



**Fall-Nr.:** B 2015/165  
**Stelle:** Verwaltungsgericht  
**Rubrik:** Verwaltungsgericht  
**Publikationsdatum:** 23.02.2017  
**Entscheiddatum:** 23.02.2017

### **Entscheid Verwaltungsgericht, 23.02.2017**

**Baurecht. Umzonungsgesuch. Art. Art. 21 Abs. 2 RPG (SR 700); Art. Art. 32 Abs. 1 BauG (sGS 731.1). Bestätigung des vorinstanzlichen Entscheids durch das Verwaltungsgericht, wonach das öffentliche Interesse an der Verweigerung der Umzonung eines in der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen befindlichen Grundstücks geringer gewertet wurde als das private Interesse des Beschwerdeführers an einer Umzonung. Auch der Rückweisungsentscheid mit der vorinstanzlichen Feststellung, wonach die Beschwerdegegnerin nicht angewiesen werden könne, das Grundstück des Beschwerdeführers der beantragten Mischzone WG 4a zuzuweisen, erfolgte zu Recht (Verwaltungsgericht, B 2015/165 -> vgl. auch VerwGE B 2015/161 vom 23. Februar 2017). Auf eine gegen dieses Urteil erhobene Beschwerde trat das Bundesgericht mit Urteil vom 1. September 2017 nicht ein (Verfahren 1C\_201/2017). Das gegen dieses Urteil erhobene Revisionsgesuch hat das Bundesgericht mit Urteil vom 16. März 2018 abgewiesen (Verfahren 1F\_7/2018).**

Besetzung

Präsident Eugster; Verwaltungsrichter Linder, Heer, Bietenharder, Zindel;  
Gerichtsschreiber Schmid

Verfahrensbeteiligte

**A.Y.,**

**Beschwerdeführer,**



gegen

**Baudepartement des Kantons St. Gallen**, Lämmli brunnenstrasse 54, 9001 St. Gallen,

**Vorinstanz,**

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

**Beschwerdegegnerin,**

Gegenstand

**Umzonungsgesuch**

**Das Verwaltungsgericht stellt fest:**

**A.**

a. A.Y. ist Eigentümer des 462 m<sup>2</sup> grossen Grundstücks F0000, Grundbuchkreis M., St. Gallen (A.-strasse 9), welches mit einem dreigeschossigen Vierfamilienhaus samt ausgebautem Dachgeschoss und Sockelgeschoss überbaut ist. Das Grundstück liegt in der rund 13'000 m<sup>2</sup> grossen Zone für öffentliche Bauten und Anlagen (ZöBA), welche westlich von der B.-strasse, südlich von der A.-strasse, östlich von der C.-strasse und



## St.Galler Gerichte

nördlich von der D.-strasse umgrenzt wird. Bei dem östlich an das Grundstück F0000 angrenzenden Nachbarhaus (A.-strasse 11) handelt es sich um einen schützenswerten dreigeschossigen Riegelbau aus dem frühen 19. Jahrhundert, welcher ursprünglich als Schulhaus genutzt wurde und heute als Wohnhaus dient. Daran schliesst sich eine freie Fläche mit Familiengärten sowie ein schützenswertes zweigeschossiges Wohnhaus (A.-strasse 15) aus dem 17. Jahrhundert an. Aktuell ist im ehemaligen Schulhaus M. (A.-strasse 11a) die Tagesbetreuung Q. für 45 Schulkinder untergebracht. Westlich und östlich davon liegen ein grosser Sportplatz sowie ein Spielplatz. An der C.-strasse befinden sich das X.-haus (C.-strasse 1) sowie Wohnhäuser (C.-strasse 5 und 5a). Das Gebiet südlich, östlich und nördlich der erwähnten ZöBA liegt in der Wohn-Gewerbezone WG4, jenes westlich der ZöBA teilweise in der Kernzone K4 und teilweise in der Wohn- und Gewerbezone WG4.

**b.** Am 12. Juni 2013 stellte der Eigentümer der Parzelle Nr. F0000 bei der Stadt St. Gallen ein Gesuch um Entlassung seines Grundstücks aus der ZöBA und Zuweisung zur Wohn-Gewerbezone WG 4a, da in absehbarer Zeit kein Bedarf bestehe, seine Liegenschaft für Schulzwecke zu nutzen. Nachdem sein Grundstück bereits vor über 30 Jahren der ZöBA zugewiesen worden sei, sei die beantragte Umzonung ausgewiesen. Mit Schreiben vom 17. Oktober 2013 stellte die Stadt St. Gallen die Abweisung des Gesuchs in Aussicht. Nach einem weiteren Schriftenwechsel und Durchführung von Vergleichsgesprächen, welche zu keiner Einigung führten, wies der Stadtrat das Umzonungsgesuch mit Beschluss vom 26. August 2014 ab (act. G 11/1 Beilage). Den gegen diesen Beschluss erhobenen Rekurs (act. G 11/1) hiess das Baudepartement des Kantons St. Gallen, nachdem es am 4. März 2015 mit den Beteiligten einen Augenschein an Ort durchgeführt hatte (act. G 11/13 f.), mit Entscheid vom 17. August 2015 teilweise gut, hob den angefochtenen Beschluss auf und wies die Angelegenheit zur weiteren Prüfung des Umzonungsgesuchs an den Stadtrat zurück (act. G 2).

## **B.**

**a.** Gegen diesen Entscheid erhob A.Y. mit Eingabe vom 31. August 2015 Beschwerde mit den Anträgen, es sei die ihm gehörende Parzelle Nr. F0000 aus der ZöBA zu



entlassen und der Wohn- und Gewerbezone WG4a zuzuweisen, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen (act. G 1).

**b.** In ihrer Vernehmlassung vom 30. September 2015 beantragte die Vorinstanz Abweisung der Beschwerde. Zur Begründung verwies sie auf die Darlegungen im angefochtenen Entscheid und äusserte sich ergänzend zu den Vorbringen in der Beschwerde (act. G 6). Die Beschwerdegegnerin beantragte mit Vernehmlassung vom 20. Oktober 2015, die Beschwerde sei abzuweisen und das Verfahren sei mit dem Verfahren B 2015/161 zu vereinigen, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen (act. G 9). Hierzu nahm der Beschwerdeführer in der Eingabe vom 27. Oktober 2015 Stellung (act. G 11).

**c.** Auf die Vorbringen der Verfahrensbeteiligten in den Eingaben des vorliegenden Beschwerdeverfahrens wird, soweit für den Entscheid relevant, in den nachstehenden Erwägungen eingegangen.

### **Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:**

**1.**

**1.1.** (...).

**1.2.** Die Beschwerdegegnerin beantragt die Vereinigung der Verfahren B 2015/161 und B 2015/165 (act. G 9). Die beiden Verfahren betreffen zwar denselben angefochtenen Entscheid und basieren auf denselben Akten. Jedoch unterscheiden sich die Rügen in den beiden Verfahren insofern, als die Beschwerdeführenden den vorinstanzlichen Rückweisungsentscheid je aus ihren eigenen Blickwinkeln als nicht haltbar erachten. Überdies werden im vorliegenden Verfahren die von der Vorinstanz festgelegten Kosten- und Entschädigungsfolgen beanstandet. Eine Verfahrensvereinigung drängt sich von daher jedenfalls nicht auf. Sie brächte insbesondere auch keine verfahrensökonomischen Vorteile. Der entsprechende Antrag ist daher abzuweisen.



Die Beschwerdegegnerin erklärt ihre Beschwerdebegründung vom 22. September 2015 im Verfahren B 2015/161 zum integrierenden Bestandteil ihrer Eingabe vom 20. Oktober 2015 (act. G 9). Ein solcher Verweis ist nach der Praxis des Verwaltungsgerichts als Begründung ungenügend, zumal es nicht Aufgabe der Rechtsmittelinstanz ist, in Eingaben in anderen Verfahren nach Gründen zu suchen, weshalb der angefochtene Entscheid unrichtig sein könnte (vgl. Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, 2. A. 2003, Rz. 921 mit Hinweisen).

## 2.

**2.1.** Am 1. Mai 2014 traten die Änderungen des Raumplanungsgesetzes (SR 700; RPG) und der Raumplanungsverordnung (SR 700.1; RPV) in Kraft. Diese enthalten unter anderem in Bezug auf die Bauzonenkapazitätsberechnung revidierte Vorschriften (vgl. Art. 15 Abs. 5 RPG; Art. 30a RPV). Mangels anderslautender Regelung beurteilt sich die Rechtmässigkeit von Verwaltungsakten nach der Rechtslage im Zeitpunkt ihres Ergehens (statt vieler BGE 139 II 243 E. 11.1). Grundsätzlich findet das Moratorium auf alle Einzonungen Anwendung, die am 1. Mai 2014 noch nicht rechtskräftig waren, jedenfalls wenn über sie noch nicht kantonal letztinstanzlich entschieden war (BGer 1C\_365/2015 vom 9. Dezember 2015, E. 4.3 und 4.4 mit Hinweisen). Zonen für öffentliche Bauten und Anlagen (Art. 18 des Baugesetzes, sGS 731.1; BauG) gelten als „weitere Zonen und Gebiete“ im Sinn von Art. 18 Abs. 1 RPG. Diese gehören - soweit sie, wie die vorliegende ZöBA, weder Landwirtschafts- noch Schutzzone bilden - zum Baugebiet. Die ZöBA stellt überdies auch eine Bauzone nach Art. 15 RPG dar (vgl. dazu Flückiger/Grodecki in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [Hrsg.], Kommentar zum RPG, Zürich 2010, Rz 5, 6 und 19 zu Art. 15 RPG, sowie Brandt/Moor, in: Kommentar zum RPG, a.a.O., Rz. 2, 14 f. und 21 f. zu Art. 18 RPG). Sodann ist das Grundstück des Beschwerdeführers überbaut. Eine durch Art. 38a Abs. 2 RPG untersagte Vergrösserung der Bauzone steht daher nicht zur Diskussion.

**2.2.** Allgemein gilt der Grundsatz der Planbeständigkeit, jedenfalls für Nutzungspläne, die unter der Herrschaft des RPG und zur Umsetzung seiner Ziele und Grundsätze erlassen worden sind. Nutzungspläne werden deshalb nur überprüft und gegebenenfalls angepasst, wenn sich die Verhältnisse seit ihrem Erlass bzw. ihrer Genehmigung durch das Baudepartement erheblich geändert haben oder bedeutsame



neue Bedürfnisse nachgewiesen sind (Art. 21 Abs. 2 RPG; Art. 32 Abs. 1 BauG). Eine Planung, die nicht mehr zeitgerecht ist, widerspricht nicht nur den Planungsgrundsätzen des RPG, sondern im Fall von Nutzungsbeschränkungen auch der Eigentumsgarantie der betroffenen Grundeigentümer (Waldmann/Hänni, Handkommentar zum Raumplanungsgesetz, Bern 2006, Rz. 11 f. zu Art. 21 RPG). Zonenpläne sind ungeachtet der Vorschrift von Art. 21 Abs. 2 RPG in der Regel nach fünfzehn Jahren zu überarbeiten, weil die Bedarfsprognose oder Siedlungsentwicklung auf diesen Zeithorizont ausgerichtet ist (vgl. Art. 15 lit. b RPG; Waldmann/Hänni, a.a.O., Rz. 31 zu Art. 15 RPG und Rz. 20 zu Art. 21 RPG). Nach Art. 33 Abs. 1 BauG kann der Grundeigentümer eine Überprüfung bereits nach Ablauf von zehn Jahren seit Rechtsgültigkeit verlangen. Haben sich die Verhältnisse derart geändert, dass das öffentliche Interesse an der geltend gemachten Eigentumsbeschränkung dahingefallen sein könnte, hat er sogar vorher und damit unabhängig von der zehnjährigen Sperrfrist einen Anspruch auf Überprüfung (VerwGE B 2009/111 vom 24. August 2010, E. 4.8.; [www.gerichte.sg.ch](http://www.gerichte.sg.ch)). Anspruch auf Aufhebung oder Änderung besteht, wenn die Voraussetzungen nach Art. 32 Abs. 1 BauG erfüllt sind, der Zweck des Erlasses nicht erreicht wird und dem Grundeigentümer unzumutbare Nachteile erwachsen (Art. 33 Abs. 2 BauG). Das seit der Planfestsetzung entstandene private Interesse vermag jedoch für sich allein noch keine wesentliche Veränderung der Verhältnisse zu begründen. Vielmehr ist eine Gesamtbetrachtung vorzunehmen, die - ausgehend von den Planungsgrundsätzen nach Art. 1 und 3 RPG - alle privaten und öffentlichen Interessen einbezieht (Waldmann/Hänni, a.a.O., Rz. 17 und 24 zu Art. 21 RPG).

**2.3.** Art. 33 Abs. 3 lit. b RPG verlangt die volle Überprüfung von Verfügungen und Nutzungsplänen gemäss RPG und Ausführungserlassen durch wenigstens eine Beschwerdebehörde. Diese Funktion ist dem Rekursverfahren vor dem Baudepartement zugedacht (Art. 46 Abs. 1 VRP). Auch wenn sich dieses in Sachen der Orts- und Regionalplanung eine gewisse Zurückhaltung auferlegen muss, ist der Entscheid der Gemeinde von der Rekursbehörde gleichwohl auf seine Recht- und Zweckmässigkeit hin zu überprüfen. Gemeint ist damit, dass sie lediglich ihr Ermessen nicht anstelle jenes der Gemeinde setzen soll, da es grundsätzlich Sache der Gemeinde ist, unter mehreren verfügbaren und zweckmässigen Lösungen zu wählen (H. Hess, Ortsplanungsrecht I, in: Das Nachtragsgesetz zum St. Gallischen Baugesetz,



Veröffentlichungen des Schweizerischen Instituts für Verwaltungskurse an der Hochschule St. Gallen, Neue Reihe Bd. 20, St. Gallen 1983, S. 25 mit Hinweisen).

Die Kognition des Verwaltungsgerichts ist bei der Überprüfung der Nutzungsplanung beschränkt, und es ist lediglich zur Rechtskontrolle befugt (Art. 61 Abs. 1 und 2 VRP). Liegt ein vorinstanzlicher Entscheid innerhalb des Ermessensspielraums bzw. wurden die Verfassungsprinzipien sowie der Sinn und Zweck der gesetzlichen Ordnung beachtet, liegt keine Rechtsverletzung vor, selbst wenn das Ermessen unzweckmässig gehandhabt worden wäre. Anders verhält es sich nur bei einem qualifizierten Ermessensfehler, wenn die Verwaltungsbehörde das Ermessen missbraucht bzw. über- oder unterschritten hat. Dies ist der Fall, wenn Ermessen ausgeübt wird, wo der Rechtssatz keines einräumt bzw. wo die Behörde auf die Ermessensausübung verzichtet, obschon ihr eine solche Betätigung gestattet ist. Beim Ermessensmissbrauch hält sich die Behörde formell zwar an den Entscheidungsspielraum, den ihr der Rechtssatz einräumt. Der Entscheid ist aber nicht bloss unzweckmässig oder unangemessen, sondern schlicht unhaltbar; er steht im Widerspruch zu Verfassungsprinzipien oder zu Sinn und Zweck des Gesetzes. Solche Entscheide müssen vom Verwaltungsgericht aufgehoben werden (Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, Zürich, 6. Aufl. 2010, Rz. 460 ff.; Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 740).

### 3.

**3.1.** Das Amt für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG) hielt in der Vernehmlassung vom 12. Dezember 2014 fest, dass es aus heutiger Sicht die beantragte Umzonung einer Einzelparzelle nicht unterstützen könne. Es gehöre nachgerade zu den Aufgaben der Stadt, mit raumplanerischen Massnahmen Flächen zu sichern, welche für öffentliche Zwecke wichtig seien oder noch wichtig sein könnten. Das gelte ganz im Besonderen für innerstädtische Gebiete, wo nachträglich kaum mehr grössere und zusammenhängende Areale für öffentliche Zwecke gefunden werden könnten. Eine Einzelbetrachtung der Parzelle Nr. F0000 sei schon allein wegen ihrer eingeklemmten Lage nicht möglich; sie wäre für sich allein auch kaum nutzbar und überbaubar. Sollte dereinst dennoch ein Verzicht auf die ZöBA möglich werden, wäre die städtebauliche Entwicklung des ganzen Areals (oder grösserer Teile davon) zu



überprüfen und die Nutzungsplanung darauf auszurichten. Die aktuelle Zonenabgrenzung sei räumlich zweckmässig und aufgrund der Darlegungen der Beschwerdegegnerin auch sachlich nachvollziehbar. Es bestehe kein Anlass, die weitsichtigen Überlegungen der Planungsbehörde in Frage zu stellen und bei der vorliegenden ortsplanerischen Frage in deren Ermessen einzugreifen (act. G 11/10).

**3.2.** Die Vorinstanz kam im angefochtenen Entscheid unter anderem zum Schluss, der Umstand, dass das Geviert zwischen der B.-, A.-, C.- und D.-strasse, in dem das ehemalige Schulhaus M. liege, seit über 30 Jahren der ZöBA zugeteilt sei, obschon bis heute die entsprechenden Anlagen nicht erweitert worden seien, stehe der Festsetzung der ZöBA nicht grundsätzlich entgegen, zumal die zu planenden öffentlichen Bauten und Anlagen nach den Bedürfnissen einer längeren Periode bemessen werden dürften. Hingegen verlange die Rechtsprechung, dass das zukünftige Bedürfnis genügend konkretisiert werde. Die Voraussetzung eines genügenden öffentlichen Interesses schliesse eine summarische, hypothetische oder spekulative Begründung einer ZöBA für künftige öffentliche Bauten und Anlagen aus. Unzulässig sei die Schaffung von Zonen für öffentliche Bauten und Anlagen, wenn das Gemeinwesen damit einzig Landflächen sichern wolle, um später über eine möglichst grosse Handlungsfreiheit für die raumplanerische Gestaltung des Gemeindegebietes zu verfügen. Stehe demgegenüber aufgrund sorgfältiger Analysen und Prognosen fest, dass der geltend gemachte Landbedarf für bestimmte öffentliche Bedürfnisse ausgewiesen sei, sei die Festsetzung einer ZöBA nicht zu beanstanden (act. G 2 S. 9 f. mit Hinweis auf BGE 114 Ia 335 E. 2 lit. c und d).

Allein der Umstand, dass einige der Grundstücke im Perimeter der ZöBA nach wie vor öffentlich genutzt würden, sage nichts darüber aus, ob die anderen ausschliesslich privat genutzten Grundstücke ebenfalls weiterhin in der ZöBA verbleiben müssten. Auch wenn die Notwendigkeit anerkannt sei, Raumbedürfnisse für öffentliche Nutzungen langfristig (mit einem möglichen Planungshorizont von über 25 Jahren) zu gewähren, müsse die Planungsbehörde gleichwohl konkret aufzeigen, dass der Bedarf für bestimmte Einrichtungen mit einiger Sicherheit erwartet werde. Konkret fehle es an einem Bedarfsnachweis. Es werde nicht geltend gemacht, dass die in der ZöBA bestehende nachschulische und familienergänzende Betreuung, die Spielwiese, das X.-haus oder die Schrebergärten in absehbarer Zeit mehr Platz bräuchten, als sie aktuell



beanspruchen würden. Allein der Einwand, auf Stadtgebiet gebe es keine weiteren grösseren Nutzungsreserven für öffentliche Bauten und Anlagen, rechtfertige eine Eigentumsbeschränkung Privater, wie sie von der ZöBA ausgehe, ebenfalls nicht. Eine Idee, für was der südliche Teilbereich der ZöBA entlang der A.-strasse erhalten werden solle, bestehe auf Seiten der Beschwerdegegnerin nicht. Nachdem sich die im Zeitpunkt der Festlegung der ZöBA (vor über 35 Jahren) angedachte Erweiterung des schulischen Betriebs nicht verwirklicht habe, die zwischenzeitlich neuen öffentlichen Nutzungen (Tagesbetreuung) ebenfalls kein zusätzliches Land benötigen würden und die Beschwerdeführerin auch keine andere öffentliche Nutzung geltend machen könne, lägen seit dem Jahr 1980 derart veränderte Verhältnisse vor, dass die betroffenen Grundeigentümer die Änderung des Zonenplans verlangen könnten. Die Beschwerdegegnerin habe abzuklären, wie sie die Planänderung umsetzen wolle (Art. 2 Abs. 1 BauG). Es sei an ihr aufzuzeigen, wie sie den Konflikt zwischen ihrem Beibehaltungsinteresse und dem Anspruch des Beschwerdeführers auf Umzonung lösen wolle. Sei wie hier klar, dass die Umzonung lediglich einer Liegenschaft, die auch noch an das Nachbarhaus angebaut sei, unzweckmässig wäre, müsse die Beschwerdegegnerin von sich aus den Einbezug weiterer Grundstücke in die verlangte Umzonung prüfen. Denkbar sei, die gesamte Häuserzeile entlang der A.-strasse einschliesslich der denkmalgeschützten Liegenschaft A.-strasse 11 einer anderen Bauzone zuzuweisen. Dafür böte sich eine der umliegenden Mischzonen an, nebst der vom Beschwerdeführer gewünschten Wohn-Gewerbezone etwa auch eine Kernzone. Abgesehen davon, dass eine Erweiterung der ZöBA offensichtlich in absehbarer Zeit kein Thema sei, sei mit Blick auf die Grösse der heutigen ZöBA von rund 13'000 m<sup>2</sup> eine spätere Erweiterung der Tagesbetreuung gleichwohl noch möglich. Die Sache sei zur Prüfung des Umzonungsgesuchs an die Beschwerdegegnerin zurückzuweisen. Hingegen könne die Beschwerdegegnerin nicht angewiesen werden, das Grundstück des Beschwerdeführers der beantragten Mischzone WG 4a zuzuweisen (act. G 2 S. 11 f.).

**3.3.** Der Beschwerdeführer wendet unter anderem ein, der angefochtene Entscheid ziehe aus einer klaren Rechtslage den falschen Schluss, es bestehe selbst bei bejahtem Entlassungsanspruch noch ein Beurteilungsspielraum und die Sache sei deshalb an die Beschwerdegegnerin zurückzuweisen, ohne dieser für den zweiten Entscheid irgendwelche Vorgaben zu machen. Der Beurteilungsspielraum werde nicht



einmal auf die Planänderung beschränkt. Die Rückweisung verstosse gegen das Beschleunigungsgebot gemäss Art. 29 Abs. 1 der Bundesverfassung (BV; SR 101), gegen das Willkürverbot gemäss Art. 8 und 9 BV, gegen Treu und Glauben und gegen die Eigentumsgarantie gemäss Art. 26 BV. Der von der Vorinstanz formulierte Vorbehalt des zwischenzeitlich dargelegten, genügend konkretisierten und mit hinreichendem Realisierungswillen versehenen Bedürfnisses (act. G 2 E. 2.5 am Schluss) beruhe auf einem Denkfehler. Sodann gebe das Versäumnis bzw. die Unmöglichkeit der Beschwerdegegnerin, einen überzeugenden neuen Zweck zu benennen, keinen schützenswerten Grund, auf eine Rückweisung mit Beurteilungsspielraum zu entscheiden. Das offensichtliche Versäumnis der Beschwerdegegnerin, die Zonenplanung für ein Gebiet zu ändern, das seit der Aufgabe des Zweckes Schule nicht nur den nominellen Zweck verloren habe bzw. für eine Liegenschaft, die seit über 30 Jahren nicht für diesen Zweck beansprucht worden sei, dürfe den individualrechtlichen Anspruch des Beschwerdeführers nicht vereiteln. Es sei also nicht an der Rekursinstanz, das planungsrechtliche Versäumnis im vorliegenden Verfahren zu thematisieren (Hinweis auf VerwGE B 2009/111, a.a.O., E. 5.2). Insbesondere könne es nicht Sinn einer Rückweisung sein, die Verhältnisse erst zu schaffen, welche es erlauben würden, nicht zugunsten eines zuvor für den Zeitpunkt des Entscheids bejahten Anspruchs zu entscheiden. Dies sei willkürlich. Es sei nicht einmal von einem ungenügend festgestellten Sachverhalt auszugehen (act. G 1 S. 2-6).

Sodann sei der Antrag auf Zuweisung in die Zone WG4a sowohl von der Beschwerdegegnerin als auch vom AREG anerkannt worden. Die Rekursinstanz habe sich nur mit den in der Rechtsmittelschrift vorgetragene Beanstandungen auseinanderzusetzen. Die Untersuchungsmaxime entbinde die Parteien in einem von der Dispositionsmaxime beherrschten Verfahren nicht von ihrer Sorgfaltspflicht. Im Rechtsmittelverfahren gelte grundsätzlich das Rügeprinzip. Die Untersuchungen dürften auf die Einwände des Rechtsmittelklägers beschränkt werden. Die Beschwerdegegnerin wäre als Partei des vorinstanzlichen Rekursverfahrens grundsätzlich gehalten gewesen, zu allen tatsächlichen und rechtlichen Vorbringen der rekurrierenden Partei Stellung zu nehmen. Wenn die Beschwerdegegnerin aber verpflichtet gewesen sei, vor der Vorinstanz zum Antrag betreffend Zuweisung in die Zone WG4a Stellung zu nehmen und sie dies nicht getan habe, so sei ihr diesbezügliches Schweigen ein qualifiziertes. Zuzugrunde liegt der Untersuchungsgrundsatzes



könne sich im Fall erheblicher öffentlicher Interessen eine Einschränkung des Rügeprinzips und der Begründungspflicht rechtfertigen. Das im Bericht des AREG festgehaltene Ergebnis sei als Anerkennung der Tatsache zu werten, dass mit einer Zuweisung in die Zone WG4a jedenfalls keine gewichtigen öffentlichen Interessen verletzt würden. Entsprechend sei auch dieser Punkt vor Vorinstanz entscheidungsreif gewesen. Wenn trotz Entscheidungsreife (zufolge Anerkennung) eine Rückweisung mit Spielraum selbst für den klar bejahten Anspruch auf Entlassung geboten werde, so werde der Anspruch auf Eigentumsgarantie willkürlich und in Verletzung des Beschleunigungsgebotes vereitelt. Eine andere Zuweisung als in die Zone WG4a widerspreche Treu und Glauben. Die Beschwerdegegnerin habe im Fall des zugunsten des Beschwerdeführers zu fällenden Entscheids bei künftig sich ändernden Verhältnissen immer noch die Möglichkeit einer Planänderung. Mit einer Rückweisung ohne klare Anweisung zur Entlassung und anerkannter Zuweisung sei der Beschwerdegegnerin Tür und Tor geöffnet, den bestehenden, aber durch den falschen Entscheid der Beschwerdegegnerin verzögerten Entlassungsanspruch des Beschwerdeführers weiter zu vereiteln (act. G 1 S. 6-16).

#### 4.

**4.1.** Der Perimeter der vorliegend zur Diskussion stehenden ZöBA wurde vor über 35 Jahren im Zusammenhang mit der damaligen Nutzung des ehemaligen Schulhauses M. festgelegt. Unbestritten blieb auch, dass die der ZöBA zugeteilte Liegenschaft des Beschwerdeführers und weitere Liegenschaften in dieser Zone privat genutzt werden und diese Nutzung mit dem Zweck dieser Zone (vgl. B. Heer, St. Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, Rz. 387) nicht im Einklang steht. Für die Grundeigentümer hat die bestehende Zonierung insbesondere zur Folge, dass ein allfälliger Wiederaufbau ausgeschlossen ist, wenn die künftige Nutzung dem Zweck der Nutzungszone widerspricht (Art. 77bis lit. a BauG). Dem Beschwerdeführer kommt angesichts dieser Beschränkung der Nutzung seines Eigentums unter Berufung auf Art. 26 BV grundsätzlich das Recht zu, eine Planüberprüfung sowohl mit Bezug auf sein eigenes Grundstück als auch bezüglich benachbarter Grundstücke zu verlangen (Waldmann/Hänni, a.a.O., Rz. 23 zu Art. 21 RPG). In diesem Sinn geht es nicht lediglich um die Entlassung seiner Kleinparzelle aus der ZöBA, um diese einer anderen Nutzung zuzuführen, zumal eine Nutzungsänderung der seit langem privat genutzten Parzelle



des Beschwerdeführers bereits realisiert ist. Der vom AREG im erwähnten Bericht zu Recht angeführte Umstand, dass das Grundstück des Beschwerdeführers lediglich rund 450 m<sup>2</sup> gross ist und die Bildung einer (Kleinst-)Wohnzone nicht zweckmässig wäre, schliesst damit den Überprüfungs- und Umzonungsanspruch des Beschwerdeführers nicht aus, zumal hierbei auch Nachbargrundstücke in der rund 13'000 m<sup>2</sup> grossen, lediglich zum Teil zonenkonform genutzten ZöBA einzubeziehen sind.

**4.2.** Kommunale Richtpläne sind für die mit der Ortsplanung beauftragten Organe und Behörden begleitend, wobei diesen beim Erlass des späteren Nutzungsplans ein Ermessensspielraum (vorstehende E. 2.3) zukommt (Art. 5 Abs. 3 BauG; Heer, a.a.O., Rz. 56 und 59). Art. 9 Abs. 1 RPG bestätigt demgegenüber die Behördenverbindlichkeit von Richtplänen (Waldmann/Hänni, a.a.O., Rz. 7 und 25 zu Art. 9 RPG). Diese Bestimmung betrifft den kantonalen Richtplan (vgl. Titel vor Art. 6 ff. RPG: „Richtpläne der Kantone“). An den kantonalen Richtplan sind insbesondere die Gemeinden gebunden, wobei sich die Behördenverbindlichkeit lediglich auf den bundesrechtlichen Mindestinhalt der kantonalen Richtpläne gemäss Art. 8 RPG erstreckt (Waldmann/Hänni, a.a.O., Rz. 7, 9 und 12 zu Art. 9 RPG). Der kantonale Richtplan (vom August 2015; abrufbar unter [www.sg.ch](http://www.sg.ch) und [geoportal.ch](http://geoportal.ch)) steht einer bestimmten Zonenordnung nicht entgegen, da er in Bezug auf das in Frage stehende Gebiet, welches in der Richtplankarte als „Bauzonen Sonstige“ bezeichnet wird, keine konkrete Vorgaben enthält.

Im kommunalen Richtplan ([www.stadt.sg.ch/home/raum-umwelt/stadtplanung](http://www.stadt.sg.ch/home/raum-umwelt/stadtplanung)) werden zum Gebiet, in welchem sich die Liegenschaft A.-strasse 9 befindet, mit Bezug auf „öffentliche Räume - Kerngebiete in Quartieren“ Planungsmassnahmen, wie zum Beispiel Aufenthalts- und Fortbewegungsqualität für Fussgänger erhöhen, Strassenraumgestaltung, Erdgeschosszonen für multifunktionale Nutzungen sichern oder schaffen, Einzelbäume oder Baumreihen pflanzen, genannt. Diese Massnahmen setzen jedoch keine Zuteilung zur ZöBA voraus. Der kommunale Richtplan Siedlung vom Juni 2013 sieht sodann für das Gebiet um die Parzelle Nr. F0000 weder eine Siedlungserweiterung (vgl. Richtplan Teilkarte S 1.2) noch öffentliche Bauten und Anlagen vor (vgl. Richtplan Teilkarte S 5).

### 4.3.



**4.3.1.** Zu Recht weist die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid darauf hin, dass das Bedürfnis für eine ZöBA von der Beschwerdegegnerin so genau wie möglich anzugeben ist und die Errichtung von öffentlichen Anlagen mit einiger Sicherheit zu erwarten sein sollte. Zur Begründung eines öffentlichen Interesses für die Beibehaltung der Zuteilung des Grundstücks zur ZöBA ist es nicht zulässig, die konkrete Zweckbestimmung des Grundstücks erst auf Gestaltungsplan-Stufe zu ordnen, zumal sich darin gerade zeigt, dass der Zweck im Zeitpunkt der kommunalen Zonenplanung nicht zureichend bestimmt war (vgl. D. Gsponer, Die Zone für öffentliche Bauten und Anlagen, Zürich 2000, S. 93-95 mit Hinweisen). Ihre Schlussfolgerung, dass sich die Verhältnisse seit 1980 wesentlich geändert haben, zumal die Nutzungsreserven für die Schule M. nie benötigt wurden, für die aktuellen Nutzungen in absehbarer Zeit kein mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit zu erwartender Platzbedarf besteht und andere öffentliche Einrichtungen an diesem Standort nicht zur Diskussion stehen, begründete die Vorinstanz einlässlich und überzeugend. Der Beschwerdeführer hat vor diesem Hintergrund einen verfassungsmässigen Anspruch auf Entlassung seines Grundstücks aus der ZöBA, zumal die Beschwerdegegnerin auch nach rund 35 Jahren noch keinen Bedarf bzw. einen Grund für den Verbleib des Grundstücks in der ZöBA aufzeigen kann. Eine unsorgfältige Interessenabwägung, die eine Rechtsverletzung darstellen würde und durch das Verwaltungsgericht korrigiert werden könnte bzw. müsste, kann der Vorinstanz nicht vorgeworfen werden. Es besteht mit anderen Worten kein zwingender Anlass für das Gericht, einer Beibehaltung der ZöBA den Vorzug gegenüber der von der Vorinstanz bestätigten Rückweisung zur Neuprüfung der Zonierung zu geben. Der vorinstanzliche Entscheid steht den raumplanerischen Zielen und Planungsgrundsätzen nicht entgegen, steht mit dem kommunalen Richtplan in Einklang und ist sachlich begründet. Wenn die Vorinstanz das öffentliche Interesse an der Verweigerung der Umzonung geringer wertete als das private Interesse des Beschwerdeführers an der Umzonung, so erweist sich dies als begründet.

**4.3.2.** Was den von der Vorinstanz formulierten Vorbehalt eines zwischenzeitlich dargelegten, genügend konkretisierten Bedürfnisses (act. G 2 E. 2.5 am Schluss) betrifft, wendet der Beschwerdeführer zu Recht ein, dass einem Entscheid der Sachverhalt im Zeitpunkt seines Erlasses zugrunde zu legen ist und nicht erst der in der Zukunft möglicherweise eintretende (act. G 1 S. 4). Der erwähnte Vorbehalt betreffend eine allfällige Sachverhaltsentwicklung im Nachgang zum angefochtenen Entscheid ist



somit für das vorliegende Verfahren unbeachtlich. Hinsichtlich der Rüge des Beschwerdeführers, wonach eine Rückweisung unzulässig sei und die Vorinstanz die Umzonung selbst hätte vornehmen müssen, ist zum einen festzuhalten, dass wie dargelegt (E. 4.1) eine Umzonung des Grundstücks des Beschwerdeführers für sich allein bzw. die Schaffung einer Kleinbauzone wegen Unzweckmässigkeit ausser Betracht fällt. Zum anderen liegen die (erstinstanzliche) Festlegung des Umfangs einer Umzonung bzw. der in Betracht fallenden Varianten und die Wahl der Zonenart nicht im Aufgabenbereich der Rekursbehörde. Für die Durchführung der Ortsplanung ist vielmehr die Beschwerdegegnerin zuständig (Art. 2 Abs. 1 BauG). Inwiefern die zu diesem Zweck erfolgte Rückweisung an die Beschwerdegegnerin den Anspruch des Beschwerdeführers auf Neuprüfung und Änderung der Zonenplanung vereiteln sollte (act. G 1 S. 5 f.), ist nicht ersichtlich und ergibt sich auch nicht aus dem von ihm in diesem Zusammenhang angeführten VerwGE B 2009/111, E. 5.2.

**4.3.3.** Mit Blick auf die alleinige Zuständigkeit der Beschwerdegegnerin zur Durchführung der Ortsplanung erfolgte auch die vorinstanzliche Feststellung, wonach die Beschwerdegegnerin nicht angewiesen werden könne, das Grundstück des Beschwerdeführers der beantragten Mischzone WG 4a zuzuweisen, zu Recht. Der Beschwerdegegnerin, welche sich von Beginn weg gegen eine Umzonung aussprach (vgl. act. G 9 S. 2 Ziff. II/2.), kann entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers (act. G 1 S. 6 f.) nicht unterstellt werden, sie habe die Zuweisung zur Zone WG 4a nie in Frage gestellt bzw. anerkannt. Ein qualifiziertes Schweigen der Beschwerdegegnerin (act. G 1 S. 9) lässt sich in diesem Zusammenhang offensichtlich nicht herleiten. Dementsprechend war für die Beschwerdegegnerin kein Anlass gegeben, sich mit der Frage der Zonenzuteilung bzw. der vom Beschwerdeführer vorgeschlagenen Zone zu befassen. Inwiefern unter diesen Umständen die Nichtzuweisung zu dieser Zone gegen Treu und Glauben verstossen sollte (act. G 1 S. 13-15), vermag der Beschwerdeführer nicht plausibel zu begründen und wird auch nicht aus den Umständen ersichtlich. Es war wie erwähnt nicht Sache der Vorinstanz, (erstinstanzlich) eine Umzonung selber vorzunehmen. Hieran vermag weder die Tatsache, dass beim Entscheid über eine Rückweisung der Grundsatz der beförderlichen Erledigung des Verfahrens (Art. 29 Abs. 1 BV) zu beachten ist (act. G 1 S. 6 mit Hinweis auf VerwGE B 2011/209 vom 20. März 2012, E. 3.2) noch der Hinweis des Beschwerdeführers auf das Rügeprinzip (act. G 1 S. 7-9) etwas zu ändern. Im erstinstanzlichen Verfahren vor den Gemeindebehörden



betreffend Umzonung und dem Grundsatz nach auch im Rechtsmittelverfahren (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 610) gilt die Untersuchungsmaxime (vgl. Art. 12 VRP). Anträge von Beteiligten auf Zuweisung zu einer bestimmten Zone sind zwar zu prüfen, haben jedoch keinen bindenden Charakter. Der vorinstanzliche Entscheid lässt sich auch von daher nicht beanstanden.

### 5.

**5.1.** Der Beschwerdeführer beanstandet - zwar nicht im Rechtsbegehren, aber in seiner Begründung (act. G 1 S. 17) - die Festsetzung der amtlichen Kosten des vorinstanzlichen Verfahrens für den Fall der materiellen Bestätigung des vorinstanzlichen Entscheids. Die hälftige Kostenaufgabe sei zu korrigieren, habe er doch im Hauptstreitpunkt obsiegt. Ausserdem stehe noch keineswegs fest, dass er nicht nur mit seinem Hauptantrag, sondern auch mit seinem Zuweisungsantrag in die Zone WG4a durchdringe. Er sei daher als vollumfänglich obsiegende Partei zu betrachten. Sodann sei die Entscheidgebühr von Fr. 3'500.-- viel zu hoch, werde damit doch der obere Rahmen von Nr. 10.01 des Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung (sGS 821.5) mit 70 % ausgeschöpft, obwohl der Sachbearbeiter in einem E-Mail davon gesprochen habe, dass es sich um einen „eher wenig umfangreichen Streitgegenstand“ handle, für den er nicht besonders viel Zeit aufwenden müsse. Die Höhe der Gebühr entspreche auch nicht seiner durch die Kautionshöhe von Fr. 1'000.-- geweckten, nach Treu und Glauben schützenswerten Erwartung (act. G 1 S. 17).

**5.2.** Gemäss Art. 95 Abs. 1 VRP hat jene Partei grundsätzlich die Kosten zu tragen, deren Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden (vgl. Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 777). Wird eine Streitsache dadurch erledigt, dass der angefochtene Entscheid aufgehoben und die Angelegenheit zur Neuurteilung an die Vorinstanz zurückgewiesen wird, ist diejenige Partei als obsiegend zu betrachten, welche die Fehlerhaftigkeit des Entscheids geltend gemacht und die Rückweisung erwirkt hat. Grundsätzlich ist stets das Rechtsbegehren der Massstab des Obsiegens. Wird in einem Rechtsmittelverfahren gegen die Verweigerung eines Gesuchs nicht nur die Aufhebung des angefochtenen Entscheids, sondern auch die Bewilligung des Gesuchs bzw. die Rückweisung zur Erteilung der Bewilligung beantragt, so obsiegt der



Rechtsmittelkläger nur teilweise, wenn der Entscheid beispielsweise wegen mangelnder Sachverhaltsabklärung aufgehoben und an die Vorinstanz zurückgewiesen wird (VerwGE B 2010/20 vom 1. Juli 2010, E. 2.2. mit Hinweis auf Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 764). Die Praxis, wonach bei einer Rückweisung in der Regel nicht von einem vollumfänglichen Obsiegen ausgegangen wird, kommt m.a.W. im Wesentlichen dann zur Anwendung, wenn die Verweigerung einer Amtshandlung streitig ist und der Hauptantrag auf Aufhebung einer verweigernden Verfügung zusätzlich auch einen Antrag auf Vornahme der Amtshandlung bzw. Gewährung der ersuchten Leistung enthält (vgl. VerwGE B 2010/20 a.a.O., E. 2.3 mit Hinweis). Das Rekursbegehren des Beschwerdeführers lautete auf Aufhebung des angefochtenen Stadtratsbeschlusses und Zuweisung seines Grundstücks zur Wohn- und Gewerbezone WG4a (Antrag 1). Eventualiter beantragte er Aufhebung des Beschlusses und Rückweisung an die Beschwerdegegnerin „zur beantragten Umzonung“ (Antrag 2; act. G 8/1). Die Vorinstanz wies mit dem angefochtenen Entscheid die Angelegenheit zur weiteren Prüfung des Umzonungsgesuchs an die Beschwerdegegnerin zurück (act. G 2), ohne eine konkrete Zone festzulegen. Den Umzonungsanspruch des Beschwerdeführers hat sie hingegen vollumfänglich bejaht und die Angelegenheit lediglich zur Prüfung des Umfangs der Umzonung und der Zonierung an die Beschwerdegegnerin zurückgewiesen. Es besteht somit grundsätzlich die Möglichkeit, dass das Grundstück des Beschwerdeführers aufgrund der zu tätigen Abklärungen der von ihm beantragten Zone zugewiesen wird. Bei dieser Sachlage ist der Beschwerdeführer als mehrheitlich (zu zwei Dritteln) obsiegender Verfahrensbeteiligter zu betrachten. In diesem Punkt ist die Beschwerde gutzuheissen (vgl. VerwGE B 2010/20 a.a.O., E. 2.3).

### 6.

#### 6.1. (...).

#### 6.2. (...).

#### 6.3. (...).

**Demnach erkennt das Verwaltungsgericht zu Recht:**



## St.Galler Gerichte

**1.** Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen und Dispositiv-Ziff. 2 des Rekursentscheids wie folgt angepasst: „Die Entscheidunggebühr von Fr. 3'500.-- bezahlen A.Y. zu einem Drittel und der Stadtrat zu zwei Dritteln. Auf die Erhebung beim Stadtrat wird verzichtet. A.Y. wird der am 16. September 2014 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'000.-- angerechnet“. Im Übrigen wird die Beschwerde abgewiesen.

**2.** Der Beschwerdeführer bezahlt Gerichtskosten von Fr. 2'500.--, unter Anrechnung des Kostenvorschusses von Fr. 3'500.-- und Rückerstattung des verbleibenden Betrags von Fr. 1'000.-- an ihn.

**3.** Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt.

Der Präsident

Der Gerichtsschreiber

Eugster

Schmid