



Fall-Nr.: B 2021/15
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 16.08.2021
Entscheiddatum: 27.07.2021

Präsidentialentscheid Verwaltungsgericht, 27.07.2021

Anordnung der Ersatzvornahme. Art. 105 Abs. 1 VRP (sGS 951.1). Streitig war die Anordnung einer Ersatzvornahme (Beseitigung der rechtswidrigen Bauten und Anlagen auf Grundstück Nr. 0000__, Verpflichtung zur Duldung der Ersatzvornahme und deren Modalitäten sowie die Gebührenerhebung) als solche sowie deren Verhältnismässigkeit. Abweisung der Beschwerde gegen den die Rechtmässigkeit der Ersatzvornahmeverfügung bestätigenden Rekursentscheid (Präsidentialentscheid Verwaltungsgericht, B 2021/15). Die gegen dieses Urteil erhobene Beschwerde ans Bundesgericht wurde mit Urteil vom 9. Februar 2022 abgewiesen (Verfahren 1C_488/2021).

Entscheid vom 27. Juli 2021

Besetzung

Abteilungspräsident Eugster

Verfahrensbeteiligte

A.__,

Beschwerdeführer,

vertreten durch Rechtsanwalt Dr. iur. Werner Ritter, Ritter Advokatur,
Bahnhofstrasse 24, Postfach 142, 9443 Widnau,

gegen



St.Galler Gerichte

Baudepartement des Kantons St. Gallen, Lämmli brunnenstrasse 54, 9001 St. Gallen,

Vorinstanz,

und

Politische Gemeinde X.__,

Beschwerdegegnerin,

Gegenstand

Anordnung der Ersatzvornahme

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A.

A.a.

Das Grundstück Nr. 0000__, Grundbuch X.__, liegt gemäss aktuellem Zonenplan in der Landwirtschafts- bzw. der Grünzone Naturschutz. Der nordöstliche, in der Grünzone liegende Grundstücksteil ist ein geschützter Trockenstandort; er wird von einer Pufferzone umrandet (kommunale Schutzverordnung vom 10. Dezember 1999). Gemäss kantonalem Richtplan (Teil V 31 - Vorranggebiete Natur und Landschaft) ist das Grundstück zudem Teil des Schongebiets "Zwischengebiet Verbindung Y.__ - Z.__" (Lebensraum bedrohter Arten; zum Ganzen vgl. www.geoportal.ch). Auf der Parzelle befand sich ein älterer, teilweise in Strickbauweise erstellter Weidstall (Vers.-Nr. 0001__). Nebst dem eigentlichen Stall bestand das Erdgeschoss aus einem Raum mit einfacher Sitzgelegenheit und Holzherd (Nordostecke; als "Hirtenzimmer" bezeichnet) und einem berg- bzw. westseitigen Lagerraum. A.__ seit 2010 Pächter des im Eigentum von M.__ stehenden Grundstücks, reichte am 13. Oktober 2014 ein mit "Unterhalt und Sanierung" bezeichnetes Baugesuch betreffend die Scheune ein. Mit raumplanungsrechtlicher Teilverfügung vom 9. Mai 2015 verweigerte das Amt für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG) die Zustimmung zum Baugesuch. Es



hielt fest, die Scheune genieesse keine erweiterte Besitzstandsgarantie nach Art. 24c des Bundesgesetzes über die Raumplanung (SR 700, RPG), weil sie auch nach dem 1. Juli 1972 noch landwirtschaftlich genutzt worden sei. Selbst wenn man die Anwendbarkeit von Art. 24c RPG bejahen würde, würden die baulichen Veränderungen, deren genauer Zweck unbekannt sei, eine unerlaubte, wesentlich veränderte Nutzung der Baute ermöglichen (vgl. Art. 42 Abs. 3 lit. c der Raumplanungsverordnung, SR 700.1, RPV). Diese Verfügung blieb unangefochten.

Am 11. Juni 2015 reichte A.____ für M.____ ein Baugesuch betreffend Umnutzung des Weidstalls in ein Bienenhaus mit Schleuder-, Bearbeitungs- und Lagerraum ein. Mit raumplanungsrechtlicher Teilverfügung vom 13. August 2015 stimmte das AREG dem Baugesuch zu und erteilte eine ordentliche Bewilligung nach Art. 16a Abs. 1 und Art. 22 Abs. 1 bis 3 RPG. Es hielt fest, die Bienenhaltung sei in der Landwirtschaftszone zonenkonform und könne ideal in den bestehenden Stall integriert werden. Die Gemeinde X.____ wurde verpflichtet, im Grundbuch ein Zweckänderungsverbot und einen Widerrufsvorbehalt anmerken zu lassen. Mit Schreiben vom 25. Februar 2016 ersuchte A.____ um Bewilligung diverser Projektänderungen, die im Wesentlichen einer Ausdehnung des bewilligten Bauvorhabens auf den Inhalt des ursprünglichen, nicht bewilligten Gesuchs gleichkamen. Am 4. Juli 2016 stellte das AREG an einem Augenschein Abweichungen von den am 13. August 2015 bewilligten Plänen fest. A.____ hatte insbesondere tragende Strickwände entfernt und durch Neukonstruktionen ersetzt. Entlang der Scheune wurde eine Steinmauer errichtet, das Gelände war abgegraben und ein Zufahrtsweg mit Parkplatz erstellt worden. Auf dem Grundstück fand sich ferner ein befestigter Sitzplatz mitsamt Grillstelle und Holzunderstand. Mit Verfügung vom 20. September 2016 verweigerte das AREG dem nachträglichen Baugesuch die Zustimmung und erwog, es sei Sache der zuständigen Gemeindebehörde, über die Wiederherstellung zu befinden. Die vorgesehenen und zum Teil bereits ausgeführten Arbeiten überstiegen das für die Haltung von Bienen Erforderliche. Die von der im Jahr 2015 erteilten Bewilligung nicht gedeckten baulichen Massnahmen entsprächen nicht mehr dem Zweck der Nutzungszone und seien zonenfremd. Sie würden darauf schliessen lassen, dass das Gebäude zu Aufenthaltszwecken genutzt werden solle (act. G 8/5/67C). Das Amt für Natur, Jagd und Fischerei (ANJF) verfügte mit Blick auf den nicht bewilligten Parkplatz, der Eingriff in die geschützte Trockenwiese und die Pufferfläche werde nicht bewilligt, und der ursprüngliche Zustand sei - begleitet durch eine ökologisch geschulte Fachperson - bis Ende März 2017 möglichst weitgehend wiederherzustellen. Der Gemeinderat X.____ eröffnete A.____ diese Verfügungen und verweigerte die Bewilligung für die Projektänderungen mit Beschluss vom 3. Oktober 2016. Er hielt fest, die ursprünglich



St.Galler Gerichte

erteilte Baubewilligung vom 31. August 2015 für die Nutzung der Scheune als Bienenhaus mit Lager- und Bearbeitungsraum seien weiterhin gültig und die Bauarbeiten seien nach diesen genehmigten Plänen auszuführen (act. G 8/5/2F).

Den gegen den Beschluss vom 3. Oktober 2016 erhobenen Rekurs wies das Baudepartement des Kantons St. Gallen mit Entscheid vom 23. August 2017 ab, soweit es darauf eintrat. In Bezug auf den Abstellplatz und die Feuerstelle trat es auf den Rekurs nicht ein. Hinsichtlich Wiederherstellung des Weidstalls hob das Baudepartement Ziff. 4 des Gemeinderatsbeschlusses vom 3. Oktober 2016 auf und verfügte stattdessen: "Der rechtmässige Zustand ist wiederherzustellen, das heisst, die Scheune (Vers.-Nr. 0001__) und die Steinmauer westlich davon sind vollständig abzubauen bzw. zurückzubauen." Für den Rückbau wurde eine Frist von drei Monaten ab Rechtskraft des Entscheids angesetzt. Die dagegen erhobene Beschwerde wies das Verwaltungsgericht mit Entscheid B 2017/189 vom 28. Februar 2019 ab, soweit es darauf eintrat. Das Bundesgericht bestätigte diesen Entscheid in BGer 1C_204/2019 vom 8. April 2020 und stellte fest, dass die fragliche Scheune als im massgeblichen Zeitpunkt nicht mehr bestimmungsgemäss nutzbar zu beurteilen sei. Eine Bewilligung für die Steinmauer sei unabhängig davon zu verweigern, ob sie als zonenkonform oder als zonenwidrig betrachtet werde. Der vollständige Rückbau des Weidstalls und der Steinmauer sei verhältnismässig (BGer 1C_204/2019 a.a.O.).

A.b.

Am 3. Januar 2020 ersuchte A.__ den Gemeinderat X.__ um Erteilung einer nachträglichen Baubewilligung für die auf Grundstück Nr. 0000__ erstellten Rebbau- und Beerenanlagen. Im Beschluss vom 25. Mai 2020 verweigerte der Gemeinderat gestützt auf die raumplanungsrechtliche Teilverfügung des AREG vom 13. Mai 2020 die nachträgliche Baubewilligung, verfügte den Rückbau und die Renaturierung der Rebbauanlagen und Beerenkisten bis 31. August 2020 und drohte die Ersatzvornahme an. Der Beschluss vom 25. Mai 2020 erwuchs unangefochten in Rechtskraft. Mit Beschluss vom 31. August 2020 drohte der Gemeinderat X.__ mit Hinweis auf BGer 1C_204/2019 a.a.O (Rückbau Weidstall und Steinmauer) sowie die ungenutzt verstrichene Frist bezüglich Rückbau der Rebbauanlagen und der Beerenkisten die Ersatzvornahme hinsichtlich sämtlicher Bauten und Anlagen auf Grundstück Nr. 0000__ sowie Straffolgen nach Art. 292 des Schweizerischen Strafgesetzbuches (SR 311.0, StGB) an. Erneut wurde eine Frist zur selbständigen Beseitigung der illegal erstellten Bauten und Anlagen sowie Renaturierung bis 18. September 2020 angesetzt (act. G 8/5/21F). Dieser Beschluss erwuchs in Rechtskraft. Mit Schreiben vom 18. September 2020 reichte A.__, vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Werner Ritter, Widnau, ein



St.Galler Gerichte

weiteres Baugesuch betreffend Instandstellung Weidstall mit Hirtenstube, Anpassung Tierschutz, Dach, Photovoltaik, Wasserspeicher und Abwassertank, Bienenstand mit Lager- und Bearbeitungsraum auf Grundstück Nr. 0000__ ein (Eingang bei der Gemeinde am 21. September 2020). Gleichentags ordnete der Gemeinderat X.__ mit Beschluss vom 21. September 2020 die Ersatzvornahme zur Beseitigung der rechtswidrigen Bauten und Anlagen auf Grundstück Nr. 0000__ durch die Q.__ AG an, sofern der Abbruch und die Renaturierung bis 9. Oktober 2020 nicht vorgenommen würden. Für den Fall der Zuwiderhandlung wurden Straffolgen nach Art. 292 StGB angedroht. Das am letzten Tag der Frist eingereichte neue Baugesuch werde in einem separaten Verfahren behandelt und tangiere das vorliegende Vollstreckungsverfahren nicht (act. G 8/5/25F).

Den gegen diesen Beschluss von Rechtsanwalt Ritter für A.__ erhobenen Rekurs (act. G 8/1, 8/3) hiess das Baudepartement mit Entscheid vom 12. Januar 2021, soweit es darauf eintrat, in dem Sinn teilweise gut, als Ziffer 14 des Beschlusses vom 21. September 2020 (Gebühr CHF 3'030 zulasten A.__) wie folgt geändert wurde: "Die Gebühr dieser Verfügung beträgt CHF 1'826.50 und wird dem Grundeigentümer A.__ belastet (Art. 100 Abs. 1 VRP i.V.m. GebT)". Entscheid CHF 1'200, Abbruchkontrolle CHF 100, Umsetzungskontrolle CHF 100, Offertwesen CHF 300, Mahngebühr CHF 100, Aktenkopie CHF 26.50 (Ziffer 1). Als vorsorgliche Massnahme ordnete das Baudepartement an, dass die Nutzung des Weidstalls auf Grundstück Nr. 0000__ bis zum rechtskräftigen Abschluss des Verfahrens bzw. bis zum Abbruch des Weidstalls untersagt werde. Für den Fall der Nichtbefolgung des Nutzungsverbots drohte sie eine Bestrafung nach Art. 292 StGB an (Ziffer 2). Einer allfälligen Beschwerde wurde in Bezug auf das Nutzungsverbot die aufschiebende Wirkung entzogen (Ziffer 3; act. G 2).

B.

B.a.

Gegen diesen Rekursentscheid erhob Rechtsanwalt Ritter für A.__ mit Eingabe vom 18. Januar 2021 Beschwerde mit den materiellrechtlichen Anträgen, der Rekursentscheid sei betreffend Anordnung der Ersatzvornahme aufzuheben (Ziffer I.1); von einem Abbruch der rechtswidrigen Bauten und Anlagen auf Grundstück Nr. 0000__ sowie von allen weiteren dem Beschwerdeführer im angefochtenen Entscheid auferlegten Massnahmen (Ziffer I.2 und I.3) und von einer Kostenaufgabe an den Beschwerdeführer sei abzusehen (Ziffer I.4); eventualiter seien die auferlegten Kosten auf das gesetzliche Mass zu reduzieren (Ziffer I.5). Es sei vorerst das Baugesuch betreffend Instandstellung Weidstall, Anpassung Tierschutz, Dach, Photovoltaik,



St.Galler Gerichte

Wasserspeicher und Abwassertank, Einbau Bienenstand mit Lager- und Bearbeitungsraum (vom 18. September 2020) zu bearbeiten (Ziffer I.6). Subeventualiter sei die Angelegenheit zur Neuurteilung an die Vorinstanz oder die Beschwerdegegnerin zurückzuweisen (Ziffer I.7). Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zuzüglich Barauslagen und Mehrwertsteuer zulasten des Kantons St. Gallen oder der Beschwerdegegnerin (Ziffer I.8). Im Weiteren wurde die Durchführung eines Beschwerdeaugenscheins vor Ort sowie einer mündlichen und öffentlichen Verhandlung beantragt (act. G 1). In der Beschwerdeergänzung vom 8. Februar 2021 bestätigte und begründete der Rechtsvertreter die gestellten Anträge, wobei Antrag Ziffer I.5 nicht mehr enthalten war (act. G 5).

B.b.

In der Vernehmlassung vom 19. Februar 2021 beantragte die Vorinstanz Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei. Zur Begründung verwies sie auf den angefochtenen Entscheid (act. G 7). Die Beschwerdegegnerin beantragte in der Vernehmlassung vom 26. Februar 2021 ebenfalls Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei. Das Baugesuch (vom 18. September 2020) sei durch den Gemeinderat sowie die kantonalen Fachstellen im Beschluss vom 22. Februar 2021 abgelehnt worden; sodann sei ein Nutzungsverbot verfügt worden (act. G 10 f.).

B.c.

Mit Stellungnahme vom 19. April 2021 bestätigte der Rechtsvertreter des Beschwerdeführers seine Anträge und Ausführungen (act. G 15). Am 30. April 2021 bestätigte die Vorinstanz ihren bisherigen Standpunkt und reichte eine raumplanungsrechtliche Teilverfügung des AREG vom 11. Dezember 2020 betreffend das Baugesuch vom 18. September 2020 ein mit dem Hinweis, dass der Beschwerdeführer gegen den Gesamtentscheid (Beschluss der Beschwerdegegnerin) vom 22. Februar 2021 (act. G 11) über das Baugesuch vom 18. September 2020 Rekurs erhoben habe (act. G 18 f.).

B.d.

Auf die Vorbringen in den Eingaben des vorliegenden Verfahrens wird, soweit für den Entscheid erforderlich, in den nachstehenden Erwägungen eingegangen.

Das Verwaltungsgericht erwägt:

1.

Der Entscheid über die Beschwerde gegen den vorinstanzlichen Rekursentscheid



betreffend Anordnung der Ersatzvornahme im Sinne von Art. 105 Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1; VRP) fällt in die Zuständigkeit des Abteilungspräsidenten (vgl. Art. 64 i. V. m. Art. 44 Abs. 1 und 2 VRP, Art. 60 Ingress und lit. a VRP in Verbindung mit Art. 4 Abs. 3 des Reglements über die Organisation und den Geschäftsgang des Verwaltungsgerichts; sGS 941.22, Reglement). Die Beschwerdeeingabe vom 8. Januar 2021 (act. 1) erfolgte rechtzeitig (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 VRP). Der Beschwerdeführer ist zur Beschwerdeerhebung legitimiert (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Damit erfüllt die Beschwerde zusammen mit der Beschwerdeergänzung vom 8. Februar 2021 (act. G 5) formal und inhaltlich die gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Auf die Beschwerde ist somit grundsätzlich einzutreten.

In BGer 1C_204/2019 a.a.O. entschied das Bundesgericht rechtskräftig über die Wiederherstellung und damit den Abbruch des Weidstalls (Vers.-Nr. 0001__) sowie der Steinmauer neben dem Weidstall. Im Weiteren erwuchs auch die Verweigerung der nachträglichen Baubewilligung mit Wiederherstellungsverfügung bezüglich der Rebbau- und Beerenanlagen sowie die Androhung der Ersatzvornahme (Beschluss vom 25. Mai 2020) in Rechtskraft. Die Rechtmässigkeit (insbesondere Verhältnismässigkeit) der erwähnten Wiederherstellungsanordnungen waren somit im vorinstanzlichen Rekursverfahren, wie im angefochtenen Entscheid (act. G 2 S. 8) festgestellt, nicht mehr zu überprüfen; der diesbezügliche vorinstanzliche Nichteintretensentscheid erging mithin zu Recht. Der Gegenstand des Beschwerdeverfahrens ist durch den Gegenstand des vorinstanzlichen Verfahrens, d.h. die Ersatzvornahmeverfügung vom 21. September 2020 (Beseitigung der rechtswidrigen Bauten und Anlagen auf Grundstück Nr. 0000__, Verpflichtung zur Duldung der Ersatzvornahme und deren Modalitäten sowie die Gebührenerhebung) sowie deren Verhältnismässigkeit begrenzt. Streitig und zu prüfen ist vorab die Rechtmässigkeit der Ersatzvornahme als solche. Soweit der Beschwerdeführer Ausführungen zum Umfang des Rückbaus (vollständiger oder teilweiser Abbruch; vgl. 15 S. 3 C.1 f.) macht, kann darauf im vorliegenden Verfahren nicht eingetreten werden.

2.

2.1.

Der Beschwerdeführer stellt die Beweisanträge, es seien ein Augenschein und eine mündliche und öffentliche Verhandlung durchzuführen, er sei als Partei zu befragen, K.__ sei als Zeugin zu befragen, es sei eine schriftliche Auskunft des Landwirtschaftsamtes einzuholen und es seien die Akten des Baubewilligungsverfahrens beizuziehen (act. G 5 S. 4-6). Gestützt auf Art. 29 Abs. 2 der



Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 101, BV) und Art. 64 in Verbindung mit Art. 55 Abs. 1 VRP ordnet das Verwaltungsgericht eine mündliche Verhandlung an, wenn sie zur Wahrung der Parteirechte notwendig ist oder zweckmässig erscheint. Nach Art. 6 Ziff. 1 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (SR 0.101, EMRK) besteht ein Anspruch des Einzelnen, seine Argumente dem Gericht mündlich in einer öffentlichen Sitzung vorzutragen, insbesondere in Streitigkeiten in Bezug auf zivilrechtliche Ansprüche und Verpflichtungen (vgl. dazu BGer 1C_581/2018 vom 23. Juli 2019 E. 2, BGer 2C_608/2017 vom 24. August 2018 E. 4.2, VerwGE B 2019/41 vom 16. Dezember 2019 E. 3.1, VerwGE B 2019/6 vom 1. Juli 2019 E. 2.1, VerwGE B 2014/182 vom 27. April 2016/25. Mai 2016 E. 3.1 je mit Hinweisen), soweit der Verwaltungsakt der hoheitlich handelnden Behörde massgeblich in Rechte und Pflichten privatrechtlicher Natur eingreift (vgl. VerwGE B 2018/73 vom 26. Februar 2019 E. 2.4, VerwGE B 2018/99 vom 13. Januar 2019 E. 2, je mit Hinweisen). Insoweit die EMRK zur Anwendung gelangt, gilt die Verpflichtung zur Durchführung einer öffentlichen und mündlichen Verhandlung nach Art. 6 Ziff. 1 EMRK nicht absolut. Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und des Bundesgerichts lässt ein Absehen von einer öffentlichen und mündlichen Verhandlung zu, wenn die Beurteilung eines umstrittenen Sachverhalts nicht vom persönlichen Eindruck der Partei, sondern in erster Linie von den Akten abhängt. Auf die Durchführung einer öffentlichen und mündlichen Verhandlung kann unter Umständen verzichtet werden, wenn eine Verhandlung nichts zur Klärung der Angelegenheit beiträgt - namentlich wenn keine Tatfragen, sondern reine Rechts- oder Zulässigkeitsfragen umstritten sind - und die Angelegenheit adäquat aufgrund der Akten sowie der schriftlichen Parteivorbringen gelöst werden kann (vgl. BGer 2C_89/2019 und 2C_90/2019 je vom 22. August 2019 je E. 4.2 mit Hinweisen).

Es ist nicht ersichtlich, inwiefern die Beantwortung der hier zu beurteilenden Rechtsfragen eines persönlichen Eindrucks des Beschwerdeführers bedarf. Vielmehr ist der Sachverhalt umfassend der schriftlichen Darstellung zugänglich (vgl. dazu BGer 2C_410/2020 vom 10. November 2020 E. 3.5.1 mit Hinweisen, zur Publikation vorgesehen). Ebenso wenig ist mit Blick auf die nachstehend zu schildernden Gegebenheiten erkennbar und wird vom Beschwerdeführer auch nicht weiter substantiiert, welche neuen entscheiderelevanten Erkenntnisse, die sich nicht bereits aus den Akten und dem Geoportal (www.geoportal.ch) ergeben, durch die beantragte mündliche Parteibefragung und durch Beweisaussagen von K.___ gewonnen werden könnten. Die Notwendigkeit der Durchführung einer öffentlichen, mündlichen



Verhandlung ist deshalb nicht dargetan. Der entsprechende Antrag des Beschwerdeführers ist ebenso abzuweisen wie seine Begehren um persönliche Anhörung, um Befragung von K.__ sowie um Einholung einer schriftlichen Auskunft des Landwirtschaftsamtes. Überdies kann auf die weiteren beantragten prozessualen Vorkehren, insbesondere auf die Durchführung eines Augenscheins im Sinne von Art. 12 Abs. 1 VRP, in antizipierter Beweismwürdigung verzichtet werden, da davon ebenfalls keine entscheiderelevanten neuen Erkenntnisse zu erwarten sind (vgl. dazu BGer 1C_577/2019 vom 4. November 2020 E. 2.2 mit Hinweis auf BGE 144 II 427 E. 3.1.3 und BGer 1C_13/2018 vom 13. März 2019 E. 3 mit Hinweisen). Zudem ist dem Verwaltungsgericht und dem zuständigen Abteilungspräsidenten die Situation vor Ort bekannt aufgrund des im Verfahren B 2017/189 am 28. Februar 2019 vorgenommenen Augenscheins.

2.2.

Grundsätzlich gilt das Prinzip des einmaligen Rechtsschutzes. Eine Rüge gegen die Sachentscheidung selbst ist im Vollstreckungsverfahren nur dann noch möglich, wenn die betroffene Sachverfügung von Anfang an nichtig gewesen ist oder eine Verletzung von unverjähren und unverzichtbaren Grundrechten beinhaltet. Die Rügegründe gegen Vollstreckungsmassnahmen beschränken sich deswegen vor allem auf das Fehlen einer vollstreckbaren Sachentscheidung (Art. 101 VRP), auf mangelhafte Eröffnung der Sachentscheidung, auf die Nichtübereinstimmung der Festsetzung der Vollstreckungsmassnahme mit der Sachentscheidung, auf mangelnde Zuständigkeit der vollstreckenden Behörde, auf die Unangemessenheit der Frist für die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands oder auf die Verletzung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit bei den Vollstreckungsmodalitäten. Ein Wiedererwägungsgesuch steht der Vollstreckbarkeit einer Sachverfügung nur dann entgegen, wenn ausnahmsweise ein Anspruch auf Prüfung des Gesuchs besteht (vgl. VerwGE B 2020/209 vom 21. Mai 2021 E. 3.3 mit vielen Hinweisen).

Der direkt anwendbare (vgl. Kreisschreiben "Übergangsrechtliche Bestimmungen im PBG" vom 8. März 2017) Art. 159 Abs. 1 lit. c PBG ermöglicht es einer Bauherrschaft, welche Bauten und Anlagen ohne Bewilligung (urteilsähnliche Verfügung) errichtet hat, vor der Anordnung der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands (Dauerverfügung) ein nachträgliches Baugesuch einzureichen. Ein solch nachträgliches



Baugesuch kommt allerdings nur dann in Frage, wenn das neue Projekt ernsthafte Aussichten auf eine Bewilligung hätte. Bloss auf Zeitgewinn ausgerichtete, materiell aussichtslose Eingaben vermögen einer Vollstreckung von Wiederherstellungsmassnahmen nicht entgegenzustehen. Ausgeschlossen ist ein nachträgliches Baugesuch, wenn über das Bauvorhaben bzw. die massgebende Frage bereits rechtskräftig entschieden worden ist. Dieser Ausschluss setzt indes Identität des entschiedenen Punktes mit dem nachträglichen Begehren voraus, wobei rechtlich unmassgebliche Abweichungen nicht in Betracht fallen. Keine Identität besteht und ein nachträgliches Baugesuch ist zuzulassen, wenn das neue Projekt Änderungen aufweist, mit welchem die im vorangegangenen Verfahren festgestellte Baurechtswidrigkeit behoben werden soll. Ebenso, wenn der Gesuchsteller sich auf einen bisher nicht geltend gemachten Ausnahmegrund beruft; oder wenn sich die massgeblichen tatsächlichen oder rechtlichen Verhältnisse seit dem Bauentscheid geändert haben. Im letzten Fall läuft das nachträgliche Baugesuch im Grunde genommen darauf hinaus, gestützt auf Art. 29 BV und Art. 27 VRP eine Wiedererwägung einer in formelle Rechtskraft erwachsenen Bewilligungsverweigerung (hier: mitsamt Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands) zu erwirken (VerwGE B 2020/102 vom 10. Dezember 2020 E. 5.1 m.H.). Gemäss Art. 27 VRP sind Wiedererwägungsgesuche zulässig, begründen aber keinen Anspruch auf eine Stellungnahme der Behörde in der Sache und hemmen den Fristenlauf nicht. Ein Anspruch auf materielle Wiedererwägung besteht, wenn sich die Verhältnisse (Sach- oder Rechtslage) seit dem Erlass der ursprünglichen Verfügung erheblich geändert haben oder wenn vom Gesuchsteller wichtige Tatsachen oder Beweise geltend gemacht werden, die ihm zur Zeit der ersten Entscheidung nicht bekannt waren oder von ihm nicht geltend gemacht werden konnten. Ausnahmsweise kann unrichtige Rechtsanwendung ein Rückkommen auf urteilsähnliche Verfügungen rechtfertigen, sofern der Verfügung schwerwiegende materielle Fehler anhaften und die unveränderte Weitergeltung der Verfügung zu einem stossenden und dem Gerechtigkeitsgefühl zuwiderlaufenden Ergebnis führen würde (VerwGE B 2018/228 vom 10. Mai 2019 E. 2.1 m.H.).

2.3.

Die Vorinstanz legte im angefochtenen Entscheid dar, der Beschwerdeführer habe den Weidstall und die weiteren Anlagen allesamt ohne Baubewilligung - mehrheitlich



während laufender Rechtsmittelverfahren - über die letzten Jahre erstellt. Die nachträglich eingereichten Baugesuche seien verweigert und die Wiederherstellung angeordnet worden. Das Verwaltungsgericht und das Bundesgericht hätten die Verhältnismässigkeit des vollständigen Abbruchs des Weidstalls bestätigt. Inwiefern die Bewirtschaftung des Grundstücks durch den Abbruch gefährdet sein solle, erschliesse sich nicht. Hinzu komme, dass die unrechtmässig im Naturschutzgebiet erstellten Anlagen (Abstellplätze, Sitzplatz, Grillstelle, Holzunterstand) nicht zurückgebaut worden seien. Die rechtskräftigen Wiederherstellungsentscheide seien zu vollziehen. Dem Beschwerdeführer sei zwar darin zuzustimmen, dass insbesondere der Abbruch des Weidstalls unverhältnismässig wäre, wenn dieser für eine zonenkonforme Nutzung bewilligt werden könnte. Indes sei die Idee, die Weidscheune und die übrigen Anlagen zonenkonform zu nutzen, erst aufgekeimt, als der Abbruch der unrechtmässigen Bauten und Anlagen auf Grundstück Nr. 0000__ verhindert werden sollte. Die Geltendmachung einer zonenkonformen Bewirtschaftung durch eine Pächterin am letzten Tag der Frist für den freiwilligen Rückbau erscheine mit Blick auf die Vorgeschichte als vorgeschoben und unglaubwürdig. Das in weiten Teilen praktisch identische Baugesuch zeige, dass es sich dabei um einen weiteren Versuch handle, den seit Anfang geplanten Ausbau der Scheune zu verwirklichen, obwohl letztinstanzlich entschieden worden sei, dass dies unzulässig sei. Auch bei den unrechtmässig erstellten Rebbau- und Beerenanlagen handle es sich um ein zonenfremdes Vorhaben, welches durch das "Vorschieben" der Pächterin nachträglich legalisiert werden solle. Gemäss Pachtvertrag befinde sich der landwirtschaftliche Nebenerwerbsbetrieb der Pächterin in rund 11.5 km Entfernung in W.__, was ebenfalls Zweifel an der Ernsthaftigkeit einer dauerhaften Bewirtschaftung wecke. Das Baugesuch sei von der Pächterin zudem nicht unterzeichnet worden. Es sei daher absehbar, dass die hauptsächliche Nutzung des Grundstücks Nr. 0000__ weiterhin durch den nicht landwirtschaftlich tätigen Beschwerdeführer erfolgen werde. Das "Nachschieben landwirtschaftlicher Betriebsnotwendigkeit" scheine aufgrund der derzeit gehäuften Fälle auch dem Verwaltungsgericht aufgefallen zu sein (VerwGE B 2019/158 vom 20. März 2020 E. 3.3.2 m.H. auf VerwGE B 2018/189 vom 28. Februar 2019). Das in letzter Minute eingereichte Baugesuch erscheine als untaugliches Mittel, den Vollzug der rechtskräftigen Wiederherstellungsverfügung zu verhindern bzw. zu verzögern. Ein Anspruch auf Widererwägung bestehe folglich nicht. Das Abwarten der



Behandlung des Baugesuchs erübrige sich. Im Übrigen wäre das Baugesuch, selbst wenn die Pächterin keine Freizeitlandwirtschaft betreiben würde, auch zonenkonform nicht bewilligungsfähig. Eine Notwendigkeit für einen Weidstall an diesem Standort und in diesen Dimensionen bestehe für die Sömmerung von einigen Schafen sowie die Wald- und Wiesenbewirtschaftung nicht. Zudem erscheine es wirtschaftlich unverhältnismässig, dafür nochmals rund CHF 50'000 in den bereits eigenmächtig für mehrere zehntausend Franken ausgebauten Weidstall zu investieren (Verweis auf VerwGE B 2019/158 a.a.O. E. 3.3). Hinzu komme, dass dem Weidstall mangels bestimmungsgemässer Nutzbarkeit keine Bestandesgarantie mehr zukomme, weshalb er im Rahmen eines Bewilligungsverfahrens als Neu- und nicht als Wiederaufbau zu betrachten wäre. Der Vollständigkeit halber sei zu erwähnen, dass ein Grossteil der Anlagen im Waldabstand sowie im Naturschutzgebiet liege und deshalb mangels Ausnahmesituation und überwiegender entgegenstehender öffentlicher Interessen nicht bewilligt werden könnte (Verfügung des Amtes für Natur, Jagd und Fischerei vom 12. September 2016 [act. G 8/5 1F]). Eine nachträgliche Baubewilligung sei damit nicht möglich (act. G 2 S. 11-13).

2.4.

Der Beschwerdeführer macht geltend, er habe seinen Rekurs auch mit Bezug auf die Abbruchverfügung insofern begründet, als ein verfassungsmässiger Anspruch auf Wiedererwägung der Abbruchverfügung bestehe. Aufgrund der Entscheide VerwGE B 2017/189 a.a.O. und BGer 1C_204/2019 a.a.O. habe er sich entschlossen, das Grundstück Nr. 0000__ mit Scheune an K.__ zu verpachten, welche einen landwirtschaftlichen Nebenerwerbsbetrieb mit Schafhaltung führe. Die Scheune solle als Stall für die Schafe und als Lagerraum sowie als Bienenstand dienen. Aufgrund des Baugesuchs vom 18. September 2020 habe sich der Sachverhalt für eine zonenkonforme Nutzung der von der Ersatzvornahme betroffenen Bauten und Anlagen erheblich geändert, weshalb ein Anspruch auf Wiedererwägung der Abbruch- und Wiederherstellungsverfügungen bestehe. Die bis anhin widerrechtlichen Bauten und Anlagen seien nunmehr zonenkonform. Die Pächterin benötige die Scheune, die Wasserversorgung und die übrigen Bauten und Anlagen für die landwirtschaftliche Nutzung des Grundstücks Nr. 0000__. Weil wegen wesentlich geänderter Verhältnisse ein Anspruch auf Wiedererwägung der Abbruchverfügung bestehe, könnten sich die Vorinstanzen nicht auf die Rechtskraft der Abbruchverfügungen berufen. Die Bauten



und Anlagen würden einem landwirtschaftlichen Verwendungszweck sowie einer bodenabhängigen Bewirtschaftung dienen. Ebenso seien sie für die Beweidung des Grundstücks Nr. 0000__ mit Schafen und für die übrigen landwirtschaftlichen Tätigkeiten notwendig. Bei der Schafhaltung der Pächterin handle es sich um einen landwirtschaftlichen Nebenerwerbsbetrieb und nicht um Freizeitlandwirtschaft. Die böswillige Mutmassung der Vorinstanz, wonach die vom Beschwerdeführer geltend gemachte zonenkonforme Bewirtschaftung nur vorgeschoben sei, seien unwahr. Wegen der Lage des Grundstücks unterhalb der C.__ Alpen sei auch die Distanz zwischen dem Hauptbetrieb der Pächterin und dem Pachtgrundstück nicht weiter erstaunlich. Das Landwirtschaftsamt gehe im Übrigen auch bei grösseren Distanzen davon aus, dass das betreffende Grundstück sich noch im ortsüblichen Bewirtschaftungsbereich befinde. Eine üble und durch nichts bewiesene Unterstellung stelle die Behauptung der Vorinstanz dar, dass eine künftige hauptsächliche Nutzung des Grundstücks durch den nicht landwirtschaftlich tätigen Beschwerdeführer absehbar sei. Eine böswillige Mutmassung sei auch die Unterstellung, der Beschwerdeführer habe landwirtschaftliche Betriebsnotwendigkeiten nur nachgeschoben. Ob ein Anspruch auf Wiedererwägung bestehe, sei durch Prüfung des Baugesuchs des Beschwerdeführers und nicht durch Spekulationen zu beurteilen. Der Weidstall sei für die Unterbringung der Schafe und der für die Bewirtschaftung notwendigen Gerätschaften keinesfalls zu gross. Die Bauten und Anlagen befänden sich auch nicht im Bereich des Naturschutzgebiets oder des Waldabstands. Wegen des hängigen Baubewilligungsverfahrens wäre es unverhältnismässig, den Abbruch der inzwischen aufgrund der geänderten Sachlage zonenkonformen Bauten und Anlagen zu vollstrecken (act. G 5 S. 7-12; G 15).

3.

3.1.

In der Landwirtschaftszone zonenkonform sind Bauten und Anlagen, die zur landwirtschaftlichen Bewirtschaftung oder für den produzierenden Gartenbau nötig sind (Art. 16a Abs. 1 Satz 1 RPG). Diese Anforderungen präzisiert Art. 34 Abs. 1 der Raumplanungsverordnung (RPV, SR 700.1). Danach sind insbesondere Bauten zonenkonform, die der bodenabhängigen Bewirtschaftung dienen, namentlich der Produktion verwertbarer Erzeugnisse aus Pflanzenbau und Nutztierhaltung (lit. a).



Voraussetzung für die Erteilung der Baubewilligung ist nach Art. 34 Abs. 4 RPV auf jeden Fall, dass die Baute oder Anlage für die in Frage stehende Bewirtschaftung nötig ist (lit. a), der Baute oder Anlage am vorgesehenen Standort keine überwiegenden Interessen entgegenstehen (lit. b) und der Betrieb voraussichtlich längerfristig bestehen kann (lit. c). Nach Art. 34 Abs. 5 RPV gelten Bauten und Anlagen für die Freizeitlandwirtschaft nicht als zonenkonform.

3.2.

Wie ausgeführt (vorstehende E. 2.3) anerkannte die Vorinstanz zwar, dass ein Abbruch des Weidstalls unverhältnismässig wäre, wenn dieser für eine zonenkonforme Nutzung bewilligt werden könnte. Sie verneinte indes einen diesbezüglichen Wiedererwägungsgrund unter anderem damit, dass sie die Geltendmachung einer zonenkonformen Bewirtschaftung durch eine Pächterin am letzten Tag der Frist für den freiwilligen Rückbau als unglaubwürdig bzw. vorgeschoben einstufte und von Freizeitlandwirtschaft im Sinn von Art. 34 Abs. 5 RPV ausging. Die Beschwerdegegnerin warf dem Beschwerdeführer überdies das Vorspiegeln mutmasslich falscher Tatsachen, rechtsmissbräuchliches Vorgehen und nahezu querulatorische Beschäftigung von Amtsstellen bzw. einen "niederen Zweck" der vorliegenden Beschwerde vor (act. G 10). Die Frage, ob diese Einwände/Vorbringen zutreffen oder nicht, braucht insofern nicht näher untersucht zu werden, als das AREG in der raumplanungsrechtlichen Teilverfügung vom 11. Dezember 2020 seine Zustimmung zum Projekt nicht erteilte. Zur Begründung hielt das Amt zusammenfassend fest, dass das Bauvorhaben weder betriebsnotwendig noch angemessen dimensioniert sei. Es entspreche nicht dem Zweck der Nutzungszone. Der Bedarf für den Neubau des Stalles auf dem Grundstück Nr. 0000__ am vorgesehenen Standort könne nicht nachgewiesen werden. Den bereits ausgeführten baulichen Massnahmen, die teilweise innerhalb eines Naturschutzgebietes sowie des gesetzlichen Waldabstandes erfolgt seien, stünden überwiegende öffentliche Interessen entgegen (act. G 19). Aufgrund dieser einlässlich begründeten Feststellungen fehlt es dem Gesuch vom 18. September 2020 an ernsthaften Aussichten auf Bewilligung (vgl. auch BGer 1C_247/2020 vom 12. Mai 2021 E. 5-7 zu VerwGE B 2019/158 vom 20. März 2020). Hieran vermag auch der Hinweis des Beschwerdeführers, wonach in der Gemeinde der Beschwerdegegnerin Baubewilligungen ausserhalb der Bauzone rechtsungleich gehandhabt würden (act. G



15 S. 5 Ziffer 7), nichts zu ändern. Nach dem Gesagten steht das Baugesuch vom 18. September 2020 der Vollstreckbarkeit des Ersatzvornahmebeschlusses vom 21. September 2020 nicht entgegen.

3.3.

Überdies erhebt der Beschwerdeführer keine weiteren im vorliegenden Verfahren noch zulässigen Rügen gegen die mit Beschluss der Beschwerdegegnerin vom 21. September 2020 angeordnete Ersatzvornahme. Die im vorinstanzlichen Entscheid korrigierte Gebührenerhebung (act. G 2 S. 13 f. und Dispositivziffer 1b des Rekursentscheids) sowie das darin als vorsorgliche Massnahme angeordnete Nutzungsverbot bis zum rechtskräftigen Abschluss dieses Verfahrens bzw. bis zum Abbruch des Weidstalls (Dispositivziffer 2 des Rekursentscheids) und die bezüglich Nutzungsverbot entzogene aufschiebende Wirkung einer Beschwerde (Dispositivziffer 3 des Rekursentscheids) wurden vom Beschwerdeführer zwar generell angefochten (vgl. Rechtsbegehren A.I.3: "Von allen weiteren dem Beschwerdeführer im angefochtenen Rekursentscheid auferlegten Verpflichtungen und angedrohten Massnahmen sei abzusehen."), jedoch innert der für die Beschwerdeergänzung angesetzten Frist nicht begründet beanstandet. Auf seine Beschwerde ist deshalb insoweit nicht einzutreten, als sie sich sinngemäss gegen die Dispositiv-Ziffern 2-4 des Rekursentscheids richtet.

4.

Im Sinn der vorstehenden Erwägungen ist die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist. Bei diesem Verfahrensausgang sind die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens dem unterliegenden Beschwerdeführer aufzuerlegen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidgebühr von CHF 1'500 ist angemessen (Art. 7 Ziff. 212 der Gerichtskostenverordnung; sGS 941.12, GKV). Sie ist mit dem von ihm geleisteten Kostenvorschuss von CHF 3'000 zu verrechnen; CHF 1'500 sind ihm zurückzuerstatten. Ein Anspruch des Beschwerdeführers auf ausseramtliche Entschädigung entfällt (Art.98^{bis} VRP). Die Vorinstanz und die Beschwerdegegnerin haben ebenfalls keinen Anspruch auf ausseramtliche Entschädigung (Linder, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Praxiskommentar, Zürich/St. Gallen 2020, N 20 zu Art. 98^{bis} VRP); beide stellten auch keinen Antrag.

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht zu Recht:



1.

Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.

2.

Die amtlichen Kosten von CHF 1'500 bezahlt der Beschwerdeführer unter Verrechnung mit seinem Kostenvorschuss von CHF 3'000. CHF 1'500 werden ihm zurückerstattet.

3.

Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt.