



Fall-Nr.:	B 2026/3
Stelle:	Verwaltungsgericht
Rubrik:	Verwaltungsgericht
Publikationsdatum:	23.09.2026
Entscheiddatum:	28.05.2026

Entscheid Verwaltungsgericht, 28.05.2026

Bauen ausserhalb der Bauzone, Art. 24c RPG in Verbindung mit Art. 41 f. RPV; Art. 37a RPG. Das strittige Baugesuch beinhaltet die Umnutzung eines ehemals als Tanklager genutzten Rückhaltebeckens (Betonwanne) in einen Lager-, Abstell- und Umschlagplatz für einen Zaunbaubetrieb. Das Tanklager wurde in den 1960er-Jahren errichtet. Im den Jahren 2003/2004 wurden zwei Stehtanks innerhalb des Rückhaltebeckens abgebrochen. Das Rückhaltebecken wurde spätestens seit 2009 von einem Zaunbaubetrieb als Lager-, Umschlag-, Wasch- und Abstellplatz genutzt (Miete). Diese Umnutzung (ohne Waschplatz) wahrt die Wesensgleichheit der Anlage nicht und stellt eine vollständige Änderung der Anlage dar. Auch hat das Rückhaltebecken seit dem Abbruch der Stehtanks seine Funktion verloren. Seit 2003/2004 wurde es nicht mehr als Tanklager genutzt. Die Beschwerdeführerin als Grundeigentümer hat im fraglichen Rückhaltebecken seit mindestens 17 Jahren kein Tanklager mehr betrieben. Es besteht dort kein aktiver Betrieb der Beschwerdeführerin als Baugesuchstellerin mehr. Das Vermieten des Rückhaltebeckens an den Zaunbaubetrieb stellt keinen eigenständigen Betrieb oder einen wesentlichen Betriebsteil der Beschwerdeführerin dar. Die Umnutzung erwies sich deshalb weder nach Art. 24c RPG noch nach Art. 37a RPG als bewilligungsfähig (E. 4.3-4.4.2), (Verwaltungsgericht, B 2026/3)

Entscheid siehe pdf.



Verwaltungsgericht

Abteilung I

Entscheid vom 28. Mai 2026

Besetzung

Abteilungspräsidentin Lendfers; Verwaltungsrichter Engeler, Steiner;
Gerichtsschreiber Bischofberger

Geschäftsnr.

B 2026/3

Verfahrens-
beteiligte

A. __ AG, c/o Genossenschaft B. __,

Beschwerdeführerin,

vertreten durch Rechtsanwalt Dr. iur. Walter Locher, Locher Kobler
Stadelmann, Museumstrasse 35, Postfach 41, 9004 St. Gallen,

gegen

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

Vorinstanz,

Politische Gemeinde Z. __,

Beschwerdebeteiligte,

Gegenstand

**Bauen ausserhalb der Bauzonen
(Umnutzung Tanklager zu Lager- und Abstellfläche zur Vermietung
an Zaunbaubetrieb)**



Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A.

Die A.___ AG bezweckt den Import und Handel mit Brenn- und Treibstoffen sowie die Durchführung von Tankrevisionen. Sie ist Mitglied des Vereins C.___, Y.___, und Eigentümerin der Parzellen Nrn. 0000_ und 0001_, Grundbuch Z.___. In den 1960er-Jahren wurden auf dem Grundstück Nr. 0000_ in einem Rückhaltebecken fünf Stehtanks sowie eine Abfüllstation und auf der Parzelle Nr. 0001_ zwei Stehtanks mit Rückhaltebecken und Abfüllstation (Pumpenhaus Assek.-Nr. 0002_) samt Wendeplatz für den Betrieb eines Tanklagers für Heizöl und Dieseltreibstoff errichtet. Nach dem Zonenplan der Politischen Gemeinde Z.___¹ sind die Grundstücke Nrn. 0000_ und 0001_ dem übrigen Gemeindegebiet zugewiesen, soweit sie nicht Wald sind. Auch sind sie im kantonalen Kataster der belasteten Standorte (Register-Nr. 0000_) eingetragen. Die Parzelle Nr. 0001_ liegt entlang der D.___-strasse (Parzelle Nr. 0003_, Gemeindestrasse erster Klasse) im Perimeter des Überbauungsplans „Ortsplanung X.___“². In der Schutzverordnung der Politischen Gemeinde Z.___³ ist auf der Parzelle Nr. 0001_ zwischen dem Rückhaltebecken und der Grenze zur Parzelle Nr. 0004_ eine Hecke als geschütztes Naturobjekt verzeichnet. Mit Entscheid B 2007/57 vom 27. November 2007 bestätigte das Verwaltungsgericht nach Durchführung eines Augenscheins die Nichtgenehmigung des Überbauungs- und Teilzonenplan "E.___" durch das Baudepartement vom 11. Juni 2006, mittels welchem die Parzellen Nrn. 0001_ und 0000_ der Gewerbe-Industrie-Zone hätten zugewiesen werden sollen.⁴

B.

Am 25. November 2003 bewilligte die Baukommission Z.___ mit Zustimmung des Amtes für Raumentwicklung vom 21. November 2003 der A.___ AG auf Parzelle Nr. 0001_ den Abbruch der zwei Stehtanks aus Stahl und die Erstellung einer Zufahrt zur Betonwanne (Rückhaltebecken) einschliesslich einer ca. 8 m breiten Öffnung in der Umfassungsmauer des Rückhaltebeckens sowie einer Zufahrtsrampe. Davon machte die A.___ AG in den Jahren 2003/2004 Gebrauch. Das Tanklager der A.___ AG auf Parzelle Nr. 0000_ mitsamt der Zufahrt über die Parzelle Nr. 0001_ ist nach wie vor in Betrieb.⁵

Unmittelbar nach dem Rückbau der Stehtanks im Jahr 2004 (eigenen, nicht weiter

¹ Vom Baudepartement (BD) genehmigt am 25. Februar 1980.

² Vom BD genehmigt am 24. Juli 1968.

³ Vom BD genehmigt am 9. Dezember 1982.

⁴ Act. 10/7/Akten zu Baugesuch Nr. 10634; act. 10/11, S. 2 f., <https://www.geoportal.ch/>; <https://www.zefix.ch/>; <https://www.bwl.admin.ch> > Pflichtlager > Organisation, https://www.____.ch, alle Stand: 28. Mai 2026).

⁵ Act. 10/7/Akten zu Baugesuch Nr. 10634/A, D, E, 1-5, act. 10/11 lit. A/5; <https://www.geoportal.ch/>, Stand: 28. Mai 2026



dokumentierten Angaben der Beschwerdeführerin gemäss), jedenfalls spätestens seit dem Jahr 2009 wurde das ehemalige Rückhaltebecken auf Parzelle Nr. 0001_ von der B.___ AG, Z.___ (Domiziladresse: D.___-strasse 5, X.___, Parzelle Nr. 0005_ in der Kernzone K3) als Lager-, Umschlag-, Wasch- und Abstellplatz genutzt. Diese Nutzung besteht bis heute. Die B.___ AG bezweckt das Erstellen von Zäunen und den Betrieb eines Zaunbaumarktes.⁶

C.

Mit Gesamtentscheid vom 23. Januar 2024 verweigerte die Baukommission Z.___ der A.___ AG die nachträgliche Bewilligung für die Umnutzung der bestehenden Betonwanne (Rückhaltebecken) des ehemaligen Tanklagers auf Parzelle Nr. 0001_ als Lagerfläche und Abstellfläche für Autos unter gleichzeitiger Eröffnung der verweigerten Zustimmung des Amtes für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG) vom 27. November 2023.⁷

Dagegen rekurrierte die A.___ AG am 5. Februar 2024 an das Bau- und Umweltdepartement (BUD). Am 23. April 2024 reichte das AREG eine Stellungnahme ein. Am 7. Juni 2024 führte das BUD einen Augenschein durch. Mit Entscheid vom 5. Dezember 2025 wies das BUD den Rekurs ab.⁸

D.

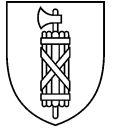
Gegen den Entscheid des BUD (Vorinstanz) erhob die A.___ AG (Beschwerdeführerin) mit Eingabe vom 5. Januar 2026 und Ergänzung vom 4. Februar 2026 Beschwerde beim Verwaltungsgericht mit den Rechtsbegehren, es sei der angefochtene Entscheid aufzuheben und die Baubewilligung für die Umnutzung des östlichen Teils der Tanklager in einen Lager- und Abstellplatz zu erteilen. Eventualiter sei die Streitsache zur Bewilligungserteilung an die Vorinstanz oder die Baukommission der Politischen Gemeinde Z.___ (Beschwerdebeteiligte) zurückzuweisen. Am 13. Februar 2026 schloss die Vorinstanz auf Abweisung der Beschwerde. Am 29. April 2026 liess sich die Beschwerdeführerin abschliessend vernehmen.⁹

⁶ Act. 10/11, S. 2 f. lit. A/6, B/1 f., act. 13 Rz. 4, 7; <https://www.zefix.ch>; <https://www.geoportal.ch> > Orthofoto 2009, 2011, 2013, 2019, 2022, beide Stand: 28. Mai 2026.

⁷ Act. 10/7/Baugesuch Nr. 16465.

⁸ Act. 2, 10/1, 9, 11 f.

⁹ Act. 1, 6, 9, 13.



Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

1.

Das Verwaltungsgericht ist zum Entscheid in der Sache zuständig.¹⁰ Die Beschwerdeführerin ist zur Erhebung der Beschwerde befugt (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Die Beschwerdeeingabe vom 5. Januar 2026 erfolgte unter Berücksichtigung des Stillstands der Beschwerdefrist vom 18. Dezember bis und mit dem 2. Januar¹¹ rechtzeitig (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 VRP) und erfüllt zusammen mit der Ergänzung vom 4. Februar 2026 formal und inhaltlich die gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Darauf ist einzutreten.

2.

Die Beschwerdeführerin beantragt, es sei ein Augenschein durchzuführen.¹²

Die tatsächlichen Feststellungen im angefochtenen Entscheid erweisen sich als ausreichend zur Beurteilung des vorliegenden Falls. Es ist nicht ersichtlich, inwiefern die Durchführung eines Augenscheins im Sinne von Art. 12 Abs. 1 VRP zu anderen oder neuen rechtserheblichen Erkenntnissen führen könnte.¹³ Die – mit Blick auf die nachstehend zu schildernden Gegebenheiten entscheiderelevanten – tatsächlichen Verhältnisse ergeben sich aus den Verfahrensakten und dem Geoportal, welchem ein offizieller Anstrich anhaftet und dessen Beizug im vorliegenden Zusammenhang nahelag, weshalb die daraus stammenden Tatsachenangaben als notorisch betrachtet werden können.¹⁴ Dem Beweisantrag der Beschwerdeführerin ist nicht zu entsprechen.¹⁵

3.

Der Baugrund auf Parzelle Nr. 0001_ ist dem übrigen Gemeindegebiet (UeG¹⁶) und damit einer Nichtbauzone zugewiesen.¹⁷ Nicht umstritten ist, dass das strittige Bauvorhaben

¹⁰ Vgl. dazu Art. 59^{bis} Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, VRP.

¹¹ Vgl. dazu Art. 30 Abs. 1 VRP in Verbindung mit Art. 145 Abs. 1 Ingress und Bst. c der Schweizerischen Zivilprozessordnung, SR 272, ZPO.

¹² act. 6 Rz. 9-11; act. 7 lit. B.

¹³ Vgl. dazu VerwGE B 2023/194 vom 11. März 2024 E. 4.3, mit Hinweis.

¹⁴ Vgl. zu den nicht beweisbedürftigen notorischen Tatsachen BGE 149 I 91 E. 3.4; BGer 1C_582/2018 vom 23. Dezember 2019 E. 2.3, je mit Hinweisen, insbesondere auf BGE 143 IV 380 E. 1.2, in: Pra 2018 Nr. 61.

¹⁵ Vgl. zur antizipierten Beweiswürdigung BGE 144 V 361 E. 6.5; 144 II 427 E. 3.1.3, je mit Hinweis[en], kritisch dazu M. BICKEL, Antizipierte Beweiswürdigung, 2021, Rz. 530 ff.

¹⁶ vgl. dazu Art. 18 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Raumplanung, Raumplanungsgesetz, SR 700, RPG, in Verbindung mit Art. 10 Ingress und Bst. I sowie Art. 21 des bis 30. September 2017 gültig gewesenen Gesetzes über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht, Baugesetz; nGS 32-47, BauG, in der Fassung vom 1. Januar 2015; Art. 4, Art. 5 Ingress und Bst. b sowie Art. 28 Abs. 4 des Baureglements der Beschwerdebeteiligten, vom BD genehmigt am 30. Mai 1994, BauR.

¹⁷ Vgl. BGE 123 I 175 E. 3b/cc.



weder einer ordentlichen Baubewilligung¹⁸ zugänglich ist noch gestützt auf eine (ordentliche) Ausnahmegewilligung nach Art. 24 RPG bewilligt werden kann.¹⁹ Überdies stehen weder eine (erleichterte) Ausnahmegewilligung nach Art. 24a RPG (reine Zweckänderungen ohne jede neue Aussenwirkung²⁰) noch ein nichtlandwirtschaftlicher Nebenbetrieb (Art. 24b RPG in Verbindung mit Art. 40 RPV) und keine schützenswerten Bauten und Anlagen (Art. 24d RPG in Verbindung mit Art. 39 Abs. 2 RPV) zur Diskussion. Im Rahmen der in der Beschwerde vorgebrachten Kritik zu prüfen ist, ob für das Bauvorhaben eine (erleichterte) Ausnahmegewilligung (erweiterte Besitzstandsgarantie) nach Art. 24c Abs. 2 RPG in Verbindung mit Art. 41 f. RPV oder nach Art. 37a RPG²¹ in Verbindung mit Art. 43 RPV²² erteilt werden kann.

4.

4.1.

Die Vorinstanz erwog im angefochtenen Entscheid,²³ die Beschwerdeführerin betreibe auf dem Grundstück Nr. 0000_ eine Erdöllagerung (Lager West). Diese erfolge mit Ausnahme der gemeinsamen Zufahrt über das Grundstück Nr. 0001_ unabhängig und ohne Nutzung eines Betriebsteils des früheren Lagers Ost auf Parzelle Nr. 0001_. Mit dem Abbruch der beiden Öltanks auf Parzelle Nr. 0001_ seien die für die Erdöllagerung zwingend notwendigen Betriebsanlagen entfernt worden. Mit der 6 m breiten Öffnung sei auch die Rückhaltewanne funktionslos geworden. Allein das verbliebene, aber abgehangene Pump- und Abfüllsystem und die gemeinsame Zufahrt stellten keinen wesentlichen Bestandteil des Erdöllagerbetriebs der Beschwerdeführerin dar. Es sei fraglich, ob ein aktiver Betrieb der Beschwerdeführerin auf dem massgeblichen Grundstück Nr. 0001_ angenommen werden könne (E. 3.4.4). Anknüpfungspunkt sei der altrechtlich bestehende Gewerbebetrieb der Beschwerdeführerin. Es könne nicht auf die Platz- und Lagerbedürfnisse der Mieterin abgestellt werden. Für die Beschwerdeführerin selbst und deren Betrieb bestehe unstrittig aktuell kein Bedarf für die beantragte Erweiterung. Die Vermietung von Lagerfläche möge für die Beschwerdeführerin betriebswirtschaftlich sinnvoll sein, für einen rationellen und zeitgemässen Betriebsablauf als Tanklager sei die Vermietung hingegen nicht erforderlich und nicht betriebsnotwendig (E. 3.5.3). Es sei fraglich, ob es sich bei der seit bald zwei Jahrzehnten erfolgten unbewilligten Lagerhaltung um eine Zwischennutzung handle. Anstatt der bisherigen beiden Vorratslager in Form der beiden Öltanks würden mit der Nutzung durch

¹⁸ Vgl. dazu Art. 21 Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes, sGS 731.1, PBG, in Verbindung mit Art. 22 Abs. 2 Ingress und Bst. a, Art. 16a f. RPG, in der Fassung vom 29. September 2023, AS 2025 640, und Art. 34 ff. der Raumplanungsverordnung, SR 700.1, RPV, in der Fassung vom 15. Oktober 2025, AS 2025 659.

¹⁹ Vgl. dazu E. 3 und 4.1 des angefochtenen Entscheids, act. 2, S. 6, 12.

²⁰ Vgl. dazu E. 4.2 des angefochtenen Entscheids, act. 2, S. 12.

²¹ Fassung vom 20. März 1998, AS 2000 2042.

²² Fassung vom 10. Oktober 2012, AS 2012 5537.

²³ Act. 2, S. 8-12.



die B. __ AG diverse Lagergüter (verschiedenste Baumaterialien, Bauabfälle, Schalungsteile, Kommissionsgüter) untergebracht sowie Werkzeuge, Maschinen und Fahrzeuge abgestellt. Das reine Vorratslager werde neu vielfältig genutzt, nämlich als Zwischen-, Beschaffungs- und Kommissionierlager. Diese Zweckänderung oder Zweckerweiterung gehe mit eingreifenden baulichen Änderungen einher, indem unterschiedlichste Lagerstätten erstellt würden: offen am Boden, gedeckt durch Überdachungen oder in Containern sowie in die Höhe mit offenen und gedeckten Regalen. Wenngleich diese Bauten und Anlagen die Umfassungsmauern des Rückhaltebeckens nicht überragten, werde mit diesen das Erscheinungsbild sichtbar verändert. Dieses wesentlich veränderte äussere Erscheinungsbild manifestiere die vorgenommene Zweckänderung. Ob mit der neuen Lagerhaltung tatsächlich ein Mehrverkehr einhergehe, brauche somit nicht abschliessend beurteilt zu werden, selbst wenn die neue und diversifizierte Betriebsweise einen Mehrverkehr nahelege. Die vollständige Zweckänderung gewerblich genutzter Bauten und Anlagen dürfe keinesfalls mit einer erheblichen Erweiterung gekoppelt werden. Auch werde der Trennungsgrundsatz untergraben, da der im massgeblichen Perimeter stillgelegte Gewerbebetrieb der Beschwerdeführerin für andere Zwecke geöffnet und deren Mieterin die Ansiedlung ausserhalb der Bauzone ermöglicht werde, obwohl der bisherige Betriebsstandort der B. __ AG innerhalb der Bauzone liege. Unter Würdigung aller Umstände könne nicht gesagt werden, dass mit der Umnutzung die Identität im Wesentlichen gewahrt bleibe und keine wesentlichen neuen Auswirkungen auf Raum und Umwelt entstünden (E. 3.6.4).

4.2.

Die Beschwerdeführerin macht geltend,²⁴ der massgebliche Bezugspunkt für die Berechnung der Erweiterung der zonenwidrig genutzten Fläche sei der Zustand des Tanklagers nach dessen Erstellung im Jahr 1960, nicht dessen Zustand nach Abbruch der Öltanks im Jahr 2004 infolge der bundesrechtlich im Jahr 2003 teilweise aufgehobenen Pflichtlagerhaltung. Der Zweck der Bauten auf Grundstück Nr. 0001_ sei seit 1960 trotz des Rückbaus unverändert derselbe geblieben und nicht aufgegeben worden. Bei den strittigen Lager- und Abstellflächen handle es sich um eine Zwischennutzung bis zu der gemäss der Botschaft des Bundesrates vom 23. August 2023 vorgesehenen Erhöhung der Pflichtlagerbestände. Das von der Vorinstanz angerufene Urteil BGer 1C_488/2010 vom 8. September 2011 sei nicht einschlägig und der von ihr zitierte Entscheid VerwGE B 2003/224 und 226 vom 14. September 2004 sei veraltet. Durch die Umnutzung entstünden keine wesentlichen neuen Auswirkungen auf Raum und Umwelt, wenn ein von der Strasse kaum erkennbares Lager zwei die Strasse um mehrere Meter überragende Öltanks ersetze. Es liege zwar eine Zweckänderung vor, nicht aber eine volumenmässige Erweiterung und erst recht lägen keine gegenüber den beiden Öltanks wesentlich höheren oder ganz anderen Lärm- und

²⁴ Act. 6 Rz. 4, 17-30, act. 13 Rz. 3-11.



Luftschadstoffimmissionen und auch keine Verkehrszunahme vor. Es sei nicht nachvollziehbar, wie das Lager eines örtlichen Produktionsbetriebs ein grösseres Verkehrsaufkommen bewirken solle als ein Tanklager, ab welchem mit grossen Tankfahrzeugen eine grössere Region mit Treibstoff und Heizöl versorgt werde. Die strittige Umnutzung erfordere keine Erweiterungen der Erschliessung. Der raumplanerische Fussabdruck sei kleiner als jener der früheren Nutzung. Die zonenwidrig genutzte Fläche ausserhalb des bestehenden Gebäudevolumens werde nicht um mehr als 100 m² erweitert. Diese Erweiterung dürfe auch dann bewilligt werden, wenn sie für die Fortführung des Betriebs nicht erforderlich sei. Wichtige Anliegen der Raumplanung würden nicht verletzt. Im Weiteren bleibe die Identität der Baute langfristig gewahrt, zumal 2004 bloss die damals nicht mehr benötigten Stehtanks entfernt worden und die übrigen Sicherheits- und Betriebsanlagen funktionsfähig erhalten geblieben seien.

4.3.

4.3.1.

Bestimmungsgemäss nutzbare Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen, die nicht mehr zonenkonform sind, werden in ihrem Bestand grundsätzlich geschützt und können erneuert, teilweise geändert, massvoll erweitert oder wiederaufgebaut werden, sofern dies mit den wichtigen Anliegen der Raumplanung vereinbar ist (Art. 24c Abs. 1, 2 und 5 RPG). Art. 24c RPG ist anwendbar auf Bauten und Anlagen, die rechtmässig erstellt oder geändert worden sind, bevor das betreffende Grundstück Bestandteil des Nichtbaugebietes im Sinne des Bundesrechts wurde (altrechtliche Bauten und Anlagen, Art. 41 Abs. 1 RPV). Die massgebliche Rechtsänderung ist in der Regel das Inkrafttreten des eidgenössischen Gewässerschutzgesetzes am 1. Juli 1972. Nutzungen, die seit der massgeblichen Rechtsänderung aufgegeben wurden, sind nicht mehr zu berücksichtigen.²⁵ Nach Art. 42 RPV gilt eine Änderung 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 (Abs. 1). 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). Ob die Identität der Baute im Wesentlichen gewahrt bleibt, ist gemäss Art. 42 Abs. 3 Satz 1 RPV unter Würdigung der gesamten Umstände zu beurteilen. Es ist darauf abzustellen, ob die Änderung bei einer Gesamtbeurteilung von untergeordneter Natur ist. Die Wesensgleichheit der Baute muss hinsichtlich Umfang, äusserer Erscheinung sowie Zweckbestimmung gewahrt werden und es dürfen keine wesentlichen neuen Auswirkungen auf die Nutzungsordnung, Erschliessung und Umwelt geschaffen werden. Gefordert ist nicht völlige Gleichheit von Alt und Neu, sondern die Identität bezieht sich – wie Art. 42 Abs. 1 RPV verdeutlicht – auf die "wesentlichen Züge",

²⁵ Vgl. BGer 1C_488/2010 vom 8. September 2011 E. 2.3, mit Hinweisen, in: ZBl 2012, S. 271 ff.



also die aus raumplanerischer Sicht wichtigen Merkmale des Objekts.²⁶ Beispielweise ist die Umnutzung eines stillgelegten Tanklagers in eine Bauschuttrecyclinganlage eine vollständige Zweckänderung und mit Art. 24c Abs. 2 RPG nicht vereinbar.²⁷

4.3.2.

Nicht umstritten ist, dass das Tanklager auf den Parzelle Nrn. 0001_ und 0000_ in den 1960er-Jahren und damit vor dem hier massgebenden 1. Juli 1972 im Sinne von Art. 41 Abs. 1 RPV rechtmässig erstellt worden ist.

Wie sich dem nachträglichen Baugesuch vom 30. September/21. November 2022 und den Bauplänen vom 15. November 2022 und 31. August 2023 (eingereicht am 18. November 2022/1. September 2023)²⁸ entnehmen lässt, beabsichtigt die Beschwerdeführerin, die Parzelle Nr. 0001_ im Bereich der abgebrochenen Öltanks innerhalb des ehemaligen Rückhaltebeckens (Betonwanne) nicht mehr als Tanklager zu nutzen, sondern als Lagerfläche und Abstellfläche für Fahrzeuge an die B.___ AG als Zaunbaubetrieb zu vermieten. Dafür sind bereits seit wohl 2004 innerhalb des Rückhaltebeckens mehrere teilweise überdachte Regale sowie zwei grössere Unterstände (überdachtes Materiallager, Unterstand für Maschinen und Werkzeuge) errichtet und mehrere Container aufgestellt worden.²⁹ Gemäss dem Situationsplan vom 31. August 2023 sollen zwei Container, zwei überdachte Regale und zwei Unterstände nachträglich bewilligt werden.³⁰ Nach dem Plan Situation 500 Belegung vom 31. August 2023³¹ soll das Rückhaltebecken als Lager für Schalung, Holzabfall, Almetall, Betonabbruch und Aushub (Nrn. 1-5) sowie für mobile Absperrungen, Pfähle, Kies und Latten (Nrn. 10, 12, 14 und 15) dienen. Auch soll es als Kommissionierlager (Nr. 11) genutzt werden. In den Unterständen/Containern sollen Werkzeug, eine Hebebühne, ein Stapler sowie ein LKW mit Rammmaschine (Nrn. 6-9) aufbewahrt oder abgestellt werden. Weiter sind ein Abstellplatz für Anhänger (Nr. 13) sowie ein Abstell- und ein Umschlagplatz geplant. Anstelle der zwei seit den 1960er-Jahren bis 2004 bestehenden Stahltanks sollen demnach im ehemaligen Rückhaltebecken auf Parzelle Nr. 0001_ teilweise überdachte Regale, Unterstände und Container sowie eine offene Lagerfläche nachträglich bewilligt werden. Anstatt als Tanklagers für Heizöl und Dieseltreibstoff der Beschwerdeführerin soll das Rückhaltebecken als Lager-, Abstell- und Umschlagplatz für den in der Bauzone ansässigen Zaunbaubetrieb genutzt werden. Sowohl hinsichtlich der äusseren Erscheinung als auch der Zweckbestimmung bleibt die Wesensgleichheit der Anlage gesamthaft betrachtet deshalb nicht mehr gewahrt. Es liegt keine teilweise, sondern eine vollständige Änderung

²⁶ Vgl. BGer 1C_79/2022 vom 30. September 2022 E. 6.3, mit Hinweisen.

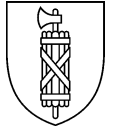
²⁷ Vgl. VerwGE B 2003/224 und 226 vom 14. September 2004 E. 4c/dd, in: GVP 2004 Nr. 21.

²⁸ Act. 10/7/Akten zu Baugesuch Nr. 16465/A, 1-3.

²⁹ Vgl. dazu act. 10/11 lit. A/6; act. 10/12.

³⁰ Act. 10/7/Akten zu Baugesuch Nr. 16465.

³¹ Act. 10/7/Akten zu Baugesuch Nr. 16465/2.



der Anlage vor. Von einer blossen Zwischennutzung kann sodann keine Rede sein, da die Umnutzung bereits unmittelbar nach dem Abbruch der Stehtanks oder spätestens im Jahr 2009 ohne Bewilligung erfolgt ist³² und im nachträglichen Baugesuch nicht um eine befristete Bewilligung ersucht worden ist.³³ Entgegen der Darstellung der Beschwerdeführerin ist darüber hinaus eine Erhöhung der Pflichtlagerbestände von Mineralöl derzeit nicht absehbar: Gemäss der von der Beschwerdeführerin angerufenen Botschaft vom 23. August 2023 zum Bundesbeschluss über einen Verpflichtungskredit für die Bundesgarantien für Pflichtlagerdarlehen 2025-2034³⁴ ist längerfristig aufgrund der Marktentwicklung bei gleichbleibenden Bedarfsdeckungsvorgaben mit einer Abnahme der Pflichtlagermengen an Mineralölprodukten zu rechnen. Beim Mineralöl nähmen die Pflichtlagermengen seit Jahrzehnten ab. Dieser Trend dürfte aufgrund der Energiestrategie 2050 weiter anhalten. Die wirtschaftliche Landesversorgung sehe derzeit keine Änderung der Bedarfsvorgaben für die Pflichtlagerhaltung von Mineralöl vor, selbst wenn dies künftig in Bezug auf das Heizöl (als Erdgasersatz) insbesondere wegen der veränderten geopolitischen Lage nicht auszuschliessen sei (Ziff. 1.9.2 und 1.9.6). Nichts Abweichendes ergibt sich aus der Botschaft und dem Entwurf zur Änderung des Bundesgesetzes über die wirtschaftliche Landesversorgung vom 12. November 2025³⁵ und dem diesbezüglichen Beschluss des Nationalrates vom 19. März 2026³⁶. Hinzu kommt, dass das Rückhaltebecken nach dem Abbruch der Stehtanks auf Parzelle Nr. 0001_ seine Funktion verloren hat und es auch deshalb nicht nach Art. 24c RPG geändert werden kann.³⁷ Die Voraussetzungen für die Erteilung einer Ausnahmebewilligung nach Art. 24c RPG sind somit nicht erfüllt.

4.4.

4.4.1.

Für bestehende gewerbliche Bauten und Anlagen können nach Art. 37a RPG über den Rahmen von Art. 24c Abs. 2 RPG hinausgehende Zweckänderungen und Erweiterungen

³² Siehe im Hinblick auf einen allfälligen Wiederaufbau der Stehtanks auch R. MUGGLI, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen (Hrsg.), Praxiskommentar RPG: Bauen ausserhalb der Bauzone, 2017, N 40 zu Art. 24c RPG, wonach zwischen Abbruch und Wiederaufbau nicht allzu viel Zeit – nicht länger als zehn Jahre (vgl. BGer 1A.134/2002 vom 17. Juni 2003 E. 4.3-4.5, teilweise mit Hinweisen, in: ZBI 2005 158, allerdings in Bezug auf einen Hühnerstall) – verstreichen darf, denn sonst fehle es am geforderten ununterbrochenen Interesse im Sinne von Art. 42 Abs. 4 Satz 1 RPV.

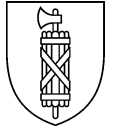
³³ Siehe dazu auch BGer 1C_126/2024 vom 25. Februar 2025 E. 2.2.

³⁴ BBI 2023 2121; siehe dazu auch Beschluss der Bundesversammlung vom 28. Februar 2024, BBI 2024 578, sowie allgemein zur Pflichtlagerhaltung Art. 2 des Übereinkommens über ein Internationales Energieprogramm, SR 0.730.1, IEP; Art. 102 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, SR 101, BV; Art. 7 Abs. 1, Art. 8 Abs. 2, Art. 57 Abs. 1 und Art. 60 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die wirtschaftliche Landesversorgung, Landesversorgungsgesetz, SR 531, LVG; Art. 6 Abs. 1 der Verordnung über die Pflichtlagerhaltung von flüssigen Treib- und Brennstoffen, Mineralölpflichtlagerverordnung, SR 531.215.41, in Verbindung mit der Verordnung des WBF über die Pflichtlagerhaltung von flüssigen Treib- und Brennstoffen, SR 531.215.411.

³⁵ BBI 2025 3538 und 3539.

³⁶ Parlamentsnr. 25.085.

³⁷ Vgl. dazu BGE 147 II 465 E. 4.2.2, mit Hinweisen.



bewilligt werden, sofern diese vor dem 1. Januar 1980 erstellt wurden oder seither als Folge von Änderungen der Nutzungspläne zonenwidrig geworden sind.³⁸ Die generelle Zulässigkeit von Zweckänderungen zonenfremd gewordener gewerblicher Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen spricht dafür, dass auch neue gewerbliche Nutzungen eingeführt werden können.³⁹ Wiederaufbauten sind aber nach dem Grundtatbestand von Art. 24c RPG und Art. 42 RPV zu beurteilen.⁴⁰ Der Gesetzgeber beabsichtigte mit Art. 37a RPG, im ländlichen Raum Gewerbebetriebe zu erhalten, worunter nach dem allgemeinen Sprachgebrauch kleine und mittlere (produzierende) Betriebe verstanden werden.⁴¹ Die Gewerbebauten oder -anlagen müssen überdies einen eigenständigen Betrieb oder doch einen wesentlichen Betriebsteil beherbergen, um das Privileg des Art. 37a RPG in Anspruch nehmen zu können.⁴² Der Begriff „Betrieb“ ist demnach restriktiv auszulegen. Art. 37a RPG privilegiert gewerblich genutzte Bauten gegenüber anderen altrechtlichen Bauten ausserhalb der Bauzone insofern, als er – im Gegensatz zu Art. 24c Abs. 2 RPG – nicht nur eine teilweise, sondern auch eine vollständige Zweckänderung zulässt. Der Gesetzgeber wollte bestehenden Gewerbebetrieben ausserhalb der Gewerbezone die nötige Flexibilität für Modernisierungen und Umstrukturierungen einräumen. Damit sollte deren Konkurrenzfähigkeit gesichert und eine Fortführung des Betriebs durch die nächste Generation ermöglicht werden. Art. 37a RPG bezweckt die Erhaltung von Gewerbebetrieben ausserhalb der Bauzonen und ist auf bestehende aktive Gewerbebetriebe zugeschnitten.⁴³ Nicht beabsichtigt war, funktionslos gewordene und aufgegebene Gewerbebetriebe für völlig andere Zwecke mit wesentlich neuen Auswirkungen zu öffnen oder die Ansiedlung völlig neuer Unternehmen in landwirtschaftlichen Gebieten zuzulassen.⁴⁴ Art. 37a RPG hat mit anderen Worten nicht zum Ziel, überflüssig gewordene Gewerbebauten ausserhalb der Bauzone zu erhalten. Aufgegebene Nutzungen sind nicht mehr zu berücksichtigen. Blosses Leerstehen oder anders Nutzen während einer beschränkten Zeit ist aber noch keine klare Aufgabe der Nutzung.⁴⁵ Die Zonenwidrigkeit darf nicht beliebig verstärkt werden.⁴⁶ Art. 43 Abs. 1 RPV setzt voraus, dass die Bauten oder Anlagen rechtmässig erstellt oder geändert worden sind (Bst. a); keine wesentlichen neuen Auswirkungen auf Raum und Umwelt entstehen (Bst. b) und die

³⁸ Vgl. dazu BGer 1C_180/2025 vom 4. September 2025 E. 2.3, mit Hinweisen.

³⁹ Vgl. Juristische Mitteilungen des Baudepartements 2000/III/36, S. 54.

⁴⁰ Vgl. BGer 1C_382/2016 vom 6. April 2017 E. 2.2, mit Hinweisen.

⁴¹ Vgl. BGE 140 II 509 E. 3.3; VerwGE B 2013/74 vom 27. August 2013 E. 4.2, je mit Hinweisen.

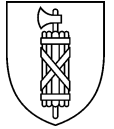
⁴² Vgl. dazu R. MUGGLI, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen (Hrsg.), a.a.O., N 11 zu Art. 37a RPG.

⁴³ Vgl. BGer 1C_227/2025 vom 12. Dezember 2025 E. 3.1; 1A.186/2004 vom 12. Mai 2005, in: ZBI 2006 451, E. 5.2; VerwGE B 2015/131 vom 30. Mai 2017 E. 3.2.1; B 2013/29 vom 27. August 2013 E. 4.2 f. und 4.4.4, je mit Hinweisen, siehe zur Vermietung eines Werk- und Lagerplatzes eines (Gerüst-)Baubetriebs an einen Schausteller auch als dessen Betriebszentrale sowie zur Umnutzung eines Ausflugsrestaurants zu Wohn- und Bürozwecken Entscheide des Verwaltungsgerichts Zürich VB.2012.00558 vom 28. Februar 2013 und VB.2004.00314 vom 11. November 2004, je E. 3.

⁴⁴ Vgl. BGer 1C_557/2021 vom 28. März 2023 E. 4.2, mit Hinweisen; R. MUGGLI, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen (Hrsg.), a.a.O., N 26 zu Art. 37a RPG, mit Hinweis auf BGer 1C_176/2010 vom 30. Juli 2010 E. 2.2.

⁴⁵ Vgl. ZAUGG/LUDWIG, Baugesetz des Kantons Bern, Kommentar, Band II, N 23b zu Art. 81 BauG BE, mit Hinweis auf BGer 1C_168/2015 vom 11. Mai 2016 E. 3.

⁴⁶ Vgl. BGer 1C_655/2015; 1C_17/2016; 1C_27/2016 vom 16. November 2016 E. 3.3, mit Hinweis.



neue Nutzung nach keinem anderen Bundeserlass unzulässig ist (Bst. c). Die zonenwidrig genutzte Fläche darf um 30 Prozent erweitert werden; Erweiterungen innerhalb des bestehenden Gebäudevolumens werden nur zur Hälfte angerechnet (Art. 43 Abs. 2 RPV). Soll die zonenwidrig genutzte Fläche ausserhalb des bestehenden Gebäudevolumens um mehr als 100 m² erweitert werden, so darf dies nur dann bewilligt werden, wenn die Erweiterung für die Fortführung des Betriebs erforderlich ist (Art. 43 Abs. 3 RPV). Darüber hinaus dürfen gemäss Art. 43a Abs. 1 RPV insbesondere keine überwiegenden Interessen entgegenstehen (Bst. e). Dies setzt eine Gesamtbetrachtung und eine umfassende Interessenabwägung voraus.⁴⁷

4.4.2.

Nicht umstritten ist, dass das Tanklager auf den Parzellen Nrn. 0001_ und 0000_ in den 1960er-Jahren und damit vor dem 1. Januar 1980 im Sinne von Art. 43 Abs. 1 Ingress und Bst. a RPV rechtmässig erstellt worden ist.

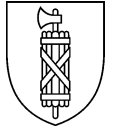
Wie sich den Bauplänen vom 15. November 2022 und 31. August 2023 (eingereicht am 18. November 2022/1. September 2023)⁴⁸ entnehmen lässt, soll die bereits seit vielen Jahren bestehende Umnutzung des ehemaligen Rückhaltebeckens (Betonwanne) im östlichen Teil der Parzelle Nr. 0001_ zur Lagerfläche und Abstellfläche für Fahrzeuge nachträglich bewilligt werden. Seit dem am 25. November 2003 bewilligten und in den Jahren 2003/2004 ausgeführten Abbruch der zwei Stehtanks aus Stahl und der Erstellung der Zufahrt zum Rückhaltebecken einschliesslich einer ca. 8 m breiten Öffnung in der Umfassungsmauer sowie einer Zufahrtsrampe konnte der vom nachträglichen Baugesuch betroffene Ostteil der Parzelle Nr. 0001_ innerhalb des Beckens von der Beschwerdeführerin nicht mehr als Tanklager genutzt worden sein. Eigenen Angaben der Beschwerdeführerin gemäss⁴⁹ dient dementsprechend nurmehr der Westteil des Grundstücks Nr. 0001_ mit dem dort bestehenden Pumpsystem sowie dem überdeckten Verlade- und Wartebereich der bestehenden (Pflicht-)Lagerhaltung. Daran ändert nichts, dass die (abgehängte) Abfüllstation nach den Wahrnehmungen der Vorinstanz am Rekursaugenschein vom 7. Juni 2024 noch vorhanden ist.⁵⁰ Innerhalb des Rückhaltebeckens, das nach dem Abbruch der Stehtanks auf Parzelle Nr. 0001_ seine Funktion verloren hat und bereits deshalb nicht nach Art. 37a RPG geändert werden kann, hat die Beschwerdeführerin mittlerweile seit mindestens 17 Jahren kein Tanklager mehr betrieben. Das bloss, ohne Bewilligung eigenmächtig erfolgte Vermieten von Lager- und Abstellplatzfläche an einen in der Bauzone ansässigen Zaunbaubetrieb stellt keinen eigenständigen Betrieb oder einen wesentlichen Betriebsteil der Beschwerdeführerin im Sinne von Art. 37a RPG dar. Innerhalb des Rückhaltebeckens besteht somit

⁴⁷ Vgl. BGE 146 II 376 E. 4.1, mit Hinweis.

⁴⁸ Act. 10/7/Akten zu Baugesuch Nr. 16465/1-3

⁴⁹ Vgl. act. 10/16 Ziff. 1-3.

⁵⁰ Vgl. act. 9 Ziff. II/4.



kein aktiver Betrieb der Beschwerdeführerin mehr, dessen Erhalt Art. 37a RPG bezwecken würde. Daraus folgt, dass die Beschwerdeführerin die gewerbliche Nutzung des Ostteils der Parzelle Nr. 0001_ innerhalb des Rückhaltebeckens mit dem Abbruch der beiden Stehtanks auf Parzelle Nr. 0001_ im Jahr 2004 aufgegeben hat und der aus Art. 37a RPG fließende Bestandesschutz die Bewilligung von Lager- und Abstellfläche eines Drittbetriebs nicht rechtfertigt. Eine Kontinuität der gewerblichen Tätigkeiten (Tanklager) ist im fraglichen Bereich nicht mehr gegeben. Das strittige Bauvorhaben kann daher bereits aus diesem Grund auch gestützt auf Art. 37a RPG in Verbindung mit Art. 43 RPV nicht bewilligt werden.

An diesem Ergebnis vermöchte nichts zu ändern, falls durch das strittige Projekt gemäss der Beschwerdeführerin – entgegen den Ausführungen der Vorinstanz im angefochtenen Entscheid⁵¹ – keine wesentlichen neuen Auswirkungen auf Raum und Umwelt im Sinne von Art. 43 Abs. 1 Ingress und Bst. b RPV entstanden. Ferner kann bei diesem Ergebnis dahingestellt bleiben, ob die Betriebsnotwendigkeit für eine Erweiterung der zonenwidrig genutzten Fläche ausserhalb des bestehenden Gebäudevolumens gemäss der Vorinstanz⁵² nicht ausgewiesen ist und dem Vorhaben im Sinne von Art. 43a Abs. 1 Ingress und Bst. e RPV überwiegende Interessen entgegenstehen (siehe dazu auch Art. 24c Abs. 5 RPG), da gemäss der Vorinstanz⁵³ durch die Umnutzung der Trennungsgrundsatz untergraben würde, weil einem neuen Unternehmen mit bisherigem Betriebsstandort innerhalb der Bauzone die Ansiedlung ausserhalb der Bauzone ermöglicht würde.⁵⁴ Auch kann offen bleiben, wie es sich damit verhält, dass der geplante Lager- und Abstellplatz den massgeblichen Waldabstand unterschreitet.⁵⁵ Unter raumplanerischem Blickwinkel bleibt zu bemerken, dass das Rückhaltebecken auf Parzelle Nr. 0001_ auch ohne die strittige Umnutzung weiterbestehen kann und die Beschwerdeführerin als Grundeigentümerin der Parzelle Nr. 0001_ keine Pflicht trifft, die Betonwanne samt Abfüllstation und Zufahrt zurückzubauen und den Boden zu rekultivieren, und selbst eine neue gewerbliche Nutzung nicht per se ausgeschlossen erscheint.⁵⁶

⁵¹ Vgl. act. 2, S. 10-12 E. 3.6.

⁵² Act. 2, S. 9 f. E. 3.5.

⁵³ Vgl. dazu E. 3.6.4 des angefochtenen Entscheids, ct. 2, S. 11 f.,

⁵⁴ Vgl. zum Trennungsgrundsatz Art. 75 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 101, BV); Art. 1 Abs. 1 Satz 1 letzter Satzteil RPG in der Fassung vom 15. Juni 2012 (AS 2014 899); BGer 1C_147/2023 vom 29. Februar 2024 E. 3.1, mit Hinweis.

⁵⁵ Vgl. dazu Art. 91 Abs. 1 Ingress und Bst. c PBG; Verfügung des AREG vom 27. November 2023, act. 10/9/9b, S. 4 E. 10; act. 10/9/5a, wonach der Waldabstand rund 6 m betrage.

⁵⁶ Vgl. dazu auch VerwGE B 2007/57 vom 27. November 2007 E. 2.3.3, wonach eine bauliche Erweiterung der bestehenden Bausubstanz gestützt auf Art. 24c in Verbindung mit Art. 37a RPG, wie schon das Amt für Raumentwicklung in der Verfügung vom 11. Juni 2006 festgehalten habe, grundsätzlich möglich sei.



5.

Weil das Bauvorhaben der Beschwerdeführerin nach dem Gesagten unter keinem Titel bewilligt werden kann, erweist sich die Beschwerde als unbegründet. Sie ist abzuweisen.

6.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die amtlichen Kosten von der Beschwerdeführerin zu tragen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidgebühr von CHF 2'500 ist angemessen (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12). Sie ist mit dem von der Beschwerdeführerin in der gleichen Höhe geleisteten Kostenvorschuss gedeckt. Ausseramtliche Kosten sind für das Beschwerdeverfahren nicht zu entschädigen (Art. 98 Abs. 1 und Art. 98^{bis} VRP).

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht zu Recht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Beschwerdeführerin trägt die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von CHF 2'500. Sie sind mit dem von ihr in der gleichen Höhe geleisteten Kostenvorschuss gedeckt.

3.

Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt.