

**DEPARTEMENT
BAU, VERKEHR UND UMWELT**
Rechtsabteilung

BVURA.25.5

ENTSCHEID vom 17. Februar 2025

A. _____; Beschwerde gegen den Entscheid des Gemeinderats Q. _____ vom 2. Dezember 2024 betreffend Nutzung Wohnen (bewilligt), Erotik-Gewerbe (ausgeführt; nicht bewilligt) in Dachgeschosswohnung, Gebäude Nr. 69, Parzelle aaa; teilweise Gutheissung/Nichteintreten

Erwägungen

3. Vorsorgliche Massnahmen

3.1 Rechtliches

Die Behörde kann von Amtes wegen oder auf Antrag Anordnungen vorsorglichen Charakters treffen, wenn dies zur Abwehr eines drohenden, nicht wiedergutzumachenden Nachteils notwendig ist (§ 20 VRPG). Vorsorgliche Massnahmen können unter anderem als Folge eines Verstosses gegen § 159 Abs. 1 BauG angeordnet werden. So kann die Anordnung der Einstellung von nicht bewilligten Bauarbeiten (Baustopp) oder auch ein Nutzungsverbot bezüglich einer unerlaubten Nutzung oder Nutzungsänderung erfolgen, wenn durch die Errichtung von Bauten und Anlagen ohne Baubewilligung, unter Verletzung einer solchen oder auf andere Weise ein unrechtmässiger Zustand geschaffen wird (§ 159 Abs. 1 BauG; vgl. AGVE 2004, S. 158, Erw. 2b; VGE vom 6. Juni 2023 [WBE.2022.367], Erw. 2; KIENER, a.a.O., § 6 N 21; BAUMANN, a.a.O., § 60 N 102).

Vorsorgliche Massnahmen, die vor Anordnung einer Verfügung ergehen, zielen darauf ab, deren Wirksamkeit sicherzustellen. Mit sichernden Vorkehren wird gewährleistet, dass der bestehende tatsächliche oder rechtliche Zustand einstweilen unverändert bleibt. Mit gestaltenden Massnahmen wird demgegenüber ein Rechtsverhältnis provisorisch geschaffen oder einstweilen neu geregelt (BGE 139 II 149, Erw. 2.2; KIENER, a.a.O., § 6 N 18). Die Anordnung vorsorglicher Massnahmen bedarf des Vorliegens besonderer Gründe. Vorsorgliche Massnahmen sind dem Gebot effektiver Rechtsschutzgewährung entsprechend stets dann zulässig, wenn überwiegende öffentliche oder private Interessen zu wahren sind und der definitive materielle Entscheid aus verfahrensmässigen Gründen nicht sogleich getroffen werden kann. Zudem ist kumulativ erforderlich, dass eine vorsorgliche Massnahme im Einzelnen notwendig sowie verhältnismässig ist und die zu erlassende Verfügung nicht präjudiziert oder gar verunmöglicht. Eine Massnahme erweist sich als notwendig, wenn ein schwerer, wahrscheinlich eintretender Nachteil droht. Notwendigkeit setzt zugleich voraus, dass unverzügliche Vorkehren nötig sind, um die betroffenen Interessen zu wahren. Eine vorsorgliche Massnahme ist dann verhältnismässig, wenn sie sich zur Abwehr eines bereits eingetretenen oder drohenden Nachteils eignet und in persönlicher, örtlicher, sachlicher und zeitlicher Hinsicht nicht über das zur Wahrung der gefährdeten Interessen Erforderliche hinausgeht (VGE vom 13. April 2011 [WBE.2011.44], Erw. 1.2; KIENER, a.a.O., § 6 N 15).

Vorsorgliche Massnahmen beruhen auf einer bloss summarischen Prüfung der Sach- und Rechtslage. Die Hauptsachenprognose kann dabei berücksichtigt werden, wenn sie eindeutig ist; bei tatsächlichen oder rechtlichen Unklarheiten drängt sich hingegen Zurückhaltung auf, weil in diesem Fall die erforderlichen Entscheidungsgrundlagen im Hauptverfahren erst noch beschafft werden müssen (BGE 131 II 149, Erw. 2.2; 127 II 132, Erw. 3). Befindet eine Behörde über vorsorgliche Massnahmen, ist sie nicht gehalten, für ihren Entscheid zeitraubende tatsächliche oder rechtliche Abklärungen zu treffen, sondern kann in erster Linie auf die ihr zur Verfügung stehenden Akten abstellen (BGer 1C_251/2020 vom 8. November 2021, Erw. 5.1 mit Hinweisen).

3.2 Verbot der Wohnnutzung

Das angefochtene Wohnnutzungsverbot für die 2,5-Zimmer-Dachgeschosswohnung stellt eine vorsorgliche Massnahme dar. Der Gemeinderat begründet das Nutzungsverbot vorwiegend mit der Wohnhygiene und dem darin enthaltenen Gesundheitsschutz.

3.2.1

Die Erhaltung der Gesundheit ist eine typische polizeiliche Aufgabe, die im öffentlichen Interesse liegt. Sie hat auch auf dem Gebiet der Baupolizei ihre Bedeutung, was in § 52 Abs. 2 BauG zum Ausdruck kommt. Alle Gebäude müssen den Anforderungen des Gesundheitsschutzes entsprechen. Die wichtigsten Punkte, auf die es dabei ankommt, werden nicht abschliessend aufgezählt: Raum-, Wohnungs- und Fenstergrössen, Besonnung, Belichtung, Belüftung, Trockenheit, Wärmedämmung und Schallschutz. Die Wohnhygiene spielt eine entscheidende Rolle für das körperliche und psychische Wohlbefinden der Bewohner. Eine unzureichende Wohnqualität kann schwerwiegende gesundheitliche Folgen haben. Insgesamt trägt eine angemessene Wohnhygiene wesentlich zur Lebensqualität und Gesundheit der Bewohner bei, weshalb ihre Einhaltung eine unverzichtbare baupolizeiliche Anforderung darstellt.

3.2.2

Im konkreten Fall hat der Gemeinderat folgende Mängel festgestellt (vgl. angefochtener Entscheid, S. 2): Stark verschmutzte, klebrige Böden, Wände, Decken, Sanitäranlagen und Textilien; Laufwege, die nur schwer nutzbar sind, sowie eine massive Anhäufung an Unrat (Zigarettenstummel, Flaschen, Leergut, schmutziges Geschirr, abgelaufene Lebensmittel, herumliegende Gegenstände); offenliegende, nicht isolierte Elektroleitungen, unsachgemäss installierte Wand- und Deckenleuchten sowie unter Spannung stehende Einrichtungsgegenstände; hohe Luftfeuchtigkeit aufgrund schlechter Isolation und ungenügendem Unterhalt.

Die festgestellten Mängel beeinträchtigen die Wohnhygiene zweifellos. Dennoch bedeutet dies nicht zwangsläufig, dass darin ein baurechtlich relevanter Verstoss gegen den Gesundheitsschutz i.S.v. § 52 Abs. 2 BauG zu sehen ist. Diese Bestimmung beinhaltet in erster Linie den baulichen Gesundheitsschutz, d.h. die Verhinderung von durch bauliche Massnahmen hervorgerufenen potenziellen Beeinträchtigungen der Gesundheit. Dies ergibt sich bereits aus dem Wortlaut der Bestimmung selbst sowie der darin enthaltenen beispielhaften Aufzählung. Vorliegend stehen jedoch in erster Linie Umstände im Raum, die von der Benutzung der Räumlichkeiten ausgehen, wie Verunreinigungen, Unordnung und allgemein unhygienische Verhältnisse. Derartige Umstände genügen für sich alleine in aller Regel nicht, um als baupolizeilich relevante Beeinträchtigung des Gesundheitsschutzes i.S.v. § 52 Abs. 2 BauG beurteilt zu werden. Dies fiele lediglich in Betracht, wenn die festgestellten Mängel eine unmittelbare und ernsthafte Gefahr für die Gesundheit oder Sicherheit der Bewohner oder Dritter darstellen würden. Zwar können die unhygienischen Verhältnisse das Risiko von Infektionen und anderen gesundheitlichen Beeinträchtigungen erhöhen, eine unmittelbar drohende Gefahr für die Bewohner oder Dritte ist im vorliegenden Fall jedoch nicht erkennbar. Ein Schimmel- oder Schädlingsbefall ist weder aktenkundig, noch wird ein solcher von der Gemeinde behauptet. Die festgestellten Mängel, insbesondere die starken Verschmutzungen, die hohe Luftfeuchtigkeit sowie die schlechte Belüftung beeinträchtigen zwar die Wohnqualität, sie sind aber nicht derart schwerwiegend, dass sie als Verstoss

gegen den Gesundheitsschutz im baurechtlichen Sinne qualifiziert werden könnten und ein baupolizeiliches Einschreiten zu rechtfertigen vermöchten. Dasselbe ergibt sich im Übrigen auch aus dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit (Art. 5 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV; SR 101], § 3 VRPG), stellen Massnahmen wie das vorliegend verfügte Nutzungsverbot doch einen erheblichen Eingriff in die Eigentumsrechte der betroffenen Personen dar. Derartige Massnahmen dürfen nur dann angeordnet werden, wenn ein schwerer, wahrscheinlich eintretender Nachteil droht. Dies ist nach dem Gesagten vorliegend nicht der Fall.

Anders verhält es sich demgegenüber bei den festgestellten Mängeln bezüglich der Elektroinstallationen. Hierbei handelt es sich zweifellos um baurechtlich relevante Umstände, haben diese doch insbesondere auch Auswirkungen auf den Brandschutz. Zur Behebung derartiger Missstände ist der Gemeinderat gestützt auf § 52 Abs. 1 BauG berechtigt bzw. gar verpflichtet. Diesbezüglich erscheint die Anordnung eines Nutzungsverbots allerdings insofern als unverhältnismässig, als es sich bei den festgestellten Mängeln um durch einen entsprechenden Fachbetrieb relativ leicht zu behebende Mängel handelt. In Anbetracht dessen erscheint es vorliegend angemessen, anstelle eines Nutzungsverbots den Eigentümer zu verpflichten, umgehend einen Elektrofachbetrieb zu beauftragen, um die entsprechenden Gefahrenstellen zu beseitigen. Durch eine solche behördliche Anordnung kann eine allfällige damit einhergehende fehlende Brandsicherheit schnell und wirksam wiederhergestellt werden, ohne dass es eines umfassenden Nutzungsverbots bedarf. Eine entsprechende Anordnung erweist sich damit nicht nur als besser geeignete, sondern auch als mildere Massnahme, womit sich das angeordnete Nutzungsverbot auch in dieser Hinsicht als unzulässig erweist.

3.2.3

Es ist somit festzustellen, dass es sich bei den festgestellten Umständen – mit Ausnahme der mangelhaften Elektroinstallationen – nicht um baurechtlich relevante Mängel handelt, die ein behördliches Einschreiten in Form eines Nutzungsverbots zu rechtfertigen vermögen. Bezüglich der festgestellten Mängel bei den elektrischen Installationen ist ein baupolizeiliches Einschreiten gestützt auf § 52 Abs. 1 BauG demgegenüber angezeigt, diesbezüglich steht jedoch eine besser geeignete und zudem mildere Massnahme zur Verfügung. Aus diesem Grund erweist sich ein vollständiges Nutzungsverbot vorliegend als unzulässig, womit Beschlussziffer 1 des angefochtenen Entscheids aufzuheben ist. Stattdessen ist der Beschwerdeführer als Eigentümer der fraglichen Wohnung anzuweisen, innert einer kurzen Frist von zwei Wochen eine Kontrolle der Wohnung durch einen Elektrofachbetrieb mit gleichzeitiger Behebung entsprechend festgestellter Mängel durchführen zu lassen.

3.3 Verbot der gewerblichen Nutzung (Erotikbetrieb)

3.3.1

Aus der Funktion der Baubewilligung, ein Bauvorhaben vor dessen Ausführung auf die Übereinstimmung mit den einschlägigen öffentlich-rechtlichen Vorschriften zu überprüfen, folgt, dass das Vorhaben grundsätzlich erst nach Rechtskraft der Baubewilligung ausgeführt werden darf (vgl. § 59 Abs. 1, § 60 Abs. 1 und § 65 BauG; § 159 Abs. 1 BauG). Für Nutzungsänderungen, die – wie hier – der Bewilligungspflicht unterliegen, gilt dasselbe, sodass die nachgesuchte Nutzung in der Regel erst nach Rechtskraft der Bewilligung aufgenommen werden darf (AGVE 2019, S. 380). Das Interesse an der ordentlichen Abwicklung des Baubewilligungs- und Rechtsschutzverfahrens – also vorab an der Entscheidungsfreiheit der Behörde und am Schutz Dritter vor ungerechtfertigten Belastungen – hat grundsätzlich Vorrang gegenüber dem Interesse der Bauherrschaft, mit der Erstellung oder Änderung einer baubewilligungspflichtigen Baute bzw. der Aufnahme oder Änderung einer baubewilligungspflichtigen Nutzung bereits zu beginnen, bevor die erforderliche rechtskräftige Baubewilligung vorliegt (AGVE 2019, S. 380, Erw. 4.1). Nach der Praxis des Verwaltungsgerichts rechtfertigt allein schon das Bestehen der Bewilligungspflicht, dass die bereits aufgenommene, aber noch nicht bewilligte Nutzung verboten wird, ohne dass die Verhältnismässigkeit einer solchen Massnahme noch zu prüfen wäre. Es ist auch nicht darauf abzustellen, ob der Beschwerde gegen eine solches Nutzungsverbot Erfolgchancen einzuräumen sind (vgl. AGVE 2019, S. 381 f. mit Hinweisen).

3.3.2

Es steht fest, dass vorliegend eine bewilligungspflichtige Nutzungsänderung stattgefunden hat, ohne dass hierfür vorgängig ein Baugesuch eingereicht worden ist (vgl. Erw. 2.2 oben). Dementsprechend darf die bewilligungspflichtige Nutzung (Erotikbetrieb) nicht ausgeführt werden. Dies gilt grundsätzlich auch ohne das Nutzungsverbot schon von Gesetzes wegen. Das verfügte Nutzungsverbot hat lediglich feststellenden Charakter. Des Weiteren ist als öffentliches Interesse der Grundsatz der Rechtsgleichheit zu nennen. Diejenigen Personen, die ohne Baubewilligung bauen beziehungsweise eine bewilligungspflichtige Nutzungsänderung vornehmen und so vollendete Tatsachen schaffen, sollen nicht gegenüber jenen bevorteilt werden, die vorgängig ein Baugesuch einreichen und sich danach auch daran halten. Schliesslich sind die präjudiziellen Wirkungen einer Duldung der unbewilligten Nutzung nicht zu unterschätzen. Würde nun auf die Einstellung der Nutzung verzichtet, würden den Behörden die Argumente fehlen, um eine solche in anderen Fällen anzuordnen.

3.3.3

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass im vorliegenden Fall gewichtige öffentliche Interessen an der Einstellung der unbewilligten gewerblichen Nutzung bestehen, bis über ihre Bewilligungsfähigkeit rechtskräftig entschieden wird. Das erlassene Nutzungsverbot für den Gewerbebetrieb ist somit gerechtfertigt. Die Beschwerde ist in diesem Punkt unbegründet und abzuweisen.

3.4 Austausch des Schliesszylinders

Der Gemeinderat hat zudem den Schliesszylinder der Wohnung ausgetauscht und mit einem solchen im Besitz der Gemeinde ersetzt. Zur Begründung führt er an, dass der dringende Tatverdacht bestehe, dass die Dachgeschosswohnung weiterhin illegal als Erotikgewerbe genutzt werde. Diese Begründung verfährt nicht. Zum einen ist zu berücksichtigen, dass die Wohnnutzung in den betreffenden Räumlichkeiten nach dem Gesagten weiterhin zu gestatten ist. Sodann geht es nicht an, dass der Gemeinderat im Voraus darauf schliesst, dass das Nutzungsverbot für das Erotikgewerbe nicht eingehalten wird. Ein behördliches Verbot entfaltet seine Wirkung grundsätzlich durch seine Anordnung, und es ist nicht ohne Weiteres anzunehmen, dass sich die betroffene Person oder deren Mieterschaft über die Verfügung hinwegsetzen wird. Der Gemeinderat führt denn auch nicht weiter aus, inwiefern ein dringender Tatverdacht besteht. Der präventive Austausch des Schliesszylinders stellt somit eine unverhältnismässige Massnahme dar, da er auf der blossen Annahme beruht, dass das Verbot missachtet wird, ohne dass hierfür konkrete Anhaltspunkte vorliegen. Der Austausch des Schliesszylinders wäre als eigentliche Vollstreckungsmassnahme erst dann gerechtfertigt, wenn sich zeigt, dass das Nutzungsverbot (als Erotikbetrieb) tatsächlich nicht eingehalten wird. Sollte die Gemeinde feststellen, dass die Wohnung trotz des Verbots weiterhin rechtswidrig genutzt wird, stehen ihr geeignete Durchsetzungs- und Zwangsmassnahmen zur Verfügung. Solange jedoch keine Hinweise auf eine Zuwiderhandlung vorliegen, ist ein solch einschneidender Eingriff wie die Verwehrung des Zutritts zur Wohnung nicht zulässig. Aus den genannten Gründen ist somit auch die Beschlussziffer 3 des angefochtenen Entscheids aufzuheben.

Der Gemeinderat hat sodann sämtliche Schlüssel für den bereits ausgewechselten Schliesszylinder dem Beschwerdeführer oder dessen Mieterschaft auf erstes Verlangen herauszugeben oder den alten Schliesszylinder wieder einzubauen.

3.5 Einstellung der Umbau- und Sanierungsarbeiten

3.5.1

Wird durch die Errichtung von Bauten ohne Baubewilligung, unter Verletzung einer solchen oder auf andere Weise ein unrechtmässiger Zustand geschaffen, so können gemäss § 159 Abs. 1 BauG die Einstellung der Arbeiten, die Einreichung eines Baugesuchs sowie die Herstellung des rechtmässigen Zustands angeordnet werden. Vorsorgliche Massnahmen – wie die Anordnung der Baueinstellung – dienen dazu, den Bewilligungszwang durchzusetzen (vgl. BAUMANN, a.a.O., § 159 N 22). Anlässlich

der Kontrolle vom 27. November 2024 wurde festgestellt, dass sich in den streitbetroffenen Räumlichkeiten Umbau- und Sanierungsarbeiten in Ausführung befanden. Diese Umbau- und Sanierungsarbeiten wurden per sofort eingestellt, mit der Argument, es müsse im Rahmen eines Baugesuchsverfahrens abgeklärt werden, ob die Arbeiten baubewilligungspflichtig seien oder nicht (vgl. angefochtener Entscheid, S. 1).

Nach Art. 22 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700) dürfen Bauten und Anlagen nur mit behördlicher Bewilligung errichtet oder geändert werden. Die Baubewilligungspflicht soll es der Behörde ermöglichen, das Bauprojekt in Bezug auf die räumlichen Folgen vor der Ausführung auf die Übereinstimmung mit der raumplanerischen Nutzungsordnung und der übrigen einschlägigen Gesetzgebung zu überprüfen.

Die Praxis fasst die Baubewilligungspflicht eher weit und lässt jedenfalls die blossе Möglichkeit, dass ein baurechtlich erheblicher Tatbestand vorliegt, genügen, weil es erfahrungsgemäss schwer fällt, eine einmal vollzogene Änderung, selbst wenn sie widerrechtlich ist, beseitigen oder anpassen zu lassen (AGVE 2001, S. 288). Die Baubewilligungsbehörde kann mit anderen Worten die Durchführung eines Baubewilligungsverfahrens nicht erst dann anordnen, wenn im Zeitpunkt der Anordnung die Bewilligungspflicht aus ihrer Sicht feststeht. Vielmehr kann die Durchführung eines Baubewilligungsverfahrens auch dazu dienen, die Bewilligungspflicht genauer zu prüfen. So eröffnet das Bewilligungsverfahren insbesondere die Möglichkeit, den Tatbestand in Bezug auf seine baurechtliche Erheblichkeit abzuklären (vgl. § 61 BauV; VGE vom 1. November 2017 [WBE.2016.534], S. 20; VGE vom 24. November 2014 [WBe.2014.22], S. 9; siehe dazu auch BGer 1C_51/2015 vom 8. April 2015, Erw. 3.3). Ob eine Bewilligungspflicht besteht, ist somit gegebenenfalls im baurechtlichen Verfahren zu klären. Bei der Frage, ob ein solches Verfahren überhaupt einzuleiten ist, steht der Behörde ein erheblicher Ermessensspielraum zu. Bestehen für sie Anhaltspunkte, dass ein bewilligungspflichtiger Sachverhalt vorliegen könnte, wird sie in Zweifelsfällen ein Bewilligungsverfahren einzuleiten haben. Typischer Anwendungsfall bildet die Anordnung eines Baustopps bei bereits begonnenen Bauarbeiten. Für die Anordnung des Baustopps genügt das Vorliegen eines ernsthaften Verdachts im Sinne objektiver Anhaltspunkte für einen Verstoss gegen das materielle und/oder formelle Baurecht. Ob der Verdacht tatsächlich begründet ist, kann im nachfolgenden Baubewilligungsverfahren geklärt werden. Die einstellende Behörde darf sich mit anderen Worten mit einer summarischen Untersuchung begnügen, was bedeutet, dass der Sachverhalt nur glaubhaft erscheinen muss und die Behörde einer Abklärung im einzelnen enthoben ist (AGVE 1983, S. 215 f.; VGE vom 24. November 2014 [WBE.2014.22], Erw. 2.1.2). Hingegen kommt eine Verfahrenseinleitung nicht in Frage, wenn die Bewilligungspflicht von vornherein eindeutig entfällt (VGE vom 11. November 2019 [WBE.2019.160], Erw. 3.2).

3.5.2

Im konkreten Fall stellten die Baubehörden in der Dachgeschosswohnung neben einer widerrechtlichen Gewerbenutzung auch Umbau- und Sanierungsarbeiten fest. Um abklären zu können, ob die festgestellten Umbautätigkeiten baubewilligungspflichtig sind oder nicht, hat der Gemeinderat mit dem vorliegend angefochtenen Entscheid das Einreichen eines Baugesuchs mit detaillierten Plänen und Unterlagen eingefordert. Die Baubehörden waren über die festgestellten Bautätigkeiten offenkundig nicht detailliert im Bild, weshalb es notwendig und zulässig war, entsprechende Unterlagen einzufordern, um den Sachverhalt bezüglich der baurechtlichen Erheblichkeit beurteilen zu können. Dies gilt umso mehr, als wohl ein Konnex zwischen den festgestellten Arbeiten und der ohne Baubewilligung betriebenen Gewerbenutzung besteht. Bestehen Anhaltspunkte, dass ein bewilligungspflichtiger Sachverhalt vorliegen könnte, ist – wie oben dargelegt – im Zweifelsfall ein Baubewilligungsverfahren einzuleiten (vgl. Erw. 3.4.1). Vorliegend war es schon aus diesem Grund zulässig, dass der Gemeinderat dem Beschwerdeführer mit Beschluss vom 2. Dezember 2024 eine Frist zur Einreichung eines Baugesuchs ansetzte. Umso mehr, wenn man berücksichtigt, dass dem Gemeinderat bezüglich der Frage, ob ein Baubewilligungsverfahren einzuleiten ist, ein erheblicher Ermessensspielraum zusteht.

Im Rahmen einer Gesamtbetrachtung ist es nachvollziehbar und rechtlich haltbar, dass der Gemeinderat bezüglich der festgestellten Bautätigkeiten die Einreichung von Baugesuchsunterlagen verlangt hat.

3.5.3

Unabhängig von der Bewilligungspflicht der Umbau- und Sanierungsarbeiten stellt der Beschwerdeführer die Rechtmässigkeit der Baueinstellung, wie sie vom Gemeinderat verfügt wurde, in Frage.

Dass vor dem Vorliegen einer rechtskräftigen Baubewilligung mit den Bauarbeiten nicht begonnen werden darf, ist als allgemeiner Grundsatz des Verwaltungsrechts selbstverständlich und gilt auch ohne ausdrückliche Gesetzesbestimmung (vgl. Botschaft des Regierungsrats an den Grossen Rat vom 17. August 1992, S. 23 zu § 63 des Gesetzesentwurfs). Das Verbot ergibt sich im Übrigen aus § 159 Abs. 1 BauG, wonach die Errichtung von Bauten ohne Bewilligung einen unrechtmässigen Zustand darstellt (AGVE 2004, S. 161). § 159 Abs. 1 BauG sieht bei Verletzung des erwähnten Verbots als Massnahme des Verwaltungszwangs u.a. "die Einstellung der Arbeiten" vor. Wenn die Behörde eigenmächtige Handlungen im Bereich des öffentlichen Baurechts nicht mit den Mitteln des Verwaltungszwangs unterbindet, läuft sie wegen der Präjudizwirkung Gefahr, das Gesetz nicht mehr richtig durchsetzen zu können. Der Anwendung der Verhältnismässigkeitsprinzips entsprechend ist der beim Entscheid über die Anordnung einer Baueinstellung bewirkte Eingriff in die Eigentumsrechte (Verzögerung des Bauvorhabens) regelmässig erheblich geringer als eine Beseitigungsanordnung. In aller Regel ist es dem Gesuchsteller deshalb zumutbar, bis zur Erteilung einer rechtskräftigen Bau- oder Nutzungsbewilligung mit der Realisierung seines Vorhabens zuzuwarten. Das öffentliche Interesse, einer Aufweichung der gesetzlichen Ordnung durch konsequente Durchsetzung des Bewilligungsvorbehalts entgegenzuwirken, wird in der Praxis stets als hoch bewertet. Zwar kann das Verhältnismässigkeitsprinzip als Verfassungsgrundsatz (Art. 5 Abs. 2 BV) nicht ausgeschaltet werden, doch ist im Normalfall kaum denkbar, dass die Interessenabwägung zu Gunsten des Bauherrn ausfällt, und zwar selbst dann, wenn ihm keine Bösgläubigkeit unterstellt werden kann.

Entgegen den Vorbringen des Beschwerdeführers stützt sich die Einstellungsanordnung auf eine gesetzliche Grundlage (§ 159 BauG). Es geht um die Wahrung des allgemeinen öffentlichen Interesses an der Einhaltung des formellen öffentlichen Baurechts. Vor diesem Hintergrund ist die Anordnung der Baueinstellung verbunden mit der Verpflichtung zur Einreichung eines Baugesuchs rechtmässig. Im Sinne der Ausführungen unter Erw. 3.4.2 bestehen einerseits gewichtige Anhaltspunkte dafür, dass die begonnenen Arbeiten für eine bewilligungspflichtige Nutzungsänderung erfolgen. Andererseits stehen dem öffentlichen Interesse an der konsequenten Durchsetzung des Bewilligungsverfahrens vor Baubeginn einzig die Interessen der Bauherren an einer raschen Realisierung der Baute entgegen. Diese Interessen sind von geringer Bedeutung. Insgesamt ist die Baueinstellung verhältnismässig.

(...)