Fall-Nr.:	18-1236
Stelle:	Generalsekretariat Bau- und Umweltdepartement
Instanz:	Bau- und Umweltdepartement
Publikationsdatum:	17.01.2020
Entscheiddatum:	10.10.2019

BDE 2019 Nr. 64

Art. 37a RPG, Art. 24c RPG, Art. 158 PBG f., Art. 18 Abs. 1 VRP, Art. 51 Abs. 1 VRP. Vollständige Zweckänderungen von zonenfremden Gewerbebetrieben in Wohnbauten in der Landwirtschaftszone fallen nicht unter die Regelung von Art. 37a RPG (Erw. 4). Umnutzungen von Schweinestallungen zu Wohn- und Aufenthaltsräumen ohne Zusammenhang mit einer gewerblichen oder landwirtschaftlichen Arbeitstätigkeit übersteigen zudem das zulässige Mass einer bloss teilweisen Zweckänderung. Eine nachträgliche Baubewilligung konnte daher auch unter dem Titel von Art. 24c RPG nicht erteilt werden (Erw. 5), und die vorinstanzlich angeordnete Wiederherstellung erwies sich als rechtmässig (Erw. 9). Es läuft den Grundsätzen der Rechtsordnung zuwider, eine fortdauernde zonenwidrige Nutzung eines Grundstücks - vor allem, wenn die Durchsetzung des Gebots der Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet betroffen ist - zu dulden, obwohl keine Aussicht auf deren Bewilligung besteht. Es wurde daher ein Nutzungsverbot erlassen und gleichzeitig einer allfälligen Beschwerde die aufschiebende Wirkung entzogen (Erw. 12).

BDE 2019 Nr. 64 finden Sie im angehängten PDF-Dokument

© Kanton St.Gallen 2026

Kanton St.Gallen
Baudepartement

18-1236

Entscheid Nr. 64/2019 vom 10. Oktober 2019

Rekurrentin	**A.___AG**
	gegen
Vorinstanz	**Gemeinderat Z.**___ (Entscheid vom 29. Januar 2018)
Rekursgegnerin 1	**B.**___
Rekursgegnerin 2	**C.**___ vertreten durch E.___
Rekursgegner 3	**D.**___
Betreff	Baugesuch (Umnutzung Schweinestall in Lagerräume und Betriebskantine, Aufenthalts- und Lagerräume sowie Neugestaltung Umgebung und Parkplätze für Lastwagen, GS-Nr. 001)

Sachverhalt

A.

a) Die A.___AG ist Eigentümerin von Grundstück Nr. 001, Grundbuch Z.___. Das Grundstück liegt gemäss geltendem Zonenplan der Gemeinde Z.___ vom 3. November 1994 in der Landwirtschaftszone und gemäss kantonalem Richtplan im Gebiet mit lückigem Lebensraumverbund (Koordinationsblatt V 32). Es ist mit einem Wohnhaus (Vers.-Nr. 002; Baujahr 1964), einem angebauten Schweinestall (sog. Zwischenbau, Vers.-Nr. 003; Baujahr 1965) sowie einem Schweinestall (Vers.-Nr. 004; Baujahr 1970) überbaut.

b) Mit raumplanungsrechtlicher Teilverfügung vom 28. November 2011 stimmte das Amt für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG) dem Umbau des Wohnhauses sowie dem Einbau einer Biowaschanlage in den Schweinestall zu. Zudem wurde mehreren baulichen Massnahmen aus den vergangenen Jahren (Jauchesilo, Erweiterung Schweinestall Vers.-Nr. 003, Erstellung Laderampe mit Abstellraum, Umnutzung Räume im Wohnhaus Vers.-Nr. 002) nachträglich zugestimmt. Gleichzeitig wurde festgestellt, dass das Wohnhaus am 1. Juli 1972 nicht mehr landwirtschaftlich genutzt wurde.

c) Nach einem Brand im September 2015 wurde ohne Baubewilligung mit dem Wiederaufbau des Wohnhauses begonnen. Der Gemeinderat Z.___ erliess am 13. November 2015 eine Baueinstellungsverfügung über die gesamten Bauarbeiten auf Grundstück Nr. 001, worauf die A.___AG am 21. Dezember 2015 ein Baugesuch für den Wiederaufbau des Wohnhauses und die Erstellung von Umgebungsmauern beim Gemeinderat einreichte.

d) Zwischenzeitlich erging am 2. Februar 2016 erneut eine Baueinstellungsverfügung, weil am Schweinestall (Vers.-Nr. 004) und am Zwischenbau (Vers.-Nr. 003) Bautätigkeiten festgestellt worden waren.

e) Mit raumplanungsrechtlicher Teilverfügung vom 13. Juni 2016 stimmte das AREG dem Wiederaufbau des Wohnhauses zu. Da die bereits erstellten Umgebungsmauern als nicht bewilligungsfähig beurteilt wurden, wurde festgehalten, dass sie vor Baubeginn des Wohnhauses zurückzubauen seien. Gleichzeitig wurde festgestellt, dass das zulässige Erweiterungspotenzial auf Grundstück Nr. 001 mit den bewilligten baulichen Erweiterungen ausgeschöpft sei.

f) Am 22. Juni 2016 wurde der A.___AG die Baubewilligung für den Wiederaufbau des Wohnhauses erteilt. Gleichzeitig wurde der Rückbau der südöstlich und westlich auf Grundstück Nr. 001 bereits erstellten Umgebungsmauern verfügt, und die Bauherrschaft wurde zur Einreichung eines Baugesuchs für die nicht bewilligten baulichen Veränderungen im Schweinestall Vers.-Nr. 004 und des Vorplatzes

aufgefordert. Zudem wurde ein Verbot der baulichen Nutzungserweiterung zulasten des Grundstücks Nr. 001 als öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung angeordnet.

g) Am 6. Juli 2016 erging eine weitere Baueinstellungsverfügung wegen unbewilligter Bautätigkeiten auf Grundstück Nr. 001.

h) Anlässlich einer Baukontrolle vom 28. Juli 2016 wurde festgestellt, dass der Wiederaufbau des Wohnhauses nicht nach den bewilligten Plänen erfolgt war. Die Grundeigentümerin wurde aufgefordert, für die nicht bewilligten Änderungen ein nachträgliches Baugesuch einzureichen.

B.
a) Mit Baugesuch vom 30. November 2016 beantragte die A.___AG beim Gemeinderat Z.___ die Baubewilligung für die Umnutzung und den Umbau der Schweineställe (Vers.-Nrn. 003 und 004) samt Umgebungsgestaltung.

b) Innert der Auflagefrist vom 9. bis 22. Dezember 2016 erhoben D.___, die B.___ sowie die C.___, vertreten durch die E.___, Einsprache gegen das Bauvorhaben.

c) Der Gemeinderat Z.___ eröffnete der A.___AG die Teilverfügung des AREG vom 12. September 2017 mit Verfügung vom 29. Januar 2018 und beschloss:

1. Das Baugesuch Umnutzung Schweinestall Assek. Nr. 004 in Lagerräume und Schweinestall Assek. Nr. 003 in Betriebskantine, Aufenthalts- und Lagerräume sowie Neugestaltung Umgebung sowie Parkplätze für Lastwagen wird abgelehnt.

   Die Verfügung des Amtes für Raumentwicklung und Geoinformation vom 12. September 2017 bildet einen integrierten Bestandteil dieser Verfügung.

2. Die A.___AG wird verpflichtet, den rechtmässigen Zustand auf Grundstück Nr. 001 wiederherzustellen.

   Der Rückbau ist wie folgt vorzunehmen:

   - Entfernung des Recyclingmaterials auf den Vorplätzen, fachgerechte Entsorgung des Materials und Einbau von sauberem Kiesmaterial oder Erbringen des Qualitätsnachweises des Recyclingmaterials und des Nachweises, dass das Recyclingmaterial mindestens zwei Meter über dem Grundwasserspiegel eingebaut wurde gemäss Ziff. 2.4, Abs. 3, der Erwägungen. Wiederherstellung der Grünflächen gemäss Orthofoto aus dem Jahre 1995 durch Entfernung des Recyclingmaterials, dessen fachgerechte Entsorgung und anschliessender Renaturierung.

- Entfernung der Mauern westlich entlang des Grundstücks und fachgerechte Entsorgung des Materials. Anschliessend Renaturierung der Fläche und Wiederherstellung der Böschung;

- Entfernung der Mauer südöstlich beim Wohnhaus und fachgerechte Entsorgung des Materials. Anschliessend Wiederherstellung der Löffelsteinmauer und der Böschung;

- Einbau der Küche im Erdgeschoss des Wohnhauses Assek.-Nr. 002;

- Entfernung von Küche, Ess- und Aufenthaltsräumen im Erdgeschoss sowie der Dusch- und Waschräume und der Zwischenwände im Obergeschoss des Zwischenbaus Assek-Nr. 003.

- Entfernung der eingebauten Fenster an der südwestlichen Fassade des Zwischenbaus Assek.-Nr. 003, deren fachgerechte Entsorgung und Wiederherstellung der ursprünglichen Fassade;

- Entfernung des Lagermaterials im Schweinestall Assek-Nr. 004 und im Zwischenbau Assek.-Nr. 003;

3. Für die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands wird eine Frist von 4 Monaten nach Rechtskraft des vorliegenden Beschlusses angesetzt. Der Vollzug der Wiederherstellung ist der Bauverwaltung zu melden.

4. Für den Fall der Zuwiderhandlung gegen Ziffer 2 und 3 des vorliegenden Beschlusses 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 Strafandrohung dieses Artikels an ihn erlassene Verfügung nicht Folge leistet, wird mit Busse bestraft."

5. Für den Fall der Zuwiderhandlung gegen Ziffern 2 und 3 des vorliegenden Beschlusses wird zur Beseitigung des rechtswidrigen Zustands die Ersatzvornahme angedroht.

6. Die Einsprachen von C.___, D.___, und B.___ werden im Sinne der Erwägungen teilweise gutgeheissen, soweit darauf einzutreten ist.

7. (Gebühr)

Zur Begründung führte der Gemeinderat aus, dass die Umnutzung der Schweinestallungen zu Aufenthaltsräumen, Verpflegungsmöglichkei-

ten und Waschgelegenheiten von bzw. für Menschen ohne Zusammenhang mit einer Arbeitstätigkeit das zulässige Mass einer bloss teilweisen Zweckänderung bei weitem übersteige und die Identität der Bauten und Anlagen sowie ihrer Umgebung nicht mehr wahre. Nachdem das Erweiterungspotenzial des Wohnhauses ausgeschöpft sei, sei die Erweiterung in den angebauten Schweinestall (Vers.-Nr. 003) ebenfalls ausgeschlossen.

C.

a) Gegen diesen Beschluss erhob die A.___AG, vertreten durch lic.iur. Bernhard Oberholzer, Rechtsanwalt, St.Gallen, mit Schreiben vom 28. Februar 2018 Rekurs beim Baudepartement. Es werden folgende Anträge gestellt:

1. Der Entscheid des Gemeinderates Z.___ vom 29. Januar 2018 sei aufzuheben.

2.1 Die Einsprachen von C.___, D.___ und B.___ seien abzuweisen.

2.2 Die Baugesuche Nrn. 16-747 und 16-7282 seien zu bewilligen.

2.3 Eventualiter sei die Sache zur Neubeurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen.

3. Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Gemeinde Eschenbach (recte: Z.___), eventuell zu Lasten der Bauherrschaft.

b) Mit Schreiben vom 5. April 2018 zeigt der Rechtsvertreter an, dass er die Rekurrentin nicht mehr vertrete.

c) Mit Rekursergänzung vom 6. April 2018 macht die Rekurrentin geltend, die Bodenheizung sei bereits zur Ferkelzucht verwendet und lediglich neu an die Zentralheizung angeschlossen worden. Auch Duschen und Waschgelegenheiten für die Mitarbeiter der Schweinezucht sowie die beanstandeten Fenster seien schon immer vorhanden gewesen. Es stimme zwar, dass vor den Fenstern Fassadenteile montiert gewesen seien, welche die Fenster verdeckt hätten. Durch einen Sturm seien die Fassadenteile abgerissen worden, weshalb die Fenster wieder zum Vorschein gekommen seien. Deshalb seien die Fenster erneuert worden. Die Küche sei nicht eingebaut, sondern lediglich lose hingestellt. Ausserdem sei es auch völlig unverhältnismässig, den Küchenraum zu schliessen und die hingestellten Geräte zu entfernen.

D.

a) Mit Vernehmlassung vom 19. April 2018 beantragt die Rekursgegnerin 1, den Rekurs abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei.

b) Mit Vernehmlassung vom 27. April 2018 beantragt die Rekursgegnerin 2, den Rekurs unter Kostenfolge abzuweisen.

c) Mit Vernehmlassung vom 9. Mai 2018 beantragt die Vorinstanz, den Rekurs abzuweisen.

d) Mit Vernehmlassung vom 15. Juni 2018 beantragt das AREG, den Rekurs abzuweisen.

e) Mit ergänzender Stellungnahme vom 10. Juli 2018 hält die Rekursgegnerin 2 fest, dass die Erweiterungsmöglichkeiten bereits mit der nachträglichen Baubewilligung vom 22. Juni 2016 ausgeschöpft worden seien. Zu welchem Zweck insbesondere der Zwischenbau genutzt werde, gehe aus den Unterlagen nicht hervor. Ebenso wenig fänden sich Hinweise, dass die von der Vorinstanz als unrechtmässig beurteilten baulichen Massnahmen an den beiden Gebäuden Vers.-Nrn. 003 und 004 vorbestehend seien. Daher werde folgender Verfahrensantrag gestellt:

> Es sei die Nutzung der beiden Gebäude Vers.-Nrn. 003 und 004, soweit diese Gegenstand des vorliegend zu beurteilenden Baugesuchs bilden, für die Dauer des Rekursverfahrens und unter der Androhung der Bestrafung gemäss Art. 292 StGB zu untersagen.

Im Weiteren werde der Antrag der Rekursgegnerin 1 auf Erlass vorsorglicher Massnahmen in Bezug auf die gewässerschutzkonforme Entwässerung der Liegenschaft, insbesondere in Bezug auf die Ableitung des Meteorwassers, unterstützt.

E.
Das Baudepartement führte am 24. Januar 2019 einen Augenschein vor Ort durch. Anlässlich des Augenscheins reichte die Vorinstanz eine Fotodokumentation ein, in der auf Fotos vom 25. November 2016 deutlich zu sehen ist, dass hinter dem vorbestehenden Holzriegel eine neue Fassade mit einer Fensterfront aufgezogen worden ist.

Erwägungen

1.
1.1 Die Zuständigkeit des Baudepartementes ergibt sich aus Art. 43bis 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 erfüllt. Die Rekursberechtigung ist gegeben (Art. 45 VRP). Auf den Rekurs ist 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). Die neuen Regelungen im PBG finden allerdings in der Regel auf Baugesuche erst dann Anwendung, wenn die kommunalen Rahmennutzungspläne revidiert und in Kraft gesetzt sind. Mithin sind – soweit vorliegend überhaupt relevant – weiterhin das BauG und das entsprechende Baureglement anwendbar, mit Ausnahme der gemäss Anhang zum Kreisschreiben „Übergangsrechtliche Bestimmungen im PBG“ vom 8. März 2017 (Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2017/I/1) als unmittelbar anwendbar erklärten Bestimmungen.

3.
Die Rekurrentin macht geltend, dass die Bodenheizung, die Duschen und Waschgelegenheiten sowie die beanstandeten Fenster schon immer vorhanden gewesen seien.

3.1 Den gesamten Vorakten ist nirgends zu entnehmen, dass die Bodenheizung, Duschen und Waschgelegenheiten sowie die strittigen Fenster bereits vorbestanden gewesen bzw. rechtmässig bewilligt worden wären.

3.2 Das AREG erteilte am 28. November 2011 nachträglich die Zustimmung für die in den Jahren 1973 bis 1977 erteilten kommunalen Bewilligungen für die Erstellung eines Jauchesilos und einer Laderampe mit Abstellraum, die Erweiterung des Schweinestalls (Vers.-Nr. 003) sowie die Umnutzung der Räume im Wohnhaus. Weder Duschen noch die Waschgelegenheiten waren jemals Gegenstand eines Baubewilligungsverfahrens. Dies zeigt auch der Plan "Bestand Schweinestall Assek.-Nr. 004 und 003" (ohne Datum; Vorakten act. 38), wonach der Personal-Duschen- und Waschraum im ehemaligen Ferkelstall eingebaut werden soll. Die Rechtsvorgängerin der Rekurrentin betrieb auf Grundstück Nr. 001 einen Schweineaufzucht- und maststall mit insgesamt 814 Schweinen (120 GVE). Dieser Betrieb erforderte einen Arbeitsaufwand von 2,441 Standardarbeitskräften (raumplanungsrechtliche Teilverfügung des AREG vom 28. November 2011, S. 1). Auch aus diesem Grund ist es nicht nachvollziehbar, dass die Duschen und Waschgelegenheiten in dieser Grössenordnung im Zwischenbau schon immer vorhanden gewesen sein sollten, wenn für den Betrieb lediglich zwei bis drei Standardarbeitskräfte erforderlich gewesen waren.

3.3 Im Weiteren ist es nicht plausibel, dass die Fenster an der Südfassade der Zwischenbaute (Vers.-Nr. 003) vorbestanden gewesen waren. Einerseits befinden sich die Fenster hinter dem alten Holzriegel, wie dies ein Foto aus dem Jahr 2016 belegt.

Anderseits ist dem Bauplan 1:50 vom Mai 1988 (Flachdach-Überdachung) zu entnehmen, dass die Südfassade ursprünglich aus einem Holzriegel, verkleidet mit Welleternit und transluziden Kunstharzplatten (Skobalit) konstruiert war. Anschliessende Baubewilligungen für Fassadenänderungen sind nicht aktenkundig. Die deutet darauf hin, dass eine komplett neue Südfassade aufgezogen wurde.

3.4 Als Zwischenfazit ergibt sich, dass der Dusch- und Waschraum sowie die Fenster an der Südfassade nie rechtmässig bewilligt worden sind und damit formell unrechtmässig sind. Auch das an der Westseite des Zwischenbaus festgestellte Fenster im ersten Obergeschoss wurde ohne Bewilligung eingebaut und ist formell rechtswidrig.

4.
Zunächst ist zu prüfen, ob das Bauvorhaben bzw. die ohne Baubewilligung ausgeführten baulichen Massnahmen nach Art. 37a des Bundesgesetzes über die Raumplanung (SR 700; abgekürzt RPG) in Verbindung mit Art. 43 der eidgenössischen Raumplanungsverordnung (SR 700.1; abgekürzt RPV) nachträglich bewilligt werden können.

4.1 Gemäss Art. 37a RPG 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. Art. 37a RPG ist ausschliesslich auf gewerbliche Bauten und Anlagen anwendbar, worunter kleine und mittlere (produzierende) Betriebe zu verstehen sind. Das blosse Vermieten von Wohnungen als blosses entgeltliches Überlassen von Räumen, ohne gewerbliche, d.h. dem Erwerb dienende berufliche Tätigkeit, stellt deshalb kein Gewerbe im Sinn des Art. 37a RPG dar (R. MUGGLI, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Bauen ausserhalb der Bauzone, Zürich 2017, N 7 und 10 zu Art. 37a; BGE 140 II 509 Erw. 3).

Ausserdem muss es sich um ein noch aktives Gewerbe handeln (WALDMANN/HÄNNI, Kommentar zum Raumplanungsgesetz, Bern 2006, N 3 zu Art. 37a). Gewerbebauten müssen einen eigenständigen Betrieb oder doch einen wesentlichen Betriebsteil beherbergen, um

das Privileg von Art. 37a RPG in Anspruch nehmen zu können (vgl. Urteil des Bundesgerichtes 1A.186/2004 vom 12. Mai 2005 Erw. 5.1; MUGGLI, a.a.O., N 7 zu Art. 37a; WALDMANN/HÄNNI, a.a.O., N 3 zu Art. 37a). Unselbständige Lagerräume eines andernorts bestehenden Gewerbebetriebs können nicht nach den erweiterten Möglichkeiten des Art. 37a RPG in ihrem Zweck geändert bzw. erweitert werden, wobei aber für sie gegebenenfalls eine Änderung nach Art. 24c RPG offensteht (MUGGLI, a.a.O., N 7 zu Art. 37a).

Der Bundesrat hat von der Regelungskompetenz, die ihm Art. 37a RPG gewährt, in Art. 43 RPV Gebrauch gemacht. Nach Abs. 1 dieser Bestimmung können Zweckänderungen und Erweiterungen von zonenwidrig gewordenen gewerblichen Bauten und Anlagen bewilligt werden, wenn die Baute oder Anlage rechtmässig erstellt oder geändert worden ist (Bst. a), keine wesentlichen Auswirkungen auf Raum und Umwelt entstehen (Bst. b) und die neue Nutzung nach keinem anderen Bundeserlass unzulässig ist (Bst. c).

4.2 Im konkreten Fall handelt es sich um die Umnutzung zonenfremder gewerblicher Bauten und Anlagen. Die bisherige Nutzung der beiden altrechtlichen Bauten (Vers.-Nrn. 003 und 004) als gewerbliche Schweineställe wurde aufgegeben, was erste Voraussetzung für die Anwendbarkeit von Art. 37a RPG ist.
In der st.gallischen Praxis ist seit der Einführung von Art. 37a RPG völlig unbestritten, dass die generelle Zulässigkeit von Zweckänderungen zonenfremd gewordener gewerblicher Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen zwar dafür spricht, dass auch neue Nutzungen eingeführt werden können. Diese Aussage darf jedoch nur für neue gewerbliche Zwecke Geltung beanspruchen. Sie gilt angesichts der Norm nicht für neu einzuführende Wohnnutzungen, weil Art. 37a RPG ausschliesslich das Ziel verfolgt, den sich ausserhalb der Bauzonen befindlichen Gewerbebetrieben jene Umstrukturierungen und Strukturbereinigungen zu ermöglichen, die zwecks Erhaltung der Konkurrenzfähigkeit erforderlich sind. Vollständige Zweckänderungen von Gewerbebetrieben in Wohnbauten fallen deshalb nicht unter die Regelung von Art. 37a RPG. Gegen die Einführung von Wohnnutzungen spricht auch, dass mit der Einführung einer neuen zonenfremden Nutzungskategorie in der Regel wesentlich neue Auswirkungen auf Raum und Umwelt entstünden (Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2000/III/36).

4.3 Im Baubeschrieb vom 30. November 2016 wird ausgeführt, dass im Zwischenbau (Vers.-Nr. 003) im Erdgeschoss eine Betriebskantine und im Obergeschoss Lager- und Abstellräume eingebaut werden, die teilweise auch von den Asylsuchenden genutzt werden können oder auch vermietet würden. Es ist damit unbestritten, dass die Umnutzung des ehemaligen Schweinestalls als Erweiterung der bestehenden Asylunterkunft im Wohnhaus angedacht ist und nicht nur die baulichen Massnahmen auf eine solche Nutzung hinweisen. Doch nicht nur bei den explizit als Aufenthaltsraum, Betriebsaufenthalt und Betriebskan-

tine im Erdgeschoss sowie der als Personal-Duschenraum/Waschraum im Obergeschoss bezeichneten Räume, sondern auch bei den Lagerräumen im Erd- und Obergeschoss liegt die Vermutung nahe, dass sie zu reinen Wohn- und Aufenthaltszwecken erstellt werden. Jedenfalls erfüllen sie die wohnhygienischen Anforderungen nach Art. 32 und 33 des Baureglements der Politischen Gemeinde Z.___ vom 13. Oktober 2008. Das Bodenmass sowie die Belichtung sind bei weitem eingehalten. Gemäss Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtes werden die wohnhygienischen Anforderungen selbst dann erfüllt, wenn die erforderliche Fensterfläche unterschritten wird. Auch die erforderlichen Raumhöhen dürften – überschlagsmässig infolge fehlender bzw. falscher Massangaben auf den Plänen – eingehalten sein. Zusätzlich werden die gesamten Installationen von Kalt- und Warmwasser neu eingebaut, und die Räumlichkeiten können beheizt werden. Ob die Räume sich zu Wohn-, Schlaf- und Arbeitsräumen eignen, richtet sich stets anhand objektiver Kriterien und nicht nach der Bezeichnung in den Baueingabeplänen (BDE 42/2018 vom 13. September 2018 Erw. 5.1 mit Hinweisen). Ebenfalls wären die baulichen Massnahmen auch künftig nicht notwendig, weil die auf den Plänen angegebene Nutzung (Lager) keine sanitären Einrichtungen bedingen würden, insbesondere keine neun Duschen. Ebenso wenig bedürfte die angegebene Nutzung eine Betriebskantine mit einer Grossküche. Diese Einrichtungen wären nur dann erforderlich, wenn sich Personen langfristig in den Bauten aufhalten würden, und dies wäre bei einer reinen Lagernutzung offensichtlich nicht notwendig.

4.4 Die Rekurrentin und Grundeigentümerin bezweckt als Gesellschaft den Erwerb, den Besitz, die Finanzierung und die Veräusserung von Immobilien sowie alle damit direkt oder indirekt zusammenhängenden Geschäfte. Selber betreibt sie kein Gewerbe, sondern beabsichtigt, die Räumlichkeiten an eine Dritte zu vermieten.

4.5 Damit ergibt sich, dass die Umnutzung der beiden ehemaligen Schweineställe (Vers.-Nrn. 003 und 004) als erweiterte Asylunterkunft und als an Dritte zu vermietende Lagerräume nicht gestützt auf Art. 37a RPG bewilligungsfähig ist.

5.
Weil Art. 37a RPG als lex specialis zu Art. 24c RPG gilt, ist im Weiteren zu prüfen, ob die streitigen baulichen Massnahmen und Umnutzungen allenfalls nach der Grundnorm von Art. 24c RPG bewilligungsfähig sind.

5.1 Diese Bestimmung konkretisiert die Besitzstandsgarantie für alle Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen, die nicht mehr zonenkonform sind (WALDMANN/HÄNNI, a.a.O., N 14 zu den Vorbemerkungen zu Art. 24 ff. RPG). Nach Art. 24c Abs. 1 RPG werden bestimmungsgemäss nutzbare Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen, die nicht mehr zonenkonform sind, in ihrem Bestand grundsätzlich geschützt. Solche Bauten und Anlagen können mit Bewilligung der zuständigen Behörde erneuert, teilweise geändert, massvoll erweitert

oder wiederaufgebaut werden, sofern sie rechtmässig erstellt oder geändert worden sind (Abs. 2). Voraussetzung für die Anwendbarkeit der Bestimmung ist gemäss Art. 41 Abs. 1 RPV, dass die Bauten und Anlagen rechtmässig erstellt oder geändert worden sind, bevor das betreffende Grundstück Bestandteil des Nichtbaugebiets im Sinn des Bundesrechts wurde (altrechtliche Bauten und Anlagen). Als solche gelten in erster Linie Bauten, die in Übereinstimmung mit dem materiellen Recht vor dem 1. Juli 1972 erstellt oder geändert wurden, als mit dem Inkrafttreten des Gewässerschutzgesetzes erstmals eine klare Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet vorgenommen wurde (BGE 129 II 396 Erw. 4.2.1).

Die teilweise Änderung und die massvolle Erweiterung sind soweit zulässig, als die Identität der Baute oder Anlage einschliesslich ihrer Umgebung in den wesentlichen Zügen gewahrt bleibt (Art. 42 Abs. 1 RPV). Ausserhalb dieses Rahmens liegt eine vollständige Änderung vor, denn es entsteht etwas Neues, das allenfalls nach Art. 24, 24b, 24d oder 24e RPG bewilligt werden kann. Verbesserungen gestalterischer Art sind nach Art. 42 Abs. 1 Satz 2 RPV zulässig – was zwar eine gewisse Abweichung vom Identitätserfordernis erlaubt, aber nicht dazu führen darf, dass die Baute oder Anlage zu etwas ganz anderem wird. Gestalterische Verbesserungen im Sinn der Vorschrift bezwecken keine qualitative Angleichung benachbarter Bauten, sondern eher die Behebung von Bausünden. Identität setzt voraus, dass die Wesensgleichheit der Baute hinsichtlich des Umfangs, der äusseren Erscheinung sowie der Zweckbestimmung gewahrt bleibt und keine wesentlichen neuen Auswirkungen auf die Nutzungsordnung, Erschliessung und Umwelt geschaffen werden. Gefordert ist nicht völlige Gleichheit von Alt und Neu, sondern die Identität bezieht sich auf die wesentlichen Züge. Das sind die aus raumplanerischer Sicht wichtigen Merkmale des Objekts. Die Beurteilung der Identität erfordert eine gesamthafte Würdigung sämtlicher Umstände (Art. 42 Abs. 3 Satz 1 RPV). Einzubeziehen sind alle raumrelevanten Gesichtspunkte in ihrem Zusammenwirken. Dazu gehören namentlich das äussere Erscheinungsbild, die Nutzungsart und das Nutzungsmass, die Anzahl Wohneinheiten, die Erschliessung, die wirtschaftliche Zweckbestimmung, die Auswirkungen auf die Raumordnung und die Umwelt sowie wohl auch die Änderungskosten, denn diese widerspiegeln häufig den Umfang der Änderungen (MUGGLI, a.a.O., N 24 ff. zu Art. 24c). In jedem Fall gelten folgende Regeln:

– innerhalb des bestehenden Gebäudevolumens darf die anrechenbare Bruttogeschossfläche nicht um mehr als 60 Prozent erweitert werden (Art. 42 Abs. 3 Bst. a RPV);
– ist eine Erweiterung innerhalb des bestehenden Gebäudevolumens nicht möglich oder nicht zumutbar, so kann sie ausserhalb erfolgen; die gesamte Erweiterung darf in diesem Fall weder 30 Prozent der zonenwidrig genutzten Fläche noch 100 m^2 überschreiten; die Erweiterungen innerhalb des bestehenden Gebäudevolumens werden nur zur Hälfte angerechnet (Art. 42 Abs. 3 Bst. b RPV).

Die zuständige kantonale Behörde lässt die Beschränkung der Ausnützung als öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung im Grundbuch anmerken (Art. 44 RPV).

5.2 Die Umnutzung einer vormals zonenfremd gewerblich genutzten Baute zu Wohn- bzw. Aufenthaltszwecken stellt nach der Rechtsprechung keine gewerbliche Nutzung dar (BGE 140 II 509 Erw. 3) und geht daher über eine teilweise Zweckänderung hinaus. Weil diese Bestimmung indessen nur eine teilweise Änderung zulässt und es sich vorliegend – entgegen der Baugesuchseingabe – um eine vollständige Zweckänderung des Zwischenbaus (Vers.-Nr. 003) von einem gewerblichen Schweinestall in Wohnraum handelt, steht eine nachträgliche Bewilligung auch nach Art. 24c RPG nicht zur Disposition. Die geplante Umnutzung von Schweinestallungen zu Aufenthaltsräumlichkeiten, Verpflegungsmöglichkeiten und Waschgelegenheiten von bzw. für Menschen ohne Zusammenhang mit einer gewerblichen (oder landwirtschaftlichen) Arbeitstätigkeit übersteigt das zulässige Mass einer bloss teilweisen Zweckänderung bei weitem. Im Übrigen wird durch die neue Fassadengestaltung bzw. die neuen Fenster das äussere Erscheinungsbild verändert. Es ist offensichtlich, dass die geplanten baulichen Massnahmen die Identität der Bauten und Anlagen und ihrer Umgebung nicht mehr wahren.
Hinzu kommt, dass das zulässige Erweiterungspotential nach Art. 42 Abs. 3 Bst. a und b RPV bereits durch den am 22. Juni 2016 bewilligten Wiederaufbau des Wohnhauses vollständig ausgeschöpft wurde. Eine räumliche Erweiterung in den angebauten Schweinestall (Vers.-Nr. 003) ist ausgeschlossen.

5.3 Zu prüfen bleibt, ob der ehemalige Schweinestall (Vers.-Nr. 004) unter dem Titel von Art. 24c RPG bewilligt werden kann.

Der ehemalige Schweinestall (Vers.-Nr. 004) soll teilweise umgebaut und als Lagerraum für Materialien und Maschinen aus der allgemeinen Tierhaltung und Milchverarbeitung an die F.___SA vermietet werden. Gemäss einer im Baubewilligungsverfahren am 22. Februar 2017 eingereichten Lagerliste würden folgende Güter im Gebäude Vers.-Nr. 004 gelagert: verschiedene Futtermittel, Leergut (Paletten usw.), Stalleinrichtungen (Absperrgitter usw.), Käsereieinrichtungen, diverse Elektrogeräte (Handmaschinen usw.), Haushaltgegenstände und Möbel sowie verschiedene Baumaterialien (Latten, Bretter, Platten usw.). Die Möglichkeit einer Lagerhaltung von Materialien und Maschinen aus allgemeiner Tierhaltung und Milchverarbeitung scheint nicht ausgeschlossen, doch fehlt hier ein rechtsgenüglicher Nachweis. Auch lassen die geplanten baulichen Massnahmen nicht vermuten, dass die angegebene Mieterin F.___SA einer gewerblichen Tätigkeit im Rahmen ihrer Zweckbestimmung nachgehen wird. Im Weiteren ist eine Lagernutzung im Hinblick auf die Baupläne nicht plausibel. So ist nicht ersichtlich, warum die gesamte Fensterfront ausgewechselt werden musste. Zudem ist die Erschliessung zu den hintereinander angeordneten Lagerräumen nur 1,5 m breit, und es besteht keine direkte Anlieferungsmöglichkeit. Die Türen zu den drei Lagerräumen weisen nur

gerade eine Breite von 0,9 m auf. Ausserdem liegt nicht einmal ein Mietvertrag mit F.___SA vor, die im Übrigen von der gleichen Person mit Einzelunterschrift vertreten wird und über die gleiche Domiziladresse verfügt wie die Rekurrentin. Jedenfalls liegt auch hier die Vermutung nahe, dass auch diese Räumlichkeiten zu Aufenthaltszwecken und nicht zu den angegebenen Lagerzwecken verwendet werden sollen, insbesondere weil auch hier die – immerhin vorbestandenen – Fenster mit etwas grösseren Isolierfenstern ersetzt worden waren.

5.4 Als Zwischenfazit ergibt sich, dass die baulichen Massnahmen und die neue Zweckbestimmung den Identitätsgrundsatz verletzen und damit gewichtigen Interessen der Raumplanung widersprechen.

6.
Im Weiteren ist zu prüfen, ob die beiden geplanten Sitzplätze beim Wohnhaus von 22 m^2 bzw. 45 m^2 bewilligungsfähig sind.

Die geplanten Sitzplätze sind aufgrund ihrer Grösse als Bruttonebenfläche anrechenbar. Wie bereits ausgeführt, besteht auf dem Grundstück jedoch kein Erweiterungspotenzial mehr. Damit sprengen die geplanten Sitzplätze den zulässigen Rahmen der Identität nach Art. 24c RPG in Verbindung mit Art. 42 Abs. 1 RPV. Die Bewilligung für deren Erstellung wurde demnach zu Recht verweigert.

7.
Abschliessend ist zu prüfen, ob der befestigte Platz im gesamten westlichen Bereich bis zur Grenze des Grundstücks Nr. 001 (inkl. LKW-Abstellplätze) sowie die geplanten PW-Abstellplätze südlich des Wohnhauses allenfalls nachträglich bewilligungsfähig wären.

7.1 Grundsätzlich können Erweiterungen befestigter Aussenflächen, wie Vorplätze, Zufahrten oder Parkplätze als teilweise Änderung bestehender Aussenflächen zugelassen werden, soweit dies mit der Identität der Umgebung vereinbar ist. Als Vergleichsmassstab gilt auch hier der Zeitpunkt in welchem das betreffende Grundstück Bestandteil des Nichtbaugebiets im Sinn des Bundesrechts wurde, vorliegend somit der 1. Juli 1972. Bei der Prüfung der Frage, ob noch eine teilweise Änderung vorliegt, wird nicht auf ein festes, höchstzulässiges Erweiterungsmass abgestellt. Vielmehr ist im Rahmen einer Gesamtbetrachtung entscheidend, ob die Identität der Umgebung noch gewahrt ist (vgl. BDE 16/2012 vom 4. Juni 2012 Erw. 2.3; BDE 46/2016 vom 30. August 2016 Erw. 2.3.1).

7.2 Der Referenzzeitpunkt vom 1. Juli 1972 ist für dieses Grundstück nicht dokumentiert. Das älteste Luftbild stammt aus dem Jahr 1984. Die Situation im Jahr 1984 war vergleichbar mit derjenigen im Jahr 1995. Die Vorinstanz hat das Jahr 1995 als Referenzzeitpunkt herangezogen. Zum Vergleich zwischen den Umgebungsflächen aus dem Jahr 1995 und der aktuellen Situation dienen folgende Luftbilder:

Orthofoto 1995
(Geoportal)

Luftbild von 2017
(www.map.geo.admin.ch)

Aufgrund dieser Aufnahmen zeigt sich deutlich, dass die Umgebungsflächen den Rahmen des Zulässigen sprengen. Wie sich auf dem Luftbild von 2017 zeigt, wurde die gesamte Umgebungsfläche westlich und südlich der Gebäude bis zur Grundstücksgrenze bzw. bis zur Grafenaustrasse befestigt. Im Weiteren wurde in der nordöstlichen Ecke des Grundstücks um das Silo herum eine weitere Fläche befestigt. Die vorher bestandenen Grünflächen sind bis auf einen schmalen Streifen entlang der östlichen Grundstücksgrenze komplett verschwunden. Von einer Identität der Umgebung kann nicht mehr gesprochen werden. Die Erteilung einer nachträglichen Bewilligung ist somit ausgeschlossen.

8.
Als weiteres Zwischenfazit ergibt sich, dass sowohl die Umnutzung der Schweineställe (Vers.-Nrn. 003 und 004) als auch die baulichen Massnahmen für Betriebskantine, Aufenthalts- und Lagerräume sowie die Neugestaltung der Umgebung und Erstellung von Parkplätzen nicht nur formell, sondern auch materiell rechtswidrig sind.

9.
Nachdem die materielle Rechtswidrigkeit feststeht, bleibt zu prüfen, ob die von der Vorinstanz verfügte Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands den gesetzlichen Anforderungen entspricht.

9.1 Nach Art. 158 f. PBG verfügt die politische Gemeinde die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands, wenn durch die Errichtung von Bauten und Anlagen ohne Bewilligung oder auf andere Weise ein unrechtmässiger Zustand geschaffen wird. Voraussetzung einer Wiederherstellungsverfügung ist in jedem Fall die formelle und materielle Rechtswidrigkeit der betreffenden baulichen Massnahme (GVP 1983 Nr. 98).

Können Bauten und Anlagen aufgrund materieller Rechtswidrigkeit auch nachträglich nicht bewilligt werden, folgt daraus noch nicht notwendigerweise, dass sie abgebrochen werden müssen. Vielmehr sind in jedem Fall die allgemeinen verfassungsrechtlichen Prinzipien des Bundesrechts, insbesondere die Grundsätze der Verhältnismässigkeit und des Schutzes des guten Glaubens zu berücksichtigen (B. HEER, St.Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, Rz. 1210; P. HÄNNI, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 6. Aufl., Bern 2016, S. 357 f.). 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 (HEER, a.a.O., Rz. 1211; HÄNNI, a.a.O., S. 358). 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 der Wiederherstellung des gesetzmässigen Zustands erhöhtes Gewicht beilegen und die dem Bauherrn allenfalls erwachsenden Nachteile nicht oder nur in verringertem Mass berücksichtigen (HEER, a.a.O., Rz. 1212 mit Hinweis auf BGE 123 II 255 Erw. 4a mit Hinweisen).

9.2 Die Rekurrentin macht geltend, dass die Schliessung der Küche und die Entfernung der lose hingestellten Küchenzeile und Geräte unverhältnismässig seien, zumal die Idee den ehemaligen Ferkelstall als Küche für die Asylsuchenden zu nutzen von der Gemeinde stamme.

Gegen die vorgenommenen baulichen Massnahmen in der Landwirtschaftszone spricht einerseits der Schutz der Rechtsgleichheit und anderseits einer der wichtigsten Grundsätze des Raumplanungsrechts, die Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet. Dazu kommt, dass das Baugrundstück gemäss kantonalem Richtplan in einem Gebiet mit lückigem Lebensraumverbund liegt. Das öffentliche Interesse an der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands ist vorliegend stark zu gewichten. Das Bundesgericht hat sodann bestätigt, dass an der strikten Einhaltung und Wiederherstellung des gesetzmässigen Zustands insbesondere aus präjudiziellen Gründen ein erhebliches öffentliches Interesse besteht. Grundeigentümer und Bauherren, die sich über geltende Vorschriften und Bewilligungen hinwegsetzen, sollen nicht bessergestellt werden als diejenigen, die den vorgeschriebenen Verfahrensweg einschlagen und sich an die entsprechenden Vorschriften halten. Die Einhaltung der Rechtsordnung wäre nicht mehr gewährleistet, wenn Abweichungen von Baubewilligungen oder Bauten ohne Baubewilligung toleriert würden (Urteil des Bundesgerichtes 1P.708/2006 und 1P.710/2006 vom 13. April 2007 Erw. 5.4 f.; VerwGE B 2011/63 vom 7. Dezember 2011).

Der angeordnete vollständige Rückbau sowie die Renaturierung sind zweifellos geeignet, den rechtmässigen Zustand wiederherzustellen. Auch ist nicht ersichtlich, inwiefern mildere Massnahmen bestehen könnten. Nur ein teilweiser Rückbau der Wohnraumerweiterung ist nicht denkbar, nachdem feststeht, dass die Erweiterungsmöglichkeiten bereits mit der Wohnhaussanierung ausgeschöpft wurden und kein weiterer Spielraum mehr besteht. Um den rechtmässigen Zustand wiederherzustellen ist deshalb der Rückbau der gesamten baulichen Massnahmen im Zwischenbau erforderlich. Den öffentlichen Interessen stehen an privaten Interessen der Rekurrentin zunächst Vermögensinteressen entgegen, nämlich ein Verlust der Erstellungskosten zuzüglich Abbruch- und Wiederherstellungskosten. Hinzu kommt, dass sie auf die vorgesehene Vermietung der Räumlichkeiten zu Wohnzwecken verzichten muss. Diese privaten Interessen wiegen zwar nicht leicht, doch die Rekurrentin macht lediglich Unverhältnismässigkeit geltend in Bezug auf den angeordneten Rückbau der Küche. Doch gerade diesbezüglich ist die Wiederherstellung ohne erheblichen zeitlichen und finanziellen Aufwand möglich, zumal wie die Rekurrentin selber ausführt, die Küchenzeile und Geräte nur lose hingestellt seien. Die Rekurrentin macht denn auch nur geltend, dass es für die Asylsuchenden unzumutbar sei, wieder in der kleinen Küche im Wohnhaus zu kochen. Auch allfällige weitere private Interessen der Rekurrentin wiegen die entgegenstehenden gewichtigen öffentlichen Interesse keineswegs auf. Der angeordnete Rückbau erweist sich damit als zumutbar und verhältnismässig.

Vorliegend kann sich die Rekurrentin auch nicht auf den Schutz des guten Glaubens berufen. Sie konnte nicht davon ausgehen, dass sie zur Bauausführung ermächtigt sei. Vielmehr war die Rekurrentin nicht zuletzt aufgrund der vorgängigen Brandschadensanierung des Wohnhauses mit dem einhergehenden Erweiterungsverbot und der Umgebungsgestaltung mit den restriktiven Anforderungen an das Bauen ausserhalb der Bauzone vertraut, und sie musste geradezu davon ausgehen, dass die baulichen Massnahmen nicht bewilligungsfähig waren. Auch konnte die Rekurrentin nicht gutgläubig davon ausgehen, die Umgebungsgestaltung mit Bodenbefestigung und die Umbauarbeiten im Zwischenbau sowie im ehemaligen Schweinestall seien bewilligungsfrei möglich.

10.
Das anlässlich des Augenscheins festgestellte neue Fenster an der Westfassade des Zwischenbaus im Obergeschoss ist von der angefochtenen Verfügung noch nicht erfasst. Die Vorinstanz und das AREG werden über die Bewilligungsfähigkeit und eine allfällige Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands noch zu befinden haben.

11.
Zusammenfassend ergibt sich, dass die nachträgliche Baubewilligung zu Recht verweigert und richtigerweise die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands angeordnet wurde. Der Rekurs erweist sich

deshalb als unbegründet und ist abzuweisen. In Ziff. 12 der Baubewilligung für den Wiederaufbau des Wohnhauses vom 22. Juni 2016 wurde zudem rechtskräftig verfügt, dass ein Anschlussgesuch für die Meteorwasserleitungen an die bestehende Leitung bei der B.___ bis 29. Juli 2016 einzureichen sei. Da dies soweit ersichtlich noch nicht geschehen ist, ist dies durch die Rekurrentin nachzuholen.

12.
Die Rekursgegnerin 2 beantragt ein Nutzungsverbot für die beiden Gebäude Vers.-Nrn. 003 und 004, soweit diese Gegenstand des vorliegend zu beurteilenden Baugesuchs bilden.

12.1 Die Anordnung eines Nutzungsverbots bedeutet einen Eingriff in die Eigentumsgarantie (Art. 26 der Bundesverfassung, SR 101; abgekürzt BV). Grundrechte dürfen eingeschränkt werden, sofern eine gesetzliche Grundlage vorliegt, der Eingriff durch ein öffentliches Interesse oder durch den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt ist und den Grundsatz der Verhältnismässigkeit wahrt. Zudem muss der Kerngehalt des betroffenen Grundrechts gewahrt werden (Art. 36 BV).

12.2 Die gesetzliche Grundlage ist in Art. 18 Abs. 1 VRP gegeben, wonach die Behörde zur Erhaltung des Zustands oder zur Sicherung bedrohter rechtlicher Interessen vorsorgliche Massnahmen treffen kann. Vorsorgliche Massnahmen sind dazu bestimmt, einen tatsächlichen oder rechtlichen Zustand einstweilen unverändert zu erhalten oder bedrohte rechtliche Interessen einstweilen sicherzustellen. Beim Entscheid über die Anordnung vorsorglicher Massnahmen sind die Interessen des Gesuchstellers gegen die Interessen der übrigen Beteiligten und der Öffentlichkeit abzuwägen (F. GYGI, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Aufl., Bern 1983, S. 246; CAVELTI/VÖGELI, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St.Gallen, 2. Aufl., St.Gallen 2003, N 1107 ff.). Bei positiven Verfügungen kann die Rekursinstanz die Behebung des rechtswidrigen Zustands dadurch erwirken, dass sie einer allfälligen Beschwerde die aufschiebende Wirkung entzieht (Art. 51 Abs. 1 VRP). Bei negativen Verfügungen können die Rechtsfolgen regelmässig nur durch Anordnung eines Nutzungsverbots vorläufig festgelegt werden.

An der Einhaltung und Durchsetzung der Rechtsordnung besteht grundsätzlich ein gewichtiges öffentliches Interesse (Urteil des Bundesgerichtes 1P.708 und 710/2006 vom 13. April 2007; VerwGE B 2006/42, B 2006/43, B 2006/44 vom 14. September 2006 Erw. 3c). Eigenmächtiges Vorgehen und das Schaffen von baurechtswidrigen Zuständen stellen eine Störung der öffentlichen Ordnung dar, die möglichst frühzeitig unterbunden werden soll; ein erhebliches öffentliches Interesse besteht zudem in Bezug auf die grundsätzliche Gleichbehandlung aller Bürger sowie auf die Glaubwürdigkeit der Verwaltung (M. RUOSS FIERZ, Massnahmen gegen illegales Bauen, Zürich 1999, S. 100).

Ein vorsorgliches Nutzungsverbot im Besonderen bezweckt die möglichst frühzeitige Unterbindung von formell widerrechtlichen Nutzungen und soll verhindern, dass der sich eigenmächtig über Vorschriften hinwegsetzende Bauherr aus seinem widerrechtlichen Vorgehen Vorteile ziehen und bessergestellt wird, als der sich korrekt Verhaltende (RUOSS FIERZ, a.a.O., S. 94). Bei Feststellung der formellen Baurechtswidrigkeit ist der Erlass eines Nutzungsverbots daher grundsätzlich geboten und erforderlich; ein solches rechtfertigt sich umso mehr, wenn feststeht oder zu vermuten ist, dass zusätzlich eine materielle Rechtswidrigkeit vorliegt (RUOSS FIERZ, a.a.O., S. 99).

12.3 Der Kerngehalt der Eigentumsgarantie wird durch die geplante Massnahme offensichtlich nicht verletzt, da sich das Nutzungsverbot nur gegen die geplante, nicht bewilligungsfähige Umnutzung der Schweineställe richtet. Zu prüfen sind im Folgenden das öffentliche Interesse an der geplanten Massnahme und deren Verhältnismässigkeit.

Das Nutzungsverbot dient der einstweiligen Sicherstellung des bedrohten öffentlichen Interesses an der Durchsetzung der Bauordnung. Vorliegend betroffen ist namentlich die Durchsetzung des in Art. 75 BV verankerten Gebots der Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet, das zu den zentralen Aufgaben des Raumplanungsgesetzes gehört (vgl. BBl 1996, 515 und 543). Mit dem Nutzungsverbot soll sichergestellt werden, dass die zonenwidrige Nutzung des Grundstücks Nr. 001 unterbleibt, bis der rechtmässige Zustand wiederhergestellt ist. Es liefe den Grundsätzen der Rechtsordnung zuwider, die fortdauernde zonenwidrige Nutzung eines Grundstücks zu dulden, obwohl keine Aussicht auf dessen Bewilligung besteht.

Eine beabsichtigte Massnahme ist verhältnismässig, wenn sie geeignet, erforderlich und zumutbar ist. Das Nutzungsverbot ist geeignet, die zonenfremde Nutzung bis zur Beendigung des unrechtmässigen Zustands auf Grundstück Nr. 001 – soweit sie den Zwischenbau (Vers.-Nr. 003) und den östlichen Bereich des ehemaligen Schweinestalls (Vers.-Nr. 004) betrifft – vorerst zu unterbinden. Auch erscheint das Nutzungsverbot erforderlich bzw. ist kein milderes Mittel ersichtlich, mit welchem das öffentliche Interesse verwirklicht werden könnte. Ebenfalls ist die Zumutbarkeit gegeben, weil das öffentliche Interesse an der zonenkonformen Nutzung von Nichtbauland jenes der Grundeigentümerin, die ehemaligen Schweineställe zu Wohn- und Aufenthaltszwecken umzunutzen, überwiegt. Weil eine Baubewilligung nicht in Betracht fällt bzw. der jetzige Zustand auch im Nachhinein nicht legalisiert werden kann, ist das Nutzungsverbot verhältnismässig.

12.4 Nach Art. 56 VRP entscheidet die Rekursinstanz, ohne an die Anträge der Beteiligten gebunden zu sein.

Gemäss Art. 64 in Verbindung mit Art. 51 Abs. 1 VRP hat die Beschwerde grundsätzlich aufschiebende Wirkung. Während nach der

früheren Fassung von Art. 51 Abs. 1 VRP für den Entzug der aufschiebenden Wirkung Gefahr im Verzug erforderlich war, was nach der Praxis eine unmittelbare und schwere Gefährdung wichtiger öffentlicher Interessen, die sich mit erheblicher Überzeugungskraft zeigt, voraussetzte (GVP 1997 Nr. 74), genügt nach geltendem Recht ein wichtiger Grund. Als wichtiger Grund gilt insbesondere ein öffentliches Interesse, das den sofortigen Vollzug einer Verfügung erfordert. Der Entscheid über die aufschiebende Wirkung erfordert im Rahmen der Verhältnismässigkeitsprüfung eine Interessenabwägung (Botschaft der Regierung vom 28. Februar 2006 zum V. Nachtrag zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, ABl 2006, 837).

An der Einhaltung und Durchsetzung der Rechtsordnung besteht ein gewichtiges öffentliches Interesse (Urteil des Bundesgerichtes 1P.708/2006 und 1P.710/2006 vom 13. April 2007; VerwGE B 2006/42, B 2006/43 und B 2006/44 vom 14. September 2006 Erw. 3c). In Anbetracht der Tatsache, dass bei einem Weiterzug dieses Entscheids weitere Monate vergehen, bis ein endgültiger Entscheid vorliegt, ist es gerechtfertigt, die aufschiebende Wirkung für ein allfälliges Beschwerdeverfahren zu entziehen. Das fortwährende Dulden der zumindest formell rechtswidrigen Umnutzung bis zum Abschluss aller Rechtsmittelverfahren würde zu einem stossenden Ergebnis führen. Weiter soll die Nutzung der formell rechtswidrigen Bauten auch aus Überlegungen hinsichtlich Rechtsgleichheit sowie präjudiziellen Gründen unterbunden werden. Diesen ausgewiesenen öffentlichen Interessen steht einzig das private Interesse der Rekurrentin an der Fortführung der Nutzung gegenüber. Diese privaten Interessen vermögen aber die Aufrechterhaltung eines rechtswidrigen Zustands nicht zu überwiegen.

12.5 Nach Art. 106 Abs. 1 VRP kann die Behörde die für den Fall des Ungehorsams gesetzlich vorgesehene Strafe androhen. Enthält der Erlass keine Strafbestimmung, so kann die in Art. 292 des Schweizerischen Strafgesetzbuchs (SR 311; abgekürzt StGB) vorgesehene Strafe angedroht werden (Art. 106 Abs. 2 VRP). Allerdings kommt Art. 292 StGB nur subsidiär dort zur Anwendung, wo keine andere Bestimmung des (Neben-)Strafrechts oder des kantonalen Strafrechts den entsprechenden Ungehorsam als solchen mit Strafe bedroht (RIEDO/BOHNER, Basler Kommentar II zum Strafrecht, StGB II, Art. 111-392, 2. Aufl., Basel 2007, N 28a zu Art. 292). Der im Raum stehende Ungehorsam gegen ein von der Rechtsmittelinstanz verfügtes Nutzungsverbot wird durch keine andere strafrechtliche Bestimmung mit Strafe bedroht. Die Anwendung von Art. 292 StGB ist demnach zulässig und der Rekurrentin eine entsprechende Strafe bei Missachtung des Nutzungsverbots anzudrohen.

13.

13.1 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. 3'500.– (Nr. 10.01 des Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung, sGS 821.5).

Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend sind die amtlichen Kosten der Rekurrentin zu überbinden.

13.2 Der von der Rekurrentin am 8. März 2018 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'000.– wird angerechnet.

14.
Rekurrentin und Rekursgegnerin 2 stellen ein Begehren um Ersatz der ausseramtlichen Kosten.

14.1 Im Rekursverfahren werden ausseramtliche Kosten entschädigt, soweit sie auf Grund der Sach- und Rechtslage notwendig und angemessen erscheinen (Art. 98 Abs. 2 VRP). Die ausseramtliche Entschädigung wird den am Verfahren Beteiligten nach Obsiegen und Unterliegen auferlegt (Art. 98bis VRP). Die Vorschriften der Schweizerischen Zivilprozessordnung (SR 272) finden sachgemäss Anwendung (Art. 98ter VRP). Nicht anwaltlich vertretene Verfahrensbeteiligte haben grundsätzlich mangels eines besonderen Aufwands keinen Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung (Art. 98ter VRP in Verbindung mit Art. 95 Abs. 3 Bst. c ZPO; vgl. dazu und zum Folgenden: VerwGE B 2013/178 vom 12. Februar 2014 Erw. 4.3 ff., zusammengefasst in: Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2014/I/6). Dass ihr gleichwohl ersatzfähige Kosten für Umtriebe erwachsen, ist ungewöhnlich und bedarf deshalb einer besonderen Begründung. Eine Umtriebsentschädigung erfolgt somit nur ausnahmsweise, insbesondere wenn es sich um eine komplizierte Sache mit hohem Streitwert handelt, wenn der getätigte Aufwand erheblich ist und zwischen dem betrieblichen Aufwand und dem Ergebnis der Interessenwahrung ein vernünftiges Verhältnis besteht.

14.2 Da die Rekurrentin mit ihren Anträgen unterliegt, hat sie von vornherein keinen Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung. Ihr Begehren ist deshalb abzuweisen.

14.3 Die Rekursgegnerin 2 liess sich anwaltlich nicht vertreten und bringt auch keine Begründung vor, warum ihr eine Umtriebsentschädigung zugesprochen werden sollte. Trotz ihres Obsiegens kann der Rekursgegnerin 2 demgemäss keine ausseramtliche Entschädigung bzw. Umtriebsentschädigung zugesprochen werden. Ihr Begehren ist deshalb abzuweisen.

Entscheid

1.
Der Rekurs der A.___AG wird abgewiesen.

2.
Als vorsorgliche Massnahme wird folgendes Nutzungsverbot erlassen, bis der rechtmässige Zustand wiederhergestellt ist:

1. Die Nutzung des Zwischenbaus (Vers.-Nr. 003) und dem gemäss Baueingabe östlichen Teil des ehemaligen Schweinestalls (Vers.-Nr. 004) auf Grundstück Nr. 001, Grundbuch Z.___, für Wohn- und Aufenthaltszwecke wird per sofort untersagt.

2. Für den Fall der Nichtbefolgung dieses Nutzungsverbots wird die Bestrafung nach Art. 292 StGB angedroht. Art. 292 StGB 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 Busse bestraft.

3. Die Politische Gemeinde Z.___ überwacht die Einhaltung des Nutzungsverbots. Die Rekurrentin ist verpflichtet, einer Gemeindevertretung jederzeit Zutritt zu den betreffenden Räumen zu verschaffen.

3.
Einer allfälligen Beschwerde wird in Bezug auf das in Ziffer 2 verfügte Nutzungsverbot die aufschiebende Wirkung entzogen.

4.
a) Die A.___AG bezahlt eine Entscheidgebühr von Fr. 3'500.–.

b) Der am 8. März 2018 von der A.___AG geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'000.– wird angerechnet.

5.
a) Das Begehren der A.___AG um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird abgewiesen.

b) Das Begehren der C.___ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird abgewiesen.

Der Vorsteher

Marc Mächler
Regierungsrat