



Fall-Nr.: B 2017/20
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 16.08.2018
Entscheiddatum: 16.08.2018



Entscheid Verwaltungsgericht, 16.08.2018

Art. 26 RPG (SR 700). Art. 52a Abs. 1 RPV (SR 700.1). Baurecht.

Ortsplanrevision. Nichtgenehmigung der Zuteilung von Grundstücken zur Zone W2. Ein „Entscheid über die Genehmigung einer Einzonung“ im Sinn von Art. 52a Abs. 1 RPV kann eine Genehmigung oder - wie vorliegend - eine Nichtgenehmigung beinhalten, weshalb die erwähnte Bestimmung bereits im Rekursverfahren zur Anwendung hätte kommen müssen. Die von den Beschwerdeführern angebehrte Einzonung von Grundstücken, welche soweit ersichtlich nicht durch Auszonungen kompensiert werden sollte, erwies sich während der Anwendbarkeit der Übergangsbestimmungen von Art. 38a Abs. 2 RPG und Art. 52a Abs. 1 und 2 RPV, d.h. vor genehmigter Richtplananpassung, bereits von daher als bundesrechtswidrig und somit nicht als genehmigungsfähig. Entsprechend hätte die Vorinstanz die Verfügung vom 30. April 2014, mit welcher das AREG die von der Beschwerdegegnerin vorgenommene Einzonung nicht genehmigte, bereits aus übergangsrechtlichen Gründen bestätigen müssen. Demnach legte die Vorinstanz ihrer Beurteilung zu Unrecht die bis 30. April 2014 gültige Fassung von Art. 1, Art. 3 und Art. 15 RPG zugrunde. Mit dem öffentlichen Interesse wäre es nicht vereinbar, wenn der neue kantonale Richtplan sowie die revidierte Fassung von Art. 15 RPG nach der Genehmigung des Richtplanes durch den Bundesrat nicht angewendet und stattdessen zum alten Recht zurückgekehrt würde. Sinn und Zweck der sofortigen Anwendung von Art. 38a RPG lag darin, die Anpassung der Richtpläne nicht negativ zu präjudizieren. Gerade dies wäre jedoch die Folge, wenn eine Zonenplanrevision, die - wie hier - diesem Übergangsregime unterlag, nach Genehmigung des Richtplans nicht auf die Vereinbarkeit mit diesem und mit Art. 15 RPG in seiner heutigen (verschärften) Fassung überprüft würde (BGer 1C_384/2016 vom 16. Januar 2018, E. 2.5). Rückweisung der Sache zur Prüfung der streitigen Einzonung im Lichte des revidierten Richtplanes und des ab 1. Mai 2014 gültigen RPG an die Gemeinde als Planungsbehörde (Verwaltungsgericht, B 2017/20).

Besetzung

Vizepräsident Zürn; Präsident Eugster, Verwaltungsrichterinnen Reiter und Zindel,
Verwaltungsrichter Steiner; Gerichtsschreiber Schmid



St.Galler Gerichte

Verfahrensbeteiligte

A.__,

Erbengemeinschaft B.__ sen. sel., bestehend aus:

- B.__ jun.,

- C.__,

- D.__,

- E.__,

F.__,

G.__,

H.__,

Beschwerdeführer 1-5,

alle vertreten durch Rechtsanwalt Dr. iur. Walter Locher, Museumstrasse 35, Postfach
41, 9004 St. Gallen,

gegen

Regierung des Kantons St. Gallen, Regierungsgebäude, 9001 St. Gallen,

Vorinstanz,

Politische Gemeinde X.__, Gemeinderat,



Beschwerdegegnerin,

Gegenstand

Ortsplanrevision X.__ (Nichtgenehmigung Zuteilung der Grundstücke Nrn. 0__-02__ zu Zone W2 und G Freihaltung)

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A.

a. A.__, die Erbgemeinschaft B.__ sen. sel., F.__, G.__ und H.__ sind Eigentümer der Parzellen Nr. 0__-02__, Grundbuch X.__. Letztere befinden sich gemäss Zonenplan vom 21. Juli 1994 in der Landwirtschaftszone und umfassen eine Gesamtfläche von 7'368 m². Das Grundstück Nr. 0__ ist mit Reben bestockt und mit dem Gebäude Vers. Nr. 03__ überbaut. Die Parzellen Nr. 01__ und 02__ sind nicht überbaut. Das Gebiet grenzt im Norden an die S.__-strasse nach M.__, welche im betreffenden Abschnitt entlang der Grünzone Naturschutz verläuft. Nordwestlich und östlich des Gebiets liegt eine isolierte Wohnzone W2. Im Süden befindet sich ein bestockter Rebhang (Landwirtschaftszone) und im Westen teilweise bestocktes Wiesland (Landwirtschaftszone).

Am 22. August 2013 erliess der Gemeinderat X.__ gestützt auf die am 23. Januar 2013 beschlossene Anpassung der kommunalen Richtplanung und den geänderten Zonenplan vom 23. Januar/22. August 2013 ein neues Baureglement. Baureglement und Zonenplan wurden öffentlich aufgelegt und waren vom 22. Januar bis 3. März 2014 dem fakultativen Referendum unterstellt. Während der öffentlichen Auflagen gingen bei der Gemeinde X.__ verschiedene Einsprachen ein. Mit Verfügung vom 30. April 2014 genehmigte das Amt für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG) das Baureglement und den Zonenplan „im Sinn der Erwägungen“ mit diversen Ausnahmen und Präzisierungen (Ziff. 1 und 2). Unter anderem verfügte es, dass die Zuteilung der



St.Galler Gerichte

Parzellen Nrn. 0__-02__ (S.__-gasse) in die zweigeschossige Wohnzone W2 und des 10 m breiten Streifens im Süden der Parzellen in die Grünzone Freihaltung innerhalb der Bauzone nicht genehmigt werde (Ziff. 2a).

b. Mit Eingabe vom 30. April 2014 erhob Rechtsanwalt Dr. Walter Locher, St. Gallen, für die eingangs erwähnten Grundeigentümer gegen die Verfügung vom 30. April 2014 Rekurs mit dem Antrag, Ziff. 2a der Verfügung sei aufzuheben und die Zuteilung der Parzellen Nrn. 0__-02__ zur zweigeschossigen Wohnzone W2 sowie des 10 m breiten Streifens in die Grünzone Freihaltung innerhalb der Bauzone sei per 30. April 2014 zu genehmigen (act. G 10/1, 10/9). Mit Verfügung vom 9. Juli 2014 erklärte das Departement des Innern die Verfügung des AREG vom 30. April 2014 in Gutheissung eines Antrages des Gemeinderates X.__ betreffend die Genehmigung des Zonenplans und des Baureglements in den Ziffern 1, 2c, 2d, 2e, 3, 4 und 5 als teilrechtskräftig (act. G 10/10). Eine gegen diese Verfügung erhobene Beschwerde schrieb das Verwaltungsgericht mit Entscheid B 2014/163 vom 9. September 2014 zufolge Rückzugs ab. Die Regierung des Kantons St. Gallen wies den Rekurs gegen die Verfügung vom 30. April 2014, nachdem mit den Verfahrensbeteiligten am 8. Juni 2015 ein Augenschein durchgeführt worden war (act. G 10/37 f.), mit Entscheid vom 20. Dezember 2016 ab (act. G 2).

B.

a. Gegen diesen Entscheid erhob Rechtsanwalt Locher für die im Rubrum angeführten Beschwerdeführer 1-5 mit Eingabe vom 1. Februar 2017 Beschwerde. In der Beschwerdeergänzung vom 7. April 2017 beantragte er Aufhebung des Entscheids und Rückweisung an die Vorinstanz zur (nochmaligen) Beurteilung (Ziff. 1). Eventualiter seien der Entscheid sowie Ziffer 2 lit. a der Genehmigungsverfügung vom 30. April 2014 aufzuheben und die Zuweisung der Parzellen Nrn. 0__-02__ in die Wohnzone W2 und des 10 m breiten Streifens im Süden der Parzellen in die Grünzone Freihaltung (innerhalb der Bauzone) per 30. April 2014 zu genehmigen (Ziff. 2). Subeventualiter sei die Genehmigung des Zonenplanes hinsichtlich der Parzellen Nr. 0__-02__ per 30. April 2014 unter der Auflage zu erteilen, dass vor der Überbauung der Parzellen die allenfalls erforderlichen Massnahmen aus dem in Bearbeitung befindlichen Massnahmenkonzept



St.Galler Gerichte

Gefahrenkarte zumindest gleichzeitig umgesetzt würden (Ziff. 3). Unter Kosten- und Entschädigungsfolge (Ziff. 4).

b. In der Vernehmlassung vom 27. April 2017 beantragte die Vorinstanz Abweisung der Beschwerde. Unter Verweis auf die Erwägungen des angefochtenen Entscheids verzichtete sie auf eine weitere Stellungnahme (act. G 11).

c. Die Beschwerdegegnerin beantragte in der Vernehmlassung vom 18. Mai 2017 Abweisung der Beschwerde. Zur Begründung verwies sie auf den angefochtenen Entscheid (act. G 14).

d. Auf die Vorbringen in der Beschwerde wird, soweit für den Entscheid wesentlich, in den nachstehenden Erwägungen eingegangen.

Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

1. Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichtes ist gegeben (Art. 59^{bis} Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, VRP). Die Beschwerdeführer sind als Adressaten des angefochtenen Entscheids und Miteigentümer der Grundstücke Nrn. 0__-02__ zur Anfechtung des Rekursentscheids legitimiert (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Die Rechtsprechung erfolgt in Fünferbesetzung, weil die Regierung als Vorinstanz entschieden hat (Art. 18 Abs. 3 lit. b Ziff. 2 des Gerichtsgesetzes, sGS 941.1, GerG).

Nicht eingetreten werden kann auf den (Eventual-)Antrag, Ziff. 2 lit. a der Genehmigungsverfügung vom 30. April 2014 sei aufzuheben, da an deren Stelle der Rekursentscheid getreten ist ("Devolutiveffekt", BGE 134 II 142 E. 1.4; BGer 1C_166/2013 vom 27. Juni 2013 E. 1.1 und 2C_204/2015 vom 21. Juli 2015 E. 1.2).

2.

2.1. Planungsbehörde ist die politische Gemeinde (Art. 2 Abs. 1 und Art. 4 f. des Gesetzes über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht [Baugesetz], sGS 731.1,



BauG). Für den Erlass und die Änderung von Baureglement und Zonenplan ist die Bürgerschaft zuständig (Art. 29 f. des BauG in der auf die vorliegend streitige Planung angewendeten, bis 30. September 2017 gültig gewesenen Fassung; B. Heer, St. Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, Rz. 63). Der Planungsbehörde kommt dabei ein Entscheidungsspielraum zu. Die Ausübung des Ermessens hat gestützt auf allgemeine Rechtsprinzipien zweckmässig und angemessen zu erfolgen (Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, 2. Aufl. 2003, Rz. 740). Gemäss Art. 26 des Raumplanungsgesetzes (SR 700, RPG) genehmigt eine kantonale Behörde die Nutzungspläne und ihre Anpassungen (Abs. 1). Sie prüft diese auf ihre Übereinstimmung mit den vom Bundesrat genehmigten kantonalen Richtplänen (Abs. 2). Mit der Genehmigung durch die kantonale Behörde werden die Nutzungspläne verbindlich (Abs. 3). Dem kantonalen Recht bleibt es vorbehalten, über die Mindestanforderungen von Art. 26 Abs. 2 RPG hinaus weitere Genehmigungsvoraussetzungen vorzusehen. So ist im Kanton St. Gallen der Nutzungsplan im Genehmigungsverfahren auch auf seine Zweckmässigkeit und Angemessenheit hin zu prüfen (Art. 31 in Verbindung mit Art. 3 Abs. 2 BauG; B. Heer, a.a.O., Rz. 262). Allerdings respektiert die Genehmigungsbehörde - in Anbetracht von Art. 2 Abs. 3 RPG und der Gemeindeautonomie - das Ermessen der Planungsbehörde und schreitet nur ein, wenn sich der kommunale Planerlass auf Grund überkommener öffentlicher Interessen als unzweckmässig erweist, wenn dieser den wegleitenden Grundsätzen und Zielen der Raumplanung nicht entspricht oder ihnen unzureichend Rechnung trägt (VerwGE B 2013/232 vom 16. April 2014 E. 1.4.1 mit Hinweis auf Waldmann/Hänni, Kommentar zum Raumplanungsgesetz, Bern 2006, Rz. 15 zu Art. 26). Die Genehmigung ist ein Instrument der Aufsicht des Kantons über die (kommunale) Nutzungsplanung. Sie ist mehr als blosser Kontrolle, sondern selbst ein Akt der Nutzungsplanung (A. Ruch, in: Aemissegger/Moor/Ruch/Tschannen, Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Zürich 2016, Rz. 5 zu Art. 26). Die Genehmigung ist ein Gültigkeitserfordernis (Art. 26 Abs. 3 RPG). Nach einhelliger Lehre hat sie konstitutive Bedeutung, weshalb die Anordnungen des Nutzungsplans erst angewendet werden dürfen, wenn der Genehmigungsbeschluss rechtskräftig geworden ist (vgl. z.B. Ruch, a.a.O., Art. 26 N 44; Waldmann/Hänni, a.a.O., Art. 26 N 17; P. Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 6. Aufl. 2016, S. 238; vgl. auch die Hinweise in BGer 1C_190/2007 vom 7. Dezember 2007 E. 2.2.2).



Vorliegend erliess die Beschwerdegegnerin am 22. August 2013 den revidierten Zonenplan und das Baureglement. Die Verfügung des AREG vom 30. April 2014 genehmigte den Zonenplan und das Baureglement vom Grundsatz her, nahm jedoch die von der Beschwerdegegnerin vorgesehene Wohnzonen-Zuteilung der Grundstücke Nr. 0__-02__ sowie die Zuteilung des 10 m breiten Streifens im Süden der Parzellen in Grünzone Freihaltung von der Genehmigung aus. Letzteres steht im vorliegenden Verfahren im Streit. Die Departementsverfügung vom 9. Juli 2014, mit der die Verfügung des AREG vom 30. April 2014 bzw. die Genehmigung von Zonenplan und Baureglement in den nicht streitigen Punkten als teilrechtskräftig erklärt wurde (act. G 10/10), erwuchs in Rechtskraft; die rechtskräftig gewordenen Umstände stehen somit vorliegend nicht zur Diskussion.

2.2.

2.2.1. Die Vorinstanz hielt im angefochtenen Entscheid unter anderem fest, der Rekurs vom 30. April 2014 habe sich nicht gegen eine bereits genehmigte Einzonung gerichtet. Vielmehr sei die Nichtgenehmigung der Einzonung gemäss Ziff. 2a der Verfügung vom 30. April 2014 angefochten worden. Am Stichtag des 1. Mai 2014 habe somit noch kein wirksamer Einzonungsentscheid vorgelegen, der in Rechtskraft hätte erwachsen können. Diese Konstellation werde von der in Art. 52a Abs. 1 RPV enthaltenen Regelung nicht erfasst. Diese beziehe sich allein auf bereits beschlossene Einzonungen, nicht aber auf deren Verweigerung. Die Prüfung der verweigerten (erstmaligen) Einzonung habe daher nach der Rechtslage im Zeitpunkt ihres Ergehens und damit anhand der Bestimmungen des alten Raumplanungsgesetzes zu erfolgen (act. G 2 S. 9). Das AREG habe die Einzonung der Grundstücke Nrn. 0__-02__ zu Recht mit Hinweis auf die mangelhafte Eignung des Gebiets aufgrund von Naturgefahren, die durch die Einzonung des Gebiets drohende Zersiedlung der Landschaft und die mangelhafte Erschliessung des Gebietes mit dem öffentlichen Verkehr verweigert. Nachdem feststehe, dass bei den streitigen Grundstücken weder eine Baulücke bestehe noch andere Möglichkeiten der Siedlungsentwicklung gegeben seien, würde auch die Erstellung eines Massnahmenkonzeptes keine Einzonung des durch den Prozess Staublawine gefährdeten Plangebiets ermöglichen. Insoweit erübrige sich die von den Beschwerdeführern beantragte Erstellung eines Amtsberichts über den Stand der Bearbeitung des Massnahmenkonzeptes bzw. dessen Umsetzung auf



St.Galler Gerichte

Gemeindeebene. Die streitigen Grundstücke würden nicht zum geschlossenen Siedlungsbereich zählen und nicht an dessen Siedlungsqualität teilnehmen. Im Weiteren sollte im Interesse einer umweltschonenden Verkehrsbewältigung (im Sinn von Art. 3 Abs. 3 lit. a RPG) grössere Nutzungsverdichtungen hauptsächlich in Gebieten ermöglicht werden, die durch den öffentlichen Verkehr ausreichend erschlossen seien. Das AREG habe unter Berufung auf entsprechende Feststellungen des Amtes für Verkehr im Mitbericht vom 10. März 2014 darauf hingewiesen, dass die nächstgelegene Haltestelle K.__ zu weit entfernt liege und die nächstgelegene Haltestelle Y.__-bach aufgehoben worden sei. Den Beschwerdeführern sei zwar darin zuzustimmen, dass die Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr nicht zu den absolut notwendigen Erschliessungselementen gehöre. Dennoch habe das AREG die verkehrsmässige Anbindung des Gebiets „S.__-gasse“ im Rahmen der Genehmigungsprüfung in ihre Überlegungen einbeziehen dürfen. Ob tatsächlich von einer ungenügenden Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr auszugehen sei, brauche jedoch nicht abschliessend geklärt zu werden. Hinzuweisen sei auf die Empfehlungen des Volkswirtschaftsdepartementes zur Anordnung und Gestaltung von Haltestellen im öffentlichen Personalverkehr vom Mai 2016, wonach ein Siedlungsgebiet dann als mit dem öffentlichen Verkehr abgedeckt gelte, wenn es im Umkreis von 300 m eine Bushaltestelle gebe. Schnellbuslinien hätten danach in einem Umkreis von 500 m und Bahnhöfe in einem solchen von 750 m zu liegen. Eine unmittelbare Vergleichbarkeit mit den von den Beschwerdeführern genannten Gebieten/Parzellen („L.__“, „N.__“) sei vor dem Hintergrund der dort gegebenen Siedlungsstrukturen nicht gegeben. Eine Verletzung des Rechtsgleichheitsgebots und des Willkürverbots sei nicht ersichtlich. Da die Frage der genügenden Erschliessung keiner abschliessenden Prüfung bedürfe, sei kein Grund für die Einholung eines Amtsberichts bei anderen Gemeinde über den Grad der Erschliessung der Bauzonen mit dem öffentlichen Verkehr gegeben. Dem AREG könne weder ein Verstoss gegen den Grundsatz von Treu und Glauben noch eine ungebührliche Verfahrensverzögerung vorgehalten werden. Ob sich die Einzonung des streitigen Gebietes mit dem Vorliegen eines entsprechenden Bedarfs im Sinn von Art. 15 RPG rechtfertigen liesse, brauche insofern nicht abschliessend geklärt zu werden, als die vorgesehene Zonenzuteilung selbst bei Erfüllung dieser Voraussetzung auf jeden Fall in Widerspruch zu der in Art. 5 RPG enthaltenen Vorgabe der Überbauungseignung stünde. Die Beibehaltung der



Zonenordnung für die Grundstücke Nr. 0__-02__ erweise sich somit als recht- und zweckmässig. Eine Verletzung der Gemeindeautonomie sei entsprechend zu verneinen (act. G 2).

2.2.2. Die Beschwerdeführer rügen, dass die Vorinstanz von einem unvollständigen und unrichtigen Sachverhalt ausgegangen sei. Zudem verletze der angefochtene Entscheid in verschiedener Hinsicht kantonales Recht und Bundesrecht. Es liege eine Gehörsverletzung vor, indem den von den Beschwerdeführern gestellten Beweisanträgen unbegründet nicht stattgegeben worden sei. Die Beschwerdeführer hätten sich im Rahmen des Genehmigungsverfahrens des AREG nicht ausreichend äussern können. Nachdem das AREG die Unterlagen in der ersten Hälfte des Monats Februar 2014 erhalten habe, seien bis zur Mitteilung der Nichtgenehmigung der Einzonung der Parzellen Nr. 0__-02__ ungefähr zweieinhalb Monate vergangen. Den Beschwerdeführern sei hierauf eine fünftägige Frist zur Stellungnahme (mit Dauer bis 30. April 2014, dem letzten Tag vor der Änderung des Raumplanungsrechts) eingeräumt worden. Im Rahmen des zur Verfügung stehenden (einen) Arbeitstages hätten keine Abklärungen zur Y.__-bachlawine getroffen werden können. Eine inhaltliche Befassung mit den aufgeworfenen Fragen sei nicht möglich gewesen. Hierin liege eine Rechtsverweigerung, die gleichzeitig gegen den Grundsatz von Treu und Glauben verstosse. Sodann sei die Gefahrenkarte bei der Frage der Zonierung wie ein grundeigentümerverbindlicher Erlass angewendet worden, obwohl die Beschwerdeführer keine Möglichkeit gehabt hätten, gegen die Gefahrenkarte Einwände zu erheben, da diese nie öffentlich aufgelegt worden sei. Die Überprüfung und Umsetzung der Ergebnisse aus den Erhebungen zu den gravitativen Naturgefahren sei Sache der politischen Gemeinden. Viele der in der Lawinengefahrenkarte als „betroffen“ bezeichneten Grundstücke (so auch die Parzellen Nrn. 0__-02__) seien in keiner Weise jemals tangiert worden. Die letzte Y.__-bachlawine sei vor über 45 Jahren (1970) niedergegangen. Im Jahr 2006 sei das Projekt Lawinenschutz Y.__-bach fertig gestellt worden. Obwohl eine Vielzahl von anderen Grundstücken von der Lawinengefahrenkarte Y.__-bach betroffen seien, sei die Einzonung dieser Grundstücke ohne irgendwelche Auflagen genehmigt worden. Das Ziel der Verantwortlichen des Lawinendienstes sei es, durch tägliche Kontrolle der Lawinengefahren einem Grossereignis durch Sprengungen unbedingt vorzubeugen. Die Vorinstanz lasse die Tatsache, dass die Grundstücke Nrn. 0__-02__ je in



unterschiedlichen Gefahrenbereichen lägen, ausser Betracht. Obwohl das Grundstück Nr. 0__ im Bereich einer geringen Gefährdung liege, sei es nicht eingezont worden. Die Vorinstanz habe zahlreichen Beweisanträgen der Beschwerdeführer nicht stattgegeben mit der Begründung, es bestehe keine Veranlassung, die korrekte Erstellung der Gefahrenkarte in Frage zu stellen. Dadurch habe sie das rechtliche Gehör verletzt. Wenn die Fachleute des Kantons die Grundlagen über die gravitativen Naturgefahren nicht im Detail erklären könnten, seien von Amtes wegen die Personen beizuziehen, welche die Grundlagen verfasst hätten. Sodann verstosse es gegen die Rechtsgleichheit, wenn für die Einzonung der Parzellen Nrn. 0__-02__ nicht der gleiche Massstab angewendet werde wie für andere Parzellen im gleichen Gebiet. Es liege ein Verstoß gegen die Rechtsgleichheit im Sinn von Art. 8 BV wegen des „Auswahlverfahrens“ an sich und wegen der getroffenen „Auswahl“ und deren Begründung vor. Im Weiteren gebe es keine Vorschrift, wonach für die Genehmigung einer Einzonung in der Wohnzone eine bestimmte ÖV-Stufe (öffentlicher Verkehr) erforderlich sei. Schliesslich sei durch die Nichteinzonung die Gemeindeautonomie verletzt worden. Richtpläne würden die kommunalen Behörden nicht in solcher Weise binden, dass die Nutzungsplanung nur noch als formeller Vollzug einer von den kantonalen Organen vorgelegten Anordnung erscheinen würde. Es sei nach wie vor nicht ersichtlich, welche Vorschriften die Zonierung der Grundstücke Nrn. 0__-02__ verletze (act. G 9).

2.3.

2.3.1. Unmittelbar nach Erlass der Verfügung vom 30. April 2014 und rund zweieinhalb Jahre vor Erlass des hier angefochtenen Departementsentscheids vom 20. Dezember 2016 traten die Änderungen des RPG und der Raumplanungsverordnung (SR 700.1; RPV) am 1. Mai 2014 mit verschärften Vorschriften für Neueinzonungen und übergangsrechtlichem Bauzonenmoratorium in Kraft (vgl. unter anderen Art. 15 Abs. 5 RPG; Art. 30a RPV). Mangels anderslautender Regelung beurteilt sich die Rechtmässigkeit von Verwaltungsakten nach der Rechtslage im Zeitpunkt ihres Ergehens (statt vieler BGE 139 II 243, E. 11.1). Später eingetretene Rechtsänderungen sind zu berücksichtigen, wenn zwingende Gründe für die sofortige Anwendung des neuen Rechts sprechen (BGE 139 II 243 E. 11.1, 470 E. 4.2, 135 II 384 E. 2.3). Nach der Rechtsprechung besteht ein gewichtiges öffentliches Interesse daran, dass die



rechtskräftigen Bauzonen der Kantone während der Übergangsfrist nicht noch vergrössert werden, um die Anpassung der Richtpläne und allenfalls gebotene Rückzonungen nicht negativ zu präjudizieren. Art. 52a RPV ist im Licht von Art. 38a Abs. 2 RPG restriktiv auszulegen. Grundsätzlich findet das Moratorium auf alle (Neu-)Einzonungen Anwendung, die am 1. Mai 2014 noch nicht rechtskräftig waren, jedenfalls wenn über sie - wie vorliegend - noch nicht kantonal letztinstanzlich entschieden war. Ausgenommen sind nur Beschwerden, die nicht zu einer materiellen Überprüfung der Einzonungen führen. Gründe der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes erfordern gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung keine andere Auslegung (BGer 1C_365/2015 vom 9. Dezember 2015, E. 4.3 und 4.4 mit Hinweisen).

2.3.2. Art. 52a Abs. 1 RPV geht nach seinem Wortlaut von Beschwerden „gegen den Entscheid der kantonalen Behörde nach Artikel 26 RPG über die Genehmigung einer Einzonung“, welche am 1. Mai 2014 hängig waren, aus. Im konkreten Fall war von den Beschwerdeführern am 30. April 2014 Rekurs gegen die Nichtgenehmigung der von der Beschwerdegegnerin vorgenommenen Einzonung der Grundstücke Nr. 0__-02__ erhoben worden. Dieser Sachverhalt ist vom Wortlaut von Art. 52a Abs. 1 RPV entgegen der Auffassung der Vorinstanz mitumfasst, zumal ein „Entscheid über die Genehmigung einer Einzonung“ eine Genehmigung oder - wie vorliegend - eine Nichtgenehmigung beinhalten kann, weshalb die erwähnte Bestimmung bereits im Rekursverfahren zur Anwendung hätte kommen müssen. Die von den Beschwerdeführern angebehrte Einzonung der Grundstücke Nrn. 0__-02__, welche soweit ersichtlich nicht durch Auszonungen kompensiert werden sollte, erwies sich während der Anwendbarkeit der Übergangsbestimmungen von Art. 38a Abs. 2 RPG und Art. 52a Abs. 1 und 2 RPV, d.h. vor genehmigter Richtplananpassung, bereits von daher als bundesrechtswidrig und somit nicht als genehmigungsfähig. Entsprechend hätte die Vorinstanz die Verfügung vom 30. April 2014, mit welcher das AREG die von der Beschwerdegegnerin vorgenommene Einzonung nicht genehmigte, bereits aus übergangsrechtlichen Gründen bestätigen müssen. Demnach kann festgehalten werden, dass die Vorinstanz ihrer Beurteilung zu Unrecht die bis 30. April 2014 gültige Fassung von Art. 1, Art. 3 und Art. 15 RPG zugrunde legte.



2.3.3. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist - vorbehältlich zwingender öffentlicher Interessen - auf das alte, für die Bauherrschaft günstigere Recht abzustellen, wenn die Behörde den Entscheid unnötig verzögert bzw. wenn die ungebührliche Verzögerung aus objektiven Gründen der Behörde anzulasten ist oder ein Nachbar in querulatorischer Weise Verfahrensverzögerungen herbeiführt, um so die Anwendung strengerer Rechts zu erwirken (BGE 139 II 263, E. 8.2 mit Hinweisen). Die Verordnung vom 24. November 1998 über die Verfahrenskoordination und Fristen in Bausachen (in Vollzug bis 30. September 2017, sGS 731.21, nGS 34-13, VKoV) bestimmte für das Genehmigungsverfahren über Teilrevisionen der Ortsplanung sowie von Überbauungs- oder Gestaltungsplänen eine Frist von vier bzw. zwölf Wochen (je nachdem, ob eine Vorprüfung stattfand und ob es zu deren Ergebnis Differenzen gab; vgl. Art. 3 Abs. 1 in Verbindung mit Anhang Ziff. 3.1 VKoV). An diesen Fristen hat sich mit der Revision des Planungs- und Baurechts nichts geändert (vgl. Anhang 1 Ziff. 3.1 der Verordnung vom 27. Juni 2017 zum Planungs- und Baugesetz, sGS 731.11).

Angesichts des engen zeitlichen Ablaufs der Zonenplanung und des Erlasses des Baureglements ist entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer eine ungebührliche, der Beschwerdegegnerin bzw. dem AREG anzulastende Verzögerung des Zonenplanungsverfahrens aus objektiver Sicht nicht erkennbar: Das Gesuch um Genehmigung der Gesamtrevision der Ortsplanung datiert vom 10. Februar 2014 und ging am 12. Februar 2014 beim AREG ein (act. G 10/17/1). Mit Schreiben vom 19. und 24. Februar sowie 6. März 2014 (act. G 10/17/2-4) wurden weitere Unterlagen nachgereicht. Die gemäss Anhang 3 der VKoV für die Gesamtrevision der Ortsplanung geltende Verfahrensfrist beginnt erst bei Vollständigkeit der Unterlagen zu laufen. Mit dem Erlass der Verfügung vom 30. April 2014 wurde diese Frist eingehalten. Der an die Vorinstanz gerichtete Vorwurf der Rechtsverweigerung bzw. des treuwidrigen Vorgehens (act. G 9 S. 12) erweist sich als unberechtigt. Der Entscheid der Beschwerdegegnerin, die in der Landwirtschaftszone gelegenen Grundstücke Nr. 0__-02__ einzuzonen, stellte in Anbetracht der Genehmigungsbedürftigkeit der Einzonung für sich allein offensichtlich keine Zusicherung dar. Eine Zusicherung von Seiten des AREG machen die Beschwerdeführer zu Recht nicht geltend. Das AREG sprach sich denn auch bereits im Vorprüfungsbericht vom 21. Januar 2011 gegen eine Einzonung der Grundstücke aus (act. G 10/17/10). Bereits ab diesem Zeitpunkt war somit der Standpunkt des AREG bekannt. Mit dem Bestehen einer



Vertrauensgrundlage lässt sich die Anwendung des bis 30. April 2014 gültig
gewesenen (für die Beschwerdeführer günstigeren) Raumplanungsrechts daher nicht
begründen. Hinzu kommt vorliegend, dass das vom Bundesgericht erkannte
gewichtige öffentliche Interesse an einer Nichtvergrösserung der rechtskräftigen
Bauzonen der Kantone während der Übergangsfrist (vgl. vorstehende E. 2.3.1) einer
Anwendbarkeit des bisherigen Rechts entgegensteht (vgl. BGer 1C_365/2015 vom 9.
Dezember 2015, E. 4.3.1). Selbst wenn somit - und dies erscheint hier wesentlich - die
Frist zur Stellungnahme vom AREG so hätte angesetzt werden müssen, dass eine
Äusserung der Beschwerdeführer noch vor dem 30. April 2014 möglich gewesen wäre,
hätte dies nichts an der Anwendbarkeit des ab 1. Mai 2014 gültigen
Raumplanungsrechts mit verschärften Vorschriften für eine Neueinzonung geändert.
Nicht zu beanstanden ist in diesem Zusammenhang im Übrigen, dass die Vorinstanz
die von den Beschwerdeführern geltend gemachte Gehörsverletzung betreffend die
dem Schreiben des AREG vom 22. April 2014 sowie der Verfügung vom 30. April 2014
nicht beigelegten Mitberichte des Amtes für öffentlichen Verkehr vom 20. März 2014
und des Tiefbauamtes vom 6. März 2014 sinngemäss als geheilt erachtete, nachdem
die Beschwerdeführer im Rahmen des zweiten Schriftenwechsels im Rekursverfahren
vollumfängliche Akteneinsicht (und Gelegenheit zur Stellungnahme) erhalten hatten
(vgl. act. G 2 S. 13 dritter Absatz).

2.4.

2.4.1. Im Verlauf des vorliegenden Verfahrens (am 1. November 2017) genehmigte der
Bundesrat den ersten Richtplanteil Siedlung des Kantons St. Gallen. Mit der
Genehmigung entspricht dieser Richtplanteil dem revidierten Raumplanungsgesetz.
Damit entfällt das übergangsrechtlich verhängte Moratorium für Einzonungen. Die
Grundstücke Nrn. 0__-02__ liegen gemäss dem vom Bundesrat genehmigten Richtplan
zwar ausserhalb des Siedlungsgebiets im Sinn von Art. 8a und Art. 15 Abs. 4 lit. e RPG.
Der Richtplan ist jedoch nur behördenverbindlich (Art. 9 Abs. 1 RPG; Waldmann/Hänni,
a.a.O., Rz. 7 und 25 zu Art. 9 RPG; diese Bestimmung betrifft den kantonalen
Richtplan: vgl. Titel vor Art. 6 ff. RPG: „Richtpläne der Kantone“). An den kantonalen
Richtplan sind insbesondere die Gemeinden gebunden (Waldmann/Hänni, a.a.O., Rz.
7, 9 und 12 zu Art. 9 RPG; [www.sg.ch/home/bauen__raum__umwelt/
raumentwicklung/richtplanung/gesamtueberarbeitung-richtplan.html](http://www.sg.ch/home/bauen__raum__umwelt/raumentwicklung/richtplanung/gesamtueberarbeitung-richtplan.html)).



2.4.2. Mit dem bereits im Zusammenhang mit dem Übergangsrecht genannten öffentlichen Interesse wäre es nicht vereinbar, wenn der neue kantonale Richtplan sowie die revidierte Fassung von Art. 15 RPG nach der Genehmigung des Richtplanes durch den Bundesrat nicht angewendet und stattdessen - was den Beschwerdeführern vorzuschweben scheint - zum alten Recht zurückgekehrt würde. Sinn und Zweck der sofortigen Anwendung von Art. 38a RPG lag wie erwähnt darin, die Anpassung der Richtpläne nicht negativ zu präjudizieren. Gerade dies wäre jedoch die Folge, wenn eine Zonenplanrevision, die - wie hier - diesem Übergangsregime unterlag, nach Genehmigung des Richtplans nicht auf die Vereinbarkeit mit diesem und mit Art. 15 RPG in seiner heutigen (verschärften) Fassung überprüft würde (BGer 1C_384/2016 vom 16. Januar 2018, E. 2.5). Das Bundesgericht hatte aus diesem Grund bereits früher in einem den Kanton Luzern betreffenden Fall die Sache zur Prüfung der streitigen Einzonungen im Lichte des revidierten Richtplanes und des revidierten RPG an den Regierungsrat zurückgewiesen, nachdem der revidierte kantonale Richtplan während des bundesgerichtlichen Verfahrens vom Bundesrat genehmigt worden war (VerwGE B 2010/266 vom 22. März 2018, E. 4.1 zweiter Absatz, mit Hinweis auf BGer 1C_315/2015 vom 24. August 2016 E. 3.5).

2.4.3. Bereits nach der bis Ende April 2014 geltenden Fassung von Art. 15 RPG umfassten Bauzonen Land, das sich für die Überbauung eignete und weitgehend überbaut war oder voraussichtlich innert 15 Jahren benötigt und erschlossen werden konnte. Mit der revidierten Fassung von Art. 15 RPG wurde die Schaffung neuer Bauzonen zusätzlich an diverse neue Bedingungen geknüpft: Die Bauzonen sind so festzulegen, dass sie dem voraussichtlichen Bedarf für 15 Jahre entsprechen (Abs. 1). Überdimensionierte Bauzonen sind zu reduzieren (Abs. 2). Lage und Grösse der Bauzonen sind über die Gemeindegrenzen hinaus abzustimmen; dabei sind die Ziele und Grundsätze der Raumplanung zu befolgen. Insbesondere sind die Fruchtfolgeflächen zu erhalten sowie Natur und Landschaft zu schonen (Abs. 3). Land kann neu einer Bauzone zugewiesen werden, wenn es sich für die Überbauung eignet, es auch im Fall einer konsequenten Mobilisierung der inneren Nutzungsreserven in den bestehenden Bauzonen voraussichtlich innerhalb von 15 Jahren benötigt, erschlossen und überbaut wird, Kulturland damit nicht zerstückelt wird, seine Verfügbarkeit rechtlich sichergestellt ist und damit die Vorgaben des Richtplans umgesetzt werden (Abs. 4 lit. a-e). Bei der Erweiterung von Bauzonen sind sodann weitere Kriterien zu



berücksichtigen, etwa die Richtplaninhalte im Bereich Siedlung gemäss Art. 8a RPG und Art. 5 und 5a RPV. Die Schaffung neuer Bauzonen ist demnach - anders als noch in den vorinstanzlichen Verfahren - von einer Vielzahl planerischer Wertentscheidungen abhängig gemacht worden. Weil dem Verwaltungsgericht lediglich die Rechtskontrolle über die Erlasse der Planungsbehörde zugedacht ist (Art. 61 Abs. 1 und 2 VRP), geht es nicht an, dass es die streitige Einzonung als erste (und einzige) kantonale Instanz im Licht des revidierten Richtplans und des revidierten RPG - unter Berücksichtigung der Einwände der Beschwerdeführer - prüft. Dies ist eine Ermessensbetätigung und damit Sache der politischen Gemeinde als Planungsbehörde. Diese wird sich mit der Frage befassen müssen, ob die Neueinzonung der Grundstücke Nrn. 0__-02__ mit Blick auf die dargelegten Voraussetzungen und Vorgaben erwünscht und zulässig ist.

2.5.

2.5.1. Aus verfahrensökonomischen Gründen erscheint es sinnvoll, einige (summarische) Überlegungen anzubringen zur Frage, ob den Beschwerdeführern künftig unter neuem Recht ein Anspruch auf die beantragte Einzonung zustehen würde, auch wenn die entsprechenden Erwägungen (als „obiter dictum“) nicht in Rechtskraft erwachsen können (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 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).

2.5.2. Wie dargelegt wurden die Grundstücke Nrn. 0__-02__ im aktuellen kantonalen Richtplan nicht dem Siedlungsgebiet zugeteilt. Diese Festsetzung im kantonalen Richtplan, welche allerdings 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). Auf jeden Fall wird die erhebliche Entscheidungsfreiheit der Beschwerdegegnerin als Planungsbehörde durch diese planerische Vorgabe (vgl. Art. 15 Abs. 4 lit. e RPG) 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).

2.5.3. Fraglich ist im Weiteren die Eignung der zur Neueinzonung vorgesehenen Grundstücke (Art. 15 Abs. 4 lit. a RPG). In der Genehmigungsverfügung vom 30. April 2014 und in der Stellungnahme vom 28. August 2014 wies das AREG auf den für das Gebiet massgeblichen Prozess der Staublawine Y.___-bach hin. Das Grundstück Nr. 0__ liege gemäss der aktuellen Naturgefahrenkarte im Bereich einer geringen Gefährdung, während sich das Grundstück Nr. 01__ überwiegend und das Grundstück Nr. 02__ vollständig im Bereich einer mittleren Gefährdung befänden. Gestützt auf das Kapitel Naturgefahren V 41 des kantonalen Richtplans sei eine Neueinzonung von Flächen in Gefahrengebieten mit mittlerer Gefährdung nur unter bestimmten Voraussetzungen möglich. Keine der dort genannten Voraussetzungen sei beim betroffenen Gebiet erfüllt (act. G 10/1 Beilage S. 4 und G 10/17; vgl. auch E-Mail vom 10. Juli 2015, act. G 10/41, und E-Mail des Tiefbauamtes vom 3. August 2015 zur Frage der Naturgefahren (act. G 10/47). Der Leiter der Fachstelle Naturgefahren/Talsperren des Baudepartements bestätigte sodann anlässlich des Rekursaugenscheins, dass die Gefahrenkarten von einem renommierten Institut für Schnee- und Lawinenforschung begutachtet worden seien und daher von deren Korrektheit ausgegangen werden könne. Man könne sich zur Beurteilung der Naturgefahren jedoch auch auf einen (Zweit-)Gutachter einigen (act. G 10/45 S. 3 und 5).

Hinsichtlich der von den Beschwerdeführern gerügten Verletzung des Gleichbehandlungsgrundsatzes (act. G 9 S. 22-26) ist mit der Vorinstanz festzuhalten, dass diesem bei Planungsmassnahmen nur eine abgeschwächte Bedeutung zukommt und ein Grundeigentümer keinen aus Art. 8 Abs. 1 BV folgenden Anspruch darauf hat, im Zusammenhang mit dem Erlass einer Zonenordnung gleich behandelt zu werden wie andere Grundeigentümer im betreffenden Plangebiet. Es genügt, dass eine Planung sachlich vertretbar (d.h. nicht willkürlich) ist (vgl. BGer 1P.21/2005 vom 6. Oktober 2005, E. 4.2). Die Vorinstanz legte im angefochtenen Entscheid nachvollziehbar dar, aus welchen Gründen eine direkte Vergleichbarkeit der von den Beschwerdeführern angeführten Grundstücke Nrn. 04__, 05__, 06__, 07__, 08__, 09__, 010__ und 011__ mit den streitigen Grundstücken Nrn. 0__-02__ nicht gegeben sei; auf



die entsprechenden Ausführungen (act. G 2 S. 18) ist zu verweisen. Zu beachten ist hier auch, dass die Zonenplanung - und damit die Zuteilung der zum Vergleich herangezogenen Grundstücke - in Teilrechtskraft erwachsen ist und insoweit nicht mehr zur Disposition steht (vorstehende E. 2.1 zweiter Absatz). Gemäss dem Abschnitt V 41 Naturgefahren des kantonalen Richtplans - die entsprechenden Karten, Pläne und erläuternden Ausführungen sind abrufbar unter www.geoportal.ch sowie www.sg.ch/home/bauen_raum_umwelt/raumentwicklungsplanung.html und damit allgemein zugänglich - ist eine Neueinzonung in Gebieten mit mittlerer Gefährdung nur möglich, wenn ein umfassendes Massnahmenkonzept zur Reduzierung des Risikos auf ein tragbares Mass vorliegt. Überdies setzt eine Neueinzonung des Gefährdungsgebiets das Nichtvorliegen anderer Möglichkeiten für eine Siedlungsentwicklung, die Notwendigkeit der Schliessung einer Baulücke oder die Eliminierung der Gefährdung durch die Überbauung voraus; zudem darf dadurch die Gefährdung nicht verlagert werden (vgl. Koordinationsblatt Naturgefahren, Richtplan SG, August 2015). In der aktuellen Naturgefahrenkarte fand das Projekt Lawinenschutz Y.__-bach von 2006 unbestritten bereits Berücksichtigung. Die Gefahrenkarte ist zwar - wie die Beschwerdeführer zu Recht einwenden (act. G 9 S. 13) - für die Grundeigentümer nicht verbindlich. Ihr kommt jedoch Richtplancharakter zu mit der grundsätzlichen Verpflichtung der Beschwerdegegnerin, die Gefahrenkarte in der Nutzungsplanung umzusetzen. Auch das AREG war dementsprechend berechtigt und verpflichtet, die Gefahrenkarte für seinen Genehmigungsentscheid zu berücksichtigen. Auch diese Gegebenheiten sprechen - wie sich bereits aus den Darlegungen im vorinstanzlichen Entscheid ergibt (act. G 2 S. 15-19) - nicht für eine Einzonung der Grundstücke Nr. 0__-02__.

2.5.4. Wie ausgeführt käme eine Einzonung eines Gebietes im mittleren Gefahrenbereich - bei Vorliegen eines Massnahmenkonzeptes - unter anderem dann in Betracht, wenn keine anderen Möglichkeiten der Siedlungsentwicklung bestehen oder wenn eine Baulücke geschlossen werden soll. Das AREG wies in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die Grundstücke Nrn. 0__-02__ peripher am äussersten Siedlungsrand der Fraktion X.__ lägen. Die Zuweisung der Grundstücke zu einer Bauzone stünde im Widerspruch zu der mit der Gesamtrevision des Zonenplans verbundenen Absicht, das Zentrum der Gemeinde X.__ zu stärken und weiterzuentwickeln. Auch würde damit die weitere Zersiedlung der Landschaft



begünstigt. Der Standort eigne sich zudem nicht für eine dichtere Bebauung und entspreche somit nicht dem Grundanliegen eines haushälterischen Umgangs mit dem Boden (act. G 10/1 S. 3). Im angefochtenen Entscheid stellte die Vorinstanz fest, dass die Grundstücke lediglich an einer Seite unmittelbar an die Bauzone grenzen würden. Die Umgebung sei geprägt von den Rebstöcken (Landwirtschaftsgebiet). Die im Nordwesten gelegene Bauzone sei isoliert, durch eine Grünzone Naturschutz abgegrenzt und vermöge den grundsätzlich landwirtschaftlich geprägten Umgebungscharakter nicht zu ändern. Unter diesen Umständen sei das Vorliegen einer Baulücke zu verneinen. Die Grundstücke nähmen auch nicht an einer Siedlungsqualität teil. Die umliegenden Wohngebäude seien weitläufig verteilt. Zwar stelle die S.__-strasse als Erschliessungselement ein Indiz für den Siedlungscharakter dar; sie mache für sich allein jedoch keinen Siedlungsbereich aus. Auch die Entfernung von Schulanlagen der Gemeinde vermöge keine Siedlungsstruktur zu begründen. Auch dieser Aspekt trete gegenüber der landwirtschaftlich geprägten Umgebung zurück. Von einer Arrondierung des Siedlungsgebiets könne nicht gesprochen werden. Eine rechtsungleiche oder willkürliche Beurteilung der streitigen Grundstücke im Vergleich zu den Parzellen Nr. 06__, 07__ und 012__ könne dem AREG angesichts der konkreten Verhältnisse (in act. G 2 S. 21 im Einzelnen dargelegt) ebenfalls nicht vorgeworfen werden (act. G 2 S. 20 f.).

Die von den Beschwerdeführern im vorliegenden Verfahren vertretene Auffassung vermag diese sachlich vertretbare Würdigung mit ihren Ausführungen letztlich nicht in Frage zu stellen. Ihr subeventualiter gestellter Antrag, es sei die Genehmigung des Zonenplanes hinsichtlich der Parzellen Nr. 0__-02__ per 30. April 2014 unter der Auflage zu erteilen, dass vor der Überbauung der Parzellen die allenfalls erforderlichen Massnahmen aus dem in Bearbeitung befindlichen Massnahmenkonzept Gefahrenkarte zumindest gleichzeitig umgesetzt würden (Ziff. 3), könnte dementsprechend (mangels Bestehens einer Baulücke und bei Vorliegen anderer Möglichkeiten für die Siedlungsentwicklung) wohl eher nicht gutgeheissen werden.

2.5.5. Nach Art. 15 RPG in der seit 1. Mai 2014 gültigen Fassung sind Bauzonen so festzulegen, dass sie dem voraussichtlichen Bedarf für 15 Jahre entsprechen (Abs. 1). Überdimensionierte Bauzonen sind zu reduzieren (Abs. 2). Lage und Grösse der Bauzonen sind über die Gemeindegrenzen hinaus abzustimmen; dabei sind die Ziele



und Grundsätze der Raumplanung zu befolgen (Abs. 3 Satz 1). In der Stellungnahme vom 28. August 2014 vermerkte das AREG mit Hinweis auf die Überprüfung der Zonenplandaten im Rahmen der Richtplan-Überarbeitung (Planungsbericht zum Zonenplan), dass die Kapazität des am 30. April 2014 genehmigten Zonenplans für die nächsten 15 Jahre ausreichen werde (act. G 12/17). Dies deutet darauf hin, dass für die Ausscheidung weiterer Bauzonen zumindest im Zeitpunkt der AREG-Stellungnahme kein Bedarf plausibel dargetan war. Sollte sich diese Einschätzung bestätigen, stünde dies einer Einzonung der Grundstücke Nrn. 0__-02__ entgegen. Zu Recht hielt die Vorinstanz schliesslich fest, dass keine Verletzung der Gemeindeautonomie beklagt werden könne, wenn die Genehmigungsbehörde (AREG) von einer Gemeinde mit vernünftiger, sachlicher Begründung eine Änderung der Zonenplanung verlange, um sie mit den gesetzlichen Anforderungen (insbesondere betreffend Eignung) in Übereinstimmung zu bringen (act. G 2 S. 25 f.).

2.6. All dies sind gewichtige Gründe, welche - gestützt auf die aktuell bestehende Aktenlage - im Rahmen der Interessenabwägung (Art. 3 RPV) eher gegen die beantragte Einzonung sprechen. Die abschliessende Prüfung auf der Grundlage des seit 1. Mai 2014 in Kraft stehenden Raumplanungsrechts wird - wie dargelegt - Aufgabe der Beschwerdegegnerin sein. In diesem Rahmen wird für die Beschwerdeführer - sofern sie an ihrem Einzonungsbegehren in Kenntnis der skizzierten Überlegungen, aufgrund welcher eine Neueinzonung im fraglichen Gebiet schwierig werden könnte, festhalten - unter anderem auch die Möglichkeit bestehen, zur Gefahrenkarte bzw. zur Risikobewertung der Y.__-bachlawine Einwände zu erheben (vgl. act. G 9 S. 13) und entsprechende Beweisanträge zu stellen. Auf die im Zusammenhang mit der Beweisabnahme gerügte Gehörsverletzung ist aufgrund der Rückweisung zur Neuprüfung der Angelegenheit an die Beschwerdegegnerin nicht weiter einzugehen.

3.

3.1. Zusammenfassend ergibt sich, dass in Gutheissung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten ist, der angefochtene Rekursentscheid aufzuheben und die Angelegenheit zur Prüfung der Einzonung der Grundstücke Nrn. 0__-02__ in Anwendung des ab 1. Mai 2014 in Kraft stehenden Raumplanungsrechts an die



Beschwerdegegnerin zurückzuweisen ist. Nach den konkreten Umständen rechtfertigt es sich, die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens der mit ihrem Abweisungsantrag (act. G 14) unterliegenden Beschwerdegegnerin aufzuerlegen (Art. 95 Abs. 1 und 2 VRP; Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 789 f.; vgl. auch VerwGE B 2017/76 vom 16. August 2018, E. 5), zumal sie auch ein Interesse an einer Einzonung hat. Eine Entscheidegebühr von insgesamt CHF 3'500 ist angemessen (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12). Auf die Erhebung der Kosten wird verzichtet (Art. 95 Abs. 3 VRP). Den Beschwerdeführern ist der von ihnen geleistete Kostenvorschuss von CHF 3'500 zurückzuerstatten.

3.2. Neu zu verlegen sind sodann die amtlichen Kosten des Rekursverfahrens von CHF 3'000. In der Regel wird die Kostenverlegung in Bezug auf die Beteiligten und deren Anteile analog dem Rechtsmittelentscheid vorgenommen (vgl. R. Hirt, Die Regelung der Kosten nach st. gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, Diss. St. Gallen 2004, S. 103). Dementsprechend hat die Beschwerdegegnerin die Kosten zu tragen. Auf die Erhebung der Kosten ist zu verzichten (Art. 95 Abs. 3 VRP). Der für das Rekursverfahren von den Rekurrenten (Beschwerdeführer des vorliegenden Verfahrens) geleistete Kostenvorschuss von CHF 1'500 ist ihnen zurückzuerstatten.

3.3. Bei diesem Verfahrensausgang besteht Anspruch der obsiegenden Beschwerdeführer auf die Entschädigung ausseramtlicher Kosten des Rekurs- und des Beschwerdeverfahrens (Art. 98 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 98bis VRP). Ihr Rechtsvertreter hat keine Kostennote eingereicht, weshalb die Entschädigung nach Ermessen festzulegen ist (vgl. Art. 30 Ingress und lit. b Ziff. 1 sowie Art. 31 Abs. 1 und 2 des Anwaltsgesetzes, sGS 963.70, AnwG, Art. 6 und 19 der Honorarordnung für Rechtsanwälte und Rechtsagenten, sGS 963.75, HonO). Eine Entschädigung von insgesamt CHF 5'000 für das Rekurs- und Beschwerdeverfahren zuzüglich vier Prozent Barauslagen (CHF 200) und Mehrwertsteuer ist angemessen (Art. 22 Abs. 1 lit. a und b, Art. 28^{bis} und Art. 29 HonO). Da der Rechtsvertreter der Beschwerdeführer die anwaltlichen Leistungen im Wesentlichen vor dem 1. Januar 2018 erbracht hat, ist die ausseramtliche Entschädigung mit dem Mehrwertsteuersatz von 8 % abzurechnen (vgl. Ziff. 2.1 der MWST-Info 19 zur Steuersatzänderung per 1. Januar 2018, www.estv.admin.ch).



Demnach erkennt das Verwaltungsgericht zu Recht:

1. Die Beschwerde wird, soweit darauf einzutreten ist, gutgeheissen, der angefochtene Rekursentscheid wird aufgehoben und die Angelegenheit wird zur Prüfung der Einzonung der Grundstücke Nrn. 0__-02__ in Anwendung des ab 1. Mai 2014 in Kraft stehenden Raumplanungsrechts an die Beschwerdegegnerin zurückgewiesen.

2. Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von CHF 3'500 werden der Beschwerdegegnerin auferlegt. Auf die Erhebung der Kosten wird verzichtet. Den Beschwerdeführern wird der geleistete Kostenvorschuss von CHF 3'500 zurückerstattet.

Die amtlichen Kosten des Rekursverfahrens von CHF 3'000 werden der Beschwerdegegnerin auferlegt. Auf die Erhebung der Kosten wird verzichtet. Der für das Rekursverfahren von den Beschwerdeführern geleistete Kostenvorschuss von CHF 1'500 ist ihnen zurückzuerstatten.

3. Die Beschwerdegegnerin entschädigt die Beschwerdeführer für das Rekurs- und das Beschwerdeverfahren ausseramtlich mit CHF 5'000, zuzüglich Barauslagen von CHF 200 und Mehrwertsteuer (8%).

Der Abteilungspräsident

Der Gerichtsschreiber

Zürn

Schmid