



**Fall-Nr.:** B 2016/58  
**Stelle:** Verwaltungsgericht  
**Rubrik:** Verwaltungsgericht  
**Publikationsdatum:** 26.10.2017  
**Entscheiddatum:** 26.10.2017

### **Entscheid Verwaltungsgericht, 26.10.2017**

**Art. 5 Abs. 2 RPG (SR 700), Art. 50 Abs. 1 EntG (sGS 735.1). Prüfung der Frage, ob die mit dem Zonenplan 2009 vorgenommene Zuweisung eines Teilstücks einer Parzelle von der Zone WE2 zur Zone ÜG eine Entschädigungspflicht aus materieller Enteignung begründet bzw. ob die mit der Planungsmassnahme verbundene Eigentumsbeschränkung einer Enteignung gleichkommt, welche voll zu entschädigen ist. Frage vom Verwaltungsgericht bejaht. Das bis 2009 bestehende Erfordernis der Erarbeitung eines Überbauungsplans war nicht als rechtliches Hindernis anzusehen, welches die Überbauung des Grundstücks in naher Zukunft ausgeschlossen hätte. Sodann stellte die fehlende Bauabsicht der Beschwerdeführer für sich allein keinen Grund dar, eine Entschädigungspflicht für den ausgezonten Grundstücksteil zu verneinen. Aufhebung des vorinstanzlichen Entscheids und Rückweisung der Sache zur Festlegung der Entschädigung an die Vorinstanz (Verwaltungsgericht, B 2016/58). Die gegen dieses Urteil erhobene Beschwerde ans Bundesgericht wurde mit Urteil vom 29. Dezember 2017 abgewiesen (Verfahren 1C\_653/2017).**

Besetzung

Abteilungspräsident Zürn; Verwaltungsrichterin Zindel, Verwaltungsrichter Steiner;  
Gerichtsschreiber Schmid

Verfahrensbeteiligte

**Erbengemeinschaft A.,**

A.1.,



St.Galler Gerichte

A.2.,

**Erbengemeinschaft B.,**

B.1. bis B.16.,

**Erbengemeinschaft C.,**

C.1.,

C.2.,

**D.,**

**Beschwerdeführer,**

alle vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Christian Michel, Breitenstrasse 16,  
8852 Altendorf,

gegen

**Schätzungskommission für Enteignungen des Kantons St. Gallen,** lic. oec. Raphael  
Kühne, Präsident, Marktgasse 20, 9000 St. Gallen,

**Vorinstanz,**

**Politische Gemeinde X.,** Gemeinderat,



**Beschwerdegegnerin,**

Gegenstand

**Materielle Enteignung**

**Das Verwaltungsgericht stellt fest:**

**A.**

a. Das Grundstück Nr. 000, Gemeinde X., umfasst eine Fläche von 10'893 m<sup>2</sup>. Es ist teilweise der Kernzone K3 (drei Vollgeschosse), teilweise der Wohnzone WE2 (für zweigeschossige Ein- und Zweifamilienhäuser) und teilweise dem übrigen Gemeindegebiet ÜG zugewiesen (act. G 8/2.2 und 8/2.7). Die zur Kernzone K3 gehörende Teilfläche ist mit einem Wohnhaus überbaut; der amtliche Verkehrswert der Teilfläche einschliesslich Wohnhaus beträgt Fr. 905'000.-- (act. G 8/13). Die Einzonung einer Fläche von rund 2'500 m<sup>2</sup> in die Wohnzone WE2, verbunden mit einer Überbauungsplanverpflichtung, war im Rahmen der Orts- und Zonenplanrevision 1973/75 erfolgt (act. G 8/2.3, 8/12). Im Jahr 1989 erfolgte eine Gesamtrevision des Zonenplans. Den am 28. Februar 1989 vom Gemeinderat X. erlassene Zonenplan genehmigte das Baudepartement des Kantons St. Gallen am 2. Februar 1993 (act. G 8/2.8; nachstehend: Zonenplan 1993). Die planungsrechtlichen Grundlagen für das Grundstück Nr. 000 (Kernzone K3 und Wohnzone WE2 mit Überbauungsplanverpflichtung) blieben unverändert.

b. Am 6. Februar/2. Juni 2007 bzw. 6. Januar 2009 erliess der Gemeinderat X. einen revidierten Zonenplan, welcher in der Folge öffentlich aufgelegt und dem fakultativen Referendum unterstellt wurde. Der Zonenplan wurde hierauf vom Baudepartement am 2. September 2009 genehmigt (nachstehend: Zonenplan 2009). Im Rahmen dieser Zonenplanrevision erfolgte eine Umzonung einer Teilfläche des Grundstücks Nr. 000



## St.Galler Gerichte

von rund 1'120 m<sup>2</sup> von der Zone WE2 in die Zone ÜG. Die Überbauungsplanverpflichtung wurde aufgehoben (act. G 8/2.7).

**c.** Mit Eingabe vom 3. Juni 2015 reichten Erben und Erbeserben von A., geb. 1857 (A. 1., A.2.), Erben und Erbeserben von B., geb. 1859 (B.1. bis B.16.), Erben und Erbeserben von C., geb. 1900 (C.1., C.2.) sowie D. (nachstehend: Gesuchsteller) - alle vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Christian Michel, Altendorf - bei der Schätzungskommission für Enteignungen, St. Gallen, ein Entschädigungsbegehren ein mit dem Antrag, es sei festzustellen, dass die mit dem Zonenplan 2009 vorgenommene Auszonung einer Teilfläche des Grundstücks Nr. 000 einer Enteignung gleichkomme, und es sei gleichzeitig die Entschädigung für diese enteignungsähnliche Eigentumsbeschränkung festzusetzen, wobei für Bestand und Umfang der Entschädigungspflicht die Verhältnisse bei Eintritt der Rechtskraft der Eigentumsbeschränkung massgebend seien (act. G 8/1). Nach Durchführung eines Augenscheins mit Einigungsverhandlung am 19. Oktober 2015 (act. G 8/9 f., G 8/10.1-14) wies die Schätzungskommission das Entschädigungsbegehren der Gesuchsteller mit Entscheid vom 16. Dezember 2015 ab und stellte fest, dass die mit dem Zonenplan 2009 erfolgte Eigentumsbeschränkung nicht einer Enteignung im Sinn von Art. 5 Abs. 2 des Raumplanungsgesetzes (RPG; SR 700) gleichkomme.

## **B.**

**a.** Gegen diesen Entscheid erhob Rechtsanwalt lic. iur. Christian Michel, Altendorf, für die Gesuchsteller mit Eingabe vom 11. März 2016 Beschwerde (act. G 1) mit den Rechtsbegehren, der Entscheid sei aufzuheben (Ziff. 1), es sei festzustellen, dass die mit dem Zonenplan 2009 vorgenommene Auszonung einer Teilfläche des Grundstücks Nr. 000 von ca. 1'120 m<sup>2</sup> einer Enteignung gleichkomme und es sei gleichzeitig den Beschwerdeführern die mit Expertise festzusetzende Entschädigung für die eigentumsähnliche Eigentumsbeschränkung zuzusprechen (Ziff. 2), die Entschädigung sei durch die Beschwerdegegnerin ab Einreichung des Entschädigungsbegehrens zum Zinsfuss der St. Gallischen Kantonalbank für erste Hypotheken zu verzinsen (Ziff. 3), die amtlichen Kosten des vorinstanzlichen Verfahrens seien der Beschwerdegegnerin zu überbinden (Ziff. 4) und für die ausseramtlichen Kosten des vorinstanzlichen Verfahrens sei den Beschwerdeführern eine durch die Beschwerdegegnerin



## St.Galler Gerichte

auszurichtende Entschädigung zuzusprechen (Ziff. 5); unter Kosten- und Entschädigungsfolge zulasten der Beschwerdegegnerin (Ziff. 6). Eventuell sei die Sache zur weiteren Abklärung und Festsetzung der Entschädigung an die Vorinstanz zurückzuweisen (Eventualantrag Ziff. 1-6).

**b.** Die Vorinstanz verzichtete unter Verweis auf ihren Entscheid auf eine Vernehmlassung (act. G 7). In ihrer Vernehmlassung vom 12. April 2016 beantragte die Beschwerdegegnerin Abweisung der Beschwerde. Zur Begründung verwies sie auf ihre bisherigen Eingaben sowie auf den angefochtenen Entscheid und nahm ergänzend zu Vorbringen in der Beschwerde Stellung (act. G 10).

**c.** In der Stellungnahme vom 27. April 2016 bestätigten die Beschwerdeführer ihren Standpunkt (act. G 13).

**d.** Auf die Vorbringen der Verfahrensbeteiligten in den Eingaben des vorliegenden Verfahrens wird, soweit für den Entscheid relevant, in den nachstehenden Erwägungen eingegangen.

### **Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:**

**1.** Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichtes ist gegeben (Art. 3bis Enteignungsgesetz, EntG; sGS 735.1). Die Beschwerdeführer sind als Adressaten des angefochtenen Entscheids und Gesamteigentümer des Grundstücks Nr. 000, X., zur Beschwerdeführung legitimiert (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, VRP). Die Beschwerde vom 11. März 2016 (act. G 1) entspricht zeitlich, formal und inhaltlich den gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 VRP). Auf die Beschwerde ist daher grundsätzlich einzutreten.

**2.**

**2.1.** Streitgegenstand bildet die Frage, ob die mit dem Zonenplan 2009 vorgenommene Zuweisung eines Teilstücks der Parzelle Nr. 000 von der Zone WE2 zur Zone ÜG eine



Entschädigungspflicht aus materieller Enteignung begründet bzw. ob die mit der Planungsmassnahme verbundene Eigentumsbeschränkung einer Enteignung gleichkommt, welche voll zu entschädigen ist (Art. 5 Abs. 2 RPG, Art. 50 Abs. 1 EntG). Eine materielle Enteignung im Sinne von Art. 26 Abs. 2 BV und Art. 5 Abs. 2 RPG liegt vor, wenn dem Eigentümer der bisherige oder ein voraussehbarer künftiger Gebrauch einer Sache untersagt oder in einer Weise eingeschränkt wird, die besonders schwer wiegt, weil der betroffenen Person eine wesentliche aus dem Eigentum fliessende Befugnis entzogen wird (erste Tatbestandsvariante). Geht der Eingriff weniger weit, so kann ausnahmsweise eine Eigentumsbeschränkung einer Enteignung gleichkommen, falls ein einziger oder einzelne Grundeigentümer so getroffen werden, dass ihr Opfer gegenüber der Allgemeinheit unzumutbar erscheint und es mit der Rechtsgleichheit nicht zu vereinbaren wäre, wenn hierfür keine Entschädigung geleistet würde (zweite Tatbestandsvariante, sogenanntes Sonderopfer; zum Ganzen: [BGE 131 II 728 E. 2](#) mit Hinweisen). In beiden Fällen ist die Möglichkeit einer künftigen besseren Nutzung der Sache indessen nur zu berücksichtigen, wenn im massgebenden Zeitpunkt anzunehmen war, sie lasse sich mit hoher Wahrscheinlichkeit in naher Zukunft verwirklichen. Unter besserer Nutzung eines Grundstücks ist in der Regel die Möglichkeit seiner Überbauung zu verstehen ([BGE 125 II 431 E. 3a](#) mit Hinweisen).

Eine Entschädigungspflicht besteht unter bestimmten Voraussetzungen im Falle einer Auszonung, das heisst, wenn ein Grundstück durch einen bundesrechtskonformen Nutzungsplan der Bauzone zugeteilt worden war und später aufgrund einer Zonenplanrevision einer Nichtbauzone zugeteilt wird. Grundsätzlich entschädigungslos bleibt dagegen die sogenannte Nichteinzonung eines Grundstücks. Eine Nichteinzonung wird angenommen, wenn bei der erstmaligen Schaffung einer raumplanerischen Grundordnung, welche den verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Anforderungen entspricht, eine Liegenschaft keiner Bauzone zugewiesen wird. Dies gilt auch dann, wenn die in Frage stehenden Flächen nach dem früheren, der Revision des Bodenrechts nicht entsprechenden Recht überbaut werden konnten. Eine Nichteinzonung liegt nicht nur bei der Revision altrechtlicher, vor Inkrafttreten des RPG erlassener Zonenpläne vor, sondern auch bei der Anpassung von Zonenplänen, die zwar unter der Herrschaft des RPG in Kraft getreten sind, aber materiell nicht auf die bundesrechtlichen Planungsgrundsätze ausgerichtet waren. Nutzungsbeschränkungen, die sich im Zuge des Wechsels von einer Bau- und Zonenordnung aus der Zeit vor



Inkrafttreten des Raumplanungsgesetzes zu einer auf diesem Gesetz beruhenden Ordnung ergeben, gelten daher entschädigungsrechtlich generell nicht als Auszonung. Vielmehr ist in solchen Fällen die Entschädigungsfrage nach den für eine Nichteinzonung massgeblichen Grundsätzen zu beurteilen, weil erst nach Inkrafttreten des RPG im dort vorgesehenen bundesrechtlichen Verfahren unter Beachtung der verfassungsrechtlichen Prinzipien über die Zugehörigkeit eines Grundstücks zur Bauzone entschieden werden konnte (vgl. zum Ganzen [BGE 132 II 218 E. 2.2 S. 220 f.](#); [131 II 728 E. 2.1 S. 730 f.](#); [125 II 431 E. 3b S. 433](#); je mit Hinweisen; Urteil 1A.72/2003 vom 4. November 2003 E. 2 und 3, in: ZBI 106/2005 S. 661).

Massgebender Zeitpunkt für die Beurteilung, ob eine materielle Enteignung vorliegt, ist grundsätzlich das Datum des Inkrafttretens der Eigentumsbeschränkung (BGE 132 II 218 E. 2.3 und 2.4 S. 221 f. mit Hinweisen). Im vorliegenden Fall ist dies der 2. September 2009, als der revidierte Zonenplan durch das Baudepartement genehmigt wurde (Art. 26 Abs. 3 RPG).

Vorliegend blieb unbestritten, dass der Zonenplan 1993 (act. G 8/2.8) den Anforderungen des RPG entsprach und dementsprechend die in der Kernzone und der Zone WE2 liegenden Flächen von Grundstück Nr. 000 RPG-konformes Bauland darstellten (act. G 1 S. 17; G 2 S. 5). Bei der Umzonung einer Teilfläche von rund 1'120 m<sup>2</sup> von der Zone WE2 in die Zone ÜG im Rahmen des Zonenplans 2009 handelte es sich somit um eine Planungsmassnahme im Sinn von Art. 5 Abs. 2 RPG. Die RPG-Zonenkonformität des Zonenplans 2009 zeigt sich auch im Umstand, dass flächengleiche Aus- und Neueinzonungen vorgenommen und vom Baudepartement genehmigt wurden (vgl. Vernehmlassung Beschwerdegegnerin, act. G 10). Unbestritten blieb dementsprechend auch, dass hierbei eine Auszonung (und nicht von einer Nichteinzonung) vorliegt, ungeachtet dessen, dass die Einzonung einer Fläche von rund 2'500 m<sup>2</sup> in die Wohnzone WE2, verbunden mit einer Überbauungsplanverpflichtung, bereits im Rahmen der Orts- und Zonenplanrevision 1973/75 (act. G 8/2.3, 8/12) erfolgt war (vgl. dazu BGer 1C\_66/2012 vom 3. September 2012, E. 2.3). Nachstehend ist dementsprechend von einem Auszonungssachverhalt auszugehen.

### 3.



**3.1.** Zonenplan und Baureglement werden im Verfahren gemäss Art. 29 ff. des Baugesetzes (BauG; sGS 731.1) erlassen und bedürfen der Genehmigung des Baudepartements (Art. 31 BauG). Das Gleiche gilt grundsätzlich auch für deren Änderung (Art. 32 Abs. 1 BauG). Eine persönliche Mitteilung an die betroffenen Grundeigentümer ist dabei nicht vorgesehen (VerwGE B 2013/37 vom 11. März 2014, E. 2.5.1, [www.gerichte.sg.ch](http://www.gerichte.sg.ch)). Die Vorinstanz vermerkte im angefochtenen Entscheid zum Einwand der Beschwerdeführer, wonach sie bei der Zonenplanrevision 2004 bis 2009 - ohne ausdrückliche gegenteilige Mitteilung der Beschwerdegegnerin - hinsichtlich des Grundstücks Nr. 000 von einer unveränderten Situation bei der Zoneneinteilung hätten ausgehen dürfen, dass eine Verletzung der Mitwirkungsrechte bzw. des Gehörsanspruchs im Zonenplanverfahren nicht vorliege und die Revision des Zonenplans in den Jahren 2004 bis 2009 korrekt durchgeführt worden sei (act. G 2 S. 6). Im vorliegenden Verfahren halten die Beschwerdeführer am erwähnten Einwand zu Recht nicht mehr fest. Sie machen jedoch geltend, dass mit der vollzogenen Auszonung gegen Treu und Glauben verstossen werde, nachdem die Einzonung (1975) nach intensiven Verhandlungen zustande gekommen sei. 1975 habe der damalige Gemeinderat erklärt, man habe ursprünglich das Verhandlungsergebnis in einem Vertrag festhalten wollen, was dann einzig im Interesse der Beschwerdeführer nicht so gehandhabt worden sei (act. G 8/2.3 S. 7 oben). Der Gemeinderatsbeschluss vom 18. Juli 1975 habe einen ausgleichenden Zweck gehabt. Teilflächen ab dem Grundstück Nr. 000 seien in die Zone WE2 aufgenommen worden. Dafür hätten sich die Beschwerdeführer verpflichtet, im Rahmen ihrer Möglichkeiten das Haus Y. zu erhalten. Das „Nehmen und Geben“ gehe aus dem Dispositiv des Gemeinderatsbeschlusses (act. G 8.2.3 S. 7) unmissverständlich hervor. Vor diesem Hintergrund erweise sich die Auszonung des voll erschlossenen Baulandes an bester Wohnlage als unverständlich (act. G 1 S. 18). Der Vorwurf der Baulandhortung werde der Historie des vorliegenden Falls nicht gerecht, zumal ursprünglich sogar eine Vereinbarung habe abgeschlossen werden sollen (act. G 13).

**3.2.** Hierzu ist festzuhalten, dass Gegenstand des vorliegenden Verfahrens ausschliesslich die Frage bildet, ob die im Rahmen des Zonenplans 2009 bestätigte Auszonung einen entschädigungspflichtigen Sachverhalt darstellt oder nicht. Soweit die Beschwerdeführer die materielle Rechtmässigkeit der Auszonung 2009 als solche zur Diskussion stellen, ist darauf nicht einzutreten. Festzuhalten ist immerhin, dass das



von den Beschwerdeführern angeführte „Geben und Nehmen“ für sich allein die Auszonung noch nicht als treuwidrig erscheinen lässt, zumal diese sich auf raumplanungsrechtliche Grundlagen abstützt. Die Frage, ob die im Jahr 1975 erfolgte Einzonung im Sinn der Auffassung der Beschwerdeführer (act. G 13 S. 2 unten) als Entschädigung für die Unterschutzstellung des auf dem Grundstück Nr. 000 befindlichen Q.-hauses gelten kann oder nicht, braucht für das vorliegende Verfahren nicht abschliessend untersucht zu werden. Zu vermerken ist lediglich, dass auch eine allfällige Nichteinzonung eines Teils des Grundstücks im Jahr 1975 für sich allein nicht geeignet gewesen wäre, eine Unterschutzstellung des Hauses (im Sinn von Art. 98 Abs. 1 lit. c und 99 BauG; vgl. dazu act. G 8/2.3 S. 4 f.) zu verunmöglichen. Das Dispositiv des Gemeinderatsbeschlusses vom 18. Juli 1975 enthält neben der Aufnahme eines Teils der Liegenschaft in die Zone WE2 mit Überbauungsplanpflicht die Pflicht der Beschwerdeführer, die Liegenschaft Y. zu erhalten und der Beschwerdegegnerin leihweise geschichtlich interessante Dokumente und Gegenstände zur Verfügung zu stellen (act. G 8/2.3 S. 7). Von einem Entschädigungscharakter der damaligen Einzonung ist darin nicht explizit die Rede (vgl. act. G 8/2.3 S. 3-7).

#### 4.

**4.1.** Bei der Auszonung des vorliegend in Frage stehenden Landstücks von einer Bauzone in übriges Gemeindegebiet im Rahmen des Zonenplans 2009 handelt es sich um einen Eingriff in die Eigentumsrechte der Beschwerdeführer, welcher sich auf den künftig möglichen Gebrauch bezieht. Im Sinn der dargelegten Rechtsprechung (vorstehende E. 2.1) ist zu klären, ob die Möglichkeit einer künftig besseren Nutzung des ausgezonten Parzellenteils zu berücksichtigen ist bzw. ob im Zeitpunkt der Auszonung anzunehmen war, sie lasse sich mit hoher Wahrscheinlichkeit in naher Zukunft verwirklichen. Hinsichtlich der Realisierungswahrscheinlichkeit einer Überbauung ist in erster Linie auf die rechtlichen Gegebenheiten abzustellen. Die Realisierungswahrscheinlichkeit (in naher Zukunft) kann durch die Notwendigkeit einer Rechtsänderung, etwa die Notwendigkeit einer vorgängigen Annahme eines Überbauungsplans (als Sondernutzungsplan im Sinn von Art. 22 BauG; vgl. dazu z.B. VerwGE B 2013/199 vom 25. August 2015, E. 5 f.), ausgeschlossen werden, wobei die Umstände des konkreten Einzelfalls dahingehend zu prüfen sind, ob das Erfordernis der Erarbeitung eines Sondernutzungsplans als rechtliches Hindernis anzusehen ist,



welches die Überbauung in naher Zukunft ausschliesst (Waldmann/Hänni, Handkommentar zum RPG, Bern 2006, Rz. 43 zu Art. 5 RPG). Entscheidend ist, dass der Eigentümer seinen festen Willen nach aussen hat sichtbar werden lassen, von der besseren Nutzungsmöglichkeit Gebrauch zu machen. Die Überbauungsabsicht spielt demgegenüber nach der Rechtsprechung bei Auszonungen keine entscheidende Rolle mehr, da ohne gesetzliche Grundlage ein Eigentümer von eingezontem baureifem Land nicht gezwungen werden kann, dieses zu überbauen (Waldmann/Hänni, a.a.O., Rz. 45 zu Art. 5 RPG mit Hinweisen).

**4.2.** Die Vorinstanz kam im angefochtenen Entscheid zum Schluss, wenn ein Grundstück mit Überbauungsplanpflicht überbaut werden solle, müsse zuerst der Erlass eines rechtskräftigen Überbauungsplans erwirkt werden, bevor ein Baugesuch beurteilt werden könne. Dies ziehe ein anspruchsvolles und aufwendiges Verfahren nach sich. Somit sei das Erfordernis der hinreichenden Realisierungswahrscheinlichkeit aus rechtlicher Sicht vorliegend nicht erfüllt. Die Realisierungswahrscheinlichkeit sei aber auch in tatsächlicher Hinsicht als nicht gegeben zu betrachten, auch wenn die konkrete Überbauungsabsicht gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung bei Auszonungen keine entscheidende Rolle mehr spiele. Seit der Zonenplanrevision 1973/1975 sei eine Fläche von rund 2'500 m<sup>2</sup> in der Zone WE2 eingezont gewesen. Seit rund 40 Jahren sei jedoch für dieses Bauland nie ein konkretes Bauermittlungsverfahren bzw. Vorprüfungsverfahren für den Erlass eines Überbauungsplans oder gar ein Baugesuch eingereicht worden. Auch nach Aufhebung der Überbauungsplanpflicht mit dem Zonenplan 2009 seien seitens der Grundeigentümer keine Bestrebungen bezüglich konkreter Bebauungsabsichten erkennbar gewesen. Mangels hinreichender rechtlicher Realisierungswahrscheinlichkeit für eine künftige bauliche Nutzung seien die Voraussetzungen von Art. 5 Abs. 2 RPG nicht erfüllt. Der Eingriff in die Eigentumsrechte sei deshalb entschädigungslos hinzunehmen (act. G 2).

Die Beschwerdeführer wenden ein, die Vorinstanz habe zu Unrecht die Realisierungswahrscheinlichkeit verneint. Sie vermöge denn auch keinen einschlägigen Entscheid aufzurufen, welcher die von ihr behauptete Bedeutung des Überbauungsplans bei der Beurteilung der Realisierungswahrscheinlichkeit bestätigen könnte. Die Tatsache der Überbauungsplanpflicht in der Bau- und Zonenordnung ab



1978 bzw. 1993 ändere nichts an der Berechtigung des gestellten Entschädigungsbegehrens, denn die Realisierungswahrscheinlichkeit einer Überbauung in naher Zukunft sei im Zeitpunkt der Auszonung gegeben gewesen. In der Praxis würden das Verfahren zum Erlass eines Überbauungsplans und das Baubewilligungsverfahren regelmässig parallel geführt, so dass in zeitlicher Hinsicht keine Verzögerung resultiere. Die Überbauungsplan- und Baubewilligungspflicht wäre für die Beschwerdeführer aus eigener Kraft erfüllbar gewesen. Nur das sei wahrscheinlich. Die Notwendigkeit eines vorgängigen Überbauungsplans stelle keinen rechtlichen Faktor dar, welcher die Realisierungswahrscheinlichkeit ernsthaft in Frage stelle. Es könne kein Zweifel bestehen, dass das Umland des unter Schutz gestellten Hauses auf Grundstück Nr. 000 gerade zum Zweck der Überbauung und damit zum Erhalt des Q.-hauses eingezont worden sei (act. G 1 S. 20 ff.).

### 4.3.

**4.3.1.** Die im Rahmen der Zonenplanung 1975 vorgesehene Verpflichtung zum Erlass eines Überbauungsplans mit Bezug auf das Grundstück Nr. 000 hatte vorab zum Zweck, die Umgebung des geschützten Gebäudes von störenden Bauten und Anlagen freizuhalten bzw. die Einfügung von neuen Bauten ins Ortsbild zu gewährleisten (vgl. act. G 8/2.3 S. 4 f.). Diese Überbauungsplanverpflichtung entfiel mit der Genehmigung des Zonenplans 2009, mit welchem auch die Auszonung bestätigt wurde, für welche vorliegend die Entschädigungspflicht in Frage steht. Für Bestand und Umfang der Entschädigungspflicht sind grundsätzlich die Verhältnisse bei Eintritt der Rechtskraft der Eigentumsbeschränkung massgebend (Art. 51 Abs. 1 EntG), d.h. vorliegend die Verhältnisse nach der Genehmigung des Zonenplans am 2. September 2009. Da jedoch die Auszonung zeitlich mit der Aufhebung der Überbauungsplanverpflichtung zusammenfiel, muss für die Beurteilung der Realisierungswahrscheinlichkeit einer Überbauung auch vom Bestehen einer Überbauungsplanverpflichtung ausgegangen werden. Im Rahmen einer Gesamtbetrachtung sind die Überbaumöglichkeiten vor und nach der eigentumsbeschränkenden Massnahme zu würdigen (vgl. ZBI 1997/98, S. 370). Mit den Beschwerdeführern ist festzuhalten, dass das bis 2009 bestehende Erfordernis der Erarbeitung eines Überbauungsplans angesichts der konkreten Verhältnisse nicht als rechtliches Hindernis anzusehen war, welches die Überbauung des Grundstücks Nr. 000 in naher Zukunft ausgeschlossen hätte. Dies auch unter



Berücksichtigung der Tatsache, dass - wie auch die Beschwerdeführer selbst bestätigen (act. G 13 S. 2) - unter den gegebenen Umständen eine planerische Einflussnahme der (kommunalen und kantonalen) Behörden zu erwarten gewesen wäre. An einem Bauhindernis fehlt es typischerweise dann, wenn der zu erstellende Sondernutzungsplan nur den Zweck hat, die Modalitäten der zulässigen Nutzung im Detail zu regeln, ohne den Zweck der Nutzung im betreffenden Gebiet zu verändern. Nach Auffassung von Lehre und Rechtsprechung dürfen sodann die Anforderungen an die Realisierungswahrscheinlichkeit nicht überspannt werden (vgl. Waldmann/Hänni, a.a.O. Rz. 43 am Schluss und Rz. 55 zu Art. 5; BGE 131 II 151 E. 2.4). Vor diesem Hintergrund ist festzuhalten, dass die Vorinstanz der Beurteilung der Realisierungswahrscheinlichkeit einen zu strengen Massstab zugrunde legte, der sich nicht aufrechterhalten lässt. Dies umso mehr, weil sich anhand der im Baugesetz (Art. 22 ff.) festgelegten Modalitäten für den Erlass eines Überbauungsplanes ergibt, dass der Regelungsinhalt nicht zwingend dicht sein muss. Es ist eine Erfahrungstatsache, dass die Oppositionsmöglichkeiten gegen einen Überbauungsplan kleiner sind, je weniger darin geregelt und von der Regelbauweise abgewichen wird.

**4.3.2.** Im Fall einer Auszonung ist sodann wie dargelegt aus dem Fehlen einer Bauabsicht allein eine enteignungsähnliche Wirkung nicht auszuschliessen. In der Lehre wird hierzu festgehalten, dass das Bundesgericht mit seiner Rechtsprechung indirekt die Baulandhortung unter dem Gesichtspunkt der materiellen Enteignung als zulässig erkannt habe (Peter Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 6. A. 2016, S. 632 mit Hinweis auf BGE 113 Ib 326). Die Überbauungsabsichten würden dennoch eine wichtige Rolle spielen, wobei dieser Umstand keinen Rückgriff auf wesensfremde subjektive Kriterien darstelle. Die (objektive) Wahrscheinlichkeit einer Überbauung fehle dort, wo der Eigentümer das Grundstück auch ohne die (enteignungsähnliche) Nutzungsbeschränkung über die nahe Zukunft sehr wahrscheinlich unüberbaut gelassen hätte. Eine Entschädigungspflicht sei nur bei realer Überbauungschance gegeben. Werde lediglich eine theoretische künftige Verwendung unterbunden, die nach den gesamten rechtlichen und tatsächlichen Umständen nicht naheliege, entfalle ein Ersatzanspruch. Dies sei in den Fällen wichtig, wo wegen zu grosser Bauzonen sogar eingezontes Land keine Nachfrage finde (Hänni, a.a.O., S. 632 f.).



Ein Überbauungsplanverfahren stand bis zum Erlass des Zonenplans 2009 - und damit während über 30 Jahren - nie zur Diskussion, weil einerseits die Beschwerdeführer eine Überbauung des gut erschlossenen Grundstücks nach Lage der Akten nie konkret in Betracht zogen, andererseits aber auch die Beschwerdegegnerin nach Lage der Akten kein solches Verfahren in die Wege leitete. Nachvollziehbar erscheint, dass die Beschwerdegegnerin zur Ermöglichung einer baulichen Entwicklung in der Gemeinde eine Auszonung eines Teils des Grundstücks Nr. 000 mit gleichzeitiger Einzonung anderer Flächen in der Gemeinde vorsah (act. G 10 S. 2). Auch nachdem mit dem Zonenplan 2009 die Überbauungsplanpflicht für das Grundstück Nr. 000 bzw. das darin verbleibende Bauland aufgehoben worden war, zogen die Beschwerdeführer eine Überbauung nicht in Betracht. Die fehlende Bauabsicht der Beschwerdeführer stellt jedoch für sich allein wie erwähnt keinen Grund dar, eine Entschädigungspflicht für den ausgezonten Grundstücksteil zu verneinen. Ihr Wille, von der „besseren Nutzungsmöglichkeit“ Gebrauch machen zu wollen (vgl. vorstehende E. 4.1), kam - indirekt - im Einzonungsbegehren vom 2. April 2004 (act. G 8/2.14) und im Abtretungsvertrag vom 3. Juni 2003 (act. G 8/2.5) zum Ausdruck. Für die Zeit nach Erlass des Zonenplans 2009 kann angesichts der geschilderten Gegebenheiten die Realisierbarkeit (mit hoher Wahrscheinlichkeit in naher Zukunft) einer künftigen besseren Nutzung (Überbauung) nicht in Abrede gestellt werden, zumal im Fall der Beschwerdegegnerin als politische Gemeinde (bei flächengleichen Aus- und Einzonungen; vgl. vorstehende E. 2.2) weder von einer zu grossen Bauzone noch von einer fehlenden Nachfrage nach eingezontem Land auszugehen ist; solches wird denn auch von keiner Seite geltend gemacht.

**4.4.** Vor dem geschilderten Hintergrund verneinte die Vorinstanz eine enteignungsähnliche Eigentumsbeschränkung und damit eine Entschädigungspflicht hinsichtlich des im Jahr 2009 ausgezonten Teil des Grundstücks Nr. 000 zu Unrecht, weshalb sich der angefochtene Entscheid nicht aufrecht erhalten lässt. Zur Festlegung der Entschädigung ist die Sache zuständigkeitshalber (vgl. Art. 53 Abs. 1 EntG) an die Vorinstanz zurückzuweisen.

Nach Art. 53 Abs. 3 EntG trägt das Gemeinwesen die Kosten des Verfahrens vor der Schätzungskommission, wenn eine Eigentumsbeschränkung einer Enteignung gleichkommt bzw. einen zu entschädigenden Sachverhalt darstellt. Die für das



vorinstanzliche Verfahren auferlegten Kosten (Fr. 2'000.--) gehen daher zu Lasten der Beschwerdegegnerin.

### 5.

**5.1.** Im Sinn der vorstehenden Erwägungen ist die Beschwerde gutzuheissen, soweit darauf einzutreten ist, und der Entscheid vom 16. Dezember 2015 aufzuheben. Die Sache ist zur Festlegung der Entschädigung aus materieller Enteignung an die Vorinstanz zurückzuweisen. Für die Kosten im Beschwerdeverfahren gegen Verfügungen und Entscheide der Schätzungskommission gilt nach Art. 49 EntG das VRP. Eine Entscheidgebühr von Fr. 3'000.-- erscheint für das vorliegende Verfahren angemessen (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12). Dem Verfahrensausgang entsprechend sind die amtlichen Kosten der Beschwerdegegnerin aufzuerlegen (Art. 95 Abs. 1 VRP); auf die Erhebung wird nicht verzichtet (Art. 95 Abs. 3 VRP). Der Kostenvorschuss von Fr. 3'000.-- wird den Beschwerdeführern zurückerstattet.

**5.2.** Die Beschwerdeführer haben antragsgemäss (act. G 1) Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung zulasten der Beschwerdegegnerin (Art. 98 Abs. 1 und Art. 98bis VRP). Das Verwaltungsgericht spricht praxismässig Pauschalentschädigungen gemäss Art. 22 Abs. 1 lit. b der Honorarordnung für Rechtsanwälte und Rechtsagenten zu (sGS 963.75, HonO). Mit Blick auf vergleichbare Verfahren und unter Berücksichtigung der konkreten Verhältnisse ist vorliegend eine Entschädigung von insgesamt Fr. 2'000.-- (zuzüglich 4% Barauslagen von Fr. 80.-- und Mehrwertsteuer) angemessen.

Für das vorinstanzliche Verfahren (Erstinstanz) besteht in der Regel kein Anspruch auf ausseramtliche Entschädigung (Art. 98 Abs. 3 lit. b VRP). Ein Anlass, von dieser Regel abzuweichen, ist konkret nicht dargetan. Der Beschwerdeantrag Ziff. 5 (act. G 1) ist daher abzuweisen.

**Demnach erkennt das Verwaltungsgericht zu Recht:**



1. Die Beschwerde wird gutgeheissen, soweit darauf einzutreten ist, und der Entscheid vom 16. Dezember 2015 aufgehoben.
2. Die Sache wird zur Festsetzung der Entschädigung aus materieller Enteignung an die Vorinstanz zurückgewiesen.
3. Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von Fr. 3'000.-- werden der Beschwerdegegnerin auferlegt; auf die Erhebung wird nicht verzichtet. Den Beschwerdeführern wird der Kostenvorschuss von Fr. 3'000.-- zurückerstattet.
4. Die Beschwerdegegnerin entschädigt die Beschwerdeführer für das Beschwerdeverfahren mit Fr. 2'000.--, zuzüglich Barauslagen von Fr. 80.-- und Mehrwertsteuer. Der Antrag auf Ausrichtung einer ausseramtlichen Entschädigung für das vorinstanzliche Verfahren wird abgewiesen.

Der Abteilungspräsident

Der Gerichtsschreiber

Zürn

Schmid