



Fall-Nr.: B 2012/171
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 10.10.2012
Entscheiddatum: 10.10.2012

Urteil Verwaltungsgericht, 10.10.2012

Verfahrensrecht, Art. 44, 51 und 60 VRP (sGS 951.1). Das VRP unterscheidet zwischen dem Entzug der aufschiebenden Wirkung und vorsorglichen Massnahmen, weshalb für Beschwerden gegen Verfügungen über den Entzug der aufschiebenden Wirkung das Gesamtgericht zuständig ist, während der Gerichtspräsident lediglich im Fall einer besonderen Dringlichkeit im Sinne von Art. 23 VRP über solche Beschwerden allein befindet. Ist jedoch lediglich ein vorsorglicher Massnahmenentscheid angefochten, so entscheidet der Gerichtspräsident nicht bloss über die Hauptsache, sondern auch über den Entzug der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde (Verwaltungsgericht, B 2012/171). Auf eine gegen dieses Urteil erhobene Beschwerde trat das Bundesgericht mit Urteil vom 21. März 2013 nicht ein (Verfahren 1C_579/2012).

In Sachen

M. H.,

Beschwerdeführer,

vertreten durch Rechtsanwalt Dr. A.

gegen

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

Vorinstanz,



und

Politische Gemeinde F.,

Beschwerdegegnerin,

betreffend

Verfügung (Zu widerhandlung gegen Entscheid Nr. 37/2012, Bauen ohne Bewilligung, widerrechtliche Pferdehaltung)

hat der Präsident des Verwaltungsgerichts festgestellt:

A./ Dr. med. M. H. erwarb am 23. Juni 2006 das knapp 5,5 ha grosse, abgelegene Grundstück Nr. xy, Grundbuch F., das sich gemäss Zonenplan der Gemeinde F. vom 25. November 1994 in der Landwirtschaftszone befindet. Das Grundstück ist mit einem Wohnhaus (Vers.-Nr. 00), einem Nebengebäude (Vers.-Nr. 01), einer Remise (Vers.-Nr. 02) und einem Stall (Vers.-Nr. 03) überbaut. Knapp ein Drittel der Fläche ist bewaldet.

B./ Im Jahr 2007 ersuchte der Grundeigentümer um Bewilligung für die Abparzellierung des Wohnhauses. Das Landwirtschaftsamt bewilligte am 7. Januar 2008 die Zerstückelung bzw. Abtrennung des 966 m² grossen Grundstücks Nr. wz mit der Begründung, das Wohnhaus und das Nebengebäude würden zu keinem landwirtschaftlichen Gewerbe mehr gehören. Am 26. Juli 2007 reichte der Eigentümer beim Bauamt F. ein Gesuch für die Sanierung des Wohnhauses und den Abbruch der ehemals ohne Baubewilligung erstellten Remise ein. Das Amt für Raumentwicklung (heute Amt für Raumentwicklung und Geoinformation, abgekürzt AREG) erteilte am 27. September 2007 seine Zustimmung, wobei es ausdrücklich festhielt, dass der



St.Galler Gerichte

Pächter des Grundstücks Nr. xy den entsprechenden Landwirtschaftsbetrieb von seinem eigenen Hof aus bewirtschaftete, das Wohnhaus deshalb nicht mehr für die Landwirtschaft gebraucht werde und es sich beim Baugesuch folglich um ein zonenfremdes Vorhaben handle. Damit gelange Art. 24d Abs. 1 des Raumplanungsgesetzes (SR 700, abgekürzt RPG) zur Anwendung. Die entsprechende Ausnahmegewilligung setze voraus, dass sich die statisch wichtigen Teile des Gebäudes insgesamt noch in einem guten Zustand befinden und nur zu einem kleinen Teil erneuerungsbedürftig sein würden. Dies gelte insbesondere für das Fundament, die tragenden Wände, die Böden und die Dachkonstruktion. Eine Auskernung der Gebäudehülle sei ausgeschlossen. Konkret werde das Erdgeschoss sanft umgebaut, das Obergeschoss teilweise erneuert, Böden oder Decken würden aber nicht ersetzt. Einzig über der heutigen Stube und Nebenstube werde der Boden geöffnet, damit eine Galerie entstehe. Das Dachgeschoss werde zwar ausgebaut, das Dach bleibe aber erhalten. Das Wohnhaus werde an die Gemeindekanalisation angeschlossen. Das Amt für Umweltschutz (heute Amt für Umweltschutz und Energie, abgekürzt AFU) forderte jedoch bloss den Bau einer Abwassereinzelreinigungsanlage. Das AREG stimmte dem entsprechenden Baugesuch am 3. Dezember 2007 zu. Der Gemeinderat F. erteilte am 10. Januar 2008 gestützt auf die beiden Zustimmungsverfügungen des AREG die Baubewilligung und ordnete den Grundbucheintrag "Beschränkung der baulichen Nutzungserweiterung nach Raumplanungsverordnung (SR 700.1, abgekürzt RPV)" an.

C./ a) Am 4. Juli 2008 stellte der Gemeinderat fest, dass der Grundeigentümer am Stall bewilligungspflichtige Änderungen vorgenommen hatte, ohne dass eine entsprechende Bewilligung vorlag. Er verfügte deshalb einen Baustopp und forderte den Bauherrn zu einem nachträglichen Baugesuch auf. Das Untersuchungsamt Uznach büsste den Bauherrn am 5. August 2008 wegen Widerhandlung gegen das Baugesetz (sGS 731.1, abgekürzt BauG).

b) Das nachträgliche Gesuch datiert vom 25. Juli 2008 und beinhaltet die Sanierung des Stalls für die Haltung von drei bis vier Pferden und acht bis zehn Ziegen, Umgebungsgestaltungen, den Bau einer Photovoltaikanlage, den Rückbau des Futtersilos und die Erstellung einer Mistgrube. Zudem war geplant, das Nebengebäude als Hobby- und Grillhaus umzubauen, eine Quelle zu fassen, ein oberirdisches Gewässer zu erstellen und einen Teich zu verlegen. Innert Auflagefrist vom 7. bis



St.Galler Gerichte

21. August 2008 erhoben der ehemalige Eigentümer des Hofes und die Organisation Pro Natura St. Gallen-Appenzell, St. Gallen, Einsprache. In der Folge verweigerte das AREG seine Zustimmung mit Teilverfügung vom 11. Juni 2009 und lud die Baubehörde ein, die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands zu prüfen. Mit Beschluss vom 19. Januar 2009 erliess der Gemeinderat einen weiteren Baustopp, diesmal wegen nichtbewilligten Bauarbeiten am Wohnhaus. Der Bauherr reichte am 23. Februar 2009 das Baugesuch für die ohne Bewilligung vorgenommenen Bauarbeiten nach, das heisst für den Ersatz des seitlichen Kellergeschossanbaus samt neuer Treppe, die vollständige Auskernung des Erd-, Ober- und Dachgeschosses sowie den Ersatz der Nord-, Ost- und Südfassaden. Während der Auflage wurde wiederum Einsprache erhoben. Auch für das nachträgliche Gesuch verweigerte das AREG mit Verfügung vom 11. Juni 2009 seine Zustimmung. Dementsprechend wies der Gemeinderat am 29. Juni 2009 das Gesuch für die nachträgliche Bewilligung der Sanierung des Stalls samt Umgebungsarbeiten und des Ersatzbaus für das Wohnhaus ab, während es die öffentlich-rechtlichen Einsprachen guthiess. Mangels anderer Möglichkeiten ordnete er den ersatzlosen Abbruch des ausgehöhlten Wohnhauses und des veränderten Stalls an.

c) Gegen den Bauabschlag und die Abbruchverfügung rekurrierte der Bauherr am 3. Juli und 13. Juli 2009 erfolglos beim Baudepartement des Kantons St. Gallen. Gegen die Rekursabweisung vom 7. Juli 2010 erhob er beim Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen Beschwerde. Dieses hob den angefochtenen Entscheid mit Urteil vom 16. März 2011 insoweit auf, als es statt des Stallabbruchs die öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung erliess, dass der Stall nicht zonenwidrig, insbesondere nicht für die hobbymässige Tierhaltung genutzt werden dürfe. Darüber hinaus bestätigte es den Rekursentscheid. Gegen dieses Urteil erhob der Grundeigentümer beim Bundesgericht am 21. April 2011 Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten. Dieses hiess am 15. März 2012 die Beschwerde gut und wies die Streitsache an das Verwaltungsgericht zur neuen Prüfung im Sinn der Erwägungen zurück, wobei es ausdrücklich darauf hinwies, dass die Gutheissung einzig auf die laufende RPG-Revision und die nachträgliche Eingabe vom 23. Dezember 2011 zurückzuführen sei und insbesondere keinen Zusammenhang mit der Beschwerde vom 21. April 2011 aufweise. Das Verwaltungsgericht wies die Streitsache seinerseits mit



St.Galler Gerichte

Urteil vom 12. April 2012 zur Neuurteilung an die Baubehörde bzw. an die Politische Gemeinde zurück.

D./ a) Zwischenzeitlich hatte der Gemeinderat am 7. Oktober 2011 verfügt, dass die Pferdehaltung umgehend einzustellen und die Pferde vom Grundstück Nr. xy wegzuschaffen seien. Die nachträglich eingezogenen provisorischen Wände seien zu entfernen. Weiter untersagte er jegliche Nutzung des Wohnhauses und des Stalls während des laufenden Baubewilligungs- und Wiederherstellungsverfahrens.

b) Der Grundeigentümer liess dagegen am 19. Oktober 2011 beim Baudepartement Rekurs erheben mit den Anträgen, es sei kostenpflichtig festzustellen, dass die Verfügung nichtig, eventuell aufzuheben sei. Die entzogene aufschiebende Wirkung des Rekurses sei aufzuheben.

c) Das Baudepartement hiess den Rekurs am 8. August 2012 bezüglich der Entfernung der baulichen Veränderungen gut, wies ihn im Übrigen aber ab, soweit es darauf eintrat. Sodann untersagte es seinerseits die Nutzung der Liegenschaften zur Pferdehaltung und Wohnnutzung im Sinn der Erwägungen bis zur rechtskräftigen Erledigung des Baubewilligungsverfahrens. Weiter ordnete es an, dass die politische Gemeinde die Einhaltung des Nutzungsverbots überwache. Die Frist für die Wegführung der Pferde setzte es auf den 30. September 2012 an.

E./ Dagegen liess der Rekurrent am 15. August 2012 beim Verwaltungsgericht Beschwerde erheben:

1. Der Entscheid vom 8. August 2012 des Baudepartements des Kantons St. Gallen sei aufzuheben, soweit der Rekurs nicht gutgeheissen worden ist und soweit nicht die Nichtigkeit des angefochtenen Entscheids festgestellt wird.

Es sei festzustellen, dass die Dispositiv-Ziffern 2 und 3 des angefochtenen Entscheids des Baudepartements des Kantons St. Gallen vom 8. August 2012 nichtig sind; eventualiter seien die Dispositiv-Ziffern 2 und 3 aufzuheben.

2. Der Beschwerde sei die aufschiebende Wirkung wieder beizugeben. Der Entzug der aufschiebenden Wirkung durch die Vorinstanz sei aufzuheben.



3. Unter Kosten- und Entschädigungsfolge.

Zur Begründung lässt er vorbringen, er habe davon ausgehen müssen, dass dem Nutzungsverbot die aufschiebende Wirkung entzogen worden sei, auch wenn der Gemeinderat dies nicht im Dispositiv, sondern in der Rechtsmittelbelehrung festgehalten habe. Die Vorinstanz hätte folglich auf seine entsprechende Rüge eintreten müssen. An der Tatsache, dass der Gemeinderat für die Anordnung von vorsorglichen Massnahmen nicht mehr zuständig gewesen sei, als das Verfahren bereits am Bundesgericht anhängig gewesen sei, ändere sich nichts, auch wenn die Streitsache zwischenzeitlich wieder an die Baubehörde zurückgewiesen worden sei. Während der Zeit, als das Verfahren am Bundesgericht hängig gewesen sei, habe der Gemeinderat grundsätzlich nichts anordnen können, was mit der Sache im Zusammenhang gestanden habe. Folglich sei auch die erlassene Massnahme betreffend das Wohnhaus nichtig. Das Gleiche gelte für das Baudepartment, das seinerseits ein Nutzungsverbot erlassen habe. Auch ihm stehe es nicht zu, statt der wiederum zuständigen Baubehörde vorsorgliche Massnahmen zu erlassen.

Darüber wird in Erwägung gezogen:

1.

1.1. Nach Art. 60 Abs. 2 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1, abgekürzt VRP) beurteilt der Präsident des Verwaltungsgerichts Beschwerden gegen Entscheide der Departemente über vorsorgliche Massnahmen, wenn die Hauptsache - vorliegend die Baubewilligung bzw. der Rückbau verschiedener Bauten und Anlagen auf den Grundstücken Nrn. xy und wz - beim Verwaltungsgericht anfechtbar ist. Nachdem das Baudepartement den angeordneten Rückbau aufgehoben und dieser nicht weiter umstritten ist, sind einzig noch verschiedene Nutzungsverbote und der Entzug der aufschiebenden Wirkung der entsprechenden Verfügung umstritten. Die sachliche Zuständigkeit zur Behandlung der Beschwerde gegen die von der Rekursinstanz bestätigten bzw. erlassenen Nutzungsverbote liegt somit beim Präsidenten des Verwaltungsgerichts. Das Gleiche gilt für den Entscheid über den



Entzug der aufschiebenden Wirkung. Zwar unterscheidet das VRP strikt zwischen der Zuständigkeit für den Entscheid über vorsorgliche Massnahmen, wofür der Präsident zuständig ist und dem Entzug der aufschiebenden Wirkung, worüber das Gesamtgericht zu befinden hat (VerwGE B 2012/96 vom 19. Juni 2012 E. 1.1., abrufbar unter: www.gerichte.sg.ch). Nach teleologischer Auslegung gilt dies aber ausschliesslich bei der Überprüfung des Entzugs der Suspensivwirkung des Rechtsmittels gegen einen Entscheid in der Hauptsache. Wird dagegen der Beschwerde gegen einen vorsorglichen Massnahmenentscheid, worüber der Präsident entscheidet, die vorübergehende Hemmwirkung entzogen, springt die Zuständigkeit für den Entscheid über die aufschiebende Wirkung nicht auf das Gesamtgericht über, derweil der Gerichtspräsident für den Entscheid in der Hauptsache zuständig bleibt. Diese Lösung hat im Hinblick auf ein vernünftiges und praktikables, das heisst ohne unverhältnismässig grossen Verwaltungsaufwand durchsetzbares Ergebnis am meisten Überzeugungskraft (Häfelin/Müller/Ulmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Auflage, Zürich/St. Gallen 2010, Rz. 217). Zudem stehen die anderen Auslegungsmethoden diesem Schluss nicht entgegen. Vorliegend kommt dazu, dass der Termin, den die Vorinstanz für das Nutzungsverbot angesetzt hat, bereits abgelaufen ist und es sich damit um einen dringenden Fall handelt, wofür die Gesamtbehörde nicht rechtzeitig einberufen werden könnte. Der Präsident hätte folglich auch nach Art. 23 VRP für die Kollegialbehörde zu entscheiden.

1.2. Der Beschwerdeführer ist zur Ergreifung des Rechtsmittels legitimiert (Art. 64 VRP in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Mit der Beschwerdeeingabe vom 15. August 2015 ist die Beschwerdefrist von fünf Tagen gemäss Art. 64 VRP in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 VRP eingehalten. Da die Eingabe auch formal und inhaltlich den gesetzlichen Anforderungen entspricht (Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 2 und Art. 48 Abs. 1 VRP), ist auf die Beschwerde einzutreten.

2. Der Beschwerdeführer wehrt sich gegen den Nichteintretensentscheid der Vorinstanz. Diese hat den Entscheid damit begründet, dass der Rekurrent von der entsprechenden Anordnung formell nicht beschwert sei, weil die Baubehörde den Entzug der aufschiebenden Wirkung statt im Dispositiv in der Rechtsmittelbelehrung erlassen habe.



2.1. Der Entzug oder die Erteilung der aufschiebenden Wirkung hat ausdrücklich zu erfolgen und zwar wie die Vorinstanz zu Recht ausführt im Dispositiv der Verfügung (X. Baumberger, Aufschiebende Wirkung bundesrechtlicher Rechtsmittel im öffentlichen Recht, Zürich/Basel/Genf 2006, Rz. 732). Nur das Dispositiv wird rechtswirksam. Dementsprechend kann auch nur dieses angefochten werden. Gegen Dispositivteile ohne rechtliche Auswirkungen wie die Rechtsmittelbelehrung, den Verteiler oder allfällige Begründungselemente steht indessen kein Rechtsmittel offen (Merkli/Aeschlimann/Herzog, Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Bern, Bern 1997, Art. 52 Rz. 12). Es genügt nicht, dass die Anordnung sinngemäss in den Erwägungen oder wie hier im Rahmen mit der Rechtsmittelbelehrung erfolgt. Fehlt ein formell korrekter Entzug, entfaltet die Entzugsanordnung keine Wirkung (Kölz/Bosshart/Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, Zürich 1999 § 25 Rz. 19).

2.2. Daran ändert auch nichts, dass die Baubehörde erst nach der Rechtsmittelbelehrung unterschrieben hat. An der Wirkungslosigkeit des Entzugs würde sich auch dann nichts ändern, wenn dieser statt im Dispositiv im Rahmen der Erwägungen erfolgt wäre, die ebenfalls regelmässig vor der Unterschrift stehen. Zwar mag der Beschwerdeführer in gutem Treuen davon ausgegangen sein, dass der Entzug der aufschiebenden Wirkung bei Nichtanfechtung in Rechtskraft erwachsen würde. Allein dies macht die Anordnung aber ebenfalls nicht anfechtbar. So kann beispielsweise auch die Aufforderung der Baubehörde, ein (nachträgliches) Baugesuch einzureichen, nicht angefochten werden, selbst wenn sie in Verfügungsform erlassen wurde und mit einem Rechtsmittel versehen ist (GVP 1998 Nr. 9 S. 35). Auch wird die wirkungslose Anordnung nicht deshalb anfechtbar, weil der zusammen mit der Rechtsmittelbelehrung aufgeführte Entzug nicht begründet war, worin der Beschwerdeführer eine Verletzung des rechtlichen Gehörs sieht. Dies wäre nur dann der Fall, wenn die Suspensivwirkung rechtswirksam entzogen worden wäre.

2.3. Aus dem Gesagten folgt, dass die vorsorgliche Anordnung allein im Rahmen der Rechtsmittelbelehrung wirkungslos bleibt, weshalb der Beschwerdeführer davon auch nicht beschwert ist. Mangels Rechtsschutzinteresse ist die Vorinstanz somit zu Recht nicht auf den Antrag des Beschwerdeführers eingetreten, dem Rekurs sei die aufschiebende Wirkung wieder beizugeben.



3. Der Beschwerdeführer beruft sich auf den Devolutiveffekt der Beschwerde, weil die Streitsache im Zeitpunkt, als die angefochtene vorsorgliche Massnahme erlassen wurde, am Bundesgericht anhängig war.

3.1. Der Devolutiveffekt bedeutet, dass die Herrschaft über den Streitgegenstand mit Erhebung des Rechtsmittels an die Rechtsmittelinstanz übergeht. Im gleichen Zug verliert die Vorinstanz grundsätzlich die Befugnis, sich mit der Sache weiterhin zu befassen. Davon betroffen sind unter anderem Befugnisse, über die Sache materiell zu entscheiden, vorsorgliche Massnahmen zu erlassen oder andere verfahrensleitende Anordnungen zu treffen, mit Einschluss des Entscheids über die unentgeltliche Rechtspflege, sowie Sachverhaltsabklärungen durchzuführen. Die Rechtsmittelinstanz hat solche Abklärungen selber vorzunehmen oder einen formellen Rückweisungsentscheid zu erlassen. Ausgeschlossen ist grundsätzlich selbst die Gewährung des rechtlichen Gehörs, namentlich die Gewährung der Akteneinsicht (H. Seiler in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, Zürich/Basel/Genf 2009, Rz. 3 ff. zu Art. 54 VwVG).

3.2. Der Devolutiveffekt fällt dahin und die Herrschaft über die Sache wieder an die Vorinstanz, wenn die Rechtsmittelinstanz einen Nichteintretensentscheid gefällt hat, das Rechtsmittel zurückgezogen oder gegenstandslos geworden ist. Das Gleiche gilt für den Fall, dass der angefochtene Entscheid aufgehoben und die Streitsache an die Vorinstanz zurückgewiesen wird (Seiler, a.a.O., Rz. 13 ff. zu Art. 54 VwVG).

3.3. Nach st. gallischem Verwaltungsverfahrenrecht kommt unter anderem den ordentlichen Rechtsmitteln und der Rechtsverweigerungsbeschwerde Devolutivwirkung zu, diese wird aber verschiedentlich eingeschränkt. So gibt Art. 101 Abs. 2 VRP der erlassenden Behörde die Befugnis, bei Gefahr in Verzug die Vollstreckbarkeit eines Entscheids anzuordnen, was nach Art. 103 Abs. 2 VRP selbst für die Rekursinstanz gilt. Sodann ist es der Verwaltung unbenommen, die angefochtene Verfügung nach Art. 27 VRP und Art. 28 VRP in Wiedererwägung zu ziehen und allenfalls zu widerrufen. Im Verfahren vor Verwaltungsgericht ist der Devolutiveffekt auch insofern beschränkt, als dieser Instanz keine umfassende Überprüfungsbefugnis zusteht und somit keine vollständige Neubeurteilung stattfindet (Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, St. Gallen 2003, Rz. 935).



3.4. Mit dem Devolutiveffekt eines Rechtsmittels geht regelmässig eine Suspensivwirkung desselben einher. Dies gilt unter anderem für den kantonalen Rekurs und die kantonale Beschwerde (Art. 64 VRP in Verbindung mit 51 VRP). Das gleiche gilt für die Beschwerde im Verfahren vor Bundesverwaltungsgericht (Art. 55 Abs. 1 des SR 172.021), nicht aber für die bundegerichtliche Beschwerde. Aufschiebende Wirkung kommt dieser regelmässig nur dann zu, wenn der Instruktionsrichter auf Antrag oder von Amtes wegen eine entsprechende Anordnung trifft (Art. 103 Abs. 1 und 3 Bundesgesetz über das Bundesgericht, SR 173.110, abgekürzt BGG). Devolutiveffekt besitzt sie aber gleichwohl (M. Looser, Verfassungsgerichtliche Rechtskontrolle gegenüber schweizerischen Bundesgesetzen, Zürich/St. Gallen 2011, S. 627 Rz. 14). Aus diesem Grund muss das Bundesgericht während des hängigen Verfahrens vorsorgliche Massnahmen treffen können, falls es nötig wird, den bestehenden Zustand zu erhalten oder bedrohte Interessen einstweilen sicherzustellen (Art. 104 BGG).

3.5. Nach dem Gesagten war die Baubehörde für den Erlass von vorsorglichen Massnahmen erst wieder zuständig, nachdem die Streitsache zur Neuurteilung an sie zurückgewiesen worden war. Erst ab diesem Zeitpunkt hatte sie wieder uneingeschränkte Herrschaft über das Verfahren, wie die Vorinstanz an sich zu Recht ausgeführt hat. Konkret liegt aber eine vorsorgliche Anordnung im Streit, welche die Baubehörde bereits vorher, mithin zu früh erlassen hatte, im Zeitpunkt also, als dafür noch ausschliesslich das Bundesgericht zuständig gewesen wäre. Damit ist die Verfügung, welche diesem Verfahren zu Grunde liegt, grundsätzlich nichtig und als solche absolut unwirksam.

3.6. In Ausnahmefällen ist eine fehlerhafte Verfügung zwar heilbar. Dies ist etwa bei einer Verletzung des rechtlichen Gehörs möglich (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 986). Aus diesem Grund stellt sich die Frage, ob die an sich unwirksame Verfügung mit der Rückweisung der Hauptsache an die erlassene Behörde geheilt worden ist. Weiter fragt es sich, ob die vorsorgliche Massnahme implizit unter der Suspensivbedingung ergangen sei, dass die Streitsache wieder an die Baubehörde zurückgewiesen werde. Während der Wortlaut des vorliegenden Verfügungsdispositives dieser Auslegung nicht grundsätzlich entgegensteht, ist diese Interpretation mit Blick auf die Erwägungen der Verfügung vom 7. Oktober 2011 ausgeschlossen ("Solange



das Bundesgericht noch nicht über Ihre Beschwerde entschieden hat, darf sie auf Weiteres keine entsprechende Nutzung erfolgen"). Die aufgeworfenen Fragen können vorliegend allerdings offen bleiben, weil die Rekursinstanz die gleiche Anordnung ebenfalls verfügt hat, und zwar nachdem das Bundesgericht bzw. das Verwaltungsgericht die Streitsache an die Baubehörde zurückgewiesen hat. Nachdem das Baubewilligungs- und Wiederherstellungsverfahren damit wiederum bei der politischen Gemeinde hängig war, war das Baudepartement zwar seinerseits unzuständig, für das an ihr vorbei zurückgewiesene Verfahren vorsorgliche Massnahmen zu treffen bzw. Nutzungsverbote auszusprechen. Gleichwohl sind ihre Anordnungen aber gültig, auch wenn die Rekursinstanz an sich nur im Streitfall - bei Rechtshängigkeit eines Rekurses also - dafür zuständig ist, provisorische Anordnungen zu treffen. Der Grund dafür liegt darin, dass es sich bei den Nutzungsverböten um Regelungen handelt, die im Aufsichtsbereich des Baudepartements liegen (Art. 155 ff. des Gemeindesgesetzes, sGS 151.2, in Verbindung mit Art. 25 lit. b des Geschäftsreglements der Regierung und der Staatskanzlei, sGS 141.3, und Art. 43^{bis} VRP; Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 964 mit Hinweisen). Dazu kommen Überlegungen der Prozessökonomie, wonach es sich nach der Rechtsprechung rechtfertigt, auf eine Aufhebung einer Verfügung zu verzichten und die Streitsache trotz Unzuständigkeit der Vorinstanz materiell zu prüfen, wenn bereits feststeht oder absehbar ist, wie diese wieder oder eine andere Behörde in der gleichen Sache entscheiden wird (M. Daum in: Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, Zürich/St. Gallen 2008, Rz. 22 zu Art. 7 VwVG mit Hinweisen). Genau dies ist vorliegend der Fall. Würde das angeordnete Nutzungsverbot als nichtig erklärt, würde die Baubehörde die gleiche Massnahme erneut erlassen, was vom Baudepartement postwendend bestätigt würde. Nachdem der Beschwerdeführer in seiner Rekurschrift vom 19. Oktober 2011 auch materiell zur vorsorglichen Massnahme Stellung genommen hat, ist auch das rechtliche Gehör zum erlassenen Nutzungsverbot gewahrt, weshalb diese hier ohne weiteres überprüft werden, nachdem der Beschwerdeführer mit Eingabe vom 15. August 2012 auch materiell zu den vorsorglichen Anordnungen Stellung genommen hat.

3.7. Die Vorinstanz unterscheidet zwischen dem erlassenen Nutzungsverbot des Wohnhauses und des Stalls. Diese Unterscheidung ist unnötig. Beide Nutzungsverbote sind vorsorgliche Massnahmen, für deren Erlass diejenige Instanz zuständig ist, an



welcher das Verfahren gerade anhängig ist. Im Streit liegen die (nachträgliche) Baubewilligung und der Rückbau sowohl des Wohnhauses als auch des Stalles. Daran ändert nichts, dass das Verwaltungsgericht mit Urteil vom 16. März 2011 den angefochtenen Rückbau des Stalles aufgehoben und mit Blick auf die Verhältnismässigkeit stattdessen ein Verbot für eine zonenwidrige Nutzung, insbesondere für eine hobby-mässige Tierhaltung erlassen hat. Während es sich dabei um ein definitives Nutzungsverbot gehandelt hat, jedenfalls solange die Sachumstände die gleichen bleiben, handelt es sich beim vorliegend umstrittenen Nutzungsverbot um eine vorsorgliche Massnahme, die nur solange gelten soll, bis der Hauptsachenentscheid ergangen ist.

4. Nach Art. 18 Abs. 1 VRP können zur Erhaltung des Zustands oder zur Sicherung bedrohter rechtlicher Interessen vorsorgliche Massnahmen getroffen werden.

4.1. Vorsorgliche Massnahmen sind dazu bestimmt, den bestehenden Zustand oder bedrohte Interessen während des Hauptverfahrens einstweilen zu sichern und zu verhindern, dass der Entscheid in der Hauptsache vorweg genommen wird und das Rechtsmittel damit illusorisch würde (U.P. Cavelti in: Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], a.a.O., Rz. 9 zu Art. 22a VwVG). Vorsorgliche Massnahmen sind auch geeignet, einen widerrechtlich geschaffenen Zustand vorläufig zu beseitigen. Es entspricht einer langjährigen Praxis, dass dem Bauherrn 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, besser gestellt als all jene, die ordnungsgemäss zuerst eine Baubewilligung dafür einholen (GVP 1980 Nr. 49 S. 91). Im verwaltungsgerichtlichen Verfahren werden vorsorgliche Massnahmen nur auf Antrag erlassen, im verwaltungsinternen Verfahren können diese auch von Amtes wegen getroffen werden. Für deren Entscheid sind die Interessen des Gesuchstellers sowie die 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. Dieser kann es rechtfertigen, mit der Beseitigung eines rechtswidrigen Zustand einstweilen noch zuzuwarten, wenn



zum Beispiel der Missstand während langer Zeit geduldet worden ist (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 1107 und 1112).

4.2. Die Vorinstanz hat die Voraussetzungen für den Erlass von vorsorglichen Massnahmen zutreffend dargestellt. Die vorgenommenen Um- und Erweiterungsbauten am Wohnhaus und Stall wie auch die Pferdehaltung sind formell rechtswidrig. Es liegt demnach im öffentlichen Interesse, dass die widerrechtlich umgebauten Bauten und Anlagen nicht über eine lange Zeit rechtswidrig genutzt werden, was insbesondere dann der Fall ist, wenn wie vorliegend eine abschlägige Bewilligung an sämtliche Rechtsmittelinstanzen gezogen wird. Der Beschwerdeführer war von Anfang im Bild über die Rechtslage und hat sich gleichwohl immer wieder willentlich über das Gesetz und behördliche Anordnungen hinweggesetzt. So wurde ihm kurz nach dem Grundstückskauf anlässlich eines umfassenden Bauermittlungsverfahrens erklärt, dass für ihn als Nichtlandwirt ausserhalb der Bauzone bauliche Veränderungen und Nutzungsänderungen nur in engen Grenzen möglich seien. Gleichwohl verfolgte er seine ursprünglichen Pläne, das abgelegene ehemalige Bauernhaus komplett umzubauen und zu erweitern, hartnäckig weiter und entkernte dieses entgegen der gegenteiligen Baubewilligung. Einzig eine sofortige behördliche Baueinstellung konnte ihn stoppen. Auch beim Stall musste die Baubehörde einschreiten und versuchen, seinem eigenmächtigen Treiben mit einem Baustopp beizukommen. Der Beschwerdeführer liess dennoch nicht locker und nutzt die Landwirtschaftsflächen nun für seine Hobbytierhaltung, obgleich die dafür notwendige Bewilligung nach wie vor nicht vorliegt. Das vorsorgliche Verbot, das rechtswidrig veränderte Wohnhaus und den ebenfalls illegal sanierten Stall zu nutzen, soweit sie auf Grund der behördlich untersagten Bauarbeiten überhaupt nutzbar sind, erweist sich somit als nötig und auch geeignet, ihn davon abzuhalten, sich weiterhin unrechtmässig zu verhalten.

4.3. Vorsorgliche Massnahmen müssen sodann verhältnismässig sein.

4.3.1. In diesem Zusammenhang wirft der Beschwerdeführer den Behörden vor, sie hätten über die Hobbymässigkeit oder den landwirtschaftlichen Charakter seiner Tierhaltung noch nicht abschliessend entschieden. Dieser Einwand ist unberechtigt. Das Verwaltungsgericht hat bereits vor eineinhalb Jahren bestätigt, dass es sich beim Vorhaben des Beschwerdeführers um einen zonenwidrigen



Freizeitlandwirtschaftsbetrieb handle, weshalb es die Bewilligungen für den Wiederaufbau des freiwillig abgebrochenen Wohnhauses, der ausgeführten und noch geplanten Sanierung des Stalls wie auch für die beabsichtigten Geländeänderungen, die Bach- und Weiherverlegungen ausgeschlossen hat (VerwGE B 2010/193 vom 16. März 2011 E. 6, abrufbar unter: www.gerichte.sg.ch). Das Bundesgericht hat diese Auffassung bestätigt. Die Änderungen der RPG-Ausnahmebestimmungen vom Dezember 2011 haben nichts daran geändert, dass die Pferdehaltung des Beschwerdeführers auch nach neuem Recht zonenwidrig bleibt. Ob das Gleiche auch für die vom Verwaltungsgericht ebenfalls gutgeheissenen bzw. gemilderten Wiederherstellungsmassnahmen gilt, wird noch zu prüfen sein. Das Bundesgericht jedenfalls hat die Streitsache einzig deshalb zur Neuprüfung zurückgewiesen, weil sich der Rückbau des Wohnhauses möglicherweise hinsichtlich der kurz bevorstehenden Rechtsänderung als unverhältnismässig erweisen könnte. Auf die Rüge betreffend das Nutzungsverbot bezüglich des Stalles trat es mangels Beschwerdebegründung nicht ein. Aufgehoben wurden es dennoch, damit eine gesamthafte Neuurteilung möglich werde (BGer 1C_187/2011 vom 15. März 2012 E. 4.). Da die Rückweisung somit nichts mit der Begründung der Beschwerde ans Bundesgericht zu tun hatte, sprach es dem Beschwerdeführer folglich auch keine Parteikosten zu.

4.3.2. Der Beschwerdeführer ist Humanmediziner. Nachdem er die abgelegene Landwirtschaftsparzelle im Jahr 2006 gekauft hatte, setzte er ein Jahr später eine Abparzellierung des Wohnhauses mit der Begründung durch, weil er die Liegenschaft nicht mehr landwirtschaftlich nutzen wollte. Als sich in der Folge aber zeigte, dass sich seine eigenmächtig durchgeführten Bauarbeiten mit keiner weiteren (nachträglichen) Ausnahmebewilligung mehr retten liessen, änderte er seine Strategie und verlegte die Begründung für seine Bautätigkeiten auf eine landwirtschaftliche Nutzung. Dafür reichte er selbst noch während des Rechtsmittelverfahrens immer wieder neue Betriebskonzepte ein, wobei er ständig neue Tatsachen und Behauptungen nachschob. Während er ursprünglich einzig das Wohnhaus sanieren wollte, war neu die Rede von der Haltung von einigen wenigen Pferden und ein paar Ziegen. Zudem wollte er ein Nebengebäude als Hobby- und Grillhaus ausbauen. Im darauffolgenden Rekursverfahren machte er geltend, er sei nun professioneller Landwirt. Nunmehr gab er vor, hochwertige Araberpferde züchten, Spezialpflanzen mit medizinisch



kosmetischen Wirkstoffen kultivieren sowie eine Kompostproduktion betreiben zu wollen. Später machte er geltend, er werde wesentlich mehr Pferde halten, stattdessen aber auf die Ziegenhaltung verzichten. Gleichzeitig beschaffte er sich einige Pferde, ohne dafür aber die nötige (baurechtliche) Bewilligung abzuwarten. Nochmals später brachte er vor, nebst den bisher geltend gemachten Produktionszweigen auch noch Wein produzieren zu wollen. Der kurz vor der Pensionierung stehende Beschwerdeführer machte dabei weiss, den stark diversifizierten Betrieb in absehbarer Zukunft zusammen mit seiner Frau, von der seit über 17 Jahren getrennt lebt, und seinen mittlerweile erwachsenen Töchtern, die bei ihrer Mutter in Zürich aufgewachsen sind, gewinnorientiert führen zu können. Statt aufzuzeigen, wie sich der ständig veränderte Betrieb wirtschaftlich führen liesse, warf er den Behörden vor, ihm nicht aufzuzeigen, was er vorbringen müsse, damit sein Ansinnen doch noch legalisiert werden könne (VerwGE B 2010/193 vom 16. März 2411 E. 2.7., abrufbar unter: www.gerichte.sg.ch). Dieses Ansinnen verdient keinen Rechtsschutz. Das Gesagte zeigt vielmehr auf, dass sein privates Interesse, den selbst verursachten rechtswidrigen Zustand weiterhin aufrechterhalten zu können, gegenüber dem öffentlichen Interesse, die Rechtsordnung rechtsgleich durchzusetzen, nicht überwiegt.

4.3.3. Der Beschwerdeführer wirft den Behörden weiter vor, dass sie - wenn schon - früher hätten einschreiten müssen. Davon, dass er in der Landwirtschaftszone Pferde hält, hätten diese bereits seit über zwei Jahren Kenntnis. Dem ist entgegenzuhalten, dass der Beschwerdeführer erstmals in der Beschwerdeschrift an das Verwaltungsgericht vom 20. August 2010 erwähnt hat, dass er Pferde und Fohlen gekauft habe. Damals lag das Verfahren jedoch bereits nicht mehr im Herrschaftsbereich der Verwaltung. Weder der Baubehörde noch dem Baudepartement kann deshalb vorgeworfen werden, nicht schon früher ein Nutzungsverbot für die illegale Pferdehaltung verfügt haben. Ihnen könnte höchstens entgegengehalten werden, dass sie dem Verwaltungs- und Bundesgericht kein solches Nutzungsverbot beantragt haben. Allerdings mussten sie nicht damit rechnen, dass das Verfahren, das am Bundesgericht während eines Jahres hängig war, wegen einer zwischenzeitlich ergangenen Rechtsänderung wieder an sie bzw. die Baubehörde zurückgewiesen werde. Sodann regte das Bundesgericht mit der Rückweisung wie gesagt seinerseits an, allfällig erforderliche vorsorgliche Anordnungen zu treffen. Dies macht auch deshalb Sinn, weil es mit der Rückweisung auch das vom Verwaltungsgericht statt des



Rückbaus angeordnete Nutzungsverbot für den Stall ohne Begründung aufgehoben hat (BGer 1C_187/2011 vom 15. März 2012 E. 3.4 und 4.).

4.3.4. Die Neubeurteilung der verschiedenen illegalen Bauvorhaben wird erfahrungsgemäss wiederum eine längere Zeit beanspruchen, zumal für die Neuregelung des RPG vom 23. Dezember 2011 auch noch keine Praxis besteht. Dabei muss auf der einen Seite geprüft werden, ob die neuen Bestimmungen von Gesetz und Verordnung auf den vorliegenden Sachverhalt überhaupt angewendet werden können. Auf der anderen Seite sind die Randbedingungen einer sorgfältigen Prüfung zu unterziehen. Insbesondere sind allfällige negative Auswirkungen auf die Landwirtschaft zu untersuchen und abzuklären, ob das Bauprojekt vor dem neuen Recht standhält. Danach müssen Veränderungen am äusseren Erscheinungsbild für eine zeitgemässe Wohnnutzung oder eine energetische Sanierung notwendig sein oder darauf ausgerichtet sein, die Einpassung in die Landschaft zu verbessern. Weiter muss geprüft werden, ob es sich bei der geplanten Erweiterung um eine massvolle handelt, soweit dies nach der aktuell gültigen Bestimmung noch nicht Thema des Baugesuchverfahrens war. Dazu kommt, dass der Beschwerdeführer sein geplantes Bewirtschaftungskonzept und seine Baupläne im Laufe des Verfahrens wie oben aufgezeigt ständig verändert und erweitert und nicht für alle Bauvorhaben detaillierte Bauprojekte mit überprüfbaren Unterlagen und nachvollziehbaren Plänen eingereicht hat. Sodann ist wiederum mit einem langwierigen Rechtsmittelverfahren über mehrere Instanzen zu rechnen, falls die Nutzungsänderung und baulichen Abweichungen abermals nicht bewilligt werden können. Mithin wäre es mit der Rechtsgleichheit und -sicherheit unvereinbar, wenn der Beschwerdeführer einzig wegen einer erst am Schluss des ausgeschöpften Rechtsmittelverfahrens eingetretenen, möglicherweise für den vorliegenden Fall nicht massgeblichen Rechtsänderung weiterhin mehrere Jahre davon profitieren könnte, dass er sich eigenmächtig über zahlreiche behördliche Anordnungen hinweggesetzt hat. Dass er seine Pferde allenfalls nicht auf seiner abgelegenen Liegenschaft mitten in der Landwirtschaftszone wird halten können, musste er schon bei deren Kauf rechnen.

4.4. Auf Grund des Gesagten erweist sich das von der Vorinstanz angeordnete vorübergehende Nutzungsverbot im Ergebnis als rechtmässig. Das Gleiche gilt für den Entzug der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde. Der wichtige Grund für die



sofortige Vollstreckbarkeit der vorsorglichen Massnahme gemäss Art. 51 Abs. 1 VRP liegt im öffentlichen Interesse, dass der Beschwerdeführer seine Grundstücke nicht länger ohne entsprechende Bewilligung zonenfremd nutzt. Unverständlich ist, wie er in diesem Zusammenhang behaupten lassen kann, er habe seine Pferde in guten Treuen angeschafft. Die zuständigen Behörden haben ihm von Anfang an klar gemacht, dass seiner hobbymässigen bzw. zonenwidrigen Nutzung der Landwirtschaftsparzelle enge Grenzen gesetzt sind. Daran ändern weder seine Visionen von einem diversifizierten Landwirtschaftsbetrieb noch die Umstände etwas, dass mit seiner illegalen Nutzung keine eigentlichen Polizeigüter in Gefahr stünden, wie er vorbringen lässt. Mit seiner eigenmächtigen Nutzungsänderung begeht er eine schwerwiegende Verletzung des Grundsatzes der Trennung des Baugebiets vom Nichtbaugebiet, das nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung eines der wichtigsten Prinzipien des RPG darstellt (BGer 1C_326/2011 vom 22. März 2012 E. 3.3). Nachdem der Beschwerdeführer nach ersten Widerständen seitens der Behörden seine Grundstücke kurzerhand auf eigene Faust umgenutzt hat, ist es ihm im Gegenzug zumutbar, seine Pferde wiederum umzuplatzieren und seine Landwirtschaftsparzellen einstweilen nicht zonenfremd zu nutzen, bis eine gegenteilige Bewilligung vorliegt.

5. Zusammenfassend erweist sich sowohl das angefochtene Nutzungsverbot für die mit je einem Baustopp belegten Liegenschaften Nrn. xy und wz als auch der Entzug der aufschiebenden Wirkung des Rechtsmittels an das Verwaltungsgericht als rechtmässig. Die Beschwerde ist somit abzuweisen. Die angesetzte Frist für die Wegführung der Pferde ist zwischenzeitlich abgelaufen. Es rechtfertigt sich, die Frist um einen Monat, d.h. bis 9. November 2012 zu verlängern.

6. (...).

Demnach wird

zu Recht erkannt:

1./ Die Beschwerde wird abgewiesen.



2./ Die Frist für die Wegführung der Pferde wird auf den 9. November 2012 angesetzt.

3./ Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens im Betrag von Fr. 3'500.-- bezahlt der Beschwerdeführer unter Verrechnung des geleisteten Kostenvorschusses in gleicher Höhe.

4./ Parteikosten werden keine entschädigt.

VERWALTUNGSGERICHT

des Kantons St. Gallen

Der Präsident:

Versand dieses Entscheides an:

- den Beschwerdeführer (durch Rechtsanwalt Dr. A.)
- die Vorinstanz
- die Beschwerdegegnerin

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.