



Fall-Nr.: B 2019/195
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 04.02.2020
Entscheiddatum: 18.01.2020

Entscheid Verwaltungsgericht, 18.01.2020

Rechtsverweigerung, Kosten im Rekursverfahren; Art. 174 PBG; Art. 100 VRP, Art. 4 RekV, Nr. 10.01 und Nr. 20.13.01 GebT. Unter den konkreten Umständen war eine Behandlung des Umzonungsgesuchs des Beschwerdeführers nach der Übergangsbestimmung von Art. 174 PBG aus zeitlichen Gründen nicht möglich. Spätere Zonenplanänderungen nach dem alten Baugesetz sehen die Übergangsregelungen des neuen Planungs- und Baugesetzes nicht vor. Ebenso wenig besteht ein Anspruch auf Vorabbehandlung des Gesuchs nach neuem Recht. Die Vorinstanz hat ihre Entscheidgebühr auf Nr. 10.01 GebT gestützt und ist dementsprechend von einem Gebührenrahmen zwischen CHF 150 und CHF 10'000 ausgegangen. Nr. 20.13.01 GebT, in Vollzug seit 1. Januar 2019, sieht indessen für Rekursentscheide eines Departements einen Gebührenrahmen zwischen CHF 200 und CHF 5'000. Der Kostenspruch im Rekursentscheid ist aufzuheben und die Angelegenheit zur Neubemessung der Gebühr unter Berücksichtigung des geltenden Gebührenrahmens an die Vorinstanz zurückzuweisen (Verwaltungsgericht, B 2019/195).

Entscheid vom 18. Januar 2020

Besetzung

Abteilungspräsident Eugster; Verwaltungsrichterin Zindel, Verwaltungsrichter Steiner;
Gerichtsschreiber Scherrer

Verfahrensbeteiligte

Y.__,

Beschwerdeführer,



St.Galler Gerichte

gegen

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

Vorinstanz,

und

Politische Gemeinde St. Gallen, Stadtrat, 9001 St. Gallen,

Beschwerdegegnerin,

Gegenstand

Rechtsverzögerung Umzonungsgesuch

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A.

Y.__ ist Eigentümer des Grundstückes Nr. F0000__, Grundbuchkreis M.__, in der Politischen Gemeinde St. Gallen. Gemäss dem geltenden Zonenplan vom 1. November 1980 ist das Grundstück Teil eines von der A.__, der C.__, der D.__- und der B.__-strasse eingegrenzten, in der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen liegenden Gebietes mit einer Fläche von rund 13'000 Quadratmetern. Das Grundstück Nr. F0000__ mit einer Fläche von 462 Quadratmetern ist mit dem Vierfamilienhaus A.__-strasse 9 überbaut. Das Gebäude ist Teil einer in der südwestlichen Ecke des Gebiets in geschlossener Bauweise erstellten Zeile von drei Wohn-/Geschäftshäusern A.__-strasse 5-9. Der östlich davon abgesetzte schützenswerte klassizistische Riegelbau aus dem Jahr 1830 diente ursprünglich als Schulhaus und wird heute als Wohnhaus genutzt. Daran schliesst sich eine freie Fläche mit Familiengärten an. Die Gebäude an der C.__-strasse 5 und 5a – letzteres im Frühling 2015 totalsaniert – dienen als Wohnhäuser. Das Gebäude an der C.__-strasse 1 wurde früher als Kinderhort genutzt und steht heute als "X.__-haus" einem vom Katholischen Konfessionsteil und der Evangelisch-reformierten Kirche des Kantons St. Gallen



St.Galler Gerichte

unterstützten Trägerverein mit dem Zweck, Flüchtlingen und Migrantinnen aus der Region eine Tagesstruktur anzubieten, zur Verfügung (vgl. [www.ch](http://www...ch)). Im Zentrum des Gebietes liegt das ehemalige Schulhaus Q.__, das aktuell für die Tagesbetreuung genutzt wird, mit einem grossen Sport- und Spielplatz. Die Flächen südlich, östlich und nördlich des Gebietes liegen in der Wohn-Gewerbezone WG4a, die Fläche westlich in der Kernzone K und in der Wohn-Gewerbezone WG4a sowie zu einem geringen Teil ebenfalls in der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen.

B.

Y.__ ersuchte am 12. Juni 2013 um Umteilung seines Grundstückes in die Wohn-Gewerbezone WG4a. Der Stadtrat der Politischen Gemeinde St. Gallen wies das Gesuch am 26. August 2014 ab. Den von Y.__ dagegen erhobenen Rekurs hiess das Baudepartement am 17. August 2015 teilweise gut und wies die Angelegenheit zur weiteren Prüfung des Umzonungsgesuchs – Einbezug weiterer Grundstücke und Festlegung der Zone – an den Stadtrat zurück. Die gegen den Rückweisungsentscheid erhobenen Rechtsmittel (VerwGE B 2015/165 vom 23. Februar 2017, BGer 1C_201/2017 vom 1. September 2017) blieben erfolglos.

C.

Am 1. März 2018 teilte die Direktion Planung und Bau der Politischen Gemeinde St. Gallen Y.__ auf dessen Anfrage vom 23. Februar 2018 zur Verwirklichung seines gerichtlichen Anspruchs auf Prüfung seines Umzonungsgesuchs mit, bis zum Abschluss der von den Übergangsbestimmungen zum neuen Planungs- und Baugesetz vorgeschriebenen Gesamtrevision des Zonenplans und der Bauordnung in voraussichtlich acht bis zehn Jahren dürften grundsätzlich keine Zonenplanänderungen mehr vorgenommen werden. In den letzten Planverfahren unter dem früheren Baugesetz habe die öffentliche Auflage von Mitte August bis Mitte September 2017 stattgefunden. Die Aufnahme seines Umzonungsgesuchs in dieses Paket habe nicht zur Diskussion gestanden, weil das Rechtsmittelverfahren damals noch vor Bundesgericht hängig gewesen sei. Y.__ ersuchte in der Folge beim Bundesgericht um Revision des Urteils vom 1. September 2017 (BGer 1C_201/2017), mit welchem auf seine Beschwerde nicht eingetreten worden war. Das Bundesgericht wies das Revisionsgesuch am 16. März 2018 ab, soweit es darauf eintrat (BGer 1F_7/2018).

Daraufhin erhob Y.__ beim Baudepartement des Kantons St. Gallen am 22. Mai 2018 Rechtsverzögerungsbeschwerde. Das Baudepartement wies die Beschwerde am 3. September 2019 ab. Es ging davon aus, dass es sich beim Schreiben vom 1. März 2018 der Direktion Bau und Planung der Politischen Gemeinde St. Gallen nicht um eine Verfügung gehandelt hatte und deshalb kein ordentliches Rechtsmittel, jedoch die



Rechtsverweigerungsbeschwerde zur Verfügung stand. Die neue, auf dem Planungs- und Baugesetz beruhende Zonierung müsse aus einer ortsplanerischen Gesamtbetrachtung heraus erfolgen. Das setze eine vollständige Revision des Rahmennutzungsplans und in der Regel vorgängig des kommunalen Richtplanes voraus. Eine isolierte Zonenplanänderung sei deshalb seit 1. Oktober 2017 dann nicht mehr möglich, wenn eine grössere lokale Umzonung in Frage stehe. Eine vorgezogene Anpassung wäre nur möglich, wenn dadurch die künftige Gesamtrevision der Ortsplanung nicht präjudiziert würde und am Erlass ein besonderes öffentliches Interesse bestünde. Mit der verlangten Umzonung müssten jedoch bereits die Baumassen der gewünschten Wohn-Gewerbe- oder Kernzone festgelegt werden. Aufgrund der Grösse und der besonderen Bedeutung der Politischen Gemeinde St. Gallen für die kantonale Entwicklung sei die Umsetzung des neuen Planungs- und Baugesetzes, des im Teil Siedlung revidierten kantonalen Richtplanes und des im Jahr 2014 geänderten eidgenössischen Raumplanungsgesetzes ausserordentlich herausfordernd und komplex. Die vom Stadtrat prognostizierte Umsetzungsfrist von acht bis zehn Jahren sei somit absolut nötig. Dass die Politische Gemeinde St. Gallen das Umzonungsgesuch nicht zusammen mit dem letzten Zonenänderungspaket an die Hand genommen habe, könne ihr nicht vorgeworfen werden, da es sich bei der Beschwerde an das Bundesgericht um ein ordentliches Rechtsmittel handle, das zwar nicht aufschiebend wirke, jedoch den Eintritt der formellen und materiellen Rechtskraft hemme. Im Zeitpunkt der Planaufgabe sei der Anspruch auf die verlangte Umzonung noch nicht rechtskräftig bestätigt gewesen. Inwieweit Y.__ durch die gesetzliche Verschiebung des mittlerweile rechtskräftigen Umzonungsanspruchs einen Nachteil erleiden sollte, sei nicht ersichtlich. Zwischenzeitlich habe er die Liegenschaft saniert und bewohne sie selbst. Er nutze sie so, wie es die meisten anderen Grundeigentümer in der vorliegenden Zone für öffentliche Bauten und Anlagen auch täten. Er sei mit Blick darauf, dass die Wohnliegenschaft Bestandes- und in einem gewissen Mass auch Erweiterungsgarantie geniesse, in der Ausübung seiner Eigentumsrechte grundsätzlich nicht eingeschränkt. Y.__ wurde eine Entscheidgebühr von CHF 3'000 auferlegt.

D.

Y.__ (Beschwerdeführer) erhob gegen den ihm am 5. September 2019 ausgehändigten Rekursentscheid des Baudepartements (Vorinstanz) mit Eingabe vom 19. September 2019 Beschwerde beim Verwaltungsgericht mit den – sinngemässen – Anträgen, es sei die Umzonung direkt, eventualiter unter Rückweisung an den Stadtrat und Ansetzung einer angemessenen Frist vorzunehmen oder aber festzustellen, das Umzonungsgesuch trotz gerichtlich rechtskräftigem Entscheid auf unbestimmte Zeit ruhen zu lassen, bedeute eine Rechtsverzögerung. Subeventualiter seien die Kosten des angefochtenen Entscheides massiv zu reduzieren.



St.Galler Gerichte

Die Vorinstanz verzichtete stillschweigend auf eine Vernehmlassung. Die Politische Gemeinde St. Gallen (Beschwerdegegnerin) beantragte mit Vernehmlassung vom 21. November 2019, die Beschwerde sei vollumfänglich abzuweisen. Der Beschwerdeführer äusserte sich dazu am 27. November 2019 und hielt an seinen Anträgen fest.

Auf die Erwägungen im angefochtenen Entscheid und die Ausführungen des Beschwerdeführers und der Beschwerdegegnerin zur Begründung ihrer Anträge sowie die Akten wird, soweit wesentlich, in den Erwägungen eingegangen.

Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

1.

Die Vorinstanz hat die Eingabe des Beschwerdeführers vom 22. Mai 2018 als Rechtsverweigerungsbeschwerde im Sinn von Art. 88 Abs. 2 Ingress und lit. a – ungerechtfertigte Verzögerung einer vorgeschriebenen Amtshandlung – und Art. 89 Abs. 1 Ingress und lit. b des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1, VRP) entgegengenommen und abgewiesen. Das Verwaltungsgericht ist zur Behandlung der dagegen erhobenen Beschwerde gemäss Art. 89 Abs. 2 Ingress und lit. b VRP zuständig. Der Beschwerdeführer, der mit seinen Anträgen vor der Vorinstanz unterlegen ist, ist zur Erhebung der Beschwerde befugt (Art. 92 und Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Die Beschwerde gegen den am 5. September 2019 zugestellten Rekursentscheid wurde mit Eingabe vom 19. September 2019 rechtzeitig erhoben und erfüllt in formeller und inhaltlicher Hinsicht die gesetzlichen Voraussetzungen (Art. 92 und Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 VRP). Auf die Beschwerde ist dementsprechend grundsätzlich einzutreten.

Soweit der Beschwerdeführer indessen im vorliegenden Verfahren die unmittelbare Umzonung seines Grundstücks durch das Verwaltungsgericht anstrebt, steht der Geltendmachung dieses Anspruchs die mit dem Nichteintretensentscheid des Bundesgerichts vom 1. September 2017 und der Abweisung des Revisionsgesuchs durch das Bundesgericht am 16. März 2018 materiell rechtskräftig gewordene Feststellung entgegen, der Entscheid, welche Grundstücke nebst jenem des Beschwerdeführers umzuzonen und welcher Zone sie zuzuteilen sind, falle in die Zuständigkeit der Planungsbehörde. Da die Grundlagen für den Planungsentscheid nach wie vor unvollständig sind, liegt diesbezüglich eine abgeurteilte Sache (res iudicata) vor. Auf das Begehren kann deshalb nicht eingetreten werden (BGE 144 I 11



E. 4.2). Aus dem gleichen Grund könnte auch auf das Begehren nicht eingetreten werden, die Angelegenheit an die Beschwerdegegnerin zurückzuweisen mit der Anordnung, das Grundstück des Beschwerdeführers einer bestimmten Zone zuzuteilen.

2.

Der Beschwerdeführer erblickt eine Rechtsverzögerung im Umstand, dass die Beschwerdegegnerin das Begehren um Umzonung seines Grundstücks Nr. F0000___, Grundbuchkreis M.___, nicht in das Paket verschiedener Planänderungen, die noch vor dem Inkrafttreten des neuen kantonalen Planungs- und Baugesetzes (sGS 731.1, PBG) am 1. Oktober 2017 öffentlich aufgelegt wurden, aufgenommen hat, sondern erst mit der gemäss Art. 175 Abs. 1 PBG innert zehn Jahren seit Vollzugsbeginn des Erlasses vorzunehmenden Gesamtrevision der Ortsplanung behandeln will.

2.1.

Gemäss Art. 88 Abs. 2 Ingress und lit. a VRP kann mit der Rechtsverweigerungsbeschwerde insbesondere geltend gemacht werden, eine Behörde verzögere eine vorgeschriebene Amtshandlung ungerechtfertigt. Die Zonenplanung fällt unter Art. 29 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 101, BV), der als Minimalanforderung an ein rechtsstaatliches Verfahren den Erlass eines Entscheides innert angemessener Frist gewährleistet (BGer 1C_307/2017 vom 9. Januar 2018 E. 2). Die Angemessenheit der Dauer bestimmt sich nicht absolut. Sie ist im Einzelfall unter Berücksichtigung der gesamten Umstände einer Angelegenheit wie Umfang und Bedeutung des Verfahrens, des Verhaltens der betroffenen Privaten und der Behörden, der Bedeutung für die Betroffenen sowie der für die Sache spezifischen Entscheidungsabläufe festzulegen. Für die Rechtssuchenden ist es unerheblich, auf welche Gründe eine übermässige Verfahrensdauer zurückzuführen ist; mangelnde Organisation oder Überlastung bewahren nicht vor dem Vorwurf der Rechtsverzögerung. Entscheidend ist ausschliesslich, dass die Behörde nicht oder nicht fristgerecht handelt. Bei der Feststellung einer übermässigen Verfahrensdauer ist daher zu prüfen, ob sich die Umstände, die zur Verlängerung des Verfahrens geführt haben, objektiv rechtfertigen lassen (BGE 144 II 486 E. 3.2 mit zahlreichen Hinweisen auf weitere Rechtsprechung).

2.2.

Zwischen den Verfahrensbeteiligten ist der verfassungsmässige Anspruch des Beschwerdeführers auf "Entlassung" seines Grundstücks Nr. F0000___, Grundbuchkreis M.___, aus der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen unbestritten. Diesen Anspruch hat erstmals das kantonale Baudepartement im Rekursentscheid vom 17. August 2015



festgestellt und das Verwaltungsgericht im Beschwerdeentscheid vom 23. Februar 2017 bestätigt. Zu prüfen ist zunächst, ob es objektiv gerechtfertigt war, die Umzonung des Grundstücks des Beschwerdeführers nicht mehr unter dem bis 30. September 2017 gültig gewesenen Gesetz über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht (Baugesetz, nGS 32-47) umzusetzen (dazu nachfolgend Erwägung 2.3). Sodann stellt sich die Frage, ob es objektiv gerechtfertigt ist, die Umzonung unter dem seit 1. Oktober 2017 gültigen neuen Planungs- und Baugesetz nicht vorzuziehen (dazu nachfolgend Erwägung 2.4).

2.3.

Bei der Prüfung der Frage, ob das Umzonungsgesuch des Beschwerdeführers noch unter dem früheren Baugesetz zu prüfen war, ist zu klären, ob einerseits eine Behandlung nach der Übergangsregelung von Art. 174 PBG objektiv geboten gewesen wäre (dazu nachfolgend Erwägung 2.3.1) und ob andererseits diese Übergangsregelung abschliessend ist und Zonenplanänderungen, deren öffentliche Auflage nicht bis 1. Oktober 2017 erfolgte, unter dem früheren Baurecht nicht mehr zulässig sind (dazu nachfolgend Erwägung 2.3.2).

2.3.1.

Die Beschwerdegegnerin hat gegen die Rückweisung der Angelegenheit an sie zur weiteren Prüfung der Umzonung – Umfang und Zone – keine Beschwerde erhoben. In der Vernehmlassung zur Beschwerde, welche der Beschwerdeführer am 6. April 2017 beim Bundesgericht erhoben hatte, beantragte sie unter dem Vorbehalt des Eintretens die Abweisung des Rechtsmittels. Ein Begehren, es sei der Beschwerde die – ihr nicht von Gesetzes wegen zukommende – aufschiebende Wirkung zu gewähren, stellte sie nicht. Damit hat sie den Anspruch des Beschwerdeführers auf Umzonung seines Grundstücks im Rahmen einer weitere Grundstücke in der fraglichen Zone für öffentliche Bauten und Anlagen umfassenden Planänderung jedenfalls im Ergebnis anerkannt. Zwar kam der Beschwerde an das Bundesgericht entsprechend der Regel von Art. 103 Abs. 1 des Bundesgesetzes über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz; SR 173.110, BGG) keine aufschiebende Wirkung zu. Der vom Verwaltungsgericht am 23. Februar 2017 bestätigte Rückweisungsentscheid der Vorinstanz vom 17. August 2015 war damit wenn auch nicht rechtskräftig, so doch vollstreckbar (vgl. BGE 138 II 169 E. 3.3). Unter diesen Umständen wäre es der Beschwerdegegnerin nicht verwehrt gewesen, die Grundlagen für den Planungsentscheid zu vervollständigen und das Planverfahren für die Mitte August 2017 geplante öffentliche Auflage vorzubereiten.



Dass sie das mit Blick auf die vom Beschwerdeführer beim Bundesgericht erhobene und noch hängige Beschwerde nicht gemacht hat, ist objektiv vor allem deshalb nachvollziehbar, weil eine öffentliche Auflage der Zonenplanänderung vor dem bundesgerichtlichen Entscheid angesichts der fehlenden Rechtskraft des Rückweisungsentscheides nicht geboten war. Das ergibt sich vor allem aus dem abschlägigen Urteil des Bundesgerichts vom 16. März 2018 zum Gesuch des Beschwerdeführers, den Nichteintretensentscheid vom 1. September 2017 wegen der absehbar langen Dauer des Planungsverfahrens zu revidieren: Bereits in der Beschwerde an das Bundesgericht hatte der Beschwerdeführer geltend gemacht, die Rückweisung der Umzonung an die Planungsbehörde zur Vervollständigung der Grundlagen für die Planänderung führe zu einer Rechtsverzögerung. Dazu führte das Bundesgericht im Wesentlichen aus, ein – wie hier – vertretbarer Rückweisungsentscheid vermöge keine massgebliche Rechtsverzögerung zu begründen. Mit dem Revisionsgesuch machte der Beschwerdeführer erneut eine Rechtsverzögerung geltend, die er damit begründete, die Beschwerdegegnerin habe ihm am 1. März 2018 bestätigt, bereits im August 2017 beschlossen zu haben, sein Umzonungsgesuch wegen des am Bundesgericht hängigen Beschwerdeverfahrens nicht in ein Zonenplanänderungspaket aufzunehmen. Das Bundesgericht führt im Urteil vom 16. März 2018 dazu aus, auch dieser Umstand könne nichts daran ändern, dass der Beschwerdeführer keinen Anspruch auf einen sofortigen, auf unvollständigen Grundlagen getroffenen Planungsentscheid im Sinn der Beschwerde habe. Das Bundesgericht liess einzig offen, ob das Umzonungsgesuch des Beschwerdeführers in das fragliche Zonenplanänderungspaket hätte integriert werden müssen, *nachdem* das Bundesgericht sein Urteil gefällt hatte (E. 3.3).

Der Entscheid des Bundesgerichts vom 1. September 2017 wurde am 13. September 2017 versandt. Die Planungsbehörde erlangte also Mitte September 2017 und damit in einem Zeitpunkt Kenntnis von der zutreffenden Beurteilung durch die Vorinstanz und das Verwaltungsgericht, in welchem die öffentliche Auflage der Planänderung, selbst wenn der entsprechende Teilzonenplan von der Planungsbehörde bereits erlassen gewesen wäre, während der Dauer von dreissig Tagen entsprechend Art. 174 PBG nicht mehr vor dem Inkrafttreten des neuen Planungs- und Baugesetzes am 1. Oktober 2017 möglich gewesen wäre.

2.3.2.

Zu prüfen ist sodann, ob das Übergangsrecht zum neuen Planungs- und Baugesetz eine Zonenplanänderung nach dem bisherigen Recht ermöglicht, auch wenn die



erstmalige öffentliche Auflage nach dem Vollzugsbeginn des neuen Gesetzes erfolgt. Davon geht der Beschwerdeführer aus mit der Begründung, das Verwaltungsgericht habe für sein Grundstück "vor dem Inkrafttreten des neuen PBG rechtskräftig die Umzonung beschlossen".

Das bisherige Recht ist entsprechend Art. 174 PBG auf Nutzungspläne anwendbar, die bei Vollzugsbeginn des neuen Gesetzes, das heisst am 1. Oktober 2017, öffentlich aufgelegt sind. Die Vorinstanz geht davon aus, dass das bisherige Recht auch auf die Änderung von Nutzungsplänen angewendet wird, wenn diese erst nach Vollzugsbeginn des neuen Gesetzes öffentlich aufgelegt werden sollten, weil sich das aufgrund des Einsprache-, Rechtsmittel- oder Genehmigungsverfahrens als erforderlich erweist, dass jedoch der Erlass von Teilzonenplänen nach dem früheren Baugesetz nach dem 1. Oktober 2017 nicht mehr möglich ist (vgl. Kreisschreiben Übergangsrechtliche Bestimmungen im Planungs- und Baugesetz [PBG] vom 8. März 2017, www.sg.ch, Recht/Planungs-, Bau- und Umweltrecht/Planungs- und Baugesetz/Kreisschreiben/Kreisschreiben Übergangsrecht PBG; act. 8/4-8).

Diese Auslegung steht im Einklang mit dem Wortlaut von Art. 174 PBG, der die Anwendung des alten Rechts nicht ausschliesst, wenn der Nutzungsplan im Rahmen des Planerlassverfahrens nach dem 1. Oktober 2017 *erneut* öffentlich aufgelegt werden muss. Hingegen sieht das Übergangsrecht zum neuen Planungs- und Baugesetz nicht vor, dass die kommunale Planungsbehörde Teilzonenpläne auch noch nach dem 1. Oktober 2017 gestützt auf das alte Recht erlassen kann. Damit ist vom Grundsatz gemäss Art. 172 Ingress und lit. a PBG auszugehen, wonach das alte Baugesetz mit dem Inkrafttreten des neuen Planungs- und Baugesetzes aufgehoben wurde und der Erlass eines Teilzonenplanes nach dem bisherigen Baugesetz nicht mehr möglich ist. Insoweit wirkt das neue Planungs- und Baugesetz ab seinem Inkrafttreten am 1. Oktober 2017 sinngemäss wie eine allgemeine Planungszone. Es soll ausgeschlossen werden, dass Zonenplanänderungen unternommen werden, welche die Erreichung des Planungszweckes, vorliegend die künftige umfassende Revision der Ortsplanung erschweren oder präjudizieren würden. Da rechtskräftig lediglich feststeht, dass die weitere Zuordnung des Grundstücks des Beschwerdeführers zur Zone für öffentliche Bauten und Anlagen nicht gerechtfertigt ist, jedoch offen ist, welche weiteren Grundstücke zusammen mit dem Grundstück des Beschwerdeführers in welche Zone überführt werden sollen, wäre eine Planänderung durchaus geeignet, die umfassende Revision der Ortsplanung insbesondere im fraglichen Quartier zu erschweren oder zu präjudizieren.



Die gesetzgeberische Lösung führt zwar dazu, dass die Umzonung des Grundstückes des Beschwerdeführers erst in einigen Jahren umgesetzt werden wird. Eine Revision der Zonenordnung im fraglichen Gebiet im Rahmen der Gesamtrevision der Zonen- und Bauordnung dient jedoch der Verwirklichung des erheblichen *öffentlichen Interesses* an einer die Änderungen im Raumplanungsgesetz und im kantonalen Richtplan umsetzenden Ortsplanung. Anders als der Beschwerdeführer annimmt, steht die isolierte Umzonung einzig seines Grundstückes nicht mehr in Frage. Vielmehr ist das Verwaltungsgericht im Entscheid vom 23. Februar 2017 zum Schluss gekommen, eine Umzonung des Grundstückes des Beschwerdeführers für sich allein beziehungsweise die Schaffung einer Kleinbauzone falle wegen Unzweckmässigkeit ausser Betracht (E. 4.3.2). Dieser Umstand spricht – abgesehen von der klaren gesetzlichen Ausgangslage – dafür, die Umzonung weiterer im gleichen Gebiet liegender Grundstücke auch in einem quartierbezogenen Zusammenhang und damit im Rahmen der Gesamtrevision der Ortsplanung zu beurteilen. Diesem erheblichen öffentlichen Interesse stehen keine offenkundigen überwiegenden *privaten Interessen* gegenüber. Selbst wenn das Planerlassverfahren nach dem bisherigen Recht in die Wege geleitet würde, wäre dessen Dauer offen, zumal auch in diesem Fall zunächst die vollständigen Grundlagen für den Planungsentscheid zu erarbeiten wären und nicht absehbar wäre, inwieweit angesichts des Einbezugs weiterer Beteiligter mit Verfahrensverlängerungen insbesondere durch Einsprachen und Rechtsmittelverfahren zu rechnen wäre. Auch die so erreichte Umzonung müsste sodann ihrerseits wieder auf den Grundlagen des neuen Planungs- und Baugesetzes und dessen kommunaler Umsetzung im Zug der erforderlichen Gesamtrevision der Ortsplanung überprüft werden. Unter diesen Umständen steht nicht fest, ob und in welchem Ausmass das Verfahren bei einer Zonenplanänderung nach dem früheren Baurecht beschleunigt würde. Schliesslich ist unbestritten, dass der Beschwerdeführer seiner Absicht entsprechend das Wohnhaus sanieren konnte und mittlerweile selbst bewohnen kann, obwohl das Grundstück nach wie vor in der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen liegt. Inwieweit ihm ein Nachteil entsteht, legt er nicht substantiiert dar. Insbesondere belegt er nicht, dass Pläne wie die Aufstockung, der Bau eines Lifts und von Balkonen nicht realisiert werden konnten, weil die Baubewilligungsbehörde die dafür erforderlichen Bewilligungen mit der Begründung verweigerte, das Grundstück liege in der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen und in welche Zone es dereinst zu liegen komme, stehe nicht fest. Warum die Werterhaltung solcher Investitionen gefährdet sein sollte, obwohl der Anspruch auf Entlassung des Grundstückes aus der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen auch von der Beschwerdegegnerin nicht bestritten ist, begründet der Beschwerdeführer



nicht weiter.

Unter den dargelegten Umständen ist die Auffassung der Vorinstanz, das Grundstück des Beschwerdeführers könne nicht mehr in Anwendung des früheren Baugesetzes umgezont werden, nicht zu beanstanden. Sie stützt sich auf eine klare gesetzliche Grundlage und dient der Verwirklichung eines öffentlichen Interesses, dem keine überwiegenden privaten Interessen des Beschwerdeführers entgegenstehen. Die rechtmässige Anwendung des neuen Planungs- und Baugesetzes auf die Umzonung schliesst deshalb eine unzulässige Rechtsverzögerung von vornherein aus.

2.3.3.

Die Regierung schlägt mit Art. 175a PBG eine neue Übergangsbestimmung vor, welche Änderungen der kommunalen Rahmennutzungspläne vor der gesamthaften Anpassung an das Planungs- und Baugesetz für alle Zonenarten auf der Grundlage des alten Baugesetzes erlauben soll. Diese Bestimmung bedarf allerdings noch der Behandlung in der vorberatenden Kommission und im Plenum des Kantonsrates und ist noch nicht geltendes Recht (vgl. Nachtrag zum Planungs- und Baugesetz, Botschaft und Entwurf der Regierung vom 10. Dezember 2019, Geschäft des Kantonsrats 22.19.11, <https://www.ratsinfo.sg.ch/geschaefte>).

2.4.

Zu prüfen bleibt, ob die Behandlung des Gesuchs im Rahmen der Gesamtrevision der Ortsplanung vor dem Hintergrund, dass der Beschwerdeführer über einen unbestrittenen verfassungsmässigen Rechtsanspruch auf Änderung der Zonenzuteilung seines Grundstücks verfügt, eine Rechtsverzögerung nach sich zieht. Die Interessenlage, wie sie bei der Beurteilung des Anspruchs auf Anwendung des früheren Baugesetzes auf die Umzonung dargelegt wurde (oben Erwägung 2.3.2), gilt unverändert auch bei der Anwendung des neuen Planungs- und Baugesetzes. Dass dem Beschwerdeführer kein Anspruch auf eine Vorabbehandlung seines Gesuchs nach neuem Recht zukommt, hat die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid (E. 2.1) im Übrigen eingehend dargelegt. Auf diese Ausführungen kann verwiesen werden (vgl. Publikationsplattform Kanton St. Gallen und St. Galler Gemeinden, Rechtsprechung Departemente, Baudepartement, BDE 2019 Nr. 49).

2.5.

Zusammenfassend erweist sich die Beschwerde in der Sache als unbegründet. Behandelt die Beschwerdegegnerin die Umzonung des Grundstücks des Beschwerdeführers im Rahmen der Gesamtrevision der Ortsplanung unter Beachtung des gerichtlich festgestellten Anspruchs auf Entlassung aus der Zone für öffentliche



Bauten und Anlagen, ist ihr weder eine Rechtsverzögerung noch eine Rechtsverweigerung vorzuwerfen.

3.

Der Beschwerdeführer beanstandet den vorinstanzlichen Kostenentscheid. Unbestritten ist, dass die Vorinstanz dem Beschwerdeführer entsprechend dem Ausgang des Verfahrens gestützt auf Art. 95 Abs. 1 VRP die amtlichen Kosten des Rekursverfahrens auferlegen durfte. Umstritten ist hingegen die Höhe der Entscheidgebühr von CHF 3'000. Die Vorinstanz stützt sich dabei auf Nr. 10.01 des Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung, sGS 821.5, GebT).

Die Regierung hat gestützt auf Art. 100 VRP die Verordnung über Kosten und Entschädigungen im Verwaltungsverfahren (Verwaltungsgebührenverordnung; sGS 821.1, VGV) und den Gebührentarif für die Kantons- und Gemeindeverwaltung erlassen. Gemäss Art. 3 VGV richten sich die Gebührensätze nach dem Gebührentarif für die Staats- und Gemeindeverwaltung und nach besonderen Gebührentarifen, die von der Regierung erlassen werden (Abs. 1); die allgemeinen Gebühren des Gebührentarifes für die Staats- und Gemeindeverwaltung können erhoben werden, wenn weder besondere Gebührenansätze festgesetzt sind noch Unentgeltlichkeit vorgeschrieben ist (Abs. 2). Besteht ein Mindest- und ein Höchstansatz, können bei der Gebührenbemessung im Rekursverfahren vor den Departementen entsprechend Art. 4 der Verordnung über die Bearbeitung von Rekursverfahren vor den Departementen (sGS 951.11, RekV) insbesondere die Art des Falls, die finanziellen Interessen der Beteiligten, die Umtriebe, die finanziellen Verhältnisse des oder der Kostenpflichtigen und die Art der Prozessführung der Beteiligten berücksichtigt werden. Der Vorinstanz kommt bei der Bemessung der Gebühr ein weites Ermessen zu (vgl. BGE 135 II 172 E. 3.2).

Der Gebührentarif für die Staats- und Gemeindeverwaltung legt detailliert die zu beachtenden Gebührenrahmen fest. Nr. 10.01 GebT steht unter dem Titel "Allgemeine Gebühren" und sieht für Verfügungen oder Entscheide (Einsprache, Rekurs, Beschwerde usw.) einen Rahmen zwischen CHF 150 und CHF 10'000 vor. Nr. 20.13.01 GebT, der mit dem XVI. Nachtrag vom 9. Oktober 2018 eingefügt wurde und seit 1. Januar 2019 vollzogen wird (nGS 2018-075), sieht demgegenüber unter dem Titel "Besondere Gebühren/Kantonsverwaltung/Regierung/Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege" für Rekursentscheide eines Departements einen Rahmen zwischen CHF 200 und CHF 5'000 vor. Zwar steht Nr. 20.13.01 GebT unter dem Titel "Regierung". Indessen ergibt sich aus der weiteren Gliederung des zweiten, mit "Besondere Gebühren" überschriebenen Abschnittes – I. Kantonsverwaltung, A.



Regierung und anschliessend B.-G. die einzelnen Departemente, H. Amtsnotariate, I. Kommissionen und Experten; II. Gemeindeverwaltung; III. Beurkundungen und Beglaubigungen – ohne weiteres, dass sich die Gebühren für Rekursentscheide eines Departements, die entsprechend dem Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege ergehen, vorbehältlich einer besonderen Regelung am Rahmen von Nr. 20.13.01 GebT auszurichten haben. Dies gilt auch für Rekursentscheide des Baudepartements, zumal einerseits das Planungs- und Baugesetz keine besonderen Regeln zum Rekurs enthält – mithin gemäss Art. 1 Abs. 1 Ingress und lit. b in Verbindung mit Art. 2 Abs. 1 VRP das Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege gilt – und auch der Gebührentarif im besonderen Abschnitt über das Baudepartement keinen abweichenden Rahmen festlegt. Als besondere Regelung geht Nr. 20.13.01 GebT der allgemeinen von Nr. 10.01 vor.

Mit Blick darauf, dass der Höchstansatz nicht CHF 10'000, sondern seit 1. Januar 2019 noch die Hälfte, nämlich CHF 5'000 beträgt und die Vorinstanz die Höhe der Gebühr nicht weiter begründet hat, fragt sich, ob die von der Vorinstanz festgelegte Gebührenhöhe noch innerhalb des vorinstanzlichen Ermessensspielraums liegt. Jedenfalls aber ist die Vorinstanz bei der Bemessung von einem unzutreffenden Gebührenrahmen ausgegangen. Angesichts der Anwendung einer nicht einschlägigen Rechtsgrundlage mit einem erheblich abweichenden Gebührenrahmen ist die vorinstanzliche Ermessensausübung mit einem Rechtsfehler behaftet. Dementsprechend ist der Kostenspruch des angefochtenen Entscheides, soweit er die Höhe der Entscheidgebühr betrifft, aufzuheben und die Angelegenheit zu deren Neubemessung an die Vorinstanz zurückzuweisen. Neben dem geltenden Gebührenrahmen dürfte bei der Bemessung wohl auch zu berücksichtigen sein, dass materiell eine Rechtsverzögerungsbeschwerde und nicht eine Beschwerde in einem planungs- oder baurechtlichen Verfahren zu beurteilen war.

4.

Dem Erfolgsprinzip – die Beschwerde ist, soweit darauf einzutreten ist, teilweise gutzuheissen – und dem Verursacherprinzip – die Rückweisung zur Neubemessung der Entscheidgebühr ihm Rekursverfahren kann nicht der Beschwerdegegnerin angelastet werden – entsprechend sind die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens zu drei Viertel vom Beschwerdeführer und zu einem Viertel vom Staat zu tragen (Art. 95 Abs. 1 und 2 VRP). Eine Entscheidgebühr von CHF 2'000 erscheint angemessen (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12). Der Anteil des Beschwerdeführers ist mit dem von ihm in der Höhe von CHF 2'000 geleisteten Kostenvorschuss zu verrechnen. CHF 500 sind ihm zurückzuerstatten. Auf die Erhebung der dem Staat überbundenen Kosten ist zu verzichten (Art. 95 Abs. 3 VRP). –



Ausseramtliche Kosten sind mangels Anträgen und Ansprüchen nicht zu entschädigen (Art. 98 Abs. 1 und Art. 98^{bis} VRP).

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht auf dem Zirkulationsweg zu Recht:

1.

Die Beschwerde wird, soweit darauf einzutreten ist, teilweise gutgeheissen und Ziffer 2a des Dispositivs des angefochtenen Entscheides, soweit sie die Höhe der Entscheidgebühr betrifft, aufgehoben.

2.

Die Angelegenheit wird zur neuen Festsetzung der Entscheidgebühr für das Rekursverfahren an die Vorinstanz zurückgewiesen.

3.

Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von CHF 2'000 bezahlt der Beschwerdeführer zu drei Vierteln unter Verrechnung mit seinem in der gleichen Höhe geleisteten Kostenvorschuss bis zum Betrag von CHF 1'500. CHF 500 werden ihm zurückerstattet. Einen Viertel der Kosten trägt der Staat. Auf die Erhebung wird verzichtet.