

# ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2022.00347 vom 5. Dezember 2024

ZH Verwaltungsgericht, 2024-12-05, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh\\_verwaltungsgericht\\_\\_VB.2022.00347](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2022.00347)

FR: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2022.00347 du 5 décembre 2024

IT: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2022.00347 del 5 dicembre 2024

## Regeste

Aufforderung zur Einreichung eines Baugesuchs | [Die Beschwerdegegnerin forderte die Beschwerdeführerin 1 (Eigentümerin) sowie den Beschwerdeführer 2 (Zustandsstörer) zur Einreichung eines nachträglichen Baugesuchs betreffend Aufstellen und Nutzung eines Wagens zur hobby-mässigen Tierhaltung sowie zur Einreichung eines nachträglichen Baugesuchs bzw. alternativ zur Durchführung eines Augenscheins betreffend eine von den Beschwerdeführenden bestrittene Umnutzung einer ehemaligen landwirtschaftlichen Ökonomiebaute auf.] Die zur Behebung eines baupolizei-widrigen Zustands erforderlichen Massnahmen können alternativ oder kumulativ von jedem Verhaltens- oder Zustandsstörer verlangt werden. Die Behörde hat sich bei ihrer Wahl am Verhältnismässigkeitsprinzip und dem Gebot effektiver und schneller Gefahrenbeseitigung zu orientieren. Aufgrund der bereits rechtskräftigen gerichtlichen Beurteilung der Verfahrenseröffnung gegenüber der Beschwerdeführerin 1 erweist sich der nachträgliche Miteinbezug des Beschwerdeführers 2 in das nachträgliche Bewilligungsverfahren als unverhältnismässig (E. 2). Stellt eine Baubehörde fest, dass eine Baute oder Anlage ohne Baubewilligung errichtet oder geändert wurde, so hat sie, vor der Anordnung von Wiederherstellungsmassnahmen, von Amtes wegen zu prüfen, ob die ausgeführten Arbeiten nachträglich bewilligt werden können. Ein nachträgliches Baugesuch im Sinn eines förmlichen Antrags um Prüfung der Bewilligungsfähigkeit der Baute ist dafür nicht notwendig. Die Baubehörde kann den Störer jedoch zur Mitwirkung bei der Sachverhaltsfeststellung mittels Einreichung eines nachträglichen Bewilligungsgesuchs verpflichten. Die Vorprüfung eines solchen Gesuchs richtet sich sinngemäss nach § 313 Abs. 1 PBG (E. 3). Die Beschwerdeführerin 1 hat keinen Anspruch, vor Durchführung eines Augenscheins die Kriterien definiert zu erhalten, nach denen sich das Bestehen einer allfälligen bewilligungspflichtigen Umnutzung der Ökonomiebaute beurteilt (E. 4). Offengelassen, ob sich die Aufforderung zur Einreichung eines nachträglichen Baugesuchs durch verwaltungsrechtliche Zwangsmassnahmen vollstrecken lässt. Hinsichtlich der im Raum stehenden Umnutzung der Ökonomiebaute erweist sich die Androhung einer ersatzvornahmeweisen Ausarbeitung eines nachträglichen Baugesuchs als unzweckmässig und ist aufzuheben. Zur Überprüfung des Vollzugs der bereits rechtskräftig beurteilten Wiederherstellungsverpflichtung kommt insbesondere die Vornahme einer Baukontrolle im Sinn von § 327 Abs. 2 PBG infrage. Sollte die Beschwerdeführerin 1 die Durchführung einer solchen Kontrolle weiterhin verweigern bzw. zu verhindern suchen, so sind gegebenenfalls geeignete Vollstreckungsmassnahmen zu prüfen (E. 5). Teilweise Gutheissung in Bezug auf die Beschwerdeführerin 1. Gutheissung in Bezug auf den Beschwerdeführer 2.

## Erwägungen

### **E. 3**

Zu beurteilen bleiben die Vorbringen der Beschwerdeführerin 1.

#### **E. 3.1**

Diese macht in Bezug auf das Abstellen des Wagens und dessen Nutzung für die Tierhaltung geltend, in Nachachtung des vorinstanzlichen Rekursentscheids vom 15. Januar 2019 und der zugrunde liegenden Verfügung der Gemeinde Hütten mit Eingabe vom 7. November 2020 ein entsprechendes Baugesuch eingereicht zu haben. Die Beschwerdegegnerin habe dieses jedoch schlichtweg ignoriert. Die Vorinstanz habe ihrerseits in aktenwidriger Weise festgestellt, das Gesuchsformular sei "praktisch leer" und weder die Beschwerdeführerin 1 noch der Beschwerdeführer 2 hätten die zur Beurteilung des Wagens notwendigen Unterlagen eingereicht.

#### **E. 3.2**

Stellt eine Baubehörde fest, dass eine Baute oder Anlage ohne Baubewilligung errichtet oder geändert wurde, so hat sie, bevor sie restitutorische Massnahmen einleitet, aus Gründen der Verhältnismässigkeit vorab zu prüfen, ob die ausgeführten Arbeiten nachträglich bewilligt werden können (Bernhard Waldmann in: Alain Griffel/Hans Ulrich Liniger/Heribert Rausch/Daniela Thurnherr [Hrsg.], Fachhandbuch öffentliches Baurecht, Zürich etc. 2016, Rz. 6.6; vgl. Alain Griffel, Raumplanungs- und Baurecht, 4. A., Zürich/St. Gallen 2021, S. 270). Dieses Erkenntnisverfahren ist – im Rahmen des Verfahrens auf Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands (vgl. § 341 PBG) – von Amtes wegen durchzuführen. Ein nachträgliches Baugesuch im Sinn eines förmlichen Antrags um Prüfung der Bewilligungsfähigkeit der Baute ist dafür nicht notwendig. Die Baubehörde kann den Störer jedoch zur Mitwirkung bei der Sachverhaltsfeststellung verpflichten. In diesem Sinn zu verstehen ist die verbreitete Praxis, den Störer bei Entdeckung einer formell rechtswidrigen Baute zur Einreichung eines nachträglichen Baugesuchs für selbige aufzufordern (vgl. zum Ganzen VGr, 20. September 2018, VB.2018.00163, E. 6.3; 17. März 2016, VB.2015.00415, E. 4.3, je mit Hinweis auf BEZ 2004 Nr. 42; Magdalena Ruoss Fierz, Massnahmen gegen illegales Bauen, Zürich 1999, S. 120 f.; Waldmann, Rz. 6.8, je mit Hinweisen; Maja Saputelli, Bauen ohne Bewilligung, in: PBG aktuell, 2/2018, S. 52–54, 53). Mangels einer besonderen gesetzlichen Regelung richtet sich die Vorprüfung eines nachträglichen Baubewilligungsgesuchs grundsätzlich nach § 313 Abs. 1 PBG. Demnach hat die zuständige Baubehörde mitunter zu prüfen, ob die eingereichten Unterlagen den Vorschriften entsprechen und für den Entscheid ausreichen, und andernfalls deren Änderung oder Ergänzung innert drei Wochen seit Einreichung anzuordnen.

#### **E. 3.3**

Im strittigen Beschluss der Beschwerdegegnerin vom 27. Juli 2021 wird die erneute Fristansetzung zur Einreichung eines Baugesuchs betreffend den "Wanderwagen" damit begründet, dass bisher kein Baugesuch eingereicht worden sei, sondern lediglich ein "leeres Baugesuchsformular" mit einem Begleitschreiben. Darin werde festgehalten, dass das Urteil des Baurekursgerichts falsch sei und eine Bewilligungspflicht daher nicht bestehe. Im Beschwerdeverfahren präzisierte die Beschwerdegegnerin ihre Sachverhaltsdarstellung dahingehend, die gemachten Angaben seien rudimentär, schlecht leserlich und überhaupt nicht überprüfbar. Es sei kein Gesuch um Erteilung der Baubewilligung gestellt worden, sondern lediglich das Gesuch, die Bestandesgarantie der bestehenden Bauten und Anlagen

zu bestätigen. Ein Plan sei nicht eingereicht worden und das Formular sei nicht einmal unterzeichnet.

### **E. 3.4**

Dass es sich bei den Gesuchsunterlagen, welche die Beschwerdeführerin 1 im Rekurs- und Beschwerdeverfahren zu den Akten reichte, um jenes "leere Baugesuchsformular" handelt, auf welches auch die Ausgangsverfügung Bezug nimmt, wird nicht bestritten. Diese Unterlagen umfassen ein grösstenteils ausgefülltes und unterzeichnetes Baugesuchsformular vom 7. November 2020, samt Angaben der Beschwerdeführerin 1 zu ihren Personalien, zum Inhalt der beantragten Ausnahmegewilligung, zur – nach Ansicht der Beschwerdeführerin 1 nicht bestehenden – Notwendigkeit einer Aussteckung sowie zur Konstruktion und zu den Dimensionen des streitbetroffenen Wagens. Beigelegt sind dem Gesuch ein – soweit ersichtlich vollständig ausgefülltes – Zusatzformular für Vorhaben ausserhalb der Bauzone. Ferner finden sich in den Gesuchsbeilagen ein Begleitschreiben mit näheren Informationen zum Sachverhalt, zur Nutzung und Beschaffenheit des Wagens sowie die Kopie eines Schuldbriefs, mit der gemäss den Erläuterungen der Beschwerdeführerin 1 belegt werden soll, dass sich der streitbetroffene Wagen schon seit 1955 ununterbrochen auf der Liegenschaft befinde. Wie sich dem Zusatzformular entnehmen lässt, umfassen die Gesuchsbeilagen ferner eine Kopie des Grundbuchauszugs sowie Fotografien der Liegenschaft und Umgebung, die sich allerdings nicht bei den Akten befinden. Den Sachverhaltsfeststellungen der Beschwerdegegnerin und der Vorinstanz kann bei dieser Ausgangslage nicht gefolgt werden. Die vorinstanzliche Würdigung, das Baugesuch sei "bis auf die Katasternummern und Namen praktisch leer", ist offensichtlich unzutreffend und damit rechtsverletzend. Ebenso wenig besticht der nicht näher begründete Einwand der Beschwerdegegnerin, wonach die Angaben auf den eingereichten Gesuchsunterlagen "rudimentär" und "überhaupt nicht überprüfbar" seien. Zwar ist die von der Beschwerdegegnerin im Rekursverfahren eingereichte Kopie der Gesuchsunterlagen infolge mangelhafter Druckqualität tatsächlich nur schwer lesbar. Es ist jedoch nicht klar, ob diese unleserliche Kopie den von der Beschwerdeführerin 1 ursprünglich eingereichten Unterlagen entspricht (was diese bestreitet) oder ob diese erst im Rahmen der weiteren Bearbeitung durch den Rechtsvertreter der Beschwerdegegnerin oder deren Personal entstand. Selbst wenn auch die eingereichten Originalunterlagen unleserlich gewesen sein sollten, so hätte die Beschwerdegegnerin die Bearbeitung des Gesuchs nicht verweigern dürfen, sondern sie hätte die Beschwerdeführerin 1 in sinngemässer Anwendung von § 313 Abs. 1 PBG unter Hinweis auf diesen Mangel zur Nachbesserung auffordern müssen.

### **E. 3.5**

Auch der von der Beschwerdegegnerin vorgebrachte Einwand der Unvollständigkeit des Gesuchs erweist sich als unbehelflich.

#### **E. 3.5.1**

Baugesuche haben alle Unterlagen zu enthalten, welche für die Beurteilung des Vorhabens nötig sind (§ 310 Abs. 1 PBG). Anders ausgedrückt ist das Baugesuch in einer Weise abzufassen, dass die zuständigen Behörden das Projekt vollständig auf seine Verträglichkeit mit dem massgebenden Recht überprüfen können. Überflüssige Abklärungen, für die es an einem echten Bedürfnis mangelt, sind unverhältnismässig. Soweit das baurechtliche Verfahren in erster Linie dazu dient, das Bestehen eines bewilligungspflichtigen Sachverhalts abzuklären, sind auch die einzureichenden Unterlagen nach diesem

Verfahrenszweck auszurichten. Es wäre unverhältnismässig, bereits in diesem Verfahrensstadium sämtliche zur Prüfung der Bewilligungs fähigkeit erforderlichen Gesuchsunterlagen einzufordern, solange noch nicht feststeht, ob das Vorhaben überhaupt bewilligungs pflichtig ist (zum Ganzen VGr, 6. März 2014, VB.2013.00781, E. 3.4.; vgl. Christian Mäder, Das Baubewilligungsverfahren, Zürich 1997, Rz. 244 f.).

#### **E. 3.5.2**

Dass die Beschwerdeführerin 1 verpflichtet ist, für den Wanderwagen ein Baugesuch einzureichen, wurde bereits rechtskräftig entschieden (vorn I.C. und D.). Die Vorinstanz erwo in ihrem Urteil vom 15. Januar 2019 – auf welches vorliegend nicht mehr zurückzukommen ist – dass bei Anhaltspunkten für das Vorliegen eines bewilligungspflichtigen Sachverhalts im Zweifelsfall ein Bewilligungsverfahren einzuleiten sei. Vor allem bei Nutzungsänderungen bestehender Bauten und Anlagen würde oft erst eine genauere Untersuchung ergeben, ob die Zweckänderung der baurechtlichen Bewilligungspflicht unterstehe. Unter Berücksichtigung der Dimensionen des Wagens und von dessen Nutzung als Unterkunft und Witterungsschutz für zwei Wollschweine lägen, so die Vorinstanz, "genügend Anhaltspunkte vor, sodass eine Bewilligungspflicht und – bei Bejahung einer solchen – die Bewilligungsfähigkeit in einem Bewilligungsverfahren zu prüfen" seien (a. a. O., E. 8.1 und 8.3). Damit wurde die Frage, ob die heutige Platzierung und Nutzung des Wagens als mobiler Witterungsschutz für das noch lebende Wollschwein ebenso wie die Haltung dieses Tiers eine bewilligungspflichtige Änderung im Sinn von Art. 22 Abs. 1 des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 (RPG; LS 700) darstellt, entgegen der Auffassung der Beschwerdegegnerin nicht abschliessend beantwortet, sondern zum Gegenstand des laufenden nachträglichen Bewilligungsverfahrens erklärt. Nichts anderes ergibt sich aus der darauf gestützten vorinstanzlichen Schlussfolgerung, die Gemeindeverwaltung Hütten habe von der Beschwerdeführerin 1 richtigerweise die Einreichung eines Baugesuchs verlangt, um "allenfalls ein nachträgliches, koordiniertes Baubewilligungsverfahren durchführen zu können".

#### **E. 3.5.3**

Nachdem im jetzigen Verfahrensstadium noch nicht abschliessend geklärt ist, ob hinsichtlich der Platzierung und Nutzung des Wagens als mobile Tierunterkunft eine bewilligungspflichtige Änderung vorliegt, war es der Beschwerdeführerin 1 unbenommen, mit ihrem Baugesuch auch Gründe vorzubringen, welche aus ihrer Sicht gegen eine Bewilligungspflicht sprechen. Sie legte zu diesem Zweck dar, dass der Wagen bereits seit Mitte der Fünfzigerjahre Zugehör der Liegenschaft Kat.-Nr. 01 bilde und seit Aufgabe des landwirtschaftlichen Gewerbes am 1. Januar 1968 ununterbrochen der Beherbergung hobbymässig gehaltener Tiere gedient habe. Dies entbindet sie aber nicht von ihrer rechtskräftig angeordneten Pflicht zur Einreichung eines vollständigen Baugesuchs.

#### **E. 3.5.4**

Wenn die Beschwerdegegnerin der Ansicht ist, dass zur Beurteilung der Bewilligungspflicht und gegebenenfalls der Bewilligungsfähigkeit des Sachverhalts betreffend "Wanderwagen" weiterführende Unterlagen, insbesondere Pläne, erforderlich sind, ist sie gehalten, der Beschwerdeführerin 1 unter konkreter Nennung der fehlenden Unterlagen in sinngemässer Anwendung von § 313 Abs. 1 PBG Frist zur Ergänzung ihres Gesuchs anzusetzen. Weder die Beschwerdegegnerin noch die Vorinstanz haben bisher jedoch dargelegt, welche zusätzlichen Unterlagen das Gesuch der Beschwerdeführerin 1 für

eine ordnungsgemässe Beurteilung enthalten müsste.

### **E. 3.6**

Nach dem Gesagten ist in teilweiser Gutheissung der Beschwerde Dispositivziffer 1 Abs. 1 des Beschlusses der Beschwerdegegnerin auch in Bezug auf die Beschwerdeführerin 1 aufzuheben. Die Beschwerdegegnerin ist einzuladen, das Baugesuch der Beschwerdeführerin 1 vom 7. November 2020 entweder anhand zu nehmen oder – sollte sie noch nicht über die erforderlichen tatsächlichen Angaben zur Prüfung der Bewilligungspflicht und (gegebenenfalls) Bewilligungsfähigkeit des Sachverhalts verfügen – der Beschwerdeführerin 1 in sinngemässer Anwendung von § 313 Abs. 1 PBG und unter Bezeichnung der fehlenden Angaben und Unterlagen eine angemessene Nachfrist zu dessen Verbesserung anzusetzen. Vor diesem Hintergrund besteht auch kein Anlass, die Beschwerdeführerin 1 in Bezug auf dieses Baugesuch eine kosten(vorschuss)pflichtige Ersatzvornahme anzudrohen, weshalb auch Dispositivziffer 3 in dieser Hinsicht aufzuheben ist.

### **E. 4.1**

Zu beurteilen sind sodann die Einwände der Beschwerdeführerin 1 gegen die Anordnungen in Bezug auf die im Raum stehende Nutzungsänderung der Ökonomiebaute Vers.-Nr. 04. Nicht Verfahrensgegenstand ist in dieser Hinsicht die vom Baurekursgericht bereits rechtskräftig beurteilte Aufforderung zur Einreichung eines nachträglichen Baugesuchs bzw. einer Verpflichtung zur Wiederherstellung des "ursprünglichen Zustands". Zur Beurteilung steht lediglich die mit Beschluss vom 27. Juli 2021 zusätzlich ergangene Aufforderung zur Durchführung eines Augenscheins sowie die auch in Bezug auf dieses nachträgliche Baugesuch erfolgte Androhung der Ersatzvornahme. Die Beschwerdeführerin 1 verlangt, sie sei vor Durchführung eines Augenscheins "über Indizien und Hinweise, die auf eine Nutzungsänderung angeblich hinweisen sollen, zu informieren", bzw. es seien vorgängig die Kriterien zu definieren, nach denen die Beschwerdegegnerin die strittige Frage nach der angeblichen Umnutzung von einem (derzeit bewilligten) Lager in eine private oder gewerbliche Werkstatt zu beurteilen gedenke.

### **E. 4.2**

Dass die Beschwerdegegnerin die Beschwerdeführerin 1 – im Sinn einer Alternative zur Einreichung eines nachträglichen Baugesuchs – förmlich dazu aufforderte, ihre Sachdarstellung, wonach keine Umnutzung der Ökonomiebaute erfolgt sei, mittels Durchführung eines Augenscheins zu belegen, gebietet sich bereits aus dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit staatlichen Handelns und ist nicht zu beanstanden. Die Indizien und Hinweise, auf deren Grundlage die Aufforderung zur nachträglichen Baugesuchseinreichung bzw. die Verpflichtung zur Wiederherstellung des ursprünglichen Zustands vom 10. bzw. 12. Juli 2018 erging, wurden im Rekursentscheid vom 15. Januar 2019 einlässlich erläutert. In die betreffenden Verfahrensakten kann die Beschwerdeführerin 1 nach Massgabe von § 8 VRG und § 16 der Informations- und Akteneinsichtsverordnung der obersten kantonalen Gerichte vom 12. Juli 2021 (IAV; LS 211.15) Einsicht nehmen.

### **E. 4.3**

Entgegen der Beschwerdeführerin 1 besteht darüber hinaus auch keine Grundlage für eine Verpflichtung der Beschwerdegegnerin, vor der allfälligen Durchführung eines

Augenscheins zu definieren, nach welchen Kriterien die derzeit bewilligte Lagernutzung von einer möglicherweise raumrelevanten und damit nach Art. 22 RPG bewilligungspflichtigen Umnutzung in eine Werkstatt abzugrenzen wäre. Die entsprechenden Beschränkungen ergeben sich hinreichend klar aus der im Recht liegenden Bewilligung, gemäss welcher das Gebäude lediglich als Lagerraum genutzt werden darf, jedoch darin keine gewerblichen Tätigkeiten ausgeführt werden dürfen. Die Verantwortung für die Einhaltung dieser Einschränkungen sowie der übrigen baupolizeilichen Bestimmungen obliegt der Beschwerdeführerin 1 als Eigentümerin und es ist nicht Aufgabe der Beschwerdegegnerin als Baubehörde, sie in dieser Hinsicht zu beraten. Ein solcher Anspruch lässt sich auch nicht daraus ableiten, dass das Antreffen eines baurechtswidrigen Zustands in der fraglichen Baute eine Bestrafung der Beschwerdeführerin 1 oder des Beschwerdeführers 2 wegen Widerhandlung gegen das PBG im Sinn von § 340 zur Folge haben könnte. Das baurechtliche Verfahren unterliegt als Verwaltungsverfahren nicht den strafprozessualen Garantien, weshalb die Beschwerdeführenden auch nicht berechtigt sind, unter Berufung auf möglicherweise drohende strafrechtliche Konsequenzen ihre Mitwirkung zu verweigern. Ob Erkenntnisse, die durch allfällige Zwangsmittel im vorliegenden baurechtlichen Verfahren erlangt wurden, in einem nachgelagerten Strafverfahren gegen die Beschwerdeführerin 1 verwertet werden können, ist durch die zuständigen Strafbehörden zu prüfen (vgl. VGr, 18. März 2021, VB.2019.00520, E. 4.2.2.4; BGr, 7. April 2019, 1B\_365/2019, E. 4; BGE 142 IV 207 E. 8.3.1).

#### **E. 4.4**

Der gegen Dispositivziffern 1 und 3 der Ausgangsverfügung gerichtete, sinngemässe Antrag der Beschwerdeführerin 1 auf eine Definition des rechtmässigen Zustands vor Durchführung eines Augenscheins ist demzufolge abzuweisen.

#### **E. 5.1**

Zu prüfen bleibt die Rechtmässigkeit der in Bezug auf die Umnutzung der Ökonomiebaute ausgesprochenen Androhung, wonach für den Fall, dass innert der angesetzten Frist weder ein nachträgliches Baugesuch (eingereicht) noch der Augenschein durchgeführt worden sein sollte, die Beschwerdegegnerin das verlangte Baugesuch unter Verpflichtung der Beschwerdeführerin 1 zu einem Kostenvorschuss von Fr. 1'800.- "ersatzvornahmeweise" selbst erstellen werde (Dispositivziffer 3).

#### **E. 5.2**

Die Vorinstanz erwog hierzu, die im nachträglichen Baubewilligungsverfahren bestehende Mitwirkungspflicht würde auch die Feststellung der zu prüfenden Verhältnisse auf dem Baugrundstück beschlagen. Bei fehlender oder ungenügender Mitwirkung müsse die Baubehörde die nötigen Pläne oder anderen Unterlagen nötigenfalls selbst erstellen bzw. erstellen lassen, also zum Mittel der Ersatzvornahme auf Kosten der Pflichtigen greifen. Eine solche sei nach § 31 VRG vorgängig anzudrohen. Im Übrigen könne die Verwaltungsbehörde Verletzungen der Mitwirkungspflicht im Rahmen der freien Würdigung des Ergebnisses der Sachverhaltsermittlungen zu Ungunsten der nicht kooperierenden Partei berücksichtigen, wobei sie den Pflichtigen zuvor unter Nachfristansetzung und ausdrücklicher Androhung des Rechtsverlusts zu mahnen habe. "Entsprechend" sei auch die in Dispositivziffer 3 des angefochtenen Beschlusses erfolgte Androhung der Ersatzvornahme zu verstehen.

#### **E. 5.3.1**

Dass eine Baubehörde im nachträglichen Bewilligungsverfahren die zur materiellen Beurteilung notwendigen Pläne und Unterlagen bei ungenügender Mitwirkung des Pflichtigen "ersatzvornahmeweise" zu beschaffen habe, wird von verschiedenen Autorinnen und Autoren vertreten und wurde in der Vergangenheit auch vom Verwaltungsgericht ohne nähere Ausführungen bejaht (vgl. Thomas Wipf/Laura Diener in: Christoph Fritzsche et al. [Hrsg.], Zürcher Planungs- und Baurecht, 7. A., Wädenswil 2024, S. 817; Saputelli, S. 53; VGr, 20. September 2018, VB.2018.00163, E. 6.3; 17. März 2016, VB.2015.00415, E. 4.3, je unter Hinweis auf BEZ 2004 Nr. 42). Einzelne Lehrmeinungen wollen der Baubehörde darüber hinaus die Befugnis einräumen, dem Störer für den Fall der unterlassenen Mitwirkung eine Bestrafung gemäss § 340 PBG oder Art. 292 des Schweizerischen Strafgesetzbuchs vom 21. Dezember 1937 (StGB; SR 311.0) anzudrohen (vgl. Magdalena Ruoss Fierz, Massnahmen gegen illegales Bauen, Zürich 1999, S. 127; Urs Beeler, Die widerrechtliche Baute, Zürich 1984, S. 64).

### **E. 5.3.2**

Gemäss § 341 PBG hat die zuständige Behörde ohne Rücksicht auf Strafverfahren und Bestrafung den rechtmässigen Zustand herbeizuführen, wofür sie (unter den entsprechenden Voraussetzungen) auf die Mittel des Verwaltungszwangs und der Schuldbetreibung zurückgreifen kann. Erhält eine örtliche Baubehörde Kenntnis von bewilligungspflichtigen Bauarbeiten oder Nutzungsänderungen, welche ohne Bewilligung und damit in formell rechtswidriger Weise erfolgt sind, so hat sie von Amtes wegen geeignete Massnahmen zur Wiederherstellung eines rechtmässigen Zustands zu ergreifen. Beim blossen Verdacht auf mögliche Änderungen, wie dies im Fall nachbarlicher Hinweise auf eine angebliche bewilligungspflichtige Umnutzung regelmässig der Fall sein dürfte, hat die Behörde zunächst von Amtes wegen den Sachverhalt festzustellen, d. h. zu klären, ob und in welchem Ausmass überhaupt Bauarbeiten oder Nutzungsänderungen erfolgt sind (vgl. § 7 Abs. 1 VRG).

### **E. 5.3.3**

Zwar ist in der Lehre gemeinhin anerkannt, dass der Zustands- oder Verhaltensstörer im Verfahren auf Wiederherstellung eines baurechtskonformen Zustands zur Mitwirkung bei der Sachverhaltserstellung verpflichtet ist (Mäder, Rz. 650; Ruoss Fierz, S. 127; Waldmann, Rz. 6.8; vgl. Wipf/Diener, S. 817; Saputelli, S. 53). Es ist jedoch umstritten, ob und inwiefern sich entsprechende Mitwirkungspflichten im Weigerungsfall mit den Mitteln des Verwaltungszwangs (§ 30 VRG) vollstrecken lassen. Unter Vorbehalt einer spezialgesetzlichen Regelung stellt dies ein namhafter Teil der Lehre infrage (vgl. Plüss, § 7 N. 116 [anders noch Alfred Kölz/Jürg Bosshart/Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. A., § 7 N. 70]; Patrick L. Krauskopf/Martin Wyssling in: Bernhard Waldmann/Patrick L. Krauskopf [Hrsg.], VwVG – Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz, 3. A., Zürich 2023, Art. 13 N. 82 f.; Regina Kiener/Bernhard Rütsche/Mathias Kuhn, Öffentliches Verfahrensrecht, 3. A., Zürich 2021, Rz. 714; Christoph Auer/Anja Martina Binder in: Christoph Auer/Markus Müller/Benjamin Schindler [Hrsg.], VwVG – Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren – Kommentar, 2. A., Zürich 2019 [Kommentar VwVG], Art. 13 N. 41; René Wiederkehr/Kaspar Plüss, Praxis des öffentlichen Verfahrensrechts, Bern 2020, Rz. 1396; so für den Kanton St. Gallen auch Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen, 5. Dezember 2018, B 2016/224, E. 2.3 ). Folgt man diesen Auffassungen, so handelt es sich bei Mitwirkungspflichten der Parteien im Rahmen der Sachverhaltsfeststellung nicht um echte

Rechtspflichten, sondern um prozessuale Obliegenheiten, deren ungerechtfertigte Missachtung grundsätzlich bloss durch Auferlegung prozessualer bzw. administrativer Nachteile geahndet werden kann. In Betracht kommt dabei insbesondere die Berücksichtigung renitenten Verhaltens im Rahmen der Beweiswürdigung. Sind aufgrund einer unberechtigten Mitwirkungsverweigerung zusätzliche Untersuchungshandlungen der Behörde erforderlich, so können die entsprechenden Kosten zudem gestützt auf das Verursacherprinzip ungeachtet des Verfahrensausgangs der fehlbaren Partei auferlegt werden (§ 13 Satz 2 VRG; vgl. Plüss, § 7 N. 111 und 113). In diesem Sinn könnte auch die in Lehre und Praxis verschiedentlich erwähnte "ersatzvornahmeweise" Beschaffung von Plänen oder sonstigen Gesuchsunterlagen zu verstehen sein (vgl. oben E. 5.3.1). Auch gemäss denjenigen Lehrmeinungen, die eine zwangsweise Vollstreckung prozessualer Mitwirkungspflichten nicht a priori ausschliessen, soll dies nur in Ausnahmefällen zulässig sein. In Betracht gezogen wird dies in Fallkonstellationen, in denen die blosser Sanktionierung mit prozessualen Nachteilen kein taugliches Mittel darstellt, weil die geordnete Durchführung des Verfahrens nicht den Interessen der mitwirkungsverpflichteten Partei entspricht, jedoch, z. B. infolge einer Gefahr für die Allgemeinheit, gewichtige öffentliche Interessen auf dem Spiel stehen und es der Behörde ohne Zwangsmassnahmen nicht möglich ist, die zur Feststellung des Sachverhalts erforderlichen Beweismittel zu beschaffen (vgl. Häfelin/ Müller/Uhlmann, Rz. 990; René Wiederkehr/Christian Meyer/Anna Böhme, OFK VwVG, Zürich 2022, Art. 13 N. 1; Christian Meyer, Die Mitwirkungsmaxime im Verwaltungsverfahren des Bundes, Zürich 2019, Rz. 778 ff.; vgl. ferner VPB 1987, Nr. 54, S. 337 ff., E. 2.1 ).

#### **E. 5.4**

Ob sich in Anbetracht vorstehender Erwägungen eine – gestützt auf die im PBG nicht ausdrücklich geregelte Mitwirkungspflicht des Störers ergangene – Aufforderung zur nachträglichen Einreichung eines Baugesuchs mit den Mitteln des Verwaltungszwangs vollstrecken lässt, kann vorliegend offenbleiben. Denn jedenfalls in der vorliegenden Konstellation besteht für ein solches Vorgehen kein Raum. Zwar steht es der Beschwerdegegnerin frei, die Beschwerdeführerin 1 zur Einreichung eines nachträglichen Baugesuchs betreffend Umnutzung der Ökonomiebaute aufzufordern, wie sie dies vorliegend tat. Sofern die Beschwerdeführerin 1 das Bestehen einer solchen Umnutzung weiterhin bestreitet und sich konsequenterweise weigert, ein entsprechendes Bewilligungsgesuch einzureichen, schafft die angedrohte "ersatzvornahmeweise" Erstellung eines Gesuchs durch die Beschwerdegegnerin keinerlei Abhilfe, zumal die tatsächlichen Verhältnisse, die Gegenstand eines solchen Gesuchs bilden würden, infolge der ungenügenden Mitwirkung der Beschwerdeführerin 1 weiterhin nicht geklärt sind. Infolge Untauglichkeit dieser Massnahme ist Dispositivziffer 3 des Beschlusses vom 27. Juli 2021 gegenüber der Beschwerdegegnerin 1 somit auch in Bezug auf die im Raum stehende Umnutzung der Ökonomiebaute aufzuheben.

#### **E. 5.5**

Da die Beschwerdeführerin 1 die im Raum stehende Nutzung der Ökonomiebaute als Schreinereiwerkstatt weder anerkennt noch eine solche wünscht, kann es vorliegend einzig darum gehen, in Anwendung von § 341 PBG für die Herstellung des rechtmässigen Zustands gemäss der derzeitigen Bewilligung zu sorgen. Eine entsprechende Pflicht wurde der Beschwerdeführerin 1 bereits mit der rechtskräftig beurteilten Verfügung vom 10. bzw. 12. Juli 2018 auferlegt, wobei präzisierend hinzuzufügen ist, dass unter dem

"ursprünglichen" Zustand im Sinn dieser Verfügung der rechtmässige Zustand gemäss der im Recht liegenden Bewilligung zur Nutzung des Gebäudes als Lagerraum zu verstehen ist. Jedenfalls bei dieser, für den Fall der Nichteinreichung eines nachträglichen Baugesuchs auferlegten Wiederherstellungsverpflichtung handelt es sich um eine eigentliche Rechtspflicht, die im Weigerungsfall mit den Mitteln des Verwaltungszwangs vollstreckt werden kann. Zur Überprüfung des Vollzugs der Wiederherstellungsverpflichtung kommt insbesondere die Vornahme einer Baukontrolle im Sinn von § 327 Abs. 2 PBG infrage. Sollte die Beschwerdeführerin 1 die Durchführung einer solchen Kontrolle weiterhin verweigern bzw. zu verhindern suchen, so sind gegebenenfalls geeignete Vollstreckungsmassnahmen zu prüfen.

## **E. 6**

Was schliesslich den Antrag der Beschwerdeführerin 1 auf Bestrafung der Beschwerdegegnerin nach Massgabe von § 340 PBG betrifft, so ist hierfür (ungeachtet der Frage nach der Zulässigkeit einer solchen) weder das Verwaltungsgericht noch die Vorinstanz sachlich zuständig. Das vorinstanzliche Eintreten auf diesen Antrag ist zu korrigieren, was praxisgemäss in einer diesbezüglichen Abweisung der Beschwerde im Sinn der Erwägungen resultiert (vgl. Bertschi, Vorbemerkungen zu §§ 19–28a N. 57).

### **E. 7.1**

Zusammenfassend ist die Beschwerde des Beschwerdeführers 2 im Umfang des Eintretens gutzuheissen und der Beschluss der Beschwerdegegnerin vom 27. Juli 2021 sowie der angefochtene Rekursentscheid in Bezug auf diesen vollumfänglich aufzuheben.

### **E. 7.2**

Sodann sind in teilweiser Gutheissung der Beschwerde der Beschwerdeführerin 1 Dispositivziffern 1 und 2 des Beschlusses der Beschwerdegegnerin vom 27. Juli 2021 auch in Bezug auf die Beschwerdeführerin 1 insofern aufzuheben, als erneut Frist zur Einreichung eines Baugesuchs für das dauerhafte Abstellen eines "Wanderwagens" und dessen Nutzung für die Tierhaltung angesetzt wurde. Die Beschwerdegegnerin ist einzuladen, das Baugesuch der Beschwerdeführerin 1 vom 7. November 2020 anhand zu nehmen oder dieser nach Massgabe von § 313 Abs. 1 PBG unter konkreter Nennung der fehlenden Angaben und Unterlagen eine angemessene Nachfrist zu dessen Verbesserung anzusetzen.

### **E. 7.3**

Vollständig aufzuheben ist in teilweiser Gutheissung der Beschwerde der Beschwerdeführerin 1 schliesslich Dispositivziffer 3 des Beschlusses der Beschwerdegegnerin vom 27. Juli 2021.

### **E. 7.4**

Im Übrigen ist die Beschwerde der Beschwerdeführerin 1 – hinsichtlich der verlangten Bestrafung der Beschwerdegegnerin im Sinn der Erwägungen – abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

## **E. 8.1**

Bei diesem Ergebnis sind die Kosten des vorliegenden Beschwerdeverfahrens zu zwei Dritteln der Beschwerdegegnerin und zu einem Drittel der Beschwerdeführerin 1 aufzuerlegen. Dieselbe Kostenfolge rechtfertigt sich für die Kosten des Rekursverfahrens

sowie für den Beschluss der Beschwerdegegnerin vom 27. Juli 2021 ( § 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG ).

### **E. 8.2**

Eine Umtriebs- bzw. Parteientschädigung steht mangels eines besonderen Aufwands bzw. mangels überwiegenden Obsiegens weder den Beschwerdeführenden 1 und 2 noch der Beschwerdegegnerin zu (§ 17 Abs. 2 VRG).

### **E. 9**

Der vorliegende, einen Zwischenentscheid betreffende Entscheid ist seinerseits ein Zwischenentscheid, der nur unter den einschränkenden Bedingungen von Art. 93 Abs. 1 BGG angefochten werden kann (vgl. Martin Bertschi, Kommentar VRG, § 19a N. 32).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.