



Fall-Nr.: B 2009/219
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 24.08.2010
Entscheiddatum: 24.08.2010

Urteil des Verwaltungsgerichts vom 24. August 2010

Bau- und Planungsrecht, Art. 45 Abs. 1 VRP (sGS 951.1) und Art. 15 RPG (SR 700). Fehlende Legitimation einer Grundeigentümerin zur Anfechtung eines Teilzonenplans mangels hinreichender räumlicher Beziehung zum Plangebiet. Es besteht kein Anspruch darauf, dass Grundstücke im übrigen Gemeindegebiet grundsätzlich vor anderen Gebieten ausserhalb der Bauzone eingezont werden (Verwaltungsgericht, B 2009/219).

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

In Sachen

O.,

F. AG,

Beschwerdeführer,

beide vertreten durch Rechtsanwalt Dr. M.,

gegen



St.Galler Gerichte

Baudepartement des Kantons St. Gallen,

Lämmli Brunnenstrasse 54, 9001 St. Gallen,

Vorinstanz,

und

Politische Gemeinde T.,

Beschwerdegegnerin,

diese vertreten durch Rechtsanwalt lic.iur. J.,

betreffend

Einzonungsbegehren S., Teilzonenplan H., Überbauungsplan H., Teilstrassenplan H. und Änderung Schutzverordnung

hat das Verwaltungsgericht festgestellt:

A./ Die F. AG, und O., sind Gesamteigentümer der unüberbauten Parzelle Nr. xx, Grundbuch T. Das Grundstück ist 26'220 m² gross (Wiese: 24'346 m², fließendes Gewässer: 363 m², geschlossener Wald: 855 m², Strasse/Weg: 654 m²) und liegt nach dem Zonenplan der Gemeinde T. vom 3. August 1995 je etwa zur Hälfte im übrigen Gemeindegebiet (üG) und in der Landwirtschaftszone (L).

B./ Im Jahr 2004 lehnte es die Bürgerschaft in einer Referendumsabstimmung ab, das Gebiet S. einzuzonen. Am 30. Januar 2008 stellten die Grundeigentümer der Parzelle Nr. xx im Rahmen der laufenden Ortsplanungsrevision erneut ein Gesuch,



zumindest den im üG gelegenen Teil des Grundstücks Nr. xx in die Wohnzone einzuzonen. Damit hätten elf Bauparzellen mit einer Fläche von ungefähr je 1'000 m² geschaffen werden können. Die Planungskommission nahm das Anliegen insofern auf, als sie im S. eine Vergrösserung der Wohnzone um gut 3'000 m² vorsah.

Das Amt für Raumentwicklung und Geoinformation des Baudepartementes des Kantons St. Gallen (abgekürzt AREG) prüfte die Ortsplanungsrevision vor und stellte in den Berichten vom 21. und 25. November 2008 unter anderem fest, dass die bereits vorhandene Baulandreserve von rund 2,6 ha theoretisch ausreiche, das durchschnittliche jährliche Wachstum von einem Prozent aufzufangen. Die Arrondierung des Siedlungsgebiets um die kernnahe und attraktive Wohnlage im Gebiet H. sei sinnvoll und zweckmässig. Mit Blick auf die vorhandene grosse Siedlungsreserve könne die Genehmigung der Einzonung aber nur in Aussicht gestellt werden, wenn entsprechende Flächen kompensiert würden. Anders liege der Fall im Gebiet S. Hier sei keine Genehmigung möglich. Dieses Gebiet liege dezentral, und es fehlten sowohl der Bedarfsnachweis als auch eine öV-Erschliessung. Das AREG gab zudem zu bedenken, dass die verschiedenen Zonenanpassungen - sofern nicht der ganze Zonenplan neu aufgelegt werde - aus Gründen der Rechtsgleichheit gleichzeitig aufgelegt werden müssten.

Am 2. Dezember 2008 erliess der Gemeinderat sieben Teilzonenpläne und verschiedene Sondernutzungspläne, unter anderem für das Gebiet H. Auf die Einzonung des Gebiets S. verzichtete er dagegen. Am 5. bzw. 8. Dezember 2008 publizierte er die Auflage des Baureglements (Gesamtrevision), die Änderungen im Zonenplan (Aufteilung in Teilzonenpläne nach Gebieten), die erlassenen Sondernutzungspläne und die Änderung der Schutzverordnung und legte diese vom 9. Dezember 2008 bis 7. Januar 2009 öffentlich auf.

Die F. AG und O. erhoben am 3. Januar 2009 gegen die aufgelegten Erlasse Einsprache, wobei sie beantragten, auf die genannten Einzonungen sei zu verzichten und die Sondernutzungspläne sowie die Änderungen der Schutzverordnung seien abzulehnen. Zudem verlangten sie, dass ihr Grundstück im S. entsprechend dem seinerzeitigen Zonenplanverfahren vom Jahr 2004



eingezont werde. Eventuell sei dieses Gebiet entsprechend der Zusage im Rahmen der Revision der Ortsplanung 2008 einzuzonen. Der Gemeinderat wies die Einsprache und das Einzonungsbegehren mit Beschluss vom 2. Februar 2009 ab. Die Teilzonenpläne und das Baureglement unterstellte er vom 11. Februar 2009 bis 12. März 2009 dem fakultativen Referendum. Am 25. März 2009 gab der Gemeinderat den Einsprechern davon Kenntnis, dass die Bürgerschaft mit Ausnahme des Teilzonenplans K./W. sämtlichen Teilzonenplänen stillschweigend zugestimmt habe. Gleichzeitig eröffnete er den Einsprechern die Rekursfrist von vierzehn Tagen.

Die Eigentümer des Grundstücks Nr. xx erhoben gegen die Sondernutzungspläne und die Änderungen der Schutzverordnung am 13. Februar 2009 Rekurs beim Baudepartement. Am 6. April 2009 erhoben sie auch gegen den zustimmenden Entscheid der Bürgerschaft zu den Teilzonenplänen sowie gegen die Ablehnung ihres Einzonungsgesuchs Rekurs. Am 15. Oktober 2009 zogen sie den Rekurs bezüglich des Teilzonenplans K./W. sowie des Gestaltungs- und Teilstrassenplans K./W. und W. zurück.

Das Baudepartement wies die Rekurse mit Entscheid vom 24. November 2009 ab, soweit es darauf eintrat. Dabei erwog es im wesentlichen, der Rekurs gegen den ablehnenden Entscheid betreffend das Einzonungsgesuch sei zwar verspätet erfolgt, wegen der unrichtigen Rechtsmittelbelehrung müsse er im konkreten Fall aber als fristgerecht erhoben gelten. Bezüglich des Gebiets H. fehle den Rekurrenten die räumliche Beziehung, um den entsprechenden Teilzonen-, Überbauungs- und Strassenplan sowie die Änderung der Schutzverordnung anfechten zu können. Zudem sei es nicht ersichtlich, inwiefern die Rekurrenten dabei eigene Interessen verfolgen würden. Mit der Infragestellung der Angemessenheit der Bauzonengrösse allein würden ausschliesslich Allgemeininteressen verfolgt, zu deren Wahrung ausschliesslich die zuständigen Behörden berufen seien. Bezüglich des Gebiets H. könne daher auf die Rekurse nicht eingetreten werden.

Zum Einzonungsbegehren führte das Baudepartement aus, das Grundstück Nr. xx sei für eine Überbauung zwar geeignet, es sei aber weder weitgehend überbaut



noch werde es voraussichtlich innert der nächsten fünfzehn Jahren benötigt. Das Baugebiet von T. sei schon heute eher zu gross bemessen. Es bestehe daher von vornherein kein öffentliches Interesse daran, das geplante Baugebiet durch weitere Neueinzonungen - und sei es nur um den Grundstücksteil gemäss Eventualantrag - noch weiter auszudehnen. Aus ortsplanerischen Überlegungen sei es nachvollziehbar, zentrumsnähere und besser erschlossene Gebiete der Bauzone zuzuteilen. Nicht massgebend sei, dass es sich beim Grundstück der Rekurrenten nicht um bestes landwirtschaftliches Nutzland handle. Dieses könne trotz seiner Hanglage als Weide und Wiesland genutzt werden. Im Verzicht auf die Einzonung ihres Grundstücks liege weder eine Verletzung des Vertrauensgrundsatzes noch eine Rechtsverletzung vor.

C./ Gegen den Entscheid des Baudepartementes vom 24. November 2009 erhoben die F. AG und O. mit Eingabe ihres Rechtsvertreters vom 7. Dezember 2009 Beschwerde beim Verwaltungsgericht. Mit Beschwerdebegründung vom 20. Januar 2010 verlangen sie die kostenpflichtige Aufhebung des Entscheids, soweit dieser nicht zufolge Rückzugs abgeschrieben wurde. Inhaltlich verlangen sie, dass die Vorinstanz verpflichtet werde, die Rekurse zum Teilzonen-, Überbauungs- und Strassenplan H. und zur Änderung der Schutzverordnung materiell zu behandeln bzw. es seien diese Erlasse aufzuheben. Darüberhinaus fordern sie, dass ihr Grundstück im S. eingezont und die Beschwerdegegnerin angehalten werde, einen entsprechenden Teilzonenplan zu erlassen.

Zur Begründung bringen sie vor, ihnen sei mehrfach zugesichert worden, dass ihr Grundstück eingezont werde. Dieses sei seit dem Jahr 1972 Bauerwartungsland. Im Jahr 1995 sei ein Teil davon mit dem Versprechen der Landwirtschaftszone zugeteilt worden, dass der verbleibende Teil im üG als erstes zur Überbauung freigegeben werde. Nun gingen sie einmal mehr leer aus. Statt wenigstens 3'000 m² ihres Grundstücks einzuzonen, würden im Gebiet H. über 14'000 m² in der Landwirtschaftszone eingezont, das zudem im Landschaftsschutzgebiet liege. Damit werde eine Bauzonenkapazität für die nächsten 30 Jahre geschaffen. Mit diesem gesetzwidrigen Vorgehen werde eine massvolle und zweckmässige Entwicklung im S. auf mehr als zwei Planungsperioden hinaus verhindert. Dazu komme, dass die Beschwerdegegnerin eine umfassende Ortsplanungsrevision



eingeleitet habe. Anstatt den Zonenplan gesamthaft zu revidieren und öffentlich aufzulegen, habe sie lediglich einzelne Teilzonenpläne aufgelegt. Dies führe zu einer isolierten Betrachtungsweise und verhindere eine umfassende Beurteilung. Eine vollständige Interessenabwägung bedinge aber, dass ihr Einzonungsbegehren S. ebenfalls berücksichtigt werde. Ansonsten liege eine Rechtsverletzung vor. Angesichts der ohnehin überdimensionierten Bauzone würde es keine Rolle mehr spielen, wenn im S. noch zusätzliche 3'000 m² eingezont würden. Nachdem die Bürgerschaft es abgelehnt habe, im Gebiet K. 10'000 m² Landwirtschaftsland in die Intensiverholungszone Hotel einzuzonen, würde die Bauzone aber auch nicht erweitert, wenn ihr Grundstück wie ursprünglich versprochen eingezont würde.

D./ Das Baudepartement und die Politische Gemeinde T. beantragen mit ihren Vernehmlassungen vom 28. Januar 2010 bzw. 22. Februar 2010 die Abweisung der Beschwerde. Die Beschwerdeführer nahmen am 8. März 2010 zu diesen Eingaben Stellung.

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

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

Darüber wird in Erwägung gezogen:

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



Die Beschwerdeführer sind zur Anfechtung des Rekursentscheids legitimiert (Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Die Beschwerdeerklärung und -begründung entsprechen zeitlich, formal und inhaltlich den gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Auf die Beschwerde ist daher einzutreten.

2. Die Beschwerdeführer rügen, dass die Beschwerdegegnerin bloss einzelne Teilzonenpläne erlassen habe statt den Gesamtzonenplan öffentlich aufzulegen, obwohl sie vorgängig die Ortsplanung vollständig überarbeitet habe. Die Beschwerdeführer sehen darin eine Verletzung ihres rechtlichen Gehörs.

2.1. Die Nutzungsplanung hat grundsätzlich aus einer Gesamtsicht der raumbedeutsamen Belange heraus zu erfolgen. Zur Planung der Entwicklung der Bautätigkeit ist daher ein planerisches Gesamtkonzept erforderlich. Dies schliesst aber nicht aus, dass die kommunale Nutzungsplanung für einen Teil des Gemeindegebiets oder gar nur für eine einzelne Liegenschaft gesondert erfolgt, sofern sie nicht isoliert erlassen wird. Teilnutzungspläne müssen sich in die Zonenplanung der Gemeinde einfügen und dürfen nicht aus dem planerischen Gesamtkonzept herausgerissen werden (BGE 1P.14/2001 vom 5. April 2001 E. 3a [= ZBI 103 2002 S. 579], BGE 1P.21/2005 vom 6. Oktober 2010 E. 4.3).

Werden Nutzungspläne erlassen oder geändert, müssen die betroffenen Grundeigentümer in geeigneter Form individuell angehört werden, bevor über die Zoneneinteilung ihrer Grundstücke definitiv entschieden wird. Dies gilt auch für den Fall, dass sich rechtlich an deren Einteilung nichts ändert. Die Äusserungsmöglichkeit der Grundeigentümer muss aber nicht schon vor der Beschlussfassung über den Plan bestehen; nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung genügt es, wenn Einwendungen im Rahmen eines Einsprache- oder Beschwerdeverfahrens vorgebracht werden können (Art. 15 Abs. 1 und 2 VRP, Art. 29 der Bundesverfassung, SR 101, abgekürzt BV; P. Hänni, Planungs-, Bau und besonderes Umweltschutzrecht, 5. Auflage, Bern 2008, S. 93 f., mit Hinweisen).



2.2. Aus dem Planungsbericht der Politischen Gemeinde T. vom 5. Dezember 2008 geht hervor, dass der Gemeinderat bzw. die Planungskommission unter Begleitung eines Raumplanungsbüros zuerst eine Zustands- und Problemanalyse durchgeführt und einen Konzeptentwurf erarbeitet haben, wobei unter anderem das raumplanerische Gesamtkonzept und die Leitgedanken der räumlichen Entwicklung bestimmt wurden. Als nächstes wurden die Planungsinstrumente ausgearbeitet und die Planentwürfe überarbeitet.

Die Bevölkerung wurde während des ganzen Prozesses laufend über den Stand des Verfahrens orientiert, wobei sie aufgerufen war, sich zur Revision zu äussern. In diesem Zusammenhang reichten die Beschwerdeführer ihr Einzonungsgesuch für das Grundstück Nr. xx im S. ein. Die Planungsbehörde nahm das Gesuch in ihren Entwurf auf. Als die Genehmigungsbehörde anlässlich der Vorprüfung in Aussicht stellte, die Einzonung im S. nicht zu genehmigen, nahm die Kommission von der Einzonung wieder Abstand. Nachdem anlässlich einer Aussprache mit dem Gemeindepräsidenten keine Einigung erzielt werden konnte, erliess der Gemeinderat einen abschlägigen Beschluss, wogegen die Gesuchsteller Rekurs bzw. gegen den Rekursentscheid Beschwerde erhoben.

Mithin kann nicht gesagt werden, die Beschwerdegegnerin habe hinsichtlich der Nichteinzonung des Grundstücks im S. keine den Grundsätzen des RPG entsprechende Interessenabwägung vorgenommen und den Beschwerdeführern sei keine Gelegenheit geboten worden, sich zur Nichteinzonung ihres Grundstücks angemessen zu äussern. Eine Gehörsverletzung liegt somit nicht vor. Soweit sie rügen, das rechtliche Gehör sei hinsichtlich der Einzonung des Gebiets H. verletzt worden, ist zuerst zu prüfen, ob die Beschwerdeführer zur Rüge betreffend dieses Gebiets überhaupt berechtigt sind.

3. Die Beschwerdeführer vertreten die Auffassung, die Vorinstanz habe ihnen bezüglich des Teilzonenplans und der Sondernutzungspläne H. bzw. der Änderung der Schutzverordnung dieses Gebiets die Rekursberechtigung zu Unrecht abgesprochen.



3.1. Zur Einsprache bzw. zur Erhebung des Rekurses ist berechtigt, wer ein eigenes schutzwürdiges Interesse dartut (Art. 83 Abs. 2 des Baugesetzes [sGS 731.1, abgekürzt BauG] bzw. Art. 45 Abs. 1 VRP). Schutzwürdig ist es, wenn der Betroffene rechtlich geschützte Interessen geltend macht oder wenn eine Verfügung oder ein Entscheid seine tatsächliche Interessenlage mehr berührt als irgendeinen Dritten oder die Allgemeinheit (Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, St. Gallen 2003, Rz. 390 mit Hinweisen). Das schutzwürdige Interesse besteht im "praktischen Nutzen", den ein erfolgreich geführtes Rechtsmittel dem Betroffenen in seiner rechtlichen oder tatsächlichen Situation einträgt, bzw. in der Abwendung materieller, ideeller oder sonstiger Nachteile, den ein Bestand der angefochtenen Verfügung oder des Entscheids mit sich bringen würde (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 391). Das Rechtsschutzinteresse muss hinsichtlich aller Gründe, die der Rekurrent oder Beschwerdeführer vorbringt, gegeben sein und geprüft werden (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 394; B. Heer, St. Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, Rz. 934 mit weiteren Hinweisen; GVP 2006 Nr. 32).

3.2. Allein die Stellung als Bewohner oder Grundeigentümer in einem bestimmten Gebiet bzw. in der Nachbarschaft oder das allgemeine Interesse an der Einhaltung der Rechtsordnung begründen noch kein schutzwürdiges Interesse an der Anfechtung einer Baubewilligung oder Zonenplanänderung. Soweit einzig die Wahrung öffentlicher Interessen in Frage steht, sind dazu in erster Linie die zuständigen Behörden berufen (GVP 1981 Nr. 67; Heer, a.a.O., N 236). Dies gilt auch für die grundsätzliche Infragestellung der Angemessenheit der Grösse der Bauzone. Müssten auch blosser indirekte Auswirkungen der strittigen Zonenzuweisung bzw. mittelbare Interessen an deren Aufhebung oder Änderung als Legitimationsvoraussetzung anerkannt werden, würden die Grenzen zur verpönten Populärbeschwerde verwischt. Namentlich genügt es nicht, dass dem eigenen Bauland durch eine Neueinzonung eine Angebotskonkurrenz erwächst (vgl. Entscheid des Obergerichtes des Kantons Schaffhausen vom 27. Oktober 1995 in Sachen Sch. und weitere, E. 2d, ABSH 1995, S. 105 ff.). Nachbarn sind also auch bei der Rechtsmittelführung gegen Nutzungspläne nur zugelassen, wenn eine enge räumliche Beziehung zum Baugrundstück oder Plangebiet gegeben ist und sie direkt und in höherem Mass als irgendjemand in den eigenen Interessen



beeinträchtigt werden bzw. die festgesetzte Nutzung sich nachteilig auf ihr eigenes Grundstück auswirken kann. Ob und inwiefern dies der Fall ist, hängt zum einen vom Abstand zwischen den Grundstücken, zum anderen von der Art und Intensität der befürchteten Auswirkungen ab (BGE 121 II 171 E. 2b, BGE 1C_119/2007 vom 13. November 2008 E. 1.2).

3.2.1. Eine enge räumliche Beziehung zum Nachbargrundstück wird bejaht, wenn eine örtliche Nähe zur Bauparzelle besteht, die eine Beeinträchtigung des Nachbargrundstücks nicht ausschliesst (Cavelti/Vögeli, a.a.O., N 414). Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung sind Nachbarn grundsätzlich bis im Abstand von etwa 100 Metern legitimiert (BGE 121 II 171 E. 2b und c, BGE 1P. 237/2001 vom 12. Juli 2001 E. 3a), wobei sich die Legitimation wie gesagt nicht schon allein aus der räumlichen Nähe, sondern erst aus der daraus herrührenden besonderen Betroffenheit ergibt. Bei der Beurteilung der Beschwerdeberechtigung ist deshalb stets eine Würdigung aller rechtlich erheblichen Sachverhaltselemente vorzunehmen.

3.2.2. Eine besondere Betroffenheit wird vor allem in Fällen bejaht, in welchen von einer Anlage mit Sicherheit oder grosser Wahrscheinlichkeit Immissionen auf das Nachbargrundstück ausgehen oder die Anlage einen besonderen Gefahrenherd darstellt und die Anwohner einem besonderen Risiko ausgesetzt werden (BGE 1P. 117/2007 vom 6. September 2007 E. 3.2 mit Hinweisen). Allein die Tatsache, dass eine zu überbauende Fläche in der Umgebung oder wie hier im Blickfeld eines Grundstücks liegt, reicht noch nicht aus. Nötig ist vielmehr eine besonders nahe Beziehung zur Streitsache, die eine gewisse Intensität erreicht und wesentlich stärker ist als die Beziehung der Allgemeinheit zum Streitgegenstand (BGE 1A. 266/2006 vom 25. April 2007 E. 4.1).

3.3. Das Grundstück der Beschwerdeführer liegt in rund 250 m Luftlinie vom äussersten Rand des zur Einzonung vorgesehenen Gebiets H. entfernt, und zwar - wie am Augenschein festgestellt werden konnte - in einer anderen, räumlich abgegrenzten Landschaftskammer. Auf Grund der topographischen Verhältnisse ist das neue Baugebiet von der Parzelle der Beschwerdeführer aus bloss von den höher gelegenen Grundstücksteilen aus einsehbar. Auch wenn das Gebiet H.



zumindest in teilweiser Sichtdistanz zum Grundstück Nr. xx liegt, ist nicht erkennbar, inwiefern die Beschwerdeführer von der weit entfernt liegenden Überbauung in Form von Lärm- oder Geruchsimmissionen mehr betroffen sein werden als die Allgemeinheit. Die Überbauung H. wird unmittelbar an den Dorfkern angrenzen und damit von zahlreichen, wesentlich näher gelegenen Wohnquartieren aus einsehbar sein. Folglich ist die Auffassung der Vorinstanz, die Beschwerdeführer würden keine besonders nahe Beziehung zur Streitsache aufweisen, nicht zu beanstanden, auch wenn diese von ihrem Grundstück aus in nordöstlicher Richtung künftig statt auf eine Wiese im Landschaftsschutzgebiet auf eine Überbauung blicken werden. Ihr eigenes Grundstück liegt aber nicht im Geltungsbereich der Schutzverordnung, weshalb sie nicht befugt sind, Verletzungen der Schutzverordnung in einem weit entfernt liegenden Gemeindegebiet zu rügen (VerwGE B 2009/25 vom 15. Oktober 2009 E. 1.4., in: www.gerichte.sg.ch).

3.4. Ebenfalls nicht betroffen sind die Beschwerdeführer von der Erschliessung des künftigen Quartiers H. Die zentral gelegene Überbauung wird direkt an die S.-strasse (Kantonsstrasse 2. Klasse) und K.-strasse (Gemeindestrasse 2. Klasse) angebunden, weshalb das am Siedlungsrand eines anderen Dorfteils und an einer Sackgasse gelegene Gebiet S. keinen Mehrverkehr erfahren wird, wenn im Zentrum zusätzlich eingezont wird. Selbst wenn sich einige Bewohner der neuen Siedlung - wie von den Beschwerdeführern befürchtet - gelegentlich von ihrem Wohnquartier aus ins südlich gelegene Naherholungsgebiet D. begeben sollten, kann eine relevante Mehrbegehung des Fusswegs unmittelbar ihrer Liegenschaft entlang und eine merkliche Belastung durch Abfall und Lärm ausgeschlossen werden. Allein davon, dass mit der Einzonung des Gebiets H. eine Überkapazität an Bauland geschaffen und damit die Einzonung ihrer eigenen Parzelle in den nächsten 30 Jahren unwahrscheinlich werde, sind die Beschwerdeführer auf Grund der vorerwähnten Überlegungen nicht unmittelbar und mehr als die Allgemeinheit betroffen.

3.5. Aus dem Gesagten folgt, dass die Beschwerdeführer kein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung des Teilzonenplans, der Sondernutzungspläne und der Änderung der Schutzverordnung für das Gebiet H. haben, weshalb die



Vorinstanz diesbezüglich zu Recht nicht auf ihren Rekurs eingetreten ist. Somit ist auch die in diesem Zusammenhang erhobene Rüge der Verletzung des rechtlichen Gehörs unbegründet. An dieser Stelle sei immerhin erwähnt, dass die Planungsbehörde hinsichtlich der Einzonung im H. die notwendige Gesamtinteressenabwägung aller räumlich wesentlichen Gesichtspunkte vorgenommen und das Verwaltungsgericht diese für richtig befunden hat (VerwGE B 2009/221 vom 24. August 2010, zur Publikation vorgesehen in www.gerichte.ch).

4. Die Beschwerdeführer verlangen die Einzonung ihres Grundstücks Nr. xx.

4.1. Bauzonen umfassen nach Art. 15 des Raumplanungsgesetzes (SR 700; abgekürzt RPG) Land, das sich für eine Überbauung eignet und weitgehend überbaut ist oder voraussichtlich innert 15 Jahren benötigt und erschlossen wird.

4.2. Das Grundstück der Beschwerdeführer liegt am Siedlungsrand ausserhalb der Bauzone. Es befindet sich weder im geschlossenen Siedlungsbereich noch handelt es sich dabei um eine eigentliche Baulücke. Gemäss kommunalem Richtplan ist es für die "Entwicklung Wohnen" vorgesehen. Nach dem aktuellen Zonenplan liegt es etwa zur Hälfte im üG. Für eine Überbauung ist es zweifelsohne geeignet.

4.2.1. Land, das sich für die Überbauung eignet, aber nicht weitgehend überbaut ist, kann gemäss Art. 15 lit. b RPG dann der Bauzone zugewiesen werden, wenn es voraussichtlich innert 15 Jahren benötigt und erschlossen wird. Art. 15 RPG vermittelt aber wie auch Art. 26 BV grundsätzlich keinen Anspruch auf Einzonung von Land in die Bauzone, zumal die Bauzonenausscheidung eine Gestaltungsaufgabe darstellt und einer gesamthaften Abwägung und Abstimmung aller räumlich wesentlichen Gesichtspunkte und Interessen unterliegt (Art. 1 Abs. 1, Art. 2 Abs. 1 RPG; [BGE 122 I 294 neues Fenster E. 3e, 116 la 221 neues Fenster E. 3b](#), je mit Hinweisen). Der objektive Baulandbedarf stellt bei dieser Abwägung lediglich ein, wenn auch wichtiges Entscheidungskriterium dar ([BGE 1C_119/2007 vom 13. November 2008 E. 3.2.3 mit Hinweisen](#)).



4.2.2. Die Bestimmung des Baulandbedarfs gemäss Art. 15 lit. b RPG richtet sich danach, wie viel Land für die erwünschte Entwicklung benötigt wird. Ist ein stärkeres Wachstum erwünscht, kann die Bauzone grösser sein als es dem bisherigen Trend entspricht (BGE 116 Ia 339 neues Fenster E. 3b). Ist kein oder ein schwächeres Wachstum erwünscht, so kann die Planung das Wachstum begrenzen, indem sie trotz vorhandener Nachfrage nach Bauland Gebiete in Nichtbauzonen einweist. Was erwünscht ist, bestimmt die zuständige Planungsbehörde, im Kanton St. Gallen somit im Rahmen von Verfassung, Gesetz und übergeordneter Planung primär die politische Gemeinde (Art. 2 Abs. 1 und Art. 4 f. BauG). Hält sie sich an diese Schranken, so haben die übergeordneten Planungsbehörden und das Verwaltungsgericht, das nur eine Rechtskontrolle ausübt, den Ermessensspielraum der Gemeinde zu respektieren (Art. 3 Abs. 2 BauG, Art. 61 Abs. 1 und 2 VRP; BGE 1C_206/2009 vom 19. November 2009 E. 2.2.2 mit Hinweisen).

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

4.3.1. Gehortete und unausgeschöpfte Baulandreserven sowie Möglichkeiten zur Nachverdichtung müssen bei der Kapazitätsberechnung mitberücksichtigt werden, auch wenn sie dem Baulandmarkt vorläufig entzogen bleiben (F. Jost,



Grösse und Lage von Bauzonen, Zürich 2000, S. 140; M. Bertschi, Die Umsetzung von Art. 15 lit. b RPG über die Dimensionierung der Bauzonen: Bundesrecht, föderalistische Realität und ihre Wechselwirkungen, Zürich 2001, Rz. 237 ff.; BGE 1C_220/2009 vom 26. April 2010 E. 6.2.2). Wenn mit einer Neueinzonung eine überdimensionierte Bauzone entsteht oder eine solche noch vergrössert wird, muss sie mit Auszonungen einhergehen, um RPG-konform zu sein (BGE 1C_220/2009 vom 26. April 2010 E. 7.2). Das Konzentrationsprinzip und der Grundsatz der haushälterischen Nutzung des Bodens gebieten es zudem, Reserven innerhalb bestehender Bauzonen zu nutzen, bevor das Siedlungsgebiet ausgedehnt wird (BGE 1C_220/2009 vom 26. April 2010 E. 6.2.2). Zu grosse Bauzonen sind nicht nur unzweckmässig, sondern gesetzwidrig (BGE 1C_119/2007 vom 13. November 2008 E. 3.2.3).

4.3.2. Das Baudepartement genehmigte am 25. Januar 2010 im Gebiet H. eine zusätzliche Einzonung für eine maximale anrechenbare Geschossfläche von knapp 10'000 m², die bei einem durchschnittlichen (im schweizerischen Mittel eher grosszügigen) Bedarf von 55 m² Raum für weitere 180 Einwohner oder etwa fünfzehn Prozent der aktuellen Einwohnerzahl bietet. Mit Blick auf das Wachstumsziel der Gemeinde von gut 100 Einwohnern in den nächsten zehn Jahren, der bereits vorhandenen Raumreserve von ungefähr 200 Einwohnern und der neusten Einzonung für weitere 180 Einwohner erweist sich die Bauzone als eigentlich zu gross.

4.4. Ist die Bauzone wie vorliegend schon überdimensioniert, müssen zwingende Gründe für eine nochmalige Erweiterung sprechen (BGE 1C_220/2009 vom 26. April 2010 E. 7.1). Allein die Tatsache, dass angesichts der erheblichen Überkapazität an Bauland die Einzonung von 3'000 m² auch keine Rolle mehr spielen würde, ist nicht entscheidend. Auf die Grösse der zusätzlich eingezonten Fläche kommt es nicht an. Massgeblich ist einzig der Umstand, dass das bereits eingezonte Bauland den Bedarf im Sinn von Art. 15 lit. b RPG abdeckt. Jede weitere Einzonung würde sich als rechtswidrig erweisen, wenn nicht besondere planerische Gründe zwingend für das Gegenteil sprechen (BGE 1P.343/2002 vom 16. Januar 2002 E. 7.2, BGE 1P.21/2005 vom 6. Oktober 2005 E. 5.1).



Aus raumplanerischer Sicht spricht nichts dafür, das Gebiet im S. trotz Überkapazität einzuzonen. Die Einzonung einzelner Parzellen und die Berücksichtigung von Partikularinteressen widerspräche im Gegenteil dem Prinzip einer gesamthaften Beurteilung der Ortsplanung. Das von den Beschwerdeführern geltend gemachte private Interesse, auf ihrem Grundstück endlich bauen zu können, hat vor dem öffentlichen Interesse an einer geordneten Besiedlung des Landes zurückzutreten (BGE 1P.343/2002 vom 16. Januar 2003 E. 8.3).

5. Die Beschwerdeführer sind der Meinung, eine Einzonung ihrer Parzelle sei auf Grund des Vertrauensgrundsatzes und der rechtsgleichen Behandlung geboten. Das Grundstück sei seit über 30 Jahren als Bauerwartungsland ausgeschieden, es liege zentrumsnah und es sei erschlossen. Eine Einzonung sei ihnen zudem mehrfach zugesichert worden. Auch hätten sie im Zusammenhang mit diesem Grundstück dem Kanton und der Gemeinde bereits über Fr. 200'000.-- Steuern und Gebühren abgeliefert.

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



Mit Blick auf die vorhandene Überkapazität ist es nicht unhaltbar und unzweckmässig, das peripher gelegene Gebiet im S. derzeit nicht einzuzonen, auch wenn es schon länger als Bauerwartungsland ausgeschieden ist. Anders als das kernnahe Gebiet im H., welches das Siedlungsgebiet im Zentrum arrondiert, wirkt die abgelegene Überbauung im S. aus raumplanerischer Sicht isoliert und konzeptionell nicht eingebunden. Auch ist das S. - anders als das Gebiet H. - nicht direkt an den öffentlichen Verkehr angeschlossen. Zudem hat die Bürgerschaft eine Siedlungserweiterung im S. vor vier Jahren unter anderem deshalb abgelehnt, weil im Dorf und im angrenzenden Quartier Mehrverkehr befürchtet wurde. Das Grundstück der Beschwerdeführer liegt zudem auf der anderen Seite eines Gewässers, das heute zwar zum Teil noch eingedolt ist. Dieses bietet sich als natürliche Begrenzung des Siedlungsgebiets an.

5.2. Der Vertrauensschutz verleiht Privaten einen Anspruch auf Schutz ihres berechtigten Vertrauens in das bestimmte Erwartungen begründende Verhalten der Behörden (Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Auflage, Zürich 2006, Rz. 623). Raumpläne jedoch, namentlich Zonenpläne und Bauordnungen, können jederzeit geändert werden, weshalb Grundeigentümer keinen Anspruch darauf haben, dass die Nutzungsmöglichkeiten beibehalten werden. Auf das Prinzip des Vertrauensschutzes können sich Private deshalb nur berufen, wenn das für den Erlass des Raumplans zuständige Organ eine Zoneneinteilung für eine bestimmte Dauer ausdrücklich zugesichert hat (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 647).

Von einem speziellen Versprechen abgesehen kann auch der Vorgeschichte einer Nutzungsplanfestsetzung ein solches Gewicht zukommen, dass sich daraus die begründete Erwartung einer Einweisung von Land in eine Bauzone ergibt (BGE 132 II 218 neues Fenster E. 6.1). Namentlich die Erschliessungsplanung oder durchgeführte Baulandumlegungen vermögen das Vertrauen zu wecken, davon erfasstes Land werde im neu zu erlassenden Zonenplan der Bauzone zugewiesen (BGE 118 Ia 151 neues Fenster E. 5a). Die Vorgeschichte und der Vertrauensschutz verleihen einem Grundeigentümer - gleich wie eine vollständige Erschliessung - aber keinen unbedingten Anspruch auf Zuteilung seiner Parzelle zu einer RPG-konformen Bauzone (BGE 119 Ib 124 neues Fenster E. 4c/aa; BGE



132 II 218 neues Fenster E. 6.1), zumal die Verwirklichung der Raumplanungsgrundsätze Vorrang vor der Beständigkeit eines altrechtlichen Plans haben (**BGE 118 Ia 151 neues Fenster E. 5c**). Entscheidend ist, dass die Vorgeschichte eine Abfolge von Ereignissen umfasst, die auf die Einzonung des Gebiets ausgerichtet war (**BGE 115 Ia 358 neues Fenster E. 3f/dd**). Die Berufung auf Vertrauensschutzinteressen setzt weiter voraus, dass keine Kollision zum Interesse an der richtigen Durchsetzung des objektiven Rechts - hier einer RPG-konformen Nutzungsplanung - absehbar war (vgl. **BGE 132 II 218 neues Fenster E. 6.1**; **BGE 125 II 431 neues Fenster E. 6**; **BGE 119 Ib 229 neues Fenster E. 3d**, **BGE 1C_37/2009** vom 9. Juli 2009 E. 3.1.2). Schliesslich kann Vertrauensschutz nur geltend machen, wer gestützt auf sein Vertrauen eine Disposition getätigt hat, die ohne Nachteil nicht wieder rückgängig gemacht werden kann. Dies ist u.a. dann der Fall, wenn auf Grund einer behördlichen Zusicherung Investitionen vorgenommen worden sind (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 660).

Das Gebiet S. ist im Richtplan bzw. Zonenplan als Entwicklungsgebiet Wohnen bzw. als übriges Gemeindegebiet gemäss Art. 21 BauG ausgeschrieben, womit es in erster Linie für die künftige bauliche Entwicklung bestimmt ist. Allein daraus lässt sich aber noch kein Anspruch ableiten, bei der nächsten Ortsplanungsrevision tatsächlich eingezont zu werden, auch wenn damit die Aussicht auf eine künftige Einzonung in greifbare Nähe rückt. Mit dieser Zoneneinteilung ist nur verbunden, dass die beabsichtigte Zonenordnung nicht durch Bauten und Anlagen negativ präjudiziert werden darf (Heer, a.a.O., Rz. 392). Soweit der Gemeinderat den Beschwerdeführern darüberhinaus Zusicherungen gemacht hat, das Gebiet S. als nächstes einzuzonen, ist er seinem Versprechen nachgekommen, indem er die Einzonung der Parzelle Nr. xx im Jahr 2004 aufgelegt hat, was von der Bürgerschaft in einer Referendumsabstimmung aber abgelehnt wurde. Vier Jahre später hat er das Gebiet zumindest teilweise erneut zur Einzonung vorgesehen, das zuständige AREG stellte aber in Aussicht, dass es die dafür nötige Genehmigung gemäss Art. 31 BauG nicht erteilen werde. Dem Gemeinderat kann somit nicht vorgeworfen werden, nicht alles für eine Einzonung des Gebiets S. gemacht zu haben, soweit es in seiner Hand lag. Den Beschwerdeführern musste klar sein, dass der Gemeinderat nicht allein und abschliessend über die Einzonung ihrer Parzelle entscheiden kann, weshalb sie



auch nicht geltend machen können, im Hinblick auf seine Zusicherung hin Investitionen vorgenommen zu haben.

6. Zusammenfassend ergibt sich, dass die Auflage verschiedener Teilzonenpläne statt des gesamten Zonenplans unter den konkreten Umständen keine Gehörsverletzung darstellt und dass dem Beschwerdeführer die erforderliche enge Beziehung zum Plangebiet H. fehlt, weshalb die Vorinstanz diesbezüglich zu Recht nicht auf die Rekurse der Beschwerdeführer eingetreten ist. Mit der Nichteinzonung ihres Grundstücks werden keine Rechtsnormen oder Rechtsgrundsätze verletzt. Eine Verletzung der Rechtsgleichheit und des Vertrauensschutzes liegt nicht vor. Die Beschwerde erweist sich daher als unbegründet, weshalb sie abzuweisen ist.

7. Dem Verfahrensausgang entsprechend gehen die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens zulasten der Beschwerdeführer (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidgebühr von Fr. 5'000.-- ist angemessen (Art. 13 Ziff. 622 Gerichtskostentarif, sGS 941.12). Sie ist mit dem geleisteten Kostenvorschuss in gleicher Höhe zu verrechnen.

Davon abgesehen, dass die Beschwerdegegnerin keine Parteientschädigung verlangt hat, ist für das Gemeinwesen der Kostenersatz im Beschwerdeverfahren grundsätzlich ausgeschlossen, auch wenn sie anwaltlich vertreten ist (vgl. R. Hirt, Die Regelung der Kosten nach st. gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, Diss. St. Gallen 2004, S. 176). Ausseramtliche Kosten sind daher keine zuzusprechen (Art. 98 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 98bis VRP).

Demnach hat das Verwaltungsgericht

zu Recht erkannt:

1./ Die Beschwerde wird abgewiesen.



2./ Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von Fr. 5'000.-- bezahlen die Beschwerdeführer unter Verrechnung des geleisteten Kostenvorschusses in gleicher Höhe.

3./ Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt.

V. R. W.

Der Präsident:

Der Gerichtsschreiber:

Versand dieses Entscheides an:

- **die Beschwerdeführer (durch Rechtsanwalt Dr. M.)**
- **die Vorinstanz**
- **die Beschwerdegegnerin (durch Rechtsanwalt lic. iur. J.)**

am:

Rechtsmittelbelehrung:



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