



Fall-Nr.: B 2020/253
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 12.08.2021
Entscheiddatum: 23.06.2021

Präsidentialentscheid Verwaltungsgericht, 23.06.2021

Baurecht, Baueinstellung und Benützungsverbot, Art. 158 in Verbindung mit Art. 159 Abs. 1 Ingress und lit. a und b PBG. Die Vorinstanz, welche nicht aufsichtsrechtlich handelte, war nicht zuständig, im angefochtenen Rekursentscheid gestützt auf Art. 158 in Verbindung mit Art. 159 Abs. 1 Ingress und lit. a und b PBG anstelle der beschwerdebeteiligten Gemeinde die Einstellung der Bauarbeiten zu verfügen und ein Benützungsverbot anzuordnen. Die Beschwerdebeteiligte ist in Abänderung des Rekursentscheids anzuweisen, die Einstellung der fraglichen, baubewilligungspflichtigen Umbauarbeiten zu verfügen sowie erneut die Anordnung eines Benützungsverbots zu prüfen und gegebenenfalls zu verfügen (Präsidentialentscheid Verwaltungsgericht, B 2020/253).

Entscheid vom 23. Juni 2021

Besetzung

Abteilungspräsident Eugster

Verfahrensbeteiligte

Q. __ AG,

Beschwerdeführerin,

vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Daniel Perret, Grossfeldstrasse 40, Postfach 380,
7320 Sargans,

gegen



St.Galler Gerichte

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

Vorinstanz,

und

A.__,

Beschwerdegegner,

vertreten durch Rechtsanwalt MLaw Severin Gabathuler, Glaus & Partner
Rechtsanwälte, Obergasse 28, Postfach 133, 8730 Uznach,

sowie

Politische Gemeinde X.__,

Beschwerdebeteiligte,

Gegenstand

Baueinstellung und Nutzungsverbot

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A.

Die Q.__ AG (nachfolgend: Q.__ AG), ist Eigentümerin der Parzelle Nr. 0000__, Grundbuch X.__, welche mit der am 7. September 1982/22. April 2004 vom Gemeinderat X.__ bewilligten Lagerhalle Assek.-Nr. 0001__ überbaut ist. Südwestlich grenzt das Grundstück Nr. 0000__ an die mit der Gewerbehalle Assek.-Nr. 0002__ überbaute Parzelle Nr. 0003__ im Eigentum der B.__ GmbH, deren einziger Gesellschafter und Geschäftsführer A.__ ist. Dieser ist Eigentümer der südöstlich an das Grundstück Nr. 0000__ angrenzenden Parzelle Nr. 0004__, welche mit dem an die Südostfassade der Lagerhalle Assek.-Nr. 0001__ angebauten Wohnhaus Assek.-



St.Galler Gerichte

Nr. 0005__ überbaut ist. Nach dem Zonenplan der Politischen Gemeinde X.__ sind all diese Grundstücke der Wohn-Gewerbe-Zone drei Vollgeschosse (WG3) zugewiesen, welche der Lärmempfindlichkeitsstufe III zugeordnet ist. Seit November 2018 nutzt die Q.__ AG das als Lagerhalle bewilligte Gebäude Assek.-Nr. 0001__ auf Parzelle Nr. 0000__ ohne Bewilligung für die Umnutzung/Zweckänderung als Werkstatt für Reparatur-, Wartungs- und Spezialarbeiten an Land- und Baumaschinen (act. 1, S. 4 Ziff. 9, act. 2, S. 2 f. Sachverhalt lit. A/c, B/b, act. 9/1/3 f., act. 9/4/1-6, 9, 20, www.geoportal.ch, www.zefix.ch, [www.ch/galerie/](http://www...ch/galerie/)).

B.

Am 28. Juni 2019 reichte die Q.__ AG ein nachträgliches Baugesuch für die Umnutzung und den Umbau der ehemaligen Lagerhalle Assek.-Nr. 0001__ auf Parzelle Nr. 0000__ ein. Während der vom 9. bis 22. Juli 2019 im vereinfachten Verfahren angesetzten Frist erhob A.__ am 17. Juli 2019 dagegen Einsprache. Mit Einspracheergänzung vom 25. Juli 2019 beantragte er in verfahrensrechtlicher Hinsicht, es sei, unter Strafandrohung im Widerhandlungsfall, unverzüglich ein Nutzungsverbot betreffend die bereits erfolgte und nunmehr beantragte Umnutzung der Lagerhalle auf dem Grundstück Nr. 0000__ in eine Werkstatt für Land- und Baumaschinen zu verfügen. Am 22. November 2019 sowie 1. und 30. Juli 2020 reichte die Q.__ AG überarbeitete Baugesuchspläne ein. Am 3. und 13. Februar 2020, 15. Mai 2020, 15. und 24. Juli 2020, 21. August 2020 sowie am 21. Oktober 2020 führte die Bauverwaltung X.__ (unangemeldete) Augenscheine durch. Am 20. Oktober 2020 beantragte A.__ bei der Gemeinde X.__, es sei unverzüglich die Einstellung der Bauarbeiten auf Parzelle Nr. 0000__ zu verfügen. Am 3. November 2020 erhob er eigenen Angaben gemäss beim Baudepartement Rechtsverweigerungsbeschwerde (Verfahrensnr. 0006__, nicht aktenkundig, unbestritten). Mit Zwischenverfügung vom 3./13. November 2020 wies der Gemeinderat X.__ die Anträge, es sei ein Nutzungsverbot und eine Baueinstellung zu verfügen, ab (Ziff. 1 f.). Hingegen ordnete er bis zum Vorliegen eines rechtskräftigen Bauentscheids unter Strafandrohung an, dass die Werkstatt nur werktags von 07.00 bis 12.00 Uhr und 13.00 bis 19.00 Uhr betrieben werden dürfe. Samstagvormittags sei der Betrieb nur für lärmarme Arbeiten gestattet. Die Ruhezeiten seien einzuhalten (Ziff. 3a). Arbeiten mit lärmintensiven Maschinen und Geräten seien nach Möglichkeit vor Ort bei Kunden zu verrichten (Ziff. 3b, act. 9/1/6 f., 10-12 und 15, act. 9/4/8-21, act. 9/1, S. 5 Rz. 18).

C.

Gegen diese Zwischenverfügung rekurrierte A.__ am 19. November 2020 an das Baudepartement (act. 9/1) mit dem Rechtsbegehren, es seien Ziffern 1 und 2 sowie Ziffer 3 des Dispositivs der angefochtenen Verfügung aufzuheben, soweit darin der



Betrieb der Werkstatt auf Parzelle Nr. 0000__ erlaubt werde. Es sei mit sofortiger Wirkung eine Baueinstellung und ein Nutzungsverbot auf Parzelle Nr. 0000__ gegen die Q.__ AG bis zum Vorliegen einer rechtskräftigen Baubewilligung und der Erfüllung allfälliger planerischer Auflagen zu verfügen, unter Entzug der aufschiebenden Wirkung einer allfälligen Beschwerde. Eventualiter sei der Gemeinderat X.__ anzuweisen, gegen die Q.__ AG bis zum Vorliegen einer rechtskräftigen Baubewilligung und der Erfüllung allfälliger planerischer Auflagen mit sofortiger Wirkung eine Baueinstellung und ein Nutzungsverbot zu verfügen, unter Entzug der aufschiebenden Wirkung einer allfälligen Beschwerde. Mit Entscheid vom 14. Dezember 2020 (act. 2) hiess das Baudepartement den Rekurs im Sinn der Erwägungen gut und hob die Ziffern 1 bis 3 der Zwischenverfügung des Gemeinderates vom 3./13. November 2020 auf (Dispositiv-Ziff. 1a und 1b). Gleichzeitig hiess es die Anträge von A.__ auf Anordnung eines Nutzungsverbots und einer Baueinstellung gut: Es verbot die Nutzung der Lagerhalle Assek.-Nr. 0001__ auf Grundstück Nr. 0000__ als Landmaschinenwerkstatt ab dem 28. Februar 2021 bis zur rechtskräftigen Erteilung der Baubewilligung (Ziff. 1c) und verfügte die Einstellung sämtlicher baubewilligungspflichtiger Umbauarbeiten an der Lagerhalle ab sofort bis zur rechtskräftigen Erteilung der Baubewilligung (Ziff. 1d). Einer allfälligen Beschwerde gegen Dispositiv-Ziffer 1c und 1d entzog es die aufschiebende Wirkung (Ziff. 2).

D.

Gegen den Entscheid des Baudepartements (Vorinstanz) vom 14. Dezember 2020 erhob die Q.__ AG (Beschwerdeführerin) durch ihren Rechtsvertreter am 21. Dezember 2020 Beschwerde beim Verwaltungsgericht mit dem Rechtsbegehren, es sei der angefochtene Entscheid unter Kosten- und Entschädigungsfolgen aufzuheben. Der Rekurs von A.__ (Beschwerdegegner) bzw. dessen Antrag auf Erlass eines Nutzungsverbotes und eines Baustopps sei abzuweisen. Der Beschluss des Rates der Politischen Gemeinde X.__ (Beschwerdebeteiligte) vom 3./13. November 2020 sei zu bestätigen. Es sei der Beschwerde die aufschiebende Wirkung zu erteilen (act. 1). Mit Vernehmlassung vom 2. Februar 2021 schloss die Vorinstanz auf Abweisung der Beschwerde (act. 8). Mit Stellungnahme vom 11. Februar 2021 beantragte die Beschwerdebeteiligte, es sei die Beschwerde zu schützen und die aufschiebende Wirkung zu erteilen (act. 12). Am 16. Februar 2021 nahm der Beschwerdegegner durch seinen Rechtsvertreter Stellung und beantragte, es sei die Beschwerde unter Kosten- und Entschädigungsfolgen abzuweisen. Der Antrag der Beschwerdeführerin auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung sei abzuweisen (act. 13). Mit Zwischenverfügung vom 18. Februar 2021 hiess der zuständige stellvertretende Abteilungspräsident des Verwaltungsgerichts das Gesuch der Beschwerdeführerin um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der



Beschwerde gut und hob Dispositiv-Ziffer 2 des angefochtenen Entscheids auf (act. 15). In der Folge liessen sich die Beschwerdeführerin am 16. März 2021, 1. und 21. April 2021 sowie 9. Juni 2021 (act. 21, 26, 29, 34), die Vorinstanz am 25. Februar 2021 (act. 16), die Beschwerdebeteiligte am 26. März 2021, 21. April 2021 und 17. Mai 2021 (act. 25, 28, 30) und der Beschwerdegegner am 25. März 2021 und 2. Juni 2021 (act. 24, 32) abschliessend vernehmen. Vom 4. bis 17. Juni 2021 lag eine Projektänderung zum Baugesuch der Beschwerdeführerin auf Parzelle Nr. 0000__ vom 28. Juni 2019 öffentlich auf (act. 35/12).

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 die von der Beschwerdebeteiligten im Rahmen eines nachträglichen Baubewilligungsverfahrens erlassenen vorsorglichen Massnahmen (Betriebseinschränkungen) im Sinne von Art. 18 Abs. 1 VRP (vgl. dazu VerwGE B 2017/26 vom 25. Juli 2018 E. 1.2 mit Hinweisen) sowie die von der Vorinstanz anstelle dieser Betriebseinschränkungen gestützt auf Art. 159 Abs. 1 lit. a des Planungs- und Baugesetzes (sGS 731.1, PBG) verfügte Baueinstellung (vgl. dazu auch VerwGE B 2020/12 vom 15. Juni 2020 E. 1 mit Hinweisen) und das von ihr gestützt auf Art. 159 Abs. 1 lit. b PBG verfügte Benützungsverbot (vgl. dazu E. 5.1 hiernach). Soweit es sich beim Benützungsverbot 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 (vgl. 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, und VerwGE B 2020/219 vom 29. März 2021 E. 1; VerwGE B 2020/12 vom 15. Juni 2020 E. 1 je mit Hinweisen, anders in Bezug auf eine Baueinstellung: VerwGE B 2019/160 vom 23. Januar 2020 E. 1, bestätigt mit BGer 1C_118/2020 vom 17. März 2021). Die Beschwerdeeingabe vom 21. Dezember 2020 (act. 1) erfolgte rechtzeitig und erfüllt formal und inhaltlich die gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 2 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Die Beschwerdeführerin ist zur Erhebung des Rechtsmittels befugt (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Auf die Beschwerde ist somit grundsätzlich einzutreten.

Eine gestützt auf Art. 18 VRP ergangene vorsorgliche Massnahme endet aufgrund des Devolutiveffekts grundsätzlich mit dem instanzabschliessenden Endentscheid oder mit Ablauf der Rechtsmittelfrist des Endentscheids (vgl. dazu VerwGE B 2020/219 vom 29. März 2021 E. 3 mit Hinweisen). Danach endete das von der Vorinstanz angeordnete Nutzungsverbot, soweit sie es gestützt auf Art. 58 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 18 Abs. 1 VRP angeordnet hat (vgl. dazu E. 2 des angefochtenen Entscheids, act. 2, S. 9-13), aufgrund des Devolutiveffekts – entgegen der Anordnung in Dispositiv-Ziffer 1c des angefochtenen Entscheids ("*...* ab dem 28. Februar 2021 bis zur rechtskräftigen Erteilung der Baubewilligung untersagt ist.") – spätestens mit Ablauf der Rechtsmittelfrist gegen den angefochtenen Rekursentscheid. Inwiefern sich vorliegend ein Abweichen von diesem allgemeinen Grundsatz aufdrängte, wird von der Vorinstanz nicht dargetan und ist auch nicht ersichtlich. Die Beschwerde gegen das von der Vorinstanz gestützt auf Art. 58 in Verbindung mit Art. 18 Abs. 1 VRP angeordnete Nutzungsverbot ist daher zufolge Gegenstandslosigkeit abzuschreiben (Art. 64 in Verbindung mit Art. 57 Abs. 1 VRP).

2.

Die Beschwerdeführerin und der Beschwerdegegner stellen die Beweisanträge (act. 1, S. 4, 8, Ziff. 10, 23, act. 13, S. 4, 6 Rz. 16, 24, act. 24 Rz. 3, act. 21, S. 5, 7 Ziff. 8), es sei ein Augenschein durchzuführen; es seien E.__, der Präsident des Verwaltungsrates der Beschwerdeführerin, als Partei sowie F.__ und G.__ als Zeugen zu befragen; es seien Amtsauskünfte der Beschwerdebeteiligten sowie die Aktennotiz der Besprechung zwischen der Beschwerdeführerin, dem Beschwerdegegner und der Beschwerdebeteiligten vom 27. Januar 2021 einzuholen. Auf die beantragten Beweisvorkehren kann in antizipierter Beweiswürdigung verzichtet werden. Die mit Blick auf die nachstehend zu schildernden Gegebenheiten entscheiderelevanten tatsächlichen Verhältnisse ergeben sich mit hinreichender Klarheit – in Verfahren betreffend Baueinstellung und Benützungsverbot nach Art. 159 Abs. 1 Ingress lit. a und b PBG wird der Sachverhalt nicht endgültig geklärt (vgl. dazu VerwGE B 2013/127 vom



12. Juli 2013 E. 3, allerdings in Bezug auf ein gestützt auf Art. 18 Abs. 1 VRP erlassenes Nutzungsverbot) – 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 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.], a.a.O., N 28 ff. zu Art. 12-13 VRP).

3.

Die Beschwerdeführerin bestreitet nicht, dass in Bezug auf die ohne Bewilligung erfolgte Umnutzung der Lagerhalle Assek.-Nr. 0001__ auf Parzelle Nr. 0000__ ein baurechtswidriger Zustand im Sinne von Art. 159 Abs. 1 Ingress PBG vorliegt. Hingegen macht sie vorab geltend (act. 1, S. 10 f. Ziff. 29, 32, act. 21, S. 7, 9-11 Ziff. 10, 15-19, act. 26 Ziff. 4-6), die bereits ausgeführten Umbauten an der fraglichen Lagerhalle seien nicht baubewilligungspflichtig und damit auch nicht baurechtswidrig. Die Vorinstanz habe die Bewilligungspflicht nicht durch eigene Sachverhaltsfeststellung abgeklärt. Es sei nicht belegt, dass und in welchem Umfang Umbauarbeiten vorgenommen worden seien.

3.1.

Massstab dafür, ob eine bauliche Massnahme erheblich genug ist, um sie im Sinne von Art. 22 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz; SR 700, RPG) und Art. 136 Abs. 1 PBG dem Baubewilligungsverfahren zu unterwerfen, ist die Frage, ob mit der Erstellung, Änderung oder Beseitigung einer Baute oder Anlage im Allgemeinen, nach dem gewöhnlichen Lauf der Dinge, so wichtige räumliche Folgen verbunden sind, dass ein Interesse der Öffentlichkeit oder der Nachbarn an einer vorgängigen Kontrolle besteht. Die Baubewilligungspflicht soll es mithin der Behörde ermöglichen, das Bauprojekt in Bezug auf seine räumlichen Folgen vor seiner Ausführung auf die Übereinstimmung mit der raumplanerischen Nutzungsordnung und der übrigen einschlägigen Gesetzgebung zu überprüfen (vgl. dazu BGE 139 II 134 E. 5.2 mit Hinweisen). Als bewilligungspflichtige Änderungen gelten zunächst die baulichen Veränderungen von Bauten und Anlagen. Dazu gehören namentlich Um- und Ausbauten sowie die über den blossen Unterhalt hinausgehenden Erneuerungen. Um- und Ausbauten im Innern eines Gebäudes sind bewilligungspflichtig, wenn davon auszugehen ist, dass sie baupolizeilich relevante Auswirkungen haben. Dasselbe gilt, wenn derartige Um- und Ausbauten im Innern die Zonenordnung, insbesondere Art und Mass der Nutzung, oder die Erschliessung berühren oder in anderer Weise wesentliche



Auswirkungen auf Raum und Umwelt haben (vgl. M. Möhr, in: Bereuter/Frei/Ritter [Hrsg.], Kommentar zum Planungs- und Baugesetz des Kantons St. Gallen, Basel 2020, N 5 zu Art. 136 PBG). Die Abgrenzung der bewilligungsfreien Unterhalts-, Reparatur- und Renovationsarbeiten von den bewilligungspflichtigen Erneuerungen ist nur mittels einer Gesamtbetrachtung aller im konkreten Fall massgebenden Elemente und Interessen möglich. Eine früher erteilte Baubewilligung umfasst auch das Recht, die Baute in ihrer Gestalt, Form und Zweckbestimmung zu erhalten, Schäden zu beheben und die Ausrüstung an die Erfordernisse der Zeit anzupassen. Dieser durch Art. 9 und Art. 26 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 101, BV) gewährte Bestandesschutz verbietet es, die Baubewilligungspflicht zu "überdehnen" und Arbeiten zur Substanz- und Werterhaltung einer bewilligten Anlage generell der Bewilligungspflicht zu unterstellen (vgl. B. Waldmann, Bauen ohne Baubewilligung? Von klaren und den Zweifelsfällen, in: Schweizerische Baurechtstagung 2017, S. 31 ff., S. 52).

3.2.

Aus den Fotos der Bauverwaltung der Beschwerdebeteiligten vom 3. Februar 2020, 15. und 24. Juli 2020 sowie 21. August 2020 (act. 9/4/20) sowie den von der Vorinstanz mit Beschwerdevernehmlassung vom 25. Februar 2021 (act. 16) eingereichten, undatierten, aber gemäss unbestrittener Darstellung der Vorinstanz schon im Rekursverfahren vorgelegenen Fotos des Bauverwalters der Beschwerdebeteiligten (act. 17) lässt sich mit Blick auf den mit dem Baugesuch vom 28. Juni 2019 eingereichten Baubeschrieb sowie die Baupläne vom 27. Juni 2019, 22. November 2019, 1. und 30. Juli 2020 (act. 9/4/8 f., 11, 15, 19) bei der hier gebotenen summarischen Beurteilung schliessen, dass die von der Beschwerdeführerin ohne Bewilligung ausgeführten Bauarbeiten an der Lagerhalle Assek.-Nr. 0001__ auf Parzelle Nr. 0000__ Teil jener Umbauarbeiten darstellen, welche Gegenstand ihres nachträglichen Baugesuchs vom 28. Juni 2019 für die Umnutzung der Halle (act. 9/4/8-19) bilden. Insbesondere wurde ein neues Rolltor erstellt und die Halle von innen teilweise isoliert. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin und der Darstellung der Beschwerdebeteiligten in der Zwischenverfügung vom 13. November 2020 (act. 9/1/15, S. 2) erfolgten diese Arbeiten demnach nicht nur für den Unterhalt des davor als Lagerhalle genutzten Gebäudes Assek.-Nr. 0001__, sondern auch zur unbestrittenermassen bewilligungspflichtigen Umnutzung dieses Gebäudes in eine Werkstatthalle. Diese Umbauten lassen sich deshalb nicht sinnvoll isoliert von der Umnutzung beurteilen (vgl. zur koordinationsrechtlich [Art. 25a RPG] unzulässigen Aufteilung einer Baubewilligung in mehrere Zwischen- oder Teilverfügungen BGer 1C_658/2017 vom 18. September 2018 E. 3.3 mit Hinweisen). Wenngleich sich die Vorinstanz bei der Beurteilung der



Bewilligungspflicht der fraglichen Umbauten primär auf die nicht weiter belegte Darstellung des Beschwerdegegners in dessen Rekurs vom 19. November 2020 (act. 9/1, S. 5 f. Rz. 20) und nicht (ausdrücklich) auf die erwähnten Fotos des Bauverwalters der Beschwerdebeteiligten stützte, kam sie in Erwägung 3.3 des angefochtenen Entscheids (act. 2, S. 14) demnach im Ergebnis zu Recht zum Schluss, dass die bereits ausgeführten Umbauarbeiten grösstenteils baubewilligungspflichtig sind, obgleich Umfang und Ausmass dieser Arbeiten nicht genau bekannt sind und das Gebäude Assek.-Nr. 0001__ auch in Zukunft teilweise als Lagerhalle benutzt werden soll. Unter diesen Umständen kann der Vorinstanz auch keine unrichtige oder unvollständige Sachverhaltsfeststellung vorgeworfen werden, da sie in antizipierter Beweiswürdigung (vgl. dazu die Hinweise unter E. 2 hiervoor) keine eigenen Beweise erhoben hat, namentlich auf die Durchführung eines Augenscheins verzichtete (vgl. dazu Art. 58 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 12 VRP, VerwGE B 2020/204 vom 8. März 2021 E. 5.2; VerwGE B 2019/146 vom 13. August 2020 E. 6.1; VerwGE B 2017/75 vom 26. Februar 2019 E. 6.1 je mit Hinweisen).

4.

Die Beschwerdeführerin hält weiter dafür (act. 1, S. 10 Ziff. 29), bei der von der Vorinstanz verfügten Einstellung der Umbauarbeiten am Gebäude Assek.-Nr. 0001__ auf Grundstück Nr. 0000__ handle es sich um einen unzulässigen Baustopp auf Vorrat, welcher nichts mehr nütze.

4.1.

Laut Art. 158 PBG ist die politische Gemeinde für Anordnung und Vollzug von Zwangsmassnahmen im Sinne von Art. 159 Abs. 1 PBG zuständig. Nach dem klaren Wortlaut von Art. 158 PBG war die Vorinstanz nicht befugt, gestützt auf Art. 158 in Verbindung mit Art. 159 Abs. 1 Ingress und lit. a PBG von Amtes wegen oder auf entsprechenden Antrag hin anstelle der Beschwerdebeteiligten die Einstellung der Arbeiten zu verfügen (vgl. dazu VerwGE B 2020/219 vom 29. März 2021 E. 4 mit Hinweisen, allerdings in Bezug auf Art. 159 Abs. 1 Ingress und lit. b PBG). Dies umso mehr, als sie sich nicht darauf beruft, die Baueinstellung anstelle der Beschwerdebeteiligten nach entsprechender Androhung aufsichtsrechtlich verfügt zu haben (vgl. dazu Art. 155 des Gemeindegengesetzes; 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 2020/12 vom 15. Juni 2020 E. 3 mit Hinweisen; 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). Anders als im Entscheid VerwGE B 2020/219 vom 29. März 2021, welchem ein erst im Rekursverfahren gestellter Antrag auf Erlass eines vorsorglichen Nutzungsverbots zugrunde lag, hat die Beschwerdebeteiligte bereits erstinstanzlich über den Antrag des Beschwerdegegners vom 20. Oktober 2020 (act. 9/1/12), es sei die Einstellung der Bauarbeiten auf Parzelle Nr. 0000__ zu verfügen, befunden. Demzufolge wäre die Vorinstanz im vorliegenden Fall lediglich befugt gewesen, die Beschwerdebeteiligte, soweit erforderlich, gemäss Antrag Ziff. 4 des Beschwerdegegners im Rekursverfahren (vgl. Rekurs vom 19. November 2020, act. 9/1) anzuweisen, die Einstellung der Arbeiten im Sinne von Art. 159 Abs. 1 Ingress und lit. a PBG zu verfügen. Die Beschwerde ist daher in dieser Hinsicht bereits aus diesem Grund teilweise gutzuheissen und Dispositiv-Ziffer 1d des angefochtenen Entscheids aufzuheben. Von einer Rückweisung an die Vorinstanz zur korrekten Verfahrensabwicklung ist indes aus prozessökonomischen Gründen abzusehen und weiter zu untersuchen, ob die Beschwerdebeteiligte in ihrer Zwischenverfügung vom 3./13. November 2020 (act. 9/1/15) zu Recht darauf verzichtet hat, die Einstellung der Arbeiten zu verfügen.

4.2.

Wie bereits in der Zwischenverfügung des zuständigen stellvertretenden Abteilungspräsidenten des Verwaltungsgerichts vom 18. Februar 2021 (act. 15, S. 5 E. 3 mit Hinweisen) festgehalten, ist die Baupolizeibehörde nach Art. 159 Abs. 1 Ingress und lit. a PBG bei entsprechender Wahrnehmung verpflichtet, die illegale Bautätigkeit zu stoppen; sie geniesst dabei – abgesehen von Bagatellen – keinen Beurteilungsspielraum und hat keine Interessenabwägung vorzunehmen. Voraussetzung ist freilich, dass die Bauarbeiten überhaupt baubewilligungspflichtig sind. Wie bereits in Erwägung 3.2 hiervor festgestellt wurde, hat sich mittlerweile gezeigt (vgl. demgegenüber Zwischenverfügung des stellvertretenden Abteilungspräsidenten vom 18. Februar 2021, act. 15, S. 6 f. E. 4, in welcher diese Frage noch offengelassen wurde), dass die fraglichen Bauarbeiten baubewilligungspflichtig sind. Überdies ist nicht ersichtlich und wird von der Beschwerdeführerin auch nicht weiter substantiiert, inwiefern es sich dabei um blosses Bagatellen handeln sollte. Demnach hat die Beschwerdebeteiligte zu Unrecht davon abgesehen, die Einstellung dieser Arbeiten zu verfügen. Zu keinem anderen Schluss führt der Umstand, dass die Arbeiten gemäss der Beschwerdeführerin derzeit ruhen. In diesem Fall bedeutet die Baueinstellung ein Verbot der (Wieder-)Aufnahme der Arbeiten (vgl. Zaugg/Ludwig, Baugesetz des Kantons Bern, Band I, 5. Aufl. 2020, N 6a zu Art. 46 zu BauG BE). Von einem unzulässigen Baustopp auf Vorrat kann damit keine Rede



sein. Vielmehr ist die Beschwerdebeteiligte in Dispositiv-Ziffer 1d des angefochtenen Entscheids anzuweisen, die Einstellung der fraglichen Umbauarbeiten zu verfügen.

5.

Die Beschwerdeführerin stellt sich ferner auf den Standpunkt (act. 1, S. 4-11 Ziff. 11, 14-28, 31, act. 21, S. 3, 5-11 Ziff. 7 f., 12-17, 19, act. 26 Ziff. 7), das von der Vorinstanz verhängte Nutzungs- bzw. Benützungsverbot sei unverhältnismässig.

5.1.

Wie sich Erwägung 2 des angefochtenen Entscheids (act. 2, S. 9-13) entnehmen lässt, ordnete die Vorinstanz das Nutzungsverbot zwar hauptsächlich gestützt auf Art. 58 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 18 Abs. 1 VRP, daneben aber auch gestützt auf Art. 159 Abs. 1 Ingress und lit. b PBG an. Nach dem klaren Wortlaut von Art. 158 PBG (vgl. dazu E. 4.1 hiervor) war die Vorinstanz nicht befugt, gestützt auf Art. 158 in Verbindung mit Art. 159 Abs. 1 Ingress und lit. b PBG von Amtes wegen oder auf entsprechenden Antrag hin anstelle der Beschwerdebeteiligten ein vorsorgliches Benützungsverbot zu erlassen (vgl. dazu VerwGE B 2020/219 vom 29. März 2021 E. 4 mit Hinweisen). Dies umso mehr, als sie sich nicht darauf beruft, das Verbot anstelle der Beschwerdebeteiligten nach entsprechender Androhung aufsichtsrechtlich erlassen zu haben (vgl. dazu Hinweise unter E. 4.1 hiervor). Die Beschwerdebeteiligte hat bereits erstinstanzlich über den Antrag des Beschwerdegegners vom 25. Juli 2019 (act. 9/1/7), es sei ein Nutzungsverbot betreffend die beantragte Umsetzung auf dem Grundstück Nr. 0000__ zu verfügen, befunden (vgl. demgegenüber VerwGE B 2020/219 vom 29. März 2021, welchem ein erst im Rekursverfahren gestellter Antrag auf Erlass eines vorsorglichen Nutzungsverbots zugrunde lag). Demzufolge wäre die Vorinstanz im Rahmen ihres Entscheids lediglich befugt gewesen, die Beschwerdebeteiligte, soweit erforderlich, gemäss Antrag Ziff. 4 des Beschwerdegegners im Rekursverfahren (vgl. Rekurs vom 19. November 2020, act. 9/1) anzuweisen, ein Benützungsverbot im Sinne von Art. 159 Abs. 1 Ingress und lit. b PBG zu verfügen. Die Beschwerde ist daher aus diesem Grund auch in dieser Hinsicht teilweise gutzuheissen und Dispositiv-Ziffer 1c des angefochtenen Entscheids aufzuheben. Von einer Rückweisung an die Vorinstanz zur korrekten Verfahrensabwicklung ist indes auch in diesem Punkt aus prozessökonomischen Gründen abzusehen und weiter zu untersuchen, ob die Beschwerdebeteiligte in ihrer Zwischenverfügung vom 3./13. November 2020 (act. 9/1/15) über die verfügten Betriebseinschränkungen hinaus auf die Verfügung eines Benützungsverbots verzichten durfte.

5.2.

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. Entscheidend ist, ob hinreichende Gründe bestehen, einen Zustand einstweilen zu erhalten oder rechtliche Interessen zu sichern. 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. 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 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. 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. 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 den Entscheid VerwGE B 2020/223 vom 23. April 2021 E. 4.2 mit Hinweisen, mit welchem 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] präzisiert wurde).



St.Galler Gerichte

Nicht umstritten ist, dass die von der Beschwerdeführerin bereits im November 2018 ohne Bewilligung vorgenommene Umnutzung der Lagerhalle Assek.-Nr. 0001__ auf Parzelle Nr. 0000__ in eine Werkstatt für Reparatur-, Wartungs- und Spezialarbeiten an Land- und Baumaschinen formell baurechtswidrig ist: Erst am 28. Juni 2019 reichte sie dafür ein nachträgliches Baugesuch ein (act. 9/4/9). Zudem kam sie den Aufforderungen bzw. Mahnungen der Beschwerdebeteiligten vom 3./13. November 2020 (act. 9/1/15), 27. Januar 2021 (act. 25), 21. April 2021 (act. 28.1) und 17. Mai 2021 (act. 30.2), ihr Baugesuch weisungsgemäss zu ergänzen, erst am 19. Februar 2021 (act. 22/7) und 27. Mai 2021 (act. 35/8) nach. Die eingereichten Unterlagen mussten ferner vom 4. bis 17. Juni 2021 als Projektänderung öffentlich aufgelegt werden (act. 35/12). Das Gesuch ist nach wie vor nicht bewilligt. Aufgrund ihres unvollständigen resp. geänderten nachträglichen Baugesuchs hat es sich die Beschwerdeführerin selbst zuzuschreiben, dass die Beschwerdebeteiligte nach über zweieinhalb Jahre nach Betriebsaufnahme nach wie vor nicht über das Baugesuch befinden konnte. Allerdings kann – anders als im Fall VerwGE B 2020/223 – nicht gesagt werden, die Beschwerdeführerin habe den Weisungen der Beschwerdebeteiligten bis dato überhaupt keine Folge geleistet. Deshalb erwiese sich ein Benützungsverbot, solange die Beschwerdeführerin das Baubewilligungsverfahren nicht weiter verzögert, allein aus diesem Grund als unverhältnismässig.

Hingegen ist mittlerweile – anders als noch im Zeitpunkt der Zwischenverfügung des zuständigen stellvertretenden Abteilungspräsidenten des Verwaltungsgerichts vom 18. Februar 2021 (act. 15, S. 7 f. E. 4) – unklar, ob das nachträgliche Baugesuch unter Berücksichtigung der zwischenzeitlich erfolgten Änderungen und Ergänzungen materiell bewilligungsfähig ist: Gemäss dem Schreiben der Ratskanzlei der Beschwerdebeteiligten vom 17. Mai 2021 (act. 30.2) weist es wegen der neuen Anordnung der Parkierflächen nicht die gemäss (Art. 69 Abs. 1 PBG in Verbindung mit Art. 26 des Baureglements der Beschwerdebeteiligten (vom Baudepartement genehmigt am 14. Juni 2010, BauR) vorgeschriebene Mindestanzahl an Abstellplätzen auf, was die Beschwerdeführerin allerdings bestreitet (act. 34 Ziff. 2, act. 35/8). Die angestrebte Nutzung ist deswegen möglicherweise nicht bewilligungsfähig. Nach dem Gesagten durfte die Vorinstanz in Erwägung 2.3 f. des angefochtenen Entscheids (act. 2, S. 11 f.) folglich davon ausgehen, dass der Erlass eines Benützungsverbot



grundsätzlich gerechtfertigt ist. Die Beschwerdebeteiligte stellte sich in ihrer Zwischenverfügung vom 3./13. November 2020 noch auf den Standpunkt, einzig die Lärmeinwirkung auf die Nachbarliegenschaft Nr. 0004__, welche direkt an den Betrieb der Beschwerdeführerin anstosse, könne noch nicht abschliessend beurteilt werden (act. 9/1/15, S. 2). Entsprechend verfügte sie anstelle eines Benützungsverbots lediglich vorsorgliche (lärmrechtliche) Betriebseinschränkungen. Da sie demnach damals allenfalls zu Unrecht noch von der Bewilligungsfähigkeit der geplanten Parkierung ausging, ist sie in Dispositiv-Ziffer 1c des angefochtenen Entscheids anzuweisen, erneut ein Benützungsverbot im Sinne von Art. 159 Abs. 1 Ingress und lit. b PBG unter Berücksichtigung der Bewilligungsfähigkeit des nachträglichen Baugesuchs mitsamt Projektänderung der Beschwerdeführerin zu prüfen und gegebenenfalls zu verfügen. Dabei wird sie auch zu beachten haben, dass der Beschwerdegegner nach Erlass ihrer Zwischenverfügung vom 3./13. November 2020 mehrfach übermässige Lärmimmissionen aus dem Betrieb der Beschwerdeführerin, insbesondere ausserhalb der von der Beschwerdebeteiligten am 3./13. November 2020 vorsorglich verfügten und von der Vorinstanz aufgehobenen Betriebszeiten, gerügt hat (vgl. act. 13 Rz. 14, Rz. 29 f., act. 24 Rz. 3-5, act. 32 Rz. 4 ff.).

6.

In Anwendung von Art. 95 Abs. 1 und 2 VRP sind die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens je zu einem Drittel der Beschwerdeführerin, dem Beschwerdegegner und der Beschwerdebeteiligten aufzuerlegen. Eine Entscheidgebühr für das Beschwerdeverfahren von CHF 2'100 – darin eingeschlossen die Kosten der Zwischenverfügung vom 18. Februar 2020 (act. 15) von CHF 500 – ist angemessen (Art. 7 Ziff. 211 und 212 der Gerichtskostenverordnung; sGS 941.12, GKV). Auf die Erhebung des Kostenanteils der Beschwerdebeteiligten im Betrag von CHF 700 ist zu verzichten (Art. 95 Abs. 3 VRP). Der Kostenanteil der Beschwerdeführerin von CHF 700 ist mit dem von ihr im Beschwerdeverfahren geleisteten Kostenvorschuss in der Höhe von CHF 3'500 zu verrechnen. Der Restbetrag von CHF 2'800 ist ihr zurückzuerstatten. Der Beschwerdegegner hat CHF 700 zu bezahlen.

Der Verlegung der amtlichen Kosten entsprechend haben die Beschwerdeführerin und der Beschwerdegegner im Beschwerdeverfahren keinen Anspruch auf ausseramtliche



Entschädigung (Art. 98 Abs. 1 und Art. 98^{bis} VRP).

Nachdem der Beschwerdegegner im Rekursverfahren im Ergebnis gemäss den vorstehenden Erwägungen mehrheitlich obsiegt hat und die von der Vorinstanz für das Rekursverfahren festgesetzte Entscheidgebühr von CHF 3'000 resp. die dem Beschwerdegegner für das Rekursverfahren zugesprochene ausseramtliche Entschädigung von CHF 1'500 in der Höhe unangefochten geblieben sind (vgl. dazu E. 7.1 und 8.2 des angefochtenen Entscheids, act. 2, S. 16), ist der Kostenspruch der Vorinstanz zu bestätigen.

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht zu Recht:

1.

Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen, soweit sie nicht zufolge Gegenstandslosigkeit abgeschrieben wird. Dispositiv-Ziffer 1c und 1d des angefochtenen Entscheides lauten neu:

"c) Die Politische Gemeinde X.___ wird angewiesen, ein Benützungsverbot für die Landmaschinenwerkstatt in der Lagerhalle Assek.-Nr. 0001 __ auf Grundstück Nr. 0000 __, Grundbuch X.___, unter Berücksichtigung der Bewilligungsfähigkeit des nachträglichen Baugesuchs der Q.___ AG vom 28. Juni 2019 mitsamt der diesbezüglichen Projektänderung zu prüfen und gegebenenfalls zu verfügen."

"d) Die Politische Gemeinde X.___ wird angewiesen, die Einstellung sämtlicher baubewilligungspflichtiger Umbauarbeiten an der Lagerhalle Assek.-Nr. 0001 __ auf Grundstück Nr. 0000 __, Grundbuch X.___, zu verfügen."

2.

Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens in der Höhe von CHF 2'100 werden der Beschwerdeführerin, dem Beschwerdegegner und der Beschwerdebeteiligten je zu einem Drittel auferlegt. Auf die Erhebung des Anteils der Beschwerdebeteiligten in der Höhe von CHF 700 wird verzichtet. Der Kostenanteil der Beschwerdeführerin von CHF 700 wird verrechnet mit dem von ihr im Beschwerdeverfahren geleisteten Kostenvorschuss in der Höhe von CHF 3'500. Der Restbetrag von CHF 2'800 wird ihr zurückerstattet. Der Beschwerdegegner bezahlt CHF 700.

3.

Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt.

Publikationsplattform

St.Galler Gerichte

