



**Fall-Nr.:** B 2012/244  
**Stelle:** Verwaltungsgericht  
**Rubrik:** Verwaltungsgericht  
**Publikationsdatum:** 03.12.2013  
**Entscheiddatum:** 03.12.2013

### **Urteil Verwaltungsgericht, 03.12.2013**

**Bau- und Planungsrecht, Einzonung eines Grundstückes von 800 m<sup>2</sup> Art. 15 RPG. Ob die Einzonung allein mit dem Hinweis auf die geringe Fläche verweigert werden darf, kann offen bleiben, da die Planungsbehörde ihren Entscheid auf andere, sachliche Gründe stützen kann, die gegen eine Ausweitung der Bauzone im fraglichen Gebiet sprechen (Verwaltungsgericht, B 2012/244).**

#### **Urteil vom 3. Dezember 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 Z.Y.,

dieser vertreten durch Rechtsanwalt lic.iur. Alex Keller, Rosenbergstrasse 42b, 9000 St. Gallen,

gegen

Baudepartement des Kantons St. Gallen, Lämmlisbrunnenstrasse 54, 9001 St. Gallen,



## St.Galler Gerichte

Vorinstanz,

und

A.C. und B.C.,

D.E. und F.G.,

H.I.,

L.M.,

Beschwerdegegner,

alle vertreten durch Rechtsanwalt lic.iur. Bernhard Oberholzer, Oberer Graben 43, 9000  
St. Gallen,

sowie

Politische Gemeinde Niederhelfenschwil, vertreten durch den Gemeinderat, 9527  
Niederhelfenschwil,

Beschwerdebeteiligte,

betreffend

Teilzonenplan Q.

### **hat das Verwaltungsgericht festgestellt:**

A./ X.Y. ist Eigentümer des westlich des Siedlungsgebietes des Dorfes  
Niederhelfenschwil liegenden Grundstücks Nr. 000, Grundbuch Niederhelfenschwil.  
Das Grundstück mit einer Fläche von etwas mehr als sieben Hektaren und einem  
landwirtschaftlichen Betriebszentrum liegt gemäss dem Zonenplan aus dem Jahr 1993  
in der Landwirtschaftszone. Es grenzt gegen Süden an die Kantonsstrasse und gegen  
Osten an die Bauzone. Am 21. April 2010 ersuchte X.Y. um Umteilung einer



## St.Galler Gerichte

quadratischen Teilfläche von 800 Quadratmetern in die Bauzone WE. Die Fläche liegt am östlichen Rand des Grundstücks und grenzt gegen Osten und - abgetrennt durch die Q.-strasse – gegen Norden an die Zone WE. In einem Vorprüfungsbericht anerkannte das kantonale Amt für Raumentwicklung und Geoinformation fehlende Baulandreserven in der Gemeinde Niederhelfenschwil bis zum Jahr 2020 für rund 200 Personen, lehnte die Einzonung aber aus grundsätzlichen Überlegungen ab.

B./ Am 28. März 2011 reichte X.Y. das Einzonungsbegehren erneut ein. Der Gemeinderat stimmte dem Begehren am 5. Mai 2011 zu und leitete das Verfahren zum Erlass eines Teilzonenplanes, der vom 2. November bis 2. Dezember 2011 öffentlich auflag, ein. Am 5. Januar 2012 hiess er die dagegen unter anderem von A.C. und B.C., D.E. und F.G., L.M. sowie H.I. erhobenen Einsprachen gut und stellte das Teilzonenplanverfahren für die Teilfläche auf dem Grundstück Nr. 000 ein.

C./ Das Baudepartement wies den von X.Y. gegen den Beschluss des Gemeinderates erhobenen Rekurs am 30. Oktober 2012 ab, auferlegte ihm die Entscheidgebühr von 3'500 Franken, wies sein Begehren um Ersatz der ausseramtlichen Kosten ab und verpflichtete ihn, die Rekursgegner mit 3'250 Franken zuzüglich Mehrwertsteuer ausseramtlich zu entschädigen.

D./ X.Y. (nachfolgend Beschwerdeführer), vertreten durch seinen Sohn Z.Y., erhob durch dessen Rechtsvertreter mit Eingabe vom 16. November 2012 und Ergänzung vom 4. Dezember 2012 gegen den am 31. Oktober 2012 versandten Rekursentscheid des Baudepartements (nachfolgend Vorinstanz) Beschwerde. Er beantragt, unter Kosten- und Entschädigungsfolge seien der Rekursentscheid und der Beschluss des Gemeinderates vom 5. Januar 2012 aufzuheben, die Einsprachen, soweit auf sie einzutreten sei, abzuweisen und der Teilzonenplan Q., Grundstück Nr. 000, zur Durchführung des Referendumsverfahrens an den Gemeinderat Niederhelfenschwil zurückzuweisen. Eventualiter sei festzustellen, dass ein Anspruch auf Einzonung einer Teilfläche des Grundstücks Nr. 000 bestehe und die Angelegenheit zur Durchführung eines Teilzonenplanverfahrens an den Gemeinderat Niederhelfenschwil zurückzuweisen.



## St.Galler Gerichte

Die Vorinstanz beantragt mit Vernehmlassung vom 20. Dezember 2012, die Beschwerde abzuweisen. Mit Vernehmlassung vom 25. Februar 2013 beantragen A.C. und B.C., D.E. und F.G., L.M. sowie H.I. (nachfolgend Beschwerdegegner) durch ihren gemeinsamen Rechtsvertreter, die Beschwerde sei unter Kosten- und Entschädigungsfolge abzuweisen. Die Politische Gemeinde Niederhelfenschwil (nachfolgend Beschwerdebeteiligte) verzichtete stillschweigend auf eine Vernehmlassung. Der Beschwerdeführer verzichtete am 5. März 2013 auf eine weitere Stellungnahme.

Auf die Ausführungen der Verfahrensbeteiligten zur Begründung ihrer Anträge wird, soweit erforderlich, in den Erwägungen eingegangen.

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

1. Das Verwaltungsgericht ist zum Entscheid in der Sache zuständig (Art. 59bis Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege; sGS 951.1, abgekürzt VRP).

Da der angefochtene Rekursentscheid an die Stelle des ihm zugrunde liegenden Beschlusses des Gemeinderates Niederhelfenschwil vom 5. Januar 2012 getreten ist ("Devolutiveffekt", BGE 134 II 142 E. 1.4 und BGer 1C\_166/2013 vom 27. Juni 2013 E. 1.1), kann auf die Beschwerde, soweit damit die Aufhebung der erstinstanzlichen Verfügung beantragt wird, nicht eingetreten werden. Sodann beantragt der Beschwerdeführer erstmals im Beschwerdeverfahren, eventualiter sei ein Anspruch auf Einzonung einer – grösseren – Teilfläche seines Grundstücks Nr. 000 festzustellen und die Angelegenheit deshalb zur Durchführung eines Teilzonenplanverfahrens an den Gemeinderat zurückzuweisen. Da im Beschwerdeverfahren gemäss Art. 61 Abs. 3 VRP neue Begehren unzulässig sind, kann auf diesen Antrag nicht eingetreten werden. Gegenstand des Beschwerdeverfahrens ist einzig der am 5. Mai 2011 erlassene Teilzonenplan Q., welcher die Einzonung einer Teilfläche von 800 Quadratmetern des Grundstücks Nr. 000, Grundbuch Niederhelfenschwil, vorsieht, bzw. eben der Rekursentscheid Nr. 55/2012 des Baudepartements vom 30. Oktober 2012.

Im Übrigen sind die Eintretensvoraussetzungen erfüllt: Der Beschwerdeführer ist Eigentümer des landwirtschaftlichen Grundstücks Nr. 000, welches die Teilfläche von



rund 800 Quadratmetern, um deren Umteilung in die Bauzone WE er nachsuchte, umfasst und Adressat des angefochtenen Entscheides. Damit ist er zur Erhebung der Beschwerde befugt (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Die Beschwerde gegen den am 2. November 2012 zugestellten Rekursentscheid wurde mit Eingabe vom 16. November 2012 rechtzeitig erhoben und erfüllt zusammen mit der Ergänzung vom 4. Dezember 2012 in formeller und inhaltlicher Hinsicht die gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Auf die Beschwerde ist – unter den genannten Vorbehalten - einzutreten.

2. Der Beschwerdeführer leitet aus dem Umstand, dass die Planungsbehörde seinem Begehren um Einzonung einer Teilfläche von rund 800 Quadratmetern des Grundstücks Nr. 000 am 5. Mai 2011 zunächst zustimmte und den Teilzonenplan Q. erliess, zu Recht keine Ansprüche ab. Der Schutz berechtigten Vertrauens in Planungsfragen setzt unter anderem ein spezielles Versprechen oder eine Vorgeschichte, die eine auf die Einzonung ausgerichtete Abfolge von Ereignissen umfasst, voraus (vgl. BGE 132 II 218 E. 6.1 mit Hinweisen; VerwGE B 2009/219 vom 24. August 2010 E. 5.2., abrufbar unter [www.gerichte.sg.ch](http://www.gerichte.sg.ch)). Eine abweichende Beurteilung in einem Einsprache- oder Rechtsmittelverfahren fällt nicht darunter.

3. Gemäss Art. 21 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz; SR 700, abgekürzt RPG) sind Nutzungspläne für jedermann verbindlich (Abs. 1); sie werden überprüft und nötigenfalls angepasst, wenn sich die Verhältnisse erheblich geändert haben (Abs. 2). Gemäss Art. 33 Abs. 1 Satz 1 des st. gallischen Gesetzes über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht (Baugesetz; sGS 731.1, abgekürzt BauG) kann der Grundeigentümer nach Ablauf von zehn Jahren seit Rechtsgültigkeit insbesondere die Überprüfung von Zonenplänen verlangen. Die Verfahrensbeteiligten gehen übereinstimmend davon aus, dass die raumplanungsrechtliche Zuordnung des Grundstücks Nr. 000 zur Landwirtschaftszone auf den Zonenplan aus dem Jahr 1993 zurückgeht und der Beschwerdeführer dementsprechend allein aus Zeitablauf einen Anspruch auf dessen Überprüfung hat.

Die Vorinstanz hat das Begehren des Beschwerdeführers um Einzonung einer Teilfläche seines Grundstücks Nr. 000 im angefochtenen Rekursentscheid eingehend geprüft. Dementsprechend erweist sich die Rüge des Beschwerdeführers, sie schränke



diesen Prüfungsanspruch in unzulässiger Weise ein und verweigere Eigentümern kleiner Grundstücke das Recht, wenn sie ausführe, ein Teilzonenplan, der nur eine einzelne Baulandparzelle umfasse, diene nicht der Sicherung des künftigen Baulandbedarfs der Gemeinde, sondern befriedige von vornherein einzig singuläre Interessen des Grundeigentümers, als unbegründet. Damit ist allerdings noch nicht entschieden, ob die Einzonung der Teilfläche von 800 Quadratmetern des Grundstücks Nr. 000 allein mit dem Hinweis auf die geringe Fläche verweigert werden dürfte.

4. Gemäss Art. 15 RPG umfassen Bauzonen Land, das sich für die Überbauung eignet (vgl. dazu nachfolgend E. 4.1.) und entweder weitgehend überbaut ist (lit. a; vgl. dazu nachfolgend E. 4.2.) oder voraussichtlich innert 15 Jahren benötigt und erschlossen wird (lit. b; vgl. dazu nachfolgend E. 4.3. und 4.4.).

4.1. Die Vorinstanz hat die Fläche, deren Umteilung von der Landwirtschaftszone in die Bauzone WE der Beschwerdeführer anstrebt, von ihrer hügeligen Topografie her nicht als "besonders gut für eine Überbauung geeignet" bezeichnet, weil ohne massive Terrainveränderungen nicht sinnvoll gebaut werden könne (E. 2.2.3 des angefochtenen Entscheides). Der Beschwerdeführer weist auf verschiedene Eigenschaften der Teilfläche – wie Angrenzen auf zwei Seiten an die Bauzone, hervorragende Exposition, Überbaubarkeit ohne massive Terrainveränderungen – hin und erachtet die Eignung für eine Überbauung als gegeben. Abgesehen davon, dass auch die Vorinstanz nicht von einer mangelnden, sondern lediglich nicht von einer "besonders guten" Eignung der Fläche zur Überbauung ausgeht, kann eine Beurteilung dieser Frage offen bleiben, wenn andere Gründe einer Einzonung entgegenstehen.

4.2. Übereinstimmend mit der vorinstanzlichen Beurteilung geht der Beschwerdeführer davon aus, dass die Teilfläche, deren Einzonung umstritten ist, keine Baulücke in einem weitgehend überbauten Gebiet darstellt (vgl. dazu BGer 1C\_252/2012 vom 12. März 2013 E. 6 mit Hinweis auf BGE 132 II 218 E. 4.1 und 121 II 417 E. 5a) und damit aus Art. 15 Ingress und lit. a RPG kein Anspruch auf Zuteilung zur Bauzone abgeleitet werden kann.

4.3. / 4.3.1. Die Verfahrensbeteiligten gehen übereinstimmend davon aus, dass in der Gemeinde Niederhelfenschwil Baulandreserven bis zum Jahr 2020 für zweihundert



Einwohner fehlen. Insoweit ist nicht von vornherein ausgeschlossen, dass die Teilfläche des Grundstücks Nr. 000, dessen Einzonung in die Bauzone der Beschwerdeführer anstrebt, im Sinn von Art. 15 Ingress und lit. b RPG innert fünfzehn Jahren benötigt und – soweit dies nicht bereits der Fall ist - erschlossen wird.

Die Vorinstanz hat einen Anspruch auf Einzonung gestützt auf Art. 15 Ingress und lit. b RPG mit der Begründung verneint, von Bauerwartungsland im Sinn dieser Bestimmung könne grundsätzlich nur dann gesprochen werden, wenn es sich bei dem vom fraglichen Zonenplan betroffenen Gebiet um Land handle, das den voraussichtlichen Baulandbedarf der betreffenden Gemeinde in den nächsten 15 Jahren zumindest zum Teil zu decken vermöge und deshalb mehrere Baulandparzellen umfasse. Ein Teilzonenplan, der nur gerade eine einzelne Baulandparzelle umfasse, diene nicht der Sicherung des künftigen Baulandbedarfs der Gemeinde, sondern befriedige von vornherein einzig singuläre Interessen des entsprechenden Grundeigentümers. Fehlten Baulandreserven für 200 Personen in der Gemeinde, könne es sich bei der streitigen Einzelparzelle für ein Einfamilienhaus nicht um für die Gemeinde relevantes Bauerwartungsland handeln.

Der Beschwerdeführer hält dem entgegen, der Anspruch auf Änderung der Zonierung dürfe sich nicht auf Eigentümer grossflächiger Grundstücke, welche für die Gemeinde relevantes Bauerwartungsland darstellten, beschränken. Bei zahlreichen Zonenplanrevisionen würden neben wenigen relevanten Einzonungen auch zahlreiche kleinräumige Um- und Einzonungen vorgenommen.

4.3.2. Art. 15 Ingress und lit. b RPG enthält keine ausdrückliche Angabe zur minimalen Grösse der Erweiterung einer Bauzone. Aus einer Zusammenschau von Art. 15 Ingress lit. a und b RPG liesse sich – in Übereinstimmung mit der Verknüpfung der beiden lit. durch "oder" - schliessen, dass kleine Flächen nur dann eingezont werden sollen, wenn sie als Baulücke in einem weitgehend überbauten Gebiet im Sinn von lit. a bezeichnet werden können. Soweit kleinflächige Arrondierungen des Baugebietes sich nicht durch eine entsprechende Handhabung des Begriffes des weitgehend überbauten Gebietes bewerkstelligen liessen, käme eine Einzonung relativ kleiner Flächen gestützt auf Art. 15 Ingress und lit. b RPG nur in Frage, wenn sie sich aus einer raumplanerischen



Gesamtschau rechtfertigen lässt. Dies entspricht indessen dem üblichen Standpunkt, aus welchem die Frage des Anspruchs auf Einzonung zu beurteilen ist.

In der Literatur wird die Auffassung vertreten, die Tatbestände von lit. a und b schlossen sich nicht gegenseitig aus (vgl. Flückiger/Grodecki, in: Aemisegger/Kuttler/Moor/Ruch, Kommentar zum RPG, Loseblattsammlung, 2008, N 34 zu Art. 15 RPG). Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung kann die kommunale Nutzungsplanung für einen Teil des Gemeindegebietes oder gar für eine einzelne Liegenschaft gesondert erfolgen. Derartige Sondernutzungsordnungen dürfen in der Regel aber nicht isoliert erlassen werden. Sie müssen sich vielmehr in die Zonenplanung der Gemeinde einfügen und dürfen nicht aus dem planerischen Gesamtkonzept herausgerissen werden (vgl. BGer 1P.21/2005 vom 6. Oktober 2005 E. 4.3).

Spricht die Gesamtschau gegen die Umteilung der Teilfläche von 800 Quadratmetern in die Bauzone, kann deshalb offen bleiben, ob die Einzonung allein mit der Begründung, die Fläche werde nicht einen wesentlichen Teil des Baulandbedarfs der Gemeinde tragen, verweigert werden dürfte.

4.4. / 4.4.1. Mit Blick auf die raumplanungsrechtlichen Ziele und Grundsätze hat die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid ausgeführt, Neueinzonungen im Bereich der Landwirtschaftszone seien grundsätzlich nur gestützt auf ein ortsplannerisches Konzept möglich. Das Grundstück Nr. 000 sei langfristig für die landwirtschaftliche Nutzung vorgesehen. Mit der Einzeleinzonung werde die bestehende Dorffläche nicht sinnvoll arrondiert. Die heutige Siedlungsgrenze sei zweckmässig und nachvollziehbar. Sie bilde sich durch eine klare Linie senkrecht zum Hang bzw. durch die parallel zur Höhenlinie verlaufende Erschliessungstrasse um den Q.-hügel. Die bestehende Westgrenze des Siedlungsgebietes würde durch den neuen Vorsprung – die Grenze zwischen Bau- und Nichtbauzone, in welcher das landwirtschaftliche Betriebszentrum liege, springe im fraglichen Abschnitt nicht zurück - empfindlich gestört. Dass sich die zwar nicht als Fruchtfolgefläche ausgeschiedene Parzelle – die rege mit Obstbäumen genutzt werde – nur bedingt für die landwirtschaftliche Nutzung eigne, bleibe eine blosser Behauptung. Es könne keine Rede davon sein, dass die angebehrte Einzonung mit Blick auf die Nutzung der ab Höhe des Grundstücks Nr. 000 auf privatem Grund stehenden und als Gemeindestrasse dritter Klasse eingeteilten Q.-strasse einer



haushälterischen Bodennutzung Vorschub leiste, denn das Verhältnis der Infrastrukturfläche zur überbauten Fläche verändere sich nicht nennenswert, wenn lediglich eine zusätzliche Baulandparzelle durch die Strasse erschlossen werde. Die Behauptung, der Baulandbedarf der Gemeinde könne ortsplanerisch am Besten im Gebiet Q. gedeckt werden, gehe fehl. Der Gemeinderat favorisiere im Richtplan in nachvollziehbarer Weise eine weitere Besiedlung auf der Ostseite des Dorfkerns, auf der die Erschliessung nicht nur weniger wertvolles Landwirtschaftsland berühre, sondern auch einem abgerundeten Dorfbild zuträglicher sei.

In der Beschwerde wird dagegen vorgebracht, die Bauzone springe im fraglichen Bereich zwischen der Wohnzone WE im Nordosten bis zur Wohn-Gewerbe-Zone WG2 im Südwesten auf einer Länge von rund 140 Metern um rund 30 Meter zurück. Die aufgrund der Topografie und Exposition hervorragend für die Wohnnutzung mit niedriger Dichte und ausgezeichneter Wohnqualität (keine schädlichen Umwelteinwirkungen wie Lärm, Luftverunreinigungen oder nichtionisierende Strahlen) geeignete Fläche liege nur 370 Meter (Luftlinie) vom Dorfzentrum mit der Kirche und der Anbindung an den öffentlichen Verkehr entfernt. Dem Gebot der haushälterischen Nutzung entspreche es, die Q.-strasse beidseitig zu nutzen. Die Fläche sei nicht als Fruchtfolgefläche ausgeschieden, so dass keine wesentlichen Interessen der Landwirtschaft betroffen seien. Die nicht optimale Zonengrenze könne durch spätere zusätzliche Einzonungen - sei es senkrecht zum Hang, sei es entlang der Höhenlinie des Q.-hügels - behoben werden. Eine künftige Einzonung des landwirtschaftlichen Betriebszentrums könne nicht ausgeschlossen werden, was zu einer geradezu idealen Bauzonengrenze führen würde, die heute nicht verhindert werden dürfe. Aus einer ortsplanerischen Gesamtbetrachtung bestünden keine gleichwertigen Alternativen in anderen Gebieten zur Deckung des unbestrittenermassen bestehenden Bedarfs an zusätzlichen Bauzonen. Auf der Ostseite des Dorfes, namentlich in den Gebieten Oberwisen und Rohracker, würden Fruchtfolgeflächen ausgewiesen. Es treffe also nicht zu, dass dort weniger wertvolles Landwirtschaftsland berührt würde. Inwiefern in jenen Gebieten eine bessere Abrundung des Ortsbildes erreicht würde, werde nicht dargelegt.

Nach Auffassung der Beschwerdegegner soll nicht einfach alles Land eingezont werden, dessen Einzonung den raumplanerischen Grundsätzen nicht zuwiderläuft. Die



Gemeinde habe sich im Hinblick auf einen demokratisch und rechtsstaatlich gebotenen gerechten Ausgleich zwischen den drei Dörfern der Gemeinde entschlossen, zunächst in Oberwiesen/Egg, in Walhusen/Zuckenriet und Lenggenwil und erst dann allenfalls in Niederhelfenschwil Bauland einzuzonen. Der Q.-hügel bestehe aus einem abfallenden Hangteil und einem durch die Q.-strasse begrenzten "tonsurartig ausgebildeten Deckel". Deshalb würde die Einzonung zu einem neuen störenden Vorsprung der westlichen Siedlungsgrenze führen. Das Land werde mit über zwanzig in Reihen gepflanzten Obstbäumen seit Jahrzehnten landwirtschaftlich genutzt und sei nie brach gelegen. Dass es nicht als Fruchtfolgefläche ausgewiesen werde, spiele keine Rolle. Ausgeschieden werde lediglich qualitativ bestgeeignetes ackerfähiges Kulturland, was rund 40 Prozent der gesamten landwirtschaftlich genutzten Fläche der Schweiz entspreche. Dass von allfälligen Einzonungen in den Bereichen Oberwiesen und Rohracker Fruchtfolgeflächen betroffen wären, sei nicht substantiiert.

4.4.2. Art. 15 RPG vermittelt wie Art. 26 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 101, abgekürzt 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; BGer 1C\_206/2009 vom 19. November 2009 E. 2.2.2 mit Hinweis auf BGE 122 I 294 E. 3e und 116 Ia 221 E. 3b; VerwGE B 2009/221 vom 24. August 2010 E. 4.2., abrufbar unter [www.gerichte.sg.ch](http://www.gerichte.sg.ch)). Im Rahmen dieser Abwägung dürfen Querverbindungen unter den massgebenden Kriterien hergestellt werden (vgl. BGer 1C\_252/2012 vom 12. März 2013 E. 5.2 mit Hinweis auf BGE 113 Ia 444 E. 4b/bc). Die Bauzonenausscheidung hat wie alle Raumplanung eine auf die erwünschte Entwicklung des Landes ausgerichtete Ordnung der Besiedlung zu verwirklichen (Art. 75 Abs. 1 BV; BGer 1P.343-346/2002 vom 16. Januar 2003 E. 5). Der objektive Baulandbedarf stellt bei dieser Abwägung lediglich ein, wenn auch wichtiges Entscheidungskriterium dar (BGer 1C\_119/2007 vom 13. November 2008 E. 3.2.3 mit Hinweisen). Ein Grundeigentümer hat zudem 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 vielmehr 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 (vgl. BGer 1P.21/2005 vom 6. Oktober 2005 E. 4.2.; VerwGE B 2009/221 vom 24. August 2010 E. 5.2., a.a.O.).

Auch unter verfassungsrechtlichen Aspekten entspricht es anerkannter Praxis, dass der Bedarf an Bauland nicht einfach einer im Einzelfall möglicherweise bestehenden subjektiven Nachfrage gleichgesetzt und auf persönliche Baubedürfnisse oder finanzielle Überlegungen abgestützt werden darf (vgl. BGE 117 Ia 434 E. 3f und BGE 116 Ia 328 E. 4b/cc je mit Hinweisen). Das private Interesse des Grundeigentümers, auf seinem Grundstück bauen zu dürfen, hat hinter das öffentliche Interesse an einer geordneten Besiedlung des Landes zurückzutreten (vgl. BGer 1P.343-346/2002 vom 16. Januar 2003 E. 8.3). Andernfalls wäre jede Raumplanung verunmöglicht. Es ist vielmehr gerechtfertigt, diesen Bedarf nach den als Grundlage der Ortsplanung bestimmten Planungszielen zu bemessen. Massgebend sind demnach objektive, übergeordnete, nicht nur auf einzelne Parzellen bezogene Anforderungen, mit der Folge, dass den individuellen Interessen eines jeden einzelnen der betroffenen Grundeigentümer nur in beschränktem Umfang Rechnung getragen werden kann. Ausdehnung und Einteilung der Bauzone sind entsprechend festzulegen (vgl. BGer 1P.650/1999 vom 6. März 2000 E. 5c/aa; BGE 113 Ia 444 E. 4bd).

Nach Art. 89 Abs. 3 der Verfassung des Kantons St. Gallen (sGS 111.1, abgekürzt KV) in Verbindung mit Art. 2 und 7 BauG sind die politischen Gemeinden im Kanton St. Gallen in der Nutzungsplanung im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen grundsätzlich autonom (vgl. auch BGer 1C\_298/2010 vom 19. Oktober 2010 E. 1). Die Gemeinden dürfen dementsprechend unter den für eine Überbauung geeigneten Gebieten insoweit frei auswählen, als die Festlegung nach sachlichen Kriterien erfolgt und dabei die verschiedenen öffentlichen und privaten Interessen sachgerecht gewichtet werden (vgl. BGE 119 Ia 362 E. 5a). Kommen mehrere Grundstücke für eine Zuweisung in die Bauzone in Frage, hat die Gemeinde grundsätzlich freie Wahl. Die Gemeinden verfügen als Planungsträgerinnen im Rahmen des eidgenössischen und kantonalen Rechts und der übergeordneten Planung über einen Ermessensspielraum, innerhalb dessen sie aufgrund politischer Beurteilung frei entscheiden können. Daraus, dass eine Zuweisung eines Grundstücks zur Bauzone zulässig wäre, folgt nicht, dass



diese Lösung die einzig rechtmässige ist. In welchen Gebieten die Gemeinde eine Entwicklung begrenzen oder fördern will, ist ein politischer oder Ermessensentscheid, welcher dem Verwaltungsgericht nicht zusteht (vgl. BGer 1P.611/2001 vom 25. Januar 2002 E. 3.7.2, veröffentlicht in: ZBl 104/2003 S. 654 ff., S. 661). Ein solcher politisch geprägter Ermessensentscheid bei ähnlich geeigneten Flächen ist nicht zuletzt auch deshalb erforderlich, weil Art. 15 RPG den Gemeinden die Schaffung überdimensionierter Bauzonen untersagt (vgl. beispielsweise BGE 117 Ia 302 E. 4).

4.4.3. Eine sachgerechte Zonenabgrenzung orientiert sich grundsätzlich an den natürlichen und künstlichen Barrieren im Gelände. In Frage kommen Fluss- und Bachläufe, Hecken, Hügelzüge wie auch Verkehrswege. Schon eine blosser Strasse dient in vielen Fällen als sachgerechte Bauzonenbegrenzung. Aus raumplanerischer Sicht sind vorab optische Gesichtspunkte von Bedeutung, so unter anderem das Verhältnis der Siedlungsfläche zur Landschaftsraumgrösse, die Exponiertheit, die Häufigkeit von Bauten und Anlagen ausserhalb des Siedlungsgebiets oder die Distanz zu Nachbarsiedlungen. Eine zweckmässige Zonenbegrenzung kann sich aber auch aufgrund der Eignung des Bodens für eine landwirtschaftliche Nutzung ergeben, was unter Umständen zu einem unregelmässigen Verlauf der Zonengrenze führt. Ebenso können Gründe des Landschafts- und Naturschutzes sowie solche der Siedlungsgestaltung ein Ineinandergreifen von Landwirtschafts-, Schutz- und Bauzonen rechtfertigen. Ferner darf auch auf den optimalen Einsatz der Infrastrukturanlagen, die bestehende und geplante Erschliessung durch öffentliche Verkehrsmittel, die Entfernung und Erreichbarkeit von Schulen und Geschäften sowie auf die Immissionsbelastung abgestellt werden. Landwirtschaftliche Gewerbe gehören aufgrund der damit verbundenen Immissionen (richtig wohl Emissionen) grundsätzlich nicht in eine reine Wohnzone. Hingegen liegt im Umstand, dass eine Liegenschaft schon seit langem nicht mehr landwirtschaftlich genutzt wird, kein ausschlaggebendes Argument dafür, die Parzelle in die Bauzone aufzunehmen (vgl. F. Jost, Grösse und Lage von Bauzonen, Zürich 2000, S. 147 mit Hinweisen).

Die politische Gemeinde Niederhelfenschwil umfasst – neben verschiedenen Weilern – die drei Dörfer Lenggenwil, Zuckenriet und Niederhelfenschwil. Anlässlich des Augenscheins, den die Vorinstanz am 27. Juni 2012 durchführte, erläuterte der Gemeindepräsident von Niederhelfenschwil, Einzonungen seien in Oberwiesen/ Egg, in



## St.Galler Gerichte

Walhusen/Zuckenriet, in Lenggenwil und erst dann in Niederhelfenschwil geplant (vgl. act. 8/17). Diese Prioritätenordnung ergibt sich im Wesentlichen aus dem Richtplantext vom 3. Juni 2004 (vgl. act. 8/13, S. 34 ff.). Dabei ist eine weitere Überbauung westlich des bestehenden Siedlungsgebietes von Niederhelfenschwil zurzeit nicht vorgesehen. Die Richtplanung ist für die mit der Planung beauftragten Organe und Behörden gemäss Art. 5 Abs. 3 BauG wegleitend.

Die bestehende westliche Grenze der Bauzone zwischen Hauptstrasse und Q.-hügel ist unter raumplanerischen Gesichtspunkten ohne Weiteres nachvollziehbar. Einerseits wird sie begrenzt durch die entlang der Höhenlinie verlaufende Q.-strasse, die als künstliche Barriere im Gelände wirkt und das Baugebiet auf der Hügelkuppe vom landwirtschaftlich genutzten Gebiet an dessen Abhängen trennt. Andererseits verläuft die Grenze in Falllinie hinter dem landwirtschaftlichen Betriebszentrum, welches zusammen mit den Gebäulichkeiten auf der anderen Seite der Hauptstrasse im Rahmen des Ortsbildschutzes als Einzelelement erfasst ist (vgl. Inventarblatt der schützenswerten Ortsbilder von kantonaler Bedeutung, E 0.0.31; abrufbar unter [www.sg.ch](http://www.sg.ch), Kultur/ Denkmalpflege/Ortsbilder ISOS/ISOS und Ortsplanung/ Inventarblätter der geschützten Ortsbilder). Im Bericht zur Revision der Richtplanung wird im Zusammenhang mit den Entwicklungsstrategien bei den räumlichen Zielsetzungen im Bereich der Ortsgestaltung die Auszeichnung der Ortseingänge angestrebt (vgl. S. 10, Ziff. 3.3.4). Die Wahrnehmung dieses Ensembles aus Gehöft, Linde und Stallscheune als markanter Eingang zum Ort rechtfertigt einen hinterliegenden Verlauf der Grenze des Baugebietes. Unter diesen Umständen erscheint es sachlich gerechtfertigt, wenn die kommunale Planungsbehörde dem Begehren des Beschwerdeführers, die Einzonung einer in der Ecke von Q.-strasse und in Falllinie verlaufenden Zonengrenze liegenden Fläche von rund 800 Quadratmetern nicht entsprochen hat. Das landwirtschaftliche Grundstück Nr. 000 umfasst eine zusammenhängende Fläche von über sieben Hektaren mit einem in der südöstlichen Grundstücksecke gelegenen Betriebszentrum. Dies erlaubt eine landwirtschaftliche Nutzung der gesamten Fläche mit kurzen Bewirtschaftungswegen. Im Übrigen genügt es für die Zuweisung zur Landwirtschaftszone nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung, dass eine Fläche einer extensiven landwirtschaftlichen Nutzung zugänglich, das heisst das Land als Grundlage für die Futtergewinnung geeignet ist (vgl. BGer 1P.21/2005 vom 6. Oktober 2005 E. 5.2.5 mit Hinweisen).



Die Beschwerdebeteiligte hat zudem in der Revision der Richtplanung als räumliche Zielsetzung die Schaffung gut erschlossener, zentrumsnaher Mehrfamilienhauszonen genannt (vgl. Bericht zur Revision der Richtplanung vom 26. September 2005). Mit Blick auf dieses Ziel ist es sachlich nachvollziehbar, dass das Dorf Niederhelfenschwil nicht im Bereich der Zone WE, das heisst gegen Westen, sondern in den östlichen Gebieten, die Zonen mit intensiverer Nutzung zugewiesen sind, ausgedehnt wird (vgl. [www.geoportal.ch](http://www.geoportal.ch), Zonenplan, letztmals aufgesucht am 3. Dezember 2013).

4.4.4. Schliesslich darf das Nutzungsplanungsverfahren nicht dazu missbraucht werden, Vorhaben zu realisieren, die einer Ausnahmegewilligung nach Art. 24 RPG nicht zugänglich sind (vgl. VerwGE B 2000/77 vom 26. Oktober 2000 E. 3b mit Hinweisen). Art. 34 Abs. 3 der Raumplanungsverordnung (SR 700.1, abgekürzt RPV) beschränkt Wohnbauten in Landwirtschaftszonen auf den für den Betrieb des entsprechenden landwirtschaftlichen Gewerbes unentbehrlichen Wohnbedarf einschliesslich des Wohnbedarfs der abtretenden Generation. Das Instrument der Zonenplanrevision ist deshalb nicht dazu geschaffen, individuellen Baulandbedarf eines Eigentümers landwirtschaftlichen Landes zu decken. Soweit der Beschwerdeführer eigenen Wohnraumbedarf geltend macht, wäre deshalb vorab zu prüfen, ob entsprechend den raumplanungs- und bodenrechtlichen Vorgaben aufgrund der betrieblichen Verhältnisse ein Anspruch auf Schaffung von Wohnraum im Nichtbaugebiet besteht.

5. Zusammenfassend ergibt sich, dass die Teilfläche von 800 Quadratmetern des Grundstücks Nr. 000, deren Umteilung der Beschwerdeführer in die Bauzone WE beantragt, weder als Baulücke eines weitgehend überbauten Gebietes im Sinn von Art. 15 Ingress lit. a noch als Baulandreserve von der Landwirtschafts- in die Bauzone umzuteilen ist. Die Beschwerde erweist sich deshalb, soweit auf sie eingetreten werden kann, als unbegründet und ist abzuweisen.

6. Dem Verfahrensausgang entsprechend hat der Beschwerdeführer die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens zu bezahlen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidgebühr von 3'500 Franken ist angemessen (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12). Der Kostenvorschuss von 3'500 Franken ist zu verrechnen.



Der Beschwerdeführer hat die Beschwerdegegner ausseramtlich zu entschädigen (Art. 98 Abs. 1 und Art. 98bis VRP). Der Rechtsvertreter der Beschwerdegegner hat keine Honorarnote eingereicht. Für das Beschwerdeverfahren ist eine Entschädigung von 2'500 Franken (inklusive Barauslagen, zuzüglich Mehrwertsteuer) angemessen (Art. 22 Abs. 1 lit. b in Verbindung mit Art. 19 und 6 der Honorarordnung für Rechtsanwälte und Rechtsagenten, sGS 963.75).

Der Beschwerdeführer weist auf die Abweichung zwischen Dispositiv und Erwägung bei der Festlegung der amtlichen Kosten für das Rekursverfahren durch die Vorinstanz hin. Entsprechend dem Inhalt der Erwägung sei die Entscheidgebühr auf 3'000 Franken festzusetzen. Die Vorinstanz hält fest, massgebend sei die im Dispositiv des angefochtenen Entscheides festgesetzte Gebühr neu 3'500 Franken. Massgebend ist der Rechtsspruch (vgl. Art. 58 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 24 Abs. 1 Ingress und lit. b VRP); er allein erwächst in Rechtskraft (Cavelti/Vögeli; Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, 2. Aufl. 2003, Rz. 1059). Ist dessen Wortlaut klar und liegt kein offenkundiges Versehen – die Kosten gemäss Dispositiv entsprechen den auch öffentlich bekanntgegebenen internen Richtlinien der Vorinstanz - vor, besteht kein Anlass, vom Inhalt des Rechtsspruchs abzuweichen (vgl. Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 1079). Eine Berichtigung des vorinstanzlichen Kostenspruchs gemäss Ziffer 2 des angefochtenen Entscheides ist deshalb nicht angezeigt.

### **Demnach hat das Verwaltungsgericht zu Recht erkannt:**

- 1./ Die Beschwerde wird, soweit auf sie einzutreten ist, abgewiesen.
- 2./ Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von 3'500 Franken bezahlt der Beschwerdeführer unter Verrechnung des Kostenvorschusses in gleicher Höhe.
- 3./ Der Beschwerdeführer hat die Beschwerdegegner für das Beschwerdeverfahren mit 2'500 Franken zuzüglich Mehrwertsteuer zu entschädigen.

V.      R.      W.

Der Präsident:

Der Gerichtsschreiber:

lic.iur. Beda Eugster

Dr. Thomas Scherrer