

SG_VERWALTUNGSGERICHT B 2017/118 vom 26. November 2018

Sg Verwaltungsgericht, 2018-11-26, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/sg_publicationen_B_2017_118

FR: SG_VERWALTUNGSGERICHT B 2017/118 du 26 novembre 2018

IT: SG_VERWALTUNGSGERICHT B 2017/118 del 26 novembre 2018

Regeste

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

Erwägungen

E. 2

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

E. 3

Die Beschwerdeführer sind der Ansicht, das bestehende Gebäude werde entgegen den Angaben in den Baugesuchsunterlagen und der Baubewilligung nicht energetisch saniert, sondern faktisch neu gebaut. Dies führen sie – nebst den Baukosten von CHF 350'000 – auf die ihrer Ansicht nach divergierenden masslichen Angaben zurück. Im Brandschutznachweis wird die Dämmstärke der Wände mit 200-250 mm angegeben. Die Aussenwände weisen demnach eine Stärke von insgesamt 277-327 mm auf (act. 13/5/5). Der Architekt führt demgegenüber in der schriftlichen Erläuterung des Bauvorhabens nur die Masse auf, welche gegen aussen in Erscheinung treten (zusätzliche 70 mm, gemessen ab Aussenkante der bestehenden Tragkonstruktion; act. 13/5/10), somit die äussere Gebäudeabmessung erweitern (act. 13/5/10). Die neue Innendämmung ist in den Baugesuchsplänen weder vermassst, noch im Erläuterungsschreiben angegeben. Diese Massangaben lassen sich nicht mit denjenigen im Brandschutznachweis vergleichen. Es wäre unverhältnismässig, eine Baubewilligung aufzuheben, wenn – wie vorliegend – die Prüfung des Bauvorhabens auf Übereinstimmung mit dem massgebenden Recht trotz allfälliger Mängel in den Baugesuchsunterlagen möglich ist (BGer 1C_663/2015 vom 5. April 2016 E. 2.3). Nach Ansicht der Vorinstanz, welche diese nebst den Akten anhand des Augenscheins erhärten konnte, sowie des AREG führen die baulichen Massnahmen nicht zu wesentlichen Eingriffen in die tragende Konstruktion, zumal das Dach mit Lukarnen, die Böden und die Geschossdecke erhalten bleiben (act. 2 E. 4.3, act. 13/5/4). Dieser Ansicht ist – trotz der erheblichen Baukosten – zuzustimmen; aus den Akten kann nicht auf einen faktischen Neubau geschlossen werden. Der vollständige Abbruch und Wiederaufbau eines bestandeschützten Gebäudes ist im Übrigen unter Umständen rechtlich zulässig (vgl. dazu E. 4).

E. 4.1

Die Beschwerdeführer sind der Auffassung, das Gebäude geniesse keinen Bestandesschutz, weil die Beschwerdebeteteiligte zwar zwischen 1984 und 1992 verschiedene Bewilligungen erteilt habe, diese aber nicht sämtliche vorgenommenen Bauarbeiten und Anpassungen des Gebäudes abdecken würden. Zudem seien verschiedene Vorschriften verletzt worden. Die Einwandung des Sitzplatzes verletze den Gewässerabstand. Ferner fehle die erforderliche kantonale Zustimmung, was die Nichtigkeit der Bewilligungen zur Folge habe. Auch die Unterschreitung des Grenz- und Gebäudeabstands sei missachtet worden. Mit der Bewilligung der Aufstockung um das Dachgeschoss sei die Ausnützungsziffer bereits ohne Einbezug der Fläche des umwandeten Sitzplatzes überschritten worden. Die Dachaufstockung sei nicht wie bewilligt ausgeführt worden, die Dachgauben seien anders gestaltet und es sei erneut ein gedeckter Sitzplatz geschaffen worden. Zu einem späteren Zeitpunkt seien ohne Bewilligung vorstehende Zierbalken erstellt worden. Der Abbruch der ehemaligen Aussenwand zwischen Wohnraum und Sitzplatz und dessen Integration in den Hauptraum sei nie bewilligt worden, der verglaste Sitzplatz habe nie über eine Heizung verfügt und sei deshalb zu Unrecht zur vorbestehenden Fläche gezählt worden. Der 1992 bewilligte Anbau des Geräteraums sei grösser als bewilligt erstellt worden. Er unterschreite sowohl den ordentlichen als auch den für Anbauten geltenden Grenzabstand. Dennoch solle unzulässigerweise das bestehende Dach abgebrochen und der Anbau auf 1.80 m erhöht werden. Die Erhöhung der Anbaute habe mit der energetischen Sanierung nichts zu tun. Das Gebäude weise heute keine Heizung auf, die eine ganzjährige Nutzung erlaube, der bestehende Elektrospeicherofen verhindere im Winter lediglich das Gefrieren der Leitungen. Die installierte Gasheizung mit im Freien aufgebauten Gasflaschen habe der Beschwerdegegner auf Intervention der Beschwerdeführer im Herbst 2015 ausser Betrieb

nehmen müssen. Der in den Baugesuchsunterlagen als bestehend ausgewiesene Kiesplatz sei nie bewilligt worden. Gemäss Orthofoto aus dem Jahr 2004 hätten sich vor dem Gebäude noch zwei grosse Bäume befunden, diese seien entfernt und der Platz ohne Bewilligung aufgeschüttet und eingekiest worden. Überdies liege das Grundstück in einem Baumschutzgebiet und sei das Fällen von Bäumen mit einem Stammumfang von mehr als 50 cm bewilligungspflichtig. Die Dusche sei nie bewilligt worden; bewilligt worden sei ursprünglich nur ein WC. Mit der nun geplanten Solarthermie-Anlage mit Speicherboiler werde eine deutliche Komfortsteigerung angestrebt. 2014 sei eine erneute Sitzplatzerweiterung zur Seeseite, im Gewässerabstand liegend, vorgenommen worden. Das Haus sei derzeit nicht dazu geeignet, ganzjährig bewohnt zu werden, mit dem Einbau des Pelletofens und des Solarthermie-Panels auf dem Dach werde dies aber der Fall sein.

E. 4.2

Nach Art. 24c des Bundesgesetzes über die Raumplanung (SR 700, RPG) sind bestimmungsgemäss nutzbare Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone, die nicht mehr zonenkonform sind, in ihrem Bestand grundsätzlich geschützt (Abs. 1). Solche Bauten können mit Bewilligung der zuständigen Behörde erneuert, teilweise geändert, massvoll erweitert oder wiederaufgebaut werden, sofern sie rechtmässig erstellt worden sind (Abs. 2). Eine Änderung gilt als teilweise und eine Erweiterung als massvoll, wenn die Identität der Baute oder Anlage einschliesslich ihrer Umgebung in den wesentlichen Zügen gewahrt bleibt. Verbesserungen gestalterischer Art sind zulässig (Art. 42 Abs. 1 der Raumplanungsverordnung, SR 700.1, RPV). Massgeblicher Vergleichszustand für die Beurteilung der Identität ist der Zustand, in dem sich die Baute oder Anlage im Zeitpunkt der Zuweisung zum Nichtbaugebiet befand (Abs. 2). Abs. 3 von Art. 42 RPV macht zur Beurteilung der Wahrung der Identität u.a. flächenmässige Vorgaben und bestimmt in lit. c, dass bauliche Veränderungen keine wesentlich veränderte Nutzung ursprünglich bloss zeitweise bewohnter Bauten ermöglichen dürfen. Das Anbringen einer Aussenisolation gilt nach Art. 42 Abs. 3 lit. a RPV als Erweiterung innerhalb des bestehenden Gebäudevolumens.

E. 4.3

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

E. 4.4

Unter Art. 24c RPG fallen Bauten, die vor der Einführung der Trennung der Bauzonen von den Nichtbauzonen in Übereinstimmung mit dem materiellen Recht erstellt worden sind. Als massgebender Stichtag dieser Trennung gilt gemäss ständiger Rechtsprechung das Inkrafttreten des eidgenössischen Gewässerschutzgesetzes am 1. Juli 1972 (BGE 129 II 396 E. 4.2.1; BGer 1C_312/2016 vom 3. April 2017 E. 2.1 mit Hinweis auf BGer 1C_488/2010 vom 8. September 2011 E. 2.3, in: ZBl 113/2012 S. 271). Unter Art. 24c RPG fallen ferner Bauten, die nach dem 1. Juli 1972 in einer Bauzone errichtet wurden, welche später als Folge einer Zonenplanänderung einer Nichtbauzone zugewiesen wurde oder welche infolge Fristablaufs von Art. 35 Abs. 1 lit. b RPG von Gesetzes wegen nach Art. 36 Abs. 3 RPG seit 1. Januar 1988 zur Nichtbauzone zu rechnen sind. Überdies geniessen Bauten den Besitzstandsschutz von Art. 24c RPG, wenn sie zwischen dem 1. Juli 1972 und dem Inkrafttreten des RPG am 1. Januar 1980 zwar nicht in einer Bauzone, aber in einem Gebiet errichtet wurden, das innerhalb eines gewässerschutzkonformen Generellen Kanalisationsprojekts (GKP) lag (Muggli, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Bauen ausserhalb der Bauzone, Bern 2017, Rz. 17 zu Art. 24c RPG; Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, Bern 2016, S. 205 ff. sowie FN 644; Bundesamt für Raumentwicklung, Erläuterungen zur RPV und Empfehlungen für den Vollzug [200072001], Teil V. Bewilligungen nach Artikel 24c RPG, Änderungen an zonenwidrig gewordenen Bauten und Anlagen, S. 5, FN 3, www.are.admin.ch/are/de/home/raumentwicklung-und-raumplanung/raumplanungsrecht/bauen-ausserhalb-der-bauzonen/erlaeuterungen-zur-rpv-und-empfehlungen-fuer-den-vollzug--2000-2.html). Obiges muss analog für Bauten gelten, die vor dem 1. Juli 1972 rechtmässig erstellt und in der Übergangsphase bis 31. Dezember 1987 – in einer altrechtlichen Bauzone liegend – baulich rechtmässig erweitert wurden.

E. 4.5

Seit dem 1. Januar 1988 haben altrechtliche, nicht bundesrechtskonforme Nutzungspläne ihre bundesrechtliche Wirkung verloren und es kommt Art. 36 Abs. 3 RPG direkt zur Anwendung. Seither gilt, solange keine bundesrechtskonformen Bauzonen bestehen und das kantonale Recht nichts anderes vorsieht, nur noch das weitgehend überbaute Gebiet als Bauzone. Ob eine den Anforderungen des Bundesrechts genügende Bauzone vorliegt oder nicht, ist nicht parzellen- oder quartierweise zu beurteilen, sondern anhand der damaligen Nutzungsplanung der Gemeinde insgesamt. Diese muss als Ganzes den Anforderungen des RPG genügt haben (Art. 35 Abs. 1 lit. b und Abs. 3 in Verbindung mit Art. 36 Abs. 3 RPG; BGE 118 Ib 38 E. 4; BGE 122 II 326 E. 5; Hänni, a.a.O., S. 151, FN 354 und S. 205; Ruch, a.a.O., Rz. 30 zu Art. 36 RPG). Der Begriff des weitgehend überbauten Gebiets wurde von der Rechtsprechung gleich wie derjenige in Art. 15 RPG in dessen Fassung vor dem 1. Mai 2014 ausgelegt und in beiden Fällen eng verstanden (Ruch, a.a.O., Rz. 33). Das weitgehend überbaute Gebiet umfasst im Wesentlichen den geschlossenen Siedlungsbereich mit eigentlichen Baulücken. Ob ein Grundstück im weitgehend überbauten Gebiet liegt, beurteilt sich gebietsbezogen, parzellenübergreifend, anhand der gesamten bestehenden Siedlungsstruktur. Überbautes Gebiet in diesem Sinn liegt nur vor, soweit die bereits vorhandene Überbauung Siedlungscharakter aufweist; ausschlaggebend dafür sind das Ausmass, in dem sich Art und Nutzung der Bauten von der Bewirtschaftung des Umlandes gelöst haben, eine geschlossene Überbauung darstellen, erschlossen und miteinander oder den übrigen Bauzonen verbunden sind und eine öffentliche Infrastruktur besteht. Dies ist in der Regel zu verneinen für periphere Gebiete, selbst wenn dort schon eine gewisse Bautätigkeit eingesetzt hat (BGer 1C_252/2012 vom 12. März 2013 E. 6.1 mit weiteren

Hinweisen; Riva, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [Hrsg.], a.a.O., Rz. 183 zu Art. 5 RPG). Bauten und Anlagen, die in einer altrechtlichen Bauzone liegen und nicht in Gebieten, die im Sinn von Art. 36 Abs. 3 RPG als weitgehend überbaut gelten, können somit nur unter den Voraussetzungen von Art. 24 ff. RPG bewilligt werden (Waldmann/Hänni, Stämpflis Handkommentar Raumplanungsgesetz, Bern 2006, Rz. 8 zu Art. 35).

E. 4.6

Vor der Zonenplanänderung vom 22. Dezember 1998 galt in Bezug auf das Grundstück des Beschwerdegegners, soweit aus den Akten ersichtlich, in raumplanerischer Hinsicht ausschliesslich der vom Baudepartement am 6. März 1973 genehmigte Schutzzonenplan F.__-Fluss vom 6. März 1973 mit den zugehörigen besonderen Vorschriften (besV, act. 8/13a sowie act. 13/10/1 und 8). Bei den Akten befinden sich verschiedene Versionen der besonderen Vorschriften zu diesem Schutzzonenplan: Die Beschwerdeführer liessen eine offenbar noch auf die Rechtslage vor Erlass des ersten kantonalen Baugesetzes gestützte Fassung einreichen (act. 8/13a mit Erlassdatum), während in den Vorakten des AREG eine auf Art. 99 des damaligen kantonalen Baugesetzes (sGS 731.1; aBauG) gestützte Version vorhanden ist (act. 13/10/1 und 8 ohne Erlassdatum). Erstere bestimmt in Art. 4/Zonenvorschriften/Zonierung, das vom Schutzzonenplan erfasste Gebiet gelte als übriges Gemeindegebiet (Abs. 1). Nach Abs. 2 war die Gemeinde nicht verpflichtet, im Schutzzonenplangebiet die Erschliessung selbst vorzunehmen oder Kosten an die Erschliessung zu leisten. Letztere Fassung der besonderen Vorschriften zum Schutzzonenplan weist in Art. 4 nur diesen, mit Abs. 2 der erstgenannten Fassung identischen Wortlaut auf; Abs. 1 fehlt. Im Übrigen stimmen die beiden Versionen soweit hier interessierend überein. Demnach bezweckte der Schutzzonenplan den Schutz des Mündungsgebietes des F. Flusses vor unkontrollierter Überbauung und die Erhaltung der Seeufer und Riedgebiete mit ihrem ursprünglichen Pflanzen- und Tierbestand (Art. 1 besV). Der Schutzzonenplan ersetzte im von ihm umfassten Gebiet den Zonenplan der Gemeinde X.__ vom 5. März 1963 (Art. 3 Abs. 2 besV). Das Grundstück des Beschwerdegegners – fernab des Siedlungsgebiets zwischen der an den F.__-Fluss angrenzenden Grünzone und der Landwirtschaftszone gelegen – befand sich gemäss Schutzzonenplan in der Zone D. Dort waren eingeschossige Wohnbauten mit einer maximalen Ausnützung von 0.1 gestattet (Art. 14 Abs. 1 besV). Art. 14 Abs. 2 besV regelte zudem die zulässigen Gebäudeabmessungen sowie den Grenzabstand. Diese Schutzverordnung wurde mit Erlass des Zonenplans und der neuen Schutzverordnung am 22. Dezember 1998 aufgehoben und das Gebiet dem übrigen Gemeindegebiet sowie der Freihaltezone, beides Nichtbauzonen, zugewiesen. Wie sich bereits aus dem Regelungszweck (Art. 1 besV) ergibt, handelte es sich bei dieser Schutzzone – wie dies auch bei den Schutzzonen nach Art. 17 RPG der Fall ist, soweit diese nicht eine Bauzone überlagern (Jeannerat/Moor, in: Aemisegger/Moor/Ruch/ Tschannen [Hrsg.], a.a.O., Rz. 9 zu Art. 17 RPG) – nicht um eine den Anforderungen des RPG genügende Bauzone. Seit Ablauf der in Art. 35 Abs. 1 lit. b RPG festgelegten Frist von acht Jahren seit Inkrafttreten des Raumplanungsgesetzes ist der Perimeter der Schutzverordnung somit zur Nichtbauzone zu zählen. Referenzzeitpunkt für die Anwendung von Art. 24c RPG ist somit der rechtmässige Bestand am 1. Januar 1988 und nicht derjenige am 22. Dezember 1998.

E. 4.7

In Bezug auf die von den Beschwerdeführern bereits vor Vorinstanz angeführten Rügen, wonach nicht alle Erweiterungen des Gebäudes bewilligt worden seien, erwog die Vorinstanz, der bauliche Zustand sei den Beschwerdeführern seit sehr vielen Jahren bekannt und sie hätten nach dem Grundsatz von Treu und Glauben längst Einsprache erheben müssen, sofern die damaligen Bewilligungsverfahren tatsächlich formell mangelhaft gewesen sein sollten. Es widerspreche dem Grundsatz von Treu und Glauben, erst im Jahr 2016 – im Rahmen der geplanten energetischen Sanierung des Ferienhauses – die formelle und materielle Rechtmässigkeit der damals erteilten Bewilligungen in Frage zu stellen. Die Rügen seien verspätet und die in den Jahren 1984 bis 1992 erteilten Baubewilligungen in formelle Rechtskraft erwachsen (act. 2 E. 4.1.3). Im Zusammenhang mit Art. 24c RPG besteht kein Raum für die Anwendung des Vertrauensgrundsatzes, wenn es um die Frage der Zulässigkeit der Erneuerung, der teilweisen Änderung, der massvollen Erweiterung oder des Wiederaufbaus einer ausserhalb der Bauzone liegenden Baute oder Anlage geht. Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone sind entweder legal oder illegal erstellt worden. Eine dritte Kategorie besteht gemäss Bundesgericht nicht. Bei illegal erstellten Bauten ist in erster Linie zu prüfen, ob die Rechtswidrigkeit bloss formeller oder auch materieller Natur ist. Hierzu ist grundsätzlich ein nachträgliches Baubewilligungsverfahren durchzuführen (BGer 1A.17/2004 vom 19. Mai 2004 E. 2.2.5). Kann eine nachträgliche Bewilligung nicht erteilt werden, dürfen solche demnach nicht rechtmässig erstellten Bauten und Anlagen nur soweit unterhalten werden, als die Unterhaltsarbeiten nicht bewilligungspflichtig sind (Waldmann/Hänni, a.a.O., Rz. 4 zu Art. 24c RPG; BGer 1C_514/2011 vom 6. Juni 2012 E. 5.4). Gilt vorliegend nicht der 22. Dezember 1998 als Referenzzeitpunkt, sondern der 1. Januar 1988, geniessen alle baulichen Veränderungen des Gebäudes sowie von dessen Umgebung, die ohne oder – ab 1. Januar 1988 – nur mit Bewilligung der Beschwerdebeteiligten, ohne kantonale Zustimmung, vorgenommen wurden, keinen Bestandesschutz, es sei denn, sie können nachträglich bewilligt werden. Soweit bauliche Änderungen des heute bestehenden Gebäudes einschliesslich dessen Umgebung auch nachträglich nicht bewilligt werden können, gelangt Art. 24c RPG somit unabhängig davon nicht zur Anwendung, ob die Beschwerdeführer den baurechtswidrigen Zustand schon früher hätten rügen können oder nicht.

E. 4.8

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

E. 4.9

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

E. 4.10

Soweit die Beschwerdeführer in Bezug auf den Grenz- und Gebäudeabstand rügen, das Anbringen einer Aussenisolation lasse sich nicht mehr unter Art. 77 bis Abs. 1 BauG subsumieren, ist ihnen nicht zu folgen. Mit der Vorinstanz (act. 2 E. 5) ist festzuhalten, dass die zusätzliche Unterschreitung des Grenz- und Gebäudeabstands durch das innen- und aussenseitige Anbringen einer Isolation keine wesentliche Verstärkung der Rechtswidrigkeit herbeiführt.

E. 4.11

Soweit die Beschwerdeführer die Verletzung des Gewässerabstands durch die Einwandung des Sitzplatzes beanstanden, ist auf den Amtsbericht des kantonalen Tiefbauamtes vom 20. Januar 2017 (Beilage zu act. 13/12) zu verweisen. Das heute bestehende Gebäude befindet sich demnach vollständig ausserhalb des 25 m-Abstandes des im Zeitpunkt des Amtsberichts anwendbaren und bis 30. September 2017 in Kraft gewesenen Art. 59 Abs. 1 aBauG. Ob auch der (gemäss Übergangsbestimmungen allerdings nur noch bis 31. Dezember 2018 anwendbare) übergangsrechtlich geltende Abstand von 20 m (vgl. Übergangsbestimmungen zur Änderung vom 4. Mai 2011 der Gewässerschutzverordnung,

SR 814.201, GSchV) eingehalten ist, ist dem Amtsbericht nicht zu entnehmen. Im Rahmen der Neubeurteilung ist auch diese Frage zu klären. Dabei ist allerdings darauf hinzuweisen, dass Art. 41c GSchV im Anwendungsbereich von Art. 24c RPG keine eigenständige Bedeutung zukommt (BGer 1C_345/2014 vom 17. Juni 2015 E. 4.1.3 zu Art. 41c Abs. 2 GSchV in der alten, inzwischen aufgehobenen Fassung).

E. 5

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

E. 5.1

Die Beschwerdeführer, welche das Rekursverfahren selbständig führten, haben Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung im Beschwerdeverfahren (Art. 98 Abs. 1, Art. 98 bis und Art. 98 ter VRP, letzterer in Verbindung mit Art. 106 Abs. 1 und Art. 107 Abs. 2 der Schweizerischen Zivilprozessordnung, SR 272). In der Verwaltungsrechtspflege beträgt das Honorar pauschal CHF 1'000 bis 12'000 vor Verwaltungsgericht, Verwaltungsrekurskommission und Versicherungsgericht (Art. 22 Abs. 1 lit. a und b der Honorarordnung für Rechtsanwälte und Rechtsagenten, sGS 963.75, HonO). Innerhalb des für eine Pauschale gesetzten Rahmens wird das Grundhonorar nach den besonderen Umständen, namentlich nach Art und Umfang der Bemühungen, der Schwierigkeit des Falles und den wirtschaftlichen Verhältnissen der Beteiligten bemessen (Art. 19 HonO). Nach der Praxis müssen Gericht und Verwaltungsbehörden eingehend begründen, wenn sie die Honorarpauschalen unterschreiten oder wenn sie sich über die Vorbringen, mit denen ein ausserordentlicher Aufwand geltend gemacht wird, hinwegsetzen. Ansonsten müssen die Gründe für Kürzungen der Kostennote nur summarisch dargelegt werden, und der Vertreter braucht nicht vorgängig angehört zu werden (R. Hirt, Die Regelung der Kosten nach st. gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, Lachen SZ/St. Gallen 2004, S. 208). Der Rechtsvertreter der Beschwerdeführer beantragt gemäss Kostennote (act. 33) für das Beschwerdeverfahren ein Pauschalhonorar von CHF 11'500, zuzüglich 4% Barauslagen und 8% Mehrwertsteuer, insgesamt CHF 12'916.80. Einen konkreten Nachweis über den getätigten Aufwand, namentlich einen Zeitaufschrieb, hat der Rechtsvertreter nicht ins Recht gelegt. Der Aufwand, der den Ansatz für das Pauschalhonorar von CHF 12'000 bis auf CHF 500 ausschöpft, ist daher nicht konkret nachvollziehbar und wäre im Übrigen lediglich eines der für die Festlegung der pauschalen Entschädigung massgebenden Kriterien (vgl. VerwGE B 2010/19 vom 1. Juli 2010 E. 2.4; B 2014/214 vom 27. November 2015 E. 4.2.1). Eine ausseramtliche Entschädigung in der Höhe von CHF 6'000 (einschliesslich des vom Rechtsvertreter geltend gemachten Zuschlags für den Beizug erst im Verfahren vor Verwaltungsgericht) erscheint vorliegend angemessen. Hinzu kommen Barauslagen von CHF 240 (vier Prozent von CHF 6'000, Art. 28 bis Abs. 1 HonO) und –

die anwaltlichen Leistungen wurden im Wesentlichen vor dem 1. Januar 2018 erbracht – acht Prozent Mehrwertsteuer (Art. 29 HonO; Ziff. 2.1 der MWST-Info 19 zur Steuersatzänderung per 1. Januar 2018, www.estv.admin.ch). Demnach erkennt das Verwaltungsgericht auf dem Zirkulationsweg zu Recht: 1. Die Beschwerde wird gutgeheissen, soweit darauf einzutreten ist. Der angefochtene Entscheid wird aufgehoben und die Sache zu neuem Entscheid im Sinn der Erwägungen an die Beschwerdebeteiligte zurückgewiesen. 2. Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von CHF 3'500 sowie die amtlichen Kosten des Rekursverfahrens von CHF 4'000, insgesamt CHF 7'500, bezahlt der Beschwerdegegner. Den Beschwerdeführern wird der von ihnen im Beschwerdeverfahren geleistete Kostenvorschuss von CHF 3'500 zurückerstattet. Die Vorinstanz wird angewiesen, den Beschwerdeführern den von ihnen im Rekursverfahren geleisteten Kostenvorschuss von CHF 1'000 zurückzuerstatten. 3. Der Beschwerdegegner entschädigt die Beschwerdeführer für das Beschwerdeverfahren mit CHF 6'240 zuzüglich acht Prozent Mehrwertsteuer. Der Abteilungspräsident Der Gerichtsschreiber
Zürn Scherrer

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