



Fall-Nr.: B 2010/63
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 09.11.2010
Entscheiddatum: 09.11.2010

Urteil des Verwaltungsgerichts vom 9. November 2010

Bau- und Planungsrecht, Art. 15 RPG (SR 700). Soll in einem Gefahrengebiet mit mittlerer Gefährdung Land eingezont werden, muss die Planungsbehörde den Nachweis erbringen, dass keine andere Möglichkeit für die Siedlungsentwicklung besteht oder dass damit eine bestehende Baulücke geschlossen werden soll. (Verwaltungsgericht, B 2010/63).

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

H. und N.,

Beschwerdeführer,

vertreten durch Rechtsanwalt Dr. F.,

gegen

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

Vorinstanz,



und

B.,

Beschwerdegegner,

vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. W.,

und

Politische Gemeinde G.,

Beschwerdebeteiligte,

betreffend

Teilzonenplan K.

hat das Verwaltungsgericht festgestellt:

A./ H. und J., G., sind Eigentümer des Grundstücks Nr. xy, Grundbuch G. Die 5 ha grosse Parzelle, die nach dem Zonenplan der Gemeinde G. vom 21. Februar 1983 im übrigen Gemeindegebiet liegt, ist in der westlichen Ecke mit einem landwirtschaftlichen Wohnhaus samt separater Scheune und einem Ökonomiegebäude überbaut. Nordwestlich wird die Liegenschaft durch den (eingedolten) Dorfbach G. und die R.strasse (Gemeindestrasse 2. Klasse) begrenzt.



St.Galler Gerichte

Das nordwestlich auf der gegenüberliegenden Strassenseite gelegene Gebiet befindet sich zum einen in der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen, wo sich das Primarschulhaus G. und das Zentrum der Oberstufenschulgemeinde G. befinden und zum anderen in der Landwirtschaftszone.

B./ Im September 2006 beschloss der Gemeinderat einen ersten Teilzonenplan K. Damit sollte das Gebiet nordwestlich der Rietwiesstrasse eingezont werden (Parz.-Nrn. 219 [Miteigentümer G.], xy [B.], xy [Oberstufenschule G.], 237 [Miteigentümer S.]). Es war vorgesehen, die Zone für öffentliche Bauten und Anlagen um rund 1'700 m² zu erweitern und eine Wohnzone für zweigeschossige Bauten zu schaffen (rund 2,2 ha auf Kosten der Landwirtschaftszone bzw. rund 0,3 ha auf Kosten der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen). Der Teilzonenplan wurde gegenüber einem früheren Entwurf aus dem Jahr 2003 derart angepasst, dass die Kuppe freigehalten werden konnte. Dagegen erhoben H. und J. Einsprache beim Gemeinderat. Nachdem dieser die Einsprache abgewiesen hatte und das fakultative Referendum nicht ergriffen wurde, erhoben die Einsprecher Rekurs beim Baudepartement. Im Rahmen des Rekursverfahrens stellte das Amt für Raumentwicklung und Geoinformation des Baudepartementes (abgekürzt AREG) in Aussicht, den Teilzonenplan nicht zu genehmigen. Im Hinblick darauf legte der Gemeinderat im Oktober 2008 einen neuen Teilzonenplan K. mit verringerter Fläche auf (Parz.-Nrn. xy, xy und xy). Auch dagegen erhoben H. und J. Einsprache, die der Gemeinderat wiederum abwies. Vom 25. November 2008 bis 24. Dezember 2008 unterstand der neue Teilzonenplan als Ersatz für den bisherigen dem Referendum (Amtsblatt des Kantons St. Gallen Nr. 48, S. 3692), das nicht ergriffen wurde. Die Rechtsabteilung des Baudepartements schrieb das Rekursverfahren mit Blick auf den Ersatz bzw. Widerruf des alten Teilzonenplans am 20. Januar 2009 als gegenstandslos ab.

C./ Der Gemeinderat gab den Einsprechern mit Schreiben vom 6. Januar 2009 Kenntnis von der stillschweigenden Zustimmung der Bürgerschaft zum überarbeiteten Teilzonenplan K. und eröffnete die vierzehntägige Rekursfrist. H. und J. erhoben am 16. Januar 2009 Rekurs. Unter anderem verlangten sie, dass auf die Einzonung der Parzelle Nr. xy verzichtet werde, soweit diese als Wohnzone eingezont werde. Das AREG stellte mit Vernehmlassung vom 8. Juli 2009 die Genehmigung des reduzierten Teilzonenplans in Aussicht.



Das Baudepartement führte am 19. Oktober 2009 in Anwesenheit der Verfahrensbeteiligten und der Kreisplanerin einen Augenschein durch. Die nunmehr vertretenen Beschwerdeführer zogen mit Stellungnahme zum Augenscheinprotokoll vom 16. November 2009 ihre Rekursanträge bis auf den erwähnten zurück und verlangten zudem eine ausseramtliche Entschädigung. Das Baudepartement wies den Rekurs mit Entscheid vom 12. Februar 2010 ab, soweit dieser nicht zurückgezogen worden und darauf einzutreten war. Dabei erwog es im wesentlichen, dass der Bedarf an zusätzlichen Flächen in der Wohnzone unbestritten und der zur Einzonung vorgesehene Teil des Grundstücks Nr. xy für eine Überbauung prinzipiell geeignet sei. Der umstrittenen Einzonung würden sodann keine öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstehen und es lägen auch keine Gründe vor, zuerst das Grundstück der Rekurrenten einzuzonen. Schliesslich könne mit der geplanten Erweiterung der Bauzone dem Grundsatz, wonach die Siedlung in ihrer Ausdehnung begrenzt und die Bauzone kompakt gehalten werden soll, besser nachgelebt werden, als mit einer Einzonung des Grundstücks der Rekurrenten.

D./ Gegen diesen Entscheid erhoben H. und J. mit Eingabe ihres Rechtsvertreters vom 1. März 2010 Beschwerde beim Verwaltungsgericht:

"1. Der Entscheid der Vorinstanz vom 12. Februar 2010 sei aufzuheben und es sei von einer Einzonung ab Parzelle xy, Grundbuch G., in der Zone W2 abzusehen.

2. Eventuell:

Das Verfahren sei an den Gemeinderat zurückzuweisen mit dem Antrag, andere Möglichkeiten der Einzonung von Bauland W2/W3 zu prüfen.

3. Subeventuell:

Die Frage der Einzonung von Parzelle Nr. xy, Grundbuch G., in die Zone W2 sei auszusetzen und im Zusammenhang mit der Gesamtrevision des Zonenplans zu entscheiden."

Gemäss ihrer Beschwerdeergänzung vom 18. Mai 2010 ist zu klären, ob der Gemeinderat das Recht habe, bei gleichwertigen Grundstücksflächen anstelle Land im



St.Galler Gerichte

übrigen Gemeindegebiet daneben liegenden Boden aus der Landwirtschaftszone einzuzonen, oder ob die Gemeinde nicht zuerst das als übriges Gemeindegebiet ausgeschiedene Land berücksichtigen müsse. Weiter stelle sich die Frage, ob während eines im Gang befindlichen Richtplanverfahrens mit anschliessender Gesamtrevision des Zonenplans vorweg eine grössere Parzelle aus der Landwirtschaftszone zur Wohnzone eingezont werden könne oder ob solches nicht erst im Rahmen der Gesamtrevision erfolgen dürfe. Demgegenüber anerkennen sie, dass die Einzonung für den Erweiterungsbau der Schule möglich sei.

Konkret bestreiten sie, dass ihr Land für eine Überbauung weniger geeignet sei als die Parzelle Nr. xy. Diese liege im Gegenteil mit rund 1'500 m² im Gebiet mittlerer Gefährdung, wo Hangrutschgefahr bestehe. Bauten oberhalb der neuen Stichtrasse würden sodann die Kuppensicht beeinträchtigen. Der nötige Planungsbericht sei erst im Verlauf des Rekursverfahrens erstellt worden, was zeige, dass die Einzonung konzeptlos erfolgt sei. Die Beschwerdeführer hätten immer signalisiert, dass sie willig seien, das Grundstück Nr. 32 für eine Überbauung freizugeben.

E./ Das Baudepartement beantragt mit Vernehmlassung vom 3. Juni 2010 die Abweisung der Beschwerde. Zwar liege nach der Schutzverordnung der Gemeinde G. vom 26. Mai 1997 ein Teil des Grundstücks Nr. xy im Landschaftschutzgebiet. Die damit geschützte Kuppe des Kirchbühls werde von der rund 80 m entfernt und 20 m tiefer liegenden neuen Bauzone aber nicht betroffen.

F./ Das Verwaltungsgericht stellte mit Schreiben vom 7. Juni 2010 fest, dass sich die Oberstufenschulgemeinde G. am Rekursverfahren nicht beteiligt hat. Daraus schloss es, dass es auch am Beschwerdeverfahren nicht teilnehmen werde. Die Schulgemeinde nahm dazu keine Stellung.

Der B. und die Politische Gemeinde G. beantragen mit Schreiben vom 25. Juni 2010 die kostenpflichtige Abweisung der Beschwerde. Die Gemeinde hält den Beschwerdeführern dabei entgegen, dass es sich beim Planungsbericht vom 1. Juli 2009 um eine aktualisierte Fassung desjenigen vom xy. November 2007 handle.



Die Beschwerdeführer räumten am 6. August 2010 ein, dass die ursprünglich einzuzonende Fläche um rund die Hälfte verkleinert worden sei. Daran ändere aber nichts, dass das einzuzonende Land im Gegensatz zu ihrer Liegenschaft kein Bauerwartungsland darstelle und die vorgesehene Fläche für eine Einzonung ausserhalb des ordentlichen Zonenplanverfahrens zu gross sei.

G./ Auf die weiteren Eingaben und Vorbringen der Verfahrensbeteiligten 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 Adressaten des angefochtenen Rekursentscheids und damit zu dessen Anfechtung 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 Rekursinstanz den B. und die Oberstufenschulgemeinde beigeladen hat.

Die Beigeladenen besitzen im Gebiet des Teilzonenplans K. Grundstücke, deren Zonierung umstritten ist. Damit sind sie vom Ausgang des Rechtsmittelverfahrens unmittelbar betroffen (Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, St. Gallen 2003, Rz. 350 ff.). Dies trifft in erster Linie auf den Eigentümer des Grundstücks Nr. xy zu, dessen Einzonung als Bauland im Mittelpunkt des Streits steht. Aber auch die Oberstufenschulgemeinde hatte am Rekursverfahren ein Rechtsschutzinteresse, obwohl die Beschwerdeführer die Erweiterung der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen im südlichen Bereich der Parzelle Nr. xy im Umfang von 1'669 m² anerkannt haben. Mit der Einzonung ist nämlich nicht nur eine Verschiebung zu Gunsten der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen auf Kosten der



Landwirtschaftszone verbunden, sondern auch eine Verkleinerung der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen zu Gunsten der Wohnzone im Umfang von 522 m², womit die Schule in ihrer räumlichen Entwicklung betroffen ist. Dazu kommt, dass von der Zonenverschiebung auch ihr eigenes Grundstück Nr. xy in einem kleinen Spickel betroffen ist, womit die Schulgemeinde vom Streitverfahren unmittelbar berührt ist. Während sich der B. am ganzen Rekursverfahren aktiv beteiligt hat, liess sich die Oberstufenschulgemeinde am Rekursaugenschein durch einen Schulrat vertreten. Damit kommt zumindest dem B. die volle Beteiligtenstellung zu, weshalb die Vorinstanz diesem auch einen Kostenersatz zugesprochen hat.

3. Die Beschwerdeführer rügen die Einzonung der benachbarten Landwirtschaftsparzelle. Dabei bestreiten sie nicht, dass die Gemeinde grundsätzlich Bedarf nach zusätzlichem Bauland habe und dass der Zonenplan im Hinblick auf Art. 21 Abs. 2 des Raumplanungsgesetzes (SR 700, abgekürzt RPG) und Art. 32 Abs. 1 des Baugesetzes (sGS 731.1, abgekürzt BauG) geändert werden dürfe. Sie verlangen aber, dass zunächst ihre Parzelle im übrigen Gemeindegebiet zum Zug komme, bevor Land in der Landwirtschaftszone eingezont werde. Zudem sind sie der Ansicht, dass ihr Grundstück für eine Überbauung besser geeignet sei, weil das zur Einzonung vorgesehene Gebiet unter anderem zum Teil im Gebiet mittlerer Gefährdung liege. Schliesslich vertreten sie die Meinung, dass eine derart grosse Fläche in der Landwirtschaftszone nur im Rahmen einer Gesamtrevision des Zonenplans eingezont werden dürfe.

3.1. 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, VerwGE B 2009/219 vom 24. August 2010, E. 2.1., in: www.gerichte.sg.ch). Die Planungsbehörde erstattet der kantonalen Genehmigungsbehörde deshalb einen Bericht darüber, wie der Nutzungsplan die Ziele



und Grundsätze der Raumplanung, die Anregungen aus der Bevölkerung, die Sachpläne und Konzepte des Bundes und den Richtplan berücksichtigen und wie sie den Anforderungen des übrigen Bundesrechts, insbesondere der Umweltgesetzgebung, Rechnung tragen (Art. 47 Abs. 1 der Raumplanungsverordnung, SR 700.1, abgekürzt RPV). Insbesondere legen sie damit dar, welche Nutzungsreserven im weitgehend überbauten Gebiet bestehen und wie diese Reserven haushälterisch genutzt werden sollen (Art. 47 Abs. 2 RPV). Der vorliegende Planungsbericht vom Büro ERR Raumplaner FSU SIA datiert vom 1. Juli 2009. Eine frühere Version aus dem Jahr 2007, welche die Beschwerdebeteiligte erwähnt, befindet sich nicht bei den Akten.

3.2. Nach dem Gesagten ist es selbst im Zuge einer Totalrevision der kommunalen Zonenplanung nicht ausgeschlossen, die Planung für eine kleine, vom übrigen Dorf abgeschiedene Fraktion zeitlich vorzuziehen, wenn dies sachlich geboten erscheint. Voraussetzung ist indessen, dass sich die Teilplanung ins planerische Gesamtkonzept der Gemeinde einfügt und die weitere Planung für den Rest des Gemeindegebiets nicht präjudiziert (BGE 1P.14/2001 vom 5. April 2001 E. 3d). Mit dem Erlass des vorliegenden Teilzonenplans werden nach den unbestritten gebliebenen Angaben der Gemeinde ungefähr ein Drittel der künftig benötigten Landressourcen für die nächsten fünfzehn Jahre beansprucht, womit im Rahmen einer Gesamtrevision des Zonenplans noch genügend Platz für eine räumliche Entwicklung der Gemeinde bleibt. Die Tatsache, dass die Gemeinde derzeit daran ist, einen kommunalen Richtplan zu erarbeiten und in der Folge den Zonenplan anpassen wird, steht dem vorliegenden Teilzonenplan somit nicht grundsätzlich entgegen. Im Sinn der rollenden Planung kann es immer wieder vorkommen, dass Teilzonenpläne nötig werden, bevor die meist mehrere Jahre in Anspruch nehmende Überarbeitung des Gesamtzonenplans abgeschlossen ist.

3.3. Übriges Gemeindegebiet umfasst nach Art. 21 Abs. 1 BauG das Gebiet, das für eine spätere bauliche Entwicklung vorgesehen ist oder nicht für eine bestimmte Nutzung vorgesehen ist.

3.3.1. Die erwähnte Bestimmung hält ausdrücklich fest, dass es sich beim übrigen Gemeindegebiet um keine Bauzone handelt, also auch um keine Reservebauzone oder



Bauzone zweiter Etappe. Mit der Zuweisung eines Gebiets im Sinn von Bauerwartungsland zum übrigen Gemeindegebiet wird lediglich dem Umstand Rechnung getragen, dass sich das Gebiet grundsätzlich für eine Überbauung eignet (BGE 1P.343/2002 vom 16. Januar 2003 E. 7.3) und die Planungsbehörde hier eine mögliche bauliche Entwicklung sieht, weshalb verhindert werden soll, dass die beabsichtigte Zonenordnung durch Bauten und Anlagen negativ präjudiziert wird (B. Heer, St. Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, Rz. 392). Folglich sind Bauten und Anlagen nur zugelassen, wenn sie in der Landwirtschaftszone zulässig sind und die planmässige bauliche Entwicklung der Gemeinde nicht gestört wird (Art. 21 Abs. 2 BauG).

3.3.2. Weder Art. 15 RPG noch Art. 26 der Bundesverfassung (SR 101, abgekürzt BV) geben einen Anspruch auf Einzonung von Land in die Bauzone. Die Bauzonenausscheidung stellt vielmehr eine Gestaltungsaufgabe der Planungsbehörde dar und unterliegt einer gesamthaften Abwägung und Abstimmung aller räumlich wesentlichen Gesichtspunkte und Interessen (Art. 1 Abs. 1 und Art. 2 Abs. 1 RPG, [BGE 122 I 294 neues Fenster](#) E. 3e, [116 Ia 221 neues Fenster](#) E. 3b, je mit Hinweisen). Betroffene Grundeigentümer können daher aus der Tatsache, dass ihr Grundstück im übrigen Gemeindegebiet liegt, keinen Anspruch ableiten, dass ihre Liegenschaft bei der nächsten Ortsplanungsrevision vor anderen Gebieten ausserhalb der Bauzone, namentlich Land in der Landwirtschaftszone, eingezont werde (VerwGE B 2009/219 vom 24. August 2010 E. 5.2., in: www.gerichte.sg.ch; VerwGE B 2002/111 vom 18. Dezember 2002 in Sachen Erbegemeinschaften J. und E., E. 4 d ff). Welcher Zone das übrige Gemeindegebiet zugeführt wird, ergibt sich in der Regel aus dem Richtplan der Gemeinde (Heer, a.a.O., Rz. 392). Fehlt ein solcher, kommt nicht stattdessen dem Nutzungsplan richtplanerische Funktion zu. Die behördenverbindliche oder -wegleitende Wirkung bleibt dem kantonalen Richtplan bzw. den Regionalplänen und kommunalen Richtplänen vorbehalten (Art. 44 Abs. 1 und Art. 40 Abs. 1 BauG, Art. 9 Abs. 1 RPG, Art. 5 Abs. 3 BauG). Konkret liegt (noch) kein kommunaler Richtplan vor. Der kantonale Richtplan scheidet weder das Grundstück Nr. xy, soweit es nicht schon in der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen liegt, noch das Grundstück Nr. 32 einer Bauzone zu. Auf Grund der Zonierung steht lediglich fest, dass sich Parzelle Nr. xy grundsätzlich zur landwirtschaftlichen Nutzung eignet, während Parzelle Nr. 32 auch für eine Überbauung zweckdienlich ist. Damit ist aber noch nicht gesagt, dass sich



Parzelle Nr. xy nicht ebenfalls für eine Wohnnutzung eignen könnte. Dies bedarf im Gegensatz zur Parzelle im übrigen Gemeindegebiet aber einer vertiefteren Prüfung.

3.3.3. Bauzonen umfassen nach Art. 15 RPG Land, das sich für eine Überbauung eignet und weitgehend überbaut ist oder voraussichtlich innert 15 Jahren benötigt und erschlossen wird.

3.3.4. Das im wesentlichen unüberbaute 34'243 m² grosse Grundstück Nr. xy liegt wie gesagt zum grössten Teil ausserhalb der Bauzone in der Landwirtschaftszone bzw. zu einem kleineren Teil in der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen an einem mässig steilen Südwesthang. Die Kuppe des K. und damit auch der nördliche Teil des Grundstücks liegen nach der Schutzverordnung der Gemeinde G. vom 26. Mai 1997 im Landschaftsschutzgebiet. Eine Beeinträchtigung des Kuppenschutzes durch die geplante Überbauung ist auf Grund der Distanz und Höhendifferenz - wie von der Vorinstanz zu Recht ausgeführt - ausgeschlossen. Es kann deshalb darauf verzichtet werden, das von den Beschwerdeführern geltend gemachte Rechtsmittelverfahren aus den 80er Jahren beizuziehen. Dieses hatte gemäss Richtigstellung der Vorinstanz ohnehin nicht das Grundstück Nr. xy und die Kuppe des K. zum Inhalt, sondern eine andere Krete südlich des Dorfes G. zwischen den Strassen nach bzw. Kaltbrunn.

3.3.5. Die Liegenschaft Nr. xy liegt im nordwestlichen Bereich mit einer Fläche von ungefähr 6'000 m² im Gefahrengbiet von mittlerer und geringer Gefährdung. In diesem Bereich ist das Gelände auf Grund der Hangneigung rutschgefährdet. Von der einzuzonenden Fläche sind etwa 1'500 m² als Gefahrengbiet mittel ausgeschieden. In gefährdeten Gebieten sollen grundsätzlich keine neuen Objekte erstellt werden. Neue technische Massnahmen zur Verminderung des Gefahrenpotentials sind nur zu ergreifen, wenn eine Nutzung bereits besteht oder nach Abwägung aller Interessen eine Nutzung im Gefahrengbiet erforderlich ist (Koordinationsblatt V 41 Naturgefahren des Richtplans des Kantons St. Gallen, S. 2, www.sg.ch/home/bauen__raum__umwelt/raumentwicklung/richtplanung/naturlandschaft.html -> Naturgefahren). Die Gefahrenkarte ist kein Erlass im Sinn von Art. 34 BauG und damit nicht für jedermann verbindlich. Es handelt sich indes um eine Grundlage nach Art. 5 BauG (V 41, S. 3). Von dieser Bestimmung werden kommunale Richtpläne erfasst, die für die Ortsplanung als Richtlinien wegleitend sind (Art. 5 Abs. 3 BauG). Der Behörde, die den späteren



Nutzungsplan erlässt, steht ein Ermessensspielraum zu. Abweichungen sind möglich, wenn sie sachlich gerechtfertigt sowie von untergeordneter Bedeutung sind und wenn es nach den Umständen unzumutbar erscheint, vorher den Richtplan förmlich zu ändern. Ferner können neue Erkenntnisse ein Abweichen vom Richtplan rechtfertigen (Heer, a.a.O., Rz. 59).

3.3.6. Laut Koordinationsblatt Naturgefahren V 41 des kantonalen Richtplans (S. 4) ist zur Vermeidung neuer Schadenpotentiale eine Neueinzonung von Flächen in Gefahrengebieten mit mittlerer Gefährdung nur möglich, wenn

- keine anderen Möglichkeiten für die Siedlungsentwicklung bestehen;
- die inneren Nutzungsreserven (z.B. Industriebrachen) erschöpft sind;
- eine Baulücke geschlossen werden soll.

Nach Ansicht der Vorinstanz steht das Gefahrengebiet mittlerer Gefährdung der beabsichtigten Einzonung nicht entgegen, auch wenn damit keine Baulücke geschlossen werde. Ihrer Ansicht nach geht es konkret vielmehr darum, eine Baulücke gar nicht erst entstehen zu lassen, wie dies der Fall wäre, wenn die umstrittene Neueinzonung auf die Fläche ausserhalb des Gefahrengebiets mittlerer Gefährdung beschränkt würde.

3.4. Planungsbehörde ist im Kanton St. Gallen im Rahmen von Verfassung, Gesetz und übergeordneter Planung die politische Gemeinde (Art. 2 Abs. 1 und Art. 4 f. BauG). Das dabei ausgeübte Ermessen hat gestützt auf allgemeine Rechtsprinzipien zweckmässig und angemessen zu erfolgen (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 740). Nach Art. 33 Abs. 3 lit. b RPG gewährleistet das kantonale Recht die volle Überprüfung von Nutzungsplänen durch wenigstens eine Beschwerdebehörde. Der Anspruch umfasst neben der Rechts- und Sachverhaltskontrolle auch die Ermessenskontrolle (BGE 127 II 242; BGE 118 Ib 397). Diese Funktion ist im kantonalen Recht dem Rekursverfahren vor dem Baudepartement zugedacht (Art. 46 Abs. 1 VRP). Hält sich die politische Gemeinde an die erwähnten Schranken, wahrt dieses den nötigen Ermessensspielraum der Planungsbehörde bei der Orts- und Regionalplanung (Art. 3 Abs. 2 BauG).



Demgegenüber ist die Kognition des Verwaltungsgerichts bei der Überprüfung der Nutzungsplanung beschränkt, und es ist lediglich zur Rechtskontrolle befugt (Art. 61 Abs. 1 und 2 VRP). Liegt ein Entscheid noch innerhalb des Ermessensspielraums bzw. wurden die Verfassungsprinzipien sowie der Sinn und Zweck der gesetzlichen Ordnung beachtet, liegt noch keine Rechtsverletzung vor, selbst wenn das Ermessen unzweckmässig gehandhabt wurde. Anders verhält es sich bei einem qualifizierten Ermessensfehler, wenn die Verwaltungsbehörde das Ermessen missbraucht bzw. über- oder unterschritten hat. Dies ist der Fall, wenn Ermessen ausgeübt wird, wo der Rechtssatz keines einräumt bzw. wo die Behörde auf die Ermessensausübung verzichtet, obschon ihr eine solche Betätigung gestattet ist. Beim Ermessensmissbrauch hält sich die Behörde formell zwar an den Entscheidungsspielraum, den ihr der Rechtssatz einräumt. Der Entscheid ist aber nicht bloss unzweckmässig oder unangemessen, sondern schlicht unhaltbar; er steht im Widerspruch zu Verfassungsprinzipien oder zu Sinn und Zweck des Gesetzes. Solche Entscheide müssen vom Verwaltungsgericht aufgehoben werden (Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, Zürich 2010, 6. Aufl., Rz. 460 ff.; Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 740).

3.4.1. Bei einer Baulücke handelt es sich um unbebautes Land, das zum geschlossenen Siedlungsbereich gehört und an der Siedlungsqualität teilhat sowie von der bestehenden Überbauung so stark geprägt ist, dass sinnvollerweise nur ihre Aufnahme in die Bauzone in Frage kommt (Waldmann/Hänni, Handkommentar zum Raumplanungsgesetz, Bern 2006, Rz. 23 zu Art. 15 RPG). Beim vorliegend einzuzonenden Südwesthang Englen handelt es sich um ein grosses braches Areal an der Peripherie des Siedlungsgebiets bzw. ausserhalb des Baugebiets. Lediglich an der östlichen Grenze steht an der Rietwiesstrasse eine 202 m² grosse Scheune. Damit handelt es sich weder um einen geschlossenen Siedlungsbereich, noch kann von einer Baulücke die Rede sein.

3.4.2. Die Frage der Baulücke stellte sich im Rekursverfahren, weil die Kreisplanerin am Rekursaugenschein darauf hinwies, dass geplant sei, dereinst auch den Rest des Grundstücks Nr. xy einzuzonen, weshalb es keinen Sinn mache, das von der Gefahrenkarte betroffene Gebiet auszuklammern, ansonsten eine Baulücke entstehen würde. Der Planungsbericht vom 1. Juli 2009 führt tatsächlich ein Bbauungskonzept



an, wonach auch das westliche Areal dereinst erschlossen und überbaut werden soll. Dieser Entwurf basiert auf dem Situationsplan, der bereits dem zwischenzeitlich wieder aufgehobenen ersten Teilzonenplan K. zugrunde gelegen hat, dessen Genehmigung das AREG aber nicht in Aussicht stellen konnte. Im vorliegenden Streitfall ist daher davon auszugehen, dass der westliche Teil nicht überbaut wird. Mit dem Hinweis auf eine mögliche zweite Bauetappe wird zudem ausser Acht gelassen, dass auch der damit betroffene Grundstücksteil praktisch vollständig in der Fortsetzung des mittleren Gefährdungsgebiets liegt, was die auf später verschobene Neueinzonung im Grundsatz genauso ausschliesst. Davon abgesehen, dass vorliegend nicht beurteilt werden kann, ob die zurückgestellte Fläche trotz Gefährdung dereinst eingezont werden kann, haben die Bürger der Gemeinden G., Ernetschwil und Rieden am 26. September 2010 im Grundsatz die Vereinigung ihrer Gemeinden beschlossen, was es nötig macht, die Ortsplanung und den Baulandbedarf der dazumal fusionierten Gemeinde als Ganzes zu betrachten und neu zu bestimmen. So oder so ist im vorliegenden Verfahren von der heutigen Situation auszugehen, wonach am einzuzonenden Hang aktuell keine Baulücke vorliegt, die trotz mittlerer Rutschgefahr geschlossen werden soll.

3.4.3. Das AREG hat die Genehmigung des Teilzonenplans bzw. die Einzonung des Gefahrengiebts mit der Begründung in Aussicht gestellt, dass es nach Ansicht der Gemeinde keine anderen Möglichkeiten für die Siedlungsentwicklung gebe. Wieso dem so ist, geht aber weder aus dem angefochtenen Entscheid noch aus den Akten hervor, obwohl genau diese Tatsache von Anfang an bestritten war. Die Vorinstanz räumt im Gegenteil ein, dass zumindest auch das Grundstück der Beschwerdeführer für eine Wohnnutzung geeignet sei, wenn sie auch die Parzelle Nr. xy als attraktiver und ihre Einzonung aus raumplanerischer Sicht als sinnvoller erachtet als jene des Grundstücks Nr. 32. Dabei wird aber ausgeblendet, dass die Liegenschaft Nr. xy auf Grund der Gefahrenkarte im westlichen Bereich für eine Neueinzonung wegen der Rutschgefahr grundsätzlich nicht bzw. nur unter den erwähnten Einschränkungen in Frage kommt.

3.4.4. Die Gemeinde G. hat über das ganze Gemeindegebiet verstreut zahlreiche, unterschiedlich grosse Gebiete im übrigen Gemeindegebiet ausgeschieden, die unmittelbar an reine Wohnzonen bzw. an Mischzonen angrenzen. Die Planungsbehörde hat damit dokumentiert, dass sie sich hier eine bauliche Entwicklung vorstellen kann. Es ist daher unverständlich, wieso einzig die Fläche im Gefahrengiebten Englen für die



Siedlungsentwicklung in Frage kommen soll. Nachdem darauf verzichtet wird, das ganze Grundstück Nr. xy einzuzonen, schliesst die neu zu schaffende Wohnzone W2 nicht mehr an eine bestehende Wohnzone W2 an. Dies wäre aber beispielsweise im Gebiet Huetbach möglich, wo angrenzend zur Wohnzone W2 ein grosses Gebiet im übrigen Gemeindegebiet zur Verfügung stünde. Aber auch der Planungsbericht äussert sich nicht zur Frage, ob bzw. wieso keine anderen Möglichkeiten für eine Siedlungsentwicklung bestehen. Er nimmt lediglich einen Bedarfsnachweis vor und äussert sich zur Überbaubarkeit des eingezonten Gebiets Kirchbühl Englen-Süd, wobei er auf ein geologisches Gutachten und die entsprechenden Schutzmassnahmen Bezug nimmt, die sich nicht bei den Akten befinden. Es wird sodann ohne Begründung festgestellt, dass mit dem Teilzonenplan keine übergeordneten Ziele tangiert würden. Die entscheidende Tatsache, dass bzw. wieso sonst keine anderen Möglichkeiten für die Siedlungsentwicklung bestehen sollten, ist im Bericht kein Thema.

Dazu kommt, dass der Gemeinderat selbst in Betracht gezogen hat, das Grundstück der Beschwerdeführer einzuzonen. Bedingung wäre allerdings gewesen, dass die Beschwerdeführer im Gegenzug Land für 50 Autoabstellplätze gratis abgetreten hätten, wozu die Beschwerdeführer nicht bereit waren (vgl. Auszug aus dem Protokoll des Gemeinderats vom 28. März 2007, Rekurs Nr. 048-2007-001). Grund für die Parkplätze war, dass bei grösseren Veranstaltungen im Gemeindesaal die auf dem Schulareal vorhandenen Parkplätze oft nicht ausreichen. Dieses Problem wird aber auch mit dem vorliegenden Teilzonenplan nicht gelöst. Nach Ansicht der Vorinstanz ist es auch gar nicht nötig, das Parkplatzangebot auf Spitzenbelastungen auszurichten, wie sie bei Veranstaltungen vorkommen können. Ihrer Meinung nach sind für solche Situationen geeignete organisatorische bzw. verkehrspolizeiliche Massnahmen zu treffen. Daraus muss geschlossen werden, dass die Parzelle der Beschwerdeführer eine Alternative zur vorliegenden Einzonung im Gefahrengebiet darstellt, selbst wenn diese nicht bereit sind, der Gemeinde unentgeltlich Flächen für Parkplätze abzutreten. Nachdem unbestritten ist, dass solche Verhandlungen zwischen der Gemeinde und den Beschwerdeführern stattgefunden haben, kann darauf verzichtet werden, den angegebenen Architekten, der bei den Verhandlungen teilgenommen hat, als Zeugen zu befragen.



3.4.5. Aus dem Gesagten folgt, dass in einem Gefahrengebiet mit mittlerer Gefährdung Land eingezont werden soll, ohne dass die Planungsbehörde den Nachweis erbracht hat, dass keine andere Möglichkeit für die Siedlungsentwicklung besteht oder dass damit eine bestehende Baulücke geschlossen werden soll. Damit steht der Teilzonenplan K. im Widerspruch mit der Naturgefahrenkarte bzw. dem kantonalen Richtplan. Aus diesem Grund ist die Einzonung, soweit sie Flächen im mittleren Gefahrenbereich betrifft, sachlich unbegründet und damit willkürlich, was eine Rechtsverletzung darstellt.

3.4.6. Damit wird als nächstes zu entscheiden sein, ob und in welchem Umfang an der Einzonung des Grundstücks Nr. xy festgehalten werden soll, soweit dieses ausserhalb des Gefahrenbereichs liegt. Dem auf die Rechtskontrolle beschränkten Verwaltungsgericht ist es wie gesagt verwehrt, anstelle der zuständigen Behörde Planungsermessen auszuüben. Folglich ist die Streitsache an die dafür zuständige Planungsbehörde zurückzuweisen, damit diese darüber bestimme, ob das ursprüngliche Überbauungskonzept im nochmals verkleinerten Umfang verwirklicht werden könne bzw. in welchem reduzierten Umfang das Grundstück Nr. xy eingezont bleiben soll. Dazu kommt, dass die Beschwerdebeteiligte im Einspracheentscheid angedeutet hat, dass ohne diesen Teilzonenplan das Grundstück Nr. xy nicht erworben und damit das Schulareal nicht im vorgesehenen Rahmen erweitert werden könnte. Somit ist unklar, ob auf Grund der neuen Ausgangslage an der Erweiterung der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen im vorgesehenen Rahmen sowie an der Zuteilung der Parzelle Nr. xy zur Wohnzone W2 festgehalten werden soll.

4. Zusammenfassend ergibt sich, dass die Einzonung der Parzelle Nr. xy im mittleren Gefahrenbereich sachlich nicht begründet und damit rechtswidrig ist. Die Beschwerde ist demnach gutzuheissen und der Rekursentscheid des Baudepartements vom 12. Februar 2010 sowie der Einspracheentscheid des Gemeinderates G. vom 11. November 2008 und der Beschluss der Bürgerschaft betreffend den Teilzonenplan K. aufzuheben und die Angelegenheit gestützt auf Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 56 Abs. 2 VRP zur allfälligen Überarbeitung im Sinn der vorstehenden Erwägungen an die Beschwerdebeteiligte zurückzuweisen. Dies entspricht einer Guttheissung der Beschwerde.



5. Wird eine Streitsache dadurch erledigt, dass der angefochtene Entscheid aufgehoben und die Angelegenheit zur Neuurteilung zurückgewiesen wird, ist diejenige Partei als obsiegend zu betrachten, welche die Fehlerhaftigkeit des Entscheids geltend gemacht und die Rückweisung erwirkt hat (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 764). Sind am Verfahren zwei Private mit entgegengesetzten Interessen beteiligt, werden grundsätzlich nur diese für die Kostentragung herangezogen, auch wenn die erstverfügende Behörde falsch entschieden hat (R. Hirt, Die Regelung der Kosten nach st. gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, Diss. St. Gallen 2004, S. 79). Gründe, die es rechtfertigen würden, von diesem Grundsatz abzuweichen, liegen keine vor. Dem Verfahrensausgang entsprechend sind die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens somit dem Beschwerdegegner aufzuerlegen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidgebühr von Fr. 3'000.-- ist angemessen (Art. 13 Ziff. 622 Gerichtskostentarif, sGS 941.12). Der geleistete Kostenvorschuss ist den Beschwerdeführern zurückzuerstatten.

Dementsprechend ist der Kostenspruch des vorinstanzlichen Entscheids abzuändern. Die amtlichen Kosten von Fr. 3'000.-- sind analog dem Beschwerdeverfahren vom B. zu bezahlen. Zwar hat sich die ebenfalls beigeladene Oberstufenschulgemeinde am Rekursaugenschein vertreten lassen. Auf eine Vernehmlassung hat sie aber verzichtet und auch keinen Antrag gestellt. Ihr können somit keine Verfahrenskosten auferlegt werden (Hirt, a.a.O., S. 81 f.).

6. Im Beschwerdeverfahren vor Verwaltungsgericht besteht Anspruch auf Ersatz der ausseramtlichen Kosten (Art. 98 Abs. 1 VRP). Diese werden den Verfahrensbeteiligten ebenfalls nach Obsiegen und Unterliegen auferlegt (Art. 98bisVRP). Dementsprechend hat der Beschwerdegegner die Beschwerdeführer für ihre Parteikosten ermessensweise mit Fr. 4'000.-- zuzügl. MWSt zu entschädigen (Art. 22 Abs. 1 lit. a und b und Art. 29 der Honorarordnung für Rechtsanwälte und Rechtsagenten, sGS 963.75). Da der Beschwerdegegner unterliegt und die Beschwerdebeteiligte - nebst dem sie mit ihren Anträgen nicht durchgedrungen ist - grundsätzlich keinen Anspruch auf Ersatz der ausseramtlichen Kosten hat (Hirt, a.a.O., S.176), sind ihre Begehren um Zusprache einer ausseramtlichen Entschädigung abzuweisen.



Im Rekursverfahren sind keine ausseramtliche Entschädigungen zuzusprechen: Grundlegende Voraussetzung für die Zusprache einer Parteientschädigung ist, dass ein entsprechendes Entschädigungsbegehren zusammen mit den übrigen Rechtsbegehren innerhalb der (erstreckten) Rekurs- bzw. Beschwerdefrist gestellt wird. Das erst mit Stellungnahme zum Augenscheinprotokoll gestellte Begehren der Rekurrenten ist damit verspätet (Hirt, a.a.O., S. 150, mit Hinweisen). Die übrigen Verfahrensbeteiligten sind ausgangsgemäss - die erstverfügende Vorinstanz zudem grundsätzlich - nicht zu entschädigen. Der Kostenspruch des vorinstanzlichen Entscheids ist insoweit abzuändern.

Demnach hat das Verwaltungsgericht

zu Recht erkannt:

1./ Die Beschwerde wird gutgeheissen und der Rekursentscheid des Baudepartements vom 12. Februar 2010 sowie der Einspracheentscheid des Gemeinderates G. vom 11. November 2008 und der entsprechende Beschluss der Bürgerschaft betreffend den Teilzonenplan K. aufgehoben und die Angelegenheit zur allfälligen Überarbeitung im Sinn der vorstehenden Erwägungen an die Beschwerdebeteiligte zurückgewiesen.

2./ a) Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von Fr. 3'000.-- bezahlt der Beschwerdegegner. Der geleistete Kostenvorschuss von Fr. 3'000.-- wird den Beschwerdeführern zurückerstattet.

b) Die amtlichen Kosten des Rekursverfahrens von Fr. 3'000.-- bezahlt ebenfalls der B. Der von den Rekurrenten geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'000.-- wird zurückerstattet.

3./ a) Der Beschwerdegegner entschädigt die Beschwerdeführer für das Beschwerdeverfahren ausseramtlich mit Fr. 4'000.-- zuzügl. MWSt. Die übrigen Begehren um ausseramtliche Entschädigung werden abgewiesen.

b) Für das Rekursverfahren werden keine ausseramtlichen Kosten entschädigt.



V. R. W.

Der Präsident:

Der Gerichtsschreiber:

Versand dieses Entscheides an:

- die Beschwerdeführer (durch Rechtsanwalt Dr. F.)
- die Vorinstanz
- den Beschwerdegegner (durch Rechtsanwalt lic. iur. W.)
- die Beschwerdebeteiligte

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.