



**Fall-Nr.:** B 2012/1  
**Stelle:** Verwaltungsgericht  
**Rubrik:** Verwaltungsgericht  
**Publikationsdatum:** 12.06.2013  
**Entscheiddatum:** 12.06.2013

### **Urteil Verwaltungsgericht, 12.06.2013**

**Raumplanungsrecht, Art. 109 BauG. Der Beizug einer der Landwirtschaftzone zugewiesenen Fläche in eine Landumlegung und - nach Umteilung in die Bauzone - deren Nutzung zum Bau der Erschliessung eines Teils des Beizugsgebietes und als Bauland entspricht einem öffentlichen Interesse und verletzt den Grundsatz der Verhältnismässigkeit im konkreten Fall nicht (Verwaltungsgericht, B 2012/1).**

Urteil vom 12. Juni 2013

Anwesend: Präsident lic. iur. B. Eugster; Verwaltungsrichter lic. iur. A. Linder, Dr. B. Heer, lic. iur. A. Rufener, Dr. S. Bietenharder-Künzle; Gerichtsschreiber Dr. Th. Scherrer

---

In Sachen

X.Y.,

Beschwerdeführer,

vertreten durch Rechtsanwalt Stefan La Ragione, Hoferbad 12, Postfach 110, 9050 Appenzell,

gegen

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

Vorinstanz,

und



## St.Galler Gerichte

Politische Gemeinde Altstätten, vertreten durch den Stadtrat, 9450 Altstätten,

Beschwerdegegnerin,

betreffend

Landumlegung Q. (Teilzonen- und Umlegungsplan)

hat das Verwaltungsgericht festgestellt:

A./ X.Y. (geb. 1946) führt in Altstätten einen Landwirtschaftsbetrieb (Milchwirtschaft) mit 1,86 Hektaren Eigen- und neun Hektaren Pachtland. Wohnhaus und Ökonomiegebäude liegen auf dem Grundstück Nr. 0000 nördlich der A.-strasse. Zum Eigenland gehört das gegenüber dem Betriebszentrum südlich der A.-strasse gelegene Grundstück Nr. 0001 mit einer Fläche von 13'812 Quadratmetern, das nach dem Zonenplan Nord der Politischen Gemeinde Altstätten vom 11. Juni 1996 der Landwirtschaftszone zugeteilt ist und dessen nördlicher Teil gegen Osten im Gebiet "D." an die Bauzone W2a grenzt.

B./ Der Stadtrat Altstätten leitete am 22. Januar 2001 unter Bezeichnung des voraussichtlichen Bezugsgebiets die Landumlegung "Q." ein. Nach der Grundeigentümersammlung vom 5. April 2001 beschloss er am 8. Oktober 2001 die Durchführung der Landumlegung und setzte das Bezugsgebiet fest. Aufgrund verschiedener Einsprachen, welche innert der vom 25. Oktober bis 23. November 2001 dauernden Auflagefrist erhoben worden waren, änderte er am 4. November 2002 das Bezugsgebiet. Unter anderem wurde vom nördlichen, an die A.-strasse und die Bauzone grenzenden Teil des Grundstücks Nr. 0001 eine dreieckige Fläche von 3'728 Quadratmetern ins Bezugsgebiet aufgenommen. Die von X.Y. dagegen beim Stadtrat und beim kantonalen Baudepartement erhobenen Rechtsmittel blieben erfolglos. Das Verwaltungsgericht wies eine gegen den Entscheid des Baudepartements erhobene Beschwerde am 23. Januar 2004 ab (B 2003/164)

C./ Am 2. April 2007 beschloss der Stadtrat Altstätten für die Landumlegung "Q." den Teilzonenplan und den Umlegungsplan (unter anderem mit Baulinienplan, Teilstrassenplan, Strassenprojekt und Neuverteilungsplan) sowie eine Ergänzung des



## St.Galler Gerichte

Schutzplans, die er vom 1. bis 30. Mai 2007 öffentlich auflegte. Aufgrund verschiedener Einsprachen – darunter auch jener von X.Y. – beschloss der Stadtrat Altstätten am 11. Mai 2009 Änderungen des Teilzonenplans, des Umlegungsplans und des Schutzplans. Vom 27. Mai bis 25. Juni 2009 wurden der Umlegungs- und der Schutzplan vollständig sowie zum Teilzonenplan ein Änderungsplan neu aufgelegt.

Nach dem Teilstrassenplan soll der südlich der A.-strasse gelegene, oberste Teil des Beizugsgebiets durch die neue B.-strasse erschlossen werden, die im Bereich des Grundstücks Nr. 0001 von der A.-strasse abzweigen und hangparallel in östlicher Richtung weiterführen soll. Von der im Hinblick auf die Erschliessung zur Landumlegung beigezogenen Fläche von 3'728 Quadratmetern des Grundstücks Nr. 0001 bleiben 354 Quadratmeter in der Landwirtschaftszone (vgl. Auflagebericht mit Umlegungsplan vom 11. Mai 2009, act. 7/Akten der Gemeinde Altstätten 10, nachfolgend Auflagebericht 2009, Anhänge 2 und 4). Eine Fläche von 121 Quadratmetern in der Gabelung von A.- und B.-strasse wird zwecks Offenlegung des R.-baches der Grünzone zugewiesen. Die übrigen von der B.-strasse beanspruchten und von ihr unmittelbar erschlossenen Flächen werden der Wohnzone für zweigeschossige Bauten W2a zugeschrieben (vgl. Auflagebericht 2009, Anhänge 5A und 14; Auflagebericht mit Umlegungsplan vom 2. April 2007, act. 7/Akten der Gemeinde Altstätten 07, nachfolgend Auflagebericht 2007, Anhang 5).

D./ Die innert der Auflagefrist erhobene Einsprache von X.Y. wies der Stadtrat Altstätten am 5. Oktober 2009 ab, soweit er darauf eintrat. Der Teilzonenplan wurde vom 26. Februar bis 26. April 2010 dem fakultativen Referendum unterstellt. Nachdem dieses nicht ergriffen worden war, eröffnete der Stadtrat X.Y. mit Schreiben vom 4. Mai 2010 die Rekursfrist für den Teilzonenplan und die weiteren Planunterlagen der Landumlegung neu. Das Baudepartement wies den gegen den Einspracheentscheid des Stadtrates Altstätten am 11. Mai 2010 erhobenen Rekurs nach Durchführung eines Augenscheins am 3. März 2011 mit Entscheid vom 14. Dezember 2011 ab, soweit es auf ihn eintrat.

Zur Begründung wurde im Wesentlichen ausgeführt, auf den Rekurs könne mangels Zuständigkeit nicht eingetreten werden, soweit er sich gegen den Neuverteilungsplan und den Schlüssel für die Verlegung der Kosten der Erschliessung und des Verfahrens



richte. Soweit er sich nicht nur gegen die Erfassung der Teilfläche des Grundstücks Nr. 0001 wende, sondern in allgemeiner Weise den Verzicht auf die Landumlegung anstrebe, fehle es X.Y. an der Rechtsmittelberechtigung. Die kantonale Bestimmung, welche bei einer Landumlegung den Beizug von Land ausserhalb der Bauzone nur ausnahmsweise und zur Entflechtung von Nutzungen zugelassen habe, sei per 1. Januar 2010 ersatzlos aufgehoben worden. Dem Grundsatz der Planbeständigkeit komme kein besonderes Gewicht mehr zu, nachdem der Zonenplan seit über vierzehn Jahren unverändert bestehe. Ob wichtige öffentliche Interessen eine Änderung des Zonenplanes rechtfertigten, sei im Zusammenhang mit dem Strassenprojekt zu prüfen. Die Umzonung von Teilflächen des Grundstücks Nr. 0001 in die Wohnzone (W2a) und in die Grünzone (GF) beruhe auf einer gesetzlichen Grundlage. Dimensionierung und Ausbaustandard der B.-strasse seien nicht unzweckmässig. Dass andere Erschliessungsvarianten (C.-strasse, D.-strasse) verworfen worden seien, sei sachlich begründet. Aus topographischen Gründen falle für die neue B.-strasse nur der gewählte Anschlusspunkt an die A.-strasse in Betracht. Müsse das Grundstück Nr. 0001 für Erschliessungszwecke beansprucht werden, entspreche es einem wichtigen öffentlichen Interesse, die durch die Strasse miterschlossenen Flächen grundsätzlich der Wohnzone bzw. in untergeordnetem Mass der Grünzone zuzuteilen. Die der Landwirtschaftszone zugeteilte Fläche des Eigenlandes von X.Y. reduziere sich um rund 0,34 Hektaren. Sein landwirtschaftlicher Betrieb sei - insbesondere nach dem mit der künftigen Überbauung des Plangebiets verbundenen Verlust von vier Hektaren Pachtland – ohnehin nicht existenzsichernd. Ob die Betriebsnachfolge überhaupt geregelt sei, könne offen bleiben. Der Kuhtrieb erfahre keine ins Gewicht fallende Erschwernis. Die Verfahrens- und Erschliessungskosten von rund 350'000 Franken seien ins Verhältnis zum geschätzten Marktwert der neuzugeteilten Baulandfläche von knapp 3'000 Quadratmetern von rund 1,04 Millionen Franken zu setzen. Die Kosten könnten durch Belehnung bzw. Verkauf des Baulandes finanziert werden. Die Landumlegung sei nicht weniger angezeigt, wenn die Fläche von 8'000 Quadratmetern des bereits erschlossenen Spitalgebietes nicht mit einbezogen würde und so statt rund 90'000 lediglich 82'000 Quadratmeter betrüge.

E./ X.Y. (nachfolgend Beschwerdeführer) erhob mit Eingabe seines Rechtsvertreters vom 2. Januar 2012 beim Verwaltungsgericht Beschwerde gegen den Rekursentscheid des Baudepartements (nachfolgend Vorinstanz) vom 14. Dezember 2011 mit dem



Rechtsbegehren, unter Kosten- und Entschädigungsfolge sei der angefochtene Entscheid aufzuheben und auf die Landumlegung "Q.", die Erschliessungsvariante "A.-strasse" und die Erhebung von Verfahrens- und Erschliessungskosten beim Beschwerdeführer zu verzichten. Die Vorinstanz beantragte mit Vernehmlassung vom 20. Januar 2012, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Die Vernehmlassung wurde dem Rechtsvertreter des Beschwerdeführers und der Politischen Gemeinde Altstätten (nachfolgend Beschwerdegegnerin) am 23. Januar 2012 unter Ansetzung einer Frist von zwanzig Tagen zur Stellungnahme zugestellt. Die Beschwerdegegnerin liess sich am 8. Februar 2012 vernehmen und beantragte die Abweisung der Beschwerde. Auf die Ausführungen der Verfahrensbeteiligten zur Begründung ihrer Anträge wird, soweit erforderlich, in den Erwägungen eingegangen.

Mit Verfügung vom 20. Februar 2012 sistierte der Präsident des Verwaltungsgerichts das Beschwerdeverfahren entsprechend dem Antrag der Vorinstanz bis zur Genehmigung der mit der Landumlegung "Q." zusammenhängenden Planerlasse, vorerst längstens bis Ende Juni 2012.

Der Beschwerdeführer reichte am 1. Juni 2012 eine zusätzliche Eingabe samt Beweismitteln ein. Am 2. Oktober 2012 genehmigte der Leiter des Amtes für Raumentwicklung und Geoinformation für die Vorinstanz den Teilzonenplan "Q." samt Änderungen sowie die Korrektur des Umlegungsplanes Baulinien vom November 2009 und die Ergänzung des Schutzplanes "Q.". Die Sistierung des Beschwerdeverfahrens wurde am 30. Oktober 2012 aufgehoben und dem Beschwerdeführer und der Vorinstanz am 29. April 2013 die Vernehmlassung der Beschwerdegegnerin zur Kenntnis gebracht.

### **Darüber wird in Erwägung gezogen:**

1. Ob und inwieweit auf die Beschwerde einzutreten ist, ist von Amtes wegen zu prüfen.

1.1. Das Verwaltungsgericht ist zum Entscheid in der Sache zuständig (Art. 59bis Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege; sGS 951.1, abgekürzt VRP). Als Eigentümer des teilweise ins Bezugsgebiet der Landumlegung "Q." fallenden



Grundstücks Nr. 0001 und Adressat des angefochtenen Entscheides hat der Beschwerdeführer ein eigenes schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP).

1.2. Die Beschwerde ist mit der Eingabe vom 2. Januar 2012 unter Berücksichtigung des Stillstandes der Beschwerdefrist vom 18. Dezember 2011 bis 2. Januar 2012 rechtzeitig erhoben worden (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 30 Abs. 1 VRP sowie Art. 145 Abs. 1 Ingress und lit. a der Schweizerischen Zivilprozessordnung; SR 272).

In der nachträglichen Eingabe vom 1. Juni 2012 bringt der Rechtsvertreter des Beschwerdeführers vor, vom Beizugsgebiet von rund 90'000 Quadratmetern seien Grundstücke mit einer Gesamtfläche von 35'678 Quadratmetern bereits überbaut und von der Landumlegung lediglich Grundstücke mit einer Gesamtfläche von 31'629 Quadratmetern betroffen. Angesichts dieser bescheidenen Fläche bestehe kein öffentliches Interesse an der Landumlegung und der Umzonung. Eine Erschliessung über die Grundstücke Nrn. 0002 und 0003 sei ohne Weiteres möglich und sinnvoll. Eine weitere Erschliessungsvariante sei über das Grundstück Nr. 0004 gut und vorteilhaft durchzuführen. Der Beschwerdeführer lässt damit die in der Beschwerdeeingabe vom 2. Januar 2012 enthaltene Begründung ergänzen, obwohl weder die gesetzliche Beschwerdefrist noch eine zur Ergänzung angesetzte richterliche Frist – um eine solche hat der Rechtsvertreter des Beschwerdeführers im Übrigen nicht ersucht - offen waren. Auf diese Ausführungen kann deshalb zufolge Verspätung nicht weiter eingegangen werden. Da sie sich inhaltlich zudem nicht auf die Vernehmlassungen der Vorinstanz und der Beschwerdegegnerin beziehen, wird dadurch auch der Anspruch des Beschwerdeführers auf Gewährung des rechtlichen Gehörs nicht verletzt (vgl. dazu BGE 138 I 484 E. 2; 135 I 19 E. 2).

1.3. Die Eingabe vom 2. Januar 2012 erfüllt die gesetzlichen Voraussetzungen in formeller Hinsicht. In inhaltlicher Hinsicht ist zu prüfen, inwieweit die Beschwerde ausreichend begründet ist (Art. 64 in Verbindung mit Art. 48 Abs. 1 VRP). Grundsätzlich unbeachtlich sind "die bisherigen Ausführungen insbesondere in der Rekursschrift", soweit sie der Rechtsvertreter in der Beschwerdeeingabe lediglich pauschal "als wiederholt" bezeichnet (vgl. dazu GVP 2000 Nr. 49; Cavelti/Vögeli,



Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, 2. Aufl. 2003, Rz. 462). Auch wenn an die Qualität und Ausgestaltung der Begründung keine grossen Anforderungen gestellt werden, ist dem Beschwerdeführer - insbesondere wenn er durch einen Rechtsanwalt vertreten ist - ein gewisses Mass an Sorgfalt auferlegt. Eine Begründung ist ausreichend, wenn Argumente vorgebracht werden, nach denen ein Entscheid auf einer fehlerhaften Sachverhaltsfeststellung oder Rechtsanwendung beruht. Wenn sich die Vorbringen aber nicht auf den angefochtenen Entscheid bzw. dessen Motive beziehen, genügt die Begründung den Anforderungen nicht (vgl. Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 922).

Die Vorinstanz trat auf den Antrag, es sei auf die Erhebung von Verfahrens- und Erschliessungskosten zu verzichten, mangels sachlicher Zuständigkeit nicht ein (angefochtener Entscheid E. 1.3). Zudem trat sie auf das Begehren, es sei auf die Landumlegung zu verzichten, mit der Begründung nicht ein, die Rechtsmittelberechtigung sei nur gegeben, soweit das eigene Grundstück vom Teilzonenplan und vom Strassenprojekt "B.-strasse" betroffen sei (angefochtener Entscheid E. 1.4). In beiden Punkten beschränkt sich der Beschwerdeführer darauf, seine Rekursbegehren zu wiederholen, ohne sich mit den vorinstanzlichen Begründungen des Nichteintretens auseinanderzusetzen. Da die Angelegenheit – erwiese sich das Nichteintreten als fehlerhaft – zur Behandlung in der Sache an die Vorinstanz zurückzuweisen wäre (Art. 64 in Verbindung mit Art. 56 Abs. 2 VRP), wäre eine solche Auseinandersetzung indessen erforderlich gewesen. Insoweit mit der Beschwerde beantragt wird, es sei auf die Landumlegung insgesamt und auf die Erhebung von Verfahrens- und Erschliessungskosten beim Beschwerdeführer zu verzichten, ist darauf deshalb mangels ausreichender Begründung nicht einzutreten.

Der Beschwerdeführer macht wie bereits im Rekursverfahren geltend, der Beizug einer Teilfläche des in der Landwirtschaftszone gelegenen Grundstücks Nr. 0001 in die Landumlegung verletze Art. 109 Abs. 2 des Gesetzes über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht (Baugesetz; sGS 731.1, abgekürzt BauG), weil Land ausserhalb der Bauzone nur aussergewöhnlich, jedoch ausschliesslich zur Entflechtung der Nutzungen beigezogen werden dürfe. Die Vorinstanz hat dazu ausgeführt, die Bestimmung sei per 1. Januar 2010 ersatzlos aufgehoben worden, weil es grundsätzlich möglich sein solle, Land unabhängig davon beizuziehen, ob es innerhalb



oder ausserhalb einer Bauzone liege. Die Abgrenzung des Perimeters solle sich einzig an den Bedürfnissen des Vorhabens orientieren. Im Übrigen sei schon das Verwaltungsgericht im Urteil vom 23. Januar 2004 zum Schluss gekommen, es verletze kein Recht, wenn ein landwirtschaftliches Grundstück im Hinblick auf die Erschliessung ins Beizugsgebiet aufgenommen werde (angefochtener Entscheid E. 3.2). Der Beschwerdeführer setzt sich mit dieser Begründung nicht auseinander, sondern wiederholt einzig seine Argumentation aus dem Rekurs. Insbesondere führt er nicht aus, aus welchen intertemporalrechtlichen Überlegungen die aufgehobene Bestimmung auf die umstrittene Landumlegung anwendbar sein sollte. Insoweit ist die Rüge, der angefochtene Entscheid – und der ihm zugrunde liegende Teilzonenplan – verletze Art. 109 Abs. 2 BauG, ungenügend begründet. Auch darauf kann deshalb nicht eingetreten werden.

1.4. Im Ergebnis ist auf die Beschwerde insoweit einzutreten, als sich der Beschwerdeführer damit gegen die Umteilung einer Teilfläche seines Grundstückes Nr. 0001 von der Landwirtschaftszone in die Bauzone W2a und in die Grünzone GF sowie gegen das Strassenprojekt "B.-strasse" (Erschliessungsvariante "A.-strasse") wendet.

2. Die Zonenplanänderung und das Strassenprojekt "B.-strasse", welche mit der Landumlegung "Q." verbunden sind, schränken den Beschwerdeführer in der Nutzung seines Landwirtschaftslandes insoweit ein, als die in die Landumlegung einbezogene Fläche von 3'728 Quadratmetern, soweit sie von der B.-strasse beansprucht oder der Grünzone zugewiesen wird, nicht mehr landwirtschaftlich genutzt werden kann. Wenn für die übrige Fläche die landwirtschaftliche Nutzung auch zulässig bleibt, hat der Verlauf der B.-strasse über das Land des Beschwerdeführers aber doch Einfluss auf die Bewirtschaftungsabläufe. Der Teilzonenplan und der Umlegungsplan, insbesondere das Strassenprojekt "B.-strasse", berühren dementsprechend die in Art. 26 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 101, abgekürzt BV) verfassungsrechtlich geschützte Eigentumsgarantie des Beschwerdeführers. Gemäss Art. 36 BV bedürfen Einschränkungen von Grundrechten einer gesetzlichen Grundlage (Abs. 1; vgl. dazu nachfolgend E. 2.1.); sie müssen durch ein öffentliches Interesse gerechtfertigt (Abs. 2; vgl. dazu nachfolgend E. 2.2.) und verhältnismässig sein (Abs. 3; vgl. dazu nachfolgend E. 2.3.).



2.1. Die Vorinstanz hat als gesetzliche Grundlagen für den Umlegungsplan mit der im Strassenprojekt vorgesehenen neuen B.-strasse Art. 115 lit. b BauG und für den Teilzonenplan mit den Umteilungen in die Bauzone W2a und die Grünzone GF Art. 10, 11 und 17 BauG herangezogen (angefochtener Entscheid E. 5.2). In der Beschwerde wird diese Auffassung zu Recht nicht beanstandet.

2.2. Zu prüfen ist, ob die Umzonungen der Teilfläche des Grundstückes Nr. 0001 und das darüber verlaufende Strassenprojekt "B.-strasse" durch ein öffentliches Interesse gerechtfertigt sind.

2.2.1. Der Beschwerdeführer macht - mit Blick auf den Grundsatz der Planbeständigkeit - geltend, die Grundlagen für den am 11. Juni 1996 bzw. am 2. März 1998 genehmigten Zonenplan im fraglichen Gebiet seien unverändert. Eine Erschliessung wäre gemäss Art. 50 BauG schon damals durch die politische Gemeinde vorausschauend zu planen gewesen. Ein gewichtiges öffentliches Interesse läge nur dann vor, wenn die strassenmässige Erschliessung nicht über eingezontes Land möglich wäre. Dies treffe aber nicht zu, wie die Erschliessungsvarianten "D." und "C.-strasse" zeigten.

2.2.2. Haben sich die Verhältnisse erheblich geändert, werden gemäss Art. 21 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz; SR 700, abgekürzt RPG) die Nutzungspläne überprüft und nötigenfalls angepasst. Nach Art. 32 Abs. 1 Satz 1 BauG werden unter anderem Zonenpläne geändert, wenn es aus wichtigen öffentlichen Interessen geboten ist, insbesondere wenn sich die Grundlagen ihres Erlasses wesentlich geändert haben oder wenn wesentliche neue Bedürfnisse nachgewiesen sind.

Zu klären ist, ob dem Anspruch auf Planbeständigkeit wesentliche Veränderungen entgegenstehen (vgl. dazu nachfolgend E. 2.2.3.) und ob öffentliche Interessen einerseits den Beizug einer Teilfläche des Grundstückes Nr. 0001 für die Realisation des Strassenprojekts "B.-strasse" (vgl. dazu nachfolgend E. 2.2.4.) und andererseits die Umteilung der durch die Strasse auf dem Grundstück Nr. 0001 unmittelbar erschlossenen Flächen von der Landwirtschaftszone in die Bauzone W2a und die Grünzone GF rechtfertigen (vgl. dazu nachfolgend E. 2.2.5.).



2.2.3. Das der Landwirtschaftszone zugeordnete Grundstück Nr. 0001 des Beschwerdeführers grenzt seit mittlerweile über 16 Jahren an die Bauzone W2a im Gebiet "D.". Das von der Landumlegung "Q." erfasste Gebiet ist Teil eines zusammenhängenden Baugebietes, welches sich über den nördlich des Ortszentrums von Altstätten gelegenen Südhang erstreckt. Die sukzessive Überbauung dieses Gebietes einerseits entlang der sich in mehreren Ästen verzweigenden D.-strasse im Süden und andererseits entlang der E.-strasse im Norden haben die Rahmenbedingungen für die Erschliessung des dazwischen liegenden Beizugsgebiets "Q." festgelegt. Insoweit haben sich die tatsächlichen Verhältnisse seit dem Erlass des Zonenplanes kontinuierlich verändert. Da die für die Überbauung des Beizugsgebiets massgebende Parzellarordnung bis anhin nicht feststand, war eine vorausschauende Planung der Erschliessung durch die Gemeinde nur eingeschränkt möglich. Die Erschliessungsplanung musste sich in erster Linie an der Struktur der unmittelbar vor der Überbauung stehenden Grundstücke orientieren. Eine zweckmässige Überbauung des noch nicht überbauten Gebietes und damit eine Erschliessungsplanung werden erst mit der Landumlegung möglich. Dementsprechend haben sich die Grundlagen der Zonenordnung im Beizugsgebiet der Landumlegung "Q.", insbesondere was die Möglichkeiten der Erschliessung des von der Landumlegung erfassten Baugebietes betrifft, seit dem Erlass des Zonenplans Mitte der Neunzigerjahre des vergangenen Jahrhunderts wesentlich geändert. Die Vorinstanz hat damit einen aus dem Grundsatz der Planungssicherheit abgeleiteten Anspruch des Beschwerdeführers auf den planungsrechtlich unveränderten Bestand seines Grundstücks Nr. 0001 zu Recht verneint.

2.2.4. Im Weiteren ist zu prüfen, ob der Beizug einer Teilfläche des Grundstückes Nr. 0001 zum Beizugsgebiet der Landumlegung "Q." für die Erschliessung des nördlichen Teils mit der geplanten B.-strasse durch ein öffentliches Interesse gerechtfertigt ist.

Die Parzellierung der nicht überbauten, der Wohnzone W2a zugeteilten Flächen im Gebiet der Landumlegung ist nach wie vor wesentlich durch die landwirtschaftliche Nutzung geprägt und behindert eine zweckmässige Überbauung (vgl. dazu den Umlegungsplan im Auflagebericht 2009 Anhang 3b, Akten der Stadt Altstätten 10). Mit der Landumlegung "Q." soll eine günstige Parzelleneinteilung herbeigeführt und eine zweckmässige Überbauung des Gebiets ermöglicht werden (vgl. Art. 109 Abs. 1 lit. a



BauG). Dabei spielt die Erschliessung eine massgebliche Rolle. Erschliessung und Parzellarordnung haben wichtige Wechselwirkungen. Es gilt, mittels der Landumlegung eine möglichst optimale Parzellarordnung und Erschliessung zu erzielen (vgl. B. Heer, St. Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, Rz. 284).

Nach Art. 32 lit. a des Strassengesetzes (sGS 732.1, abgekürzt StrG) werden Strassen gebaut, wenn die Zweckbestimmung es erfordert. Ein Strassenbauprojekt ist jedoch nicht erst dann notwendig, wenn eine Alternativlösung sowie allenfalls eine Nullvariante zum Vornherein ausscheiden, sondern bereits dann, wenn der Bau als verkehrsplanerisch und im Licht der Grundsätze von Art. 33 StrG sinnvoll und sachlich begründet erscheint (vgl. VerwGE B 2010/61 vom 9. November 2010 E. 2.1., einsehbar unter [www.gerichte.sg.ch](http://www.gerichte.sg.ch)). Die Zweckmässigkeit einer Strasse beurteilt sich namentlich nach den Zielen und Grundsätzen von Art. 1 und Art. 3 RPG sowie Art. 33 StrG. Nach Art. 1 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 2 RPG haben die Behörden dafür zu sorgen, dass der Boden haushälterisch genutzt und die Landschaft geschont wird. Art. 33 StrG nennt die beim Strassenbau besonders zu berücksichtigenden Grundsätze.

Die Vorinstanz hat festgestellt, die B.-strasse diene der Erschliessung des obersten, steilsten Abschnitts des Bezugsgebiets. Deshalb erfordere deren Zweck den Bau. Es werde weder geltend gemacht noch sei ersichtlich, dass die Dimensionierung und der Ausbaustandard der Strasse an sich unzweckmässig wären. Zur Variante "C.-strasse" führte sie aus, selbst wenn das Haus C.-strasse 00 abgebrochen und die C.-strasse künftig nicht mehr als Zufahrt zur Notaufnahme benötigt werden sollte, würde dies nichts daran ändern, dass weiter talwärts an verschiedenen Orten enge Verhältnisse bestünden, weshalb sich die Strasse nicht zur Erschliessung eines grösseren Wohngebiets eigne. Zudem müsste eine neue Brücke über den S.-bach erstellt werden, weil die bestehende Steinbrücke bestenfalls für die landwirtschaftliche Erschliessung genüge. Die damit verbundenen geschätzten Kosten von 500'000 Franken seien angesichts eines Voranschlags für alle Zufahrten im Teilperimeter von 1'881'000 Franken offensichtlich unverhältnismässig. Zur Variante "D.-strasse" führte die Vorinstanz aus, sie würde vom Wendepplatz zunächst über den ebeneren Teil des Grundstücks Nr. 0005 (alt) und danach in einer Kurvenschleife mit Steigungen von vierzehn bis zwanzig Prozent in den oberen Teil des Gebiets führen. Bei beiden Varianten ergäben sich im obersten, steilsten Abschnitt des Geländes Steigungen,



## St.Galler Gerichte

welche deutlich über dem Richtwert der Normen der Vereinigung der Schweizerischen Strassenfachmänner lägen. Wenn sich der Stadtrat Altstätten in Abwägung der Vor- und Nachteile der verschiedenen Erschliessungsvarianten in technischer und finanzieller Hinsicht für eine Erschliessung des obersten Teils des Plangebiets von der A.-strasse her entschieden habe, sei dies sachlich begründet und nicht zu beanstanden.

Diese vorinstanzliche Begründung wird in der Beschwerde nicht substantiiert bestritten und ist anhand der vorliegenden Pläne auch ohne Weiteres nachvollziehbar. Die D.-strasse ist zur Erschliessung des unteren flacheren Teils des Plangebietes geeignet. Gleiches gilt für die Variante C.-strasse, die lediglich eine Verbindung zu einem Ast der D.-strasse schaffen könnte. Die Topografie liesse aber eine Erschliessung des obersten Teils von Süden oder von Südosten – soweit technisch überhaupt machbar – nur mit unverhältnismässigen Erdbewegungen und einem beträchtlichen Landbedarf zu. Eine Fortsetzung des Astes Grundstück Nr. 0006 der D.-strasse mit einer zusätzlichen Schlaufe käme in das steilste Gelände des Bezugsgebiets zu liegen. Die Verlängerung des Astes Grundstück Nr. 0007 würde ebenfalls eine Schlaufe in steilem Gelände erfordern. Für die Erschliessung des steilen Geländes südlich der A.-strasse (vgl. Auflagebericht 2007, Anhang 15) erscheint der Bau einer den Hang querenden Strasse mit relativ geringfügigem Gefälle technisch ohne erheblichen Aufwand realisierbar. Er trägt sodann der gewachsenen Struktur des überbauten und nicht überbauten Gebietes Rechnung, die durch einen entlang des Hanges laufenden Korridor zwischen den überbauten Gebieten der D.-strasse im Süden und der E.-strasse im Norden geprägt ist. Die geplante Erschliessung trägt auch dem Interesse an einer kurzen Anbindung an das übergeordnete Strassennetz und schlanken Anschlüssen Rechnung. Dementsprechend erfüllt das Strassenprojekt "B.-strasse" die gesetzlichen Voraussetzungen. Der Bezug der für die B.-strasse erforderlichen Fläche des Grundstücks Nr. 0001 zur Landumlegung "Q." ist damit durch ein öffentliches Interesse gerechtfertigt.

2.2.5. Schliesslich fragt sich, ob auch der Bezug von über die Strasse hinausgehenden Flächen des Grundstückes Nr. 0001 und deren Umteilung in die Bauzone W2a und die Grünzone GF durch ein öffentliches Interesse gerechtfertigt ist.



Die Vorinstanz hat dazu ausgeführt, die Zuteilung des erschlossenen Landes zur Bauzone liege im Interesse einer möglichst rationellen Nutzung der B.-strasse. Die teilweise Zuteilung zur Grünzone schaffe Grünflächen im Siedlungsraum. In der Beschwerde wird dieser Begründung das Interesse an der Erhaltung landwirtschaftlicher Betriebe entgegen gesetzt. Dazu ist anzumerken, dass die Zuweisung der auf dem Grundstück Nr. 0001 liegenden und unmittelbar durch die B.-strasse erschlossenen Flächen zum Baugebiet eine landwirtschaftliche Nutzung nicht ausschliesst. Mit der Landumlegung ist zudem nicht nur im Bereich der Erschliessung durch die B.-strasse, sondern insbesondere im südlichen Teil eine Arrondierung des Baugebietes verbunden. Im Übrigen kann auf die zutreffenden Ausführungen der Vorinstanz verwiesen werden, mit denen sich der Beschwerdeführer nicht substantiiert auseinandersetzt.

2.3. Zu prüfen bleibt der Vorwurf, der Beizug der Teilfläche des Grundstücks Nr. 0001 zur Landumlegung verletze das Verhältnismässigkeitsprinzip.

2.3.1. In der Beschwerde wird geltend gemacht, der Milchwirtschaftsbetrieb des Beschwerdeführers könne ohne den landwirtschaftlichen Boden des Grundstücks Nr. 0001 nicht weiter existieren. Die Erhaltung gesunder landwirtschaftlicher Gewerbe liege zudem im öffentlichen Interesse. Das Grundstück Nr. 0001 liege unmittelbar beim Betriebszentrum und damit für die Bewirtschaftung sehr günstig. Mit der Umzonung und der Strassenerstellung verliere er einen nicht unerheblichen Teil der Parzelle zur sinnvollen landwirtschaftlichen Nutzung. Allfälliger Realersatz wäre sicher ungünstiger gelegen. Die Kühe könnten nicht mehr einfach über die A.-strasse, sondern müssten abwärts bis in die Einmündung der Erschliessungsstrasse getrieben werden.

Die Vorinstanz hat dazu ausgeführt, der Betrieb des Beschwerdeführers mit einer landwirtschaftlichen Nutzfläche von 10,86 Hektaren sei ohnehin nicht existenzsichernd. Davon werde er - unabhängig vom Einbezug der rund 0,34 Hektaren des Eigenlandes - wegen der künftigen Überbauung des Plangebiets rund vier Hektaren Pachtland verlieren. Ob die Betriebsnachfolge überhaupt geregelt sei, könne offen bleiben. Am Augenschein habe der Beschwerdeführer zudem eingeräumt, die Kühe müssten bereits jetzt talwärts bis zum Einmündungsbereich der geplanten B.-strasse getrieben werden.



Neu müssten sie auch über die B.-strasse bzw. deren Einmündung getrieben werden, was aber keine ins Gewicht fallende Erschwernis darstelle.

2.3.2. Der Beschwerdeführer setzt sich mit der vorinstanzlichen Begründung nicht auseinander. Obwohl er mittlerweile das 65. Altersjahr überschritten und damit aufgrund des Erreichens der Altersgrenze gemäss Art. 70 Abs. 5 lit. b des Bundesgesetzes über die Landwirtschaft (Landwirtschaftsgesetz; SR 910.1, abgekürzt LwG) und Art. 19 Abs. 1 der Verordnung über die Direktzahlungen an die Landwirtschaft (Direktzahlungsverordnung; SR 910.13, abgekürzt DZV) keinen Anspruch mehr auf landwirtschaftliche Direktzahlungen hat (vgl. auch Art. 4 der Verordnung über Flächen- und Verarbeitungsbeiträge im Ackerbau [Ackerbauverordnung; SR 910.17], macht er keine konkreten Angaben zum weiteren Schicksal seines Betriebes. Insbesondere sind weder den Akten noch den Eingaben Anhaltspunkte dafür zu entnehmen, dass mittlerweile ein Nachkomme des Beschwerdeführers den Betrieb übernommen oder nur schon die dafür erforderliche Ausbildung (vgl. dazu Art. 70 Abs. 5 lit. e LwG und Art. 2 DZV) begonnen oder absolviert hätte.

Der auf Milchwirtschaft ausgerichtete landwirtschaftliche Betrieb des Beschwerdeführers verfügt lediglich über eine ausgesprochen schmale Grundfläche von 1,86 Hektaren Eigenland. Das Überleben des Betriebs hängt dementsprechend in erster Linie von der Möglichkeit ab, erhebliche Flächen landwirtschaftlichen Nutzlandes – zurzeit neun Hektaren – langfristig zupachten zu können. Ob ein Betrieb dieser Grössenordnung – wie die Vorinstanz ausführt – als nicht existenzsichernd bezeichnet werden muss, kann offen bleiben. Nach den Regeln des bäuerlichen Bodenrechts gilt als landwirtschaftliches Gewerbe eine Gesamtheit von landwirtschaftlichen Grundstücken, Bauten und Anlagen, die als Grundlage der landwirtschaftlichen Produktion dient und zu deren Bewirtschaftung, wenn sie landesüblich ist, mindestens eine Standardarbeitskraft nötig ist (Art. 7 Abs. 1 Satz 1 des Bundesgesetzes über das bäuerliche Bodenrecht; SR 211.412.11, abgekürzt BGBB). Nach den Regeln der Verordnung über landwirtschaftliche Begriffe und die Anerkennung von Betriebsformen (Landwirtschaftliche Begriffsverordnung; SR 910.91, abgekürzt LBV) ist ein Arbeitszeitbedarf in der Grössenordnung von einer Standardarbeitskraft (abgekürzt SAK) nicht von vornherein ausgeschlossen (zehn Hektaren zu je 0,028 SAK ohne



Zuschläge für Hangneigungen von 18 Prozent und mehr; bei einem Besatz von 1,6 Raufutter verzehrenden Grossvieheinheiten in der Hügelzone je Hektare 16 Milchkühe, d.h. 16 Grossvieheinheiten zu je 0,043 SAK; Art. 30 Abs. 1 DZV; Art. 3 Abs. 2 lit. a, b und c jeweils Ziff. 1, Art. 27 Abs. 1 und 2 sowie Anhang der Verordnung über landwirtschaftliche Begriffe und die Anerkennung von Betriebsformen, Landwirtschaftliche Begriffsverordnung, SR 910.91; Landwirtschaftlicher Produktionskataster und Hangneigungsflächen, einsehbar unter <http://betrachter.rgdi.ch>).

Wäre der Betrieb in seinem aktuellen Bestand überlebensfähig, wäre deshalb zu erwarten, dass der Beschwerdeführer darlegte, wie er den absehbaren und nicht substantiiert widersprochenen Wegfall von vier Hektaren Pachtland, d.h. rund vierzig Prozent der landwirtschaftlichen Nutzfläche des Betriebs, kompensieren will. Soweit eine Kompensation in dieser Grössenordnung in einer zumutbaren Bewirtschaftungsdistanz möglich sein sollte, müsste dies auch für die durch die Landumlegung erfasste Teilfläche des Grundstücks Nr. 0001 von 0,34 Hektaren möglich sein.

Von der in die andumlegung einbezogenen Teilfläche des Grundstückes Nr. 0001 von rund 3'700 Quadratmetern verbleiben rund 350 Quadratmeter in der Landwirtschaftszone. Auch die übrigen Flächen, soweit sie nicht von der B.-strasse selbst beansprucht oder der Grünzone (rund 120 Quadratmeter) zugewiesen werden, bleiben im Übrigen unbeschränkt landwirtschaftlich nutzbar. Indem vom Grundstück Nr. 0001 eine Fläche in der Form eines Dreiecks beansprucht – und das Baugebiet nicht etwa in der Falllinie des Hanges arrondiert – wird, wurde auch dem Aspekt der Erhaltung des Landwirtschaftslandes ausreichend Rechnung getragen. Im Übrigen kann auf die zutreffenden Erwägungen der Vorinstanz verwiesen werden, mit denen sich die Beschwerde allerdings nicht auseinandersetzt.

2.4. Zusammenfassend ergibt sich, dass der Beizug einer Teilfläche von rund 3'700 Quadratmetern des Grundstücks Nr. 0001, Grundbuch Altstätten, des Beschwerdeführers zur Landumlegung "Q.", das Strassenprojekt "B.-strasse", welches einen Teil der Fläche für den Strassenbau beansprucht, und die Umteilung der Flächen von der Landwirtschaftszone in die Bauzone W2a und die Grünzone GF auf einer



## St.Galler Gerichte

gesetzlichen Grundlage im formellen Sinn beruht, durch ein öffentliches Interesse gerechtfertigt ist und das Verhältnismässigkeitsprinzip wahrt. Insbesondere haben Vorinstanz und die Beschwerdegegnerin, welche als Planungsbehörde im Sinn von Art. 2 Abs. 1 und Art. 4 f. BauG über einen erheblichen Ermessens- und Beurteilungsspielraum verfügt, ihr Ermessen nicht in einer rechtswidrigen Weise gehandhabt.

3. Zusammenfassend ergibt sich, dass auf die Beschwerde, soweit damit der Verzicht auf die Landumlegung und auf die Erhebung von Verfahrens- und Erschliessungskosten beantragt sowie eine Verletzung des seit 1. Januar 2010 aufgehobenen Art. 109 Abs. 2 BauG gerügt wird, mangels ausreichender Begründung nicht einzutreten ist. Soweit ein unzureichendes öffentliches Interesse und die Unverhältnismässigkeit des Strassenprojekts "B.-strasse" und der damit verbundenen Umteilung einer Teilfläche des Grundstücks Nr. 0001 von der Landwirtschaftszone in die Bauzone W2a und in die Grünzone geltend gemacht wird, erweist sich die Beschwerde als unbegründet. In diesen Punkten ist sie abzuweisen.

4. (...).

### **Demnach hat das Verwaltungsgericht**

#### **zu Recht erkannt:**

- 1./ Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.
- 2./ Der Beschwerdeführer bezahlt die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von 3'000 Franken unter Verrechnung mit seinem Kostenvorschuss von 3'000 Franken.
- 3./ Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt.

V.      R.      W.

Der Präsident:

Der Gerichtsschreiber:

lic.iur. Beda Eugster

Dr. Thomas Scherrer



Versand dieses Entscheides an:

- den Beschwerdeführer (durch Rechtsanwalt Stefan La Ragione, 9050 Appenzell)
- die Vorinstanz
- die Beschwerdegegnerin

am:

Rechtsmittelbelehrung:

Soweit 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.