



Fall-Nr.:	23-7089
Stelle:	Generalsekretariat Bau- und Umweltdepartement
Instanz:	Bau- und Umweltdepartement
Publikationsdatum:	28.11.2024
Entscheiddatum:	04.09.2024

BUDE 2024 Nr. 073

Baurecht, Art. 134 PBG. Gemäss Art. 134 Abs. 1 PBG werden von der zuständigen Behörde angeordnete Handlungen, wie Begehungen, Fotografieren, Geländeaufnahmen und Vermessungen, Untersuchungen im Rahmen der Inventarisierung und Unterschutzstellung von Schutzobjekten, Verpflockungen, Boden- und Gebäudeuntersuchungen, unter Gewährung des Zutrittsrechts geduldet. Die Duldungspflicht besteht nach Art. 134 PBG von Gesetzes wegen und muss nicht zusätzlich mittels Verfügung angeordnet werden (Erw. 2.1 f.). Die Durchführung eines Augenscheins stellt eine verfahrensleitende Anordnung dar. Gegen verfahrensleitende Anordnungen ist grundsätzlich kein Rechtsmittel gegeben. Sofern prozessleitende Verfügungen jedoch einen nicht wiedergutzumachenden Nachteil bewirken, sind sie als Zwischenverfügung selbständig anfechtbar (Erw. 2.4). Vorliegend ist nicht ersichtlich, inwiefern die angeordnete Begehung einen nicht wiedergutzumachenden Nachteil bewirken könnte (Erw. 2.5). Nichteintreten auf den Rekurs.

BUDE 2024 Nr. 73 finden Sie im angehängten PDF-Dokument.



23-7089

Entscheid Nr. 73/2024 vom 4. September 2024

Rekurrentin

A. ___ AG,
vertreten durch Dr.iur. Walter Locher, Rechtsanwalt,
Museumstrasse 35, 9004 St.Gallen

gegen

Vorinstanz

Bau- und Infrastrukturkommission Z. ___ (Entscheid vom
14. September 2023)

Betreff

Entscheid (Nutzung des Mehrfamilienhauses, Gewährung des
Zutrittsrechts)



Sachverhalt

A.

a) Die A.____ AG, Z.____, ist Eigentümerin von Grundstück Nr. 001, Grundbuch Z.____, an der S.____ 35 in Z.____. Das Grundstück liegt gemäss geltendem Zonenplan der Gemeinde Z.____ vom 28. April 2014 in der Gewerbe-Industrie-Zone (GI-B). Es ist mit dem Gebäude Vers.-Nr. 002 überbaut.

[...]

(Ausschnitt Zonenplan kommunale Darstellung Gde; Quelle: Geoportal)

b) Am 26. März 1957 erteilte der Gemeinderat Z.____ der damaligen Firma B.____ AG, Z.____, die Bewilligung für die Erstellung eines Wohlfahrtshauses mit 24 Zimmern auf dem Grundstück Nr. 001. Am 30. Juli 1957 erteilte der Gemeinderat Z.____ als Abänderung der Baubewilligung vom 26. März 1957 die Erhöhung des bewilligten Wohlfahrtshauses um ein Geschoss (insgesamt vier Geschosse). Gemäss dem Grundrissplan vom 6. Juni 1957 waren namentlich im 1.-3. Obergeschoss (OG) jeweils eine Wohnung sowie sieben Zimmer mit 17 Schlafplätzen, im Erdgeschoss ein Saal mit Küche und im Kellergeschoss zwei Aufenthaltsräume geplant.

c) Mit Gesuch vom 31. Mai 2007 ersuchte die C.____ GmbH, Y.____, um die Bewilligung des Betriebs eines Restaurants (Umnutzung Personalrestaurant) im Gebäude Vers.-Nr. 002. Im Zusammenhang mit der beantragten Nutzungsänderung wurde angegeben, dass im Gebäude acht Wohnungen vorhanden seien (vier 4-Zimmerwohnungen, zwei 1,5-Zimmerwohnungen und zwei 3-Zimmerwohnungen). Am 3. Juli 2007 erteilte die Baukommission der Gemeinde Z.____ die Baubewilligung für den Betrieb eines Restaurants.

d) Mit E-Mail vom 1. Februar 2022 teilte das Einwohneramt der Abteilung Bau und Infrastruktur mit, dass gemäss Angaben des Betreibers des Restaurants im Gebäude Vers.-Nr. 002 im 1. und 2. OG jeweils eine 4,5-Zimmerwohnung, eine 3,5-Zimmerwohnung sowie zwei Zimmer und im 3. OG eine 4,5-Zimmerwohnung sowie eine 7,5-Zimmerwohnung bestünden. Es ersuchte um Durchführung einer Begehung zur Klärung der Aufteilung der Räume, da die Aufteilung nicht mit dem Einwohnerregister übereinstimme.

e) Die Abteilung Bau und Infrastruktur hielt im Schreiben vom 2. Februar 2022 an die A.____ AG als heutige Eigentümerin des Grundstücks Nr. 001 fest, dass sie von einer Unterteilung des Wohlfahrtshauses Vers.-Nr. 002 in verschiedene Mietwohnungen Kenntnis erhalten habe, und bat um Stellungnahme.

f) Am 21. Februar 2022 teilte die A.____ AG mit, im Gebäude bestehe seit mindestens 20 Jahren eine unveränderte Nutzungssituation. Damalige Vertragsverhältnisse seien beim Kauf der Liegenschaft im



Jahr 2004 vom veräussernden Besitzer übernommen worden und beständen teils heute noch.

g) Die Abteilung Bau und Infrastruktur hielt mit Schreiben vom 7. März 2022 an die A.____ AG fest, sie sei vom Einwohneramt darauf aufmerksam gemacht worden, dass die Zuteilung der Mieterinnen und Mieter nicht mit dem eidgenössischen Gebäude- und Wohnungsregister (GWR) übereinstimme. Die Daten im GWR basierten auf dem letztmals bewilligten Stand. Weil zwischenzeitlich mehr Mieterinnen und Mieter in der Liegenschaft beim Einwohneramt angemeldet seien als Wohnungen in der Liegenschaft zur Verfügung stünden, müssten zwangsläufig Änderungen am Grundriss des Gebäudes bzw. der Wohnungseinteilung vorgenommen worden sein. Im Rahmen eines Baubewilligungsverfahrens sei diese Diskrepanz zu beheben.

h) Im E-Mail vom 17. Mai 2022 an die A.____ AG bezieht sich die Abteilung Bau und Infrastruktur auf eine gemeinsame Begehung vor Ort am 16. Mai 2022, in der das weitere Vorgehen besprochen worden sei. Gemäss Darlegungen im E-Mail wurde vereinbart, dass seitens der A.____ AG die aktuellen Grundrisse des Gebäudes Vers.-Nr. 002 aufgenommen würden und ein Baugesuch zur Bereinigung des aktuellen Zustands eingereicht werde, wobei in diesem Zusammenhang sämtliche Nebenbauten ins Baugesuch aufzunehmen seien.

i) Am 17. August 2022 übermittelte die A.____ AG betreffend Terrassenüberdachung, Kinderspielplatz, Pergola und Bar, die bereits erstellt wurden, ein Baugesuch. Dem Gesuch beigelegt wurden namentlich die Grundrisse des Gebäudes Vers.-Nr. 002. Aus den Grundrissen und Wohnungsangaben geht hervor, dass im Untergeschoss zwei Studios und im 1. -3. OG sechs Wohnungen und vier Studios, mithin insgesamt zwölf Wohneinheiten, bestehen.

j) Mit Schreiben vom 18. August 2022 forderte die Abteilung Bau und Infrastruktur die A.____ AG zur Vervollständigung des Baugesuchs auf. So sei den Baugesuchsunterlagen zu entnehmen, dass die rechtmässig bewilligten sieben Wohnungen in neu zwölf Wohnungen aufgeteilt worden seien. Damit sei ein neuer Zustand geschaffen worden. Die ausgeführten Arbeiten bedürften einer Baubewilligung.

k) Mit Schreiben vom 7. September 2022 hielt die A.____ AG, neu vertreten durch Dr.iur. Walter Locher, Rechtsanwalt, St.Gallen, fest, die vorhandenen Wohnungen würden seit Jahren so genutzt wie. Eine Umnutzung liege nicht vor. Es seien keine Baugesuchsunterlagen einzureichen.

l) In der Folge beabsichtigte die Abteilung Bau und Infrastruktur die Durchführung eines weiteren Augenscheins. Nachdem die A.____ AG im Vorfeld der geplanten Durchführung am 18. Januar 2023 darüber informiert wurde, dass sämtliche Räumlichkeiten besichtigt wer-



den sollen, teilte die A.____ AG durch ihren Rechtsvertreter am 23. Dezember 2022 mit, für eine Besichtigung der Räumlichkeiten bestehe weder Grundlage noch Anlass.

m) Mit E-Mail vom 11. Januar 2023 forderte die Abteilung Bau und Infrastruktur die A.____ AG letztmals auf, bis 31. Januar 2023 ein ordentliches Baugesuch einzureichen. Bei unbenutzter Frist werde das Baugesuch mit einer Ersatzvornahme auf ihre Kosten eingefordert.

B.

Am 14. September 2023 beschloss die Bau- und Infrastrukturkommission Z.____, dass die A.____ AG verpflichtet werde, den Vertretern des Geschäftsfelds Bau und Infrastruktur am Mittwoch, 25. Oktober 2023 um 9 Uhr den Zutritt zu sämtlichen Räumlichkeiten des Gebäudes S.____ 35, Vers.-Nr. 002 auf dem Grundstück Nr. 001, Z.____, sowie zu sämtlichen Aussenbereichen auf dem Grundstück Nr. 001, Z.____, zu gewähren und die Erstellung von Fotografien sowie die Ausmessung der Räume und die Aufnahme der vorhandenen Grundrisse zu dulden. Die A.____ AG sei verpflichtet, sämtliche Mieterinnen und Mieter zu informieren und die Schlüssel für sämtliche Räumlichkeiten bereitzuhalten. Die Besichtigung werde von D.____, Geschäftsleiter Bau und Infrastruktur Z.____, E.____, Leiterin Baubewilligungen, Bau und Infrastruktur Z.____, F.____, Technische Mitarbeiterin, Bau und Infrastruktur Z.____, G.____, Brandschutzexperte, Bau und Infrastruktur Z.____, durchgeführt. Die Ausübung des Zutrittsrechts durch andere Mitarbeitende des Geschäftsfelds Bau und Infrastruktur im Verhinderungsfall einzelner oder mehrerer der erwähnten Personen sowie der Beizug externer Fachpersonen blieben vorbehalten, wobei das Zutrittsrecht auch diesen Personen zu gewähren sei. Für den Fall der Zuwiderhandlung werde den Organen der A.____ AG die Straffolge nach Art. 292 des eidgenössischen Strafgesetzbuches (SR 311.0; abgekürzt StGB) angedroht. Für den Fall der Zuwiderhandlung werde der A.____ AG die Durchsetzung des Zutrittsrechts mittels unmittelbaren Zwangs, nötigenfalls polizeilicher Hilfe angedroht.

Zur Begründung führte die Bau- und Infrastrukturkommission aus, das Zutrittsrecht nach Art. 134 des Planungs- und Baugesetzes (sGS 731.1; abgekürzt PBG) diene der Feststellung des Sachverhalts. Bereits am 18. Januar 2023 hätten die Vertreter des Geschäftsfelds Bau und Infrastruktur beabsichtigt, einen Augenschein durchzuführen. Die A.____ AG habe jedoch über ihren Rechtsvertreter mitteilen lassen, dass sie den Zutritt zu den Räumlichkeiten verweigere. Deshalb sei auf die Durchführung vorerst verzichtet worden, weil davon ausgegangen worden sei, dass ein nachträgliches Baugesuch eingereicht werde. Weil bis heute kein nachträgliches Baugesuch vorliege, sei das Zutrittsrecht mittels Verfügung durchzusetzen. Eine Besichtigung der Räumlichkeiten sei für die Feststellung des Sachverhalts geeignet. Sie erweise sich auch als notwendig. Beim Gebäude Vers.-Nr. 002 sei nie ein Umbau der ehemaligen Personalzimmer des Wohlfahrtshauses in Wohnungen bewilligt worden. Auch für die Studios im Untergeschoss



liege keine Baubewilligung vor. Aus den Baugesuchsunterlagen betreffend die im Jahr 2007 bewilligte Umnutzung des ehemaligen Personalrestaurants im Erdgeschoss in ein Restaurant ergebe sich, dass damals acht Wohneinheiten und nicht wie heute zwölf vorhanden gewesen seien. Es sei erwiesen, dass ohne Baubewilligung Nutzungs- und Grundrissänderungen vorgenommen wurden. Weil die Grundeigentümerin trotz mehrmaliger Aufforderung kein nachträgliches Baugesuch eingereicht habe, seien sie verpflichtet, zu prüfen, ob Massnahmen zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands anzuordnen seien. Es sei daher notwendig, die Räumlichkeiten sowie die Aussenflächen zu besichtigen und zu dokumentieren. Die Notwendigkeit einer Überprüfung des aktuellen Zustands ergebe sich weiter daraus, dass wesentliche Bauvorschriften verletzt sein könnten. Das Grundstück Nr. 001 befinde sich in der Gewerbe-Industriezone, wo lediglich Wohnbauten für Betriebsinhaber und standortgebundenes Personal zulässig seien. Ob und in welchem Umfang die realisierten Wohnungen im Licht der Bestandes- und Erweiterungsgarantie zulässig seien, müsse geprüft werden. Der Einbau zusätzlicher Wohneinheiten und Änderungen an den Grundrissen sei auch brandschutztechnisch heikel. Deshalb sei auch eine Überprüfung der Einhaltung der Brandschutzvorschriften unabdingbar. Bei den Wohnungen im Untergeschoss sei weiter zu prüfen, ob die Wohnhygienevorschriften eingehalten seien. Zudem sei zu prüfen, ob die Parkplatzzahl noch genügend sei. Vor diesem Hintergrund sei die Begehung der Räumlichkeiten erforderlich. Gründe, welche gegen die Zumutbarkeit der Ausübung des Zutrittsrechts sprechen würden, seien nicht ersichtlich.

C.

Gegen diese Anordnung reichte die A. ___ AG durch ihren Rechtsvertreter mit Schreiben vom 29. September 2023 Rekurs beim Bau- und Umweltsdepartement ein. Mit Rekursergänzung vom 30. Oktober 2023 werden folgende Anträge gestellt:

1. Die angefochtene Verfügung vom 14. September 2023 sei vollumfänglich aufzuheben.
2. Unter Kosten- und Entschädigungsfolge.

Zur Begründung wird geltend gemacht, die Vorinstanz habe den Sachverhalt unrichtig bzw. unvollständig festgestellt. Die Sachverhaltsfeststellung sei weder in sich stimmig, noch sei die rechtliche Würdigung korrekt vorgenommen worden. Die Anzahl von acht Wohnungen, die für die Parkplatzermittlung eingesetzt worden sei, würde nicht ein tatsächliches Bild der Situation widerspiegeln. Dies hänge damit zusammen, dass bei der Benützung der Studios, wovon sechs Stück bestünden, in der Regel kein eigener Parkplatz benötigt werde und somit auch keine Ermittlung eines Parkplatzes diesbezüglich notwendig gewesen sei. Wenn die Vorinstanz nun behauptete, es habe damals acht anstatt zwölf Wohnungen gegeben, stelle sie den Sachverhalt unrichtig fest. Ferner bestehe der aktuelle Zustand unverändert, seit das Grundstück vor über 21 Jahren erworben wurde. Seit sie Eigentümerin



sei, habe keine Umnutzung stattgefunden. Deshalb seien auch keine nachträglichen Baugesuchsunterlagen einzureichen. Im Weiteren sei die Anordnung einer Duldungspflicht gemäss Art. 134 PBG unverhältnismässig. In Dispositivziffer 1 der angefochtenen Verfügung werde festgehalten, dass die Ausübung des Zutrittsrechts auf andere Mitarbeitende des Geschäftsfelds Bau und Infrastruktur sowie der Beizug externer Fachpersonen vorbehalten blieben. Dies stelle eine grobe Verletzung der Formvorschriften einer Verfügung dar, habe diese doch individuell-konkret ausgestaltet zu sein. Alsdann werde die Notwendigkeit der Duldungspflicht damit begründet, dass diese der Feststellung des Sachverhalts diene. Ein Augenschein sei jedoch bereits am 16. Mai 2022 durchgeführt worden. Auf einen zweiten Augenschein sei mit E-Mail vom 11. Januar 2023 verzichtet worden. Inwiefern sich der bereits damals genügend abgeklärte Sachverhalt verändert haben soll, bringe die Vorinstanz nicht vor. Die Vorinstanz verfüge zwar über einen Ermessensspielraum. Dieser sei aber mit dem Inhalt der Verfügung unverhältnismässig ausgeübt worden. Eine Pflicht zur Gewährung des Zugangs sowie eine Duldungspflicht sei bei bestehendem Sachverhalt nicht verhältnismässig. Ferner sei die Fortführung der aktuell vorherrschenden Situation aufgrund der Bestandesgarantie gewährleistet. Die Rekurrentin sei seit mehr als 21 Jahren Eigentümerin und habe in dieser Zeit keine Nutzungs- oder Grundrissänderungen vorgenommen. Während dieser Zeitdauer sei der aktuelle Zustand durch die Gemeinde geduldet worden.

D.

a) Mit Vernehmlassung vom 27. November 2023 beantragt die Vorinstanz die Abweisung des Rekurses. Zur Begründung wird geltend gemacht, das Zutrittsrecht gemäss Art. 134 PBG diene der Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts. In der angefochtenen Verfügung sei dargelegt worden, weshalb die Ausübung des Zutrittsrechts notwendig und verhältnismässig sei. Die Vorwürfe der unrichtigen bzw. unvollständigen Feststellung des Sachverhalts und der Unverhältnismässigkeit gingen damit fehl. Sodann sei nicht vorliegend zu klären, inwiefern ein rechtmässiger oder unrechtmässiger Zustand vorliege, welche baulichen Massnahmen bewilligt seien und welches die Rechtsfolgen der behaupteten Duldung des aktuellen Zustands durch die Gemeinde seien.

b) Mit Replik vom 12. Januar 2024 führt die Rekurrentin ergänzend zur Rekursbegründung aus, mit E-Mail vom 11. Januar 2023 habe die Vorinstanz ein erstes Mal verfügt, dass sie – die Rekurrentin – einen unrechtmässigen Augenschein zu dulden habe. Bereits diese E-Mail habe die Merkmale einer Verfügung aufgewiesen. Die zweite Verfügung vom 14. September 2023 stelle bloss den zweiten Anlauf zur Durchsetzung eines nicht notwendigen und unverhältnismässigen Eingriffs in ihre Rechtssphäre dar.

c) Am 30. April 2024 reichte die Vorinstanz weitere Unterlagen betreffend das Gebäude Vers.-Nr. 002 ein, die angefordert wurden.



d) Mit Eingabe vom 5. Juni 2024 nimmt die Rekurrentin Stellung zu den ihr zugestellten Vorakten.

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^{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). Zu prüfen bleibt, ob die angeordnete Begehung unter Berufung auf die Gewährung des Zutrittsrechts nach Art. 134 PBG eine Verfügung darstellt, die im Sinn von Art. 43^{bis} Bst. a VRP angefochten werden kann (siehe nachfolgende Erw. 2).

2.

Anfechtungsgegenstand ist vorliegend der Beschluss der Vorinstanz vom 14. September 2023. Mit diesem Beschluss wurde die Rekurrentin im Hinblick auf den Erlass von Massnahmen zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands gemäss Art. 159 Abs. 1 Bst. d PBG namentlich verpflichtet, zwecks Durchführung eines Augenscheins am 25. Oktober 2023 Zugang zu sämtlichen Räumlichkeiten des Gebäudes Vers.-Nr. 002 sowie zu sämtlichen Aussenbereichen auf dem Grundstück Nr. 001 zu gewähren.

2.1 Gemäss Art. 134 Abs. 1 PBG werden von der zuständigen Behörde angeordnete Handlungen, wie Begehungen, Fotografieren, Geländeaufnahmen und Vermessungen, Untersuchungen im Rahmen der Inventarisierung und Unterschutzstellung von Schutzobjekten, Verpflockungen, Boden- und Gebäudeuntersuchungen, unter Gewährung des Zutrittsrechts geduldet. Die Ausübung des Zutrittsrechts wird den Betroffenen nach Art. 134 Abs. 2 PBG rechtzeitig mitgeteilt, und das Gemeindewesen ersetzt den verursachten Schaden.

2.2 Die Duldungspflicht wurde mit der Einführung des PBG mit Art. 134 PBG gesetzlich normiert. Das BauG enthielt keine vergleichbare Regelung. Die Duldungspflicht besteht nach Art. 134 PBG von Gesetzes wegen und muss daher nicht zusätzlich mittels Verfügung angeordnet werden (vgl. B. MÄRKLI, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], Praxiskommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege [VRP], Zürich/St.Gallen 2020, Art.12-13, N 14). Anfechtbar ist gegeben-



nenfalls lediglich die angeordnete Handlung, wie namentlich der vorliegend beabsichtigte Augenschein zur Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts, der nach Art. 134 Abs. 1 PBG zu dulden ist (siehe nachfolgend).

2.3 Ein Augenschein ist eine Begehung einer Streitsache an Ort und Stelle und dient der unmittelbaren Wahrnehmung von Tatsachen durch die Behörde. Ob ein Augenschein notwendig ist, liegt im Ermessen der Behörde. Nur wo sich eine Tatsache nicht anders abklären lässt, bejaht die Praxis eine Verpflichtung zur Durchführung eines Augenscheins. Aufseiten der Beteiligten oder Dritter verlangt die Mitwirkungspflicht, dass sie die Durchführung des Augenscheins dulden (B. MÄRKLI, a.a.O., Art. 12-13 N 50; vgl. Art. 134 PBG [Duldungspflicht und Gewährung des Zutrittsrechts]).

2.4 Die Durchführung eines Augenscheins stellt eine verfahrensleitende Anordnung dar. Gegen verfahrensleitende Anordnungen ist grundsätzlich kein Rechtsmittel gegeben. Sofern prozessleitende Verfügungen jedoch einen nicht wiedergutzumachenden Nachteil bewirken, sind sie als Zwischenverfügung selbständig anfechtbar (R. WIDMER, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], Praxiskommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Zürich/St.Gallen 2020, Art. 20 N 14).

2.5 Aus dem vorstehend Ausgeführten ergibt sich folglich, dass die geplante Begehung des Gebäudes Vers.-Nr. 002 als verfahrensleitende Anordnung zu betrachten ist. Diese Anordnung der Vorinstanz ist grundsätzlich nicht anfechtbar, ausser sie hat einen nicht wiedergutzumachenden Nachteil zur Folge. Inwiefern vorliegend die angeordnete Begehung vor Ort samt Grundrissvermessung und Fotografien zwecks Beweisaufnahme nicht wiedergutzumachende Nachteile bei der Rekurrentin bewirken könnte, ist allerdings nicht ersichtlich und wird auch nicht geltend gemacht.



3.

Zusammenfassend ist somit festzustellen, dass der von der Vorinstanz vorgesehene Augenschein eine nicht anfechtbare verfahrensleitende Anordnung darstellt. Auf den Rekurs ist somit mangels Vorliegens eines Anfechtungsobjekts nicht einzutreten. Da das vorgesehene Datum für die Begehung vor Ort mittlerweile abgelaufen ist, wird die Vorinstanz ein neues Datum zu bestimmen haben. Dabei handelt es sich wiederum nicht um eine anfechtbare Verfügung (vgl. analog BUDE Nr. 8/2023 vom 13. Januar 2023 Erw. 2.4 mit Hinweisen). Selbst wenn auf den Rekurs einzutreten wäre, wäre dieser jedoch abzuweisen. Diesfalls würde Folgendes gelten:

3.1 Das Einwohneramt bat die Abteilung Bau und Infrastruktur mit E-Mail vom 1. Februar 2022, eine Begehung des Gebäudes Vers.-Nr. 002 zur Klärung der Aufteilung der Räume durchzuführen. In der Folge fand gemäss E-Mail vom 17. Mai 2022 am Vortag eine gemeinsame Begehung mit der Rekurrentin vor Ort statt.

3.2 Zum Zeitpunkt des Augenscheins am 16. Mai 2022 war gemäss den Vorakten Folgendes zur Raum- bzw. Wohnungsaufteilung des Gebäudes Vers.-Nr. 002 bekannt:

- Baubewilligungen vom 9. März und 30. Juli 1957: Bewilligung eines Wohlfahrtshauses mit jeweils einer Wohnung sowie sieben Zimmern mit 17 Schlafplätzen im 1.-3. Obergeschoss.
- Baugesuch 31. Mai 2007 betreffend die Bewilligung des Betriebs eines Restaurants: Angabe für die Parkplatzberechnung, dass acht Wohnungen (vier 4-Zimmerwohnungen, zwei 1,5-Zimmerwohnungen und zwei 3-Zimmerwohnungen) bestehen würden.
- Meldung des Einwohneramtes am 1. Februar 2022 an die Abteilung Bau und Infrastruktur: Gemäss Angaben des Restaurantbetreibers seien zehn Wohneinheiten vorhanden; im 1. OG zwei Zimmer, eine 4,5-Zimmer-Wohnung und eine 3,5-Zimmer-Wohnung, im 2. OG zwei Zimmer, eine 4,5-Zimmer-Wohnung und eine 3,5-Zimmer-Wohnung und im 3. OG eine 7,5-Zimmer-Wohnung und eine 4,5-Zimmer-Wohnung. Diese Aufteilung stimme aber nicht mit dem Einwohnerprogramm überein.
- Auszug GWR: Verzeichnung von sieben Wohneinheiten (vier 4-Zimmer-Wohnungen, zwei 6-Zimmer-Wohnungen, eine 2-Zimmer-Wohnung).

3.3 Wie seitens der Abteilung Bau und Infrastruktur im E-Mail vom 17. Mai 2022 festgehalten wurde, sei von der Rekurrentin ein Baugesuch zur Bereinigung des aktuellen Zustands in Aussicht gestellt worden. Zwar reichte die Rekurrentin am 17. August 2022 Grundrisspläne



zum Gebäude Vers.-Nr. 002 (insgesamt zwölf Wohneinheiten [im Untergeschoss zwei Studios, im 1. OG zwei Studios, eine 4,5-Zimmer-Wohnung und eine 3,5-Zimmer-Wohnung, im 2. OG zwei Studios, eine 4,5-Zimmer-Wohnung und eine 3,5-Zimmer-Wohnung und im 3. OG eine 5,5-Zimmer-Wohnung und eine 4,5-Zimmer-Wohnung]) und ein Baugesuch ein. Das Baugesuch bezog sich allerdings nicht auf die Raumeinteilung im Innern des Gebäudes, sondern lediglich auf eine Terrassenüberdachung, einen Kinderspielplatz, eine Pergola und eine Bar. Trotz Aufforderung seitens Gemeinde wurde das Baugesuch von der Rekurrentin nie vervollständigt bzw. wurde von der Rekurrentin kein Baugesuch für Umbaumaassnahmen im Innern eingereicht. Ein weiterer Augenschein, der auf den 18. Januar 2023 angesetzt gewesen wäre, wurde auf Intervention der Rekurrentin abgesagt.

3.4 Aufgrund des vorstehend Ausgeführten ist anzunehmen, dass seit der Bewilligung des Wohlfahrtshauses im Jahr 1957 hinsichtlich der Raum- und Wohnungsaufteilung des Gebäudes Vers.-Nr. 002 ohne Baubewilligung Umbaumaassnahmen vorgenommen wurden. Zu diesem Schluss ist offenkundig auch die Vorinstanz am Augenschein vom 16. Mai 2022 gelangt, da sie in der Folge von der Rekurrentin verlangte, ein nachträgliches Baugesuch einzureichen. Nachdem durch die Rekurrentin kein nachträgliches Baugesuch eingereicht wurde, sah sich die Vorinstanz aufgrund der vorliegenden Sachlage veranlasst, im Sinn einer verfahrensleitenden Anordnung einen Augenschein anzusetzen. Der Augenschein hat zum Zweck, zu prüfen, welche baulichen Massnahmen im Einzelnen umgesetzt wurden und ob und in welchem Umfang ein materiell rechtswidriger Zustand vorliegt, der zu beseitigen ist. Die Gemeinde ist als Baupolizeibehörde verpflichtet, womöglich rechtswidrigen Zuständen auf ihrem Gemeindegebiet nachzugehen. Sie ist nach Art. 158 PBG zuständig für die Anordnung und den Vollzug von baupolizeilichen Massnahmen. Die Gemeinde hat die Durchsetzung des materiellen Baurechts und die Wahrung der öffentlichen Ordnung im Bauwesen mit den Mitteln des Verwaltungszwangs sicherzustellen (C. KÄGI, in: Bereuter/Frei/Ritter [Hrsg.], Kommentar zum Planungs- und Baugesetz des Kantons St.Gallen, Basel 2020, Art. 158 N 2). Die Gemeinde ist befugt und auch verpflichtet, gegen gesetzeswidrige Zustände einzuschreiten und diese zu beseitigen. In diesem Zusammenhang stehen ihr verschiedene Massnahmen zu verfügen; die Baueinstellung, das Benützungsverbot, die Einholung einer nachträglichen Baubewilligung und die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands (C. KÄGI, a.a.O., Art. 159 N 3). Falls sich – wie vorliegend – eine Bauherrschaft weigert, ein nachträgliches Baugesuch einzureichen oder ein solches gemäss den Vorgaben der zuständigen Baupolizeibehörde zu ergänzen, bleibt der Baubehörde einzig die Möglichkeit beziehungsweise die Pflicht, von Amtes wegen die Verfügung eines Benützungsverbots zu prüfen und ein Wiederherstellungsverfahren einzuleiten (vgl. VerwGE B 2023/85 vom 14. September 2023 Erw. 5.1 und B 2020/253 vom 23. Juni 2021 E. 5.2, mit Hinweis).



3.5 Wie vorstehend erwähnt, wurden im Innern des Gebäudes Vers.-Nr. 002 Umbaumaassnahmen vorgenommen. Wie sich die Raumaufteilung zum jetzigen Zeitpunkt gestaltet und welche Umbauten im Einzelnen realisiert wurden, steht nicht abschliessend fest. Klar ist lediglich, dass Abweichungen zu den beiden Baubewilligungen aus dem Jahr 1957 bestehen. Veränderungen im Innern stellen womöglich baubewilligungspflichtige Arbeiten (Art. 136 Abs. 1 PBG) dar. Insbesondere zeigt ein Vergleich des Grundrissplans vom 6. Juni 1957 mit jenem, welcher am 17. August 2022 eingereicht wurde, auf, dass drei Zimmer zu Küchen umgebaut wurden und die beiden damaligen Aufenthaltsräume ohne Küche im Kellergeschoss neu als Studios mit eigener Küche genutzt werden. In diesem Zusammenhang ist auch von Relevanz – wie die Vorinstanz zu Recht ausgeführt hat –, ob die Brandschutznormen erfüllt sind und eine brandschutzrechtliche Bewilligung erforderlich ist (Art. 10 des Gesetzes über den Feuerschutz [sGS 871.7]). Da sich das Grundstück überdies in einer Gewerbe-Industrie-Zone befindet, sind die durch die Umbaumaassnahmen entstandenen Wohnungen auch unter dem Aspekt der Zonenkonformität von Bedeutung (siehe Art. 13 Abs. 2 BauG). Um den aktuellen Zustand des Gebäudes Vers.-Nr. 002 auf seine materielle Rechtmässigkeit prüfen zu können, ist die Durchführung eines Augenscheins daher unabdingbar, insbesondere da die Rekurrentin ihre Mitwirkung verweigert. Erst basierend auf den anlässlich der Begehung getätigten Feststellungen – wie auch in der angefochtenen Verfügung zu Recht erkannt wird – wird die Gemeinde prüfen können, welche baulichen Massnahmen vorgenommen wurden und ob und in welchem Umfang ein materiell rechtswidriger Zustand vorliegt, der durch Wiederherstellungsmassnahmen zu beheben ist. Insofern verfängt auch die Argumentation der Rekurrentin nicht, die Vorinstanz habe den Sachverhalt unrichtig bzw. unvollständig festgestellt. Die Durchführung eines Augenscheins dient gerade der Erhebung des rechtserheblichen Sachverhalts. Wenn die Rekurrentin vorbringt, die Sachverhaltsfeststellung der Vorinstanz sei unstimmg und die Anzahl von acht Wohnungen, die für die Parkplatzermittlung eingesetzt worden seien, würden nicht ein tatsächliches Bild der Situation widerspiegeln, spricht dies umso mehr für die Durchführung eines Augenscheins. Aus den gleichen Gründen sind auch die Vorbringen der Rekurrentin, die Vorinstanz behauptete fälschlicherweise Mängel an den Wohneinheiten und der Auszug aus dem GWR sei falsch, nicht stichhaltig. Diese Beurteilung kann erst nach Durchführung eines Augenscheins vorgenommen werden. Dass die Umbaumaassnahmen im Gebäudeinnern allenfalls vom vormaligen Grundeigentümer und nicht von der Rekurrentin selbst vorgenommen wurden, ist sodann nicht von Belang. Die Rekurrentin ist als jetzige Grundeigentümerin für rechtswidrig vorgenommene bauliche Massnahmen verantwortlich. Ob – wie von der Rekurrentin vorgebracht – die baulichen Massnahmen aufgrund der Bestandesgarantie belassen werden können, wird im Rahmen der Prüfung von Wiederherstellungsmassnahmen zu beurteilen sein. Es erübrigt sich deshalb, auf die diesbezüglichen Ausführungen der Rekurrentin weiter einzugehen. Die Durchführung des Augenscheins ist sodann gemäss Art. 134 PBG zu



dulden. Wie bereits vorstehend erwähnt, besteht die Pflicht von Gesetzes wegen und muss nicht zusätzlich mittels Verfügung angeordnet werden. Folglich besteht hinsichtlich der Duldungspflicht auch kein Ermessensspielraum, dessen Ausübung im Rekursverfahren geprüft werden kann. Die Argumentation der Rekurrentin, die Anordnung der Duldungspflicht sei unverhältnismässig, geht daher ins Leere. Anfechtbar wäre gegebenenfalls lediglich die angeordnete Handlung, die zu dulden ist (vgl. vorstehend Erw. 2).

3.6 Inwiefern ferner die Formulierung im Dispositiv hinsichtlich der teilnehmenden Personen am Augenschein gegen Formvorschriften verstossen soll, da diese nicht individuell-konkret sei, ist nicht nachvollziehbar. Einerseits vermischt die Rekurrentin Formvorschriften einer Verfügung (vgl. Art. 35 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren; SR 172.021) mit dem Element der individuell-konkreten Anordnung als Element des Verfügungsbegriffs (vgl. dazu HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl., Zürich/St.Gallen 2020, N 860). Andererseits betrifft die Bekanntgabe der Teilnehmenden weder Formvorschriften noch den Verfügungsbegriff.

3.7 Schliesslich äussert sich die Rekurrentin in ihrer Replik vom 12. Januar 2024 ausführlich dazu, weshalb es sich bei der E-Mail der Gemeinde vom 11. Januar 2023 um eine Verfügung handle. Da diese indes nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens ist, ist darauf nicht weiter einzugehen.

4.

Zusammenfassend ergibt sich, dass auf den Rekurs der Rekurrentin nicht einzutreten ist, da der beabsichtigte Augenschein keine anfechtbare verfahrensleitende Anordnung darstellt. Selbst wenn auf den Rekurs einzutreten wäre, wäre dieser aber abzuweisen.

5.

5.1 Nach Art. 95 Abs. 1 VRP hat in Streitigkeiten jener Beteiligte die Kosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden. Die Entscheidegebühr beträgt Fr. 3'000.– (Nr. 20.13.01 des Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung, sGS 821.5). Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend sind die amtlichen Kosten der Rekurrentin zu überbinden (Art. 96^{bis} VRP).

5.2 Der von der Rekurrentin am 13. Oktober 2023 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– ist anzurechnen.

6.

Die Rekurrentin stellt ein Begehren um Ersatz der ausseramtlichen Kosten.

6.1 Im Rekursverfahren werden ausseramtliche Kosten entschädigt, soweit sie auf Grund der Sach- und Rechtslage notwendig und ange-



messen 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).

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

Entscheid

1.

Auf den Rekurs der A.____ AG, Z.____, wird nicht eingetreten.

2.

a) Der A.____ AG wird eine Entscheidgebühr von Fr. 3'000.– auferlegt.

b) Der am 13. Oktober 2023 von der A.____ AG geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– wird angerechnet.

3.

Das Begehren der A.____ AG um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird abgewiesen.

Die Vorsteherin

Susanne Hartmann
Regierungspräsidentin