



Fall-Nr.: B 2021/259
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 17.02.2022
Entscheiddatum: 27.01.2022

Präsidentialentscheid Verwaltungsgericht, 27.01.2022

Baurecht, Baueinstellungsverfügung, Rekursfrist, Art. 47 Abs. 2 VRP, Art. 158 in Verbindung mit Art. 159 Abs. 1 Ingress und lit. a PBG. Eine Mitteilung per E-Mail kann nicht als rechtsgültige Eröffnung einer Verfügung behandelt werden (E. 3). Bei der hier gebotenen summarischen Beurteilung der Sach- und Rechtslage erscheint wahrscheinlich, dass die Bauarbeiten am in der Wohnzone W2 zonenwidrigen Gewächshaus der Beschwerdeführerin über blosser nicht baubewilligungspflichtige Unterhalts-, Reparatur- und Renovationsarbeiten hinausgehen (E. 4). Die Berufung der Beschwerdeführerin auf den Vertrauensschutz im Hauptverfahren wird voraussichtlich scheitern (E. 5). Bei dieser Ausgangslage war die Vorinstanz – vorbehältlich einer Gutheissung der Beschwerde in der Hauptsache – im Rahmen des Rekursverfahrens berechtigt, die Beschwerdebeteiligte verbindlich anzuweisen, die Einstellung der Bauarbeiten zu verfügen. Hingegen bestand für sie aufgrund des aufsichtsrechtlichen Subsidiaritätsprinzips kein Anlass, die Baueinstellung aufsichtsrechtlich zu verfügen (E. 6 f.), (Präsidentialentscheid Verwaltungsgericht, B 2021/259).

Entscheid vom 27. Januar 2022

Besetzung

Abteilungspräsident Eugster

Verfahrensbeteiligte

Y. __ AG,

Beschwerdeführerin,



St.Galler Gerichte

vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Jörg Frei, SwissLegal asg.advocati,
Kreuzackerstrasse 9, 9000 St. Gallen,

gegen

Bau- und Umweltdepartement des Kantons St. Gallen, Lämmli brunnenstrasse 54,
9001 St. Gallen,

Vorinstanz,

und

A.__,

Beschwerdegegner,

vertreten durch Rechtsanwalt Dr. iur. Remi Kaufmann, Marktgasse 20, 9000 St. Gallen,

sowie

Politische Gemeinde X.__,

Beschwerdebeteiligte,

Gegenstand

Baueinstellungsverfügung

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A.

Die Y.__ AG (Beschwerdeführerin) ist Eigentümerin der Parzelle Nr. 0000__, Grundbuch X.__. Darauf betreibt sie ein Gartencenter (Assek.-Nr. 0001__), unter anderem im bestehenden Gewächshaus. Nach dem Zonenplan der Politischen Gemeinde X.__ ist das Grundstück Nr. 0000__ der Wohnzone W2 zugewiesen. Am 28. Juni 2021



St.Galler Gerichte

beschädigte ein Hagelschlag die Dacheindeckung des Gewächshauses des Gartencenters. Am 28. September 2021 beauftragte die Beschwerdeführerin die K.___ GmbH, (...), Italien, mit der Sanierung der Gebäudehülle. Am 5. Oktober 2021 erkundigte sich die Geschäftsführerin der Beschwerdeführerin gestützt auf eine mündliche Empfehlung des Stadtpräsidenten vom 11. August 2021 per E-Mail bei der zuständigen Stadträtin und Vorsteherin des Departements Bau, Umwelt und Verkehr der Stadt X.___ (nachfolgend: BUV), ob die geplanten Bauarbeiten der Bewilligungspflicht unterständen. Am 15. Oktober 2021 fand eine Besprechung zwischen dem Brandschutzbeauftragten/Baukontrolleur des BUV sowie B.___ und dem Geschäftsführer der M.___ GmbH statt. Daraufhin teilte die Abteilung Bewilligungen des BUV der Beschwerdeführerin offenbar mündlich mit, dass die geplanten Bauarbeiten weder bau- noch feuerpolizeilich bewilligungspflichtig seien.

A.___ (Beschwerdegegner) ist Eigentümer der östlich an das Grundstück Nr. 0000__ angrenzenden Parzelle Nr. 0002__. Am 2. und 3. November 2021 beantragte er selbst (per E-Mail) resp. durch seinen Rechtsvertreter beim Leiter der Abteilung Bewilligungen des BUV, es sei abzuklären, welche Bauarbeiten betreffend Sanierung des Gebäudes Assek.-Nr. 0001__ auf Parzelle Nr. 0000__ ausgeführt werden sollten. Es sei ein Baustopp zu verfügen. Es sei ein Baubewilligungsverfahren anzuordnen und die Bauherrschaft aufzufordern, ein Baugesuch einzureichen. Mit E-Mail an den Beschwerdegegner vom 2. November 2021 verneinte der Leiter Bewilligungen des BUV eine Bewilligungspflicht für die fraglichen Bauarbeiten. Mit Verfügung vom 10. November 2021 wies die Abteilung Bewilligungen des BUV die Anträge des Beschwerdegegners ab und stellte fest, dass keine bewilligungspflichtigen Bauarbeiten durchgeführt würden. Es handle sich um einen 1:1-Ersatz der bestehenden Dacheindeckungen. Die Rechtsmittelbelehrung der Verfügung nennt eine Rechtsmittelfrist von 14 Tagen (act. 1, S. 2 f. Rz. 5, act. 3/2-4, 9 f., 12, act. 8/7 Ziff. II/2, act. 8/7/1 f., 8/7/4, www.geoportal.ch, www.zefix.ch).

B.

Den dagegen vom Rechtsvertreter des Beschwerdegegners am 18. November 2021 erhobenen Rekurs hiess das Bau- und Umweltdepartement (Vorinstanz) mit Entscheid vom 2. Dezember 2021 gut, hob die Verfügung vom 10. November 2021 auf und stellte fest, dass die derzeit stattfindenden Bauarbeiten an den Gebäuden auf Grundstück Nr. 0000__ baubewilligungspflichtig seien (Dispositiv-Ziff. 1). Gleichzeitig verfügte es unter Strafdrohung aufsichtsrechtlich die Einstellung sämtlicher baubewilligungspflichtiger Bauarbeiten an den Gebäuden auf Grundstück Nr. 0000__ ab sofort bis zur rechtskräftigen Erteilung der Baubewilligung (Ziff. 2a und 4) und entzog einer allfälligen Beschwerde gegen die Baueinstellungsverfügung die



aufschiebende Wirkung (Ziff. 3). Des Weiteren auferlegte es der Beschwerdeführerin amtliche und ausseramtliche Kosten (Ziff. 5a und 6a, act. 2, act. 3/5).

C.

Gegen den Entscheid der Vorinstanz vom 2. Dezember 2021 erhob die Beschwerdeführerin durch ihren Rechtsvertreter am 7. Dezember 2021 Beschwerde beim Verwaltungsgericht (B 2021/260: Hauptverfahren betreffend Feststellung der Baubewilligungspflicht; B 2021/259: Baueinstellungsverfügung) mit dem Rechtsbegehren, es sei der angefochtene Entscheid unter Kosten- und Entschädigungsfolge aufzuheben. Eventualiter seien lediglich die Dispositiv-Ziffern 2 bis 6 aufzuheben. Es sei die aufschiebende Wirkung der Beschwerde wiederherzustellen (act. 1). Mit Vernehmlassung vom 15. Dezember 2021 schloss die Vorinstanz auf Abweisung der Beschwerde (act. 7). Mit Stellungnahme vom 22. Dezember 2021/23. Dezember 2021 beantragte der Beschwerdegegner durch seinen Rechtsvertreter, es sei die Beschwerde unter Kosten- und Entschädigungsfolge, zuzüglich Mehrwertsteuer, abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei (act. 9-10.2). Am 23. Dezember 2021 nahm die Politische Gemeinde X.__ (Beschwerdebeteiligte) Stellung und beantragte dem Sinn nach die kostenfällige Guttheissung der Beschwerde (act. 11). Am 18. Januar 2022 führte das Verwaltungsgericht eine Instruktionsverhandlung mit Augenschein durch (act. 18 f.).

Auf die Erwägungen des angefochtenen Entscheids, die Ausführungen der Verfahrensbeteiligten zur Begründung ihrer Anträge, die Akten sowie die Erkenntnisse des Augenscheins wird, soweit wesentlich, in den Erwägungen eingegangen.

Das Verwaltungsgericht erwägt:

1.

Anfechtungsobjekt ist die von der Vorinstanz gestützt auf Art. 100 der Verfassung des Kantons St. Gallen (sGS 111.1, SR 131.225, KV), Art. 155 Abs. 1, 3 und 4 sowie Art. 156 Ingress und lit. b des Gemeindegesetzes (sGS 151.2, GG) in Verbindung mit Art. 25 Ingress und lit. b des Geschäftsreglements der Regierung und der Staatskanzlei (sGS 141.3, GeschR), Art. 158 Ingress und lit. b und d, Art. 159 Abs. 1 und Abs. 2 Ingress und lit. a GG sowie Art. 158 und Art. 159 Abs. 1 Ingress und lit. a des Planungs- und Baugesetzes (sGS 731.1, PBG) aufsichtsrechtlich verfügte vorsorgliche Baueinstellung (Dispositiv-Ziff. 2 des angefochtenen Entscheids, vgl. zur Qualifikation als vorsorgliche Massnahme: VerwGE B 2020/12 vom 15. Juni 2020 E. 1; VerwGE B 2019/160 vom 23. Januar 2020 E. 2.1, bestätigt mit BGer 1C_118/2020 vom 17. März 2021, je mit Hinweisen bzw. als spezialgesetzlich statuierte vorzeitige



Vollstreckungsmassnahme: VerwGE B 2020/253 vom 23. Juni 2021 E. 1 mit Hinweis auf VerwGE B 2020/219 vom 9. April 2021 E. 4, allerdings in Bezug auf Art. 159 Abs. 1 Ingress und lit. b PBG). Aufsichtsrechtliche Anordnungen der Departemente sind grundsätzlich nicht mit Beschwerde beim Verwaltungsgericht anfechtbar (Art. 59^{bis} Abs. 2 lit. a Ingress und Ziff. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege; sGS 951.1, VRP). Im vorliegenden Fall besteht die aufsichtsrechtliche Anordnung implizit in der Änderung der erstinstanzlichen Verfügung der Beschwerdebeteiligten vom 10. November 2021 (Beilage zu act. 8/1), welche die Beschwerdeführerin unmittelbar in ihren rechtlich geschützten Interessen berührt. Damit wurde im Rahmen eines aufsichtsrechtlichen Verfahrens eine vorsorgliche Massnahme bzw. eine vorzeitige Vollstreckungsmassnahme verfügt, welche gestützt auf Art. 59^{bis} Abs. 1 VRP und, soweit es sich um eine Vollstreckungsmassnahme handelt, in Abweichung von Art. 44 Abs. 3 VRP (vgl. dazu VerwGE B 2020/253 vom 23. Juni 2021 E. 1 mit Hinweisen) mit Beschwerde beim Verwaltungsgericht anfechtbar ist (vgl. dazu VerwGE B 2008/159 vom 21. April 2009 E. 1 mit Hinweis). Die sachliche Zuständigkeit des Abteilungspräsidenten des Verwaltungsgerichts ist gegeben (vgl. Art. 60 Ingress und lit. a VRP, in Verbindung mit Art. 18 Abs. 3 Ingress und lit. a des Gerichtsgesetzes; sGS 941.1, GerG, e contrario; Art. 4 Abs. 1 und 3 Satz 1 des Reglements über die Organisation und den Geschäftsgang des Verwaltungsgerichts; sGS 941.22, Reglement, in Verbindung mit Art. 33 Abs. 2 VRP, und VerwGE B 2020/253 vom 23. Juni 2021 E. 1 mit Hinweisen). Die Beschwerdeeingabe vom 7. Dezember 2021 (act. 1) erfolgte rechtzeitig und erfüllt formal und inhaltlich die gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 2 und Art. 48 Abs. 1 VRP). Die Beschwerdeführerin ist zur Erhebung des Rechtsmittels befugt (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Auf die Beschwerde ist einzutreten.

Mit dem vorliegenden Beschwerdeentscheid ist das von der Beschwerdeführerin gestellte Gesuch um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde gegenstandslos geworden und darum abzuschreiben (Art. 64 in Verbindung mit Art. 51 und Art. 57 Abs. 1 VRP).

2.

Das Verwaltungsgericht hat am 18. Januar 2022 antragsgemäss eine Instruktionsverhandlung mit Augenschein durchgeführt (act. 18 f.). Darüber hinaus stellen die Beschwerdeführerin (act. 1, S. 6-11, 13, 16-18 Rz. 18-21, 23, 25, 29 f., 32, 34, 42 f., 57-61, act. 3 lit. B und D) und der Beschwerdegegner (act. 9, S. 4, 6, 9 Ziff. III/A/1, 4.2, 5.3) die Beweisanträge, es seien B.__ und C.__ als Partei zu befragen; es sei ein Gutachten einer sachverständigen Person für Bodenplatten und Frostschäden einzuholen; es seien sämtliche Baubewilligungsakten betreffend die Parzelle



Nr. 0000__, die Akten zur im Jahr 2019 gescheiterten Zuweisung der Parzelle Nr. 0000__ in die Wohn-Gewerbe-Zone sowie die Kauf- und Werkverträge der Beschwerdeführerin bezüglich der weiteren geplanten Bauarbeiten zu edieren; es sei eine Amtsauskunft des BUV einzuholen. Im Rahmen des Entscheids über die Anordnung vorsorglicher Massnahmen werden in der Regel keine Beweiserhebungen getätigt, sondern es ist auf die Aktenlage im Zeitpunkt der Beschwerdeeinreichung abzustellen. Die Beweisanforderungen sind reduziert, indem das Glaubhaftmachen von Anliegen genügt (vgl. dazu Präsidialentscheid VerwGE B 2019/139 vom 5. September 2019 E. 2.2 mit Hinweisen; B. Märkli, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege des Kantons St. Gallen, Praxiskommentar, Zürich/St. Gallen 2020, N 35 zu Art. 18 VRP, sowie betreffend Baustopp BGer 1C_166/2019 vom 17. Juli 2019 E. 2.4). Bereits aus diesem Grund kann auf die beantragten Beweisvorkehren verzichtet werden. Dessen ungeachtet ergeben sich die mit Blick auf die nachstehend zu schildernden Gegebenheiten entscheiderelevanten tatsächlichen Verhältnisse mit hinreichender Klarheit aus den dem Gericht vorliegenden Verfahrensakten, den unmittelbaren Wahrnehmungen am Augenschein vom 18. Januar 2022 und dem Geoportal (www.geoportal.ch, vgl. zu den nicht beweisbedürftigen notorischen Tatsachen etwa BGer 1C_582/2018 vom 23. Dezember 2019 E. 2.3 mit Hinweisen, insbesondere auf BGE 143 IV 380 E. 1.2, in: Pra 2018 Nr. 61). Es ist nicht ersichtlich, was die beantragten Beweisvorkehren an zusätzlichem Erkenntnisgewinn bringen würden (vgl. dazu BGer 1C_13/2018 vom 13. März 2019 E. 3 mit Hinweisen sowie B. Märkli, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], a.a.O., N 28 ff. zu Art. 12-13 VRP).

3.

Die Beschwerdeführerin macht vorab geltend (act. 1, S. 3 f. Rz. 6-13), die Rekurseingabe des Beschwerdegegners vom 18. November 2021 betreffend Baueinstellungsverfügung sei nicht innert der gesetzlichen Fünftagesfrist und damit verspätet erfolgt.

Wie sich der Rekurseingabe des Beschwerdegegners vom 18. November 2021 (act. 8/1, S. 2 Ziff. II/2) entnehmen lässt, wurde ihm die Verfügung vom 10. November 2021 (act. 3/4) gleichentags sowohl per E-Mail als auch per A-Post zugestellt. Die Verfügung ist grundsätzlich schriftlich zu eröffnen (Art. 25 Abs. 2 VRP, vgl. dazu T. Tschumi, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], a.a.O., N 21 ff. zu Art. 24-26^{bis} VRP). Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin liegt die Zustellung der Verfügung per E-Mail ausserhalb der prozessualen Formen. Eine Eröffnung per E-Mail genügt den Anforderungen an die Schriftlichkeit nicht. Die elektronische Eröffnung im Sinne von Art. 26^{bis} VRP setzt neben der schriftlichen



Zustimmung des Beteiligten die Zustellung über eine anerkannte Zustellplattform voraus, wobei die Verfügung zur Sicherstellung ihrer Authentizität mit einer elektronischen Signatur versehen werden muss (vgl. dazu Präsidialverfügung VerwGE B 2021/140 vom 1. Juli 2021 E. 4.1 mit Hinweis sowie VerwGE B 2016/32 vom 14. Dezember 2017 E. 1.2). Von der Beschwerdeführerin wird nicht behauptet, dass das fragliche E-Mail diesen Anforderungen genügt. Abgesehen davon hat die Regierung die für die Ermöglichung des elektronischen Schriftverkehrs in der Verwaltungsrechtspflege erforderlichen ergänzenden Vorschriften auf Verordnungsstufe noch nicht geschaffen (vgl. Art. 31^{bis} VRP). Die Mitteilung per E-Mail vom 10. November 2021 kann deshalb von vornherein nicht als rechtsgültige Eröffnung der Verfügung behandelt werden. Deshalb konnte auch auf den Beizug dieses E-Mails, welches entgegen der Vorgabe von Art. 64 in Verbindung mit Art. 52 VRP nicht bei den Vorakten liegt, verzichtet werden. Wie die Vorinstanz in ihrer Vernehmlassung vom 15. Dezember 2021 (act. 7 Ziff. IIa) sodann zutreffend dargelegt hat, ist nicht erstellt, wann die Verfügung vom 10. November 2021 beim Beschwerdegegner per A-Post zuzuging und damit die fünftägige Rekursfrist gegen die Abweisung des Gesuchs um Erlass einer (vorsorglichen) Baueinstellungsverfügung (vgl. dazu Art. 47 Abs. 2 VRP) zu laufen begann. Bereits aus diesem Grund durfte die Vorinstanz das Fristerfordernis in Erwägung 1.2 des angefochtenen Entscheids (act. 2, S. 6) als erfüllt betrachten, ohne Recht zu verletzen. Damit kann dahingestellt bleiben, wie es sich mit dem Umstand verhält, dass die Rechtsmittelbelehrung in der Verfügung der Beschwerdebeteiligten vom 10. November 2021, ohne zwischen der Feststellung der fehlenden Baubewilligungspflicht und der Abweisung des Gesuchs auf Anordnung einer (vorsorglichen) Baueinstellung zu unterscheiden, eine Frist von 14 Tagen nennt (vgl. dazu BGer 4A_203/2019 vom 11. Mai 2020 in BGE 146 III 254 nicht publizierte E. 1.3.2 mit Hinweisen).

4.

Die Beschwerdeführerin bringt weiter vor (act. 1, S. 3, 5-11 Rz. 6, 14-35), sie habe lediglich bewilligungsfreie Reparatur- und Renovationsarbeiten ausgeführt.

4.1.

Massstab dafür, ob eine bauliche Massnahme erheblich genug ist, um sie im Sinne von Art. 22 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz; SR 700, RPG) und Art. 136 Abs. 1 PBG dem Baubewilligungsverfahren zu unterwerfen, ist die Frage, ob mit der Erstellung, Änderung oder Beseitigung einer Baute oder Anlage 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 Baubewilligungspflicht soll es mithin der Behörde ermöglichen, das Bauprojekt in Bezug auf seine räumlichen Folgen vor seiner Ausführung auf die Übereinstimmung mit der raumplanerischen Nutzungsordnung und der übrigen einschlägigen Gesetzgebung zu überprüfen. Als bewilligungspflichtige Änderungen gelten zunächst die baulichen Veränderungen von Bauten und Anlagen. Dazu gehören namentlich Um- und Ausbauten sowie die über den blossen Unterhalt hinausgehenden Erneuerungen. Die Abgrenzung der bewilligungsfreien Unterhalts-, Reparatur- und Renovationsarbeiten von den bewilligungspflichtigen Erneuerungen ist nur mittels einer Gesamtbetrachtung aller im konkreten Fall massgebenden Elemente und Interessen möglich. Eine früher erteilte Baubewilligung umfasst auch das Recht, die Baute in ihrer Gestalt, Form und Zweckbestimmung zu erhalten, Schäden zu beheben und die Ausrüstung an die Erfordernisse der Zeit anzupassen. Dieser durch Art. 9 und Art. 26 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 101, BV) gewährte Bestandesschutz verbietet es, die Baubewilligungspflicht zu "überdehnen" und Arbeiten zur Substanz- und Werterhaltung einer bewilligten Anlage generell der Bewilligungspflicht zu unterstellen (vgl. Präsidialentscheid VerwGE B 2020/253 vom 23. Juni 2021 E. 3.1 mit Hinweisen).

4.2.

Wie sich am Augenschein vom 18. Januar 2022 (act. 19) gezeigt hat und sich aus den eingereichten Fotos vom 2., 4., 5., 7., 8., 10., 14. und 24. November 2021 (act. 3/7, act. 8/1/5-14, act. 8/5/2, act. 8/7/5) sowie aus den Plänen vom 4. und 14./16. Oktober 2021 (Beilage zu act. 8/7/1 f.) ergibt, blieben die Grundkonstruktion sowie die Nordfassade und die Südfassade des östlichen Teils des bestehenden Gewächshauses Assek.-Nr. 0001__ auf Parzelle Nr. 0000__ von den strittigen Bauarbeiten weitgehend unberührt. Auch erscheint die Angabe der Beschwerdeführerin, wonach das Gewächshaus weder horizontal noch vertikal ausgedehnt werden solle (act. 1, S. 5 Rz. 17), als zutreffend. Allerdings hat die Beschwerdeführerin selbst anerkannt (act. 1, S. 6-8 Rz. 18-20, 26), dass das gesamte Dach, d.h. sämtliche Licht- bzw. Stegplatten aus Kunststoff, infolge des Hagelschadens mitsamt der Halterung der Dachplatten, den Mittelpfetten sowie den drei Dachfirsten ersetzt werden soll. Überdies sollen die neuen Lichtplatten in Bezug auf den Hagelschutz gemäss den Vorgaben der Gebäudeversicherung dem aktuellen Stand der Technik genügen. Zudem wurden augenscheinlich auch die Seitenwände des Gewächshauses vollständig sowie die Südfassade dessen Mittel- und Westteils grösstenteils entfernt. Weiter soll der Bretterboden vor der Südfassade des östlichen Gewächshausteils, die Belüftung sowie die Beleuchtung erneuert werden. Selbst wenn dem Betrieb der Beschwerdeführerin aus diesen Bauarbeiten kein zusätzlicher Nutzen



erwachsen und sie diese Arbeiten in erster Linie wegen des Hagelschadens im Frühsommer 2021 in Auftrag gegeben haben sollte, erscheint bereits aus diesen Gründen wahrscheinlich, dass die fraglichen Arbeiten über blosser Unterhalts-, Reparatur- und Renovationsarbeiten hinausgehen. Folglich ist der Schluss der Vorinstanz in Erwägung 3.3 f. des angefochtenen Entscheids (act. 2, S. 9 f.) bei der hier gebotenen summarischen Beurteilung der Sach- und Rechtslage nicht zu beanstanden, wonach es sich nicht mehr um bewilligungsfreie Bauarbeiten handelt. Dies umso mehr, als es sich vorliegend unbestrittenermassen um eine in der Wohnzone W2 zonenwidrige Gewerbebaute handelt, welche nur im Rahmen der Bestandesgarantie umgebaut, erweitert oder wiederaufgebaut werden darf (vgl. dazu Art. 109 f. PBG). Der Vorinstanz könnte im Hauptverfahren B 2021/260 in diesem Zusammenhang voraussichtlich keine unrichtige oder unvollständige Sachverhaltsfeststellung vorgeworfen werden (vgl. dazu Art. 58 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 12 VRP, VerwGE B 2020/204 vom 8. März 2021 E. 5.2 mit Hinweisen).

5.

Die Beschwerdeführerin hält weiter dafür (act. 1, S. 3, 12-14 Rz. 6, 40-45), sie habe berechtigterweise auf die Auskunft der Beschwerdebeteteiligten, die fraglichen Reparatur- und Renovationsarbeiten unterständen nicht der Bewilligungspflicht, vertrauen dürfen.

5.1.

Der Grundsatz von Treu und Glauben (Art. 5 Abs. 3 und Art. 9 BV) verleiht Rechtsuchenden unter gewissen Umständen Anspruch auf Schutz ihres Vertrauens auf die Richtigkeit behördlichen Handelns. Dieser Anspruch hindert die Behörden, von ihrem früheren Handeln abzuweichen, auch wenn sie dieses zu einem späteren Zeitpunkt als unrichtig erkennen. Potenzielle Vertrauensgrundlage sind dabei alleine jene behördlichen Handlungen, die sich auf eine konkrete, den Rechtsuchenden berührende Angelegenheit beziehen und von einer Behörde ausgehen, die für die betreffende Handlung zuständig ist oder die der Rechtsuchende aus zureichenden Gründen für zuständig hält. Das Vertrauen ist allerdings nur schutzwürdig, wenn der Rechtsuchende die Unrichtigkeit der Auskunft nicht ohne Weiteres erkennen konnte und er im Vertrauen auf die Auskunft Dispositionen getroffen hat, die er nicht ohne Nachteil rückgängig machen kann (vgl. BGE 146 I 105 E. 5.1.1 mit Hinweisen). Unmassgeblich ist die Form der Auskunftserteilung; auch eine mündliche Auskunft kann verbindlich sein (vgl. dazu Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl. 2020, Rz. 668). Die grundsätzliche Bewilligungspflicht für Bauvorhaben ist allgemein bekannt. Eine Feststellungsverfügung des Bauamtes der Gemeinde zur



Frage, ob eine geplante Änderung an einer Baute formell bewilligt werden muss, setzt voraus, dass Umfang und Art der Änderung wahrheitsgemäss und vollständig angegeben werden, um eine gesamthafte Prüfung ihrer Auswirkungen auf Raum und Umwelt zu ermöglichen (vgl. BGer 1C_168/2020 vom 27. November 2020 E. 2.1 und 2.4 mit Hinweisen).

5.2.

Nicht umstritten ist, dass der Beschwerdeführerin nach der Besprechung vom 15. Oktober 2021 von der Abteilung Bewilligungen (des BUV) mündlich die Auskunft erteilt wurde, die Bauarbeiten auf Parzelle Nr. 0000__ seien nicht baubewilligungspflichtig. Nach Art. 5 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 6 Abs. 3 des Baureglements der Beschwerdebeteiligten (sRS 721.1, BauR, vom damaligen Baudepartement genehmigt am 18. Mai 2020/21. Dezember 2020) entscheidet grundsätzlich die Baukommission über Baugesuche und Baueinsprachen, soweit nicht die Abteilung Bewilligungen – keine wichtigen öffentlichen Interessen berührt, keine Einsprache erhoben, keine Ausnahmbewilligung erforderlich – zuständig ist. Insoweit kann nicht von vornherein ausgeschlossen werden, dass die Beschwerdeführerin die Abteilung Bewilligungen zur (mündlichen) Auskunftserteilung – die Auskunftsperson ist allerdings nicht namentlich bekannt – für zuständig hätte halten dürfen. Ob es für die Beschwerdeführerin leicht erkennbar gewesen wäre, dass die Abteilung Bewilligungen in tatsächlicher Hinsicht wahrscheinlich unzutreffenderweise (vgl. E. 4.2 hiavor) lediglich von einem blossen Ersatz der bestehenden Dacheindeckungen ausging (vgl. dazu das E-Mail des Leiter Bewilligungen vom 2. November 2021, act. 8/7/4, und die Verfügung der Abteilung Bewilligungen vom 10. November 2021, Beilage zu act. 8/1, wonach ein 1:1-Ersatz der bestehenden Dacheindeckungen vorliege), muss sodann nicht abschliessend erörtert werden. Die Beschwerdeführerin erteilte bereits am 28. September 2021 und damit vor der Besprechung vom 15. Oktober 2021, in deren Folge ihr die Abteilung Bewilligungen die ins Feld geführte mündliche Auskunft erteilt haben soll, den Auftrag an die K.__ GmbH zur Sanierung der Dachhülle (vgl. dazu act. 3/12 sowie act. 7 Ziff. II/c). Damit konnte sie diese Disposition, deren Baubewilligungspflicht hier zur Diskussion steht, nicht im Vertrauen auf die mündliche Auskunft der Abteilung Bewilligungen getroffen haben. Dasselbe gilt im Übrigen für die am 20. bzw. 25. August 2021 resp. 13. Oktober 2021 getätigten Materialeinkäufe (act. 3/16, 18, 20). Wann die Beschwerdeführerin die in act. 3/17 aufgelisteten Einkäufe ("OM 2022") in Auftrag gegeben hat und ob diese überhaupt ihren Betrieb in X.__ betreffen, ist ferner nicht weiter belegt. Einzig die Materialeinkäufe vom 17. November 2021 im Betrag von insgesamt CHF 9'435.80 (act. 3/14 f., 19) erfolgten erwiesenermassen nach der mündlichen Auskunftserteilung. Allerdings erging nach der



allenfalls vertrauenserweckenden mündlichen Auskunft bereits am 10. November 2021 – vor den Einkäufen am 17. November 2021 – die gleichlautende Verfügung der Beschwerdebeteiligten (Beilage zu act. 8/1). Da diese Verfügung indessen angefochten wurde, durfte die Beschwerdeführerin nicht auf deren Bestand und damit auch nicht mehr auf die mündliche Auskunft der Abteilung Bewilligungen vertrauen (vgl. dazu VerwGE B 2020/10 vom 14. September 2020 E. 6.3 mit Hinweisen). Damit mangelt es ihr auch diesbezüglich an einer Vertrauensgrundlage. Im Weiteren ist nicht erstellt, dass diese Einkäufe nicht ohne Nachteil rückgängig gemacht werden könnten oder daraus tatsächlich ein Vertrauensschaden resultierte. Schliesslich handelt es sich dabei um Blumentöpfe mitsamt Zubehör und nicht etwa um lebende Pflanzen. Dessen ungeachtet vermöchte das Interesse an der richtigen Rechtsanwendung bezüglich dieser Einkäufe das Interesse der Beschwerdeführerin am Schutz des Vertrauens in die richtige Auskunft klar zu überwiegen. Demnach ist davon auszugehen, dass die Berufung der Beschwerdeführerin auf den Vertrauensschutz mit Blick auf die Baubewilligungspflicht der teilweise bereits ausgeführten Bauarbeiten auf Parzelle Nr. 0000__, summarisch betrachtet, im Hauptverfahren B 2021/260 voraussichtlich scheitern wird.

6.

Schliesslich rügt die Beschwerdeführerin (act. 1, S. 3, 11 f., 14-19 Rz. 6, 35-39, 46-62, act. 19, S. 3), die Vorinstanz habe ihr das rechtliche Gehör vor der aufsichtsrechtlich verfügten Baueinstellung nicht gewährt. Überdies sei die Baueinstellung unverhältnismässig. Insbesondere könne das von der Vorinstanz angerufene öffentliche Interesse an der Einhaltung und Durchsetzung der Rechtsordnung dadurch gewährleistet werden, als sie ausdrücklich und vorbehaltlos erkläre, den Rückbau allfällig nicht bewilligungsfähiger Bauarbeiten innert Monatsfrist nach Rechtskraft einer diesbezüglichen Verfügung vorzunehmen.

6.1.

Die Beschwerdeführerin wusste spätestens aufgrund der Verfügung der Beschwerdebeteiligten vom 10. November 2021, dass der Beschwerdegegner einen Baustopp beantragt hatte. Mit verfahrensleitender Anordnung vom 22. November 2021 (act. 8/3) erhielt sie zudem Gelegenheit, sich zum Rekurs vom 18. November 2021 (act. 8/1) und damit insbesondere zum Antrag, es sei betreffend alle Bauarbeiten auf dem Baugrundstück (vorsorglich) ein Baustopp zu verfügen (Ziff. I/2), inhaltlich zu äussern. Damit wurde ihr Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV, Art. 4 Ingress und lit. c KV, Art. 53 VRP) insoweit gewährt. Hingegen hätte die Vorinstanz der Beschwerdebeteiligten das rechtliche Gehör gewähren müssen, bevor sie



aufsichtsrechtlich an deren Stelle gestützt auf Art. 100 KV, Art. 155 Abs. 1, 3 und 4 sowie Art. 156 Ingress und lit. b GG in Verbindung mit Art. 25 Ingress und lit. b GeschR, Art. 158 Ingress und lit. b und d, Art. 159 Abs. 1 und Abs. 2 Ingress und lit. a GG sowie Art. 158 und Art. 159 Abs. 1 Ingress und lit. a PBG die strittige Baueinstellung verfügte (vgl. dazu [Art. 165 GG analog in Verbindung mit] Art. 15 Abs. 2 Satz 1 VRP; Morgenbesser/Marazzotta, in: Jaag/Rüssli/Vittorio [Hrsg.], Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, Zürich 2017, N 14 zu Vorbemerkungen zu §§ 163-169 GG ZH und J. Wichtermann, in: Arn/Friederich/Friedli/Müller/Müller/derselbe [Hrsg.], Kommentar zum Gemeindegesetz des Kantons Bern, Bern 1999, N 14 zu Art. 88 GG BE), zumal sie in der verfahrensleitenden Anordnung vom 22. November 2021 keine aufsichtsrechtliche Untersuchung angekündigt hatte. Soweit es die Vorinstanz in Erwägung 4.6.2 des angefochtenen Entscheids (act. 2, S. 13) als notwendig erachtete, die Baueinstellung superprovisorisch im Sinne von Art. 15 Abs. 3 VRP wegen Gefahr sofort aufsichtsrechtlich zu verfügen (vgl. dazu VerwGE B 2017/26 vom 25. Juli 2018 E. 1.2 f. mit Hinweisen), waren die strengen Voraussetzungen zur Annahme einer besonderen Dringlichkeit nicht erfüllt (vgl. dazu Rizvi/Risi, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], a.a.O., N 36 f. zu Art. 15-17 VRP). Des Weiteren trug dieses repressive Vorgehen dem aufsichtsrechtlichen Subsidiaritätsprinzip nicht ausreichend Rechnung: Erstens war ein Rekursverfahren betreffend die erstinstanzliche Verfügung vom 10. November 2021 (Beilage zu act. 8/1) und damit den Verzicht auf Erlass einer Baueinstellungsverfügung vor der Vorinstanz bereits hängig (act. 8/1). Zweitens kann allein aus dem Umstand, dass die Beschwerdebeteiligte erstinstanzlich die Baubewilligungspflicht verneinte und deswegen das Gesuch um Erlass einer vorsorglichen Baueinstellungsverfügung abwies, noch nicht darauf geschlossen werden, dass sie weder willens noch fähig gewesen wäre, die Baueinstellung auf verbindliche Anweisung der Vorinstanz im Rekursentscheid hin selbst zu verfügen (vgl. dazu Morgenbesser/Marazzotta, in: Jaag/Rüssli/Vittorio [Hrsg.], a.a.O., N 6 zu § 166 GG ZH). Somit wäre es der Vorinstanz anstelle des aufsichtsrechtlichen Einschreitens offengestanden, die Beschwerdebeteiligte im Rahmen des Rekursverfahrens verbindlich anzuweisen, die Baueinstellung zu verfügen. Aus demselben Grund hätte sie es drittens, wenn sie denn aufsichtsrechtlich hätte vorgehen wollen, nach vorgängiger Anhörung der Beschwerdebeteiligten bei einer aufsichtsrechtlichen Weisung (vgl. dazu P. Glaus, Konzeption der Gemeindeautonomie mit besonderer Darstellung der Autonomie der sanktgallischen Gemeinde, Zürich 1984, S. 202) belassen können. Was im Übrigen die kurze Zeitspanne – auszugehen ist von wenigen Tagen – zwischen der Eröffnung einer solchen verbindlichen Anweisung der Rekursinstanz und dem Erlass der Baueinstellung durch die zuständige Gemeindebehörde betrifft, ist selbstverständlich, dass die



Ausführung von bewilligungspflichtigen Bauarbeiten nur zulässig ist, soweit eine rechtskräftige Baubewilligung oder die rechtskräftige Feststellung der fehlenden Baubewilligungspflicht vorliegt (vgl. dazu A. Ruch, in: Aemisegger/Moor/derselbe/Tschannen [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Baubewilligung, Rechtsschutz und Verfahren, Zürich 2020, N 8 zu Art. 22 RPG, siehe dazu auch die Strafbestimmung in Art. 162 Ingress und lit. a PBG).

Aufgrund des festgestellten rechtsfehlerhaften aufsichtsrechtlichen Vorgehens der Vorinstanz ist die Beschwerde teilweise gutzuheissen, Dispositiv-Ziffer 2a des angefochtenen Entscheids aufzuheben und wäre die Sache zu neuer Entscheidung an die Vorinstanz zurückzuweisen. Von einer Rückweisung an die Vorinstanz zur korrekten Verfahrensabwicklung ist indes aus prozessökonomischen Gründen abzusehen und weiter zu untersuchen, ob die Vorinstanz im Rahmen des Rekursverfahrens berechtigt gewesen wäre, die Beschwerdebeteiligte verbindlich anzuweisen, die Einstellung der Bauarbeiten auf Parzelle Nr. 0000__ zu verfügen.

6.2.

Die Baupolizeibehörde ist nach Art. 159 Abs. 1 Ingress und lit. a PBG bei entsprechender Wahrnehmung verpflichtet, die illegale Bautätigkeit zu stoppen; sie geniesst dabei – abgesehen von Bagatellen – keinen Beurteilungsspielraum und hat keine Interessenabwägung vorzunehmen. Voraussetzung ist freilich, dass die Bauarbeiten überhaupt baubewilligungspflichtig sind (vgl. dazu VerwGE B 2020/253 vom 23. Juni 2021 E. 4.2 mit Hinweis und C. Kägi, in: Bereuter/Frei/Ritter [Hrsg.], Kommentar zum Planungs- und Baugesetz des Kantons St. Gallen, Basel 2020, N 6 zu Art. 159 PBG).

Die fraglichen Bauarbeiten auf Parzelle Nr. 0000__ sind, wie bereits unter E. 4.2 hiavor festgestellt, jedenfalls bei summarischer Beurteilung baubewilligungspflichtig. Mit ihrer "ausdrücklichen und vorbehaltlosen" Erklärung, den Rückbau der nicht bewilligungsfähigen Bauarbeiten innert Monatsfrist nach Rechtskraft einer diesbezüglichen Verfügung vorzunehmen (vgl. act. 1, S. 15 Rz. 51), kann sich die Beschwerdeführerin nicht von der bundesrechtlich vorgeschriebenen Baubewilligungspflicht entbinden. Andersfalls würde die Beschwerdeführerin faktisch so gehalten werden, als wäre ihrer Beschwerde in der Hauptsache bereits vollumfänglich entsprochen worden (vgl. zum sog. "Vorwegnahmeverbot" Präsidialverfügung VerwGE B 2019/267 vom 19. Februar 2020 E. 2.2 mit Hinweisen). Überdies ist nicht ersichtlich, inwiefern es sich dabei um blosse Bagatellen handeln sollte. Im Weiteren hat die Vorinstanz in Erwägung 4.6.2 des angefochtenen Entscheids



(act. 2, S. 13) im Rahmen der gebotenen summarischen Prüfung zutreffend dargetan, das öffentliche Interesse sowie das Interesse der Nachbarn an der vorgängigen Überprüfung der geplanten baulichen Massnahmen auf Übereinstimmung mit den öffentlich-rechtlichen Bauvorschriften vermöge das entgegenstehende Interesse der Beschwerdeführerin zu überwiegen. Daran ändern die geltend gemachten wirtschaftlichen Einbussen wegen des Unterbruchs der Bauarbeiten nichts. Demnach wäre die Vorinstanz ohne Weiteres berechtigt gewesen, die Beschwerdebeteiligte im Rahmen des Rekursverfahrens verbindlich anzuweisen, die Einstellung dieser Arbeiten zu verfügen. Demzufolge ist die Beschwerdebeteiligte in Abänderung des angefochtenen Rekursentscheides in Dispositiv-Ziffer 2a direkt anzuweisen, die Einstellung der fraglichen Bauarbeiten zu verfügen.

7.

Zusammenfassend bestand für die Vorinstanz zwar kein Anlass, die Baueinstellung aufsichtsrechtlich zu verfügen. Indessen war sie – vorbehältlich einer Gutheissung der Beschwerde in der Hauptsache B 2021/260 – im Rahmen des Rekursverfahrens berechtigt, die Beschwerdebeteiligte verbindlich anzuweisen, die Einstellung der Bauarbeiten zu verfügen. Die Beschwerde ist somit teilweise gutzuheissen und Dispositiv-Ziffer 2a des angefochtenen Entscheids entsprechend anzupassen.

8.

Dem Verfahrensausgang entsprechend sind die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens der Beschwerdeführerin aufzuerlegen (Art. 95 Abs. 1 VRP), zumal ein nur geringfügiges Obsiegen bzw. Unterliegen bei der Kostenverlegung nicht zu berücksichtigen ist (vgl. dazu VerwGE B 2016/237 vom 25. Oktober 2018 E. 7 mit Hinweis). Eine Entscheidegebühr für das Beschwerdeverfahren von CHF 2'500 ist angemessen (Art. 7 Ziff. 212 der Gerichtskostenverordnung; sGS 941.12, GKV). Der von der Beschwerdeführerin im Beschwerdeverfahren geleisteten Kostenvorschuss in der Höhe von CHF 1'500 ist anzurechnen.

Der Verlegung der amtlichen Kosten entsprechend hat die Beschwerdeführerin den Beschwerdegegner für das Beschwerdeverfahren ausseramtlich ermessensweise pauschal mit CHF 2'500 zuzüglich CHF 100 Barauslagen (vier Prozent von CHF 2'500) und Mehrwertsteuer zu entschädigen (Art. 98 Abs. 1 und 2 in Verbindung mit Art. 98^{bis} VRP; Art. 30 Ingress und lit. b Ziff. 1 sowie Art. 31 Abs. 1 und 2 des Anwaltsgesetzes; sGS 963.70, AnwG; Art. 6, Art. 19, Art. 22 Abs. 1 Ingress und lit. c, Art. 28^{bis} Abs. 1 sowie Art. 29 der Honorarordnung, sGS 963.5, HonO).



Demnach erkennt das Verwaltungsgericht zu Recht:

1.

Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen. Dispositiv-Ziffer 2a des angefochtenen Entscheides lautet neu:

"a) Die Politische Gemeinde X.___ wird angewiesen, die Einstellung sämtlicher Bauarbeiten auf Grundstück Nr. 0000 __, Grundbuch X.___, ab sofort bis zur rechtskräftigen Erteilung der Baubewilligung resp. bis zur rechtskräftigen Feststellung, dass die Bauarbeiten auf Parzelle Nr. 0000 __ nicht baubewilligungspflichtig sind, zu verfügen."

2.

Das Gesuch um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung wird zufolge Gegenstandslosigkeit abgeschrieben.

3.

Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von CHF 2'500 bezahlt die Beschwerdeführerin unter Anrechnung des geleisteten Kostenvorschusses in der Höhe von CHF 1'500.

4.

Die Beschwerdeführerin entschädigt den Beschwerdegegner für das Beschwerdeverfahren ausseramtlich mit CHF 2'600 (inklusive Barauslagen), zuzüglich Mehrwertsteuer.