



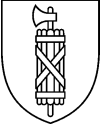
Fall-Nr.: 25-8388
Stelle: Generalsekretariat Bau- und Umweltdepartement
Instanz: Bau- und Umweltdepartement
Publikationsdatum: 12.01.2026
Entscheiddatum: 11.12.2025



BUDE 2025 Nr. 090

Art. 22 Abs. 1 RPG; Art. 136 Abs. 2 Bst. f und Art. 159 Abs. 1 Bst. d PBG. Ob eine bauliche Massnahme oder Nutzungsänderung erheblich genug ist, um sie dem Baubewilligungsverfahren zu unterwerfen, hängt allein davon ab, ob mit der Realisierung im Allgemeinen, nach dem gewöhnlichen Lauf der Dinge, so wichtige räumliche Folgen verbunden sind, dass ein Interesse der Öffentlichkeit oder der Nachbarn an einer vorgängigen Kontrolle besteht. Die Zeitdauer eines Vorhabens für sich allein ist nicht massgebend. Der vorliegende Gastrobetrieb basiert auf einem gastrogewerblichen Patent für 70 Innenplätze und 50 Plätze in der Gartenwirtschaft. Dafür werden während drei Monaten über Weihnachten Gondeln, Stehtische, Marktstände und eine Gartenwirtschaft errichtet. Dazu kommt der Auf- und Abbau, der ebenfalls mit Immissionen verbunden ist. Die Schliessungszeiten sind gemäss Patent von 5 Uhr morgens bis Mitternacht bzw. gemäss Gemeinde-ratsbeschluss samstags und sonntags bis 1 Uhr vorgesehen, wobei um zusätzliche Verkürzung nachgesucht werden kann. Die Musik ist draussen zwar um 22 Uhr abzustellen, sich draussen aufhalten dürfen sich die Leute jedoch bis 23 Uhr, also in die Nachtruhe hinein. Das betroffene Gebiet ist zwar nicht besonders lärmempfindlich, es sind aber bereits früher verschiedene Lärmklagen eingegangen. Dazu kommt der Verkehr, den dieser temporäre Betrieb auslöst. Es besteht somit aufgrund des geschilderten Sachverhalts ein Interesse der Öffentlichkeit und der Nachbarn an einer vorgängigen Kontrolle der Folgen, die vom geplanten Vorhaben ausgehen. Damit steht fest, dass es sich hier um keine Kleinanlage im Sinn von Art. 136 Abs. 1 Bst. f PBG handelt, wofür für mobile Bauten und Anlagen während drei Monaten je Kalenderjahr keine Baubewilligung nötig ist. Die Vorinstanz hat den beantragten Baustopp folglich zu Unrecht verweigert. Sie wird deshalb angewiesen, für den zwischenzeitlich aufgenommenen Betrieb unverzüglich ein nachträgliches Baugesuch einzufordern und für das laufende Bewilligungsverfahren vorsorgliche Massnahmen, namentlich ein (partielles) Nutzungsverbot zu prüfen. Gutheissung des Rekurses. // (Gegen diesen Entscheid wurde Beschwerde beim Verwaltungsgericht erhoben.)

BUDE 2025 Nr. 90 finden Sie im angehängten PDF-Dokument.



25-8388

Entscheid Nr. 90/2025 vom 11. Dezember 2025

Rekurrentinnen und
Rekurrent

A. ___
B. ___
C. ___

gegen

Vorinstanz

Gemeinderat Z. ___ (Beschluss vom 7. November 2025)

Rekursgegnerin

D. ___ GmbH

Betreff

Vorsorgliche Massnahmen/Feststellung Baubewilligungspflicht



Sachverhalt

A.

Die Politische Gemeinde Z.____ ist Eigentümerin von Grundstück Nr. 001, Grundbuch Z.____, an der M.____strasse 29 in Z.____. Das 4'707 m² grosse Grundstück liegt gemäss geltendem Zonenplan der Gemeinde Z.____ vom 27. Oktober 1994 in der Dorfkernzone DK3 mit der Lärmempfindlichkeitsstufe III. Es ist mit einem dreigeschossigen, 335 m² grossen Gebäude (Vers.-Nr. 002) überbaut (Hotelgebäude mit teilweiser Wohnnutzung). Aus dem vormaligen Hotel E.____ wurde im Jahr 2018 das Restaurant F.____. Ende des Jahres 2024 wurde das Restaurant geschlossen, weil die Grundeigentümerin den Pachtvertrag nicht mehr verlängerte.

Nördlich vom Grundstück Nr. 001 befindet sich der Polizeiposten, nordöstlich das Gemeindehaus, beide in der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen. Das Gebiet südlich ist der Grünzone Erholung zugeteilt. Es wird fast ausschliesslich als öffentlicher Parkplatz genutzt.

B.

a) Die Liegenschaftsverantwortliche der Gemeinde Z.____ gab auf Anfrage der D.____GmbH, mit E-Mail vom 10. April 2025 die Zustimmung, gemäss angefügtem Plan für die Dauer vom 5. November 2025 bis 1. Februar 2026, auf dem gemeindeeigenen Grundstück Nr. 001 das G.____ zu betreiben. Die Zusage knüpfte sie u.a. an die Bedingung, dass ein Gastgewerbepatent vorliege, ab 22 Uhr draussen bei den Stehtischen keine Musik mehr abgespielt und ab 23 Uhr der Betrieb bei den Stehtischen/draussen eingestellt, sowie die Musik in den Gondeln auf Zimmerlautstärke gestellt werde. Weiter untersagte sie Holzstockschiessen und wies darauf hin, dass der Lärm nicht übermässig sein dürfe.

b) Am 5. Juni 2025 stellte die Gemeinde Z.____ H.____ als Betriebsleiter für das Restaurant G.____ das Patent zur Ausübung gastgewerblicher Tätigkeit nach Art. 7 ff. des Gastwirtschaftsgesetzes (sGS 553.1; abgekürzt GWG) aus und zwar für die Dauer vom 5. November 2025 bis 1. Februar 2026 sowie für 70 «ständige Plätze» und «Gastwirtschaft» 50. Die Schliessungszeiten sind im Patent u.a. wie folgt festgelegt:

Mitternacht bis 5 Uhr, samstags und sonntags von 1 Uhr bis 5 Uhr. Die Schliessungszeit kann für einzelne Veranstaltungen auf Gesuch hin verkürzt oder aufgehoben werden.

Der Patentinhaber wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dafür zu sorgen, dass die Nachbarschaft nicht übermässig belästigt wird, insbesondere durch den Betrieb der Gartenwirtschaft. Ab 22 Uhr ist die Musik abzustellen. Die Gäste haben sich ab 23 Uhr in die Gondeln zu begeben.



Falls die vorhandenen Parkierungsmöglichkeiten nicht genügen, sind zusätzliche Autoabstellplätze bei Dritten zur Verfügung zu stellen.

C.

a) Mit Schreiben vom 3. November 2025 gelangten A.____, B.____ und C.____ mit folgenden Anträgen an die Bauverwaltung:

1. Wir verlangen einen sofortigen Baustopp.
2. Wir verlangen die Durchführung eines Baubewilligungsverfahrens.

Zur Begründung wird geltend gemacht, sie hätten Kenntnis davon erhalten, dass für den Betrieb eines G.____ auf dem Grundstück des ehemaligen Restaurants F.____ eine Gastro-Bewilligung erteilt worden sei. Ein Baubewilligungsverfahren sei jedoch nicht durchgeführt worden. Allein wegen der langen Öffnungszeiten des Freiluftbetriebs müsse jedoch ein solches Verfahren durchgeführt werden. Dazu komme, dass es sich dabei nicht bloss um einen einzelnen Marktstand, sondern um eine grossflächige Anlage handle, die zahlreiche Besucher und einen grossen Parkierungsverkehr erwarten lasse, was ebenfalls mit erheblichem Lärm während der Nachtzeit verbunden sei.

b) Der Gemeinderat erliess am 7. November 2025 folgenden Beschluss (Verfügung betreffend vorsorgliche Massnahme):

1. Der Antrag von A.____, B.____ und C.____ auf Erlass eines sofortigen Baustopps wird abgewiesen.
2. A.____, B.____ und C.____ bezahlen die amtlichen Kosten dieser Zwischenverfügung von Fr. 500.–, unter solidarischer Haftung.

Zur Begründung wird geltend gemacht, dass nach Art. 136 Abs. 2 Bst. f des Planungs- und Baugesetzes (sGS 731.1; abgekürzt PBG) mobile Bauten und Anlagen während höchstens drei Monaten je Kalenderjahr keiner Bewilligung bedürften. Zu beachten seien jedoch die umweltrechtlichen Belastungen. Das Baugrundstück liege in einer wenig lärmempfindlichen Zone. Im Jahr 2025 habe hier vom 25. bis 27. Juli nur die Kilbi Z.____ stattgefunden. Die Veranstalterin sei verpflichtet, die Aussenmusik um 22 Uhr abzustellen, und die Gäste müssten sich um 23 Uhr in die Gondeln begeben. Auf Grund der zentralen Lage sei davon auszugehen, dass die ortsansässigen Gäste zu Fuss oder mit dem öffentlichen Verkehr anreisen würden. Sodann befinde sich angrenzend ein grosser öffentlicher Parkplatz. Die Toiletten für das G.____ befänden sich im ehemaligen Restaurant auf dem Baugrundstück. Auf Grund einer summarischen Überprüfung handle es sich somit um keine bewilligungspflichtige Veranstaltung mit mobilen Bauten und Anlagen vor. Der Erlass von vorsorglichen Massnahmen und eines Benützungsverbots sei somit nicht gerechtfertigt.



c) Ebenfalls am 7. November 2025 gab der Gemeinderat der D.____GmbH (ohne Frist) Gelegenheit, zum oben erwähnten Beschluss Stellung zu nehmen.

D.

a) A.____, B.____ und C.____ erheben mit Eingabe vom 17. November 2025 Rekurs und Beschwerde gegen die Verfügung vom 7. Mai 2025 betreffend «Rechtsverweigerung» mit folgenden Anträgen:

1. Der Beschluss des Gemeinderates Z.____ über Grundstück Nr. 001, A.____, B.____ und C.____/ D.____GmbH, Benützungsverbot, Lärmklage – Verfügung betreffend vorsorgliche Massnahme vom 7. November 2025 sei aufzuheben.
2. Es sei festzustellen, dass für den Betrieb des G.____ auf dem Grundstück Nr. 001, Z.____, infolge Baubewilligungspflicht das ordentliche Baubewilligungsverfahren durchzuführen sei, und es sei die Sache zur umgehenden Durchführung dieses Baubewilligungsverfahrens an die Gemeinde Z.____ zurückzuweisen.
3. Eventuell sei der Rekurs als Rechtsverweigerungsbeschwerde entgegenzunehmen.
4. Es sei den Rekurrenten Einsicht in die vom Gemeinderat Z.____ zum Beizug in dieses Verfahren beantragten Unterlagen zu geben, unter Ansetzung einer angemessenen Frist zur Stellungnahme.

Unter Kostenfolgen.

Zur Begründung wird geltend gemacht, der Titel des angefochtenen Beschlusses sei unzutreffend. Sie hätten keine Lärmklage erhoben, sondern vor Inbetriebnahme des G.____ einen Baustopp und die vorgängige Durchführung eines Baubewilligungsverfahrens verlangt. Im Zeitpunkt der Beschlussfassung sei die Prüfung der Baubewilligungspflicht bereits entscheidungsreif gewesen, so dass der Gemeinderat – nachdem für den bewilligungspflichtigen Zustand formell keine formelle Baubewilligung vorliege – von Amtes wegen Anordnungen gemäss Art. 159 PBG hätte treffen müssen. Diese Fristansetzung betreffe nach dem abgelehnten Antrag auf Baustopp nunmehr die Einreichung eines nachträglichen Baugesuchs gemäss Art. 159 Abs. 1 Bst. c PBG, nachdem das G.____ mittlerweile ohne Baubewilligung in Betrieb sei. Mit Blick auf die Rechtsprechung handle es sich beim vorliegenden stationären Freiluft-Restaurationsbetrieb (12 Gondeln mit je sechs Sitzplätzen, Stehtische, zwei Marktstände, Küche und Toiletten im ehemaligen Restaurant) mit einer Aussenfläche von rund 150 m² bis 200 m² mit einem Gästeaufkommen von mindestens 120 Personen, Musikbetrieb bis 22 Uhr, Restaurantbetrieb bis Mitternacht bzw. 1 Uhr morgens an fünf Tagen in der Woche während drei Monaten, Parkierungsmöglichkeiten auf dem Nachbargrundstück für über



70 Personenwagen offensichtlich um einen baubewilligungspflichtigen Betrieb, der nicht unter Art. 136 Bst. f PBG falle. Mithin hätten sie im Zeitpunkt ihrer Eingabe zu Recht einen formellen Baustopp verlangt.

b) Mit Eingabe vom 25. November 2025 beantragt die Rekursgegnerin, den Betrieb wie bewilligt fortführen zu dürfen und dass der Rekurs vollumfänglich abgewiesen werde. Zur Begründung wird geltend gemacht, dass keine baulichen Eingriffe oder feste Installationen vorgenommen worden seien. Das G.____ sei komplett mobil, es würden keine Bodenveränderungen verursacht und die Nutzung sei auf den 5. November 2025 bis 1. Februar 2026 beschränkt. Es sei lediglich ein Aussenlautsprecher vorhanden, der auf ein Minimum eingestellt sei. Die Vorbereitung der Fondues erfolge in den dafür extra vorgesehenen mobilen Hütten. Einzig für die Reinigung des Geschirrs werde die vorhandene Küche benutzt. Damit die Gäste nicht auf ein Toittoi müssten, würden die bestehende Toilettenanlagen des ehemaligen Restaurants benützt. Diese Nutzung sei vom Gastropatent gedeckt, bewege sich im Umfang der früheren Nutzungen und sei baurechtlich irrelevant. Es liege somit keine baubewilligungspflichtige Umnutzung statt.

c) Die Vorinstanz beantragt mit Eingabe vom 27. November 2025 die Abweisung des Rekurses bzw. Rechtsverweigerungsbeschwerde. Für den beantragten sofortigen Baustopp bzw. die superprovisorische Verfügung hätten nur die leicht zugänglichen Beweise wie die E-Mail der Liegenschaftsverantwortlichen vom 10. April 2025 und das Gastwirtschaftspatent vom 5. Juni 2025 berücksichtigt werden können. Die superprovisorisch erlassene Verfügung enthalte daher keine abschliessende Beurteilung der Baubewilligungspflicht. Darüber könne ohnehin erst entschieden werden, wenn die betroffene Betreiberin sich zum Schreiben der Rekurrenten vom 3. November 2025 hätten vernehmen lassen können.

d) Die Rekurrentinnen und der Rekurrent nehmen mit Schreiben vom 5. Dezember 2025 Stellung zu den Vernehmlassungen der Rekursgegnerin und Vorinstanz vom 25. bzw. 27. November 2025 und reichen zahlreiche Bewilligungen für das Grundstück Nr. 001 nach, wobei sie geltend machen, dass das G.____ von keinen dieser Bewilligungen gedeckt sei.

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). 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 angefochtene Beschluss erging am 7. November 2025. Mit hin 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/II/1) als unmittelbar anwendbar erklärt werden. Im Übrigen gelangen weiterhin das Baugesetz und das entsprechende Baureglement zur Anwendung.

3.

Das Akteneinsichtsgesuch der Rekurrentinnen und des Rekurrenten ist insofern gegenstandslos geworden, als sie das gleiche Gesuch am 17. November 2025 auch bei der Vorinstanz gestellt haben und diese den Rekurrenten die verlangten Akten am 27. November 2025 zugestellt bzw. ihnen zwischenzeitlich Akteneinsicht gewährt hat.

4.

Dem Rechtsstreit liegt die Frage zu Grunde, ob das G.____ baubewilligungspflichtig ist oder nicht.

4.1 Nach Art. 22 Abs. 1 des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes (SR 700; abgekürzt RPG) dürfen Bauten und Anlagen nur mit behördlicher Bewilligung errichtet oder geändert werden. Die Baubewilligungspflicht soll es der Behörde ermöglichen, das Bauprojekt in Bezug auf die räumlichen Folgen vor der Ausführung auf die Übereinstimmung mit der raumplanerischen Nutzungsordnung und der übrigen einschlägigen Gesetzgebung zu überprüfen. Massstab dafür ist die Frage, ob mit der Realisierung des Vorhabens im Allgemeinen, nach dem gewöhnlichen Lauf der Dinge so wichtige räumliche Folgen verbunden sind, dass ein Interesse der Öffentlichkeit oder der Nachbarn an einer vorgängigen Kontrolle besteht (BGE 139 II 140 Erw. 5.2; BGE 120 IB 383 Erw. 3c). Vorhaben können somit auch wegen ihres Betriebs und nicht nur wegen ihrer konstruktiven Anlage baubewilligungspflichtig sein. Somit unterstehen selbst reine Umnutzungen ohne bauliche Massnahmen der Baubewilligungspflicht. Sie sind nur dann be-



willigungsfrei, wenn auch der neue Verwendungszweck der in der fraglichen Zone zulässigen Nutzung entspricht und sich die Änderung hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf Umwelt und Planung als ausgesprochen geringfügig erweist. Dagegen ist auch eine zonenkonforme Nutzungsänderung bewilligungspflichtig, wenn die mit der neuen Nutzung verbundenen Auswirkungen intensiver sind als die bisherigen, was bei einer deutlichen Zunahme der Immissionen der Fall ist (BUDE Nr. 77/2024 vom 17. September 2024 Erw. 5.1.1 mit Hinweisen).

4.2 Nach Art. 136 Abs. 2 Bst. f PBG bedürfen mobile Bauten und Anlagen wie Festhütten, Zelte, Verpflegungsstätten, Tribünen und dergleichen während höchstens drei Monaten je Kalenderjahr keiner Baubewilligung. Mit dieser neuen Bestimmung wurde die bisherige Praxis erheblich ausgedehnt, weshalb die Rechtsprechung erst noch klären muss, inwieweit diese Regelung bundesrechtskonform ist (M. MÖHR in: Bereuter/Frei/Ritter [Hrsg.], Kommentar zum Planungs- und Baugesetz des Kantons St.Gallen, Art. 136 N 19). Flächenmässig kann es sich bei Art. 136 Abs. 2 Bst. f PBG bloss um Kleinanlagen handeln, da nach Art. 22 Abs. 1 RPG nur bauliche Kleinanlagen von der Bewilligungspflicht ausgenommen werden können, die nur ein geringes Ausmass haben und weder öffentliche noch nachbarliche Interessen berühren (BUDE Nr. 64/2021 vom 11. Oktober 2011 Erw. 3.1 mit Hinweisen). Die Zeitdauer eines Vorhabens für sich allein ist daher nicht massgebend. Ausschlaggebend ist vielmehr die Intensität der Auswirkungen auf Raum und Umwelt, namentlich die umweltrechtlichen Belastungen infolge Verkehr, Lärm, Lichtimmissionen etc. (MÖHR, a.a.O. mit Hinweis auf P. LOUIS, Temporäre Veranstaltungen, PBG aktuell 4/2017, S. 14 f.). Steht eine Baubewilligungspflicht zur Diskussion, hängt diese mit anderen Worten von der Art und Intensität der jeweiligen Nutzung sowie der Empfindlichkeit am vorgesehenen Durchführungsort ab. Die Intensität der Veranstaltung bemisst sich unter anderem an der voraussichtlichen Teilnehmerzahl, der Veranstaltungsdauer, der Regelmässigkeit ihrer Durchführung sowie des Ausmasses der erwarteten Umweltauswirkungen. Je intensiver die Auswirkungen sind, desto eher ist von einer Baubewilligungspflicht auszugehen. Selbst eine Veranstaltung von kurzer Dauer kann unter Umständen darunter fallen, wenn danach aufwändige Wiederherstellungsmassnahmen notwendig werden (LOUIS, a.a.O., S. 30).

4.3 Der vorliegenden gastrogewerblichen Bewilligung vom 5. Juni 2025 liegen 70 «ständige Plätze» und 50 Plätze in der Gartenwirtschaft zu Grunde. Gemäss Plan sind auf dem Vorplatz Gondeln, Stehtische, Marktstände und eine Gartenwirtschaft vorgesehen. Der Betrieb soll während rund drei Monaten stattfinden. Dazu kommt der Auf- und Abbau, der ebenfalls mit Immissionen verbunden ist. Wie lange dieser konkret dauert, ist mangels Angaben nicht bekannt. Die Schliessungszeiten entsprechen Art. 16 f. GWG, also 5 Uhr morgens bis Mitternacht bzw. gemäss Gemeinderatsbeschluss vom 7. Mai 1996 samstags und sonntags bis 1 Uhr, wobei um zusätzliche Verkürzung nachgesucht werden kann. Die



Musik ist draussen zwar um 22 Uhr abzustellen, sich draussen aufhalten dürfen sich die Leute jedoch bis 23 Uhr, also in die Nachtruhe hinein (Art. 29 des Reglementes über Ruhe, Ordnung und Sicherheit der Gemeinde Z.____ vom 28. Mai 2024). Zusätzlich hat die Liegenschaftsverwaltung der Gemeinde als Grundeigentümerin bzw. Vermieterin mit E-Mail vom 10. April 2025 privatrechtlich untersagt, Holzstockschiessen durchzuführen und übermässigen Lärm zu verursachen.

4.4 Mit Blick auf diese Eckdaten kommt Art. 136 Abs. 2 Bst. f PBG für das G.____ offensichtlich nicht zur Anwendung, weil es sich dabei insgesamt klar um keine Kleinanlage mehr handelt, von der keine umweltrelevanten Auswirkungen ausgehen. Daran vermag auch nichts zu ändern, dass die Betreiberin «zusichert», sich strikt an die Auflagen des Gastgewerbepatents zu halten. Diese Bewilligung unterlag keinem Verfahren, an dem sich die betroffenen Nachbarn beteiligen konnten, und die mit dem Betrieb verbundenen Immissionen wurden auch nicht von der dafür zuständigen Behörde auf ihre Rechtmässigkeit hin überprüft. Dazu kommt, dass nebst den mobilen Bauten und Anlagen auch das Gebäude Nr. 002 Teil der Anlage ist, wo sich die Küche und sanitären Anlagen befinden. Zwar wird die entsprechende Nutzung des ehemaligen Restaurants formell bewilligt sein, sie trägt aber dazu bei, dass es sich beim G.____ als Ganzes um keine bewilligungsfreie Kleinanlage mehr handelt. Von der Vorinstanz wird denn auch zu Recht nicht geltend gemacht, der weihnachtlich beschallte Freiluftbetrieb mit den Marktständen, den zahlreichen Gondeln und Aussentischen sei vollständig von der Bewilligung des vormaligen Restaurants gedeckt, zumal in der Beilage zum Gastwirtschaftspatent ausdrücklich ausgeführt wird, dass für die vormalige Gartenwirtschaft keine Baubewilligung bekannt sei. Daran ändern auch die am 5. Dezember 2025 nachgereichten Unterlagen nichts; zwar geht daraus hervor, dass eine überdachte Gartenwirtschaft bewilligt worden ist. Mit dem vorliegenden Winterprojekt hat diese Bewilligung jedoch nichts gemeinsam. Schliesslich wird der Betrieb auch erheblichen Verkehr auslösen. Dass die Gäste zu einem grossen Teil zu Fuss, mit dem Fahrrad oder dem öffentlich Verkehr anreisen werden, wie die Vorinstanz geltend macht, ist im Winter nicht nur im N.____ wenig wahrscheinlich. Dementsprechend schliesst die Gemeinde Z.____ selbst nicht aus, dass der grosse benachbarte Parkplatz allenfalls nicht ausreichen könnte, weshalb sie im Patent im Bedarfsfall verlangt hat, dass zusätzliche Autoabstellplätze bei Dritten zur Verfügung gestellt werden.

4.5 Die betroffene Kernzone ist zwar nicht speziell lärmempfindlich. Hier ist aber auch Wohnen vorgesehen, was speziell während der Nachtruhe Beachtung finden muss und offenbar bereits in der Vergangenheit zu Problemen geführt hat. So führt der Gemeindepräsident am 6. August 2024 zur Nichtverlängerung des Pachtvertrags für das Restaurant F.____ auf N.____24.ch namentlich aus:



Da sind einmal die Lärmemissionsgeschichten. Immer wieder komme es zu Beschwerden der Anrainer. Und die aktuellen Untermieter in den obergeschossigen Räumlichkeiten machen uns Sorgen. Dazu kommt, dass wir hoffen, dass es mittelfristig eine Zentrumsverbauung geben wird, für die wir diese Liegenschaft dann benötigen. Aus all diesen Gründen will die Gemeinde den bestehenden Pachtvertrag, der Sommer 2025 ausläuft, nicht mehr verlängern.

4.6 Berücksichtigt man all diese Gesichtspunkte, ist zweifelsfrei erstellt, dass vom Betrieb der geplanten Anlage durchaus Auswirkungen auf die Umwelt zu erwarten sind, die eine vorgängige Überprüfung durch die Baubehörde erfordert. Gerade weil diese derzeit mangels vorhandener Gesuchunterlagen nicht qualifizierbar sind, ist die Anlage – entgegen der Ansicht der Rekursgegnerin – als baubewilligungspflichtig zu betrachten. Es besteht aufgrund des geschilderten Sachverhalts ein Interesse der Öffentlichkeit und der Nachbarn an einer vorgängigen Kontrolle der Folgen, die vom geplanten Vorhaben ausgehen.

4.7 Die Vorinstanz hat über die Baubewilligungspflicht erst summarisch befunden, weil sie der Rekursgegnerin vorgängig Gelegenheit geben wollte, zum ersuchten Baustopp der Rekurrentinnen und des Rekurrenten Stellung zu nehmen. Weil aber bereits am 7. November 2025 feststand, dass das G. ___ baubewilligungspflichtig ist, hätte die Vorinstanz die Rekursgegnerin unverzüglich zur Nachreichung eines Baugesuch auffordern müssen (Art. 159 Abs. 1 Bst. c PBG). Diese Aufforderung stellt keine (belastende) Verfügung dar (BDE 105/2020 vom 3. November 2020 Erw. 2.4), weshalb der Rekursgegnerin dazu auch nicht vorgängig das rechtliche Gehör gemäss Art. 15 Abs. 2 VRP hätte gewährt werden müssen. Die Aufforderung vom 7. November 2025 wurde im Übrigen ohne Frist angesetzt und liegt dementsprechend offenbar auch noch nicht vor.

5.

Die Vorinstanz hat den beantragten Baustopp verweigert und darüber hinaus erwogen, dass auch kein Benützungsverbot gerechtfertigt sei.

5.1 Wird durch die Errichtung von Bauten und Anlage ohne Bewilligung oder auf andere Weise ein unrechtmässiger Zustand geschaffen, wird nach Art. 159 Abs. 1 PBG die Einstellung der Arbeiten und ein Benützungsverbot verfügt, eine Frist zur Einreichung eines nachträglichen Baugesuchs angesetzt und schliesslich die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands verfügt. Baueinstellung und Benützungsverbot sind vorsorgliche Massnahmen im Sinn von Art. 18 VRP. Der Entscheid darüber setzt Dringlichkeit voraus, das heisst, es muss sich als notwendig erweisen, die fraglichen Vorkehren sofort zu treffen. Erforderlich ist sodann, dass die Abwägung der verschiedenen Interessen den Ausschlag für den einstweiligen Rechtsschutz gibt und dieser verhältnismässig erscheint. Vorsorgliche Massnahmen beruhen auf einer bloss summarischen Prüfung der Sach- und Rechtslage, es werden also im Rahmen des Entscheids über die Anordnung vorsorglicher



Massnahmen in der Regel keine Beweiserhebungen getätigt, sondern es ist auf die Aktenlage im Zeitpunkt der Beschwerde einreichung abzustellen. Ansprüche müssen nur glaubhaft dargetan, nicht abschliessend bewiesen werden. Die Hauptsachenprognose kann dabei berücksichtigt werden, wenn sie eindeutig ist. Zu beachten ist weiter, dass der durch den Endentscheid zu regelnde Zustand weder präjudiziert noch verunmöglicht werden soll (BUDE 44/2022 vom 24. Mai 2022 Erw. 3.1).

5.2 Bauarbeiten ohne Baubewilligung oder solche, die in Abweichung von rechtskräftigen Baubewilligungen ausgeführt werden, sind von Amtes wegen einzustellen. Die Pflicht der zuständigen Behörde, gegen einen baurechtswidrigen Zustand einzuschreiten und diesen zu beseitigen, ist zwingend. Ihr steht dabei – von untergeordneten Rechtsverletzungen abgesehen – kein Ermessensspielraum offen (CH. KÄGI, in: Bereuter/Frei/Ritter [Hrsg.], Kommentar zum Planungs- und Baugesetz des Kantons St.Gallen, a.a.O., Art. 159 N 4 ff.).

5.3 Nicht jede bewilligungsbedürftige, aber nicht bewilligte Nutzung hat sofort eine Baueinstellung zur Folge. Die Gemeinde hat vielmehr zu prüfen, ob die Baueinstellung als Massnahme durch überwiegendes öffentliches oder privates Interesse gerechtfertigt und auch verhältnismässig ist. Wird ohne bauliche Tätigkeit eine unzulässige Nutzungsänderung vorgenommen, genügt regelmässig die Anordnung eines Nutzungsverbots (KÄGI, a.a.O., Art. 159 N 8). So kann auf eine Baueinstellung verzichtet werden, wenn der Mangel auch nach der Bauvollendung behoben werden kann (M. BERNER, Luzerner Planungs- und Baurecht, Bern 2022, § 22 N 1066). Das Nutzungsverbot ist dazu bestimmt, einen tatsächlichen oder rechtlichen Zustand einstweilen unverändert zu erhalten oder bedrohte rechtliche Interessen einstweilen sicherzustellen oder einen widerrechtlich geschaffenen Zustand vorläufig zu beseitigen. Die Erstellung einer Baute und die Nutzung derselben ist deshalb nicht gleich zu beurteilen. Das öffentliche Interesse am Verbot der Nutzung einer formell widerrechtlichen Baute ist in aller Regel anders zu gewichten als dasjenige am Verhindern einer solchen Baute. Entscheidend ist, ob hinreichende Gründe bestehen, einen Zustand einstweilen zu erhalten oder rechtliche Interessen zu sichern. Ein Benützungsverbot ist in der Regel dann zu verfügen, wenn die Umwelt durch Emissionen oder Immissionen unzulässig belastet wird (KÄGI, a.a.O., Art. 159 N 8 f.).

5.4 Nach dem Gesagten handelt es sich beim G. ___ um einen Betrieb, der eines vorgängigen Baubewilligungsverfahrens bedarf, weshalb die Rekurrenten am 3. November 2025 zu Recht einen Baustopp bzw. vorsorgliche Massnahmen verlangt haben. Die Vorinstanz hat deshalb als Nächstes die Rekursgegnerin zur Einreichung eines nachträglichen Baugesuchs aufzufordern und – nachdem die illegalen Bauten und Anlagen zwischenzeitlich erstellt sind und der Betrieb aufgenommen wurde – ein (partiell) Nutzungsverbot zu prüfen. Nach neuerer Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtes ist für vorsorgliche Massnahmen nicht das Bau- und Umweltdepartement, sondern allein



die politische Gemeinde zuständig. Der Rekursinstanz bleibt einzig die Möglichkeit, die politische Gemeinde anzuweisen, einen Baustopp oder ein Benützungsverbot im Sinn von Art. 159 Abs. 1 Bst. a bzw. b PBG zu prüfen und gegebenenfalls zu verfügen (BUDE 59/2023 vom 20. Juni 2023 Erw. 4.5.1 f. mit Hinweisen). Als sehr kritisch erachtet wird hier namentlich der Restaurationsbetrieb im Freien während der Nachtruhe nach 22 Uhr, wofür sich bis zur rechtskräftigen Bewilligung ein sofortiges Nutzungsverbot aufdrängt.

6.

Zusammenfassend ergibt sich, dass die Rekurrentinnen und der Rekurrent zu Recht die Durchführung eines Baubewilligungsverfahrens und vorsorgliche Massnahmen verlangt haben. Die Vorinstanz ist daher anzuweisen, die Rekursgegnerin für den bereits laufenden Betrieb umgehend zu einem nachträglichen Baugesuch aufzufordern und bis zur Rechtskraft der entsprechenden Bewilligung allfällige vorsorgliche Massnahmen zu prüfen und zu beschliessen. Der Rekurs erweist sich daher als begründet. Folglich ist er im Sinn der Erwägungen gutzuheissen, und der angefochtene Beschluss aufzuheben, soweit er nicht gegenstandslos geworden 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 Entscheidegebühr beträgt Fr. 2'000.– (Nr. 20.13.01 des Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung, sGS 821.5). Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend sind die amtlichen Kosten der Politischen Gemeinde Z.____ aufzuerlegen. Auf deren Erhebung ist jedoch zu verzichten (Art. 95 Abs. 3 VRP).

7.2 Der von A.____ am 24. November 2025 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'500.– ist zurückzuerstatten.

8.

Die Rekurrentinnen und der Rekurrent 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). Nicht anwaltlich vertretene Verfahrensbeteiligte haben grundsätzlich mangels eines besonderen Aufwands keinen Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung (Art. 98^{ter} VRP in Verbindung mit Art. 95 Abs. 3 Bst. c ZPO). Dass ihnen gleichwohl ersatzfähige Kosten für Umtriebe erwachsen, ist ungewöhnlich und bedarf deshalb einer besonderen Begründung. Eine Umtriebsentschädigung erfolgt somit nur ausnahmsweise, insbesondere wenn es sich um eine komplizierte Sache mit hohem Streitwert handelt, wenn der getätigte



Aufwand erheblich ist und zwischen dem betrieblichen Aufwand und dem Ergebnis der Interessenwahrung ein vernünftiges Verhältnis besteht.

8.2 Zwar obsiegen die Rekurrentinnen und der Rekurrent mit ihren Anträgen, und das Verfahren bot zudem in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht Schwierigkeiten, die sie fundiert erörtert haben. Ihr Kostenbegehren haben sie jedoch nicht begründet, weshalb es nach dem oben Gesagten abzuweisen ist.

Entscheid

1.

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

b) Der Beschluss der Politischen Gemeinde Z.____ vom 7. November 2025 wird aufgehoben, soweit er nicht gegenstandslos geworden ist.

c) Der Gemeinderat Z.____ wird angewiesen, die D.____GmbH umgehend zur Einreichung eines nachträglichen Baugesuchs aufzufordern und für die Zeit bis zur Rechtskraft der Bewilligung vorsorgliche Massnahmen zu prüfen und zu verfügen.

2.

a) Auf die Erhebung der amtlichen Kosten in der Höhe von Fr. 2'000.– bei der Politischen Gemeinde Z.____ wird verzichtet.

b) Der am 24. November 2025 von A.____ geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'500.– wird zurückerstattet.

3.

Das Begehren von A.____, B.____ und C.____ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird abgewiesen.

Die Vorsteherin

Susanne Hartmann
Regierungsrätin