



<b>Fall-Nr.:</b>	22-8238
<b>Stelle:</b>	Generalsekretariat Bau- und Umweltdepartement
<b>Instanz:</b>	Bau- und Umweltdepartement
<b>Publikationsdatum:</b>	27.01.2023
<b>Entscheiddatum:</b>	13.01.2023

## **BUDE 2023 Nr. 008**

**Baurecht. Der angefochtene Beschluss diene in erster Linie dazu, eine neue Frist für die längst fällige Durchführung der rechtskräftigen Ersatzvornahme festzulegen. Praxisgemäss stellt die Neuansetzung einer insbesondere aufgrund von Rechtsmittelverfahren abgelaufenen Frist keine Verfügung dar. Da vorliegend keine konkrete verwaltungsrechtliche Rechtsbeziehung gestaltend oder festlegend geregelt wurde, kann der angefochtene Beschluss der Vorinstanz nicht als anfechtbare Verfügung qualifiziert werden (Erw. 2.4). Ein Verstoss gegen Treu und Glaube liegt entgegen der Ansicht des Rekurrenten nicht vor (Erw. 2.5). Nichteintreten auf den Rekurs. // (Gegen diesen Entscheid wurde Beschwerde beim Verwaltungsgericht erhoben.)**

BUDE 2023 Nr. 8 finden Sie im angehängten PDF-Dokument.



22-8238

## Entscheid Nr. 8/2023 vom 13. Januar 2023

---

Rekurrent

**A.**\_\_\_\_,  
vertreten durch lic.oec. Marco Müller, Rechtsanwalt, Wisflegge 8,  
9468 U.\_\_\_\_

gegen

---

Vorinstanz

**Gemeinderat X.**\_\_\_\_ (Beschluss vom 2. November 2022)

---

Betreff

Anweisung zum Abbruch Weidstall mit Hirtenstube, Früchtelager und  
Anbauflächen

---



## Sachverhalt

### A.

**a)** A.\_\_\_\_ ist Eigentümer von Grundstück Nr. 001, Grundbuch X.\_\_\_\_, an der A.\_\_\_\_strasse westlich oberhalb des Ortsteils U.\_\_\_\_ 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 war bisher 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.\_\_\_\_ als Pächter im Namen des damaligen Grundeigentümers, B.\_\_\_\_, ein Baugesuch für die Umnutzung bzw. den Umbau des Weidstalls (Vers.-Nr. 002) in ein Bienenhaus ein, wofür am 31. August 2015 eine ordentliche Bewilligung erteilt wurde. Ein zuvor eingereichtes Baugesuch mit massiven Eingriffen in die Bausubstanz sowie den Einbau einer Küche mit Aufenthaltsraum und WC wurde hingegen abgelehnt und blieb unangefochten. Mit Baugesuch vom 25. Februar 2016 wurde um diverse Projektänderungen nachgesucht, welche einem Ausbau im Stil des zuvor abgelehnten Baugesuchs nahekommen. Anlässlich eines Augenscheins vom 4. Juli 2016 wurden grössere Abweichungen von den am 31. August 2015 bewilligten Plänen festgestellt (mehrere tragende Wände waren durch Neukonstruktionen ersetzt, eine Steinmauer entlang der Baute errichtet, das Gelände abgegraben und ein Zufahrtsweg mit Parkplatz im Schutzgebiet wurde erstellt). Ebenso wurde ohne Bewilligung ein befestigter Sitzplatz mit Grillstelle und Holzunterstand erstellt. Die kantonalen Fachstellen sowie die Baubehörde beurteilten das Baugesuch vom 25. Februar 2016 abschlägig. Einen dagegen gerichteten Rekurs wies das Baudepartement (seit 1. Oktober 2021: Bau- und Umweltdepartement) mit Entscheid Nr. 22/2017 vom 23. August 2017 ab, soweit es darauf eintrat. In Bezug auf die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands wurde der vollständige Rückbau des Weidstalls sowie der Steinmauer verfügt. Nach einem Augenschein wies das Verwaltungsgericht die Beschwerde gegen den Rekursentscheid ab, soweit es darauf eintrat (vgl. VerwGE B 2017/189 vom 28. Februar 2019). Mit Urteil 1C\_204/2019 vom 8. April 2020 wies schliesslich auch das Bundesgericht die Beschwerde von A.\_\_\_\_ ab und erachtete den angeordneten Rückbau des Weidstalls sowie der Steinmauer als verhältnismässig.

**c)** 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 m<sup>2</sup> Johannisbeeren und 1'000 m<sup>2</sup> Heidelbeeren in Kisten aus Fichtenholz teilweise im Waldabstand sowie im Übergangsbereich des Naturschutzgebiets angepflanzt. Zudem wurde eine 400 m<sup>2</sup> grosse umzäunte Rebenanlage mit Fusswegen angelegt. Mit Beschluss vom 25. Mai 2020 verweigerte der Gemeinderat X.\_\_\_\_ gestützt auf die raumplanungsrechtliche Teilverfügung des Amtes für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG) vom 13. Mai 2020 die nachträgliche Baubewilligung und verfügte den Rückbau und die Renaturierung der Rebbau-Anlagen sowie Beernekisten 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.



- d)** 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.
- e)** 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.
- f)** Mit Schreiben vom 18. September 2020 (Eingang Gemeinde: 21. September 2020) reichte A.\_\_\_\_, damals 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 Grundstück 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.
- g)** 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 separaten 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 worden sei. 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.
- h)** Mit Rekursentscheid Nr. 3/2021 vom 12. Januar 2021 erachtete das Baudepartement die Anordnung der Ersatzvornahme als verhältnismässig und wies den Rekurs diesbezüglich ab. Zudem wurde ein Nutzungsverbot für den Weidstall erlassen. Einzig in Bezug auf die erhobene Gebühr wurde der Rekurs teilweise gutgeheissen. Eine dagegen erhobene Beschwerde wies das Verwaltungsgericht ab (vgl. VerwGE B 2021/15 vom 27. Juli 2021). Schliesslich wies auch das Bundesgericht mit Entscheid 1C\_488/2021 vom 9. Februar 2022 die Beschwerde von A.\_\_\_\_ ab, soweit darauf einzutreten war, und bestätigte die angeordnete Ersatzvornahme vollumfänglich.



i) In der Folge musste infolge Zeitablaufs durch die Bauverwaltung X.\_\_\_\_ ein neuer Termin für die Ersatzvornahme angesetzt werden (30. März 2022, 8.00 Uhr). Mit E-Mail sowie Schreiben vom 25. März 2022 beantragten A.\_\_\_\_ sowie sein damaliger Rechtsvertreter einen erneuten Aufschub der Ersatzvornahme, bis das neue Baugesuch der Pächterin behandelt worden sei (vi act. 2 und 3). Mit Zirkulationsbeschluss des Gemeinderates X.\_\_\_\_ vom 29. März 2022 wurde der Vollzug der Ersatzvornahme aufgeschoben und im Sinn einer Dienstanweisung das Geschäft von der Bauverwaltung an den Gemeindepräsidenten bzw. den Gemeinderat übertragen. Der Gemeinderat entscheide nach Erhalt der Beurteilung des Baugesuchs über das weitere Vorgehen und lege insbesondere einen neuen Termin für die Ersatzvornahme fest (vi act. 4).

## B.

An der Sitzung vom 2. November 2022 beschloss der Gemeinderat X.\_\_\_\_, das sämtliche auf Grundstück Nr. 001 errichteten Bauten und Anlagen bis zum 30. November 2022 zurückzubauen seien und ordnete ebenfalls die Renaturierung von Grundstück Nr. 001 bis zum 30. November 2022 an. Sollte der Abbruch bis am 30. November 2022 nicht durch den Grundeigentümer selbst erfolgen, würde unmittelbar die Ersatzvornahme nach Art. 105 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1; abgekürzt VRP) durchgeführt und Strafanzeige nach Art. 292 StGB erhoben. Zudem würde auch Strafanzeige nach Art. 162 Abs. 1 Bst. a des Planungs- und Baugesetzes (sGS 731.1; abgekürzt PBG) erhoben. Zur Begründung wurde ausgeführt, dass die vom Bundesgericht mit Urteil vom 9. Februar 2022 bestätigte Anordnung der Ersatzvornahme nun vollzogen werden müsse. Der damalige Vollzug sei nur deshalb mit Zirkularbeschluss vom 28. März 2022 gestoppt worden, weil die anderweitige Platzierung der Bepflanzung auf dem Grundstück Nr. 001 habe ermöglicht werden sollen und ein Abbruch durch den Grundeigentümer bevorzugt worden sei. Weil zudem wiederum ein Baugesuch der Pächterin eingereicht wurde, sei man mit dem Grundeigentümer so verblieben, dass die Beurteilung des Baugesuchs durch das AREG noch abgewartet werden könne. Nachdem nun das AREG mit raumplanungsrechtlicher Teilverfügung vom 16. September 2022 die Zustimmung zum Baugesuch verweigert habe, müsse die rechtskräftige Ersatzvornahme nun vollzogen werden. Vorgängig werde dem Grundeigentümer zudem nochmals eine letzte Frist zur selbständigen Vornahme eingeräumt. Die Anordnung der Ersatzvornahme sei schon lange rechtskräftig vom Bundesgericht bestätigt und sofort vollziehbar. Weitere Fristerstreckungen seien nicht angezeigt. Der Rückbau könne bis 30. November 2022 auf eigene Faust erfolgen, andernfalls würde unverzüglich die Ersatzvornahme durchgeführt.

## C.

Gegen diesen Beschluss erhob A.\_\_\_\_, neu vertreten durch lic.oec. Marco Müller, Rechtsanwalt, mit Schreiben vom 11. November 2022 Rekurs beim Bau- und Umweltdepartement. Es werden folgende Anträge gestellt:

1. Der Entscheid des Gemeinderates X.\_\_\_\_ vom 2. November betreffend Anweisung zum Abbruch Weidstall mit Hirtenstube, Früchtelager und Anbauflächen sei aufzuheben.
2. Unter Kosten- und Entschädigungsfolge zu Lasten der Vorinstanz.

Zur Begründung wird in formeller Hinsicht geltend gemacht, der Beschluss vom 2. November 2022 enthalte zu Unrecht keine Rechtsmittelbelehrung. Sodann sei insbesondere aufgrund der unklaren Renaturierung nicht von einer reinen Vollzugsmassnahme auszugehen. In materieller Hinsicht könne aufgrund des von der Baubehörde abgelehnten Baugesuchs der Pächterin die Ersatzvornahme nun nicht einfach vollzogen werden. Bestritten werde, dass für das Grundstück Nr. 001 ein Nutzungsverbot bestehe und Bepflanzungen unrechtmässig bestehen würden. Weiter sei das abgelehnte Baugesuch noch nicht rechtskräftig und ohnehin sei die gemäss Besprechung vom 28. März 2022 abgemachte Vorlaufzeit von vier Wochen vorliegend nicht eingehalten. Sodann habe das Bundesgericht die Ersatzvornahme nicht als rechtskräftig erklärt, sondern nur



die Bestandesgarantie nach Art. 24c des Bundesgesetzes über die Raumplanung (SR 700; abgekürzt RPG) für den Weidstall verneint. In der Folge habe die Pächterin unabhängig von der Vorgeschichte ein Neubaugesuch für den schon bestehenden Weidstall mit Hirtenstube gestellt, welches mit Entscheid vom 3. Oktober 2022 nun abgelehnt wurde. Unter anderem bei den Pflanzungen sei die Ersatzvornahme sodann überhaupt nicht klar. Ohnehin bestünde auch bei einer reinen Vollstreckungsmassnahme eine fünftägige Rechtsmittelfrist. Die Vornahme der Ersatzvornahme verstosse sodann gegen Treu und Glauben und verletze die Grundrechte des Rekurrenten. Schliesslich sei die angebehrte Renaturierung des Grundstücks Nr. 001 nie verfügt worden und völlig unklar. Bezüglich Strafanzeigen seien sodann weder der objektive noch der subjektive Tatbestand erfüllt.

#### **D.**

**a)** Mit E-Mail vom 23. November 2022 wiederholt der Rekurrent im Grossen und Ganzen die Eingabe seines Rechtsvertreters vom 11. November 2022.

**b)** Mit Vernehmlassung vom 30. November 2022 teilt die Vorinstanz sinngemäss mit, dass es sich beim Protokollauszug vom 2. November 2022 um keine anfechtbare Verfügung handle, sondern dieser ein reines Informationsschreiben mit Neuansetzung eines Termins zum Vollzug der rechtskräftig angeordneten Ersatzvornahme darstelle. Diesbezüglich verweise man auf den Beschluss vom 21. September 2020 über die Anordnung der Ersatzvornahme.

**c)** Mit Vernehmlassung vom 12. Dezember 2022 beantragt C.\_\_\_\_, als Pächterin des Grundstücks Nr. 001, den Rekurs zu schützen. Zur Begründung wird zusammenfassend geltend gemacht, die Gemeinde verhalte sich wider Treu und Glauben, wenn sie die Ersatzvornahme nun vollziehe, obwohl der ablehnende Entscheid bezüglich ihr Baugesuch noch weitergezogen werden könne. Das Grundstück Nr. 001 im E.\_\_\_\_/U.\_\_\_\_ ergänze zusammen mit dem Gebäude ihren Betrieb ideal. Sodann diene der Erhalt des Stalls auch der Motivation kommender Generationen. Im Übrigen habe der Grundeigentümer seit dem Jahr 2012 das Grundstück mit viel Herzblut und Sorgfalt bewirtschaftet und aus ihrer Sicht sei nichts Unbewilligtes gebaut worden. Zudem seien die Bepflanzungen aus den Jahren 2019-2020 zu Unrecht nicht bewilligt worden bzw. teilweise sei auch gar keine Bewilligung notwendig. Im Übrigen sei unverständlich, wieso das AREG ihr Baugesuch für einen Weidstall mit Hirtenstube, Früchtelager, Aufbereitungsraum und Anbauflächen abgelehnt habe. Ihr Betrieb komme auf gut eine Standardarbeitskraft (SAK) und sei BIO-zertifiziert. Schliesslich wäre es unverständlich, wenn der Stall nun abgebrochen werde und dann von ihr wieder aufgebaut werden könnte. Ihr gehe es bloss um eine nachhaltige, innovative Landwirtschaft zum Schutz der Natur und Umwelt.

**d)** Gemäss Angaben des AREG in der Vernehmlassung vom 23. Dezember 2022 im Rekursverfahren Nr. 22-7622 (Baugesuch Pächterin) wurde der Weidstall (Vers.-Nr. 002) am 14. Dezember 2022 abgebrochen.

#### **E.**

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

### **Erwägungen**

#### **1.**

Die Zuständigkeit des Bau- und Umweltsdepartementes ergibt sich aus Art. 43<sup>bis</sup> VRP. Die Frist- und Formerfordernisse von Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 VRP sind erfüllt. Die Rekursberechtigung ist gegeben (Art. 45 VRP).



## 2.

Vorab ist zu klären, was vorliegend überhaupt Anfechtungs- bzw. Streitgegenstand dieses Rekursverfahrens ist.

**2.1** Anfechtungsgegenstand ist stets eine Verfügung, die ein bestimmtes Rechtsverhältnis regelt. Streitgegenstand (im Anfechtungsverfahren) ist das durch die Verfügung geregelte Rechtsverhältnis, allerdings nur insoweit, als es im Verfahren noch umstritten ist (CAVELTI/VÖGELI, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St.Gallen - dargestellt an den Verfahren vor dem Verwaltungsgericht, 2. Aufl., St.Gallen 2003, Rz. 478 und 579). Mit dem Rekurs können alle Mängel der angefochtenen Verfügung oder des angefochtenen Entscheids geltend gemacht werden (Art. 46 Abs. 1 VRP). Eine Verfügung oder ein Entscheid als Anfechtungsgegenstand sind aber immer 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 (A. KÖLZ, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, Zürich 1999, N 86 zu §§ 19-28, S. 321 f.; F. GYGI, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Aufl., Bern 1983, S. 44 f.). Gegenstand des Verfahrens kann 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 (KÖLZ, a.a.O., N 86 zu §§ 19-28, S. 322).

**2.2** Im VRP fehlt eine eigene Umschreibung des Verfügungsbegriffs. Der Kerngehalt des Begriffs der Verfügung ist indes in der Lehre und der Praxis unbestritten und einheitlich: Die Verfügung ist ein individueller, an den Einzelnen gerichteter Hoheitsakt, durch den eine konkrete verwaltungsrechtliche Rechtsbeziehung rechtsgestaltend oder feststellend in verbindlicher und erzwingbarer Weise geregelt wird (vgl. u.a. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl., Zürich/St.Gallen 2020, Rz. 849; CAVELTI/VÖGELI, a.a.O., Rz. 536 ff.). Die Rechtsfigur der Verfügung erfüllt verschiedene Funktionen: Unter anderem regelt sie Rechtsverhältnisse und ist Anfechtungsobjekt in der Verwaltungsrechtspflege und in der Regel Voraussetzung für die Durchsetzung verwaltungsrechtlicher Rechte und Pflichten (VerwGE B 2018/225 vom 29. August 2019 Erw. 4.1 mit Hinweisen; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 854 sowie M. MÜLLER, in: Auer/Müller/Schindler, Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren (VwVG), 2. Aufl., Zürich/St.Gallen 2019, Art. 5 Rz. 6 ff.). Liegt keine Verfügung vor oder ist eine solche nicht erzwingbar, so fehlt es an einer Prozessvoraussetzung im Anfechtungsverfahren und auf das ergriffene Rechtsmittel der Verwaltungsrechtspflege kann grundsätzlich nicht eingetreten werden (CAVELTI/VÖGELI, a.a.O., Rz. 534). Gegenstand des Verwaltungsverfahrens und somit grundsätzlich auch der Verwaltungsrechtspflege kann nur das Verfahren auf Erlass einer Verfügung sein. Die weiteren Handlungsformen der Verwaltung bleiben vom Verwaltungsverfahren ausgeschlossen, soweit sie nicht über die Verfügung in ein Verwaltungsverfahren überführt werden können (G. BACHMANN, Anspruch auf Verfahren und Entscheid, Bern 2019, S. 24 f.). Verwaltungsbehörden erfüllen auch eine Vielzahl von Aufgaben, die nicht den Erlass einer Verfügung zum Gegenstand haben. Dabei gibt es verfügungsfreies Verwaltungshandeln, welches entweder überhaupt nicht oder aber nur teilweise dem Verwaltungsverfahren auf Erlass einer Verfügung unterliegt. Bei solch verfügungsfreiem Verwaltungshandeln ist insbesondere an verwaltungsrechtliche Verträge, Absichtserklärungen oder auch weitere verwaltungsinterne Vorgänge (wie z.B. Dienstanweisungen oder organisatorische Anordnungen) zu denken (BACHMANN, a.a.O., S. 51 f.). Auch Änderungen in der vom Staat zur Verfügung gestellten Infrastruktur entfalten nur mittelbare Wirkungen auf die Rechtsstellung der Privaten und sind daher keine anfechtbaren Verfügungen (MARTIN/SELTMANN/LOHER, Die Verfügung in der Praxis, 2. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2016, S. 17).



**2.3** Mit dem angefochtenen Beschluss vom 2. November 2022 hat die Vorinstanz im Wesentlichen beschlossen, die mit Verfügungen vom 21. September 2020 angeordnete und mit Urteil des Bundesgerichtes 1C\_488/2021 vom 9. Februar 2022 rechtskräftig gewordene Ersatzvornahme zur Beseitigung der rechtswidrigen Bauten und Anlagen auf Grundstück Nr. 001 durchzuführen. Nachdem das Bundesgericht im vorgenannten Urteil letztinstanzlich festgestellt hat, dass die Anordnung der Ersatzvornahme zu Recht erfolgt ist und auch das Wiedererwägungsgesuch des Rekurrenten (Baugesuch der Pächterin zur Weiternutzung des Weidstalls etc.) der Ersatzvornahme nicht entgegensteht, hat die Bauverwaltung mit Schreiben vom 18. März 2022 die längst abgelaufene Frist zur Ersatzvornahme neu auf den 30. März 2022 angesetzt. Aufgrund eines vom Rekurrenten bzw. seiner Pächterin neu eingereichten Baugesuchs wurde die Ersatzvornahme von der Vorinstanz mit Zirkulationsbeschluss vom 29. März 2022 dennoch einstweilen gestoppt und die Umsetzung der Vollzugsmassnahme von der Bauverwaltung an den Gemeinderat übertragen. Über das weitere Vorgehen und die Festlegung eines allfälligen neuen Termins für die Ersatzvornahme werde nach Erhalt der Beurteilung des neuen Baugesuchs entschieden (vi act. 4). Das AREG hat mit der dem Rekurrenten bekannten raumplanungsrechtlichen Teilverfügung vom 16. September 2022 das erneute Baugesuch der Pächterin – welches aufgrund der vom Bundesgericht bestätigten Anordnung der Ersatzvornahme als Neubaugesuch angesehen wurde – beurteilt und kam dabei zum Schluss, dass insbesondere aufgrund einer fehlenden Betriebsnotwendigkeit sowie entgegenstehender öffentlicher Interessen wiederum keine Zustimmung für einen Weidstall mit Hirtenstube, Trocken- und Früchtelager sowie verschiedener Anbauflächen erteilt werden könne. Namentlich aufgrund dieser Beurteilung wurde an der Gemeinderatssitzung vom 2. November 2022 hauptsächlich eine neue Frist für die Durchführung der Ersatzvornahme am 30. November 2022 angeordnet. Dem Rekurrenten wurde Gelegenheit gegeben, den Abbruchbefehl bis dahin selber zu vollziehen. Da dies nicht erfolgt ist, wurde der Weidstall (Vers.-Nr. 002) trotz hängigem Rekursverfahren am 14. Dezember 2022 abgebrochen.

**2.4** Aus dem Gesagten folgt, dass der angefochtene Beschluss vom 2. November 2022 in erster Linie dazu diente, eine neue Frist für die längst fällige Durchführung der rechtskräftigen Anordnung der Ersatzvornahme bezüglich der unbewilligten Bauten und Anlagen auf Grundstück Nr. 001 festzulegen. Ein bestimmtes (neues) Rechtsverhältnis wird damit nicht geregelt und es werden auch keine neuen Rechte oder Pflichten festgelegt, die nicht schon zuvor rechtskräftig verfügt worden wären. Die Neuansetzung einer insbesondere aufgrund von Rechtsmittelverfahren abgelaufenen Frist stellt sodann praxisgemäss keine Verfügung dar (siehe z.B. BDE Nr. 48/2019 vom 6. August 2019 mit Verweis auf Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2007/IV/38). Da vorliegend keine konkrete verwaltungsrechtliche Rechtsbeziehung gestaltend oder feststellend geregelt wird, kann der angefochtene Beschluss nicht als anfechtbare Verfügung qualifiziert werden. Vielmehr handelt es sich beim Beschluss der Vorinstanz um ein Informationsschreiben über die Neuansetzung des Termins zum Abbruch sämtlicher widerrechtlich erstellter Bauten und Anlagen auf Grundstück Nr. 001 an die Verfahrensbeteiligten. Da der angefochtene Beschluss in der Sache keine Verfügung darstellt, sind auch die im Beschluss erwähnten Strafanzeigen nach Art. 292 StGB und Art. 162 PBG lediglich als nicht anfechtbare Information bzw. Wiederholung der dem Beschluss zugrundeliegenden Verfügung vom 20. September 2020 zu sehen. Ob vorliegend die diesbezüglichen Tatbestände erfüllt sind oder nicht, wäre sodann in einem separaten Strafverfahren zu klären.

**2.5** Vorliegend müsste dem Rekurrenten grundsätzlich bekannt sein, dass die Anordnung der Ersatzvornahme durch die Vorinstanz von sämtlichen Rechtsmittelinstanzen als zulässig erachtet wurde und somit der Rückbau der umstrittenen Bauten und Anlagen seit längerem rechtskräftig feststeht (vgl. Beschluss der Vorinstanz vom 21. September 2020 sowie die Urteile des Bau- und Umweltsdepartementes [Nr. 3/2021 vom 12. Januar 2021], des Verwaltungsgerichtes [B 2021/15 vom 27. Juli 2021] und des Bundesgerichtes [1C\_488/2021 vom 9. Februar 2022]). Entsprechend verwundert auch die Behauptung des Rekurrenten, wonach er sich lediglich bezüglich der Bestandegarantie nach Art. 24c RPG nicht durchsetzen konnte und das Bundesgericht sich nie mit



der Ersatzvornahme befasst habe. Entgegen der Ansicht des Rekurrenten wurden sodann auch die vorhandenen Bepflanzungen unrechtmässig erstellt und wurde dafür ebenfalls rechtskräftig die Ersatzvornahme angeordnet (vgl. Beschluss der Vorinstanz vom 25. Mai 2020 [unangefochten] sowie die vorerwähnten Urteile). Es ist somit nicht ersichtlich, inwiefern die im angefochtenen Beschluss erwähnte Renaturierung unklar sein sollte, zumal der Rekurrent konkret auch nichts Gegenteiliges vorbringt. Im Weiteren übersieht der Rekurrent, dass mit BDE Nr. 3/2021 rechtskräftig ein Nutzungsverbot bis zum Abbruch des Weidstalls verfügt wurde. Schliesslich hindert auch das hängige Baugesuch der Pächterin den Vollzug der Ersatzvornahme nicht, da das AREG dieses zu Recht als Neubaugesuch behandelt hat und das Bundesgericht in gleicher Sache bereits einmal festgestellt hat, dass kein Anspruch auf Wiedererwägung besteht bzw. ein entsprechendes Baugesuch die Ersatzvornahme nicht hindere (Urteil des Bundesgerichtes 1C\_488/2021 vom 9. Februar 2022 Erw. 4.7). Ohnehin erscheint eine Bewilligung dafür mit Blick auf die Ausführungen in der raumplanungsrechtlichen Teilverfügung vom 16. September 2022 ohnehin als wenig aussichtsreich (vgl. auch BDE Nr. 3/2021 vom 12. Januar 2021 Erw. 4.4). Ebenfalls nicht ersichtlich ist, inwiefern die Vorinstanz mit ihrem Verhalten gegen den Grundsatz von Treu und Glauben verstossen oder Grundrechte verletzt haben soll.

### 3.

Zusammenfassend ergibt sich somit, dass auf den Rekurs mangels anfechtbarer Verfügung nicht eingetreten werden kann.

### 4.

**4.1** Nach Art. 95 Abs. 1 VRP hat in Streitigkeiten jener Beteiligte die Kosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden. Die Entscheidegebühr beträgt Fr. 2'500.– (Nr. 20.13.01 des Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung, sGS 821.5). Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend sind die amtlichen Kosten dem Rekurrenten zu überbinden.

**4.2** Der vom Rechtsvertreter des Rekurrenten am 24. November 2022 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– ist anzurechnen.

### 5.

Der Rekurrent stellt ein Begehren um Ersatz der ausseramtlichen Kosten.

**5.1** 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<sup>bis</sup> VRP). Die Vorschriften der Schweizerischen Zivilprozessordnung (SR 272; abgekürzt ZPO) finden sachgemässe Anwendung (Art. 98<sup>ter</sup> VRP).

**5.2** Da der Rekurrent mit seinen Anträgen unterliegt, hat er von vornherein keinen Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung. Sein Begehren ist deshalb abzuweisen.

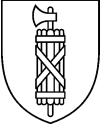
## Entscheid

### 1.

Auf den Rekurs von A.\_\_\_\_ wird nicht eingetreten.

### 2.

**a)** A.\_\_\_\_ wird eine Entscheidegebühr von Fr. 2'500.– auferlegt.



**b)** Der am 24. November 2022 von Marco Müller geleistete Kostenvorschuss in Höhe von Fr. 1'800.– wird angerechnet.

**3.** Das Begehren von A.\_\_\_\_ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird abgewiesen.

Die Vorsteherin

Susanne Hartmann  
Regierungsrätin