



Fall-Nr.: 20-7664
Stelle: Generalsekretariat Bau- und Umweltdepartement
Instanz: Bau- und Umweltdepartement
Publikationsdatum: 26.01.2021
Entscheiddatum: 12.01.2021

BDE 2021 Nr. 3

Art. 27 VRP, Art. 159 Abs. 1 Bst. b und c PBG. Das kurz vor Ablauf der Frist für den Abbruch eingereichte Baugesuch für eine zonenkonforme Nutzung der unrechtmässig erstellten Bauten und Anlagen durch eine Pächterin begründet vorliegend keinen Anspruch auf Wiedererwägung. Die angeordnete Ersatzvornahme erweist sich als verhältnismässig. Ein Abwarten der Behandlung des Baugesuchs erübrigt sich, weshalb die rechtskräftigen Wiederherstellungsverfügungen zu vollziehen sind (Erw. 4). Für den weiterhin unrechtmässig genutzten Weidstall ist für die Dauer des Verfahrens ein Nutzungsverbot zu erlassen (Erw. 6). // (Dieser Entscheid wurde mit VerwGE B B 2021/15 vom 27. Juli 2021 sowie Urteil des Bundesgerichtes 1C_488/2021 vom 9. Februar 2022 bestätigt.)

BDE 2021 Nr. 3 finden Sie im angehängten PDF-Dokument



20-7664

Entscheid Nr. 3/2021 vom 12. Januar 2021

Rekurrent

A.____
vertreten durch Dr.iur. Werner Ritter, Rechtsanwalt, Bahnhof-
strasse 24, 9443 Widnau

gegen

Vorinstanz

Gemeinderat X.____ (Entscheid vom 21. September 2020)

Betreff

Anordnung der Ersatzvornahme



Sachverhalt

A.

a) A.____ ist Eigentümer von Grundstück Nr. 001, Grundbuch X.____, an der Y.____strasse westlich oberhalb des Ortsteils Z.____ in der Gemeinde X.____. Das Grundstück liegt gemäss geltendem Zonenplan der Gemeinde X.____ vom 4. Dezember 1998 in der Landwirtschaftszone sowie in der Grünzone Naturschutz und ist teilweise mit Wald bedeckt. Es ist mit einer Scheune (Vers.-Nr. 002) überbaut. Gemäss Schutzverordnung der Gemeinde X.____ vom 10. Dezember 1999 liegt der nördliche Grundstücksteil zudem in einem Naturschutzgebiet und ist als Trockenstandort (T.F1) bezeichnet. Schliesslich ist das Grundstück mit einem Schongebiet – Lebensraum bedrohter Arten gemäss kantonalem Richtplan (Koordinationsblatt V31 – Vorranggebiet Natur und Landschaft) überlagert.

b) Am 11. Juni 2015 reichte A.____ – damals noch als Pächter des Grundstücks Nr. 001 – ein Gesuch für die Umnutzung bzw. den geringfügigen Umbau des Weidstalls in ein Bienenhaus ein, welches bewilligt wurde. Ein zuvor eingereichtes Baugesuch mit massiven Eingriffen in die Bausubstanz sowie dem Einbau einer Küche und einer Toilette wurde demgegenüber nicht bewilligt. Am 25. Februar 2016 ersuchte A.____ im Namen des früheren Eigentümers von Grundstück Nr. 001 um die Bewilligung diverser Projektänderungen, die einer Ausdehnung des bewilligten Bauvorhabens auf den Inhalt des ursprünglichen, nicht bewilligten Gesuchs nahekamen. An einem Augenschein vom 4. Juli 2016 stellte das Amt für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG) Abweichungen von den bewilligten Plänen fest. Dabei wurden tragende Wände komplett ersetzt, eine Steinmauer entlang der Baute erstellt, das Gelände abgegraben und ein Zufahrtsweg mit Parkplatz erstellt. Nachdem A.____ am 22. Juli 2016 angepasste Pläne eingereicht und den freiwilligen Rückbau des Grillplatzes sowie der Parkplätze angekündigt hatte, verweigerte das AREG die Zustimmung zum Bauvorhaben, worauf der Gemeinderat X.____ mit Beschluss vom 3. Oktober 2016 das Gesuch abwies.

c) Den dagegen erhobenen Rekurs (Verfahren Nr. 16-6226) wies das Baudepartement mit Entscheid vom 23. August 2017 ab und trat in Bezug auf den Abstellplatz und die Feuerstelle nicht darauf ein. Es wurde unter anderem festgestellt, dass die Scheune zum Zeitpunkt der Vornahme der ohne Bewilligung ausgeführten Bauarbeiten nicht mehr bestimmungsgemäss nutzbar war. Zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands wurde der Abbruch des Weidstalls sowie der Steinmauer mit einer Frist von drei Monaten ab Rechtskraft angeordnet. Die dagegen erhobene Beschwerde wies das Verwaltungsgericht mit Entscheid B 2017/189 am 28. Februar 2019 ab, soweit es darauf eintrat. Auch das Bundesgericht wies die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten mit Entscheid 1C_204/2019 vom 8. April 2020 vollumfänglich ab und stellte fest, dass die fragliche Scheune als im massgeblichen Zeitpunkt nicht mehr bestimmungsgemäss nutzbar



zu beurteilen sei. Eine Bewilligung für die Steinmauer sei unabhängig davon zu verweigern, ob sie als zonenkonform oder als zonenwidrig betrachtet werde. Schliesslich sei der vollständige Rückbau des Weidstalls sowie der Steinmauer verhältnismässig.

B.

a) Mit nachträglichem Baugesuch vom 3. Januar 2020 ersuchte A.____ beim Gemeinderat X.____ um Bewilligung der während des vorgenannten Verfahrens erstellten Rebbau- und Beerenanlagen auf Grundstück Nr. 001. Gemäss den Baugesuchsunterlagen wurden dabei 430 m² Johannisbeeren und 1'000 m² Heidelbeeren in Kisten aus Fichtenholz teilweise im Waldabstand sowie im Übergangsbereich des Naturschutzgebiets angepflanzt. Zudem wurde eine 400 m² grosse Rebenanlage mit Fusswegen angelegt, welche mit einem Holzlattenzaun umzäunt ist. Mit Beschluss vom 25. Mai 2020 verweigerte der Gemeinderat X.____ gestützt auf die raumplanungsrechtliche Teilverfügung des AREG vom 13. Mai 2020 die nachträgliche Baubewilligung und verfügte den Rückbau und die Renaturierung der Rebbau-Anlagen sowie Beerenkisten auf Grundstück Nr. 001 bis 31. August 2020. Zudem wurde unter anderem die Ersatzvornahme angedroht. Der Bauabschlag wurde insbesondere damit begründet, dass das Bauvorhaben weder als zonenkonform noch zonenfremd bewilligt werden könne und überdies wichtige Anliegen der Raumplanung entgegenstünden. Der Beschluss vom 25. Mai 2020 erwuchs unangefochten in Rechtskraft.

b) Mit Schreiben vom 24. August 2020 erinnerte das Bauamt X.____ A.____ an die Frist zum freiwilligen Rückbau der illegal auf Grundstück Nr. 001 erstellten Bauten und Anlagen bis 31. August 2020, andernfalls die Gemeinde die Ersatzvornahme sowie die Strafmassnahmen einzuleiten habe.

c) Gestützt auf das Urteil des Bundesgerichtes 1C_204/2019 vom 8. April 2020 sowie der ungenutzt verstrichenen Frist bezüglich dem Rückbau der Rebbau-Anlagen und Beerenkisten drohte der Gemeinderat X.____ mit Beschluss vom 31. August 2020 (erneut) die Ersatzvornahme hinsichtlich sämtlicher Bauten und Anlagen auf Grundstück Nr. 001 sowie die Straffolgen von Art. 292 des Schweizerischen Strafgesetzbuches (SR 311.0; abgekürzt StGB) an und verfügte die entsprechenden Modalitäten. Erneut wurde eine Frist zur selbständigen Beseitigung der illegal erstellen Bauten und Anlagen sowie Renaturierung bis 18. September 2020 angesetzt. Auch dieser Beschluss erwuchs in Rechtskraft.

d) Mit Schreiben vom 18. September 2020 (Eingang Gemeinde: 21. September 2020) reichte A.____, vertreten durch Dr.iur. Werner Ritter, Rechtsanwalt, Widnau, ein weiteres Baugesuch betreffend Instandstellung Weidstall (Vers.-Nr. 002) mit Hirtenstube, Anpassung Tierschutz, Dach, Photovoltaik, Wasserspeicher und Abwassertank, Einbau Bienenstand mit Lager- und Bearbeitungsraum, auf Grund-



stück Nr. 001 ein. Zur Begründung wurde im Wesentlichen vorgebracht, das Grundstück werde an Frau C.____ verpachtet, welche einen landwirtschaftlichen Nebenerwerbsbetrieb mit Schafhaltung führe. Die Scheune (Vers.-Nr. 002), die Wasserversorgung und übrigen Bauten und Anlagen gemäss Baugesuch würden für die landwirtschaftliche Nutzung benötigt, weshalb das Baugesuch als zonenkonformes Vorhaben zu bewilligen sei.

e) Mit Beschluss vom 21. September 2020 ordnete der Gemeinderat X.____ die Ersatzvornahme zur Beseitigung der rechtswidrigen Bauten und Anlagen auf Grundstück Nr. 001 durch die D.____ an, sofern der Abbruch und die Renaturierung bis 9. Oktober 2020, 16.00 Uhr, nicht selbst vorgenommen würden. Für den Fall der Zuwiderhandlung wurde die Straffolge von Art. 292 StGB angedroht. Die effektiven Kosten (Voranschlag +/- allfällige Zusatz-/Minderarbeit) würden mittels separater Verfügung auferlegt. Daneben wurde der Umgang mit allfällig vor Ort vorhandenen Gegenständen sowie der Bienenvölker geregelt. Das neu eingereichte Baugesuch bezüglich Weidstall (Vers.-Nr. 002) werde in einem eparaten Verfahren behandelt. Die Gebühr betrage insgesamt Fr. 3'030.–.

Die Anordnung der Ersatzvornahme begründete der Gemeinderat X.____ damit, dass aufgrund der ungenutzt abgelaufenen Frist für den Abbruch des Stalls und der umliegenden Anlagen nun die Ersatzvornahme durchzuführen sei. Von den vier eingegebenen Offerten erweise sich diejenige der D.____ über einen voraussichtlichen Betrag von Fr. 28'000.– als wirtschaftlich am verträglichsten. Die Verwaltungsgebühren für die Durchsetzung der Massnahme würden voraussichtlich Fr. 3'000.– betragen. Das am letzten Tag der Frist eingereichte Baugesuch werde in einem separaten Verfahren behandelt und tangiere das vorliegende Vollstreckungsverfahren nicht. Auch wenn der Stall noch vorhanden sei, müsse dabei von einem Neubau ausgegangen werden, da der rechtmässige Abbruch des Weidstalls vom Bundesgericht bestätigt wurde. Die Durchsetzung des Abbruchbefehls sei verhältnismässig, da das mehrheitlich den früheren, nicht bewilligten Baugesuchen entsprechende neue Gesuch nach Rücksprache mit dem AREG voraussichtlich ohnehin nicht bewilligt werden könne.

C.

Gegen diesen Beschluss erhob A.____ durch seinen Rechtsvertreter mit Schreiben vom 29. September 2020 Rekurs beim Baudepartement. Mit Rekursergänzung vom 15. Oktober 2020 werden folgende Anträge gestellt:

1. Die Vollstreckungsverfügung der Politischen Gemeinde X.____, Gemeinderat, vom 21. September 2020 sei vollumfänglich aufzuheben.
2. Von einem Abbruch der rechtswidrigen Bauten und Anlagen auf dem Grundstück Nr. 001 sei abzusehen.



3. Von allen weiteren dem Rekurrenten von der Vorinstanz in Ziffer 1 – 12 des Dispositivs der angefochtenen Verfügung auferlegten Verpflichtungen und androhten Massnahmen sei abzusehen.
4. Von einer Kostenaufgabe an den Rekurrenten sei abzusehen.
5. Eventualiter seien die dem Rekurrenten auferlegten Kosten auf das gesetzliche Mass zu reduzieren.
6. Es sei vorerst das Baugesuch des Rekurrenten für die Instandstellung Weidstall Assekuranz Nr. 002 mit Hirtenstube, Anpassung Tierschutz, Dach, Photovoltaik, Wasserspeicher und Abwassertank, Einbau Bienenstand mit Lager- und Bearbeitungsraum, Grundstück Nr. 001 gemäss den von ihm eingereichten Baugesuchsunterlagen zu bearbeiten.
7. Subeventualiter sei die Angelegenheit zur Neu Beurteilung im Sinne der Erwägungen des Baudepartements des Kantons St.Gallen an die Vorinstanz zurückzuweisen.
8. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Politischen Gemeinde X._____.

Zur Begründung wird geltend gemacht, die Sachlage habe sich aufgrund der Einreichung eines Baugesuchs für eine landwirtschaftliche Nutzung der Bauten und Anlagen auf Grundstück Nr. 001 grundlegend geändert, weshalb ein Anspruch auf Wiedererwägung des ursprünglich abgelehnten Baugesuchs bestehe. Die Pächterin, welche einen landwirtschaftlichen Nebenerwerbsbetrieb mit Schafhaltung führe, benötige die Scheune, die Wasserversorgung und die übrigen Bauten und Anlagen gemäss Baugesuch für die landwirtschaftliche Nutzung des Grundstücks Nr. 001. Die Voraussetzungen für die Erteilung der Baubewilligung für eine zonenkonforme Nutzung seien erfüllt. Die Vollstreckung der Wiederherstellungsverfügung erweise sich daher als unverhältnismässig. Im Übrigen stütze sich einzig die Entscheidgebür auf eine gesetzliche Grundlage, weshalb die übrigen Gebühren aufzuheben seien.

D.

a) Mit Vernehmlassung vom 30. Oktober 2020 beantragt die Vorinstanz, den Rekurs abzuweisen. Zur Begründung wird geltend gemacht, das Baugesuch der in letzter Sekunde vorgeschobenen Pächterin diene einzig der Verzögerung der Ersatzvornahme, zumal eine Bewilligung ausgeschlossen erscheine. Das Vorgehen des bösgläubig handelnden Rekurrenten sei zudem rechtsmissbräuchlich. Da die Rebbau-, Blumenkistenanlagen, Abstellplätze und Feuerstelle im Rekurs nicht erwähnt würden, sei von einer Anerkennung der Rechtswidrigkeit auszugehen. Gegenstand des vorliegenden Verfahrens könnten sodann einzig die Modalitäten der Ersatzvornahme sein. Über das



als Neubau anzusehende Bauvorhaben sei unabhängig davon zu entscheiden. Es bestehe vorliegend ein öffentliches Interesse am sofortigen Vollzug des verfügbaren Rückbaus.

b) Mit Schreiben vom 15. Dezember 2020 nimmt der Rekurrent zu einem allfälligen Nutzungsverbot sowie der Vernehmlassung der Vorinstanz Stellung. Zur Begründung wird insbesondere vorgebracht, im Unterschied zu den früheren Bauvorhaben werde nun eine zonenkonforme Nutzung der Bauten und Anlagen geltend gemacht. Von einer Umgehung könne keine Rede sein. Der Rekurrent habe einen Anspruch darauf, dass die Ablehnung seines Baugesuchs in Wiedererwägung gezogen und von einem Abbruch der damit rechtmässig gewordenen Bauten und Anlagen abgesehen werde. Die Vernehmlassung der Vorinstanz zeige, dass diese in dieser Sache nicht objektiv sei. Das in Erwägung gezogene Nutzungsverbot sei zudem unverhältnismässig und öffentliche Interessen seien nicht ersichtlich. Es sei insbesondere nicht geeignet, die widerrechtliche Nutzung der Anlagen zu verhindern und zudem auch nicht notwendig, weil das Grundstück von der neuen Pächterin zonenkonform genutzt werde. Dasselbe gelte für die Bienenhaltung des Rekurrenten. Schliesslich würden die Bienen und Schafe unter dieser Massnahme leiden.

E.

Auf die weiteren Ausführungen der Verfahrensbeteiligten in den vorgenannten Eingaben wird – soweit erforderlich – in den Erwägungen eingegangen.

Erwägungen

1.

1.1 Die Zuständigkeit des Baudepartementes ergibt sich aus Art. 43^{bis} des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1; abgekürzt VRP).

1.2 Die Frist- und Formerfordernisse von Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 VRP sind erfüllt. Die Rekursberechtigung ist gegeben (Art. 45 VRP). Zu prüfen bleibt, inwieweit auf den Rekurs eingetreten werden kann.

1.3 Der Rekurrent wendet sich sinngemäss auch gegen den Erlass der Wiederherstellungsverfügungen in Bezug auf verschiedene Bauten und Anlagen auf Grundstück Nr. 001.

1.4 Eine Verfügung oder ein Entscheid als Anfechtungsgegenstand sind Prozessvoraussetzung, ohne die auf die Rechtsmittel der nachträglichen Verwaltungsrechtspflege nicht eingetreten werden kann. Sie bilden somit zugleich den Anlass und die Begrenzung des Wirkungsbereichs der nachträglichen Verwaltungsrechtspflege. Ausserhalb des in der Verfügung oder im Entscheid geregelten Rechtsverhältnisses liegende Rechtsbegehren sind grundsätzlich unzulässig



(M. BERTSCHI, in: Kommentar VRG, 3. Aufl., Zürich 2014, Vorbemerkungen zu §§ 19-28a N 45 f.; F. GYGI, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Aufl., Bern 1983, S. 44 f.). Gegenstand des Verfahrens kann mithin nur sein, was vom erstinstanzlichen Entscheid erfasst wurde (GVP 1978 Nr. 4). Sprengt die mit dem Rekursantrag aufgestellte Rechtsbehauptung den durch die erstinstanzliche Verfügung gesteckten Rahmen, ist darauf nicht einzutreten. Nur die Verfügung ist Gegenstand des Anfechtungsverfahrens. Sie bildet den Ausgangspunkt der nachträglichen Verwaltungsrechtspflege. Begrifflich ist die Verfügung des materiellen Verwaltungsrechts als eine behördliche Anordnung im Einzelfall zu verstehen, durch die ein konkretes und individuelles Rechtsverhältnis in verbindlicher Weise rechtsgestaltend oder feststellend geregelt wird. Wenn sich die Rekursanträge oder die Vorbringen in der Rekursbegründung nicht auf den Anfechtungsgegenstand bzw. dessen Motive beziehen, genügt die Begründung den Anforderungen nicht (CAVELTI/VÖGELI, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St.Gallen, St.Gallen 2003, Rz. 921 f. mit Hinweisen; BDE Nr. 95/2020 vom 12. Oktober 2020 Erw. 2.1; BDE Nr. 53/2020 vom 9. Juni 2020 Erw. 1.3 mit Hinweisen).

1.5 Gegenstand des angefochtenen Beschlusses bildet die Anordnung der Ersatzvornahme zur Beseitigung der rechtswidrigen Bauten und Anlagen auf Grundstück Nr. 001 durch den beauftragten Unternehmer. Ebenfalls Gegenstand ist die Verpflichtung zur Duldung der Ersatzvornahme sowie die Strafandrohung nach Art. 292 StGB sowie weitere Modalitäten der Ersatzvornahme. Schliesslich bildet auch die Gebührenerhebung Teil des Anfechtungsobjekts. Nicht Gegenstand des angefochtenen Beschlusses ist demgegenüber die Ablehnung der nachträglichen Baugesuche sowie die Verhältnismässigkeit der diesbezüglich verfügten Wiederherstellungsmassnahmen. Diesbezüglich verfügte die Vorinstanz wie dargelegt bereits am 3. Oktober 2016 sowie 13. Mai 2020 nebst der Abweisung der nachträglichen Baubewilligungen auch die entsprechende Wiederherstellung. Ein gegen die Verfügung vom 3. Oktober 2016 erhobener Rekurs wurde ebenso abgewiesen wie eine gegen den Rekursentscheid gerichtete Beschwerde an das Verwaltungsgericht sowie eine dagegen gerichtete Beschwerde an das Bundesgericht. Mit dem Urteil des Bundesgerichtes 1C_204/2019 vom 8. April 2020 wurde somit rechtskräftig über die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands und damit den Abbruch des Weidstalls (Vers.-Nr. 002) sowie der daneben erstellten Steinmauer entschieden. Ebenso in Rechtskraft erwachsen die Verweigerung der nachträglichen Baubewilligung mit Wiederherstellungsverfügung in Bezug auf die Rebbau- und Beerenanlagen sowie die verfügte Androhung der vorliegenden Ersatzvornahme. Nachdem die Rechtmässigkeit und insbesondere die Verhältnismässigkeit der Wiederherstellungsbefehle feststehen, ist auf den Rekurs insoweit nicht einzutreten, als damit eine angebliche Unverhältnismässigkeit der Wiederherstellung geltend gemacht wird (vgl. Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2007/IV/38). Nichts anderes ergibt sich aus dem sinngemässen Einwand des Rekurrenten, gewisse Umstände



und Beweisanträge seien im vorausgegangenen Verfahren von sämtlichen Verwaltungs- und Gerichtsinstanzen nicht gebührend berücksichtigt worden.

1.6 Gegenstand dieses Rekursverfahrens bildet allein die Ersatzvornahmeverfügung vom 21. September 2020. Der Rekurrent setzt sich in der Rekursbegründung damit jedoch nicht auseinander und bringt – abgesehen von der verfügten Gebühr – nicht vor, welche rechtlichen Mängel die Anordnung der Ersatzvornahme aufweisen könnte. Auch insofern ist aufgrund einer Verletzung der Begründungspflicht (Art. 48 Abs. 1 VRP) auf den Rekurs nicht einzutreten. Soweit der Rekurrent in der Rekursbegründung jedoch rügt, die Anordnung der Ersatzvornahme vom 21. September 2020 sei in dieser Form unverhältnismässig bzw. es bestehe aufgrund des eingereichten Baugesuchs ein Anspruch auf Wiedererwägung, ist auf den Rekurs einzutreten. Ebenso ist auf den Rekurs in Bezug auf die gerügte Gebühr einzutreten.

2.

Am 1. Oktober 2017 ist das Planungs- und Baugesetz (sGS 731.1; abgekürzt PBG) in Kraft getreten und das Baugesetz vom 6. Juni 1972 (nGS 8, 134; abgekürzt BauG) aufgehoben worden (Art. 172 Bst. a PBG). Der erstinstanzliche Entscheid erging am 21. September 2020. Mithin sind vorliegend grundsätzlich die Bestimmungen des PBG anwendbar, sofern sie gemäss Anhang zum Kreisschreiben „Übergangsrechtliche Bestimmungen im PBG“ vom 8. März 2017 (Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2017/II/1) als unmittelbar anwendbar erklärt werden. Im Übrigen gelangen weiterhin das Baugesetz und das entsprechende Baureglement zur Anwendung.

3.

Der Rekurrent beantragt die Durchführung eines Augenscheins.

3.1 Nach Art. 12 Abs. 1 VRP ermittelt die Behörde oder das von ihr beauftragte Verwaltungsorgan den Sachverhalt und erhebt die Beweise von Amtes wegen durch Befragen von Beteiligten, Auskunftspersonen und Zeugen, durch Beizug von Urkunden, Amtsberichten und Sachverständigen, durch Augenschein sowie auf andere geeignete Weise. Sind zur Wahrung des öffentlichen Interesses keine besonderen Erhebungen nötig, so sind nur die von den Beteiligten angebotenen und die leicht zugänglichen Beweise über erhebliche Tatsachen aufzunehmen (Art. 12 Abs. 2 VRP). Der Augenschein ist die unmittelbare sinnliche Wahrnehmung von Tatsachen durch die entscheidende Instanz. Er dient der unmittelbaren Wahrnehmung von (in der Regel streitigen) Tatsachen und/oder dem besseren Verständnis des Sachverhalts. Ob ein Augenschein durchzuführen ist, liegt im pflichtgemässen Ermessen der urteilenden Instanz. Nur wo sich eine Tatsache nicht anders abklären lässt, wird eine Verpflichtung zur Durchführung eines Augenscheins bejaht. Ergibt sich eine Tatsache dagegen zweifelsfrei aus den Akten, so braucht sie nicht durch einen Augen-



schein überprüft zu werden. Dies gilt auch für unbestrittene Behauptungen, sofern eine Nachprüfung nicht durch öffentliche Interessen geboten erscheint. Tatsachen aber, vor allem umstrittene, deren umfassende Feststellung und Würdigung eine eigene Wahrnehmung erheischen, sind in Augenschein zu nehmen (CAVELTI/VÖGELI, a.a.O., Rz. 966; B. MÄRKLI, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], Praxiskommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (VRP), Zürich/St.Gallen 2020, Art. 12 N 50 ff.).

3.2 Die entscheidenden tatsächlichen Verhältnisse ergeben sich vorliegend vollständig aus den Vorakten, den übrigen Verfahrensakten sowie dem öffentlich zugänglichen Geoportal (www.geoportal.ch). Zudem sind der Rekursinstanz sowie den übrigen Verfahrensbeteiligten die örtlichen Verhältnisse aufgrund mehrerer Augenscheine, insbesondere denjenigen vom 30. März 2017 sowie 28. Februar 2019, bekannt. Der Antrag auf Durchführung eines Augenscheins ist deshalb abzulehnen. Ebenso abzulehnen sind die Anträge auf Parteibefragung, Befragung von C.____, Begutachtung sowie Auskunft durch das Landwirtschaftsamt. Die diesbezüglich notwendigen Angaben ergeben sich genügend aus den Verfahrensakten und zudem hatte der Rekurrent im vorliegenden Verfahren genügend Gelegenheit, sich zu äussern. Die entsprechenden Anträge sind ebenfalls abzulehnen.

4.

Der Rekurrent macht geltend, im vorliegenden Fall habe sich die Sachlage aufgrund des eingereichten Baugesuchs für eine zonenkonforme Nutzung der von der Ersatzvornahme betroffenen Bauten und Anlagen erheblich geändert. Es bestehe deshalb ein Anspruch auf Wiedererwägung der Abbruch- bzw. Wiederherstellungsverfügungen.

4.1 Vorauszuschicken ist, dass der Rekurrent den vorliegend umstrittenen Weidstall sowie die verschiedenen weiteren Anlagen allesamt ohne entsprechende Baubewilligung – mehrheitlich während laufender Rechtsmittelverfahren – über die letzten Jahre erstellt bzw. in grossen Teilen neu aufgebaut hat. Die nachträglich eingereichten Baugesuche wurden allesamt verweigert und die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands angeordnet, wobei in Bezug auf den Weidstall sowie die Steinmauer zuletzt das Bundesgericht die Verhältnismässigkeit des vollständigen Abbruchs bestätigt hat (Urteil des Bundesgerichtes 1C_204/2019 vom 8. April 2020 Erw. 4.3). Zuvor hatte bereits das Verwaltungsgericht festgestellt, dass der Abbruch des Gebäudes geeignet und erforderlich ist, um das im öffentlichen Interesse liegende Ziel zu erreichen. Auch die Verhältnismässigkeit im engeren Sinn sei gegeben. Inwiefern die Bewirtschaftung des Grundstücks durch den Abbruch gefährdet sein soll, erschliesse sich nicht. Es sei gegebenenfalls Sache der Vorinstanz, den Wiederherstellungsentscheid (auch gegen den Willen des Rekurrenten) zu vollziehen (VerwGE B 2017/189 vom 28. Februar 2019 Erw. 6.3.3). Hinzu kommt, dass die unrechtmässig im Naturschutzgebiet erstellten Anlagen (Abstellplätze und Sitzplatz mit Grillstelle und Holzunterstand) entgegen der ursprünglichen Ankündigung des Rekurrenten nicht zurückgebaut



wurden (vgl. VerwGE B 2017/189 vom 28. Februar 2019 Erw. 2). Da die entsprechenden Wiederherstellungsentscheide in Rechtskraft erwachsen sind, wären diese grundsätzlich von der hierfür zuständigen Behörde zu vollziehen. Wie vorstehend erwähnt, stellt sich im Rahmen des Vollzugs von rechtskräftigen Wiederherstellungsverfügungen die Frage der Verhältnismässigkeit der getroffenen Anordnung eigentlich nicht mehr. Inwiefern vorliegend allenfalls mittels Wiedererwägungsgesuch doch noch eine ausnahmsweise Überprüfung dieser Anordnung möglich ist, bleibt nachfolgend zu prüfen.

4.2 Der direkt anwendbare Art. 159 Abs. 1 Ingress und Bst. c PBG ermöglicht es einer Bauherrschaft, welche Bauten und Anlagen ohne Bewilligung (urteilsähnliche Verfügung) errichtet hat, vor der Anordnung der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands (Dauerverfügung) ein nachträgliches Baugesuch einzureichen. Ein solch nachträgliches Baugesuch kommt allerdings nur dann in Frage, wenn das neue Projekt ernsthafte Aussichten auf eine Bewilligung hätte. Demgegenüber vermögen bloss auf Zeitgewinn ausgerichtete materiell aussichtslose Eingaben einer Vollstreckung von Wiederherstellungsmassnahmen nicht entgegenzustehen (vgl. Urteil des Bundesgerichtes 1A.234/2006 vom 8. Mai 2007 Erw. 4.1 mit Hinweisen). Ausgeschlossen ist ein nachträgliches Baugesuch also dann, wenn über das Bauvorhaben bzw. die massgebende Frage bereits rechtskräftig entschieden worden ist. Dieser Ausschluss setzt aber Identität des entschiedenen Punkts mit dem nachträglichen Begehren voraus, wobei rechtlich unmassgebliche Abweichungen nicht in Betracht fallen. Keine Identität besteht und ein nachträgliches Baugesuch ist zuzulassen, wenn das neue Projekt Änderungen aufweist, mit welchem die im vorangegangenen Verfahren festgestellte Baurechtswidrigkeit behoben werden soll. Ebenso, wenn der Gesuchsteller sich auf einen bisher nicht geltend gemachten Ausnahmegrund beruft; oder wenn sich die massgeblichen tatsächlichen Verhältnisse seit dem Bauentscheid geändert haben. Im letzten Fall läuft das nachträgliche Baugesuch im Grunde genommen darauf hinaus, gestützt auf Art. 29 der Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV) und Art. 27 VRP eine Wiedererwägung einer in formelle Rechtskraft erwachsenen Bewilligungsverweigerung (mit oder ohne Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands) zu erwirken (vgl. dazu VerwGE B 2020/102 vom 10. Dezember 2020 Erw. 5.1 mit Hinweisen). Gemäss Art. 27 VRP sind Wiedererwägungsgesuche zulässig, begründen aber keinen Anspruch auf eine Stellungnahme der Behörde in der Sache und hemmen den Fristenlauf nicht. Ein Anspruch auf materielle Wiedererwägung besteht, wenn sich die Verhältnisse (Sach- oder Rechtslage) seit dem Erlass der ursprünglichen Verfügung erheblich geändert haben oder wenn vom Gesuchsteller wichtige Tatsachen oder Beweise geltend gemacht werden, die ihm zur Zeit der ersten Entscheidung nicht bekannt waren oder von ihm nicht geltend gemacht werden konnten (CAVELIT/VÖGELI, a.a.O., Rz. 575 mit Hinweisen; GVP 2007 Nr. 67; VerwGE B 218/228 vom 10. Mai 2019 Erw. 2.1 mit Hinweisen). Ausnahmsweise kann unrichtige Rechtsanwendung ein Rückkommen auf urteilsähnliche Ver-



fügungen rechtfertigen, sofern der Verfügung schwerwiegende materielle Fehler anhaften und die unveränderte Weitergeltung der Verfügung zu einem stossenden und dem Gerechtigkeitsgefühl zuwiderlaufenden Ergebnis führen würde. Die st.gallische Praxis geht somit davon aus, dass ein Rechtsanspruch auf Wiedererwägung dann besteht, wenn ein klassischer Revisionsgrund vorliegt. Insofern handelt es sich um einen aus Art. 29 BV abgeleiteten Minimalanspruch auf Eintreten auf ein Wiedererwägungsgesuch, mit dem die ursprüngliche Fehlerhaftigkeit der Verfügung geltend gemacht wird, was bedeutet, dass die Verfügung schon zum Zeitpunkt ihres Erlasses fehlerhaft gewesen ist (zu den Revisionsgründen siehe Art. 81 Abs. 1 VRP). Daneben besteht ausnahmsweise auch dann Anspruch auf Wiedererwägung, wenn seit dem Erlass der aufzuhebenden oder der zu ändernden Verfügung Änderungen des entscheiderelevanten Sachverhalts oder der massgeblichen Rechtslage eingetreten sind, die dazu führen, dass der ursprüngliche Entscheid mit der aktuellen Sach- oder Rechtslage nicht mehr im Einklang steht. Dieser Anspruch auf Wiedererwägung geht über die klassischen Revisionsgründe hinaus, da ein Rückkommensgrund im Gegensatz zu diesen in einer erst nachträglich eingetretenen Fehlerhaftigkeit der Verfügung liegt (T. TSCHUMI, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], Praxiskommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Zürich/St.Gallen 2020, Art. 27 N 11 ff.).

4.3 Vorliegend ist dem Rekurrenten zwar darin zuzustimmen, dass insbesondere der Abbruch des Weidstalls (Vers.-Nr. 002) wohl unverhältnismässig wäre, wenn dieser für eine zonenkonforme Nutzung bewilligt werden könnte. Allerdings verwundert vorliegend, dass die Idee, die Weidscheune und die übrigen Anlagen zonenkonform zu nutzen, offensichtlich erst aufkeimte, als es galt den Abbruch der unrechtmässigen Bauten und Anlagen auf Grundstück Nr. 001 zu verhindern. Dass der Rekurrent am letzten Tag der Frist zum freiwilligen Rückbau der Bauten und Anlagen eine zonenkonforme Bewirtschaftung durch eine Pächterin geltend macht, erscheint insbesondere mit Blick auf die Vorgeschichte als vorgeschoben und unglaubwürdig. Darauf deutet im Übrigen auch das bisherige – vorgängig geschilderte – Verhalten des Rekurrenten hin. Auch das in weiten Teilen praktisch identische Baugesuch zeigt, dass es sich dabei eindeutig um einen weiteren Versuch des Rekurrenten handelt, den seit Anfang an geplanten umfassenden Ausbau der Scheune (Vers.-Nr. 002) zu verwirklichen, obwohl letztinstanzlich entschieden wurde, dass dies rechtlich nicht zulässig ist. Auch bei den unrechtmässig erstellten Rebbau- und Beerenanlagen handelt es sich eindeutig um ein zonenfremdes Vorhaben des Rekurrenten, welches durch das "Vorschieben" der Pächterin nachträglich legalisiert werden soll. Gemäss Pachtvertrag befindet sich der landwirtschaftliche Nebenerwerbsbetrieb der Pächterin sodann in rund 11,5 km Entfernung in L.____, was ebenfalls Zweifel an der Ernsthaftigkeit der dauerhaften Verpachtung und umfassenden Bewirtschaftung weckt. Ebenso bezeichnend ist, dass die Pächterin als angebliche Bewirtschafterin und Gesuchstellerin das Baugesuch nicht einmal unterzeichnet hat, sondern dieses einzig vom Rekurrenten als Grund-



eigentümer unterzeichnet ist. Es erscheint daher absehbar, dass unabhängig von einer allfälligen Bewilligung die hauptsächliche Nutzung des Grundstücks Nr. 001 weiterhin durch den nicht landwirtschaftlich tätigen Rekurrenten erfolgen würde und es vorliegend einzig darum geht, den Abbruch der illegalen Bauten und Anlagen auf Grundstück Nr. 001 zu verhindern oder zumindest zu verzögern. Dieses Vorgehen – das "Nachschieben" landwirtschaftlicher Betriebsnotwendigkeit – scheint aufgrund der derzeit gehäuften Fälle im Übrigen auch dem Verwaltungsgericht aufgefallen zu sein (vgl. VerwGE B 2019/158 vom 20. März 2020 Erw. 3.3.2 mit Hinweis u.a. auf VerwGE B 2017/189 vom 28. Februar 2019 in gleicher Sache). Das Vorgehen des Rekurrenten verdient deshalb keinen Rechtsschutz und das in letzter Minute eingereichte Baugesuch für eine zonenkonforme Nutzung der unrechtmässig erstellten Bauten und Anlagen auf Grundstück Nr. 001 erscheint bloss als untaugliches Mittel, den Vollzug der rechtskräftigen Wiederherstellungsverfügungen zu verhindern bzw. verzögern. Ein ausnahmsweiser Anspruch auf Wiedererwägung besteht folglich nicht. Bei dieser Ausgangslage erübrigt sich zudem ein Abwarten der Behandlung des vorerwähnten Baugesuchs. Der entsprechende Antrag ist abzulehnen.

4.4 Im Übrigen wäre das Bauvorhaben ohnehin – selbst wenn die Pächterin keine Freizeitlandwirtschaft betreiben würde – auch zonenkonform nicht bewilligungsfähig. Eine Notwendigkeit an diesem Standort für einen Weidstall in diesen Dimensionen besteht für die Sömmerung von einigen Schafen sowie die Wald- und Wiesenbewirtschaftung offensichtlich nicht. Zudem erscheint es auch aus wirtschaftlicher Sicht als unverhältnismässig, dafür nochmals rund Fr. 50'000.– in den bereits eigenmächtig für mehrere zehntausend Franken ausgebauten Weidstalls (Vers.-Nr. 002) zu investieren (vgl. BDE 39/2019 vom 27. Juni 2019 Erw. 3.4.4 f., bestätigt in VerwGE B 2019/158 vom 20. März 2020). Hinzu kommt, dass dem abzubrechenden Weidstall mangels bestimmungsgemässer Nutzbarkeit keine Bestandesgarantie mehr zukommt, weshalb er im Rahmen eines Bewilligungsverfahrens als Neu- und nicht als Wiederaufbau zu betrachten wäre. Lediglich der Vollständigkeit zu erwähnen ist, dass ein Grossteil der Anlagen im Waldabstand sowie im Naturschutzgebiet liegt und deshalb mangels Ausnahmesituation und aufgrund überwiegender entgegenstehender öffentlicher Interessen nicht bewilligt werden könnten, worauf das Amt für Natur, Jagd und Fischerei (ANJF) bereits in seiner naturschutzrechtlichen Verfügung vom 12. September 2016 (vi act. 1F) hingewiesen hat. Die Erteilung einer nachträglichen Baubewilligung ist damit nicht möglich, womit sich auch vor diesem Hintergrund eine Sistierung oder Rückweisung der Streitsache an die Vorinstanz zur Neuurteilung erübrigt. Nachdem der in der angefochtenen Verfügung genannte Termin für den freiwilligen Abbruch bereits verstrichen ist, wird die Vorinstanz dem Rekurrenten den genauen Termin für die Ersatzvornahme nochmals bekannt zu geben haben. Diese Bekanntmachung hat indessen nur noch informellen Charakter und stellt keine anfechtbare Verfügung mehr dar (siehe hierzu Baudepartement SG, Juristi-



sche Mitteilungen 2007/IV/38). Es steht dem Rekurrenten selbstverständlich frei, die Massnahmen gemäss angefochtener Verfügung bis dahin freiwillig umzusetzen.

5.

Weiter rügt der Rekurrent, für die zusätzlich zur Entscheidgebühr aufgelegten Gebühren bestehe keine gesetzliche Grundlage und diese seien völlig überrissen und lägen ausserhalb des Gebührenrahmens. Die Vorinstanz begründet ihre Kosten mit einem allgemeinen Verweis auf den Gebührentarif für die Kantons- und Gemeindeverwaltung (sGS 821.5; abgekürzt GebT). Eine weitergehende Begründung fehlt.

5.1 Nach Art. 94 Abs. 1 VRP hat derjenige die vorgeschriebene Gebühr zu entrichten, wer eine Amtshandlung zum eigenen Vorteil oder durch sein Verhalten veranlasst. Er kann überdies zum Ersatz der Barauslagen verpflichtet werden. Gebühren sollen den dem Gemeinwesen dadurch entstandenen Aufwand decken. Sie umfassen in der Regel die Aufwendungen der Behörden, die aus deren zeitlicher Beanspruchung resultieren, sowie die Personal- und Infrastrukturkosten. Für bestimmte Amtshandlungen ist meist ein Gebührenrahmen vorgesehen (K. PLÜSS, in: A. Griffel [Hrsg.], Kommentar VRG, 3. Auflage, Zürich 2014, N 9 zu § 13 VRG/ZH). Gestützt auf die in Art. 100 VRP erteilte Regelungskompetenz hat die Regierung hierzu in der Verwaltungsgebührenverordnung (sGS 821.1; abgekürzt VGV) ergänzende Vorschriften erlassen und im GebT die Gebührenansätze geregelt. So sieht Ziff. 50.24.08 GebT beispielsweise für Verfügungen auf Behebung des rechtswidrigen Zustands (Art. 159 PBG) einen Rahmen zwischen Fr. 100.– bis Fr. 10'000.– vor. In Anwendung von Art. 3 Abs. 1 des Gemeindegesetzes (sGS 151.2; abgekürzt GG) hat der Gemeinderat X.____ sodann einen Gebührentarif Bauwesen vom 4. Oktober 2006 erlassen. 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). Der Vorinstanz kommt bei der Bemessung der Gebühr ein weites Ermessen zu (BGE 135 II 172 Erw. 3.2; VerwGE B 2019/195 vom 18. Januar 2020).

5.2 Die vorliegende Entscheidgebühr, welche im unteren Bereich des Gebührenrahmens (Ziff. 50.24.08 GebT) liegt, wird unbestrittenermassen nicht in Frage gestellt und erweist sich ohne Weiteres als rechtmässig. Dasselbe gilt grundsätzlich für die im Zusammenhang mit der angefochtenen Verfügung entstandenen Kosten des Offertwesens sowie der Abbruch- und Umsetzungskontrolle (Ziff. 10.17 und Ziff. 50.24.08 GebT), zumal der Rekurrent auch nicht begründet, inwiefern diesbezüglich keine gesetzliche Grundlage oder eine unrichtige Ermessensausübung vorliegend sollte. Aufgrund des im kommunalen Gebührentarif Bauwesen geregelten Stundenansatzes von Fr. 100.– (Ziff. 16) sind diese Gebühren allerdings entsprechend zu reduzieren. So wurden für das Offertwesen eine Gebühr von drei Stunden zu Fr. 150.–, insgesamt Fr. 450.–, erhoben. Der Betrag ist entsprechend auf Fr. 300.– (drei Stunden zu Fr. 100.–) zu reduzieren.



Gleich verhält es sich mit den Kosten der Abbruch- und Umsetzungskontrolle, welche je mit einer Stunde zu Fr. 150.– berechnet wurden. Diese Gebühren sind entsprechend mit je Fr. 100.– festzusetzen. Ebenfalls auf das zulässige Mass zu reduzieren sind die Gebühren für Fotokopien, welche mit Fr. 480.– (48 Stück zu Fr. 10.–) festgesetzt wurden. Gemäss Ziff. 10.12 GebT betragen die Gebühren bis fünf Kopien je Fr. 1.– und für jede weitere Kopie Fr. 0.50, d.h. bei 48 Kopien insgesamt Fr. 26.50. Ebenfalls zu reduzieren ist die Mahngebühr (zwei Mahnungen zu Fr. 150.–, d.h. insgesamt Fr. 300.–). Vorliegend ist einzig das Schreiben des Bauamts X.____ vom 24. August 2020 als Mahnung ausgewiesen und gemäss Ziff. 24 des Gebührentarifs Bauwesen beträgt die Gebühr für die erste Mahnung Fr. 100.–. Folglich ist die Mahngebühr mit Fr. 100.– festzusetzen. In diesem Verfahren nicht erhoben werden können zudem die Kosten für Abklärungen im Baubewilligungsverfahren BG 121-2020. Es ergibt sich folglich, dass für die von der Vorinstanz festgelegte Gebühr zumindest teilweise eine gesetzliche Grundlage fehlt bzw. die Ansätze teilweise zu reduzieren sind. Der Rekurs erweist sich folglich als teilweise begründet und Ziff. 14 des Dispositivs der angefochtenen Verfügung vom 21. September 2020 ist entsprechend anzupassen.

6.

Aus den Akten und Eingaben des Rekurrenten ergibt sich, dass insbesondere der nicht bewilligte und abzubrechende Schopf (Vers.-Nr. 002) vom Rekurrenten weiterhin genutzt wird. Nachdem seit längerem feststeht, dass der Schopf einer zonenfremden Nutzung durch den Rekurrenten nicht zugänglich ist und auf den Vollzug der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands aus rechtsstaatlichen Überlegungen nicht verzichtet werden kann, ist zu prüfen, ob für die Dauer des Verfahrens ein Nutzungsverbot in Bezug auf den Weidstall (Vers.-Nr. 002) zu erlassen ist.

6.1 Auch im verwaltungsinternen Beschwerdeverfahren gilt zum Teil das Dispositionsprinzip. Dieser Grundsatz wird aber durch das Offizialprinzip eingeschränkt: Die Rechtsmittelinstanz ist nicht oder nur beschränkt an die Parteibegehren gebunden (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., N 987; T. KAMBER, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], Praxiskommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Zürich/St.Gallen 2020, Art. 56 N 3 f.; vgl. Art. 56 VRP). Eine Änderung zu Ungunsten des Rekurrenten darf aber nur erfolgen, sofern dem Betroffenen Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben wurde (Art. 15 Abs. 2 VRP). Die Rekursinstanz hat den Rekurrenten ausdrücklich auf diese Möglichkeit hingewiesen und ihm Gelegenheit gegeben, sich dazu vernehmen zu lassen.

6.2 Die Vorinstanz hat zum in Erwägung gezogenen Nutzungsverbot nicht Stellung genommen. Der Rekurrent sieht keine Notwendigkeit für ein aufsichtsrechtlich verfügbares Nutzungsverbot. Mit einem Nutzungsverbot würde insbesondere eine zonenkonforme Nutzung durch die Pächterin verhindert. Darüber hinaus hätten die von der Massnahme betroffenen Schafe und Bienen zu leiden. Insgesamt sei ein



Nutzungsverbot deshalb unverhältnismässig und es seien keine öffentlichen Interessen dafür ersichtlich.

6.3 Die Behörde kann zur Erhaltung des Zustands oder zur Sicherung bedrohter rechtlicher Interessen vorsorgliche Massnahmen treffen (Art. 18 Abs. 1 VRP). Vorsorgliche Massnahmen sind dazu bestimmt, einen tatsächlichen oder rechtlichen Zustand einstweilen unverändert zu erhalten oder bedrohte rechtliche Interessen einstweilen sicherzustellen. Der Hauptzweck des einstweiligen Rechtsschutzes ist seine Sicherungsfunktion im Hinblick auf das Ergebnis des Hauptsachenverfahrens (MÄRKLI, a.a.O., Art. 18 N 12; GYGI, a.a.O., S. 246; CAVELTI/VÖGELI, a.a.O., Rz. 1107). Für den Entscheid über vorsorgliche Massnahmen sind die Interessen des Gesuchstellers sowie die der übrigen Beteiligten und der Öffentlichkeit gegeneinander abzuwägen. In diese Abwägung können – mit Zurückhaltung – auch die Aussichten des Ausgangs des Verfahrens einbezogen werden, sofern diese eindeutig sind. Besondere Bedeutung kommt dabei dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu (VerwGE B 2019/160 vom 23. Januar 2020 Erw. 2.1; VerwGE B 2012/171 vom 10. Oktober 2012 Erw. 4.1; MÄRKLI, a.a.O., Art. 18 N 28; CAVELTI/VÖGELI, a.a.O., Rz. 1111). Einstweiliger Rechtsschutz ist in allen Verfahrensarten und in allen Verfahrensstadien und durch alle Instanzen hindurch möglich und gefordert, da jedes Verfahren auch tatsächlich effektiv sein soll. Das VRP konzentriert die Bestimmungen dazu auf der erstmals möglichen Stufe, also für die vorsorglichen Massnahmen auf der Stufe der Verwaltungsbehörden. Es können aber auch die höheren Instanzen gestützt auf Art. 18 VRP ursprüngliche vorsorgliche Massnahmen erlassen (vgl. MÄRKLI, a.a.O., Art. 18 N 3 und N 14, BDE Nr. 75/2020 vom 14. August 2020 Erw. 4.1). Nach der Praxis ist es insbesondere zulässig, ein Verbot der Nutzung einer formell nicht bewilligten Baute als vorsorgliche Massnahme anzuordnen (vgl. GVP 2009 Nr. 66, bestätigt vom Bundesgericht im Entscheid 1C_123/2009 vom 17. Juli 2009). Entsprechend sieht auch Art. 159 Abs. 1 Bst. b PBG vor, dass ein Benützungsverbot verfügt wird, wenn durch die Errichtung von Bauten und Anlagen ohne Bewilligung oder auf andere Weise ein unrechtmässiger Zustand geschaffen wird.

6.4 An der Einhaltung und Durchsetzung der Rechtsordnung besteht grundsätzlich ein gewichtiges öffentliches Interesse (vgl. Urteil des Bundesgerichtes 1P.708/2006 und 1P.710/2006 vom 13. April 2007 Erw. 5.4 und 5.5.1; VerwGE B 2006/42, B 2006/43, B 2006/44 vom 14. September 2006 Erw. 3.c). Eigenmächtiges Vorgehen und das Schaffen von baurechtswidrigen Zuständen stellen eine Störung der öffentlichen Ordnung dar, die möglichst frühzeitig unterbunden werden soll; ein erhebliches öffentliches Interesse besteht zudem in Bezug auf die grundsätzliche Gleichbehandlung aller Bürger sowie auf die Glaubwürdigkeit der Verwaltung (RUOSS FIERZ, Massnahmen gegen illegales Bauen, Zürich 1999, S. 100). Ein vorsorgliches Nutzungsverbot im Besonderen bezweckt die möglichst frühzeitige Unterbindung von formell widerrechtlichen Nutzungen und soll verhindern,



dass der sich eigenmächtig über Vorschriften hinwegsetzende Bauherr aus seinem widerrechtlichen Vorgehen Vorteile zieht (RUOSS FIERZ, a.a.O., S. 94). Bei Feststellung der formellen Baurechtswidrigkeit ist der Erlass eines Nutzungsverbots daher grundsätzlich geboten und erforderlich; ein solches rechtfertigt sich umso mehr, wenn feststeht oder zu vermuten ist, dass zusätzlich eine materielle Rechtswidrigkeit vorliegt (RUOSS FIERZ, a.a.O., S. 99; BDE Nr. 75/2020 vom 14. August 2020 Erw. 4.1 f.). Nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtes ist allein schon mit Blick auf die (unbestrittene) Bewilligungspflicht einer Baute, Anlage oder Nutzung – die ohne Bewilligung ausgeführt wurde – in der Regel ein vorsorgliches Nutzungsverbot gerechtfertigt. Es besteht ein gewichtiges öffentliches Interesse daran, dass der Bauherrschaft verboten wird, Bauten und Anlagen zu nutzen, solange die erforderliche Bewilligung noch nicht vorhanden ist. Andernfalls würde derjenige, der eigenmächtig oder gar wider besseres Wissen bauliche Veränderungen oder Zweckänderungen vornimmt, bessergestellt als all jene, die ordnungsgemäss zuerst eine Baubewilligung dafür einholen (VerwGE B 2013/127 vom 12. Juli 2013 Erw. 4 mit Hinweisen; BDE Nr. 107/2020 vom 6. November 2020 Erw. 3.2).

6.5 Zu den vorerwähnten öffentlichen Interessen hinzu kommt vorliegend, dass es sich beim fraglichen Weidstall (Vers.-Nr. 002) nicht nur um eine formell und materiell wiederrechtliche Baute handelt, sondern diesbezüglich bereits ein rechtskräftiger Abbruchbefehl vorliegt. Nichtsdestotrotz nutzte der Rekurrent vorliegend den Schopf während des gesamten Verfahrens nach Belieben und lagert gemäss eigenen Angaben darin noch heute Gerätschaften für die Bewirtschaftung und nutzt die Räumlichkeiten für die Bienenhaltung. Ebenso wurden darin mutmasslich Material und Gerätschaften untergestellt, um die auf dem Grundstück ohne Bewilligung erstellten Anlagen (Fusswege, Rebbau- und Beerenanlagen, Steinmauern usw.) zu errichten. Jedenfalls gebietet auch der in der Raumplanung elementare Trennungsgrundsatz von Bau- und Nichtbaugelände, dass vorliegend die rechtswidrige Baute nicht weiterhin zu Aufenthalts-, Unterhalts- und Bauzwecken in dieser empfindlichen und teilweise geschützten Landschaft genutzt wird.

6.6 Den dargestellten, für ein Nutzungsverbot sprechenden öffentlichen Interessen, stehen die privaten Interessen des Rekurrenten sowie der Pächterin an einer Nutzung der illegalen Baute entgegen. Inwiefern diesen privaten Interessen ein relevantes Gewicht zukommen soll, ist nicht erkennbar und wird vom Rekurrenten auch nicht konkret dargelegt. Die derzeit im Stall befindlichen Geräte sowie Bienenstöcke können ohne Weiteres vom Rekurrenten andernorts gelagert werden. Im Übrigen ist dem Rekurrenten seit längerem bekannt, dass der Schopf abgebrochen werden muss. Hinsichtlich der in der Stellungnahme vom 15. Dezember 2020 geltend gemachten Nachteile eines Nutzungsverbots für die Schafe der Pächterin ist darauf hinzuweisen, dass gemäss Pachtvertrag das Pachtverhältnis erst ab dem 1. Januar 2021 beginnt und nicht geltend gemacht wird, dass die Schafe ohne Nutzung der Scheune (Vers.-Nr. 002) nicht hinreichend untergebracht



wären. Für eine zonenkonforme Nutzung besteht sodann keine Bewilligung. Schliesslich wäre während den Wintermonaten ohnehin nicht mit einer Unterbringung der Schafe zu rechnen. Sofern sich in den im Schopf eingestellten Bienenkisten überhaupt Bienenvölker befinden sollten, erscheint ein sorgfältiger Transport dieser Tiere möglich zu sein. Gemäss der angefochtenen Verfügung vom 21. September 2020 sollen die Tiere bei Bedarf der Landwirtschaftlichen Schule Salez, welche auf eine Gebühr verzichte, übergeben werden. Dies deutet darauf hin, dass die Vorinstanz einen allfälligen Transport sowie die Unterbringung vorgängig mit dieser Fachinstitution abgeklärt hat. Wären diesbezüglich Bedenken vorhanden gewesen, wäre diesem Vorgehen kaum zugestimmt worden. Dass der Schopf entgegen der Ansicht des Rekurrenten für eine Bewirtschaftung des Grundstücks Nr. 001 nicht notwendig ist, wurde sodann bereits rechtskräftig entschieden (vgl. VerwGE B 2017/189 vom 28. Februar 2019 Erw. 6.3.3). Inwiefern die Bewirtschaftung des Grundstücks ohne Scheune gefährdet wäre, ist folglich nicht ersichtlich und stellt eine reine Schutzbehauptung dar.

6.7 Im Gegensatz zur Ansicht des Rekurrenten bestehen vorliegend folglich – wie aufgezeigt – gewichtige öffentliche Interessen am Erlass eines Nutzungsverbots in Bezug auf den Weidstall (Vers.-Nr. 002). Der Erlass eines Nutzungsverbots während der Dauer des vorliegenden Verfahrens bzw. bis zum Abbruch des Weidstalls erweist sich als angezeigt und verhältnismässig. Die Politische Gemeinde X.____ überwacht die Einhaltung des Nutzungsverbots. Auf den Erlass eines Nutzungsverbots für die fraglichen Anlagen kann verzichtet werden.

7.

Nach Art. 106 Abs. 1 VRP kann die Behörde die für den Fall des Ungehorsams gesetzlich vorgesehene Strafe androhen. Enthält der Erlass keine Strafbestimmung, so kann die in Art. 292 StGB vorgesehene Strafe angedroht werden (Art. 106 Abs. 2 VRP). Allerdings kommt Art. 292 StGB nur subsidiär dort zur Anwendung, wo keine andere Bestimmung des (Neben-)Strafrechts oder des kantonalen Strafrechts den entsprechenden Ungehorsam als solchen mit Strafe bedroht (RIEDO/BOHNER, Basler Kommentar II zum Strafrecht, StGB II, Art. 111-392, 2. Aufl., Basel 2007, N 28a zu Art. 292). Der im Raum stehende Ungehorsam gegen ein von der Rechtsmittelinstanz verfürgtes Nutzungsverbot wird durch keine andere strafrechtliche Bestimmung mit Strafe bedroht. Die Anwendung von Art. 292 StGB ist demnach zulässig und dem Rekurrenten eine entsprechende Strafe bei Missachtung des Nutzungsverbots anzudrohen.

8.

Gemäss Art. 64 in Verbindung mit Art. 51 Abs. 1 VRP hat die Beschwerde grundsätzlich aufschiebende Wirkung. Während nach der früheren Fassung von Art. 51 Abs. 1 VRP für den Entzug der aufschiebenden Wirkung Gefahr im Verzug erforderlich war, was nach der Praxis eine unmittelbare und schwere Gefährdung wichtiger öffentlicher



Interessen, die sich mit erheblicher Überzeugungskraft zeigt, voraussetzte (GVP 1997 Nr. 74), genügt nach geltendem Recht ein wichtiger Grund. Als wichtiger Grund gilt insbesondere ein öffentliches Interesse, das den sofortigen Vollzug einer Verfügung erfordert. Der Entscheid über die aufschiebende Wirkung erfordert im Rahmen der Verhältnismässigkeitsprüfung eine Interessenabwägung (Botschaft der Regierung vom 28. Februar 2006 zum V. Nachtrag zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, ABI 2006, 837; vgl. auch BDE Nr. 75/2020 vom 14. August 2020 Erw. 6 mit Hinweis).

An der Einhaltung und Durchsetzung der Rechtsordnung besteht wie dargelegt ein gewichtiges öffentliches Interesse. Bei einem Weiterzug dieses Entscheids würden ausserdem weitere Monate vergehen, bis eine rechtskräftige Beurteilung des Nutzungsverbots vorliegt. Weiter liegt wie ausgeführt keine rechtskräftige Baubewilligung vor, auf die sich die Weiternutzung des Weidstalls (Vers.-Nr. 002) stützen könnte. Im Gegenteil nutzt der Rekurrent diesen offenbar trotz des entgegenstehenden Urteils des Bundesgerichtes weiter für die Bienenhaltung und Lagerung von Gerätschaften. Im Interesse der Einhaltung des korrekten Verfahrensablaufs, der Rechtssicherheit und der Gleichbehandlung aller Baugesuchsteller ist es deshalb gerechtfertigt, einer allfälligen Beschwerde die aufschiebende Wirkung zu entziehen. Die diesbezüglichen privaten Interessen des Rekurrenten vermögen daran nichts zu ändern und verdienen keinen Schutz.

9.

Zusammenfassend ergibt sich, dass die Anordnung der Ersatzvornahme verhältnismässig ist und der Rekurs diesbezüglich abzuweisen ist. Zudem ist der Erlass eines Nutzungsverbots für den Weidstall (Vers.-Nr. 002) angezeigt. Der Rekurs erweist sich hingegen insoweit als begründet, als die vom Gemeinderat X.____ verfügte Gebühr zu reduzieren ist. Der Rekurs ist folglich im Sinn der Erwägungen gutzuheissen, im Übrigen aber abzuweisen.

10.

10.1 Nach Art. 95 Abs. 1 VRP hat in Streitigkeiten jener Beteiligte die Kosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden. Die Entscheidgebühr beträgt Fr. 3'000.– (Nr. 20.13.01 des Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung, sGS 821.5). Soweit die Verfügung der Vorinstanz im Kostenpunkt aufgehoben bzw. angepasst wird, erscheint das teilweise Obsiegen des Rekurrenten als untergeordnet. Es erscheint folglich gerechtfertigt, die amtlichen Kosten zu vier Fünftel dem Rekurrenten und zu einem Fünftel der Politischen Gemeinde X.____ aufzuerlegen. Der Rekurrent bezahlt somit eine Entscheidgebühr von Fr. 2'400.–. Auf die Erhebung des Anteils der Politischen Gemeinde X.____ ist zu verzichten (Art. 95 Abs. 3 VRP).

10.2 Der vom Rekurrenten am 5. Oktober 2020 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– ist anzurechnen.



11.

Der Rekurrent stellt ein Begehren um Ersatz der ausseramtlichen Kosten.

11.1 Im Rekursverfahren werden ausseramtliche Kosten entschädigt, soweit sie auf Grund der Sach- und Rechtslage notwendig und angemessen erscheinen (Art. 98 Abs. 2 VRP). Die ausseramtliche Entschädigung wird den am Verfahren Beteiligten nach Obsiegen und Unterliegen auferlegt (Art. 98^{bis} VRP). Die Vorschriften der Schweizerischen Zivilprozessordnung (SR 272) finden sachgemäss Anwendung (Art. 98^{ter} VRP).

11.2 Der Rekurrent obsiegt teilweise mit seinen Anträgen. Da das Verfahren zudem in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht Schwierigkeiten bot, die den Beizug eines Rechtsvertreters rechtfertigen, besteht grundsätzlich Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung (Art. 98^{bis} VRP). Weil keine Kostennote vorliegt, ist die ausseramtliche Entschädigung in Anwendung von Art. 6 in Verbindung mit Art. 22 der Honorarordnung (sGS 963.75; abgekürzt HonO) ermessensweise auf Fr. 2'750.– festzulegen. Entsprechend der Verteilung der amtlichen Kosten ist der Rekurrent folglich zu einem Fünftel bzw. im Umfang von 550.– von der Politischen Gemeinde X.____ zu entschädigen.

Da kein begründeter Antrag um Zusprechung der Mehrwertsteuer gestellt wurde, wird diese aufgrund des per 1. Januar 2019 geänderten Art. 29 HonO nicht zum Honorar hinzugerechnet.

Entscheid

1.

a) Der Rekurs von A.____ wird im Sinn der Erwägungen teilweise gutgeheissen und im Übrigen abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.

b) Ziff. 14 der Verfügung des Gemeinderates X.____ vom 21. September 2020 wird wie folgt geändert:

Die Gebühr dieser Verfügung beträgt Fr. 1'826.50 und wird dem Grundeigentümer A.____ belastet (Art. 100 Abs. 1 VRP i.V.m. GebT).

- Entscheid	Fr. 1'200.–
- Abbruchkontrolle	Fr. 100.–
- Umsetzungskontrolle	Fr. 100.–
- Offertwesen	Fr. 300.–
- Mahngebühr	Fr. 100.–
- Aktenkopie	Fr. 26.50



2.

a) Als vorsorgliche Massnahme wird angeordnet, dass die Nutzung des Weidstalls Vers.-Nr. 002 auf Grundstück Nr. 001, Grundbuch X.___, bis zum rechtskräftigen Abschluss dieses Verfahrens bzw. bis zum Abbruch des Weidstalls untersagt wird.

b) Für den Fall der Nichtbefolgung dieses Nutzungsverbots wird die Bestrafung nach Art. 292 StGB angedroht. Art. 292 StGB lautet:

Wer der von einer zuständigen Behörde oder einem zuständigen Beamten unter Hinweis auf die Straffolgen dieses Artikels an ihn erlassenen Verfügung nicht Folge leistet, wird mit Busse bestraft.

c) Die Politische Gemeinde X.___ überwacht die Einhaltung des Nutzungsverbots.

3.

Einer allfälligen Beschwerde wird in Bezug auf das in der Dispositiv-Ziffer 2a angeordnete Nutzungsverbot die aufschiebende Wirkung entzogen.

4.

a) A.___ bezahlt eine Entscheidgebühr von Fr. 2'400.-.

b) Der am 5. Oktober 2020 von A.___ geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.- wird angerechnet.

c) Auf die Erhebung der amtlichen Kosten in der Höhe von Fr. 600.- bei der Politischen Gemeinde X.___ wird verzichtet.

5.

Das Begehren von A.___ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird teilweise gutgeheissen. Die Politische Gemeinde X.___ entschädigt A.___ ausseramtlich mit Fr. 550.-.

Die Vorsteherin

Susanne Hartmann
Regierungsrätin