



**Fall-Nr.:** B 2013/129  
**Stelle:** Verwaltungsgericht  
**Rubrik:** Verwaltungsgericht  
**Publikationsdatum:** 19.08.2014  
**Entscheiddatum:** 19.08.2014

### **Urteil Verwaltungsgericht, 19.08.2014**

**Baurecht/Raumplanungsrecht. Art. 21 Abs. 2 und 32 Abs. 1 RPG (SR 700). Streitig war, ob die Vorinstanz (Baudepartement) die von der Gemeinde mit Teilzonenplan von 2012 vorgenommene Rückzonung der im Jahr 2003 vom Baudepartement genehmigten Zuteilung von Grundstücken zur Wohnzone zu Recht aufgehoben hat. Das Verwaltungsgericht erachtete das Vorliegen eines den Grundsätzen des RPG entsprechenden öffentlichen Interesses an der Rückzonung als nicht ausgewiesen und bestätigte den vorinstanzlichen Entscheid (Verwaltungsgericht, B 2013/129).**

#### **Entscheid vom 19. August 2014**

Besetzung

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

Verfahrensbeteiligte

**Politische Gemeinde Z.**, vertreten durch den Gemeinderat,

**Beschwerdeführerin,**

gegen

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

**Vorinstanz,**



## St.Galler Gerichte

und

### **A.X.**

vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Enrico Mattiello, Eisenbahnstrasse 41, Postfach 161, 9401 Rorschach,

sowie

### **B.Y.**

vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Hubert Bühlmann, Museumstrasse 35, Postfach 41, 9004 St. Gallen,

## **Beschwerdegegner,**

Gegenstand

## **Teilzonenplan Q. II**

### **Das Verwaltungsgericht stellt fest:**

#### **A.**

a. Der Teilzonenplan "Q." umfasst die Grundstücke Nrn. 000 und 001 sowie Teile der Grundstücke Nrn. 0002 und 0003, Grundbuch Z., mit einer Fläche von insgesamt rund 3'660 m<sup>2</sup>. Das Baudepartement genehmigte den Erlass des Teilzonenplans, mit welchem die erwähnten Grundstücke von der Landwirtschaftszone in die Wohnzone W2 umgezont wurden, am 14. Juli 2003. B.Y. hatte das unüberbaute Grundstück Nr. 0002 am 23. Januar 2003 erworben, um ein Einfamilienhaus zu erstellen. Im Nachgang zu mehreren Baubewilligungs- und Rechtsmittelverfahren reichte er am 8. Januar 2010 ein weiteres Baugesuch ein, welches der Gemeinderat Z. am 27. April 2010 bewilligte. Die Baubewilligung wurde in den anschliessenden Rechtsmittelverfahren bestätigt (vgl. VerwGE B 2010/211 vom 12. April 2011, [www.gerichte.sg.ch](http://www.gerichte.sg.ch); BGer 1C\_225/2011 vom 8. September 2011) und das Einfamilienhaus in der Folge erstellt. Das von A.X. erworbene Grundstück Nr. 001 blieb unüberbaut.



Am 1. Februar 2010 hatten verschiedene Nachbarn beim Gemeinderat Z. beantragt, der Teilzonenplan Q. sei aufzuheben und die betroffenen Liegenschaften seien der Landwirtschaftszone zuzuteilen. Zur Begründung wurden schwere formelle und materielle Mängel beim Erlass des Teilzonenplans angeführt. Mit Verfügung vom 27. April 2010 wies der Gemeinderat Z. das Gesuch um Widerruf des Teilzonenplans Q. ab, soweit er darauf eintrat. In den anschliessenden Rechtsmittelverfahren wurde diese Verfügung bestätigt (vgl. VerwGE B 2010/283 vom 3. Mai 2011; [www.gerichte.sg.ch](http://www.gerichte.sg.ch)).

**b.** Am 7. Februar 2012 reichte ein Initiativkomitee beim Gemeinderat Z. die Initiative "Rückzonung R." ein, welche einen Entscheid der Stimmbürger darüber verlangte, ob mit einer neuerlichen Umzonung im Gebiet Q. der ursprüngliche Zustand wieder herzustellen sei. Zur Begründung verwiesen die Initianten darauf, dass für die ursprüngliche Zonenplanänderung nie ein wichtiges öffentliches Interesse bestanden habe, diese ausschliesslich im Interesse einer Einzelperson vorgenommen worden sei und das geschäftliche Projekt, dem die Zonenplanänderung hätte dienen sollen, ohne Begründung in ein privates Projekt umgewandelt worden sei. Ausserdem sei den betroffenen Grundeigentümern die Umzonung nicht angezeigt worden, und die Öffentlichkeit habe es, mangels Aufklärung über deren Zweck, versäumt, die Zonenplanänderung anzufechten. Am 23. September 2012 hiess die Bürgerschaft der politischen Gemeinde Z. die Volksinitiative zur Auszonung der Grundstücke, welche der Teilzonenplan Q. umfasst, an der Urne gut und erteilte dem Gemeinderat damit den Auftrag, für dieses Gebiet das Planverfahren zur Rückzonung in die Landwirtschaftszone durchzuführen. Am 24. Oktober 2012 erliess der Gemeinderat Z. den Teilzonenplan Q. II (act. G 9/I 5/1-4)

Hiergegen liessen A.X. durch Rechtsanwalt lic. iur. E. Mattiello, Rorschach, und B.Y. durch Rechtsanwalt Dr. H. Bühlmann, St. Gallen, am 4. Dezember 2012 Einsprache beim Gemeinderat Z. erheben mit dem Begehren, auf den Erlass des Teilzonenplans Q. II sei zu verzichten (act. G 9/I 5/5f.). Mit Beschlüssen vom 26. März 2013 wies der Gemeinderat die Einsprachen ab (act. G 9/I 5/11f.). Die gegen diese Einspracheentscheide von A.X. und B.Y. erhobenen Rekurse hiess das Baudepartement mit Entscheid vom 20. Juni 2013 gut und hob den Teilzonenplan Q. II vom 23. Oktober 2012 sowie die Einspracheentscheide vom 26. März 2013 auf (Dispositiv Ziff. 1; act. G 2).



### B.

a. Gegen diesen Rekursentscheid erhob die politische Gemeinde Z. mit Eingabe vom 27. Juni 2013 Beschwerde mit den Anträgen, der Rekursentscheid sei aufzuheben, unter Kosten- und Entschädigungsfolge (act. G 1). Am 16. August 2013 reichte sie die Beschwerdeergänzung ein mit dem (ergänzten) Antrag, der Rekursentscheid sei aufzuheben und der Teilzonenplan Q. II - d.h. die Aufhebung der Bauzone - sei gutzuheissen (act. G 5).

b. Die Vorinstanz beantragte in ihrer Vernehmlassung vom 22. August 2013 Abweisung der Beschwerde und verwies zur Begründung auf die Darlegungen im angefochtenen Entscheid (act. G 8). In der Vernehmlassung vom 12. September 2013 beantragte Rechtsanwalt Matiello für die Beschwerdegegnerin Abweisung der Beschwerde und Bestätigung des angefochtenen Entscheids vom 20. Juni 2013 (Anträge Ziff. 1). Eventualiter sei die Parzelle Nr. 001, Z., aus dem Teilzonenplan Q. II herauszunehmen (Anträge Ziff. 2), unter Kosten- und Entschädigungsfolge (act. G 14). In der Vernehmlassung vom 16. September 2013 stellte Rechtsanwalt Bühlmann für den Beschwerdegegner das Rechtsbegehren, die Beschwerde abzuweisen, unter Kosten- und Entschädigungsfolge (act. G 16).

c. Mit Eingabe vom 23. September 2013 bestätigte die Beschwerdeführerin ihren Standpunkt (act. G 18).

d. Am 3. Juli 2014 reichte die Beschwerdeführerin einen Protokollauszug des Gemeinderats vom 1. Juli 2014 betreffend Wohnsitz des Beschwerdegegners 2 ein (act. G 19).

e. Auf die Vorbringen der Parteien in den Eingaben des vorliegenden Verfahrens wird, soweit für den Entscheid wesentlich, in den nachstehenden Erwägungen eingegangen.

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

1. Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichtes ist gegeben (Art. 59bis Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, VRP). Die Beschwerdeführerin ist zur Anfechtung des Rekursentscheids legitimiert (Art. 64 in



## St.Galler Gerichte

Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Ihre Beschwerdeerklärung und -begründung entsprechen zeitlich, formal und inhaltlich den gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Auf die Beschwerde ist einzutreten.

Die Beschwerdeführerin bezweifelt die Einsprache- und Beschwerdelegitimation des Beschwerdegegners 2 mit Hinweis auf den Grundsatz des Handelns nach Treu und Glauben. Es sei grob stossend, wenn eine Person, die eine fehlerhafte Planung durch falsche Angaben veranlasst habe, Rechtsmittel gegen eine begründete Korrektur ergreifen könne (act. G 5 Ziff. II 2.8). Dazu ist festzuhalten, dass es sich bei der Rechtsmittellegitimation und dem hierfür vorausgesetzten eigenen schutzwürdigen Interesse (Art. 45 Abs. 1 VRP) um eine Eintretensvoraussetzung und damit um eine formellrechtliche Frage handelt, welche nicht mit der Geltendmachung von treuwidrigem Verhalten einer durch den angefochtenen Entscheid betroffenen Person in Abrede gestellt werden kann. Im vorinstanzlichen Rekursverfahren war der Beschwerdegegner (als vom Einspracheentscheid der Beschwerdeführerin direkt betroffene Person) offensichtlich aktivlegitimiert. Ebenso ist im vorliegenden Beschwerdeverfahren seine Passivlegitimation zu bejahen. Auswirkungen des von ihr behaupteten (und vom Beschwerdegegner bestrittenen; act. G 16 S. 2) treuwidrigen Verhaltens auf die materielle Beurteilung der Streitsache werden von der Beschwerdeführerin nicht geltend gemacht. Was im Weiteren den am 3. Juli 2014 von der Beschwerdeführerin eingereichten Protokollauszug des Gemeinderats vom 1. Juli 2014 betreffend Wohnsitz des Beschwerdegegners 2 (act. G 19) betrifft, ist festzuhalten, dass die dort behandelten Aspekte zur Klärung der hier streitigen Angelegenheit (vgl. nachstehende E. 2) nichts beizutragen vermögen. Deshalb kann auch die Frage der Zulässigkeit dieses Novums (vgl. Art. 61 Abs. 3 VRP) offenbleiben.

**2.** Streitig ist, ob die Vorinstanz die von der Beschwerdeführerin mit Teilzonenplan Q. II vom 23. Oktober 2012 vorgenommene Rückzonung der am 14. Juli 2003 vom Baudepartement genehmigten Zuteilung der Grundstücke Nr. 000 und 001 (letzteres im Eigentum der Beschwerdegegnerin) sowie von Teilen der Grundstücke Nrn. 0002 (im Eigentum des Beschwerdegegners 2) und 0003 zur Wohnzone zu Recht aufgehoben hat. - Der Zonenplan ist ein Nutzungsplan, der das Gemeindegebiet in Teilgebiete verschiedener Nutzungsart und -intensität sowie verschiedener



Regelbauweise und Immissionstoleranz einteilt (Art. 9 Abs. 1 des Baugesetzes, sGS 731.1, BauG). Er besteht aus einer planerischen Darstellung und den dazugehörigen Bauvorschriften, die im Baureglement aufgestellt werden (Art. 9 Abs. 2 BauG). Allgemein gilt der Grundsatz der Planbeständigkeit, jedenfalls für Nutzungspläne, die unter der Herrschaft des Raumplanungsgesetzes (SR 700, 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). Der Überprüfung und Anpassung von Nutzungsplänen wiederum können öffentliche oder private Interessen entgegenstehen. Eine Sperrwirkung für Planänderungen kann insbesondere vom Vertrauensschutzprinzip nach Art. 9 der Bundesverfassung (SR 101, BV) ausgehen, namentlich dann, wenn dem Betroffenen behördliche Zusicherungen gemacht wurden (Waldmann/Hänni, Handkommentar zum Raumplanungsgesetz, Bern 2006, N. 12 zu Art. 21 RPG). Mit dem Grundsatz der Planbeständigkeit soll in erster Linie dem von der Planänderung betroffenen Grundeigentümer Rechtssicherheit verschafft werden. Aber auch Nachbarn eines von der Planänderung betroffenen Grundstücks haben ein schutzwürdiges Interesse, von allfälligen neuen und möglicherweise übermässigen Nutzungseinwirkungen verschont zu bleiben. Allein die Eigentumsgarantie nach Art. 26 BV steht einer Anpassung nicht entgegen. Sie vermittelt dem Eigentümer bzw. dem Nachbarn keinen Anspruch darauf, dass sein Land bzw. jenes seiner Nachbarn dauernd in jener Zone verbleibe, in die es einmal eingewiesen worden ist (Waldmann/Hänni, a.a.O., N. 11 ff. zu Art. 21 RPG). Je neuer ein Plan ist, umso mehr darf mit seiner Beständigkeit gerechnet werden und desto schwieriger wird es sein, die Vermutung der Gültigkeit zu widerlegen (Pra 85 1996 Nr. 7, S. 18). Auf der anderen Seite sind Zonenpläne ungeachtet der Vorschrift von Art. 21 Abs. 2 RPG in der Regel nach fünfzehn Jahren zu überarbeiten, weil die Bedarfsprognose der Siedlungsentwicklung auf diesen Zeithorizont ausgerichtet ist. Ein weitergehender Planungshorizont ist zwar möglich. Grundstücke, die erst nach fünfzehn Jahren überbaut werden sollen, dürfen aber nicht eingezont werden, sondern können höchstens einer nach Massgabe des kantonalen Rechts bestehenden Reservezone (im Kanton St. Gallen dem übrigen Gemeindegebiet, Art. 21 BauG)



zugewiesen werden (vgl. Art. 15 lit. b RPG; Waldmann/Hänni, a.a.O., N. 31 zu Art. 15 RPG und N. 20 zu Art. 21 RPG).

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, N. 460 ff.; Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen - dargestellt an den Verfahren vor dem Verwaltungsgericht, 2. A. 2003, N. 740).

### 3.

**3.1.** Die Vorinstanz kam im angefochtenen Entscheid unter anderem zum Schluss, die Beschwerdeführerin habe in den Einspracheentscheiden ausschliesslich auf den Willen und die Begründung der Bürgerschaft abgestellt, die ihr den Auftrag zur Auszonung der Grundstücke im Gebiet Q. erteilt habe. Eine umfassende Interessenabwägung habe sie indessen nicht vorgenommen; auf die Planungsgrundsätze des RPG sei nicht abgestellt worden. Die Beweggründe für den Erlass des neuen Teilzonenplans würden nicht ausreichen, die Einzonung im Gebiet Q. nach nur gerade neun Jahren wieder rückgängig zu machen. Bei diesem Ergebnis werde namentlich berücksichtigt, dass der Zweck des Teilzonenplans Q. nach wie vor durchaus erreichbar sei, nachdem das Grundstück Nr. 0002 inzwischen überbaut



worden sei und heute nur mehr das Grundstück Nr. 001 der Beschwerdegegnerin sowie Teilflächen der Grundstücke Nrn. 0002 und 0003 unüberbaut seien. Die Auswirkungen der Rückzonung des umstrittenen Gebiets in die Landwirtschaftszone träfen die betroffenen Grundeigentümer stark. Folglich müssten die Gründe, die für eine Planänderung sprechen würden, umso gewichtiger sein. Nachdem dies nicht der Fall sei, bestehe kein ausreichendes öffentliches Interesse für die Änderung der Zonierung (act. G 2). Die Beschwerdeführerin wendet hiergegen im Wesentlichen ein, dass die Grundstücke C. (Nr. 0003) und A.X. (Nr. 001) wegen ihrer Form oder Grösse nicht zweckmässig überbaubar seien. In nördlicher und westlicher Richtung stosse der Teilzonenplan (2003) in einen landwirtschaftlich völlig intakten Bereich vor. Die zum Schutz vor Zersiedlung aufgestellte Bestimmung (Art. 15 lit. a RPG) werde missachtet. Die Strasse Q. sei wegen seiner geringen Breite und seiner prekären Einfahrt in die K.-strasse für ein zusätzliches Verkehrsaufkommen nicht geeignet; in verkehrstechnischer Hinsicht sei der Planungsbereich nicht erschlossen und werde wohl auch in Zukunft nicht erschliessbar sein. Die Planänderung sei gegen den Willen der Öffentlichkeit und der betroffenen Grundeigentümer durchgeführt worden und ausschliesslich im Interesse einer Einzelperson erfolgt. Die Prüfung der Frage, ob am Erlass eines neuen Teilzonenplans ein wichtiges öffentliches Interesse bestehe, erübrige sich, da die ursprüngliche Planänderung (2003), welche die Einzonung der betreffenden Gebiete umfasst habe, "in sich widerrechtlich" gewesen sei. Deshalb stelle sich die Frage gar nicht, ob sich seither die Verhältnisse wesentlich verändert hätten. Vielmehr gehe es um die Korrektur eines ursprünglich fehlerhaften Aktes, so dass zu prüfen sei, wie sich eine solche Korrektur mit dem Grundsatz der Planbeständigkeit vertrage. Grob stossende Planungsfehler könnten grundsätzlich jederzeit korrigiert werden (act. G 5 Ziff. II/2.).

**3.2.** Die Beschwerdegegnerin lässt unter anderem festhalten, die Beschwerdeführerin, welche sich zum Rekurs nicht habe vernehmen lassen, reiche nun ein vollständig neues Klagefundament mit zusätzlichen Beweismitteln und Sachverhaltsausführungen ein, was jedoch nicht berücksichtigt werden könne. Ein Verweis auf frühere Eingaben sei nicht zulässig. Auch mit den Planungsgrundsätzen habe sich die Beschwerdeführerin im Einsprache- und im Rekursverfahren nicht auseinandergesetzt. Die diesbezüglichen Ausführungen seien somit nicht mehr zu hören, da es sich um ein neues Klagefundament handle. Eine Auszonung der Parzelle



Nr. 001 sei nicht notwendig und es seien auch keine öffentlichen Interessen vorhanden, welche eine solche Auszonung rechtfertigen würden. Mit Sicherheit könne es nicht im Sinne der Raumplanung sein, wenn eine kleine Parzelle in einem inzwischen weitgehend überbauten Gebiet der Landwirtschaftszone zugewiesen werde (act. G 14). Der Beschwerdegegner äusserte sich dahingehend, dass die von der bundesgerichtlichen Rechtsprechung verlangten aussergewöhnlichen Umstände, die eine Korrektur eines Zonenplans unabhängig davon, ob veränderte Verhältnisse bestehen würden, rechtfertigten, offensichtlich nicht gegeben seien (act. G 11).

#### 4.

**4.1.** Die Beschwerdegegnerin stellt das Vorliegen einer genügenden Begründung der Beschwerde mit dem Hinweis in Frage, dass die Beschwerdeführerin zur Begründung ihres Standpunktes im Wesentlichen auf frühere Eingaben verweise (vgl. act. G 14 S. 4 und S. 7), ohne sich mit den Feststellungen der Vorinstanz, insbesondere den dort diskutierten Planungsgrundsätzen, konkret auseinanderzusetzen. - Selbst wenn von einer ungenügend begründeten Beschwerde (vgl. dazu VerwGE B 2012/1 vom 12. Juni 2013, E. 1.3 mit Hinweisen, [www.gerichte.sg.ch](http://www.gerichte.sg.ch); GVP 2000 Nr. 49) auszugehen wäre, vermöchte dies im jetzigen Verfahrensstadium kein Eintretenshindernis zu begründen, zumal die Eingabe vom 16. August 2013 (act. G 5) vom Gericht entgegengenommen und der Beschwerdeführerin keine Gelegenheit eingeräumt worden war, ihre Eingabe gegebenenfalls zu verbessern (vgl. Art. 64 in Verbindung mit Art. 48 Abs. 2 VRP). Im Weiteren kann hinsichtlich der erwähnten Eingabe die von der Beschwerdegegnerin aufgeworfene Frage offenbleiben, ob bzw. inwiefern die dortigen Darlegungen vorliegend Berücksichtigung finden können (neues Klagefundament; act. G 14 S. 3 unten und S. 7 oben), da - wie sich nachstehend ergeben wird - aus den vorgebrachten Gegebenheiten keine den Entscheid verändernden Erkenntnisse abgeleitet werden können. Aus demselben Grund braucht auch die Frage, ob es sich dabei um unzulässige neue Begehren handelt (Art. 61 Abs. 3 VRP), nicht untersucht zu werden.

**4.2.** Bei der Beurteilung der Frage, ob wichtige öffentliche Interessen für eine Aufhebung der am 14. Juli 2003 vom Baudepartement genehmigten Zuteilung der Grundstücke Nr. 000 (überbaut), 001 (unüberbaut), 0002 (überbaut) sowie von Teilen



des Grundstücks Nr. 0003 (unüberbaut) zur Wohnzone im Sinn von Art. 32 Abs. 1 BauG vorliegen, kommt der kommunalen Behörde zwar ein erheblicher Ermessensspielraum zu. Hingegen müssen sich die Behörden bei Planänderungen im Interesse der Rechtssicherheit eine gewisse Zurückhaltung auferlegen (B. Heer, St. Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, N. 187). Die Änderung des politischen Willens (bzw. Volkswillens) stellt dabei nach der Rechtsprechung keinen wichtigen Grund für eine Planrevision dar, soweit eine auf die Änderung eines Nutzungsplans abzielende Volksinitiative gegen den Grundsatz der Planbeständigkeit verstösst (vgl. Waldmann/Hänni, a.a.O., N. 20 zu Art. 21 RPG mit Hinweis auf BGE 128 I 190 [199]). Eine gewandelte Einstellung der Planungsorgane bzw. der Bevölkerung hinsichtlich der Wünschbarkeit einer bestimmten Nutzung vermag für sich allein eine Änderung nach kurzer Zeit nicht zu rechtfertigen. Vielmehr müssen hierfür gewichtige Gründe tatsächlicher oder rechtlicher Art gegeben sein (BGE 109 Ia 113, 115; 128 I 190, [199ff.]). Der von der Beschwerdeführerin in diesem Zusammenhang angeführte Art. 4 Abs. 2 RPG (vgl. act. G 5 Ziff. II./2.5) räumt den Betroffenen die Möglichkeit ein, bei der Planung mitzuwirken, hat jedoch nicht zur Folge, dass bei Vorliegen eines Volksbegehrens für eine Planungsänderung die Planungsgrundsätze nicht mehr zu beachten wären. In diesem Sinn sind auch die Stimmbürger einer Gemeinde Planungsorgan, das sich an die bundesrechtlichen Vorgaben halten muss, wenn Planungsentscheide rückgängig gemacht werden sollen (vgl. auch VerwGE B 2010/283 a.a.O., E. 3.2.2). Das Amt für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG) führte in der Stellungnahme vom 13. Juni 2013 unter anderem aus, dass sich aus der Begründung der Beschwerdeführerin kein Argument ergebe, das auf eine erhebliche Veränderung der Verhältnisse hindeute. Als wichtige Gründe anerkannt seien Gesetzes- oder Richtplanänderungen und das Beachten der Planungsgrundsätze des RPG bzw. das Korrigieren von Planungsfehlern. Eine Veränderung seit der letzten Nutzungsplanrevision sei nicht erkennbar und neue Bedürfnisse seien ebenfalls nicht hinzugekommen (act. G 9/I 7).

**4.3.** Die Initiative vom 7. Februar 2012 wurde damit begründet, dass für die ursprüngliche Zonenplanänderung von 2003 nie ein wichtiges öffentliches Interesse bestanden habe, diese ausschliesslich im Interesse einer Einzelperson (Beschwerdegegner) vorgenommen worden sei und das geschäftliche Projekt, dem die Zonenplanänderung hätte dienen sollen, ohne Begründung in ein privates Projekt



umgewandelt worden sei. Ausserdem sei den betroffenen Grundeigentümern die Umzonung nicht angezeigt worden, und die Öffentlichkeit habe es, mangels Aufklärung über deren Zweck, versäumt, die Zonenplanänderung anzufechten (act. G 9/1 5/1). Dazu ist vorab festzuhalten, dass die im Jahr 2003 eingezonte Fläche drei Bauparzellen beinhaltet, weshalb die Umzonung 2003 nicht nur dem Beschwerdegegner zu Gute kam. Das Plangebiet umfasst eine Fläche von insgesamt rund 3'660 m<sup>2</sup> und grenzt im Südosten an ein der Wohnzone zugewiesenes Gebiet der Gemeinde S., welches beidseits der K.-strasse überbaut ist (vgl. act. G 6/1 und 6/2). Für die Überbauung der Parzelle Nr. 001 der Beschwerdegegnerin liegt eine Machbarkeitsstudie vor (act. G 15), so dass der Einwand der nicht zweckmässigen Überbaubarkeit dieses Grundstücks (act. G 5 Ziff. 2) nicht begründet erscheint. Je einschneidender sich die beabsichtigte Änderung auswirkt, umso gewichtiger müssen die Gründe sein, die für eine Planänderung sprechen. Je weiter die Realisierung des Plans vorangeschritten ist, desto mehr Gewicht kommt dem Grundsatz der Planbeständigkeit zu (Waldmann/Hänni, a.a.O., N. 20 zu Art. 21 RPG). Bei einer Auszonung, wie sie vorliegend in Frage steht, geht es um einen einschneidenden Eingriff jedenfalls für die Beschwerdegegnerin. Sachliche Gründe, welche es notwendig machen würden, die vollständig erschlossene, in einer Baulücke sich befindliche Parzelle Nr. 001 auszuzonen, sind nicht ersichtlich. Von einer geringfügigen Plananpassung in einem untergeordneten Punkt könnte diesbezüglich nicht gesprochen werden. Sodann sind die Überbauungen der Grundstücke Nr. 000 und Nr. 0002 (letzteres mit einem Glasgebäude) realisiert. Der Beschwerdegegner (Grundstück Nr. 0002) könnte sich im Fall einer Auszonung auf den Bestandesschutz (welcher auch Veränderungen und Erweiterungen im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben beinhaltet) berufen (vgl. act. G 9/1 5/1 S. 11). An den Voraussetzungen für eine Planänderung fehlt es, wenn die Verhältnisse - wie vorliegend - bei der früheren Planfestsetzung (2003) bereits bekannt und schon in den planerischen Entscheid eingeflossen waren (Waldmann/Hänni, a.a.O., N. 16 zu Art. 21 RPG). Sodann bildet auch das Alter des Teilzonenplans 2003 (9 Jahre im Zeitpunkt des Erlasses des Teilzonenplans von 2012) keinen Anlass, welcher ein Abgehen von der Beständigkeit des Plans 2003 rechtfertigen würde (vgl. Waldmann/Hänni, a.a.O., N. 20 zu Art. 21 RPG). Vielmehr wäre eine Aus- bzw. Rückzonung mit dem Grundsatz der Planbeständigkeit nicht vereinbar. Eine solche macht vor dem geschilderten Hintergrund keinen Sinn, zumal sie nichts an der - auch strassenmässig -



vollständigen Erschliessung und teilweisen Überbauung des Teilzonengebiets (mit Wohnhäusern auf den Grundstücken Nr. 000 und Nr. 0002) zu ändern vermöchte. Insbesondere liesse sich dadurch entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin (act. G 5 Ziff. II./3) eine Schonung der Landschaft bzw. Erhaltung von Kulturland nicht erreichen und eine landwirtschaftliche Nutzung der (ca. 600 m<sup>2</sup> grossen) Parzelle Nr. 001 wäre kaum möglich. Ein - den Grundsätzen des RPG entsprechendes - öffentliches Interesse an einer Rückzonung erscheint damit nicht ausgewiesen.

**4.4.** Was den im Weiteren in Betracht kommenden Anpassungsgrund einer - in der soeben abgeschlossenen Planung gemachten - Entdeckung eines schwerwiegenden Fehlers in der bisherigen Nutzungsplanung betrifft (vgl. Waldmann/Hänni, a.a.O., N. 16 zu Art. 21 RPG mit Hinweisen), ist festzuhalten, dass ein solcher Grund nicht als dargetan gelten kann (vgl. auch Stellungnahme des AREG; act. G 9/I 7). Gegen die im Jahr 2003 erfolgte Einzonung war kein ordentliches Rechtsmittel ergriffen worden. Sie wurde von der kantonalen Behörde genehmigt. Die danach geltend gemachte Nichtigkeit des Teilzonenplans 2003 aus raumplanungsrechtlicher Sicht wurde vom Verwaltungsgericht beurteilt und verneint (vgl. dazu den in Rechtskraft erwachsenen VerwGE B 2010/283, a.a.O., E. 3). Auch der Gemeinderat Z. erachtete im Gutachten betreffend die Volksinitiative "Rückzonung R." den damaligen Erlass des Teilzonenplans (2003) aus raumplanungsrechtlicher Sicht als vertretbar (act. G 9/I 5/1 S. 7 unten). Ausserordentliche Umstände, wie sie in dem von der Beschwerdeführerin angeführten Urteil des Bundesgerichts 1P.489/2001 vom 4. Dezember 2001 (act. G 5 Ziff. II./7) ausgeführt wurden (krasse Fehlerhaftigkeit eines Zonenplans, einschneidende Veränderung der Verhältnisse innert kurzer Zeit), sind vorliegend offensichtlich nicht gegeben. Sodann ist das streitige Plangebiet gemäss kantonalem Richtplan der "Bauzone Wohnen" zugeordnet, so dass eine Auszonung bzw. Rückzonung in die Landwirtschaftszone der übergeordneten Planung nicht entsprechen würde. Damit ist auch diese Voraussetzung für eine Plan-Korrektur (vgl. Waldmann/Hänni, a.a.O., N. 20 [S. 512 oben] zu Art. 21 RPG) nicht erfüllt. Unter diesen Umständen ist auf den beantragten Augenschein (vgl. act. G 14 S. 3, 6 und 9) zu verzichten.

**5.** (...).

**Demnach erkennt das Verwaltungsgericht zu Recht:**



## St.Galler Gerichte

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
2. Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von Fr. 2'000.-- werden der Beschwerdeführerin auferlegt; auf deren Erhebung wird verzichtet.
3. Die Beschwerdeführerin entschädigt die Beschwerdegegner ausseramtlich mit je Fr. 1'500.-- (zuzüglich Mehrwertsteuer).

Der Präsident

Der Gerichtsschreiber

Eugster

Schmid