



Fall-Nr.: B 2020/223
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 04.05.2021
Entscheiddatum: 23.04.2021

Präsidentialscheid Verwaltungsgericht, 23.04.2021

Baurecht, Benützungsverbot, Präzisierung der Praxis. Art. 158 und Art. 159 Abs. 1 Ingress und lit. b PBG. Steht bereits fest oder ist es zumindest sehr wahrscheinlich, dass eine Nutzung materiellrechtlich unzulässig ist, ist der Erlass eines Benützungsverbots grundsätzlich gerechtfertigt. Ist die angestrebte Nutzung möglicherweise bewilligungsfähig, also im Prüfungszeitpunkt nur formell baurechtswidrig, kann es hingegen unverhältnismässig sein, die Nutzung zu verbieten. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn die Bauherrschaft bereits ein (vollständiges) nachträgliches Baugesuch für eine bewilligungsfähige Nutzung eingereicht hat (Präsidentialscheid Verwaltungsgericht, B 2020/223).

Entscheid vom 23. April 2021

Besetzung

Abteilungspräsident Eugster

Verfahrensbeteiligte

A.____,

Beschwerdeführer,

vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Urs Pfister, Advokaturbüro Pfister,
Museumstrasse 35, 9000 St. Gallen,

gegen



St.Galler Gerichte

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

Vorinstanz,

und

Politische Gemeinde X.__, Gemeinderat,

Beschwerdegegnerin,

Gegenstand

Benützungsverbot

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A.

A.__ ist Eigentümer der Parzellen Nrn. 000__ und 001__, Grundbuch X.__. Nach dem Zonenplan der Politischen Gemeinde X.__ ist das mit der Remise Assek.-Nr. 002__ überbaute Grundstück Nr. 000__ der Landwirtschaftszone zugewiesen. Die Parzelle Nr. 001__ liegt hauptsächlich in der Landwirtschaftszone (7'392 m²) und ansonsten in der Weilerzone (4'153 m²), soweit sie nicht Wald ist. Innerhalb der Weilerzone ist sie mit dem Wohnhaus Assek.-Nr. 003__, den ökonomiebauten Nrn. 004__ und 006__ sowie der Remise Assek.-Nr. 005__ überbaut. Seit 2016 baut A.__ auf der von ihm bewirtschafteten landwirtschaftlichen Nutzfläche Industriehauf an (Freilandanbau). Am 11. April 2016 bewilligte der Gemeinderat X.__ ein Baugesuch von A.__ für die Erweiterung des Vordaches an der Scheune Assek.-Nr. 006__ auf Parzelle Nr. 001__ im Meldeverfahren. Am 24. Oktober 2016 reichte A.__ ein Baugesuch für die Umnutzung des Gebäudes Assek.-Nr. 006__ (ehemals: Kuhstall, Heulager mit Lüfter) und der angrenzenden ehemaligen Lagereinrichtung für Hofdünger auf Parzelle Nr. 001__ für die Kultivierung von Medizinalpflanzen und Heilkräutern, d.h. für die Aufzucht und Überwinterung der Mutter-Pflanzen, ein. Am 15. November 2016 forderte ihn der Bauverwalter der Politischen Gemeinde X.__ auf, die Baugesuchsunterlagen zu ergänzen. Den dagegen von A.__ durch seinen Rechtsvertreter am



St.Galler Gerichte

30. November 2016/10. Januar 2017 erhobenen Rekurs (Verfahrensnummer 16-7186) schrieb das Baudepartement am 18. April 2018 zufolge Rückzugs ab (act. 5, S. 4-6 Ziff. III/2 f., act. 9/13/A/1 f., B/31/3 f. und 6, act. 9/38 f., www.geoportal.ch).

B.

Am 23. April 2018 forderte der Gemeinderat X.__ A.__ auf, bis 31. Mai 2018 ein vollständiges Baugesuch für die Umnutzung des Gebäudes Assek.-Nr. 006__ auf Parzelle Nr. 001__ einzureichen. Am 25. Mai 2018 teilte A.__ mit, dass sein Baugesuch vom 24. Oktober 2016 rechtskräftig im Meldeverfahren bewilligt worden sei, da es vom Gemeinderat nicht innert dreissig Tagen ins vereinfachte bzw. ordentliche Verfahren verwiesen worden sei. Daraufhin forderte ihn der Gemeinderat X.__ am 8. Juni 2018 und 27. Juli 2018 nochmals auf, ein Baugesuch einzureichen. Zusätzlich drohte er ihm am 27. Juli 2018 an, bei Säumnis ein Wiederherstellungsverfahren sowie ein Strafverfahren einzuleiten und ein Benützungsverbot zu verfügen. Überdies kündigte er an, am 20. September 2018 einen Augenschein durchzuführen. Gegen die Anordnungen vom 27. Juli 2018 rekurrierte A.__ am 13. August 2018/10. September 2018 an das Baudepartement (Verfahrensnummer 18-5191, act. 9/13/B/22, 26-30). Mit Entscheid BDE 2020 Nr. 105 vom 3. November 2020 trat das Baudepartement auf den Rekurs nicht ein (https://publikationen.sg.ch/fileadmin/ekab/judicial_sg/2020/11/18-5191/attachments/753369_129660.pdf).

C.

Am 6. Oktober 2018 teilte A.__ der Politischen Gemeinde X.__ mit, er beabsichtige, gewisse bauliche Anpassungen an den Gebäuden resp. an deren Nutzung auf Parzelle Nr. 001__ vorzunehmen, und reichte dafür acht Baupläne (vordatiert auf 8. Oktober 2018) ein. Zudem hielt er daran fest, dass die erfolgte Umnutzung auf Parzelle Nr. 001__ im Meldeverfahren bewilligt worden sei. Am 11. Oktober 2018 wies ihn der Gemeinderat X.__ nochmals darauf hin, dass das Baugesuch mangels vollständiger Unterlagen nicht geprüft werden konnte. Zudem setzte er ihm eine Frist bis 31. Oktober 2018 an, um zu bestätigen, dass keine weiteren Massnahmen und Umnutzungen als die in den Bauplänen von 8. Oktober 2018 verzeichneten geplant oder bereits vorgenommen worden seien. Auch drohte er ihm erneut den Erlass eines Benützungsverbots an, da der nicht bewilligte Zustand mittlerweile bereits mehr als zwei Jahre andauere. Am 3./4. November 2018 bestätigte A.__ die Ausführungen in seiner Eingabe vom 6. Oktober 2018 und stellte lediglich in Aussicht, ein Baugesuch für ein Zelt auf Parzelle Nr. 001__ einzureichen. Mit Verfügung vom 8. November 2018 verbot ihm der Gemeinderat X.__ unter Strafdrohung, die Gebäude Assek.-Nrn. 004__-006__ auf Parzelle Nr. 001__ sowie das Gebäude Assek.-Nr. 002__ auf



St.Galler Gerichte

Parzelle Nr. 000__ ab 1. April 2019 bis zum Widerruf durch den Gemeinderat oder bis zum Vorliegen einer rechtskräftigen Baubewilligung für die Umnutzung der Gebäude zur Kultivierung von Medizinalpflanzen oder Heilkräutern aller Art und Gattung, insbesondere von Hanfpflanzen, zu benützen (Dispositiv-Ziff. 1, 1.1 und 2) oder in sonst einer baubewilligungspflichtigen Art und Weise umzunutzen (Dispositiv-Ziff. 1.2). Einem allfälligen Rekurs entzog er die aufschiebende Wirkung (Ziff. 3, act. 9/13/A/6-8, B/7, 9, 11, 13 f.).

D.

Dagegen rekurrierte A.___ am 16. November 2018 an das Baudepartement (Verfahrensnummer 18-7477, act. 9/1). Sein mit der Rekursergänzung vom 28. Dezember 2018 (act. 9/6) eingereichtes Gesuch um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung des Rekurses hiess das Baudepartement mit Zwischenverfügung vom 11. März 2019 gut (act. 6/16, nicht bei den amtlichen Vorakten). Am 22./28. März 2019 nahm das Amt für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG) Stellung (act. 9/16 f.). Am 7. Mai 2020 bewilligte der Gemeinderat X.___ nach Angaben der Vorinstanz ein Baugesuch von A.___ vom 16. März 2019 für die Umnutzung der Remise Assek.-Nr. 002__ auf Grundstück Nr. 000__ zur Aufzucht von Hanf-Jungpflanzen und Unterbringung der Ernte zur Trocknung (nicht aktenkundig, unbestritten). Nach Durchführung eines Augenscheins am 18. Juni 2020 (act. 9/39) hiess das Baudepartement den Rekurs 18-7477 mit Entscheid vom 3. November 2020 (act. 2) im Sinne der Erwägungen (Aufhebung des Benützungsverbots für künftige bewilligungspflichtige Nutzungsänderungen) teilweise gut, soweit es darauf eintrat (Dispositiv-Ziffer 1a), und hob Dispositiv-Ziffer 1.2 der Verfügung des Gemeinderates X.___ vom 8. November 2018 auf (Dispositiv-Ziff. 1b). A.___ auferlegte es amtliche Kosten in der Höhe von CHF 3'500 (Dispositiv-Ziff. 2a). Sein Begehren um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wies es ab (Dispositiv-Ziff. 3a).

E.

Gegen den Entscheid 18-7477 des Baudepartements (Vorinstanz) vom 3. November 2020 erhob A.___ (Beschwerdeführer) durch seinen Rechtsvertreter am 9. November 2020 Beschwerde beim Verwaltungsgericht (act. 1). Am 9. Dezember 2020 (act. 5) ergänzte er seine Beschwerde mit einer Begründung und dem Rechtsbegehren, es sei der angefochtene Entscheid unter Kosten- und Entschädigungsfolge aufzuheben, soweit sein Rekurs kostenfällig abgewiesen bzw. darauf nicht eingetreten worden sei (Dispositiv-Ziff. 1a und 2a) und ihm keine ausseramtliche Entschädigung zugesprochen worden sei (Dispositiv-Ziff. 3a). Mit Vernehmlassung vom 18. Januar 2021 schloss die Vorinstanz auf Abweisung der Beschwerde (act. 8). Mit Eingabe vom 1. März 2021 behielt der Beschwerdeführer das



letzte Wort (act. 12).

Auf die Erwägungen des angefochtenen Entscheids und die Ausführungen der Verfahrensbeteiligten zur Begründung ihrer Anträge und die Akten wird, soweit wesentlich, in den Erwägungen eingegangen.

Das Verwaltungsgericht erwägt:

1.

Anfechtungsobjekt ist ein gestützt auf Art. 44 Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1, VRP) ergangener departementaler Rekursentscheid über ein von der beschwerdegegnerischen Gemeinde gestützt auf Art. 158 in Verbindung mit Art. 159 Abs. 1 lit. b des Planungs- und Baugesetzes (sGS 731.1, PBG) verfügtes Benützungsverbot für die Dauer des nachträglichen Baubewilligungsverfahrens. Soweit es sich dabei um eine (spezialgesetzlich statuierte vorzeitige) Vollstreckungsmassnahme handelt (siehe dazu VerwGE B 2020/219 vom 9. April 2021 E. 4 mit Hinweisen), fällt es in den Anwendungsbereich von Art. 6 Ziff. 1 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (SR 0.101, EMRK), weshalb es – in Abweichung von Art. 44 Abs. 3 VRP – einer gerichtlichen Prüfung zugänglich sein muss (vgl. dazu VerwGE B 2000/149 vom 25. Oktober 2000 E. 1c mit Hinweisen, in: GVP 2000 Nr. 48, und H.-R. Arta, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Praxiskommentar, Zürich/St. Gallen 2020, N 2 und 23 f. zu Art. 44 VRP). 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 9. November 2020 (act. 1) erfolgte rechtzeitig und erfüllt zusammen mit der Ergänzung vom 9. Dezember 2020 (act. 5) formal und inhaltlich die gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 2 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Der Beschwerdeführer ist zur Erhebung des Rechtsmittels befugt (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Auf die Beschwerde ist somit grundsätzlich einzutreten. Wie in der Zwischenverfügung vom 11. November 2020 (act. 4) angedroht, ist auf die Beschwerde nicht einzutreten, soweit der Beschwerdeführer das teilweise Nichteintreten der Vorinstanz (vgl. dazu Dispositiv-Ziff. 1a und E. 2 des angefochtenen Entscheids, S. 13 f., 21) anfecht. Die Beschwerde enthält diesbezüglich keine Begründung. Im übrigen hat die Vorinstanz in Erwägung 6.4 des angefochtenen Entscheids festgestellt, dass das vorliegend zu beurteilende Benützungsverbot hinsichtlich der Remise Assek.-



Nr. 002__ auf Parzelle Nr. 000__ hinfällig geworden sei. Folglich hätte sie den Rekurs deswegen teilweise zufolge Gegenstandslosigkeit abschreiben müssen. Dieser Mangel ist indes für den Ausgang des vorliegenden Verfahrens ohne Belang.

2.

[...]

3.

[...]

4.

Der Beschwerdeführer macht geltend, das von der Beschwerdegegnerin verfügte Benützungsverbot sei von vornherein rechtsfehlerhaft, da kein baurechtswidriger Zustand im Sinne von Art. 159 Abs. 1 Ingress PBG vorliege: Die bereits erfolgte Umnutzung des Gebäudes Assek.-Nr. 006__ auf Parzelle Nr. 001__ sei nicht baubewilligungspflichtig (act. 5, S. 3, 5 f., 18-22 Ziff. II/3, III/3a-3c, IV/B, act. 12). Dessen ungeachtet habe die Beschwerdegegnerin sein Baugesuch vom 24. Oktober 2016 für die Umnutzung des Gebäude Assek.-Nr. 006__ per 30. November 2016 im Meldeverfahren nach Art. 82^{ter} BauG rechtskräftig bewilligt, da sie innert 30 Tagen keine anderslautende Verfügung erlassen habe. Wenn die Baugesuchunterlagen im Meldeverfahren als unvollständig eingestuft würden, habe die zuständige Gemeindebehörde das Baugesuch verfügungsweise entweder in das vereinfachte oder in das ordentliche Verfahren zu verweisen oder abzuweisen. Im Übrigen sei der von ihm eingereichte Situationsplan zur Beurteilung des Baugesuchs ausreichend gewesen (act. 5, S. 3, 5-16 Ziff. II/3, III/3c, 4-6, 10, IV/A/1-6).

4.1.

Die Behörde hat für ihren Entscheid die für den konkreten Fall massgeblichen Rechtsnormen von sich aus festzustellen und anzuwenden (Art. 64 in Verbindung mit Art. 21 Abs. 1 VRP). Der Untersuchungsgrundsatz (Art. 12 Abs. 1 VRP) und die Rechtsanwendung von Amtes wegen entbinden die Verfahrensbeteiligten in einem vom Verfügungsgrundsatz (Dispositionsmaxime) beherrschten Verfahren aber nicht von ihrer Sorgfaltspflicht. In der Rechtsmittelschrift müssen gewisse Anhaltspunkte vorhanden sein, welche Rechtsnormen verletzt sein könnten (vgl. VerwGE B 2011/151 vom 20. März 2012 E. 1.2.1 mit Hinweisen). Das Verwaltungsgericht ist zwar nicht an die Ausführungen der Verfahrensbeteiligten gebunden, sondern kann die Beschwerde auch aus anderen rechtlichen Erwägungen gutheissen oder abweisen; es kann aber nicht anderweitige Rechtsverletzungen, die es im vorinstanzlichen Entscheid zu nicht angefochtenen Teilen ausmacht, beanstanden (Rügeprinzip; vgl. dazu Art. 63 VRP und



H.-R. Arta, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], a.a.O., überblick N 23). Auch wenn der Beschwerdeführer lediglich beiläufig darlegt (vgl. act. 5, S. 3, 16-22 Ziff. II/3, IV/A/7b-7d, IV/B/2, 3b-3e, 5), inwiefern das Benützungsverbot unverhältnismässig sein könnte, hat sich das Verwaltungsgericht nach dem Gesagten im Folgenden dennoch auch mit der Verhältnismässigkeit dieser Massnahme auseinanderzusetzen (vgl. dazu E. 6-7 des angefochtenen Entscheids, act. 2, S. 18-20).

4.2.

Laut Art. 158 in Verbindung mit dem neu explizit im Gesetz unter dem Titel IV. Vollzug und Strafen/1. Vollzug aufgeführten Art. 159 PBG mit dem Randtitel Verwaltungszwang/a) Anordnungen kann die politische Gemeinde ein Benützungsverbot verfügen, wenn durch die Errichtung von Bauten und Anlagen ohne Bewilligung oder auf andere Weise ein unrechtmässiger Zustand geschaffen wird (Art. 159 Abs. 1 Ingress und lit. b PBG; vgl. dazu C. Kägi, in: Bereuter/Frei/Ritter [Hrsg.], Kommentar zum Planungs- und Baugesetz des Kantons St. Gallen, Basel 2020, N 2 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 Benützungsverbot nicht als Sanktion wegen Missachtung einer vorgängigen Baueinstellungsverfügung anzuordnen. Hierfür sieht das PBG in Art. 162 Strafbestimmungen vor (siehe in diesem Zusammenhang zur Einziehung von unrechtmässig erzielten Vorteilen M. Looser, in: Bereuter/Frei/Ritter [Hrsg.], N 39 ff. zu Art. 162 PBG). Entscheidend ist, ob hinreichende Gründe bestehen, einen Zustand einstweilen zu erhalten oder rechtliche Interessen zu sichern (vgl. dazu GVP 1998 Nr. 86 E. 3c mit Hinweisen, insbesondere auf VerwGE B 93/1998 vom 9. Juli 1998 E. 2b). Ein Benützungsverbot ist in der Regel dann zu verfügen, wenn die Sicherheit oder Gesundheit von Menschen oder Tieren gefährdet wird; erhebliche Sachwerte gefährdet sind; die Umwelt durch Emissionen oder Immissionen unzulässig belastet wird oder eine bösgläubige Bauherrschaft aus der Nutzung einen unrechtmässigen Vorteil ziehen könnte (vgl. C. Kägi, in: Bereuter/Frei/Ritter [Hrsg.], a.a.O., N 9 zu Art. 159 PBG).

In der vom Verwaltungsgericht seit 2009, allerdings gestützt auf Art. 18 Abs. 1 VRP (vgl. dazu auch VerwGE B 2020/219 vom 29. März 2021 E. 3 mit Hinweisen und B. Heer, St. Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, N 1201 ff.), ergangenen Rechtsprechung wurde es in Anlehnung an die Zürcher Praxis (vgl. dazu Entscheid des Verwaltungsgerichts Zürich VB.2008.00464 vom 12. November 2008 E. 2 mit



Hinweisen; Fritzsche/Bösch/Wipf/Kunz, Zürcher Planungs- und Baurecht, Band 1, 6. Aufl. 2019, S. 615 f.; M. Ruoss Fierz, Massnahmen gegen illegales Bauen, Zürich 1999, S. 95 f.; C. Mäder, Das Baubewilligungsverfahren, Zürich 1991, N 639, siehe auch M. Berner, Luzerner Planungs- und Baurecht, Bern 2012, N 1065 und 1068) und einen Baudepartementsentscheid aus dem Jahr 1980 (GVP 1980 Nr. 49) als zulässig erachtet, die Nutzung einer Baute grundsätzlich während des hängigen (nachträglichen) Bewilligungsverfahrens im Interesse an der Einhaltung und Durchsetzung der Rechtsordnung allein schon zu untersagen, wenn eine Baute oder deren Nutzung formell baurechtswidrig ist. Zur Begründung führte das Verwaltungsgericht jeweils aus, dass derjenige Eigentümer, der ohne Bewilligung ein Bauvorhaben verwirklicht, grundsätzlich nicht besser gestellt werden soll als jener, der ordnungsgemäss ein Baugesuch einreicht und vor der Realisierung seines Bauvorhabens eine Bewilligung einholt. Zudem würden mit einem Nutzungsverbot keine irreversiblen Massnahmen getroffen, und namentlich müsste der Adressat des Nutzungsverbots während des hängigen Verfahrens keine der ohne Bewilligung erstellten Bauten bzw. Bauteile entfernen. Das Nutzungsverbot sei somit im Allgemeinen ein geringer Eingriff in dessen Rechte (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, anders noch: GVP 1998 Nr. 86 und GVP 2007 Nr. 124, gemäss welchen die formelle Rechtswidrigkeit einer Baute allein nicht genügt, um ein Nutzungsverbot als vorsorgliche Massnahme anzuordnen).

Die bisherige Rechtsprechung erscheint mit Blick auf die nach Art. 26 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 36 BV vorzunehmende Interessenabwägung zu wenig differenziert. Sinn eines Benützungsverbots gemäss Art. 159 Abs. 1 Ingress und lit. b PBG ist zwar zu verhindern, dass die Bauherrschaft aus einem baurechtswidrigen Zustand Nutzen ziehen kann oder dass sie oder andere Personen geschädigt werden können. Es ist indessen nicht jede bewilligungsbedürftige, aber (noch) nicht bewilligte Nutzung von vornherein sofort zu untersagen bzw. zu verbieten. Je nach den Umständen kann es im Rahmen der Verhältnismässigkeitsprüfung vorläufig genügen, die Grundeigentümerschaft aufzufordern, ein (nachträgliches) Baugesuch einzureichen. Ansonsten käme die Anordnung eines Benützungsverbots unter Umständen einer Sanktion wegen Missachtung des formellen Baupolizeirechts nahe. Die für die Verfügung eines Benützungsverbots zuständige politische Gemeinde (vgl. dazu Art. 158 PBG; VerwGE B 2020/219 vom 29. März 2021 E. 4 mit Hinweisen und



Botschaft zum PBG vom 11. August 2015, S. 111 f.) hat zu unterscheiden: Steht bereits fest oder ist es zumindest sehr wahrscheinlich, dass eine Nutzung materiellrechtlich unzulässig ist, ist das Interesse der Bauherrschaft an einer (vorläufigen) Weiternutzung in der Regel nicht schutzwürdig. In diesem Fall ist der Erlass eines Benützungsverbots grundsätzlich gerechtfertigt. Ist dagegen die angestrebte Nutzung möglicherweise bewilligungsfähig, also im Prüfungszeitpunkt nur formell baurechtswidrig, kann es unverhältnismässig sein, den Betrieb sofort (oder in naher Zukunft) einzustellen bzw. die Nutzung zu verbieten (siehe dazu auch BGer 1C_187/2011 vom 15. März 2012 E. 2.3 und 3.4, wonach die Schleifung einer altrechtlich formell und materiell baurechtswidrigen Baute im Rahmen der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands unverhältnismässig sein kann, wenn die Baute eventuell neuem Recht entsprechen könnte). Unverhältnismässig kann eine sofortige Einstellung im geschilderten Sinn insbesondere dann sein, wenn ein Betrieb bereits lange Zeit unbeanstandet geführt und ein nachträgliches Baubewilligungsverfahren bereits eingeleitet worden ist (vgl. Zaugg/Ludwig, Baugesetz des Kantons Bern, Band I, 5. Aufl. 2020, N 7 zu Art. 46 BauG BE; A. Baumann, in: derselbe/van den Bergh/Gossweiler/Hauptli/ Hauptli-Schwaller/Sommerhalder Forestier [Hrsg.], Kommentar zum Baugesetz des Kantons Aargau, Bern 2013, N 102 zu § 60 BauG AG). Falls sich eine Bauherrschaft indessen weigert, ein nachträgliches Baugesuch einzureichen oder ein solches gemäss den Vorgaben der zuständigen Baupolizeibehörde zu ergänzen, bleibt der Baubehörde einzig die Möglichkeit beziehungsweise die Pflicht, von Amtes wegen die Verfügung eines Benützungsverbots zu prüfen sowie ein Wiederherstellungsverfahren einzuleiten (vgl. dazu VerwGE B 2016/224 vom 5. Dezember 2018 E. 2.3 mit Hinweisen). In diesem Sinne besteht Anlass, die bisherige, gestützt auf Art. 18 Abs. 1 VRP zum (vorsorglichen) Nutzungsverbot ergangene Praxis des Verwaltungsgerichts bei der Anwendung von Art. 159 Abs. 1 Ingress und lit. b PBG (Benützungsverbot) zu präzisieren.

4.3.

Wie die Vorinstanz in Erwägung 4 bis 5.6 des angefochtenen Entscheids (act. 2, S. 14-18) gestützt auf das vom Beschwerdeführer am 24. Oktober 2016 eingereichte Baugesuch (act. 9/13/A/1), die von ihm am 6. Oktober 2018 eingereichten Baupläne (act. 9/13/B/14) und die Wahrnehmungen anlässlich des Augenscheins vom 18. Juni 2020 (act. 9/39) zutreffend ausgeführt hat, ist die – gemäss dem Beschwerdeführer sukzessiv (act. 9/39, S. 7) – erfolgte Umnutzung der Parzelle Nr. 001__ (Hanfanbau anstelle von Milchwirtschaft bzw. Obst- und Beerenanbau) mitsamt den damit einhergehenden, bereits ausgeführten baulichen Massnahmen am Gebäude Assek.-Nr. 006__ formell baurechtswidrig: Erstens ist offensichtlich, dass



diese Umnutzung mitsamt Umbauten der Baubewilligungspflicht unterstand (vgl. dazu Art. 22 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Raumplanung, Raumplanungsgesetz; SR 700, RPG, Art. 136 PBG; A. Ruch, in: Aemisegger/Moor/derselbe/Tschannen [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Baubewilligung, Rechtsschutz und Verfahren, Zürich 2020, N 32 und 42 f. zu Art. 22 RPG, sowie BGE 139 II 134 E. 5.2 f. mit Hinweisen, siehe dazu auch Art. 7 Abs. 7 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz, Umweltschutzgesetz; SR 814.01, USG). Zweitens wurden zumindest die am 6./8. Oktober 2018 nachträglich eingereichten Baupläne, mittels welchen das Baugesuch vom 24. Oktober 2016 geändert, d.h. ergänzt und korrigiert wurde, noch nicht, auch nicht im Meldeverfahren, bewilligt. Ausgenommen davon ist lediglich die in diesen Plänen eingezeichnete Erweiterung des Vordaches des Gebäudes Assek.-Nr. 006__, welche von der Beschwerdegegnerin bereits am 11. April 2016 bewilligt worden war. Trotz gegenteiliger Auffassung des Beschwerdeführers kann aus diesen Gründen nicht gesagt werden, die Anordnung eines Benützungsverbots im Sinne von Art. 158 in Verbindung mit Art. 159 Abs. 1 Ingress und lit. b PBG sei von vornherein mangels formeller Baurechtswidrigkeit ausser Betracht gefallen.

Sodann hat die Beschwerdegegnerin als zuständige Baubehörde (Art. 135 PBG) den Beschwerdeführer mehrfach (vgl. act. 9/13/B/13, 27-29, act. 9/13/B/31/3) aufgefordert, die von ihm am 24. Oktober 2016 und 6./8. Oktober 2018 (act. 9/13/A/1, B/14) eingereichten Baugesuchsunterlagen zu ergänzen (siehe dazu auch E. 5.1-5.5 des angefochtenen Entscheids, act. 2, S. 16 ff., allerdings einzig in Bezug auf das beschwerdeführerische Baugesuch vom 24. Oktober 2016). Insbesondere wies sie ihn am 27. Juli 2018 darauf hin, dass die Unterlagen den Vorgaben von Art. 21 der Verordnung zum Planungs- und Baugesetz (sGS 731.11, PBV) zu entsprechen hätten (vgl. dazu auch Art. 41 des Baureglements der Beschwerdegegnerin, BauR), zumal das Bauvorhaben auch von zuständigen kantonalen Fachstellen bewilligt werden müsse (vgl. dazu auch Art. 112 PBG). Diesen Aufforderungen ist der Beschwerdeführer bis dato nicht nachgekommen. Angesichts der konstanten Weigerung des Beschwerdeführers, seine Baugesuchsunterlagen gemäss den Weisungen der zuständigen Baubehörde zu ergänzen, war die Beschwerdegegnerin nach dem Gesagten verpflichtet, ein Benützungsverbot zu prüfen und nötigenfalls zu verfügen. Das gewichtige öffentliche Interesse an der Einhaltung und Durchsetzung der Rechtsordnung, welchem mittels des strittigen Benützungsverbots Nachachtung verschafft werden soll (vgl. dazu Erwägung 6.2 des angefochtenen Entscheids, act. 2, S. 19), vermag in einer Konstellation wie der vorliegenden das private Interesse des Beschwerdeführers am uneingeschränkten Weiterbetrieb seines landwirtschaftlichen Gewerbes zu überwiegen. Der Beschwerdeführer hat es selbst in der Hand, sein



Baugesuch unverzüglich nach den Weisungen der Beschwerdegegnerin zu ergänzen, um keinen Ernteausschlag zu riskieren.

Allerdings haben weder die Vorinstanz (E. 6.3-7 des angefochtenen Entscheids, act. 2, S. 19 f., siehe auch Zwischenverfügung vom 11. März 2019 betreffend Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung des Rekurses (act. 6/16, S. 6 f. E. 2.3) noch das AREG in seiner Stellungnahme vom 22./28. März 2019 (act. 9/16 f.) oder die Beschwerdegegnerin in der Verfügung vom 8. November 2018 (act. 9/1/1) dargelegt, dass sich die ohne Bewilligung erfolgte Umnutzung mitsamt den Umbauten am bestehenden Gebäude Assek.-Nr. 006__ auf Parzelle Nr. 001__, etwa mangels Zonenkonformität in der Weilerzone (vgl. dazu Art. 18 Abs. 1 RPG, Art. 33 der Raumplanungsverordnung; SR 700.1, RPV, und Art. 16^{bis} BauG in Verbindung mit Art. 26 des Baureglements der Beschwerdegegnerin; BauR) oder wegen sonstigen im öffentlichen Recht begründeten Bauhindernissen, im hängigen nachträglichen Baubewilligungsverfahren als materiell baurechtswidrig erweisen könnte (siehe dazu auch Baubewilligung vom 7. Mai 2020 für die Umnutzung der Remise Assek.-Nr. 002__ auf Grundstück Nr. 000__). Überdies hat der Beschwerdeführer, soweit ersichtlich, den Hanfanbau, abgesehen von der bestehenden formellen Baurechtswidrigkeit, seit 2016 bis dato unbeanstandet betrieben. Unter diesen Umständen erweist sich die verfügte Dauer des strittigen Benützungsverbots – *"bis zum Widerruf oder dem Vorliegen einer rechtskräftigen Baubewilligung für die Umnutzung der Gebäude"* (Dispositiv-Ziff. 2 der Verfügung vom 8. November 2018, act. 9/1/1) – als unverhältnismässig. Dem seit beträchtlicher Zeit anhaltenden Widerstand des Beschwerdeführers und den speziellen Umständen des vorliegenden Falles entsprechend – Uneinigkeit zwischen Beschwerdeführer und Beschwerdegegnerin über Bestandteile und Inhalt bzw. Vollständigkeit des Baugesuchs – erscheint vorliegend eine Befristung des Benützungsverbots nicht nur bis zum Vorliegen eines vollständigen Baugesuchs, sondern bis zum erstinstanzlichen Entscheid über das Baugesuch zur Umnutzung der Gebäude verhältnismässig.

Die Beschwerde ist aus diesem Grund teilweise gutzuheissen, soweit darauf eingetreten wird, und Ziffer 1 des Dispositivs des angefochtenen Entscheids ist wie folgt zu ergänzen: c) *Ziff. 2 des Beschlusses des Gemeinderates X.__ vom 8. November 2018 lautet neu: "verfügt, dass das Benützungsverbot bis zum Widerruf durch den Gemeinderat oder bis zu seinem Entscheid über das Baugesuch zur Umnutzung der Gebäude gilt."*

5.

Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend sind die amtlichen Kosten des



Beschwerdeverfahrens und der im Rekursverfahren dem Rekurrenten auferlegte Kostenanteil zu drei Vierteln dem Beschwerdeführer und zu einem Viertel der Beschwerdegegnerin aufzuerlegen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidgebür für das Beschwerdeverfahren von CHF 1'500 ist angemessen (Art. 7 Ziff. 212 der Gerichtskostenverordnung; sGS 941.12, GKV). Die Vorinstanz hat die Entscheidgebür für das Rekursverfahren insgesamt auf – vergleichsweise hohe, aber in der Höhe unangefochten gebliebene – CHF 4'500 festgesetzt (vgl. E. 8.1 des angefochtenen Entscheids), wovon ein Anteil von CHF 3'500 dem Rekurrenten (= Beschwerdeführer) auferlegt wurde. Auf die Erhebung der Kostenanteile der Beschwerdegegnerin ist gestützt auf Art. 95 Abs. 3 VRP zu verzichten. Der Beschwerdeführer hat demnach für das Beschwerdeverfahren CHF 1'125 und für das Rekursverfahren CHF 2'625 zu bezahlen unter Verrechnung mit den von ihm geleisteten Kostenvorschüssen in der Höhe von CHF 4'000 (Beschwerdeverfahren) und CHF 1'000 (Rekursverfahren). Es steht ihm demnach brutto CHF 2'875 aus dem Beschwerdeverfahren zu. Davon sind CHF 1'625 für seinen Kostenanteil im Rekursverfahren an die Vorinstanz zu übertragen; CHF 1'250 sind dem Beschwerdeführer zurückzuerstatten.

Nachdem der Beschwerdeführer mit seinen Anträgen nicht mehrheitlich durchgedrungen ist, hat er weder im Beschwerde- noch im Rekursverfahren Anspruch auf ausseramtliche Entschädigung (Art. 98 Abs. 1 und Art. 98^{bis} VRP).

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht zu Recht:

1.

Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen, soweit darauf eingetreten wird.
Dispositiv-Ziffer 1 des angefochtenen Entscheides wird wie folgt ergänzt:

*c) Ziff. 2 des Beschlusses des Gemeinderates X. __ vom 8. November 2018 lautet neu:
"verfügt, dass das Benützungsverbot bis zum Widerruf durch den Gemeinderat oder bis zu seinem Entscheid über das Baugesuch zur Umnutzung der Gebäude gilt."*

2.

Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens in der Höhe von CHF 1'500 und der im Rekursverfahren dem Rekurrenten auferlegte Anteil der amtlichen Kosten im Betrag von CHF 3'500 werden dem Beschwerdeführer zu drei Vierteln und der Beschwerdegegnerin zu einem Viertel auferlegt.

Auf die Erhebung des Anteils der Beschwerdegegnerin wird verzichtet.



Die Kostenanteile des Beschwerdeführers – für das Beschwerdeverfahren CHF 1'125 und für das Rekursverfahren CHF 2'625 – werden verrechnet mit den von ihm geleisteten Kostenvorschüssen in der Höhe von CHF 4'000 (Beschwerdeverfahren) und CHF 1'000 (Rekursverfahren). Aus seinem Guthaben von CHF 2'875 aus dem Beschwerdeverfahren werden CHF 1'625 für seinen Kostenanteil im Rekursverfahren an die Vorinstanz übertragen; CHF 1'250 werden ihm zurückerstattet.

3.

Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt.