



Fall-Nr.:	20-1093 / 20-3011
Stelle:	Generalsekretariat Bau- und Umweltdepartement
Instanz:	Bau- und Umweltdepartement
Publikationsdatum:	23.12.2020
Entscheiddatum:	09.12.2020

BDE 2020 Nr. 120

Art. 88 Abs. 2 Bst. a VRP, Art. 132 Abs. 1 Bst. a PBG, Art. 132 Abs. 2 PBG, Art. 133 Abs. 1 Bst. f PBG, Art. 16 Abs. 1 Bst. a und b RPG, Art. 16a Abs. 2 RPG, Art. 37 Abs. 1 RPV. Die Auskunftserteilung über den Verfahrensstand gehört nicht zu den vorgeschriebenen Amtshandlungen im Sinn von Art. 88 Abs. 2 Bst. a VRP und kann daher auch nicht Gegenstand einer Rechtsverweigerungsbeschwerde sein (Erw. 3.2). Eine innere Aufstockung kann immer nur im Zusammenhang mit einer bestehenden bodenabhängigen Bewirtschaftung beurteilt werden. Ob eine Teilverfügung für eine innere Aufstockung in materieller Hinsicht rechtmässig ist, kann erst geprüft werden, wenn auch die Teilverfügungen für die festgestellte Nutzungsänderung vorliegen. Nur dann besteht überhaupt die Möglichkeit einer Gesamtinteressenabwägung in Bezug auf die (bodenabhängige und bodenunabhängige) Produktion, und erst zu diesem Zeitpunkt kann eine koordinierte Eröffnung der Baugesuchs- und Einspracheentscheide vorgenommen werden (Erw. 6.6). // (Dieser Entscheid wurde mit VerwGE B 2020/256 vom 5. Juli 2021 aufgehoben.)

BDE 2020 Nr. 120 finden Sie im angehängten PDF-Dokument



20-1093/20-3011

Entscheid Nr. 120/2020 vom 9. Dezember 2020

Beschwerdeführer

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

gegen

Beschwerdegegner

Gemeinderat Z.____

Betreff

Rechtsverweigerungsbeschwerde (Neubau Aufzucht- und Erntezelt,
GS-Nr. 001, Gebiet N.____)



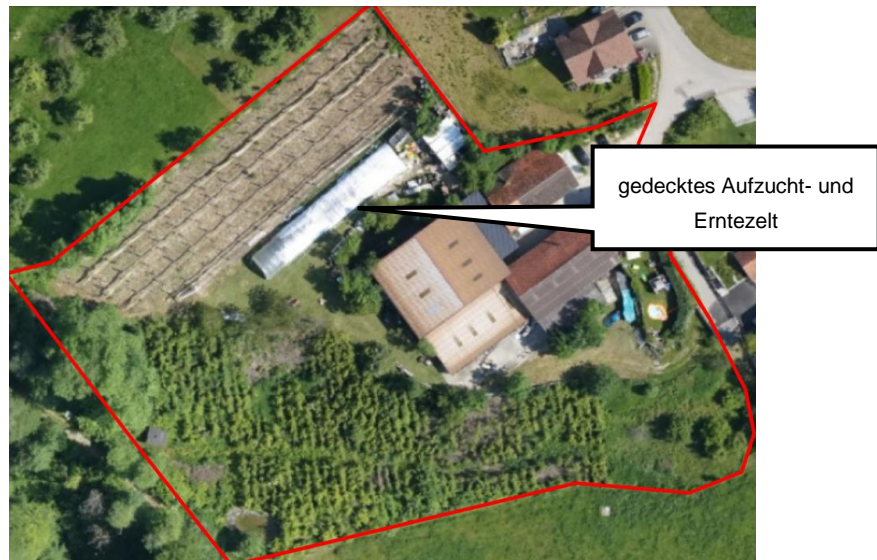
Sachverhalt

A.

A.____, Z.____, ist Eigentümer des Grundstücks Nr. 001, Grundbuch Z.____. Das Grundstück ist mit einem Wohnhaus (Vers.-Nr. 003), den an der Westseite angebauten Ökonomiebauten (Vers.-Nrn. 004 und 005) und einer freistehenden Remise (Vers.-Nr. 006) überbaut. Das Grundstück liegt im Bereich der Gebäude gemäss Teilzonenplan "Weilerzone Gebiet N.____" der Gemeinde Z.____ vom 14. Januar 2008 in der Weilerzone; der übrige Teil ist gemäss geltendem Zonenplan der Gemeinde Z.____ vom 23. Juni 1993 der Landwirtschaftszone zugeschieden. Die rund 12 ha grosse landwirtschaftliche Nutzfläche wird zum Anbau von Industriehanf (Freilandproduktion) genutzt.

[...]

Auszug Zonenplan mit Orthofoto 2019 (Quelle: www.geoportal.ch)



Auszug Orthofoto GEOINFO 2019 (Quelle: www.geoportal.ch)

B.

a) Mit Baugesuch vom 21. November 2018 beantragte A.____ beim Gemeinderat Z.____ die Baubewilligung für die Erstellung eines Aufzucht- und Erntezelts. Der Standort des unbeheizten Folientunnels mit den Massen 40 m x 6,5 m x 4 m befindet sich nördlich der Ökonomiebaute (Vers.-Nr. 005) auf der Zonengrenze auf Grundstück Nr. 001. In der ersten Jahreshälfte dient das Zelt zur Aufzucht von Jungpflanzen (Industriehanf) bis zur Aussetzung auf den betriebseigenen Flächen des Landwirtschaftsbetriebs. In der zweiten Jahreshälfte wird das Zelt für die Trocknung der geernteten Pflanzen und Aufbewahrung dienen. Die Abdeckung besteht aus einer transparenten Kunststofffolie.

b) Innert der Auflagefrist vom 13. Dezember 2018 bis 8. Januar 2019 wurden zwei Einsprachen erhoben.



c) Mit Schreiben vom 27. Februar 2019 wies der Gemeinderat das Amt für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG) darauf hin, dass es sich beim Baugesuch für die Errichtung des Zelts faktisch um eine Erweiterung der noch nicht bewilligten Umnutzung der Ökonomiebaute (Vers.-Nr. 005) zur Produktion von Industriehanf handle. Eine Betriebserweiterung könne erst dann geprüft werden, wenn zuvor rechtskräftig über das Baugesuch zur Umnutzung des Ökonomiegebäudes, welches die Hauptproduktionsstätte darstelle, entschieden worden sei. Mindestens seien aber die beiden Baugesuche koordiniert zu prüfen, um nicht die Gefahr zu schaffen, dass mit der allfälligen Bewilligung der Betriebserweiterung die Frage nach der zulässigen Umnutzung der Hauptproduktionsstätte präjudiziert werde.

d) Mit raumplanungsrechtlicher Teilverfügung vom 19. November 2019 erteilte das AREG die Zustimmung zur Baubewilligung, nachdem die Bauherrschaft zuvor mehrmals aufgefordert werden musste, die Unterlagen zu ergänzen.

e) Mit Schreiben vom 14. Januar 2020 ersuchte A.____, vertreten durch lic.iur. Urs Pfister, Rechtsanwalt, St.Gallen, beim Gemeinderat um Mitteilung, bis wann der Gesamtentscheid zugestellt werde.

C.

Am 6. Februar 2020 erhob A.____ durch seinen Rechtsvertreter gegen den Gemeinderat Z.____ Rechtsverweigerungsbeschwerde beim Baudepartement (im Folgenden Rechtsverweigerungsbeschwerde 1; Verfahren Nr. 20-1093). Es werden folgende Anträge gestellt:

1. Es sei festzustellen, dass die Behandlung des Baugesuchs von A.____, Gebiet N.____, Z.____, bei der Gemeindeverwaltung Z.____ eingereicht am Anfang Dezember 2018, eine Rechtsverweigerung seitens der Politischen Gemeinde Z.____ darstellt;
2. Die Politische Gemeinde Z.____ sei anzuweisen, innert einer Frist von 5 Arbeitstagen für das Baugesuch von A.____ für die Erstellung eines Aufzucht- und Erntezelts den erstinstanzlichen Entscheid zu eröffnen.
3. Verfahrensrechtliche Anträge:
 - a) Der Politischen Gemeinde Z.____ sei eine nicht erstreckbare Frist von maximal 10 Tagen zu gewähren für die Einreichung der Vernehmlassung zu dieser Beschwerde und für die Übermittlung der Vorakten (in einfacher Ausfertigung);
 - b) Die Politische Gemeinde Z.____ sei anzuweisen, das Baugesuch während der Dauer des vorliegenden Beschwerdeverfahrens gesetzeskonform zu bearbeiten.
4. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen.



Zur Begründung wird geltend gemacht, dass das Baugesuch am 21. November 2018 eingereicht worden sei. Der erstinstanzliche Gesamtentscheid liege bis heute noch nicht vor. Damit entspreche die Verfahrensdauer nicht den gesetzlichen Vorgaben, auch wenn der Zeitbedarf für die Nachreichung von Erläuterungen zum Baugesuch abzuzählen sei. Die Nichtbehandlung des Baugesuchs stelle eine Rechtsverweigerung dar.

D.

a) Mit Vernehmlassung vom 17. März 2020 beantragt der Beschwerdegegner, vertreten durch lic.iur.HSG Christoph Spahr, Rechtsanwalt, Arbon, die Rechtsverweigerungsbeschwerde 1 unter Kostenfolge abzuweisen. Zur Begründung wird geltend gemacht, es sei nicht geklärt, ob die Umnutzung der vorhandenen Ökonomiebauten, die nach Ansicht der Gemeinde gemäss Betriebskonzept des Beschwerdeführers als "Hauptproduktionsstätte" zur Herstellung von Industriehanf genutzt werden sollten, überhaupt bewilligungsfähig seien. Daher habe der Beschwerdegegner das AREG mit Schreiben vom 27. Februar 2019 ersucht, das Baugesuch zur Betriebserweiterung vorerst zurückzustellen. Umso unverständlicher sei, dass das AREG das Baugesuch losgelöst von einer gesamtheitlichen Betrachtung beurteilt habe. Weil bei der Gemeinde bereits mehrfach Reklamationen aus der Nachbarschaft wegen intensiver Geruchsbildung im Zusammenhang mit der Hanffabrikation eingegangen seien – wobei unbekannt sei, ob diese von den Ökonomiebauten oder dem Erntezelt stammten – sehe sich der Beschwerdegegner nur beschränkt in der Lage, die privatrechtlichen Einsprachen nach Art. 684 des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs (SR 210) zu prüfen. Zusätzlich habe sich der Beschwerdeführer gegen eine amtliche Sachverhaltsaufnahme zur Klärung des aktuellen Zustands mit Rekurs (Verfahren Nr. 18-5191) gewehrt, so dass eine Beurteilung auch mangels Möglichkeit zur hinreichenden Ermittlung des Sachverhalts bisher nicht habe vorgenommen werden können. Aus diesen Gründen könne dem Beschwerdegegner keine Rechtsverzögerung vorgeworfen werden. Es sei der Beschwerdeführer, der sich seit Jahren weigere, Baugesuchsunterlagen betreffend Umnutzung der Ökonomiebauten zu vervollständigen. Nicht unerwähnt bleiben dürfe auch, dass der Beschwerdeführer trotz fehlender Baubewilligung das Erntezelt schon seit langem erstellt und in Betrieb genommen habe, mitunter weit vor dem Erlass der raumplanungsrechtlichen Teilverfügung des AREG. Die Ausdehnung des unrechtmässigen Zustands habe der Beschwerdegegner einzig deshalb geduldet, weil er die baldige Erledigung der hängigen Rekurse (insbesondere Verfahren Nrn. 18-7477 und 18-5191) erwartet habe. Indem der Beschwerdeführer sich einerseits weigere, für die Umnutzung der bestehenden Gebäude die notwendigen Unterlagen einzureichen oder eine amtliche Bestandesaufnahme zuzulassen, damit ein Baubewilligungsverfahren durchgeführt werden könne, andererseits dem Beschwerdegegner aber Rechtsverweigerung vorwerfe, weil er der Ausdehnung eines nicht bewilligten Betriebs zur Hanfproduktion durch Er-



richtung eines zusätzlichen Erntezelts nicht blindlings zustimme, verhalte sich der Beschwerdeführer widersprüchlich und damit rechtsmissbräuchlich.

b) Mit Schreiben vom 7. April 2020 gelangt der Beschwerdeführer durch seinen Rechtsvertreter erneut an den Beschwerdegegner und ersucht ihn um Auskunft über den Verfahrensstand, weil er bis dato keine Rückmeldung erhalten habe.

c) Mit Schreiben vom 15. April 2020 antwortet der Beschwerdegegner durch seinen Rechtsvertreter, dass er aufgrund der hängigen Rechtsverweigerungsbeschwerde 1 (Verfahren Nr. 20-1093) nicht in der Lage sei, diesbezüglich Auskünfte zu erteilen.

E.

Am 23. April 2020 erhob A.____ durch seinen Rechtsvertreter gegen den Gemeinderat Z.____ eine weitere Rechtsverweigerungsbeschwerde beim Baudepartement (im Folgenden Rechtsverweigerungsbeschwerde 2; Verfahren Nr. 20-3011). Es werden folgende Anträge gestellt:

1. Es sei festzustellen, dass das Schreiben des Gemeinderates Z.____ vom 15. April 2020 i.S. Baugesuch für Aufzucht- und Erntezelt eine Rechtsverweigerung seitens der Politischen Gemeinde Z.____ darstellt;
2. Die Politische Gemeinde Z.____ sei anzuweisen, innert einer Frist von 3 Arbeitstagen die Anfrage des Beschwerdeführers vom 7. April 2020 inhaltlich zu beantworten;
3. Die Politische Gemeinde Z.____ sei anzuweisen, den erstinstanzlichen Gesamtentscheid über das Baugesuch von A.____ für die Erstellung eines Aufzucht- und Erntezelts bis spätestens 15. Mai 2020 zu eröffnen;
4. Unter Kosten- und Entschädigungsfolge zulasten der politischen Gemeinde Z.____.

Zur Begründung wird geltend gemacht, dass das Verhalten des Beschwerdegegners wiederum offenkundig eine Rechtsverweigerung sei, nachdem dem Beschwerdeführer auf seine Anfrage betreffend Verfahrensstand mit Schreiben vom 15. April 2020 mitgeteilt worden sei, dass der Beschwerdegegner aufgrund der hängigen Rechtsverweigerungsbeschwerde 1 (Verfahren Nr. 20-1093) nicht in der Lage sei, Auskünfte zu erteilen. Die Weigerung des Beschwerdegegners, das streitige Baugesuch weiter zu behandeln und nicht einmal Auskunft über den Stand der Bearbeitung des hängigen Baugesuchs zu erteilen, stelle eine Rechtsverweigerung dar.

F.

a) Mit Schreiben vom 5. Mai 2020 wurde das AREG zur Rechtsverweigerungsbeschwerde 1 zum Amtsbericht eingeladen mit dem



Hinweis, sich insbesondere zur Meinung zu äussern, inwiefern die Behauptung, die Nutzungsänderung der bestehenden Ökonomiegebäude sei bereits im Herbst 2016 bewilligt worden, Einfluss auf das Verhalten des AREG bei der Beurteilung des Baugesuchs gehabt habe.

b) Mit Eingabe vom 16. Mai 2020 hält der Beschwerdeführer fest, dass eine nichtgenehme Teilverfügung des AREG kein Rechtfertigungsgrund für den Beschwerdegegner für eine weitere Verzögerung sei. Es sei mit dem Grundsatz des rechtlichen Gehörs nicht vereinbar, wenn das AREG, welches offenbar im Sinn des Beschwerdeführers entschieden habe, von der Beschwerdeinstanz und vom Beschwerdegegner aufgefordert werde, die positive Teilverfügung zu widerrufen, ohne dass sich der Beschwerdeführer dazu habe äussern können. Der Beschwerdegegner sei deshalb aufzufordern, den Gesamtentscheid innert 14 Tagen zu fällen und bis spätestens 3. Juni 2020 zu eröffnen.

c) Mit Stellungnahme vom 2. Juni 2020 führt das AREG zur Rechtsverweigerungsbeschwerde 1 aus, dass einer Zustimmung zum Bauvorhaben betreffend Neubau des Aufzucht- und Erntezelts nichts entgegenstehe, nachdem es die Anforderungen einer inneren Aufstockung nach Art. 16a Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (SR 700) erfülle. Die koordinierte Verfügung sei nach Art. 132 Abs. 2 PBG für die politische Gemeinde verbindlich. Sollte die Beschwerdeinstanz der Auffassung sein, dass die im Jahr 2016 erfolgte Umnutzung der Ökonomiebaute formell nicht korrekt erfolgt sei, wäre ein entsprechendes Verfahren nachzuholen. In der Praxis komme es vor, dass das AREG bei Landwirtschaftsbetrieben Baugesuchen für zonenkonforme Bauten und Anlagen zustimme, obwohl formell (noch) nicht alle Bauten und Anlagen bzw. allfällige Umnutzungen bewilligt seien. Nachdem Landwirtschaftsbetriebe in der Regel Generationen überdauern und eine dynamische Bewirtschaftung möglich sein solle, hindere ein allfälliger unrechtmässiger Zustand nicht per se die Behandlung eines Baugesuchs.

d) Mit Vernehmlassung vom 29. Juni 2020 beantragt der Beschwerdegegner durch seinen Rechtsvertreter die Abweisung der Rechtsverweigerungsbeschwerde 2. Der Beschwerdeführer habe zwar am Augenschein vom 18. Juni 2020 (Verfahren Nr. 18-7477) beurteilt, dass er die Aufzucht von Medizinalpflanzen im Ökonomiegebäude (Vers.-Nr. 005) vollständig eingestellt habe und sie dort auch nicht mehr aufnehmen werde. Das Umnutzungsgesuch sei für dieses Gebäude daher grundsätzlich gegenstandslos geworden. Allerdings behaupte der Beschwerdeführer nach wie vor, dass die Umnutzung bereits im Meldeverfahren bewilligt worden sei. Diese Frage sei noch nicht rechtskräftig entschieden. Genau diese Ausgangslage zeige, dass das Baugesuch betreffend Umnutzung der Ökonomiebaute (Vers.-Nr. 005) und die zusätzliche Erstellung eines Aufzucht- und Erntezelts sehr wohl zusammenhängen. Es sei nur schwer verständlich, dass ausserhalb der Bauzone neue Bauten bewilligt würden,



wenn bereits Bauten beständen. Eine innere Aufstockung habe zuerst in bestehenden Bauten zu erfolgen, bevor neue errichtet würden.

e) Mit Schreiben vom 5. Juli 2020 forderte der Beschwerdeführer den Beschwerdegegner auf, mitzuteilen, wann der Gemeinderat den erstinstanzlichen Entscheid fällen werde und wann der Gesamtentscheid den Verfahrensbeteiligten zugestellt werde.

f) Mit Eingabe vom 7. Juli 2020 macht der Beschwerdeführer geltend, dass der Gesamtentscheid noch immer nicht vorliege. Die Teilverfügung der kantonalen Stelle datiere ungefähr vom 20. November 2019. Der Gesamtentscheid hätte innert drei Wochen gefällt und eröffnet werden müssen. Der Beschwerdegegner sei offenbar der Auffassung, das Baugesuch müsse nicht mehr weiterbearbeitet werden, so lange eine Rechtsverweigerungsbeschwerde hängig sei. Die gesetzlichen Behandlungsfristen würden nicht unterbrochen durch eine Rechtsverweigerungsbeschwerde, mit welcher Rechtsverzögerung und damit eine formelle Rechtsverweigerung gerügt werde. Es werde daher beantragt, dass der Beschwerdegegner aufsichtsrechtlich anzuhalten sei, im streitigen Baugesuch bis spätestens 31. Juli 2020 den Gesamtentscheid zu fällen und zu eröffnen, unabhängig von der weiteren Behandlung der beiden Rechtsverweigerungsbeschwerden (Verfahren Nrn. 20-1093 und 20-3011).

g) Mit Eingabe vom 23. Juli 2020 verzichtet das AREG auf eine Vernehmlassung im Rahmen der Rechtsverweigerungsbeschwerde 2.

h) Am 16. Oktober und 4. November 2020 reicht der Beschwerdeführer weitere Eingaben ein.

G.

Auf die weiteren Ausführungen der Verfahrensbeteiligten in den vorgenannten Eingaben wird – soweit erforderlich – in den Erwägungen eingegangen.

Erwägungen

1.

1.1 Die beiden Beschwerdeverfahren stehen im gleichen sachlichen Zusammenhang. Sie werfen dieselben Sachverhalts- und Rechtsfragen auf. Es ist somit zweckmässig, sie verfahrensrechtlich zu vereinen und durch einen einzigen Entscheid zu erledigen (VerwGE B 2015/96 und B 2015/97 vom 26. Oktober 2016 Erw. 1; GVP 1972 Nr. 30).

1.2 Die Zuständigkeit des Baudepartementes zur Behandlung der Rechtsverweigerungs- bzw. Rechtsverzögerungsbeschwerde ergibt sich aus Art. 89 Abs. 1 Bst. b des Gesetzes über die Verwaltungspflege (sGS 951.1; abgekürzt VRP) in Verbindung mit Art. 25



Bst. a^{bis} des Geschäftsreglements der Regierung und der Staatskanzlei (sGS 141.3; abgekürzt GeschR).

1.3 Soweit die Eingabe auch als aufsichtsrechtliche Anzeige entgegenzunehmen ist, ergibt sich die Zuständigkeit des Baudepartementes aus Art. 156 Bst. b des Gemeindegesetzes (sGS 151.2) in Verbindung mit Art. 25 Bst. a^{bis} GeschR.

2.

Rechtsverweigerungs- bzw. Rechtsverzögerungsbeschwerde kann erhoben werden, soweit kein ordentliches Rechtsmittel gegeben ist oder offenstand (Art. 88 Abs. 1 VRP). Die Rechtsverweigerungs- bzw. Rechtsverzögerungsbeschwerde ist somit ein ausserordentliches und absolut subsidiäres Rechtsmittel. Vor ihrer Ergreifung müssen sämtliche ordentlichen Rechtsmittel ausgeschöpft werden. Wird namentlich die Einsprache- und Rekursmöglichkeit versäumt, bleibt die Rechtsverweigerungs- bzw. Rechtsverzögerungsbeschwerde ausgeschlossen (ZOGG/WYSS, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], Praxiskommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Zürich/St.Gallen 2020, Art. 88 N 3; CAVELTI/VÖGELI, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St.Gallen, St.Gallen 2003, Rz. 1207). Eine Besonderheit der Rechtsverweigerungsbeschwerde liegt darin, dass es diesem Rechtsmittel oftmals an einem Anfechtungsobjekt fehlt oder gegen das Anfechtungsobjekt kein ordentliches Rechtsmittel offensteht (ZOGG/WYSS, a.a.O., Art. 88 N 4).

2.1 Bei den Gründen für eine Rechtsverweigerungsbeschwerde wird unterschieden zwischen formeller und materieller Rechtsverweigerung. Art. 88 Abs. 2 Bst. a VRP nennt die formellen Gründe. Es sind dies die Weigerung, eine vorgeschriebene Amtshandlung vorzunehmen, oder eine solche ungerechtfertigt zu verzögern. Die Weigerung, die vorgeschriebene Amtshandlung vorzunehmen, kann ausdrücklich oder stillschweigend erfolgen. Voraussetzung für eine entsprechende Beschwerde ist jedoch, dass aus den Umständen eindeutig hervorgeht, dass die Behörde in der Sache nicht tätig zu werden gedenkt. Der zweite formelle Grund für eine Rechtsverweigerungsbeschwerde besteht in einer ungerechtfertigten Verzögerung des Verfahrens. Eine solche ist gegeben, wenn die Behandlung der Angelegenheit nicht innert angemessener Frist erfolgt. Was unter einer angemessenen Behandlungsfrist zu verstehen ist, bestimmt sich nach der Natur und den Umständen der betreffenden Angelegenheit, namentlich der Bedeutung der Sache für die am Verfahren Beteiligten, deren Verhalten sowie der Natur und Komplexität des zugrundeliegenden Sachverhalts. Allgemein ist davon auszugehen, dass die Frist umso kürzer ist, je höher die Interessen der Betroffenen an einem raschen Entscheid sind. Ein besonderer Fall der Rechtsverweigerung besteht darin, dass eine Behörde eine irrtümlicherweise an sie gerichtete Eingabe nicht an die zuständige Instanz weiterleitet und ohne Orientierung des Absenders einfach untätig bleibt (ZOGG/WYSS, a.a.O., Art. 88 N 5 ff.; CAVELTI/VÖGELI, a.a.O., Rz. 1208 ff.). Die Rechtsverweigerungsbeschwerde ist zulässig innert dreissig Tagen, nachdem der Betroffene



vom Beschwerdegrund Kenntnis erhalten hat (Art. 90 Abs. 1 VRP). Die Beschwerde, mit der die ungerechtfertigte Verzögerung einer Amtshandlung geltend gemacht wird, ist an keine Frist gebunden (Art. 90 Abs. 2 VRP).

2.2 Vorliegend macht der Beschwerdeführer geltend, der Beschwerdegegner weigere sich, das Baugesuch vom 21. November 2018 zu behandeln, obwohl die raumplanungsrechtliche Teilverfügung des AREG bereits vorliege. Sollte tatsächlich eine Verpflichtung zur Behandlung des Gesuchs vorliegen, würde somit eine Rechtsverzögerung im Sinn von Art. 88 Abs. 2 Bst. a VRP vorliegen. Eine entsprechende Beschwerde ist gestützt auf Art. 90 Abs. 2 VRP an keine Frist gebunden. Die Rechtsverweigerungsbeschwerde 1 vom 6. Februar 2020 erfolgte somit rechtzeitig. Die Rechtsverweigerungsbeschwerde 2 vom 23. April 2020 erfolgte innert 30 Tagen auf das Schreiben des Beschwerdegegners und damit auch rechtzeitig. Die Frist- und Formerfordernisse von Art. 92 VRP in Verbindung mit Art. 48 VRP sowie Art. 90 VRP sind eingehalten. Auf die Rechtsverweigerungsbeschwerden 1 und 2 ist – vorbehältlich Erw. 3 und soweit die Begehren nicht inhaltsgleich sind – somit einzutreten.

3.

3.1 In der Rechtsverweigerungsbeschwerde 2 wird geltend gemacht, es liege eine Rechtsverweigerung vor, indem sich der Beschwerdegegner weigere, Auskunft darüber zu erteilen, wann der Gesamtentscheid erlassen werde. Es bleibt daher zu klären, ob eine Auskunfterteilung in vorliegender Sache eine nach Art. 88 Abs. 2 Bst. a VRP vorgeschriebene Amtshandlung darstellt.

3.2 Die formelle Rechtsverweigerung nach Bst. a unterscheidet zwei Anwendungsfälle: die Weigerung einer Behörde, eine vorgeschriebene Amtshandlung vorzunehmen (formelle Rechtsverweigerung im engen Sinn) sowie die ungerechtfertigte Verzögerung einer Amtshandlung bzw. die Verschleppung des Verfahrens (Rechtsverzögerung). Bei der formellen Rechtsverweigerung im engen Sinn fällt die an sich zuständige Behörde zu Unrecht keine Entscheidung bzw. nur eine Teilentscheidung oder unterlässt es zu Unrecht, die für die Beurteilung notwendigen Abklärungen zu treffen. Erforderlich ist dabei zunächst, dass der Betroffene Anspruch auf die Vornahme der entsprechenden Amtshandlung respektive den Erlass einer Verfügung hat (ZOGG/WYSS, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], Praxiskommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Zürich/St.Gallen 2020, Art. 88 N 6 ff., CAVELTI/VÖGELI, a.a.O., Rz. 1208 f.). Eine Rechtsverweigerung kann daher nur darin bestehen, dass die Vorinstanz zu Unrecht keine Verfügung erlässt. Die Auskunfterteilung über den Verfahrensstand zählt hingegen nicht zu den vorgeschriebenen Amtshandlungen und kann daher auch nicht Gegenstand einer Rechtsverweigerungsbeschwerde sein. Auf die Rechtsverweigerungsbeschwerde 2 ist diesbezüglich nicht einzutreten.



4.

Am 1. Oktober 2017 ist das Planungs- und Baugesetz (sGS 731.1; abgekürzt PBG) in Kraft getreten und das Baugesetz vom 6. Juni 1972 (nGS 8, 134; abgekürzt BauG) aufgehoben worden (Art. 172 Bst. a PBG). Das im Zusammenhang mit der Rechtsverweigerungs- bzw. Rechtsverzögerungsbeschwerde stehende Baugesuch ist vom 21. November 2018 datiert. Mithin sind vorliegend grundsätzlich die Bestimmungen des PBG anwendbar, sofern sie gemäss Anhang zum Kreisschreiben „Übergangsrechtliche Bestimmungen im PBG“ vom 8. März 2017 (Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2017/II/1) als unmittelbar anwendbar erklärt werden. Im Übrigen gelangen weiterhin das Baugesetz und das entsprechende Baureglement zur Anwendung.

5.

Der Beschwerdeführer rügt, es sei mit dem Grundsatz des rechtlichen Gehörs nicht vereinbar, wenn das AREG von der Beschwerdeinstanz und vom Beschwerdegegner aufgefordert werde, die positive Teilverfügung zu widerrufen, ohne dass sich der Beschwerdeführer dazu habe äussern können.

5.1 Nach Art. 15 Abs. 1 VRP ist Personen und Behörden, gegen die sich eine Eingabe richtet, grundsätzlich das rechtliche Gehör zu gewähren. Der Anspruch auf rechtliches Gehör umfasst im Wesentlichen das Recht, sich vor Erlass eines in die Rechtsstellung des Betroffenen eingreifenden Entscheids zu äussern, erhebliche Beweise beizubringen und Einsicht in die Akten zu nehmen; zudem besteht ein Anspruch darauf, dass die Äusserungen der Beteiligten durch die betreffende Instanz ernsthaft geprüft und die Gründe für die Entscheidung genannt und der getroffene Entscheid mitgeteilt werden (CAVELTI/VÖGELI, a.a.O., Rz. 78 mit weiteren Hinweisen). Nach der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung – die von jener des Bundesgerichtes abweicht – ergibt sich auch im verwaltungsinternen Rekursverfahren aus dem verfassungsmässigen Anspruch auf rechtliches Gehör im Sinn von Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung (SR 101) das Recht der Verfahrensbeteiligten, zu jeder Eingabe von Vorinstanz oder Gegenpartei Stellung zu nehmen, und zwar unabhängig davon, ob diese neue und erhebliche Gesichtspunkte enthalten (RIZVI/RISI, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], Praxiskommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Zürich/St.Gallen 2020, Art. 15 – 17 N 30).

5.2 In der Einladung zum Amtsbericht im Beschwerdeverfahren 1 wurde das AREG aufgefordert, sich insbesondere dazu zu äussern, inwiefern die Behauptung, die Ökonomiebaute sei bereits bewilligt worden, Einfluss auf das Verhalten des AREG gehabt habe. Inwiefern dieses Schreiben eine Aufforderung zum Widerruf der positiven raumplanungsrechtlichen Teilverfügung des AREG hätte sein sollen, ist nicht nachvollziehbar. Genau so wenig nachvollziehbar ist die Rüge der Verletzung des rechtlichen Gehörs. Der Beschwerdeführer erhielt jedes Schreiben zur Kenntnis und konnte sich dazu äussern, wovon er



auch regelmässig Gebrauch gemacht hat. Die Beschwerde erweist sich diesbezüglich als unbegründet.

6.

6.1 Liegen keine im öffentlichen Recht begründeten Hindernisse vor, so ist die Baubewilligung zu erteilen (Art. 146 PBG). Die Baubewilligung stellt eine so genannte Polizeierlaubnis dar, mit der festgestellt wird, dass dem zu Grunde liegenden Bauvorhaben keine öffentlich-rechtlichen Hindernisse entgegenstehen. Sie muss erteilt werden, wenn alle Voraussetzungen ihrer Gutheissung gegeben sind (S. STAUB, in: Bereuter/Frei/Ritter [Hrsg.], Kommentar zum Planungs- und Baugesetz des Kantons St.Gallen, Basel 2020, Art. 146 N 1 f.; B. HEER, St.Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, Rz. 847). Wer ein Baugesuch einreicht, hat grundsätzlich Anspruch darauf, dass dieses von der zuständigen Gemeindebehörde ohne Verzug und innert den gesetzlichen Fristen behandelt wird (Art. 131 PBG i.V.m. Art. 16 und Anhang 1 der Verordnung zum Planungs- und Baugesetz [sGS 731.11; abgekürzt PBV]).

6.2 Das AREG als federführende kantonale Stellen bei Bauten ausserhalb der Bauzone koordiniert Verfahren und Verfügungen, wenn die Bewilligung einer Baute oder Anlage die Mitwirkung von Stellen des Kantons erfordert (Art. 132 Abs. 1 Bst. a PBG). Die koordinierten Verfügungen oder Stellungnahmen der kantonalen Stellen sind für die politische Gemeinde verbindlich (Art. 132 Abs. 2 PBG). Die politische Gemeinde entscheidet im eigenen Zuständigkeitsbereich und eröffnet die Verfügung als Gesamtentscheid (Art. 133 Abs. 1 Bst. f PBG). Nach Anhang 1 PBV muss ein Gesamtentscheid innert 3 Wochen nach Vorliegen von Verfügungen, Stellungnahmen und Gebührenforderungen der mitwirkenden Stellen von Bund und Kanton erlassen werden.

6.3 Nach Art. 22 Abs. 1 RPG dürfen Bauten und Anlagen nur mit behördlicher Bewilligung errichtet oder geändert werden. Art. 22 Abs. 2 Bst. a RPG setzt für eine Baubewilligung voraus, dass die Bauten und Anlagen dem Zweck der Nutzungszone entsprechen. Landwirtschaftszonen umfassen Land, das sich für die landwirtschaftliche Bewirtschaftung oder den produzierenden Gartenbau eignet und zur Erfüllung der verschiedenen Aufgaben der Landwirtschaft benötigt wird oder im Gesamtinteresse landwirtschaftlich bewirtschaftet werden soll (Art. 16 Abs. 1 Bst. a und b RPG). Bauten und Anlagen, die der inneren Aufstockung eines landwirtschaftlichen oder eines produzierenden Gartenbau zugehörigen Betriebs dienen, sind zonenkonform (Art. 16a Abs. 2 RPG i.V.m. Art. 36 und 37 der eidgenössischen Raumplanungsverordnung [SR 700.1; abgekürzt RPV]). Art. 16a Abs. 2 RPG weitert einerseits die Zonenkonformität von Bauten und Anlagen in der Landwirtschaftszone über die Bodenbewirtschaftung hinaus aus und begrenzt andererseits diese bodenunabhängigen Betriebsteile auf die innere Aufstockung. Unter innerer Aufstockung ist ein untergeordneter Betriebsteil mit Bauten und Anlagen für die bodenunabhängige Bewirtschaftung gemeint (RUCH/MUGGLI, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen (Hrsg.), Praxiskommentar RPG:



Bauen ausserhalb der Bauzone, Zürich/Basel/Genf 2017, Art. 16a N 9).

6.4 Als innere Aufstockung im Bereich des Gemüsebaus und des produzierenden Gartenbaus gilt nach Art. 37 Abs. 1 RPV die Errichtung von Bauten und Anlagen für den bodenunabhängigen Gemüse- und Gartenbau, wenn die bodenunabhängig bewirtschaftete Fläche 35 Prozent der gemüse- oder gartenbaulichen Anbaufläche des Betriebs nicht übersteigt und nicht mehr als 5'000 m² beträgt. Als bodenunabhängig gilt die Bewirtschaftung, wenn kein hinreichend enger Bezug zum natürlichen Boden besteht (Art. 37 Abs. 2 RPV). In beiden Fällen der inneren Aufstockung gilt weiterhin die generelle Voraussetzung nach Art. 34 Abs. 4 Bst. c RPV, wonach eine Baubewilligung für Bauten und Anlagen in der Landwirtschaftszone nur erteilt werden darf, wenn der Betrieb voraussichtlich längerfristig bestehen kann. Wenn die qualitativen Grenzen überschritten werden, die der inneren Aufstockung gesetzt sind, es sich also um eine vorwiegend oder ausschliesslich bodenunabhängige Bewirtschaftung handelt, können dafür nötige Bauten und Anlagen nicht mehr in der ordentlichen Landwirtschaftszone konform bewilligt werden (RUCH/MUGGLI, a.a.O., Art. 16a N 40).

6.5 Mit raumplanungsrechtlicher Teilverfügung vom 19. November 2019 zieht das AREG vorliegend in Betracht, dass mit der Errichtung des Zelts für die in den Boden wurzelnden Jung- bzw. Aufzuchtplanzen ein Raum geschaffen werde, in welchem ein künstliches Klima geschaffen und ein Heranwachsen der Pflanzen auch bei schlechter Witterung möglich sei. Während der ersten Jahreshälfte werde die Aufzucht der Jungpflanzen im Zelt oder auch in den bestehenden Gebäuden vorgenommen. Aufgrund dieser Angaben sei klar, dass die Aufzucht der Jungpflanzen nur in einem geschützten Raum oder unter dem geplanten Zelt erfolgen könne. Obschon die Pflanzen im Boden wurzelten, würden sie nach einer gewissen Zeit ins Feld ausgesetzt, dort geerntet und zur Trocknung im Zelt aufgehängt. Auch ohne zusätzliche Beheizung des Zelts erfolge die Kultivierung daher unter künstlichen Bedingungen, da die Pflanzen einzig mit der ständigen Abdeckung überlebensfähig seien. Solche Bauten seien in der Landwirtschaftszone nicht zonenkonform und deren Nutzung sei unter dem Aspekt einer bodenunabhängigen Bewirtschaftung zu beurteilen (Urteil des Bundesgerichtes 1C_561/2012 vom 4. Oktober 2013). Bereits die Remise (Vers.-Nr. 007) auf Grundstück Nr. 002 wurde vom AREG mit raumplanungsrechtlicher Teilverfügung vom 20. März 2020 (Gesamtentscheid vom 7. Mai 2020) als innere Aufstockung im Bereich des Gemüsebaus und des produzierenden Gartenbaus bewilligt.

6.6 Eine innere Aufstockung kann immer nur im Zusammenhang mit einer bestehenden bodenabhängigen Bewirtschaftung beurteilt werden. Ausserdem wird wie bei allen landwirtschaftlichen Bauten ein Neubau für eine innere Aufstockung nur bewilligt, wenn keine Möglichkeit besteht, den bodenunabhängigen Betriebszweig in bestehenden, nicht mehr benötigten Bauten unterzubringen und der Neubau nicht



überdimensioniert ist. Nach wie vor ist die Situation in den Ökonomiegebäuden (Vers.-Nrn. 004, 006 und 005) auf Grundstück Nr. 001 nicht rechtsgültig geklärt. Trotz mehrmaliger Aufforderung des Beschwerdegegners in den Jahren 2016 (einmal) und 2018 (viermal) reichte der Beschwerdeführer für die festgestellte Nutzungsänderung der genannten Gebäude zur Produktion von Industriehanf (Rekurs Verfahren Nr. 18-7477) kein nachträgliches Baugesuch ein. Bevor das Schicksal der bestehenden Gebäude nicht geklärt ist, bzw. noch offen ist, ob für die Umnutzung eine Bewilligung erteilt werden kann, kann für das vorliegende Aufzucht- und Erntezelt kein Gesamtentscheid ergehen, weil dieser nur in Zusammenhang mit der Beurteilung der bodenabhängigen Produktion (Freilandproduktion) auf der landwirtschaftlichen Nutzfläche und der bodenunabhängigen Produktion (Aufzucht im geschützten Rahmen im Zelt bzw. in den vorhandenen Ökonomiegebäuden) ergehen kann. Solange dies nicht geklärt ist, hat der Beschwerdegegner das Baubewilligungsverfahren für das Aufzucht- und Erntezelt entgegen der Ansicht des Beschwerdeführers nicht verschleppt und damit keine Rechtsverweigerung begangen. Daran ändert auch nichts, dass das AREG die raumplanerische Teilverfügung für das Aufzucht- und Erntezelt bereits erlassen und dem Beschwerdegegner zugestellt hat. Ob die Teilverfügung in materieller Hinsicht tatsächlich rechtmässig ist, kann erst geprüft werden, wenn auch die Teilverfügungen für die festgestellte Nutzungsänderung vorliegen. Nur dann besteht überhaupt die Möglichkeit einer Gesamtinteressenabwägung in Bezug auf die (bodenabhängige und bodenunabhängige) Produktion von Industriehanf. Erst in diesem Zeitpunkt kann der Beschwerdegegner somit eine koordinierte Eröffnung der Baugesuchs- und Einspracheentscheide vornehmen. Sollte sich dannzumal herausstellen, dass die Umnutzung als solche nicht bewilligungsfähig wäre, wäre alsdann auch eine Neuurteilung der raumplanungsrechtlichen Teilverfügung über das Aufzucht- und Erntezelt angezeigt.

7.

Im Weiteren verlangt der Beschwerdeführer, der Beschwerdegegner sei aufsichtsrechtlich aufzufordern, einen Gesamtentscheid bis 31. Juli 2020 zu fällen und zu eröffnen.

Untätigkeit der Vorinstanz ist – vorbehaltlich eines ordentlichen Rechtsmittels – grundsätzlich mittels Rechtsverweigerungsbeschwerde zu rügen (Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 1999/II/22 und 1999/III/36); die vorliegende aufsichtsrechtliche Anzeige ist zu dieser lediglich subsidiär. Das bedeutet, es darf grundsätzlich kein anderes ordentliches oder ausserordentliches Rechtsmittel zur Geltendmachung der behaupteten Verwaltungsfehler zur Verfügung stehen (vgl. Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2004/I/9). Da vorliegend die Rechtsverweigerungsbeschwerde offenstand und von dieser auch Gebrauch gemacht wurde, liegen keine Gründe für aufsichtsrechtliche Massnahmen vor, weshalb der aufsichtsrechtlichen Anzeige keine Folge zu geben ist.



8.

Zusammenfassend ergibt sich, dass die Rechtsverweigerungsbeschwerde 1 unbegründet ist. Ein Gesamtentscheid betreffend Aufzucht- und Erntezelt als innere Aufstockung konnte noch nicht ergehen, solange die Nutzungsänderung als bodenabhängiger Produktionszweig noch nicht bewilligt ist. Soweit mit der Rechtsverweigerungsbeschwerde 2 die Auskunftsverweigerung gerügt wird, ist darauf nicht einzutreten. Im Übrigen enthält die Rechtsverweigerungsbeschwerde 2 den gleichen Inhalt wie die Rechtsverweigerungsbeschwerde 1. Der aufsichtsrechtlichen Anzeige in gleicher Sache ist keine Folge zu geben.

9.

9.1 Nach Art. 95 Abs. 1 VRP hat in Streitigkeiten jener Beteiligte die Kosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden. Die Entscheidgebühr beträgt je Beschwerde Fr. 1'500.–, insgesamt somit Fr. 3'000.– (Nr. 20.13.01 des Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung, sGS 821.5).

9.2 Dem Ausgang der Verfahren entsprechend sind die amtlichen Kosten dem Beschwerdeführer aufzuerlegen. Die vom Beschwerdeführer am 17. Februar 2020 und vom Rechtsvertreter des Beschwerdeführers am 30. April 2020 geleisteten Kostenvorschüsse von je Fr. 1'500.– sind zu verrechnen.

10.

Der Beschwerdeführer stellt in beiden Beschwerdeverfahren ein Begehren um Ersatz der ausseramtlichen Kosten samt Barauslagen und Mehrwertsteuer. Der Beschwerdegegner stellt ein Begehren um Ersatz der ausseramtlichen Kosten im Beschwerdeverfahren 1.

10.1 In Verfahren betreffend Rechtsverweigerungs- bzw. Rechtsverzögerungsbeschwerden werden ausseramtliche Kosten entschädigt, soweit sie auf Grund der Sach- und Rechtslage notwendig und angemessen erscheinen (Art. 98 Abs. 2 i.V.m. Art. 92 VRP). Die ausseramtliche Entschädigung wird den am Verfahren Beteiligten nach Obiegen und Unterliegen auferlegt (Art. 98^{bis} VRP). Die Vorschriften der Schweizerischen Zivilprozessordnung (SR 272) finden sachgemäss Anwendung (Art. 98^{ter} VRP).

10.2 Da der Beschwerdeführer mit seinen Anträgen in beiden Beschwerdeverfahren unterliegt, hat er keinen Anspruch auf Ersatz der ausseramtlichen Kosten.

10.3 Der Beschwerdegegner hat grundsätzlich keinen Anspruch auf Ersatz der ausseramtlichen Kosten (R. HIRT, Die Regelung der Kosten nach st.gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, Lachen/St.Gallen 2004, S. 176). Er bringt keine Gründe vor, die ein Abweichen von dieser Regel rechtfertigen. Sein Begehren ist daher abzuweisen.



Entscheid

1.

a) Die Rechtsverweigerungsbeschwerde 1 (Verfahren Nr. 20-1093) von A.____, Z.____, wird abgewiesen.

b) Die Rechtsverweigerungsbeschwerde 2 (Verfahren Nr. 20-3011) von A.____ wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.

c) Der aufsichtsrechtlichen Anzeige von A.____ wird keine Folge geleistet.

2.

a) A.____ bezahlt in Verfahren Nr. 20-1093 eine Entscheidgebühr von Fr. 1'500.–. Der am 17. Februar 2020 von A.____ bezahlte Kostenvorschuss in gleicher Höhe wird verrechnet.

b) A.____ bezahlt in Verfahren Nr. 20-3011 eine Entscheidgebühr von Fr. 1'500.–. Der am 30. April 2020 von lic.iur. Urs Pfister, St.Gallen, geleistete Kostenvorschuss in gleicher Höhe wird verrechnet.

3.

a) Das Begehren von A.____ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten in Verfahren Nr. 20-1093 wird abgewiesen.

b) Das Begehren der Politischen Gemeinde Z.____ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten in Verfahren Nr. 20-1093 wird abgewiesen.

c) Das Begehren von A.____ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten in Verfahren Nr. 20-3011 wird abgewiesen.

Die Vorsteherin

Susanne Hartmann
Regierungsrätin