



Fall-Nr.: B 2009/221
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 24.08.2010
Entscheiddatum: 24.08.2010

Urteil des Verwaltungsgerichts vom 24. August 2010

Bau- und Planungsrecht, Art. 15 RPG (SR 700). Die Bauzonenausscheidung unterliegt wie alle Raumplanung einer gesamthaften Abwägung und Abstimmung aller räumlich wesentlichen Gesichtspunkte und Interessen. Zu grosse Bauzonen sind gesetzwidrig. Ist die Bauzone bereits zu gross, müssen für eine nochmalige Erweiterung zwingende Gründe sprechen (Verwaltungsgericht, B 2009/221).

Anwesend: Präsident Prof. Dr. U. Cavelti; Verwaltungsrichter lic. iur. A. Linder,
Dr. B. Heer, lic. iur. A. Rufener, Dr. S. Bietenharder-Künzle; Gerichtsschreiber lic. iur. S.
Schärer

In Sachen

L.,

Beschwerdeführerin,

vertreten durch Rechtsanwalt lic.iur. D.,

gegen

Baudepartement des Kantons St. Gallen,



St.Galler Gerichte

Lämmlibrunnenstrasse 54, 9001 St. Gallen,

Vorinstanz,

und

Politische Gemeinde T.,

Beschwerdegegnerin,

dieser vertreten durch Rechtsanwalt lic.iur. J.,

betreffend

Teilzonenplan H., Überbauungsplan H.,

Teilstrassenplan H.

hat das Verwaltungsgericht festgestellt:

A./ L., ist Eigentümerin der 1'941 m² grossen Parzelle Nr. xx, Grundbuch T., im Dorfteil K. Das Grundstück ist mit einem Wohnhaus und einem freistehenden Schopf überbaut und wird von der B.-strasse, Gemeindestrasse 2. Klasse, erschlossen. Nach dem Zonenplan der Gemeinde T. vom 3. August 1995 liegt es im Wesentlichen in der Wohnzone für zweigeschossige Bauten (W2b), der südliche, schmale Grundstücksteil ist dem übrigen Gemeindegebiet (üG) zugeteilt.

B./ Am 2. Dezember 2008 erliess der Gemeinderat als Folge der Gesamtrevision der Ortsplanung sieben Teilzonenpläne und verschiedene Sondernutzungspläne, unter anderem für das Gebiet H., das östlich angrenzend an die Parzelle Nr. xx liegt. Am 5.



St.Galler Gerichte

bzw. 8. Dezember 2008 publizierte er die Auflage des Baureglements (Gesamtrevision), die Änderungen im Zonenplan (Aufteilung in Teilzonenpläne nach Gebieten), die erlassenen Sondernutzungspläne und die Änderung der Schutzverordnung und legte diese vom 9. Dezember 2008 bis 7. Januar 2009 öffentlich auf.

L. erhob am 7. Januar 2009 durch ihren Rechtsvertreter beim Gemeinderat Einsprache gegen den Teilzonen-, Überbauungs- und Teilstrassenplan H. sowie gegen den Richtplan mit dem Antrag, diese aufzuheben. Der Gemeinderat wies die Einsprache mit Beschluss vom 2. Februar 2009 ab. Zur Begründung machte er geltend, der südliche Teil des Grundstücks Nr. xx sei wegen seiner Form gar nicht überbaubar. Die westliche Abgrenzung der in den Sondernutzungsplänen enthaltenen Planperimeter sei ortsplanerisch gerechtfertigt. Wenn der östliche und südliche Grundstücksteil ebenfalls einbezogen werden müsste, würden die Baubereiche zu gross. Zudem müsste ein aufwändiges Landumlegungsverfahren durchgeführt werden, was zu einer zeitlichen Verzögerung führen würde.

Der Gemeinderat unterstellte sodann die Teilzonenpläne und das Baureglement vom 11. Februar bis 12. März 2009 dem fakultativen Referendum. Am 25. März 2009 gab er der Einsprecherin von der stillschweigenden Zustimmung der Bürgerschaft zum Teilzonenplan H. Kenntnis und eröffnete die vierzehntägige Rekursfrist.

C./ Gegen den Einspracheentscheid vom 2. Februar 2009 (am 4. Februar 2009 bzw. 15. April 2009 eröffnet) und den am 25. März 2009 angezeigten Beschluss der Stimmberechtigten erhob L. mit den Eingaben ihres Rechtsvertreters vom 19. Februar 2009 bzw. 30. April 2009 und 9. April 2009 beim Baudepartement des Kantons St. Gallen Rekurs und beantragte mit den Rekursergänzungen vom 24. März bzw. 20. Mai 2009 sowie 11. Mai 2009, die Beschlüsse seien nichtig bzw. kostenpflichtig aufzuheben und die Einsprache gutzuheissen.

Das Baudepartement führte am 14. September 2009 in Anwesenheit der Verfahrensbeteiligten, des Kreisplaners des Amtes für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG) und des Leiters Verkehrstechnik des Tiefbauamtes (TBA) einen Augenschein durch. Mit Entscheid vom 24. November 2009 wies es die Rekurse ab, soweit es darauf eintrat. Dabei erwog es im wesentlichen, der Einspracheentscheid



vom 2. Februar 2009 sei zwar mangelhaft unterschrieben gewesen, der Gemeinderat habe die Verfügung am 15. April 2009 aber nochmals mit vollständiger Unterschrift zugestellt. Der gerügte Mangel sei damit im Rahmen des Rekursverfahrens geheilt worden. Aus dem ursprünglichen Verfügungsfehler sei der Rekurrentin kein Nachteil erwachsen, womit sich die Rüge, der Einspracheentscheid und der Beschluss der Bürgerschaft seien nichtig, als unbegründet erweise. Das öffentliche Interesse an der Belassung des südlichen Teils des Grundstücks Nr. xx im üG überwiege das private Interesse der Rekurrentin an der baulichen Nutzung dieses Grundstückteils. Die Rechtsgleichheit werde durch die vorgesehene Umgrenzung des Teilzonenplans H. nicht verletzt. Es sei nicht angezeigt, den östlichen und südlichen Teil des Grundstücks Nr. xx einzubeziehen. Der Überbauungsplan sei zweckmässig umgrenzt, und der Teilstrassenplan sei in Ordnung.

D./ Mit Eingabe ihres Rechtsvertreters vom 10. Dezember 2009 erhob L. Beschwerde beim Verwaltungsgericht. Mit Beschwerdeergänzung vom 26. Februar 2010 beantragt sie, den Entscheid der Vorinstanz kostenpflichtig aufzuheben und ihre Einsprache gutzuheissen. Zum einen habe das Baudepartement ihr die Legitimation zu Unrecht abgesprochen, die Angemessenheit und Grösse der Bauzone in Frage zu stellen. Zum anderen leide der Einspracheentscheid, der ihr nicht vollständig unterschrieben zugestellt worden sei, an einem schwerwiegenden Formfehler, weshalb der zugestellte Beschluss nichtig sei. Zwar sei die Verfügung in der Folge nochmals formrichtig eröffnet worden, der Beschluss der Bürgerversammlung sei aber gleichwohl nichtig, weil das Referendumsverfahren vor der Neueröffnung durchgeführt worden sei. Bezüglich des Rekurses, mit dem sie die Nichtigkeit des Einspracheentscheids gerügt habe, sei sie nicht unterlegen, weshalb sie dafür entschädigt werden müsse.

Weiter wendet sie ein, der Teilzonenplan H. nehme keine Rücksicht auf die örtlichen Begebenheiten, namentlich stimme er mit dem natürlichen Landschaftsverlauf nicht überein und sei willkürlich. Der Richtplan sehe für den südlichen Teil ihres Grundstücks zwar eine spätere Einzonung im Zusammenhang mit dem Gebiet "Im Grund" vor. Weil dieser Teil aber von seiner Lage her bzw. auf Grund des Verlaufs der Geländekante Bestandteil des Gebiets "Im H." sei, sei eine spätere separate Überbauung gar nicht möglich, was eine rechtswidrige Baulücke zur Folge haben werde, womit der Grundsatz des haushälterischen Umgangs mit Boden verletzt werde. Das Gleiche gelte



St.Galler Gerichte

für den angefochtenen Überbauungs- und Strassenplan H. Beide verunmöglichten eine spätere Überbaubarkeit des noch unüberbauten Teils ihres Grundstücks.

E./ Das Baudepartement und die Politische Gemeinde T. beantragen mit ihren Vernehmlassungen vom 4. März und 24. März 2010 die (kostenpflichtige) Abweisung der Beschwerde. Die Beschwerdeführerin nahm zu diesen Eingaben am 20. Mai 2010 Stellung.

F./ Zur nachträglich beigezogenen Genehmigungsverfügung betreffend den Teilzonen- und Überbauungsplan H. vom 25. Januar 2010 nahmen die Parteien nicht Stellung.

G./ Auf die weiteren Eingaben und Vorbringen der Verfahrensbeteiligten wird, soweit wesentlich, in den nachstehenden Erwägungen eingegangen.

Das Verwaltungsgericht hat vor seinem Urteil einen Augenschein an Ort und Stelle durchgeführt. Die Verfahrensbeteiligten wurden eingeladen, daran teilzunehmen. Auf die Vorbringen der Verfahrensbeteiligten sowie die Feststellungen anlässlich des Augenscheins wird, soweit wesentlich, in den nachstehenden Erwägungen eingegangen.

Darüber wird in Erwägung gezogen:

1. Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichtes ist gegeben (Art. 59bis Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, abgekürzt VRP).

Die Beschwerdeführerin ist Adressatin des angefochtenen Rekursentscheids und damit zu dessen Anfechtung legitimiert (Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Die Beschwerdeerklärung und -begründung entsprechen zeitlich, formal und inhaltlich den gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Auf die Beschwerden ist daher einzutreten.

2. Die Vorinstanz ist auf die Rügen der Beschwerdeführerin insofern nicht eingetreten, als sie damit rügt, der Richtplan sei nichtig bzw. die Bauzone von T. sei zu gross.



2.1. Richtpläne sind für das Grundeigentum nicht unmittelbar verbindlich. Für Behörden ist der kantonale Richtplan verbindlich, die kommunalen sind nur wegleitend (Art. 5 Abs. 3 Baugesetz, sGS 731.1, abgekürzt BauG; Art. 44 Abs. 1 BauG, Art. 9 Abs. 1 des Raumplanungsgesetzes, SR 700, abgekürzt RPG). Privaten fehlen daher das Rechtsschutzinteresse und die Legitimation, Richtpläne selbständig anzufechten. Möglich ist einzig die akzessorische Infragestellung im Rahmen einer Zonenplanung oder eines Baubewilligungsverfahrens (B. Heer, St. Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, Rz. 61).

Die Beschwerdeführerin macht im Beschwerdeverfahren nicht mehr geltend, dass und inwiefern der Richtplan nichtig sei. Damit hat es sein Bewenden (zum Rügeprinzip im Beschwerdeverfahren: Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, St. Gallen 2003, Rz. 633 f.). Der Erlass des Richtplans unterliegt im übrigen nicht den Bestimmungen nach Art. 29 ff. BauG. Die fehlende Unterschrift auf dem Einspracheentscheid kann somit von vornherein nicht zur Nichtigkeit des kommunalen Richtplans führen.

2.2. Zur Einsprache bzw. zur Erhebung des Rekurses ist berechtigt, wer ein eigenes schutzwürdiges Interesse dartut (Art. 83 Abs. 2 BauG bzw. Art. 45 Abs. 1 VRP).

2.2.1. Zu den Beschwerdeberechtigten gehören in erster Linie die Adressaten einer Verfügung oder eines Entscheids, aber auch Dritte, sofern sie durch eine Verfügung in der Weise betroffen sind, dass sie zu einer selbständigen Anfechtung befugt sind. Ein Dritter muss dafür persönlich und mehr als jedermann daran interessiert sein, dass das durch die Verfügung begründete Rechtsverhältnis anders geregelt wird (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 412). Nachbarn sind bei der Rechtsmittelführung gegen Baubewilligungen und Nutzungspläne zugelassen, wenn eine enge räumliche Beziehung zum Baugrundstück oder Plangebiet gegeben ist und sie direkt und in höherem Mass als irgendjemand in den eigenen Interessen beeinträchtigt werden bzw. die festgesetzte Nutzung sich nachteilig auf ihr eigenes Grundstück auswirken kann. Ob und inwiefern dies der Fall ist, hängt zum einen vom Abstand zwischen den Grundstücken, zum anderen von der Art und Intensität der befürchteten Auswirkungen ab (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 414; BGE 121 II 171 E. 2b, BGE 1C_119/2007 vom 13. November 2008 E. 1.2).



2.2.2. Nebst dem, dass nur eigene und nicht Interessen Dritter oder Allgemeininteressen verfolgt werden können (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 388), muss das Interesse schutzwürdig sein. Dies ist der Fall, wenn der Betroffene rechtlich geschützte Interessen geltend macht oder wenn eine Verfügung oder ein Entscheid seine tatsächliche Interessenlage mehr berührt als jene irgendeines Dritten oder der Allgemeinheit. Nicht nötig ist, dass der angerufene Rechtssatz nachbarschützende Funktion hat. Das schutzwürdige Interesse besteht einzig im "praktischen Nutzen" bzw. in "handfesten Belangen", die ein erfolgreich geführtes Rechtsmittel dem Betroffenen in seiner rechtlichen oder tatsächlichen Situation einträgt, bzw. in der Abwendung materieller, ideeller oder sonstiger Nachteile, die ein Bestand der angefochtenen Verfügung oder des Entscheids mit sich bringen würde. Dies schliesst das rein theoretische Interesse an der Entscheidung über eine Rechtsfrage oder das blosse allgemeine an einer richtigen Anwendung des objektiven Rechts aus. Die besondere Beziehungsnähe verlangt also, dass der Beschwerdeführer durch den angefochtenen Akt einen persönlichen, unmittelbaren Nachteil erleidet bzw. nicht bloss ein mittelbares oder ausschliesslich allgemeines öffentliches Interesse geltend macht (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 389 ff.).

2.2.3. Das Rechtsschutzinteresse muss hinsichtlich aller Gründe, die der Rekurrent oder Beschwerdeführer vorbringt, gegeben sein und geprüft werden. Dieser muss den eigenen Vorteil geltend machen, den er daraus zieht, oder den Nachteil, der abgewendet wird, wenn die Beschwerde gutgeheissen wird (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 394; Heer, a.a.O., Rz. 934 f. mit weiteren Hinweisen; GVP 2006 Nr. 32). Nicht erheblich sind dabei die Beweggründe für das Einlegen eines Rechtsmittels. So gilt es nicht als missbräuchlich, wenn der Nachbar im Baubewilligungsverfahren ein (nicht aussichtsloses) Rechtsmittelverfahren anstrengt, um für sich Vorteile zu erlangen (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 392). Das schutzwürdige eigene Interesse des Anwohners kann insbesondere darin liegen, dass das Nachbargrundstück freigehalten wird. Mit Blick darauf hat das Verwaltungsgericht den Einwand zugelassen, ein Überbauungsplan auf einem Nachbargrundstück widerspreche den Zielen und Plangrundsätzen nach Art. 1 und 3 RPG, namentlich dem Grundsatz der haushälterischen Nutzung des Bodens, weil für den geplanten Fachmarkt bloss ein eingeschossiges Gebäude vorgesehen werde (VerwGE 2009/207 vom 11. Mai 2010 E. 4, in: www.gerichte.sg.ch). Das Interesse an der Freihaltung einer Parzelle kann auch



mit dem Einwand durchgesetzt werden, es fehle an einer hinreichenden Zufahrt. Als Nachbar ist er auch insoweit mehr als irgendwelche Drittpersonen bzw. die Allgemeinheit betroffen (VerwGE 2009/34 vom 3. September 2009 E. 1.2.3., in:www.gerichte.sg.ch).

2.2.4. Davon abgesehen, dass die Beschwerdeführerin unzweifelhaft berechtigt ist einzuwenden, der Perimeter der angefochtenen Teilzonen- und Sondernutzungspläne sei falsch abgegrenzt und verunmögliche dadurch die künftige Erschliessung und Überbauung ihres eigenen Grundstücks, ist sie als direkte Anstösserin des Plangebiets H. auch legitimiert zu rügen, mit dem angefochtenen Teilzonenplan werde eine insgesamt zu grosse Bauzone bewirkt bzw. das bereits zu grosse Baugebiet werde damit noch grösser (Cavelti/Vögeli, a.a.O. Rz. 415). Ihr handfestes Interesse liegt darin, dass die heute zur Diskussion stehende Überbauung im H. verhindert und damit das angrenzende Landwirtschaftsland freigehalten wird bzw. dass die konkrete Überbauung, die ihr Grundstück nicht miteinbezieht, verhindert wird. Damit ist die Beschwerdeführerin in ihren eigenen Interessen unmittelbar und stärker als irgendein Dritter betroffen, weshalb die Vorinstanz auf den Rekurs zu Unrecht nicht eingetreten ist, soweit die Beschwerdeführerin damit rügt, die Bauzone von T. sei insgesamt zu gross und damit rechtswidrig.

3. Die Beschwerdeführerin erachtet den erstmals zugestellten Einsprachebeschluss betreffend Überbauungs- und Teilstrassenpläne H. und den Entscheid der Bürgerschaft als nichtig, weil das ihr zugestellte Exemplar nur vom Gemeinderatsschreiber unterschrieben war. Die Vorinstanz führte dazu aus, dass der gerügte Verfügungsmangel geheilt worden sei, indem der Gemeinderat der Einsprecherin im Rekursverfahren den Beschluss nochmals vollständig unterschrieben eröffnet habe.

3.1. Fehlt bei einem Gerichtsentscheid die nötige Unterschrift, so ist das Gebot der Unterschrift keine blosse Ordnungsvorschrift, sondern im Interesse der Rechtssicherheit ein eigentliches Gültigkeitserfordernis. In diesem Fall liegt gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung mit der fehlenden Unterschrift ein Eröffnungsfehler vor. Bezüglich Verfügungen ist die Rechtslage nicht geklärt (L. Kneubühler in: Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz



über das Verwaltungsverfahren, Bern 2008, Rz. 6 zu Art. 34). Die Frage kann vorliegend aber offen bleiben, weil der Fehler, sollte ein solcher vorliegen, geheilt worden wäre. Ist eine Verfügung nämlich nicht unterschrieben, kann der Betroffene innert vernünftiger Frist die erneute Eröffnung des unterschriebenen Beschlusses verlangen oder den Mangel auf dem Beschwerdeweg geltend zu machen. Liefert die Entscheidbehörde der Rechtsmittelinstanz wie hier ein unterzeichnetes Exemplar nach, ist der Mangel damit geheilt (Kneubühler, a.a.O., Rz. 23 zu Art. 38; anderer Meinung J. Stadelwieser, sofern nicht wie vorliegend wenigstens eines von zwei oder mehreren Behördemitgliedern unterzeichnet hat [Die Eröffnung von Verfügungen, Diss. St. Gallen 1994, S. 186]).

3.2. Der Gemeinderat hat der Beschwerdeführerin - wie gesagt - im Rahmen des Rekursverfahrens ein zweites, vollständig unterzeichnetes Exemplar zugestellt. Damit ist der gerügte Formmangel geheilt. Davon abgesehen hat die Beschwerdeführerin auch gegen den nochmals, korrekt eröffneten Beschluss Rekurs erhoben, worauf die Rekursinstanz die beiden Verfahren vereinigt und gemeinsam darüber entschieden hat. Damit ist der Beschwerdeführerin durch den ursprünglichen Eröffnungsmangel - von zusätzlichen Kosten abgesehen - kein Nachteil erwachsen.

3.3. Auf den Beschluss der Bürgerschaft betreffend Zonenplanänderung hatte die fehlende Unterschrift von vornherein keinen Einfluss. Das Referendumsverfahren wird erst nach Abschluss des Einspracheverfahrens durchgeführt (Art. 30 Abs. 3 BauG). Dieses wird damit abgeschlossen, dass die zuständige Gemeindebehörde über alle Einsprachen entscheidet (Heer, a.a.O., Rz. 214). Eine entsprechende Mitteilung an die Einsprecher ist zwar üblich, zwingend ist sie aber nicht. Erst der nachfolgende Entscheid der Bürgerschaft ist anfechtbar bzw. amtlich bekanntzumachen und mit einer Rechtsmittelbelehrung zu versehen (Art. 30bis Abs. 1 lit. c BauG; Heer, a.a.O., Rz. 223). Mit anderen Worten war die fehlende Unterschrift des Vizepräsidenten auf der Mitteilung betreffend den Einspracheentscheid von vornherein nur massgebend, soweit damit der Einsprecherin der Einsprachebeschluss betreffend die Sondernutzungspläne eröffnet wurde. Die Mitteilung über den anfechtbaren Entscheid der Bürgerschaft hatte der Gemeinderat korrekt mit den Unterschriften des Vize-Gemeindepräsidenten und des Gemeinderatsschreibers signiert.



4. Bauzonen umfassen nach Art. 15 RPG Land, das sich für eine Überbauung eignet und weitgehend überbaut ist oder voraussichtlich innert 15 Jahren benötigt und erschlossen wird.

4.1. Das Gebiet des Teilzonenplans H. umschliesst 21'900 m² und liegt zum grösseren Teil ausserhalb der Bauzone in der Landwirtschaftszone und im üG (14'394 m²) bzw. in der Zone W2b (3'369 m²) und in der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen (4'153 m²). Auch wenn sich das Plangebiet praktisch beim Dorfzentrum befindet, handelt es sich dabei weder um einen geschlossenen Siedlungsbereich, noch um eine eigentliche Baulücke. Gemäss kommunalem Richtplan ist es für die "Entwicklung Wohnen" vorgesehen. Für eine Überbauung ist es zweifelsohne geeignet.

4.2. Land, das sich für die Überbauung eignet, aber nicht weitgehend überbaut ist, kann gemäss Art. 15 lit. b RPG dann der Bauzone zugewiesen werden, wenn es voraussichtlich innert 15 Jahren benötigt und erschlossen wird. Art. 15 RPG vermittelt wie Art. 26 der Bundesverfassung (SR 101, abgekürzt BV) grundsätzlich keinen Anspruch auf Einzonung von Land in die Bauzone, zumal die Bauzonenausscheidung eine Gestaltungsaufgabe darstellt und einer gesamthaften Abwägung und Abstimmung aller räumlich wesentlichen Gesichtspunkte und Interessen unterliegt (Art. 1 Abs. 1 und Art. 2 Abs. 1 RPG, [BGE 122 I 294 neues Fenster E. 3e](#), [116 Ia 221 neues Fenster E. 3b](#), je mit Hinweisen).

4.2.1. Der objektive Baulandbedarf stellt bei dieser Abwägung lediglich ein, wenn auch wichtiges Entscheidungskriterium dar (BGE 1C_119/2007 vom 13. November 2008 E. 3.2.3 mit Hinweisen). Der Bedarf gemäss Art. 15 lit. b RPG richtet sich danach, wie viel Land für die erwünschte Entwicklung benötigt wird. Ist ein stärkeres Wachstum erwünscht, kann die Bauzone grösser sein als es dem bisherigen Trend entspricht ([BGE 116 Ia 339 neues Fenster E. 3b](#)). Ist kein oder ein schwächeres Wachstum erwünscht, kann die Planung das Wachstum begrenzen, indem sie trotz vorhandener Nachfrage nach Bauland Gebiete in Nichtbauzonen einweist. Was erwünscht ist, bestimmt die zuständige Planungsbehörde, im Kanton St. Gallen somit im Rahmen von Verfassung, Gesetz und übergeordneter Planung primär die politische Gemeinde (Art. 2 Abs. 1 und Art. 4 f. BauG). Hält sie sich an diese Schranken, so haben die übergeordneten Planungsbehörden und das Verwaltungsgericht, das nur eine



St.Galler Gerichte

Rechtskontrolle ausübt, den Ermessensspielraum der Gemeinde zu respektieren (Art. 3 Abs. 2 BauG, Art. 61 Abs. 1 und 2 VRP; BGE 1C_206/2009 vom 19. November 2009 E. 2.2.2 mit Hinweisen).

4.2.2. Die Bevölkerungszahl der Politischen Gemeinde T. von derzeit rund 1'200 Einwohnern soll nach den Vorstellungen der kommunalen Planungsbehörde längerfristig auf 1'500 Bewohner anwachsen. Innert der nächsten zehn Jahre rechnet sie mit einem jährlichen Wachstum von einem Prozent bzw. einem Zuwachs von rund zehn Einwohnern pro Jahr. Das AREG, das die Ortsplanung und den Teilzonenplan am 21. bzw. 25. November 2008 vorgeprüft hat, erachtet diese Zielsetzung als nachvollziehbar. Gleichzeitig weist es aber darauf hin, dass übergeordnete Entwicklungsprognosen eher von einer Abflachung der Bevölkerungszunahme ausgehen. Zudem bemängelt es die Berechnung des Fassungsvermögens der heutigen Bauzone, namentlich die Tatsache, dass trotz tief veranschlagter Dichtewerte keine Reserven für eine Nachverdichtung eingerechnet sind, sondern im Gegenteil noch ein pauschaler Abzug von zweieinhalb Prozent wegen sinkender Wohnungsbelegung angenommen wird. Die Genehmigungsbehörde schätzt im Vorprüfungsbericht, dass noch Bauland für mindestens 200 Einwohner vorhanden ist, weshalb sie anfänglich verlangt hat, dass bei einer Neueinzonung entsprechende Flächen kompensiert werden.

4.2.3. Gehortete und unausgeschöpfte Baulandreserven sowie Möglichkeiten zur Nachverdichtung müssen bei der Kapazitätsberechnung mitberücksichtigt werden, auch wenn sie dem Baulandmarkt vorläufig entzogen bleiben (F. Jost, Grösse und Lage von Bauzonen, Zürich 2000, S. 140; M. Bertschi, Die Umsetzung von Art. 15 lit. b RPG über die Dimensionierung der Bauzonen: Bundesrecht, föderalistische Realität und ihre Wechselwirkungen, Zürich 2001, Rz. 237 ff.; BGE 1C_220/2009 vom 26. April 2010 E. 6.2.2). Wenn mit einer Neueinzonung eine überdimensionierte Bauzone entsteht oder eine solche noch vergrössert wird, muss sie folglich mit Auszonungen einhergehen, um RPG-konform zu sein (BGE 1C_220/2009 vom 26. April 2010 E. 7.2). Das Konzentrationsprinzip und der Grundsatz der haushälterischen Nutzung des Bodens gebieten es zudem, Reserven innerhalb bestehender Bauzonen zu nutzen, bevor das Siedlungsgebiet ausgedehnt wird (BGE 1C_220/2009 vom 26. April 2010 E. 6.2.2).



4.2.4. Das Baudepartement genehmigte am 25. Januar 2010 trotz seiner anfänglichen Bedenken im Gebiet H. eine zusätzliche Einzonung für eine maximale anrechenbare Geschossfläche von knapp 10'000 m², die bei einem durchschnittlichen (im schweizerischen Mittel eher grosszügigen) Bedarf von 55 m² Raum für weitere 180 Einwohner oder etwa fünfzehn Prozent der aktuellen Einwohnerzahl bietet. Mit Blick auf das Wachstumsziel der Gemeinde von gut 100 Einwohnern in den nächsten zehn Jahren, der bereits vorhandenen Raumreserve von ungefähr 200 Einwohnern und der neusten Einzonung für weitere 180 Einwohner, bieten die nach dem neuen Zonenplan vorgesehenen Bauzonen allerdings eher Raum für eine bauliche Entwicklung in den nächsten 30 Jahren als in den vom Gesetz vorgesehenen 15 Jahren. Die Genehmigung der Erweiterung des Siedlungsgebiet im Gebiet H. erfolgte deshalb "nur in Wahrung des grösstmöglichen Ermessensspielraums".

4.3. Der Bedarf an Bauland für die nächsten 15 Jahre ist aber nicht der einzige Gesichtspunkt für die Festlegung der Bauzonen; vielmehr unterliegt die Bauzonenausscheidung wie alle Raumplanung einer gesamthaften Abwägung und Abstimmung aller räumlich wesentlichen Gesichtspunkte und Interessen. Der nach anerkannter Methode geschätzte 15-jährige Baulandbedarf bildet die Obergrenze für die Bemessung der Bauzone, von der nur ausnahmsweise, nach einer umfassenden Abwägung aller wesentlichen - auch regionalen und überregionalen - Interessen, abgewichen werden darf. Zu grosse Bauzonen sind nicht nur unzweckmässig, sondern gesetzwidrig (BGE 1C_119/2007 vom 13. November 2008 E. 3.2.3). Ist die Bauzone bereits erheblich überdimensioniert, müssen zwingende Gründe für eine nochmalige Erweiterung sprechen (BGE 1C_220/2009 vom 26. April 2010 E. 7.1 mit Hinweisen).

4.3.1. Die Vorinstanz hat bei der Genehmigung berücksichtigt, dass die Beschwerdegegnerin bereits grosse Anstrengungen unternommen hat, bestehende Wohnüberbauungen adäquat zu verdichten. Weiter würdigt sie ihre überdurchschnittlichen Bemühungen für eine qualitativ ansprechende und gut auf die örtlichen Begebenheiten abgestimmte Dorfentwicklung (Zentrumsplanung, Studienauftrag, Überbauungsplan). Die Einzonung des zentral gelegenen Gebiets H. basiert sodann auf der Strategie der Weiterentwicklung und Stärkung des Dorfkerns, was - anders als etwa die Entwicklung an der Peripherie - den Zielen des kantonalen Richtplans und des Agglomerationsprogramms St. Gallen/Arbon-Rorschach entspricht,



St.Galler Gerichte

die darauf ausgerichtet sind, neue Siedlungsgebiete an gut erschlossenen und gut versorgten Lagen zu konzentrieren. Auch wurde das Überbauungskonzept H. beispielhaft in einem mehrstufigen Verfahren entwickelt, wobei die bestehenden baulichen und topographischen Begebenheiten zwischen dem baugeschichtlich interessanten Dorfkern (Ortsbilschutzgebiet) im Norden und dem im Süden gelegenen Kloster S. analysiert und das Konzept auf die örtlichen Verhältnisse sorgfältig abgestimmt wurden. Mit dem Überbauungsplan werden zudem wichtige ortsbauliche Leitplanken und Anreize für eine Kernentwicklung festgelegt, die sich am dörflichen Charakter orientieren.

4.3.2. Die Aussprache zwischen Gemeindevertretern und dem AREG vom 2. Dezember 2008 hat sodann aufgezeigt, dass die im Vorprüfungsbericht theoretisch ermittelten Raumreserven in der vorhandenen Bauzone relativiert werden müssen, auch wenn die Verdichtungsmöglichkeiten grundsätzlich unabhängig von ihrer Erhältlichkeit berücksichtigt werden müssen. Weiter beachtet die Ortsplanung als Ganzes mit der Stärkung des Dorfzentrums unmittelbar beim Gemeindehaus, der Dorfkirche und der Primarschule die Planungsgrundsätze gemäss Art. 3 Abs. 3 RPG und kommt den Zielvorgaben der kantonalen und regionalen Richtplanung nach, an gut erschlossener und gut versorgter Lage einen Entwicklungsschwerpunkt zu setzen. Dazu kommt, dass die Beschwerdegegnerin die vorliegende Planung vorbildhaft an die Hand genommen hat. Diese ist das Resultat von ersten Konzeptüberlegungen und einer Studie zur Gestaltung des Dorfkerns. Konkretisiert wurde sie sodann mit einem Erschliessungs- und Überbauungskonzept, wobei die Überbauung in einem Studienauftrag bzw. einem Auswahlverfahren mit interdisziplinär arbeitenden Planungsteams entworfen wurde. Dies alles vermag darzutun, dass sich die Einzonung im Hinblick auf eine gesamthafte Abwägung aller räumlich wesentlichen Interessen als rechtmässig erweist, auch wenn mit dieser Zentrumsüberbauung die Bauzonengrösse ausgereizt wird.

5. Die Beschwerdeführerin macht weiter geltend, der Teilzonenplan und die Sondernutzungspläne nähmen keine Rücksicht auf die örtlichen Verhältnisse und würden dazu führen, dass sie ein Sonderopfer leisten müsse. Ihr Grundstück gehöre - soweit es sich im üG befinde - zum Gebiet "Im H.". Indem sie ohne sachlich nachvollziehbaren Grund anders behandelt werde als die übrigen Grundeigentümer im Plangebiet H., erweise sich die Abgrenzung als willkürlich. Zudem habe sie darauf



vertraut, bezüglich des konkreten Projekts nochmals kontaktiert zu werden. Sie habe nicht damit rechnen müssen, stattdessen mit einem bereits zur Genehmigung vorliegenden Überbauungsplan überrascht zu werden.

5.1. Die Bezeichnung des "Sonderopfers" ist ein Begriff aus dem Enteignungsrecht. Ob eine solche vorliegt, ist nicht im vorliegenden Verfahren, sondern von der Schätzungskommission zu prüfen (zur prozessualen Geltendmachung einer materiellen Enteignung siehe Heer, a.a.O., Rz. 1158 ff.).

5.2. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtes kommt dem Gleichbehandlungsgrundsatz bei Planungsmassnahmen nur eine abgeschwächte Bedeutung zu. Ein Grundeigentümer hat keinen aus Art. 8 Abs. 1 BV folgenden Anspruch darauf, im Zusammenhang mit dem Erlass einer Zonenordnung gleich behandelt zu werden wie alle übrigen Grundeigentümer, die von einer Raumplanungsmassnahme berührt werden. Es liegt vielmehr im Wesen der Ortsplanung, dass Zonen gebildet und irgendwo abgegrenzt werden müssen und dass Grundstücke ähnlicher Lage und Art bau- und zonenrechtlich völlig verschieden behandelt werden können. Verfassungsrechtlich genügt es, dass die Planung sachlich vertretbar, d.h. nicht willkürlich ist. Das Gebot der Rechtsgleichheit fällt insoweit mit dem Willkürverbot zusammen (BGE 1P.21/2005 vom 6. Oktober 2005 E. 4.2). Willkür ist dann zu bejahen, wenn ein staatlicher Akt sinn- und zwecklos, offensichtlich unhaltbar, sachlich nicht begründbar ist, mit der tatsächlichen Situation in klarem und offensichtlichen Widerspruch steht, eine Norm oder einen klaren unumstrittenen Rechtsgrundsatz offensichtlich verletzt oder in stossender Weise dem Gerechtigkeitsgedanken zuwiderläuft (Art. 9 BV; Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 83).

5.2.1. Der verwaltungsgerichtliche Augenschein hat die Feststellungen der Vorinstanz bestätigt, dass die Parzelle Nr. xx nicht wie von der Beschwerdeführerin behauptet von einer markanten Geländekante durchschnitten wird, wodurch der südliche Grundstücksteil vom Gebiet "Im Grund" abgetrennt würde. Zwar liegt dieser Teil der Liegenschaft an einem Nordhang, der gleichzeitig ein Gefälle Richtung Südwesten zum Gebiet "Im Grund" hin aufweist. Eine auffällige Besonderheit im Gelände, wie etwa ein Bachlauf, ein Waldrand, eine Gehölzgruppe oder eine Felswand, die sich als Zonengrenze aufdrängen würde, ist aber nicht vorhanden. Demnach drängt sich



lagebedingt nichts auf, weshalb das Grundstück der Beschwerdeführerin in die heutige Planung des Gebiets "Im H." einzubeziehen wäre. Die getroffene Zonenabgrenzung erweist sich aus planerischer Sicht als vertretbar. Mit Blick auf die Grösse des gesamten Baugebiets wäre es im heutigen Zeitpunkt im Gegenteil verfehlt, zusätzliche Flächen einzuzonen.

5.2.2. Betrachtet man das freibleibende Gebiet parzellenübergreifend, ist eine zweckmässige Überbauung im Zusammenhang mit einer allfälligen Siedlungserweiterung "Im Grund" in einem späteren Zeitpunkt ohne weiteres möglich, auch wenn dafür die Parzellenstrukturen, insbesondere zwischen den Nachbargrundstücken Nr. xx und xx, bereinigt werden müssten. Weil die Bachstrasse, an der das Grundstück der Beschwerdeführerin liegt, aus verkehrstechnischen Gründen nicht mehr in der Lage ist, noch weiteren Verkehr aufzunehmen, wird das später einzuzonende Gebiet "Im Grund" dereinst über das Gebiet "Im H." oder über die Haldenstrasse mit einer Brücke über den Bach erschlossen werden müssen. Gemäss Stellungnahme des TBA wird eine solche Erschliessung mit dem vorliegend angefochtenen Teilstrassenplan H. bereits gewährleistet, zumal die bestehenden Terrainverhältnisse bei der vorgesehenen, als Gemeindestrasse 3. Klasse ausgedehnten und direkt bis an das Grundstück der Beschwerdeführerin geführten Stichstrasse eine Erschliessung von Westen her nicht verhindern würde. Somit kann keine Rede davon sein, dass mit der angefochtenen Planung "Im H." im später für eine Überbauung vorgesehenen Gebiet "Im Grund" eine ungeplante Baulücke drohe.

5.3. Der Vertrauensschutz verleiht Privaten einen Anspruch auf Schutz ihres berechtigten Vertrauens in das bestimmte Erwartungen begründende Verhalten der Behörden (Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Auflage, Zürich 2006, Rz. 623). Raumpläne können jederzeit geändert werden. Grundeigentümer haben deshalb keinen Anspruch darauf haben, dass die Nutzungsmöglichkeiten beibehalten werden. Auf das Prinzip des Vertrauensschutzes können sich Private deshalb nur berufen, wenn das für den Erlass des Raumplans zuständige Organ eine Zoneneinteilung für eine bestimmte Dauer ausdrücklich zugesichert hat (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 647). Die Berufung auf das Vertrauensschutzinteresse setzt weiter voraus, dass keine Kollision zum Interesse an der richtigen Durchsetzung des objektiven Rechts - hier einer RPG-konformen Nutzungsplanung - absehbar war (vgl.



BGE 132 II 218 neues Fenster E. 6.1; BGE 125 II 431 neues Fenster E. 6; BGE 119 Ib 229 neues Fenster E. 3d, BGE 1C_37/2009 vom 9. Juli 2009 E. 3.1.2). Schliesslich kann Vertrauensschutz nur geltend machen, wer gestützt auf sein Vertrauen eine Disposition getätigt hat, die ohne Nachteil nicht wieder rückgängig gemacht werden kann. Dies ist u.a. dann der Fall, wenn auf Grund einer behördlichen Zusicherung Investitionen vorgenommen worden sind (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 660).

Das Baugesetz sieht für Sondernutzungspläne kein spezielles Mitwirkungsverfahren für Anstösser vor. Diese können sich grundsätzlich im Einspracheverfahren gemäss Art. 29 Abs. 1 BauG erstmals zur geplanten Überbauung äussern. Allein die Tatsache, dass bei der Vorstellung des favorisierten Entwurfs der Hodler Architekten offenbar davon gesprochen wurde, dabei würde es sich erst um ein Projekt handeln, begründete bei den Anstössern noch keinen Anspruch darauf, ihm Rahmen der weiteren Detailplanung, insbesondere bei der Strassenführung und der konkreten Festlegung der Baubereiche, nochmals einbezogen zu werden. Davon abgesehen, dass es somit bereits an einer Vertrauensgrundlage fehlt, hat die Beschwerdeführerin im Hinblick auf das vermeintliche Versprechen keine Dispositionen getroffen. Eine Vertrauensverletzung liegt somit nicht vor.

6. Schliesslich beanstandet die Beschwerdeführerin den vorinstanzlichen Kostenentscheid.

6.1. Gemäss Art. 95 Abs. 1 und Art. 98bis VRP sind die amtlichen und ausseramtlichen Kosten den Beteiligten grundsätzlich nach Massgabe des Obsiegens und Unterliegens aufzuerlegen. Daneben kommt unter bestimmten Voraussetzungen gestützt auf Art. 95 Abs. 2 und Art. 98bis VRP in Verbindung mit Art. 265 des Zivilprozessgesetzes (sGS 961.2, abgekürzt ZPG) aber auch die Kostenverlegung nach dem Verursacherprinzip in Frage. Dies kann insbesondere bei einer Verletzung wesentlicher Verfahrensvorschriften, zum Beispiel einer Gehörsverletzung, der Fall sein. Nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtes wirkt sich eine geheilte Gehörsverletzung in jedem Fall kostenmässig in demjenigen Verfahren aus, in dem der Mangel behoben worden ist. Erweist sich das Rechtsmittel in der Sache als unbegründet, sind den Betroffenen für das materielle Unterliegen nur anteilmässig amtliche Kosten aufzuerlegen, weil der Weiterzug insoweit berechtigt war, als er der Beseitigung des



St.Galler Gerichte

Verfahrensfehlers gedient hat (R. Hirt, Die Regelung der Kosten nach st. gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, Diss. St. Gallen 2004, S. 90 f. mit weiteren Hinweisen). Wird dabei von einem mehrheitlichen Unterliegen der von der Gehörsverletzung betroffenen Partei ausgegangen, besteht kein Anspruch auf ausseramtliche Entschädigung (Hirt, a.a.O., S. 183 f.). Generell kommt den Behörden bei der Verlegung der amtlichen und ausseramtlichen Kosten ein weiter Ermessensspielraum zu (Hirt, a.a.O., S. 72 und 173).

6.2. Die Beschwerdeführerin hat drei Rekurse erhoben, und zwar gegen den mangelhaft sowie nachträglich korrekt eröffneten Einspracheentscheid betreffend die Sondernutzungspläne und gegen den korrekt eröffneten Entscheid der Bürgerschaft. Den ursprünglichen Formfehler hat die Vorinstanz mit der nochmals korrekten Eröffnung zu Recht als geheilt betrachtet, dabei aber übersehen, dass der erste Rekurs zu Recht erhoben und begründet war. Nachdem die Beschwerdeführerin trotz Heilung auf einem materiellen Entscheid beharrt bzw. den nochmals eröffneten Beschluss auch noch angefochten hat und dabei vollumfänglich unterlegen ist, rechtfertigt es sich, ihr die amtlichen Kosten von insgesamt Fr. 4'000.-- unter Anrechnung des geleisteten Kostenvorschusses von insgesamt Fr. 3'000.-- zu drei Vierteln und der Beschwerdegegnerin zu einem Viertel aufzuerlegen, wobei auf die Erhebung bei der letzteren zu verzichten ist (Art. 95 Abs. 3 VRP). Bei dieser Kostenverlegung steht der Beschwerdeführerin kein Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung zu (Hirt, a.a.O., S. 183).

7. Zusammenfassend ergibt sich, dass die Beschwerde teilweise gutzuheissen ist, da die Vorinstanz auf den Rekurs auch insofern hätte eintreten und prüfen müssen, ob die Bauzone insgesamt zu gross sei, was eine Gehörsverletzung darstellt. Zudem hätte die Heilung des gerügten Formfehlers bei der Kostenverlegung berücksichtigt werden müssen. Demgegenüber hat sich die Beschwerde in materieller Hinsicht als unbegründet erwiesen. Mit dem Teilzonen-, Überbauungs- und Teilstrassenplan H. werden keine Rechtsnormen oder Rechtsgrundsätze verletzt. Weder sind der Teilzonen- oder die Sondernutzungspläne unzweckmässig abgegrenzt noch wurde die Beschwerdeführerin in ihrem Vertrauen verletzt.



8. Mit Blick darauf, dass die Beschwerdeführerin in Bezug auf die Kostenfolge bezüglich des geheilten Eröffnungsfehlers obsiegt und auch zu Recht gerügt hat, dass die Vorinstanz auf ihren Rekurs hätte eintreten müssen, materiell aber unterlegen ist, rechtfertigt es sich, ihr die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens zu zwei Dritteln und dem Staat zu einem Drittel zu überbinden (Art. 95 Abs. 1 VRP). Auf die Erhebung beim letzteren ist zu verzichten. Eine Entscheidegebühr von Fr. 3'000.-- ist angemessen (Art. 13 Ziff. 622 Gerichtskostentarif, sGS 941.12). Der geleistete Kostenvorschuss von Fr. 3'000.-- ist anzurechnen und der Beschwerdeführerin im Restbetrag zurückzuerstatten.

Bei diesem Verfahrensausgang hat die Beschwerdeführerin keinen Anspruch auf Ersatz der Parteikosten (Art. 98 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 98bis VRP). Für das Gemeinwesen ist der Kostenersatz im Beschwerdeverfahren grundsätzlich ausgeschlossen, auch wenn es anwaltlich vertreten ist (Hirt, a.a.O., S. 176).

Demnach hat das Verwaltungsgericht

zu Recht erkannt:

1./ Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen und Ziffer 2 des Entscheids der Vorinstanz vom 24. November 2009 aufgehoben. Von der Entscheidegebühr für den Rekursentscheid von insgesamt Fr. 4'000.-- bezahlt L. Fr. 3'000.--. Die am 9. März, 11. und 20. Mai 2009 geleisteten Kostenvorschüsse von je Fr. 1'000.-- werden verrechnet. Die Gemeinde T. bezahlt Fr. 1'000.--. Auf deren Erhebung wird verzichtet. Im übrigen wird die Beschwerde abgewiesen.

2./ An die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von insgesamt Fr. 3'000.-- bezahlt die Beschwerdeführerin Fr. 2'000.--. Der geleistete Kostenvorschuss wird angerechnet und im Restbetrag von Fr. 1'000.-- zurückerstattet. Der Beschwerdegegnerin wird ein Kostenanteil von Fr. 1'000.-- auferlegt, auf dessen Erhebung jedoch verzichtet.

3./ Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt.



V. R. W.

Der Präsident:

Der Gerichtsschreiber:

Versand dieses Entscheides an:

- die Beschwerdeführerin (durch Rechtsanwalt lic. iur. D)
- die Vorinstanz
- die Beschwerdegegnerin (durch Rechtsanwalt lic. iur. J.)

am:

Rechtsmittelbelehrung:

Sofern eine Rechtsverletzung nach Art. 95 ff. BGG geltend gemacht wird, kann gegen diesen Entscheid gestützt auf Art. 82 lit. a BGG innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Schweizerischen Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde erhoben werden.