



<b>Fall-Nr.:</b>	21-10711
<b>Stelle:</b>	Generalsekretariat Bau- und Umweltdepartement
<b>Instanz:</b>	Bau- und Umweltdepartement
<b>Publikationsdatum:</b>	08.09.2022
<b>Entscheiddatum:</b>	24.05.2022

## **BUDE 2022 Nr. 045**

**Art. 24c RPG; Art. 41c Abs. 2 GSchV. Die im vorliegenden Fall (nachträglich) zu beurteilende Umgebungsgestaltung (Bauvorhaben [insb. Stützmauern] in der Landwirtschaftszone) stellt keine Veränderung am äusseren Erscheinungsbild im Sinn von Art. 24c Abs. 4 RPG dar und ist deshalb nicht nach den dort statuierten Voraussetzungen zu beurteilen. Vielmehr ist zu untersuchen, ob das Identitätserfordernis (Art. 24c Abs. 2 RPG und Art. 42 Abs. 1 RPV) erfüllt ist (Erw. 5.3 f.). Dies ist nicht der Fall, weil die Umgebungsgestaltung deutlich verändert und Anlagen erstellt wurden, welche die landwirtschaftlich geprägte Umgebung sowie die Wesensgleichheit beeinträchtigen. Dem Baugesuch wurde zu Recht die Bewilligung verweigert (Erw. 5.5 ff.). Ausserdem kommt dem gewässerschutzrechtlichen Bestandesschutz bei zonenwidrigen Bauten ausserhalb der Bauzone gegenüber dem Besitzstandsschutz nach Art. 24c Abs. 2 RPG eine eigenständige Bedeutung zu. Der erweiterte Besitzstandsschutz nach Art. 24c Abs. 2 RPG findet im Gewässerraum keine Anwendung. Auch aus gewässerschutzrechtlicher Sicht wurde dem Bauvorhaben zu Recht keine Bewilligung erteilt (Erw. 6). Der Rekurs war daher abzuweisen.**

BUDE 2022 Nr. 45 finden Sie im angehängten PDF-Dokument.



21-10711

## Entscheid Nr. 45/2022 vom 24. Mai 2022

\_\_\_\_\_  
Rekurrent

**A.**\_\_\_\_

gegen

\_\_\_\_\_  
Vorinstanz

**Gemeinderat X.**\_\_\_\_ (Entscheid vom 10. November 2021)

\_\_\_\_\_  
Betreff

Baugesuch (Garagenvorplatz, Stützmauern, Sitzplatz;  
Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands)



## Sachverhalt

### A.

**a)** A.\_\_\_\_, X.\_\_\_\_, ist Eigentümer von Grundstück Nr. 001, Grundbuch X.\_\_\_\_, an der F.\_\_\_\_strasse in X.\_\_\_\_. Das Grundstück liegt gemäss geltendem Zonenplan der Gemeinde X.\_\_\_\_ vom 15. März 2013 in der Landwirtschaftszone. Es ist ausserdem Teil des Bundesinventars für Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (BLN-Objekt Nr. 1613 [Speer – Churfirsten – Alvier]; Teilraum 3 [Südflanken Speer – Churfirsten – Alvier]). Gemäss Schutzverordnung in Verbindung mit dem Schutzplan der Gemeinde X.\_\_\_\_, beide genehmigt am 26. März 1997, liegt das Grundstück Nr. 001 sodann in einem Landschaftsschutzgebiet (LS 1 Kapfenberg – Mietsack – Oberfahren).

**b)** Das Grundstück Nr. 001 ist mit dem Wohnhaus Vers.-Nr. 002 und dem Garagengebäude Vers.-Nr. 003 überbaut. Den Westen des Grundstücks durchfließt ein Bach, der teilweise eingedolt ist.

[...]

Übersicht Grundstück Nr. 001  
(Quelle: Geoportal SG)

**c)** Im Jahr 2009 reichte A.\_\_\_\_ ein Baugesuch für einen Dachaufbau und eine Aussenwärmedämmung des Wohnhauses Vers.-Nr. 002 ein. Das Baugesuch lag vom 6. bis 19. April 2010 öffentlich auf und wurde auch dem Amt für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG) unterbreitet. Mit raumplanungsrechtlicher Zwischenbeurteilung vom 22. Juli 2010 erwog das AREG, es seien auf dem Grundstück Nr. 001 in den letzten zehn Jahren diverse bauliche Massnahmen, Erweiterungen und Veränderungen an der Umgebung realisiert worden, ohne dass dafür die erforderliche Zustimmung der zuständigen kantonalen Behörde eingeholt worden wäre. Das AREG stellte unter gewissen Voraussetzungen die Zustimmung zu den bereits vorgenommenen und den geplanten Massnahmen sowie zur Umnutzung von der landwirtschaftlichen zur zonenfremden Nutzung des Wohnhauses grundsätzlich in Aussicht, verlangte jedoch zusätzliche Angaben und Unterlagen. Dieser Aufforderung kam A.\_\_\_\_ in der Folge nach.

**d)** Mit raumplanungsrechtlicher Teilverfügung vom 8. November 2010 stellte das AREG fest, dass das Wohnhaus Vers.-Nr. 002 und die Garage Vers.-Nr. 003 noch nach dem 1. Juli 1972 landwirtschaftlich genutzt waren. Weiter erteilte es die Zustimmung zur Umnutzung und zum Umbau des Wohnhauses im Sinn seiner Erwägungen (Erstellung einer Schleppgaube; wärmetechnische Sanierung; Fassadenänderung; Dachänderung beim angebauten Holzschopf und dessen Befensterung). Zudem ordnete es den Rückbau eines freistehenden Holzunterstands sowie die Entfernung eines freistehenden Hühner-



hauses vor Bauabnahme an. Gestützt auf diese raumplanungsrechtliche Teilverfügung erteilte der Gemeinderat X.\_\_\_\_ in der Folge die Baubewilligung.

**e)** Nachdem es bei einem Unwetter vom 1. Juni 2013 auf dem Grundstück Nr. 001 zu Überschwemmungen gekommen war, nahm A.\_\_\_\_ im westlichen Bereich des Grundstücks Nr. 001 bzw. südlich des Garagengebäudes Vers.-Nr. 003 verschiedene bauliche Änderungen vor. Es existieren heute ein asphaltierter Vor-/Wendeplatz vor dem Garagengebäude sowie – westlich und östlich direkt angrenzend an den Platz – zwei Stützmauern. Unter dem Vor-/Wendeplatz verläuft eine Eindolung des Baches, die ersetzt und in südliche Richtung verlängert worden war. Weiter südlich folgt ein Sitzplatz samt Grillstelle und daran anschliessend eine weitere Stützmauer.

[...]

Übersicht Umgebungsgestaltung  
(Quelle: Geoportal SG, Orthofoto 2019)

Bei der südlichsten Stützmauer endet die Eindolung und verläuft der Bach wieder offen.

[...]

Südlichste Stützmauer inkl. Ende Eindolung  
(Quelle: Fotodokumentation zum Augenschein vom  
20. September 2017 gemäss AREG-act. 29)

## **B.**

**a)** Mit Baugesuch vom 28. Februar 2016 beantragte A.\_\_\_\_ bei der Politischen Gemeinde X.\_\_\_\_ die nachträgliche Baubewilligung für die bereits erstellten Anlagen und Terrainveränderungen. Es wurde im Wesentlichen um Bewilligung für den Ersatz, die Vergrösserung und die Verlängerung des Eindolungs-Rohrs und die Erstellung von Stützmauern zwecks Geländestabilisierung samt Sickerleitungen ersucht. Auch wurde die nachträgliche Bewilligung des Vor-/Wendeplatzes vor dem Garagengebäude beantragt.

**b)** Am 20. September 2017 fand vor Ort ein Augenschein statt, an welchem neben A.\_\_\_\_ ein Vertreter der Politischen Gemeinde, ein Vertreter des Amtes für Wasser und Energie (AWE) sowie ein Vertreter des AREG teilnahmen. In der Folge stand das Verfahren still.

**c)** Mit raumplanungsrechtlicher Teilverfügung vom 13. September 2021 verweigerte das AREG die nachträgliche Zustimmung zur Baubewilligung im Sinn der Erwägungen. Ebenfalls verweigerte das AREG die nachträgliche Zustimmung zur Baubewilligung im Gewässerraum. In raumplanungsrechtlicher Hinsicht erwog das AREG zusammengefasst, es seien sämtliche ausgeführten baulichen Massnahmen inklusive Asphaltierung für eine zeitgemässe Wohnnutzung nicht erforderlich. Die Voraussetzungen nach Art. 24c des eidgen.



nössischen Raumplanungsgesetzes (SR 700; abgekürzt RPG) in Verbindung mit Art. 41, 42 und 43a der eidgenössischen Raumplanungsverordnung (SR 700.1; abgekürzt RPV) seien nicht gegeben. Auch die Identität der Baute werde nicht gewahrt. Weiter erwog das AREG in gewässerschutzrechtlicher Hinsicht, der Gewässerraum sei vorliegend insgesamt zwischen 16 und 17 m breit. Bis auf einen ca. 1 m langen Abschnitt im östlichen Bereich der grossen Stützmauer lägen alle vorgenommenen baulichen Massnahmen im Gewässerraum. Da es sich dabei weder um standortgebundene und im öffentlichen Interesse liegende Anlagen noch um baulichen Unterhalt handle, seien alle vorgenommenen baulichen Massnahmen gestützt auf Art. 41c Abs. 1 der eidgenössischen Gewässerschutzverordnung (SR 814.201; abgekürzt GSchV) unzulässig, soweit sie nicht als Zufahrt zur Garage Vers.-Nr. 003 und zum Wohnhaus Vers.-Nr. 002 dienen.

**d)** Anlässlich der Sitzung vom 27. September 2021 befasste sich der Gemeinderat X.\_\_\_\_ mit der fraglichen Angelegenheit und einem diesbezüglichen Verfügungsentwurf. Er beschloss, den Entscheid gemäss Entwurf dem Grundeigentümer zur Stellungnahme zuzustellen. Entsprechend stellte am 29. September 2021 die Gemeinderatskanzlei X.\_\_\_\_ A.\_\_\_\_ die kantonale Beurteilung vom 13. September 2021 sowie den Verfügungsentwurf vom 27. September 2021 zu und räumte ihm die Möglichkeit zur Stellungnahme ein. Von dieser Möglichkeit machte A.\_\_\_\_ mit Eingabe vom 2. November 2021 Gebrauch.

**e)** Mit Beschluss vom 10. November 2021 traf der Gemeinderat X.\_\_\_\_ folgenden Entscheid:

1. Es wird festgestellt, dass A.\_\_\_\_, X.\_\_\_\_, auf Grundstück Nr.001 die bestehenden Zementrohre des Bachdurchlasses durch Rohre mit 10 cm grösserem Durchlass ersetzt und um rund 3 m verlängert hat. Weiter wurde das Gelände durch den Bau von Stützmauern stabilisiert, die bestehenden Kiesplätze mit einem Teerbelag versehen und ein Sitzplatz / Grillstelle errichtet. Damit hat er einen unrechtmässigen Zustand geschaffen.
2. Das nachträgliche Baugesuch (Eingang 1. März 2016) wird abgewiesen.
3. Die Kantonale Verfügung des Amtes für Raumentwicklung und Geoinformation vom 13. September 2021 mit den folgenden Teilverfügungen / Stellungnahmen gilt als integrierender Bestandteil dieser Verfügung:
  - a. AREG: Raumplanungsrechtliche Teilverfügung vom 13.9.2021
  - b. Amt für Wasser und Energie: Stellungnahme in Teilverfügung AREG integriert
  - c. Amt für Natur, Jagd und Fischerei: Stellungnahme in Teilverfügung AREG integriert



4. Die Bauherrschaft ist zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands verpflichtet.
5. Der Bauherrschaft wird eine Frist bis 31. Januar 2022 angesetzt zur Einreichung eines Baugesuchs für die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes (gemäss den Anforderungen der vorstehenden Erwägungen Nr. 2.5, sowie Ziffer 7 lit. f. der Erwägungen der raumplanungsrechtlichen Teilverfügung des Amtes für Raumentwicklung und Geoinformation vom 13. September 2021).
6. Reicht die Bauherrschaft bis zu dieser Frist kein taugliches Baugesuch ein, wird der Gemeinderat auf Kosten der Bauherrschaft die Ersatzvornahme durchführen. Für den notwendigen Rückbau und die Teilöffnung ist ein entsprechendes Gesuch zu erarbeiten, welches unter anderem hydrologische Abklärungen und hydraulische Berechnungen enthält. Blosser Handskizzen werden nicht akzeptiert. Sämtliche fehlenden oder ungenügenden Unterlagen werden von der Gemeinde in Auftrag gegeben und dem Baugesuchsteller in Rechnung gestellt.
7. Vor dieser Ersatzvornahme wird der Gemeinderat gegenüber der Bauherrschaft einen Kostenvorschuss in der Höhe der mutmasslichen Kosten verfügen.
8. Die Pflicht zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes aufgrund dieser Verfügung wird als öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung verfügt und im Grundbuch auf Grundstück Nr. 001 angemerkt. Das Stichwort lautet: «Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes».

Der zuständige Grundbuchverwalter wird angewiesen, diese Anmerkung im Grundbuch vorzunehmen.

9. Für den Fall, dass dem vorliegenden Beschluss nicht Folge geleistet wird, wird die Ungehorsamstrafe nach Art. 292 StGB angedroht. Diese Bestimmung lautet:

„Wer der von einer zuständigen Behörde oder einem zuständigen Beamten unter Hinweis auf die Strafdrohung dieses Artikels an ihn erlassenen Verfügung nicht Folge leistet, wird mit Haft oder Busse bestraft.“

10. Gebühren und Kosten

Gemäss Gebührentarif für die Kantons- und Gemeindeverwaltung (sGS 821.5) bzw. kommunalem Gebührentarif Bauwesen werden folgende Gebühren bei der Bauherrschaft erhoben:

- Entscheidgebühr            Fr. 300.00
- Bauanzeigen                 Fr. 120.00



und werden der Bauherrschaft in Rechnung gestellt.

- Kantonale Beurteilung sep. Rechnung

Die Verweigerung der (nachträglichen) Baubewilligung wird im Wesentlichen mit den Ausführungen in der kantonalen Beurteilung vom 13. September 2021 begründet. Im Übrigen wird die Notwendigkeit der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands begründet und dargelegt, dass und weshalb für die Wiederherstellung ein Rückbauprojekt einzuverlangen sei.

**C.**

**a)** Gegen diesen Beschluss erhob A.\_\_\_\_ mit Schreiben vom 24. November 2021 Rekurs beim Bau- und Umweltdepartement. Es werden folgende Anträge gestellt:

1. Die Verweigerung des Baugesuchs ist zu überprüfen und nochmals zu beurteilen.
2. Die Teilverfügung des Amt für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG) ist nicht den effektiven Verhältnissen angepasst. Die Gewichtung gegenüber den eingelebten Tieren soll beachtet werden, der Objektschutz und die Gelände Stabilisierung ebenfalls. Die in diesem Rahmen geforderte Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes soll abgewiesen werden.
3. Die geforderte Frist zur Einreichung eines Rückbauprojektes erscheint mir nicht ausreichend. Es ist zu berücksichtigen, dass die Weihnachtsferien innerhalb der Laufzeit liegt. Und die auferlegte Frist bis am 31.01.2022 dadurch unrealistisch ist.
4. [Antrag um Nachfristansetzung zur ergänzenden Begründung des Rekurses]
5. Die erhobene Rechnungsstellung von CHF 420.- der Gemeinde X.\_\_\_\_ und die Rechnung von CHF 1'000.- vom Amt für Raumentwicklung und Geoinformation ist zum jetzigen Zeitpunkt nicht gerechtfertigt und soll zurückgestellt werden.

Zur Begründung wird zusammengefasst geltend gemacht, die bereits umgesetzten Bauarbeiten seien infolge eines Unwetters nötig geworden und es seien die Gegebenheiten vor Ort beim Überprüfen der Verhältnismässigkeit nicht genügend berücksichtigt worden. Insbesondere seien die schwierigen Verhältnisse während des Unwetters und nachfolgenden Aufräumarbeiten ausgeblendet worden. Das Errichten der Stützmauern habe die Möglichkeit zur Stabilisierung des rutschigen Hangs und zur Entwässerung des Geländes gegeben. Das Bachrohr habe ausgewechselt werden müssen, weil es durch das Unwetter verstopft worden sei. Weiter sei durch die zusätzlichen Anlagen ein Objektschutz erstellt worden, der nicht berücksichtigt worden sei. Auch



hätten seit der Errichtung der Umgebung viele Tiere ein Zuhause gefunden und es sei der ökologische Mehrwert durch die geforderte Wiederherstellung zu bezweifeln. Zudem sei die Wichtigkeit des Wendeplatzes zu wenig berücksichtigt worden. Ihm (dem Rekurrenten) sei nicht bewusst gewesen, dass die Auswechslung eines Bachrohrs unter diesen Umständen nicht gestattet sei; er sei der Ansicht, dass Hangsicherungen durch Stützmauern im Zusammenhang mit Aufräumarbeiten gestattet seien und die Ausführung nicht baubewilligungspflichtig sei. Obwohl die Gemeindebehörde kurz nach dem Unwetter über die Rohrauswechslung Bescheid gewusst habe, sei keine Projektierung und auch kein Baugesuch gefordert worden.

**b)** Mit Eingabe vom 13. Dezember 2021 reicht der Rekurrent eine ergänzende Begründung ein. Er macht namentlich geltend, beim Ersatz der Eindolung habe es sich um eine Sofortmassnahme gehandelt und es liege keine Böswilligkeit vor. Weiter handle es sich nicht um eine Verlängerung der Eindolung um 3 m, sondern um eine Verschiebung der Eindolung um 3 m; älteren Plänen könne man entnehmen, dass die Eindolung früher länger gewesen sei. Weiter geht der Rekurrent von einem ökologischen Mehrwert durch die südlichen Stützmauern und von der Notwendigkeit der an den Wendeplatz anschliessenden Stützmauer für eine zweckmässige und zeitgemässe Nutzung der Liegenschaft aus. Auch sei mit der Stützmauer eine Entwässerung installiert worden, welche den Hang stabilisiere. Ausserdem seien die Stützmauern bzw. die Erweiterung der Terrassierung um 2 bis 3 m für die Bewegungsfreiheit seines jüngsten Sohnes sehr viel wert, weil dieser zufolge einer Amputation der Füsse samt Unterschenkeln auf eine möglichst stolperfreie Bodenbeschaffenheit angewiesen sei. Im Übrigen macht der Rekurrent die Unverhältnismässigkeit der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands geltend und beantragt eine Zustimmung zum nachträglichen Baugesuch sowie die Aufhebung der raumplanungsrechtlichen Teilverfügung des AREG.

#### **D.**

**a)** Mit Vernehmlassung vom 30. Dezember 2021 beantragt die Vorinstanz, den Rekurs abzuweisen. Zur Begründung wird geltend gemacht, die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands gehöre zu den wichtigsten baupolizeilichen Aufgaben. Ausserhalb der Bauzonen komme der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands eine besondere Bedeutung zu. Eine Wiederherstellungsmassnahme sei unter anderem dann unverhältnismässig, wenn das Ziel mit einem weniger schweren Eingriff erreicht werden könne, die Abweichung vom Gesetz gering sei und die berührten allgemeinen Interessen den Schaden, der dem Eigentümer durch die Wiederherstellung entstünde, nicht zu rechtfertigen vermögen sowie wenn der Schaden für die Umwelt grösser wäre als der Nutzen. Im Einzelnen macht die Vorinstanz geltend, mit dem angefochtenen Entscheid werde nicht die Wiederherstellung des ursprünglichen Zustands verlangt, sondern die Einreichung eines Rückbauprojekts gemäss der vom AREG angefertigten "Grobkizze möglicher Durchlass Nr. 16-1727". Hiermit werde berücksichtigt, dass das Ziel mit einem weniger schweren Eingriff erreicht werden könne.



Weiter sei das öffentliche Interesse an der Einhaltung der baurechtlichen Grundordnung und an der konsequenten Verhinderung baurechtswidriger Bauten und Anlagen im vorliegenden Fall höher zu gewichten als die vom Rekurrenten vorgebrachten privaten Interessen bezüglich Wendemöglichkeit von Fahrzeugen und der Spiel- und Bewegungsflächen für den Sohn. Die beiden Punkte könnten nach Möglichkeit im einzureichenden Rückbauprojekt im gesetzlich vorgeschriebenen Rahmen Berücksichtigung finden. Schliesslich wendet die Vorinstanz ein, mit dem eingeforderten Rückbauprojekt solle ein für die Umwelt nützlicherer Zustand geschaffen werden.

**b)** Mit Vernehmlassung vom 28. Januar 2022 beantragt das AREG die Abweisung des Rekurses. Zur Begründung wird namentlich geltend gemacht, die bereits erstellte Bacheindolung, der Wendepplatz und die Geländemauern lägen weitgehend im Gewässerraum. Innerhalb des Gewässerraums gelte die raumplanungsrechtliche Bestandesgarantie im Sinn von Art. 24c RPG nicht. Die gesuchsgegenständlichen Anlagen seien im Gewässerraum weder nach der Gewässerschutz- noch nach der Raumplanungsgesetzgebung standortgebunden. Ein Bewilligungstitel liege nicht vor und der Bauabschlag sei zu Recht erfolgt. Weiter sei bereits in der raumplanungsrechtlichen Teilverfügung des AREG vom 8. November 2010 zu Gunsten des Rekurrenten festgehalten worden, dass die zusätzliche Befestigung der Umgebungsfläche gerade noch im Rahmen der möglichen teilweisen Änderung liege. Die Identität des Wohnhauses und seiner Umgebung sei zwischenzeitlich jedoch nicht mehr gewahrt.

## **E.**

Auf die weiteren Ausführungen der Verfahrensbeteiligten in den vorgenannten Eingaben wird – soweit erforderlich – in den Erwägungen eingegangen.

## **Erwägungen**

### **1.**

**1.1** Die Zuständigkeit des Bau- und Umweltdepartementes ergibt sich aus Art. 43<sup>bis</sup> des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1; abgekürzt VRP).

**1.2** Die Frist- und Formerfordernisse von Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 VRP sind grundsätzlich erfüllt. Die Rekursberechtigung ist gegeben (Art. 45 VRP). Auf den Rekurs ist unter dem Vorbehalt der nachfolgenden Ausführungen einzutreten.

**1.3** Der Rekurrent führt in seinem Rekurs (als "Antrag") aus, die "erhobene Rechnungsstellung von CHF 420.00 der Gemeinde X.\_\_\_\_ und die Rechnung von CHF 1'000.00 vom Amt für Raumentwicklung und Geoinformation [sei] zum jetzigen Zeitpunkt nicht gerechtfertigt und soll zurückgestellt werden". Ob der Rekurrent damit die diesbezügliche



Aufhebung der entsprechenden Dispositivziffern beantragt, ist zumindest nicht eindeutig. Selbst wenn zu seinen Gunsten davon ausgegangen wird, mangelt es dem Rekurs jedoch an einer Begründung, was an der Gebührenerhebung konkret falsch bzw. unrechtmässig sein soll. Der Rekurs genügt diesbezüglich den Begründungsanforderungen gemäss Art. 48 Abs. 1 VRP nicht, obwohl dem Rekurrenten antragsgemäss die Möglichkeit zur Einreichung einer ergänzenden Rekursbegründung (Art. 48 Abs. 2 VRP) gewährt wurde. Auf den Rekurs ist insoweit nicht einzutreten.

## **2.**

Am 1. Oktober 2017 ist das Planungs- und Baugesetz (sGS 731.1; abgekürzt PBG) in Kraft getreten und das Baugesetz vom 6. Juni 1972 (nGS 8, 134; abgekürzt BauG) aufgehoben worden (Art. 172 Bst. a PBG). Gemäss Art. 173 PBG werden indessen die bei Vollzugsbeginn dieses Erlasses hängigen Baubewilligungsverfahren grundsätzlich nach jenem Recht beurteilt, das im Zeitpunkt des erstinstanzlichen Entscheids der Baubewilligungsbehörde Gültigkeit hat (Art. 173 PBG). Der erstinstanzliche Einsprache- und Baubewilligungsentscheid erging am 10. November 2021. Mithin sind vorliegend grundsätzlich die Bestimmungen des PBG anwendbar, sofern sie gemäss Anhang zum Kreisschreiben „Übergangsrechtliche Bestimmungen im PBG“ vom 8. März 2017 (Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2017/I/1) als unmittelbar anwendbar erklärt werden. Im Übrigen gelangen weiterhin das Baugesetz und das entsprechende Baureglement zur Anwendung.

## **3.**

Der Rekurrent macht zunächst geltend, Hangsicherungen durch Stützmauern im Zusammenhang mit Aufräumarbeiten seien gestattet und die Ausführung dieser Arbeiten nicht baubewilligungspflichtig. Auch auf dem benachbarten Grundstück sei im Auftrag der Gemeindebehörde und mutmasslich ohne Baubewilligungsverfahren nach einem Unwetter im Jahr 2005 eine Stützmauer zur Hangstabilisierung errichtet worden.

**3.1** Ob ein Vorhaben baubewilligungspflichtig ist, bestimmt sich nach Bundesrecht. Gestützt auf Art. 22 Abs. 1 RPG dürfen Neubauten, Wiederaufbauten, Ersatzbauten, Umbauten, Anbauten, Zweckänderungen und Sanierungen, die über das übliche Mass einer Renovation hinausgehen, nur mit einer behördlichen Bewilligung vorgenommen werden. Nach der Rechtsprechung ist eine bauliche Massnahme dann dem Baubewilligungsverfahren zu unterwerfen, wenn mit der Realisierung der Baute oder Anlage im Allgemeinen, nach dem gewöhnlichen Lauf der Dinge, so wichtige räumliche Folgen verbunden sind, dass ein Interesse der Öffentlichkeit oder der Nachbarn an einer vorgängigen Kontrolle besteht. Renovationsarbeiten dürfen nicht so umfangreich sein, dass im Ergebnis etwas Neues entsteht; denn dann wird das Vorhaben grundsätzlich baubewilligungspflichtig. Die Baubewilligungspflicht soll es der Behörde ermöglichen, das Bauprojekt in Bezug auf seine räumlichen Folgen vor seiner Ausführung auf die



Übereinstimmung mit der raumplanerischen Nutzungsordnung und der übrigen einschlägigen Gesetzgebung zu überprüfen. Als bewilligungspflichtige Änderungen gelten zunächst die baulichen Veränderungen von Bauten und Anlagen. Dazu gehören namentlich Um- und Ausbauten sowie die über den blossen Unterhalt hinausgehenden Erneuerungen. Die Abgrenzung der bewilligungsfreien Unterhalts-, Reparatur- und Renovationsarbeiten von den bewilligungspflichtigen Erneuerungen ist nur mittels einer Gesamtbetrachtung aller im konkreten Fall massgebenden Elemente und Interessen möglich. Eine früher erteilte Baubewilligung umfasst auch das Recht, die Baute in ihrer Gestalt, Form und Zweckbestimmung zu erhalten, Schäden zu beheben und die Ausrüstung an die Erfordernisse der Zeit anzupassen. Dieser durch Art. 9 und Art. 26 der Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV) gewährte Bestandesschutz verbietet es, die Baubewilligungspflicht zu "überdehnen" und Arbeiten zur Substanz- und Werterhaltung einer bewilligten Anlage generell der Bewilligungspflicht zu unterstellen (vgl. zum Ganzen BUDE Nr. 65/2021 vom 11. Oktober 2021 Erw. 5.3.1 mit Hinweisen, unter anderem auf VerwGE B 2020/253 vom 23. Juni 2021 Erw. 3.1).

**3.2** Vorliegend nahm der Rekurrent nicht nur Aufräum- bzw. Reparatur- oder Renovationsarbeiten nach einem Unwetter vor, sondern er verband diese Arbeiten mit einer Anpassung der gesamten Umgebungsgestaltung im westlichen Bereich des Grundstücks. Es wurden an mehreren Orten diverse Laufmeter Stützmauern errichtet, neu existiert vor dem Garagengebäude ein einheitlicher und asphaltierter Vor-/Wendeplatz und es wurde – verbunden mit entsprechenden Terrassierungsarbeiten – ein Sitzplatz samt Grillstelle bzw. eine Rasenfläche erstellt (vgl. insbesondere Fotodokumentation in AREG-act. 29). Dabei handelt es sich jedenfalls in seiner Gesamtheit offenkundig um ein bewilligungspflichtiges Bauvorhaben. Davon schien auch der Rekurrent ausgegangen zu sein, zumal er selber ein Baugesuch einreichte. Im Übrigen besteht kein Anspruch auf eine Gleichbehandlung im Unrecht. Deshalb ist für die Fragen der Bewilligungspflicht und der Bewilligungsfähigkeit nicht entscheidungswesentlich, ob auf einem benachbarten Grundstück ebenfalls ohne Baubewilligungsverfahren und im Auftrag der Gemeindebehörde eine Stützmauer zur Hangstabilisierung errichtet wurde.

#### **4.**

Der Rekurrent macht geltend, es sei unzulässigerweise darauf verzichtet worden, von ihm die Nachreichung zusätzlicher Unterlagen zu verlangen. Er sei der Ansicht gewesen, dass ihm das AREG oder die Vorinstanz hierzu das Nötige unterbreite oder bei ihm einfordere. Sinn gemäss rügt er damit eine Verletzung seines Anspruchs auf rechtliches Gehör.

**4.1** Verfügungen, die erheblich belasten, sind grundsätzlich nur zulässig, wenn die Betroffenen den wesentlichen Sachverhalt kennen und Gelegenheit zur Stellungnahme hatten (Art. 15 Abs. 1 und 2 VRP, Art. 29 Abs. 2 BV). Der entsprechende Anspruch auf rechtliches Gehör



ist einerseits ein persönlichkeitsbezogenes Verfahrensrecht der Beteiligten und schützt vor Herabminderung zum blossen Verfahrensobjekt. Andererseits ist er ein Mittel der Sachaufklärung, dient der optimalen Aufarbeitung der relevanten Entscheidungsgrundlagen und ermöglicht im Rahmen des Verfahrensrechts die Einführung der Sicht der Betroffenen (vgl. BDE Nr. 30/2016 vom 30. Mai 2016 Erw. 7.2 mit Hinweisen). Im Gesuchsverfahren wird jedoch durch Art. 15 Abs. 1 VRP das rechtliche Gehör ins Anfangsstadium des Verfahrens vorverlagert mit der Begründung, der Gehörsanspruch werde bereits mit der Einreichung des Gesuchs selbst gewährt, in welchem aus der Sicht des Gesuchstellers darzulegen ist, weshalb die ersuchte Massnahme oder Leistung gerechtfertigt sei. Eine erneute Gehörgewährung im Verfahren ist dabei in der Regel nicht erforderlich. Die Behörde ist grundsätzlich nicht gehalten, dem Gesuchsteller im Rahmen des rechtlichen Gehörs bekannt zu geben, wie sie zu entscheiden gedenkt. Der Gesuchsteller hat somit immer damit zu rechnen, dass sein Gesuch abgewiesen werden kann (vgl. VerwGE B 2016/229 vom 26. April 2018 Erw. 2.1; BDE Nr. 25/2020 vom 28. April 2020 Erw. 3.2; S. Rizvi/S. Risi, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.]: Praxiskommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege [VRP], Zürich/St.Gallen 2020, Art. 15-17 N 29). Im Baubewilligungsverfahren ist es im Übrigen gemäss der ständigen Rechtsprechung allein der Baugesuchsteller, der mit seiner Eingabe den Umfang eines Baugesuchs bestimmen kann. Schliesslich stellt das Baugesuch seine alleinige Willenserklärung zur Anhebung des Bewilligungsverfahrens dar (BDE Nr. 124/2020 vom 10. Dezember 2020 Erw. 4.1 und BDE Nr. 19/2020 vom 18. März 2020 Erw. 5.1; je mit Hinweis auf GVP 1998 Nr. 9).

**4.2** Im vorliegenden Gesuchsverfahren wurde somit das rechtliche Gehör des Rekurrenten gewahrt; ihm oblag es, die für die Erteilung einer Baubewilligung relevanten bzw. nötigen Unterlagen einzureichen (vgl. Art. 137 PBG i.V.m. Art. 21 PBV, wonach ein Baugesuch die für die Beurteilung notwendigen Unterlagen enthalten muss). An diesem Ergebnis ändert auch Art. 21 Abs. 3 PBV nichts. Danach werden zwar unvollständige Gesuche zur Ergänzung oder Verbesserung zurückgewiesen; unterbleibt die Verbesserung innert der angesetzten Frist, tritt die Bewilligungsbehörde auf das Gesuch nicht ein. Diese Umstände sprechen jedoch nicht dagegen, einem Baugesuch die Bewilligung zu verweigern, wenn auch zusätzliche Unterlagen offensichtlich nicht zu dessen Bewilligungsfähigkeit führen können. Ein solcher Fall liegt hier offenkundig vor; es ist nicht ersichtlich und auch nicht dargelegt, welche zusätzlichen Unterlagen oder Angaben zu einer (vollständigen) Bewilligungsfähigkeit sämtlicher bereits erstellten Anlagen hätten führen können. Die Vorinstanz beabsichtigte zudem keinen Nichteintretensentscheid zufolge Unvollständigkeit des Baugesuchs. Entsprechend lag es in ihrem Ermessen, auf die Einholung zusätzlicher Unterlagen zu verzichten, zumal nach ihrer Einschätzung das Baugesuch (im negativen Sinn) beurteilbar war (vgl. auch M. MÖHR, in: Bereuter/Frei/Ritter [Hrsg.], Kommentar zum Planungs- und Baugesetz des Kantons St.Gallen, Basel 2020, Art. 137 N 6 und N 11, wonach die Baubewilligungsbehörde den Sachverhalt und die Beweise von Amtes



wegen erhebt und es grundsätzlich in ihrem Ermessen liegt, weitere Unterlagen einzufordern, wenn sie die Auffassung vertritt, ein Bauvorhaben sei ohne zusätzliche Unterlagen nicht beurteilbar). Eine Verletzung des rechtlichen Gehörs liegt somit nicht vor.

## **5.**

Der Rekurrent beantragt sinngemäss die Erteilung der Baubewilligung für sein Baugesuch vom 28. Februar 2016. Er geht mithin von der raumplanungsrechtlichen Bewilligungsfähigkeit des Bauvorhabens und somit von der Unzulässigkeit der Bewilligungsverweigerung aus.

**5.1** Nach Art. 22 Abs. 1 RPG dürfen Bauten und Anlagen nur mit behördlicher Bewilligung errichtet oder geändert werden. Die Bewilligung für eine Baute oder Anlage ausserhalb der Bauzone setzt voraus, dass sie dem Zweck der Nutzungszone entspricht, also zonenkonform ist (Art. 22 Abs. 2 Bst. a RPG), oder dass sie die Voraussetzungen nach Art. 24 ff. RPG für die Erteilung einer Ausnahmbewilligung erfüllt. Eine Bewilligung als zonenkonformes Vorhaben scheidet zum Vornherein aus, weshalb vorliegend zu prüfen ist, ob das Bauvorhaben nach Art. 24c RPG bewilligt werden kann.

**5.2** Art. 24c RPG sieht vor, dass bestimmungsgemäss nutzbare Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen, die nicht mehr zonenkonform sind, in ihrem Bestand grundsätzlich geschützt werden (Abs. 1). Nach Abs. 2 können solche Bauten und Anlagen erneuert, teilweise geändert, massvoll erweitert oder wiederaufgebaut werden, sofern sie rechtmässig erstellt oder geändert worden sind. Abs. 3 erweitert diese sogenannte "erweiterte Besitzstandsgarantie" auf landwirtschaftliche Wohnbauten sowie angebaute Ökonomiebauten, die rechtmässig erstellt oder geändert worden sind, bevor das betreffende Grundstück Bestandteil des Nichtbaugesbietes im Sinne des Bundesrechts wurde. Allerdings müssen gemäss Abs. 4 Veränderungen am äusseren Erscheinungsbild für eine zeitgemässe Wohnnutzung oder eine energetische Sanierung nötig oder darauf ausgerichtet sein, die Einpassung in die Landschaft zu verbessern. Schliesslich bleibt in jedem Fall die Vereinbarkeit mit den wichtigen Anliegen der Raumplanung vorbehalten (Abs. 5). Der Bundesrat hat in Art. 42 RPV die zulässigen Änderungen im Sinne von Art. 24c Abs. 2 RPG konkretisiert. Nach Art. 42 Abs. 1 RPV sind Änderungen zulässig, wenn die Identität der Baute oder Anlage einschliesslich ihrer Umgebung in den wesentlichen Zügen gewahrt bleibt; Verbesserungen gestalterischer Art sind zulässig.

**5.3** Das in Art. 24c Abs. 2 RPG und Art. 42 Abs. 1 RPV verankerte Erfordernis der Wahrung der Identität bzw. Wesensgleichheit und die in Art. 24c Abs. 4 RPG aufgezählten drei Tatbestände, die eine Veränderung am äusseren Erscheinungsbild erlauben, stellen eigenständige, unabhängig voneinander zu erfüllende Voraussetzungen dar. Art. 24c Abs. 4 RPG bildet dabei regelmässig den strengeren Massstab. Wäre er vorliegend anwendbar, könnten die strittigen Anlagen und Terrainveränderungen klarerweise nicht bewilligt werden, denn



sie sind – jedenfalls in ihrer Gesamtheit – weder für eine zeitgemässe Wohnnutzung noch eine energetische Sanierung oder für die bessere Einpassung in die Landschaft notwendig. Die Bestimmung ist indes nicht auf bauliche Umgebungsgestaltungen wie die hier zur Diskussion stehende ausgerichtet. Denn Art. 24c Abs. 4 RPG wurde bei seiner Schaffung direkt in den Zusammenhang mit der Erweiterung ausserhalb des bestehenden Gebäudevolumens gestellt (Art. 42 Abs. 3 Bst. b RPV). Die hier zu beurteilende Umgebungsgestaltung stellt keine derartige Erweiterung des bestehenden Gebäudevolumens dar und ist deshalb nicht nach den Voraussetzungen von Art. 24c Abs. 4 RPG zu beurteilen. Vielmehr ist zu untersuchen, ob das Identitätserfordernis erfüllt ist (vgl. zum Ganzen insbesondere Urteil des Bundesgerichtes 1C\_480/2019 und 1C\_481/2019 vom 16. Juli 2020 Erw. 3.3 mit Hinweisen). Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Zielsetzung, den schleichenden Verlust des Charakters landwirtschaftlich geprägter Landschaften zu verhindern, auch bezüglich der Umgebungsgestaltung zu gelten hat (Urteil des Bundesgerichtes 1C\_572/2020 vom 30. November 2021 Erw. 7.4).

**5.4** Ob die Identität der Baute oder Anlage im Wesentlichen gewahrt bleibt, ist unter Würdigung der gesamten Umstände zu beurteilen (Art. 42 Abs. 3 Satz 1 RPV). In Art. 42 Abs. 3 Bst. a und b RPV sind feste quantitative Obergrenzen verankert, bei deren Überschreitung die Identität in jedem Fall als nicht mehr gewahrt gilt. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtes ist im Übrigen darauf abzustellen, ob die Änderung bei einer Gesamtbetrachtung 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. Vielmehr bezieht sich die Identität auf die "wesentlichen Züge", also die aus raumplanerischer Sicht wichtigen Merkmale des Objekts. Ob die so verstandene Identität noch gewahrt wird, beurteilt sich unter Würdigung aller raumrelevanten Gesichtspunkte in ihrem Zusammenwirken. Fehlt es an der Identität, liegt eine vollständige Änderung vor und die Erteilung einer Ausnahmegewilligung nach Art. 24c RPG fällt ausser Betracht. Massgeblicher Vergleichszustand ist der Zustand, in dem sich die Baute oder Anlage im Zeitpunkt der Zuweisung zum Nichtbaugebiet befand (Art. 42 Abs. 2 RPV). Damit soll sichergestellt werden, dass die maximal zulässigen Änderungs- und Erweiterungsmöglichkeiten zwar möglicherweise in mehreren Etappen, insgesamt aber nur einmal ausgenutzt werden können. Wurden z.B. die nach Art. 42 Abs. 3 RPV höchstens zulässigen Erweiterungsmöglichkeiten durch eine frühere Baubewilligung ausgeschöpft, sind keine zusätzlichen Erweiterungen mehr möglich (Urteil des Bundesgerichtes 1C\_480/2019 und 1C\_481/2019 vom 16. Juli 2020 Erw. 4.1 mit Hinweisen; Urteil des Bundesgerichtes 1C\_572/2020 vom 30. November 2021 Erw. 6.3; vgl. auch BDE Nr. 63/2021 vom 30. September 2021 Erw. 5.3).



**5.5** Wie vorstehend erwähnt, ist massgeblicher Vergleichszustand für die Beurteilung der Wahrung der Identität der Zustand der Baute im Zeitpunkt der Zuweisung zum Nichtbaugebiet (Art. 42 Abs. 1 und 2 RPV). Dies ist vorliegend der 1. Juli 1972, als mit dem Inkrafttreten des Bundesgesetzes über den Schutz der Gewässer gegen Verunreinigungen vom 8. Oktober 1971 (AS 1972 950) erstmals eine klare Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet eingeführt wurde.

**5.5.1** Im Jahr 1970 befanden sich auf dem (damals noch deutlich grösseren) Grundstück Nr. 004 das Wohnhaus Vers.-Nr. 002, die freistehende Garage Vers.-Nr. 003 und eine Scheune (Vers.-Nr. 005; seit Abarzellierung im Jahr 2000 auf Grundstück Nr. 004). Ausserdem befand sich im Wohnhaus auch das Ausflugrestaurant B.\_\_\_\_. In den Folgejahren wurden verschiedene bauliche Massnahmen bewilligt und umgesetzt, auch wurde das Restaurant geschlossen und das Wohnhaus nicht mehr landwirtschaftlich, sondern zonenfremd genutzt. Im Jahr 2009 reichte der Rekurrent sodann wie dargestellt ein Baugesuch für einen Dachaufbau und eine Aussenwärmedämmung des Wohnhauses Vers.-Nr. 002 ein. Dazu erwog das AREG mit raumplanungsrechtlicher Zwischenbeurteilung vom 22. Juli 2010, es seien auf dem Grundstück Nr. 001 in den letzten zehn Jahren diverse bauliche Massnahmen, Erweiterungen und Veränderungen an der Umgebung realisiert worden, ohne dass dafür die erforderliche Zustimmung der zuständigen kantonalen Behörde eingeholt worden wäre. Weiter stellte das AREG fest, dass das Wohnhaus für die Landwirtschaft nicht mehr benötigt werde und die Voraussetzungen nach Art. 24d Abs. 1 und 3 RPG für die Umnutzung gegeben seien. Eine geplante Erweiterung um 77 m<sup>2</sup> lag gemäss Zwischenbeurteilung im zulässigen Rahmen. Auch die zusätzliche Befestigung der Umgebungsfläche "dürfte gerade noch im Rahmen der möglichen teilweisen Änderung liegen". Hingegen war gemäss AREG ein neben dem Wohnhaus erstellter freistehender Unterstand mit Zufahrt rückzubauen und ohne Rückbau konnte keine Zustimmung zu den geplanten Massnahmen erfolgen. Nachdem der Rekurrent zusätzliche Unterlagen eingereicht und ergänzende Angaben gemacht hatte, erteilte das AREG mit raumplanungsrechtlicher Teilverfügung vom 8. November 2010 die Zustimmung zur Umnutzung und zum Umbau des Wohnhauses im Sinn seiner Erwägungen (Erstellung einer Schleppgaube; wärmetechnische Sanierung; Fassadenänderung; Dachänderung beim angebauten Holzschopf und dessen Befensterung). Zudem ordnete es den Rückbau eines freistehenden Holzunterstands sowie die Entfernung eines freistehenden Hühnerhauses vor Bauabnahme an. Es erwog unter anderem, es seien die Voraussetzungen für die nachträgliche, formelle Umnutzung gegeben und die bereits vorgenommenen und die geplante Erweiterung lägen quantitativ im zulässigen Rahmen. Auch liege die zusätzliche Befestigung der Umgebungsfläche noch im Rahmen der möglichen teilweisen Änderung. Die "Identität wird, sofern der freistehende Schopf und das freistehende Hühnerhaus entfernt werden, gewahrt".



**5.5.2** Daraus wird ersichtlich, dass – jedenfalls mit Blick auf die Umgebung des Wohnhauses Vers.-Nr. 002 auf Grundstück Nr. 001 – bereits mit der Zustimmung des AREG aus dem Jahr 2010 die unter dem Titel der Identität maximal zulässigen Änderungsmöglichkeiten seit dem Vergleichszeitpunkt (1. Juli 1972) ausgenutzt wurden bzw. die Wahrung der Identität sogar die Entfernung zweier Bauten (Holzunterstand und Hühnerhaus) bedingte. Dies bildet die Ausgangslage für die Prüfung des nun in Frage stehenden Baugesuchs.

**5.5.3** Die bereits vorgenommenen baulichen Massnahmen bzw. die nun vorhandene Umgebungsgestaltung im westlichen Grundstücksbereich stellen im Vergleich zum Zustand am 1. Juli 1972 grossflächige, gravierende und deutlich in Erscheinung tretende Veränderungen dar. Es waren im fraglichen Grundstücksbereich namentlich keine Stützmauern im heute bestehenden Ausmass vorhanden, was namentlich die im Internet bzw. im Geoportal abrufbaren Luftaufnahmen aus den Jahren 2019, 1998 und 1971 (vgl. sogleich) belegen. Entsprechend bestätigt der Rekurrent selber, die Stützmauern nach einem Unwetter im Jahr 2013 neu erstellt (und nicht etwa wiederaufgebaut) zu haben (vgl. Baubeschrieb vom 28. Februar 2016: "Das Gelände wurde mit Hilfe von Stützmauern stabilisiert und mehrere Entwässerungen durch Sickerleitungen und Geröllschotterpackungen war notwendig. Da die Mauer im Unterenteil des Geländes auf guten Grund gesetzt werden konnte, wurde das Bachrohr um 3 m verlängert"). Etwas anderes ergibt sich auch nicht aus dem vom Rekurrenten eingereichten Luftbild aus dem Jahr 1972.

[...]

Übersicht Stützmauern Stand 2019  
(Quelle: Geoportal SG, Orthofoto 2019)

[...]

Übersicht Stützmauern 1998  
(Quelle: Luftbilder swisstopo, 1998)

[...]

Übersicht Stützmauern 1971  
(Quelle: Luftbilder swisstopo, 1971)

**5.5.4** Weiter ist auszuschliessen, dass am 1. Juli 1972 vor dem Garagegebäude Vers.-Nr. 003 ein zusammenhängender, asphaltierter Vor- bzw. Wendeplatz in der aktuellen Grössenordnung existiert haben könnte (vgl. wiederum vorstehende Luftaufnahmen sowie Tatsache, dass keine entsprechenden Stützmauern existierten). Davon scheint auch der Rekurrent auszugehen, wenn er selber ausführt, bereits vor dem Bau der Stützmauer habe "ein kleiner Kiesplatz als Wendeplatz bestanden. Dieser war jedoch so klein, dass er kaum ausreichte, das eigene Fahrzeug ohne weiteres zu wenden" (Eingabe vom 13. Dezember 2021 Ziff. 6; vgl. auch Baubeschrieb vom 28. Februar 2016: "Bei der Instandstellung des Teerplatzes, wurden die beiden



kleinen bestehenden Kiesplätze zu einem festen Platz mitverarbeitet [...]").

**5.5.5** Östlich des Vor-/Wendeplatzes ist ausserdem eine Terrassierung des Geländes bzw. eine ebene Rasen-/Wiesenfläche und südwestlich daran anschliessend ein Sitzplatz samt Grillstelle und Brunnen vorhanden. Es zeigte sich folgendes Bild:

[...]  
Terrassierung/Wiesenfläche  
(Quelle: Fotodokumentation zum Augenschein vom  
20. September 2017 gemäss AREG-act. 29)

[...]  
Sitzplatz inkl. Grillstelle und Brunnen  
(Quelle: Fotodokumentation zum Augenschein vom  
20. September 2017 gemäss AREG-act. 29)

Auch dabei handelt es sich – jedenfalls in dieser Grössenordnung – um neue, zum Vergleichszeitpunkt nicht vorhandene und deutlich in Erscheinung tretende Elemente der Umgebungsgestaltung.

**5.6** Zusammenfassend zeigt sich, dass im Vergleich zum 1. Juli 1972 die Umgebungsgestaltung deutlich verändert und Anlagen erstellt wurden, welche die landwirtschaftlich geprägte Umgebung sowie die Wesensgleichheit offenkundig beeinträchtigen. Es handelt sich um eine optische und bauliche Ausweitung der besiedelten Fläche in die Nichtbauzone, welche die Identität nicht wahrt. Das AREG versagte dem Bauvorhaben zu Recht die raumplanungsrechtliche Zustimmung. Der Rekurs erweist sich diesbezüglich als unbegründet.

**5.7** An diesem Ergebnis ändern auch die weiteren Einwände des Rekurrenten nichts.

**5.7.1** Der Rekurrent macht geltend, mit den südlichen Stützmauern seien neue Lebensräume geschaffen worden, was auch das Vorkommen von unterschiedlichen Echsen-, Schlangen- und Molcharten insbesondere in den Stützmauern und entlang des Brunnens zeige. Nachweisbar habe sich eine Schlingnatter in den Steinen eingemischt. Mit seinen Ausführungen macht der Rekurrent im Wesentlichen öffentliche Interessen vor allem des Naturschutzes geltend. Inwiefern diese Interessen zu einer Bewilligungsfähigkeit des Bauvorhabens insgesamt führen könnten, ist nicht ersichtlich. Allenfalls könnten sie einfließen in die Entscheidung, ob bzw. welche Teile der neu erstellten Anlagen rückgebaut werden müssten (Verhältnismässigkeitsprüfung). Diese bildet jedoch nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens, sondern der konkrete Umfang der Wiederherstellung ist erst noch zu definieren. Weiter können auch die Einwände, wonach die Stützmauern bzw. die Erweiterung der Terrassierung für die Bewegungsfreiheit



seines jüngsten Sohnes sehr viel wert seien nicht zur Bewilligungsfähigkeit des Bauvorhabens führen, sondern solche privaten Interessen wären allenfalls – wie die Vorinstanz zu Recht entgegnet – nach Möglichkeit im einzureichenden Rückbauprojekt im gesetzlich vorgeschriebenen Rahmen zu berücksichtigen.

**5.7.2** Der Rekurrent wirft sodann die Frage auf, wer nach einem Rückbau bei allfälligen weiteren Erdrutschen, Unterspülungen oder dergleichen die Verantwortung übernehme bzw. für Schäden aufkomme. Diese Frage ist für die Bewilligungsfähigkeit des Bauvorhabens nicht von Bedeutung, zumal mit der Verweigerung der Baubewilligung und der Aufforderung zur Einreichung eines Baugesuchs selbstverständlich nicht die Aufforderung einhergeht, einen gefährlichen oder haftungsbegründenden Zustand zu schaffen. Ob bzw. welche Massnahmen zur Behebung einer allfälligen Naturgefahrensituation nötig sein werden, wird im Rahmen der Ausarbeitung und Prüfung des Wiederherstellungskonzepts zu beurteilen sein.

**5.7.3** Der Rekurrent macht weiter geltend, Behördenvertreter seien wenige Tage nach dem Unwetter zu einem Augenschein vor Ort gewesen, um die Unwetterschäden zu betrachten. Ihnen habe er (der Rekurrent) erklärt, dass nichts anderes übrigbleibe, als das Bachrohr mit dem Bagger herauszureissen und auszuwechseln. Zu diesem Zeitpunkt habe die Gemeindebehörde über die Rohrauswechslung Bescheid gewusst, gleichwohl sei keine Projektierung und auch kein Baugesuch gefordert worden. Auch aus diesen Ausführungen kann der Rekurrent nichts zu seinen Gunsten ableiten und es ergibt sich auch daraus keine (raumplanungsrechtliche) Bewilligungsfähigkeit. Mit dem Bauvorhaben wurde nicht ein Rohr durch ein identisch dimensioniertes (neues) Rohr ersetzt, sondern der Rekurrent hat ein anderes Rohr (länger; grösserer Durchmesser; andere Lage bzw. anderes Gefälle) neu eingebaut. Ausserdem beschränkte der Rekurrent sich offenkundig auch nicht auf eine Rohrauswechslung, sondern er nahm im gleichen Zusammenhang noch diverse andere Arbeiten vor (Neuerstellung Mauern; Änderungen am Vorplatz samt neuem Belag; Erstellung Sitzplatz inkl. Grillstelle). Es ist unter den gegebenen Umständen ausgeschlossen, dass die angebliche Kenntnis der kommunalen Behörden von der Rohrauswechslung unter dem Titel von Treu und Glauben zu einer Bewilligungsfähigkeit des gesamten Vorhabens führen könnte.

**5.7.4** Ausgeschlossen ist schliesslich, dass es sich beim Bauvorhaben insgesamt um einen nötigen und effektiven Schutz vor Naturgefahren bzw. bei den vorgenommenen Massnahmen um einen tauglichen "Objektschutz" handeln könnte. Ebenso wenig führt die (angebliche) Wichtigkeit des Wendeplatzes zu dessen raumplanungsrechtlichen Zulässigkeit und (noch viel weniger) zur raumplanungsrechtlichen Bewilligungsfähigkeit des gesamten Bauvorhabens.



## **6.**

Der Rekurrent wendet sich jedenfalls sinngemäss auch gegen die Verweigerung der nachträglichen Zustimmung zur Baubewilligung im Gewässerraum. Er scheint auch unter dem Titel des Gewässerschutzrechts von einer Bewilligungsfähigkeit seines Bauvorhabens auszugehen.

**6.1** Am 1. Juni 2011 ist die revidierte eidgenössische Gewässerschutzverordnung in Kraft getreten, welche die Kantone verpflichtet, entlang der Gewässer Gewässerräume festzulegen, die künftig grundsätzlich von Bauten und Anlagen freigehalten werden müssen. Für die Zeit bis zur definitiven Festlegung des Gewässerraums hat der Bundesrat in der GSchV unmittelbar anwendbare Übergangsbestimmungen erlassen, die verbindlich festlegen, wie breit momentan die beidseits eines Gewässers verlaufenden Uferstreifen sein müssen und welche Nutzungen darin zulässig sind. Nach Abs. 2 der Übergangsbestimmungen der GSchV gelten – solange die Kantone den Gewässerraum noch nicht festgelegt haben – die Vorschriften von Art. 41c Abs. 1 und 2 GSchV für Bauten und Anlagen entlang von Gewässern auf einem beidseitigen Streifen von je 8 m plus die Breite der bestehenden Gerinnesohle (bei Fliessgewässern mit einer Gerinnesohle bis 12 m Breite). Diese Übergangsbestimmungen gelten auch für eingedolte Gewässer. Sie haben zur Folge, dass neue Bauten und Anlagen nach Art. 41c Abs. 1 GSchV im Gewässerraum nur mehr erstellt werden dürfen, wenn sie standortgebunden sind und im öffentlichen Interesse liegen (BDE Nr. 28/2021 vom 8. April 2021 Erw. 5.2 sowie BDE Nr. 1/2021 vom 7. Januar 2021 Erw. 3.2; je mit Hinweis auf Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2012/II/1). Gemäss Art. 41c Abs. 1 Satz 2 GSchV kann die Behörde ausserdem die Erstellung gewisser Anlagen bewilligen, sofern keine überwiegenden Interessen entgegenstehen (vgl. Bstn. a – d).

**6.2** Festzustellen ist zunächst, dass die baulichen Massnahmen bzw. die streitgegenständlichen Anlagen fast vollumfänglich im Übergangsrechtlichen Gewässerraum liegen. Die entsprechende Darstellung des AREG trifft zu und blieb unbestritten.

**6.3** Sodann ist nicht erkennbar und wird auch vom Rekurrenten nicht dargelegt, inwiefern es sich bei den bereits erstellten Anlagen (Stützmauern; Sitzplatz samt Grillstelle; asphaltierter Vor-/Wendepplatz; etc.) vollumfänglich um standortgebundene und im öffentlichen Interesse liegende Anlagen handeln könnte. Ebenfalls nicht ersichtlich ist, inwiefern vorliegend ein Tatbestand von Art. 41c Abs. 1 Bstn. a – d GSchV vorliegen könnte. Eine aus Art. 41c Abs. 1 GSchV hergeleitete Bewilligungsfähigkeit scheidet aus.

**6.4** Zu prüfen bleibt, ob gestützt auf den gewässerschutzrechtlichen Bestandesschutz nach Art. 42 Abs. 2 GSchV eine Baubewilligung zu erteilen gewesen wäre; darauf beruft sich der Rekurrent zumindest sinngemäss.



**6.4.1** Das Bundesgericht hat sich in BGE 146 II 304 ausführlich mit dem gewässerschutzrechtlichen Bestandesschutz bei zonenwidrigen Bauten ausserhalb der Bauzone auseinandergesetzt. Gemäss dieser Rechtsprechung kommt Art. 41c Abs. 2 GSchV gegenüber dem Besitzstandsschutz nach Art. 24c Abs. 2 RPG bei zonenwidrigen Bauten ausserhalb der Bauzone eine eigenständige Bedeutung zu. Der erweiterte Besitzstandsschutz nach Art. 24c Abs. 2 RPG findet im Gewässerraum keine Anwendung, weswegen mangels gesetzlicher Regelung nur (aber immerhin) der aus der Eigentumsgarantie und dem Vertrauensschutz abgeleitete verfassungsrechtliche Besitzstandsschutz gilt. Dieser umfasst den Bestand, die Weiternutzung und den Unterhalt von Bauten. Zulässig dürften – unter Berücksichtigung des Normzwecks und des Verhältnismässigkeitsprinzips – auch Umbauten sein, welche die Funktionen des Gewässerraums nicht berühren. Dagegen dürfen zonenwidrige Bauten ausserhalb der Bauzone im Gewässerraum weder erweitert noch wiederaufgebaut werden, weil dadurch der gewässerrechtswidrige Zustand verstärkt und über die Lebensdauer der ursprünglich bewilligten Baute hinaus perpetuiert würde. Dies würde das Ziel von Art. 36a des Bundesgesetzes über den Schutz der Gewässer (SR 814.20; abgekürzt GSchG), die Gewässerräume zumindest auf längere Sicht von Bauten und Anlagen freizuhalten, vereiteln (vgl. BGE 146 II 304 Erw. 9.2).

**6.4.2** Im vorliegenden Fall wurden wie gezeigt neue Anlagen erstellt, bei denen von einem entsprechenden Vorbestand in ähnlichen Dimensionen keine Rede sein kann. Hinzu kommen neue Terrainveränderungen im Gewässerraum. Selbst wenn gewisse Anlagen oder einzelne Elemente der Umgebungsgestaltung vorbestanden hätten, könnten damit die nun zu beurteilenden baulichen Massnahmen nicht unter dem Titel des Bestandesschutzes bewilligt werden; es handelt sich offensichtlich zumindest um Erweiterungen und/oder Wiederaufbauten, die den gewässerrechtswidrigen Zustand verstärken bzw. über die Lebensdauer der ursprünglichen Anlagen hinaus verlängern, was wie gezeigt unzulässig ist. Die Erteilung einer gewässerschutzrechtlichen Bewilligung gestützt auf Art. 41c Abs. 2 GSchV scheidet aus bzw. wurde zu Recht verweigert. Das Gesagte gilt im Übrigen unabhängig davon, ob es sich beim Ersatz des Eindolungs-Rohrs – wie der Rekurrent geltend macht – nicht um eine Verlängerung, sondern um eine Verschiebung der Eindolung um 3 m handelt. Der Rekurs erweist sich somit auch in gewässerschutzrechtlicher Hinsicht als unbegründet. Weitere Abklärungen zum (angeblichen) Vorbestand sind weder angezeigt noch nötig, ebenso wenig sind Abklärungen erforderlich zur Frage, ob die (angeblich) vorbestandenen Anlagen überhaupt rechtmässig erstellt wurden und vom Besitzstandsschutz profitieren könnten. Am Ergebnis ändert ebenfalls nichts, dass gestützt auf Art. 38 Abs. 2 GSchG die Behörde für Verkehrsübergänge (Bst. b) und unter bestimmten Voraussetzungen auch für den Ersatz bestehender Eindolungen (Bst. e) Ausnahmen bewilligen kann, denn Gegenstand des Baugesuchs waren wie gezeigt auch ganz andere als die genannten Anlagen.



## **7.**

Der Rekurrent macht die Unverhältnismässigkeit des Rückbaus bzw. der Anordnung zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands geltend.

**7.1** Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit besagt, dass eine Abbruchverfügung nur erlassen werden darf, wenn diese Massnahme bei objektiver Betrachtung als die einzig geeignete erscheint, um einen aktuellen baurechtswidrigen Zustand zu beheben. Sie hat zu unterbleiben, wenn die Abweichung von den Bauvorschriften nur geringfügig ist, wenn der Abbruch nicht im öffentlichen Interesse liegt oder wenn die berührten öffentlichen Interessen den Schaden, der einem Eigentümer aus dem Abbruch erwächst, nicht zu rechtfertigen vermögen (VerwGE B 2019/124 vom 23. Januar 2020 Erw. 2.3; VerwGE B 2020/75 vom 25. Mai 2021 Erw. 8.1; vgl. auch BDE Nr. 16/2021 vom 18. Februar 2021 Erw. 7.1 sowie CH. KÄGI, in: Bereuter/Frei/Ritter [Hrsg.], Kommentar zum Planungs- und Baugesetz des Kantons St.Gallen, Basel 2020, Art. 159 N 16).

**7.2** Inwiefern im vorliegenden Fall die Anordnung zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands (Dispositiv-Ziff. 4) unverhältnismässig sein könnte, ist nicht ersichtlich. Denn dass ein unrechtmässiger und nicht bewilligungsfähiger Zustand besteht, hat sich im vorliegenden Verfahren bestätigt und entsprechend ist der Rekurrent zur Wiederherstellung bzw. die Vorinstanz zur Anordnung derselben grundsätzlich von Gesetzes wegen verpflichtet (vgl. Art. 159 Abs. 1 Bst. c PBG). Sodann wurde vorliegend der Umfang der Wiederherstellung noch nicht definiert, sondern die Vorinstanz fordert den Rekurrenten mit dem angefochtenen Beschluss (vgl. Dispositiv-Ziff. 5) in Anwendung von Art. 159 Abs. 2 PBG auf, im Wiederherstellungsverfahren mitzuwirken und einen Vorschlag für die Wiederherstellung einzureichen. Es liegt keine Verletzung der Verhältnismässigkeit vor.

**7.3** Der Rekurrent macht im Zusammenhang mit der Wiederherstellungsanordnung und deren Verhältnismässigkeit ausserdem geltend, die Vorinstanz fordere ein Rückbauprojekt, das sich an die Grobskizze des AREG (gemeint: "Grobskizze möglicher Durchlass (16-1727) mit Legende" als Beilage zur raumplanungsrechtlichen Teilverfügung vom 13. September 2021) zu halten habe. Diese Grundlage sei nicht umsetzbar und bei der Erstellung der Grobskizze seien die besonderen Gegebenheiten des Geländes nicht berücksichtigt worden.

**7.3.1** Dem Rekurrenten wurde wie erwähnt im angefochtenen Entscheid eine Frist angesetzt zur "Einreichung eines Baugesuchs für die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands". Auch trifft es zwar zu, dass die Vorinstanz dabei auf die "Anforderungen der vorstehenden Erwägungen Nr. 2.5, sowie Ziffer 7 lit. f der Erwägungen der raumplanungsrechtlichen Teilverfügung" verwies. Jedoch wird sowohl in Erw. 2.5 des angefochtenen Beschlusses als auch in Erw. 7 Bst. f der raumplanungsrechtlichen Teilverfügung primär betont, dass die



fragliche Grobskizze eine aus wasserbaulicher Sicht genehmigungsfähige Lösung darstelle. Folgerichtig stammt die Grobskizze materiell betrachtet nicht vom AREG, sondern vom – für die wasserbauliche Beurteilung zuständigen – AWE. In dieser Grobskizze fehlen konkrete Rückbauanordnungen hinsichtlich einzelner Elemente der Umgebungsgestaltung. Entsprechend ist damit nicht ansatzweise abschliessend, verbindlich und detailliert festgelegt, dass bzw. inwiefern es sich dabei um die einzig denkbare (Wiederherstellungs-)Variante handeln könnte. Für den Erlass einer derartigen verbindlichen und konkreten Wiederherstellungsanordnung wären weder das AREG noch das AWE zuständig. Ebenso wenig konnten das AREG oder das AWE der Vorinstanz konkrete und verbindliche Vorgaben zu Art und Umfang der Wiederherstellung machen. Weder das eine noch das andere haben das AREG oder das AWE getan, sondern es wurde wie erwähnt eine "aus wasserbaulicher Sicht genehmigungsfähige Lösung" skizziert.

**7.3.2** Mit der Grobskizze wurde somit die Wiederherstellung nicht verbindlich und abschliessend geregelt. Vielmehr obliegt die konkrete Umsetzung der grundsätzlich bestehenden Wiederherstellungspflicht zunächst dem Rekurrenten (Einreichung eines Vorschlags zur Wiederherstellung [Wiederherstellungskonzept o.ä.]) sowie – im Unterlassungsfall – der Vorinstanz bzw. allfälligen von ihr beigezogenen Dritten. Ob – wie der Rekurrent behauptet – die heute existierenden Stützmauern oder Teile davon zur Hangstabilisierung tatsächlich unabdingbar sind, wird er in diesem Rahmen nachzuweisen haben. Inwiefern die Grobskizze einem solchen Vorgehen im Weg stehen könnte, ist nicht ersichtlich und nicht dargetan. Entsprechend wurde dem Rekurrenten zu Recht mittels Grobskizze eine aus wasserbaulicher Sicht genehmigungsfähige Lösung skizziert und der Rekurs erweist sich diesbezüglich als unbegründet.

**7.4** Der angefochtene Beschluss ist somit auch hinsichtlich der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands nicht zu beanstanden. Weil die dem Rekurrenten von der Vorinstanz in Ziff. 5 des angefochtenen Entscheids angesetzte Frist zur Einreichung eines Rückbauprojekts inzwischen verstrichen ist, ist ihm mit diesem Entscheid eine neue Frist anzusetzen. Angemessen ist eine Frist zwei Monaten nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Entscheids.

## **8.**

Zusammenfassend ergibt sich, dass die Baubewilligung zu Recht verweigert wurde. Sowohl in raumplanungsrechtlicher als auch in gewässerschutzrechtlicher Hinsicht kann dem Bauvorhaben keine Zustimmung erteilt werden. Ob weitere (z.B. landschaftsschutzrechtliche) Gründe dem Bauvorhaben entgegenstehen, muss unter diesen Umständen nicht näher geprüft werden. Der Rekurs erweist sich somit hinsichtlich der angeblichen Bewilligungsfähigkeit als unbegründet, ebenso hinsichtlich der übrigen Einwände. Der angefochtene Beschluss und die raumplanungsrechtliche Teilverfügung sind nicht zu beanstanden.



**9.**

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

**9.2** Der vom Rekurrenten am 3. Dezember 2021 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– ist anzurechnen.

## **Entscheid**

**1.**

**a)** Der Rekurs von A.\_\_\_\_, X.\_\_\_\_, wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.

**b)** Die Frist in Ziff. 5 des Beschlusses des Gemeinderates X.\_\_\_\_ vom 10. November 2021 wird angepasst. A.\_\_\_\_ hat innert zwei Monaten nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Entscheids einen Vorschlag für die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands einzureichen.

**2.**

**a)** A.\_\_\_\_ bezahlt eine Entscheidgebühr von Fr. 3'000.–.

**b)** Der am 3. Dezember 2021 von A.\_\_\_\_ geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– wird angerechnet.

Die Vorsteherin

Susanne Hartmann  
Regierungsrätin