



Fall-Nr.:	20-2753
Stelle:	Generalsekretariat Bau- und Umweltdepartement
Instanz:	Bau- und Umweltdepartement
Publikationsdatum:	09.11.2020
Entscheiddatum:	26.10.2020

BDE 2020 Nr. 97

Art. 159 Abs. 1 Bstn. b und d PBG, Art. 18 Abs. 1 VRP. Den Rekursgegnern musste im Zeitpunkt der Bauarbeiten (Aufstockung einer Werkhalle um 1,90 m) bewusst sein, dass die Gültigkeit einer zuvor erteilten Baubewilligung bestritten war, weshalb sie im Rahmen des Wiederherstellungsverfahrens nicht als gutgläubig gelten. Insgesamt erweist sich die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands als verhältnismässig, erforderlich und geeignet, weshalb die Vorinstanz sie anzuordnen haben wird. An der Einhaltung und Durchsetzung der Rechtsordnung besteht grundsätzlich ein gewichtiges öffentliches Interesse. Eigenmächtiges Vorgehen und das Schaffen von baurechtswidrigen Zuständen stellen eine Störung der öffentlichen Ordnung dar, die möglichst frühzeitig unterbunden werden soll; ein erhebliches öffentliches Interesse besteht zudem in Bezug auf die grundsätzliche Gleichbehandlung aller Bürger sowie auf die Glaubwürdigkeit der Verwaltung. Ein Verbot der Nutzung der streitgegenständlichen Werkhalle bis zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands ist angezeigt. // (Dieser Entscheid wurde mit VerwGE B 2020/219 vom 29. März 2021 aufgehoben.)

BDE 2020 Nr. 97 finden Sie im angehängten PDF-Dokument



20-2753

Entscheid Nr. 97/2020 vom 26. Oktober 2020

Rekurrenten

A.____ und B.____

vertreten durch Dr. Werner Ritter, Rechtsanwalt, Bahnhofstrasse 24,
9443 Widnau

gegen

Vorinstanz

Gemeinderat U.____ (Entscheid vom 16. März 2020)

Rekursgegner 1

C.____

D.____

Rekursgegner 2

E.____

Betreff

Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands, Nutzungsverbot



Sachverhalt

A.

a) C.____, V.____, und D.____, W.____, sind Eigentümer von Grundstück Nr. 001, Grundbuch U.____, an der K.____strasse in M.____. Das Grundstück liegt gemäss geltendem Zonenplan der Gemeinde U.____ vom 26. Mai 1994 in der Landwirtschaftszone. Es ist im Wesentlichen mit den Gebäuden Vers.-Nrn. 002, 003 und 004 überbaut.

[...]

Übersicht Grundstücke
(Quelle: Geoportal SG)

b) Mit Baugesuch vom 18. September 2008 (Baugesuch Nr. 171/2008) beantragten C.____ und D.____ beim Gemeinderat U.____ die Erteilung einer Baubewilligung unter anderem für die Erhöhung der Halle Vers.-Nr. 003 um 1,90 m (vgl. zum Zustandekommen dieses Baugesuchs und zur Vorgeschichte BDE Nr. 29/2012 vom 5. Juli 2012 Bstn. A und B.a – B.f; vgl. ferner Bstn. A bis E allgemein zur Chronologie auch der nachfolgenden Abläufe). Mit raumplanungsrechtlicher Teilverfügung vom 22. Dezember 2008 stimmte das Amt für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG) der Erteilung der Baubewilligung für das Baugesuch im Sinn der Erwägungen teilweise zu. Namentlich gestützt auf diese raumplanungsrechtliche Teilverfügung erteilte der Gemeinderat U.____ mit Beschluss vom 12. Januar 2009 C.____ und D.____ die Baubewilligung für das Projekt "Umbau / Erweiterung / Abbruch und Umnutzung von bestehenden Gebäuden (nur noch gewerbliche Nutzung)", wozu auch die vorerwähnte Erhöhung der Halle Vers.-Nr. 003 gehörte.

c) Mit Schreiben vom 18. August 2010 gelangten A.____ und B.____, M.____, vertreten durch Dr. Werner Ritter, Rechtsanwalt, Widnau, an den Gemeinderat U.____ und ersuchten um Auskunft, welche Schritte dieser zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands auf dem Grundstück Nr. 001 zu unternehmen gedenke. Geltend gemacht wurde, bis anhin hätten keine Anzeichen für eine Umsetzung der Baubewilligung vom 12. Januar 2009 festgestellt werden können; die Baubewilligung sei daher erloschen. Am 4. April 2011 beschloss der Gemeinderat U.____ unter anderem, der Baubeginn zum Baugesuch Nr. 171/2008 sei fristgerecht vollzogen worden. Zwischenzeitlich seien die Arbeiten nie länger als ein Jahr eingestellt worden. Die Gültigkeit der Baubewilligung zum Baugesuch Nr. 171/2008 vom 12. Januar 2009 sei noch immer gegeben bzw. die Baubewilligung sei bislang nicht erloschen. Gegen diesen Beschluss erhoben A.____ und B.____ durch ihren Rechtsvertreter am 20. April 2011 Rekurs beim Baudepartement (Rekursverfahren Nr. 11-2358). Sie beantragten, der angefochtene Beschluss sei aufzuheben; es sei festzustellen, dass die Baubewilligung vom 12. Januar 2009 erloschen sei; es sei für die bereits begonnenen Umbauarbeiten auf dem Grundstück Nr. 001 ein



Baustopp zu verfügen; es sei für die bereits begonnenen Umbauarbeiten ein nachträgliches Baubewilligungsverfahren durchzuführen; soweit auf dem Grundstück Nr. 001 widerrechtlich erstellte, nicht bewilligungsfähige Bauten und Anlagen stehen würden, sei die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands zu verfügen; eventualiter sei die Angelegenheit zur Neuurteilung an die Gemeinde U.____ zurückzuweisen. Mit Entscheid Nr. 29/2012 vom 5. Juli 2012 hiess das Baudepartement den Rekurs teilweise gut und hob den Beschluss des Gemeinderates U.____ vom 4. April 2011 teilweise auf. Das Baudepartement stellte namentlich fest, dass die vom Gemeinderat U.____ am 12. Januar 2009 erteilte Baubewilligung im November 2010 erloschen war. C.____ und D.____ wurden dementsprechend aufgefordert, dem Gemeinderat U.____ ein nachträgliches Baugesuch für den im Frühjahr 2011 begonnenen Umbau der Halle Vers.-Nr. 003 einzureichen. Der Gemeinderat U.____ wurde zudem verpflichtet, die mit Beschluss vom 12. Januar 2009 rechtskräftig verfügte Rückbaupflicht gegenüber C.____ und D.____ unverzüglich durchzusetzen. Gegen diesen Entscheid des Baudepartementes liessen C.____ und D.____ Beschwerde beim Verwaltungsgericht erheben, welche mit Entscheid vom 19. August 2014 abgewiesen wurde (VerwGE B 2012/162).

d) Am 17. November 2014 setzte der Gemeinderat U.____ für die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands bzw. die Ausführung des bereits verfügten Rückbaus gemäss seiner Verfügung vom 12. Januar 2009 eine Frist bis spätestens 31. Januar 2015. Auf Einzelheiten dieses Wiederherstellungsverfahrens ist nicht näher einzugehen, weil die vorliegend relevante Werkhalle Vers.-Nr. 003 nicht Gegenstand jenes Verfahrens war. Zudem schrieb das Verwaltungsgericht eine Beschwerde gegen den diesbezüglichen Rekursentscheid des Baudepartementes (vgl. BDE Nr. 69/2015 vom 21. September 2015) als gegenstandslos geworden ab (VerwGE B 2015/267 vom 18. Dezember 2018), weil zwischenzeitlich der Umfang der Wiederherstellung anerkannt worden und der Pflicht zur Entfernung bestimmter Anlagen nachgelebt worden sei.

B.

a) Mit Baugesuch vom 24. Oktober 2014 beantragten C.____ und D.____ bei der Politischen Gemeinde U.____ (erneut) die Baubewilligung für die – im Jahr 2011 bereits vorgenommene – Aufstockung und den Umbau der bestehenden Werkhalle Vers.-Nr. 003 auf Grundstück Nr. 001 (nachträgliche Baubewilligung; namentlich inkl. Erhöhung der Halle um 1,90 m).

b) Innert der Auflagefrist vom 14. November bis 1. Dezember 2014 erhoben unter anderem A.____ und B.____ durch ihren Rechtsvertreter Einsprache gegen das Bauvorhaben.

c) Mit raumplanungsrechtlicher Teilverfügung vom 17. April 2015 erteilte das AREG die Zustimmung zur Baubewilligung im Sinn der Erwägungen. Unter anderem gestützt darauf erteilte der Gemeinderat



U.____ am 16. November 2015 die Baubewilligung unter Auflagen und wies die Einsprache von A.____ und B.____ ab.

d) Gegen die Baubewilligung und den Einspracheentscheid vom 16. November 2015 erhoben A.____ und B.____ durch ihren Vertreter am 15. Dezember 2015 Rekurs beim Baudepartement (Rekursverfahren Nr. 15-8830). Mit Rekursergänzung vom 1. Februar 2016 beantragten sie namentlich die Aufhebung der Baubewilligung und des Einspracheentscheids sowie die Verweigerung der Baubewilligung betreffend Aufstockung und Umbau der Werkhalle Vers.-Nr. 003. Gestützt auf eine vorläufige Beurteilung der Sach- und Rechtslage durch die Rekursbearbeiterin widerrief das AREG am 8. März 2017 die raumplanungsrechtliche Teilverfügung vom 17. April 2015 und stellte die Wiederaufnahme bzw. Weiterführung des Verfahrens in Aussicht. Vor diesem Hintergrund widerrief auch der Gemeinderat U.____ mit Beschluss vom 24. April 2017 die damals mit Rekurs angefochtene Baubewilligung vom 16. November 2015. Das Rekursverfahren Nr. 15-8830 und ein weiteres Rekursverfahren in gleicher Sache (Verfahren Nr. 15-8782) wurden deshalb am 21. Juli 2017 als gegenstandslos geworden von der Geschäftsliste des Baudepartementes abgeschrieben.

e) Am 29. November 2017 fand vor Ort ein Augenschein statt, woran neben Vertretern der Gemeinde U.____ und des AREG auch C.____ teilnahm. Es wurde zusammengefasst festgestellt, dass weiterhin ein nicht vollständig bewilligter Zustand vorlag. Es folgten seitens des Gemeinderates mehrere diesbezügliche Schreiben. Im Ergebnis machten C.____ und D.____ von der ihnen gewährten Möglichkeit zur Einreichung eines Gesamtprojekts für die weitere Nutzung der Hallen Vers.-Nrn. 003 und 002 keinen Gebrauch.

f) Mit raumplanungsrechtlicher Teilverfügung vom 4. April 2019 verweigerte das AREG die nachträgliche Zustimmung zur Baubewilligung betreffend das Baugesuch vom 24. Oktober 2014.

g) Anlässlich seiner Sitzung vom 1. Juli 2019 erwog der Gemeinderat U.____ unter anderem, es seien im vorliegenden Fall eine bestehende, nicht bewilligte Zeltbaute, ein bestehender, nicht bewilligter Muldenabstellplatz, ein bestehender, nicht bewilligter, massiver Sichtschutzzaun, Lichtimmissionen sowie eine bestehende Aufstockung und ein Umbau der Werkhalle Vers.-Nr. 003 zu beurteilen. Es sei bezüglich Zeltbaute, Muldenabstellplatz und Sichtschutzzaun das Wiederherstellungsverfahren sachgemäss durchzuführen, da trotz Aufforderung kein nachträgliches Baugesuch für diese Bauten und Anlagen eingereicht worden sei. Die Angelegenheit betreffend Lichtimmissionen sei momentan behoben. Nicht genehmigungsfähig sei schliesslich das Baugesuch betreffend die Aufstockung und den Umbau der Werkhalle Vers.-Nr. 003; zusätzlich sei über die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands zu befinden (vgl. im Einzelnen Protokoll Nr. 85 der Gemeinderatssitzung vom 1. Juli 2019, insb. Erw. 3 f.). Vor diesem Hintergrund beauftragte der Gemeinderat U.____ das kommu-



nale Hochbauamt mit der Durchführung des Wiederherstellungsverfahrens unter vorgängiger Gewährung des rechtlichen Gehörs und unter sachgemässer Durchführung des ordentlichen Baubewilligungsverfahrens.

h) In der Folge wurde in Anwendung von Art. 159 Abs. 3 sowie Art. 139 des Planungs- und Baugesetzes (sGS 731.1; abgekürzt PBG) eine "Anzeige bezüglich Wiederherstellungsverfahren" bekannt gemacht und darin auf die Einsprachefrist vom 5. bis 19. August 2019 hingewiesen. Inhalt der Anzeige bzw. der Bekanntmachung waren insgesamt fünf Punkte, nämlich eine Zeltbaute, ein Muldenabstellplatz, ein Sichtschutzzaun, "Lichtimmissionen" sowie die erwähnte Aufstockung bzw. der Umbau der Halle Vers.-Nr. 003:

[...]

Übersicht Gegenstand Wiederherstellungsverfahren

(Quelle: Plan zu "Anzeige bezüglich Wiederherstellungsverfahren"

vom 16. Juli 2019 [act. b12 der kommunalen Vorakten])

Angekündigt und zur Einsprache offen war – entsprechend dem Beschluss des Gemeinderates U.____ vom 1. Juli 2019; vgl. vorstehend – sinngemäss die Anordnung des vollständigen Rückbaus der Zeltbaute (Nr. 1), des Muldenabstellplatzes (Nr. 2) und des Sichtschutzzauns (Nr. 3). Hinsichtlich der "Lichtimmissionen" (Nr. 4) wurde darauf hingewiesen, dass "momentan keine Massnahmen mehr notwendig" seien. Mit Blick auf die Aufstockung und den Umbau der Werkhalle Vers.-Nr. 003 wurde die Ablehnung der Baubewilligung sowie der Verzicht auf die Wiederherstellung "im Sinne des Vertrauensschutzes" in Aussicht gestellt.

i) Am 19. August 2019 erhoben A.____ und B.____ durch ihren Rechtsvertreter Einsprache und beantragten zusammengefasst, es sei die Wiederherstellung nicht nur bezüglich der Zeltbaute, des Muldenabstellplatzes und des Sichtschutzzauns anzuordnen, sondern zusätzlich auch hinsichtlich der Aufstockung und des Umbaus der Werkhalle Vers.-Nr. 003. C.____ und D.____ liessen sich zur Einsprache nicht vernehmen.

j) Am 16. März 2020 traf der Gemeinderat U.____ folgenden Beschluss:

1. Es wird die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands bezüglich Zeltbaute, Muldenabstellplatz sowie Sichtschutzzaun verfügt. Für die Wiederherstellung wird eine Frist von drei Monaten ab Rechtskraft dieser Verfügung erteilt.
2. Sollte die Bauherrschaft dieser Aufforderung zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands nicht nachkommen, behält sich die Gemeinde vor, eine entsprechende Ersatzvornahme sowie einen Kostenvor-



schuss gemäss Art. 160 PBG zu veranlassen. Die Ersatzvornahme wird hiermit angedroht. Die Kosten des Verfahrens sowie der Ersatzvornahme selbst gehen alsdann vollständig zu Lasten der Bauherrschaft (Verursacher).

3. Momentan sind keine Massnahmen bezüglich Lichtimmissionen erforderlich.
4. Die Baubewilligung bezüglich Aufstockung und Umbau der Werkhalle Nr. 003, K.____strasse 005, M.____, wird nicht erteilt.
5. Auf die Wiederherstellung bezüglich Aufstockung und Umbau der Werkhalle Nr. 003, K.____strasse 005, M.____, wird im Sinne des Vertrauensschutzes (Treu und Glauben) verzichtet.
6. *[Behandlung separate Einsprache]*
7. Die Einsprache vom 19. August 2019 von A.____ und B.____, vertreten durch Dr.iur. Ritter Werner, Widnau, wird abgewiesen.
8. *[Kostenentscheid]*
9. Bezüglich "Bauen ohne Baubewilligung" wird eine Busse nach Art. 169 StP ausgesprochen. Die Ratskanzlei wird angewiesen, diese auszustellen.
10. Protokollauszug an: [...]

Der Gemeinderat U.____ begründete die Verweigerung der Baubewilligung betreffend Aufstockung und Umbau der Werkhalle Vers.-Nr. 003 im Wesentlichen mit der Verweigerung der Zustimmung durch das AREG. Zu seinem diesbezüglichen Verzicht auf die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands erwog der Gemeinderat U.____, es sei unumstritten, dass der rechtmässige Zustand lediglich mit einem Rückbau hergestellt werden könne. C.____ und D.____ hätten jedoch in den Jahren 2009 und 2015 eine Baubewilligung inklusive raumplanungsrechtlicher Zustimmung erhalten. Die Baubewilligung vom 12. Januar 2009 sei in Rechtskraft erwachsen. Der Bauherr habe die fragliche Aufstockung und den Umbau in der Folge auf der Grundlage dieser Baubewilligung getätigt und sei im Bewusstsein gewesen, ein rechtmässiges Bauvorhaben auszuführen. Er sei deshalb in seinem berechtigten Vertrauen auf die vom Kanton und der Gemeinde erteilte Baubewilligung zu schützen. Zwar sei die Baubewilligung – nach der Ausführung des Bauvorhabens – im Nachhinein vom Baudepartement wegen Ablauf der Gültigkeitsdauer – d.h. aus formalen Gründen – als nicht mehr gültig erklärt worden. Dies ändere indessen nichts daran, dass ein Bürger davon ausgehen dürfe, dass die ihm von Kanton und Gemeinde erteilte Baubewilligung rechtlich korrekt sei und das Bauvorhaben, das er auf dieser Grundlage ausführe, rechtmässig sei.



Der Gemeinderat U.____ schlussfolgerte, die Bauherrschaft sei in ihrem berechtigten Vertrauen auf die erteilte Baubewilligung zu schützen. Die Durchsetzung einer Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands würde gegen das Vertrauensprinzip verstossen.

k) Mit Schreiben vom 25. März 2020 wurde der Beschluss des Gemeinderates U.____ vom 16. März 2020 C.____ und D.____ sowie Rechtsanwalt Dr. Werner Ritter eröffnet. Mit gleichem Schreiben wurde C.____ die ebenfalls vom 25. März 2020 datierende Busse der Gemeinderatskanzlei U.____ zufolge "Bauen ohne Baubewilligung (Sichtschutzzaun, Zeltbaute, Muldenabstellplatz)" in Höhe von Fr. 300.– eröffnet. Ergänzend wurde auch E.____, M.____, als Mieter der Werkhalle Vers.-Nr. 003, mit E-Mail vom 25. März 2020 über den fraglichen Beschluss orientiert.

C.

Gegen den Beschluss vom 16. März 2020 erhoben A.____ und B.____ durch ihren Rechtsvertreter mit Schreiben vom 9. April 2020 Rekurs beim Baudepartement. Mit Rekursergänzung vom 28. Mai 2020 werden folgende Anträge gestellt:

1. Die Ziffern 5. und 7. des Einspracheentscheids und der Verfügung des Gemeinderats der Politischen Gemeinde U.____ vom 16. März 2020 betreffend das Wiederherstellungsverfahren für folgende Objekte:
 - Wiederherstellung bezüglich Zeltbaute,
 - Wiederherstellung bezüglich Muldenabstellplatz,
 - Wiederherstellung bezüglich Sichtschutzzaun,
 - Ablehnung Baubewilligung für Aufstockung und Umbau Werkhalle Nr. 003 / Verzicht auf Wiederherstellung im Sinne des Vertrauensschutzes, auf der Parzelle Nr. 001, L.____, K.____strasse 006 und 005, M.____, seien aufzuheben.
2. Es sei zusätzlich auch die Wiederherstellung für die Aufstockung und den Umbau der Werkhalle Nr. 003 auf der Parzelle Nr. 001, L.____, K.____strasse 006 und 005, M.____, anzuordnen.
3. Die Nutzung [der] Werkhalle Nr. 003 auf der Parzelle Nr. 001, L.____, K.____strasse 006 und 005, M.____, sei während der Dauer des Rekursverfahrens bis zur Rechtskraft des Rekursentscheids zu verbieten.
4. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Rekursgegner 1 und 2.

Zur Begründung wird unter anderem geltend gemacht, der Umbau und die Aufstockung der Werkhalle seien nicht bewilligungsfähig. Es seien keine Gründe ersichtlich, warum die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands unverhältnismässig sein solle. Wegen der ungenügenden Erschliessung des Grundstücks Nr. 001 und der übermässigen Lärmimmissionen durch gewerbliche Aktivitäten in der Werkhalle sei



deren gewerbliche Nutzung unzumutbar. Dazu komme das öffentliche Interesse, dass Gewerbe- und Industriebetriebe über eine einigermaßen genügende Erschliessung verfügten, was vorliegend nicht der Fall sei. Somit sei der Rückbau der ohne rechtsgültige Baubewilligung vorgenommenen Umbau- und Erweiterungsarbeiten an der Werkhalle Vers.-Nr. 003 anzuordnen. Auch der Grundsatz von Treu und Glauben stehe im vorliegenden Fall einer Wiederherstellung nicht entgegen. Die Rekursgegner 1 hätten schon bei Inangriffnahme der Bauarbeiten gewusst, dass die Baubewilligung abgelaufen sei. Eine abgelaufene Baubewilligung stelle aber keine Vertrauensgrundlage dar und müsse baurechtlich gleichbehandelt werden, wie wenn keine Bewilligung vorläge. Die Rekursgegner 1 hätten aufgrund des von den Rekurrenten angestrebten Verfahrens gewusst, dass die Gültigkeit der Baubewilligung bestritten sei. Somit seien sie nicht gutgläubig gewesen, als sie den Umbau und die Erweiterung der Werkhalle vorgenommen hätten.

D.

a) Mit Vernehmlassung vom 23. Juni 2020 beantragt die Vorinstanz, es sei der Rekurs abzuweisen und es sei die Wiederherstellungsverfügung vom 16. März 2020 zu bestätigen. Zur Begründung wird im Wesentlichen auf den angefochtenen Beschluss verwiesen und darüber hinaus geltend gemacht, es handle sich vorliegend um einen absoluten Sonderfall, weshalb ein Rückbau der Aufstockung als unverhältnismässig zu beurteilen sei. Es sei nicht im Sinn des Rechtssystems, dass eine Bauherrschaft einen Rückbau für eine Baute vornehmen müsse, welcher zweimal zugestimmt worden sei und diese Zustimmung dann im Nachhinein widerrufen werde. Wenn eine Zustimmungsinstanz einem Bauvorhaben zweimal zustimme, könne es sich in der Sache selbst nicht um ein Vorhaben mit erheblichen Auswirkungen handeln. Hinzu komme, dass gemäss heutiger Gesetzgebung eine Baubewilligung erst nach drei Jahren erlösche, was für die Beurteilung der Verhältnismässigkeit zu berücksichtigen sei.

b) Mit Schreiben vom 5. Juni 2020 wurde den Rekursgegnern 1 die Möglichkeit zur Vernehmlassung eingeräumt. Unabhängig von einer allfälligen Vernehmlassung wurden sie aufgefordert, eine Zustelladresse in der Schweiz oder einen Vertreter mit Wohn- oder Geschäftssitz in der Schweiz zu bezeichnen. Die Rekursgegner 1 liessen sich innert Frist nicht vernehmen und bezeichneten weder eine Zustelladresse noch einen Vertreter.

c) Mit Eingabe vom 22. Juli 2020 übermittelt das AREG seine Vorakten und verzichtet auf eine Vernehmlassung.

d) Mit Schreiben vom 14. August 2020 wurde der Rekursgegner 2 über den angefochtenen Beschluss der Vorinstanz und den von den Rekurrenten erhobenen Rekurs orientiert und mit diesbezüglichen Kopien bedient. Der Rekursgegner 2 wurde darauf hingewiesen, dass er gemäss den zur Verfügung stehenden Informationen Mieter der Werkhalle Vers.-Nr. 003 sei, weshalb ihm die Möglichkeit gewährt wurde, sich sowohl zum Rekurs als auch zum beantragten Nutzungsverbot



vernehmen zu lassen. Von dieser Möglichkeit machte der Rekursgegner 2 keinen Gebrauch.

E.

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

Erwägungen

1.

1.1 Die Zuständigkeit des Baudepartementes zur Behandlung des Rekurses ergibt sich aus Art. 43^{bis} des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1; abgekürzt VRP). Soweit zusammen mit dem Rekurs ausserdem ein Antrag auf Erlass einer vorsorglichen Massnahme (Nutzungsverbot) gestellt wurde, ergibt sich die Zuständigkeit des Baudepartementes aus Art. 18 Abs. 1 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, ebenso auf den Antrag auf Erlass eines Nutzungsverbots.

2.

Am 1. Oktober 2017 ist das PBG in Kraft getreten und das Baugesetz vom 6. Juni 1972 (nGS 8, 134; abgekürzt BauG) aufgehoben worden (Art. 172 Bst. a PBG). Der erstinstanzliche Einsprache- und Baubewilligungsentscheid samt darin enthaltener Entscheidung betreffend Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands erging am 16. März 2020. Mithin sind vorliegend grundsätzlich die Bestimmungen des PBG anwendbar, sofern sie gemäss Anhang zum Kreisschreiben „Übergangsrechtliche Bestimmungen im PBG“ vom 8. März 2017 (Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2017/I/1) als unmittelbar anwendbar erklärt werden. Im Übrigen gelangen weiterhin das Baugesetz und das entsprechende Baureglement zur Anwendung.

3.

Die Rekurrenten verlangen, es sei zusätzlich zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands bezüglich Zeltbaute, Muldenabstellplatz, und Sichtschutzzaun auch die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands für die Aufstockung und den Umbau der Werkhalle Vers.-Nr. 003 anzuordnen. Zusammengefasst rügen sie, die Vorinstanz sei zu Unrecht von einer diesbezüglichen Unverhältnismässigkeit der Wiederherstellung ausgegangen und die Rekursgegner 1 könnten sich nicht auf den Vertrauensschutz berufen.



3.1 Das Raumplanungsrecht basiert auf dem Grundsatz der Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet. Nicht bewilligte bauliche Durchbrechungen dieses Prinzips sind grundsätzlich rückgängig zu machen (VerwGE B 2012/102 vom 21. August 2013 mit Hinweisen). Die Anordnung der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands stellt jedoch eine Eigentumsbeschränkung dar und ist als Eingriff in die Eigentumsgarantie (Art. 26 Abs. 1 der Bundesverfassung [SR 101; abgekürzt BV]) verfassungsrechtlich nur zulässig, wenn sie auf einer gesetzlichen Grundlage beruht, im öffentlichen Interesse liegt und verhältnismässig ist (Art. 36 BV; vgl. VerwGE B 2019/123 vom 28. Mai 2020 Erw. 5.1).

3.2 Nach Art. 159 Abs. 1 Bst. d PBG verfügt die zuständige Gemeindebehörde die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands, wenn durch die Errichtung von Bauten und Anlagen ohne Bewilligung oder auf andere Weise ein unrechtmässiger Zustand geschaffen wird. Können Bauten und Anlagen aufgrund materieller Rechtswidrigkeit auch nachträglich nicht bewilligt werden (vgl. Art. 159 Abs. 1 Bst. c PBG), folgt daraus aber noch nicht notwendigerweise, dass sie abgebrochen werden müssen. Vielmehr sind in jedem Fall die allgemeinen verfassungsrechtlichen Prinzipien des Bundesrechts, insbesondere die Grundsätze der Verhältnismässigkeit und des Schutzes des guten Glaubens zu berücksichtigen. Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit besagt, dass eine Abbruchverfügung nur erlassen werden darf, wenn diese Massnahme bei objektiver Betrachtung als die einzig geeignete erscheint, um einen aktuellen baurechtswidrigen Zustand zu beheben. Sie hat zu unterbleiben, wenn die Abweichung von den Bauvorschriften nur geringfügig ist, wenn der Abbruch nicht im öffentlichen Interesse liegt oder wenn die berührten öffentlichen Interessen den Schaden, der einem Eigentümer aus dem Abbruch erwächst, nicht zu rechtfertigen vermögen. Auf den Grundsatz der Verhältnismässigkeit kann sich auch der bösgläubige Bauherr berufen. Er muss aber in Kauf nehmen, dass die Behörden namentlich zum Schutz der Rechtsgleichheit und der baurechtlichen Ordnung dem Interesse an der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands erhöhtes Gewicht beimessen und die dem Bauherrn allenfalls erwachsenden Nachteile nur in verringertem Mass berücksichtigen (VerwGE B 2019/124 vom 23. Januar 2020 Erw. 2.3; ferner [noch zu Art. 130 Abs. 2 BauG] VerwGE B 2019/123 vom 28. Mai 2020 Erw. 5.1.1; VerwGE B 2016/22 vom 26. September 2018 Erw. 9.5; je mit Hinweisen). Im guten Glauben handelt, wer angenommen hat und unter Anwendung zumutbarer Sorgfalt annehmen durfte, die von ihm ausgeübte Nutzung bzw. ausgeführte bauliche Massnahme sei rechtmässig bzw. stehe mit der Baubewilligung in Einklang (VerwGE B 2019/219 vom 29. August 2020 Erw. 8.1 mit Hinweis auf BGE 136 II 359 Erw. 7.1).

3.3 Vorliegend ergibt sich, dass mit dem (unmittelbar anwendbaren) Art. 159 Abs. 1 Bst. d PBG eine genügende gesetzliche Grundlage zur Anordnung der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands vorhanden ist. Erstellt ist weiter, dass die Vorinstanz hinsichtlich der um-



strittenen Aufstockung der Werkhalle Vers.-Nr. 003 ein Baubewilligungsverfahren durchführte. Eine nachträgliche Bewilligung für das bereits umgesetzte Bauvorhaben konnte bzw. kann – namentlich gestützt auf die Verweigerung der Zustimmung durch das AREG gemäss raumplanungsrechtlicher Teilverfügung vom 4. April 2019 – nicht erteilt werden kann. Die vorinstanzliche Verweigerung der Baubewilligung ist nicht Gegenstand des Rekursverfahrens, sondern erwuchs unangefochten in Rechtskraft. Die Werkhalle Vers.-Nr. 003 in ihrem heutigen Bestand (also inkl. Aufstockung und Umbau) ist deshalb formell und materiell rechtswidrig. Zu prüfen bleibt damit einzig, ob die Vorinstanz zu Recht unter Berufung auf das Verhältnismässigkeitsprinzip und auf den Grundsatz von Treu und Glauben auf eine Wiederherstellungsanordnung verzichtete.

3.3.1 Gegenstand des Baugesuchs ist primär die Aufstockung im Sinn einer Erhöhung der bestehenden Werkhalle Vers.-Nr. 003 um 1,90 m (vgl. Planunterlagen vom 24. Oktober 2014 gemäss kommunalen act. e6). Die Werkhalle ist rund 28 m lang und 9 m tief. Das nicht bewilligungsfähige Bauvorhaben befindet sich sodann in der Landwirtschaftszone und damit im raumplanungsrechtlichen Nichtbaugebiet. Vor diesem Hintergrund und beim dargestellten Umfang des Bauvorhabens, das zu einer wesentlichen Vergrösserung des Gebäudevolumens der Werkhalle führt, liegt zum Vornherein keine nur geringfügige Abweichung von den Bauvorschriften vor. Vielmehr handelt es sich insbesondere bei der Aufstockung der Werkhalle um eine bedeutsame Verletzung des Baupolizei- bzw. Raumplanungsrechts. Der Anordnung der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands hinsichtlich der Werkhalle kommt damit auch vorliegend massgebendes Gewicht für den ordnungsgemässen Vollzug des Raumplanungsrechts zu. Werden nämlich illegal errichtete, dem eidgenössischen Raumplanungsgesetz (SR 700; abgekürzt RPG) widersprechende Bauten nicht beseitigt, sondern auf unabsehbare Zeit geduldet, so wird der Grundsatz der Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet in Frage gestellt und rechtswidriges Verhalten belohnt (vgl. z.B. Urteile des Bundesgerichtes 1C 325/2018 vom 15. März 2019 Erw. 8.2 und 1C_10/2019 vom 15. April 2020 Erw. 5.4, je mit Hinweisen). Zu diesen gewichtigen, für eine Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands sprechenden raumplanungsrechtlichen und damit öffentlichen Interessen kommen vorliegend die privaten Interessen namentlich der Rekurrenten an reduzierten Nutzungsmöglichkeiten auf dem Nachbargrundstück hinzu.

3.3.2 Inwiefern private Interessen der Rekursgegner 1 und/oder des Rekursgegners 2 die vorerwähnten Interessen am Rückbau der Aufstockung überwiegen sollen, ist nicht ohne Weiteres ersichtlich und wurde von den Rekursgegnern auch nicht dargelegt. Vielmehr verzichteten die Rekursgegner darauf, sich im Rekursverfahren vernehmen zu lassen. Dass die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands mit finanziellen Aufwendungen namentlich für die Rekursgegner 1 als Grundeigentümer verbunden sein wird, ändert daran genauso wenig wie die Tatsache, dass die Werkhalle Vers.-Nr. 003 nach der Wiederherstellung nicht mehr im gleichen Umfang nutzbar sein wird.



3.3.3 Die Rekursgegner 1 können sich überdies auch nicht auf den Vertrauensschutz berufen. Denn gemäss ihrer eigenen Darstellung im Rekursverfahren Nr. 11-2358 wurden die Umbauarbeiten an der Halle Vers.-Nr. 003 im Februar/März 2011 aufgenommen (vgl. BDE Nr. 29/2012 vom 5. Juli 2012 Erw. 2.3; ähnlich die Darstellung der Rekurrenten im vorliegenden Verfahren, wonach die Bauherrschaft am 1. März 2011 mit den Abbruch- und Bauarbeiten begonnen habe). Schon am 4. April 2011 (Versand: 6. April 2011) beschloss die Vorinstanz über Anträge der Rekurrenten, welche die Gültigkeit der Baubewilligung Nr. 171/2008 vom 12. Januar 2009 sowie den Erlass eines Baustopps und die Durchführung eines nochmaligen Baugesuchsverfahrens betrafen. Die Vorinstanz erwog am 4. April 2011 (mithin kurz nach Beginn der Bauarbeiten an der Werkhalle), Rechtsanwalt Dr. Werner Ritter habe sich im Namen der Rekurrenten "in diversen Schreiben (18. August 2010, 15. November 2010, 10. Dezember 2010 und 3. März 2011)" nach dem aktuellen Stand und dem weiteren Vorgehen bezüglich dem bewilligten Baugesuch sowie in Bezug auf weitere Punkte erkundigt. Das Bauamt habe in Zusammenarbeit mit der Kanzlei die Angelegenheit studiert, die notwendigen Erkundigungen eingeholt und eine Beurteilung vorgenommen. Insbesondere seien die Rekursgegner 1 zur Stellungnahme eingeladen worden, es sei ein Gespräch im Bauamt geführt und mehrere Augenscheine direkt vor Ort durchgeführt worden. Ende Dezember 2010 – so die Vorinstanz weiter – sei gar ein Baustopp (gemeint: für nicht die Aufstockung der Werkhalle betreffende Bauarbeiten) ausgesprochen worden, welcher mittlerweile jedoch wieder aufgehoben worden sei. Mit Schreiben vom 14. September 2010 sei ein erstes Mal über den damaligen Stand sowie die baupolizeiliche Beurteilung informiert worden. Mit Schreiben vom 23. Dezember 2010 sei zu den Anträgen in den Schreiben (gemeint: der Rekurrenten) vom 15. November 2010 sowie vom 10. Dezember 2010 Stellung bezogen worden (vgl. zum Ganzen Beschluss der Vorinstanz vom 4. April 2011 Bst. a ["Ausgangslage"]). Zwar vertrat die Vorinstanz am 4. April 2011 noch die (im anschliessenden Rekursverfahren widerlegte) Auffassung, wonach die Baubewilligung vom 12. Januar 2009 im Frühjahr 2011 noch nicht erloschen sei. Angesichts der dargestellten Abläufe Ende 2010 und Anfangs 2011 musste den Rekursgegnern 1 aber bewusst sein, dass die Rekurrenten die Gültigkeit der Baubewilligung vom 12. Januar 2009 bestreiten und deren Erlöschen geltend machen. Damit können sie nicht als gutgläubig gelten, sondern sie bauten schon im Februar/März 2011 auf eigenes Risiko und sie mussten wissen, dass sich die entsprechende Baubewilligung in einem Rechtsmittelverfahren als erloschen herausstellen könnte.

3.3.4 Am Gesagten ändert entgegen der Darstellung der Vorinstanz nichts, dass das AREG dem Bauvorhaben zweimal zugestimmt hat. Die entsprechenden raumplanungsrechtlichen Teilverfügungen datieren vom 22. Dezember 2008 und vom 17. April 2015. Damit stehen sie zum Vornherein in keinem relevanten zeitlichen Zusammenhang zu den im Februar/März 2011 begonnenen Bauarbeiten. Zudem ändert das



Vorhandensein einer zustimmenden raumplanungsrechtlichen Teilverfügung des AREG nichts am Erlöschen einer kommunalen Baubewilligung zufolge Zeitablaufs. Wer gestützt auf eine erloschene Baubewilligung ein Bauvorhaben umsetzt, tut dies auf eigenes Risiko, und zwar auch hinsichtlich der Fragen, ob eine kantonale Zustimmung erneut erteilt würde und/oder ob eine solche Zustimmung einem Rechtsmittelverfahren standhielte. Trotz der zustimmenden raumplanungsrechtlichen Teilverfügungen in den Jahren 2008 und 2015 durften die Rekursgegner 1 hinsichtlich der Aufstockung und des Umbaus der Werkhalle Vers.-Nr. 003 ab Februar/März 2011 nicht gutgläubig sein. Mangels Gutgläubigkeit müssen die Rekursgegner 1 somit in Kauf nehmen, dass auch vorliegend zum Schutz der Rechtsgleichheit und der baurechtlichen Ordnung dem Interesse an der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands erhöhtes Gewicht beigemessen wird.

3.3.5 Nicht zu folgen ist sodann der Argumentation der Vorinstanz, wonach gemäss heutiger Gesetzgebung eine Baubewilligung erst nach drei Jahren erlösche, was für die Beurteilung der Verhältnismässigkeit zu berücksichtigen sei. Die Gültigkeitsdauer der Baubewilligung von einem Jahr ergab sich für die Baubewilligung vom 12. Januar 2009 aus dem damals geltenden Recht, mithin aus Art. 88 Abs. 1 BauG, was auch im diesbezüglichen Rekursverfahren festgestellt wurde (vgl. BDE Nr. 29/2012 vom 5. Juli 2012 Erw. 2.1). Art. 88 Abs. 1 BauG war bis zum Inkrafttreten des PBG am 1. Oktober 2017 massgebend. Damit ist auszuschliessen, dass die Rekursgegner 1 das Bauvorhaben im Frühjahr 2011 in der irrigen Auffassung umsetzten, die Baubewilligung sei nicht ein Jahr, sondern drei Jahre gültig. Selbst wenn ihnen ein derartiger Rechtsirrtum unterlaufen wäre, änderte dies nichts daran, dass sie bei der Umsetzung des Bauvorhabens ab Februar/März 2011 vom Einwand der Rekurrenten, die Baubewilligung sei zufolge Zeitablaufs erloschen, wussten bzw. wissen mussten.

3.4 Zusammenfassend überwiegen somit die Interessen an der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands hinsichtlich der Aufstockung und des Umbaus der Werkhalle Vers.-Nr. 003 jene an der Beibehaltung des aktuellen, baurechtswidrigen Zustands. Die Rekursgegner 1 können sich nicht mit Erfolg auf den Grundsatz von Treu und Glauben berufen. Die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands erweist sich vielmehr als verhältnismässig und darüber hinaus als einzig geeignete Massnahme zur Behebung des rechtswidrigen Zustands. Sie ist zudem erforderlich und der Wiederherstellungsanspruch ist auch nicht verwirkt. Die Vorinstanz hätte deshalb die Wiederherstellung anordnen müssen. Ihr Beschluss vom 16. März 2020 ist diesbezüglich rechtsfehlerbehaftet. Der Rekurs ist gutzuheissen und die Ziffn. 5 und 7 des vorinstanzlichen Beschlusses sind aufzuheben. Die Sache ist zur Anordnung der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands an die Vorinstanz zurückzuweisen. Für das Wiederherstellungsverfahren sind die Vorschriften des PBG über das Baubewilligungsverfahren sachgemäss anzuwenden (Art. 159 Abs. 3 PBG). Zur konkreten Ausgestaltung der Wiederherstellung wird die



Vorinstanz demnach die Einreichung eines Baugesuchs innert angemessener, nicht zu lang bemessener Frist verlangen müssen. Aus diesem Baugesuch muss die konkrete Ausgestaltung des Rückbaus ersichtlich sein, wobei die Werkhalle Vers.-Nr. 003 nach dem Rückbau im Wesentlichen demjenigen Zustand entsprechen muss, wie er vor dem unbewilligten Bauvorhaben (Aufstockung und Umbau) vorhanden war. Ein solches Baugesuch wird die Vorinstanz ordnungsgemäss und insbesondere unter Einbezug des AREG zu behandeln haben.

3.5 Bloss ergänzend ist festzuhalten, dass die von der Vorinstanz in Ziff. 1 ihres Beschlusses vom 16. März 2020 verfügte Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands betreffend Zeltbaute, Muldenabstellplatz sowie Sichtschutzzaun rechtskräftig geworden ist. Den Vollzug dieser Wiederherstellungsanordnung hat die Vorinstanz ohne Verzug und namentlich unabhängig von der Wiederherstellung betreffend Werkhalle an die Hand zu nehmen.

4.

Die Rekurrenten beantragen, es sei die Nutzung der Werkhalle Vers.-Nr. 003 während der Dauer des Rekursverfahrens bis zur Rechtskraft des Rekursentscheids zu verbieten. Sie verlangen mithin den Erlass eines Nutzungsverbots.

4.1 Die Behörde kann zur Erhaltung des Zustands oder zur Sicherung bedrohter rechtlicher Interessen vorsorgliche Massnahmen treffen (Art. 18 Abs. 1 VRP). Vorsorgliche Massnahmen sind dazu bestimmt, einen tatsächlichen oder rechtlichen Zustand einstweilen unverändert zu erhalten oder bedrohte rechtliche Interessen einstweilen sicherzustellen. Der Hauptzweck des einstweiligen Rechtsschutzes ist seine Sicherungsfunktion im Hinblick auf das Ergebnis des Hauptsachenverfahrens (B. MÄRKLI, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], Praxis-Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Zürich/St.Gallen 2020, Art. 18 N 12; F. GYGI, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Aufl., Bern 1983, S. 246; CAVELTI/VÖGELI, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St.Gallen – dargestellt an den Verfahren vor dem Verwaltungsgericht, St.Gallen 2003, N 1107). Für den Entscheid über vorsorgliche Massnahmen sind die Interessen des Gesuchstellers sowie die der übrigen Beteiligten und der Öffentlichkeit gegeneinander abzuwägen. In diese Abwägung können – mit Zurückhaltung – auch die Aussichten des Ausgangs des Verfahrens einbezogen werden, sofern diese eindeutig sind. Besondere Bedeutung kommt dabei dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu (VerwGE B 2019/160 vom 23. Januar 2020 Erw. 2.1; VerwGE B 2012/171 vom 10. Oktober 2012 Erw. 4.1; MÄRKLI, a.a.O., Art. 18 N 28; CAVELTI/VÖGELI, a.a.O., N 1111). Einstweiliger Rechtsschutz ist in allen Verfahrensarten und in allen Verfahrensstadien und durch alle Instanzen hindurch möglich und gefordert, da jedes Verfahren auch tatsächlich effektiv sein soll. Das VRP konzentriert die Bestimmungen dazu auf der erstmals möglichen Stufe, also für die vorsorglichen Massnahmen auf der Stufe der Verwaltungsbehörden. Es können aber auch die höheren Instanzen



gestützt auf Art. 18 VRP ursprüngliche vorsorgliche Massnahmen erlassen (vgl. MÄRKLI, a.a.O., Art. 18 N 3 und N 14). Nach der Praxis ist es insbesondere zulässig, ein Verbot der Nutzung einer formell nicht bewilligten Baute als vorsorgliche Massnahme anzuordnen (vgl. GVP 2009 Nr. 66, bestätigt vom Bundesgericht im Entscheid 1C_123/2009 vom 17. Juli 2009). Entsprechend sieht auch Art. 159 Abs. 1 Bst. b PBG vor, dass ein Benützungsverbot verfügt wird, wenn durch die Errichtung von Bauten und Anlagen ohne Bewilligung oder auf andere Weise ein unrechtmässiger Zustand geschaffen wird.

4.2 An der Einhaltung und Durchsetzung der Rechtsordnung besteht grundsätzlich ein gewichtiges öffentliches Interesse (vgl. Urteil des Bundesgerichtes 1P.708/2006 und 1P.710/2006 vom 13. April 2007 Erw. 5.4 und 5.5.1; VerwGE B 2006/42, B 2006/43, B 2006/44 vom 14. September 2006 Erw. 3.c). Eigenmächtiges Vorgehen und das Schaffen von baurechtswidrigen Zuständen stellen eine Störung der öffentlichen Ordnung dar, die möglichst frühzeitig unterbunden werden soll; ein erhebliches öffentliches Interesse besteht zudem in Bezug auf die grundsätzliche Gleichbehandlung aller Bürger sowie auf die Glaubwürdigkeit der Verwaltung (M. RUOSS FIERZ, Massnahmen gegen illegales Bauen, Zürich 1999, S. 100). Ein vorsorgliches Nutzungsverbot im Besonderen bezweckt die möglichst frühzeitige Unterbindung von formell widerrechtlichen Nutzungen und soll verhindern, dass der sich eigenmächtig über Vorschriften hinwegsetzende Bauherr aus seinem widerrechtlichen Vorgehen Vorteile zieht und besser gestellt wird, als der sich korrekt Verhaltende (RUOSS FIERZ, a.a.O., S. 94). Bei Feststellung der formellen Baurechtswidrigkeit ist der Erlass eines Nutzungsverbots daher grundsätzlich geboten und erforderlich; ein solches rechtfertigt sich umso mehr, wenn feststeht oder zu vermuten ist, dass zusätzlich eine materielle Rechtswidrigkeit vorliegt (RUOSS FIERZ, a.a.O., S. 99).

4.3 Vorliegend steht fest, dass die Werkhalle Vers.-Nr. 003 in ihrem heutigen Bestand nicht bewilligungsfähig ist; die entsprechende Verweigerung der Baubewilligung im streitgegenständlichen Beschluss wurde von den Rekursgegnern nicht angefochten, sondern der Beschluss wurde diesbezüglich rechtskräftig. Die Werkhalle Vers.-Nr. 003 ist somit wie gezeigt in ihrem heutigen Ausmass sowohl formell als auch materiell rechtswidrig. Entsprechend sprechen die erwähnten gewichtigen öffentlichen Interessen (vgl. oben, Erw. 4.2) für den Erlass eines Nutzungsverbots. Einem Nutzungsverbot entgegenstehende Interessen von gleichem oder höherem Gewicht sind nicht dargelegt und nicht vorhanden. Die Besonderheit liegt in vorliegender Konstellation einzig darin, dass das Baugesuch vom 24. Oktober 2014 nicht den kompletten Neubau der Werkhalle zum Gegenstand hat, sondern "nur" deren (bereits erfolgte) Aufstockung samt Umbau. Ebenfalls nicht Gegenstand des Baugesuchs ist die Umnutzung der vorbestehenden und in der Landwirtschaftszone liegenden Werkhalle von landwirtschaftlichen zu baugewerblichen Zwecken. Vielmehr wurde die baugewerbliche Nutzung der Werkhalle bereits bewilligt (vgl. BDE Nr. 29/2012 vom 5. Juli 2012 Erw. 2.5 ["Beizufügen bleibt,



dass die Nutzung der Halle zu gewerblichen Zwecken grundsätzlich als bewilligt zu gelten hat"], bestätigt in VerwGE B 2012/162 vom 19. August 2014 Erw. 4.3, wonach der Hinweis richtig sei, dass die Nutzung der Halle zu gewerblichen Zwecken seit dem Jahr 2007 grundsätzlich als bewilligt zu gelten habe; die raumplanungsrechtliche Teilverfügung des AREG vom 24. Mai 2007 sei diesbezüglich in Rechtskraft erwachsen; vgl. schliesslich raumplanungsrechtliche Teilverfügung des AREG vom 24. Mai 2007). Auch nach Umsetzung des – von der Vorinstanz noch anzuordnenden – Rückbaus auf das zulässige Mass wird somit die baugewerbliche Nutzung der Werkhalle wieder bzw. weiter zulässig sein. Diese Umstände führen insgesamt dazu, dass eine Beschränkung des Nutzungsverbots auf diejenigen Teile der Werkhalle gerechtfertigt ist, welche im Rahmen der Aufstockung bzw. des Umbaus tatsächlich eine bauliche Änderung erfahren haben. Unberührt von den baulichen Vorkehrungen im Jahr 2011 blieben nämlich die im Norden gelegenen Räumlichkeiten im Erdgeschoss der Werkhalle ("BUERO", "ELEKTORRAUM", "WC"):

[...]

Übersicht Nordbereich Werkhalle (EG)

(Quelle: Plan Nr. 3-03, "Gebäude 003, Halle Erdgeschoss",
letztmals revidiert am 24.10.2014)

Sämtliche übrigen Bereiche der Werkhalle waren vom ohne Baubewilligung umgesetzten Bauvorhaben betroffen und deren Nutzung ist zu untersagen, bis der rechtmässige Zustand wiederhergestellt ist. Der Antrag der Rekurrenten auf Erlass einer vorsorglichen Massnahme ist somit im Wesentlichen gutzuheissen. Die Politische Gemeinde U.____ hat die Einhaltung des Nutzungsverbots zu überwachen.

4.4 Nach Art. 106 Abs. 1 VRP kann die Behörde die für den Fall des Ungehorsams gesetzlich vorgesehene Strafe androhen. Enthält der Erlass keine Strafbestimmung, so kann die in Art. 292 des Schweizerischen Strafgesetzbuchs (SR 311; abgekürzt StGB) vorgesehene Strafe angedroht werden (Art. 106 Abs. 2 VRP). Allerdings kommt Art. 292 StGB nur subsidiär dort zur Anwendung, wo keine andere Bestimmung des (Neben-)Strafrechts oder des kantonalen Strafrechts den entsprechenden Ungehorsam als solchen mit Strafe bedroht (BSK StGB-RIEDEL/BOHNER, 3. Aufl., Basel 2013, Art. 292 N 20). Der im Raum stehende Ungehorsam gegen ein von der Rechtsmittelinstanz verfürgtes Nutzungsverbot wird durch keine andere strafrechtliche Bestimmung mit Strafe bedroht. Die Anwendung von Art. 292 StGB ist demnach zulässig und den Rekursgegnern eine entsprechende Strafe bei Missachtung des Nutzungsverbots anzudrohen.

5.

5.1 Gemäss Art. 64 in Verbindung mit Art. 51 Abs. 1 VRP hat die Beschwerde grundsätzlich aufschiebende Wirkung. Während nach der früheren Fassung von Art. 51 Abs. 1 VRP für den Entzug der aufschiebenden Wirkung Gefahr im Verzug erforderlich war, was nach der Praxis eine unmittelbare und schwere Gefährdung wichtiger öffentlicher



Interessen, die sich mit erheblicher Überzeugungskraft zeigt, voraussetzte (GVP 1997 Nr. 74), genügt nach geltendem Recht ein wichtiger Grund. Als wichtiger Grund gilt insbesondere ein öffentliches Interesse, das den sofortigen Vollzug einer Verfügung erfordert. Der Entscheid über die aufschiebende Wirkung erfordert im Rahmen der Verhältnismässigkeitsprüfung eine Interessenabwägung (Botschaft der Regierung vom 28. Februar 2006 zum V. Nachtrag zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, ABI 2006, 837; vgl. auch BDE Nr. 5/2020 vom 17. Januar 2020 Erw. 3, BDE Nr. 75/2020 vom 14. August 2020 Erw. 6.1 und BDE Nr. 75/2020 vom 14. August 2020 Erw. 6).

5.2 An der Einhaltung und Durchsetzung der Rechtsordnung besteht wie dargelegt ein gewichtiges öffentliches Interesse. Bei einem Weiterzug dieses Entscheids würden ausserdem weitere Monate vergehen, bis eine rechtskräftige Beurteilung des Nutzungsverbots vorliegt. Weiter steht die materielle und formelle Rechtswidrigkeit der Werkhalle Vers.-Nr. 003 in ihrem heutigen Bestand fest und die Rekursgegner konnten nun schon jahrelang und zu Unrecht von diesem Zustand profitieren. Hinsichtlich der Werkhalle wird zudem der rechtmässige Zustand wiederherzustellen sein. Insgesamt ist es im Interesse der Einhaltung des korrekten Verfahrensablaufs, der Rechtssicherheit und der Gleichbehandlung aller Baugesuchsteller gerechtfertigt, einer allfälligen, gegen das Nutzungsverbot gerichteten Beschwerde die aufschiebende Wirkung zu entziehen. Die diesbezüglichen privaten Interessen der Rekursgegner vermögen daran nichts zu ändern und verdienen keinen Schutz (vgl. ergänzend zur Interessenabwägung auch oben, Erw. 4.3).

6.

Zusammenfassend ergibt sich, dass die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands (auch) mit Blick auf die Werkhalle Vers.-Nr. 003 verhältnismässig ist und von der Vorinstanz anzuordnen gewesen wäre. Der Rekurs erweist sich als begründet und ist im Sinn der Erwägungen gutzuheissen. Ziff. 5 und Ziff. 7 des vorinstanzlichen Beschlusses vom 16. März 2020 sind aufzuheben und die Sache ist an die Vorinstanz zurückzuweisen. Ferner ist auch der Erlass einer vorsorglichen Massnahme (Nutzungsverbot) angezeigt und anzuordnen. Das Nutzungsverbot gilt für den grösseren Teil der Werkhalle und solange, bis die Werkhalle wieder auf das zulässige Mass zurückgebaut ist.

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 wird in Anwendung von Nr. 20.13.01 des Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung (sGS 821.5) und unter Berücksichtigung der angeordneten vorsorglichen Massnahme (Nutzungsverbot) auf Fr. 3'000.– festgelegt. Den baurechtswidrigen Zustand haben die Rekursgegner 1 zu verantworten, weshalb sie als unterliegend zu betrachten sind. Ihnen sind die amtlichen Kosten unter solidarischer Haftung zu überbinden.



7.2 Der von den Rekurrenten am 21. April 2020 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– ist zurückzuerstatten.

8.

Die Rekurrenten 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 Rekurrenten obsiegen mit ihren Anträgen grossmehrheitlich. 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). Weil keine Kostennote vorliegt, ist die ausseramtliche Entschädigung in Anwendung von Art. 6 in Verbindung mit Art. 22 der Honorarordnung (sGS 963.75) ermessensweise auf Fr. 2'750.– festzulegen. Da kein begründeter Antrag um Zuspreehung der Mehrwertsteuer gestellt wurde, wird diese aufgrund des per 1. Januar 2019 geänderten Art. 29 HonO nicht zum Honorar hinzugerechnet. Die ausseramtliche Entschädigung ist von den Rekursgegnern 1 zu bezahlen. Letztere haften solidarisch.

Entscheid

1.

a) Der Rekurs von A.____ und B.____, M.____, wird im Sinn der Erwägungen gutgeheissen.

b) Ziff. 5 und Ziff. 7 des Beschlusses des Gemeinderates U.____ vom 16. März 2020 werden aufgehoben.

c) Die Sache wird im Sinn der Erwägungen zur Durchführung des Wiederherstellungsverfahrens und zur Anordnung der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands bezüglich der Werkhalle Vers.-Nr. 003 auf Grundstück Nr. 001, U.____, an den Gemeinderat U.____ zurückgewiesen.

2.

a) Der Antrag von A.____ und B.____ auf Erlass einer vorsorglichen Massnahme wird im Sinn der Erwägungen teilweise gutgeheissen. Die Nutzung der Werkhalle Vers.-Nr. 003 auf Grundstück Nr. 001, U.____,



wird bis zur diesbezüglichen Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands untersagt. Ausgenommen von diesem Nutzungsverbot sind einzig die im Norden gelegenen Räumlichkeiten im Erdgeschoss der Werkhalle ("BUERO", "ELEKTORRAUM", "WC").

b) Für den Fall der Nichtbefolgung dieses Nutzungsverbots wird die Bestrafung nach Art. 292 StGB angedroht. Art. 292 StGB lautet:

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

c) Die Politische Gemeinde U.____ überwacht die Einhaltung des Nutzungsverbots. C.____, V.____, D.____, W.____, und E.____, M.____, werden verpflichtet, einer Gemeindevertretung jederzeit Zutritt zur Werkhalle Vers.-Nr. 003 zu gewähren.

3.

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

4.

a) C.____ und D.____ bezahlen unter solidarischer Haftung eine Entscheidungsbüher von insgesamt Fr. 3'000.-.

b) Der am 21. April 2020 von A.____ und B.____ geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.- wird zurückerstattet.

5.

Das Begehren von A.____ und B.____ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird gutgeheissen. C.____ und D.____ entschädigen A.____ und B.____ ausseramtlich mit insgesamt Fr. 2'750.-. C.____ und D.____ haften solidarisch.

Die Vorsteherin

Susanne Hartmann
Regierungsrätin