

SG_VERWALTUNGSGERICHT B 2013/29 vom 27. August 2013

Sg Verwaltungsgericht, 2013-08-27, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/sg_publicationen_B_2013_29

FR: SG_VERWALTUNGSGERICHT B 2013/29 du 27 août 2013

IT: SG_VERWALTUNGSGERICHT B 2013/29 del 27 agosto 2013

Regeste

Baurecht, Art. 37a RPG (SR 700) in Verbindung mit Art. 43 f. RPV (SR 700.1). Zonenfremde gewerbliche Bauten und Anlagen (konkret eine ehemalige Sägerei) ausserhalb Bauzonen können grundsätzlich nicht zu Wohnzwecken (vorliegend als Ferienhaus) umgenutzt werden, selbst wenn damit keine wesentlichen neuen Auswirkungen auf Raum und Umwelt verbunden sind. (Verwaltungsgericht, B 2013/29).

Erwägungen

E. 2

Der Beschwerdeführer verlangt die Durchführung eines Augenscheins.

E. 2.1

Der Augenschein ist die unmittelbare sinnliche Wahrnehmung von Tatsachen durch die entscheidende Instanz und dient dem besseren Verständnis des Sachverhalts. Ob ein Augenschein durchzuführen ist, liegt im pflichtgemässen Ermessen der urteilenden Instanz (Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, St. Gallen 2003, Rz. 966).

E. 2.2

Umstritten ist in erster Linie, ob die vorgenommene Umnutzung des ehemaligen Gewerbebetriebs zu Wohnzwecken rechtmässig ist und die ausgeführten Bauarbeiten folglich nachträglich bewilligt werden können. Weiter ist streitig, ob der Beschwerdeführer sich auf den Grundsatz des Vertrauensschutzes berufen kann. Dabei handelt es sich um reine Rechtsfragen, die sich abstrakt auf Grund der Verfahrensakten beurteilen lassen. Auch die Frage der Verhältnismässigkeit eines allfälligen Rückbaus beurteilt sich abstrakt (siehe E. 6.3.). Auf die Durchführung des beantragten Augenscheins ist folglich zu verzichten.

E. 3

Der Beschwerdeführer macht geltend, dass beim AREG Akten verloren gegangen seien und dass im Zeitpunkt des "Aktenverstosses" der Rekursachbearbeiter Abteilungsleiter und Chef des zuständigen und dafür verantwortlichen Sachbearbeiters gewesen sei. Damit habe der Sachbearbeiter den Rekurs nicht ohne den Anschein der Befangenheit instruieren können. Davon abgesehen, dass A.Z. lediglich während der Jahre 2005 bis 2007 die Funktion des Abteilungsleiters "Bauen ausserhalb Bauzonen" inne hatte und während dieser Zeit nicht Vorgesetzter des Amtsleiter-Stellvertreters AREG bzw. von B.K. war, ist auch sonst nicht erkennbar, weshalb er befangen sein könnte. Weder hatte er die lange Verfahrensdauer oder den Verlust der Akten direkt oder indirekt zu verantworten, noch ist verständlich, was der Beschwerdeführer daraus zu seinen Gunsten ableiten will. Das

Gleiche gilt für den Umstand, dass der Beschwerdeführer einen neuen Plansatz nachreichen musste, womit er, wie er selber ausführt, "prompt" die Wohnnutzung offengelegt habe und nicht bloss das ursprünglich eingegebene Projekt der Schnitzereiwerkstatt. Auch daraus ergibt sich keine Befangenheit des Rekursachbearbeiters. Die Aufforderung, ein Baugesuch nachzureichen, stellt zwar keine durchsetzbare Verfügung dar (GVP 1998 Nr. 9), es ist vielmehr eine Obliegenheit des Bauherrn. Dieser ist nämlich insofern gehalten, (vorgängig) um Bewilligung seines Bauvorhabens bzw. der (geplanten) Umnutzung nachzusuchen, als die Behörde sonst allenfalls einen Baustopp oder ein Nutzungsverbot erlässt bzw. von sich aus ein Wiederherstellungsverfahren einleitet und den Rückbau bzw. die Rückführung der illegalen Baute oder Umnutzung von Amtes wegen prüft. Der Rekursachbearbeiter erscheint somit nicht im Sinn von Art. 7 Abs. 1 lit. c VRP als befangen, weshalb er auch nicht von sich aus in den Ausstand hätte treten müssen. Mithin kann offen gelassen werden, ob der Beschwerdeführer den Einwand der Befangenheit rechtzeitig geltend gemacht hat, was die Beschwerdegegnerin bestreitet.

E. 4

Der Beschwerdeführer verlangt, dass die ohne Bewilligung ausgeführten Bauarbeiten und die entsprechende Umnutzung der ehemaligen Sägerei als Ferienhaus nachträglich legalisiert werden.

E. 4.1

Das umstrittene Ferienhaus steht ausserhalb der Bauzone im übrigen Gemeindegebiet. Gemäss Art. 21 des Baugesetzes (sGS 731.1, abgekürzt BauG) sind hier nur Bauten und Anlagen erlaubt, sofern sie auch in der Landwirtschaftszone zulässig sind und die planmässige bauliche Entwicklung nicht stören (vgl. B. Heer, St. Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, Rz. 391 f.). Die neue Nutzung als Ferienhaus ist in der Landwirtschaftszone bzw. im übrigen Gemeindegebiet unzulässig. Die entsprechende Umgestaltung des früheren Sägereibetriebs in zwei Ferienwohnungen kann somit nicht ordentlich nach Art. 22 Abs. 2 lit. b RPG bewilligt werden.

E. 4.2

Ausnahmebewilligungen für zonenwidrige Bauten und Anlagen ausserhalb Bauzonen erfolgen nach Art. 24 ff. RPG. Für teilweise Änderungen ist unter Umständen eine Bewilligung nach Art. 24c RPG möglich. Bei der vorliegend vorgenommenen Umnutzung als Ferienhaus kann aber von keiner Wesensgleichheit der ursprünglichen Sägerei bzw. von keiner bloss teilweisen Änderung mehr gesprochen werden. Eine nachträgliche Bewilligung nach Art. 24c RPG kommt daher grundsätzlich nicht in Frage (zur erforderlichen Identität der Baute im Sinn von Art. 24c RPG siehe: Waldmann/Hänni, a.a.O., Rz. 18 f. zu Art. 24c RPG). Weitergehende Zweckänderungen können allenfalls in Anwendung der Spezialnorm von Art. 37a RPG bewilligt werden. Diese Bestimmung gehört materiell ebenfalls in den Kontext der Ausnahmebewilligung, auch wenn die Sonderbestimmung bei den Schlussbestimmungen des RPG aufgeführt ist. Nach dieser Bestimmung regelt der Bundesrat, unter welchen Voraussetzungen Zweckänderungen gewerblich genutzter Bauten und Anlagen zulässig sind, die vor dem 1. Januar 1980 erstellt wurden oder seither als Folge von Änderungen der Nutzungspläne zonenwidrig geworden sind. Die entsprechenden Voraussetzungen sind in Art. 43 f. RPV festgelegt. Danach können Zweckänderungen und Erweiterungen von zonenwidrig gewordenen gewerblichen Bauten und Anlagen (unter bestimmten weiteren Voraussetzungen) bewilligt werden, wenn sie rechtmässig erstellt

oder geändert worden sind (Art. 43 Abs. 1 lit. a RPV). Der Bestandesschutz gilt nicht für Gebäude, die unrechtmässig erstellt oder die seinerzeit zwar rechtmässig erstellt, zu einem späteren Zeitpunkt aber ohne Bewilligung abgeändert worden sind. Art. 37a RPG privilegiert gewerblich genutzte Bauten gegenüber anderen altrechtlichen Bauten ausserhalb der Bauzone insofern, als damit - im Gegensatz beispielsweise zu Art. 24c Abs. 2 RPG - nicht nur eine teilweise, sondern wie hier auch eine vollständige Zweckänderung zugelassen wird. Der Grund dafür liegt darin, dass der Gesetzgeber bestehenden Gewerbebetrieben ausserhalb der Gewerbezone die nötige Flexibilität für Modernisierungen und Umstrukturierungen einräumen wollte. Damit sollte deren Konkurrenzfähigkeit gesichert und eine Fortführung des Betriebs durch die nächste Generation ermöglicht werden. Art. 37a RPG ist auf bestehende aktive Gewerbebetriebe zugeschnitten und damit Grundlage dafür, dass diese trotz einer allfälligen Zweckänderung weiterhin ausserhalb der Bauzonen als Gewerbe erhalten werden können (BGer 1A.186/2004 vom 12. Mai 2005 E. 5.1 mit Hinweisen).

E. 4.3

Für die Frage, ob im Zeitpunkt der Umnutzung noch ein aktiver Betrieb besteht, kann analog zu Art. 77bis Abs. 1 BauG auf den Zeitpunkt der Einreichung des Umnutzungsgesuchs abgestützt werden. Dabei rechtfertigt es sich, ein solches Gesuch wiederum analog zu Art. 77bis Abs. 1 BauG spätestens fünf Jahre nach Aufgabe der ursprünglichen gewerblichen Nutzung zu verlangen. Vorliegend wurde der Sägereibetrieb spätestens im Jahr 1997 aufgegeben. In der Folge begann ein langwieriges Bewilligungsverfahren, dessen Dauer vor allem darin gründete, dass sich der Beschwerdeführer nicht an die behördlichen Anordnungen hielt, sondern eigenmächtig drauflos baute, auch wenn die Bearbeitungsdauer des nachträglichen Bewilligungsverfahrens durch das AREG tatsächlich ungewöhnlich lange dauerte. Da es sich vorliegend aber um ein Verfahren betreffend nachträgliche Bewilligung handelt, wirkte sich die lange Verfahrensdauer grundsätzlich nicht zu Lasten des Beschwerdeführers aus, vorliegend ist vielmehr das Gegenteil der Fall (siehe E. 6.3.1.). Im Jahr 2002 teilte das AREG dem Gesuchsteller mit, dass die ohne Bewilligung aufgenommene Wohnnutzung nachträglich nicht legalisiert werden könne. Aus diesem Schreiben muss folglich geschlossen werden, dass die erforderliche Fünfjahresfrist eingehalten ist, weshalb Art. 37a RPG hier grundsätzlich zur Anwendung gelangt.

E. 4.4

Konkret steht das nachträgliche Baugesuch des mittlerweile 75-jährigen Beschwerdeführers zur Debatte, womit dieser verlangt, dass sein ohne Bewilligung durchgeführter Umbau bzw. die eigenmächtige Umnutzung der ehemaligen Sägerei in ein Ferienhaus nachträglich legalisiert werde.

E. 4.4.1

Im Kanton St. Gallen ist eine vollständige Zweckänderung einer vorbestehenden, zonenwidrigen gewerblichen Nutzung praxisgemäss möglich, wenn weiterhin ein (zonenwidriges) Gewerbe geführt wird. Eine komplette Umnutzung der Gewerbebaute in eine zonenwidrige Wohnnutzung dagegen ist nicht zulässig (Baudepartement des Kantons St. Gallen, Juristische Mitteilungen 2000/III Nr. 36, S. 54, abrufbar unter: www.jumi.sg.ch). Das Bundesgericht musste die Frage, ob der Nutzungswechsel eines zonenwidrigen Gewerbebaus in ein zonenwidriges Wohnhaus nach Art. 37a RPG zulässig

sei, bis anhin nicht beantworten bzw. konnte diese Frage bisher offen lassen. Im Entscheid, wo das Bundesgericht diese Fragestellung zumindest aufgeworfen hat, handelte es sich um die Änderung eines Gewerbebetriebs in eine gewerbliche Nebennutzung (Archiv), wobei sich der eigentliche Betrieb, ein Architekturbüro, in der Bauzone befand (BGer 1A.186/2004 vom 12. Mai 2005 E. 5.2). Dr. Peter Karlen, Rechtsanwalt, Zürich, vertrat in seinem Aufsatz "Die Ausnahmegewilligung nach Art. 24-24d RPG - System der neuen Regelung" (ZBl 102/2001, S. 302) die Auffassung, dass die RPG-Bestimmung betreffend Zweckänderung gewerblicher Bauten und Anlagen Umnutzungen von Gewerbebauten zu Wohnzwecken ebenfalls zulasse, etwa die Einrichtung von Wohnungen in einer alten Textilfabrik. Seine Auffassung begründete er aber nicht weiter. R. Muggli setzte sich in Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen (Hrsg.), Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Zürich/ Basel/Genf 2009, Rz. 12 zu Art. 37a RPG mit dieser Meinung auseinander, kam dabei aber zum gegenteiligen Schluss. Nach ihm schliesst Art. 37a RPG in Verbindung mit Art. 43 RPV eine vollständige Zweckänderung von Gewerbebauten in Wohnbauten nur scheinbar nicht aus, mit der klaren Absicht des Gesetzgebers lasse sich diese Auslegung aber nicht vereinbaren. Bei der Einführung des Art. 37a RPG sei es einzig um den Entwicklungsspielraum bestehender Gewerbebetriebe ausserhalb der Bauzone gegangen und nicht um die Umnutzung funktionslos gewordener Gewerbebauten im Sinn einer Absicherung bzw. Aufwertung von früher getätigten Investitionen. Solche Umnutzungen würden sich ausschliesslich nach dem Grundtatbestand von Art. 24c RPG richten und nicht nach der Sonderregel von Art. 37a RPG.

E. 4.4.2

Der Beschwerdeführer macht an sich zu Recht geltend, dass das Bundesgericht im Entscheid 1A.289/2004 vom 7. Juni 2005 bestätigt hat, dass Art. 37a RPG eine vollständige Zweckänderung zulasse. Zum Einen wird diese Tatsache hier aber nicht bestritten und zum Anderen ging es im angeführten Entscheid auch nicht um die vorliegend interessierende Fragestellung, ob ein Gewerbebetrieb ausserhalb der Bauzone in ein Wohnhaus umgewandelt werden dürfe. Im zitierten Entscheid hatte das Gericht vielmehr einen vorbestehenden Altauverwertungsbetrieb zu beurteilen, der durch einen Neubau für eine Werk- und Lagerhalle, einen überdachten Platz für verschiedene Arbeiten sowie einen gedeckten Abstellplatz für Unfallautos und Betriebsfahrzeuge ersetzt werden sollte. Weiter verweist der Beschwerdeführer auf einen Entscheid des Zürcher Verwaltungsgerichts (VB.2004.00314 vom 11. November 2004, abrufbar unter: www.vgrzh.ch). Dieses kam dort in E. 3.4 zum Schluss, dass eine vollständige Zweckänderung einer Gewerbebaute in eine Wohnbaute gestützt auf Art. 37a RPG deshalb zulässig sei, weil eine Wohnnutzung in der Regel weniger Auswirkungen auf Raum und Umwelt habe als eine gewerbliche Nutzung, zumindest dann, wenn die Schranken von Art. 43 RPV eingehalten würden.

E. 4.4.3

Ist der Gesetzeswortlaut unklar oder bestehen Zweifel, ob ein scheinbar klarer Wortlaut den wahren Sinn der Norm wiedergibt, ist dieser auszulegen (Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Auflage, Zürich 2006, Rz. 214). Das Gesetz muss in erster Linie aus sich selbst heraus, das heisst nach dem Wortlaut, Sinn und Zweck und den ihm zu Grunde liegenden Wertungen auf der Basis einer teleologischen Verständnismethode ausgelegt werden. Die Gesetzesauslegung hat sich vom Gedanken leiten zu lassen, dass nicht schon der Wortlaut die Norm darstellt, sondern erst das an Sachverhalten verstandene und konkretisierte Gesetz. Gefordert ist die sachlich richtige

Entscheidung im normativen Gefüge, ausgerichtet auf ein befriedigendes Ergebnis des Ziels und Zwecks der Rechtsnorm. Dabei befolgt das Bundesgericht einen pragmatischen Methodenpluralismus und lehnt es namentlich ab, die einzelnen Auslegungselemente einer hierarchischen Ordnung zu unterstellen (BGE 139 II 173 E. 2.1 mit Hinweisen).

E. 4.4.4

Art. 37a RPG bezweckt, den sich ausserhalb der Bauzonen befindlichen Gewerbebetrieben jene Umstrukturierungen und Strukturbereinigungen zu ermöglichen, die zwecks Erhaltung der Konkurrenzfähigkeit erforderlich sind, ohne dass dafür verpönte Kleinbauzonen geschaffen werden müssen (Erläuterungen zur Raumplanungsverordnung, S. 47, abrufbar unter: www.are.admin.ch; VLP-ASPAN, Raum und Umwelt September Nr. 5/07). Mit Art. 37a RPG sollen bestehende aktive Gewerbebetriebe ausserhalb der Bauzone erhalten und insbesondere eine Fortführung des Betriebs durch die nächste Generation ermöglicht werden (BGer 1A.186/2004 vom 12. Mai 2005 E. 5.1). Geschützt werden soll also die gewerbliche Nutzung an sich und nicht deren zonenwidrigen Gebäude und Anlagen. Art. 37a RPG hat mit anderen Worten nicht zum Ziel, überflüssig gewordene Gewerbebauten ausserhalb der Bauzone zu erhalten. Es liesse sich denn auch nicht rechtfertigen, dass vor dem für Art. 24c RPG massgeblichen Stichtag vom 1. Juli 1972 rechtmässig erstellte Wohnbauten bloss teilweise geändert werden dürfen (Waldmann/Hänni, Kommentar zum Raumplanungsgesetz, Bern 2006, Rz. 3 zu Art. 37a RPG) - das gleiche gilt nach dem neuen Art. 24d RPG auch für landwirtschaftliche Wohnbauten, deren zonenkonforme Nutzung nach dem genannten Stichtag aufgegeben wurde -, während ehemalige Gewerbebauten, die am 1. Januar 1980 vorbestanden haben, vollständig zu reinen Wohnzwecken umgenutzt werden können sollten. Für eine solche Privilegierung von zonenwidrigen Gewerbebauten gibt es keinen Grund. Sollen zonenwidrige Gewerbebauten und Anlagen nicht mehr anders gewerblich (oder neu landwirtschaftlich) genutzt werden, sind die nutzlos gewordenen Bauten und Anlagen im Nichtbaugebiet grundsätzlich wieder zu entfernen. Alles andere stünde im Widerspruch mit den zentralen Planungsgrundsätzen, dass Bau- und Nichtbaugebiet zu trennen und der Boden haushälterisch zu nutzen ist (Art. 75 Abs. 1 der Bundesverfassung, SR 101; Art. 1 Abs. 1 RPG).

E. 4.4.5

Der Begriff des Gewerbes im Sinn der Planungs- und Bauvorschriften deckt sich nicht mit dem Gewerbebegriff der Wirtschaftsfreiheit. So gelten Büros regelmässig nicht als Gewerbe im Sinn der Zonenordnung. Abgrenzungsmerkmal ist das abstrakte Störpotential des Betriebstyps (P. Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 5. Auflage, Bern 2008, S. 165). Das Baugesetz teilt Gewerbebetriebe in nichtstörend und mässig störend ein. Damit ist ein Betrieb je nach Emission in der reinen Wohn- oder in der Wohn-Gewerbe-Zone konform (Art. 11 f. BauG). Mit Art. 37a RPG sollen ausserhalb der Bauzone zonenwidrige gewerbliche Betriebe (gemäss Duden die Gesamtheit der produzierenden kleinen und mittleren [Handels-] Unternehmen) gegenüber der zonenwidrigen Wohnnutzung privilegiert werden. Somit spielt es keine Rolle, ob die Wohnnutzung ebenfalls kommerziell bzw. in diesem Sinn "gewerblich" betrieben wird oder nicht. Der Nutzungszweck einer Ferienwohnung ist der Gleiche wie bei einer dauerhaft vermieteten Wohnung. Die Wohnnutzung gehört grundsätzlich in eine Zone, die für Wohnzwecke vorgesehen ist. Im Kanton St. Gallen sind das grundsätzlich die reine oder gemischte Wohnzone bzw. die Kernzone gemäss Art. 11, Art. 12 und Art. 15 BauG.

Ferienwohnungen können somit unabhängig von ihrem wirtschaftlichen Zweck, ob sie selber genutzt oder vermietet werden, grundsätzlich nicht nach Art. 37a RPG bewilligt werden. Demnach ist das vom Zürcher Verwaltungsgericht herangezogene Kriterium gemäss Art. 43 Abs. 1 lit. b RPV nicht massgebend für die Frage, ob die vollständige Zweckänderung eines vorbestandenen Gewerbebetriebs in ein Wohnhaus wesentliche neue Auswirkungen auf Raum und Umwelt bewirke oder nicht. Mit Art. 43 Abs. 1 lit. b RPV wird nur der Grundsatz "Gewerbe bleibt Gewerbe" insofern relativiert, als damit sichergestellt werden soll, dass der neue Gewerbebetrieb keine wesentlichen Mehrbelastungen für Raum und Umwelt bewirke (vgl. VLP-ASPAN, a.a.O., S. 8). Dieses Merkmal ist lediglich Richtschnur für das Ausmass der neuen gewerblichen Nutzung und nicht etwa Kriterium für die Art einer neuen Nutzung.

E. 4.4.6

Aus dem Gesagten folgt, dass zonenfremde gewerbliche Bauten und Anlagen ausserhalb Bauzonen grundsätzlich nicht zu Wohnzwecken umgenutzt werden können, selbst wenn damit keine wesentlichen neuen Auswirkungen auf Raum und Umwelt verbunden sind. Damit können die vorliegend ohne Baubewilligung durchgeführten Umbauten bzw. die Umnutzung der ehemaligen Sägerei als Ferienhaus nicht in Anwendung von Art. 37a RPG in Verbindung mit Art. 43 f. RPV nachträglich bewilligt werden.

E. 5

Gemäss Richtplan des Kantons St. Gallen liegt die ehemalige Sägerei entgegen der Behauptung des Beschwerdeführers weder im Streusiedlungsgebiet noch in dessen "Unschärfbereich". Eine Bewilligung nach Art. 39 Abs. 1 RPV käme daher selbst dann nicht in Frage, wenn das Ferienhaus ganzjährig bewohnt würde. Dass das Ferienhaus als landschaftsprägend geschützte Baute nach Art. 39 Abs. 2 RPV zu bewilligen sei, macht der Beschwerdeführer zu Recht nicht geltend. Im Übrigen ist die Baute, nachdem der Beschwerdeführer die Substanz der ehemaligen Sägerei eigenmächtig unwiederbringlich zerstört hat, an sich nicht mehr erhaltenswert.

E. 6

Nach Art. 130 Abs. 2 BauG kann die zuständige Gemeindebehörde die Entfernung oder die Abänderung rechtswidrig ausgeführter Bauten und Anlagen sowie die Wiederherstellung des früheren Zustandes verfügen, wenn die Ausführung den gesetzlichen Vorschriften oder den genehmigten Plänen nicht entspricht oder sonst ein unrechtmässiger Zustand geschaffen wurde. Können Bauten und Anlagen auf Grund materieller Rechtswidrigkeit auch nachträglich nicht bewilligt werden, folgt daraus aber noch nicht notwendigerweise, dass sie abgebrochen werden müssen. Vielmehr sind in jedem Fall die allgemeinen verfassungs- und verwaltungsrechtlichen Prinzipien des Bundesrechts, insbesondere die Grundsätze der Verhältnismässigkeit und des Schutzes des guten Glaubens zu berücksichtigen (vgl. Heer, a.a.O., Rz. 1210; Hänni, a.a.O., S. 327 ff. mit Hinweisen).

E. 6.1

Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung verwirkt der Anspruch der Behörden auf Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands im Interesse der Rechtssicherheit grundsätzlich nach 30 Jahren, sofern der Kanton - wie der Kanton St. Gallen - keine kürzeren Verwirkungsfristen vorsieht (BGer 2C_478/2011 vom 9. Februar 2012 E. 2.4). Kürzere Verwirkungsfristen können sich jedoch aus Gründen des Vertrauensschutzes ergeben. Dies ist namentlich dann der Fall, wenn die Baupolizeibehörden zwar vor Ablauf

der 30-jährigen Frist einschreiten, den baurechtswidrigen Zustand aber über Jahre hinaus duldeten, obschon ihnen die Gesetzeswidrigkeit bekannt war oder sie diese bei Anwendung der gebotenen Sorgfalt hätten kennen müssen.

E. 6.2

Auf den Vertrauensschutz kann sich nur berufen, wer selbst im guten Glauben gehandelt hat, das heisst angenommen hat und (unter Anwendung zumutbarer Sorgfalt) annehmen durfte, die von ihm ausgeübte Nutzung sei rechtmässig bzw. stehe mit der Baubewilligung in Einklang (BGE 136 II 359 E. 7.1 f. mit Hinweisen).

E. 6.2.1

Der Beschwerdeführer war konkret nicht gutgläubig, wie die Vorinstanz zu Recht befunden hat. Zwar hatte die Baubehörde gewusst, dass der Beschwerdeführer eine "problematische" Umnutzung beabsichtigte und dass er bereits erste Arbeiten durchgeführt hatte. Diese stufte sie aber als noch bewilligungslos durchführbare Unterhaltsarbeiten ein und teilte dem Beschwerdeführer in der Folge unmissverständlich mit, dass weitergehende Arbeiten bewilligungspflichtig wären. Anlässlich der entsprechenden Besprechung vor Ort hatte sich die Zusage des Beschwerdeführers vom 2. August 1998 denn auch bestätigt, dass er (bis dahin) bloss nicht bewilligungspflichtige Reparatur- und Erhaltungsarbeiten durchführt hatte. In der Folge gab der Beschwerdeführer ein Baugesuch für eine Hobbywerkstatt ein und verschwieg der Baubehörde gegenüber, dass er bereits daran war, in die ehemalige Sägerei zusätzlich zwei Ferienwohnungen einzubauen. Wer ohne Baubewilligung baut, tut dies aber grundsätzlich auf eigenes Risiko. Dafür, dass ihm die zuständigen Gemeindevertreter geradezu geraten hätten, ein bewilligungsfähiges Projekt einzugeben und darüber hinaus einfach ohne Bewilligung zu bauen, bzw. dass die zuständigen Mitarbeiter der Gemeinde bzw. Behördenmitglieder ihm sogar in Aussicht gestellt hätten, dass die entsprechende Umnutzung dann nachträglich schon bewilligt werde, wie der Beschwerdeführer sinngemäss geltend macht, bestehen keinerlei Indizien.

E. 6.2.2

Die Baubehörde musste schliesslich auf die Anzeige eines Dritten vom 23. August 1999 hin feststellen, dass der Beschwerdeführer eine bewilligungspflichtige Umnutzung vorgenommen hatte (vgl. act. B5 der Vorakten der Beschwerdegegnerin). In diesem Zeitpunkt waren die Umbauarbeiten bereits nahezu abgeschlossen. Ein Baustopp hätte demnach auch nichts mehr bewirkt. Aber auch der Umstand, dass die Baubehörde für das anschliessende langwierige nachträgliche Bewilligungsverfahren kein Nutzungsverbot ausgesprochen hatte und den Beschwerdeführer damit gewähren liess, die illegale Baute weiterhin zu nutzen, vermag daran, dass er die ehemalige Sägerei nicht gutgläubig umgebaut hat, nichts zu ändern. Dass die 30-jährige Frist für die Durchsetzung des Rückbaus vorliegend noch nicht abgelaufen ist, steht ausser Frage. Auch die übermässig lange Dauer des nachträglichen Bewilligungsverfahrens ändert nichts daran, dass er die ehemalige Sägerei nicht gutgläubig umgenutzt hatte. Nachdem somit feststeht, dass die Baubehörde weder eine vorgängige Bewilligung erteilt noch in Aussicht gestellt hatte, dass die entsprechenden Umbauarbeiten nachträglich bewilligt würden, kann offengelassen werden, ob der Beschwerdeführer darüber hinaus wusste bzw. hätte wissen müssen, dass die kommunale Baubehörde bei einem Bauvorhaben ausserhalb der Bauzone ohne Zustimmung der zuständigen kantonalen Behörde ohnehin keine gültige Bewilligung erteilen kann (VerwGE B 2007/112 vom 12. Februar 2008 E. 3.5.2.2., abrufbar unter:

www.gerichte.sg.ch).

E. 6.3

Weiter kann eine Abbruchverfügung nur erlassen werden, 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, in keiner Weise zu rechtfertigen vermögen. Auf den Grundsatz der Verhältnismässigkeit kann sich auch der bösgläubige Bauherr berufen. Er muss aber in Kauf nehmen, dass die Behörden aus grundsätzlichen Erwägungen, namentlich zum Schutz der Rechtsgleichheit und der baurechtlichen Ordnung, dem Interesse an der Wiederherstellung des gesetzmässigen Zustandes erhöhtes Gewicht beimessen und die dem Bauherrn allenfalls erwachsenden Nachteile nicht oder nur in verringertem Mass berücksichtigen (VerwGE B 2007/112 vom 12. Februar 2008 E. 3.5.1., abrufbar unter: www.gerichte.sg.ch).

E. 6.3.1

Eine widerrechtliche Umnutzung als Ferienhaus mit zwei Wohnungen im Nichtbaugebiet kann nicht als geringfügige Abweichung von der Baurechtsordnung bezeichnet werden. Die unzulässige Schaffung von Wohnraum ausserhalb der Bauzone und innerhalb eines Schongebietes, womit zusätzlich ein Schutzgegenstand des Bundesinventars BLN betroffen wird, ist vielmehr als eine grobe Verletzung der planungs- und baurechtlichen Ordnung zu qualifizieren. Der Grundsatz der Trennung des Baugebiets vom Nichtbaugebiet gehört zu den wichtigsten Prinzipien des Raumplanungsrechts des Bundes (BGE 132 II 40 E. 6.4). Die Erweiterung von Bauten ausserhalb der Bauzone über das zulässige Mass hinaus läuft diesem Grundsatz diametral entgegen, indem dadurch der Zersiedelung der Landschaft Vorschub geleistet wird. Zudem ist im vorliegenden Fall zu berücksichtigen, dass die hier in Frage stehenden Bauten in einem Schongebiet für bedrohte Arten liegen, das zusätzlich vom BLN geschützt wird. Der Sinn und Zweck des Schongebiets werden durch die rechtswidrig erstellten Bauten und die damit einhergehenden Nutzungen beeinträchtigt. An der Wiederherstellung des gesetzmässigen Zustands besteht auch aus präjudiziellen Gründen ein erhebliches öffentliches Interesse. Grundeigentümer, die sich über geltende Vorschriften und Bewilligungen hinwegsetzen, sollen nicht besser gestellt werden als diejenigen, die den vorgeschriebenen Verfahrensweg einschlagen und sich an die entsprechenden Vorschriften halten. Allein die getätigten Investitionen sind für die Frage, ob sich ein Rückbau rechtfertigt, ohne Belang. Nachdem die Baubehörde den Beschwerdeführer ausdrücklich darauf aufmerksam gemacht hatte, dass sein Bauvorhaben bewilligungspflichtig und problematisch sei, nahm dieser mit seinem eigenmächtigen Vorgehen gerade in Kauf, dass er die Bauarbeiten allenfalls wieder rückgängig machen muss. Und auch hinsichtlich der Frage, ob der Rückbau verhältnismässig sei, ist die lange Dauer des Bewilligungsverfahrens unbeachtlich. In diesem Zusammenhang fällt im Gegenteil ins Gewicht, dass die Baute bereits teilweise amortisiert werden konnte. Auch nicht entscheidend wirken sich vorliegend die finanziellen Folgen des verfügten Rückbaus aus. Dass diese Kosten unzumutbar sein sollten, macht der Beschwerdeführer allerdings auch gar nicht geltend. Die Gegenüberstellung der in Frage stehenden öffentlichen und privaten Interessen lässt - unter Beachtung der fehlenden Gutgläubigkeit des Beschwerdeführers - die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes somit ohne

Weiteres als verhältnismässige Massnahme erscheinen. Den erheblichen öffentlichen Interessen am Rückbau der Objekte stehen keine wesentlichen privaten Interessen entgegen (vgl. dazu auch BGE 1P.708/2006 und 1P.710/2006 vom 13. April 2007).

E. 6.3.2

Die Beschwerdegegnerin hat verfügt, dass der Beschwerdeführer den von ihm selbst widerrechtlich geschaffenen Zustand so zurückführe, dass der ursprüngliche Zustand (vgl. dazu die seitens des Gesuchstellers eingereichten Fotografien; act. B251/ und C1b/5) wiederhergestellt werde. Dieser klaren Anordnung ist nichts beizufügen. Das Gleiche gilt für die Feststellung der Beschwerdegegnerin, dass allfällige weitergehende Rückbauarbeiten selbstverschuldet seien. Weniger weitgehende Massnahmen, die es bei objektiver Betrachtung ebenfalls geeignet erscheinen liessen, den aktuellen baurechtswidrigen Zustand zu beheben, sind weder ersichtlich, noch zeigt der Beschwerdeführer solche auf. Es wäre deshalb nutzlos, einzig für die Art des Rückbaus einen Augenschein durchzuführen, wie der Beschwerdeführer verlangt. In den Akten befinden sich genügend Fotos vom Zustand des ehemaligen Gebäudes vor dem unzulässigen Eingriff. Nachdem die gewerbliche Nutzung vor über 15 Jahren definitiv aufgegeben und nunmehr von einer jahrelangen unzulässigen Wohnnutzung abgelöst wurde, wäre selbst eine erneute Aufnahme einer gewerblichen Nutzung im Sinn von Art. 37a RPG nicht mehr möglich.

E. 6.4

Aus dem Gesagten folgt, dass der Beschwerdeführer nicht darauf vertrauen durfte, dass sein eigenmächtiger Umbau nachträglich bewilligt werde. Ebenso wenig hat er einen Anspruch auf Gleichbehandlung im Unrecht, soweit er geltend macht, anderen seien ihre illegal vorgenommenen Umnutzungen ebenfalls nicht untersagt worden (Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Auflage, Nr. 518 ff.). Der Beschwerdeführer macht weder geltend, noch bestehen sonst Anhaltspunkte dafür, dass es die Politische Gemeinde Mels in anderen, gleichgelagerten Fällen ablehnen würde, die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands zu verlangen. Eine eigentlich gesetzeswidrige Praxis ist demnach nicht bekannt, womit der Beschwerdeführer auch nicht in den Genuss derselben kommen könnte. Ihm steht es aber frei, die vermeintlichen Fälle der Gemeinde anzuzeigen. Sollte sich diese in begründeten Fällen weigern, tätig zu werden, bestünde die Möglichkeit, gegen die Gemeinde aufsichtsrechtlich vorzugehen.

E. 7

Zusammenfassend erweist sich die Beschwerde als unbegründet. Als unberechtigt erweisen sich insbesondere die Einwände, die Umnutzung der vormaligen zonenwidrigen Sägerei in ein Ferienhaus könne in Anwendung von Art. 37a RPG in Verbindung Art. 43 und 43a RPV nachträglich bewilligt werden bzw. auf den angeordneten Rückbau müsse verzichtet werden. Eine weniger einschneidende Massnahme als der Rückbau, ein blosses Nutzungsverbot etwa, wäre nicht zielführend und damit nicht geeignet, den rechtmässigen Zustand wiederherstellen. An der Zumutbarkeit des angeordneten Rückbaus vermag auch die Verfügung betreffend Anschluss an die öffentliche Kanalisation vom 23. Juli 2012 nichts zu ändern. Die Pflicht, Abwasser korrekt zu entsorgen, knüpft nicht an die Rechtmässigkeit, sondern an die tatsächliche Nutzung der betroffenen Liegenschaft an. Häusliches Abwasser muss grundsätzlich gereinigt werden (Art. 11 f. des Gewässerschutzgesetzes, SR 814.20). Die Beschwerde ist damit vollumfänglich

abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

E. 8

Dem Verfahrensausgang entsprechend sind die amtlichen Kosten des vorliegenden Verfahrens vom Beschwerdeführer zu bezahlen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidegebühr von Fr. 3'000.-- ist angemessen (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12). Sie ist mit dem geleisteten Kostenvorschuss in gleicher Höhe zu verrechnen. Bei diesem Verfahrensausgang hat der Beschwerdeführer keinen Anspruch auf Ersatz der Parteikosten (Art. 98 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 98bis VRP). Die Vorinstanz hat grundsätzlich keinen Anspruch auf Ersatz der ausseramtlichen Kosten (R. Hirt, Die Regelung der Kosten nach st. gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, Lachen/St. Gallen 2004, S. 176 f.). Sie bringt denn auch keine Gründe vor, die ein Abweichen von der Regel rechtfertigen würden, auch wenn sie selber anwaltlich vertreten war. Von ihr wird erwartet, dass sie Rechtsmittelverfahren grundsätzlich ohne anwaltliche Vertretung führen kann. Die Begehren um Entschädigung der Parteikosten des Beschwerdeführers und der Beschwerdegegnerin sind daher abzuweisen. Demnach hat das Verwaltungsgericht zu Recht erkannt: 1./ Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird. 2./ Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von Fr. 3'000.-- bezahlt der Beschwerdeführer unter Verrechnung des Kostenvorschusses in gleicher Höhe. 3./ Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt. V. R. W. Der Vizepräsident: Der
Gerichtsschreiber: lic. iur. Armin Linder lic. iur. Stephan Schärer
Versand dieses Entscheids an: - den Beschwerdeführer (durch seinen Rechtsvertreter lic.iur. P. Rütimann, Rechtsanwalt, 8402 Winterthur) - die Vorinstanz - die Beschwerdegegnerin (durch ihren Rechtsvertreter lic. oec. T. Frey, Rechtsanwalt, 9000 St. Gallen) am: Rechtsmittelbelehrung: Sofern eine Rechtsverletzung nach Art. 95 ff. BGG geltend gemacht wird, kann gegen diesen Entscheid gestützt auf Art. 82 lit. a BGG innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Schweizerischen Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde erhoben werden.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.