



Fall-Nr.: B 2010/45
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 14.10.2010
Entscheiddatum: 14.10.2010

Urteil des Verwaltungsgerichts vom 14. Oktober 2010

Gemeindeautonomie, Staatsaufsicht, Art. 89 Abs. 1 KV (sGS 111.1), Art. 155 Abs. 4 GG (sGS 151.2), Art. 59bis Abs. 2 lit. a Ziff. 1 VRP (sGS 951.1). Beim Vollzug von Bauentscheiden kommt der Gemeinde Autonomie zu, weshalb die Beschwerde einer Gemeinde gegen eine aufsichtsrechtliche Weisung des Baudepartements zum Vollzug eines Bauentscheids grundsätzlich zulässig ist. Im vorliegenden Fall verletzte das Baudepartement die Autonomie der Gemeinde nicht (Verwaltungsgericht, B 2010/45).

Anwesend: Präsident Prof. Dr. U. Cavelti; Verwaltungsrichter lic. iur. A. Linder,
Dr. B. Heer, lic. iur. A. Rufener; Ersatzrichterin lic. iur. D. Gmünder Perrig;
Gerichtsschreiber lic. iur. Th. Vögeli

In Sachen

Politische Gemeinde X.,

Beschwerdeführerin,

gegen

Baudepartement des Kantons St. Gallen, Lämmlisbrunnenstrasse 54, 9001 St. Gallen,

Vorinstanz,



und

A. und B., X.,

Beschwerdebeteiligte,

vertreten durch Rechtsanwalt Dr. G.

betreffend

Staatsaufsicht (Vollzug eines Bauentscheids)

hat das Verwaltungsgericht festgestellt:

A./ A. und B. sind Eigentümer des Grundstücks Nr. 0000, Grundbuch X.. Das Grundstück misst 4'373 m² und liegt nördlich des Dorfes X. im Weiler F.. Nach dem rechtskräftigen Zonenplan von 1994 ist es der Landwirtschaftszone zugeteilt. Die Eigentümer bewohnen die südwestlich an das Grundstück Nr. 0000 angrenzende Liegenschaft Nr. 999, die in der Wohnzone W1 liegt. C. ist Eigentümer des östlich an das Grundstück Nr. 0000 angrenzenden Grundstücks Nr. XXXX. Dieses ist der Landwirtschaftszone zugeteilt und mit einem nichtlandwirtschaftlichen Wohnhaus überbaut. Er bewohnt mit seiner Ehefrau diese Liegenschaft.

Am 5. Oktober 1979 bewilligte der Gemeinderat X. auf dem Grundstück Nr. 0000, welches damals im übrigen Gemeindegebiet lag, den Bau einer Feldscheune mit Fohlenunterstand (Assek.-Nr. ..). Am 19. Mai 1982 bewilligte der Gemeinderat X. ausserdem den Einbau einer Toilette und einer Handwaschanlage sowie den Anschluss an die öffentliche Kanalisation. Für diese Bewilligungen holte der Gemeinderat X. die Zustimmung der zuständigen kantonalen Stelle nicht ein.



St.Galler Gerichte

Aufgrund einer aufsichtsrechtlichen Anzeige von C. vom 26. Februar 1983 führte die Gemeindeverwaltung X. beim Gebäude Assek.-Nr. .. eine Baukontrolle durch. Dabei stellte sie bauliche Abweichungen von den Bewilligungen fest (Einbau einer Dusche), kam aber zum Schluss, dass diese tolerierbar seien. In der Folge wurde darüber ein Rechtsmittelverfahren geführt. Das Verwaltungsgericht entschied am 12. Dezember 1984, die beiden Fenster im westlichen Teil der Südfassade des Gebäudes seien auf das der Baubewilligung vom 5. Oktober 1979 entsprechende Mass zu verkleinern, die Türe in der Südfassade sei zu entfernen und die Türöffnung zuzumauern.

Am 17. März 1989 erteilte der Gemeinderat X. die Bewilligung für den Anbau eines Futtermittelraums südöstlich der Feldscheune bzw. für deren Erweiterung um 17,65 m² bzw. 24,6 %.

B./ A. und B. erwarben am 21. Januar 2000 das Grundstück Nr. 0000. Sie nahmen am Gebäude Vers.-Nr. .. verschiedene Arbeiten vor. Aufgrund eines Begehrens von C. und D. erliess der Gemeinderat X. am 8. April 2005 eine Feststellungsverfügung hinsichtlich der von den neuen Eigentümern vorgenommenen Arbeiten und entschied, diese seien nicht bewilligungspflichtig. Dagegen erhoben C. und D. am 21. April 2005 Rekurs beim Baudepartement. Dieses führte am 2. September 2005 einen Augenschein durch. Dabei wurde festgestellt, dass der ehemalige Fohlenunterstand nicht nur erneuert, sondern zu einer professionell eingerichteten Werkstatt mit Geräteunterstand ausgebaut worden war und auf der Ost- und Westseite Anbauten zur Holzlagerung erstellt wurden. Zudem wies der Futtermittelraum eine grössere Dimension auf, als in der Baubewilligung festgehalten wurde. Ausserdem wurde er auf der Südseite mit einem Vordach ergänzt. Am 30. September 2005 widerrief der Gemeinderat X. die angefochtene Feststellungsverfügung und forderte die Grundeigentümer auf, ein nachträgliches Baugesuch einzureichen. Das Baudepartement schrieb in der Folge den Rekurs am 3. Oktober 2005 ab.

Am 2. Dezember 2005 reichten A. und B. ein nachträgliches Baugesuch ein. Aus den Planunterlagen war ersichtlich, dass die ursprüngliche Baute nicht wie bewilligt um 17,65 m², sondern um insgesamt 72,28 m² vergrössert worden war, was einer Erweiterung von 101 % entsprach.



St.Galler Gerichte

Das Amt für Raumentwicklung und Geoinformation (abgekürzt AREG) verweigerte am 12. Juni 2006 eine Zustimmung zum Bauvorhaben wegen fehlender Zonenkonformität. In der Folge wies der Gemeinderat X. das Baugesuch mit Verfügung vom 12. Juli 2006 ab und ordnete die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands bis 31. Dezember 2006 an. Gegen diese Verfügung erhoben A. und B. mit Eingaben vom 19. Juli und 2. September 2006 Rekurs beim Baudepartement. Darin machten sie unter anderem geltend, die Baute sei standortgebunden.

Am 27. September 2006 stellten A. und B. ein Begehren um Einzonung des Grundstücks Nr. 0000. Das AREG hielt in seinem Amtsbericht vom 6. März 2007 fest, dass eine Einzonung nicht in Frage komme. Das Grundstück befinde sich abseits des Dorfzentrums und in der Nähe zweier Grünzonen; zudem sei es mangelhaft erschlossen.

Aufgrund des hängigen Einzonungsverfahrens beantragten der Gemeinderat X. sowie A. und B. am 23. März bzw. 30. April 2007, das Rekursverfahren sei zu sistieren. Das verfahrensleitende Baudepartement wies dieses Gesuch am 3. Mai 2007 ab.

Die Regierung wies an ihrer Sitzung vom 9. Oktober 2007 den Rekurs von A. und B. ab. Ausserdem änderte sie Ziff. 4 Abs. 2 der Verfügung des Gemeinderates X. und ordnete an, dass das Gebäude Vers.-Nr. .. innert dreier Monate ab Rechtskraft des Entscheids gemäss dem Urteil des Verwaltungsgerichts vom 12. Dezember 1984 bzw. der Bewilligung des Gemeinderates X. vom 6. Mai 1989 wiederherzustellen sei. Für den Fall, dass das Gebäude umgenutzt oder abgebrochen werden sollte, sei innert gleicher Frist zusätzlich ein Umnutzungs- bzw. Abbruchgesuch einzureichen. Dieser Entscheid wurde am 15. Oktober 2007 den Beteiligten zugestellt. Er erwuchs unangefochten in Rechtskraft.

C./ Am 18. April 2009 erkundigten sich C. und D. beim Gemeinderat X., inwiefern die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands vollzogen worden sei. Der Gemeinderat X. antwortete am 30. April 2009, dass die Wiederherstellung bzw. der Abbruch bis zum Abschluss der Ortsplanungsrevision aufgeschoben werde.



St.Galler Gerichte

Mit Eingabe vom 15. Juni 2009 reichten C. und D. beim Baudepartement Rechtsverweigerungsbeschwerde und aufsichtsrechtliche Anzeige gegen den Gemeinderat X. ein und forderten das Departement auf, den Entscheid der Regierung zu vollziehen.

Der Gemeinderat X. hielt in seiner Stellungnahme vom 8. Juli 2009 fest, er habe bewusst mit der Umsetzung des Regierungsbeschlusses vom 9. Oktober 2007 zugewartet, weil derzeit die Ortsplanungsrevision im Gang sei und für die beiden Grundstücke Nrn. 0000 und ... Einzonungsbegehren gestellt worden seien. Die Chancen für eine Einzonung der beiden Grundstücke seien intakt. Es sei unverhältnismässig und nicht zumutbar, bereits während des laufenden Verfahrens der Ortsplanungsrevision einen Rückbau der Scheune zu veranlassen.

Das Baudepartement lud A. und B. zur Vernehmlassung ein. Diese liessen sich allerdings nicht vernehmen.

Am 19. August 2009 zeigte das Baudepartement den Beteiligten den Abschluss des Schriftenwechsels an.

Am 28. Oktober 2009 orientierte das Baudepartement die Grundeigentümer, es werde in Betracht gezogen, einer Beschwerde die aufschiebende Wirkung zu entziehen.

Am 29. Oktober 2009 zogen C. und D. ihre Rechtsverweigerungsbeschwerde zurück; an der Aufsichtsbeschwerde hielten sie hingegen fest.

In der Folge äusserten sich A. und B. mit Eingabe ihres Rechtsvertreters vom 2. November 2009. In der Folge wurden weitere Erhebungen im Zusammenhang mit einer allfälligen Einzonung der Grundstücke durchgeführt.

Am 26. Januar 2010 entschied das Baudepartement wie folgt über die aufsichtsrechtliche Anzeige:

"1. Der Anzeige von C. und D., X., wird Folge gegeben.

2.



St.Galler Gerichte

2.1. Der Gemeinderat X. wird angewiesen, Ziff. 4 Abs. 2 seiner Verfügung vom 12. Juli 2006, von der Regierung geändert am 9. Oktober 2007, ohne Verzug zu vollziehen.

2.2. Der Gemeinderat X. wird angewiesen, dem Baudepartement über den Vollzug der Wiederherstellung Bericht zu erstatten.

3.

3.1. Als vorsorgliche Massnahme wird für die Dauer des Verfahrens folgendes Nutzungsverbot erlassen:

Die Nutzung des Grundstücks Nr. 0000, Grundbuch X., für das Betreiben einer Hobbywerkstatt und für die dauerhafte Lagerung von Holz und anderen nichtlandwirtschaftlichen Objekten ausserhalb von Vers.-Nr. .. wird ab Februar 2010 verboten.

3.2. Ungehorsam gegen dieses Nutzungsverbot wird nach Art. 292 des Schweizerischen Strafgesetzbuchs mit Busse bestraft.

4.

4.1. Auf die Erhebung amtlicher Kosten wird verzichtet.

4.2. Den Anzeigern wird der am 22. Juni 2009 bezahlte Kostenvorschuss von Fr. 1'000.-- zurückerstattet."

D./ Mit Eingabe vom 10. Februar 2010 erhob der Gemeinderat X. Beschwerde beim Verwaltungsgericht mit dem Antrag, der Entscheid des Baudepartements vom 26. Januar 2010 sei aufzuheben bzw. zu korrigieren und es sei eine Frist für die detaillierte Antragstellung, Sachverhaltsdarstellung und Begründung anzusetzen. In seiner Beschwerdeergänzung vom 26. Februar 2010 beantragte der Gemeinderat, der Vollzug der Wiederherstellungsverfügung sei aufgrund der laufenden Ortsplanungsrevision so lange zu sistieren, bis diese abgeschlossen sei und der neue Zonenplan rechtskräftig vorliege, es sei vor Ort ein Augenschein in Anwesenheit der beteiligten Parteien und des Geologen durchzuführen, ausserdem seien aktuelle Beurteilungen der zuständigen



St.Galler Gerichte

Kreisplanerin, der Leiterin der Abteilung Ortsplanung und des Leiters des AREG einzuholen und das Baudepartement sei anzuweisen, die Ergebnisse des noch durchzuführenden Augenscheins bei der Beurteilung der Genehmigungsfähigkeit der Einzonung zu berücksichtigen, ausserdem sei das vom Baudepartement angeordnete Nutzungsverbot zu widerrufen und auf die Anordnung einer vorsorglichen Massnahme sei zu verzichten.

Das Baudepartement beantragte in seiner Vernehmlassung vom 16. März 2010, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei.

A. und B. liessen sich mit Eingabe ihres Rechtsvertreters vom 1. Juni 2010 vernehmen. Sie beantragten, der Entscheid sei aufzuheben und der aufsichtsrechtlichen Anzeige sei nicht Folge zu geben, soweit überhaupt darauf eingetreten werden könne, eventualiter sei das vorliegende Verfahren bis zum Abschluss des Zonenplanrevisionsverfahrens zu sistieren, subeventualiter sei das als vorsorgliche Massnahme angeordnete Nutzungsverbot aufzuheben, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten des Staates.

C. und D. liessen sich zur Beschwerde der Politischen Gemeinde X. nicht vernehmen.

Der Gemeinderat X. erhielt Gelegenheit, sich zu den Vernehmlassungen des Baudepartements und von A. und B. zu äussern. Dies tat er mit Eingabe vom 15. Juli 2010. Darin hält er an seinen Anträgen und Darlegungen vollumfänglich fest und schliesst sich der Stellungnahme von A. und B. an.

Die Erwägungen des angefochtenen Entscheids sowie die Vorbringen der Verfahrensbeteiligten werden, soweit wesentlich, in den nachstehenden Erwägungen dargelegt und gewürdigt.

Darüber wird in Erwägung gezogen:

1. Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist gegeben (Art. 59bis Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, abgekürzt VRP).



1.2. Nach Art. 59bis Abs. 2 lit. a Ziff. 1 VRP ist die Beschwerde in Angelegenheiten der Staatsaufsicht unzulässig, wenn nicht Verletzung der Autonomie geltend gemacht wird. Der Gemeinderat X. beruft sich ausdrücklich auf die Gemeindeautonomie. Daher ist die Beschwerde grundsätzlich zulässig, obwohl es sich um eine Anordnung im Rahmen der Staatsaufsicht handelt. Analog der bundesgerichtlichen Rechtsprechung sind Gemeinden ohne weiteres zur Beschwerde legitimiert, wenn sie durch die angefochtene Massnahme in ihrer Stellung als Hoheitsträger berührt sind. Ob ihnen die beanspruchte Autonomie tatsächlich zukommt, ist alsdann eine Frage der materiellen Beurteilung (vgl. BGE 135 I 43 E. 1.2 mit Hinweisen). Die Beschwerde wurde vom Gemeinderat X. und damit von der im Sinn von Art. 45 Abs. 2 VRP zuständigen Behörde erhoben. Die Eingaben vom 10. und 26. Februar 2010 wurden rechtzeitig eingereicht und enthalten formal und inhaltlich die gesetzlichen Elemente (Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Auf die Beschwerde ist grundsätzlich einzutreten.

1.2. Nicht einzutreten ist hingegen auf die Beschwerde, soweit sie sich gegen jene Teile des Entscheids richtet, von denen die Gemeinde X. nicht betroffen ist. Es sind dies das Nutzungsverbot in Ziff. 3, von dem ausschliesslich A. und B. betroffen sind, sowie der Verzicht auf die Erhebung amtlicher Kosten und die Rückerstattung des Kostenvorschusses (Ziff. 4).

1.3. Soweit in der Beschwerdeergänzung Anträge auf Sistierung des Beschwerdeverfahrens und Durchführung eines Augenscheins gestellt werden, handelt es sich um Verfahrensanträge bzw. Beweisanträge.

Eine Sistierung ist gerechtfertigt, wenn sie gesetzlich vorgeschrieben ist oder wenn ein anderes Verfahren anhängig ist, dessen Ausgang von präjudizieller Bedeutung ist (BGE 123 II 3). Sodann fällt eine Sistierung in Betracht, wenn sie aus wichtigen öffentlichen Gründen geboten erscheint und ihr keine überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstehen (Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, St. Gallen 2003, Rz. 1093).

Seitens der kantonalen Stellen wurde in Aussicht gestellt, die Genehmigung einer Einzonung des Grundstücks Nr. 0000 zu verweigern. Es ist entgegen der Behauptung



der Beschwerdeführerin nicht ersichtlich, inwiefern die kantonalen Stellen ihre Auffassung diesbezüglich geändert haben könnten, weshalb auf die Einholung weiterer Amtsberichte zu verzichten ist. Hinzu kommt, dass die unbewilligten Teile der Feldscheune bereits seit vielen Jahren bestehen und der Vollzug rechtskräftiger Entscheide erheblich verzögert wurde. Am Vollzug dieser rechtskräftigen Entscheide besteht ein gewichtiges öffentliches Interesse, welches das Interesse der Betroffenen an einem weiteren Hinausschieben der Vollstreckung überwiegt. Dem Antrag, das vorliegende Verfahren sei zu sistieren, ist daher nicht stattzugeben.

Auch der Antrag auf Durchführung eines Augenscheins ist abzuweisen. Vorliegend geht es nicht um bauliche Fragen, sondern um eine Anordnung im Rahmen der Staatsaufsicht. Der massgebende Sachverhalt ergibt sich hinreichend aus den Akten.

2. Der politischen Gemeinde kommt im Kanton St. Gallen Autonomie zu (Art. 89 Abs. 1 der Kantonsverfassung, sGS 111.1). Der Umfang der Autonomie ist allerdings weder in der Kantonsverfassung noch in der kantonalen Gesetzgebung konkret umschrieben. Die Anerkennung eines geschützten kommunalen Autonomiebereichs setzt voraus, dass zum einen der Vollzug der in Frage stehenden Vorschriften den Gemeinden übertragen ist und zum anderen die Art der zu regelnden Materie überhaupt Raum für ein Selbstbestimmungsrecht der Gemeinden lässt (BGE 135 I 43 E. 1.2). Die Gemeindeautonomie wurde durch eine lange Praxis des Bundesgerichts in ihrer rechtlichen Bedeutung gefestigt. Sie bezieht auf den ursprünglichen wie auch auf den übertragenen Wirkungsbereich und erfasst Gesetzgebung wie Verwaltung. Vorausgesetzt ist, dass das kantonale Recht der Gemeinde einen relativ erheblichen Entscheidungsspielraum einräumt (R. Kägi-Diener, Kommentar zur Schweizerischen Bundesverfassung, 2. Aufl., Zürich/St. Gallen 2008, N 8 ff. zu Art. 50). Als Autonomie wird eine gewisse Entscheidungsfreiheit der Gemeinde bezeichnet, welche sich auf den Bereich der Rechtsetzung wie auch auf den Bereich der Rechtsanwendung erstrecken kann. Autonomie steht der Gemeinde in der Rechtsanwendung zu, wenn sie Entscheidungsfreiheit in der Frage hat, ob sie kantonales oder eidgenössisches Recht anwenden will. Autonomie steht der Gemeinde in der Rechtsanwendung auch zu, wenn Art und Inhalt kommunaler individuell-konkreter Anordnungen durch das höherrangige Recht nur in allgemeiner Weise vorbestimmt sind, so dass der Gemeinde noch Entscheidungsfreiheit verbleibt (vgl. P. Glaus, Konzeption der Gemeindeautonomie, mit



besonderer Darstellung der Autonomie der st. gallischen Gemeinden, Diss. Zürich 1984, S. 93). Gemeindeautonomie und Staatsaufsicht stehen in einem engen Zusammenhang. Art. 155 Abs. 4 des Gemeindegesetzes (sGS 151.2) beschränkt die Staatsaufsicht im Bereich der Gemeindeautonomie auf die Überprüfung der Rechtmässigkeit. Ob Entscheidungsfreiheit und damit Autonomie besteht, ist jeweils in bezug auf den konkreten Anwendungsfall zu klären (vgl. GVP 1986 Nr. 66; H.R. Arta, Die Zuständigkeitsordnung nach dem st. gallischen Gemeindegesetz in der politischen Gemeinde mit Bürgerversammlung, Diss. St. Gallen 1990, S. 10 f.). Im Bereich des Planungs- und Baurechts bestimmt Art. 3 Abs. 2 des Baugesetzes (sGS 731.1, abgekürzt BauG), dass in allen Belangen der Raumplanung und des öffentlichen Baurechts dem Staat die Rechts- und die Ermessenskontrolle zusteht. Der Staat wahrt aber den nötigen Ermessensspielraum der politischen Gemeinden bei der Orts- und Regionalplanung. Durch diese Fassung von Art. 3 Abs. 2 BauG soll die Autonomie der st. gallischen Gemeinde im Bereich der Ortsplanung unterstrichen werden (Glaus, a.a.O., S. 168).

2.1. Bewilligungen für Bauten ausserhalb der Bauzonen sind dem Kompetenzbereich der Gemeinde entzogen. Nach Art. 25 Abs. 2 des Raumplanungsgesetzes (SR 700, abgekürzt RPG) entscheidet die zuständige kantonale Behörde bei allen Bauvorhaben ausserhalb der Bauzonen, ob sie zonenkonform sind oder ob für sie eine Ausnahmebewilligung erteilt werden kann. Damit ist die Gemeinde nicht befugt, über Bewilligungen für Bauten ausserhalb der Bauzonen zu entscheiden.

Im vorliegenden Fall ist der Entscheid der Regierung vom 9. Oktober 2007 unangefochten in Rechtskraft erwachsen. In diesem Entscheid wurde der Rekurs von A. und B. abgewiesen und die Verfügung des Gemeinderates über den Abbruch bzw. den Rückbau des Gebäudes geändert. Über die Rechtmässigkeit des Rückbaus wurde rechtskräftig entschieden. Diese Frage konnte nicht mehr Gegenstand des aufsichtsrechtlichen Verfahrens sein. Gegenstand des aufsichtsrechtlichen Verfahrens vor dem Baudepartement war einzig und allein der Vollzug der vom Gemeinderat X. am 12. Juli 2006 erlassenen und von der Regierung am 9. Oktober 2007 geänderten Verfügung.



2.2. Grundsätzlich sind Entscheide, d.h. Rechtsmittelentscheide, von der erstinstanzlichen Behörde zu vollziehen (Art. 103 Abs. 1 VRP). Zwar können Rechtsmittelinstanzen, die zugleich Aufsichtsbehörde sind, ihren Entscheid selbst vollstrecken oder die Vollstreckung einem ihnen untergeordneten Verwaltungsorgan übertragen (Art. 103 Abs. 2 VRP). Für die Vollstreckung stehen verschiedene Instrumente zur Verfügung (Art. 105 und 106 VRP). Das Gesetz schreibt nicht explizit vor, wie diese anzuwenden sind. Insbesondere enthält das Gesetz auch keine Fristen, innert welcher Rechtsmittelentscheide von der ersten Instanz vollstreckt werden müssen. Der Gesetzgeber ging davon aus, dass Gemeinden ihre Verfügungen sowie Rechtsmittelentscheide zeitgerecht vollstrecken und dabei den Grundsatz der Verhältnismässigkeit beachten. Vollstreckungsmassnahmen können in der Regel nicht gerichtlich überprüft werden (Art. 44 Abs. 3 VRP). Da für die Art und Weise der Vollstreckung von Bauentscheiden keine expliziten Vorschriften bestehen und der Vollzug praktisch vollständig dem Ermessen der Gemeinde anheimgestellt ist, kommt der Gemeinde in diesem Bereich Autonomie zu.

2.3. Zu prüfen bleibt, ob die Vorinstanz die Autonomie der Beschwerdeführerin verletzt hat.

Dem Staat steht auch im Bereich der Vollstreckung die Aufsicht über die Gemeinden zu. Im vorliegenden Fall hat die Regierung am 9. Oktober 2007 die baurechtliche Streitfrage entschieden und angeordnet, der rechtmässige Zustand sei innert dreier Monate seit Rechtskraft des Entscheids wieder herzustellen. Der Gemeinderat X. unternahm nichts, als die Eigentümer den Rekursentscheid nicht befolgten. Vielmehr berief er sich auf das hängige Einzonungsverfahren, um seine Untätigkeit zu rechtfertigen. Da keine Aussicht auf eine Einzonung besteht bzw. bestand, war es zulässig und geboten, dass das Baudepartement aufsichtsrechtliche Massnahmen traf. Es ist ohnehin nicht ersichtlich, inwiefern eine Einzonung des Grundstücks Nr. 0000 mit dem Bestand der Feldscheune zusammenhängen soll. Entweder dient die Einzonung nur dazu, die illegal umgebaute und erweiterte Feldscheune weiter bestehen zu lassen. In diesem Fall erscheint das Begehren geradezu missbräuchlich. Würde die gesamte Liegenschaft eingezont, entstünde, wie die Gemeinde selber festhält, Bauland an attraktiver Wohnlage, und in diesem Fall würde die Feldscheune kaum erhalten werden.



Die Gemeinde hat zwar eine gewisse Entscheidungsfreiheit bei der Art und zeitlichen Abfolge der Vollstreckung einer rechtskräftigen kantonalen Entscheidung. Ist aber eine Gemeinde säumig und unterlässt sie es bewusst, einen kantonalen Entscheid zu vollstrecken, so hat die Aufsichtsbehörde die geeigneten Massnahmen zu treffen. Die Aufforderung zur umgehenden, ohne Verzug durchzuführenden Vollstreckung stellt daher unter den gegebenen Umständen keine Verletzung der Autonomie dar.

2.4. Aus dem Gesagten ergibt sich, dass die Beschwerde abzuweisen ist, soweit darauf eingetreten werden kann.

3. A. und B. haben in ihrer Stellungnahme vom 1. Juni 2010 verschiedene Anträge gestellt und dabei auf ihre Begehren in der Eingabe vom 26. März 2010 verwiesen. Sie wiederholten damit ihre Begehren, die sie in der eigenen Beschwerde gestellt haben. Über diese wird in einem gesonderten Verfahren entschieden. Daher ist nicht zu prüfen, ob in einer Vernehmlassung zur Beschwerde der Gemeinde weitergehende Anträge gestellt werden können.

4. Dem Verfahrensausgang entsprechend gehen die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens zu Lasten der Beschwerdeführerin (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidgebühr von Fr. 3'000.-- ist angemessen (Art. 13 Ziff. 622 Gerichtskostentarif, sGS 941.12). Auf die Erhebung ist nicht zu verzichten (Art. 95 Abs. 3 VRP).

Ausseramtliche Kosten sind nicht zu entschädigen (Art. 98bis VRP).

Demnach hat das Verwaltungsgericht

zu Recht erkannt:

1./ Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten werden kann.

2./ Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von Fr. 3'000.-- werden der Beschwerdeführerin auferlegt; auf die Erhebung wird nicht verzichtet.

3./ Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt.



V. R. W.

Der Präsident: Der Gerichtsschreiber:

Versand dieses Entscheides an:

- die Beschwerdeführerin
- die Vorinstanz
- die Beschwerdebeteiligten (durch Rechtsanwalt G.)

am:

Rechtsmittelbelehrung:

Sofern eine Rechtsverletzung nach Art. 95 ff. BGG geltend gemacht wird, kann gegen diesen Entscheid gestützt auf Art. 82 lit. a BGG innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Schweizerischen Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde erhoben werden.