



Fall-Nr.: B 2020/219
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 09.04.2021
Entscheiddatum: 29.03.2021

Präsidentialentscheid Verwaltungsgericht, 29.03.2021

Baurecht, vorsorgliches Nutzungs- bzw. Benützungsverbot, Art. 58 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 18 Abs. 1 VRP, Art. 158 und Art. 159 Abs. 1 lit. b PBG. Das Baudepartement als Rekursinstanz ist gestützt auf Art. 58 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 18 Abs. 1 VRP befugt, für die Dauer des Rekursverfahrens ein vorsorgliches Nutzungsverbot anzuordnen. Eine solche vorsorgliche Massnahme endet indessen grundsätzlich mit dem instanzabschliessenden Endentscheid. Ein aufsichtsrechtliches Einschreiten vorbehalten, liegt es hingegen ausserhalb des Zuständigkeitsbereichs des Baudepartements, im Rahmen eines Rückweisungsentscheids direkt anstelle der politischen Gemeinde gestützt auf Art. 158 und Art. 159 Abs. 1 lit. b PBG ein vorsorgliches Benützungsverbot für die Dauer des nachträglichen Baubewilligungsverfahren oder eines Wiederherstellungsverfahrens vor der Erstinstanz anzuordnen. Das Baudepartement hat sich im Rückweisungsentscheid darauf zu beschränken, die dafür zuständige politische Gemeinde anzuweisen, ein solches Benützungsverbot zu prüfen und gegebenenfalls zu verfügen (E. 3 und 4), (Präsidentialentscheid Verwaltungsgericht, B 2020/219).

Entscheid vom 29. März 2021

Besetzung

Abteilungspräsident Eugster

Verfahrensbeteiligte

A.____,

Beschwerdeführer,



St.Galler Gerichte

vertreten durch Rechtsanwalt Dr. iur. André Hutter, Schützenwiese 8, 9451 Kriessern,

gegen

Baudepartement des Kantons St. Gallen, Lämmli brunnenstrasse 54,
9001 St. Gallen,

Vorinstanz,

und

B.__ und C.__,

Beschwerdegegner,

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

sowie

D.__ sel.,

E.__,

Politische Gemeinde X.__, Gemeinderat,

Beschwerdebeteiligte 1-3,

Gegenstand

Vorsorgliches Nutzungs- bzw. Benützungsverbot



Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A.

D.__ sel. (verstorben am 1. November 2020) war und E.__ ist seit 1996 oder 2003 Eigentümer(in) der Parzelle Nr. 0000__, Grundbuch X.__, welche unter anderem mit dem Gebäude Assek.-Nr. 0001__ überbaut ist und auf welcher H.__ sel. (Vater von D.__ sel.) bis 1990 eine Hühnerfarm und Schweinemast betrieben hatte. Nach dem Zonenplan der Politischen Gemeinde X.__ ist das Grundstück Nr. 0000__ der Landwirtschaftszone zugewiesen. Der ehemalige Stall Assek.-Nr. 0001__ wurde ohne Bewilligung zu Wohn- und Gewerbebezwecken umgenutzt und umgebaut (act. 12, act. 18/11/31, 36-38, 63-66, 71 f., 74, 79, 83, www.geoportal.ch). Daran nahm das Amt für Raumentwicklung (heute: Amt für Raumentwicklung und Geoinformation, AREG) im Jahr 2003 Anstoss (vgl. zur weiteren Prozessgeschichte bis September 2008 VerwGE B 2012/162 vom 19. August 2014 Sachverhalt lit. Aa-Ad, act. 18/11/93-109, 117-121, 134 f.). Mit Gesamtentscheid vom 12. Januar 2009 bewilligte der Gemeinderat X.__ ein Baugesuch von D.__ sel. und E.__ vom 18./23. September 2008 für die bereits erfolgte Umnutzung des Hühnerstalls Assek.-Nr. 0001__ auf Parzelle Nr. 0000__ zu einer zonenfremden Gewerbebaute mitsamt entsprechenden baulichen Vorkehren (Einbau Büro, Elektroraum, WC im Erdgeschoss, vgl. hierzu act. 2, S. 16 f. E. 4.3) sowie für eine geplante Aufstockung dieses Gebäudes um 1.90 m unter gleichzeitiger Eröffnung aller kantonalen Teilverfügungen, insbesondere der raumplanungsrechtlichen Teilverfügung des AREG vom 22. Dezember 2008. Gleichzeitig verfügte er den Rückbau der zu Wohnzwecken genutzten Räumlichkeiten im Gebäude Assek.-Nr. 0001__ bis 1. Juli 2009 (act. 18/11/110-115, 122-130, 133).

B.

Mit Entscheid vom 5. Juli 2012 stellte das Baudepartement in teilweiser Aufhebung eines Beschlusses des Gemeinderates X.__ vom 4. April 2011 fest, dass die Baubewilligung vom 12. Januar 2009 hinsichtlich der Aufstockung erloschen sei. Hingegen sei die bereits vor der Bewilligung vom 12. Januar 2009 erfolgte Zweckänderung mitsamt den diesbezüglichen baulichen Vorkehren nachträglich formell rechtskräftig bewilligt worden. Gleichzeitig forderte es D.__ sel. und E.__ auf, innert 30 Tagen ab Rechtskraft des Entscheids beim Gemeinderat X.__ ein nachträgliches Baugesuch für die im Frühjahr 2011 begonnene Aufstockung der Gewerbebaute Assek.-Nr. 0001__ einzureichen. Überdies wies es den Gemeinderat X.__ an, den am 12. Januar 2009 verfügten Rückbau zu vollstrecken. Die dagegen erhobene Beschwerde an das Verwaltungsgericht (Verfahrensnummer B 2012/162) blieb erfolglos (act. 18/9/f1-f3, g1-g3, act. 18/11/141-144).



C.

Am 24./31. Oktober 2014 reichten D.__ sel. und E.__ ein nachträgliches Baugesuch für die Aufstockung um 1.90 m und den Umbau (Abbruch von Innenwänden und der bestehenden Heizung mitsamt Kamin und Tank; Zumauern zweier Fenster an der Ostfassade; Verlängerung der bestehenden Treppe; Einbau eines Aufenthalts-[Erdgeschoss] und eines Heizraumes mitsamt Kamin [Zwischenboden], Erneuerung der Südfassade resp. südlichen Aussenwand; Verbreiterung und Erhöhung des bestehenden Tores) der Gewerbebaute Assek.-Nr. 0001__ auf Parzelle Nr. 0000__ ein. Während der öffentlichen Auflage vom 14. November 2014 bis 1. Dezember 2014 gingen fünf Einsprachen ein, darunter diejenige von B.__ und C.__ (Miteigentümer der Parzellen Nrn. 0003__ bis 0005__) vom 1. Dezember 2014. Mit Verfügung vom 17. November 2014 setzte der Gemeinderat X.__ D.__ sel. und E.__ eine Frist bis 31. Januar 2015 an, um den bereits mit Entscheid vom 12. Januar 2009 verfüigten Rückbau im Gebäude Assek.-Nr. 0001__ zu vollstrecken (vgl. zur weiteren Prozessgeschichte VerwGE B 2015/267 vom 18. Dezember 2018 lit. E-J, act. 18/11/150 f., 156, 158-160, 163, 169 f., 173, 180). Mit Gesamtentscheid vom 16. November 2015 wies der Gemeinderat X.__ unter anderem die Einsprache von B.__ und C.__ ab, soweit er darauf eintrat, und bewilligte das nachträgliche Baugesuch vom 24./31. Oktober 2014 unter gleichzeitiger Eröffnung der kantonalen Teilverfügungen, insbesondere der raumplanungsrechtlichen Teilverfügung des AREG vom 17. April 2015. Nachdem dagegen am 9. und 15. Dezember 2015 zwei Rekurse beim Baudepartement erhoben worden waren, widerrief das AREG am 8. März 2017 seine raumplanungsrechtliche Teilverfügung vom 17. April 2015 und der Gemeinderat X.__ am 24. April 2017 seinen Gesamtentscheid vom 16. November 2015 (act. 18/9/b11, c1-c4, d1-d10, e1-e12, act. 18/11/145-149, 152-155, 157, 161, 164-168, 174-179, 181-183, 188).

D.

Mit Gesamtentscheid vom 1. Juli 2019 verweigerte der Gemeinderat X.__ implizit die Baubewilligung für das nachträgliche Baugesuch von D.__ sel. und E.__ vom 24./31. Oktober 2014 unter gleichzeitiger Eröffnung der raumplanungsrechtlichen Teilverfügung des AREG vom 4. April 2019, allerdings ohne über die diesbezüglichen Einsprachen, insbesondere über diejenige von B.__ und C.__ vom 1. Dezember 2014, zu befinden. In der Folge führte das Hochbauamt X.__ ein Wiederherstellungsverfahren analog zum ordentlichen Baubewilligungsverfahren durch: Während der öffentlichen Auflage vom 5. August 2019 bis 19. August 2019 gingen zwei Einsprachen beim Gemeinderat X.__ ein, insbesondere diejenige von B.__ und C.__ vom 19. August 2019. Mit Entscheid vom 16. März 2020 verweigerte der Gemeinderat X.__ erneut die Baubewilligung für das nachträgliche Baugesuch von D.__ sel. und E.__ vom



24./31. Oktober 2014, wiederum ohne über die diesbezüglichen Einsprachen, namentlich über diejenige von B.__ und C.__ vom 1. Dezember 2014, zu befinden (Dispositiv-Ziff. 4). Gleichzeitig verzichtete er betreffend Aufstockung und Umbau der Gewerbebaute Assek.-Nr. 0001__ auf Parzelle Nr. 0000__ auf die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands (Dispositiv-Ziff. 5) und wies die Einsprache von B.__ und C.__ vom 19. August 2019 ab (Dispositiv-Ziff. 7). Diesen Entscheid stellte er auch A.__ (Eigentümer der Parzellen Nrn. 0006__ und 0007__, Mieter der Gewerbebaute Assek.-Nr. 0001__ auf Parzelle Nr. 0000__, Geschäftsführer der Q.__ GmbH) zu (act. 18/9/a1, a3 f., b1-b15, act. 18/11/188-191, act. 18/12, www.zefix.ch).

E.

Dagegen rekurrten B.__ und C.__ durch ihren Rechtsvertreter am 9. April 2020 an das Baudepartement (act. 18/1). Mit Ergänzung vom 28. Mai 2020 (act. 18/5) beantragten sie, es sei der Entscheid des Gemeinderates X.__ vom 16. März 2020 betreffend Aufstockung und Umbau Werkhalle Assek.-Nr. 0001__ auf Parzelle Nr. 0000__ insoweit kostenfällig aufzuheben, als auch diesbezüglich die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands anzuordnen sei (lit. A/I/1 f. und 4). Die Nutzung der Werkhalle sei während der Dauer des Rekursverfahrens bis zur Rechtskraft des Rekursentscheids zu verbieten (lit. A/I/3). Mit Entscheid vom 26. Oktober 2020 (act. 2) hiess das Baudepartement den Rekurs gut, hob Dispositiv-Ziffer 5 des Entscheids des Gemeinderates X.__ vom 16. März 2020 (act. 15.1) auf und wies die Sache im Sinne der Erwägungen, d.h. in Bezug auf die ohne Bewilligung ausgeführte Aufstockung mitsamt Umbau der Gewerbebaute Assek.-Nr. 0001__, zur Durchführung eines Wiederherstellungsverfahrens und zur Anordnung der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands an den Gemeinderat X.__ zurück (Dispositiv-Ziff. 1). Gleichzeitig untersagte es in teilweiser Gutheissung des Antrags von B.__ und C.__ unter Strafandrohung vorsorglich die Nutzung der Gewerbebaute Assek.-Nr. 0001__, ausgenommen die im Norden gelegenen Räumlichkeiten im Erdgeschoss (Büro, Elektroraum, WC), bis zur diesbezüglichen Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands und wies die Poltische Gemeinde X.__ an, dieses Nutzungsverbot zu überwachen (Dispositiv-Ziff. 2). Einer allfälligen Beschwerde in Bezug auf Ziff. 2 des Entscheids entzog es die aufschiebende Wirkung (Dispositiv-Ziff. 3).

F.

Gegen das mit Entscheid des Baudepartements (Vorinstanz) vom 26. Oktober 2020 angeordnete Nutzungsverbot erhob A.__ (Beschwerdeführer) am 29. Oktober 2020 Beschwerde beim Verwaltungsgericht (act. 1). Am 5. November 2020 ergänzte er seine Beschwerde mit einer Begründung und dem Rechtsbegehren, es sei Dispositiv-Ziffer 2



des angefochtenen Entscheids unter Kosten- und Entschädigungsfolgen aufzuheben. Eventualiter sei das Nutzungsverbot auf den Zwischenboden in halber Raumhöhe auf der Hallennordseite zu beschränken, sodass eine gewerbliche Nutzung nur in jenem Bereich untersagt bleibe und die ebenerdige Hallengrundfläche sowie der darüber liegende Lichtraum uneingeschränkt weiterhin der gewerblichen Nutzung offen stünden. Gleichzeitig ersuchte er um sofortige Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde ohne Anhörung der übrigen Beteiligten (act. 7). Mit Zwischenverfügung vom 10. November 2020 wies der zuständige Abteilungspräsident des Verwaltungsgerichts das Gesuch des Beschwerdeführers ab, die von der Vorinstanz der Beschwerde entzogene aufschiebende Wirkung superprovisorisch wiederherzustellen (act. 10). Mit Entscheid VerwGE B 2020/218 vom 11. November 2020 schrieb er die vom Beschwerdeführer gegen die mit Entscheid der Vorinstanz vom 26. Oktober 2020 angeordnete Rückweisung zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands (Dispositiv-Ziff. 1) erhobene Beschwerde vom 29. Oktober 2020 zufolge Rückzugs ab. Mit Stellungnahme vom 12. November 2020 beantragte die Politische Gemeinde X.__ (Beschwerdebeteiligte 3) dem Sinn nach die Gutheissung der Beschwerde (act. 14). Mit Vernehmlassung vom 17. November 2020 schloss die Vorinstanz auf Abweisung der Beschwerde (act. 17). Mit Stellungnahme vom 20. November 2020 beantragten B.__ und C.__ (Beschwerdegegner) durch ihren Rechtsvertreter, es sei auf die Beschwerde unter Kosten- und Entschädigungsfolge, zuzüglich Mehrwertsteuer, nicht einzutreten. Eventualiter sei die Beschwerde abzuweisen (act. 19). Mit Zwischenverfügung vom 30. November 2020 wies der zuständige Abteilungspräsident des Verwaltungsgerichts das Gesuch um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde ab (act. 23). In der Folge liessen sich die Beschwerdegegner am 17. Dezember 2020 und 8. Februar 2021 (act. 24 und 30) und die Beschwerdeführer am 5. Januar 2021 (act. 27) abschliessend vernehmen.

Das Verwaltungsgericht erwägt:

1.

Anfechtungsobjekt ist ein von der Vorinstanz gestützt auf Art. 18 Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1, VRP, vgl. dazu VerwGE B 2017/26 vom 25. Juli 2018 E. 1.2 mit Hinweisen) und Art. 159 Abs. 1 lit. b des Planungs- und Baugesetzes (sGS 731.1, PBG) verfügtes vorsorgliches Nutzungs- resp. Benützungsverbot (vgl. demgegenüber zum Nutzungsverbot als "definitive" Vollstreckungsmassnahme Art. 101 ff. VRP; VerwGE B 2000/149 vom



25. Oktober 2000 in GVP 2000 Nr. 48 nur auszugsweise publizierte E. 1c mit Hinweisen, siehe dazu auch Art. 44 Abs. 2 der Raumplanungsverordnung; SR 700.1, RPV). Die sachliche Zuständigkeit des Abteilungspräsidenten des Verwaltungsgerichts ist gegeben (Art. 60 lit. a VRP in Verbindung mit Art. 18 Abs. 3 Ingress und lit. a des Gerichtsgesetzes; sGS 941.1, GerG, e contrario; Art. 4 Abs. 1 und 3 Satz 1 des Reglements über die Organisation und den Geschäftsgang des Verwaltungsgerichts; sGS 941.22, Reglement, in Verbindung mit Art. 33 Abs. 2 VRP). Die Beschwerdeeingabe vom 29. Oktober 2020 (act. 1) erfolgte rechtzeitig und erfüllt zusammen mit der Ergänzung vom 5. November 2020 (act. 7) formal und inhaltlich die gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 2 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Wie bereits in der Zwischenverfügung vom 30. November 2020 (act. 23) ausgeführt, ist der Beschwerdeführer als Adressat der angefochtenen Verfügung und Mieter der Gewerbebaute Assek.-Nr. 0001__ auf Parzelle Nr. 0000__ unmittelbar in einem selbständigen, eigenen und aktuellen schutzwürdigen Interesse betroffen, weshalb er zur Erhebung des Rechtsmittels befugt ist (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Auf die Beschwerde ist somit grundsätzlich einzutreten.

Gemäss der Beschwerdebegründung (act. 7, S. 3 f. 2c), welche für die Auslegung der Rechtsbegehren nach Treu und Glauben heranzuziehen ist (vgl. VerwGE B 2018/80; B 2018/82 vom 23. Mai 2019 E. 5.2 und BGE 136 V 131 E. 1.2 je mit Hinweis), ficht der Beschwerdeführer das vorsorgliche Nutzungsverbot ausdrücklich nicht an, soweit "[...] *der oben liegende Lichtraum der Halle (also jener Bereich, wo das Dach um 1.90 m angehoben wurde und der ca. den oberen Drittel der Hallenkubatur umfasst) gewerblich vorsorglich nicht zu nutzen ist* [...]". Folglich ist das Rechtsbegehren des Beschwerdeführers in diesem Sinne zu interpretieren (siehe dazu auch act. 27, S. 2) und auf die Beschwerde nicht einzutreten, soweit er darüber hinaus – im Widerspruch zu seiner Begründung – beantragt, es sei Dispositiv-Ziffer 2 des angefochtenen Entscheids ersatzlos aufzuheben (Antrag Ziff. 1) und das Nutzungsverbot auf den Zwischenboden in halber Raumhöhe auf der Hallennordseite zu beschränken, sodass eine gewerbliche Nutzung nur in jenem Bereich untersagt bleibe und die ebenerdige Hallengrundfläche sowie der darüber liegende Luftraum – inklusive der Luftraum der Aufstockung – uneingeschränkt weiterhin der gewerblichen Nutzung offen stünden (Eventualantrag Ziff. 2, vgl. dazu auch act. 17 Ziff. II/2). Zu untersuchen bleibt einzig, wie es sich mit den vom strittigen Nutzungsverbot ebenfalls betroffenen, unterhalb der Aufstockung liegenden Bauteilen der Werkhalle Assek.-Nr. 0001__ auf Grundstück Nr. 0000__ – ausgenommen die im Norden gelegenen Räumlichkeiten im Erdgeschoss (Büro, Elektroraum, WC) – inklusive dem darüber liegenden Luft- bzw. Lichtraum bis zur Aufstockung verhält.



2.

Die Beschwerdegegner stellen die Beweisanträge (act. 19, S. 3-6 lit. C/2, 5-10), sie seien zu befragen; es sei ein Augenschein durchzuführen; es seien sämtliche Baubewilligungsakten betreffend das Grundstück Nr. 0000__ sowie sämtliche Akten betreffend die Grundstücke an der F.__-strasse 0002a__-0002e__, G.__, beizuziehen; es seien ein Gutachten zur Erschliessung des Grundstücks Nr. 0000__ sowie ein Lärmgutachten zum Betrieb der Beschwerdebeteiligten 1 und 2 resp. des Beschwerdeführers einzuholen. Auf die beantragten Beweisvorkehren kann in antizipierter Beweiswürdigung verzichtet werden. Die entscheiderelevanten tatsächlichen Verhältnisse als Grundlage für das derzeit einzig zur Beurteilung stehende vorsorgliche Nutzungsverbot ergeben sich mit hinreichender Klarheit aus den dem Gericht vorliegenden Verfahrensakten und dem Geoportal (www.geoportal.ch, vgl. zu den nicht beweisbedürftigen notorischen Tatsachen etwa BGer 1C_582/2018 vom 23. Dezember 2019 E. 2.3 mit Hinweisen, insbesondere auf BGE 143 IV 380 E. 1.2, in: Pra 2018 Nr. 61). Es ist daher nicht ersichtlich, was die beantragten Beweisvorkehren an zusätzlichem Erkenntnisgewinn bringen würden (vgl. dazu BGer 1C_13/2018 vom 13. März 2019 E. 3 mit Hinweisen sowie B. Märkli, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Praxiskommentar, Zürich/St. Gallen 2020, N 28 ff. zu Art. 12-13 VRP).

3.

Sofern die von Gesetzes wegen einsetzende aufschiebende Wirkung ([Art. 64 in Verbindung mit] Art. 51 Abs. 1 VRP) dafür nicht genügt (vgl. dazu J. Dormann, in: Niggli/Uebersax/Wiprächtiger/Kneubühler [Hrsg.], Bundesgerichtsgesetz, 3. Aufl. 2018, N 1 ff. zu Art. 104 BGG), können zur Erhaltung eines Zustandes oder zur Sicherung bedrohter rechtlicher Interessen vorsorgliche Massnahmen im Sinne von Art. 18 Abs. 1 VRP getroffen werden. Ein Numerus clausus der zulässigen Massnahmen besteht nicht. Einstweiliger Rechtsschutz kann nur im Zusammenhang mit einem ordentlichen verwaltungsrechtlichen Verfahren gewährt werden, wobei es zulässig ist, dieses gleichzeitig mit der vorsorglichen Massnahme zu eröffnen. Der Entscheid über die Anordnung vorsorglicher Massnahmen setzt Dringlichkeit voraus, das heisst es muss sich als notwendig erweisen, die fraglichen Vorkehren sofort zu treffen. Erforderlich ist schliesslich, dass die Abwägung der verschiedenen Interessen den Ausschlag für den einstweiligen Rechtsschutz gibt und dieser verhältnismässig erscheint. Es darf nur verfügt werden, was sich zur Erhaltung des Zustandes oder zur Sicherung bedrohter rechtlicher Interessen als notwendig erweist. Die vorsorgliche Massnahme muss geeignet und erforderlich sein, diese Ziele zu erreichen oder zumindest zu fördern. Bezüglich der Notwendigkeit von vorsorglichen Massnahmen kommt der für diesen verfahrensleitenden Entscheid zuständigen Behörde – der Natur



der Sache nach – ein erheblicher Beurteilungsspielraum zu. Vorsorgliche Massnahmen beruhen auf einer bloss summarischen Prüfung der Sach- und Rechtslage. Ansprüche müssen nur glaubhaft dargetan, nicht abschliessend bewiesen werden. Die Hauptsachenprognose kann dabei berücksichtigt werden, wenn sie eindeutig ist; bei tatsächlichen oder rechtlichen Unklarheiten drängt sich hingegen Zurückhaltung auf, weil in diesem Fall die erforderlichen Entscheidungsgrundlagen im Hauptverfahren erst noch beschafft werden müssen. Zu beachten ist weiter, dass der durch den Endentscheid zu regelnde Zustand weder präjudiziert noch verunmöglicht werden soll (vgl. dazu VerwGE B 2020/77 vom 12. November 2020 E. 2.4.3; VerwGE B 2020/159 vom 1. Oktober 2020 E. 3.1; VerwGE B 2020/108 vom 15. Juli 2020 E. 2.3; VerwGE B 2019/267 vom 19. Februar 2020 E. 2.2 je mit Hinweisen).

Eine gestützt auf Art. 18 VRP ergangene vorsorgliche Massnahme endet grundsätzlich mit dem instanzabschliessenden Endentscheid (vgl. zu diesem Begriff Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen – dargestellt an den Verfahren vor dem Verwaltungsgericht, 2. Aufl. 2003, N 1025 ff.) oder mit Ablauf der Rechtsmittelfrist des Endentscheids (vgl. dazu VerwGE B 2013/214 vom 7. November 2013 E. 2 mit Hinweisen, in: GVP 2013 Nr. 48, sowie B. Märkli, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], a.a.O., N 16 zu Art. 18 VRP, siehe auch J. Zürcher, in: Brunner/Gasser/Schwander [Hrsg.], Schweizerische Zivilprozessordnung, Kommentar, 2. Aufl. 2016, N 15 zu Art. 268 ZPO). Wurde ein Rechtsmittel eingereicht, geht die Befugnis, vorsorgliche Massnahmen zu treffen, aufgrund des Devolutiveffekts von der erstinstanzlich verfügenden Behörde auf die Rechtsmittelinstanz über. Bei einer Rückweisung an die Erstinstanz gestützt auf Art. 56 Abs. 2 VRP fallen die vorsorglichen Massnahmen grundsätzlich mit dem instanzabschliessenden Rückweisungsentscheid dahin (vgl. dazu Wiederkehr/Plüss, Praxis des öffentlichen Verfahrensrechts, Bern 2020, N 3246 und 3250; R. Kiener, in: Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, Kommentar, 2. Aufl. 2019, N 11 f. zu Art. 54 VwVG und N 11 zu Art. 56 VwVG; H. Seiler, in: Waldmann / Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz, 2. Aufl. 2016, N 3-6 und 15 zu Art. 54 VwVG, N 61 f. zu Art. 56 VwVG; R. Kiener, in: A. Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 3. Aufl. 2014, N 28 f. zu § 6 VRG ZH; I. Häner, Vorsorgliche Massnahmen im Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozess, in: ZSR 1997, S. 253 ff., S. 392 f.).

Soweit die Baugesetzgebung zur Anwendung kommt, verfügt die politische Gemeinde als Baubewilligungs- bzw. Baupolizeibehörde (Art. 135 und Art. 158 PBG) über spezifische Regelungsinstrumente im Bereich des einstweiligen Rechtsschutzes. Unter



anderem kann sie gestützt auf Art. 159 Abs. 1 Ingress und lit. b PBG ein vorsorgliches Nutzungs- bzw. Benützungsverbot erlassen (vgl. dazu VerwGE B 2009/2 vom 16. Februar 2009 E. 2.3, in: GVP 2009 Nr. 66, bestätigt mit BGer 1C_123/2009 vom 17. Juli 2009; VerwGE B 2009/42; B 2009/43 vom 19. August 2009 E. 2.2 ff.; VerwGE B 2012/171 vom 10. Oktober 2012 E. 4.1, bestätigt mit BGer 1C_579/2012 vom 21. März 2013; VerwGE B 2013/127 vom 12. Juli 2013 E. 4 je mit Hinweisen, allerdings in Bezug auf Art. 18 Abs. 1 VRP; C. Kägi, in: Bereuter/Frei/Ritter [Hrsg.], Kommentar zum Planungs- und Baugesetz des Kantons St. Gallen, Basel 2020, N 2 und 8 ff. zu Art. 159 PBG). Dabei sind die Erstellung einer Baute und die Nutzung derselben nicht gleich zu beurteilen. Das öffentliche Interesse am Verbot der Nutzung einer formell baurechtswidrigen Baute ist in aller Regel anders zu gewichten als dasjenige am Verhindern einer solchen Baute. Insbesondere ist ein Nutzungsverbot nicht als Sanktion wegen Missachtung einer vorgängigen Baueinstellungsverfügung anzuordnen. Hierfür sieht das PBG in Art. 162 Strafbestimmungen vor (vgl. dazu den vom Beschwerdeführer zitierten Entscheid GVP 1998 Nr. 86 E. 3c mit Hinweisen, insbesondere auf VerwGE B 1998/93 vom 9. Juli 1998 E. 2b, und zur Einziehung von unrechtmässig erzielten Vorteilen M. Looser, in: Bereuter/Frei/Ritter [Hrsg.], a.a.O., N 39 ff. zu Art. 162 PBG).

4.

Soweit die Vorinstanz das vorsorgliche Nutzungsverbot gestützt auf Art. 58 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 18 Abs. 1 VRP erlassen hat, endete dieses nach dem Gesagten – entgegen dem Wortlaut von Dispositiv-Ziff. 2a Satz 2 des angefochtenen Entscheids (act. 2) – aufgrund des Devolutiveffekts bereits spätestens mit Ablauf der Rechtsmittelfrist gegen ihren Rückweisungsentscheid (anders: VerwGE B 2010/60 vom 14. Oktober 2010 E. 1.6 mit Hinweis auf VerwGE B 2009/2 vom 16. Februar 2009, in: GVP 2009 Nr. 66, bestätigt mit BGer 1C_123/2009 vom 17. Juli 2009, allerdings in Bezug auf ein aufsichtsrechtliches Verfahren). Inwiefern sich vorliegend ein Abweichen von diesem allgemeinen Grundsatz aufdrängte, wird von der Vorinstanz nicht dargetan und ist auch nicht ersichtlich. Im Weiteren war die Vorinstanz nach dem klaren Wortlaut von Art. 158 PBG, wonach die politische Gemeinde für Anordnung und Vollzug von Zwangsmassnahmen zuständig ist, nicht befugt, im Rahmen ihres Rückweisungsentscheids gestützt auf Art. 158 in Verbindung mit Art. 159 Abs. 1 Ingress und lit. b PBG von Amtes wegen anstelle der Beschwerdebeteiligten 3 ein vorsorgliches Benützungs- bzw. Nutzungsverbot bis zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands zu erlassen (vgl. dazu BGer 9C_531/2020 vom 17. Dezember 2020 E. 3.2.2.1 und BGer 1C_145/2019 vom 20. Mai 2020 je mit Hinweisen, beide zur Publikation vorgesehen; Urteil des Verwaltungsgerichts Bern 100.2013.435U vom 27. Februar 2014 E. 2.1 mit Hinweisen, kritisch: Zaugg/Ludwig,



Baugesetz des Kantons Bern, Band I, 5. Aufl. 2020, N 4 zu Art. 46 BauG BE mit Hinweis auf BVR 1994, S. 525 ff., E. 2b mit Hinweisen). Dies umso mehr, als sie sich nicht darauf beruft, das Verbot anstelle der Beschwerdebeteiligten 3 nach entsprechender Androhung aufsichtsrechtlich erlassen zu haben (vgl. dazu Art. 155 des Gemeindesgesetzes; sGS 151.2, GG, Art. 156 Ingress und lit. b GG in Verbindung mit Art. 25 Ingress und lit. b des Geschäftsreglements der Regierung und der Staatskanzlei; sGS 141.3, GeschR, Art. 158 Ingress lit. b und d sowie Art. 159 Abs. 1 und 2 lit. a GG; VerwGE B 2019/219 vom 29. August 2020 E. 8.2 mit Hinweis auf VerwGE B 2016/228 vom 27. Dezember 2018 E. 8.1 mit Hinweis, bestätigt mit BGer 1C_85/2019 vom 23. Juli 2019, VerwGE B 2012/171 vom 10. Oktober 2012 E. 3.6 mit Hinweisen, bestätigt mit BGer 1C_579/2012 vom 21. März 2013). Daran ändert nichts, dass die Beschwerdebeteiligte 3 mit Entscheid vom 16. März 2020 (Beilage zu act. 18/1), allerdings zu Unrecht (vgl. act. 2, S. 10 ff. E. 3 und formell rechtskräftige Dispositiv-Ziffer 1), auf die Anordnung der Wiederherstellung verzichtete und sie deswegen auch zu Unrecht von der Prüfung eines Nutzungsverbotes von Amtes wegen – ein solches Verbot war von den Beschwerdegegnern in ihrer Einsprache vom 19. August 2019 (act. 18/9/b9) nicht beantragt worden – von vornherein absah. Demzufolge wäre die Vorinstanz im Rahmen ihres Rückweisungsentscheids lediglich befugt gewesen, die Beschwerdebeteiligte 3, soweit erforderlich, von Amtes wegen – über den Antrag der Beschwerdegegner im Rekursverfahren hinaus (vgl. Rekursergänzung vom 28. Mai 2020, act. 18/5 lit. A/I/3) – zusätzlich anzuweisen, ein Benützungsverbot im Sinne von Art. 159 Abs. 1 Ingress und lit. b PBG zu prüfen und gegebenenfalls zu verfügen. Die Beschwerde ist daher, soweit überhaupt darauf einzutreten ist (vgl. E. 1 hiervor), bereits aus diesem Grund gutzuheissen und Dispositiv-Ziffer 2a des angefochtenen Entscheids insoweit teilweise aufzuheben, als das Nutzungsverbot die unterhalb der Aufstockung gelegenen Bauteile der Gewerbebaute Assek.-Nr. 0001__ auf Grundstück Nr. 0000__ mitsamt Luft- bzw. Lichtraum unter der Aufstockung beschlägt.

Bei diesem Ergebnis kann dahingestellt bleiben, ob sich das Nutzungsverbot, soweit es vom Beschwerdeführer überhaupt angefochten wurde, in sachlicher und zeitlicher Hinsicht als verhältnismässig erwiesen hätte. Aus verfahrensökonomischen Gründen ist dazu zu bemerken, dass die Vorinstanz in Erwägung 4.3 des angefochtenen Entscheids (act. 2, S. 16 f.) selbst eingeräumt hat, dass die baugewerbliche Nutzung der fraglichen Baute formell rechtskräftig bewilligt worden ist und diese Nutzung der Gewerbehalle Assek.-Nr. 0001__ auf Parzelle Nr. 0000__ auch nach dem Rückbau auf das zulässige Mass weiterhin erlaubt sein werde. Ferner hat sie nicht behauptet, dass der Betrieb des vom Beschwerdeführer geführten (...__)-unternehmens im Vergleich zu



einer baugewerblichen Nutzung immissionsträchtiger wäre und in dieser Hinsicht über die bereits bewilligte Nutzung hinausginge. Vor diesem Hintergrund erscheint bei der hier gebotenen summarischen Beurteilung fraglich, ob sich das Nutzungsverbot für die gesamte Gewerbebaute als sachlich verhältnismässig erwiesen hätte. Das Argument der Vorinstanz in ihrer Vernehmlassung vom 17. November 2020 (act. 17 Ziff. II/3) allein, eine Aufteilung des Luftraums in bewilligte und unbewilligte Volumina sei weder praktikabel noch sinnvoll kontrollier- und umsetzbar, verfinde in diesem Zusammenhang nicht. In zeitlicher Hinsicht schliesst der Wortlaut von Dispositiv-Ziffer 2a Satz 2 des angefochtenen Entscheids nicht aus, dass damit beabsichtigt wurde, die Nutzung der Gewerbebaute bis zur Rechtskraft oder der Vollstreckung der Anordnung der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands zu untersagen. Selbst wenn es der Beschwerdeführer zusammen mit der Beschwerdebeteiligte 2 selbst in der Hand hätte, im Wiederherstellungsverfahren mitzuwirken und ohne Verzug einen Vorschlag für die Wiederherstellung vorzulegen (vgl. dazu Art. 159 Abs. 2 PBG), und nicht erneut ein Auflage- und Anzeigeverfahren in sachgemässer Anwendung des Baubewilligungsverfahrens durchgeführt werden müsste, da die Beschwerdebeteiligte 3 ein solches bereits durchgeführt hat, hätte daraus im Falle eines an das erstinstanzliche Wiederherstellungsverfahren anschliessenden Rechtsmittelverfahrens eine mutmasslich mehrmonatige, wenn nicht gar mehrjährige Wirkungsdauer des Nutzungsverbotes resultieren können. Hierzu ist festzuhalten, dass das Benützungsverbot neu explizit im PBG (Art. 159 Abs. 1 Ingress lit. b PBG) aufgeführt wird (vgl. dazu C. Kägi, in: Bereuter/Frei/Ritter [Hrsg.], a.a.O., N 2 zu Art. 159 PBG). Deshalb wäre es denkbar, dieses Benützungsverbot – statt "nur" als vorsorgliche Massnahme im Sinne von Art. 18 Abs. 1 VRP – als spezialgesetzliche, vorgängige bzw. vorzeitige Vollstreckungsmassnahme zu verstehen. Falls die zuständige politische Gemeinde ein Nutzungsverbot als solche Massnahme verfügte, wäre daher nicht auszuschliessen, dass sie dafür auch eine Wirkungsdauer bis zur Rechtskraft oder Vollstreckung der angeordneten Wiederherstellungsmassnahmen vorsehen könnte (vgl. dazu Daum/Rechsteiner, in: Herzog/Daum [Hrsg.], Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Bern, 2. Aufl. 2020, N 34 und 42 zu Art. 27 VRPG BE; Zaugg/Ludwig, a.a.O., N 4 zu Art. 46 BauG BE).

5.

Zusammenfassend ergibt sich, dass auf die Beschwerde wegen des unter Erwägung 1 hiervor festgestellten Widerspruchs zwischen dem Rechtsbegehren und der Begründung des Beschwerdeführers nicht einzutreten ist, soweit das unter Dispositiv-Ziffer 2a des angefochtenen Entscheids verfügte Nutzungsverbot die Bauteile und den Luftraum der ohne Bewilligung ausgeführten Aufstockung der Werkhalle Assek.-Nr. 0001__ auf Grundstück Nr. 0000__ beschlägt. Mangels Zuständigkeit der



Vorinstanz zum Erlass eines Benützungsverbots gutzuheissen ist die Beschwerde, soweit die Vorinstanz ein solches Verbot für die unterhalb der Aufstockung gelegenen Bauteile der fraglichen Werkhalle inklusive dem darüber liegenden Luftraum bis zur Aufstockung für die Dauer des (erstinstanzlichen) Wiederherstellungsverfahrens resp. bis zur tatsächlichen Wiederherstellung verfügt hat (E. 4 hiavor).

6.

Dem Erfolgsprinzip (Art. 95 Abs. 1 VRP) – teilweises Nichteintreten – und dem Verursacherprinzip (Art. 95 Abs. 2 VRP) – Verletzung wesentlicher Verfahrensvorschriften (fehlende Zuständigkeit) – entsprechend sind die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens zu einem Drittel dem Beschwerdeführer und zu zwei Dritteln der Vorinstanz aufzuerlegen. Eine Entscheidegebühr von CHF 1'500 ist angemessen (Art. 7 Ziff. 212 der Gerichtskostenverordnung; sGS 941.12, GKV). Der den Beschwerdeführer treffende Kostenanteil in der Höhe von CHF 500 ist mit dem nach der Zwischenverfügung vom 30. November 2020 bei der Hauptsache verbleibenden Teil von CHF 1'000 des von ihm geleisteten Kostenvorschusses zu verrechnen. Der Restbetrag von CHF 500 ist ihm zurückzuerstatten. Auf die Erhebung des Kostenanteils der Vorinstanz in der Höhe von CHF 1'000 ist nicht zu verzichten, zumal Grundlage für die Auferlegung der Kosten Art. 95 Abs. 2 – und nicht Abs. 1 VRP – ist (vgl. dazu VerwGE B 2020/94 vom 17. Februar 2021 E. 7 mit Hinweis).

Der Verlegung der amtlichen Kosten entsprechend haben der Beschwerdeführer und die Vorinstanz die Beschwerdegegner für das Beschwerdeverfahren ausseramtlich ermessensweise pauschal mit CHF 2'000 zuzüglich CHF 80 Barauslagen (vier Prozent von CHF 2'000) und Mehrwertsteuer zu entschädigen (Art. 98 Abs. 1 und 2 in Verbindung mit Art. 98^{bis} VRP; Art. 30 Ingress und lit. b Ziff. 1 sowie Art. 31 Abs. 1 und 2 des Anwaltsgesetzes; sGS 963.70, AnwG; Art. 6, Art. 19, Art. 22 Abs. 1 Ingress und lit. c, Art. 28^{bis} Abs. 1 sowie Art. 29 der Honorarordnung, sGS 963.5, HonO). Der Beschwerdeführer schuldet die Entschädigung zu einem Drittel und die Vorinstanz zu zwei Dritteln, unter solidarischer Haftbarkeit (Art. 98^{ter} VRP in Verbindung mit Art. 106 Abs. 3 der Schweizerischen Zivilprozessordnung, Zivilprozessordnung; SR 272, ZPO).

Der Kostenspruch des angefochtenen Entscheids (Dispositiv-Ziffer 4 f.) ist zu bestätigen, zumal ein nur geringfügiges Obsiegen bzw. Unterliegen bei der Kostenverlegung nicht zu berücksichtigen ist (vgl. VerwGE B 2019/17 vom 27. Februar 2020 E. 6 mit Hinweis).



Demnach erkennt das Verwaltungsgericht zu Recht:

1.

Die Beschwerde wird gutgeheissen, soweit darauf eingetreten wird, und Dispositiv-Ziffer 2a des angefochtenen Entscheids im Sinne der Erwägungen teilweise aufgehoben.

2.

Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens in der Höhe von CHF 1'500 bezahlt zu einem Drittel (CHF 500) der Beschwerdeführer – unter Verrechnung des verbleibenden Kostenvorschusses im Betrag von CHF 1'000 – und der Staat (Vorinstanz) zu zwei Dritteln (CHF 1'000). Dem Beschwerdeführer wird der Restbetrag von CHF 500 zurückerstattet.

3.

Der Beschwerdeführer und der Staat (Vorinstanz) entschädigen die Beschwerdegegner für das Beschwerdeverfahren mit CHF 2'080, zuzüglich Mehrwertsteuer. Der Beschwerdeführer trägt die Entschädigung zu einem Drittel und die Vorinstanz zu zwei Dritteln, unter solidarischer Haftbarkeit.

Der Abteilungspräsident Eugster

i.V. Zürn