# Publikationsplattform

**Kanton St.Gallen und St.Galler Gemeinden**

| | |
|---|---|
| **Fall-Nr.:** | 18-8168 |
| **Stelle:** | Generalsekretariat Bau- und Umweltdepartement |
| **Instanz:** | Bau- und Umweltdepartement |
| **Publikationsdatum:** | 16.07.2020 |
| **Entscheiddatum:** | 24.06.2020 |

## BDE 2020 Nr. 54

**Art. 29 Abs. 1 BV, Art. 7 und Art. 25 Abs. 1 VRP, Art. 22 Abs. 2 Bst. b, Art. 24c und Art. 25a RPG, Art. 41 ff. RPV, Art. 133 Bst. f PBG, Art. 684 ZGB. Es besteht keine grundsätzliche Pflicht, bereits mit dem Baugesuch auch Baugrubenpläne einzureichen. In der Regel ist es sodann ausreichend, mittels Auflage in der Baubewilligung vor Baubeginn die Einreichung eines Baustellen-Installationsplans zu verlangen und in diesem Zusammenhang dann allenfalls auch weitere Vorkehrungen beispielsweise zur Verkehrsführung zu treffen (Erw. 3.3.5). Fehlt hingegen ein notwendiges hydrogeologisches Gutachten mit Versickerungsnachweis, so ist das Baugesuch unvollständig. Eine diesbezüglich suspensiv erteilte kanalisationstechnische Bewilligung ist nicht zulässig. Eine Heilung des Verfahrensmangels im Rekursverfahren mittels Korrekturgesuch ist zwar denkbar, dies allerdings nicht in Fällen, da die kanalisationstechnische Bewilligung wie vorliegend Bestandteil eines Gesamtentscheids nach Art. 133 Bst. f PBG ist (Erw. 3.3.8). Der Praxis des AREG, eine nicht sichtbare bzw. zu keiner wahrnehmbaren Veränderung des äusseren Erscheinungsbilds einer Baute führende Volumenerweiterung im Rahmen von Art. 24c Abs. 4 RPG nicht zu berücksichtigen, kann gefolgt werden. Auch von aussen nicht sichtbare Volumenerweiterungen bleiben aber im Rahmen der Gesamtwürdigung beachtlich, soweit sie die Identität einer Baute in anderer Weise mitbeeinflussen (Erw. 4.4.3.1 f.).**

BDE 2020 Nr. 54 finden Sie im angehängten PDF-Dokument

© Kanton St.Gallen 2026

Kanton St.Gallen
Baudepartement

18-8168

# Entscheid Nr. 54/2020 vom 24. Juni 2020

Rekurrentin

**A.**___
vertreten durch lic.iur. Urs Pfister, Rechtsanwalt, Museumstrasse 35, 9000 St.Gallen

gegen

Vorinstanz

**Gemeinderat Z.**___ (Entscheid vom 26. November 2018)

Rekursgegnerin

**B.**___
vertreten durch lic.iur. Marie-Theres Huser, Rechtsanwältin, SPIESS+PARTNER AG Büro für Baurecht, Kirchenweg 5, 8034 Zürich

Betreff

Baubewilligung (Umbau/Sanierung Ferienhaus)

## Sachverhalt

**A.**

**a)** B.___, Y.___, ist Eigentümerin des rund 626 m² grossen und nördlich des Dorfes X.___ auf einer Höhe von rund 910 m ü.M. gelegenen und gemäss geltendem Zonenplan der Gemeinde Z.___ vom 15. Juli 2019 (in Vollzug seit 1. September 2019) der Landwirtschaftszone zugeteilten Grundstücks Nr. 001. Das Grundstück liegt an einem nach Osten/Südosten abfallenden Hang und ist mit einer bald sechzigjährigen, bisher als Ferienhaus genutzten Wohnbaute (Vers.-Nr. 004) mit nach Süden vorgelagertem Terrassenanbau überbaut. Auch auf dem nordöstlich angrenzenden, rund 707 m² grossen Grundstück Nr. 002 steht ein (Ferien-)Wohnhaus. Beide Grundstücke sind vom rund 10,5 ha grossen Grundstück Nr. 003 umgeben, das Wiesland, Wald sowie landwirtschaftliche Gebäude umfasst, worunter auch den nordöstlich und unterhalb des Grundstücks Nr. 001 liegenden Bauernhof M.___ (Wohnhaus mit angebautem Stall). Das Grundstück Nr. 003 steht im Eigentum von A.___, X.___.

**b)** Das Grundstück Nr. 001 ist von der östlich und rund 120 Höhenmeter tiefer gelegenen H.___strasse (Gemeindestrasse 1. Klasse) aus über die G.___strasse (Gemeindestrasse 3. Klasse) erschlossen, die bis zum Bauernhof und von dort aus vorerst unklassiert in einer grossen Schlaufe nach Süden und wieder zurück bis zu einem noch rund 40 Höhenmeter unterhalb und nördlich des Grundstücks Nr. 001 liegenden Weidstall führt. Von dort aus sind die beiden Grundstücke Nrn. 001 und 002 über eine Strecke von rund 110 m den Hang hinauf zu Fuss erreichbar. Das Strassenstück zwischen der Schlaufe und dem Weidstall ist Teil des als Weg 2. Klasse und als Wanderweg klassierten F.___wegs. An der Aussenseite der Schlaufe, südöstlich und ebenfalls rund 40 Höhenmeter unterhalb der beiden Grundstücke, befindet sich eine Ausbuchtung, die als Auto-Abstellplatz dient (ein Parkplatz für das Grundstück Nr. 001, zwei Parkplätze für das Nachbarhaus). Unmittelbar beim Abzweiger G.___strasse/H.___strasse befindet sich eine Postauto-Haltestelle.

**c)** Die beiden Liegenschaften Nrn. 001 und 002 sind ebenso wie der Bauernhof zwar an die Kanalisation, nicht aber an die öffentliche Wasserversorgung angeschlossen; sie beziehen ihr Frischwasser von einer nördlich des Weidstalls liegenden Quelle.

**d)** Zugunsten der Grundstücke Nrn. 001 und 002 ist im Grundbuch X.___, gestützt auf einen Grunddienstbarkeitsvertrag vom 10. Februar 1981, ein Fuss- und Fahrwegrecht über das Grundstück Nr. 003 eingetragen. Am 28. September 1993 folgte ein weiterer Eintrag über ein Parkierungsrecht für einen Personenwagen an der vorstehend erwähnten Stelle zu Gunsten des Grundstücks Nr. 001. Den

Wasserbezug von der gemeinsamen Quelle und den Unterhalt der entsprechenden Vorrichtungen hatten die damaligen (bzw. „jeweiligen“) Eigentümer der Grundstücke Nrn. 003, 001 und 002 mit Vertrag vom 2. März 1962 über das „Quellen-, Röhren- und Wasserdurchleitungs- sowie Kabeldurchleitungsrecht“ geregelt, eingetragen im Servitutenprotokoll der Gemeinde X.___ am 1. Dezember 1962.

**B.**

**a)** Am 18. August 2014 stellte B.___ ein Baugesuch für den „Ersatzbau eines Wohnhauses in Holzbauweise“ auf dem Grundstück Nr. 001, wogegen A.___ Einsprache bei der Baukommission Z.___ erhob. Das Amt für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG) stellte mit raumplanungsrechtlicher Teilverfügung vom 10. Februar 2015 fest, dass es sich beim Ferienhaus Vers.-Nr. 004 um ein rechtmässig erstelltes, altrechtliches Bauwerk handle, und erteilte die Zustimmung zur Baubewilligung im Sinn der Erwägungen. Mit Beschluss vom 21. April 2015 wies die Baukommission Z.___, gestützt auf die raumplanungsrechtliche Teilverfügung des AREG und im Sinn der Erwägungen, die Einsprache von A.___ vollumfänglich ab. Sie erteilte gleichzeitig die nachgesuchte Abbruch- und Baubewilligung.

**b)** Gegen den Beschluss der Baukommission Z.___ vom 21. April 2015 reichte A.___, vertreten durch lic.iur. Urs Pfister, Rechtsanwalt, St.Gallen, mit Eingabe vom 8. Mai 2015 Rekurs beim Baudepartement ein (Rekursverfahren Nr. 15-4053). Nebst formellen Mängeln rügte sie eine in rechtlicher wie tatsächlicher Hinsicht unzureichende Erschliessung des Bauvorhabens, dies sowohl in Bezug auf die Zufahrt als auch die Versorgung mit Trinkwasser. Im Weiteren machte sie eine Verletzung raumplanungsrechtlicher Vorschriften geltend. So sei fraglich, ob überhaupt ein Ersatzbau zulässig sei, da die bestehende Baute praktisch unbewohnbar sei. Das Bauvorhaben sei sodann weder hinsichtlich Aussehen noch bezüglich Nutzung mit den Vorschriften über die Identität nach Art. 42 der eidgenössischen Raumplanungsverordnung (SR 700.1; abgekürzt RPV) vereinbar. Einem Ersatzbau stünden schliesslich auch überwiegende Interessen entgegen.

**c)** Im Rahmen des Rekursverfahrens führte das Baudepartement in Anwesenheit der Verfahrensbeteiligten sowie zusätzlich des Kommandanten der Feuerwehr Z.___, eines Vertreters der Wasserversorgung Z.___ sowie eines Vertreters des kantonalen Amtes für Verbraucherschutz und Veterinärwesen, Wasser- und Chemikalien-Inspektorat, am 5. April 2016 einen Augenschein an Ort und Stelle durch. Nachdem A.___ in der Folge das Vorliegen einer Baubewilligung für den Ausbau des Dachgeschosses der fraglichen Baute sowie die Erstellung der drei Parkplätze bestritt, wurden weitere Sachverhaltsabklärungen vorgenommen.

**d)** Mit Entscheid Nr. 40/2017 vom 4. Dezember 2017 wurde der Rekurs von A.___ im Sinn der Erwägungen gutgeheissen und Ein-

spracheentscheid sowie Abbruch- und Baubewilligung samt Teilverfügung des AREG aufgehoben. Die Gutheissung des Rekurses wurde damit begründet, dass die mit dem geplanten Neubau vorgesehene Erweiterung der vorbestandenen anrechenbaren Bruttogeschossfläche und die damit einhergehende Veränderung des äusseren Erscheinungsbilds nicht nötig seien im Sinn von Art. 24c Abs. 4 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (SR 700; abgekürzt RPG) in Verbindung mit Art. 42 RPV und die verlangte Identität der Baute folglich bereits aus diesem Grund nicht gewahrt sei. Im Rahmen eines obiter dictum äusserte sich der Entscheid alsdann auch zu weiteren umstrittenen Punkten wie insbesondere der Erschliessung.

**C.**

**a)** Mit Baugesuch vom 27. März 2018 beantragte B.___ beim Bauamt Z.___ neu die Baubewilligung für „Umbau und Sanierung eines bestehenden Ferienhauses ausserhalb der Bauzone“. Gemäss Projektbeschrieb soll der alte Baukörper in seinen Abmessungen erhalten und soll zur Erreichung von zeitgemässen bautechnischen Standards (energetische Sanierung) unter Beibehaltung der äusseren Erscheinung innerhalb der bestehenden Umfassungswände ein in Holzelementbauweise vorgefertigtes Modul eingesetzt werden, das lediglich in Form eines Oberlichtes nach aussen in Erscheinung tritt. Die heutige Unterteilung in Dach- und Erdgeschoss soll aufgehoben und letzteres auf das Niveau des vorgelagerten Terrassenanbaus abgesenkt werden. Die ganze Wohnfläche – mit Ausnahme einer Zutrittsgalerie auf die Terrasse – soll entsprechend auf dieser Ebene konzentriert werden, unter Miteinbezug des bisher separat zugänglichen Raums unterhalb der Terrasse.

**b)** Innert der Auflagefrist vom 29. Mai bis 11. Juni 2018 erhob A.___ durch ihren Rechtsvertreter sowohl öffentlich-rechtliche Einsprache gegen das Bauvorhaben als auch Einsprache wegen Verletzung von Art. 684 des eidgenössischen Zivilgesetzbuches (SR 210; abgekürzt ZGB). In formeller Hinsicht verlangte sie den Ausstand des Leiters der Abteilung Bauen ausserhalb der Bauzone (BaB) des AREG und von dessen damaligem Stellvertreter zufolge Vorbefassung sowie die raumplanungsrechtliche Beurteilung des Vorhabens durch eine andere Stelle. In materieller Hinsicht rügte sie eine mangelnde strassenmässige Erschliessung und die Überschreitung des raumplanungsrechtlich zulässigen Rahmens einer Erweiterung der Nutzflächen. Da folglich das Bauvorhaben im Vergleich zu einer öffentlich-rechtlich regelkonformen Überbauung eine Übernutzung beinhalte, sei auch Art. 684 ZGB verletzt.

**c)** Mit raumplanungsrechtlicher Teilverfügung vom 2. Oktober 2018 wies das AREG das Ausstandsbegehren gegen den Leiter der Abteilung BaB ab. Im Übrigen stellte es fest, dass es sich beim Wohnhaus Vers.-Nr. 004 um ein rechtmässig erstelltes, altrechtliches Bauwerk handle, und erteilte es die Zustimmung zur Baubewilligung im Sinn der Erwägungen. Die Baubewilligung sei mit der Auflage zu verbinden, dass die politische Gemeinde und die Gesuchstellerin vor

Beginn der Bauarbeiten ein rechtsverbindliches Konzept betreffend Winterdienst auf der G.___strasse ab dem Ende des als Gemeindestrasse 3. Klasse klassierten Teils (beim Bauernhof) bis zum privatrechtlichen Parkplatz festlegten. Im Weiteren wurde zur Sicherung der Beschränkung der baulichen Nutzungserweiterung die Anmerkung einer öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkung im Grundbuch angeordnet.

**d)** Mit Beschluss vom 26. November 2018 und unter Bezugnahme auf die raumplanungsrechtliche Teilverfügung des AREG erteilte der Gemeinderat Z.___ die Baubewilligung unter Bedingungen und Auflagen, unter gleichzeitiger Abweisung der öffentlich-rechtlichen und der privatrechtlichen Einsprache von A.___.

**D.**
Gegen diesen Beschluss erhob A.___ durch ihren Rechtsvertreter mit Schreiben vom 12. Dezember 2018 Rekurs beim Baudepartement. Mit Rekursergänzung vom 22. Januar 2019 werden folgende Anträge gestellt:

1. Die Baubewilligung Nr.___ des Gemeinderates Z.___ vom 26. November 2018 sei aufzuheben, mit Einschluss der raumplanungsrechtlichen Teilverfügung des AREG vom 2. Oktober 2018 sowie aller weiteren Teilbewilligungen;

2. Der Einspracheentscheid des Gemeinderates Z.___ vom 26. November 2018, mit welchem die öffentlich-rechtliche Einsprache abgewiesen wurde (Ziff. 2 des Dispositivs), sei aufzuheben;

3. Der Einspracheentscheid des Gemeinderates Z.___ vom 26. November 2018, mit welchem die Einsprache nach Art. 684 ZGB abgewiesen wurde (Ziff. 3 des Dispositivs), sei aufzuheben;

4. Dementsprechend sei

   a) das Baugesuch Nr.___ wegen Verletzung öffentlich-rechtlicher Vorschriften abzuweisen; sowie

   b) das Baugesuch Nr.___ wegen Verletzung von Art. 684 ZGB abzuweisen;

5. Ziff. 5 des Einspracheentscheids des Gemeinderates Z.___ vom 26. November 2018 sei, unabhängig vom Ausgang des Rekursverfahrens in der Sache, in dem Sinn zu ändern, als die Entscheidgebühr von CHF 800.00 für den Einspracheentscheid der Rekursgegnerin aufzuerlegen sei;

6. Unter Kosten- und Entschädigungsfolge (inkl. 4 % Barauslagen, zuzüglich 7,7 % MWSt.) zulasten der Rekursgegnerin.

Zur Begründung wird in verfahrensrechtlicher Hinsicht eine unvollständige Eröffnung des vorinstanzlichen Gesamtentscheids geltend gemacht. Dieser sei zudem gefällt worden, obschon offenbar noch nicht alle zur Beurteilung notwendigen Unterlagen vorgelegen seien, womit auch gegen Bundesrecht, namentlich Art. 25a RPG, verstossen werde. Schliesslich sei der Entscheid auch hinsichtlich der Behandlung des Ausstandsbegehrens aufzuheben. In materieller Hinsicht wird im Wesentlichen vorgebracht, dass die Voraussetzungen zur Berufung auf die Bestandesgarantie nicht gegeben seien, die zulässige Erweiterung der Wohnfläche überschritten und das Baugrundstück verkehrsmässig nicht hinreichend erschlossen sei. In Bezug auf die privatrechtliche Immissionseinsprache habe die Vorinstanz keine Gesamtinteressenabwägung vorgenommen, eine solche aufgrund der fehlenden Unterlagen aber auch gar nicht vornehmen können. Sodann führe die geplante Übernutzung des Baugrundstücks zu einer übermässigen Beeinträchtigung der Rekurrentin sowohl während der Bauphase als auch während der späteren Nutzung.

**E.**

**a)** Mit Vernehmlassung vom 1. März 2019 beantragt die Rekursgegnerin, vertreten durch lic.iur. Marie-Theres Huser, Rechtsanwältin, Zürich, den Rekurs sowohl bezüglich der öffentlich-rechtlichen Einsprache als auch bezüglich der Einsprache nach Art. 684 ZGB unter Kostenfolge abzuweisen. Ebenso sei das Begehren der Rekurrentin, Ziff. 5 des Einspracheentscheids vom 28. November 2018 dahingehend zu ändern, als die Entscheidgebühr der Rekursgegnerin aufzuerlegen sei, abzuweisen.

**b)** Mit Vernehmlassung vom 6. März 2019 beantragt die Vorinstanz, den Rekurs unter Kostenfolge abzuweisen.

**c)** Mit Vernehmlassung vom 11./23. April 2019 stellt das AREG den Antrag auf Abweisung des Rekurses.

**d)** Am 15. Mai 2019 wurden den Beteiligten die Vernehmlassungen und dem rekurrentischen Rechtsvertreter antragsgemäss die Rekursakten zur Einsichtnahme zugestellt. Dieser reichte in der Folge am 11. Juni 2019 eine weitere Stellungnahme ein und erneuerte unter anderem den Antrag auf Durchführung eines Augenscheins an Ort und Stelle. Mit Schreiben vom 26. Juli 2019 wurde das Rekursdossier wunschgemäss auch der Vertreterin der Rekursgegnerin zur Einsichtnahme zugestellt und gleichzeitig – unter Verweis auf die im vorangegangenen Verfahren Nr. 15-4053 erhobene Sachverhaltsabklärung – der Verzicht auf die Durchführung eines Augenscheins bekanntgegeben. Entsprechend wurde als nächster Verfahrensschritt die Ausfertigung eines Entscheidentwurfs zu Handen des Departementsvorstehers angekündigt.

**e)** Ebenfalls am 26. Juli 2019 reichte die Rekursgegnerin eine weitere Stellungnahme ein, zu welcher sich die Rekurrentin mit Ein-

gabe vom 4. September 2019 vernehmen liess. Darin machte sie unter anderem geltend, dass sich der Zustand der Wohnbaute Vers.-Nr. 004 seit dem Augenschein im April 2016 entgegen der Annahme im Schreiben des Baudepartementes vom 26. Juli 2019 wesentlich verändert habe. Am 9. Oktober 2019 stellte die Rekursgegnerin diesbezüglich die Einreichung aktueller Unterlagen in Aussicht. In der Folge übermittelte sie mit Eingabe vom 18. Dezember 2019 Photobeilagen sowie eine Berechnung des Gebäudevolumens im Bestand und nach Realisierung des Bauvorhabens. Die Rekurrentin liess sich hierzu mit Schreiben vom 17. Februar 2020 vernehmen. Am 25. März 2020 reichte die Rekursgegnerin ihrerseits eine Stellungnahme ein. Mit Schreiben vom 26. März 2020 wurde als nächstes nochmals der Rekursentscheid angekündigt, worauf die Rekurrentin am 6. April 2020 eine weitere Eingabe einreichte.

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

## Erwägungen

**1.**
**1.1** Die Zuständigkeit des Baudepartementes ergibt sich aus Art. 43$^{bis}$ 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.**
Die Rekurrentin beantragt die Durchführung eines Augenscheins an Ort und Stelle.

**2.1** Nach Art. 12 Abs. 1 VRP ermittelt die Behörde oder das von ihr beauftragte Verwaltungsorgan den Sachverhalt und erhebt sie die Beweise von Amtes wegen durch Befragen von Beteiligten, Auskunftspersonen und Zeugen, durch Beizug von Urkunden, Amtsberichten und Sachverständigen, durch Augenschein sowie auf andere geeignete Weise.

**2.1.1** Art. 12 VRP ist Ausdruck der im Verwaltungsverfahren geltenden Untersuchungsmaxime, wobei gestützt auf Art. 12 Abs. 2 VRP regelmässig nur die angebotenen und die leicht zugänglichen Beweise berücksichtigt werden, sofern kein öffentliches oder privates Interesse eine weitergehende Abklärung verlangen (B. MÄRKLI, in: Rizvi/Schindler/Cavelti (Hrsg.), Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (VRP), Praxiskommentar, Zürich/St.Gallen 2020, Art. 12-13 N 5 f.

und 9). Beim Entscheid darüber, ob über eine Tatsache Beweis erhoben werden soll, ab wann sie als bewiesen gilt oder ob zusätzliche Beweismittel zu erheben sind, kommt der Behörde ein weites Ermessen zu. Eine antizipierte Beweiswürdigung ist zulässig und kann aus verfahrensökonomischen Gründen auch geboten sein (MÄRKLI, a.a.O., Art. 12-13 N 20).

**2.1.2** Der Augenschein ist die unmittelbar sinnliche Wahrnehmung von Tatsachen durch die entscheidende Instanz. Er dient der Klärung von streitigen Tatsachen bzw. dem besseren Verständnis des Sachverhalts. Ob ein Augenschein durchzuführen ist, liegt im pflichtgemässen Ermessen der urteilenden Instanz. Ein Verzicht ist dann angebracht, wenn sich der Sachverhalt zweifelsfrei aus den Akten ergibt oder die Behörden ausreichende eigene Kenntnisse der Sachlage besitzen. Dies gilt auch für unbestrittene Behauptungen, sofern eine Nachprüfung nicht durch öffentliche Interessen geboten erscheint. Tatsachen aber, vor allem umstrittene, deren umfassende Feststellung und Würdigung eine eigene Wahrnehmung erheischen, sind in Augenschein zu nehmen (CAVELTI/VÖGELI, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St.Gallen – dargestellt an den Verfahren vor dem Verwaltungsgericht, 2. Aufl., St.Gallen 2003, N 966).

**2.2** Mit Schreiben vom 26. Juli 2019 hatte die verfahrensleitende Sachbearbeiterin der instruierenden Rechtsabteilung den Beteiligten mitgeteilt, dass auf die Durchführung eines Augenscheins verzichtet werde, nachdem die tatsächlichen Verhältnisse bereits im Rahmen des vorangegangenen Rekursverfahrens Nr. 15-4053 unter anderem anlässlich einer Besichtigung vor Ort abgeklärt worden seien und auf die im damaligen Zusammenhang erstellten oder seitens der Beteiligten eingereichten Photos und Unterlagen – welche den Beteiligten im vorliegenden Verfahren noch einmal übermittelt wurden – abgestellt werden könne. Bezugnehmend auf das in der Folge erhobene rekurrentische Vorbringen, der Zustand des Ferienhauses sei zwischenzeitlich wesentlich verändert worden, reichten sodann sowohl die Rekursgegnerin als auch die Rekurrentin weitere Photonachweise ein.

**2.3** Die Rekurrentin bringt in ihrem Schreiben von 11. Juni 2019 verschiedene Gründe vor, welche die Durchführung eines Augenscheins bedingen sollen. So gehe es vorliegend um ein ganz anders konzipiertes Bauvorhaben als noch im Rekursverfahren Nr. 15-4053, und es seien beim bereits durchgeführten Augenschein weder die ganze Bauphase (mit Bauinstallation und eingesetzten Maschinen), die Umgebungsgestaltung, die Auswirkungen von Terraineingriffen in das gewachsene Terrain (gravitative Naturgefahren) noch die Auswirkungen des Bauvorhabens und insbesondere der Bauphase auf den benachbarten Lebensraum bedrohter Arten – Schongebiet geprüft worden. Es ist jedoch nicht ersichtlich, inwiefern zur Beurteilung entsprechender Vorbringen im vorliegenden Verfahren, soweit auf sie überhaupt einzugehen ist (vgl. nachstehend Erw. 3.3.2 ff.), die sachverhaltlichen Feststellungen im vormals erstellten Augenschein-

Protokoll und die zugehörige Photo-Dokumentation nicht genügen sollten. Auch die Frage, ob das Ferienhaus noch bestimmungsgemäss nutzbar ist, kann gestützt auf die im Dossier liegenden Unterlagen beurteilt werden (vgl. nachstehend Erw. 4.3). Auf die nochmalige Durchführung eines Augenscheins kann folglich verzichtet werden.

**3.**
Die Rekurrentin bringt verschiedene formelle Rügen vor, welche ihrer Auffassung nach bereits zur Aufhebung des angefochtenen Gesamtentscheids vom 26. November 2018 führen müssten.

**3.1** Die Rekurrentin macht geltend, dass C.___, Leiter der Abteilung BaB, unzulässigerweise selbst über das mit der Einspracheergänzung vom 25. Juni 2018 gestellte Ausstandsbegehren gegen ihn entschieden habe. Der die entsprechende Verfügung unterzeichnende D.___, der (damalige) Leiter des AREG, habe diese jedenfalls nicht selbst geschrieben. Die raumplanungsrechtliche Teilverfügung vom 2. Oktober 2018, in welche der Entscheid über das Ausstandsbegehren integriert sei, sei bereits aus diesem Grund aufzuheben. Da es sich dabei um einen zwingenden Teil des Gesamtentscheids vom 26. November 2018 handle, sei auch dieser, mitsamt allen weiteren Teilverfügungen, aufzuheben. Im Übrigen habe C.___ auch die Vernehmlassung vom 11. April 2019 im vorliegenden Rekursverfahren nicht unterzeichnen dürfen. Mit Schreiben vom 11. Juni 2019 ergänzte die Rekurrentin sodann, dass aufgrund der Gesamtumstände die ganze Abteilung BaB vorbefasst und eine neutrale Stelle mit der Verfahrensführung zu beauftragen sei.

**3.1.1** Art. 29 Abs. 1 der Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV) gewährleistet in Verfahren vor Gerichts- und Verwaltungsinstanzen unter anderem den Anspruch auf gleiche und gerechte Behandlung sowie als Teilgehalt dieses Grundrechts den Anspruch auf Unbefangenheit nichtgerichtlicher Behörden (vgl. BGE 140 I 326 Erw. 5.2; Entscheide des Bundesgerichtes 1C_325/2018 vom 15. März 2019 Erw. 3.2, 9C_773/2018 vom 3. April 2019 Erw. 2; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl., Zürich/St.Gallen 2016, N 979).

**3.1.2** Das kantonale Recht regelt den Ausstand von Behördenmitgliedern sowie öffentlichen Angestellten und amtlich bestellten Sachverständigen in Art. 7 VRP. Treffen diese Personen Anordnungen, bereiten sie solche vor oder wirken sie daran mit, so haben sie von sich aus in den Ausstand zu treten, wenn sie (unter anderem) bei einer Anordnung einer Vorinstanz mitgewirkt haben (Bst. b$^{bis}$) oder wenn sie aus anderen Gründen befangen erscheinen (Bst. c). Befangenheit ist grundsätzlich gegeben, wenn Umstände vorliegen, die geeignet sind, Misstrauen in die Unparteilichkeit zu erwecken. Solche Umstände können in einem bestimmten subjektiven Verhalten der betroffenen Person oder in funktionellen oder organisatorischen, das heisst objektiven, Gegebenheiten begründet sein (CAVELTI/VÖGELI, a.a.O., N 192). Ein strikter Nachweis ist nicht erforderlich, es genügt

die Glaubhaftmachung. Auf rein individuelle – subjektive – Eindrücke eines Verfahrensbeteiligten darf nicht abgestellt werden. Vielmehr sind nur die objektiv festgestellten Umstände zu berücksichtigen. Unwesentlich ist, ob tatsächlich eine Befangenheit vorliegt oder nicht (C. REITER, in: Rizvi/Schindler/Cavelti (Hrsg.), Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (VRP), Praxiskommentar, Zürich/St.Gallen 2020, Art. 7-7$^{bis}$ N 24 f. mit Hinweisen).

**3.1.3** Im Kern der Garantie der Unbefangenheit steht für Richter wie für Verwaltungsbeamte, dass sie sich in Bezug auf die Beurteilung des Sachverhalts nicht bereits festgelegt haben, wobei die für Gerichte geltenden Anforderungen nicht unbesehen auf das Verwaltungsverfahren übertragen werden können. Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung ist vielmehr zu berücksichtigen, dass beispielsweise Mehrfachbefassungen gerade im verwaltungsinternen Verfahren systemimmanent sein können (BGE 140 I 326 Erw. 5.2). Verwaltungsbehörden haben denn auch anders als Gerichtsinstanzen nicht völlig unabhängig und unparteilich zu entscheiden, sondern müssen auch öffentliche Interessen berücksichtigen, was – im Gegensatz zu einem persönlichen Interesse am zu behandelnden Geschäft – grundsätzlich keinen Ausstandsgrund darstellt (u.a. Entscheid des Bundesgerichtes 9C_773/2018 vom 3. April 2019 Erw. 2; GVP 2013 Nr. 47 Erw. 3.3 und 3.6.1; REITER, a.a.O., Art. 7-7$^{bis}$ N 26). Wie das Bundesgericht im Weiteren festhält, kann es in Anbetracht der oft komplexen Fragestellungen und schwerwiegenden Folgen von Fehlplanungen gerade in Bau- und Planungsangelegenheiten der Prozessökonomie dienen, wenn Verwaltung und private Bauherrschaft durch vorprozessuale Abklärungen oder Verhandlungen die Voraussetzungen für einen effizienten und sachgerechten Entscheid schaffen. Zudem liege es im Interesse der Verfahrenskoordination, wenn sich die zuständigen Behörden als Träger der Planungshoheit möglichst frühzeitig in den Planungsprozess einbringen (BGE 140 I 326 Erw. 6.1 mit Hinweisen).

Ob eine systembedingt vorbefasste Amtsperson tatsächlich voreingenommen erscheint, beurteilt sich nach den konkreten Umständen des Einzelfalls, d.h. nach Verfahrensart, Funktion oder Streitgegenstand des betreffenden Verfahrens (BGE 140 I 326 Erw. 5.2; Entscheid des Bundesgerichtes 1C_100/2012 vom 16. Oktober 2012 Erw. 2.2; GVP 2013 Nr. 47). Das Bundesgericht unterscheidet sodann zwischen der unverbindlichen Stellungnahme zu abstrakten Rechtsfragen, der Beantwortung konkreter Fragen zu einem Bauvorhaben, der eigentlichen Beratung der Bauherrschaft und dem verbindlichen Vorentscheid. Während erstere in der Regel keine Gefahr späterer Befangenheit in sich trägt – selbst bei einer generellen Auskunft zur grundsätzlichen Bewilligungsfähigkeit eines Bauvorhabens ist noch keine unzulässige Vorbefassung gegeben (vgl. BGE 140 I 326 Erw. 6.3 mit Verweis auf den Entscheid des Bundesgerichtes 1C_100/2012 vom 16. Oktober 2012 Erw. 2.2) –, bildet eine eigentliche Beratertätigkeit einen Ausstandsgrund. Eine umfangreiche detaillierte Beantwortung konkreter projektbezogener Fragen wiederum

kann unter Umständen zur Bejahung einer Vorbefassung führen (BGE 140 I 326 Erw. 6.3). Mit Blick auf die Interessen und den Gehörsanspruch Dritter oder der Allgemeinheit darf informelles Verwaltungshandeln im Vorfeld einer öffentlichen Planauflage den Einspracheentscheid jedenfalls in keiner Weise vorwegnehmen, ansonsten das bundesrechtlich vorgeschriebene Auflageverfahren seine Bedeutung als Mittel für eine sachgerechte Entscheidfindung im Bau- und Planungsrecht verlöre (BGE 140 I 326 Erw. 6.2).

**3.1.4** Zur Begründung ihres im Einspracheverfahren gestellten Ausstandsbegehrens hatte die Rekurrentin vorgebracht, dass die Rekursgegnerin gemäss Baugesuchsunterlagen das Bauvorhaben bereits mit C.___ und dessen damaligem Stellvertreter vorbesprochen habe. Die für die Beurteilung nach dem Raumplanungsgesetz verfügungsberechtigten Personen hätten sich somit bereits mit der Rekursgegnerin abgesprochen und müssten dementsprechend in den Ausstand treten. Die raumplanungsrechtliche Beurteilung des Vorhabens müsse durch eine andere, nicht vorbefasste Stelle erfolgen. Das AREG führt diesbezüglich in seiner Teilverfügung vom 2. Oktober 2018 aus, dass die Rekursgegnerin sich nach Rechtskraft des Entscheids des Baudepartementes Nr. 40/2017 vom 4. Dezember 2017, mit welchem die Abbruch- und Baubewilligung für ihr erstes Bauprojekt aufgehoben worden war, beim Abteilungsleiter BaB in der Absicht gemeldet habe, ein neues Baugesuch auszuarbeiten. Am 10. Januar 2018 habe beim AREG eine Besprechung mit der Rekursgegnerin, deren Lebenspartner, ihrem Architekten sowie Abteilungsleiter C.___ und Sachbearbeiter E.___ stattgefunden. Zunächst habe der Abteilungsleiter den oben erwähnten Rekursentscheid erläutert und entsprechende Rechtsfragen beantwortet. Danach hätten die beiden AREG-Vertreter die aktuelle Bewilligungspraxis im Zusammenhang mit altrechtlichen Wohnbauten geschildert und wiederum entsprechende Fragen beantwortet. Ein konkretes Projekt sei seitens der Rekursgegnerin nicht zur Diskussion gestanden. Bei Wahrung öffentlicher Interesse sei sodann grundsätzlich keine Ausstandspflicht gegeben. Ein öffentliches Interesse bestehe daran, dass Baugesuche so aufbereitet seien, dass eine Baubewilligung nach Art. 146 des Planungs- und Baugesetzes (sGS 731.1; abgekürzt PBG) erteilt werden könne, wenn keine im öffentlichen Recht begründeten Hindernisse vorliegen. Zu diesem Zweck würden Mitarbeitende der Abteilung BaB sowohl Gemeinden wie auch Private am Telefon oder im Rahmen einer Besprechung oder eines Augenscheins vor Ort beraten, womit sie im Rahmen von Art. 12 Abs. 1 VRP handelten.

**3.1.5** Die Gutheissung des Rekurses und damit Aufhebung der Baubewilligung für das erste Bauvorhaben der Rekursgegnerin war vorab damit begründet worden, dass die vorgesehene Flächen- und Volumenerweiterung die Voraussetzungen nach Art. 24c Abs. 4 RPG in Verbindung mit Art. 42 Abs. 3 und 4 RPV nicht einhalte und der umstrittene Ersatzbau bereits aus diesem Grund die Identität nicht wahre, weshalb auf die Prüfung der weiteren Voraussetzungen verzichtet

wurde. Es wurde jedoch unter anderem angemerkt, dass es insbesondere mit Blick auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung zumindest kritisch sein dürfte, ob so weitreichende gestalterische und bauliche Abweichungen vom bestehenden Gebäude, wie sie das in Frage stehende Projekt vorsehe, allein durch das Kriterium der besseren Einpassung in die Landschaft gerechtfertigt wären und die Identität insgesamt gewahrt bliebe. Wenn sich nun die Rekursgegnerin in der Folge vor Anhandnahme der Planung eines konkreten neuen Projekts vorgängig beim AREG als zuständiger kantonaler Fachstelle nach den Bewilligungsvoraussetzungen und der Beurteilungspraxis zu Art. 24c RPG erkundigte, so ist dies nachvollziehbar und in Anbetracht der Komplexität des Bauens ausserhalb Bauzone auch nicht unüblich. Es besteht sodann kein Anlass für die Annahme, dass die Vertreter des AREG sich an der Besprechung vom 10. Januar 2018 – über den Rahmen einer unverbindlichen Stellungnahme hinausgehend – einlässlich und beratend zu einem bereits konkret vorliegenden neuen Bauprojekt geäussert oder eine Zusicherung erteilt hätten. Das neue Baugesuch wurde denn auch erst Ende März 2018 eingereicht. Auch die Behauptung der Rekurrentin, dass C.___ bereits eine vorgefasste Meinung habe, ist nicht weiter glaubhaft gemacht. Der Umstand, dass seitens des AREG in der Vernehmlassung vom 11. April 2019 die Abweisung des Rekurses beantragt und entsprechend an der Teilverfügung festgehalten wird, legt jedenfalls noch keine Befangenheit nahe. Zudem ist weder dargetan noch ersichtlich, dass der Leiter der Abteilung BaB ein persönliches Interesse am Bauvorhaben bzw. am Ausgang des Baubewilligungs- und Rekursverfahrens haben sollte. Eine Verletzung der nach Art. 29 Abs. 1 BV bzw. Art. 7 VRP auferlegten Ausstandspflichten durch C.___ ist demnach zu verneinen. Entsprechend besteht auch kein Grund, die Angelegenheit wie von der Rekurrentin beantragt, an eine andere Abteilung bzw. "neutrale Stelle" zu überweisen, zumal weder die beiden von ihr in der Eingabe vom 11. Juni 2019 zitierten Bundesgerichtsentscheide noch das erwähnte Rekursverfahren i.S. H.A. für den vorliegenden Sachverhalt einschlägig sind. In jenem Verfahren wurde die Instruktion des Rekurses baudepartementsintern an den Rechtsdienst des Tiefbauamtes übertragen, weil der heutige Leiter der Rechtsabteilung im Zeitpunkt des Entscheids der Vorinstanz bei dieser angestellt und intern in den Fall miteinbezogen war. Vorliegend jedoch handelt es sich um die Frage, ob das AREG im Rahmen seiner gesetzlich vorgegebenen Tätigkeit über ein Baugesuch entscheiden kann, nachdem es zuvor in genereller Weise Stellung zu rechtlichen Fragen genommen hat, was zu bejahen ist.

**3.1.6** Soweit die Rekurrentin die Aufhebung der vorinstanzlichen Entscheide auch aus formellen Gründen beantragt, weist sie zwar zu Recht darauf hin, dass eine Mitwirkung am Entscheid über den eigenen Ausstand grundsätzlich unzulässig ist (Entscheid des Bundesgerichtes 1C_325/2018 vom 15. März 2019 Erw. 3.5). Dass der damalige Amtsleiter D.___ den Entscheid über das Ausstandsbegehren gegen C.___ nicht selbst geschrieben haben soll, ist jedoch zum einen eine reine Behauptung. Zum andern hat er jedenfalls formell

selbst über das Ausstandsbegehren entschieden. Zudem ist davon auszugehen, dass er auch ohne allfällige Mitwirkung von C.___ gleich entschieden hätte. Abgesehen davon, dass eine Ausstandspflicht von C.___ wie ausgeführt in materieller Hinsicht ohnehin zu verneinen ist, wären somit die Voraussetzungen für die Heilung einer formellen Verletzung auch insoweit erfüllt (vgl. Entscheid des Bundesgerichtes 1C_325/2018 vom 15. März 2019 Erw. 3.5).

**3.2** Die Rekurrentin macht im Weiteren geltend, die Baubewilligung bzw. der Gesamtentscheid der Vorinstanz sei unvollständig eröffnet worden. Als Verfügung, mit welcher die Einhaltung der öffentlich-rechtlichen Vorschriften festgestellt werde, beziehe sich die Baubewilligung auf sämtliche Pläne, Gesuchsunterlagen und einzelnen Beschlüsse der zuständigen Behörden. Vorliegend fehlten jedoch zumindest ein genehmigter Plansatz sowie ein genehmigter Formularsatz, mit allfälligen weiteren genehmigten Beilagen.

**3.2.1** Gemäss Art. 25 Abs. 1 VRP ist eine Verfügung den Betroffenen zu eröffnen, wobei als Betroffene auch Dritte gelten, deren eigene schutzwürdige Interessen durch die Verfügung berührt werden. Die Eröffnung ist Grundvoraussetzung für die Rechtswirksamkeit von Verfügungen (T. TSCHUMI, in: Rizvi/Schindler/Cavelti (Hrsg.), Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (VRP), Praxiskommentar, Zürich/St.Gallen 2020, Art. 24-26$^{bis}$ N 5). Sie meint nach der Rechtsprechung die tatsächliche Aushändigung des amtlichen Aktenstücks an die Betroffenen, welchen damit eine Kenntnisnahme des Inhalts wie auch eine allfällige Anfechtung der Verfügung überhaupt erst ermöglicht wird (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., N 1066). Sie hat bei Gesamtentscheiden nach Art. 133 Bst. f PBG folglich sämtliche (Teil-)Entscheide und Einzelverfügungen zu umfassen.

Der Beginn einer Rechtsmittelfrist setzt grundsätzlich eine ordnungsgemässe und vollständige Eröffnung voraus (vgl. U.P. CAVELTI, in: Rizvi/Schindler/Cavelti (Hrsg.), Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (VRP), Praxiskommentar, Zürich/St.Gallen 2020, Art. 30-30$^{ter}$ N 72); Eine mangelhafte Eröffnung stellt eine Verletzung des rechtlichen Gehörs und einen Verfahrensmangel dar, aus welchem den Beteiligten kein Nachteil erwachsen darf. Die Berufung auf Formmängel unterliegt allerdings dem Grundsatz von Treu und Glauben und eine Heilung derselben im Rechtsmittelverfahren bleibt vorbehalten (vgl. u.a. TSCHUMI, a.a.O., Art. 24-26$^{bis}$ N 5 ff., und CAVELTI, a.a.O., Art. 30-30$^{ter}$ N 72; VerwGE B 2012/184 vom 4. April 2013 Erw. 3.1 ff. und 3.3).

**3.2.2** Die Vorinstanz hat in ihrem als Einspracheentscheid ("Abweisung Baueinsprache/Erteilung Baubewilligung Nr. 2018-041") überschriebenen Beschluss vom 26. November 2018 sowohl über die öffentlich- wie die privatrechtliche Einsprache der Rekurrentin entschieden als auch die nachgesuchte Baubewilligung erteilt. Diesen Beschluss unter Beilage der raumplanungsrechtlichen Teilverfügung des AREG vom 2. Oktober 2018 stellte sie sowohl der Rekursgegne-

rin als auch der Rekurrentin zu. Ebenfalls zugestellt wurde die separat als "Anhang zum Einspracheentscheid" ausgefertigte "Baubewilligung Nr. 2018-041 mit Feststellungen, Bedingungen und Auflagen" samt der brandschutztechnischen Bewilligung vom 25. Mai 2018 und der kanalisationstechnischen Bewilligung vom 16. Oktober 2018. Der Rekurrentin nicht zugestellt wurden die entsprechenden genehmigten Planunterlagen.

**3.2.3** Von einem Bauvorhaben Betroffene haben – basierend auf den Grundsätzen des rechtlichen Gehörs – im Rahmen eines Baubewilligungsverfahrens grundsätzlich das Recht, während der öffentlichen Auflage in ein Baugesuch und alle dazugehörenden Formulare, Pläne, Berichte und dergleichen Einsicht zu nehmen. Es ist ihnen auch unbenommen, von diesen Unterlagen auf eigene Kosten Kopien zu erstellen. Das hat aber nicht zur Folge, dass die Bewilligungsbehörde ihnen zusätzlich zum Entscheid über das Baugesuch und die Einsprache (vgl. Art. 157 Abs. 1 PBG) auch einen bewilligten (oder nichtbewilligten) Plansatz mit allen zugehörigen Unterlagen zustellen müsste (siehe u.a. BDE Nr. 33/2020 vom 5. Mai 2020 Erw. 2.1). Entgegen der Ansicht der Rekurrentin besteht dazu keine rechtliche Verpflichtung. Die Pläne sind öffentlich aufgelegen und die Rekurrentin hat von diesen vorliegend auch Kenntnis genommen; auf Antrag ihres Rechtsvertreters waren diesem am 14. Juni 2018 das Baugesuchsformular, der Brandschutznachweis, das Projektdossier, die zum Brandschutz und zur Kanalisation ausgefertigten Planbeilagen wie auch ein Protokollauszug der Sitzung der Baukommission vom 24. April 2018 während der (erstreckten) Einsprachefrist sogar eigens zur Einsichtnahme zugestellt worden. Ohne entsprechende Hinweise während des Einspracheverfahrens bzw. in den angefochtenen Verfügungen ist zudem davon auszugehen, dass die genehmigten den öffentlich aufgelegenen Plänen entsprechen. Der Rekurrentin wurden folglich alle ihr als Gesamtentscheid nach Art. 133 Bst. f PBG zu eröffnenden Beschlüsse und Unterlagen zugestellt; ihre Rüge einer unvollständigen Eröffnung ist unbegründet.

**3.3** Die Rekurrentin bringt sodann vor, dass die Baubewilligung erteilt worden sei, obwohl offenbar verschiedene Unterlagen noch nicht zur Beurteilung vorgelegen hätten bzw. vorliegen würden. Indem keine gemeinsame öffentliche Auflage aller Gesuchsunterlagen stattgefunden habe, sei gegen Art. 25a RPG verstossen worden.

**3.3.1** Art. 25a RPG verlangt eine ausreichende Koordination, wenn die Errichtung oder die Änderung einer Baute oder Anlage Verfügungen mehrerer Behörden erfordert (Abs. 1). Die für die Koordination verantwortliche Behörde kann die erforderlichen verfahrensleitenden Anordnungen treffen (Abs. 2 Bst. a), sorgt für eine gemeinsame öffentliche Auflage aller Gesuchsunterlagen (Abs. 2 Bst. b), holt von allen beteiligten kantonalen und eidgenössischen Behörden umfassende Stellungnahmen zum Vorhaben ein (Abs. 2 Bst. c) und sorgt für eine inhaltliche Abstimmung sowie möglichst für eine gemeinsame oder gleichzeitige Eröffnung der Verfügungen (Abs. 2 Bst. d). Die

Verfügungen dürfen keine Widersprüche enthalten (Abs. 3). Die Koordinationspflicht gilt indessen nicht unbeschränkt. Sie kann nur so weit reichen, als tatsächlich ein Koordinationsbedürfnis besteht. Ein Bedürfnis ist grundsätzlich dann nachgewiesen, wenn ein Bauvorhaben ausser der eigentlichen Baubewilligung noch weitere Bewilligungen, Konzessionen, Zustimmungen oder Genehmigungen benötigt. Kann ein Projekt hingegen allein aufgrund einer Baubewilligung ausgeführt werden, besteht kein Koordinationsbedarf, selbst wenn gleichzeitig noch weitere Massnahmen getroffen werden sollen, die eigene Bewilligungen erfordern. Allein der Umstand, dass verschiedene Verfahren ein und dieselbe Anlage betreffen, genügt für sich allein jedenfalls noch nicht für die Bejahung der Koordinationspflicht (WALDMANN/HÄNNI, Handkommentar RPG, Bern 2006, Art. 25a N 25; A. MARTI, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen (Hrsg.), Praxiskommentar RPG: Baubewilligung, Rechtsschutz und Verfahren, Zürich/Basel/Genf 2020, Art. 25a N 21 ff.). Sinn und Zweck der nach Art. 25a Abs. 2 Bst. b RPG vorgeschriebenen gemeinsamen öffentlichen Auflage aller Gesuchsunterlagen liegen in der vollständigen Information sowohl der Öffentlichkeit als auch der Koordinationsbehörde zur genügenden Abstimmung der zu koordinierenden Entscheide. Das Verfahren hat sicherzustellen, dass alle Beteiligten von den wesentlichen Fakten und von allfälligen Einwendungen Dritter Kenntnis erlangen (WALDMANN/HÄNNI, a.a.O., Art. 25a N 46; MARTI, a.a.O., Art. 25a N 41).

**3.3.2** Die Rekurrentin moniert zum einen das Fehlen eines Naturgefahren-Nachweises. Das Gelände sei sehr steil, und bei Beeinträchtigung der vorhandenen Bewachsung gebe es immer wieder Terrainabrisse und kleinere Rutschungen. Das fragliche Gebiet gelte aufgrund der örtlichen Verhältnisse "mindestens als blau" im Sinn der Erhebungen über die Naturgefahren. Der Nachweis müsse umso mehr erbracht werden, als offenbar ein ganzes unterirdisches Sockelgeschoss neu erstellt bzw. aus dem Fels gebrochen werden solle.

Art. 103 PBG regelt die baulichen Nutzungsmöglichkeiten von Bauten und Anlagen in Gefahrengebieten. Ob sich Grundstücke innerhalb solcher Gefahrengebiete befinden, wird im Nutzungsplan oder durch Verfügung festgestellt (Art. 103 Abs. 4 PBG). Für die Bauzonen liegt seit Ende des Jahres 2012 eine kantonsweit flächendeckende Gefahrenkarte vor. Ergänzend hat die Vorinstanz für das Gemeindegebiet ein Massnahmenkonzept Naturgefahren ausgearbeitet, das zwischenzeitlich vom AREG zur Kenntnis genommen und für welches anfangs des Jahres 2020 das Mitwirkungsverfahren eingeleitet wurde. Weder gemäss Konzept noch dazugehörigem Plan liegt das vorliegend umstrittene Bauvorhaben in einer Gefahrenzone. Der Hang ist zwar tatsächlich relativ steil; daraus allein lässt sich aber entgegen der Ansicht der Rekurrentin nicht einfach auf die Zugehörigkeit zu einem Gebiet von "mindestens blauer Gefährdung" schliessen. Gegen eine akute Gefährdung spricht denn auch der Umstand, dass die beiden – auf einem flacheren Absatz im Hang

erbauten – Ferienhäuser offenbar ohne Gefährdung bereits seit Jahrzehnten an diesem Standort stehen. Sodann wird wie bei jedem Bauvorhaben erwartet und ist davon auszugehen, dass auch das vorliegende den notwendigen Anforderungen an die Sicherheit genügt und nach den anerkannten Regeln der Baukunde ausgeführt wird (vgl. Art. 101 PBG). Die Notwendigkeit weiterer Abklärungen im Baubewilligungsverfahren ist nicht gegeben bzw. die von der Rekurrentin geforderte Einreichung eines Naturgefahren-Nachweises nicht erforderlich (vgl. auch nachstehend Erw. 3.3.5).

**3.3.3** Nach Ansicht der Rekurrentin hätte das Bauvorhaben zum andern zwingend auch durch das Amt für Natur, Jagd und Fischerei (ANJF) geprüft werden müssen, da das Baugrundstück weniger als 10 m neben einem Lebensraum bedrohter Arten – Schongebiet gemäss kantonalem Richtplan liege. Der Schacht für das Trinkwasser befinde sich – vermutlich – sogar innerhalb des Lebensraums.

Abgesehen davon, dass die Rekurrentin nicht darlegt, inwiefern die Interessen des benachbarten Lebensraums durch das Bauvorhaben berührt sein sollten, liegt das Baugrundstück – wie sie selbst anerkennt – ausserhalb des Schutzgebiets, wobei die Entfernung (entgegen der rekurrentischen Darstellung) fast 70 m beträgt. Das Bauprojekt ist sodann mit keiner Nutzungsänderung verbunden. Die Notwendigkeit eines Beizugs des ANJF in das Bewilligungsverfahren ist nicht ersichtlich.

**3.3.4** Die Rekurrentin rügt sodann, dass die Baubewilligung unter der Auflage erteilt worden sei, dass zum gegebenen Zeitpunkt an die öffentliche Wasserversorgung angeschlossen werde. Die Vorinstanz halte folglich, anders als sie selbst und die Rekursgegnerin, das vorgesehene Konzept der Frischwasser-Versorgung mit Regenwasser für nicht dauerhaft genügend. Für den Anschluss an die öffentliche Wasserversorgung müsse allerdings erst eine Leitung mit einer Länge von rund 200 m und einer massiven Höhendifferenz erstellt werden, wofür bis heute kein entsprechendes Baugesuchsverfahren eingeleitet worden sei. Die Erteilung einer Baubewilligung unter einer Auflage, zu deren Erfüllung ein weiteres Verfahren erforderlich ist, sei nicht zulässig.

Die Vorinstanz hat in Ziff. 8 der Baubewilligung festgehalten, dass die Frischwasser-Versorgung mittels Regenwasser als genügend betrachtet werde, solange bzw. unter dem Vorbehalt, dass zum gegebenen Zeitpunkt an die öffentliche Wasserversorgung angeschlossen werde. Damit hat die Vorinstanz entgegen der rekurrentischen Auslegung klar zum Ausdruck gebracht, dass sie das vorgeschlagene Konzept für sich allein (ebenfalls) bereits als ausreichend erachtet. Mit dem mit der Bewilligung verbundenen Vorbehalt, wonach im gegebenen Zeitpunkt an die öffentliche Wasserversorgung anzuschliessen ist, soll hingegen zusätzlich – und insofern unabhängig des zu beurteilenden Bauvorhabens – sichergestellt werden, dass sich die Rekursgegnerin dannzumal an einer entsprechenden Er-

schliessung beteiligen wird (vgl. Vernehmlassung der Vorinstanz vom 6. März 2019), wofür sowohl Praktikabilitätsüberlegungen und technische Gründe (wie die Sicherstellung einer notwendigen Mindestnutzung und damit einer ausreichenden Durchspülung der Wasserleitungen) als auch finanzielle Gesichtspunkte sprechen dürften. Wie das AREG in der Vernehmlassung vom 1. April 2019 zu Recht festhält, war die dienstbarkeitsrechtlich geregelte Versorgung mit Trinkwasser seit den 1963-Jahren für die Ferienhaus-Nutzung offenbar funktionierend und ist, nachdem an dieser festgehalten wird, ohnehin kein zusätzlicher Erschliessungsbedarf gegeben. Die Rekursgegnerin selbst ist sodann mit dem Vorbehalt und der ihr auferlegten Verpflichtung offensichtlich einverstanden. Das Vorbringen der Rekurrentin erscheint nach dem Gesagten als unbegründet.

**3.3.5** Mit Eingabe vom 11. Juni 2019 macht die Rekurrentin geltend, dass auch ein Baustellen-Installationsplan, Unterlagen zur Baugrube und zur Zufahrt während der Bauzeit, ein technischer Bericht über die Bauausführung (Eingriffe in den Boden, Maschinen, Mitarbeiter, Parkierung usw.) sowie Massnahmen zur Vermeidung von Schäden am umliegenden Terrain (Vermeidung von Rutschungen) fehlten.

Liegt das Bauvorhaben in einem nach der Naturgefahrenkarte gefährdeten Gebiet oder ergeben sich sonstige konkrete Hinweise auf eine Gefährdung, so sind bereits im Baubewilligungsverfahren die erforderlichen Abklärungen und Nachweise einzufordern und auch aufzulegen. Der Umstand allein, dass ein Bauvorhaben wie vorliegend an einer Hanglage geplant ist, begründet jedoch noch keine erhöhten Anforderungen im Baubewilligungsverfahren (vgl. auch vorstehend Erw. 3.3.2). Zudem ist in jedem Fall davon auszugehen, dass nach den anerkannten Regeln der Baukunde gebaut wird und die Anforderungen von Art. 101 PBG erfüllt werden. Eine grundsätzliche Pflicht zur Einreichung von Baugrubenplänen bereits mit dem Baugesuch besteht nicht (VerwGE B 2009/139 und 140 vom 11. Mai 2010 Erw. 4.4.4). In der Regel ist es sodann ausreichend, mittels Auflage in der Baubewilligung vor Baubeginn die Einreichung eines Baustellen-Installationsplans zu verlangen und in diesem Zusammenhang dann allenfalls auch weitere Vorkehrungen beispielsweise zur Verkehrsführung zu treffen (vgl. VerwGE B 2015/277 und 280 vom 28. März 2017 Erw. 7.4). Auch vorliegend ist die Regelung der Baustellen-Erschliessung vor Baubeginn genügend, zumal für den Zugang kein öffentlicher Grund beansprucht wird.

**3.3.6** Gerügt wird weiter eine fehlende Regelung der Erschliessung, wobei sich die Rekurrentin diesbezüglich auf die in Ziff. 5 der Baubewilligung – unter Verweis auf Ziff. 2 Bst. a der Teilverfügung des AREG vom 2. Oktober 2018 – ergangene Verpflichtung der Rekursgegnerin bezieht, vor Baubeginn ein rechtsverbindliches Konzept betreffend Winterdienst auf der G.___strasse ab dem Ende des als Gemeindestrasse 3. Klasse klassierten Teils bis zum privatrechtli-

chen Parkplatz festzulegen, um so die Zufahrt der Feuerwehr zu gewährleisten.

Wie das AREG in seiner Vernehmlassung vom 11. April 2019 zu Recht feststellt, handelt es sich bei dieser Verpflichtung um eine Auflage. Auflagen und Bedingungen sind, wenngleich die Einhaltung grundlegender Baurechtsnormen in einem einzigen und einheitlichen Baubewilligungsverfahren zu prüfen ist, nach Art. 147 PBG – entsprechend der bisherigen Praxis zu Art. 87 Abs. 2 des am 1. Oktober 2017 aufgehobenen Baugesetzes vom 6. Juni 1972 (nGS 8, 134) – zulässig, soweit Hindernisse von untergeordneter Bedeutung beseitigt werden. Die Regelung von Nebenpunkten, die für die Bewilligungsfähigkeit eines Bauvorhabens nicht von ausschlaggebender Bedeutung sind, kann in ein späteres Verfahren verwiesen werden (vgl. B. HEER, St.Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, N 869; VerwGE B 2018/246 vom 8. Juli 2019 Erw. 4.1). Die vorliegend umstrittene Auflage betrifft einen solchen Nebenpunkt und steht der Bewilligung des Bauvorhabens nicht entgegen. So ist unbestritten, dass die Liegenschaft Nr. 001 über die G.___strasse sowie das grundbuchrechtlich gesicherte Fuss- und Fahrwegrecht bezüglich der anschliessenden Privatstrasse in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht grundsätzlich ausreichend erschlossen ist. Die Auflage betrifft denn auch nur die tatsächliche Sicherstellung des Zugangs für die Feuerwehr während der Zeiten, da ein Befahren der Strasse wegen Schneefalls unmöglich ist. Sollte die Rekursgegnerin den erforderlichen Nachweis nicht beibringen (können), so wäre eine entsprechende Nutzungsbeschränkung – Aufenthalt im Ferienhaus nur bei befahrbarer Strasse – zu prüfen. Das Bauvorhaben selbst wie auch die Ferienhausnutzung als solche werden davon jedoch nicht betroffen. Die Vorinstanz durfte folglich mittels Auflage die nachträgliche Beibringung des Nachweises verfügen.

**3.3.7** Die Rekurrentin beanstandet sodann eine mangelnde (planliche) Festlegung der Kaminhöhe und von Balkongeländer und Brüstungen, das Fehlen eines Farb- und Materialkonzepts sowie eines Umgebungsplans.

In Bezug auf Kaminhöhe, Balkongeländer und Brüstungen werden zum einen in Ziffn. 10 und 14 der Baubewilligung – unter Hinweis auf die entsprechenden gesetzlichen und technischen Vorgaben – Mindesthöhen vorgeschrieben. Zum andern verweisen Vorinstanz und Rekursgegnerin ergänzend auf den Baubeschrieb, gemäss welchem die bestehenden Balkongeländer in Metall durch "baugleiche (Staketengeländer Metall) und den Vorschriften angepasste Konstruktionen" ersetzt werden sollen. Aus dem Plan selbst lässt sich sodann eine Geländerhöhe von rund 1,15 m ausmessen. Obschon eine ausdrückliche Vermassung im Plan fehlt, ist damit insgesamt von einer genügenden Beurteilungsgrundlage auszugehen, zumal sich die Liegenschaft nicht in einem Gebiet mit erhöhten gestalterischen Anforderungen befindet. Was den Kamin betrifft, so ist gemäss Angabe im Baugesuchsformular GA eine Neuinstallation nur der gebäudeinter-

nen Heizungsanlage und keine Änderung am bestehenden Aussenkamin vorgesehen; dieser hält zudem gemäss Deklaration die in Ziff. 10 der Baubewilligung genannte Mindesthöhe von 0,5 m bereits ein. Auch diesbezüglich ist folglich trotz fehlender planlicher Bezeichnung des Kamins von einem vollständigen Baugesuch auszugehen. Soweit die Rekurrentin das Fehlen eines Material- und Farbkonzepts beanstandet, ist ebenfalls auf die Angaben im Baugesuchsformular G1 und im Baubeschrieb zu verweisen. Demnach wird das neue Sockelgeschoss in Sichtbeton oder Sichtmauerwerk erstellt und das bestehende Ziegeldach (bis auf das neue Oberlicht) belassen. Die Auflage in Ziff. 12 der Baubewilligung, wonach Farben zu wählen sind, die sich gut ins Landschaftsbild und in die Umgebung einfügen und gemäss welcher für die Glaselemente reflexarmes Glas zu verwenden und vor Ausführung ein Farbkonzept einzureichen ist, betrifft folglich einen allfälligen Neuanstrich der bestehenden Aussenwände und das geplante Oberlicht. Da sich das Bauobjekt weder in einem Ortsbildschutzgebiet befindet noch selbst einen Schutzgegenstand darstellt, ist gegen die Nachreichung des Farb- und Materialkonzepts im Rahmen eines nachlaufenden Bewilligungsverfahrens nach Art. 149 PBG, in welches dann auch die Rekurrentin miteinzubeziehen ist, nichts einzuwenden. Die Umgebungsgestaltung schliesslich ergibt sich ebenfalls aus dem Baubeschrieb, gemäss welchem die bisherige Terrassierung durch Bahnschwellen sowie sämtliche freien Anlagen und Bauten wie Kompost und Schuppen bereits zurückgebaut und der natürliche Geländeverlauf wiederhergestellt wurden. Geplant sind sodann die Rodung der nicht zum benachbarten Wald gehörenden Strauch- und Baumvegetation und die entsprechende Erweiterung der bestehenden Bergwiese. Im Flachteil des Grundstücks ist ein Gemüsegarten vorgesehen. Für diese Massnahmen ist kein Umgebungsplan notwendig.

**3.3.8** Die Rekurrentin macht schliesslich geltend, es fehle ein hydrogeologisches Gutachten mit Versickerungsnachweis.

Als Teil des Gesamtentscheids wurde mit der Baubewilligung vom 26. November 2018 auch die kanalisationstechnische Bewilligung vom 16. Oktober 2018 eröffnet. In der dazugehörigen Planbeilage E 03 vom 27. März 2018 findet sich allerdings der Vermerk des kanalisationstechnischen Kontrollorgans, es sei die Versickerung des Notüberlaufs der vorgesehenen Regenwassertanks durch einen Hydrogeologen zu überprüfen und nachzuweisen. Entsprechend wird in Ziff. 2.33 der Besonderen Auflagen und Bedingungen zur kanalisationstechnischen Bewilligung vom 16. Oktober 2018 festgehalten, dass die im Situationsplan dargestellten Schmutz- und Regenabwasserleitungen in der Linienführung und in ihrem Zugang zu optimieren seien. Insbesondere sei die Versickerung des Notüberlaufs der Regenwassertanks durch einen Hydrogeologen zu überprüfen und zu dimensionieren. Dazu sei vor Baubeginn ein hydrogeologisches Gutachten mit Nachweis der oberflächigen Versickerung oder einer Versickerungsanlage nachzureichen. Die Aufforderung zur Nachreichung eines solchen Gutachtens mit Versickerungsnachweis ist auch

in den Ziffn. 2.09 und 3.04 explizit enthalten. Ob nun die im Bauprojekt vorgesehene Entwässerung gemäss eingereichtem Kanalisationsplan in technischer und tatsächlicher Hinsicht genügt, ist offen; der entsprechende Nachweis bzw. der Versickerungsnachweis samt Gutachten hätten jedoch grundsätzlich bereits mit dem Baugesuch vorliegen müssen, da die Meteorwasserplanung Bestandteil der Kanalisationsplanung bildet, welche ihrerseits Teil der hinreichenden Erschliessung und damit zwingende Voraussetzung für die Erteilung einer Baubewilligung ist (Art. 22 Abs. 2 Bst. b RPG). Eine diesbezüglich suspensiv erteilte Bewilligung (vgl. die Formulierung in Ziff. 2.09) ist nicht zulässig. Das Baugesuch ist insofern als unvollständig zu bezeichnen und die diesbezügliche Rüge der Rekurrentin folglich begründet. Eine Heilung des Verfahrensmangels im Rekursverfahren mittels Korrekturgesuch ist zwar denkbar, dies allerdings nicht in Fällen, da die kanalisationstechnische Bewilligung wie vorliegend Bestandteil eines Gesamtentscheids nach Art. 133 Bst. f PBG bildet. Die Baubewilligung ist demnach aufzuheben.

**3.4** Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass der Rekurs zufolge unvollständigem Baugesuch aus formellen Gründen gutzuheissen und die angefochtene Baubewilligung aufzuheben ist. Wie sich im Folgenden ergibt, stehen dem Baugesuch jedoch auch materielle Gründe entgegen.

**4.**
Umstritten ist die Baubewilligung für den Umbau bzw. die Sanierung einer als Ferienhaus erstellten Wohnbaute ausserhalb der Bauzone, wobei keine Nutzungsänderung erfolgen soll.

**4.1** Die Bewilligung eines Bauvorhabens setzt nach Art. 22 Abs. 2 RPG grundsätzlich voraus, dass die Bauten und Anlagen dem Zweck der Nutzungszone entsprechen (Bst. a) und das Land erschlossen ist (Bst. b). In der Landwirtschaftszone sind allgemein Bauten und Anlagen zonenkonform, die zur landwirtschaftlichen Bewirtschaftung oder für den produzierenden Gartenbau nötig sind (Art. 16a Abs. 1 RPG und Art. 34 Abs. 1 RPV). Ist dies wie vorliegend nicht der Fall und kann deshalb keine ordentliche Baubewilligung nach Art. 22 RPG erteilt werden, so ist zu prüfen, ob allenfalls die Voraussetzungen für eine Ausnahmebewilligung nach Art. 24 ff. RPG erfüllt sind.

**4.1.1** Für die vorliegend vom Bauvorhaben betroffene Wohnbaute Vers.-Nr. 004 konnte keine eigentliche Baubewilligung mehr beigebracht werden. Es liegt jedoch ein Auszug aus dem Gemeinderatsprotokoll vom 4. Juni 1962 vor, in welchem festgehalten wird, dass C.___, W.___, "ein Baugesuch für ein gemauertes, eingeschossiges Ferienhaus" eingereicht habe und nach erfolgter Prüfung der Vorlagen die baupolizeiliche Bewilligung erteilt werde. Für die Bedingungen wird auf die Baubewilligung verwiesen. In der Folge wurde am 31. Juli 1964 ein Schätzungsprotokoll für ein "Ferienhaus" mit Baujahr 1963 ausgestellt. Die Wohnbaute wurde somit noch vor Inkrafttreten des Bundesgesetzes über den Schutz der Gewässer vor

Verunreinigung am 1. Juli 1972 erstellt, mit welchem erstmals eine klare Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet vorgenommen wurde. Die Beurteilung des vorliegend umstrittenen Bauvorhabens richtet sich folglich nach der Bestimmung von Art. 24c RPG (in Verbindung mit Art. 41 ff. RPV), in deren Anwendungsbereich Bauten und Anlagen fallen, die rechtmässig erstellt oder geändert worden sind, bevor das betreffende Grundstück Bestandteil des Nichtbaugebiets im Sinn des Bundesrechts wurde ("altrechtliche Bauten und Anlagen"; Art. 41 Abs. 1 VRP).

**4.1.2** Gemäss 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 (Art. 24c Abs. 2 RPG).

**4.2** Die Rekurrentin stellt zum einen die rechtmässige Erstellung des Ferienhauses, wie es sich heute präsentiert, in Frage. Insbesondere sei keine Baubewilligung für die Errichtung von anrechenbaren Wohnflächen im Estrichgeschoss sowie für den Werkstattraum im Untergeschoss vorhanden.

**4.2.1** Massgebend ist der rechtmässige Zustand des Ferienhauses im Zeitpunkt der Zuweisung des Grundstücks Nr. 001 zum Nichtbaugebiet, folglich am 1. Juli 1972.

**4.2.2** Das Baugesuch wurde für ein "eingeschossiges gemauertes Ferienhaus" eingereicht; die Baupläne, auf welche im Gesuch verwiesen wird, konnten nicht mehr beigebracht werden. Im ersten Schätzungsprotokoll vom 31. Juli 1964 wird sodann lediglich ein „Ferienhaus“ mit Baujahr 1963 erwähnt. Im zweiten Protokoll vom 31. August 1972 findet sich der Vermerk „nicht fertig ausgebaut“; wie in den nachfolgenden Protokollen vom 22. Oktober 1981 und 13. Oktober 1993 wird darüberhinaus aber auch festgehalten, dass das Haus über einen Keller, im Erdgeschoss über einen Wohnraum mit Cheminée, ein Zimmer mit zwei Kajütenbetten und eine Dusche/WC sowie im Dachgeschoss über ein Zimmer mit vier Betten und einen Bastelraum verfügt. Damit kann – trotz Fehlens der eigentlichen Baubewilligung samt dazugehöriger Pläne – davon ausgegangen werden, dass die heutige Ferienhausbaute – nachdem ein erst im Jahr 1985 ohne Einholen der erforderlichen kantonalen Zustimmung und damit unrechtmässig bewilligter und erstellter Windfang an der Nordostseite des Gebäudes zwischenzeitlich wieder abgebrochen wurde – samt Terrassenanbau bereits seit dem Jahr 1963 rechtmässig bestehend und dass am 1. Juli 1972 sowohl im Erd- als auch im Dachgeschoss eine zulässige Wohnnutzung ausgeübt worden ist. Dies wird auch durch die Bezeichnung „eingeschossig“ im Baugesuch nicht ausgeschlossen, dürfte sich dieser Hinweis doch

bloss auf die Zahl der (baurechtlichen) Vollgeschosse, nicht aber auf die Nutzung auch des Dach- oder Untergeschosses beziehen.

**4.3** Die Rekurrentin macht zum andern geltend, dass die Wohnbaute bereits seit langem nicht mehr bestimmungsgemäss nutzbar sei und demzufolge keine Bestandesgarantie mehr geniesse.

**4.3.1** Zur Begründung führt die Rekurrentin aus, dass weder sanitäre Anlagen noch eine Küche vorhanden seien und überdies seit dem Rekurs-Augenschein vom 5. April 2016 im Verfahren Nr. 15-4053 zwei Drittel des Estrichbodens und der tragenden Deckenbalken sowie der Plattenboden im Wohnzimmer entfernt worden seien. Die Deckenbalken seien neben dem Gebäude deponiert und der Holzboden zersägt und verbrannt worden. Ein Untergeschoss sei nicht vorhanden. Das heutige Gebäude sei gar nicht mehr bewohnbar. Es sei von der Rekursgegnerin zum grössten Teil freiwillig abgebrochen worden.

**4.3.2** Die Bestandesgarantie nach Art. 24c Abs. 1 RPG bedeutet, dass entsprechende Bauten und Anlagen – obschon zwischenzeitlich zonenwidrig geworden – im Sinn der Besitzstandsgarantie nach Art. 26 BV stehen gelassen und der periodische Unterhalt sowie bewilligungsfreie Renovationsmassnahmen ausgeführt werden dürfen (vgl. WALDMANN/HÄNNI, a.a.O., Art. 24c N 6). Geschützt ist der Bestand – d.h. insbesondere der Standort der Baute oder Anlage, ihre Nutzung, das Gebäudevolumen und die Gebäudefläche – im Zeitpunkt der Zuweisung der Baute oder Anlage zum Nichtbaugebiet (Art. 24c Abs. 2 RPG in Verbindung mit Art. 42 Abs. 2 RPV; R. MUGGLI, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen (Hrsg.), Praxiskommentar RPG: Bauen ausserhalb der Bauzone, Zürich/Basel/Genf 2017, Art. 24c N 39 f.), vorliegend somit der Bestand am 1. Juli 1972. Bestimmungsgemäss nutzbar ist eine Baute dann, wenn der Eigentümer oder die Eigentümerin durch einen angemessenen Unterhalt das fortbestehende Interesse an der Weiternutzung dokumentiert hat. Dies äussert sich darin, dass die Baute gemessen an ihrer Zweckbestimmung betriebstüchtig ist und die tragenden Konstruktionen mehrheitlich intakt sind (MUGGLI, a.a.O., Art. 24c N 16; Urteile des Bundesgerichtes 1C_356/2010 vom 21. Februar 2011 Erw. 2.3 und 2.4, 1C_204/2019 vom 8. April 2020 Erw. 2.2).

Über die blosse Besitzstandsgarantie hinausgehend lässt Art. 24c Abs. 2 RPG (in Verbindung mit Art. 42 Abs. 4 RPV) nebst Erneuerung, teilweiser Änderung und massvoller Erweiterung auch den Wiederaufbau einer – sei es durch höhere Gewalt ungewollt zerstörten oder einer freiwillig abgebrochenen – Baute oder Anlage zu. Auch diesfalls wird aber vorausgesetzt, dass sie im Zeitpunkt der Zerstörung oder des Abbruchs noch bestimmungsgemäss nutzbar war; zudem muss an ihrer Nutzung ein ununterbrochenes Interesse bestehen, und das wiederaufbaubare Volumen unterliegt den Beschränkungen nach Art. 24c Abs. 4 RPG (vgl. P. HÄNNI, Planungs-,

Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 6. Aufl., Bern 2016, S. 211; MUGGLI, a.a.O., Art. 24c N 39 ff.).

**4.3.3** Am Augenschein vom 5. April 2016 war festgestellt worden, dass die Rekursgegnerin seit Übernahme der Liegenschaft im Aussenbereich insbesondere den früheren Windfang abgebrochen sowie das Innere des Hauses (mit Ausnahme des Wohnzimmers im Erdgeschoss) entkernt hatte, d.h. es wurden die Küchenzeilen und sanitären Installationen sowie der Verputz der Wände im Erdgeschoss und die Verkleidung der Wände im Estrich entfernt. Auch die Wände des Raums unter der Terrasse waren entfernt worden bzw. zwischen den bestehenden Betonstützen nur noch die blossen Ziegelsteine aufeinandergeschichtet. Die tragenden Teile – insbesondere tragende Wände, Böden und das Dach – waren jedoch nach wie vor vorhanden, ebenso wie die Anschlüsse an die Elektrizität, die Kanalisation und das Frischwasser; ausgebaut worden waren wie erwähnt lediglich die entsprechenden sanitären Anlagen und die Kücheninstallation. Ebenfalls vorhanden war das Cheminée als bisherige Beheizung des Gebäudes. Im Zeitpunkt des Augenscheins vom 5. April 2016 war das Ferienhaus folglich nach wie vor bestimmungsgemäss nutzbar im Sinn von Art. 24c Abs. 1 RPG.

**4.3.4** Auf das Vorbringen der Rekurrentin, wonach im Sommer 2017 rund zwei Drittel der tragenden Balken der Wohnzimmerdecke sowie der Estrichboden ausgebaut worden seien, hat die Rekursgegnerin Photo-Ausdrucke eingereicht, welche gemäss der beigefügten Kameradaten den Zustand am 27. Oktober 2019 dokumentieren und einen nach wie vor intakten Estrichboden zeigen. Die Richtigkeit der Photos wird von der Rekurrentin, welche ihrerseits zum Nachweis der angeblich im Garten deponierten Balken und Bodendielen auf eigene (undatierte) Aussenaufnahmen verweist, bestritten. Die Aufnahmen der Rekurrentin vermögen ihre Behauptung nicht zu belegen. Es kann aber auch auf den von ihr in diesem Zusammenhang beantragten nochmaligen Augenschein zur Überprüfung der beiderseitigen Darstellung verzichtet werden (vgl. auch vorstehend Erw. 2), da auch ein allfälliger freiwilliger Abbruch des Estrichbodens nicht zum Erlöschen der Bestandesgarantie führen würde. So muss die Voraussetzung der bestimmungsgemässen Nutzbarkeit gemäss Art. 24c RPG in Verbindung mit Art. 42 Abs. 4 RPV entgegen der rekurrentischen Auffassung nicht im Bewilligungszeitpunkt, d.h. am 26. November 2018, erfüllt sein, sondern wie erwähnt im Zeitpunkt des Abbruchs, was vorliegend der Fall ist; die allfällige Entfernung des Estrichbodens und selbst tragender Balken würde nichts daran ändern, dass der Estrich und das Ferienhaus als solches bis zu diesem Zeitpunkt bestimmungsgemäss nutzbar waren. Zum andern hat die Rekursgegnerin bereits rund drei Monate nach Rechtskraft des Rekursentscheids vom 4. Dezember 2017 das vorliegend zu beurteilende neue Baugesuch eingereicht und damit das in Art. 42 Abs. 4 RPV zusätzlich verlangte ununterbrochene Interesse an der Nutzung des Ferienhauses ausreichend dokumentiert.

**4.3.5** Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die bestimmungsgemässe Nutzbarkeit der Wohnbaute Vers.-Nr. 004 nach wie vor bejaht werden kann bzw. die Bestandesgarantie nach Art. 24c RPG auch im Fall einer allfälligen nach dem Augenschein vom 5. April 2016 erfolgten Entfernung des Estrichbodens nicht erloschen ist.

**4.4** Im Weiteren rügt die Rekurrentin, dass die mit dem umstrittenen Bauvorhaben vorgesehenen baulichen Massnahmen den Rahmen der raumplanungsrechtlich zulässigen teilweisen Änderung und Erweiterung einer Baute überschreiten.

**4.4.1** Eine nach Art. 24c Abs. 1 RPG zugelassene Änderung gilt als "teilweise" und eine Erweiterung als "massvoll", wenn die "Identität" der Baute einschliesslich ihrer Umgebung in den wesentlichen Zügen gewahrt bleibt (Art. 42 Abs. 1 RPV). Massgeblicher Vergleichszustand für die Beurteilung der Identität ist dabei der Zustand, in dem sich die Baute oder Anlage im Zeitpunkt der Zuweisung zum Nichtbaugebiet – also vorliegend wie ausgeführt am 1. Juli 1972 – befand (Art. 42 Abs. 2 RPV). Ob die Identität noch gewahrt ist, ist unter Würdigung der gesamten Umstände zu beurteilen (Art. 42 Abs. 3 RPV). Zu berücksichtigen sind das äussere Erscheinungsbild, die Anzahl Wohneinheiten, die Erschliessung, die wirtschaftliche Zweckbestimmung, die Auswirkungen auf die Raumordnung und die Umwelt und wohl auch die Änderungskosten (vgl. MUGGLI, a.a.O., Art. 24c N 28 und 35). In jedem Fall ist die Erweiterung einer Baute innerhalb des bestehenden Gebäudevolumens auf 60 Prozent der anrechenbaren Bruttogeschossfläche begrenzt, wobei das Anbringen einer Aussenisolation als Erweiterung innerhalb des bestehenden Gebäudevolumens gilt (Art. 42 Abs. 3 Bst. a RPV). Eine Erweiterung ausserhalb des bestehenden Gebäudevolumens wiederum darf sowohl bezüglich der anrechenbaren Bruttogeschossfläche als auch bezüglich der Gesamtfläche (Bruttogeschossfläche und Brutto-Nebenfläche) weder 30 Prozent noch 100 $m^2$ überschreiten; die Erweiterungen innerhalb des Gebäudevolumens werden dabei nur zur Hälfte angerechnet (Art. 42 Abs. 3 Bst. b RPV). Die Ausnützung der maximalen Erweiterungsmasse steht unter dem Vorbehalt, dass aufgrund der Gesamtwürdigung die Identität nicht aus anderen Gründen verletzt erscheint. Sind umgekehrt die zahlenmässigen Vorgaben für eine Erweiterung (innerhalb wie ausserhalb) des bestehenden Gebäudevolumens nicht eingehalten, so ist die verlangte Identität der Baute von vornherein nicht gegeben (MUGGLI, a.a.O., Art. 24c N 35). Erweiterungen ausserhalb des bestehenden Gebäudevolumens sind sodann in jedem Fall nur unter den Voraussetzungen von Art. 24c Abs. 4 RPG zulässig, d.h. die entsprechenden Veränderungen am äusseren Erscheinungsbild müssen für eine zeitgemässe Wohnnutzung oder eine energetische Sanierung nötig oder darauf ausgerichtet sein, die Einpassung in die Landschaft zu verbessern.

**4.4.2** Die Rekurrentin rügt zum einen eine fehlerhafte Ermittlung der für die Beurteilung der Identität massgeblichen Flächen durch das AREG. So sei das Dachgeschoss zu Unrecht als anrechenbare

Wohnfläche mitberücksichtigt worden und könne der Estrich höchstens als nicht anrechenbare Wohnfläche betrachtet werden. Auch sei das Gebäude nie unterkellert gewesen. Die Rekurrentin bestreitet im Weiteren die Nachvollziehbarkeit und Richtigkeit der von der Rekursgegnerin mit Eingabe vom 18. Dezember 2019 nachgereichten Volumenberechnung. Räume mit einer Höhe von über 7 m dürften sodann "normalen Räumen" nicht gleichgesetzt werden.

**4.4.2.1** Das AREG ist in seiner Teilverfügung vom 2. Oktober 2018 von folgender Flächenberechnung ausgegangen:

***Zustand zum Zeitpunkt der massgeblichen Rechtsänderung***

| **Bestand: 1. Juli 1972** | | | m² |
|---|---|---|---|
| Anrechenbare Brutto-Geschossfläche (aBGF) | | | 105 |
| - EG: | 63 m² | = 9 m x 7 m (ohne Windfang) | |
| - DG: | 42 m² | = 9 m x 4,62 m | |
| Brutto-Nebenfläche (BNF) | | | 43 |
| - EG: | 0 m² | Offene Terrasse über UG wird gemäss Praxis AREG nicht angerechnet | |
| - SG: | 43 m² | = 2,6 m x 7 m + 7,04 m x 3,53 m | |
| Total aBGF + BNF | | | 148 |

***Bauprojekt***

| **Wohnen Projekt vom 27. März 2018** | | | m² |
|---|---|---|---|
| Anrechenbare Brutto-Geschossfläche (aBGF) | | | 108 |
| - EG: | 10 m² | Galerie/Treppe | |
| - SG: | 98 m² | = 7 m x 9 m + 4,2 m x 8,3 m | |
| Brutto-Nebenfläche (BNF) | | | 0 |
| - EG: | 0 m² | | |
| - SG: | 0 m² | | |
| - Freistehende Baute: | 0 m² | | |
| Total aBGF + BNF | | | 108 |

***Flächenvergleich nach Art. 42 Abs. 3 Bst. b RPV***

| **Erweiterung aBGF** | anrechenbar |
|---|---|
| | m² |
| Erweiterte aBGF (Max. 100 m²) [1] Differenz Bauprojekt aBGF – Bestand aBGF | 3 |
| Total Erweiterung aBGF (Max. 30 %) [1]<br>(Erweiterung aBGF : Bestand aBGF) x 100 = 0.28 % | |

| **Erweiterung aBGF + BNF** | anrechenbar |
|---|---|
| | $m^2$ |
| Total Erweiterung aBGF + BNF (Max. 100 $m^2$) [1]<br>Differenz Bauprojekt Total (aBGF + BNF) – (Bestand Total aBGF + BNF) | -40 |
| Total Erweiterung aBGF + BNF (Max. 30 %) [1]<br>(Erweiterung [aBGF + BNF] : [Bestand Total aBGF + BNF]) x 100<br>= -27 %; Verkleinerung | |

[1] Erweiterung unter Vorbehalt der Einhaltung des Kriteriums der Identität

Die anrechenbare Bruttogeschossfläche aBGF setzt sich zusammen aus allen Geschossflächen inklusive der Mauer- und Wandquerschnitte, die dauerhaft für das Wohnen und Arbeiten genutzt werden können, zuzüglich der zur Erschliessung der entsprechenden Wohn- und Arbeitsräume dienenden Verkehrsflächen (vgl. Vollzugshandbuch des AREG, Stand August 2018, Ziff. C.3.6; Bundesamt für Raumentwicklung (ARE), Neues Raumplanungsrecht, Erläuterungen zur Raumplanungsverordnung und Empfehlungen für den Vollzug, Bern 2001, Register V, "Bewilligungen nach Artikel 24c RPG: Änderungen an zonenwidrig gewordenen Bauten und Anlagen", Anhang 1, S. 21). Unter der Bruttonebenfläche BNF sind demgegenüber alle Räume zu verstehen, die nicht für den dauernden Aufenthalt von Personen bestimmt und geeignet sind (wie Keller, Estrich, Waschküche, Heizung oder Einstellräume; vgl. Vollzugshandbuch AREG, a.a.O., Ziff. C.3.6).

**4.4.2.2** Bei der Ermittlung der anrechenbaren Bruttogeschossfläche hat das AREG den Estrich mitberücksichtigt, dies allerdings unter Abzug derjenigen Fläche, die unter einer Kniestockhöhe von 1 m liegt. Die Berechnung entspricht der ständigen st.gallischen Praxis, die darin mit der subsidiären Definition der aBGF des ARE übereinstimmt (vgl. Erläuterungen ARE, a.a.O., S. 21). Die Rekurrentin macht jedoch geltend, dass der Estrich – der weder über Fenster noch eine ausreichende Raumhöhe verfüge und nur über eine einfache Holztreppe zugänglich sei – überhaupt nicht als anrechenbare Wohnfläche, sondern höchstens als nicht anrechenbare Nebenfläche berücksichtigt werden dürfe. Das Dachgeschoss habe nur der Deponierung von Material gedient.

Die Beurteilung der Wohnnutzung in älteren Gebäuden kann nicht unbesehen nach heutigen Massstäben erfolgen. Insbesondere der Umstand, dass Wohnräume in älteren, insbesondere auch in alten landwirtschaftlichen Wohnbauten moderne Ansprüche und Vorgaben bezüglich Belichtung und Grösse nicht erfüllen, kann nicht ausschlaggebend dafür sein, tatsächlich ausgeübte rechtmässige Wohnnutzungen im Rahmen von Art. 24c RPG nicht zu berücksichtigen. Auch vorliegend ist eine differenzierte Betrachtung gerechtfertigt. So wird der Raum im Dachgeschoss des Ferienhauses heute

über zwei Dachfenster auf der Westseite sowie je zwei schmale Fenster auf den Giebelseiten belichtet. Dies mag nach heutigen Massstäben dürftig sein. Es darf aber berücksichtigt werden, dass die Ansprüche an die Befensterung im Zeitpunkt der Erstellung der Baute und erst recht für ein Ferienhaus bescheidener waren und die Belichtung für die (bereits im Schätzungsprotokoll aus dem Jahr 1972 erwähnte) Nutzung als Schlaf- und Bastelraum offensichtlich ausreichend war. Zum andern ist aber auch der Umstand, dass ein Schlaf- oder Wohnraum wie vorliegend nur über eine Holztreppe ohne Geländer erreichbar ist, weder ungewöhnlich noch verunmöglicht er eine Wohnnutzung. Die Verkaufsdokumentation wie auch die noch vor der Räumung des Hauses durch den Architekten der Rekursgegnerin gemachten Photos widersprechen denn auch der Darstellung der Rekurrentin, wonach das Dachgeschoss als blosse Materialdeponie gedient habe; vielmehr waren die Dachinnenseiten mit Täfer verkleidet und das Geschoss wohnlich eingerichtet. Der offensichtlichen Nutzung als Aufenthalts- und Schlafraum stand dabei auch die einschränkende Dachneigung nicht entgegen, zumal beim Firstbalken eine Raumhöhe von mindestens 2 m erreicht wird. Das AREG hat folglich das Dachgeschoss zu Recht als Wohn- und damit anrechenbare Bruttogeschossfläche berücksichtigt.

**4.4.2.3** Umstritten ist sodann die vom AREG im Sockelgeschoss ermittelte Brutto-Nebenfläche von 43 $m^2$, welche sich aus den Grundflächen zweier Keller- bzw. Abstellräume zusammensetzt. Die Rekurrentin bestreitet deren Vorbestand sowie die von der Rekursgegnerin diesbezüglich eingereichten Photonachweise.

Der mit dem Baugesuch eingereichte Plan E 04 "Flächen Bestand" vom 27. März 2018 weist im "UG01" (unterhalb des Wohnraums) einen Raum mit einer anrechenbaren Fläche von 18,2 $m^2$ sowie im "UG02", unterhalb der dem Wohnhaus vorgelagerten Terrasse, einen Raum mit einer anrechenbaren Fläche von 24,85 $m^2$ aus. Wie am Augenschein vom 5. April 2016 festgestellt wurde, sind beide Räume nur von aussen zugänglich; die Verkleidung des Terrassenvorbaus war sodann zu diesem Zeitpunkt bereits entfernt worden und zwischen den Betonstützen der Terrasse waren blosse (unverputzte) Ziegelstein-Wände vorhanden. Der von der Rekurrentin angezweifelte Bildnachweis in der Eingabe der Rekursgegnerin vom 25. März 2020 ist der im vorangegangenen Rekursverfahren nachgereichten Photodokumentation entnommen, welche (unter anderem) den Zustand des Raums im "UG02" noch vor diesen Veränderungen zeigt; der Raum war damals, wie auch der kleinere Raum im Zeitpunkt des Augenscheins, mit allerlei Gerätschaften wie Sitzbänken, Liegestühlen, Rasenmäher, Werkmaterial und Werkzeugen angefüllt. Unerheblich ihrer Bezeichnung als "Werkraum", "Einstellraum" oder "Keller" stellen folglich beide Räume vorbestandene Brutto-Nebenflächen dar und sind sie in der Flächenberechnung des AREG zu Recht entsprechend mitberücksichtigt worden.

**4.4.2.4** Nicht zu beanstanden ist schliesslich auch die Berücksichtigung nur der nutzbaren Fläche des Wohnraums in die Berechnung des AREG – bzw. des entsprechenden Volumens in die Volumenberechnung (vgl. nachstehend Erw. 4.4.2.5) –, soweit es um die Ermittlung der zahlenmässigen Erweiterungsgrenzen geht. Zu prüfen bleibt jedoch, ob die vorgesehene Umstrukturierung des Innenraums, der neu eine Höhe von 7 m (bzw. 9 m bis zum First) aufweisen wird, in anderer Weise Einfluss auf die Identität der Baute hat (vgl. nachstehend Erw. 4.4.3.4).

**4.4.2.5** Ergänzend zur Flächenberechnung des AREG reichte die Rekursgegnerin mit Eingabe vom 18. Dezember 2019 eine Volumenberechnung nach, in welcher sie ein bestehendes Volumen von insgesamt 424,97 $m^3$ ausweist, das sich aus "Wohnhaus (mit 276,66 $m^3$), Abstellraum unter Bodenplatte, Hinterlüftung Bodenplatte und Anbau UG" zusammensetzt. Die sichtbare Volumenerweiterung ("Oberlicht und Dämmung Terrasse") wird auf insgesamt 11,91 $m^3$, die unsichtbare ("Aushub UG") auf 170,65 $m^3$ beziffert. Die Berechnung ist wie von der Rekurrentin vorgebracht tatsächlich nicht ohne Weiteres nachvollziehbar. Insbesondere fehlen Angaben zur aufgeführten "Bezugsfläche". Auch ist nicht klar, was mit "Hinterlüftung Bodenplatte" gemeint ist. Ausgehend von der Flächenermittlung des AREG und gestützt auf die eingereichten Planunterlagen ergibt sich vielmehr die folgende (angepasste) Aufstellung:

| | **Bestand** | | | **Projekt** | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Fläche**[1] | | **$m^2$** | **Total** | | **m2** | **Total** |
| aBGF | **EG**: 9 x 7<br>**DG**: 9 x 4,62 | 63<br>42 | 105 | **EG**: (9 x 7) +<br>(8,3 x 4,2 [Fläche unter Terrasse])<br>**Galerie und Treppe**: 10 | 63<br>34,86<br><br>10 | 108 |
| BNF | **UG01**: 7 x 2,6<br>**UG02**: 7,04 x 3,53 | 18,2<br>24,85 | 43 | kein BNF | | |

| Volumen[2] | | m³ | Total | | m3 | Total |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | **EG**: 63 x 3,31 (UK Boden EG bis Kniestock)<br>**DG**: (63 x 2,1 [Kniestock bis OK Dach]) : 2<br>**UG01**: 18,2 x 1,6<br>**UG02**: 24,85 x 2,5 [mangels Angabe im Plan: OK Boden neu bis OK Terrassendach alt] | 208,53<br>66,15<br>29,12<br>62 | 366 | **bisheriges Volumen EG, DG + UG01**<br>**Erweiterung in Erdreich**: (7 x 6,4 x 1,6) + (7 x 8,5 x 2,5)<br>**UG02**: 8,3 x 4,2 x 3,2<br>**Oberlicht**; 6,38[3] | 303,8<br>220,43<br>111,55<br>6,38 | 642 |

[1] jeweils gemäss Berechnung AREG; [2] jeweils Fläche x Höhe (Bestand) bzw. Länge x Tiefe x Höhe (Projekt); [3] gemäss Angabe Rekursgegnerin

**4.4.2.6** Wie sich aus den beiden vorstehenden Aufstellungen ergibt, führt das umstrittene Bauvorhaben zu einer minimalen Erweiterung der anrechenbaren Bruttogeschossfläche unter gleichzeitigem Wegfall der Brutto-Nebenflächen. Das Volumen hingegen wird ausserhalb des bestehenden Gebäudevolumens um insgesamt rund 276 m³ erweitert, wovon rund 220 m³ auf die von aussen nicht sichtbare Erweiterung ins Erdreich entfallen.

**4.4.3** Führt ein Bauprojekt zu Veränderungen des äusseren Erscheinungsbilds, so ist im Rahmen der Beurteilung der Identität vorab zu prüfen, ob die geplanten Erweiterungen ausserhalb des Gebäudevolumens den Voraussetzungen von Art. 24c Abs. 4 RPG entsprechen (vgl. MUGGLI, a.a.O., Art. 24c N 36).

**4.4.3.1** Das AREG hält in seiner Teilverfügung vom 2. Oktober 2018 fest, dass nach kantonaler Praxis das äussere Erscheinungsbild nach Art. 24 Abs. 4 RPG als grundsätzlich gewahrt gelte, wenn entweder die per Referenzzeitpunkt (vorliegend der 1. Juli 1972) massgebliche Nutzfläche (aBGF und BNF) oder das per Referenzzeitpunkt massgebliche sichtbare Volumen nicht vergrössert werde. Dies bedeute, dass bei gleichbleibender (oder reduzierter) Nutzfläche das Gebäudevolumen im Rahmen von Art. 42 RPV erweitert oder bei gleichbleibendem (oder reduziertem) Gebäudevolumen die Nutzfläche im Rahmen von Art. 42 RPV erweitert werden könne. Bei der Volumenberechnung betrachtet das AREG dabei nur das von aussen sichtbare Gebäudevolumen (vgl. Vollzugshandbuch AREG, Version August 2018, Ziff. C.3.9). Entsprechend erklärt es die mit dem vorliegend umstrittenen Projekt einhergehende Volumenerweiterung im Erdreich unter Berücksichtigung der gleichzeitigen Nutzflächenver-

kleinerung als im Rahmen der möglichen teilweisen Änderung liegend.

**4.4.3.2** Anknüpfungspunkt und Voraussetzung einer Prüfung nach Art. 24c Abs. 4 RPG bildet das äussere Erscheinungsbild der zu erweiternden Baute (vgl. auch den Bericht der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrates vom 22. August 2011, ABl 2011, 7083 ff., 7090). Entsprechend kann der Praxis des AREG gefolgt werden, wonach eine nicht sichtbare bzw. zu keiner wahrnehmbaren Veränderung des äusseren Erscheinungsbilds einer Baute führende Volumenerweiterung, wie sie vorliegend geplant ist, im Rahmen von Art. 24c Abs. 4 RPG nicht berücksichtigt werden muss. Auch von aussen nicht sichtbare Volumenerweiterungen bleiben aber im Rahmen der Gesamtwürdigung selbstverständlich beachtlich, soweit sie die Identität einer Baute in anderer Weise mitbeeinflussen, indem sie beispielsweise mit zusätzlichen Wohn- und Infrastrukturräumen im Untergeschoss eines (Ferien-)Hauses oder mit unterirdischen Garagenplätzen zu einer Nutzungsintensivierung und unerwünschten Auswirkungen auf die Umgebung und Erschliessung führen oder den Charakter des Bestehenden übermässig verändern (s.a. Erw. 4.4.1). Das Mass der zulässigen Erweiterung ist ohnehin angemessen zu reduzieren, wenn weitere, unter dem Aspekt der Wesensgleichheit massgebliche Aspekte der Identität verändert werden (Erläuterungen ARE, a.a.O., Ziff. 3.3.2; MUGGLI, a.a.O., Art. 24c N 35). Vorbehalten bleibt schliesslich in jedem Fall die Vereinbarkeit einer Erweiterung mit den wichtigen Anliegen der Raumplanung (Art. 42 Abs. 5 RPV).

**4.4.3.3** Anders als die Erweiterung ins Erdreich führen sowohl das geplante Oberlicht als auch die Vergrösserung des unterhalb der Terrasse liegenden Raums zu einer unmittelbar sichtbaren Veränderung des äusseren Erscheinungsbilds des bestehenden Ferienhauses. Entsprechend ist zu prüfen, ob hierfür die Voraussetzungen nach Art. 24c Abs. 4 RPG gegeben sind.

Das verglaste oder in transluzenten Materialien auszuführende Oberlicht soll den First ersetzen und dabei in einem steileren Winkel als die bestehende Dachneigung über die Dachfläche hinausragen, wodurch sich eine optische Veränderung des Dachs und eine Erweiterung des Gebäudevolumens um 6,38 $m^3$ ergibt. Soweit das Oberlicht einer besseren Belichtung dienen soll, weil neu über die seitlichen Fenster nurmehr ein indirekter Lichteinfall in den nach unten versetzten Wohnbereich erfolgt, kann jedoch nicht argumentiert werden, der erweiterte Giebel sei für eine zeitgemässe Wohnnutzung notwendig (vgl. Eingabe der Rekursgegnerin vom 18. Dezember 2019), ist dies doch Folge der erst durch die Rekursgegnerin geplanten Umstrukturierung des Gebäudeinnern. Das Oberlicht dient aber auch nicht der besseren Einfügung in die Umgebung; die zweistufige Dachneigung und der verglaste First führen vielmehr zu einer wesentlichen und ortsuntypischen Veränderung des Erscheinungsbilds der bisherigen Baute.

Eine zusätzliche Flächen- und Volumenerweiterung und folglich eine Veränderung des äusseren Erscheinungsbilds der bestehenden Baute ergibt sich sodann durch die Erweiterung des bisher unter der Terrasse liegenden Raums, welcher neu in Wohnfläche überführt werden soll. Die Rekursgegnerin bringt vor (vgl. Eingabe vom 18. Dezember 2019), dass die Erweiterung auf eine Aussendämmung zurückzuführen und folglich nach Art. 42 Abs. 3 Bst. a RPV ohnehin nicht anzurechnen sei bzw. – sofern sie als Veränderung des äusseren Erscheinungsbilds qualifiziert werden sollte – für eine zeitgemässe Wohnnutzung und energetische Sanierung des Gebäudes nötig sei. Aus den Plänen ist jedoch zu schliessen, dass die bestehenden Aussenwände – welche von der Terrasse auf der Längsseite um 0,66 m bzw. auf den beiden kürzeren Seiten um je 0,5 m überragt werden (vgl. Plan E 04 "Flächen Bestand") – nicht lediglich mit einer Aussendämmung ergänzt werden, sondern vielmehr der bisherige Raum erweitert und vergrössert wird, indem die Aussenwände auf allen drei Seiten bis über den bestehenden Terrassenrand hinaus nach aussen gerückt werden. Dadurch entsteht ausserhalb des bisherigen Gebäudevolumens zusätzliche neue Nutzfläche von rund 10 $m^2$ (34,86 $m^2$ abzüglich 24,85 $m^2$) bzw. neues Volumen von mindestens rund 32 $m^3$ (10 $m^2$ x 3,2 m; dies sofern zumindest die Verstärkung des bisherigen Terrassenbodens als Aussendämmung betrachtet wird und folglich unberücksichtigt bleibt). Damit aber kann nicht von einer privilegierten Aussendämmung im Sinn von Art. 42 Abs. 3 Bst. a RPV gesprochen werden; eine solche ist nur bei einer entsprechenden Ergänzung bereits bestehender Wände gegeben, nicht aber bei einem Neubau, wie es die vorgesehene Verschiebung der Aussenwände darstellt. Dass die Erweiterung selbst für eine zeitgemässe Wohnnutzung notwendig ist, ist nicht ersichtlich und wird auch nicht geltend gemacht. Ebenso kann nicht gesagt werden, dass sie einer besseren Einfügung in die Umgebung dient.

Aus dem Gesagten ergibt sich, dass die ausserhalb des bestehenden Gebäudevolumens vorgenommenen sichtbaren Flächen- und Volumenerweiterungen und die damit einhergehenden Veränderungen des äusseren Erscheinungsbilds der bestehenden Wohnbaute unzulässig sind und die Baubewilligung auch aus diesem Grund aufzuheben ist.

**4.4.3.4** Eine sichtbare Veränderung des äusseren Erscheinungsbilds ergibt sich schliesslich auch aus der neuen Befensterung, welche als massgebliche Folge der Umgestaltung des Hausinnern zu betrachten ist. Soweit die Rekurrentin daraus bzw. mit ihrem Vorbringen, wonach der neu über 7 m hohe Wohnraum nicht wie ein "normaler" Raum behandelt werden dürfe, sinngemäss bereits eine fehlende Wesensgleichheit ableiten will, kann ihr nicht zugestimmt werden. Es ginge zu weit, im Gebäudeinnern eine traditionelle Aufteilung und Ausgestaltung der Räume vorzuschreiben. Gerade die vorliegende Umgestaltung bewirkt denn auch lediglich eine Verschiebung der hausinternen Nutzflächen; sie ermöglicht aber insbesondere kei-

ne Nutzungsintensivierung. So wird am Zweck der Ferienhausnutzung festgehalten und die hierfür nutzbare anrechenbare Bruttogeschossfläche nur minimal und unter Aufhebung der bisherigen Nebenflächen erweitert bzw. die anrechenbare Nutzfläche insgesamt sogar verkleinert. Einer späteren nachträglichen Nutzungserweiterung – trotz Volumenerweiterung ist beispielsweise der Rahmen einer Flächenvergrösserung nach Art. 42 Abs. 3 Bst. a RPV noch nicht ausgeschöpft und wäre folglich der nachträgliche (Wieder-) Einbau eines Zwischenbodens denkbar –, welche in der Summe der Veränderungen zum Verlust der Identität führen würde, wird sodann mit der vom AREG verfügten Nutzungs- bzw. Eigentumsbeschränkung entgegengetreten (vgl. Ziff. 3 der Teilverfügung vom 2. Oktober 2018). Zu berücksichtigen ist hingegen die mit der Verlagerung der gesamten Wohnfläche und entsprechend auch des Hauseingangs auf die Ebene des heutigen Terrassenanbaus einhergehende Veränderung des äusseren Erscheinungsbilds der bestehenden Baute. So soll zwar gemäss Baubeschrieb der ursprünglich holzverkleidete Terrassenanbau in Sichtmauerwerk oder Sichtbeton ausgeführt werden, um eine Gleichartigkeit des Unterbaus mit dem Oberbau zu vermeiden. Die Fensterflächen insbesondere auf der Südseite des Gebäudes werden jedoch massgeblich verändert und erweitert. Neu sollen das rund 0,8 m hohe und 2 m breite Fensterband über der Terrasse wie auch die beiden Fenster im Terrassenanbau je durch eine 2 m breite Glastüre ersetzt werden. Zusätzlich ist im unteren Geschoss ein rund 1,8 m breites wie hohes Fenster vorgesehen, welches sich über die Hausecke hinweg um rund einen Meter in die Westfassade hineinverlängert. In der Ostfassade ist sodann ein weiteres längliches Fenster geplant. Die Südfassade des Gebäudes gewinnt damit ein ganz anderes Aussehen und das Sockelgeschoss neu die Bedeutung eines zweiten Vollgeschosses. Da diese Veränderung vorab durch die geplante innere Umstrukturierung bedingt ist, kann nicht argumentiert werden, dass sie für eine zeitgemässe Wohnnutzung notwendig sind. Auch führt sie nicht zu einer besseren Einfügung in die Umgebung.

**4.4.3.5** Zusammenfassend ergibt sich, dass die geplante von aussen nicht sichtbare Volumenerweiterung ins Erdreich für sich allein zulässig erscheint und der Bejahung der Identität nicht entgegensteht. Die vorgesehenen Flächen- und Volumenerweiterungen ausserhalb des bestehenden Gebäudevolumens und die zusätzlich vorgesehenen Veränderungen am äusseren Erscheinungsbild hingegen erfüllen die Voraussetzungen nach Art. 24c Abs. 4 RPG jedoch nicht, womit das Projekt als nicht bewilligungsfähig erscheint und der Rekurs auch aus diesem Grund gutzuheissen ist. Der Mangel kann mit einer blossen Auflage nicht geheilt werden (vgl. Eingabe der Rekursgegnerin vom 18. Dezember 2019), da es sich nicht um klar definierte Anpassungen handelt, sondern vielmehr die Rekursgegnerin über die konkreten (und planlich nachzuweisenden) Korrekturen zu entscheiden hat.

**5.**
Die Rekurrentin rügt im Weiteren die Abweisung ihrer Einsprache nach Art. 684 ZGB.

**5.1** Die Rekurrentin macht geltend, es sei keine Gesamtinteressenabwägung vorgenommen worden, wozu der Vorinstanz aber auch gar nicht alle erforderlichen Unterlagen vorgelegen hätten. Die Anliegen des Natur- und Umweltschutzes sowie des Landschaftsschutzes seien nicht einmal geprüft worden und demzufolge auch nicht in der Gesamtbeurteilung des AREG enthalten. Es müssten sodann nur Nutzungen geduldet werden, die öffentlich-rechtlich zulässig seien, was sich auf eine Nutzungsdichte gemäss Regelbauweise beziehe. Das vorliegende Projekt überschreite hingegen die nach Regelbauweise zulässigen Nutzungen; die Überlastung erfolge zu Lasten der rekurrentischen Liegenschaft. Sie führe zu zusätzlichen und damit übermässigen Beeinträchtigungen sowohl während der Bauphase, als auch während der späteren Nutzung. Die Übernutzung bewirke ein grösseres Verkehrsaufkommen auf der rekurrentischen Liegenschaft und Privatstrasse. Das Bauvorhaben sei deshalb nicht ortsüblich.

**5.2** Die Rekurrentin begründet nicht ausreichend, worin die übermässigen Beeinträchtigungen nach Art. 684 ZGB liegen sollen (vgl. auch Vernehmlassung der Vorinstanz vom 6. März 2019); es ist jedenfalls nicht ersichtlich, inwiefern bei gleichbleibender Ferienhaus-Nutzung mit übermässigem Verkehrsaufkommen gerechnet werden müsste. Auch bewirkt eine öffentlich-rechtlich bewilligte Baute in der Regel zwar keine übermässigen Immissionen im Sinn von Art. 684 ZGB (vgl. u.a. BGE 138 III 49). Daraus ergibt sich aber nicht einfach der Umkehrschluss, dass die Aufhebung einer Baubewilligung aus öffentlich-rechtlichen Gründen automatisch auch eine Gutheissung immissionsrechtlicher Rügen nach Art. 684 ZGB nach sich ziehen müsse. Nachdem die Baubewilligung bereits aus anderen Gründen aufzuheben ist, erübrigt sich aber ohnehin eine diesbezügliche Prüfung des umstrittenen Bauvorhabens (vgl. dazu VerwGE B 2013/135 vom 19. August 2014 Erw. 2.2.4).

**6.**
Zusammenfassend ergibt sich, dass der Rekurs im Sinn der Erwägungen gutzuheissen ist. Die angefochtene Baubewilligung und der Einspracheentscheid der Vorinstanz vom 26. November 2018 samt Teilverfügung des AREG vom 2. Oktober 2018 sind deshalb aufzuheben.

**7.**
**7.1** Nach Art. 95 Abs. 1 VRP hat in Streitigkeiten jener Beteiligte die Kosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden. Die Entscheidgebühr beträgt Fr. 3'000.– (Nr. 20.13.01 des Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeinde-

verwaltung, sGS 821.5). Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend sind die amtlichen Kosten der Rekursgegnerin zu überbinden.

**7.2** Der von der Rekurrentin am 24. Dezember 2018 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'000.– wird zurückerstattet.

**8.**
Rekurrentin, Rekursgegnerin und Vorinstanz stellen ein Begehren um Ersatz der ausseramtlichen Kosten.

**8.1** 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. 98$^{bis}$ VRP). Die Vorschriften der Schweizerischen Zivilprozessordnung (SR 272) finden sachgemäss Anwendung (Art. 98$^{ter}$ VRP).

**8.2** Die Rekurrentin obsiegt mit ihren Anträgen, weshalb sie von der Rekursgegnerin zu entschädigen ist. Da das Verfahren zudem in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht Schwierigkeiten bot, die den Beizug eines Rechtsvertreters rechtfertigen, besteht grundsätzlich Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung (Art. 98$^{bis}$ VRP). Die Rekurrentin macht geltend, es seien aufgrund laufender Änderung der Gesuchsunterlagen durch die Rekursgegnerin vier zusätzliche Schriftenwechsel geführt worden (Eingaben vom 11. Juni 2019, 4. September 2019, 17. Februar 2020 und 6. April 2020), die zu einem Zusatzaufwand von insgesamt 14 Stunden geführt hätten. Dieser Zusatzaufwand sei mit Blick auf die Komplexität der Angelegenheit, der Unterlagen und der Rechtslage offenkundig ausgewiesen. Die zusätzlichen Eingaben seien zwingend gewesen (unvollständige Eröffnung des Gesamtentscheids, Einreichung weiterer Unterlagen usw.). Die Rekurrentin beantragt folglich die Zusprache einer ausseramtlichen Entschädigung von insgesamt Fr. 6'250.– (Fr. 2'750.– zuzüglich vierzehn Stunden zum Normalansatz von je Fr. 250.–) zuzüglich vier Prozent Barauslagen und 7,7 Prozent Mehrwertsteuer.

Die Rekursgegnerin bestreitet, dass die Gesuchsunterlagen laufend geändert worden seien. Der notwendige Zeitaufwand sei allein durch die Rekurrentin verursacht worden. Das Entschädigungsbegehren sei abzuweisen bzw. allenfalls auf das übliche Mass zu reduzieren.

**8.3** Vor Verwaltungsbehörden beträgt das Honorar pauschal zwischen Fr. 500.– und Fr. 6'000.– (Art. 22 Abs. 1 Bst. a der Honorarordnung [sGS 963.75; abgekürzt HonO]). Für ein aussergewöhnlich aufwendiges Verfahren kann das Honorar um 100 Prozent erhöht werden (Art. 22 Abs. 2 HonO). Innerhalb des für eine Pauschale gesetzten Rahmens wird das Grundhonorar nach den besonderen Umständen, namentlich nach Art und Umfang der notwendigen Bemühungen, der Schwierigkeit des Falls und den wirtschaftlichen Ver-

hältnissen der Beteiligten, bemessen (Art. 19 HonO). Nach ständiger Praxis des Baudepartementes wird für durchschnittlich schwierige Rekursverfahren (ohne Rekursaugenschein) regelmässig ein mittleres Honorar von Fr. 2'750.– zuzüglich Mehrwertsteuer festgesetzt.

**8.4** Entgegen der rekurrentischen Darlegung kann nicht von einer "laufenden Änderung der Gesuchsunterlagen" durch die Rekursgegnerin gesprochen werden. Lediglich die mit Eingabe vom 18. Dezember 2019 eingereichte Volumenberechnung ist als Ergänzung und neue Unterlage zu qualifizieren, für deren Prüfung die Rekurrentin zu Recht zusätzlichen Aufwand geltend macht. Im Übrigen hat sie ihre Eingaben jeweils auf eigenes Verlangen eingereicht. Die Eingabe vom 6. April 2020 enthält sodann im Wesentlichen ein Festhalten an früheren Aussagen sowie die Geltendmachung des aktualisierten Kostenbegehrens. Der Aufwand für diese Eingaben gilt als in der Pauschale von Fr. 2'750.– mitenthalten. Für die Stellungnahme vom 17. Februar 2020 zur rekursgegnerischen Eingabe vom 18. Dezember 2019 und insbesondere die Volumenberechnung erscheint eine zusätzliche Aufwandentschädigung von Fr. 750.– angemessen. Die ausseramtliche Entschädigung wird folglich auf Fr. 3'500.– zuzüglich vier Prozent Barauslagen und 7,7 Prozent Mehrwertsteuer festgesetzt.

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

**8.6** 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). Sie bringt keine Gründe vor, die ein Abweichen von dieser Regel rechtfertigen. Ihr Begehren ist daher ebenfalls abzuweisen.

## Entscheid

**1.**
**a)** Der Rekurs von A.___, X.___, wird im Sinn der Erwägungen gutgeheissen.

**b)** Baubewilligung und Einspracheentscheid des Gemeinderates Z.___ vom 26. November 2018 sowie die Teilverfügung des Amtes für Raumentwicklung und Geoinformation vom 2. Oktober 2018 werden aufgehoben.

**2.**
**a)** B.___, Y.___, bezahlt eine Entscheidgebühr von Fr. 3'000.–.

**b)** Der am 24. Dezember 2018 von lic.iur. Urs Pfister, St.Gallen, geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'000.– wird zurückerstattet.

**3.**
**a)** Das Begehren von A.___ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird gutgeheissen. B.___ entschädigt A.___ ausseramtlich mit Fr. 3'500.– zuzüglich vier Prozent Barauslagen und Mehrwertsteuer.

**b)** Das Begehren von B.___ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird abgewiesen.

**c)** Das Begehren der Politischen Gemeinde Z.___ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird abgewiesen.

Die Vorsteherin

Susanne Hartmann
Regierungsrätin