



**Fall-Nr.:** B 2023/261  
**Stelle:** Verwaltungsgericht  
**Rubrik:** Verwaltungsgericht  
**Publikationsdatum:** 14.08.2024  
**Entscheiddatum:** 13.06.2024

### **Entscheid Verwaltungsgericht, 13.06.2024**

**Bau- und Umweltrecht. Art. 159 Abs. 1 lit. d PBG. Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands. Die öffentlichen Interessen am Schutz des Ortsbilds von nationaler Bedeutung, an der rechtsgleichen Durchsetzung des Baurechts und an der Beachtung der Rechtskraft von bereits ergangenen Bauabschlägen überwiegen das private Interesse des Beschwerdeführers am Erhalt der von ihm bewusst formell und materiell gesetzwidrig erstellten Anlage zur Stromerzeugung aus erneuerbarer Energie. Zudem erweist sich die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands auch als verhältnismässig (Verwaltungsgericht, B 2023/261). Die gegen dieses Urteil erhobene Beschwerde ans Bundesgericht wurde mit Urteil vom 11. April 2025 abgewiesen (Verfahren 1C\_476/2024).**

#### **Entscheid vom 13. Juni 2024**

Besetzung

Abteilungspräsidentin Lendfers; Verwaltungsrichterin Zindel, Verwaltungsrichter Steiner; Gerichtsschreiber Geertsen

Verfahrensbeteiligte

**A.\_\_,**

**Beschwerdeführer,**

gegen

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



**Vorinstanz,**

**Politische Gemeinde Z.\_\_\_\_,**

**Beschwerdegegnerin,**

Gegenstand

**Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands (Photovoltaik-Anlage)**

### **Das Verwaltungsgericht stellt fest:**

**A.**

**A.a.**

A.\_\_\_\_ ist Eigentümer des Grundstückes Nr. 0000\_ , Grundbuch Z.\_\_\_\_. Nach dem gültigen Zonenplan der politischen Gemeinde Z.\_\_\_\_ vom 22. April 1997 ist das Grundstück der Kernzone K2 zugewiesen. Das Grundstück Nr. 0000\_ und das Nachbargrundstück Nr. 0001\_ sind mit einem Mehrfamilienhaus mit Kreuzgiebel überbaut, wobei der von Norden nach Süden verlaufende Dachfirst auf der gemeinsamen Grundstücksgrenze zu liegen kommt. Z.\_\_\_\_ besitzt gemäss Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS) ein Ortsbild von nationaler Bedeutung. Das Grundstück von A.\_\_\_\_ befindet sich in einem ISOS-Gebiet mit dem Erhaltungsziel A. Die Gemeinde Z.\_\_\_\_ hat das ISOS in ihrer neuen Schutzverordnung vom 4. Januar 2022 umgesetzt. Dabei wurde das Grundstück Nr. 0000\_ dem Ortsbildschutzgebiet A (OS A) zugewiesen (act. 2, Sachverhalt lit. A.a f.).

**A.b.**

Nachdem ein erstes Baugesuch zur Installation einer Photovoltaik-Anlage auf dem südöstlichen Dachteil des Mehrfamilienhauses (Strassenseite) auf dem Grundstück Nr. 0000\_ vom 30. November 2021 (act. 7.7.1) wegen verweigerter Zustimmung des Amtes für Kultur abgewiesen worden war (siehe den Beschluss des Gemeinderates Z.\_\_\_\_ vom 30. März 2022, act. 7.7.7), ersuchte A.\_\_\_\_ mit Baugesuch vom 25. April 2022 um die Bewilligung für die Installation einer Aufdach-Photovoltaik-Anlage auf dem nordöstlichen Schrägdach («Nebendach»; act. 7.7.8). Das Amt für Kultur verweigerte mit Teilverfügung vom 16. Dezember 2022 wiederum die Zustimmung zum Bauvorhaben (act. 7.7.13), weshalb die politische Gemeinde Z.\_\_\_\_ auch das zweite Baugesuch am 18. Januar 2023 abwies (act. 7.7.14). Dagegen erhob A.\_\_\_\_ am



## St.Galler Gerichte

2. Februar 2023 Rekurs beim Bau- und Umweltdepartement (BUD; act. 7.7.15). Den Rekurs zog er mit Schreiben vom 15. Juni 2023 (act. 7.7.21) nach Durchführung eines Augenscheines am 12. Mai 2023 und einer vorläufigen Beurteilung durch die Rechtsabteilung des BUD vom 22. Mai 2023 (act. 7.7.20) zurück, weshalb das Rekursverfahren am 19. Juni 2023 zufolge Rückzugs als erledigt abgeschlossen wurde (act. 7.7.22).

### B.

#### B.a.

Weil A.\_\_ auf dem nordöstlichen Gebäudedach trotz Abweisung des Baugesuches eine Aufdach-Photovoltaik-Anlage erstellt hatte, gewährte die politische Gemeinde Z.\_\_ ihm mit Schreiben vom 7. Juli 2023 das rechtliche Gehör zum in Betracht gezogenen Erlass eines Benützungsverbots und einer Verfügung zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands (act. 7.7.23). Hierzu führte A.\_\_ am 22. August 2023 zusammengefasst aus, dass aufgrund der zu erwartenden gesetzlichen Lockerungen die Anlage als ein Grenzfall toleriert und sein Baubewilligungsgesuch in Wiedererwägung gezogen werden solle (act. 7.7.26). Die politische Gemeinde Z.\_\_ ordnete daraufhin mit Beschluss vom 12. September 2023 die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands samt Verbot der Benützung und Ausserbetriebssetzung der Photovoltaik-Anlage an; alles unter Androhung einer Ersatzvornahme und Ungehorsamsstrafe (act. 7.7.27).

#### B.b.

Dagegen erhob A.\_\_ mit Schreiben vom 26. September 2023 Rekurs beim BUD (act. 7.1), den er mit Eingaben vom 18. Oktober 2023 bzw. 15. November 2023 (Datum Posteingang) ergänzend begründete (act. 7.3 und act. 7.9).

#### B.c.

Mit Entscheid Nr. 108/2023 vom 7. Dezember 2023 wies das BUD den Rekurs ab. Die angeordnete Entfernung der sowohl formell als auch materiell rechtswidrig erstellten Anlage beruhe auf einer gesetzlichen Grundlage, stehe im öffentlichen Interesse und sei verhältnismässig. Zudem sei A.\_\_ bei der Erstellung der Anlage bösgläubig gewesen. Die Höhe der Gebühr für den angefochtenen Beschluss sei nicht zu beanstanden. Das BUD trat auf den Rekurs gegen die vorsorglichen Massnahmen mangels rechtzeitiger Rekurerhebung und auf den Rekursantrag um Erteilung einer Baubewilligung mangels Anfechtungsgegenstands sowie mangels Zuständigkeit nicht ein (act. 2).

### C.



### C.a.

Gegen den Rekursentscheid Nr. 108/2023 vom 7. Dezember 2023 erhob A.\_\_ (fortan Beschwerdeführer) am 21. Dezember 2023 Beschwerde. Er beantragte, der angefochtene Rekursentscheid sei aufzuheben. Eventualiter sei die Angelegenheit zum Neuentscheid an das BUD (fortan Vorinstanz) zurückzuweisen; alles unter Kosten- und Entschädigungsfolge. Subeventualiter – für den Fall der Abweisung sowohl des Haupt- als auch des Eventualbegehrens – seien die amtlichen Kosten sowohl für das Rekursverfahren von CHF 3'000 als auch für das vorangegangene Verwaltungsverfahren von CHF 3'750 angemessen zu kürzen. In formeller Hinsicht beantragte er u.a. die Durchführung eines Augenscheins. Zur Begründung brachte er im Wesentlichen vor, er hätte in guten Treuen davon ausgehen dürfen, dass sein Bauvorhaben bewilligt würde, zumal er von der Baukommission der politischen Gemeinde Z.\_\_ (fortan Beschwerdegegnerin) ermutigt worden sei, auf den Bau der Anlage zu bestehen. Die Anlage sei weder von der Strassenseite aus sichtbar noch an einer exponierten Lage installiert. Ein Sichtbezug zur Stifts- und Pfarrkirche bestehe nicht, weshalb die Beeinträchtigung des geschützten Ortsbilds gering sei, falls eine solche überhaupt zu bejahen sei. Zudem habe die Beschwerdegegnerin die Erstellung einer Photovoltaik-Anlage in der unmittelbaren Nachbarschaft bewilligt und die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands sei unverhältnismässig. Bezüglich der Höhe der ihm für das Rekursverfahren Nr. 108/2023 sowie das vorangegangene Verwaltungsverfahren auferlegten amtlichen Kosten rügte der Beschwerdeführer eine Verletzung des Äquivalenzprinzips (act. 1).

### C.b.

Unter Hinweis auf die Begründung des angefochtenen Entscheids beantragte die Vorinstanz am 29. Januar 2024 die Abweisung der Beschwerde (act. 6).

### C.c.

Die Beschwerdegegnerin beantragte in der Stellungnahme vom 15. Februar 2024 sinngemäss die Abweisung der Beschwerde und führte aus, dass das Verhalten des Beschwerdeführers inakzeptabel sei, ihm die Gesetzeslage bewusst gewesen sei und eine Gutheissung seiner Beschwerde das gesamte Baubewilligungsverfahren im Grundsatz in Frage stellen würde (act. 9).

## Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

### 1.

Das Verwaltungsgericht ist zum Entscheid in der Sache zuständig (Art. 59<sup>bis</sup> Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, VRP). Der Beschwerdeführer



ist als Adressat des vorinstanzlichen Entscheides zur Beschwerde legitimiert (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Die Beschwerde gegen den Entscheid vom 7. Dezember 2023 wurde mit Eingabe vom 21. Dezember 2023 rechtzeitig erhoben und erfüllt in formeller sowie inhaltlicher Hinsicht die gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 VRP). Auf die Beschwerde ist somit einzutreten.

### 2.

Umstritten ist vorliegend die von der Vorinstanz bestätigte Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands.

#### 2.1.

In formeller Hinsicht beantragt der Beschwerdeführer, im Beschwerdeverfahren sei ein Augenschein durchzuführen, damit sich das Verwaltungsgericht ein eigenes Bild über die Lage und die angebliche erhebliche Beeinträchtigung der streitbetroffenen Solaranlage auf das Ortsbild machen könne (act. 1, Rz 7). Zunächst ist von Bedeutung, dass die Frage nach der Rechtmässigkeit der vom Beschwerdeführer erstellten Photovoltaik-Anlage bereits mit dem sich auf die Teilverfügung des Amts für Kultur vom 16. Dezember 2022 (act. 7.7.13) stützenden Beschluss der Beschwerdegegnerin vom 18. Januar 2023 rechtskräftig abschlägig beantwortet wurde (act. 7.7.14; siehe zum Rückzug des dagegen erhobenen Rekurses act. 7.7.22) und nicht nochmals Gegenstand des vorliegenden Verfahrens bilden kann. Hinzu kommt, dass der Sachverhalt für die Beurteilung der Rechtmässigkeit der vorliegend umstrittenen Wiederherstellungsanordnung insbesondere aufgrund des vom Beschwerdeführer zu keiner Zeit beanstandeten, einlässlich begründeten und mit zahlreichen Fotos dokumentierten Augenscheinprotokolls vom 22. Mai 2023 (act. 7.7.20) spruchreif erstellt ist (siehe im Übrigen auch die vom Beschwerdeführer mittels Google maps erstellten Bilder in act. 1, N 11 f.). In Anbetracht dieser Umstände ist von einem Augenschein kein zusätzlicher relevanter Erkenntnisgewinn zu erwarten, weshalb darauf zu verzichten ist (vgl. BGer 1C\_578/2019 vom 25. Mai 2020 E. 3.1 ff. und VerwGE B 2023/194 vom 11. März 2024 E. 4.3).

#### 2.2.

Nach Art. 159 Abs. 1 lit. d des Planungs- und Baugesetzes (sGS 731.1, PBG) kann die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands verfügt werden, wenn durch die Errichtung von Bauten und Anlagen ohne Bewilligung oder auf andere Weise ein unrechtmässiger Zustand geschaffen wird. Die mit der Anordnung der Beseitigung einer Baute verbundene Beschränkung der Eigentumsgarantie (Art. 26 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, SR 101, BV) ist nur zulässig, wenn sie auf einer gesetzlichen Grundlage beruht, im öffentlichen Interesse liegt und verhältnismässig ist (Art. 36 BV). Das Verhältnismässigkeitsprinzip verlangt,



dass eine Massnahme für das Erreichen ihres Ziels geeignet und erforderlich ist und sich für die Betroffenen in Anbetracht der Schwere der Grundrechtseinschränkung als zumutbar erweist. Die Anordnung des Abbruchs bereits erstellter Bauten kann jedoch nach den allgemeinen Prinzipien des Verfassungs- und Verwaltungsrechts (ganz oder teilweise) ausgeschlossen sein. Dies ist insbesondere der Fall, wenn die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands unverhältnismässig wäre. Überdies können Gründe des Vertrauensschutzes der Wiederherstellung entgegenstehen oder diese kann aufgrund des Zeitablaufs verwirkt sein. Die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes kann zudem unterbleiben, wenn die Abweichung vom Erlaubten nur unbedeutend ist oder die Wiederherstellung nicht im öffentlichen Interesse liegt, ebenso, wenn die Bauherrschaft in gutem Glauben angenommen hat, die von ihr ausgeübte Nutzung stehe mit der Baubewilligung im Einklang, und ihre Fortsetzung nicht gewichtigen öffentlichen Interessen widerspricht. Auf den Grundsatz der Verhältnismässigkeit kann sich auch ein Bauherr berufen, der nicht gutgläubig gehandelt hat. Er muss aber in Kauf nehmen, dass die Behörden aus grundsätzlichen Erwägungen, nämlich zum Schutz der Rechtsgleichheit und der baurechtlichen Ordnung, dem Interesse an der Wiederherstellung des gesetzmässigen Zustandes erhöhtes Gewicht beimessen und die dem Bauherrn allenfalls erwachsenden Nachteile nicht oder nur in verringertem Masse berücksichtigen (BGer 1C\_209/2023 vom 16. November 2023 E. 3 mit Hinweisen). So erkannte das Bundesgericht im Fall einer Bauherrin, die bösgläubig ein Attikageschoss errichtete, das die bewilligte und zulässige Fläche um über 100 m<sup>2</sup> überschritt, dass ihr die Kosten für den Rückbau und sonstige finanzielle Nachteile in der Grössenordnung zwischen CHF 500'000 und CHF 1'300'000 zugemutet werden können (BGer 1C\_495/2020 vom 12. August 2021 E. 10.1 mit Hinweis auf 1C\_299/2015 vom 13. April 2016 E. 4 und E. 5).

### 2.3.

Die Errichtung der Photovoltaik-Anlage ist sowohl formell als auch materiell rechtswidrig, wie sich bereits aus dem in Rechtskraft erwachsenen Bauabschlag vom 18. Januar 2023 ergibt (act. 7.7.14). Für diesen Tatbestand sieht Art. 159 Abs. 1 lit. d PBG u.a. die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes vor, womit die Voraussetzung der gesetzlichen Grundlage für die mit der Anordnung der Beseitigung einer Baute oder Anlage verbundene Eigentumsbeschränkung im Sinn von Art. 36 Abs. 1 BV erfüllt ist.

### 2.4.

Bezüglich der Voraussetzung des öffentlichen Interesses (Art. 36 Abs. 2 BV) gilt es das Folgende zu beachten:

#### 2.4.1.

Das gewichtige öffentliche Interesse am Erhalt des besonders schützenswerten



Ortsbilds wurde bereits im rechtskräftig abgeschlossenen Baugesuchsverfahren festgestellt und einlässlich begründet (act. 7.7.14 und act. 7.7.20). Der Beschwerdeführer bringt sodann nichts vor, was ein Rückkommen auf diese Einschätzung rechtfertigen könnte. Hinzu kommen das öffentliche Interesse an der rechtsgleichen Durchsetzung des Baurechts sowie an der Beachtung der Rechtskraft von bereits ergangenen Bauabschlüssen, wie bereits die Vorinstanz zutreffend und einlässlich darlegte (act. 2, E. 3.4)

### 2.4.2.

Dem öffentlichen Interesse an der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands sind die privaten Interessen des Beschwerdeführers gegenüberzustellen. Dieser macht geltend, dass ein Rückbau Kosten in Höhe von CHF 10'000 verursachen würde. Darüber hinaus könne er mit der Photovoltaik-Anlage jährlich Kosten in Höhe von CHF 4'000 sparen (act. 1, N 16). Diese nicht mit einer Gefährdung der wirtschaftlichen Existenz des Beschwerdeführers verbundenen finanziellen Nachteile sind Folge seiner formell und materiell rechtswidrigen Bautätigkeit. Obschon sein Gesuch rechtskräftig abgewiesen worden war, stellte er die Behörden vor vollendete Tatsachen. Damit missachtete er wissentlich den in Rechtskraft erwachsenen Bauabschlag und nahm in Kauf, dass dem Interesse an der Wiederherstellung des gesetzmässigen Zustands erhöhtes Gewicht beigemessen wird. Aus baupolizeilicher Sicht gilt der Beschwerdeführer folglich als bösgläubig (vgl. BGer 1C\_464/2010 vom 26. Mai 2011 E. 6.3), weshalb die Wiederherstellungskosten – wenn überhaupt – nur geringfügig zu berücksichtigen sind. Dem stehen die schwerwiegenden öffentlichen Interessen am Schutz des Ortsbilds von nationaler Bedeutung, an der rechtsgleichen Durchsetzung des Baurechts und an der Beachtung der Rechtskraft von bereits ergangenen Entscheiden gegenüber. Das öffentliche Interesse an der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands wiegt somit schwerer als das private Interesse des Beschwerdeführers am Erhalt der bewusst formell und materiell gesetzwidrig erstellten Baute zur Stromerzeugung aus erneuerbarer Energie.

### 2.5.

Zu prüfen ist des Weiteren das Erfordernis der Verhältnismässigkeit (Art. 36 Abs. 3 BV).

#### 2.5.1.

Zu wiederholen ist auch unter dem Aspekt der Verhältnismässigkeit der Wiederherstellung, dass die dem Beschwerdeführer aus dem Rückbau der Photovoltaik-Anlage erwachsenden finanziellen Nachteile Folge seiner formell und materiell widerrechtlichen Bautätigkeit sind und sie keinen für den Beschwerdeführer unzumutbaren Umfang haben (siehe E. 2.4.2 hiavor). Sie führen insbesondere mit Blick auf den Zweck, das besonders schützenswerte Ortsbild zu wahren, nicht zur Unverhältnismässigkeit der Wiederherstellung.



### 2.5.2.

Die Vorinstanz hat treffenderweise festgehalten, dass eine mildere Massnahme, wie das blossе Benützungsverbot, das angestrebte Ziel deutlich verfehlen würde, da die Anlage eben wegen der zu erhaltenden weitgehend intakten traditionellen Dachlandschaft im Ortsbildschutzgebiet nicht bewilligt wurde (act. 2, E. 5.2). Wie bereits die Beschwerdegegnerin schlüssig darlegte (act. 7.7.27, Rz 12), gibt es keinen konkreten Anhalt dafür, dass eine Gesetzesänderung mit für den Beschwerdeführer günstigerer Wirkung in der nächsten Zeit in Kraft treten wird, die eine Wiederherstellung als unverhältnismässig erscheinen liesse (siehe hierzu BGer 1C\_179/2013 vom 15. August 2013 E. 5.6.2.2 zu Beginn; zur Bewilligungspflicht von Solaranlagen in Gebieten von nationaler Bedeutung gemäss ISOS mit Erhaltungsziel A siehe auch Art. 18a Abs. 3 des Bundesgesetzes über die Raumplanung, SR 700, RPG, in Verbindung mit Art. 32b lit. b der Raumplanungsverordnung, SR 700.1, RPV; ferner auf Bundesebene die Stellungnahme des Bundesrates vom 12. August 2020 zur Interpellation «Das Isos sowie der Denkmal- und Landschaftsschutz sollen nicht zur Verhinderung der nötigen Umsetzung der Energiestrategie dienen», Geschäftsnummer 20.3793). Im Kanton St. Gallen wurde zwar jüngst eine neue Bewilligungspraxis für Solaranlagen auf geschützten Kulturdenkmälern und Ortsbildern kommuniziert (vgl. Mitteilung vom 7. Juni 2024, abrufbar auf [https://www.sg.ch/news/sgch\\_allgemein/2024/06/einfachere-bewilligungspraxis-fuer-solaranlagen-auf-geschuetzten.html](https://www.sg.ch/news/sgch_allgemein/2024/06/einfachere-bewilligungspraxis-fuer-solaranlagen-auf-geschuetzten.html), abgerufen am 10. Juni 2024). Gemäss dieser frühestens ab August/September 2024 geltenden erleichterten Praxis wird ein Ampelsystem für die Einstufung der Objekte und Gebiete eingeführt. Einzigartige Dachlandschaften, also solche in nationalen Ortsbildern mit Erhaltungsziel A, werden rot eingestuft. In dieser Kategorie steht gemäss der Mitteilung die ungeschmälerete Erhaltung der historischen Dachlandschaft im Vordergrund, weshalb Photovoltaik-Anlagen in der Regel eine zu starke Beeinträchtigung darstellen. Ausnahmen seien nur denkbar für Anlagen, die nicht einsehbar seien. Auch wenn die Gemeinden, so auch die Beschwerdegegnerin, sich aktuell zur vorgesehenen Online-Karte, aus der die Einstufung im Ampel-System ersichtlich wird, noch vernehmen lassen können, erscheint als sicher, dass das im Ortsbildschutzgebiet A von nationaler Bedeutung liegende Haus des Beschwerdeführers in die rote Kategorie fallen wird. Da die mit der Solaranlage überbaute Dachfläche einsehbar ist, dürfte eine Ausnahmegewilligung ferner ausgeschlossen sein. Eine künftige für den Beschwerdeführer positive Änderung der Rechtslage ist damit nicht absehbar.

### 2.6.

Die Argumentation des Beschwerdeführers, wonach bei zwei in der Nachbarschaft liegenden Gebäuden eine Photovoltaik-Anlage bewilligt worden sei, was eine Verletzung der Rechtsgleichheit nach Art. 8 BV begründe (act. 1, N 12 f., 21), zielt ins



Leere. Denn einerseits liegen beide Grundstücke nicht im vorliegend zu beurteilenden, im Bereich um die Stiftskirche liegenden Ortsbildschutzgebiet A von Z.\_\_\_ (siehe den Schutzplan Kulturobjekte und Ortsbildschutzgebiete der Beschwerdegegnerin Nr. 28.5516). Andererseits ist weder ersichtlich noch geltend gemacht worden, diese beiden Photovoltaik-Anlagen seien – wie im Fall des Beschwerdeführers – in Missachtung eines in Rechtskraft erwachsenen Bauabschlags und damit bösgläubig errichtet worden. Ohnehin bestehen keine Anhaltspunkte dafür, dass die Beschwerdegegnerin bei der Errichtung von Photovoltaik-Anlagen auf Dächern in ständiger Praxis vom Gesetz und insbesondere von negativen Teilverfügungen des Amtes für Kultur abweichen würde, weshalb auch eine Gleichbehandlung im Unrecht ausser Betracht fällt.

### 2.7.

Insofern sich der Beschwerdeführer im vorliegenden Verfahren auf den Vertrauensschutz nach Art. 9 BV beruft, so vermag er daraus nichts zu seinen Gunsten abzuleiten. Seine unbelegte Schilderung, dass er von der Beschwerdegegnerin dazu ermutigt worden sei, auf die Errichtung der Photovoltaik-Anlage zu bestehen (act. 1, N 10), erweist sich als unbehelflich. Dabei fällt ins Gewicht, dass der Beschwerdeführer aus der von ihm behaupteten Ermutigung bestenfalls den Schluss hätte ziehen können, im Baugesuchsverfahren sämtliche Rechtsmittelmöglichkeiten auszuschöpfen. Es ist aber weder geltend gemacht worden noch erkennbar, dass die Beschwerdegegnerin eine Errichtung der Photovoltaik-Anlage in Missachtung des rechtskräftigen Bauabschlags befürwortet hätte. Und selbst wenn dies der Fall gewesen wäre, musste dem Beschwerdeführer weiterhin bewusst gewesen sein, dass die Errichtung der Photovoltaik-Anlage formell und materiell rechtswidrig bleibt (siehe zu seinem bösgläubigen Verhalten E. 2.4.2 hiervor). Dies gilt umso mehr, als ihm aus den beiden bisherigen abschlägig entschiedenen Baugesuchsverfahren (siehe lit. A.b hiervor) betreffend die Errichtung einer Photovoltaik-Anlage bekannt war, dass nicht nur die Zustimmung der Beschwerdegegnerin, sondern zusätzlich auch diejenige des Amtes für Kultur für eine rechtmässige Realisierung des Bauvorhabens notwendig ist.

### 2.8.

Zusammengefasst sind sämtliche Voraussetzungen für die Anordnung der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands nach Art. 159 Abs. 1 lit. d PBG samt Androhung einer Ersatzvornahme (Art. 105 VRP) sowie einer Ungehorsamsstrafe (Art. 292 des Schweizerischen Strafgesetzbuchs, StGB, SR 311.0) erfüllt.

### 3.

Der Beschwerdeführer, der integral die Aufhebung des angefochtenen Rekursentscheids beantragte, legte ausserdem weder dar noch ist ersichtlich, dass das von der Vorinstanz beschlossene Nichteintreten auf seinen Rekurs gegen die von



der Beschwerdegegnerin angeordneten vorsorglichen Massnahmen und auf sein Gesuch um Erteilung einer Baubewilligung (siehe hierzu act. 2, E. 1.3.1 ff.) fehlerhaft wäre.

#### 4.

Dass die Vorinstanz und die Beschwerdegegnerin jeweils eine Entscheidgebühr verlangen durften, ist nicht strittig. Der Beschwerdeführer rügt aber deren Höhe.

#### 4.1.

Der Beschwerdeführer bringt vor, dass die Vorinstanz die Entscheidgebühr von CHF 3'000 mit dem lapidaren Verweis auf Nr. 20.13.01 des Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung (sGS 821.5, fortan GebT) begründe. In dieser Bestimmung sei der Kostenrahmen von CHF 125 bis CHF 5'000 festgelegt. Eine Entscheidgebühr für die simple Beurteilung eines Wiederherstellungsbefehls könne mitnichten mit einer solch hohen Gebühr gerechtfertigt werden. Im vorliegenden Fall betrage der Streitwert rund CHF 10'000 (Rückbaukosten für PV-Anlage), die Gerichtsgebühr von CHF 3'000 betrage 30% des Streitwertes. Die Gerichtskosten seien prohibitiv hoch. Im Lichte der höchstrichterlichen Rechtsprechung könne die hier auferlegte Gerichtsgebühr als Verletzung des Äquivalenzprinzips betrachtet werden. Die Vorinstanz überschreite damit ihr Ermessen, verletze das Verhältnismässigkeitsprinzip und das Willkürverbot sowie die Rechtsweggarantie (act. 1, Rz 19). Ebenso sei nicht einzusehen, weshalb für den Beschluss vom 12. September 2023 eine Gebühr von CHF 3'750 erhoben wurde, welche gar mehr als 1/3 des Streitwertes betrage. Es handle sich um eine kurze Verfügung, welche eine solche Gebühr keineswegs rechtfertige (act. 1, Rz 20).

#### 4.2.

Die Regierung hat gestützt auf Art. 100 VRP die Verordnung über Kosten und Entschädigungen im Verwaltungsverfahren (sGS 821.1, VGV) und den GebT erlassen. Gemäss Art. 3 VGV richten sich die Gebührensätze nach dem Gebührentarif für die Staats- und Gemeindeverwaltung und nach besonderen Gebührentarifen, die von der Regierung erlassen werden (Abs. 1); die allgemeinen Gebühren des Gebührentarifes für die Staats- und Gemeindeverwaltung können erhoben werden, wenn weder besondere Gebührenansätze festgesetzt sind noch Unentgeltlichkeit vorgeschrieben ist (Abs. 2). Besteht für die Gebühr ein Mindest- und ein Höchstansatz, so ist sie innerhalb dieses Rahmens nach dem Wert und der Bedeutung der Amtshandlung, dem Zeit- und Arbeitsaufwand und der erforderlichen Sachkenntnis zu bemessen (Art. 11 VGV). Vergleichbares gilt für das vorinstanzliche Rekursverfahren: Besteht ein Mindest- und ein Höchstansatz, können bei der Gebührenbemessung im Rekursverfahren vor den Departementen gemäss Art. 4 der Verordnung über die Bearbeitung von Rekursverfahren vor den Departementen (sGS 951.11, RekV) insbesondere die Art des Falls, die finanziellen Interessen der Beteiligten, die Umtriebe, die finanziellen



Verhältnisse des oder der Kostenpflichtigen und die Art der Prozessführung der Beteiligten berücksichtigt werden. Der Gebührentarif für die Staats- und Gemeindeverwaltung legt detailliert die zu beachtenden Gebührenrahmen fest. Nr. 20.13.01 GebT sieht für Rekursentscheide eines Departements einen Rahmen zwischen CHF 200 und CHF 5'000 vor. Nr. 50.24.08 GebT legt für Verfügungen auf Behebung des rechtswidrigen Zustandes (Art. 159 PBG) einen Rahmen zwischen CHF 100 und CHF 10'000 fest. Der Vorinstanz und der Beschwerdegegnerin kommen bei der Bemessung der Gebühr ein weites Ermessen zu (vgl. zum Ganzen VerwGE B 2019/195 vom 4. Februar 2020 E. 3). Anzuführen bleibt, dass der Gebührentarif der Beschwerdegegnerin für Baubewilligungen, Amtsdauer 2021/2024, vom 28. Juni 2021 den Tatbestand der Wiederherstellung nicht erfasst.

### 4.3.

Die Bemessung der Gebühren orientiert sich – entgegen der Ansicht des Beschwerdeführers – nicht primär am Streitwert. Wie in E. 4.2 hiavor dargelegt, hat die Bemessung unter Berücksichtigung weiterer Gesichtspunkte, insbesondere des Aufwands, zu erfolgen. Den Ausführungen des Beschwerdeführers, wonach die Gebühren allein aufgrund des Verhältnisses zwischen Streitwert und Gebühr als prohibitiv zu hoch zu erachten seien, kann somit nicht gefolgt werden.

### 4.4.

Wie die Vorinstanz zutreffend festgehalten hat, bewegt sich die von der Beschwerdegegnerin festgesetzte Gebühr in der unteren Hälfte des Rahmens von CHF 100 bis CHF 10'000 (act. 2, E. 8.2). Der Beschwerdegegnerin ist für das von ihr mit Schreiben vom 7. Juli 2023 (act. 7.7.23) eingeleitete Verfahren betreffend Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands ein erheblicher Aufwand entstanden. Dies zeigt sich an ihrem sechsseitigen Beschluss vom 12. September 2023 (act. 7.7.27), in dem sie sich einlässlich mit sämtlichen vom Beschwerdeführer im Schreiben vom 22. August 2023 vorgebrachten Argumenten (act. 7.7.26) auseinandersetzte und eingehend sachbezogen begründete, weshalb sämtliche Voraussetzungen für eine Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands erfüllt sind. Zudem musste die Beschwerdegegnerin über ein Benützungsverbot bis zur Entfernung der Photovoltaik-Anlage, die Androhung einer Ersatzvornahme und einer Ungehorsamsstrafe befinden. Des Weiteren hatte sie Abklärungen bei der EVS Energieversorgung Z. AG (act. 7.7.27, Rz 13 und Rz 14) zu tätigen. Insgesamt musste sie einen Beschluss über mehrere Anordnungen in einer anspruchsvollen Ausgangslage erlassen. Unter diesen Umständen erscheint das von der Beschwerdegegnerin bei der Bestimmung der Gebührenhöhe ausgeübte Ermessen jedenfalls noch als vertretbar. Insbesondere besteht kein offensichtliches Missverhältnis zwischen der Gebühr von CHF 3'750 und dem für den Beschluss vom



12. September 2023 angefallenen (Kosten-)Aufwand, womit keine Verletzung des Äquivalenzprinzips (siehe hierzu BGer 1C\_480/2019, 1C\_481/2019 vom 16. Juli 2020 E. 6.3) vorliegt.

### 4.5.

Die Entscheidgebühr der Vorinstanz liegt geringfügig über dem Mittelwert des vorgesehenen Rahmens von CHF 200 bis CHF 5'000. In Anbetracht des erheblichen Aufwands für den dreizehnseitigen Entscheid ist ein offensichtliches Missverhältnis zwischen der Gebühr von CHF 3'000 und dem erforderlichen Aufwand für das gesamte Rekursverfahren zu verneinen. Die Ausführungen der Vorinstanz sind weder weitschweifig noch sonstwie sachfremd. In Nachachtung der ihr obliegenden Begründungspflicht bezog sie sich auf eine nachvollziehbare Beurteilung der relevanten zahlreichen Tatbestandsmerkmale. Wie bereits zum Verfahren vor der Beschwerdegegnerin erwähnt (E. 4.4 hiervor), war auch im anschliessenden Rekursverfahren die Angelegenheit in rechtlicher Sicht nicht einfach gelagert. Hinzu kommt, dass im Rekurs nicht bloss die integrale Aufhebung des angefochtenen Entscheids und damit sämtlicher neun Dispositive beantragt worden war, sondern darüber hinaus auch noch die nachträgliche Bewilligung des realisierten Bauvorhabens angebeht wurde (act. 7.3), was im Rahmen der Eintretensfrage zusätzlichen Aufwand zur Folge hatte. Ein weiterer Aufwand entstand der Vorinstanz auch für die Überprüfung der vom Beschwerdeführer kritisierten Höhe der Gebühr für den Beschluss der Beschwerdegegnerin vom 12. September 2023. Im Licht dieser Verhältnisse betrachtet ist der Vorinstanz jedenfalls kein Ermessensmissbrauch bei der Festsetzung der Gebührenhöhe für das Rekursverfahren vorzuwerfen.

### 5.

#### 5.1.

Gemäss vorstehenden Erwägungen ist die Beschwerde abzuweisen.

#### 5.2.

Dem Verfahrensausgang entsprechend sind die amtlichen Kosten dem Beschwerdeführer aufzuerlegen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidgebühr von CHF 2'500 ist angemessen (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12). Sie wird mit dem in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss beglichen.

#### 5.3.

Aufgrund des Unterliegens hat der Beschwerdeführer keinen Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung (Art. 98 Abs. 1 und Art. 98<sup>bis</sup> VRP).



**Demnach erkennt das Verwaltungsgericht auf dem Zirkulationsweg zu Recht:**

**1.**

Die Beschwerde wird abgewiesen.

**2.**

Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von CHF 2'500 gehen zulasten des Beschwerdeführers. Sie werden mit dem in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss beglichen.

**3.**

Es wird keine ausseramtliche Entschädigung zugesprochen.