



Fall-Nr.:	20-3142
Stelle:	Generalsekretariat Bau- und Umweltdepartement
Instanz:	Bau- und Umweltdepartement
Publikationsdatum:	26.02.2021
Entscheiddatum:	12.02.2021

BDE 2021 Nr. 14

Art. 15 Abs. 2 RPG, Art. 11 Abs. 1 PBG. In der Regel genügt es für den Nachweis eines überwiegenden öffentlichen Interesses an der Erschliessung eines Grundstücks, dass dieses der Bauzone zugewiesen ist und deshalb eine Erschliessungspflicht der Gemeinde besteht. Dies ist jedoch dann nicht der Fall, wenn eine Rückzonung des Baugrundstücks, dem die umstrittene Erschliessungsmassnahme dienen soll, als wahrscheinlich oder zumindest als eine ernsthaft in Betracht fallende Option erscheint. Sind bei einem veralteten oder aus anderen Gründen überprüfungsbedürftigen Zonenplan Rückzonungen gemäss Art. 15 Abs. 2 RPG geboten, so hat die Gemeinde solche insbesondere bei unüberbauten Bauzonen zu prüfen, die sich an peripheren und schlecht erschlossenen Lagen befinden (Erw. 4.1). // (Gegen diesen Entscheid wurde Beschwerde beim Verwaltungsgericht erhoben.)

BDE 2021 Nr. 14 finden Sie im angehängten PDF-Dokument



20-3142

Entscheid Nr. 14/2021 vom 12. Februar 2021

Rekurrentin

A.____
vertreten durch Dr.iur. Walter Locher, Rechtsanwalt, Museum-
strasse 35, 9004 St.Gallen

gegen

Vorinstanz

Gemeinderat Z.____(Entscheid vom 14. April 2020)

Rekursgegnerin 1

B.____

Rekursgegner 2

C.____

Rekursgegner 3

D.____

Rekursgegner 4

E.____
vertreten durch MLaw Michael Nagel, Rechtsanwalt, Marktplatz 4,
9004 St.Gallen

Rekursgegner 5

F.____

Rekursgegner 6

G.____

Betreff

Teilstrassenplan M.____strasse



Sachverhalt

A.

a) H.____, Y.____, ist Eigentümer von Grundstück Nr. 001, Grundbuch Z.____, in W.____ und Hauptaktionär der A.____, X.____. Das unüberbaute Grundstück Nr. 001 liegt gemäss geltendem Zonenplan der Gemeinde Z.____ vom 27. Juli 2011 teils in der Wohnzone (WE), teils in der Wohn- und Gewerbezone (WG2) und teils in der Landwirtschaftszone. Das Grundstück befindet sich an einem von Süden nach Norden abfallenden Hang, wobei der tiefstgelegene, südliche Teil des Grundstücks Nr. 001 unmittelbar an die Kantonsstrasse grenzt. Dagegen besitzt der hangaufwärts gelegene, nördliche Teil des Grundstücks Nr. 001 keine Anbindung an eine öffentliche Strasse.

b) Die ab der Kantonsstrasse abzweigende M.____strasse verläuft über das Grundstück Nr. 002, das im geltenden Zonenplan vollständig mit dem Hinweis "Verkehrsfläche" überlagert ist. Die asphaltierte M.____strasse ist als Gemeindestrasse 3. Klasse eingeteilt; sie beschlägt nur einen Teil des Strassengrundstücks Nr. 002 und führt nur bis unmittelbar an die westliche Grenze des mit einem Einfamilienhaus überbauten Grundstücks Nr. 003; knapp vor dieser Grundstücksgrenze bildet die M.____strasse einen ebenfalls öffentlich klassierten Wendehammer aus, auf dem auch mehrere Parkplätze markiert sind. Auf dem südlichen Teil des Grundstücks Nr. 003 ist die M.____strasse noch bis etwa 0,9 m vor der westlichen Grenze von Grundstück Nr. 001 als Strasse ausgebaut, weil sie neben dem Grundstück Nr. 003 auch die südlich gelegenen Einfamilienhäuser auf den Grundstücken Nrn. 004, 005, 006 und 007 erschliesst; sie ist in diesem Bereich allerdings nicht mehr als Gemeindestrasse klassiert, sondern wird im Gemeindestrassenplan nur mehr als Privatstrasse geführt. Über diese Privatstrasse verläuft ein Gemeindeweg 3. Klasse bis auf das Grundstück Nr. 001 und von dort Richtung Süden bis zur Kantonsstrasse.

B.

a) Am 9. März 2017 erliess der Gemeinderat Z.____ auf Antrag der A.____ den Teilstrassenplan und das Strassenprojekt M.____strasse (im Folgenden: Teilstrassenplan M.____strasse). Der Teilstrassenplan M.____strasse sah die Umklassierung der aktuell als Gemeindestrasse 3. Klasse eingestuften M.____strasse in eine Gemeindestrasse 2. Klasse vor. Weiter sollte als Fortsetzung der klassierten Verkehrsfläche die Privatstrasse auf Grundstück Nr. 003 neu als Gemeindestrasse 3. Klasse eingeteilt werden. Im Rahmen des Strassenprojekts sollte schliesslich die M.____strasse um ca. 90 cm bis direkt an die Grenze des Grundstücks Nr. 001 verlängert werden.

b) Die öffentliche Auflage des Teilstrassenplans M.____strasse erfolgte erstmals vom 6. Juli bis 4. August 2017. Während dieser Auflagefrist erhoben E.____, W.____, vertreten durch Dr.iur. Matthias Raschle, Rechtsanwalt, St.Gallen, wie auch B.____, C.____, D.____, alle



W.____, und alle vertreten durch lic.iur Markus Roos, Rechtsanwalt, Lichtensteig, sowie F.____, W.____, und G.____, V.____, Einsprachen gegen den Teilstrassenplan M.____strasse.

c) Vom 9. Oktober bis 7. November 2017 wurde der Teilstrassenplan M.____strasse ein zweites Mal öffentlich aufgelegt, diesmal mit revidiertem Landbedarfsplan. Während der Auflagefrist erhoben E.____ durch ihren Rechtsvertreter, B.____, C.____, D.____ durch ihren Rechtsvertreter, sowie F.____ und G.____ erneut Einsprachen und verlangten die Aufhebung des Teilstrassenplans M.____strasse.

d) Mit Beschluss vom 8. November 2018 sistierte der Gemeinderat Z.____ das Verfahren betreffend Teilstrassenplan M.____strasse bis zur Genehmigung des neuen kommunalen Rahmennutzungsplans mit der Begründung, dass die Gemeinde Z.____ gestützt auf den kantonalen Richtplan 2017 eine Fläche von insgesamt 13 ha aus der Bauzone auszonieren müsse. Es sei derzeit nicht ausgeschlossen, dass auch das Grundstück Nr. 001 ausgezont werde, weshalb eine vorgezogene Erschliessung dieses Grundstücks im jetzigen Zeitpunkt keinen Sinn mache und rechtlich auch nicht zulässig sei.

e) Mit der gleichen Begründung sistierte der Gemeinderat Z.____ mit Beschluss vom 20. Dezember 2018 auch den Teilstrassenplan "Erweiterung N.____strasse" (im Folgenden: Teilstrassenplan N.____strasse) im mehr als 500 m östlich des Grundstücks Nr. 001 gelegenen Ortsteil U.____. Mit dem Ausbau der N.____strasse sollte das dort gelegene Grundstück Nr. 008 strassenmässig erschlossen werden. Am 25. April 2019 hob der Gemeinderat Z.____ den Sistierungsbeschluss betreffend den Teilstrassenplan N.____strasse wieder auf. Zur Begründung wurde vorgebracht, der Gemeinderat habe in der Zwischenzeit gestützt auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung das Konzept "Erteilung von Baubewilligungen für Neubauten und Ergänzung von Strassenerschliessungen bei überdimensionierter Bauzone in der Gemeinde Z.____" (im Folgenden: Konzept) ausgearbeitet und beschlossen. Das Grundstück Nr. 008 gehöre zu jener Kategorie von Grundstücken, bei der keine akzessorische Überprüfung der rechtskräftigen Zonenzuteilung stattfinde, da es sich im Ortsteil U.____ – und damit in einem der Ortszentren der Gemeinde Z.____ – befinde und dem Grundstück aufgrund seiner Lage der Charakter einer Baulücke zukomme. Die Rechtssicherheit des geltenden Zonenplans sei deshalb hoch zu gewichten und eine nachgesuchte Baubewilligung grundsätzlich auf der Grundlage des rechtskräftigen Zonenplans zu erteilen; deshalb sei auch eine Ergänzung der erforderlichen Erschliessung des Baugrundstücks Nr. 008 durch den Teilstrassenplan N.____strasse zulässig.

f) Gegen die Aufhebung des Sistierungsbeschlusses betreffend den Teilstrassenplan N.____strasse erhob die A.____, vertreten durch Dr.iur. Walter Locher, Rechtsanwalt, St.Gallen, mit Schreiben vom 13. Mai 2019 Rekurs beim Baudepartement (Verfahren Nr. 19-3889).



g) Als Folge des Rekurses hob der Gemeinderat Z.____ mit Beschluss vom 16. Mai 2019 auch seinen Sistierungsbeschluss vom 8. November 2018 betreffend den Teilstrassenplan M.____strasse auf. Zur Begründung wurde ebenfalls auf das in der Zwischenzeit ausgearbeitete und beschlossene Konzept verwiesen. Auch das Grundstück Nr. 001 gehöre zu jener Kategorie von Grundstücken, bei der keine akzessorische Überprüfung der rechtskräftigen Zonenzuteilung stattfinde, da es sich in einem gut überbauten Ortsteil befinde und bereits fast komplett erschlossen sei. Eine Baubewilligung könne auch hier auf der Grundlage des rechtskräftigen Zonenplans erteilt werden; ebenso sei eine Ergänzung der erforderlichen Erschliessung des Baugrundstücks Nr. 001 durch den Teilstrassenplan M.____strasse möglich.

h) Als Folge dieses Widerrufs zog der Vertreter der A.____ den Rekurs (Verfahren Nr. 19-3889) am 6. Juni 2019 zurück. Das Rekursverfahren wurde deshalb am 7. Juni 2019 von der Geschäftsliste des Baudepartementes abgeschrieben.

i) In den Jahren 2019 und 2020 liess der Gemeinderat Z.____ durch die H.____, T.____, das Arbeitsprogramm "Auszonung, Ortsplanung Z.____" (im Folgenden: Arbeitsprogramm) erstellen. Das Arbeitsprogramm wurde am 28. November 2019 dem Amt für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG) vorgestellt. Dabei wurde der Gemeinde seitens des AREG nahegelegt, den nördlichen Teil des Grundstücks Nr. 001 als potenzielle Auszonungsfläche ins Arbeitsprogramm aufzunehmen. In der Folge wurde deshalb der nördliche Teil des Grundstücks Nr. 001 im Arbeitsprogramm vom 30. März/1. Mai 2020 als potenzielle Auszonungsfläche aufgenommen.

j) Mit Beschluss vom 14. April 2020 hiess deshalb der Gemeinderat Z.____ die Einsprachen von E.____, B.____, C.____, D.____, F.____ sowie G.____ gegen den Teilstrassenplan M.____strasse gut und hob diesen auf. Zur Begründung wurde geltend gemacht, die Gemeinde Z.____ sei eine Auszonungsgemeinde, in welcher die Bautätigkeit auch durch die Zweitwohnungsgesetzgebung massiv eingeschränkt sei. Beim oberen Teil des Grundstücks Nr. 001 – welches sich am Rand der Bauzone befinde – könne eine künftige Zuweisung zur Nichtbauzone derzeit nicht ausgeschlossen werden, weshalb die Erschliessung dieses Grundstücksteils und damit auch der Erlass des Teilstrassenplans M.____strasse zurzeit unzulässig seien.

C.

Gegen diesen Beschluss erhob die A.____ durch ihren Rechtsvertreter mit Schreiben vom 28. April 2020 Rekurs beim Baudepartement. Mit Rekursergänzung vom 2. Juni 2020 werden folgende Anträge gestellt:

1. Der Entscheid des Gemeinderates Z.____ vom 14. April 2020 sei vollumfänglich aufzuheben und der Teilstrassenplan M.____strasse samt Strassenprojekt sei zu genehmigen.



2. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen (zzgl. MwSt.).

Zur Begründung wird geltend gemacht, das Grundstück Nr. 001 könne im Rahmen der Gesamtrevision des Zonenplans nicht ausgezont werden, weil die bestehende M.____strasse zur Erschliessung des nördlichen Grundstücksteils nur geringfügig ergänzt werden müsse, der südliche Teil des Grundstücks ohnehin bereits strassenmässig erschlossen und auch die übrige Erschliessungsinfrastruktur bereits vorhanden sei. Das Baugrundstück gehöre zum überbauten Ortsteil Schönau und sei von ständig bewohnten Wohnbauten umgeben. Auf dem Grundstück seien ebenfalls Erstwohnungen geplant. Ein Baugesuch für den südlichen Teil des Grundstücks Nr. 001 sei bereits hängig. Die Rekurrentin habe gestützt auf den vertrauenserweckenden Beschluss der Vorinstanz vom 16. Mai 2019 betreffend Aufhebung der Sistierung des Strassenplanverfahrens erneut Pläne zur Bebauung des oberen Teils des Grundstücks ausarbeiten lassen. Am 16. Oktober 2019 habe sie ein Baugesuch über das ganze Grundstück Nr. 001 und am 25. November 2019 ein Baugesuch für den südlichen Teil des Grundstücks bei der Vorinstanz eingereicht. Im Beschluss vom 16. Mai 2019 habe die Vorinstanz die Kriterien, die gegen eine Auszonung sprechen würden, bereits eingehend beurteilt. Aus dieser Beurteilung gehe klar hervor, dass sie mehrere Kriterien als erfüllt betrachtet habe. Mit Entscheid der Vorinstanz vom 16. Mai 2019 sei somit rechtskräftig festgestellt worden, dass eine künftige Auszonung ausgeschlossen sei. Das widersprüchliche Verhalten der Vorinstanz mit dem nun angefochtenen Entscheid vom 14. April 2020 sei wider Treu und Glauben.

D.

a) Mit Eingabe vom 10. Juni 2020 übermittelt die Vorinstanz ihre Vorakten und verzichtet auf eine Vernehmlassung.

b) Mit Vernehmlassung vom 22. Juni 2020 beantragen die Rekursgegner 1, 2 und 3, den Rekurs abzuweisen. Zur Begründung wird geltend gemacht, eine Verlängerung der M.____strasse sei nicht nötig, weil das Grundstück Nr. 001 direkt über die Kantonsstrasse erschlossen werden könne. Beim privaten Strassenstück auf Grundstück Nr. 003 handle es sich um einen ruhigen Quartier-Vorplatz, welcher auch zu geselligen Veranstaltungen genutzt werde. Käme dort neu Durchgangsverkehr hinzu, würde sich auch die Unfallgefahr in unzumutbarer Weise erhöhen. Der bestehende Ausbau der M.____strasse genüge denn auch den technischen Anforderungen an eine Gemeindestrasse 2. Klasse nicht, weshalb nicht nur auf deren Verlängerung, sondern auch auf die Umklassierung zu verzichten sei.

c) Mit Vernehmlassung vom 14. Juli 2020 beantragen die Rekursgegner 4, vertreten durch MLaw Michael Nagel, Rechtsanwalt, St.Gallen, den Rekurs unter Kostenfolge abzuweisen. Zur Begründung wird geltend gemacht, bei der asphaltierten Fläche auf dem Grundstück Nr. 003 handle es sich nicht um eine Fortsetzung der



M.____strasse, sondern um eine bloss private Hauszufahrt. Das Grundstück Nr. 001 befinde sich in einer Bauzonenrandlage, weshalb eine Auszonung ganz im Sinn einer raumplanerisch sinnvollen Bauzonenabgrenzung liegen würde. Die Einheit des Quartiers würde durch die Auszonung des Grundstücks Nr. 001 gewahrt. Das Grundstück Nr. 001 sei heute lediglich im unteren Teil über die Kantonsstrasse erschlossen, nicht jedoch im oberen Teil. Entsprechend sei das Grundstück Nr. 001 im Arbeitsprogramm zu Recht zur Auszonung vorgesehen. Das Arbeitsprogramm solle im kommunalen Richtplan umgesetzt werden, weshalb es sehr wahrscheinlich sei, dass der obere Teil des Grundstücks Nr. 001 bei der Revision des Rahmennutzungsplans ausgezont werde. Ein öffentliches Interesse an der Öffentlicherklärung der Hauszufahrt der Rekursgegner liege so lange nicht vor, als die Frage der Auszonung des Grundstücks Nr. 001 nicht geklärt sei. Baubewilligungen könne die Vorinstanz nur noch erteilen, wenn sie mit absoluter Sicherheit ausschliessen könne, dass ein Baugrundstück nicht ausgezont werden müsse.

d) Mit Vernehmlassung vom 9. November 2020 führt das AREG aus, bis definitiv geklärt sei, welche Flächen in der Gemeinde Z.____ in der Bauzone verblieben, dürften potenzielle Auszonungsgebiete nicht erschlossen werden. Eine Erschliessung und Überbauung peripher gelegener Grundstücke sei erst wieder möglich, wenn die Überprüfung der Bauzone stattgefunden habe und verbindlich feststehe, dass das entsprechende Gebiet auch künftig in der Bauzone verbleibe. Würde der vorliegende Teilstrassenplan M.____strasse erlassen und die Strasse ausgebaut, wäre es danach kaum mehr möglich, die betroffene Fläche in die für die Auszonungen erforderliche Gesamtbeurteilung miteinzubeziehen. Somit könne dem Teilstrassenplan M.____strasse aus raumplanerischer Sicht nicht zugestimmt werden.

e) Mit Eingabe vom 19. Januar 2021 nimmt die Rekurrentin durch ihren Rechtsvertreter Stellung zu den Vernehmlassungen der Rekursgegner sowie zum Amtsbericht des AREG. Zu letzterem wird vorgebracht, die Ausführungen zur Auszonungsthematik seien nicht relevant. Einzig ausschlaggebend sei das Interesse an der Rechtssicherheit des rechtskräftigen Zonenplans. Das vom AREG geforderte Zuzuwarten mit dem Erlass des Teilstrassenplans M.____strasse infolge der allgemeinen Redimensionierungsverpflichtung der Gemeinde stelle eine Rechtsverweigerung gemäss Art. 29 Abs. 1 der Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV) dar und käme einem umfassenden Bauverbot gleich. Das Baudepartement sei nicht die gemäss Art. 42 Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes (sGS 731.1; abgekürzt PBG) zuständige Behörde zum Erlass einer Planungszone, weshalb eine Abweisung des Rekurses mit der Begründung, die Politische Gemeinde Z.____ müsse ihre Bauzone redimensionieren, unzulässig sei. Das Grundstück Nr. 001 erfülle insgesamt die Kriterien des Konzepts der Vorinstanz, weshalb eine Auszonung ausgeschlossen sei. Eine akzessorische Überprüfung der Nutzungsplanung sei gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung nur in Ausnahmefällen zulässig, wenn



sich eine Auszonung des betroffenen Grundstücks geradezu aufdränge, was vorliegend nicht der Fall sei. Aufgrund des Entscheids der Vorinstanz vom 16. Mai 2019 betreffend Weiterführung des Teilstrassenplanverfahrens habe die Rekurrentin den von ihr erhobenen Rekurs in einem vergleichbaren Fall (Grundstück Nr. 008, U.____) zurückgezogen (Verfahren Nr. 19-3889). Betreffend die Grundstücke Nrn. 001 und 008 bestehe eine derart ähnliche Sachlage, dass das Gebot der Gleichbehandlung zu wahren sei. Zur Vernehmlassung der Rekursgegner 1, 2, und 3 wird angemerkt, das Strassenstück auf Grundstück Nr. 003 habe bereits heute Erschliessungsfunktion für mehr als fünf Liegenschaften, weshalb es allein schon deshalb mindestens als Gemeindestrasse 3. Klasse zu widmen und auszubauen sei. Eine Aufklassierung der M.____strasse und ein damit verbundener höherer Ausbaustandard würde, insbesondere betreffend Sicherheit, auch im Interesse der Rekursgegner liegen. Zur Vernehmlassung der Rekursgegner 4 wird festgehalten, dass die Behauptungen, das Grundstück liege peripher und müsse dringend ausgezont werden, nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens seien und auch dem Konzept der Vorinstanz diametral widersprüchen. Es dürfe vorliegend keine akzessorische Überprüfung der rechtskräftigen Zonenzuteilung stattfinden. Ein Abstellen auf das Arbeitsprogramm sei ebenfalls nicht zulässig, da es sich lediglich um einen unverbindlichen Vorschlag eines Planungsbüros handle und die Vorinstanz noch nicht darüber befunden habe. Auch widerspreche eine allfällige Auszonung dem von der Vorinstanz selbst ausgearbeiteten Konzept. Die Erschliessungspflicht der Gemeinde ergebe sich auf Basis der rechtskräftigen Zoneneinteilung. Es sei rechtsmissbräuchlich, wenn die Gemeinde gesetzeswidrig ihrer Erschliessungspflicht nicht nachkomme und anschliessend die fehlende Erschliessung als Grund für eine Auszonung verwende.

f) Am 1. Februar 2021 reichen die Rekursgegner 1 und 3 eine weitere Stellungnahme ein, während die Rekursgegner 4 mit E-Mail vom 3. Februar 2021 auf eine weitere Stellungnahme verzichten.

Erwägungen

1.

1.1 Die Zuständigkeit des Baudepartementes ergibt sich aus Art. 43^{bis} des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1; abgekürzt VRP).

1.2 Die Frist- und Formerfordernisse von Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 VRP sind erfüllt. Die Rekursberechtigung ist gegeben (Art. 45 VRP). Auf den Rekurs ist einzutreten.

2.

Am 1. Oktober 2017 ist das PBG in Kraft getreten und das Baugesetz vom 6. Juni 1972 (nGS 8, 134; abgekürzt BauG) aufgehoben worden



(Art. 172 Bst. a PBG). Die neuen Regelungen im PBG finden allerdings in der Regel auf Baugesuche erst dann Anwendung, wenn die kommunalen Rahmennutzungspläne revidiert und in Kraft gesetzt sind. Mithin sind – soweit vorliegend überhaupt relevant, weil bei Teilstrassenplänen in erster Linie die spezialgesetzlichen Regelungen des Strassengesetzes zur Anwendung gelangen – weiterhin das BauG und das entsprechende Baureglement anwendbar, mit Ausnahme der gemäss Anhang zum Kreisschreiben "Übergangsrechtliche Bestimmungen im PBG" vom 8. März 2017 (Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2017/I/1) als unmittelbar anwendbar erklärten Bestimmungen.

3.

Die Rekurrentin wie auch die Rekursgegner 1, 2 und 3 beantragen einen Augenschein.

3.1 Nach Art. 12 Abs. 1 VRP ermittelt die Behörde oder das von ihr beauftragte Verwaltungsorgan den Sachverhalt und erhebt die Beweise von Amtes wegen durch Befragen von Beteiligten, Auskunftspersonen und Zeugen, durch Beizug von Urkunden, Amtsberichten und Sachverständigen, durch Augenschein sowie auf andere geeignete Weise. Der Augenschein ist die unmittelbare sinnliche Wahrnehmung von Tatsachen durch die entscheidende Instanz. Er dient dem besseren Verständnis des Sachverhalts. Ob ein Augenschein durchzuführen ist, liegt im pflichtgemässen Ermessen der urteilenden Instanz. Unbestrittene Tatsachen brauchen nicht durch einen Augenschein überprüft werden, sofern eine Nachprüfung nicht durch öffentliche Interessen geboten ist (CAVELTI/ VÖGELI, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St.Gallen, St.Gallen 2003, N 966; BDE Nr. 75/2019 vom 20. Dezember 2019 Erw. 3.1).

3.2 Der rechtserhebliche Sachverhalt ergibt sich im vorliegenden Fall vollständig aus den Verfahrensakten. Es sind ausschliesslich Rechtsfragen zu beantworten, für die keine zusätzlichen Erhebungen vor Ort erforderlich sind. Entsprechend kann auf einen Augenschein verzichtet werden.

4.

Die Rekurrentin macht geltend, eine akzessorische Überprüfung der Nutzungsplanung sei bei der vorliegenden Beurteilung der Rechtmässigkeit des Teilstrassenplans M.____strasse nicht zulässig. Da sich ihr Grundstück nach dem geltenden Zonenplan in der Bauzone befinde, sei es Aufgabe der Vorinstanz, für eine hinreichende strassenmässige Erschliessung zu sorgen, weshalb die Aufhebung des Teilstrassenplans M.____strasse zu Unrecht erfolgt sei.

4.1 Erschliessungsmassnahmen sind regelmässig mit (Teil-)Enteignungen und damit mit Eingriffen in die Eigentumsgarantie (Art. 26 BV) verbunden. Ein solcher Eingriff bedarf einer gesetzlichen Grundlage, muss durch ein öffentliches Interesse oder durch den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt und verhältnismässig sein (Art. 36



Abs. 1 - 3 BV). Im Rahmen des öffentlichen Interesses (Art. 36 Abs. 2 BV) wird verlangt, dass die Erschliessung ortsplanerisch zweckmässig ist. Die Erschliessung ist deshalb auf die Nutzungsplanung abzustimmen (vgl. Art. 2 des Bundesgesetzes über die Raumplanung [SR 700; abgekürzt RPG]), und die Zufahrtsstrassen haben sich nach den zonenberechtigten Baumöglichkeiten des ganzen Gebiets zu richten, das sie erschliessen sollen. Als Instrumente zur Verwirklichung der Nutzungsplanung müssen Erschliessungsprogramme bei jeder Revision der Nutzungspläne überarbeitet werden (vgl. Art. 19 RPG i.V.m. Art. 31 der eidgenössischen Raumplanungsverordnung [SR 700.1; abgekürzt RPV]). Stellt sich beispielsweise heraus, dass zu grosse Bauzonen (Art. 15 RPG) ausgeschieden wurden, müssen die Nutzungspläne – und als Folge davon auch die Erschliessungsprogramme – angepasst werden (Art. 21 Abs. 2 RPG). Das öffentliche Interesse an einer Erschliessungsmassnahme kann somit nicht losgelöst vom Ergebnis einer laufenden Rahmennutzungsplanrevision beurteilt werden (Urteil des Bundesgerichtes 1C_447/2015 vom 21. Januar 2016 Erw. 3.5 f. mit Hinweisen). Beim Entscheid einer Gemeinde über eine Erschliessungsmassnahme stellen sich damit unter Umständen ähnliche Fragen wie bei der akzessorischen Überprüfung eines Nutzungsplans im Rahmen eines Baubewilligungsverfahrens (Urteil des Bundesgerichtes 1C_248/2019 vom 3. Februar 2020 Erw. 4.1). In der Regel genügt es zwar für den Nachweis eines überwiegenden öffentlichen Interesses an der Erschliessung eines Grundstücks, dass dieses der Bauzone zugewiesen ist und deshalb eine Erschliessungspflicht der Gemeinde besteht (Urteil des Bundesgerichtes 1C_409/2018 vom 23. Juli 2019 Erw. 3.5). Dies ist jedoch gerade dann nicht der Fall, wenn eine Rückzonung des Baugrundstücks, dem die umstrittene Erschliessungsmassnahme dienen soll, als wahrscheinlich oder zumindest als eine ernsthaft in Betracht fallende Option erscheint. Sind bei einem veralteten oder aus anderen Gründen überprüfungsbedürftigen Zonenplan Rückzonungen gemäss Art. 15 Abs. 2 RPG geboten, so hat die Gemeinde solche insbesondere bei unüberbauten Bauzonen zu prüfen, die sich an peripheren und schlecht erschlossenen Lagen befinden (Urteil des Bundesgerichtes 1C_248/2019 vom 3. Februar 2020 Erw. 4.1).

4.2 Im vorliegenden Fall stammt der geltende Zonenplan der Gemeinde Z.____ aus dem Jahr 2011 und hat den Planungshorizont für Bauzonen von 15 Jahren (Art. 15 Abs. 1 RPG) damit noch nicht überschritten. In der Zwischenzeit ist jedoch das revidierte RPG in Kraft getreten, welches eine Siedlungsentwicklung nach innen durch Verdichtung der bestehenden Siedlungsfläche (Art. 1 Abs. 2 Bst. a^{bis} und Art. 3 Abs. 3 Bst. a^{bis}, Art. 8a Bst. c RPG) und die Reduzierung überdimensionierter Bauzonen vorschreibt (Art. 15 Abs. 2 RPG). Dies wird durch den revidierten kantonalen Richtplan konkretisiert. Am 1. November 2017 genehmigte der Bundesrat den kantonalen Richtplan "Teil 1 Siedlung". Gemäss Richtplankarte S 12 müssen Gemeinden, die eine überdimensionierte Bauzone aufweisen, einen Auszonungsprozess initiieren. Grundlage für die Berechnung von überdimensionierten



nierten Bauzonen im Bereich Wohnen ist das St.Galler Berechnungsmodell mit einem Horizont von 25 Jahren. Ist der berechnete Kapazitätsindex für die Gemeinde kleiner als minus 6 % und die auszunehmende Fläche insgesamt grösser als 0,5 ha, muss die Gemeinde einen Auszonungsprozess initiieren. Bei der Gemeinde Z.____ ist dies der Fall. Gemäss ihrem Gemeindeporträt über die Siedlungsgebietsdimensionierung der Wohn- und Mischzonen beträgt der zu erwartende Bevölkerungszuwachs bis ins Jahr 2040 118 Personen. Die Kapazität in den unbebauten Wohn- und Mischzonen beträgt heute jedoch 518 Personen; damit weist Z.____ einen Kapazitätsindex von minus 29,7 % auf (Gemeindeporträts Siedlungsgebietsdimensionierung August 2017, S. 81; abrufbar unter <https://www.sg.ch/bauen/raumentwicklung/kantonaleplanung/grundlagenzumrichtplan>). Dementsprechend sind die Wohn- und Mischzonen der Gemeinde Z.____ massiv überdimensioniert und müssen, gemäss dem Modell zur Siedlungsgebietsdimensionierung im kantonalen Richtplan um insgesamt 13,2 ha reduziert werden. Bei der Gemeinde Z.____ handelt es sich somit offensichtlich und unbestrittenermassen um eine Auszonungsgemeinde.

4.3 Gemäss Richtplankarte S 12 müssen Auszonungsgemeinden innerhalb eines Jahres nach Genehmigung des kantonalen Richtplans durch den Bund dem AREG ein Arbeitsprogramm vorlegen. Dabei sind die Auszonungsflächen zu definieren. Weiter ist aufzuzeigen, wie diese Flächen gesichert werden sollen und darzulegen, wie der Auszonungsprozess gestaltet wird. Innerhalb von vier Jahren nach Genehmigung des Richtplans durch den Bund muss das Arbeitsprogramm umgesetzt sein. Allfällige Rechtsmittelverfahren bleiben vorbehalten. Ist der Prozess gemäss den Vorgaben des kantonalen Richtplans durchlaufen, wird das Gebot zur Reduktion der Bauzonen als erfüllt betrachtet.

4.4 Die Gemeinde Z.____ hat im Jahr 2017 ihre Ortsplanungsrevision aufgenommen. Ein Auszonungsprogramm wurde bereits ausgearbeitet und im Rahmen der Mitwirkung öffentlich aufgelegt. Die Umsetzung dieses Programms ist derzeit im Gang. Die Gemeinde ist daran, die im Arbeitsprogramm festgehaltenen potenziellen Auszonungsflächen im kommunalen Richtplan behördenverbindlich festzulegen und dies dann anschliessend im neuen Rahmennutzungsplan grundeigentümerverschreibend umzusetzen (Arbeitsprogramm, Ziff. 3.3, S. 10). Da also die rechtlich verbindliche Umsetzung derzeit erst im Gang und noch lange nicht abgeschlossen ist, steht zum jetzigen Zeitpunkt auch noch nicht definitiv fest, wo und wie viel Bauland im Rahmen der anstehenden Revision des Rahmennutzungsplans ausgezont wird.

4.5 Es wird Aufgabe der Vorinstanz sein, aufgrund einer Gesamtschau aller Bauzonen und unter Berücksichtigung der Erkenntnisse des Mitwirkungsverfahrens definitiv zu bestimmen, wo und in welchem Umfang die Bauzone zu verkleinern ist. Obwohl damit die Auszonung des Grundstücks Nr. 001 noch nicht feststeht, fällt immerhin eine Auszonung (zumindest des nördlichen Teils) des Grundstücks Nr. 001 derzeit ernsthaft in Betracht. Es handelt sich dabei um eine relativ



grosse, unüberbaute Fläche, die im Norden und Osten an die Landwirtschaftszone angrenzt, am Rand der bestehenden Wohnüberbauungen und damit peripher liegt und zudem strassenmässig noch nicht hinreichend erschlossen ist, weshalb dieser Grundstücksteil zurzeit auch nicht überbaut werden kann. Aus diesen Gründen wurde der obere Teil des Grundstücks Nr. 001 im Arbeitsprogramm zur Auszonung vorgesehen. Würde im vorliegenden Verfahren ein öffentliches Interesse an der Erschliessung des fraglichen Grundstücks bejaht und dieses durch den Erlass eines Teilstrassenplans rechtlich und tatsächlich hinreichend erschlossen, wäre es widersprüchlich, es anschliessend, im Rahmen der Zonenplanrevision der Gemeinde, wieder als potenzielles Auszonungsgebiet zu berücksichtigen. Insofern ist es geboten, die beiden Verfahren zu koordinieren, d.h. eine Erschliessung erst in Betracht zu ziehen, wenn eine Überprüfung der Bauzone stattgefunden hat und definitiv feststeht, dass das Grundstück Nr. 001 auch künftig in der Bauzone verbleibt (Urteil des Bundesgerichtes 1C_409/2018 vom 23. Juli 2019 Erw. 3.6; BDE Nr. 63/2019 vom 17. Oktober 2019 Erw. 7). Da eine solche definitive Festlegung noch nicht vorliegt, die künftige Auszonung aus den genannten Gründen aber ernsthaft in Betracht fällt, hat die Vorinstanz derzeit zu Recht ein öffentliches Interesse am Erlass des Teilstrassenplans M.____strasse verneint und diesen wieder aufgehoben. Eine Verletzung der ihr nach Art. 19 Abs. 2 RPG und Art. 11 Abs. 1 PBG obliegenden Erschliessungspflicht liegt mangels eines öffentlichen Interesses an der Erschliessungsmassnahme nicht vor. Der Rekurs erweist sich damit als unbegründet.

5.

Die Rekurrentin rügt weiter, dass die Vorinstanz sich wider Treu und Glauben verhalten habe, da sie im Beschluss vom 16. Mai 2019 noch ausdrücklich und damit rechtskräftig festgestellt habe, dass das Grundstück Nr. 001 nicht ausgezont werde. Nun hebe sie jedoch den Teilstrassenplan M.____strasse mit der Begründung auf, dass eine Auszonung des Grundstücks Nr. 001 nicht auszuschliessen sei. Gestützt auf diesen Beschluss der Vorinstanz vom 16. Mai 2019 habe die Rekurrentin erneut Pläne zur Bebauung des oberen Teils des Grundstücks Nr. 001 ausarbeiten lassen. Auch habe sie den Rekurs gegen den Teilstrassenplan N.____strasse zurückgezogen, weshalb sie nebst dem finanziellen Schaden auch einen Rechtsverlust erlitten habe.

5.1 Gemäss Art. 9 BV hat jede Person Anspruch darauf, von den staatlichen Organen ohne Willkür und nach Treu und Glauben behandelt zu werden (vgl. auch Art. 5 Abs. 3 BV). Der Grundsatz von Treu und Glauben verleiht einer Person Anspruch auf Schutz des berechtigten Vertrauens in eine Zusicherung, Auskunft oder sonstiges Verhalten einer Behörde. Voraussetzung ist, dass die sich auf den Vertrauensschutz berufende Person berechtigterweise auf diese Grundlage vertrauen durfte und gestützt darauf nachteilige Dispositionen getroffen hat, die sie nicht mehr rückgängig machen kann (Urteil des Bundesgerichtes 1C_184/2016 vom 14. November 2016 Erw. 4.2).



5.2 Mit Beschluss vom 16. Mai 2019 hob die Vorinstanz den Sistierungsbeschluss vom 8. November 2018 betreffend den Teilstrassenplan M.___strasse auf. Es handelte sich dabei um eine verfahrensleitende Verfügung, die nicht angefochten werden konnte. Verfahrensleitende Verfügungen schliessen das Verfahren nicht ab, sondern stellen bloss einen Zwischenschritt auf dem Weg zur Verfahrenserledigung dar. In diesem Beschluss prüfte die Vorinstanz zwar, ob das Grundstück Nr. 001 gestützt auf das zwischenzeitlich erarbeitete Konzept voraussichtlich in der Bauzone verbleiben werde. Diese Prüfung erfolgte jedoch bloss im Hinblick auf die Beurteilung, ob das Teilstrassenplanverfahren überhaupt weitergeführt werden solle. Das Ergebnis des Teilstrassenplanverfahrens wurde damit aber nicht vorweggenommen. Es wurde entgegen der Auffassung der Rekurrentin mit der Aufhebung der Sistierungsverfügung auch nicht rechtskräftig entschieden, ob das Grundstück Nr. 001 später einmal ausgezont wird oder nicht. Diese Frage wird erst mit der kommenden Rahmennutzungsplanrevision beantwortet werden. Damit fehlt es vorliegend aber von vornherein an der erforderlichen Vertrauensgrundlage. Die Rekurrentin durfte gestützt auf die blosse Aufhebung der Sistierungsverfügung am 16. Mai 2019 nicht ernsthaft darauf vertrauen, dass ihr Grundstück definitiv in der Bauzone verbleiben und die Vorinstanz die erforderlichen Erschliessungsmassnahmen treffen werde. Der anwaltlich vertretenen Rekurrentin musste bewusst sein, dass ein Umdenken der Vorinstanz und damit ein anderslautender Einspracheentscheid immer noch möglich ist. Wenn sie trotzdem ein Baugesuch ausarbeiten liess, bevor definitiv über den Teilstrassenplan M.___strasse entschieden und damit eine hinreichende Erschliessung überhaupt erst sichergestellt war, so tat sie das auf eigenes Risiko.

6.

Zudem beanstandet die Rekurrentin, dass betreffend die Grundstücke Nr. 001 (Erschliessung mittels Teilstrassenplan M.___strasse) und Nr. 008 (Erschliessung mittels Teilstrassenplan N.___strasse) eine derart ähnliche Sachlage bestehe, dass das Gebot der Gleichbehandlung geboten hätte, beide Fälle gleich zu behandeln. Beim Teilstrassenplan N.___strasse erfolgte – ähnlich wie beim Teilstrassenplan M.___strasse – zuerst ebenfalls eine Sistierung des Strassenplanverfahrens und dann ebenfalls die Aufhebung der Sistierung. Auch geht es in beiden Fällen um die Erschliessung noch unüberbauter Grundstücke, die sich zurzeit noch in der Bauzone befinden, bei der anstehenden Gesamtrevision des Rahmennutzungsplans jedoch ausgezont werden könnten. Allerdings ist anzumerken, dass das Grundstück Nr. 008, welches über die N.___strasse erschlossen werden soll, anders als das Grundstück Nr. 001 der Rekurrentin im Arbeitsprogramm der Vorinstanz nicht als potenzielle Auszonungsfläche vorgesehen ist. Auch in Bezug auf die periphere Lage und die überbaute Umgebung sind die beiden Grundstücke unterschiedlich. Ein Verstoss gegen das Gleichbehandlungsgebot ist damit nicht zu erkennen.



7.

Zusammenfassend ergibt sich, dass die Vorinstanz aufgrund der derzeit ernsthaft in Betracht fallenden künftigen Auszonung (zumindest eines Teils) des Grundstücks Nr. 001 ein öffentliches Interesse an der jetzigen Erschliessung und am Erlass des Teilstrassenplans M.____strasse verneint und diesen deshalb zu Recht wieder aufgehoben hat. Die Rekurrentin kann zudem aus der Aufhebung der Sistierungsverfügung vom 16. Mai 2019 wie auch aus dem Teilstrassenplanverfahren N.____strasse nichts zu ihren Gunsten ableiten. Der Rekurs erweist sich deshalb insgesamt als unbegründet und ist abzuweisen.

8.

8.1 Nach Art. 95 Abs. 1 VRP hat in Streitigkeiten jener Beteiligte die Kosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden. Die Entscheidunggebühr beträgt Fr. 3'000.– (Nr. 10.01 des Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung, sGS 821.5). Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend sind die amtlichen Kosten der Rekurrentin zu überbinden.

8.2 Der von der Rekurrentin am 6. Mai 2020 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– ist anzurechnen.

9.

Die Rekurrentin und die Rekursgegner 4 stellen ein Begehren um Ersatz der ausseramtlichen Kosten.

9.1 Im Rekursverfahren werden ausseramtliche Kosten entschädigt, soweit sie auf Grund der Sach- und Rechtslage notwendig und angemessen erscheinen (Art. 98 Abs. 2 VRP). Die ausseramtliche Entschädigung wird den am Verfahren Beteiligten nach Obsiegen und Unterliegen auferlegt (Art. 98^{bis} VRP). Die Vorschriften der Schweizerischen Zivilprozessordnung (SR 272) finden sachgemäss Anwendung (Art. 98^{ter} VRP).

9.2 Da die Rekurrentin mit ihren Anträgen unterliegt, hat sie von vornherein keinen Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung. Ihr Begehren ist deshalb abzuweisen.

9.3 Die Rekursgegner 4 obsiegen mit ihren Anträgen. Da das Verfahren zudem in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht Schwierigkeiten bot, die den Beizug eines Rechtsvertreters rechtfertigen, besteht grundsätzlich Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung (Art. 98^{bis} VRP). Entsprechend der Eingabe des Vertreters der Rekursgegner 4 vom 27. November 2020, ist die ausseramtliche Entschädigung in Anwendung von Art. 6 in Verbindung mit Art. 22 der Honorarordnung (sGS 963.75) ermessensweise auf Fr. 2'750.– plus 4 % Barauslagen, insgesamt also auf Fr. 2'860.–, zuzüglich Mehrwertsteuer festzulegen; sie ist von der Rekurrentin zu bezahlen.



Entscheid

1.

Der Rekurs der A.____, X.____, wird abgewiesen.

2.

a) Die A.____ bezahlt eine Entscheidgebühr von Fr. 3'000.–.

b) Der am 6. Mai 2020 von der A.____ geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– wird angerechnet.

3.

a) Das Begehren von E.____, W.____, um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird gutgeheissen. Die A.____ entschädigt E.____ ausseramtlich mit insgesamt Fr. 2'860.– zuzüglich Mehrwertsteuer.

b) Das Begehren der A.____ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird abgewiesen.

Die Vorsteherin

Susanne Hartmann
Regierungsrätin