



Fall-Nr.: B 2013/238
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 28.05.2015
Entscheiddatum: 28.05.2015

Entscheid Verwaltungsgericht, 28.05.2015

Art. 3 Abs. 3, 15 und 21 RPG (SR 700). Art. 32 Abs. 1 BauG (sGS 731.1). Einzonungsgesuch und Teilzonenplan. Bestätigung der Ablehnung des Antrags der Beschwerdeführer, ein rund 1.5 ha grosses Grundstück der Wohnzone zuzuweisen. Es bestand kein zwingender Anlass für das Gericht, bei mehreren in Betracht kommenden bzw. realisierbaren und im Wesentlichen "gleichwertigen" Einzonungsvarianten einer Einzonung des Grundstücks den Vorzug gegenüber der von der Vorinstanz im Rahmen ihres Auswahlermessens bestätigten Variante zu geben. Der Teilzonenplan entspricht den raumplanerischen Zielen und Planungsgrundsätzen, steht mit dem kommunalen Richtplan in Einklang und ist sachlich begründet. Angesichts der Ungewissheit der Prognosen und des Ermessensspielraums der Gemeinde erwies sich die Bauzonenkapazität des revidierten Zonenplanes nicht als rechtswidrig (Verwaltungsgericht, B 2013/238). Entscheid vom 28. Mai 2015

Besetzung

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

Verfahrensbeteiligte

Miteigentümergeinschaft F.

Beschwerdeführer,

alle vertreten durch Rechtsanwalt lic.iur. Alex Keller, factum advocatur, Davidstrasse 1,
Postfach 635, 9001 St. Gallen,



St.Galler Gerichte

gegen

Baudepartement des Kantons St. Gallen, Lämmli Brunnenstrasse 54, 9001 St. Gallen,

Vorinstanz,

Politische Gemeinde X., vertreten durch den Gemeinderat,

Beschwerdegegnerin,

Gegenstand

Einzonungsgesuch und Teilzonenplan (ganze Gemeinde) X.

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A.

a. Die Miteigentümergeinschaft F. ist Eigentümerin des im Süden des Dorfzentrums von X. gelegenen, grösstenteils unüberbauten und landwirtschaftlich genutzten Grundstücks Nr. 0000 im Gebiet A. Dieses weist eine Fläche von 15'219 m² auf und liegt nach dem kommunalen Zonenplan vom 25. Januar 1995 mehrheitlich im übrigen Gemeindegebiet (üG), teilweise in der Landwirtschaftszone und zu einem kleinen Teil in der Wohnzone W2. Der dem üG und der Landwirtschaftszone zugeteilte Bereich des Grundstücks gilt nach kantonalem Richtplan als Fruchtfolgefläche. Gemäss dem am 8. März 2010 erlassenen kommunalen Richtplan ist das Gebiet A. (Grundstücke Nr. 001 und 0000) als Wohnentwicklungsschwerpunkt vorgesehen. Der nördliche Teil ist dabei als Wohngebiet höherer Dichte (1. Etappe) und der südliche Teil (im Gebiet B. auf Grundstück Nr. 002) als Wohngebiet niedriger Dichte (2. Etappe) bezeichnet (act. G 12 I/17).

b. Am 22. November 2011 liess die Miteigentümergeinschaft F. durch Rechtsanwalt lic. iur. Alex Keller, St. Gallen, beim Gemeinderat X. ein Einzonungsgesuch für das Grundstück Nr. 0000 einreichen mit den Anträgen, das Grundstück sei, soweit es dem



üG zugewiesen sei, der Wohnzone (W3 im Norden und W2 im Süden) zuzuweisen. Soweit dies für die zweckmässige Abgrenzung des Baugebiets oder die strassenmässige Erschliessung des Grundstücks Nr. 0000 notwendig sei, seien die erforderlichen Flächen der dem üG zugewiesenen Teile der angrenzenden Grundstücke Nrn. 001 und 002 ebenfalls der Wohnzone zuzuweisen (act. G 12 I/8/5). Der Gemeinderat erachtete in der Folge eine teilweise Einzonung der Grundstücke Nrn. 0000 und 001 als möglich, wobei die gemeinsame Erschliessung zu planen sei, eine sinnvolle Etappierung der Überbauung aufzuzeigen sei, ein Erschliessungsvertrag abzuschliessen sei und der Gemeinde aus einer allfälligen Altlastensanierung keine Kosten erwachsen dürften (vgl. act. G 12 I/8/13-15). Die anschliessenden Verhandlungen führten zu keinem Ergebnis, weshalb der Gemeinderat die Einzonung des Gebiets A. im Rahmen der laufenden Zonenplanrevision zurückstellte und am 12. November 2012 die Teilrevision des Zonenplans (mit unveränderter Zonierung des Gebiets A.) beschloss; der Erlass wurde vom 19. November bis 18. Dezember 2012 öffentlich aufgelegt (act. G 12 I/8/17-19). Auf die hiergegen von der Miteigentümergeinschaft F. erhobene Einsprache (act. G 12 I/8/21, 23, 25) fasste der Gemeinderat am 29. April 2013 den Beschluss, dass das Einzonungsbegehren vom 22. November 2011 sowie die Einsprache gegen den Teilzonenplan ganze Gemeinde im Sinn der Erwägungen abgewiesen würden. Zur Begründung führte er unter anderem aus, solange die Frage der Kostentragung der Altlastensanierung nicht geklärt sei, müsse dem Grundstück die Eignung zur Überbauung abgesprochen werden. Das Grundstück sei sodann Teil eines grossen, zusammenhängenden Landwirtschaftsgebietes; es sei weder erschlossen noch leicht erschliessbar. Sämtliche zur Einzonung vorgesehenen Standorte würden sich an der kommunalen Richtplanung orientieren. Bei der Entscheidung, welche Grundstücke zuerst eingezont würden, komme der Planungsbehörde ein grosser Ermessensspielraum zu (act. G 12 I/8/28).

c. Gegen die im vorerwähnten Beschluss verfügte Abweisung des Einzonungsgesuchs liess die Miteigentümergeinschaft F. am 16. Mai 2013 Rekurs beim Baudepartement erheben und ihre Anträge im Gesuch vom 22. November 2011 (act. G 12 I/8/5) bestätigen (Rekurs 1; act. G 12 I/1). Der Teilzonenplan ganze Gemeinde (Teilrevision Zonenplan 2012) wurde vom 3. Mai bis 12. Juni 2013 dem fakultativen Referendum unterstellt. Mit Schreiben vom 15. Juli 2013 gab der Gemeinderat der



Miteigentümergeinschaft F. Kenntnis von der Zustimmung der Bürgerschaft zum Teilzonenplan (act. G 12 II/1 Beilage), worauf diese gegen den Beschluss der Bürgerschaft am 29. Juli 2013 Rekurs erheben und Aufhebung des Teilzonenplans beantragen liess (Rekurs 2; act. G 12 II/1). In der Stellungnahme vom 20. Juni 2013 bestätigten die Miteigentümer des Grundstücks Nr. 001 ihr grundsätzliches Einverständnis mit einer Teileinzonung ihrer Parzelle (act. G 12 I/5). Am 19. August 2013 beschloss der Gemeinderat X. eine Anpassung des Richtplans in Bezug auf das Gebiet A. (Grundstücke Nrn. 0000 und 001). Zur Ermöglichung einer dichteren Überbauung in Zentrumsnähe wurde neu der südliche Teil des festgelegten Wohnentwicklungsschwerpunkts der 2. Etappe ebenfalls als Wohngebiet höherer Dichte bezeichnet. Der Gemeinderat wolle mit dieser Richtplananpassung die Möglichkeit einer wirtschaftlich tragbaren Lösung für die Altlastensanierung im Gebiet A. schaffen (act. G 12 I/13). Mit Entscheid vom 25. Oktober 2013 wies das Baudepartement die Rekurse 1 und 2 ab (act. G 2).

B.

a. Gegen diesen Entscheid liess die Miteigentümergeinschaft F. durch Rechtsanwalt Alex Keller mit Eingabe vom 11. November 2013 (act. G 1) Beschwerde erheben mit den Anträgen, der Entscheid sei aufzuheben (Ziff. 1) und der Gemeinderat X. sei anzuweisen, das Verfahren zur Zuweisung des Grundstücks Nr. 0000 im Gebiet A. in die Wohnzone einzuleiten (Ziff. 2a). Soweit dies für die zweckmässige Abgrenzung des Baugebiets oder die strassenmässige Erschliessung des Grundstücks Nr. 0000 erforderlich sei, sei der Gemeinderat X. anzuweisen, die erforderlichen Flächen der angrenzenden Grundstücke Nr. 001 und 002 ebenfalls der Wohnzone zuzuweisen (Ziff. 2b). Der Teilzonenplan ganze Gemeinde (Teilrevision Zonenplan 2012) sei aufzuheben (Ziff. 3a). Eventuell sei der Teilzonenplan ganze Gemeinde zurückzustellen, bis die kantonale Genehmigung für die Einzonung des Grundstücks Nr. 0000 rechtskräftig vorliege (Ziff. 3b). In der Beschwerdeergänzung vom 13. Dezember 2013 bestätigte und begründete der Rechtsvertreter diese Anträge (act. G 8).

b. In der Vernehmlassung vom 10. Januar 2014 beantragte die Vorinstanz Abweisung der Beschwerde. Zur Begründung verwies sie auf die Ausführungen im angefochtenen Entscheid und äusserte sich ergänzend. Gleichzeitig reichte sie die vom



Baudepartement erlassene Verfügung vom 8. Januar 2014 betreffend Genehmigung der Teilrevision Zonenplan 2012 ein (act. G 10). Die Beschwerdegegnerin beantragte in der Vernehmlassung vom 22. Januar 2014 Abweisung der Beschwerde und verwies zur Begründung auf den vorinstanzlichen Entscheid und den diesem zugrunde liegenden Entscheid sowie die Vernehmlassungen im vorinstanzlichen Verfahren (act. G 14).

c. Auf die Ausführungen der Parteien in den vorerwähnten Eingaben 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 Beschwerdeführer sind zur Anfechtung des Rekursentscheids legitimiert (Art. 64 in 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 daher einzutreten.

2.

2.1. Während der Rechtshängigkeit der Beschwerde traten die Änderungen des Raumplanungsgesetzes (SR 700; RPG) und der Raumplanungsverordnung (SR 700.1; RPV) am 1. Mai 2014 in Kraft, welche unter anderem in Bezug auf die Bauzonkapazitätsberechnung revidierte Vorschriften enthalten (vgl. Art. 15 Abs. 5 RPG; Art. 30a RPV). Mangels anderslautender Regelung beurteilt sich die Rechtmässigkeit von Verwaltungsakten nach der Rechtslage im Zeitpunkt ihres Ergehens (statt vieler BGE 139 II 243 E. 11.1). Später eingetretene Rechtsänderungen sind nur ausnahmsweise zu berücksichtigen, wenn zwingende Gründe für die sofortige Anwendung des neuen Rechts sprechen. Solche hat das Bundesgericht insbesondere im Bereich des Gewässer-, Natur-, Heimat- und Umweltschutzrechts als gegeben erachtet (BGE 139 II 243 E. 11.1, 470 E. 4.2, 135 II 384 E. 2.3). Nach Auffassung des Bundesgerichts sagt die Übergangsbestimmung von Art. 38a RPG nichts darüber aus, ob die neue - strengere - Fassung von Art. 15 RPG auf hängige Ortsplanungsrevisionen



anwendbar ist. Es hat die Frage bisher offengelassen (BGer 1C_275/2014 vom 1. Oktober 2014, E. 2.1, 1C_113/2014 vom 3. September 2014, E. 3.1).

2.2. Die vorliegend zu beurteilende Teilrevision Zonenplan 2012 ("Teilzonenplan ganze Gemeinde") wurde am 8. Januar 2014 genehmigt. Die neuen Bestimmungen des RPG und der RPV sind erst während des Beschwerdeverfahrens vor dem Verwaltungsgericht in Kraft getreten. Sie dienen zumindest mittelbar der Schonung von Natur und Landschaft, indem Bauzonen stärker konzentriert und begrenzt werden sollen, weshalb ein gewisses öffentliches Interesse an der sofortigen Anwendung dieser Bestimmungen besteht (vgl BGE 139 II 263 E. 11.2). Die neue Fassung von Art. 15 RPG verweist indessen auf den noch anzupassenden kantonalen Richtplan (Art. 38a Abs. 1 RPG); die Anwendung neuen Rechts würde also dazu führen, dass bis zur Anpassung des Richtplans das Einzonungsmoratorium von Art. 38a Abs. 2 RPG zum Tragen käme. Die Übergangsbestimmungen in Art. 38a RPG äussern sich aber nicht ausdrücklich zur Frage, ob das Moratorium auch gilt, wenn die Genehmigung der Ortsplanungsrevision im Zeitpunkt des Inkrafttretens der RPG-Änderung (1. Mai 2014) bereits erfolgt ist, gegen diesen Entscheid aber noch ein Beschwerdeverfahren hängig ist. Gemäss Art. 52a Abs. 1 RPV ist Art. 38a Abs. 2 RPG nur dann anzuwenden, wenn die Beschwerde zu einer Überprüfung oder materiellen Teilkorrektur des Genehmigungsentscheids führt. Aufgrund dieser Gegebenheiten ist die hier umstrittene Einzonung nach bisherigem Recht zu beurteilen. Die Frage nach der Anwendbarkeit des neuen Rechts stellt sich erst, wenn sich die Einzonung nicht als rechtmässig erweisen sollte. Die umstrittene Einzonung ist daher vom Verwaltungsgericht auf ihre Vereinbarkeit mit aArt. 15 RPG in der Fassung vom 22. Juni 1979 zu prüfen (vgl. auch Urteil 100.2013.230 des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 5. Dezember 2014, E. 2, publiziert in ZBI 2015, S. 182 ff.).

3.

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



neue Bedürfnisse nachgewiesen sind (Art. 21 Abs. 2 RPG; Art. 32 Abs. 1 des Baugesetzes, sGS 731.1; BauG). Eine Planung, die nicht mehr zeitgerecht ist, widerspricht nicht nur den Planungsgrundsätzen des RPG, sondern im Fall von Nutzungsbeschränkungen auch der Eigentumsgarantie der betroffenen Grundeigentümer ((Waldmann/Hänni, Handkommentar zum Raumplanungsgesetz, Bern 2006, Rz. 11 f. zu Art. 21 RPG). Zonenpläne sind ungeachtet der Vorschrift von Art. 21 Abs. 2 RPG in der Regel nach fünfzehn Jahren zu überarbeiten, weil die Bedarfsprognose 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., Rz. 31 zu Art. 15 RPG und Rz. 20 zu Art. 21 RPG). Nach Art. 33 Abs. 1 BauG kann der Grundeigentümer eine Überprüfung bereits nach Ablauf von zehn Jahren seit Rechtsgültigkeit verlangen. Haben sich die Verhältnisse derart geändert, dass das öffentliche Interesse an der geltend gemachten Eigentumsbeschränkung dahingefallen sein könnte, hat er sogar vorher und damit unabhängig von der zehnjährigen Sperrfrist einen Anspruch auf Überprüfung (VerwGE B 2009/111 vom 24. August 2010, E. 4.8., in: www.gerichte.sg.ch). Anspruch auf Aufhebung oder Änderung besteht, wenn die Voraussetzungen nach Art. 32 Abs. 1 BauG erfüllt sind, der Zweck des Erlasses nicht erreicht wird und dem Grundeigentümer unzumutbare Nachteile erwachsen (Art. 33 Abs. 2 BauG). Das seit der Planfestsetzung entstandene private Interesse an der Bebauung eines Grundstücks vermag jedoch für sich allein noch keine wesentliche Veränderung der Verhältnisse zu begründen (Waldmann/Hänni, a.a.O., Rz. 17 zu Art. 21 RPG).

Nach Art. 15 RPG umfassen Bauzonen Land, das sich für die Überbauung eignet und das zudem weitgehend überbaut (lit. a) oder voraussichtlich innert 15 Jahren benötigt und erschlossen wird (lit. b). Die Kriterien der Eignung, weitgehenden Überbauung und des Bedarfs sind dabei als Gesichtspunkte in Verbindung mit den Zielen und Planungsgrundsätzen des RPG (Art. 1 und 3 RPG) und den Zonenumschreibungen gemäss Art. 16-18 RPG zu beachten (vgl. Waldmann/Hänni, a.a.O., Rz. 13 zu Art. 15 RPG mit Hinweisen).



3.2. Der geltende Zonenplan der Beschwerdebegegnerin wurde von der Vorinstanz am 25. Januar 1995 genehmigt. Im Nachgang zum Einzonungsgesuch der Beschwerdeführer vom 22. November 2011 reichte die Beschwerdegegnerin dem Amt für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG) einen Zonenplan zur Vorprüfung ein, gemäss welchem die Grundstücke Nr. 0000 und 001 der Wohnzone W2b zugewiesen werden sollten. Im Bericht vom 22. September 2012 hielt das AREG unter anderem fest, dass die Berechnung der Bauzonenkapazität nicht überprüfbar sei. Insbesondere für unüberbaute Bauzonen müsse ein höherer Ausbaugrad eingesetzt werden. Sodann wurde die Zuweisung des Gebiets A. zur Wohnzone W2b und die in diesem Zusammenhang geplante vorzeitige Einzonung eines Teilgebiets der 2. Richtplanetappe in A. in Frage gestellt. Das AREG erachtete die Kapazität der geplanten Bauzone insofern als übermässig, als bereits Gebiete der 2. Richtplanetappe eingezont würden (act. G 12 I/8/18 Beilage). In der Folge stellte die Beschwerdegegnerin die Einzonung A. zurück (act. G 12 I/8/18 S. 2) bzw. verzichtete in der vorliegend zur Diskussion stehenden Zonenplanrevision vollständig auf eine Neueinzonung in diesem Gebiet. Sie begründete dies insbesondere mit der nicht gegebenen Eignung des Grundstücks Nr. 0000 für eine Überbauung, nachdem die Frage der Kostentragung betreffend Sanierung des belasteten Standorts nicht geklärt sei. Sodann bestehe das Risiko, dass neu eingezontes Land wegen des Finanzrisikos auf Jahre hinaus nicht überbaut würde, was den Zielsetzungen der Planungsbehörde widerspreche. Es liege nicht im öffentlichen Interesse, einen belasteten Standort der Bauzone zuzuteilen und Privaten einen entsprechenden Mehrwert zukommen zu lassen, die Entsorgungskosten aber der Öffentlichkeit zu überbinden (act. G 12 I/8/28).

3.3. In der Stellungnahme vom 20. September 2013 führte das AREG unter anderem hinsichtlich des Nachweises eines Baulandbedarfs aus, die tatsächlichen Siedlungsreserven seien seines Erachtens grösser als im Planungsbericht vom 22. Oktober 2012 ausgewiesen. In den nächsten Jahren werde deshalb kaum mehr ein Bedarf für weiteres Bauland ausgewiesen werden können. Mit der Teilrevision Zonenplanung 2012 vergrössere sich die Fruchtfolgefäche um 1.2 ha. Die geplanten Um- und Neueinzonungen seien raumplanerisch nachvollziehbar und nicht so peripher, wie es die Beschwerdeführer geltend machen würden. Jedenfalls bestehe kein Grund, in das diesbezügliche Ermessen der Gemeinde einzugreifen. Die Eignung der A. als Baugebiet sei wegen der zentrumsnahen Lage sicher nicht von der Hand zu weisen. Es



handle sich aber auch um eine grosse, zusammenhängende Landwirtschaftsfläche im Sinn von Art. 16 Abs. 2 RPG; es bestehe grundsätzlich kein Anspruch auf Zuweisung zu einer Bauzone. Sodann seien für eine Bebauung noch weitere Fragen (Altlasten, Erschliessung) zu klären, weshalb eine schnelle Verfügbarkeit des Landes nicht gesichert sei. Möglichkeit und Umfang einer Einzonung seien zu gegebener Zeit zu prüfen. Ohne Kompensation kaum denkbar sei in naher Zukunft die Einzonung der ganzen A., einschliesslich des Richtplangebiets 2. Etappe (act. G 12/I/16).

4.

4.1. Die Vorinstanz liess im angefochtenen Entscheid die Frage der Eignung des Grundstücks Nr. 0000 (im Sinn von Art. 15 lit. a RPG) offen, weil sie die weiteren Voraussetzungen verneinte (act. G 2 S. 13). Sie hielt fest, nachdem das Land unbestritten nicht weitgehend überbaut (Art. 15 lit. a RPG) sei, wäre eine Einzonung nur möglich, wenn es voraussichtlich innert 15 Jahren benötigt und erschlossen würde (Art. 15 lit. b RPG). Sie wies unter Angabe der Einwohnerzahlen der Gemeinde (www.statistik.sg.ch) darauf hin, dass die Bevölkerung von X. in den letzten 21 Jahren um knapp 1% pro Jahr gewachsen sei. Gemäss Planungsbericht vom 22. Oktober 2012 (act. G 12 I/8/18 Beilage; Ziff. 5.2.2) rechne der Gemeinderat bis 2026 mit einem weiterhin linearen Wachstum der Wohnbevölkerung von 4'134 auf rund 4'599 Einwohner, was einem Wachstum von 0.75% pro Jahr entspreche. Die nach dem neuen Zonenplan vorgesehenen Bauzonen würden nach dem Planungsbericht (act. G 12 I/8/18 Beilage Ziff. 5.4) Raum für etwa 4'586 Einwohner bieten, womit die vorgesehene Zonenplangrösse eigentlich nicht zu beanstanden wäre. Allerdings erreiche die Planungsbehörde diesen Einwohnerwert dadurch, dass sie einen jährlichen Verlust des Fassungsvermögens der Bauzonenkapazität über den ganzen Planungshorizont (2011 bis 2026) annehme, indem sie in dieser Zeit mit einem linear wachsenden Wohnflächenbedarf der Bevölkerung von rund 0.9% pro Jahr rechne. Das tatsächliche Fassungsvermögen des neuen Zonenplans biete nach den Angaben im Planungsbericht Raum für 4'958 statt der angegebenen 4'586 Einwohner. Sodann seien die nach der Rechtsprechung (VerwGE B 2009/221 vom 24. August 2010, E. 4.2.3 mit Hinweisen; www.gerichte.sg.ch) obligatorischen Nachverdichtungsmöglichkeiten in der bereits überbauten Bauzone im Planungsbericht zwar mit +0.4% Einwohner pro Jahr ansatzweise berücksichtigt. Allerdings habe das



AREG in der Vernehmlassung vom 20. September 2013 (act. G 12 I/16) Bedenken hinsichtlich der Annahme einer in den unüberbauten oder neu einzuzonenden Gebieten nur wenig ansteigenden Überbauungsdichte geäussert; auch sei die Annahme eines stetig und linear (um rund 0.9% pro Jahr) ansteigenden Wohnflächenbedarfs zu Unrecht getroffen worden. Hierauf sei die Beschwerdegegnerin auch im vorliegenden Zonenplan nicht eingegangen. Die von der Planungsbehörde angenommenen Kennziffern für die Kapazitätsberechnung der Bauzone seien daher (nach Auffassung des AREG) zu grosszügig gewählt. Mit Blick auf den raumplanerischen Grundsatz der inneren Verdichtung der Bauzone sei es bedenklich, von einer geringen Überbauungsdichte unüberbauten Bodens und ständig steigendem Wohnflächenbedarf pro Einwohner auszugehen. Solche Annahmen seien planungsrechtlich nicht tolerierbar, und mit dem AREG dürfe durchaus vermutet werden, dass dieser konjunkturell geprägte Trend durch steigende Bauland- und Energiepreise in absehbarer Zukunft abgebremst werde. Die tatsächlichen Siedlungsreserven im neuen Zonenplan seien darum deutlich grösser als im Planungsbericht (act. G 12 I/8/18 Beilage Ziff. 5.4) ausgewiesen. Anhang A1 des Planungsberichts mache deutlich, dass der neue Zonenplan Platz für 4'958 Einwohner und damit für 372 Einwohner mehr biete, als es gemäss Planungshorizont der Beschwerdegegnerin bis 2026 eigentlich nötig wäre (act. G 2 S. 13-15).

Der Umstand, dass die Beschwerdegegnerin gemäss Ziff. 3.1.4 des Planungsberichts eine künftige Einzonung im Gebiet A. bereits in die Kapazitätsberechnung des neuen Zonenplans einbezogen habe (vgl. act. G 12 I/8/18, Teilrevision Zonenplan 2012, S. 6), vermöge in Anbetracht der mangelhaften Berechnungsmethode der tatsächlichen Siedlungsgrösse nichts an der Beurteilung zu ändern. Die in die Kapazitätsberechnung einbezogene Fläche im Gebiet A. betrage rund 1.85 ha, womit sie gemäss Berechnungsannahme im Planungsbericht (act. G 12 I/8/18 Beilage Anhang 1) künftig Raum für rund 111 Einwohner bieten würde. Der Einbezug dieser Fläche habe somit lediglich zur Folge, dass sich die Kapazität des angefochtenen Zonenplans von 4'958 auf 4'847 Einwohner reduziere. Die Bauzonenkapazität liege damit immer noch 261 Personen über dem für das Jahr 2026 gesetzten Planungsziel von 4'586 Einwohner. Die geplante Bauzone sei damit sicher nicht zu knapp bemessen. Ein öffentliches Interesse an einer weiteren Ausdehnung des geplanten Baugebiets durch Neueinzonungen im Gebiet A. bestehe damit nicht. Eine Genehmigung des neuen



Zonenplans komme damit nur in grosszügiger Ausschöpfung des der Planungsbehörde zustehenden Ermessensspielraumes (Art. 3 Abs. 2 BauG) in Betracht. Sofern das erwartete Bevölkerungswachstum im prognostizierten Rahmen von 0.75% jährlich stattfindet, könne in den nächsten Jahren kein weiterer Bedarf für zusätzliches Bauland ausgewiesen werden. Nachdem weitere Einzonungen wegen der Bauzonenkapazität nicht in Betracht fallen würden, brauche nicht geprüft zu werden, ob die Grundstücke im Gebiet A. erschlossen seien. Abgesehen davon bilde der Erschliessungsgrad ein wenig gewichtiges Argument für eine Zuteilung zur Bauzone. Müssten sämtliche erschlossenen Grundstücke der Bauzone zugewiesen werden, wäre eine sinnvolle Ortsplanung zum vornherein ausgeschlossen. Die vorliegend umstrittenen Grundstücke könnten selbst dann nicht eingezont werden, wenn sie baureif wären, was aber unbestritten nicht der Fall sei (act. G 2 S. 15-16).

4.2. Die Beschwerdeführer lassen mit Hinweis auf eine Expertise der Landwirtschaftlichen Schule Flawil vom Februar 1988 (act. G 12 I/1 Beilage 3) darlegen, aus der falschen Rekultivierung des Grundstücks Nr. 0000 entstehe ihnen ein grosser betrieblicher und finanzieller Nachteil, der schon seit Jahrzehnten anhalte und nicht behoben werden könne. Im Jahr 1988 hätten sie erstmals das Gesuch um Einzonung des Grundstücks gestellt, seien aber von der Beschwerdegegnerin nur getröstet worden. Obwohl die Beschwerdeführer im Rahmen des dritten Einzonungsgesuchs vom 22. November 2011 mit der Beschwerdegegnerin die Einigung hätten erzielen können, dass die "Sanierung" des belasteten Standorts über eine Einzonung in die Wohnzone finanziert werden könne, ohne dass die Beschwerdegegnerin einen Beitrag leisten müsse, habe diese das Einzonungsgesuch abgewiesen. Der belastete Standort sei nicht sanierungspflichtig (vgl. Gutachten in act. G 12 I/1 Beilage 16), weshalb auch keine Kosten aus einer Altlastensanierung zu erwarten seien. Es verstehe sich von selbst, dass Mehrkosten nicht auf die Beschwerdegegnerin abgewälzt werden könnten, obwohl sie als Verursacherin des belasteten Standorts gelten müsse. Warum die Vorinstanz, obwohl das Grundstück Nr. 0000 grösstenteils nicht den Fruchtfolgeflächen zugewiesen sei und sie den Sachverhalt nicht eigenständig beispielsweise durch einen Augenschein abgeklärt habe, entgegen der Feststellungen der Experten zum Schluss komme, dass die aktuelle Bewirtschaftung und jene der Vergangenheit eine problemlose Nutzung der Böden als Wies- und Ackerland zeigen würden, sei nicht nachvollziehbar. Die falsche Sachverhaltsfeststellung habe insbesondere zur Folge,



dass die Vorinstanz das öffentliche Interesse an einer Einzonung des Grundstücks Nr. 0000 falsch beurteilt habe. Die Beibehaltung des Grundstücks im übrigen Gemeindegebiet über Jahrzehnte führe bei den Beschwerdeführern zu einer erheblichen Einschränkung der Eigentumsrechte, weil ihre Nutzungsrechte noch mehr als in einer Landwirtschaftszone beschnitten würden. Weil das Grundstück für die landwirtschaftliche Nutzung ungeeignet sei, führe die Beibehaltung des übrigen Gemeindegebiets zu einem unzumutbaren betrieblichen und finanziellen Nachteil für die Beschwerdeführer. Das Grundstück sei trotz Bodenbelastung für eine Überbauung geeignet. In der Gemeinde X. bestehe ein genereller Bedarf an Wohnzonen, der am besten über das Grundstück Nr. 0000 befriedigt werde, weil dieses zentral gelegen und nicht den Fruchtfolgeflächen zugewiesen sei. Die Beschwerdeführer hätten den Teilzonenplan ganze Gemeinde angefochten, weil dieser die Einzonung des Grundstücks Nr. 0000 verhindere. Gerade weil der Teilzonenplan zu gross dimensioniert sei, sei er gestützt auf Art. 15 RPG aufzuheben und an dieser Stelle die Einzonung des Grundstücks Nr. 0000 zu prüfen. Die Einzonung des Grundstücks Nr. 0000 solle nicht ergänzend zum Teilzonenplan, sondern anstelle des Teilzonenplans ganze Gemeinde erfolgen. Es sei nicht ersichtlich, warum eine für die landwirtschaftliche Nutzung ungeeignete Fläche im Gesamtinteresse landwirtschaftlich genutzt werden solle. Befremdend wirke, dass die Vorinstanz den Teilzonenplan ganze Gemeinde nur auf die Übereinstimmung mit dem kommunalen Richtplan überprüft habe. Der kommunale Richtplan sage nichts über die Recht- und Zweckmässigkeit des Teilzonenplans aus. Die Vorinstanz blende ferner aus, dass von mehreren Einzonungen im Teilzonenplan ganze Gemeinde - ohne qualifizierte Interessenabwägung - Fruchtfolgeflächen beansprucht würden (C., D.), dass alle Einzonungen im Vergleich zu A. peripher liegen würden (E., C., D., F.), dass mehrfach Lärm- (C., F.) und Geruchsbelastungen (E.) vorliegen würden und eine Einzonung (D.) zugelassen werde, die von drei Seiten an das Nichtbaugelände angrenze. In X. finde die Zonenplanung immer ausserhalb des von der Gemeinde selber verursachten belasteten Standorts A. statt. Stossend wirke, dass die Vorinstanz unter Missachtung aller raumplanungsrechtlichen Ziele und Grundsätze dieses Vorgehen unterstütze (act. G 8).

4.3.

4.3.1. Die Beschwerdeführer beantragten einen Augenschein mit dem Hinweis, die örtlichen



Gegebenheiten ihres Grundstücks Nr. 0000 wie auch der durch den Teilzonenplan ganze Gemeinde einzuzonenden Flächen könnten aufgrund der Unterlagen nicht beurteilt werden (act. G 8 S. 3). Ein Augenschein soll dem besseren Verständnis des Sachverhalts dienen. Ob ein solcher durchzuführen ist, liegt im pflichtgemässen Ermessen der urteilenden Instanz. Unbestrittene Tatsachen brauchen nicht durch einen Augenschein überprüft zu werden, sofern eine Nachprüfung nicht durch öffentliche Interessen geboten ist (Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, St. Gallen 2003, Rz. 966). Die tatsächlichen Verhältnisse ergeben sich im vorliegenden Fall hinreichend aus den Plänen, den Fotografien, dem Geoportal (www.geoportal.ch) und aus den übrigen Verfahrensakten. Auf einen Augenschein ist daher zu verzichten.

4.3.2. Nach Art. 3 Abs. 3 RPG sind Siedlungen in ihrer Ausdehnung zu begrenzen, so dass eine Gemeinde eine gegenüber der Nachfrage restriktivere Siedlungsplanung vorsehen darf. Umgekehrt ist es zwar zulässig, dass eine Gemeinde in einem ausgeweiteten Planungshorizont Grundstücke ins Auge fasst, welche für eine Überbauung in Betracht kommen. Solche Grundstücke dürfen jedoch nicht eingezont, sondern höchstens einer Reservezone zugeteilt werden. Ist der Bedarf bereits abgedeckt, ist jede noch so kleine Erweiterung der Bauzone unzulässig, sofern nicht besondere planerische Gründe für das Gegenteil sprechen. Der Umstand, dass die Bedarfsprognose naturgemäss mit Unwägbarkeiten behaftet ist, vermag hieran nichts zu ändern. Bei der Trendmethode, welche das Bundesgericht als vertretbar und zulässig erklärte, wird der Baulandverbrauch der letzten 10-15 Jahre mit den vorhandenen Baulandreserven verglichen und von einer ähnlichen Entwicklung in den Folgejahren ausgegangen, wobei entwicklungshemmende und entwicklungsfördernde Faktoren berücksichtigt werden (Waldmann/Hänni, a.a.O., Rz. 31-33 zu Art. 15 RPG).

Art. 33 Abs. 3 lit. b RPG verlangt die volle Überprüfung von Verfügungen und Nutzungsplänen gemäss RPG und Ausführungserlassen durch wenigstens eine Beschwerdebehörde. Diese Funktion ist im kantonalen Recht dem Rekursverfahren vor dem Baudepartement zugedacht (Art. 46 Abs. 1 VRP). Auch wenn sich dieses in Sachen der Orts- und Regionalplanung dabei eine gewisse Zurückhaltung auferlegen muss, ist der Entscheid von der Rekursbehörde gleichwohl auf seine Recht- und Zweckmässigkeit hin zu überprüfen. Gemeint ist damit, dass sie lediglich ihr Ermessen nicht anstelle jenes der Gemeinde setzen soll, da es grundsätzlich Sache der



Gemeinde ist, unter mehreren verfügbaren und zweckmässigen Lösungen zu wählen (H. Hess, Ortsplanungsrecht I, in: Das Nachtragsgesetz zum St. Gallischen Baugesetz, Veröffentlichungen des Schweizerischen Instituts für Verwaltungskurse an der Hochschule St. Gallen, Neue Reihe Bd. 20, St. Gallen 1983, S. 25 mit Hinweisen). Allein dadurch, dass die Rekursbehörde ihr Ermessen nicht anstelle desjenigen der Planungsbehörde stellt, wenn diese eine an sich zweckmässige Lösung getroffen hat, liegt noch keine rechtswidrige Ermessensunterschreitung vor (vgl. VerwGE B 2011/182 vom 3. Juli 2012, E. 3.4.; www.gerichte.sg.ch).

Im kommunalen Richtplan vom März 2010 wurde der nördliche Teil des Gebietes A. als Wohngebiet höherer Dichte im 1. und 2. Planungshorizont und der südliche Teil als Wohngebiet niedriger Dichte im 2. Planungshorizont vorgesehen (act. G 12 I/17 Beilage Massnahmenblätter N. 1.13, 1.2.1 und 4.1). Die Beschwerdegegnerin nahm im streitigen Zonenplan (act. G 12 I/8/18) ausschliesslich Einzonungen von Grundstücken (in den Gebieten E., C., D. und F.) vor, die im kommunalen Richtplan (act. G 12 I/17) auch als Baugebiet der 1. Richtplanetappe vorgesehen sind. Dabei ist zu beachten, dass die in den Gebieten C. und D. beanspruchten 1.03 ha Fruchtfolgefläche durch die Freigabe von 2.23 ha Bauland (Zone für öffentliche Bauten und Anlagen) im Gebiet G. zur landwirtschaftlichen Nutzung kompensiert werden und sich die Fruchtfolgefläche dadurch im Ergebnis um 1.2 ha vergrössert (act. G 12 I/16 S. 3; G 11). Die Umzonungen von einzelnen Gebieten in die Wohnzone wurden im Bericht Teilrevision Zonenplan 2012 (act. G 12 I/8/18 Beilage S. 10-15) im Detail und nachvollziehbar begründet und stehen im Einklang mit der kommunalen Richtplanung. Was die Lärmbelastung im Gebiet C. betrifft, ist festzuhalten, dass sich dort die Planungswerte gemäss Bericht vom 22. Oktober 2012 anhand eines genügenden Bauabstands von der Strasse und mit Abdrehen der lärmempfindlichen Räume von der Strasse einhalten lassen. Im Gebiet F. ist zur Einhaltung der Planungswerte die Anbringung einer Lärmschutzwand vorgesehen. Wegen der Geruchsbelastung (Tierhaltung) im Gebiet E. ist ein Abstand zwischen Wohnzone und Tierhaltungsbetrieb von 150 m einzuhalten (act. G 12 I/8/18 Beilage S. 9, 10, 14). Aus dem Umstand, dass die neu eingezonten Gebiete teilweise in einer gewissen Entfernung vom Zentrum liegen und einer baulichen Nutzung geringerer Dichte zugeteilt wurden, folgt nicht eine Unrechtmässigkeit der Nichteinzonung des Grundstücks der Beschwerdeführer, zumal keine raumplanungsrechtliche Verpflichtung der Planungsbehörde besteht, prioritär die näher



beim Zentrum gelegenen Grundstücke mit hoher Nutzungsdichte der Bauzone zuzuweisen. Schliesslich begründete die Vorinstanz nachvollziehbar, dass der Einbezug einer künftigen Einzonung im Gebiet A. in die Kapazitätsberechnung des neuen Zonenplans durch die Beschwerdegegnerin gemäss Ziff. 3.1.4 des Planungsberichts (vgl. act. G 12 I/8/18, Teilrevision Zonenplan 2012, S. 6) im Ergebnis keine veränderte Situation bewirkt (vgl. vorstehende E. 3.1 zweiter Absatz).

4.3.3. Die Expertise der Landwirtschaftlichen Schule Flawil vom Februar 1988 bestätigte eine falsche Rekultivierung des Grundstücks Nr. 0000, welches wegen der starken Verdichtung des Bodens unter Staunässe leide. Nachträgliche Verbesserungen seien möglich, aber sehr kostspielig. Die Parzelle solle als Bauland genutzt werden (act. G 12 I/1 Beilage 3 S. 8). Ein ähnliches Ergebnis zeigte die Untersuchung der Bodenbelastung durch die Q. AG vom 12. März 2013 (act. G 12 I/1 Beilage 16). Dazu ist festzuhalten, dass trotz Zentrumsnähe und Bodenbelastung die Fläche in der Vergangenheit unbestritten als Wies- und Ackerland genutzt werden konnte. In diesem Zusammenhang ist auch zu beachten, dass der Planungsbehörde, wenn es wie vorliegend um die Wertung bzw. Gewichtung der einzelnen Planungsgrundsätze geht, ein erheblicher Ermessens- bzw. Beurteilungsspielraum zusteht, in den die Rechtsmittelinstanz nicht ohne Not eingreifen soll (VerwGE B 2007/81 vom 15. Oktober/5. November 2007 E. 4.3.4.; www.gerichte.sg.ch). Was den weiteren Hinweis der Beschwerdeführer betrifft, wonach die Beschwerdegegnerin das Grundstück Nr. 0000 nach der Kiesausbeutung mit Abfällen jeder Art (vorwiegend Bauschutt) aufgefüllt habe (mit der Folge einer Eintragung im Kataster der belasteten Standorte) und ihnen aus der widerrechtlichen Deponierung ein massiver Nachteil erwachse (act. G 8 S. 4 unten), ist festzuhalten, dass sich aus dieser Tatsache kein Anspruch auf Zuweisung des Grundstücks zur Bauzone ableiten lässt. Das Vorbringen der Beschwerdeführer, dass das Grundstück Nr. 0000 für eine landwirtschaftliche Nutzung ungeeignet sei (act. G 8 S. 9 oben), findet sich in dieser Form in den Gutachten von 1988 und 2013 (act. G 12 I/1 Beilagen 3 und 16) nicht bestätigt; das Gutachten von 1988 vermerkt ausschliesslich die eingeschränkte landwirtschaftliche Ertragskraft des Grundstücks.

4.3.4. Aufgrund dieser Umstände und der in E. 3.1 angeführten Darlegungen der Vorinstanz hat als dargetan zu gelten, dass die Ablehnung des Antrags der Beschwerdeführer, das rund 1.5 ha grosse Grundstück Nr. 0000 (allenfalls unter



Einbezug der angrenzenden Grundstücke Nr. 001 und 002) der Wohnzone zuzuweisen, aufgrund der bestehenden Bauzonkapazität einen begründeten Ermessensentscheid der Vorinstanz darstellt. Die zentrale Lage des Grundstücks, welche an sich für eine Eignung spräche, vermag für sich allein eine Zuweisung zur Wohnzone - anstelle der erfolgten Einzonungen - nicht zu begründen, zumal es sich dabei um eine relativ grosse, zusammenhängende Landwirtschaftsfläche im Sinn von Art. 16 Abs. 2 RPG handelt. Trotz Zentrumsnähe und Bodenbelastung konnte die Fläche wie erwähnt - wenn auch bei eingeschränkter Ertragskraft - in der Vergangenheit unbestritten als Wies- und Ackerland genutzt werden. Die Grundsatzerklärung vom Juli 2012 enthält zwar eine Zusicherung der Beschwerdeführer, im Fall einer Bauzonenzuteilung ihres Grundstücks alle Erschliessungskosten und die Kosten einer "Altlastensanierung" übernehmen zu wollen; dabei handelt es sich jedoch um einen nicht unterzeichneten Entwurf (act. G 12 I/1 Beilage 13 Ziff. 4). In diesem Zusammenhang ist auch zu beachten, dass die Beschwerdeführer anlässlich der Verhandlungen mit der Beschwerdegegnerin im August 2012 hinsichtlich der Kostentragung noch einen anderen Standpunkt vertreten hatten (vgl. act. G 12 I/8/17 S. 4 f.). Bei der Frage der Eignung wurde daher wohl auch die Tatsache des belasteten Standorts mit nicht restlos geklärter Finanzierung der daraus resultierenden Aushub- und Entsorgungskosten (von Expertenseite wird hier ein Betrag von "einigen 100'000.--" veranschlagt, act. G 12 I/1 Beilage 16 S. 9; vgl. dazu Art. 32b^{bis} des Bundesgesetzes über den Umweltschutz, USG; SR 814.01, sowie Vereinbarungsentwurf in act. G 12 I/14 S. 4 unten) und daraus resultierendem Risiko einer längerfristigen Nichtüberbauung mit berücksichtigt, wobei diesem Aspekt für den Entscheid wie dargelegt keine ausschlaggebende Bedeutung zukam.

Sodann ist mit Bezug auf den Einwand der Beschwerdeführenden hinsichtlich einer zu grossen Bauzone im umstrittenen Teilzonenplan (act. G 8 S. 12 Ziff. 38 und 41) davon auszugehen, dass auch im Fall eines Einbezugs von Grundstück Nr. 0000 die Bauzonkapazität über dem für das Jahr 2026 gesetzten Planungsziel liegen würde (vgl. vorstehende 3.1), wobei diesbezüglich naturgemäss erhebliche Unsicherheiten hinsichtlich der getroffenen Annahmen bestehen. Diese Schätzunsicherheit schliesst es aus, die im Rekursverfahren bestätigte Variante als zum vornherein rechtswidrig abzulehnen. In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass gestützt auf die SIA-Norm 513 422 (2009)nach bisheriger Praxis ein Wohnflächenmehrbedarf berücksichtigt



werden darf. Die Norm nimmt ausdrücklich Bezug auf den Flächenbedarf pro Einwohner (C.1.3) und empfiehlt ortsspezifisch detaillierte Analysen zu deren Ermittlung (C. 1.4). Die Dimensionierungsaufgabe fokussiert sich unter anderem auch auf die Frage des Nutzflächenanteils pro Einwohner (F.2). Die Dimensionierung der Bauzonen ist eine politisch getragene Feststellung, die zwar aufgrund von Analysen über die bisherige Entwicklung und die zu erwartende Entwicklung argumentativ begründet wird, aber auch viele weitere Faktoren berücksichtigen muss (F.4.1). Vor diesem Hintergrund erscheint die kategorisch ablehnende Haltung des AREG und des BD zum Wohnflächenmehrbedarf nicht haltbar, zumal damit ohne nähere Begründung in den Ermessensspielraum der Gemeinde eingegriffen wird. Andererseits fehlt es auch an plausiblen Begründungen der Gemeinde für den Faktor 0.9 % (vgl. vorstehende E. 4.1). Im Ergebnis bleibt es bei einem durch die beiden Fassungsvermögen von 4'958 und 4'586 (vgl. vorstehende E. 4.1) bedingten Spielraum. Angesichts der Ungewissheit der Prognosen und dem Ermessensspielraum der Gemeinde kann die Bauzonenkapazität des revidierten Zonenplanes nicht als rechtswidrig gelten.

Eine unsorgfältige Interessenabwägung, die eine Rechtsverletzung darstellen würde und durch das Verwaltungsgericht korrigiert werden könnte bzw. müsste, liegt daher nicht vor. Es besteht mit anderen Worten kein zwingender Anlass für das Gericht, bei mehreren in Betracht kommenden bzw. realisierbaren und im Wesentlichen "gleichwertigen" Einzonungsvarianten einer Einzonung von Grundstück Nr. 0000 den Vorzug gegenüber der von der Vorinstanz im Rahmen ihres Auswahlermessens bestätigten Variante zu geben. Aus dem Gesagten folgt somit, dass der Teilzonenplan den raumplanerischen Zielen und Planungsgrundsätzen entspricht, mit dem kommunalen Richtplan in Einklang steht und sachlich begründet ist. Wenn die Vorinstanz das öffentliche Interesse an der Nichteinzonung der Grundstücke Nrn. 0000, 001 und 002 in die Bauzone höher wertete als das private Interesse der Beschwerdeführer an einer Umzonung ihres Grundstücks (act. G 2 S. 19), so lässt sich dies nicht beanstanden. Die Beschwerde ist daher abzuweisen.

5.

5.1. (...).

5.2. (...).



Demnach erkennt das Verwaltungsgericht zu Recht:

- 1.** Die Beschwerde wird abgewiesen.
- 2.** Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von Fr. 3'500.-- werden den Beschwerdeführern auferlegt, unter Verrechnung mit dem in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss.
- 3.** Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt.

Der Präsident

Der Gerichtsschreiber

Eugster

Schmid