



Fall-Nr.: B 2013/181
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 19.08.2014
Entscheiddatum: 19.08.2014

Urteil Verwaltungsgericht, 19.08.2014

Baurecht, Art. 130 Abs. 2 BauG (sGS 731.1). Mit dem Rückzug des nachträglichen Baugesuchs wird der zusammen mit dem Bauabschlag angeordnete Rückbau nicht gegenstandslos. Setzt die Baubehörde für den Abbruch eine neue Frist, muss der rechtskräftig verfügte Rückbau deshalb nicht nochmals materiell überprüft werden (Verwaltungsgericht, B 2013/181).

Entscheid vom 19. August 2014

Besetzung

Präsident Eugster; Verwaltungsrichter Linder, Heer, Rufener, Bietenharder;
Gerichtsschreiber Schärer

Verfahrensbeteiligte

X.Y.

Beschwerdeführerin,

vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Werner Ritter, Ritter Advokatur, Im Forum,
Bahnhofstrasse 24, Postfach 142, 9443 Widnau,

gegen

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

Vorinstanz,



St.Galler Gerichte

und

Stiftung WWF Schweiz, Postfach, 8010 Zürich,

Beschwerdegegnerin,

vertreten durch die WWF Sektion St. Gallen, Postfach 2341, 9001 St. Gallen, diese
vertreten durch Rechtsanwältin Franciska Hildebrand, Engelgasse 2 / Marktplatz,
Postfach 230, 9004 St. Gallen,

und

Politische Gemeinde Altstätten, Stadtrat, 9450 Altstätten,

Beschwerdebeteiligte,

Gegenstand

Fristansetzung für Wiederherstellung

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A. a. A.Y., Altstätten, ist Eigentümerin der rund 3 ha grossen Parzelle Nr. 0000, Grundbuch Altstätten. Nach dem Zonenplan der Politischen Gemeinde Altstätten vom 11. Juni 1996 liegt diese ausserhalb der Bauzone in der Landwirtschaftszone. Davon sind 7'643 m² als Wald ausgeschieden. Nebst einem nichtlandwirtschaftlichen Wohnhaus ist das Grundstück mit Bauten und Anlagen für Pferde überbaut, wofür keine Baubewilligungen vorliegen. Am 15. April 2011 reichte X.Y., Altstätten, die Tochter der Eigentümerin, ein Baugesuch für einen rund 40 m² grossen Pferdestall mit drei Boxen, einen ungedeckten, eingezäunten und befestigten Auslaufbereich von knapp 50 m² sowie eine Mistmulde nach. Dagegen erhob innerhalb der Auflagefrist die Stiftung WWF Schweiz, Zürich, Einsprache. Das Amt für Raumentwicklung und Geoinformation AREG verweigerte darauf am 20. Juni 2012 die nachträgliche Zustimmung, worauf die Baubehörde am 27. August 2012 das Gesuch abwies und den



St.Galler Gerichte

Rückbau anordnete. Dagegen erhob die Bauherrin am 14. September 2012 beim Baudepartement des Kantons St. Gallen Rekurs.

Noch vor Eingang der Rekursbegründung ersetzte die Baubehörde den angefochtenen Bauabschlag mit Beschluss vom 22. Oktober 2012 und korrigierte diesen in mehreren Punkten. Konkret verweigerte sie die nachträgliche Bewilligung des Pferdeunterstands und der Mistmulde und verlangte, dass diese bis 4. Januar 2013 entfernt würden. Weiter wies sie darauf hin, dass sie ein weiteres Wiederherstellungsverfahren einleiten werde, falls die zwischenzeitlich - und abermals ohne Bewilligung - erstellten zwei Pferdeställe und das freistehende Futterzelt nicht innert Frist entfernt würden. Gleichzeitig hiess sie die Einsprache des WWF gut. Das Baudepartement schrieb in der Folge das hängige Rekursverfahren am 26. Oktober 2012 von der Geschäftsliste ab.

b. Die Bauherrin erhob am 7. November 2012 auch gegen den Beschluss der Baubehörde vom 22. Oktober 2012 Rekurs. Am 17. Dezember 2012 teilte sie der Rekursinstanz am letzten Tag der Frist für die Rekursergänzung mit, dass sie das Baugesuch in der vorliegenden Sache zurückgezogen habe. Sie bitte, das Rekursverfahren infolge Rückzugs des Baugesuchs als gegenstandslos abzuschreiben (act. 12, 12-6563 act. 7). Das Baudepartement schrieb das Rekursverfahren am 19. Dezember 2012 vollständig ab und gab als Rechtsmittel die Beschwerde ans Verwaltungsgericht an (act. 12, 12-6563 act. 8). Die Rekurrentin erhob kein Rechtsmittel, sondern gab der Rekursbehörde ihre Konto-Nummer bekannt, worauf diese den geleisteten Kostenvorschuss in gesamter Höhe zurückerstattete (act. 12, 12-6563 act. 9).

c. Am 25. Januar 2013 teilte der Stadtrat Altstätten der Bauherrin mit, dass mit Abschreibung des Rekursverfahrens die Wiederherstellungsverfügung vom 22. Oktober 2012 rechtskräftig geworden sei, weshalb er ihr eine neue Frist für den Rückbau bis 20. Februar 2013 ansetzte. Im gleichen Zug drohte er ihr die Ersatzvornahme an und wies sie darauf hin, dass die Nichtbefolgung strafrechtliche Konsequenzen nach sich ziehen würde. Gegen die erneut angesetzte Wiederherstellungsfrist erhob die Bauherrin am 1. Februar 2013 beim Baudepartement Rekurs und machte dabei formelle Fehler geltend. Am 19. Februar 2013 erhob der Stadtrat Strafanzeige gegen die Bauherrin wegen Bauens ohne Baubewilligung. Das Untersuchungsamt Altstätten sprach diese



mit Strafbefehl vom 19. März 2013 der Widerhandlung gegen das Baugesetz (sGS 731.1, BauG) schuldig und bestrafte sie dafür mit einer Busse (act. 12, 13-3529 act. 6/62). Am 27. Mai 2013 hob der Stadtrat die angefochtene Verfügung wiederum auf und ordnete stattdessen eine Rückbaufrist von 60 Tagen nach Eintritt der Rechtskraft dieser Verfügung an. Zur Ersatzvornahme und Strafandrohung machte er zwar Erwägungen, verfügte sie aber nicht mehr. Bezüglich der illegal errichteten zwei Pferdeställe und des Futterzeltes hielt er fest, dass er diesbezüglich ebenfalls ein Wiederherstellungsverfahren einleiten werde, falls diese nicht ebenso innert Frist entfernt würden. Das Baudepartement schrieb den hängigen Rekurs vom 4. Juni 2013 wegen Gegenstandslosigkeit ab.

B. Die Verfügungsadressatin erhob am 10. Juni 2013 auch gegen die neu angesetzte Wiederherstellungsfrist vom 27. Mai 2013 beim Baudepartement Rekurs. Mit Rekursergänzung vom 1. Juli 2013 verlangte sie die kostenpflichtige Aufhebung des Beschlusses betreffend Rückbau des Pferdeunterstands mit Mistmulde, der beiden Pferdestallprovisorien und des Futterzeltes samt angedrohter Ersatzvornahme und Strafandrohung. Weiter forderte sie, dass auf den Rückbau samt Straf- und Ersatzvornahmeandrohung verzichtet und dass ihr hängiges Baugesuch behandelt werde. Das Baudepartement trat auf den Rekurs nicht ein und auferlegte ihr die Verfahrenskosten. Zur Begründung brachte es an, die Rekurrentin habe mit ihren Anträgen den Streitgegenstand verfehlt.

C. Gegen diesen Entscheid erhob die Rekurrentin am 10. September 2013 Beschwerde beim Verwaltungsgericht St. Gallen. Mit Beschwerdeergänzung vom 18. Oktober 2013 verlangt die Beschwerdeführerin die kostenpflichtige Aufhebung des Rekursentscheids. Weiter beantragt sie, dass vom Rückbau betreffend Pferdeunterstand mit Mistmulde, dem Abbruch der zwei Stallprovisorien und des Futterzeltes und der Strafandrohung im Unterlassungsfall abgesehen sowie der Stadtrat angewiesen werde, das wiederum hängige nachträgliche Baugesuch zu behandeln. Eventuell sei die Streitsache zur Neuurteilung an die Vorinstanz oder die Baubehörde zurückzuweisen. Zur Begründung brachte sie an, im Beschluss vom 22. Oktober 2012 betreffend Bauabschlag sei keine selbstständige Rückbauverfügung enthalten gewesen. Vielmehr habe es sich dabei um blosser Feststellungen im Zusammenhang mit der Verweigerung der Baubewilligung gehandelt. Mit Rückzug des abgewiesenen nachträglichen



Baugesuchs seien auch diese Feststellungen hinfällig geworden, weshalb sie nicht selbstständig in formelle Rechtskraft hätten erwachsen können.

D. Die Vorinstanz beantragte mit Vernehmlassung vom 25. Oktober 2013 die Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei. Die Baubehörde habe den Rückbau am 22. Oktober 2012 sehr wohl angeordnet, womit dieser, nachdem das nachfolgende Rekursverfahren am 26. Oktober 2012 abgeschlossen worden sei, rechtskräftig geworden sei. Bereits vorher sei bloss jener Teil der angefochtenen Verfügung gegenstandslos geworden, der sich mit dem Rückzug des Baugesuchs erledigt habe; anders als das Baugesuch sei der angeordnete Rückbau der freien Disposition der Rekurrentin nämlich entzogen. Dazu komme, dass das zwischenzeitlich anhängig gemachte Baugesuch andere Bauten und Anlagen zum Inhalt habe, als jene, die vorliegend umstritten seien.

E. Die Beschwerdegegnerin beantragte mit Vernehmlassung vom 9. Dezember 2013, die Beschwerde kostenpflichtig abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Auch sie ist der Meinung, dass die Pflicht, den rechtmässigen Zustand wiederherzustellen, nicht durch den Rückzug des entsprechenden nachträglichen Baugesuchs umgestossen werden könne.

F. Die Beschwerdeführerin replizierte mit Eingabe vom 20. Dezember 2013 und macht dabei erneut zahlreiche, ihrer Ansicht nach gravierende formelle Fehlleistungen der Baubehörde geltend. Eine allfällige Vollstreckungsverfügung dürfe erst an Hand des noch hängigen Baubewilligungsverfahrens erlassen werden.

G. Mit Schreiben vom 21. Februar 2014 ersuchte die Beschwerdeführerin um Sistierung des Beschwerdeverfahrens. Im hängigen Bewilligungsverfahren zeichne sich eine Lösung ab, wie das zuständige AREG bestätigen könne. In Rücksprache mit seinem Amt teilte das Baudepartement am 27. Februar 2014 jedoch mit, dass noch völlig offen sei, ob das hängige Baugesuch je bewilligt werden könne, weshalb es die Abweisung des Sistierungsgesuchs beantrage. Auch die Beschwerdegegnerin wehrte sich mit Schreiben vom 4. März 2014 gegen die verlangte Sistierung. Die Baubehörde nahm zum Sistierungsantrag nicht Stellung.



H. Auf die weiteren Ausführungen der Verfahrensbeteiligten wird, soweit erforderlich, in den Erwägungen eingegangen.

Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

1. Die Sachurteilsvoraussetzungen sind von Amtes wegen zu prüfen.

1.1. Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist gegeben (Art. 59bis Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, VRP). Die Beschwerdeeingaben sind rechtzeitig erfolgt und erfüllen die formellen Voraussetzungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP).

1.2. Nach Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP ist zur Beschwerde berechtigt, wer an der Änderung oder Aufhebung der Verfügung oder des Entscheids ein eigenes schutzwürdiges Interesse dartut.

1.2.1. Als Adressatin des angefochtenen Entscheids ist die Beschwerdeführerin ohne Weiteres befugt, dessen Aufhebung bzw. Rückweisung zur allfälligen Neu beurteilung zu verlangen.

1.2.2. Die Beschwerdeführerin fordert darüber hinaus, dass vom Erlass einer Verfügung betreffend Rückbau verschiedener Bauten und Anlagen samt Androhung von Strafe und Ersatzvornahme abgesehen und der Stadtrat stattdessen angewiesen werde, ihr hängiges Bauvorhaben zu behandeln

Streitgegenstand im Beschwerdeverfahren ist ein durch Entscheid geregeltes Rechtsverhältnis, soweit es noch umstritten ist (Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, St. Gallen 2003, N 478). Zum einen kann nur Gegenstand des Rechtsmittelverfahrens sein, was auch Gegenstand des vorinstanzlichen Beschlusses oder Entscheids war bzw. nach richtiger Gesetzesauslegung hätte sein sollen. Gegenstände, über welche die Vorinstanz nicht entschieden hat, fallen nicht in den Kompetenzbereich der Rechtsmittelbehörden. Zum anderen bestimmt sich der Streitgegenstand nach der im Rechtsmittelantrag verlangten Rechtsfolge (M. Bertschi in A. Griffel [Hrsg.], Kommentar VRG, 3. Auflage,



Zürich/Basel/Genf 2014, N 44 zu §§19-28a). Mit dem Rechtsmittelantrag darf nicht mehr oder etwas anders als ursprünglich verlangt beantragt werden. Ein unzulässiges neues Sachbegehren liegt auch dann vor, wenn sich dieses auf einen ausserhalb des vorinstanzlichen Streitgegenstands liegenden Sachverhalt und einen anderen Rechtssatz abstützt, selbst wenn damit dieselbe Rechtsfolge wie bei der Vorinstanz bezweckt wird. Auch eine an sich zulässige Reduktion des Streitgegenstands darf nicht dazu führen, dass sich daraus eine wesentliche andere Ausgangslage ergibt, was insbesondere bei Projektänderungen von Bauvorhaben der Fall sein kann (M. Donatsch in: A. Griffel [Hrsg.], a.a.O., N 9 ff. zu § 20a).

Anfechtungsgegenstand hier ist einzig der Nichteintretensscheid der Vorinstanz vom 26. August 2013 (vgl. Cavelti/Vögeli, a.a.O., N 533 ff.). Nach dem Gesagten kann das Gericht dabei bloss darüber befinden, ob die Vorinstanz auf den Rekurs der Beschwerdeführerin hätte eintreten müssen oder nicht. Hingegen kann der angefochtene Entscheid materiell nicht überprüft werden, nachdem die Vorinstanz in der Sache selbst nicht entschieden hat. Dazu kommt, dass das Gericht auch nicht Aufsichtsbehörde über das Baudepartement oder die Gemeinden ist. Ohne entsprechende Anordnung der Vorinstanz in einem Aufsichtsverfahren kann das Gericht von vornherein keine aufsichtsrechtliche Anweisung überprüfen und erst recht keine aufsichtsrechtlichen Anweisungen erteilen (Art. 156 des Gemeindegesetzes, sGS 141.2; VerwGE B 2009/111 vom 24. August 2010 E. 5.2., www.gerichte.sg.ch). Auf die Anträge der Beschwerdeführerin in der Sache selbst kann somit nicht eingetreten werden.

1.3. Nach dem Gesagten ist auf die Beschwerde im Sinn der Erwägungen einzutreten. Soweit diese unzulässig ist, ist darauf nicht einzutreten.

2. Die Beschwerdeführerin verlangt, das Verfahren auszusetzen, bis die Baubehörde über ihr erneutes und derzeit noch hängiges Baugesuch entschieden habe.

2.1 Die Sistierung bedeutet eine Abweichung vom Grundsatz einer möglichst beförderlichen Fortführung und Erledigung des Verfahrens (Beschleunigungsgebot). Sie bedarf deshalb einer Rechtfertigung. Sie ist anzuordnen, wenn sie gesetzlich



vorgeschrieben ist oder wenn ein anderes Verfahren anhängig ist, dessen Ausgang von präjudizieller Bedeutung ist. Zulässig ist sie zudem, wenn sie aus wichtigen Gründen geboten erscheint und ihr keine überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstehen (Cavelti/Vögeli, a.a.O., N 1093). Es ist eine Abwägung zwischen glaubhaft geltend gemachten Interessen an einer Sistierung und solchen an der Fortsetzung des Verfahrens vorzunehmen (Cavelti/Vögeli, a.a.O., N 1095).

2.2 Die Beschwerdeführerin begründet das Sistierungsgesuch damit, dass sie ein neues Baugesuch eingereicht habe, das den Fortbestand der bestehenden illegalen Gebäude für die Pferdehaltung beeinflussen könne. Würde dem Gesuch vollumfänglich entsprochen, könnten die nicht bewilligten Bauten noch stehen bleiben, bis die definitiven Bauten erstellt wären.

2.3. Davon abgesehen, dass der Ausgang des hängigen Bewilligungsverfahrens gemäss Einschätzung des zuständigen AREG noch völlig unklar ist, liegt vorliegend gerade die Frage im Streit, ob das hängige Baugesuch das vorliegende Verfahren überhaupt beeinflussen kann oder ob die Rückbauverfügung, die dem vorliegenden Verfahren zu Grunde liegt, bereits seit längerem rechtskräftig und deshalb umgehend zu vollziehen ist. Wenn der Rückbau der ohne Baubewilligung erstellten Bauten und Anlagen tatsächlich seit langem verbindlich wäre, läge es mit Blick auf die Rechtssicherheit und Rechtsgleichheit im öffentlichen Interesse, dass die illegalen Bauten und Anlagen ohne Verzug beseitigt werden. In diesem Fall wäre es an der Bauherrin, eine andere (legale) Zwischenlösung zu finden, bis ihr neues Baugesuch beurteilt und allenfalls (nachträglich) bewilligt ist. Das Sistierungsgesuch ist demnach abzuweisen und die Beschwerde ohne Verzug zu behandeln.

3. Die Beschwerdeführerin wehrt sich gegen den angeordneten Rückbau, gegen die angebliche Androhung der Ersatzvornahme und die angeblich angedrohte Bestrafung wegen Ungehorsams gegen eine amtliche Verfügung sowie gegen die allfällige Einleitung eines erneuten Wiederherstellungsverfahrens.

3.1. Der diesem Verfahren zu Grunde liegende Beschluss vom 27. Mai 2013 lautet wie folgt:

1. Die Verfügung vom 25. Januar 2013 wird aufgehoben



2. Der Rückbau (Pferdeunterstand mit Mistmulde) hat innert **60 Tagen seit Rechtskraft dieses Beschlusses** zu erfolgen.

3. Der Stadtrat Altstätten geht davon aus, dass die ebenfalls ohne Bewilligung erstellten zwei Pferdeställe sowie das freistehende Futterzelt nur provisorisch erstellt worden sind und ebenfalls innert 60 Tagen nach Rechtskraft dieses Beschlusses zurückgebaut werden. Andernfalls wird innert gleicher Frist die Einreichung eines entsprechenden Baugesuchs erwartet, ansonsten auch für diese Baute das Wiederherstellungsverfahren eingeleitet werden muss.

4. (Gebühren)

5. (Zustellung)

Bezüglich der Wiederherstellungspflicht wird im angefochtenen Beschluss auf die Verfügung vom 22. Oktober 2012 Bezug genommen. Diese sei mit Abschreibung des dagegen erhobenen Rekurses rechtskräftig geworden. Die dort auf einen bestimmten Termin angesetzte Wiederherstellungsfrist sei jedoch zwischenzeitlich abgelaufen, weshalb sie neu angesetzt werden müsse.

Der Beschluss vom 22. Oktober 2012, auf den in der vorliegend angefochtenen Verfügung Bezug genommen wird, lautet wie folgt:

1. Die nachträgliche Zustimmung zur Baubewilligung sowie zu den ohne Bewilligung erstellten Bauten und Anlagen (Pferdeunterstand mit Mistmulde) wird im Sinn der Erwägungen verweigert.

2. Der Pferdeunterstand mit Mistmulde ist zu entfernen.

3. Der Rückbau muss bis spätestens 4. Januar 2013 vollzogen sein.

4. Der Stadtrat Altstätten geht davon aus, dass die ebenfalls ohne Bewilligung erstellten zwei Pferdeställe sowie das freistehende Futterzelt nur provisorisch erstellt worden sind und auf Grund der Tatsache, dass keine Zustimmung dazu möglich ist,



ebenfalls bis spätestens 4. Januar 2013 entfernt werden. Andernfalls wird, ebenfalls bis 4. Januar 2013, die Einreichung eines entsprechenden Baugesuchs erwartet.

5. Die Vorschriften des landwirtschaftlichen Gewässerschutzes sind einzuhalten.

6. (Gutheissung der Einsprache)

7. (Strafanzeige wegen Bauens ohne Baubewilligung an das Untersuchungsamt Altstätten)

8. (Zustellung)

9. (Gebühren)

3.2. In Rechtskraft erwächst grundsätzlich nur das Dispositiv, nicht die Erwägungen dazu. Diese können insbesondere dann an der Rechtskraft teilhaben, wenn das Dispositiv ausdrücklich auf sie verweist. Darüber hinaus haben sie an der Rechtskraftwirkung insofern teil, als sie für das Verständnis unerlässlich sind (A. Griffel in Griffel, a.a.O., N 7 zu § 28). Soweit das Dispositiv unklar formuliert ist - konkret, ob mit Ziff. 2 des Beschlusses vom 27. Mai 2013 der Rückbau selbst oder lediglich die Wiederherstellungsfrist dafür (nochmals) angeordnet wurde -, ist dieses nach den Regeln von Treu und Glauben auszulegen. Seine Bedeutung ergibt sich dabei in erster Linie aus den Erwägungen der Verfügung. Ist dem Verfügungsadressaten der Sinn der Anordnung dabei unklar, kann er ein Gesuch um Erläuterung stellen (Cavelti/Vögeli, a.a.O., N 1060).

3.3. Der Stadtrat führte im angefochtenen Beschluss aus, auf Grund des Rekursrückzugs gegen den Stadtratsentscheid vom 22. Oktober 2012 sei dieser, soweit darin die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands enthalten gewesen sei, in Rechtskraft erwachsen. Das neu eingereichte Baugesuch könne somit keinen Einfluss auf die bereits verfügte Wiederherstellungsverfügung mehr haben. Da die illegal errichteten Bauten und Anlagen innert Frist nicht entfernt worden seien, setze er eine letzte Frist für den Rückbau an.



Aus diesen Erwägungen ergibt sich zweifelsfrei, dass die Baubehörde mit der hier angefochten Verfügung einzig die bereits am 22. Oktober 2012 angeordnete, auf ein bestimmtes Datum fixierte, zwischenzeitlich aber abgelaufene Wiederherstellungsfrist erneuert hat, nicht aber auf die bereits in Rechtskraft erwachsene Rückbaupflicht zurückgekommen ist. Demzufolge kann im vorliegenden Rechtsmittelverfahren auch bloss noch die erneute Fristansetzung angefochten werden. Weder die Rückbaupflicht selbst, noch die Androhung der Ersatzvornahme oder die Strafandrohung nach Art. 292 StGB sind hier Streitgegenstand. Die Baubehörde hat zwar Erwägungen zur Vollstreckungsmassnahme und Strafandrohung angestellt. Ohne gleichzeitige Anordnung im Dispositiv können diese aber keine Rechtswirkung erlangen. Demzufolge können sie weder vom Verfügungsadressaten angefochten, noch von den Rechtsmittelbehörden überprüft werden.

3.4. Die Beschwerdeführerin wendet gegen den angefochtenen Entscheid ein, mit Rückzug ihres nachträglichen Baugesuchs sei auch die entsprechende Anordnung betreffend Rückbau hinfällig geworden. Dem ist aber nicht so. Anders als die Baubewilligung oder der Bauabschlag erfolgt der Abbruchbefehl nach Art. 130 Abs. 2 BauG wie jede andere Verwaltungszwangsmassnahme nach Art. 129 ff. BauG in einem von der Officialmaxime beherrschten Verfahren. Weil das entsprechende Verfahren von Amtes wegen zu führen ist, hat die Behörde dabei das Recht und die Pflicht, dieses ohne Zutun der Betroffenen einzuleiten, dessen Gegenstand zu bestimmen und dieses durch Verfügung zu beenden (Bertschi, in Griffel, a.a.O., N 22 zu §§ 19-28). Demgegenüber führt das vom Gesuchsteller eingeleitete Baubewilligungsverfahren lediglich zur behördlichen Feststellung, dass der Verwirklichung des geplanten oder allenfalls bereits ausgeführten Bauvorhabens keine öffentlich-rechtlichen Hindernisse im Weg stehen (Art. 87 Abs. 1 BauG). Während die Baubewilligung also eine blosser Polizeibewilligung darstellt (B. Heer, St. Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, N 847), ist der Abbruchbefehl eine auf Beseitigung rechtswidriger Zustände ausgerichtete Anordnung, womit die illegal erstellten Bauten und Anlagen - naturgemäss gegen den Willen des Bauherrn - vollständig oder partiell beseitigt werden sollen (M. Ruoss Fierz, Massnahmen gegen illegales Bauen, Zürich 1999, S. 141). Dementsprechend muss der Rückbaubefehl auch vollstreckt werden können, wenn der Bauherr diesem nicht freiwillig nachkommt. Demgegenüber hat die Behörde keine Möglichkeit, den Bauherrn verbindlich dazu aufzufordern, ein Baugesuch ein-



oder nachzureichen (GVP 1998 Nr. 9 S. 35 f.). Kommt der Betroffene der entsprechenden Aufforderung nicht nach, bleibt der Baubehörde nichts anderes übrig, als von Amtes wegen einen Baustopp zu erlassen bzw. ein Wiederherstellungsverfahren einzuleiten (VerwGE B 2013/29 vom 27. August 2013 E. 3, www.gerichte.sg.ch). Aus diesem Grund stellt die vorliegende behördliche Aufforderung, für die ebenfalls illegal errichteten zwei Pferdeställe und das freistehende Futterzelt innert Frist ein Baugesuch nachzureichen, ansonsten das Wiederherstellungsverfahren eingeleitet werde, keine anfechtbare Verfügung dar.

3.5. Auf Grund des Gesagten steht fest, dass der Rückzug des nachträglichen Baugesuchs vom 17. Dezember 2012 keinen Einfluss auf den verfügten Abbruchbefehl haben konnte. Daran ändert auch nichts, dass die Baubehörde den Bauabschlag und den Beseitigungsbefehl im gleichen Verfügungsdispositiv erlassen hatte. Die Feststellung, dass die erstellten Bauten und Anlagen rechtswidrig seien, und der Abbruchbefehl waren in unterschiedlichen Ziffern verfügt, womit sie ohne Weiteres ausscheidbar sind und unabhängig voneinander in Rechtskraft erwachsen konnten (vgl. dazu Art. 51bis VRP).

3.6. Da die Beschwerdeführerin den Abbruchbefehl nicht mit Rückzug des entsprechenden nachträglichen Baugesuchs beseitigen konnte, hätte sie auf dem Rechtsmittelweg gegen jenen angehen müssen, was sie ursprünglich auch getan hatte. Allerdings hat die Rekursbehörde ihr Schreiben vom 17. Dezember 2012 betreffend Rückzug des Baugesuchs offensichtlich auch als Rekursrückzug verstanden, worauf sie das Verfahren am 19. Dezember 2012 dementsprechend nicht nur bezüglich des gegenstandslos gewordenen Bauabschlags, sondern auch in Bezug auf den angefochtenen Abbruchbefehl abgeschrieben hat. Weil der Rückbaubefehl aber einzig auf Grund des zurückgezogenen Baugesuchs nicht hinfällig geworden ist, hätte sich die Beschwerdeführerin gegen die Abschreibung des gesamten Rekursverfahrens wehren und innerhalb der angegebenen Rechtsmittelfrist Beschwerde beim Verwaltungsgericht erheben können. Statt aber den Abschreibungsbeschluss in diesem Punkt anzufechten, forderte sie von der Rekursinstanz den geleisteten Kostenvorschuss im vollen Betrag von Fr. 1'000.-- (mit Leuchtstift hervorgehoben) zurück (act. 12, 12-6563 act. 9), womit sie vielmehr klar zu verstehen gab, dass sie mit der Abschreibung des gesamten Rekursverfahrens einverstanden sei. So oder so



erwuchs der Abschreibungsbeschluss mit Ablauf der unbenutzten Rechtsmittelfrist auch bezüglich des Rückbaubefehls gemäss Ziff. 2 des Beschlusses des Stadtrats vom 22. Oktober 2012 in Rechtskraft, weshalb dieser im vorliegenden Rechtsmittelverfahren, das lediglich noch die erneut angesetzte Wiederherstellungsfrist betrifft, materiell nicht noch einmal überprüft werden kann.

3.7. Nachdem feststeht, dass der Rückbaubefehl in Rechtskraft erwachsen ist, musste das erneute Ansetzen der Rückbaufrist nicht nochmals vorab angekündigt werden, zumal diese, losgelöst vom Vollstreckungsverfahren, für sich allein noch keine Rechtsfolgen auszulösen vermag. Ergeht die Androhung der Ersatzvornahme nämlich wie hier nicht gleichzeitig mit der Sachverfügung - wie gesagt reicht eine Erwähnung dazu lediglich in den Erwägungen nicht aus - muss die Erfüllungsfrist im Rahmen des dem Erkenntnisverfahren nachfolgenden Vollstreckungsverfahrens (nochmals) verfügt werden. Diese Ansetzung im Zusammenhang mit der Androhung der Ersatzvornahme stellt die eigentliche Gehörgewährung dar (vgl. Ch. Ackermann Schwendener, Die klassische Ersatzvornahme als Vollstreckungsmittel des Verwaltungsrechts, Zürich 2000, S. 68). Die vorliegende Rüge der Beschwerdeführerin, die Baubehörde habe mit der erneuten Fristansetzung ihr rechtliches Gehör verletzt, erweist sich somit als falsch. Durchsetzbar wird die Erfüllungsfrist erst werden, wenn sie im nachfolgenden Vollstreckungsverfahren zusammen mit der Androhung der Ersatzvornahme verfügt worden sein wird. Der Einwand, der Stadtrat habe mit der erneut angesetzten Wiederherstellungsfrist eine Gehörsverletzung begangen, ist somit unberechtigt.

3.8. Mithin wird die Beschwerdeführerin die Frist zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands im nachfolgenden Vollstreckungsverfahren - unabhängig von der vorliegend zu überprüfenden Frist im Erkenntnisverfahren - (nochmals) anfechten und dabei vorbringen können, diese sei - insbesondere mit Blick auf die zwischenzeitlich eingetretene Rechtsänderung - unverhältnismässig. Erst in diesem Verfahren wird die Rechtsmittelfrist fünf Tage betragen, wie die Beschwerdeführerin vorbringt, nicht jedoch vorliegend, wo die Wiederherstellungsfrist im Rahmen des Sachentscheids (wiederholt) angeordnet wurde, und wo die Rechtsmittelfrist 14 Tage beträgt (Heer, a.a.O., N 1221 und 1227). Abgesehen davon, dass die Vorinstanz nicht etwa wegen verspäteter Rekuserhebung auf den Rekurs nicht eingetreten ist und die Beschwerdeführerin aus diesem Einwand also ohnehin nichts zu ihren Gunsten ableiten



kann, erweist sich die angefochtene Verfügung somit auch sonst in diesem Punkt als richtig. Das Vollstreckungsverfahren setzt zwar einen Sachentscheid voraus und kann nicht unabhängig vom Erkenntnisverfahren betrachtet werden. Rechtlich ist es vom Erkenntnisverfahren aber unabhängig (Ackermann Schwendener, a.a.O., S. 65). Sinnvollerweise wird die Ersatzvornahme und die Strafe aber gleichwohl bereits in der Sachverfügung selbst angedroht. Dies war vermutlich auch vorliegend die Absicht, was sich darin zeigt, dass die Baubehörde im Sachentscheid bereits Erwägungen zum Vollstreckungsverfahren angebracht hatte. Zwingend war die Kombination aber wie gesagt nicht. So mag eine Zweiteilung allenfalls dann Sinn machen, wenn die Baubehörde davon ausgehen kann, dass der Pflichtige seiner Rückbaupflicht ohne Einleitung des Vollstreckungsverfahrens - also freiwillig - nachkommen werde. Ansonsten geht so bloss unnötig Zeit verloren, indem die Erfüllungsfrist im Rahmen der Androhung der Ersatzvornahme nochmals angedroht werden muss.

3.9. Konkret hätte sich die Beschwerdeführerin somit nur gegen die erneut angesetzte Frist an sich wehren können. Sie bringt aber nichts vor, wieso die Dauer von 60 Tagen ab Rechtskraft der angefochtenen Verfügung nicht ausreichen sollte, die illegale Baute und Anlage zu entfernen und ihre Pferde zumindest vorübergehend anderswo gesetzeskonform einzustallen. Damit hat es sein Bewenden (Art. 64 und Art. 48 Abs. 3 VRP, vgl. dazu VerwGE B 2013/39 vom 16. April 2014 E. 1.2., www.gerichte.sg.ch).

3.10. Aus den vorangegangenen Ausführungen ergibt sich somit, dass der Rückbaubefehl für den Pferdeunterstand und die Mistmulde im Zusammenhang mit der erneut angesetzten Abbruchfrist materiell nicht mehr überprüft werden kann, nachdem dieser bereits vor langem in Rechtskraft erwachsen ist. Auch musste die erneute Ansetzung der Frist nicht nochmals vorab mitgeteilt werden, weil das Vollstreckungsverfahren vorliegend noch gar nicht eingeleitet worden ist. Dass die nochmals angesetzte Dauer der erneuten Fristansetzung unverhältnismässig sein soll, begründet die Beschwerdeführerin nicht. Allerdings wird die vollstreckbare Frist ohnehin erst noch im Zusammenhang mit der Androhung der Ersatzvornahme angedroht werden müssen. Die Feststellung allein, dass ein Wiederherstellungsverfahren eingeleitet werde, sofern für die zwei zusätzlich erstellten Pferdeställe und das freistehende Futterzelt innert Frist kein Baugesuch nachgereicht



werde, stellt schliesslich keine anfechtbare Verfügung dar. Ein allfälliger Rückbau wird ebenfalls erst noch verfügt werden müssen

4. Zusammengefasst war auf die Anträge, die über den Gegenstand des Rekursverfahrens hinausgehen, nicht einzutreten. Die Vorinstanz hat zu Recht festgestellt, dass die Beschwerdeführerin den Streitgegenstand verfehlt hat, weshalb sie auf den Rekurs zu Recht nicht eingetreten ist. Darüber hinaus liegt im Zusammenhang mit der erneuten Ansetzung der Rückbaufrist auch keine Gehörsverletzung vor. Insofern ist die Beschwerde abzuweisen.

5. In Streitigkeiten hat jener Beteiligte die amtlichen Kosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden (Art. 95 Abs. 1 VRP). Dem Verfahrensausgang entsprechend hat vorliegend die Beschwerdeführerin die amtlichen Kosten zu bezahlen. Das Gleiche gilt sinngemäss hinsichtlich des Nichteintretensentscheids (vgl. dazu R. Hirt, Die Regelung der Kosten nach st. gallischem Verwaltungspflegegesetz, Lachen/St. Gallen 2004, S. 99 f.). Angemessen erscheint eine Entscheidgebühr von insgesamt Fr. 2'500.-- (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12). Die Gebühr ist mit dem geleisteten Kostenvorschuss in gleicher Höhe zu verrechnen.

6. Die ausseramtliche Entschädigung wird den am Verfahren Beteiligten nach Obsiegen und Unterliegen auferlegt (Art. 98bis VRP). Die Beschwerdeführerin hat ausgangsgemäss keinen Entschädigungsanspruch, weshalb ihr Entschädigungsantrag abzuweisen ist. Dementsprechend hat sie die obsiegende Beschwerdegegnerin zu entschädigen, die ihrerseits eine Parteientzündung verlangt. Ohne Kostennote wird die Entschädigung ermessensweise festgelegt (Art. 6 und 19 der Honorarordnung für Rechtsanwälte und Rechtsagenten, sGS 963.75, HonO). Angemessen erscheinen Fr. 2'500.-- (inklusive Barauslagen, Art. 22 Abs. 1 lit. b HonO). Die Mehrwertsteuer wird grundsätzlich dazu gerechnet (Art. 29 HonO). Da die Beschwerdegegnerin aber seit 1. Januar 1995 selber mehrwertsteuerpflichtig ist (CHE-106.092.857 MWST), kann sie die der Honorarrechnung ihrer Anwältin belastete Mehrwertsteuer als Vorsteuer in Abzug bringen. Daher muss die Mehrwertsteuer bei der Bemessung der ausseramtlichen Entschädigung nicht zusätzlich berücksichtigt werden (Hirt, a.a.O., S. 194). Die Vorinstanz hat grundsätzlich keinen Entschädigungsanspruch (Hirt, a.a.O.,



S. 176). Weitere Begehren um Entschädigung der Parteikosten liegen keine vor, womit es sein Bewenden hat.

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht zu Recht:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.
2. Die amtlichen Kosten von Fr. 2'500.-- bezahlt die Beschwerdeführerin unter Verrechnung des geleisteten Kostenvorschusses in gleicher Höhe.
- 3.3.1. Das Entschädigungsbegehren der Beschwerdeführerin wird abgewiesen.
- 3.2. Die Beschwerdeführerin entschädigt die Beschwerdegegnerin ausseramtlich mit Fr. 2'500.-- (ohne Mehrwertsteuer)

Der Präsident

Der Gerichtsschreiber

Eugster

Schärer