



<b>Fall-Nr.:</b>	21-9885
<b>Stelle:</b>	Generalsekretariat Bau- und Umweltdepartement
<b>Instanz:</b>	Bau- und Umweltdepartement
<b>Publikationsdatum:</b>	08.09.2022
<b>Entscheiddatum:</b>	21.06.2022

## **BUDE 2022 Nr. 059**

**Die Vollstreckbarkeit von Verfügungen und Entscheiden setzt voraus, dass sich die verwaltungsrechtlichen Pflichten mit genügender inhaltlicher Klarheit aus der Sachverfügung respektive dem Sachentscheid ergeben (Erw. 4.1). Die hier angefochtene Vollstreckungsverfügung (Anordnung der Ersatzvornahme) basiert auf einer inhaltlich genügend bestimmten Sachverfügung, was bereits im vorangegangenen Rekursverfahren betreffend die Sachverfügung festgestellt worden war (Erw. 4.2 ff.). Es erfolgte mit der Anordnung der Ersatzvornahme keine unzulässige Konkretisierung der Sachverfügung (Erw. 5.1). Sodann ist eine vorgängige Anhörung der Adressaten zu den Modalitäten der Vollstreckung entbehrlich (Erw. 5.2.1). Offerten von Unternehmen, die für die Ersatzvornahme in Frage kommen, gehören jedenfalls in vorliegender Konstellation zu den Modalitäten der Vollstreckung, weshalb eine diesbezügliche vorgängige Anhörung entbehrlich war und insbesondere keine Verletzung des rechtlichen Gehörs vorliegt (Erw. 5.2.2). // (Gegen diesen Entscheid wurde Beschwerde beim Verwaltungsgericht erhoben.)**

BUDE 2022 Nr. 59 finden Sie im angehängten PDF-Dokument.



21-9885

## Entscheid Nr. 59/2022 vom 21. Juni 2022

---

Rekurrenten

**A.\_\_\_\_ und B.\_\_\_\_**

vertreten durch Dr.iur. Bettina Deillon, Rechtsanwältin,  
Teufener Strasse 11, 9001 St.Gallen

gegen

---

Vorinstanz

**Gemeinderat X.\_\_\_\_** (Entscheid vom 25. Oktober 2021)

---

Betreff

Anordnung der Ersatzvornahme



## Sachverhalt

### A.

A.\_\_\_\_ und B.\_\_\_\_, X.\_\_\_\_, sind Eigentümer des Grundstücks Nr. 001, Grundbuch X.\_\_\_\_. Das Grundstück liegt gemäss geltendem Zonenplan der Gemeinde X.\_\_\_\_ vom 11. August 1992 zum einen Teil in der zweigeschossigen Wohnzone für Ein- und Zweifamilienhäuser und zum anderen Teil in der Landwirtschaftszone. Das Grundstück ist namentlich mit dem Gebäude Vers.-Nr. 002 (Wohnhaus; innerhalb Bauzone) überbaut.

[...]

Übersicht Grundstück Nr. 001  
(Quelle: Geoportal SG)

### B.

a) Nördlich des Wohnhauses Vers.-Nr. 002 wurden Terrainveränderungen vorgenommen und verschiedene Anlagen erstellt, was zu einer neuen bzw. anderen Nutzung der betroffenen Flächen führte. Es zeigte sich im Jahr 2019 ungefähr folgendes Bild:

[...]

Übersicht Grundstück  
(Quelle: Geoportal SG, Orthofoto 2019)

b) Nachdem diese Änderungen festgestellt worden waren, wurde im Jahr 2015 ein nachträgliches Bewilligungsverfahren eingeleitet. Mit Teilverfügung vom 3. September 2015 verweigerte das Amt für Raumentwicklung und Geoinformation (im Folgenden: AREG) dem Bauvorhaben, soweit es in der Landwirtschaftszone lag, die nachträgliche Bewilligung. In der Folge fasste die Baukommission X.\_\_\_\_ am 14. September 2015 folgenden Beschluss:

1. Das Baugesuch für eine Hangsicherung/Terrainveränderung auf der Parzelle Nr. 001 G.\_\_\_\_str. 003/X.\_\_\_\_ wird auf Grund der Stellungnahme des AREG abgewiesen und eine entsprechende Bewilligung verweigert.
2. Derjenige Teil der Parzelle Nr. 001, welcher innerhalb der Landwirtschaftszone liegt, ist wieder natürlich zu gestalten und an das umliegende Terrain anzupassen. Daraus folgt dass der ursprüngliche Zustand wieder hergestellt werden muss.
3. Für den Fall, dass die Wiederherstellung des rechtmässigen, ursprünglichen Zustandes nicht innert der angesetzten Frist erfolgt, wird die Ersatzvornahme auf Kosten der Gesuchsteller angedroht.
4. Für die Wiederherstellung des rechtmässigen, ursprünglichen Zustandes wird eine Frist bis Ende Mai 2016 gesetzt.



5. Für denjenigen Teil der Parzelle Nr. 001, welcher innerhalb der Wohnzone WE gemäss dem rechtskräftigen Zonenplan der Gemeinde X.\_\_\_\_ liegt, ist parallel zur Wiederherstellung in der Landwirtschaftszone ein neues Baugesuch einzureichen, welches auf die Rückbauarbeiten abgestimmt ist und darauf Rücksicht nimmt.

6.–8. [Gebühr, Rechtsmittel, Eröffnungsmodalitäten]

**c)** Am 19. Oktober 2015 erhoben A.\_\_\_\_ und B.\_\_\_\_, vertreten durch Dr.iur. Bettina Deillon, Rechtsanwältin, St.Gallen, Rekurs (Verfahren Nr. 15-7662) beim Baudepartement (seit 1. Oktober 2021: Bau- und Umweltdepartement). Sie beantragten – nach einschränkender Antragstellung im Verlauf des Rekursverfahrens – im Wesentlichen, es seien die Ziffern 2 bis 5 des Entscheids der Baukommission aufzuheben und die Angelegenheit sei zur Feststellung des massgebenden Sachverhalts und neuer Entscheidung in der Sache an die Vorinstanz zurückzuweisen.

**d)** Mit Entscheid Nr. 32/2017 vom 21. September 2017 wies das Baudepartement den Rekurs von A.\_\_\_\_ und B.\_\_\_\_ ab, soweit darauf eingetreten und der Rekurs nicht zufolge Rückzugs abgeschrieben wurde. Das Baudepartement setzte den Rekurrenten für die Wiederherstellung eine neue Frist an (sechs Monate ab Rechtskraft des Entscheids).

**e)** Gegen diesen Entscheid erhoben A.\_\_\_\_ und B.\_\_\_\_ Beschwerde beim Verwaltungsgericht. Das Beschwerdeverfahren wurde in der Folge bis Ende November 2020 sistiert. Anschliessend zogen A.\_\_\_\_ und B.\_\_\_\_ das Rechtsmittel zurück, weshalb das Verwaltungsgericht die Beschwerde mit Entscheid B 2017/198 vom 5. Januar 2021 abschrieb.

**f)** Mit Beschluss vom 25. Oktober 2021 traf der Gemeinderat X.\_\_\_\_ folgenden Beschluss:

1. A.\_\_\_\_ und B.\_\_\_\_ wird eine letzte Frist von 14 Tagen ab Rechtskraft des vorliegenden Beschlusses zur Vornahme der im Protokoll Nr. 156 der Baukommission vom 14. September 2015 festgelegten Wiederherstellungsmassnahmen angesetzt.
2. Nach unbenutztem Ablauf der Frist wird die C.\_\_\_\_ AG ersatzvornahmeweise mit der Wiederherstellung beauftragt. Die Kosten dafür werden A.\_\_\_\_ und B.\_\_\_\_ in Rechnung gestellt.
3. A.\_\_\_\_ und B.\_\_\_\_ werden verpflichtet, die ersatzvornahmeweise Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands durch die C.\_\_\_\_ AG zu dulden und den erforderlichen Zutritt zur Liegenschaft zu gewährleisten.



4. Die Entscheidgebühr für den vorliegenden Beschluss von CHF 150.00 wird A.\_\_\_\_ und B.\_\_\_\_ auferlegt.

**C.**

Gegen diesen Beschluss erhoben A.\_\_\_\_ und B.\_\_\_\_ durch ihre Rechtsvertreterin mit Schreiben vom 29. Oktober 2021 Rekurs beim Bau- und Umweltdepartement. Mit Rekursergänzung vom 26. November 2021 werden folgende Anträge gestellt:

1. Der Beschluss des Gemeinderates vom 25. Oktober 2021 betreffend Vollstreckung und Ersatzvornahme sei aufzuheben.
2. Es sei festzustellen, dass die mit Verfügung vom 14. September 2015 angeordnete Wiederherstellung ordnungsgemäss und rechtsgenügend erfolgt sei.
3. Unter Kosten- und Entschädigungsfolge (zzgl. MwSt.).

Zur Begründung wird geltend gemacht, die Rekurrenten hätten den in der Landwirtschaftszone gelegenen Spielplatz sowie die auf der Westseite von Grundstück Nr. 001 neu erstellte Bollensteinmauer rückgebaut. Die Vorinstanz sei davon ausgegangen, dass der ursprüngliche Zustand noch nicht wiederhergestellt und der Rückbau nicht gemäss rechtskräftigem BDE Nr. 32/2017 vom 21. September 2017 umgesetzt worden sei. Die Vorinstanz habe den angefochtenen Entscheid daher auf einen unrichtig festgestellten Sachverhalt abgestützt. Weiter machen die Rekurrenten eine Verletzung des rechtlichen Gehörs und des Rechts auf ein faires Verfahren geltend, ferner die fehlende Vollstreckbarkeit der angefochtenen Verfügung. Zudem gehen sie von einer unzulässigen Konkretisierung der massgebenden Sachverfügung im Vollstreckungsverfahren aus und sie rügen, es würden ihnen ersatzvornahmeweise Pflichten auferlegt, die erheblich über die zu Grunde liegende Sachverfügung hinausgingen und durch diese nicht gedeckt seien.

**D.**

**a)** Das Bau- und Umweltdepartement führte am 4. März 2022 in Anwesenheit der Verfahrensbeteiligten einen Augenschein durch.

**b)** Mit Eingabe vom 25. März 2022 lassen sich die Rekurrenten zum Augenscheinprotokoll vernehmen, wohingegen die Vorinstanz auf eine Stellungnahme verzichtet.

**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 Bau- und Umweltdepartementes ergibt sich aus Art. 43<sup>bis</sup> des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1; abgekürzt VRP).

**1.2** Die Frist- und Formerfordernisse von Art. 47 Abs. 2 und Art. 48 VRP sind erfüllt. Die Rekursberechtigung ist gegeben (Art. 45 VRP). Auf den Rekurs ist einzutreten.

### 2.

Am 1. Oktober 2017 ist das Planungs- und Baugesetz (sGS 731.1; abgekürzt PBG) in Kraft getreten und das Baugesetz vom 6. Juni 1972 (nGS 8, 134; abgekürzt BauG) aufgehoben worden (Art. 172 Bst. a PBG). Der erstinstanzliche Entscheid erging am 25. Oktober 2021. Mithin sind vorliegend grundsätzlich die Bestimmungen des PBG anwendbar, sofern sie gemäss Anhang zum Kreisschreiben „Übergangsrechtliche Bestimmungen im PBG“ vom 8. März 2017 (Bau- und Umweltdepartement 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 machen geltend, der angefochtene Vollstreckungsentscheid basiere auf einem falschen bzw. falsch ermittelten Sachverhalt. In der angefochtenen Verfügung werde ausgeführt, am Augenschein vom 3. September 2021 sei festgestellt worden, dass die gestaltete Umgebung (Sitzplatz, Gartenplatten, Fussballfläche, Terrassierung, Bollensteinmauer) nach wie vor bestehe. Es seien jedoch lange vor dem Augenscheintermin Rückbauarbeiten ausgeführt und abgeschlossen worden und diese Rückbaumassnahmen hätten vor Ort ohne weiteres festgestellt werden können und müssen. Namentlich machen die Rekurrenten geltend, es seien sämtliche fest installierten Spielgeräte sowie Kies und Gartenplatten entfernt worden. Auch sei die ca. mittig im Grundstück verlaufende Mauer entfernt und durch eine bepflanzte Böschung ersetzt worden. Die Bollensteinmauer entlang der westlichen Grundstücksgrenze sei nicht nur rückgebaut, sondern in diesem Bereich durch eine artenreiche extensive Wildblumenwiese ersetzt worden. Auch sei der gesamte in der Landwirtschaftszone gelegene Grundstücksteil mit Solitäräumen und Kräutertauden bepflanzt und naturnah sowie ökologisch wertvoll gestaltet worden. Das "Augenscheinprotokoll" vom 3. September 2021 halte lediglich fest, dass der ursprüngliche Zustand noch nicht wiederhergestellt worden sei und der Rückbau nicht gemäss rechtskräftigem BDE Nr. 32/2017 vom 21. September 2017 umgesetzt sei. Ansonsten enthalte es keine tatsächliche Feststellung über den Zustand des in der Landwirtschaftszone gelegenen Teils von Grundstück Nr. 001. Die Sachverhaltsschilderung sei tatsachenwidrig und falsch. Die genannten Gestaltungselemente seien rückgebaut bzw. entfernt worden. Die



Vorinstanz habe den angefochtenen Entscheid auf einen unrichtig festgestellten Sachverhalt abgestützt und damit Art. 12 Abs. 1 VRP verletzt. Im gleichen Zusammenhang beanstanden die Rekurrenten zudem, dass die Vorinstanz ihr rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 1 der Bundesverfassung [SR 101; abgekürzt BV]) und ihr Recht auf ein faires Verfahren (Art. 29 Abs. 2 BV) verletzt habe. Das "Augenscheinprotokoll" vom 3. September 2021 sei nicht unterzeichnet und sei den Rekurrenten vor der Ausfällung des angefochtenen Entscheids nicht zur Kenntnis- und Stellungnahme zugestellt worden. Andernfalls hätten sie (die Rekurrenten) ihre Einwände bereits im vorinstanzlichen Verfahren erheben können. Im Übrigen sei die mit der Vollstreckung betraute Behörde verpflichtet, Tatsachen, die sich seit Rechtskraft der Sachverfügung ergeben hätten, auch zu berücksichtigen. In der Aktennotiz über die Begehung vom 3. September 2021 seien bereits erfolgte Rückbaumassnahmen und der jetzige rückgebaute Zustand von Grundstück Nr. 001 nicht erwähnt bzw. verschwiegen. Gegenüber den Gemeinderatsmitgliedern, die nicht am Augenschein teilgenommen hätten, sei aktiv der unzutreffende Eindruck erweckt worden, die Rekurrenten hätten sich dem angeordneten Rückbau widersetzt.

**3.1** Gemäss Art. 29 Abs. 1 BV hat jede Person in Verfahren vor Gerichts- und Verwaltungsinstanzen Anspruch auf gleiche und gerechte Behandlung sowie auf Beurteilung innert angemessener Frist. Sodann garantiert der Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV) den Verfahrensbeteiligten ein persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht. Sie haben insbesondere Anspruch auf Äusserung zur Sache vor Fällung des Entscheids, auf Abnahme ihrer erheblichen, rechtzeitig und formrichtig angebotenen Beweise und auf Mitwirkung an der Erhebung von Beweisen oder zumindest auf Stellungnahme zum Beweisergebnis (Urteil des Bundesgerichtes 1C\_488/2021 vom 9. Februar 2022 Erw. 2.4 mit Hinweisen).

**3.2** Nach Art. 12 Abs. 1 VRP ermittelt die Behörde oder das von ihr beauftragte Verwaltungsorgan den Sachverhalt und erhebt die Beweise von Amtes wegen, unter anderem durch Augenschein. Der Augenschein ist die unmittelbare sinnliche Wahrnehmung von Tatsachen durch die entscheidende Instanz. Er dient der unmittelbaren Wahrnehmung von (in der Regel streitigen) Tatsachen und/oder dem besseren Verständnis des Sachverhalts. Ob ein Augenschein durchzuführen ist, liegt im pflichtgemässen Ermessen der urteilenden Instanz (vgl. CAVELTI/VÖGELI, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St.Gallen – dargestellt an den Verfahren vor dem Verwaltungsgericht, 2. Aufl., St.Gallen 2003, N 966; B. MÄRKLI, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], Praxiskommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Zürich/St.Gallen 2020, Art. 12-13 N 50 ff.; vgl. zudem statt vieler BDE Nr. 44/2021 vom 23. Juni 2021 Erw. 1.3.1 mit Hinweisen). Beim Augenschein haben die Verfahrensbeteiligten als Ausfluss des rechtlichen Gehörs verschiedene Mitwirkungsrechte. So muss der Augenschein grundsätzlich in ihrem Beisein stattfinden. Ausserdem verlangt das rechtliche Gehör, dass über den Augenschein ein Protokoll geführt



wird, zu dem die Verfahrensbeteiligten Stellung nehmen können (B. MÄRKLI, a.a.O., Art. 12-13 N 52 f.).

**3.3** Zur Beurteilung, ob die Rechte der Rekurrenten und namentlich deren rechtliches Gehör gewahrt wurden, ist auf das vorinstanzliche Verfahren zurückzukommen.

**3.3.1** Das Baudepartement wies wie erwähnt mit Entscheid Nr. 32/2017 vom 21. September 2017 einen Rekurs der Rekurrenten gegen die nachträgliche Bauverweigerung und die Anordnung der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands ab, soweit einzutreten war. Das Baudepartement setzte den Rekurrenten für die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands eine neue Frist an. Das daran anschliessende Beschwerdeverfahren wurde zufolge Rückzugs der Beschwerde am 5. Januar 2021 abgeschrieben. Kurz darauf – nämlich am 18. Januar 2021 – befasste sich die Vorinstanz mit der Angelegenheit. Sie beschloss Kenntnisnahme vom rechtskräftigen Entscheid und erwog diesbezüglich, es herrsche nun Klarheit für beide Seiten; dies schaffe die Voraussetzung, dass die fragliche Thematik in diesem Jahr (2021) abgeschlossen werden könne. Die Gemeindebehörden gingen – so die Vorinstanz weiter – davon aus, dass der Rückbau nun umgehend an die Hand genommen werde und bis am 5. Juli 2021 abgeschlossen sein werde. Eine Ersatzvornahme gelte es nach Möglichkeit zu verhindern. Im Übrigen verwies die Vorinstanz ausdrücklich auf den vorangegangenen Rekursentscheid (Erw. 7.2), wonach "sämtliche baulichen Massnahmen auf dem rekurrentischen Grundstück zu beseitigen sind, die sich in der Landwirtschaftszone befinden". Ein entsprechender Protokollauszug wurde auch den Rekurrenten zugestellt.

**3.3.2** Nach Ablauf der Wiederherstellungsfrist (5. Juli 2021; vgl. vorstehend) fand am 3. September 2021 der von den Rekurrenten thematisierte Augenschein statt. Daran nahm neben Vertretern der Politischen Gemeinde (Präsident Baukommission/Gemeindepräsident und Bausekretärin) insbesondere auch die Rekurrentenschaft teil. In einer diesbezüglichen "Akttenotiz" wurde festgehalten, der ursprüngliche Zustand sei noch nicht wieder hergestellt worden und der Rückbau sei "nicht gemäss rechtskräftigem Entscheid Nr. 32/2017 umgesetzt" worden. Ausserdem wurde in der Akttenotiz das weitere Vorgehen skizziert ("Behandlung des Rückbaus im Gemeinderat [...]"; "Androhung Ersatzvornahme [...] (Vollstreckungsverfügung)"; "Rekursmöglichkeit [...]"; "Durchführung Ersatzvornahme durch Drittunternehmung [...]").

**3.3.3** Mit Schreiben vom 28. September 2021 äusserte sich die Rechtsvertreterin der Rekurrenten zur "Akttenotiz" betreffend den Augenschein vom 3. September 2021. Darin wurde geltend gemacht, es finde sich in der Akttenotiz keine einzige tatsächliche Feststellung über den jetzigen Zustand auf dem betroffenen Teil von Grundstück Nr. 001. Ausserdem wurde namentlich die Schlussfolgerung, wonach der ursprüngliche Zustand noch nicht wiederhergestellt sei, bestritten. Hingegen erklärte sich die Rechtsvertreterin namens ihrer Klientschaft



einverstanden mit dem in der Aktennotiz aufgezeigten weiteren Vorgehen (vgl. dazu vorstehend).

**3.3.4** Am 25. Oktober 2021 traf die Vorinstanz den nun angefochtenen Beschluss, mit welchem den Rekurrenten eine letzte Frist zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands angesetzt und darüber hinaus – für den Fall des unbenutzten Ablaufs der Frist – die ersatzvornahmeweise Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands durch ein (konkret bezeichnetes) Gartenbauunternehmen angeordnet wurde. Auch wurden die Rekurrenten verpflichtet, die ersatzvornahmeweise Wiederherstellung zu dulden und den erforderlichen Zutritt zur Liegenschaft zu gewährleisten.

**3.4** Somit zeigt sich, dass die Rekurrenten am Augenschein vom 3. September 2021 teilnahmen, in der Folge die diesbezügliche Aktennotiz zugestellt erhielten und dazu Stellung nahmen. Eine Verletzung des rechtlichen Gehörs liegt genauso wenig vor wie eine Verletzung des Anspruchs auf ein faires Verfahren. Vielmehr konnten sich die Rekurrenten rechtsgenügend am Verfahren beteiligen und ihren Standpunkt wirksam zur Geltung bringen. Daran ändert nichts, dass die Aktennotiz nicht unterschrieben ist. Sodann trifft es zwar zu, dass in der Aktennotiz im Wesentlichen festgehalten wird, dass der ursprüngliche Zustand noch nicht wiederhergestellt worden sei und der Rückbau nicht gemäss rechtskräftigem BDE Nr. 32/2017 vom 21. September 2014 umgesetzt sei; weitergehende Ausführungen zum tatsächlichen Zustand des Grundstücks Nr. 001 fehlen. Letzteres war jedoch weder nötig noch angezeigt, denn im Rekursverfahren hat sich bestätigt, dass die Wiederherstellung noch nicht erfolgt ist. So wurde amlässlich des Rekursverfahrens durchgeführten Augenscheins vom 4. März 2022 zwar ersichtlich, dass gewisse Elemente der Umgebungsgestaltung rückgebaut, ersetzt und/oder verändert wurden. Namentlich besteht entlang der gesamten westlichen Grundstücksgrenze in der Landwirtschaftszone nicht mehr durchgehend eine Blocksteinmauer, sondern diese wurde auf einer Länge von rund 20 m bzw. ungefähr bis zur nordwestlichen Ecke des Trainingsfeldes durch eine bepflanzte Böschung ersetzt. Weiter wurde in der nordwestlichen Ecke des Grundstücks der Kinderspielplatz (mit Kletterturm o.ä.) durch eine ebene Rasenfläche ersetzt. Südlich daran angrenzend folgt eine Kunstrasenfläche mit Trampolin, anschliessend besteht nach wie vor ein Fussball-/Trainingsplatz (ebenfalls mit Kunstrasen). Im östlichen Teil des Grundstücks wurde (innerhalb der Landwirtschaftszone) die Umgebungsgestaltung um zusätzliche Pflanzen ergänzt, so namentlich mittig sowie entlang der östlichen Mauer (vgl. im Einzelnen Augenscheinprotokoll Ziff. A.3 i.V.m. Fotodokumentation). In den wesentlichen Zügen blieb der in der Landwirtschaftszone gelegene Teil von Grundstück Nr. 001 jedoch unverändert, was sich namentlich auch bei einer Ansicht von Norden zeigt:

[...]

Ansicht Grundstück Nr. 001 von Norden  
(Quelle: Foto Nr. 35 gemäss Fotodokumentation)



Von einer natürlichen Gestaltung, einer Anpassung an das umliegende Terrain und/oder von einer Beseitigung sämtlicher baulicher Massnahmen (vgl. dazu auch unten, Erw. 4.2 f.) kann gesamthaft betrachtet im fraglichen Grundstücksbereich offensichtlich und nicht im Ansatz die Rede sein. Somit können die Rekurrenten aus den ins Feld geführten (angeblichen) Rückbauarbeiten nichts zu ihren Gunsten ableiten; es handelt sich dabei offenkundig nicht um eine (vollständige) Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands. Entsprechend musste die Vorinstanz weder in der Aktennotiz zum Augenschein vom 3. September 2021 noch im angefochtenen Entscheid vertieft auf diese angeblichen Rückbauarbeiten eingehen. Eine Verletzung verfahrens- bzw. verfassungsrechtlicher Ansprüche liegt nicht vor und die Vorinstanz hat den relevanten Sachverhalt – soweit erforderlich – rechtsgenügend festgestellt. Der Rekurs ist diesbezüglich unbegründet.

#### **4.**

Weiter rügen die Rekurrenten, der angefochtenen Verfügung mangle es an ihrer Vollstreckbarkeit. Sie machen zusammengefasst geltend, vollstreckungsfähig sei eine Verfügung nur, wenn sie Verhaltenspflichten zu einem Tun, Dulden oder Unterlassen festsetze, die inhaltlich hinreichend bestimmt seien, um den Pflichtigen im Einzelfall klar, verlässlich und definitiv darüber Aufschluss zu geben, wie sie sich zu verhalten hätten. Ergehe eine Vollstreckungsverfügung gestützt auf eine Sachverfügung, die mangels Präzision nicht vollstreckungsfähig sei, so sei sie wie eine Sachverfügung anfechtbar und müsse aufgehoben werden. Vorliegend sei die massgebende Sachverfügung vom 14. September 2015 mehrdeutig und inhaltlich zu unbestimmt. Weder bezeichne sie irgendwelche zu entfernende Elemente, noch werde der zu erreichende Endzustand anhand von bewilligten Plänen umschrieben. Es fehle zudem an inhaltlich bestimmten Verhaltenspflichten bzw. die Sachverfügung vom 14. September 2015 lege keine Massnahmen fest, welche die Rekurrenten zu erfüllen hätten. Die Sachverfügung vom 14. September 2014 sei infolge fehlender Präzision nicht vollstreckbar und die gestützt darauf ergangene Vollstreckungsverfügung sei deshalb aufzuheben.

**4.1** Verfügungen und Entscheide sind vollstreckbar, wenn sie mit ordentlichen Rechtsmitteln nicht oder nicht mehr angefochten werden können, es sei denn, die erlassende Behörde habe die Vollstreckbarkeit auf einen späteren Zeitpunkt festgesetzt (Art. 101 Abs. 1 VRP). Die Vollstreckbarkeit setzt voraus, dass sich die verwaltungsrechtlichen Pflichten mit genügender inhaltlicher Klarheit aus der Sachverfügung respektive dem Sachentscheid ergeben (M. LOOSER, in: Rizvi/Schindler/Cavelti (Hrsg.), Praxiskommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (VRP), Zürich/St.Gallen 2020, Art. 101 N 3).

**4.2** Die Rekurrenten haben bereits im Rekursverfahren betreffend der nachträglichen Bauverweigerung und der Anordnung der Wieder-



herstellung des rechtmässigen Zustands geltend gemacht, mit der verfügten Anordnung sei nicht genügend klar bestimmt, in welchen Zustand das Terrain zurückzusetzen sei. Dazu hielt das Baudepartement in BDE Nr. 32/2017 vom 21. September 2017 fest (Erw. 7.1):

7.1 Das Dispositiv einer Wiederherstellungsverfügung hat eine ausreichende inhaltliche Bestimmtheit aufzuweisen, damit es auch vollstreckbar ist. Dazu gehört unter anderem die genaue Bezeichnung der Massnahmen, die der Pflichtige zur Herbeiführung des rechtmässigen Zustandes zu treffen hat (Urteil des Bundesgerichtes 1A.301/2000 vom 28. Mai 2001 Erw. 6d mit Hinweisen).

7.2 Diesen Anforderungen genügt das Verfügungsdispositiv der Baukommission X.\_\_\_\_. Es hält fest, dass derjenige Teil des Grundstücks Nr. 001, der innerhalb der Landwirtschaftszone liegt, wieder natürlich zu gestalten und an das umliegende Terrain anzupassen sei. Damit ist offensichtlich, welcher Zustand wieder herzustellen ist und welche Anlage- und Bauteile vom erforderlichen Abbruch betroffen sind. Daraus und aus den eingereichten Baugesuchsunterlagen ergibt sich mit ausreichender Bestimmtheit, dass sämtliche baulichen Massnahmen auf dem rekurrentischen Grundstück zu beseitigen sind, die sich in der Landwirtschaftszone befinden. Eine detaillierte Auflistung der abzubrechenden Bau- und Anlageteile und eine genauere Umschreibung des herzustellenden Zustands waren unter diesen Umständen nicht erforderlich. Im Übrigen stand und steht es den Rekurrenten frei, einen entsprechenden Vorschlag der von ihnen beabsichtigten Rückbaumassnahmen in Form eines Plans einzureichen und von der Baukommission bestätigen zu lassen, sollte bei ihnen tatsächlich Ungewissheit über den Umfang der erforderlichen Rückbauten bestehen. Dies ist im Rahmen von Wiederherstellungsverfügungen nicht ungewöhnlich und vorliegend umso mehr angezeigt, als sich zumindest im Übergangsbereich zwischen der Bau- und Landwirtschaftszone eine detailliertere Ausführungsplanung aufdrängt, was auch die Baukommission erkannte. Gerade deshalb hat sie ja für die errichteten Bauten und Anlagen innerhalb der Bauzone die – allerdings nicht als Verfügung geltende – Nachreichung eines Baugesuchs verlangt, welches auf die Rückbauarbeiten abgestimmt ist und darauf Rücksicht nimmt.

Diese Ausführungen haben weiterhin Gültigkeit. Der in der Landwirtschaftszone gelegene Teil von Grundstück Nr. 001 ist wieder natürlich zu gestalten und an das umliegende Terrain anzupassen; sämtliche baulichen Massnahmen auf dem rekurrentischen Grundstück, die sich in der Landwirtschaftszone befinden, sind zu beseitigen. Darauf wurden die Rekurrenten im Übrigen (nochmals) ausdrücklich im Beschluss der Vorinstanz vom 18. Januar 2021 hingewiesen.

**4.3** Somit erweist sich die der angefochtenen Vollstreckungsverfügung zugrunde liegende Sachverfügung bzw. die sich daraus erge-



benden verwaltungsrechtlichen Pflichten nach wie vor als inhaltlich genügend klar. Die angefochtene Vollstreckungsverfügung ist diesbezüglich nicht zu beanstanden. Aus denselben Gründen ist auch die weitere Rüge der Rekurrenten unbegründet, wonach ihnen ersatzvornahmeweise Pflichten auferlegt würden, die erheblich über die zu Grunde liegende Sachverfügung hinausgingen und durch diese nicht gedeckt seien. Das Gegenteil ist der Fall: Mit der nun angeordneten Ersatzvornahme werden die mit der Sachverfügung (inhaltlich genügend klar) bestimmten Pflichten vollstreckt. Dass die Rekurrenten es trotz entsprechender Möglichkeit unterliessen, für die Rückbauarbeiten und namentlich für die Gestaltung des Grenzbereichs zwischen Bau- und Landwirtschaftszone Pläne bzw. ein Wiederherstellungskonzept auszuarbeiten, ändert daran nichts.

**4.4** Bloss ergänzend ist zu beachten, dass die Rekurrenten die ursprüngliche Sachverfügung vom 14. September 2015 mit Rekurs angefochten hatten. Dieser Rekurs wurde abgewiesen und im Rekursentscheid wurde wie gezeigt ausdrücklich die Frage der genügenden inhaltlichen Bestimmtheit der Sachverfügung abgehandelt. Gleichwohl zogen die Rekurrenten ihre beim Verwaltungsgericht anhängig gemachte Beschwerde zurück, womit die Rechtmässigkeit der Wiederherstellungsverfügung und damit auch ihre genügende inhaltliche Bestimmtheit grundsätzlich feststand. Ob die Rekurrenten sich unter diesen Umständen gleichwohl und namentlich unter dem Gesichtspunkt von Treu und Glauben erneut auf die angeblich fehlende inhaltliche Bestimmtheit berufen können, ist zumindest fraglich, muss aber nicht abschliessend beurteilt werden. Jedenfalls fällt auf, dass die Rekurrenten im Rekursverfahren einerseits die ungenügende Bestimmtheit der Sachverfügung rügen. Gleichzeitig beantragen sie, es sei festzustellen, dass die angeordnete Wiederherstellung ordnungsgemäss und rechtsgenügend erfolgt sei, was aber nach ihrer eigenen Darstellung eine (von ihnen bestrittenen) genügende inhaltliche Bestimmtheit der Sachverfügung voraussetzt.

## **5.**

Die Rekurrenten rügen ausserdem eine unzulässige Konkretisierung im Vollstreckungsverfahren. Sie machen geltend, eine unklare Sachverfügung könne nicht ohne Konkretisierung vollzogen werden. Diese Konkretisierung habe jedoch nicht im Vollstreckungsverfahren zu geschehen, sondern in einem erneuten (Sach-)Entscheidungsverfahren. Vorliegend enthalte das massgebende Dispositiv des angefochtenen Beschlusses erneut keine konkreten Massnahmen oder Handlungsanweisungen, die im Hinblick auf den rechtmässigen Zustand umzusetzen seien. Einzig in den Erwägungen werde ausgeführt, dass bei zwei Gartenbauunternehmungen Offerten für die Wiederherstellungsmassnahmen eingeholt worden seien. Die berücksichtigte Offerte enthalte verschiedene Arbeiten. Auch wenn diese Massnahmen im Hinblick auf eine Vollstreckung erneut zu wenig präzise seien, so lasse sich doch aus der Offerte zumindest einigermaßen erahnen, was gemäss Vorinstanz an Massnahmen umgesetzt werden solle. Die Rekurrenten hätten keine Möglichkeit gehabt, sich zu den Offerten vorgängig zu



äussern; die eingeholten Offerten seien erst zusammen mit der angefochtenen Vollstreckungsverfügung eröffnet werden. Die Vorinstanz habe den Rekurrenten bezüglich der neu festgelegten, ersatzvornahmeweise durchzuführenden Wiederherstellungsmassnahmen den Rechtsmittelweg unzulässigerweise verkürzt und auch damit Art. 29 Abs. 1 BV sowie Art. 29a BV verletzt.

**5.1** Vorliegend hat sich die Sach- bzw. Wiederherstellungsverfügung als inhaltlich genügend klar erwiesen. Entsprechend trifft die Darstellung der Rekurrenten, wonach eine Konkretisierung im Vollstreckungsverfahren erfolgt sei, nicht zu. Vielmehr offerierte das berücksichtigte Gartenbauunternehmen seine Leistungen für die natürliche Gestaltung des in der Landwirtschaftszone gelegenen Grundstückteils und die Anpassung an das umliegende Terrain samt Beseitigung sämtlicher baulicher Massnahmen. Die Rede ist in der Offerte von "Baustelleninstallation & Abbrucharbeiten (Quadermauer, Sitzplatz, Chaussierung, Zaun)", "Verpflanzen von 7 Solitärgehölzen", weiter von "Auffüllungen und Planierarbeiten erstellen" sowie schliesslich von "Ansaat und Anpassungen". Eine Konkretisierung im Vollstreckungsverfahren ist darin nicht enthalten. Der Rekurs erweist sich diesbezüglich als unbegründet.

**5.2** Die Rekurrenten machen sodann mit Blick auf die eingeholten Offerten eine Verletzung des rechtlichen Gehörs geltend.

**5.2.1** Nach Art. 102 VRP sorgt die verfügende Behörde für die Vollstreckung. Ist die Verfügung oder der Entscheid auf Vornahme einer Handlung, auf Duldung oder auf Unterlassung gerichtet, so erfolgt die Zwangsvollstreckung nach Art. 105 Abs. 1 VRP, wenn nötig mit polizeilicher Hilfe, auf dem Weg der Ersatzvornahme durch die Behörde oder einen von ihr beauftragten Dritten oder durch unmittelbaren Zwang auf Kosten des Störers, sofern der Störer den rechtmässigen Zustand nicht innert angemessener Frist beseitigt hat. Die Bestimmungen stellen die generelle Grundlage für sämtliche Zwangsmittel im kantonalen Recht dar, soweit nicht besondere gesetzliche Regelungen bestehen. Art. 159 PBG zählt zwar beispielhaft die Zwangsmittel im Bereich des Planungs- und Baurechts auf, die Voraussetzungen für die Ersatzvornahme folgen jedoch Art. 105 VRP (vgl. M. LOOSER, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], Praxiskommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Zürich/St.Gallen 2020, Art. 105 N 2 und N 6; so auch BUDE Nr. 24/2022 vom 16. März 2022 Erw. 3.9.5). Das Vollstreckungsverfahren beginnt mit der Androhung des Zwangsmittels (allenfalls bereits in der Sachentscheidung) und anschliessend folgt entweder die direkte Umsetzung des angedrohten Zwangsmittels oder die Festsetzung der Vollstreckung in einer gesonderten Vollstreckungsverfügung. Die Verfügung über die Androhung des Zwangsmittels oder gegebenenfalls die Vollstreckungsverfügung muss nicht nur die Art der Vollstreckung, sondern auch den Namen eines allfällig für die Ersatzvornahme beauftragten Dritten sowie den Ort und den Zeitpunkt der Ersatzvornahme beinhalten samt allfälligen Anweisungen an



die Betroffenen. Zusätzlich muss in einer Verfügung auch die Kostenfolge der Vollstreckung geregelt werden. Eine vorgängige Anhörung der Adressaten zu den Modalitäten der Vollstreckung ist entbehrlich, da sich diese umfassend im Erkenntnisverfahren äussern konnten und zudem Rechtsmittelmöglichkeiten gegen die Androhung des Verwaltungszwangs sowie gegen die gesonderte Vollstreckungsverfügung bestehen (M. LOOSER, a.a.O., Art. 105 N 26).

**5.2.2** Soweit die Rekurrenten im Zusammenhang mit der Anordnung der Ersatzvornahme und den eingeholten Offerten eine Verletzung des rechtlichen Gehörs rügen, ist ihnen nach dem Gesagten nicht zu folgen. Die Offerten gehören jedenfalls in vorliegender Konstellation zu den Modalitäten der Vollstreckung, umso mehr, als damit wie gezeigt keine Konkretisierung oder Erweiterung der rekurrentischen Pflichten erfolgte. Auch statuierte die Vorinstanz im angefochtenen Beschluss zu Recht eine Kostentragungspflicht zu Lasten der Rekurrenten, jedoch wird weder mit dem angefochtenen Beschluss noch mit den Offerten diese Kostentragungspflicht in ihrem Umfang definiert (vgl. zur Festsetzung der Kosten in einer Kostenverfügung nach Durchführung der Vollstreckungsmassnahme M. LOOSER, a.a.O., Art. 105 N 27). Eine vorgängige Anhörung zu den Offerten (als Modalitäten der Vollstreckung) war somit wie erwähnt entbehrlich. Hinzu kommt, dass sich die Rekurrenten gemäss den vorliegenden Unterlagen nicht um Einsicht in die Offerten bemühten, obwohl seit dem 3. September 2021 die "Durchführung [der] Ersatzvornahme durch Drittunternehmung auf Anweisung der Gemeinde [...]" im Raum stand (vgl. Aktennotiz vom 3. September 2021). Die Vorinstanz liess den Rekurrenten ausserdem zusammen mit dem angefochtenen Beschluss die eingeholten Offerten zukommen. Auch deshalb liegt keine Verletzung des rechtlichen Gehörs (Art. 29 Abs. 2 BV) vor bzw. wäre eine solche Verletzung spätestens im Rekursverfahren geheilt worden. Ebenso wenig liegt eine Verletzung der Rechtsweggarantie (Art. 29a BV) vor.

## **6.**

Die Rekurrenten rügen ausserdem, entlang der östlichen Grundstücksgrenze habe früher ein Fahrwegrecht bestanden und zu diesem Zweck sei schon damals eine Stützmauer errichtet worden. Diese Stützmauer sei in anderer Konstruktionsart (Bahnschwellen) schon damals in nördliche Richtung verlängert worden. Das Gelände sei somit schon damals terrassiert gewesen, und zwar bis zum Ende des Grundstücks.

**6.1** Mit einem angeblichen Vorbestand setzte sich das Baudepartement schon im vorangegangenen Rekursentscheid ausführlich auseinander (vgl. BDE Nr. 32/2017 vom 21. September 2017 Erw. 6). Das Baudepartement hielt fest, dass die rekurrentischen Ausführungen betreffend Vorbestand (Terrainveränderungen und Mauer) an der Sache vorbeigingen, weil allfällige vorbestandene Bauten und Anlagen im Verfahren der nachträglichen Baubewilligung von Bedeutung gewesen wären. Die nachträgliche Bauverweigerung hätten die Rekurrenten



aber nicht angefochten bzw. sie hätten den dagegen gerichteten Rekurs ausdrücklich zurückgezogen (vgl. Erw. 6.2). Auch wurde ausgeführt, es bestünden keinerlei Hinweise, insbesondere keine kommunale oder kantonale Bewilligung, auf einen bewilligten Vorbestand. Auch treffe nicht zu, dass mit dem Baugesuch im Jahr 1984 entsprechende Umgebungsgestaltungen bewilligt worden seien, sondern es seien keinerlei bauliche Massnahmen im Bereich ausserhalb der Bauzone Gegenstand des Baugesuchs gewesen (Erw. 6.5).

**6.2** Diese Erkenntnisse aus dem vorangegangenen Rekursverfahren vermögen die Rekurrenten nicht zu widerlegen. Insbesondere bleibt es dabei, dass (auch) im Vollstreckungsverfahren ein angeblicher Vorbestand keine entscheidungswesentliche Rolle mehr spielt, nachdem die Verweigerung der Baubewilligung sowie die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands rechtskräftig beurteilt sind. Die beantragte Edition der Bauakten für das Wohnhaus Vers.-Nr. 002 könnte daran nichts ändern, weshalb der Beweisanspruch in antizipierter Beweiswürdigung abzuweisen ist. Der Rekurs ist diesbezüglich unbegründet.

## **7.**

Die Rekurrenten wenden weiter ein, es handle sich um ein Versehen, dass der fragliche Grundstücksteil zur Landwirtschaftszone gehöre. Ursprünglich sei eine Umfahrungsstrasse geplant gewesen, anschliessend sei mit der Einzonung zugewartet und diese schliesslich vergessen worden. Für die Realisierung der Umfahrungsstrasse hätten die Rekurrenten bereits eine zu edierende Abtretungserklärung unterzeichnet.

Das angebliche Versehen betreffend Nichteinzonung kann offensichtlich nicht zu einem heute noch bestehenden Anspruch auf Einzonung des fraglichen Grundstücksteils oder zur Unrechtmässigkeit der angefochtenen Ersatzvornahmeanordnung führen. Dies umso weniger, als gemäss unbestritten gebliebenen Angaben des Gemeindepräsidenten am Augenschein die Strasse nur im Richtplan vorgesehen war und im Ergebnis nicht erstellt wurde. Es erübrigen sich weitere Abklärungen und insbesondere die beantragte Edition der Abtretungserklärung. Der Rekurs erweist sich diesbezüglich als unbegründet.

## **8.**

Zusammenfassend ergibt sich, dass im Rahmen der Anordnung der Ersatzvornahme keine Rechte der Rekurrenten, insbesondere nicht ihr Anspruch auf rechtliches Gehör, verletzt wurden. Auch basiert die angefochtene Vollstreckungsverfügung nicht auf einer inhaltlich ungenügenden Sachverfügung, ebenso wenig erfolgte im Vollstreckungsverfahren eine Konkretisierung der zugrunde liegenden Sachverfügung. Auch können die Rekurrenten nichts zu ihren Gunsten ableiten aus angeblich vorbestehenden Terrainveränderungen und Anlagen. Der Rekurs erweist sich insgesamt als unbegründet und ist abzuweisen.



## **9.**

**9.1** Nach Art. 95 Abs. 1 VRP hat in Streitigkeiten jener Beteiligte die Kosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden. Die Entscheidgebür beträgt Fr. 3'500.– (Nr. 20.13.01 des Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung, sGS 821.5). Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend haben die Rekurrenten die amtlichen Kosten unter solidarischer Haftung zu bezahlen (Art. 96<sup>bis</sup> VRP).

**9.2** Der von den Rekurrenten am 8. November 2021 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– ist anzurechnen.

## **10.**

Die Rekurrenten stellen ein Begehren um Ersatz der ausseramtlichen Kosten.

**10.1** 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<sup>bis</sup> VRP). Die Vorschriften der Schweizerischen Zivilprozessordnung (SR 272) finden sachgemäss Anwendung (Art. 98<sup>ter</sup> VRP).

**10.2** Da die Rekurrenten mit ihren Anträgen unterliegen, haben sie von vornherein keinen Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung. Ihr Begehren ist deshalb abzuweisen.

## **Entscheid**

### **1.**

Der Rekurs von A.\_\_\_\_ und B.\_\_\_\_, X.\_\_\_\_, wird abgewiesen.

### **2.**

**a)** A.\_\_\_\_ und B.\_\_\_\_ bezahlen unter solidarischer Haftung eine Entscheidgebür von Fr. 3'500.–.

**b)** Der am 8. November 2021 von A.\_\_\_\_ und B.\_\_\_\_ geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– wird angerechnet.

### **3.**

Das Begehren von A.\_\_\_\_ und B.\_\_\_\_ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird abgewiesen.



Die Vorsteherin

Susanne Hartmann  
Regierungsrätin