeheissen werden.

3.2.4.

Die Vorinstanz hob deshalb zu Recht den Entscheid der Beschwerdebeteiligten vom 17. November 2021 sowie die Teilverfügung des AREG vom 4. Dezember 2020 ersatzlos auf. Vor diesem Hintergrund kann offenbleiben, ob auch die weiteren von der Vorinstanz gegen das Gesuch ins Feld geführten Umstände – wie etwa ein absehbarer zonenkonformer Wohnbedarf, eine problembehaftete Erschliessung oder die fehlende Möglichkeit einer sinnvollen Entflechtung der landwirtschaftlichen von den nichtlandwirtschaftlichen Nutzungen (act. 2, E. 4.8) – stichhaltig sind.

4.

4.1.

Gemäss vorstehenden Erwägungen ist die Beschwerde abzuweisen.

4.2.

Die Beschwerdeführerin unterliegt vollumfänglich. Bei diesem Verfahrensausgang sind die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von ihr zu tragen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidgebühr von CHF 2'500 erscheint angemessen (Art. 7 Ziff. 222 Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12). Diese ist mit dem von der Beschwerdeführerin in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss zu begleichen.

4.3.

Ausgangsgemäss haben die Beschwerdegegner, nicht jedoch die Beschwerdeführerin,



einen Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung (Art. 98^{bis} VRP). In der Verwaltungsrechtspflege wird das Honorar nach Pauschalen festgelegt. Diese beträgt in Verfahren vor Verwaltungsgericht CHF 1'500 bis CHF 15'000 (Art. 22 Abs. 1 lit. b der Honorarordnung, sGS 963.75, HonO). Innerhalb des für eine Pauschale gesetzten Rahmens wird das Grundhonorar nach den besonderen Umständen, namentlich nach Art und Umfang der notwendigen Bemühungen, der Schwierigkeit des Falls und den wirtschaftlichen Verhältnissen der Beteiligten bemessen (Art. 19 HonO).

Der Rechtsvertreter der Beschwerdegegner hat am 6. Mai 2024 eine Kostennote eingereicht, worin für das Beschwerdeverfahren bei einem Zeitaufwand von 19,6 Stunden und einem mittleren Honorar von CHF 250 pro Stunde eine ausseramtliche Entschädigung (samt Barauslagen und Mehrwertsteuer) von CHF 5'327.60 beantragt wird. Der geltend gemachte Zeitaufwand wurde nicht näher begründet (act. 27.2). Auf die Kostennote kann zur Bemessung der Pauschalentschädigung nicht unbesehen abgestellt werden. Vorweg ist darauf hinzuweisen, dass nicht der geltend gemachte, sondern nur der notwendige Aufwand zu entschädigen ist (Art. 19 HonO: «notwendigen Bemühungen»). Bei der Bemessung fällt ins Gewicht, dass der Rechtsvertreter, der die Beschwerdegegner bereits im Einsprache- und Rekursverfahren vertreten hatte (act. 9 der sich in act. 11.8 befindenden «schwarzen Mappe»); für das Rekursverfahren wurde den Beschwerdegegnern denn auch eine ausseramtliche Entschädigung von CHF 3'280 zugesprochen; act. 2, Dispositivziffer 3.a), mit den sowohl rechtlich als auch tatsächlich massgebenden Verhältnissen im Beschwerdeverfahren vertraut war (vgl. zur Bedeutung der Fallkenntnis bei Vertretung bereits in vorangegangenen, die gleiche Streitsache betreffenden Verfahren VerwGE B 2022/76 vom 15. Dezember 2022 E. 3.2.3 mit Hinweis auf BGer 8C_278/2020 vom 17. August 2020 E. 6.2). Mit Blick auf die Komplexität des Falls, auf den zweifachen Schriftenwechsel, auf die von der Rechtsvertreterin der Beschwerdeführerin ausführlich begründeten Eingaben (act. 7 und act. 19), mit denen sich der Rechtsvertreter auseinandersetzen hatte, sowie auf vergleichbare Fälle (siehe etwa VerwGE B 2021/226 vom 7. Juni 2022) erscheint eine ausseramtliche Entschädigung für das Beschwerdeverfahren in der Höhe von CHF 4'000 angemessen, zuzüglich Barauslagen von CHF 160 (4 %; Art. 28^{bis} HonO) und Mehrwertsteuer (Art. 29 HonO).

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht auf dem Zirkulationsweg zu Recht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.



2.

Die Beschwerdeführerin bezahlt die amtlichen Kosten von CHF 2'500, die mit dem von ihr in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss beglichen werden.

3.

Die Beschwerdeführerin entschädigt die Beschwerdegegner für das Beschwerdeverfahren ausseramtlich mit CHF 4'160 (einschliesslich Barauslagen, zuzüglich Mehrwertsteuer).