



Fall-Nr.: B 2012/3
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 08.11.2013
Entscheiddatum: 08.11.2013

Urteil Verwaltungsgericht, 08.11.2013

Bau- und Planungsrecht, kommunaler Nutzungsplan, Art. 75 BV (SR 101), Art. 1, Art. 3 und Art. 15 lit. b RPG (SR 700). Die Aufhebung und Nichtgenehmigung eines Teilzonenplans verletzt die Gemeindeautonomie nicht. Der Bedarf für die Umzonung einer Fläche am Siedlungsrand vom übrigen Gemeindegebiet in die Wohnzone W1b ist nicht ausgewiesen. Die bauliche Entwicklung hat zuerst in einem anderen Gebiet zu erfolgen, das von Bauzonen umgeben ist und zu einem grossen Teil näher am Ortskern liegt (Verwaltungsgericht, B 2012/3).

Urteil vom 8. November 2013

Anwesend: Präsident lic. iur. B. Eugster; Verwaltungsrichter lic. iur. A. Linder, Dr. B. Heer, lic. iur. A. Rufener, Dr. S. Bietenharder-Künzle; Gerichtsschreiberin lic. iur. R. Haltinner-Schillig

In Sachen

Politische Gemeinde Bad Ragaz, vertreten durch den Gemeinderat, 7310 Bad Ragaz,

Beschwerdeführerin,

dieser vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Jürg Bereuter, Vadianstrasse 44, Postfach 262, 9001 St. Gallen,

gegen

Departement des Innern des Kantons St. Gallen, Regierungsgebäude, 9001 St. Gallen,



St.Galler Gerichte

Vorinstanz,

und

A.B.,

C.D.,

E.F.,

G. und H.I.,

Beschwerdegegner,

alle vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Martin Schmid, Hartbertstrasse 11, Postfach 180,
7002 Chur,

betreffend

Teilzonenplan St. Leonhard II

hat das Verwaltungsgericht festgestellt:

A./ Die politische Gemeinde Bad Ragaz ist Eigentümerin des am nordwestlichen Siedlungsrand von Bad Ragaz gelegenen Grundstücks Nr. 0000. Mit Ausnahme eines rund 40 m breiten und 280 m langen Landstreifens südwestlich des Bürgerheimareals, der im übrigen Gemeindegebiet (üG) liegt, ist die Parzelle der Landwirtschaftszone (LwZ) zugeteilt. Der grösste Teil der Grundstücksfläche - so auch derjenige, der Gegenstand des Verfahrens ist - gehört zu den Fruchtfolgeflächen (FFF).

B./ Am 9. April 2001 genehmigte das Baudepartement den überarbeiteten Zonenplan der politischen Gemeinde Bad Ragaz, verweigerte aber die Einzonung der Grundstücke Nr. 0001 und Nr. 0002 (Malangga) in die Wohnzone und teilte diese Parzellen der LwZ zu. Was das Gebiet "Unterrain" anbelangt, wurde festgehalten, die Zuweisung zum üG lasse sich vertreten, weil eine bauliche Nutzung mittel- bzw. langfristig nicht ausgeschlossen werden könne.



St.Galler Gerichte

Nachdem am 17. Oktober 2001 ein Augenschein durchgeführt worden war, wies die Regierung am 2. Juli 2002 einen gegen die Nichtgenehmigung der Einzonung der Grundstücke Nrn. 0001 und 0002 in die Wohnzone erhobenen Rekurs der Eigentümer der Grundstücke ab. Sie erwog im Wesentlichen, die fraglichen Parzellen würden keine Inseln innerhalb des Baugebiets darstellen, welche einen Anspruch auf Einzonung zu begründen vermöchten. Vielmehr würden sie im Zusammenhang mit dem umgebenden Landwirtschaftsland stehen und zudem durch die Malanggastrasse klar vom Baugebiet getrennt. In Betracht falle weiter, dass die beiden Grundstücke als FFF gälten. Schliesslich könne durch die Ausscheidung des Gebiets "Unterrain" zum üG eine sehr grosse Fläche von rund 15 ha für die weitere bauliche Entwicklung in Anspruch genommen werden.

Am 21. August 2002 erhoben die Eigentümer der Grundstücke Nrn. 0001 und 0002 durch ihren Rechtsvertreter gegen den Entscheid der Regierung vom 2. Juli 2002 Beschwerde beim Verwaltungsgericht. Sie beantragten, der angefochtene Entscheid und der Entscheid vom 9. April 2001 seien aufzuheben und die Einzonung der Grundstücke in die Wohnzone W2 sei zu genehmigen. Eventuell seien die Parzellen im üG zu belassen. Am 18. Dezember 2002 hiess das Verwaltungsgericht die Beschwerde im Sinn der Erwägungen teilweise gut und hob den angefochtenen Entscheid insoweit auf, als damit die Zuordnung der Grundstücke Nrn. 0001 und 0002 zur LwZ angeordnet worden war. Im Übrigen wurde die Beschwerde abgewiesen. Die Angelegenheit wurde in Bezug auf die Zonenzuordnung der Parzellen Nrn. 0001 und 0002 zur LwZ an die politische Gemeinde Bad Ragaz zurückgewiesen (B 2002/111). Das Verwaltungsgericht erachtete die Interessenabwägung der Regierung als begründet, gelangte aber zum Ergebnis, es sei nicht zwingend, die fraglichen Parzellen aufsichtsrechtlich vom üG in die LwZ umzuzonen. Das Gebiet sei weitgehend erschlossen, grenze an eine Bauzone und füge sich an das bestehende überbaute Gebiet an. Weiter sei das Gebiet "Unterrain" keine Bauzone. Aufgrund der Unsicherheit, wann jenes Gebiet dereinst eingezont werde, erscheine es fraglich, ob nicht auch für das Gebiet "Malangga" weitere Optionen offengehalten werden sollten.

C./ Am 4. Mai 2004 erliess der Gemeinderat Bad Ragaz sowohl einen Teilzonenplan Malangga als auch einen Teilzonenplan St. Leonhard.



St.Galler Gerichte

Der Teilzonenplan Malangga betrifft die Grundstücke Nrn. 0001 und 0002. Er sieht vor, einen Teil der Grundstücke, einen Streifen bzw. eine Bautiefe entlang der Malanggastrasse, im üG zu belassen und die Fläche im Übrigen der LwZ zuzuweisen. Im Rahmen der Vorprüfung hatte das Amt für Raumentwicklung (heute: Amt für Raumentwicklung und Geoinformation, AREG) am 2. September 2003 mitgeteilt, der Teilzonenplan könne "hinsichtlich des üG" nicht genehmigt werden.

Der Teilzonenplan St. Leonhard betrifft das Grundstück Nr. 0000. Danach wird hinsichtlich des Bürgerheimareals eine definitive Zonenzuteilung vorgenommen (W1b, W2b und Grünzone Freihaltung Bauzone [GRF]). Weiter sieht er vor, den im üG gelegenen Teil des Grundstücks von rund 40 m Breite sowie einen zusätzlichen Streifen von rund 20 m Breite des in der LwZ gelegenen Teils des Grundstücks der Wohnzone W1a zuzuweisen. Betroffen ist eine Fläche von rund 16'800 m². Im Rahmen der Vorprüfung hatte das AREG am 5. Dezember 2003 mitgeteilt, die Zonenerweiterung sei mit Blick auf das benachbarte Gebiet "Malangga" nicht möglich. Denkbar sei lediglich eine kleine Zonenerweiterung, wenn die Nutzung des Altersheims dies zwingend erfordere. In der Folge, am 28. Dezember 2004, wies der Gemeinderat Bad Ragaz mehrere Einsprachen ab, die im Zusammenhang mit den beiden Teilzonenplänen eingereicht worden waren, so auch diejenige der Eigentümer der Grundstücke Nrn. 0001 und 0002.

D./ Am 21. Dezember 2004 erhoben die Eigentümer der Grundstücke Nrn. 0001 und 0002 durch ihren Rechtsvertreter Rekurs bei der Regierung. Sie stellten das Begehren, die Entscheide der Bürgerschaft von Bad Ragaz, das Referendum gegen die Teilzonenpläne Malangga und St. Leonhard nicht zu ergreifen, sei aufzuheben und die Angelegenheit sei zur neuen Entscheidung an den Gemeinderat Bad Ragaz zurückzuweisen. Eventuell seien die Grundstücke Nrn. 0001 und 0002 der Wohnzone W1b zuzuweisen und das für die Einzonung vorgesehene Gebiet "St. Leonhard" sei wie bis anhin in der Zone WEb (Zonenplan 1980) und in der LwZ zu belassen, wobei allfällige Baulücken geschlossen werden könnten. Subeventuell seien die Grundstücke Nrn. 0001 und 0002 teilweise der Wohnzone W1b und teilweise bzw. ganz dem üG zuzuweisen. Nachdem eine Stellungnahme des AREG eingeholt und ein Augenschein durchgeführt worden war, hiess die Regierung den Rekurs am 28. Februar 2006 gut und hob die Einspracheentscheide des Gemeinderats Bad Ragaz vom 28. September



2004 und den stillschweigend zustimmenden Entscheid der Bürgerschaft auf. Die Angelegenheit wurde im Sinn der Erwägungen an den Gemeinderat Bad Ragaz zurückgewiesen (RB 2006/123). Zusammenfassend wird der Entscheid damit begründet, die im Gebiet "St. Leonhard" erfolgte Zuweisung der im üG und in der LwZ gelegenen Fläche des Grundstücks Nr. 0000 in die Wohnzone W1a sei weder recht- noch zweckmässig. Eine Rückweisung an den Gemeinderat Bad Ragaz zur neuen Entscheidung sei angebracht, weil es sowohl im Gebiet "Malangga" als auch im Gebiet "St. Leonhard" Alternativen bezüglich der Frage gebe, welchen Nutzungszonen die betroffenen Grundstücke zuzuordnen seien.

E./ Am 23. März 2010 erliess der Gemeinderat Bad Ragaz den Teilzonenplan St. Leonhard II. Er sieht vor, ab dem Grundstück Nr. 0000 eine Teilfläche bzw. einen Streifen von rund 30 m Breite und rund 280 m Länge vom üG in die Wohnzone W1b umzuzonen (vgl. lit. C des angefochtenen Entscheids und Beilagen 5 und 6 zu act. 4 der Vorinstanz). Im Rahmen der Vorprüfung hatte das AREG am 30. Oktober 2009 mitgeteilt, dass einem Teilzonenplan St. Leonhard II nicht zugestimmt werden könne (vgl. Beilage 3 E. 3.1 zu act. 4 der Vorinstanz). Dieser hatte vorgesehen, dass eine Fläche von 40 m x 280 m (1,12 ha) vom üG in die Wohnzone W1b und eine Fläche von 20 m x 280 m von der LwZ in das üG umgezont werden solle (vgl. Beilage 2 zu act. 4 der Vorinstanz).

Die öffentliche Auflage erfolgte in der Zeit vom 7. April bis 6. Mai 2010. Während der Auflagefrist erhoben C.D., G. und H.I., E.F. und A.B., alle Bad Ragaz, Einsprache gegen den Teilzonenplan St. Leonhard II. Am 13. Juli 2010 wies der Gemeinderat Bad Ragaz die Einsprachen ab. In der Folge wurde der Teilzonenplan dem fakultativen Referendum unterstellt. Das Referendum ist nicht zustande gekommen.

F./ Am 11. Oktober 2010 erhoben C.D., G. und H.I., E.F. und A.B., alle vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Martin Schmid, Chur, gegen den zustimmenden Entscheid der Bürgerschaft von Bad Ragaz Rekurs beim Baudepartement. Sie stellten die Rechtsbegehren, die angefochtenen Einspracheentscheide seien aufzuheben und der Teilzonenplan St. Leonhard II sei nicht zu genehmigen. Sodann sei die politische Gemeinde Bad Ragaz anzuweisen, die Teilfläche der Parzelle Nr. 0000 vom üG in die LwZ umzuteilen. Am 3. November 2010 nahm der Gemeinderat Bad Ragaz Stellung



St.Galler Gerichte

und beantragte, der Rekurs sei abzuweisen. Am 17. Januar 2011 teilte das AREG dem Baudepartement mit, eine Genehmigung des Teilzonenplans könne nicht in Aussicht gestellt werden. Am 18. Mai 2011 wurde der Rekurs zufolge Vorbefassung des Baudepartements dem Departement des Innern zur Weiterbearbeitung überwiesen. Nachdem am 13. Juli 2011 ein Augenschein stattgefunden hatte, hiess das Departement des Innern den Rekurs am 19. Dezember 2011 teilweise gut. Die Einspracheentscheide des Gemeinderats Bad Ragaz vom 13. Juli 2010 und der stillschweigend zustimmende Entscheid der Bürgerschaft wurden aufgehoben. Im Übrigen wurde der Rekurs abgewiesen. Der Entscheid wird im Wesentlichen damit begründet, die Einzonung der strittigen Fläche in die Wohnzone W1b sei weder recht- noch zweckmässig. Die Siedlungsentwicklung im Gebiet "Unterrain" geniesse nach wie vor Priorität gegenüber der Siedlungsentwicklung in den als FFF qualifizierten nördlichen Randgebieten der politischen Gemeinde Bad Ragaz.

G./ Am 3. Januar 2012 erhob die politische Gemeinde Bad Ragaz, vertreten durch den Gemeinderat, dieser vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Jürg Bereuter, St. Gallen, gegen den Entscheid des Departements des Innern vom 19. Dezember 2011 Beschwerde beim Verwaltungsgericht (B 2012/3). Innert erstreckter Frist stellte sie am 13. Februar 2012 den Antrag, der angefochtene Entscheid sei unter Kosten- und Entschädigungsfolge aufzuheben. Das Departement des Innern verzichtete am 22. Februar 2012 auf eine Stellungnahme und beantragte, die Beschwerde sei abzuweisen. C.D., G. und H.I., E.F. und A.B. nahmen am 10. April 2012 durch ihren Rechtsvertreter Stellung und stellten das Rechtsbegehren, die Beschwerde sei abzuweisen. Am 24. April 2012 machte die politische Gemeinde Bad Ragaz von der Möglichkeit Gebrauch, sich zu neuen tatsächlichen und rechtlichen Argumenten zu äussern.

Am 20. Dezember 2012 ersuchte das Verwaltungsgericht das AREG darum, über die Genehmigung des Teilzonenplans St. Leonhard II förmlich zu entscheiden und am 8. Januar 2013 wurde das Beschwerdeverfahren B 2012/3 bis zum Entscheid betreffend die Genehmigung förmlich sistiert. Am 1. Februar 2013 lehnte es das AREG ab, den Teilzonenplan St. Leonhard II zu genehmigen.



Am 14. Februar 2013 erhob die politische Gemeinde Bad Ragaz durch ihren Rechtsvertreter gegen die Verfügung des AREG vom 1. Februar 2013 Rekurs bei der Regierung und ersuchte am 28. Februar 2013 darum, die Angelegenheit sei als Sprungbeschwerde dem Verwaltungsgericht zu überweisen. Am 19. März 2013 beschloss die Regierung, den Rekurs dem Verwaltungsgericht als Beschwerde zu überweisen (RB 2013/153). Am 11. April 2013 wurde die Beschwerde betreffend Nichtgenehmigung des Teilzonenplans II zurückgezogen und in der Folge abgeschrieben (B 2013/63). Die Verfügung des AREG wurde dem Rechtsvertreter von A.B., C.D., E.F. sowie G. und H.I. zur Kenntnis gebracht und es wurde ihm Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben. Am 30. August 2013 teilte Rechtsanwalt Dr. Martin Schmid mit, dass er darauf verzichte, sich vernehmen zu lassen.

Darüber wird in Erwägung gezogen:

1. Die Sachurteilsvoraussetzungen sind von Amtes wegen zu prüfen:

1.1. Das Verwaltungsgericht ist sachlich zuständig, den angefochtenen Rekursentscheid des Departements des Innern zu überprüfen (Art. 59bis Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, abgekürzt VRP).

1.2. Der zuständigen Behörde einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft steht nach Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 2 VRP das Beschwerderecht zur Wahrung öffentlicher Interessen zu. Nach ständiger Praxis des Verwaltungsgerichts setzt die Beschwerdelegitimation des Gemeinwesens voraus, dass dieses den streitigen Entscheid durch Setzen eines Rechtsaktes im eigenen Aufgabenbereich erlassen und damit bestimmte öffentliche Interessen vertreten hat (vgl. VerwGE B 2010/246 vom 15. Dezember 2011 E. 1.3 mit Hinweis auf Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, St. Gallen 2003, Rz. 450 ff., abrufbar unter www.gerichte.sg.ch).

Als Trägerin der kommunalen Nutzungsplanung (Art. 7 des Baugesetzes, sGS 731.1, abgekürzt BauG) wird die politische Gemeinde Bad Ragaz durch den angefochtenen Entscheid in ihren hoheitlichen Befugnissen betroffen. Auch müssen politische Gemeinden aufgrund von Art. 86 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 111 Abs. 1 des Bundesgerichtsgesetzes (SR 173.110) an ein oberes kantonales Gericht gelangen



können, wenn ein kommunaler Nutzungsplan im kantonalen Rechtsmittelverfahren aufgehoben wird (vgl. Aemisegger/Haag, Praxiskommentar zum Rechtsschutz in der Raumplanung, Zürich/Basel/Genf 2010, Art. 33 RPG Rz. 84). Somit ist die politische Gemeinde Bad Ragaz legitimiert, gegen den Entscheid des Departements des Innern vom 19. Dezember 2011 Beschwerde zu erheben.

Dasselbe gilt grundsätzlich hinsichtlich der Verweigerung der Genehmigung des Teilzonenplans St. Leonhard II (Art. 31 BauG, Art. 1 und Anhang BD.A 12 der Ermächtigungsverordnung, sGS 141.41, abgekürzt ErmV). Nachdem die politische Gemeinde Bad Ragaz aber bereits den Rekursentscheid, mit welchem die Einspracheentscheide des Gemeinderats Bad Ragaz vom 13. Juli 2010 und der stillschweigend zustimmende Entscheid der Bürgerschaft aufgehoben worden sind, angefochten hat, war es nicht erforderlich, die Nichtgenehmigung des Teilzonenplans separat anzufechten (vgl. dazu VerwGE B 2010/246 vom 15. Dezember 2011 E. 1.3, abrufbar unter www.gerichte.sg.ch). Folgerichtig hat die politische Gemeinde Bad Ragaz das Rechtsmittel gegen die Verweigerung der Genehmigung zurückgezogen. An dieser Beurteilung ändert nichts, dass die Genehmigung rechtsbegründende Wirkung hat (Art. 26 Abs. 3 des Raumplanungsgesetzes, SR 700, abgekürzt RPG) und dass die bundesrechtlichen Koordinationsgrundsätze gemäss Art. 25a RPG verlangen, dass der Genehmigungsentscheid, der eine ganzheitliche Prüfung des zu genehmigenden Planes beinhaltet, spätestens im Rahmen des Verfahrens vor der letzten kantonalen Rechtsmittelinstanz eingeholt und in die Beurteilung miteinbezogen wird (vgl. dazu BGer 1C_422/2008 vom 23. Dezember 2008 E. 1.2.4).

1.3. Im Weiteren erfüllen die Beschwerdeeingabe vom 3. Januar 2012 und ihre Ergänzung vom 13. Februar 2012 die gesetzlichen Anforderungen in zeitlicher, sachlicher und inhaltlicher Hinsicht (Art. 64 in Verbindung mit Art.47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP).

1.4. Auf die Beschwerde ist einzutreten.

2. C.D., G. und H.I., A.B. und E.F. sind Eigentümer der Grundstücke Nrn. 0003, 0004, 0005 und 0006. Weil sie von der zur Diskussion stehenden Einzonung



unbestrittenermassen stärker betroffen wären als Dritte, sind sie berechtigt, am Verfahren als Beschwerdegegner teilzunehmen.

3. Bei der Überprüfung der Nutzungsplanung ist die Kognition des Verwaltungsgerichts beschränkt. Es ist lediglich zur Rechtskontrolle befugt (Art. 61 Abs. 1 und 2 VRP). Liegt ein Entscheid innerhalb des Ermessensspielraums bzw. wurden die Verfassungsprinzipien sowie der Sinn und Zweck der gesetzlichen Ordnung beachtet, liegt noch keine Rechtsverletzung vor, selbst wenn das Ermessen unzweckmässig gehandhabt wurde. Anders verhält es sich bei einem qualifizierten Ermessensfehler, wenn die Verwaltung das Ermessen missbraucht bzw. über- oder unterschritten hat (vgl. dazu GVP 2010 Nr. 36 E. 4.2.3.).

4. Bauzonen umfassen nach Art. 15 lit. a RPG Land, das sich für eine Überbauung eignet und weitgehend überbaut ist (lit. a) oder voraussichtlich innert 15 Jahren benötigt und erschlossen wird (lit. b). Aufgrund dieser Bestimmung gehört Land, das den gesetzlichen Voraussetzungen entspricht, grundsätzlich in eine Bauzone, sofern es nicht als Folge der Abwägung aller für die Raumplanung massgebenden Zielsetzungen, insbesondere aus ortsplannerischen Erwägungen, ganz oder teilweise einer Nichtbauzone zugewiesen wird (B. Heer, St. Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, Rz. 83 mit Hinweisen).

Die Grundlagen der Raumplanung ergeben sich aus Art. 75 der Bundesverfassung (SR 101, abgekürzt BV) sowie aus Art. 1, 3 und 14 ff. RPG. Zu den Planungsgrundsätzen gehören namentlich der Landschaftsschutz sowie die Siedlungsgestaltung und -begrenzung. Der Planungsgrundsatz von Art. 3 Abs. 3 RPG verlangt, dass die Siedlungen nach den Bedürfnissen der Bevölkerung gestaltet und in ihrer Ausdehnung begrenzt werden. Das Gemeinwesen hat eine Ordnung der Besiedelung zu schaffen, die auf die gewünschte Entwicklung des Landes ausgerichtet ist. Daraus folgt, dass die private Nachfrage allein keine Erweiterung der Bauzone rechtfertigt (VerwGE B 2011/19 vom 20. März 2012 E. 6.1 mit Hinweisen, abrufbar unter www.gerichte.sg.ch). Obschon der Baulandbedarf ein wichtiges Entscheidungskriterium darstellt, verstiesse ein solcher Planungsautomatismus gegen zahlreiche bedeutsame Planungsgrundsätze des RPG. Über den blossen Bedarf hinaus müssen somit für eine Einzonung besondere Gründe vorliegen, die sich aufgrund einer umfassenden Abwägung und Abstimmung



sowie aufgrund der vorwiegend regional und überregional erwünschten Entwicklung aufdrängen (Waldmann/Hänni, Handkommentar zum RPG, Bern 2006, Rz. 28 zu Art. 15 lit. b mit zahlreichen Hinweisen).

Unbestritten ist, dass die zur Diskussion stehende Fläche grundsätzlich zur Überbauung geeignet ist und dass in der politischen Gemeinde Bad Ragaz Baulandbedarf besteht. Die Vorinstanz hat ihr aber die Eigenschaft des weitgehend überbauten Landes nach Art. 15 lit. a RPG abgesprochen und auch die Voraussetzungen nach Art. 15 lit. b RPG als nicht erfüllt erachtet.

5. Die Beschwerdeführerin stellt sich auf den Standpunkt, der angefochtene Entscheid verletze die Gemeindeautonomie.

5.1. Im Kanton St. Gallen ist die politische Gemeinde im Rahmen von Verfassung, Gesetz und übergeordneter Planung Planungsbehörde (Art. 2 Abs.1 und Art. 4 f. BauG; vgl. auch Ziff. 1.2 hiervor). Das dabei ausgeübte Ermessen hat gestützt auf allgemeine Rechtsprinzipien zweckmässig und angemessen zu erfolgen (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 740). Nach Art. 33 Abs. 3 lit. b RPG gewährleistet das kantonale Recht die volle Überprüfung von Nutzungsplänen durch wenigstens eine Beschwerdebehörde. Der Anspruch umfasst neben der Rechts- und Sachverhaltskontrolle auch die Ermessenskontrolle (GVP 2010 Nr. 36 mit Hinweis auf BGE 127 II 242 und 118 Ib 397). Diese Funktion kommt im Rahmen des Rekursverfahrens dem dafür zuständigen Departement zu (Art. 46 Abs. 1 VRP). Hält sich die politische Gemeinde an die erwähnten Schranken, wahrt dieses den nötigen Ermessensspielraum der Planungsbehörde bei der Orts- und Regionalplanung. Weder die Rechtsmittel- noch die Genehmigungsinstanz darf das eigene Ermessen anstelle desjenigen der Gemeinde setzen. Die politische Gemeinde darf nicht verpflichtet werden, eine rechtskonforme und zweckmässige Planungsmassnahme aufzuheben und an deren Stelle eine andere, nicht zweckmässigere Lösung umzusetzen (VerwGE B 2002/111 E. 4a) mit Hinweis auf M. Bertschi, Die Umsetzung von Art. 15 lit. b RPG über die Dimensionierung von Bauzonen: Bundesrecht, föderalistische Realität und ihre Wechselwirkungen, Diss. Zürich 2001, S. 169 mit Hinweisen). Die kantonalen Behörden können jedoch im Rahmen der Zweckmässigkeitskontrolle nicht erst einschreiten, wenn die Lösung der Gemeinde ohne sachliche Gründe getroffen wurde und schlechthin unhaltbar ist.



Vielmehr dürfen sie die Ortsplanung korrigieren, wenn sie sich aufgrund überkommener öffentlicher Interessen als unzweckmässig erweist oder wenn sie den begleitenden Grundsätzen und Zielen der Raumplanung nicht entspricht oder diesen unzureichend Rechnung trägt (Heer, a.a.O., Rz. 67 mit Hinweisen).

5.2. Die Beschwerdeführerin macht vorab geltend, der angefochtene Entscheid verletze die Gemeindeautonomie, weil die Vorinstanz ihr eigenes Ermessen ohne zureichende Begründung an die Stelle ihres Ermessens gesetzt habe. In Anbetracht ihrer Zuständigkeit im Bereich der Ortsplanung hätte erwartet werden dürfen, dass sich die Vorinstanz mit ihren Überlegungen, insbesondere auch mit denjenigen, die den Einspracheentscheiden bezüglich der Voraussetzungen für eine Zonenplanänderung und bezüglich der Zuweisung von Flächen zu einer Bauzone zugrunde liegen, auseinandersetze. Sie habe aber losgelöst davon eine eigenständige Beurteilung vorgenommen.

5.2.1. Die Begründungspflicht ist Ausfluss des rechtlichen Gehörs und hat Verfassungsrang (Art. 29 Abs. 2 BV). Das Bundesgericht stellt in kantonalen Verfahren diesbezüglich aber keine allzu hohen Anforderungen (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 1054). Nach Art. 24 Abs. 1 lit. a VRP soll die Verfügung die Tatsachen, die Vorschriften und die Gründe enthalten, auf die sie sich stützt. Die entscheidende Behörde hat kurz die Überlegungen zu nennen, von denen sie sich leiten lässt und auf welche sich der Entscheid stützt. Nicht erforderlich ist, dass auf jeden Einwand im Einzelnen eingegangen wird. Es genügt, wenn aus dem Gesamtzusammenhang der Begründung hervorgeht, weshalb ein Begehren abgewiesen wird, und wenn es dem Betroffenen möglich ist, den Entscheid sachgerecht anzufechten (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 1054 mit Hinweisen). Rechtsmittelentscheide erfordern meist eingehendere Erwägungen als erstinstanzliche Verwaltungsakte. Es ist zu verlangen, dass nicht nur die für den Entscheid massgeblichen Gründe genannt werden, sondern dass zu den im Verfahren gemachten Vorbringen Stellung genommen wird (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 1057 mit Hinweisen).

5.2.2. Zutreffend ist, dass den Einspracheentscheiden vom 13. Juli 2010 zur Frage des Baulandbedarfs und zu derjenigen der Recht- und Zweckmässigkeit der Ausdehnung der W1b im Gebiet St. Leonhard ausführliche Erwägungen zugrunde liegen. Auch in der



Vernehmlassung im Rahmen des Rekursverfahrens (act. 4 der Vorinstanz) hat die Beschwerdeführerin diesbezüglich Ausführungen gemacht und anlässlich des Rekursaugenscheins hat sich der vormalige Gemeindepräsident dazu geäußert (act. 24 und 25 der Vorinstanz) und insbesondere auch geltend gemacht, seit dem Entscheid der Regierung vom 28. Februar 2006 (RB 2006/123) hätten sich die Verhältnisse wesentlich geändert. Im angefochtenen Entscheid gelangt die Vorinstanz insbesondere auch aufgrund der Feststellungen, die anlässlich des Rekursaugenscheins gemacht worden sind, zum Ergebnis, auch eine von der Beschwerdeführerin allenfalls gewünschte Siedlungsentwicklung nach Norden führe nicht dazu, dass die zur Diskussion stehende Fläche als weitgehend überbaut im Sinn von Art. 15 lit. a RPG qualifiziert werden könne. Weiter geht aus den Erwägungen zum angefochtenen Entscheid hervor, warum es aus Sicht der Beschwerdeführerin sachgerecht ist, die Angebotslücke bezüglich Bauland durch die Einzonung im Gebiet "St. Leonhard" durch einige Bauparzellen zu mildern, bis im Gebiet "Unterrain" Baureife erreicht werde. Es war der Vorinstanz aber unbenommen, im angefochtenen Entscheid aufgrund des Entscheids der Regierung vom 28. Februar 2006 (RB 2006/123) und der Stellungnahme des AREG vom 30. Oktober 2009 (act.10 der Vorinstanz) ausführlich zu begründen, warum sich die Situation aus ihrer Sicht seit Februar 2006 nicht in massgebender Weise verändert habe bzw. warum die Voraussetzungen von Art. 15 lit. b RPG nicht erfüllt seien. Aus den Erwägungen der Vorinstanz ergibt sich ohne weiteres, aus welchen Gründen die Vorinstanz die Argumentation der Beschwerdeführerin nicht als stichhaltig erachtet bzw. aus welchen Gründen die Vorinstanz die Meinung vertritt, es sei insbesondere mit den Grundsätzen der geordneten Besiedlung des Landes und dem schonenden Umgang mit der Landschaft sowie mit dem Gebot der haushälterischen Bodennutzung unvereinbar, einen Teil des am Siedlungsrand gelegenen Grundstücks Nr. 0000 der Bauzone zuzuweisen.

5.2.3. Somit erweist sich die Beschwerde als unbegründet, soweit die Beschwerdeführerin der Vorinstanz vorwirft, der angefochtene Entscheid verletze die Gemeindeautonomie, weil ihm keine hinreichende Begründung ihres Rechtsstandpunktes zugrunde liege.



5.3. Die Beschwerdeführerin hält weiter dafür, die Vorinstanz und das AREG hätten die Gemeindeautonomie verletzt, weil eine rechtskonforme und zweckmässige Planungsmassnahme aufgehoben bzw. nicht genehmigt worden sei. Sie begründet dies damit, Angebot und Nachfrage bezüglich Bauland würden in Bad Ragaz auseinanderklaffen und der Teilzonenplan St. Leonhard II diene dazu, die Angebotslücke zu mildern, bis im Gebiet "Unterrain" gebaut werden könne. Zu prüfen ist deshalb, ob die Vorinstanz die Einspracheentscheide der Beschwerdeführerin vom 13. Juli 2010 ohne sachliche Notwendigkeit aufgehoben hat bzw. ob der Teilzonenplan St. Leonhard II zu Unrecht nicht genehmigt worden ist.

5.3.1. Die Beschwerdeführerin beruft sich auf das Urteil des Verwaltungsgerichts vom 18. Dezember 2002 (B 2002/111) und hält fest, danach seien sowohl das Gebiet "St. Leonhard" als auch das Gebiet "Unterrain" dem üG zugewiesen und deshalb für eine weitere bauliche Entwicklung vorgesehen. Die Genehmigung dieser Massnahmen sei im Rahmen der Zonenplanrevision im Jahr 2001 erfolgt. Zudem würden für beide Gebiete hinsichtlich FFF dieselben Restriktionen gelten. Es sei aber unrealistisch, anzunehmen, im Jahr 2016 seien die Voraussetzungen für die Erteilung von Baubewilligungen im Gebiet "Unterrain" erfüllt. Auch im Rahmen des vorinstanzlichen Verfahrens, zuletzt anlässlich des Augenscheins, sei darauf hingewiesen worden, dass bezüglich des Gebiets "Unterrain" zahlreiche Verfahren hängig seien. Die Vorinstanz verkenne die Tragweite der Hürden, die zu nehmen seien, bis dieses Gebiet etappenweise der Überbauung zugeführt werden könne (Landumlegungsverfahren, Gewässerprojekt zwecks Bachöffnung, Kantonsstrassenprojekt, Naturgefahrenthematik). Das Kantonsstrassenprojekt sei erst jetzt aufgegriffen worden und werde dem Kantonsrat voraussichtlich im Rahmen des 16. Strassenbauprogramms zur Genehmigung empfohlen. Verzögerungen würden sich auch dadurch ergeben, dass massgebliche Teile des Gebiets "Unterrain" gemäss Gefahrenkarte Gebiete mittlerer Gefährdung seien, während das im Gebiet "St. Leonhard" der W1b zuzuweisende Land lediglich als Gebiet mit geringer Gefährdung gelte. Im Gegensatz zur Auffassung der Vorinstanz würden sich daraus bezüglich der Prioritäten bei der Einzonung bedeutsame Unterschiede ergeben. Gemäss Koordinationsblatt V 41 des kantonalen Richtplans sei die Einzonung von Flächen in Gebieten mittlerer Gefährdung nämlich nur möglich, wenn u.a. keine anderen Möglichkeiten für die Siedlungsentwicklung bestehen würden.



5.3.1.1. Die Zone üG umfasst nach Art. 21 Abs. 1 BauG das Gebiet, das für eine spätere bauliche Entwicklung oder nicht für eine bestimmte Nutzung vorgesehen ist. Beim üG handelt es sich nicht um eine Bauzone, somit auch um keine Reservebauzone oder Bauzone zweiter Etappe. Mit der Zuweisung eines Gebiets im Sinn von Bauerwartungsland zum üG wird lediglich dem Umstand Rechnung getragen, dass sich das Gebiet grundsätzlich für eine Überbauung eignet und die Planungsbehörde hier eine mögliche bauliche Entwicklung sieht, weshalb verhindert werden soll, dass die beabsichtigte Zonenordnung durch Bauten und Anlagen negativ präjudiziert wird (VerwGE B 2010/63 vom 9. November 2010 E. 3.3.1 mit Hinweis auf BGer 1P.343/2002 vom 16. Januar 2003 E. 7.3 und Heer, a.a.O., Rz. 392, abrufbar unter www.gerichte.sg.ch).

Nach Art. 30 Abs. 1 der Raumplanungsverordnung (SR 700.1, abgekürzt RPV) sorgen die Kantone dafür, dass die FFF den LwZ zugeteilt werden; sie zeigen in ihren Richtplänen die dazu erforderlichen Massnahmen. Sodann stellen sie sicher, dass der Anteil am Mindestumfang der FFF (Art. 29 RPV) dauernd erhalten bleibt (Art. 30 Abs. 2 RPV). Die FFF geniessen keinen absoluten Schutz. Das Bundesgericht misst dem Gesichtspunkt des Kulturlandschutzes und damit auch der Fruchtfolgefächensicherung im Rahmen der Interessenabwägung aber ein hohes Gewicht zu (vgl. VerwGE B 2002/111 vom 18. Dezember 2002 E. 4 d) dd), P. Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 5. Aufl., Bern 2008, S. 120 mit Hinweisen; F. Jost, Grösse und Lage von Bauzonen, Diss. Zürich 2000, S. 180).

5.3.1.2. Sowohl das Gebiet "St. Leonhard" als auch das Gebiet "Unterrain", das eine Fläche von rund 15 ha umfasst und das zwischen der Sarganserstrasse und der SBB-Linie am nördlichen Rand von Bad Ragaz in der Nähe des Autobahnanschlusses liegt, sind dem üG zugewiesen (bezüglich des Gebiets "Unterrain" vgl. E. 5.3 des angefochtenen Entscheids und Beilage 29 zu act. 4 der Vorinstanz, Planungsbericht zum Teilzonenplan "Unterrain" vom 2. September 2010). Sodann liegen beide Planungsgebiete vollständig in der FFF (vgl. Beilage 2 zu act. 4 der Vorinstanz, Planungsbericht zum Teilzonenplan St. Leonhard II vom 20. Juli 2009 und Planungsbericht zum Teilzonenplan "Unterrain" vom 2. September 2010). Das Verwaltungsgericht hat im Urteil vom 18. Dezember 2002 (B 2002/111) im Zusammenhang mit einem Teilzonenplan Malangga erwogen, die Beschwerdeführerin



sehe sowohl das Gebiet "Unterrain" als auch das Gebiet "St. Leonhard" für eine weitere bauliche Entwicklung vor und sie habe das ganze Gebiet "Unterrain" dem üG zugeordnet, weshalb es unter dem Aspekt der zentrumsnahen Überbauung gerechtfertigt sei, der baulichen Entwicklung im Gebiet "Unterrain" höhere Priorität zuzumessen als dem weiter entfernten Gebiet "Malangga", und es sei sachgerecht, den durch die Einzonung im Gebiet "Unterrain" bedingten Verlust von rund 15 ha FFF anderweitig zu kompensieren. Das Gericht folgerte, daher könne nicht beanstandet werden, dass dem Schutz der FFF im Gebiet "Malangga" im Rahmen der Interessenabwägung ein relativ hohes Gewicht beigemessen werde.

5.3.1.3. Im Gegensatz zur Auffassung der Beschwerdeführerin kann aus diesen Erwägungen nicht gefolgert werden, das Gericht habe es als sachlich gerechtfertigt erachtet, dass für eine weitere bauliche Entwicklung in Bad Ragaz einer Einzonung im Gebiet "St. Leonhard" gegenüber einer solchen im Gebiet "Unterrain" insbesondere auch in zeitlicher Hinsicht Priorität zukommen könnte. In Betracht fällt weiter, dass die Regierung am 28. Februar 2006 einen Rekurs im Zusammenhang mit den Teilzonenplänen "St. Leonhard" und "Malangga" gutgeheissen und die Angelegenheit im Sinn der Erwägungen an die Beschwerdeführerin zurückgewiesen hat (RB 2006/123). Der Teilzonenplan "St. Leonhard" sah u.a. ebenfalls vor, den im üG gelegenen Teil des Grundstücks Nr. 0000 von rund 40 m Breite sowie einen zusätzlichen Streifen von rund 20 m Breite des in der LwZ gelegenen Teils des Grundstücks der Wohnzone (W1a) zuzuweisen. Bereits damals hatte sich die Beschwerdeführerin auf den Standpunkt gestellt, in Bad Ragaz bestehe ein drückender Baulandbedarf. So hielt die Regierung fest, in einem Schreiben der Beschwerdeführerin vom 12. Februar 2004 werde zusammenfassend ausgeführt, dass zwar eine Einzonung des im üG liegenden Gebiets "Unterrain" in Etappen vorgesehen sei, die Einzonung aber von einer Landumlegung und der Gesamterschliessung abhängen, wobei die Staatsstrasse im 14. Strassenbauprogramm enthalten sei (vgl. E. 12 a zum RB 2006/123). Zusammenfassend gelangte die Regierung zum Ergebnis, dass die Überlegungen des Verwaltungsgerichts zum Verhältnis "Unterrain/Malangga" auch für das Verhältnis "Unterrain/St. Leonhard" gelten würden, zumal sich die Situation im Gebiet "Unterrain" nicht in massgebender Weise geändert habe. In Bezug auf die einzuzonende Fläche im Gebiet "St. Leonhard" hielt sie fest, die Beschwerdeführerin habe ihren Bedarf an Bauland im Einklang mit den raumplanerischen Zielen und



Grundsätzen zu befriedigen. Die bauliche Entwicklung habe primär innerhalb der bestehenden Siedlung zu erfolgen. Solange dies möglich sei, seien Gebiete am Siedlungsrand nicht in Betracht zu ziehen, mindestens dann, wenn es sich nicht um bereits weitgehend überbautes Gebiet handle. Ins Gewicht falle zudem der Anspruch, durch den Erhalt geeigneten Kulturlandes eine ausreichende Versorgungsbasis zu sichern. Im Gebiet "Unterrain", das von Bauzonen umgeben sei und zu einem grossen Teil näher am Ortskern liege als das Gebiet "St. Leonhard", sei ein grosses Stück FFF für die künftige bauliche Entwicklung ausgeschieden worden. Eine bauliche Entwicklung habe deshalb zunächst in diesem Gebiet zu erfolgen und nicht auf dem ebenfalls der FFF zugeordneten am Siedlungsrand liegenden Grundstück Nr. 0000 im Gebiet "St. Leonhard". Bauzonenflächen hätten sich nicht allein nach den Marktbedürfnissen zu richten, deren Dimensionen seien mit Rücksicht auf das Gesamtinteresse zu begrenzen (vgl. E. 12 c des RB 2006/123). In Betracht fällt weiter, dass das AREG aus denselben Überlegungen nicht bereit ist, dem Teilzonenplan St. Leonhard II zuzustimmen und ihn zu genehmigen. In der Stellungnahme vom 30. Oktober 2009 (Beilage zu act. 10 der Vorinstanz) wird zusammenfassend festgehalten, die Verhältnisse hätten sich bezüglich einer Einzonung von Teilflächen ab dem Grundstück Nr. 0000 nicht entscheidend verändert, seitdem die Regierung am 28. Februar 2006 diesbezüglich einen Entscheid gefällt habe. Eine Einzonung widerspreche nach wie vor dem raumplanerischen Grundsatz der zentrumsnahen Entwicklung und dem Erfordernis einer geordneten Besiedlung des Landes. Auch sei sie weder mit dem schonenden Umgang mit der Landschaft noch mit dem Gebot der haushälterischen Bodennutzung vereinbar.

5.3.2. Die Beschwerdeführerin macht für die geplante Zonenplanänderung im Gebiet "St. Leonhard" Marktbedürfnisse geltend und argumentiert, die Kapazitäten des Zonenplans seien praktisch ausgeschöpft. Aus ihrer Sicht besteht ein gewichtiges öffentliches Interesse an einer Anpassung des Zonenplans im Gebiet "St. Leonhard". Sie begründet dies damit, es sei nicht möglich, den Bedarf nach Bauland im Gebiet "Unterrain", das den Schwerpunkt der künftigen Entwicklung in Bad Ragaz bilde, innert nützlicher Frist zu decken. Der Teilzonenplan St. Leonhard II diene dazu, die weitere Abwanderung von Familien zu stoppen, weil er es gestatte, den Bedarf an zusätzlichem Bauland raschmöglichst zu decken, bis im Gebiet "Unterrain" Baureife erreicht werde.



St.Galler Gerichte

Aufgrund der Baulandreserveberechnung im Grundlagenbericht der err Raumplaner, Herisau, vom 1. April 2010 (Beleg Nr. 7 zu act. 4 der Vorinstanz), der Einwohnerkapazitätsberechnung der Region Sarganserland-Werdenberg der err Raumplaner, Herisau, vom 25. Mai 2011 (act. 23 der Vorinstanz) und der Einwohnerkapazitätsberechnung der Region Sarganserland-Werdenberg der err Raumplaner, Herisau, vom 1. Dezember 2011 (Beilage 1 zur Beschwerde) ergibt sich für die Zonen WE folgendes Bild:

	total	überbaut	unüberbaut	Ew	Pot. Ew
April 2010	21.94 ha	16.38 ha	5.56 ha		
In %	100	74.7	25.3		
25.5.2011	21.92 ha	17.52 ha	4.40 ha	484	154
In %	100	78.8	20.1	100	31
1.12.2011	21.92 ha	17.90 ha	4.02 ha	484	141
In %	100	81.6	18.4	100	29.1

Die Reserven in der WE haben in 19 Monaten um 6,9 % (von 25.3 % auf 18.4 %) abgenommen. Unter der theoretischen Annahme, dass der Bedarf im Jahr 4.36 % beträgt, was sehr hoch wäre, reichen die Reserven in der WE somit, gerechnet ab Beginn des Jahres 2012, noch für eine Zeitdauer von über 4 Jahren. Damit ist erstellt, dass gerade in den Wohnzonen niedriger Dichte, die mit dem Teilzonenplan St. Leonhard II geschaffen werden sollen (W1b), zur Zeit selbst bei recht hohem Verbrauch noch genügend Reserven bestehen. Dabei sind die Baulandreserven gemäss Lehre und Rechtsprechung unabhängig von der Erhältlichkeit miteinzubeziehen (Flückiger/ Grodecki, in: Aemisegger/Kuttler/Moor/Ruch (Hrsg.), Kommentar RPG, Ausgabe 2009, Art. 15 Rz. 115 mit Hinweisen).

Die Fläche der geplanten Einzonung beträgt rund 0.8 ha(30 m x 280 m). Selbst wenn die Reserven an Bauland in der WE bis zur Erreichung der Baureife im Gebiet



"Unterrain" knapp werden, wäre es raumplanerisch nicht vertretbar, am Siedlungsrand neues Bauland zu schaffen und die FFF preiszugeben, kurz bevor das zentrumsnahe geeignetere Gebiet Unterrain mit einer Fläche von rund 16 ha für die Überbauung zur Verfügung steht, zumal es auch im Gebiet "Wolleb" noch einige freie Parzellen gibt (Einspracheentscheide Gemeinderat 13. Juli 2010).

Die Einzonung im Gebiet "Unterrain" erfordert unbestrittenermassen noch einige planerische Massnahmen. Mit der Überbaubarkeit kann frühestens im Jahre 2016 gerechnet werden. Bis dahin reicht indessen wie aufgezeigt die Ende 2011 vorhandene Reservefläche aus. Somit ist zur Zeit der Bedarf für eine weitere Einzonung am Siedlungsrand nicht ausgewiesen. Dabei ist nicht zu verkennen, dass die Gemeinde Anstrengungen zur inneren Verdichtung unternimmt (siehe Rz. 16 der Beschwerde).

5.3.3. Die Beschwerdeführerin hat sich im Rekursverfahren neu darauf berufen, aus der Tatsache, dass massgebliche Teile des Gebiets "Unterrain" gemäss Gefahrenkarte Gebiete mittlerer Gefährdung seien, würden sich bezüglich der Prioritäten von Einzonungen bedeutsame Unterschiede ergeben. Auch im Rahmen des Beschwerdeverfahrens beruft sie sich darauf, zufolge der "Naturgefahrenthematik" sei bezüglich der Einzonung des Gebiets "Unterrain" mit Verzögerungen zu rechnen. Zutreffend ist, dass die in die W1b einzuzonende Fläche der Parzelle Nr. 0000 gemäss Gefahrenkarte, wie sie im Geoportal aufgeschaltet ist, im gelb-weiss gestreiften bzw. zu einem kleinen Teil im weissen Bereich (Restgefährdung/keine oder vernachlässigbare Gefährdung) liegt, während das Gebiet "Unterrain" teilweise dem blauen Bereich (mittlere Gefährdung) zugeordnet ist. Die Tatsache, dass Flächen in Gefahrengebieten mittlerer Gefährdung liegen, schliesst ihre Einzonung laut Koordinationsblatt V 41 des kantonalen Richtplans aber nicht aus. Wie die Einzonung von Flächen in Gefahrengebieten mit geringer Gefährdung setzt sie voraus, dass ein umfassendes Massnahmenkonzept Naturgefahren zeigt, wie das Risiko mit verhältnismässigen Massnahmen auf ein tragbares Mass reduziert wird. Bei Flächen in Gefahrengebieten mit mittlerer Gefährdung kann zudem u.a. verlangt werden, dass der Gefährdung mit verhältnismässigen Massnahmen begegnet wird. In Betracht fällt weiter, dass die Beschwerdeführerin darauf verzichtet, darzulegen, ob und wenn ja welche zeitlichen Verzögerungen die Vermeidung neuer Gefahrenpotentiale im Gebiet "Unterrain" mit sich bringt bzw. ob für dieses Gebiet ein Massnahmenkonzept vorliegt



oder ein solches in Arbeit ist. Demzufolge ist nicht zu beanstanden, dass im angefochtenen Entscheid in diesem Zusammenhang festgehalten wird, weil der Schwerpunkt der baulichen Entwicklung aus Sicht der Beschwerdeführerin im Gebiet "Unterrain" liege bzw. weil beide Gebiete für eine Einzonung vorgesehen seien, seien die Vorgaben der Gefahrenkarte nicht von wesentlicher Bedeutung.

5.3.4. Zusammenfassend ergibt sich somit, dass die Vorinstanz mit Recht festgestellt hat, dass sich die Verhältnisse in Bad Ragaz seit dem Entscheid der Regierung vom 28. Februar 2006 (RB 2006/123) nicht entscheidend geändert haben und dass deshalb gestützt auf Art. 15 lit. b RPG kein Anspruch darauf besteht, auf der Parzelle Nr. 0000 die zur Diskussion stehende Einzonung vorzunehmen. Die Argumentation, wonach eine bauliche Entwicklung zunächst im Gebiet "Unterrain" zu erfolgen habe, weil es von Bauzonen umgeben sei und zu einem grossen Teil näher am Ortskern liege als das Gebiet "St. Leonhard" und weil dort im Hinblick auf die künftige bauliche Entwicklung ein grosses Stück FFF ausgeschieden worden sei, ist sachgerecht und überzeugt. Die Tatsache allein, dass Teile des Gebiets "Unterrain" gemäss Angaben der Beschwerdeführerin bestenfalls im Jahr 2016 baureif sein dürften, vermag an dieser Beurteilung nichts zu ändern, abgesehen davon, dass fraglich ist, ob mit der Einzonung eines Teils des Grundstücks Nr. 0000 in die Wohnzone W1b eine Überbrückung in zeitlicher Hinsicht überhaupt möglich wäre. Auch der Umstand, dass gemäss Ergebnisbericht der Flächenpotenzialanalyse für den Kanton St. Gallen 2011 (www.areg.sg.ch) einzig St. Gallen, Rorschach, Rapperswil-Jona und Bad Ragaz Siedlungsflächenreserven von weniger als 15 m²/Raumnutzer aufweisen, führt zu keinem anderen Ergebnis.

6. (...).

7. Zusammenfassend ergibt sich, dass die Beschwerde abzuweisen ist. Der angefochtene Entscheid verletzt die Gemeindeautonomie nicht und erweist sich auch unter dem Gesichtspunkt von Treu und Glauben sowie unter raumplanungsrechtlichen Aspekten als rechtmässig. Sodann ist nicht zu beanstanden, dass der Teilzonenplan St. Leonhard II nicht genehmigt worden ist.

8. (...).



9. (...).

Demnach hat das Verwaltungsgericht

zu Recht erkannt:

1./ Die Beschwerde wird abgewiesen.

2./ Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von Fr. 4'000.-- werden der Beschwerdeführerin auferlegt. Auf die Erhebung der Kosten wird verzichtet.

3./ Die Beschwerdeführerin hat die Beschwerdegegner für das Beschwerdeverfahren mit Fr. 2'000.-- (inkl. Barauslagen, zuzüglich MWSt) ausseramtlich zu entschädigen.

V. R. W.

Der Präsident:

Die Gerichtsschreiberin:

lic. iur. Beda Eugster

lic. iur. Regula Haltinner-Schillig

Versand dieses Entscheides an:

- die Beschwerdeführerin (durch Rechtsanwalt lic. iur. Jürg Bereuter, 9001 St. Gallen)
- die Vorinstanz
- die Beschwerdegegner (durch Rechtsanwalt Dr. Martin Schmid, 7002 Chur)

am:

Rechtsmittelbelehrung:

Sofern eine Rechtsverletzung nach Art. 95 ff. des Bundesgerichtsgesetzes (SR 173.110, abgekürzt 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.