



Fall-Nr.: B 2016/42
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 29.06.2017
Entscheiddatum: 29.06.2017

Entscheid Verwaltungsgericht, 29.06.2017

Planungsrecht, Zonenplan / überprüfungsanspruch, Verfahren, Art. 26 Abs. 1 BV, Art. 1, Art. 3, Art. 21 Abs. 2, Art. 25 Abs. 1 und Art. 38a Abs. 2 RPG, Art. 52a Abs. 1 und 2 RPV, Art. 33 BauG, Art. 64 in Verbindung mit Art. 53 VRP. Die Beschwerdebeteiligte, welche bereits am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen hat, kann als Betroffene im Sinne von Art. 64 in Verbindung mit Art. 53 VRP am Beschwerdeverfahren beteiligt werden, wenngleich sie keine Parteistellung beanspruchen kann (E. 2). Mangels genehmigter Richtplananpassung ist die angebehrte Einzonung von vornherein nicht genehmigungsfähig (E. 5.2). Der Beschwerdegegnerin kann nicht vorgeworfen werden, sie hätte Vertrauensgesichtspunkte ausser Acht gelassen (E. 6), (Verwaltungsgericht, B 2016/42).

Besetzung

Abteilungspräsident Zürn; Verwaltungsrichterin Zindel, Verwaltungsrichter Steiner;
Gerichtsschreiber Bischofberger

Verfahrensbeteiligte

Garage X. AG,

Beschwerdeführerin,

vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Urs Pfister, Advokaturbüro Pfister,
Museumstrasse 35, 9000 St. Gallen,

gegen



Departement des Innern des Kantons St. Gallen,

Regierungsgebäude, 9001 St. Gallen,

Vorinstanz,

und

Politische Gemeinde Q., Gemeinderat,

Beschwerdegegnerin,

sowie

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

Beschwerdebeteiligte,

Gegenstand

Zonenplan / überprüfungsanspruch

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A. Die Garage X. AG ist Eigentümerin der Parzelle Nr. 00, Grundbuch Q., welche mit einem Gewerbebetrieb (Autowerkstatt mit Tankstelle, Büro, Wohnung, Einstell- und



St.Galler Gerichte

Lagerräumen sowie Autoabstellplatz und -unterstand) überbaut ist. Gemäss dem rechtskräftigen Zonenplan der Politischen Gemeinde Q. (vom Baudepartement genehmigt am 30. Januar 2013) ist dieses Grundstück der Landwirtschaftszone zugewiesen. Mit Entscheid vom 4. Mai 2010 bewilligte das Landwirtschaftsamt eine Abtrennung vom Grundstück Nr. 01 im Halte von 576 m² zur einmaligen Arrondierung des nichtlandwirtschaftlichen Grundstücks Nr. 00 (act. 15/9/39/11 und 33, act. 15/36, www.geoportal.ch, www.ch).

B. Am 21. Mai 2010 ersuchte die Garage X. AG den Gemeinderat Q., die Parzelle Nr. 00 in eine Bauzone einzuzonen. Mit Beschlüssen vom 10. Juni 2010 und 11. April 2011 sicherte ihr der Gemeinderat Q. zu, ihr Gesuch eingehend zu prüfen (act. 15/9/35, 37 und 38). Am 4. April 2012 drohte sie dem Gemeinderat Q. an, Rechtsverweigerungsbeschwerde zu erheben (act. 15/9/33). Am 10. April 2012 beauftragte der Gemeinderat Q. den Ortsplaner, das Einzonungsbegehren der Garage X. AG zu prüfen (act. 15/9/32). Gestützt auf die Kurzbeurteilung des Ortsplaners vom 27. April 2012 stellte der Gemeinderat Q. mit Beschluss vom 7. Mai 2012 fest, dass die Voraussetzungen für eine Einzonung der Parzelle Nr. 00 in die Gewerbe-Industrie- oder Wohn-Gewerbe-Zone grundsätzlich nicht gegeben seien (act. 15/9/30 f.).

C. Veranlasst durch eine entsprechende Anfrage der Garage X. AG vom 20. Juli 2012 verfasste das Amt für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG) am 4. September 2012 einen Vorprüfungsbericht zur Einzonung auf Parzelle Nr. 00. Es hielt fest, dass keine Genehmigung in Aussicht gestellt werden könne (act. 15/9/26 f.). Anlässlich einer Besprechung vom 22. Januar 2013 vereinbarten die Vertreter der Garage X. AG mit der damaligen Planungskommission der Politischen Gemeinde Q. (vgl. Richtplanung, Planungsbericht vom 23. September 2013, S. 7, www.ch), „eine vertretbare Lösung“ für eine Einzonung der Parzelle Nr. 00 zu suchen (act. 15/9/20). Am 27. Februar 2013 resp. offenbar am 28. Mai 2013 reichte die Garage X. AG den von ihr privat erarbeiteten Teilzonen- und überbauungsplan Y.-strasse bzw. „Garage X.“ (mit Planungsbericht vom 15. Mai 2013) ein (act. 15/9/15-19 und 21). Mit Beschlüssen vom 18. März 2013 und 12. August 2013 forderte der Gemeinderat Q. die Garage X. AG auf, diese Planunterlagen (allenfalls) zu überarbeiten. Gleichzeitig erklärte er sich bereit, ein Vorprüfungsverfahren einzuleiten, sofern die Planunterlagen seinen Vorgaben entsprechen würden (act. 15/9/14 und 20). Am 10. September 2013 reichte die Garage



X. AG den überarbeiteten Teilzonen- und überbauungsplan „Garage X.“ ein, welchen der Gemeinderat Q. mit Beschluss vom 23. September 2013 dem AREG zur Vorprüfung unterbreitete. In diesem Beschluss stellte der Gemeinderat Q. fest, dass der Teilzonen- und überbauungsplan „Garage X.“ den Vorgaben des Gemeinderates entspreche (act. 15/9/10-13). Am 27. November 2013 bzw. 24. Januar 2014 verfasste das AREG einen Vorprüfungsbericht resp. eine Stellungnahme. Darin hielt es fest, dass die Einzonung nicht genehmigt werden könne (act. 15/9/4 und 8). Am 6. März 2014 fand eine Aussprache zwischen dem Vorsteher des Baudepartements und Vertretern der Garage X. AG statt (act. 15/9/3). Mit Beschluss vom 31. März 2014 lehnte es der Gemeinderat Q. mit Verweis auf die vom AREG in Aussicht gestellte Nichtgenehmigung ab, den von der Garage X. AG ausgearbeiteten Teilzonen- und überbauungsplan „Garage X.“, welcher eine Einzonung der Parzelle Nr. 00 von der Landwirtschaftszone in die Gewerbe-Industrie-Zone resp. Grünzone Schutz vorsah, als kommunalen Nutzungsplan zu erlassen (act. 15/9/1 und 18).

D. Dagegen rekurrierte die Garage X. AG am 19. April 2014 an das Baudepartement (act. 15/1). Am 3. Juni 2014 überwies das Baudepartement die Sache dem stellvertretenden Departement des Innern zur weiteren Bearbeitung (act. 15/6). Am 17. August 2015 führte das Departement des Innern einen Augenschein durch (act. 15/36). Mit Beschluss vom 16. November 2015 wies der Gemeinderat Q. ein Wiedererwägungsgesuch der Garage X. AG vom 13. Oktober 2015 ab (Beilage zu act. 15/48, act. 15/53). Mit Entscheid vom 1. Februar 2016 wies das Departement des Innern den Rekurs vom 19. April 2014 ab (act. 2).

E. Gegen den Entscheid des Departements des Innern (Vorinstanz) vom 1. Februar 2016 erhob die Garage X. AG (Beschwerdeführerin) am 16. Februar 2016 Beschwerde beim Verwaltungsgericht (act. 1). Am 10. Mai 2016 ergänzte sie ihre Beschwerde mit einer Begründung und dem Rechtsbegehren, es sei der angefochtene Entscheid unter Kosten- und Entschädigungsfolgen aufzuheben. Die Angelegenheit sei an den Gemeinderat Q. zur Durchführung des Anzeige- und Auflageverfahrens für den Teilzonen- und überbauungsplan „Garage X.“ zurückzuweisen. Eventualiter sei der angefochtene Entscheid aufzuheben und die Angelegenheit an die Vorinstanz zur nochmaligen Beurteilung zurückzuweisen (act. 11). Mit Vernehmlassung vom 20. Mai 2016 schloss die Vorinstanz auf Abweisung der Beschwerde (act. 14). Am 1. Juli 2016



St.Galler Gerichte

nahm das Baudepartement (Beschwerdebeteiligte) Stellung und beantragte die Abweisung der Beschwerde (act. 19). Die Politische Gemeinde Q. (Beschwerdegegnerin) verzichtete stillschweigend auf eine Vernehmlassung (act. 20). Am 20. Juli 2016 liess sich die Beschwerdeführerin abschliessend vernehmen (act. 21).

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

Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

1. (...).

2. Die Beschwerdeführerin bringt zunächst vor (act. 21, S. 3 Ziff. III/1), die Beschwerdebeteiligte sei mangels hinreichenden schutzwürdigen rechtlichen oder tatsächlichen Interessen zu Unrecht am Beschwerdeverfahren beteiligt worden.

2.1. Laut Art. 64 in Verbindung mit Art. 53 VRP erhalten die Vorinstanz und die Betroffenen Gelegenheit zur Stellungnahme, sofern die Beschwerde nicht offensichtlich unzulässig oder unbegründet ist. Wer als Betroffener im Sinne des Gesetzes zu gelten hat, ergibt sich aufgrund des Streitgegenstands sowie des anwendbaren materiellen Verwaltungsrechts. Grundsätzlich sind es jene Beteiligten, die bereits am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen haben (vgl. VerwG B 2008/142 vom 22. Januar 2009 E. 2 mit Hinweis auf Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, 2. Aufl. 2003, Rz. 942, www.gerichte.sg.ch, siehe auch Art. 102 Abs. 1 des Bundesgesetzes über das Bundesgericht, Bundesgerichtsgesetz; SR 173.110, BGG, Art. 57 Abs. 1 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren, Verwaltungsverfahrensgesetz, SR 172.021, VwVG, Marantelli/Said Huber, in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz, 2. Aufl. 2016, Art. 6 N 58, Kölz/Häner/Bertschi, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 3. Aufl. 2013, N 928 und 1115, und M. Bertschi, A. Griffel und M. Donatsch, in: A. Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 3. Aufl. 2014, Vorbemerkungen zu §§ 21-21a N 15 f. und 20 ff., § 26b N 8 und 12 sowie § 58 N 6 ff.).



2.2. Wie sich aus den vorliegenden Akten ergibt (act. 2, act. 15/7, 21, 35-37, 49, 51 f., 54, 59, 67, 69), hat die Vorinstanz die Beschwerdebeteiligte als Genehmigungsbehörde im Sinne von Art. 26 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz; SR 700, RPG, in der Fassung vom 1. Mai 2014) sowie Art. 31 Abs. 1 des Gesetzes über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht (Baugesetz; sGS 731.1) und Art. 25 lit. a^{bis} des Geschäftsreglements der Regierung und der Staatskanzlei (sGS 141.3, GeschR) am Rekursverfahren beteiligt (vgl. zur Stellung und den Aufgaben des AREG Art. 31 RPG, Art. 45 lit. a, e und f BauG sowie Art. 6 ff. der Verordnung über die kantonale Raumplanung, sGS 731.11). Dementsprechend hat sich die Beschwerdebeteiligte im Rekursverfahren auch geäußert (act. 15/10, 28, 36, 41, 43, 60). Gegen die Beteiligung der Beschwerdebeteiligten im vorinstanzlichen Verfahren hat die Beschwerdeführerin sowohl im Rekurs- (act. 15/20, 30-32, 46, 57, 66) als auch im Beschwerdeverfahren keine Einwände erhoben. Unter diesen Umständen kann die Beschwerdebeteiligte, welche bereits am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen hat, als Betroffene im Sinne von Art. 64 in Verbindung mit Art. 53 VRP am Beschwerdeverfahren beteiligt werden, wenngleich sie keine Parteistellung (Art. 6 VwVG) beanspruchen kann (vgl. im Übrigen zur angeblichen Vorbefassung der Beschwerdebeteiligten BGer 1C_903/2013 vom 10. August 2015 E. 2).

3. Die Beschwerdeführerin stellt weiter die Beweisanträge (act. 11, S. 4 Ziff. III/1, S. 8 Ziff. III/10 und S. 11 Ziff. III/15a, act. 12, S. 4 f. lit. B und D), es sei ein Augenschein durchzuführen und es seien M.D., M.I., U.S. und W.H. zu befragen. Darauf kann verzichtet werden, da sich die vorliegend entscheidenden tatsächlichen Verhältnisse aus den Verfahrensakten, insbesondere aus dem Augenscheinprotokoll vom 20. August 2015 (act. 15/36), und dem öffentlich zugänglichen Geoportal (www.geoportal.ch) ergeben (vgl. zur antizipierten Beweiswürdigung BGE 141 I 60 E. 3.3 mit Hinweis auf BGE 136 I 229 E. 5.3 und Waldmann/Bickel, in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], a.a.O., Art. 29 N 88, sowie G. Steinmann, in: Ehrenzeller/Schindler/Schweizer/Vallender, Die schweizerische Bundesverfassung, 3. Aufl. 2014, Art. 29 N 48).

4. Sodann vertritt die Beschwerdeführerin die Auffassung (act. 11, S. 18 f. Ziff. IV/8), es sei mit Art. 12 und Art. 15 VRP unvereinbar, dass die Vorinstanz im Zusammenhang mit dem von ihr gerügten Verstoss gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung von der



Beschwerdebeteiligten nicht genaueren Aufschluss über die offensichtlich vielen anderen Kleinbauzonen im Kanton St. Gallen verlangt habe, obwohl diese von ihr ganz genau bezeichnet worden seien. Die angebotenen Beweismittel seien leicht zugänglich gewesen.

4.1. Zum Anspruch auf rechtliches Gehör nach Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 101, BV) und Art. 6 Ziff. 1 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (SR 0.101, EMRK, vgl. zum Anwendungsbereich von Art. 6 Ziff. 1 EMRK in Bezug auf das Planungsrecht BGE 127 I 44 E. 2 sowie Meyer-Ladewig/Harrendorf/König, EMRK, 4. Aufl. 2017, Art. 6 N 21) gehört, dass die Behörde die ihr angebotenen Beweise abnimmt, wenn diese zur Abklärung des Sachverhalts tauglich erscheinen (siehe auch Art. 12 und Art. 15 VRP). Umgekehrt folgt daraus, dass keine Verletzung des rechtlichen Gehörs vorliegt, wenn eine Behörde auf die Abnahme beantragter Beweismittel verzichtet, weil sie auf Grund der bereits abgenommenen Beweise ihre Überzeugung gebildet hat und ohne Willkür in vorweggenommener (antizipierter) Beweiswürdigung annehmen kann, dass ihre Überzeugung durch weitere Beweiserhebungen nicht geändert würde (vgl. E. 3 hiervor und dortige Hinweise).

4.2. Gemäss den zutreffenden Ausführungen der Vorinstanz in Erwägung 6 des angefochtenen Entscheids (act. 2, S. 14 f., siehe auch Vernehmlassung der Vorinstanz vom 20. Mai 2016, act. 14, Ziff. 1) können der Beschwerdegegnerin nur insoweit Verstösse gegen den Rechtsgleichheitsgrundsatz (Art. 8 Abs. 1 BV) vorgeworfen werden, soweit die von der Beschwerdeführerin in der Rekursergänzung vom 20. Mai 2014 (act. 15/5, S. 20 f.), der Stellungnahme vom 5. September 2014 (act. 12/22-38 und 60, act. 15/20, S. 8 f. und 10 f., act. 15/20/22-38), anlässlich des Augenscheins vom 20. August 2015 (act. 12/41) und der Eingabe vom 25. Januar 2016 (act. 15/66, S. 3 f.) genannten Kleinbauzonen das Hoheitsgebiet der Beschwerdegegnerin betreffen. Weiter bestreitet die Beschwerdeführerin die Ausführungen des Rechtsvertreters der Beschwerdegegnerin am Augenschein vom 17. August 2015 (act. 15/36, S. 6) nicht, wonach die von ihr aufgeführten bestehenden Kleinbauzonen im Hoheitsgebiet der Beschwerdegegnerin (act. 15/20/36-38) vor 50 bis 60 Jahren und damit vor Inkrafttreten des RPG entstanden sind. Damit liegt bereits aus diesem Grund keine willkürliche Ungleichbehandlung vor, weshalb der Vorinstanz auch



nicht vorgeworfen werden kann, sie hätte die entsprechenden Akten beziehen müssen, zumal die Beschwerdebeteiligte dazu am 14. November 2014 Stellung nahm (act. 15/28, zu IV/B Ziff. 6). Demzufolge konnte auch im vorliegenden Beschwerdeverfahren – trotz der entsprechenden Anträge der Beschwerdeführerin (act. 12, S. 4 lit. C) – davon abgesehen werden, bei der Beschwerdebeteiligten einen Amtsbericht über Kleinbauzonen und die Akten zur Teilrevision 2013 in der Politischen Gemeinde Gaiserwald, zum Teilzonen- und überbauungsplan Schollberg in der Politischen Gemeinde Wartau sowie zu den Einzonungen Sommerau Nord (Gossau), TZP Arbonerstrasse (Wittenbach) und TZP Hofer (Niederhelfenschwil) einzuholen.

Darüber hinaus finden sich – entgegen der Mutmassungen der Beschwerdeführerin (act. 11, S. 3 Ziff. II/2) – keine Anhaltspunkte dafür, dass der angefochtene Entscheid auf unvollständigen Akten gründet. Diesbezüglich ist eine Rückweisung an die Vorinstanz gemäss dem Eventualantrag der Beschwerdeführerin (Art. 64 in Verbindung mit Art. 56 Abs. 2 VRP) nicht angezeigt.

5. Nicht umstritten ist im konkreten Fall, dass die Parzelle Nr. 00 ungeachtet der „Zonenplannachführung 2012/2013“ ([www.ch](http://www...ch)) mindestens seit dem 22. April 1997 (www.geoportal.ch) und damit seit über 20 Jahren unverändert der Landwirtschaftszone zugewiesen ist und die Beschwerdegegnerin deshalb zu Recht auf das Einzonungsgesuch der Beschwerdeführerin eingetreten ist. Im Mittelpunkt der Auseinandersetzung steht die Frage, ob die Beschwerdegegnerin die beantragte Einzonung ablehnen durfte.

5.1. Ein Grundeigentümer kann unter Berufung auf die Eigentumsgarantie (Art. 26 Abs. 1 BV) grundsätzlich eine Überprüfung und gegebenenfalls Anpassung des Nutzungsplans verlangen, wenn dieser Nutzungsbeschränkungen für das eigene Grundstück zur Folge hat, sofern sich die Verhältnisse erheblich geändert haben (Art. 21 Abs. 2 RPG, vgl. hierzu BGE 140 II 25 E. 3 und VerwGE B 2014/107 vom 25. Mai 2016 E. 8.1 je mit Hinweisen) oder der für Bauzonen geltende Planungshorizont von 15 Jahren (Art. 15 Abs. 1 RPG) abgelaufen ist (vgl. BGer 1C_252/2012 vom 12. März 2013 E. 5.1 mit Hinweis auf BGE 132 II 408 E. 4.3 mit Hinweisen, in: Pra 96/2007 Nr. 66). Darüber hinaus stellt es Art. 25 Abs. 1 RPG den Kantonen frei, mittels Spezialnorm den betroffenen Grundeigentümern oder Dritten ein Initiativrecht zu verleihen (vgl. B. Heer,



St. Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, Rz. 190 und FN 136 mit Hinweis auf BGE 120 Ia 34 E. 2a, in: Pra 85/1996 Nr. 7). Art. 33 Abs. 1 BauG schreibt vor, dass der Grundeigentümer nach Ablauf von zehn Jahren seit Rechtsgültigkeit die Überprüfung von Zonensplänen verlangen kann. Mit Blick auf den Grundsatz der derogatorischen Kraft des Bundesrechts (Art. 49 Abs. 1 BV) ist dabei zu beachten, dass dem Grundeigentümer auf Grund von Art. 21 Abs. 2 RPG ein Überprüfungsanspruch unabhängig von einer Überprüfungsfrist zusteht, wenn sich die Verhältnisse derart geändert haben, dass das öffentliche Interesse an den geltend gemachten Eigentumsbeschränkungen dahingefallen sein könnte. Gemäss Art. 33 Abs. 2 BauG hat der Grundeigentümer Anspruch auf Aufhebung oder Änderung des Planes, wenn die Voraussetzungen nach Art. 32 Abs. 1 BauG gegeben sind, d.h. die Aufhebung oder Änderung aus wichtigen öffentlichen Interessen geboten erscheint (lit. a), oder wenn der Zweck des Planes nicht erreicht wird und dem Grundeigentümer unzumutbare Nachteile erwachsen (lit. b). Prüft die zuständige Planungsbehörde auf das Gesuch hin oder von Amtes wegen, ob sich ein Anspruch auf Aufhebung oder Änderung des Nutzungsplanes aus wichtigen öffentlichen Interessen ergibt, hat sie eine Gesamtbetrachtung bzw. eine umfassende Interessenabwägung anzustellen, die alle privaten und öffentlichen Interessen einbezieht. Sie muss sich bei ihrem Entscheid über Änderung oder Beibehaltung des Planes insbesondere von den Planungsgrundsätzen von Art. 1 und 3 RPG leiten lassen und dabei den veränderten Bedürfnissen des gesamten Plangebietes gerecht werden. Dabei steht der zuständigen Gemeindebehörde ein erheblicher Beurteilungsspielraum zu (vgl. VerwGE B 2009/111 vom 24. August 2010 E. 4.6 und 4.8 f. sowie E. 7 bis 7.2 mit Hinweisen, in: GVP 2010 Nr. 40, VerwGE B 2012/244 vom 3. Dezember 2013 E. 3, VerwGE B 2013/22 vom 2. Juli 2013 E. 2.3, VerwGE B 2011/182 vom 3. Juli 2012 E. 4.2, VerwGE B 2011/19 vom 20. März 2012 E. 5.3 und VerwGE B 2004/110 vom 4. März 2005 E. 3b, www.gerichte.sg.ch, GVP 2001 Nr. 93, GVP 1986 Nr. 74 sowie E. David, Ortsplanungsrecht II: Das Verfahren beim Erlass von Baureglement, Plänen und Schutzverordnungen, in: Das Nachtragsgesetz zum st. gallischen Baugesetz, St. Gallen 1983, S. 113 ff., und Waldmann/Hänni, Raumplanungsgesetz, Bern 2006, Art. 21 N 21 ff.).

Im Gegensatz zur Rekursinstanz, welche die Nutzungspläne auf ihre Recht- und Zweckmässigkeit überprüft (vgl. Art. 33 Abs. 3 lit. b RPG in Verbindung mit Art. 46 Abs.



1 VRP), ist die Kognition des Verwaltungsgerichts bei der Überprüfung der Nutzungsplanung beschränkt. Dieses ist lediglich zur Rechtskontrolle befugt (Art. 61 Abs. 1 und 2 VRP). Es hat sich darauf zu beschränken, über die Einhaltung des Ermessensspielraums zu wachen, und schreitet nur ein, wenn die Vorinstanz das ihr zustehende Ermessen überschritten oder missbraucht hat (vgl. VerwGE B 2015/70 vom 24. November 2016 E. 5 mit Hinweisen, www.gerichte.sg.ch).

5.2. Am 1. Mai 2014 traten das revidierte RPG und die dazugehörigen Ausführungsbestimmungen in der Raumplanungsverordnung (SR 700.1, RPV) in Kraft. Die Beschwerdegegnerin lehnte es mit Beschluss vom 31. März 2014 ab, ein Verfahren zur Einzonung der Parzelle Nr. 00 einzuleiten (act. 15/9/1). Dagegen erging der angefochtenen Entscheid (act. 2) am 1. Februar 2016. Damit stellt sich die Frage nach dem anwendbaren Recht. Diesbezüglich bringt die Beschwerdeführerin vor, auch das neue Recht stehe einer öffentlichen Auflage der streitigen Planungsinstrumente nicht entgegen (act. 11, S. 18 Ziff. IV/7).

Entgegen anderslautender Darstellung der Vorinstanz in Erwägung 2 des angefochtenen Entscheids (act. 2, S. 9 f.) findet die Übergangsbestimmung von Art. 38a Abs. 2 RPG, wonach bis zur Genehmigung der Richtplananpassung nach Art. 8 f. RPG durch den Bundesrat im betreffenden Kanton die Fläche der rechtskräftig ausgeschiedenen Bauzonen insgesamt nicht vergrössert werden darf, grundsätzlich auf alle Einzonungen Anwendung, die am 1. Mai 2014 noch nicht rechtskräftig waren, jedenfalls wenn über sie noch nicht kantonale letztinstanzlich entschieden war (vgl. VerwGE B 2015/36 vom 28. März 2017 E. 6.1 mit Hinweisen auf BGer 1C_205/2016 vom 10. November 2016 E. 5.2, BGer 1C_315/2015; 1C_321/2015 vom 24. August 2016 in BGE 142 II 509 nicht publizierte E. 3.4, BGer 1C_197/2015 vom 2. Februar 2016 E. 2.4, BGer 1C_365/2015 vom 9. Dezember 2015 E. 4.4, BGE 141 II 393 E. 3 und BGer 1C_612/2014 vom 26. August 2015 E. 2 je mit Hinweisen, www.gerichte.sg.ch, siehe auch VerwGE B 2015/59 vom 27. September 2016 E. 5.1 mit Hinweisen, www.gerichte.sg.ch). Das bedeutet, dass sich die von der Beschwerdeführerin angebehrte Einzonung des Grundstücks Nr. 00, welche nicht durch Auszonungen kompensiert werden soll, in Anwendung der Übergangsbestimmungen von Art. 38a Abs. 2 RPG und Art. 52a Abs. 1 und 2 RPV mangels genehmigter Richtplananpassung (vgl. Genehmigungsentwurf vom Januar



2017, www.richtplan-sg.ch) von vornherein als bundesrechtswidrig und somit nicht als genehmigungsfähig erweist. Daher hätte die Vorinstanz die Verfügung der Beschwerdegegnerin vom 31. März 2014, mit welcher diese als zuständige Planungsbehörde (vgl. Art. 2 Abs. 1, Art. 4 und Art. 6 Abs. 1 BauG) die Einleitung eines Planungsverfahrens ablehnte (act. 15/9/1), bereits aus übergangsrechtlichen Gründen schützen müssen. Dies umso mehr, als bereits bei Erlass der erstinstanzlichen Verfügung am 31. März 2014 angesichts der Einsprachefrist von 30 Tagen (Art. 29 Abs. 1 Satz 1 BauG) feststand, dass ein allfälliges erstinstanzliches Einzonungsverfahren (vgl. Art. 29 ff. BauG) nicht vor Inkrafttreten des revidierten Planungsrechts des Bundes am 1. Mai 2014 hätte abgeschlossen werden können, weshalb die revidierten RPG-Bestimmungen zur Anwendung gelangten. Demnach hat die Vorinstanz ihrer Beurteilung zu Unrecht die bis 30. April 2014 gültige Fassung von Art. 1, Art. 3 und Art. 15 RPG zugrunde gelegt (vgl. hierzu VerwGE B 2015/71 vom 26. Oktober 2016 E. 3, www.gerichte.sg.ch). Da der revidierte kantonale Richtplan vom Bundesrat noch nicht genehmigt worden ist, rechtfertigt es sich indessen nicht, die Sache an die Vorinstanz zur neuen Entscheidung (Art. 64 in Verbindung mit Art. 56 Abs. 2 VRP) zurückzuweisen.

5.3. Da damit zu rechnen ist, dass der Bundesrat noch in diesem Jahr über den zur Genehmigung eingereichten revidierten Richtplan entscheiden wird (Art. 10 Abs. 1 RPV), sind aus prozessökonomischen Gründen einige (summarische) Überlegungen zur Frage anzubringen, ob der Beschwerdeführerin künftig unter neuem Recht ein Anspruch auf die beantragte Einzonung zustehen würde, auch wenn die entsprechenden Erwägungen lediglich ein obiter dictum darstellen, das nicht in Rechtskraft erwachsen kann (vgl. BGer 1C_372/2016 vom 8. Dezember 2016 E. 5). Ein solcher Anspruch würde nur dann bestehen, wenn die beantragte Einzonung raumplanerisch geboten wäre, ohne dass den kommunalen und kantonalen Planungsbehörden insoweit noch ein Ermessensspielraum zustehen würde (vgl. hierzu die zutreffende E. 4.1 des angefochtenen Entscheids, act. 2, S. 10, mit Hinweisen auf BGer 1C_252/2012 vom 12. März 2013 E. 5.1 und VerwGE B 2013/22 vom 2. Juli 2013 E. 2.3, www.gerichte.sg.ch).

Nach Art. 15 Abs. 4 lit. e RPG kann Land unter anderem dann neu einer Bauzone zugewiesen werden, wenn damit die Vorgaben des Richtplans umgesetzt werden. Aus



dem Entwurf des kantonalen Richtplans, Richtplankarte 1:50'000, Teil Süd, vom Januar 2017 (richtplan-sg.ch) ergibt sich, dass sich die Parzelle Nr. 00 nicht im festgelegten Siedlungsgebiet befindet. Diese Festsetzung im kantonalen Richtplan, welche allerdings vom Bundesrat noch nicht genehmigt wurde und in Zukunft auf Antrag der Beschwerdegegnerin vom Kanton im Rahmen der jährlichen Richtplan-Anpassungen allenfalls noch abgeändert werden könnte, spricht gegen die beantragte Einzonung (vgl. Art. 8a lit. a RPG und VerwGE B 2015/36 vom 28. März 2017 E. 8 mit Hinweisen, www.gerichte.sg.ch, siehe auch Art. 5a RPV). Die erhebliche Entscheidungsfreiheit der Beschwerdegegnerin wird durch diese Vorgabe stark eingeschränkt (vgl. hierzu Art. 2 Abs. 3 RPG, Art. 2 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 2 BauG, Art. 89 der Verfassung des Kantons St. Gallen, sGS 111.1, KV und Art. 50 BV sowie BGer 1C_372/2016 vom 8. Dezember 2016 E. 3 mit Hinweis auf BGer 1C_328/2007 vom 18. Dezember 2007 E. 2 mit Hinweisen). Fraglich ist im Weiteren, inwiefern auf Parzelle Nr. 00 die Planungswerte für Strassenverkehrslärm mit planerischen, gestalterischen und baulichen Massnahmen eingehalten werden könnten (vgl. hierzu Planungsbericht vom 15. Mai 2013, act. 15/9/16, S. 11 f. Ziff. 6.5 und Anhang). Mangels entsprechender Nachweise resp. einem entsprechenden konkreten Bauprojekt (vgl. Vorprüfungsbericht vom 27. November 2013, act. 15/9/8, S. 3 f. Ziff. 4.1) spricht auch die bestehende Strassenverkehrslärmbelastung gegen eine künftige Einzonung der Parzelle Nr. 00 (vgl. Art. 24 Abs. 1 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz, Umweltschutzgesetz; SR 814.01, USG, Art. 29 der Lärmschutz-Verordnung, SR 814.41, LSV, und A. Gossweiler, Das schweizerische Umweltschutzgesetz Rechtsprechung 2011-2015, in: URP 2017 S. 146 ff., S. 170, mit Hinweis auf BGer 1C_211/2011; 1C_213/2011; 1C_217/2011 vom 20. Februar 2012 E. 5.3.1 f., und R. Wolf, in: Vereinigung für Umweltrecht und Helen Keller [Hrsg.], Kommentar zum Umweltschutzgesetz, Art. 24 N 23 ff.). Ungeachtet dessen ist nicht erkennbar, inwiefern die Beschwerdegegnerin das ihr zustehende Planungsermessen rechtsfehlerhaft ausgeübt haben sollte, indem sie die Einleitung eines angesichts der vom AREG in Aussicht gestellten Nichtgenehmigung zum Scheitern verurteilten Planungsverfahrens ablehnte (vgl. zur Zulässigkeit der Ausscheidung von Kleinbauzonen Aemisegger/Kissling, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Zürich 2016, Art. 15 N 84 f. mit Hinweisen auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung, unter anderem auf BGer 1C.153/2007 vom 6. Dezember 2007 E. 3). Abgesehen davon, dass es nicht im



Interesse der Beschwerdeführerin sein kann, unnötig finanziellen Aufwand zu tätigen (lärmrechtliche Nachweise, Erarbeiten eines Vor- oder Bauprojekts), steht es im Ermessen der Beschwerdegegnerin, das öffentliche Interesse an der Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet (Art. 1 Abs. 1 Satz 1 RPG), der Siedlungsentwicklung nach innen (Art. 1 Abs. 2 lit. a^{bis} RPG) sowie der Schaffung kompakter Siedlungen (Art. 1 Abs. 2 lit. b RPG) stärker zu gewichten als die mittels des Teilzonen- und überbauungsplans „Garage X.“ geplanten punktuellen Verbesserungen für Natur und Gewässer und das Interesse (Art. 1 Abs. 2 lit. b^{bis} RPG), die räumlichen Voraussetzungen für die Wirtschaft zu schaffen (vgl. hierzu Beschluss der Beschwerdegegnerin vom 31. März 2014, act. 15/9/1, S. 3 f., siehe auch Art. 75 Abs. 1 BV und Art. 3 Abs. 2 lit. b und Abs. 3 lit. a bis b RPG). Das Grundstück Nr. 00 grenzt nicht an eine bestehende Bauzone an (vgl. demgegenüber VerwGE B 2007/130 vom 12. Februar 2008 E. 2.3.3, www.gerichte.sg.ch). Es liegt ca. 300 m bzw. 500 m von den Ortsteilen Maseltragen resp. Rufi entfernt inmitten des Nichtbaugebietes (www.geoportal.ch). Zudem befindet es sich in einem siedlungsgliedernden Freiraum, woran auch im revidierten kantonalen Richtplan vom Januar 2017 festgehalten werden soll (richtplan-sg.ch, siehe auch Koordinationsblatt IV 15 des kantonalen Richtplans, www.geoportal.ch und www.sg.ch, und VerwGE B 2012/172 vom 29. Oktober 2012, wonach eine gegen die entsprechende Festsetzung im kantonalen Richtplan erhobene Beschwerde der Beschwerdegegnerin zufolge Rückzugs abgeschrieben wurde). All dies sind gewichtige Gründe, welche im Rahmen der Interessenabwägung (Art. 3 RPV) der beantragten Einzonung entgegenstehen (vgl. Vorprüfungsbericht vom 27. November 2013, act. 15/9/8, S. 3, und demgegenüber Planungsbericht vom 15. Mai 2013, act. 15/9/16, S. 7 Ziff. 3.1 sowie S. 13 f. Ziff. 7, siehe auch Art. 38 Abs. 2 des Planungs- und Baugesetzes vom 27. April 2016, www.ratsinfo.sg.ch). Hinzu kommt, dass die angebehrte Einzonung von der Landwirtschaftszone in die Gewerbe-Industrie-Zone (vgl. Art. 13 BauG und act. 15/9/18) im Unterschied zum Fall BGer 1C. 153/2007 vom 6. Dezember 2007 (vgl. E. 3.3.1 f.) grundsätzlich zu neuen Nutzungsmöglichkeiten auf Parzelle Nr. 00 führen würde, woran der von der Beschwerdeführerin beantragte koordinierte Erlass des überbauungsplans „Garage X.“ nichts zu ändern vermöchte. Bei dieser Ausgangslage erscheint es vertretbar, wenn die Beschwerdegegnerin gestützt auf die Einschätzung des AREG daran festhalten würde (act. 15/9/1, S. 3 f. E. 4 ff.), dass nicht mehr von einer massvollen Erweiterung



gesprochen werden könne und deshalb keine besonderen Gründe vorlägen, welche ausnahmsweise die Schaffung einer Kleinbauzone rechtfertigen könnten. Nach dem Gesagten ist davon auszugehen, dass die beantragte Einzonung nach der Genehmigung des revidierten kantonalen Richtplans nicht zulässig und deswegen raumplanerisch nicht geboten sein wird, weshalb der Beschwerdeführerin auch daher kein Anspruch auf Einzonung zustehen würde. Bei diesem Ergebnis kann offen gelassen werden, ob die übrigen Voraussetzungen von Art. 15 RPG (siehe auch Art. 30a RPV) erfüllt werden könnten.

6. Nach Ansicht der Beschwerdeführerin ist der Ermessensentscheid der Beschwerdegegnerin mit Treu und Glauben unvereinbar. Sie macht geltend (act. 11, S. 12-18, Ziff. IV/1-6, S. 20-22 Ziff. V, act. 21 Ziff. I f. und III/2), die Beschwerdegegnerin habe eine Zusicherung abgegeben, ein Planverfahren einzuleiten. Bei den verschiedenen Entwürfen sei es nicht um den Grundsatz, sondern lediglich darum gegangen, die Planänderung derart „massgeschneidert“ festzulegen, wie dies für Kleinbauzonen aufgrund der bundesgerichtlichen Rechtsprechung erforderlich sei. Die Beschwerdegegnerin habe in einem mehrjährigen Verfahren an der Erstellung des Entwurfs des Teilzonen- und überbauungsplans aktiv mitgewirkt. Es sei unzulässig, wenn die Beschwerdegegnerin nach jahrelanger Vorarbeit wegen der in Widerspruch zur Vorprüfung vom 4. September 2012 stehenden Schreiben des AREG vom 27. November 2013 und 24. Januar 2014 ohne eigene Interessenabwägung das Erlassverfahren nicht einleite, zumal das AREG, welches nicht Planungsbehörde sei, im Vorprüfungsverfahren bei der Beurteilung strenger sei als im Genehmigungsverfahren. Diese Meinungsänderung der Beschwerdegegnerin sei willkürlich. Das AREG und die Beschwerdegegnerin müssten sich den Entscheid des Landwirtschaftsamtes vom 4. Mai 2010 entgegenhalten lassen, wonach eine nichtlandwirtschaftliche Nutzung zulässig sei. Widersprüchliches Verhalten der Behörden könne keinen Rechtsschutz finden.

6.1. Der Grundsatz von Treu und Glauben gemäss Art. 9 BV gilt für die Revision von Nutzungsplänen ebenso wie für alle anderen Verwaltungsbereiche (vgl. T. Tanquerel, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Zürich 2016, Art. 21 N 51 mit Hinweisen auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung und P. Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 6. Aufl. 2016, S.



St.Galler Gerichte

625). Eine (selbst unrichtige) Auskunft, welche eine Behörde dem Bürger erteilt, kann unter gewissen Umständen Rechtswirkungen entfalten. Kumulative Voraussetzungen dafür sind, dass:

- es sich um eine vorbehaltlose Auskunft der Behörden handelt;
- die Auskunft sich auf eine konkrete, den Bürger berührende Angelegenheit bezieht;
- die Amtsstelle, welche die Auskunft gegeben hat, hierfür zuständig war oder der Bürger sie aus zureichenden Gründen als zuständig betrachten durfte;
- der Bürger die Unrichtigkeit der Auskunft nicht ohne weiteres hat erkennen können;
- der Bürger im Vertrauen hierauf nicht ohne Nachteil rückgängig zu machende Dispositionen getroffen hat;
- die Rechtslage zur Zeit der Verwirklichung noch die gleiche ist wie im Zeitpunkt der Auskunftserteilung;
- das Interesse an der richtigen Durchsetzung des objektiven Rechts dasjenige des Vertrauensschutzes nicht überwiegt

(vgl. VerwGE B 2014/60 vom 28. Juni 2016 E. 8.1 mit Hinweisen auf BGE 137 II 182 E. 3.6.2, VerwGE B 2014/16 vom 30. Juni 2015 E. 3.1, BGer 1C_378/2014 vom 23. Dezember 2014 E. 3.2 und VerwGE B 2013/193 vom 11. November 2014 E. 2.2.1, www.gerichte.sg.ch, sowie Wiederkehr/Richli, Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts, Band I, Bern 2012, N 1971). Für Zusicherungen gelten die gleichen Voraussetzungen wie für Auskünfte (vgl. Tschannen/Zimmerli/Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, Bern 2014, § 22 N 19).

Der Vorgeschichte einer Nutzungsplanfestsetzung kann ein solches Gewicht zukommen, dass sich daraus die begründete Erwartung einer Einweisung von Land in eine Bauzone ergibt. Namentlich die Erschliessungsplanung oder durchgeführte Baulandumlegungen vermögen das Vertrauen zu wecken, davon erfasstes Land werde im neu zu erlassenden Zonenplan der Bauzone zugewiesen. Auch wenn keine



konkreten Zusicherungen vorliegen, die nach dem Grundsatz von Treu und Glauben (Art. 9 BV) eine Pflicht zur Einzonung begründen, kann sich eine solche aus den der Nutzungsplanung vorangehenden besonderen Umständen herleiten. Die Vorgeschichte und der Vertrauensschutz verleihen jedoch einem Grundeigentümer (gleich wie eine vollständige Erschliessung) keinen unbedingten Anspruch auf Zuteilung seiner Parzelle zu einer RPG-konformen Bauzone. Die bundesgerichtliche Rechtsprechung anerkennt, dass die Verwirklichung der Raumplanungsgrundsätze Vorrang vor der Beständigkeit eines altrechtlichen Plans hat. Wesentlich ist zunächst, ob die Vorgeschichte eine Abfolge von Ereignissen umfasst, die auf die Einzonung des Gebiets ausgerichtet war. Die Berufung auf Vertrauensschutzinteressen setzt weiter voraus, dass keine Kollision zum Interesse an der richtigen Durchsetzung des objektiven Rechts - hier einer RPG-konformen Nutzungsplanung - absehbar war (vgl. BGer 1C_493/2013 vom 28. Januar 2014 E. 2.3 mit Hinweisen auf BGE 132 II 218 E. 6.1 und 6.2 sowie BGer 1C_285/2007 vom 22. Mai 2008 E. 7, in: ZBI 110/2009 S. 326, siehe auch BGer 1C_334/2011 vom 5. Januar 2012 E. 5).

6.2. Wie die Vorinstanz in Erwägung E. 7.3 des angefochtenen Entscheids (act. 2, S. 16) zutreffend ausgeführt hat, sind die Behauptungen der Beschwerdeführerin aktenwidrig. Zunächst kommt keinem der Beschlüsse der Beschwerdegegnerin (vgl. act. 15/9/35 und 37, act. 15/9/32, act. 15/9/30, act. 15/9/14 und 20, act. 15/9/10, act. 15/9/1) sowie der von ihr mit der Beschwerdeführerin abgeschlossenen Vereinbarung vom 22. Januar 2013 (act. 15/9/20) die Bedeutung einer Zusicherung zu, dass für die Einzonung der Parzelle Nr. 00 ein Planungsverfahren eingeleitet werde. Vielmehr stellte die Beschwerdegegnerin lediglich in Aussicht, ein Vorprüfungsverfahren einzuleiten, wenn die von der Beschwerdeführerin privat erarbeiteten Planungsinstrumente den gemeinderätlichen Anforderungen entsprechen würden. Auch hielt sie fest, dass die Genehmigung einer Einzonung dereinst von einem konkreten Baugesuch abhängig gemacht werde. Im Übrigen stellte sie sich auf den Standpunkt, dass sie zwar bereit wäre, eine massvolle Entwicklung auf Parzelle Nr. 00 durch Zuweisung zu einer Bauzone zu ermöglichen. Voraussetzung dafür sei jedoch, dass das AREG dafür eine Genehmigung in Aussicht stelle. Bei der geschilderten Sachlage ist offenkundig, dass nicht auf einen Vertrauenstatbestand geschlossen werden kann. Daran ändert auch nichts, dass die Beschwerdeführerin der Beschwerdegegnerin mehrere Planentwürfe unterbreitete. Sodann war die Haltung des AREG in den Vorprüfungsberichten vom 7.



Mai 2012 (act. 15/9/29), 4. September 2012 (act. 15/9/26) und 27. November 2013 resp. der Stellungnahme vom 24. Januar 2014 (act. 15/9/4 und 8) konsistent, auch wenn diesen Amtsberichten zuweilen verschiedene Planentwürfe zugrunde lagen. Insbesondere ist – entgegen der Darstellung der Beschwerdeführerin (act. 11, S. 10 Ziff. III/12 f.) – nicht ersichtlich, dass das AREG im Vorprüfungsbericht vom 27. November 2013 und in der Stellungnahme vom 24. Januar 2014 nicht mehr auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung zur Ausscheidung von Kleinbauzonen Bezug nahm, auch wenn es darin keine entsprechende Zitate wiedergab (vgl. hierzu die nachvollziehbaren Ausführungen der Beschwerdebeteiligten in der Vernehmlassung vom 1. Juli 2016, act. 19). Folglich kann auch keine willkürliche Meinungsänderung der Beschwerdegegnerin vorliegen. Des Weiteren ist für die hier zu beurteilende Frage, ob die Beschwerdegegnerin verpflichtet war, ein Planungsverfahren einzuleiten, die vom Landwirtschaftsamt am 4. Mai 2010 gestützt auf Art. 60 Abs. 1 lit. d des Bundesgesetzes über das bäuerliche Bodenrecht (SR 211.412.11, BGBB) vorgenommene Beurteilung (act. 15/9/39/11) nicht von Bedeutung. Ferner tut nichts zur Sache, dass die Beschwerdegegnerin im Beschwerdeverfahren stillschweigend auf die Einreichung einer Vernehmlassung verzichtet hat und die Beschwerdeführerin die Ansicht vertritt, die Beschwerdegegnerin habe dadurch stillschweigend anerkannt, dass der von ihr ausgearbeitete Teilzonen- und überbauungsplan „Garage X.“ mit der bundesgerichtlichen Rechtsprechung in Einklang stehe (act. 21 Ziff. I). In dieser Hinsicht verkennt die Beschwerdeführerin, dass den Verfahrensbeteiligten die Erstattung einer Vernehmlassung grundsätzlich freigestellt ist (vgl. hierzu VerwGE B 2010/7 vom 24. August 2010 E. 2, www.gerichte.sg.ch). Der Beschwerdegegnerin kann nicht vorgeworfen werden, sie hätte Vertrauensgesichtspunkte ausser Acht gelassen. Die Beschwerde ist abzuweisen.

7. (...).

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht zu Recht:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.



2. Die amtlichen Kosten von CHF 3'500 bezahlt die Beschwerdeführerin unter Verrechnung mit dem von ihr geleisteten Kostenvorschuss in gleicher Höhe.

3. Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt.

Der Abteilungspräsident

Der Gerichtsschreiber

Zürn

Bischofberger