



Fall-Nr.: B 2024/132, B 2024/160
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 03.09.2024
Entscheiddatum: 27.08.2024

Entscheid Verwaltungsgericht, 27.08.2024

**Baurecht, funktionelle Unzuständigkeit einer kommunalen
Baupolizeibehörde zum Widerruf einer Baueinstellungsverfügung (E. 5),
(Verwaltungsgericht, B 2024/132, B 2024/160)**

Entscheid vom 27. August 2024

Besetzung

Abteilungspräsident Brunner, Gerichtsschreiber Bischofberger

Verfahrensbeteiligte

Sportcenter Grünfeld AG, Grünfeldstrasse 20, 8645 Jona,

vertreten durch Rechtsanwalt Dr. iur. Walter Locher, Locher Kobler Stadelmann,
Museumstrasse 35, Postfach 41, 9004 St. Gallen,

Beschwerdeführerin,

gegen

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

Vorinstanz 1,

Genossenschaft Wasserversorgung Rapperswil-Jona, Feldlistrasse 17, 8645 Jona,



St.Galler Gerichte

vertreten durch Rechtsanwalt Dr. iur. Karl Gehler, LL.M., Hofmann Gehler Schmidlin,
Lattenhofweg 4, Postfach 2151, 8645 Jona,

Beschwerdegegnerin,

Politische Gemeinde Rapperswil-Jona, vertreten durch das Ressort Bau,
Liegenschaften, St. Gallerstrasse 40, 8645 Jona,

vertreten durch Rechtsanwalt Dr. iur. Stephan Staub, Advokatur Staub GmbH,
Neugasse 34, 9000 St. Gallen,

Beschwerdebeteiligte / Vorinstanz 2,

Gegenstand

Widerruf Baueinstellungsverfügung / Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung / vorsorgliche Massnahmen für die Dauer des Verfahrens

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A.

Die Genossenschaft Wasserversorgung Rapperswil-Jona (WVRJ) ist Eigentümerin der Parzelle Nr. 238J, Grundbuch Rapperswil-Jona, welche unter anderem mit dem im Jahr 1962 erstellten Grundwasserpumpwerk Grünfeld (Assek.-Nr. 2155J) überbaut ist. Im Zonenplan der Stadt Rapperswil-Jona ist dieses Grundstück im Bereich des Pumpwerks der Grünzone SA/G ("Sportanlagen"/"Grundwasserschutz") zugewiesen. Um das Pumpwerk ist eine Grundwasserschutzzone S1 ausgeschieden. Auch ist die Anlage Grünfeld im kantonalen Richtplan in der Liste der Grundwasserfassungen aufgeführt (vgl. Koordinationsblatt VII 32 Wasserversorgungsanlagen).

Mit Verfügung vom 12. März 2008 erteilte das Baudepartement (seit 1. Oktober 2021: Bau- und Umweltdepartements [BUD]) der WVRJ die Konzession und die gewässerschutzrechtliche Bewilligung für die Nutzung der Grundwasserfassung Grünfeld (Wasserrecht Nr. Gr. 41/1) für die öffentliche Trink- und Brauchwasserversorgung bis 31. Dezember 2057, nachdem deren Bezugsrecht vom



St.Galler Gerichte

12. August 1958 am 31. Dezember 2007 abgelaufen war. Ende 2020 erneuerte die WVRJ eigenen Angaben zufolge die unterirdischen, korrodierten Filterstränge des Pumpwerks Grünfeld, welche das Grundwasser aus dem Erdreich aufnehmen. Ebenso wurde der Fassungsbrunnen instandgesetzt.

B.

Gemäss Beschluss vom 19. März 2021 machte die Bau- und Umweltkommission Rapperswil-Jona (BUK) am 25./29. März 2021 das Baugesuch Nr. 2021-0045 der WVRJ vom 19. Februar 2021 für einen Ersatzbau des Grundwasserpumpwerks Assek.-Nr. 2155J sowie die Stilllegung und den Neubau von Werkleitungen auf den Parzelle Nrn. 238J, 241J und 1987J (die beiden Letzteren im Eigentum der Politischen Gemeinde Rapperswil-Jona) bekannt und legte es vom 30. März bis 12. April 2021 öffentlich auf. Zudem zeigte sie es drei beschwerdeberechtigten Organisationen an.

Am 25. Juni 2021 bewilligte die BUK das Baugesuch unter gleichzeitiger Eröffnung aller kantonalen und kommunalen Teilverfügungen als Gesamtentscheid. Mit den Bauarbeiten wurde nach Angaben der Politischen Gemeinde Rapperswil-Jona bzw. der WVRJ Mitte Juli 2021, Mitte August 2021 oder am 23. August 2021 begonnen.

C.

Die Sportcenter Grünfeld AG (S-AG) ist Inhaberin von selbständigen und dauernden Baurechten zulasten der Grundstücke Nrn. 238J und 1987J, verselbständigt unter den Parzellennummern 7660J (Sportplatz und Clubhaus, eingeräumt bis 2040) und 11494J (ehemals: D11494, Sporthalle mit Annexbauten und Restaurant, bis 1. Mai 2055). Die Parzellen Nrn. 7660J und 11494J liegen innerhalb der Grundwasserschutzzone S2.

Am 3. September 2021 beantragte die S-AG bei der BUK, es sei das Auflageverfahren für die Bauarbeiten auf Grundstück Nr. 238J durchzuführen bzw. gesetzeskonform zu wiederholen. Ihr als Baurechtsnehmerin sei eine Bauanzeige zuzustellen und das Einspracheverfahren zu eröffnen. Für die begonnenen Bauarbeiten sei unverzüglich ein Baustopp anzuordnen. Am 6. September 2021 teilte die BUK der S-AG gestützt auf einen gleichentags ergangenen Beschluss mit, dass das vom 30. März bis 12. April 2021 bereits durchgeführte Anzeige- und Auflageverfahren nicht noch einmal durchgeführt werde. Auch sah sie davon ab, einen Baustopp zu erlassen. Hingegen eröffnete sie der S-AG eine Frist, sich bis 22. September 2021 "im vereinfachten Verfahren" zum Bauvorhaben zu äussern.

D.

Mit Eingabe vom 10. September 2021 erneuerte die S-AG ihre Anträge vom 3. September 2021 und stellte in Aussicht, zum Bauvorhaben innert der bis 22. September 2021 angesetzten Frist im Sinne einer Einsprache Stellung zu nehmen.



St.Galler Gerichte

Gestützt auf einen Beschluss der BUK vom 17. September 2021 zeigte der damalige Leiter des Fachbereichs Baubewilligungen der Stadt Rapperswil-Jona am 20. September 2021 in Abänderung des Beschlusses der BUK vom 6. September 2021 der S-AG sowie den Eigentümerinnen der Parzellen Nrn. 241J, 244J, 1987J, 3147J und 7108J das Baugesuch Nr. 2021-0045 an und legte es vom 22. September bis 5. Oktober 2021 erneut öffentlich auf. Daraufhin stellte die WVRJ die Bauarbeiten vorübergehend ein.

Mit Schreiben vom 1. Oktober 2021 widerrief der damalige Leiter des Fachbereichs Baubewilligungen der Stadt Rapperswil-Jona die Bauanzeige vom 20. September 2021. Zudem wies er, wie bereits zuvor die BUK am 6. September 2021, das Gesuch der S-AG um Erlass einer Baueinstellungsverfügung ab.

Am 4. Oktober 2021 erhob die S-AG gegen das Baugesuch Nr. 2021-0045 öffentlich-rechtliche und "privatrechtliche" Einsprache. Überdies rekurrierte sie am 5. Oktober 2021 an das BUD (Verfahrensnr. 21-9043), dies vorerst mit den Rechtsbegehren, es sei die Verfügung vom 1. Oktober 2021 aufzuheben, soweit auf die Anordnung eines Baustopps verzichtet worden sei. Das BUD habe aufsichtsrechtlich die Einstellung der Arbeiten auf den Grundstücken Nrn. 238J und 1987J im Grünfeld sowie ein Benützungsverbot für die zwischenzeitlich bereits rechtswidrig erstellten und in Betrieb genommenen Bauten und Anlageteile zu verfügen. Im Weiteren beantragte sie, es sei ihr eine Nachfrist anzusetzen, um den Rekurs hinsichtlich des Widerrufs des ordentlichen Baubewilligungsverfahrens sowie der am 25. Juni 2021 erteilten Baubewilligung zu ergänzen.

E.

Mit (Zwischen-)Entscheid Nr. 70/2021 vom 8. November 2021 wies das BUD den Rekurs Nr. 21-9043 vom 5. Oktober 2021 insoweit ab, als der Verzicht auf den Erlass eines Baustopps angefochten worden war (Dispositiv-Ziff. 1a). Zudem wies es das Gesuch der S-AG um Erlass vorsorglicher Massnahmen (Baustopp und Benützungsverbot) ab (Ziff. 1b).

Die dagegen von der S-AG am 15. November 2021 erhobene Beschwerde hiess der damals zuständige Abteilungspräsident des Verwaltungsgerichts mit Entscheid B 2021/241 vom 17. Februar 2022 teilweise gut, soweit er darauf eintrat und sie nicht gegenstandslos geworden war; er änderte Dispositiv-Ziff. 1a des Entscheids des BUD vom 8. November 2021 insoweit ab, als die Politische Gemeinde Rapperswil-Jona (in teilweiser Gutheissung des Rekurses) angewiesen wurde, die Einstellung sämtlicher Bauarbeiten auf den Grundstücken Nrn. 238J und 1987J ab sofort bis zur rechtskräftigen Erteilung der Baubewilligung zu verfügen.



F.

Am 3. März 2022 verfügte der damalige Leiter Fachbereich Baubewilligungen der Stadt Rapperswil-Jona die sofortige Einstellung sämtlicher Bauarbeiten auf den Parzellen Nrn. 238J und 1987J bis zur rechtskräftigen Erteilung der Baubewilligung, mit Ausnahme derjenigen zur Sicherung der Baustelle und zur Abwendung von Wasserverunreinigungen.

G.

Mit Rekursergänzung vom 11. April 2022 beantragte die S-AG im Verfahren Nr. 21-9043, es sei die Baubewilligung vom 25. Juni 2021 für nichtig zu erklären, eventualiter sei sie aufzuheben. Es sei die Baubewilligung zu verweigern. Die Verfügung vom 1. Oktober 2021 sei aufzuheben und das mit öffentlicher Auflage vom 22. September bis 5. Oktober 2021 eingeleitete ordentliche Baubewilligungsverfahren fortzusetzen. Am 29. Juni und 29. November 2022 liess sich das Amt für Wasser und Energie (AWE) vernehmen. Mit Entscheid Nr. 75/2023 vom 31. August 2023 trat das BUD auf den Rekurs Nr. 21-9043 nicht ein.

Gegen den Rekursentscheid Nr. 75/2023 vom 31. August 2023 erhob die S-AG mit Eingabe vom 15. September 2023 und Ergänzung vom 25. Oktober 2023 Beschwerde beim Verwaltungsgericht (Verfahren B 2023/186).

H.

Mit Verfügung vom 4. April 2024 hiess der Vorsteher des Ressorts Bau, Liegenschaften der Stadt Rapperswil-Jona ein Gesuch der WVRJ vom 12. Mai 2023 gut und widerrief die am 3. März 2022 verfügte Baueinstellung auf den Grundstücken Nrn. 238J und 1987J per sofort (Dispositiv-Ziff. 1). Einem allfälligen Rekurs gegen die Aufhebung der Baueinstellung entzog er die aufschiebende Wirkung (Ziff. 2).

I.

Gegen die Verfügung des Vorstehers des Ressorts Bau, Liegenschaften der Stadt Rapperswil-Jona vom 4. April 2024 rekurrierte die S-AG mit Eingabe vom 10. April 2024 und Ergänzung vom 24. Mai 2024 an das BUD (Verfahrensnr. 24-2627) mit den Rechtsbegehren, die angefochtene Verfügung sei unter Kosten- und Entschädigungsfolge als nichtig zu erklären, eventualiter sei der Entzug der aufschiebenden Wirkung unter Aufhebung von Disp.-Ziff. 1-4 der angefochtenen Verfügung aufzuheben und die aufschiebende Wirkung wiederherzustellen.

Am 13. Juni 2024 schloss die Politische Gemeinde Rapperswil auf Abweisung des Rekurses. Gleichentags trug die WVRJ auf kostenfällige Abweisung des Rekurses an.



J.

Mit verfahrensleitendem Zwischenentscheid Nr. 55/2024 vom 18. Juni 2024 wies das BUD das Gesuch der S-AG um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung des Rekurses Nr. 24-2627 (Dispositiv-Ziff. 1) und deren Gesuche vom 5. und 12. Juni 2024 um Erlass vorsorglicher Massnahmen (Baueinstellung) für die Dauer des Rekursverfahrens (Dispositiv-Ziff. 2) ab.

Gegen den Zwischenentscheid des BUD (Vorinstanz 1) vom 18. Juni 2024 erhob die S-AG (Beschwerdeführerin) mit Eingabe vom 25. Juni 2024 und Ergänzung vom 27. Juni 2024 Beschwerde an das Verwaltungsgericht (Verfahren B 2024/132) mit den Rechtsbegehren, der angefochtene Entscheid sei unter Kosten- und Entschädigungsfolge vollumfänglich aufzuheben und das Gesuch um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung des Rekurses 24-2627 sei gutzuheissen. Prozessual ersuchte sie um vorsorgliche Massnahmen dahingehend, dass die Bautätigkeiten auf Grundstück Nr. 238J per sofort bis zum Vorliegen einer rechtskräftigen Erteilung der Baubewilligung, eventualiter bis zum Vorliegen eines rechtskräftigen Entscheids über den angefochtenen Verzicht auf die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung des Rekurses Nr. 24-2627 einzustellen seien, wobei der WVRJ (Beschwerdegegnerin) die Wiederaufnahme der Bautätigkeit unter Androhung einer Ungehorsamsstrafe zu verbieten sei.

Mit Zwischenverfügung B 2024/132 vom 1. Juli 2024 untersagte der zuständige Abteilungspräsident des Verwaltungsgerichts der Beschwerdegegnerin superprovisorisch vorsorglich die Fortführung der Bauarbeiten auf dem Grundstück Nr. 238J.

Am 3. Juli 2024 beantragte die Beschwerdegegnerin, es sei die Beschwerde unter Kosten- und Entschädigungsfolge, zuzüglich Auslagen und Mehrwertsteuer, abzuweisen; der Verfahrens Antrag sei abzuweisen; es sei der Beschwerde superprovisorisch die aufschiebende Wirkung zu entziehen. Am 4. Juli 2024 schloss die Vorinstanz 1 auf Abweisung der Beschwerde. Am 9. Juli 2024 liess sich die Politische Gemeinde Rapperswil-Jona (Beschwerdebeteiligte) mit dem Antrag vernehmen, die Beschwerde sei unter Kosten- und Entschädigungsfolgen abzuweisen und der Entzug der aufschiebenden Wirkung zu bestätigen. Der superprovisorisch verfügte Baustopp sei aufzuheben und das Gesuch der Beschwerdeführerin um Erlass vorsorglicher Massnahmen abzuweisen. Am 10. Juli 2024 nahmen die Gruppenwasserversorgung Zürcher Oberland (GWVZO) sowie das AWE auf Aufforderung des Verwaltungsgerichts hin Stellung. Am 16. Juli 2024 führte der zuständige Abteilungspräsident des Verwaltungsgerichts im Beisein der Parteien sowie eines Vertreters des AWE eine Instruktionsverhandlung durch. In deren Folge liessen sich die Beschwerdegegnerin am



St.Galler Gerichte

8. August 2024, die Vorinstanz am 9. August 2024, die Beschwerdebeteiligte am 10. August 2024 sowie die Beschwerdeführerin am 30. Juli 2024, 12. und 26. August 2024 nochmals vernehmen.

K.

Am 4. Juli 2024 reichte die WVRJ beim Verwaltungsgericht eine von diesem als Wiederaufnahmebegehren gegen den Präsidialentscheid B 2021/241 vom 17. Februar 2022 entgegengenommene Eingabe mit dem Rechtsbegehren ein, es sei der Baustopp, verfügt durch den Abteilungspräsidenten des Verwaltungsgerichts mit Entscheid vom 17. Februar 2022, unter Kosten- und Entschädigungsfolge, zuzüglich Auslagen und Mehrwertsteuer, (superprovisorisch) aufzuheben (Verfahren B 2024/144).

L.

Am 2. Juli 2024 replizierte die S-AG im Rekursverfahren Nr. 24-2627. Am 23. Juli 2024 reichte das AWE koordiniert mit dem AVSV einen Amtsbericht ein. Am 19. August 2024 überwies das BUD dem Verwaltungsgericht den Rekurs Nr. 24-2627 der S-AG (Beschwerdeführerin) vom 10. April 2024 gegen den am 4. April 2024 vom Vorsteher des Ressorts Bau, Liegenschaften der Politischen Gemeinde Rapperswil-Jona (Vorinstanz 2) verfügten Widerruf der Baueinstellungsverfügung vom 3. März 2022 mit deren Einverständnis als Sprungbeschwerde (B 2024/160); dies mit dem Antrag, es seien die amtlichen Kosten des Zwischenentscheids Nr. 55/2024 vom 18. Juni 2024 in der Höhe von CHF 1'000 im verwaltungsgerichtlichen Verfahren zu verlegen.

Die WVRJ (Beschwerdegegnerin) verzichtete auf eine Stellungnahme. Am 16. August 2024 stellte die Beschwerdegegnerin der Beschwerdeführerin die von dieser in den Verfahren B 2023/186 sowie B 2024/132 und 144 am 12. August 2024 einverlangten zusätzlichen Dokumente zu. Die Vorinstanz 2 liess sich im Verfahren B 2024/160 am 17. August 2024 und die Beschwerdeführerin am 19. und 26. August 2024 abschliessend vernehmen.

M.

Mit Zwischenverfügung vom 18. Juli 2024 hat der zuständige Abteilungspräsident des Verwaltungsgerichts im Hauptsacheverfahren B 2023/186 die WVRJ angewiesen, ohne Verzug in Absprache mit dem AWE und dem Amt für Verbraucherschutz und Veterinärwesen (AVSV) eine Überdachung der Baustelle auf Parzelle Nr. 238J mitsamt einer wirksamen Sperre zum Schutz des offenliegenden Grundwasserleiters vor verunreinigtem Regen- oder Oberflächenwasser zu erstellen, die Wasserqualität des für die Trinkwasserversorgung genutzten Grundwassers regelmässig zu beproben und dem Verwaltungsgericht darüber Bericht zu erstatten.



Das Verwaltungsgericht erwägt:

1.

Das Verwaltungsgericht kann mehrere Verfahren vereinigen und die Beschwerden in einem einzigen Urteil erledigen, wenn sie etwa auf demselben Sachverhalt beruhen und sich dieselben Rechtsfragen stellen. Die Voraussetzungen sind erfüllt. Die Verfahren B 2024/132 und B 2024/160 sind zu vereinigen und gemeinsam zu erledigen (vgl. dazu VerwGE B 2018/80 und 82 vom 23. Mai 2019 E. 1; GVP 1972 Nr. 30, je mit Hinweisen).

2.

Anfechtungsobjekt in der Hauptsache (Sprungbeschwerdeverfahren B 2024/160 gemäss Art. 43^{ter} des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege; sGS 951.1, VRP, vgl. dazu VerwGE B 2022/144 vom 20. Januar 2023 E. 1; B 2019/28 vom 20. März 2019 E. 1, je mit Hinweis[en]; act. 9 Antrag-Ziff. I/A/1, S. 11 Rz. 24, B 2024/132 act. 35) ist der vom Vorsteher des Ressorts Bau, Liegenschaften der Vorinstanz 2 am 4. April 2024 gestützt auf Art. 28 Abs. 1 VRP verfügte Widerruf (vgl. dazu VerwGE B 2024/2 und B 2024/122 vom 15. August 2024 E. 5.2.1 und 5.2.2; B 2023/43 vom 13. Juni 2023 E. 2.1; B 2022/136 vom 8. Dezember 2022 E. 3.1; B 2020/231 vom 15. Juli 2021 E. 2.3, je mit Hinweisen) der vom damaligen Leiter Fachbereich Baubewilligungen der Vorinstanz 2 in Nachachtung des Verwaltungsgerichtsentscheid B 2021/241 vom 17. Februar 2022 am 3. März 2022 gemäss Art. 158 und Art. 159 Abs. 1 Ingress und lit. a des Planungs- und Baugesetzes (sGS 731.1, PBG) auf den Parzellen Nrn. 238J und 1987J verfügten vorsorglichen 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, anders: VerwGE B 2020/253 vom 23. Juni 2021 E. 1, mit Hinweis auf VerwGE B 2020/219 vom 9. April 2021 E. 4, welcher von einer spezialgesetzlich statuierten vorzeitigen Vollstreckungsmassnahme spricht, allerdings in Bezug auf Art. 159 Abs. 1 Ingress und lit. b PBG, siehe zur Anfechtung von Vollstreckungsmassnahmen auch Art. 44 Abs. 3 VRP und VerwGE B 2008/159 vom 21. April 2009 E. 1, mit Hinweis).

Beschwerde gegen (den Widerruf von) vorsorgliche(n) Massnahmen werden durch ein hauptamtliches Mitglied des Verwaltungsgerichts beurteilt (vgl. Art. 59^{bis} Abs. 1 und Art. 60 lit. a VRP; Art. 18 Abs. 3 lit. a des Gerichtsgesetzes, sGS 941.1, GerG). Die Sprungbeschwerdeeingabe vom 10. April 2024 (B 2024/160 act. 2/1) erfolgte rechtzeitig; dies unabhängig davon, ob die im Bereich des einstweiligen Rechtsschutzes geltende fünftägige oder – gemäss der Beschwerdeführerin (B 2024/160 act. 2/1, S. 4 Rz. 6, act. 2/7, S. 5 Rz. 9) – die ordentliche 14-tägige



Rechtsmittelfrist zur Anwendung gelangt (vgl. dazu Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und 2 VRP; U.P. Cavelti, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Praxiskommentar, 2020, N 13 zu Art. 47 VRP; act. 1, S. 3 Rz. 2, und Rechtsmittelbelehrung der angefochtenen Verfügung, B 2024/160 act. 2/1/1, S. 18). Zudem erfüllt die Eingabe formal und inhaltlich die gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 48 Abs. 1 VRP). Die Beschwerdeführerin ist als Inhaberin von selbständigen und dauernden Baurechten zulasten der Grundstücke Nrn. 238J und 1987J, auf welche sich die am 3. März 2022 von der Beschwerdebeteiligten verfügte vorsorgliche Baueinstellung sowie der angefochtene Widerruf vom 4. April 2024 beziehen, zur Erhebung der Beschwerde B 2024/160 befugt (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Auf die Beschwerde B 2024/160 ist einzutreten, und zwar unbesehen der Frage, ob die von der Beschwerdeführerin gegen die Anordnung des Vorstehers des Ressorts Bau, Liegenschaften der Vorinstanz 2 vom 4. April 2024 erhobene Nichtigkeitsrüge durchdringt. Nichtige Entscheide entfalten zwar keine Wirkungen; sie bilden dennoch ein zulässiges Anfechtungsobjekt, solange sie zumindest ihrer Gestalt nach Gegenstand des betreffenden Rechtsmittels sein können (vgl. BGer 9C_496/2023 vom 29. Februar 2024 E. 7.1.1 [zur BGE-Publ. vorgesehen], mit zahlreichen Hinweisen auf die insbesondere ältere Literatur).

3.

Mit dem vorliegenden, instanzabschliessenden Entscheid in der Hauptsache (B 2024/160) ist das Zwischenverfahren (B 2024/132) betreffend Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung / vorsorgliche Massnahmen für die Dauer des Verfahrens gegenstandslos. Die Beschwerde B 2024/132 ist daher abzuschreiben (Art. 64 in Verbindung mit Art. 57 Abs. 1 VRP, vgl. dazu auch act. 9 Antrag-Ziff. I/A/2).

4.

Das Verwaltungsgericht hat im Zwischenverfahren B 2024/132 am 16. Juli 2024 eine Instruktionsverhandlung durchgeführt und auf Begehren der Beschwerdeführerin vom 12. August 2024 bei der Beschwerdegegnerin zusätzliche Akten nachgefordert (act. 23, 32, 36). Darüber hinaus stellt die Beschwerdeführerin im Verfahren B 2024/160 die Beweisanträge (act. 2/1, S. 5, 7 f., 11 f. Rz. 11, 18 f., 21, 34, act. 2/7, S. 5 f., 9-12, 15 f. Rz. 10, 14, 24-26, 28, 31 f., 45, 47, act. 6, S. 7 f. Rz. 13), es seien die für die Beurkundung vom 27. November 2023 zuständige Person des Grundbuchs der Vorinstanz 2 sowie François Racine, Präsident der Bau- und Betriebskommission der GWVZO, als Zeugen zu befragen; es sei beim AWE, Abteilung Grundwasser, eine Auskunft betreffend Nichtvorliegen des generellen Wasserversorgungsplans der Beschwerdebeteiligten einzuholen; es seien die Protokolle der GWVZO der Jahre 2021 bis 2023 sowie das Projekt "Ringschluss" der GWVZO zu edieren; es seien das Konzept zur Löschwasserversorgung der Vorinstanz 2, die Stellungnahme der



Beschwerdegegnerin vom 19. Oktober 2023, sämtliche Dokumente zu den behaupteten Wasserförderungsmengen und zur behaupteten Grundwasserverschmutzung sowie der Bezugsrechtsvertrag mit dem Wasserversorgungsverbund Linthebene herauszugeben; es sei ein Gutachten zur Versorgungssicherheit der Vorinstanz 2 in Hinblick auf die Trink-, Brauch- und Löschwasserversorgung einzuholen. Die Beschwerdegegnerin beantragt (B 2024/160 act. 2/17, S. 11 Rz. 31), es seien Amtsberichte des AWE zur Versorgungssicherheit der Vorinstanz 2 und des AVSV zur Gefährdung des Grundwassers einzuholen.

Da im Verfahren B 2024/160 der Widerruf von Massnahmen des einstweiligen Rechtsschutzes in Frage steht, hat sich das Verwaltungsgericht auf eine summarische Prüfung der Sach- und Rechtslage zu beschränken (vgl. dazu Präsidialentscheid VerwGE B 2024/10 vom 15. Mai 2024 E. 4 mit Hinweis auf BGer 1C_1/2023 vom 10. Juli 2023 E. 4.1, siehe dazu auch BGE 145 I 73 E. 7.2.3.2, in: Pra 2020 Nr. 1; 139 I 189 E. 3.3 und 3.5, in: Pra 2013 Nr. 112; BGer 1C_392/2021 vom 5. November 2021 E. 3.2, in: Jahrbuch zum Strassenverkehrsrecht 2022, S. 255 f., je mit Hinweisen). Es tätigt daher in der Regel keine Beweiserhebungen, sondern stellt auf die vorhandenen Akten ab. Die Beweisanforderungen sind reduziert, indem das Glaubhaftmachen von Anliegen genügt (vgl. dazu Präsidialentscheid VerwGE B 2021/259 vom 27. Januar 2022 E. 2, mit Hinweisen). Aus diesem Grund kann auf die beantragten Beweisvorkehren verzichtet werden, soweit ihnen mit dem umfangreichen Schriftenwechsel und der angeordneten Edition von Dokumenten nicht ohnehin Rechnung getragen ist.

5.

Die Beschwerdeführerin bringt vor (B 2024/160 act. 2/1, S. 3 f., 13 Rz. 4 f., 40, act. 2/3, act. 2/7, S. 4, 7-9, 17 Rz. 4, 7, 16 f., 23, 51, 53, act. 2/12, act. 2/22, S. 3 f., 13 Rz. 6-12, 43 f., act. 9, S. 10, 16 Rz. 20, 49, siehe auch B 2024/132 act. 1, S. 3 f., 8 Rz. 5, 25 act. 23.1, S. 1, 3, 9 f., Rz. 2-4, 22-25), die Vorinstanz 2 sei für den Widerruf der auf den Grundstücken Nrn. 238J und 1987J am 3. März 2022 verfügten Baueinstellung nicht zuständig gewesen, weshalb die Verfügung vom 4. April 2024 nichtig sei.

Die Vorinstanz 2 (B 2024/160 act. 2/16, S. 4-6 Ziff. II/B/12-16, act. 4, S. 2 Ziff. 1, siehe auch B 2024/132 act. 17, S. 2 f. Ziff. II/B/3, act. 36, S. 5) und die Beschwerdegegnerin (B 2024/160 act. 2/17, S. 7, 9 f., 16 f., 19 Rz. 15-17, 24 f., 41, 45, 48, siehe auch B 2024/132 act. 9, S. 9-11, 13 Rz. 18, 24) weisen diesen Vorwurf im Wesentlichen mit dem Argument zurück, das Verwaltungsgericht habe die vorsorgliche Baueinstellungsverfügung mit Entscheid B 2021/241 vom 17. Februar 2022 nicht selbst verfügt, sondern die Vorinstanz 2 angewiesen, eine solche Verfügung zu erlassen. Damit habe das Verwaltungsgericht ausdrücklich die Möglichkeit für die Vorinstanz 2



offengelassen, die am 3. März 2022 angeordnete Baueinstellung bei veränderten Verhältnissen erneut zu überprüfen und in Wiedererwägung zu ziehen (siehe dazu auch E. 3.2.1-3.2.5 des Entscheids Nr. 55/2024 vom 18. Juni 2024 der Vorinstanz 2, B 2024/132 act. 2, S. 10-12).

5.1.

Vorbehältlich eines aufsichtsrechtlichen Einschreitens des BUD (vgl. dazu Art. 100 der Verfassung des Kantons St. Gallen, sGS 111.1, KV; Art. 155, Art. 158 Ingress lit. b und d sowie Art. 159 Abs. 1 und 2 lit. a des Gemeindegesetzes, sGS 151.2, GG; Art. 156 Ingress und lit. b GG in Verbindung mit Art. 25 Ingress und lit. b des Geschäftsreglements der Regierung und der Staatskanzlei; sGS 141.3, GeschR; Präsidentialentscheid VerwGE B 2021/259 vom 27. Januar 2022 E. 6.1, mit Hinweisen) ist die politische Gemeinde zum Erlass einer (vorsorglichen) Baueinstellungsverfügung zuständig (vgl. dazu Art. 158 und Art. 159 Abs. 1 Ingress und lit. a PBG; B 2020/253 vom 23. Juni 2021 E. 4.1, mit Hinweis). Entsprechend ist sie neben dem BUD als Aufsichtsbehörde (vgl. dazu Präsidentialentscheid VerwGE B 2020/12 vom 15. Juni 2020 E. 2.2, mit Hinweisen) auch für den Widerruf einer solchen Baueinstellungsverfügung zuständig (vgl. dazu Art. 28 Abs. 1 VRP; BGer 1C_656/2020 vom 4. August 2021 E. 4.1, mit Hinweis auf BGE 141 IV 55 E. 3.4.2; VerwGE B 2022/136 vom 8. Dezember 2022 E. 3.1; B 2022/70 vom 20. Oktober 2022 E. 2.3; B 2020/231 vom 15. Juli 2021 E. 2.3; B 2019/26 vom 1. Juli 2019 E. 4.1.1, je mit Hinweisen).

Die Vorinstanz 2 hat diese Zuständigkeit an ihre Bauverwaltung (Ressort Bau, Liegenschaften) delegiert (vgl. dazu Art. 2a Abs. 3 des Baureglements der Vorinstanz 2, vom Baudepartement genehmigt am 9. März 2011; Nachtrag [Zuständigkeiten im Baubewilligungsverfahren] genehmigt am 9. Januar 2013, BauR, und E. 2 der Verfügung der Bauverwaltung der Vorinstanz 2 vom 4. April 2024, B 2024/160 act. 2/1/1, S. 6).

5.2.

Die Zuständigkeit, sich mit einer vorsorglichen Baueinstellung als Zwischenverfügung zu befassen, geht auf die Rechtsmittelbehörde über, soweit die Hauptsache angefochten ist. Dieser sog. Devolutiveffekt ist das Kernelement jedes ordentlichen Rechtsmittels. Der Behörde, von welcher die angefochtene Verfügung stammt, ist es grundsätzlich verwehrt, in der streitigen Angelegenheit weiterhin verbindliche Anordnungen zu treffen. Sie kann ihre Anliegen nur noch wie eine Partei in das Verfahren einbringen. Nur wenn eine Verfügung mit vorläufigem Charakter angefochten worden ist, bleibt es der verfügenden Behörde unbenommen, bei veränderter Sachlage oder neuen Erkenntnissen andere Massnahmen als die angefochtene zu treffen (vgl. dazu R. Herzog, in: dieselbe/Daum Hrsg., Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Bern, 2. Aufl. 2020, N 30 zu Art. 60 VRPG, N 10 zu



Art. 71 VRPG und N 26 zu Art. 74 VRPG). Die erstinstanzlich verfügende Behörde ist dabei im Übrigen, wenn auch nur ausnahmsweise, befugt, vorsorgliche Massnahmen anzuordnen, welche über den Zeitpunkt der instanzabschliessenden Verfügung Geltung beanspruchen können (vgl. dazu Präsidialentscheid B 2020/2019 vom 29. März 2021 E. 3 Abs. 2 mit Hinweisen, wonach eine vorsorgliche Massnahme – auch im Falle eines Rückweisungsentscheids einer Rechtsmittelinstanz – "*grundsätzlich*" mit dem instanzabschliessenden Entscheid oder mit Ablauf der Rechtsmittelfrist dieses Entscheids endet, sowie zur Kritik an der verwaltungsgerichtlichen Praxis: B 2024/132 act. 30.1, Ziff. 2.1).

5.3.

Das Bundesgericht zählt die fehlende funktionelle Zuständigkeit zu den potenziellen Nichtigkeitsgründen (vgl. BGE 147 III 226 E. 3.1.2, mit Hinweisen, siehe zur allgemeinen Entscheidungsgewalt auch VerwGE B 2022/46 vom 20. Juni 2022 E. 2.1, mit Hinweis auf BGer 1C_13/2021 vom 10. Januar 2022 E. 4.2). Im Sinne der Evidenztheorie schwerwiegend kann ein Fehler in der funktionellen Zuständigkeit insbesondere dann sein, wenn eine Erst- oder Vorinstanz in Missachtung der Devolutivwirkung eine Verfügung bzw. einen Entscheid in inhaltlichem Widerspruch zu einem zwischenzeitlich ergangenen Entscheid der Rechtsmittelbehörde erlässt. Damit wird der Vorrang von Rechtsmittelentscheiden gegenüber unterinstanzlichen Verwaltungsanordnungen durchgesetzt und verhindert, dass sich eine Vor- bzw. Erstinstanz über höherinstanzliche Anordnungen hinwegsetzen kann. Erlässt hingegen als Erstinstanz eine übergeordnete statt der untergeordneten Behörde eine Verfügung, liegt grundsätzlich kein qualifizierter funktioneller Zuständigkeitsfehler vor (vgl. dazu Y. Weber, Die Nichtigkeit im öffentlichen Recht, Von der Evidenztheorie zum verfassungsunmittelbaren Nichtigkeitsbegriff, 2024, S. 55 f., mit Hinweisen). Das Bundesgericht hat zudem Nichtigkeit verneint in einigen Fällen, in denen eine erstinstanzliche Behörde – in Widerspruch zu einem Entscheid einer Rechtsmittelbehörde – auf dem Gebiet ihrer allgemeinen Entscheidungsgewalt tätig geworden war oder ihre Entscheidungskompetenz erst aufgrund einer nachträglichen gerichtlichen Kompetenzattraktion verloren hatte, zumal die Unzuständigkeit in diesen Fällen nicht offensichtlich gewesen sei. Umgekehrt hat das Bundesgericht auf Nichtigkeit geschlossen, wenn ein positiver Kompetenzkonflikt vorlag und daher die Möglichkeit zweier gegensätzlicher Entscheide bestand (vgl. dazu BGer 9C_496/2023 vom 29. Februar 2024 E. 4.2.2, mit Hinweisen [zur BGE-Publ. vorgesehen]).

5.4.

5.4.1.

Der Präsidialentscheid VerwGE B 2021/241 vom 17. Februar 2022 ist formell in Rechtskraft erwachsen, weshalb das auf Beseitigung dieses Entscheids abzielende



Rechtsmittel der Beschwerdegegnerin vom 4. Juli 2024 im Verfahren B 2024/144 vom Verwaltungsgericht als Wiederaufnahmebegehren entgegengenommen worden ist (vgl. Bst. L hiervor). Im Dispositiv des besagten Entscheids wies der damals zuständige Abteilungspräsident die Vorinstanz 2 in teilweiser Gutheissung der Beschwerde vom 15. November 2021 und in teilweiser Abänderung des Entscheids Nr. 70/2021 des BUD vom 8. November 2021 (Verfahren Nr. 21-9043) an, eine vorsorgliche Baueinstellung auf den Grundstücken Nrn. 238J und 1987J ab sofort bis zur rechtskräftigen Erteilung der Baubewilligung zu verfügen (Ziff. 1). In Erwägung 4.3 wies er zudem darauf hin, dass auf einen – aus der Baueinstellung resultierenden – Versorgungsengpass der Vorinstanz 2 mit Trinkwasser bei Bedarf mit der Anordnung vorsorglicher Massnahmen reagiert werden könne. Mit Erlass der Baueinstellungsverfügung vom 3. März 2022 (B 2024/160 act. 2/16/1) kam die Bauverwaltung der Vorinstanz 2 diesem Rechtsmittelentscheid nach, wobei sie die zur Sicherung der Baustelle und Abwendung von Wasserverunreinigungen absolut notwendigen und unerlässlichen Arbeiten von der Einstellung der Bauarbeiten ausnahm. Auch diese Verfügung erwuchs unangefochten in Rechtskraft. Damit hatten sich weder das BUD noch das Verwaltungsgericht mit dieser Verfügung – oder deren Widerruf während eines allfälligen Rechtsmittelverfahrens (vgl. dazu VerwGE B 2024/2 und 122 vom 15. August 2024 E. 5.2.2, mit Hinweis) – weiter zu befassen.

5.4.2.

Da beim BUD seit dem 5. Oktober 2021 bzw. beim Verwaltungsgericht seit dem 15. September 2023 ein Rechtsmittelverfahren in der Hauptsache (Baubewilligung der Vorinstanz 2 vom 25. Juni 2021) hängig war resp. ist (B 2023/186; vgl. Bst. G hiervor) und die Baueinstellungsverfügung vom 3. März 2022, wie ausgeführt (vgl. E. 5.4.1 hiervor), nicht angefochten worden ist, war die Vorinstanz 2 aufgrund des Devolutiveffekts nicht mehr befugt, in der Sache weiter zu instruieren und zu verfügen. Nachdem der Rekursentscheid des BUD Nr. 75/2023 vom 31. August 2023 beim Verwaltungsgericht angefochten worden war (nach wie vor hängiges Verfahren B 2023/186), wäre vielmehr letzteres allfällig erforderlichen vorsorglichen Rechtsschutz zuständig gewesen. Daran ändert nichts, dass das BUD mit Entscheid Nr. 75/2023 vom 31. August 2023 auf den Rekurs Nr. 21-9043 der Beschwerdeführerin *nicht eingetreten* ist, zumal es das BUD in diesem Entscheid nicht bei der Prüfung der Eintretensvoraussetzungen sowie der von der Beschwerdeführerin behaupteten Nichtigkeit hat bewenden lassen, sondern die von der Beschwerdeführerin geltend gemachten verfahrensrechtlichen und inhaltlichen Mängel in Erwägung 4-13 (B 2023/186 act. 2, S. 14-32) eingehend untersucht worden sind. In Erwägung 13 des Rekursentscheids hielt das BUD entsprechend fest, dass der Rekurs gegen die Baubewilligung vom 25. Juni 2021 abzuweisen wäre, wenn darauf hätte eingetreten werden können. Entsprechend sieht das Verwaltungsgericht (im Einvernehmen mit



allen Verfahrensbeteiligten) auch vor, im Falle einer Gutheissung der Beschwerde gegen den Nichteintretensentscheid, von einer Rückweisung der Sache an das BUD zu neuem Entscheid abzusehen und die Sache materiell zu behandeln (vgl. dazu verfahrensleitende Anordnung des zuständigen Abteilungspräsidenten vom 18. Juli 2024, B 2024/132 act. 25).

5.4.3.

Dass die Bauverwaltung der Vorinstanz 2 am 4. April 2024 den Baustopp vom 3. März 2022 widerrief, ist mit dem Devolutiveffekt von Rekurs und Beschwerde als ordentlichen Rechtsmitteln demnach nicht zu vereinbaren; die funktionelle Zuständigkeit für eine entsprechende Anordnung lag in diesem Zeitpunkt beim Verwaltungsgericht. Da die Vorinstanz 2 im Sachgebiet des Baupolizeirechts tätig geworden ist und ihr in diesem Gebiet eine generelle Entscheidungsgewalt zusteht (vgl. dazu E. 5.1 hiervor), ist ihre fehlende funktionelle Zuständigkeit vorliegend indes nicht offensichtlich oder leicht erkennbar. Der von der funktionell unzuständigen Vorinstanz 2 verfügte Widerruf vom 4. April 2024 erweist sich daher nicht als nichtig, sondern nur als anfechtbar. Demnach ist die Widerrufsverfügung der Vorinstanz 2 vom 4. April 2024 mangels funktioneller Zuständigkeit in Gutheissung der Beschwerde B 2024/160 aufzuheben.

6.

Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend werden die amtlichen Kosten der Beschwerdeverfahren je zur Hälfte der Beschwerdegegnerin und der Vorinstanz 2 auferlegt (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidgebühr von insgesamt CHF 3'000 erscheint – auch unter Einbezug der vorinstanzlichen Kosten für den Zwischenentscheid Nr. 55/2024, die bei der Hauptsache belassen wurde (vgl. Eingabe des BUD vom 19. August 2024) – als angemessen (Art. 7 Ziff. 212 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12, GKV). Auf die Erhebung ist zu verzichten (Art. 95 Abs. 3 VRP). Der Beschwerdeführerin sind die von ihr geleisteten Kostenvorschüsse in der Höhe von CHF 1'000 (Verfahren B 2024/132) und CHF 1'800 (B 2024/160, durch das BUD) zurückzuerstatten.

Der Verlegung der amtlichen Kosten entsprechend haben die Beschwerdegegnerin und die Vorinstanz 2 die Beschwerdeführerin antragsgemäss je zur Hälfte und unter solidarischer Haftbarkeit ausseramtlich pauschal mit insgesamt CHF 4'160 (inkl. 4% Barauslagen), zuzüglich Mehrwertsteuer, zu entschädigen (Art. 98 Abs. 1 und Art. 98^{bis} VRP; Art. 98^{ter} VRP in Verbindung mit Art. 106 Abs. 3 der Schweizerischen Zivilprozessordnung, SR 272; Art. 30 Abs. 1 Ingress und lit. b Ziff. 1 sowie Art. 31 Abs. 1 f. des Anwaltsgesetzes, sGS 963.70, AnwG, Art. 6, Art. 19, Art. 22 Abs. 1 lit. b, Art. 28^{bis} und Art. 29 der Honorarordnung, sGS 963.5, HonO).



Demnach erkennt das Verwaltungsgericht zu Recht:

1.

Die Beschwerdeverfahren B 2024/132 und B 2024/160 werden vereinigt.

2.

Die Beschwerde B 2024/132 wird zufolge Gegenstandslosigkeit abgeschrieben.

3.

Die Beschwerde B 2024/160 wird gutgeheissen und die Verfügung der Beschwerdebeteiligten vom 4. April 2024 aufgehoben.

4.

Der Beschwerdeführerin werden die geleisteten Kostenvorschüsse in der Höhe von CHF 1'000 (B 2024/132) und CHF 1'800 (B 2024/160, durch das BUD) zurückerstattet.

5.

Die Vorinstanz 2 und die Beschwerdegegnerin entschädigen die Beschwerdeführerin für die Beschwerdeverfahren mit insgesamt CHF 4'160 (einschliesslich Barauslagen), zuzüglich Mehrwertsteuer, je zur Hälfte unter solidarischer Haftbarkeit.