



**Fall-Nr.:** B 2019/17  
**Stelle:** Verwaltungsgericht  
**Rubrik:** Verwaltungsgericht  
**Publikationsdatum:** 16.04.2020  
**Entscheiddatum:** 27.02.2020

### **Entscheid Verwaltungsgericht, 27.02.2020**

**Planungsrecht, Art. 1, Art. 3 und Art. 15 RPG. Der strittige Teilzonenplan umfasst neben einer Einzonung eine flächengleiche Auszonung, weshalb daraus keine Bauzonenerweiterung resultiert. Dies entbindet die Gemeinde aber nicht von ihrer Pflicht, die Einhaltung sämtlicher ordentlicher Regeln über die Dimensionierung der Bauzone gemäss Art. 15 RPG zu prüfen und im Planungsbericht nachzuweisen, was im vorliegenden Fall fälschlicherweise unterblieb (E. 4), (Verwaltungsgericht, B 2019/17).**

#### **Entscheid vom 27. Februar 2020**

Besetzung

Abteilungspräsident Eugster; Verwaltungsrichterin Zindel, Verwaltungsrichter Steiner;  
Gerichtsschreiber Bischofberger

Verfahrensbeteiligte

**Politische Gemeinde X.\_\_\_\_**

**Beschwerdeführerin,**

gegen

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

**Vorinstanz,**

und



## St.Galler Gerichte

A. \_\_

B. \_\_

**Beschwerdegegner,**

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

sowie

C. \_\_

**Beschwerdebeteiligter,**

Gegenstand

**Teilzonen- und Überbauungsplan R. \_\_**

**Das Verwaltungsgericht stellt fest:**

**A.**

C. \_\_ ist Eigentümer der Grundstücke Nrn. 0001-0004, Grundbuch X. \_\_. Nach dem geltenden Zonenplan der Politischen Gemeinde X. \_\_ vom \_\_ ist die Parzelle Nr. 0003 vollständig, die Parzelle Nr. 0002 auf einer Fläche im Halte von 1013 m<sup>2</sup> und die Parzelle Nr. 0004 auf einer solchen von 28 m<sup>2</sup> der Wohnzone Hanglage (W2-B) zugewiesen. Die Parzelle Nr. 0001 liegt vollständig, die Parzelle Nr. 0002 auf einer Fläche im Halte von 1469 m<sup>2</sup> und die Parzelle Nr. 0004 auf einer solchen von 2454 m<sup>2</sup> in der Landwirtschaftszone. Die Grundstücke liegen an einem nach Westen abfallenden Steilhang am nordöstlichen Siedlungsrand von X. \_\_. Erschlossen werden sie durch die O. \_\_- (Parzelle Nr. 0005), P. \_\_- (Parzelle Nr. 0006) resp. Q. \_\_strasse (Parzelle Nr. 0007), alles Gemeindestrassen zweiter Klasse. Entlang der Südgrenze der Parzelle Nr. 0003 verläuft der Q. \_\_bach (übriges Gewässer, an der südöstlichen Grundstücksecke eingedolt). Gemäss der Gefahrenkarte des Kantons St. Gallen besteht auf den Grundstücken Nrn. 0001-0004 eine mittlere Rutschgefahr und auf Parzelle Nr. 0003



## St.Galler Gerichte

eine geringe bis mittlere Hochwassergefahr. Am 11. Mai 2012 genehmigte der Gemeinderat X.\_\_ eine "überbauungsvereinbarung" mit C.\_\_ betreffend das Grundstück Nr. 0003. Darin verpflichtete sich C.\_\_, dieses bereits damals seit mehr als 15 Jahren unüberbaute Grundstück innert fünf Jahren nach erfolgreichem Abschluss eines Umzonungsverfahrens zu überbauen, um einer entschädigungslosen Auszonung zuvorzukommen (act. 14/13/7, 19 f., act. 14/23, www.geoportal.ch).

### B.

Vom 24. November 2015 bis 23. Dezember 2015 legte der Gemeinderat X.\_\_ den Teilzonen- und den überbauungsplan R.\_\_ vom 17. November 2015 öffentlich auf. Nach dem Teilzonenplan R.\_\_ ist vorgesehen, den östlichen Teil der Wohnzone auf den unüberbauten Parzellen Nrn. 0002 f. (452 m<sup>2</sup> und 856 m<sup>2</sup>) resp. die Wohnzone an der Südspitze der Parzelle Nr. 0004 (28 m<sup>2</sup>) auszuzonen und den südöstlichen Teil der Parzelle Nr. 0001 (327 m<sup>2</sup>) sowie den nordwestlichen Teil der Parzelle Nr. 0002 (1'009 m<sup>2</sup>) gemäss der entsprechenden Festsetzung im kommunalen Richtplan vom 10. Januar 2012 (www.\_\_.ch) flächengleich (insgesamt 1'336 m<sup>2</sup>) von der Landwirtschafts- in die Wohnzone Hanglage einzuzonen. Mittels des überbauungsplans R.\_\_ soll der Bau von Terrassenhäusern auf den Parzellen Nrn. 0001-0003 ermöglicht werden. Dagegen erhoben A.\_\_ und B.\_\_ (Eigentümer der mit Einfamilienhäusern überbauten Parzellen Nrn. 0008 und 0009 bzw. 0010) durch ihren Rechtsvertreter am 21. Dezember 2015 Einsprache beim Gemeinderat X.\_\_ mit dem Rechtsbegehren, es sei auf den Teilzonen- und überbauungsplan R.\_\_ unter Kostenfolge zu verzichten (Ziff. I/1, 3 und 5). Die Grundstücke Nrn. 0002 und 0004 seien vollständig der Landwirtschaftszone zuzuweisen, die Parzelle Nr. 0003, soweit diese oberhalb des landwirtschaftlichen Fahrwegs, mit Einschluss des landwirtschaftlichen Fahrweges, heute der Bauzone zugeschrieben sei (Ziff. 2). Das Einspracheverfahren betreffend überbauungsplan R.\_\_ sei zu sistieren, bis über die Frage der Zonenordnung rechtskräftig entschieden sei (Ziff. 4). Nach Durchführung einer Einspracheverhandlung am 25. Februar 2016 wies der Gemeinderat X.\_\_ die Einsprache und den Sistierungsantrag mit Entscheid vom 14. Juni 2016 ab. Nach unbenutztem Ablauf der Referendumsfrist gegen den Teilzonenplan R.\_\_ am 29. Juli 2016 eröffnete er A.\_\_ und B.\_\_ am 3. August 2016 die 14-tägige Rechtsmittelfrist (Beilage zu act. 14/1, act. 14/13/2, 19-25, 27, 30 f.).

### C.

Am 1. Juli 2016 rekurrten A.\_\_ und B.\_\_ durch ihren Rechtsvertreter gegen den Einspracheentscheid des Gemeinderates X.\_\_ vom 14. Juni 2016 betreffend überbauungsplan R.\_\_ (Verfahren 16-3864, act. 14/1) und am 18. August 2016 gegen den zustimmenden Entscheid der Bürgerschaft von X.\_\_ sowie gegen den



## St.Galler Gerichte

Einspracheentscheid des Gemeinderates X.\_\_ vom 14. Juni 2016 betreffend Teilzonenplan R.\_\_ (Verfahren 16-4884, act. 15/1) an das Baudepartement. Am 30. Januar 2017 reichte das Amt für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG) einen Amtsbericht ein (act. 14/17, act. 15/16). Am 30. Juni 2017 führte das Baudepartement einen Augenschein durch (act. 14/23 f., 15/22 f.). Am 1. November 2017 genehmigte der Bundesrat die von der Regierung am 17. Januar 2017 erlassene Gesamtüberarbeitung kantonaler Richtplan Teil 1, Siedlung ([www.are.admin.ch](http://www.are.admin.ch)). Am 28. Juni 2018 reichte das AREG einen weiteren Amtsbericht ein (act. 14/55, 15/55). Mit Entscheid vom 19. Dezember 2018 (act. 2) hiess das Baudepartement die Rekurse gut, soweit es darauf eintrat (Dispositiv-Ziffer 1a und 1b), und hob den Teilzonen- und überbauungsplan R.\_\_, den Einspracheentscheid des Gemeinderates X.\_\_ vom 14. Juni 2016 sowie den zustimmenden Entscheid der Bürgerschaft von X.\_\_ auf (Dispositiv-Ziffer 1d).

### D.

Gegen den Entscheid des Baudepartements (Vorinstanz) vom 19. Dezember 2018 erhob die Politische Gemeinde X.\_\_ (Beschwerdeführerin) am 15. Januar 2019 Beschwerde beim Verwaltungsgericht mit dem Rechtsbegehren, es sei der angefochtenen Entscheid unter Kosten- und Entschädigungsfolge aufzuheben. Eventuell sei die Angelegenheit zu neuer Entscheidung an die Vorinstanz zurückzuweisen (act. 1). Am 20. Februar 2019 ergänzte sie ihre Beschwerde mit einer Begründung und präzierte ihr Rechtsbegehren insoweit, als der angefochtene Entscheid unter Kostenfolge aufzuheben und die Angelegenheit im Sinn der Beschwerdebegründung an die Vorinstanz zu neuer Entscheidung zurückzuweisen sei (act. 10). Mit Vernehmlassung vom 7. März 2019 schloss die Vorinstanz auf Abweisung der Beschwerde (act. 13). Am 27. März 2019 nahm C.\_\_ (Beschwerdebeteiligter) Stellung (act. 17). Am 8. April 2019 verzichteten A.\_\_ und B.\_\_ (Beschwerdegegner) durch ihren Rechtsvertreter auf eine Stellungnahme (act. 19). Am 25. April 2019 beantragten sie, die Eingabe des Beschwerdebeteiligten vom 25. April 2019 sei nicht zu beachten (act. 21). Mit Replik vom 17. Juni 2019 bestätigte die Beschwerdeführerin ihre Anträge und Ausführungen (act. 25). Am 1. Juli 2019, 10. Oktober 2019, 25. November 2019 und 19. Januar 2020 liessen sich die Beschwerdegegner (act. 27, 34, 39, 42) und am 20. September 2019 und 6. November 2019 die Beschwerdeführerin (act. 31 und 36) abschliessend vernehmen. Am 4. September 2019 genehmigte das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) die von der Regierung am 26. März 2019 erlassene Anpassung des kantonalen Richtplans. Im Prüfbericht vom 27. August 2019 hielt das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) fest, dass die Beschwerdeführerin keine überdimensionierten Bauzonen besitze und keinen Auszonungsprozess starten müsse



## St.Galler Gerichte

(S. 3, [www.aren.admin.ch](http://www.aren.admin.ch)). Am 14. Januar 2020 veröffentlichte die Regierung die Richtplananpassung 19 (act. 43/17 f.).

Eine Genehmigung des Teilzonen- und überbauungsplans R.\_\_ durch das Baudepartement resp. das AREG liegt nicht vor.

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

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

#### **1.**

Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist gegeben (Art. 59<sup>bis</sup> Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege; sGS 951.1, VRP). Die Beschwerdeeingabe vom 15. Januar 2019 (act. 1) erfolgte rechtzeitig und erfüllt zusammen mit der Ergänzung vom 20. Februar 2019 (act. 10) die formellen und inhaltlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Die Beschwerdeführerin ist zur Erhebung des Rechtsmittels befugt (vgl. Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 VRP und VerwGE B 2019/95 vom 22. August 2019 E. 1 mit Hinweisen). Auf die Beschwerde ist einzutreten.

Der Beschwerdebeteiligte behauptet nicht, seine Interessen durch die Y.\_\_ AG, \_\_, vertreten zu lassen oder sich in deren Namen als Beschwerdebeteiligter einbringen zu wollen. Eine entsprechende Vollmacht liegt denn auch nicht vor. Demzufolge kommt im vorliegenden Verfahren ausschliesslich ihm als Grundeigentümer der Parzelle Nrn. 0001-0004 Parteistellung als Beschwerdebeteiligter zu. Daran ändert nichts, dass er als juristischer Laie seine Stellungnahme vom 27. März 2019 (act. 17) mit dem Briefkopf der Y.\_\_ AG versah und diese Stellungnahme von deren Verwaltungsrat D.\_\_ mitunterzeichnet war ([www.zefix.ch](http://www.zefix.ch)). Anlass, die fristgerecht eingereichte Stellungnahme des Beschwerdebeteiligten vom 27. März 2019 gemäss dem Antrag der Beschwerdegegner (act. 21) nicht zu beachten, besteht nicht.

#### **2.**

Der Teilzonen- und überbauungsplan R.\_\_ lag vom 24. November 2015 bis 23. Dezember 2015 öffentlich auf. Die streitigen Planerlasse beurteilen sich daher nach den Bestimmungen des bis 30. September 2017 [nGS 2017-049] gültigen Gesetzes über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht (Baugesetz; nGS 32-47, BauG, in



der Fassung vom 1. Januar 2015, vgl. Art. 174 des Planungs- und Baugesetzes; sGS 731.1, PBG).

### 3.

Der Rat der Beschwerdeführerin ist in Erwägung II/B/3b des Entscheids vom 14. Juni 2016 (Beilage zu act. 14/1, S. 5 f.) auf das Auszonungsbegehren der Beschwerdegegner in der Einsprache vom 21. Dezember 2015 (Antrag Ziffer 2), wie von den Beschwerdegegnern gefordert (act. 14/6/13, S. 2 Ziff. II/3), im Rahmen der Beurteilung des Teilzonenplans R.\_\_ eingegangen und hat dieses Begehren zusammen mit den übrigen Anträgen der Beschwerdegegner in der Sache in Dispositiv-Ziffer III/1 dieses Einspracheentscheids abgewiesen. Entgegen den Ausführungen der Vorinstanz in Erwägung 3 des angefochtenen Entscheids (act. 2, S. 10) hat die Vorinstanz das Auszonungsbegehren mit der Abweisung der Einsprache gleichzeitig abgewiesen, auch wenn sie darüber nicht ausdrücklich und nicht in einer eigenen Ziffer des Dispositivs entschieden hat. Wie die Beschwerdeführerin demnach zutreffend ausgeführt hat (vgl. act. 10, S. 14 Ziff. 7), ist die Vorinstanz deswegen zu Unrecht auf den Rekurs vom 18. August 2016 betreffend Teilzonenplan R.\_\_ nicht eingetreten.

### 4.

Die Beschwerdeführerin stellt sich auf den Standpunkt (act. 10, S. 5-14 Ziff. II/4-6), eine ausdrückliche übergangsrechtliche Regelung, wie mit noch hängigen Teilzonenplänen, die während der Zeit des Bauzonenmoratoriums mit flächengleichem Abtausch erlassen worden seien, zu verfahren sei, wenn der kantonale Richtplan im Sinne von Art. 38a Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz; SR 700, RPG) genehmigt werde, sei im Bundesrecht nicht enthalten. Einzonungen mit flächengleichen Auszonungen seien nach der Rechtslage zum Zeitpunkt der öffentlichen Auflage zu beurteilen, da dabei keine Vergrösserung der Bauzone stattfinde. Solche Teilzonenpläne erfüllten das gewichtige öffentliche Interesse bzw. die Vorgabe des revidierten RPG, wonach künftige Bauzonenerweiterungen nur noch nach den revidierten konsequenteren Regeln vorgenommen werden dürften. Auch der während des sogenannten Bauzonenmoratoriums öffentlich aufgelegte Teilzonenplan R.\_\_ erfülle damit die Anforderungen des revidierten RPG. Das definitive Siedlungsgebiet resp. die Bauzonenfläche von X.\_\_ werde dadurch nicht vergrössert. Es handle sich dabei in diesem Sinn nicht um eine "Neueinzonung". Auch würden dadurch keine Auszonungen negativ präjudiziert, da sie – entgegen der Annahme der Vorinstanz – keine Auszonungen durchführen müsse. Durch die geplante kleinräumige und geringfügige Arrondierung im Gebiet R.\_\_ werde die Erschliessung erheblich verbessert, eine optimale Nutzung ermöglicht und die Bebauung gut in die Hanglage eingefügt.



### 4.1.

Der vorliegend strittige Teilzonen- und überbauungsplan R.\_\_\_ wurde vom 24. November 2015 bis 23. Dezember 2015 und damit nach Inkrafttreten des revidierten RPG vom 15. Juni 2012 am 1. Mai 2014 (AS 2014 899; vgl. Botschaft des Bundesrates vom 20. Januar 2010, in: BBl 2010 1049 ff.) öffentlich aufgelegt. Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung ist die Rechtmässigkeit von Verwaltungsakten mangels einer anderslautenden übergangsrechtlichen Regelung grundsätzlich nach der Rechtslage im Zeitpunkt ihres Ergehens zu beurteilen (vgl. BGer 2C\_496/2019 vom 13. November 2019 E. 4 und BGE 141 II 393 E. 2.4, in: Pra 2016 Nr. 52, je mit Hinweisen). Demnach ist das RPG in seiner revidierten (verschärften) Fassung vom 15. Juni 2012 auf das vorliegende Verfahren anwendbar. Mit der Genehmigung der Gesamtüberarbeitung des kantonalen Richtplans Teil 1, Siedlung, vom 17. Januar 2017 am 1. November 2017 dahingefallen ist lediglich das Einzonungsmoratorium nach Art. 38a Abs. 1 und 2 RPG sowie Art. 52 Abs. 1 bis 3 RPV (vgl. dazu VerwGE B 2017/20 vom 16. August 2018 E. 2.4.1, B. Stadler, Die Revision RPG 1 nach Ablauf der übergangsfrist von Art. 38a RPG – Bestandesaufnahme und Ausblick, in: BR 3/2019, S. 117 ff., S. 119, und Zaugg/Ludwig, Baugesetz des Kantons Bern, Band II, 4. Aufl. 2017, Art. 72-74 Rz. 2a). Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin besteht im vorliegenden Fall demzufolge keine Unklarheit in Bezug auf das anwendbare Bundesrecht.

Soweit die Beschwerdeführerin die strittige Planung nach dem alten, innerkantonal bis 16. Januar 2017 gültigen kantonalen Richtplan (vgl. dazu Art. 44 Abs. 1 BauG, Art. 9 Abs. 1 und Art. 11 Abs. 2 RPG e contrario sowie P. Tschannen, in: Aemisegger/Moor/Ruch/derselbe [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Richt- und Sachplanung, Interessenabwägung, Zürich 2019, Art. 11 Rz. 32) beurteilt haben möchte, ist ihr entgegenzuhalten, dass die Anwendung des revidierten RPG selbstredend auch die Berücksichtigung des neuen Richtplans vom 17. Januar 2017 voraussetzt (vgl. Art. 8a und Art. 15 Abs. 4 lit. e RPG). Im übrigen hat das Verwaltungsgericht mit Entscheid VerwGE B 2017/20 vom 16. August 2018 in Bezug auf eine Einzonung, welche bereits vor Inkrafttreten des revidierten RPG am 30. April 2014 vom Baudepartement genehmigt worden war, festgehalten (vgl. E. 2.4.2 f. mit Hinweisen), dass es mit Sinn und Geist des revidierten RPG vom 15. Juni 2012 nicht vereinbar wäre, wenn der neue kantonale Richtplan vom 17. Januar 2017 nach dessen Genehmigung durch den Bundesrat im Sinne von Art. 38a Abs. 2 RPG nicht angewendet und stattdessen zum alten Recht zurückgekehrt würde (vgl. dazu auch das von der Beschwerdeführerin angerufene Urteil BGer 1C\_384/2016 vom 16. Januar 2018 E. 2.5 mit Hinweisen, VerwGE B 2010/266; B 2012/227 vom 22. März 2018 E. 4.1 zweiter Absatz mit Hinweis



auf BGer 1C\_315/2015 vom 24. August 2016 in BGE 142 II 509 nicht publizierte E. 3.5 sowie A. Stöckli, Ab welchem Zeitpunkt gilt der neue kantonale Richtplan? – Bemerkungen zum Urteil 602 2019 3 des Kantonsgerichts des Kantons Freiburg vom 3. September 2019, in: FZR 2019, S. 135 ff., S. 143 ff.). Umso mehr muss dies im vorliegenden Fall gelten, in welchem das revidierte RPG im Zeitpunkt der öffentlichen Auflage bereits in Kraft stand.

Das Verwaltungsgericht hat in Abweichung des in Art. 61 Abs. 3 VRP statuierten Novenverbots echte Noven zu berücksichtigen, falls die Vorinstanz des Verwaltungsgerichts, wie hier, keine richterliche Behörde ist (vgl. Art. 6 Ziff. 1 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, SR 0.101, EMRK, Art. 29a der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, SR 101, BV, und Art. 110 des Bundesgesetzes über das Bundesgericht, Bundesgerichtsgesetz; SR 173.110, BGG, sowie VerwGE B 2015/6 vom 23. August 2016 E. 4.2 mit Hinweis auf VerwGE B 2013/254 vom 28. Juli 2015 E. 4.2 mit Hinweisen, bestätigt mit BGer 2C\_980/2016 vom 7. März 2017). Damit ist im konkreten Fall auch die von der Regierung am 26. März 2019 nach dem angefochtenen Rekursentscheid vom 19. Dezember 2018 erlassene und vom UVEK am 4. September 2019 genehmigte Richtplan-Anpassung 18 zu berücksichtigen. Wie es sich mit der von der Regierung am 17. Dezember 2019 erlassenen Richtplan-Anpassung 19 verhält, braucht sodann nicht abschliessend erörtert zu werden, da sie keine entscheidungswesentlichen Änderungen enthält (vgl. zur inner- und überkantonalen Verbindlichkeit des Richtplans Tschannen, a.a.O., Art. 10 Rz. 22 f., siehe auch act. 42 und 43/17 f.).

#### **4.2.**

Die Vorinstanz begründete die Aufhebung des Teilzonenplans R.\_\_\_ in erster Linie damit (E. 4.5 f. und 6 des angefochtenen Entscheids, act. 2, S. 13-16), dass die Beschwerdeführerin gemäss dem Koordinationsblatt S12 Bauzonendimensionierung des kantonalen Richtplans vom 1. November 2017 sowie dem Gemeindeportrait vom 1. September 2016 (act. 14/35/1) ihre Bauzone verkleinern müsse und deshalb über kein definitives Siedlungsgebiet verfüge. Dagegen wendet die Beschwerdeführerin zu Recht ein, dass sie spätestens seit der Genehmigung der Richtplananpassung 18 vom 26. März 2019 durch das UVEK am 4. September 2019 nicht mehr zu denjenigen Gemeinden zählt, die den Auszonungsprozess durchführen müssen (vgl. dazu Koordinationsblatt S12 Bauzonendimensionierung, Stand September 2019, S. 4, act. 37). Insoweit lässt sich die angeführte Begründung der Vorinstanz, welcher im Übrigen das der Richtplananpassung 18 zugrundeliegende Gemeindeportrait vom



17. August 2017 vor Erlass des angefochtenen Entscheids bereits bekannt gewesen sein musste (act. 14/35/2), nicht halten.

Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin kann deswegen allerdings nicht automatisch auf die Vereinbarkeit des Teilzonenplans R.\_\_ vom 17. November 2015 (act. 14/13/2) mit den Vorgaben des revidierten RPG (Art. 1, Art. 3 und Art. 15) sowie des kantonalen Richtplans vom 1. November 2017 und damit auf die Rechtmässigkeit dieses Plans geschlossen werden. Daran ändert nichts, dass der Teilzonenplan R.\_\_ neben der Einzonung auf den Parzellen Nrn. 0001 f. eine flächengleiche Auszonung auf den Parzellen Nrn. 0002-0004 umfasst und das im kantonalen Richtplan festgesetzte Siedlungsgebiet bei solchen flächengleichen Verschiebungen, die einer Arrondierung gleichkommen, mittels Fortschreibung des Richtplans geändert werden können muss (vgl. Koordinationsblatt S11, Siedlungsgebiet, Stand September 2019, S. 5). Dasselbe gilt, falls sich der Teilzonenplan R.\_\_ wegen der flächengleichen Auszonung auf den Parzellen Nrn. 0002-0004 im Ergebnis nicht auf die Einwohnerkapazität der Beschwerdeführerin – gemäss dem Gemeindeportrait vom 17. August 2017 (act. 11/2) beträgt ihr Kapazitätsindex -5.5% – auswirken sollte (vgl. dazu Art. 8 Abs. 1 lit. a, Art. 8a und Art. 9 Abs. 1 RPG, Art. 5a RPV sowie Koordinationsblatt S11, S. 3 f.). Der Beschwerdeführerin ist zwar beizupflichten, dass aus dem Teilzonenplan R.\_\_ keine Bauzonenerweiterung resultiert und eine solche Arrondierung somit grundsätzlich nicht in Widerspruch zum Grundsatz der haushälterischen Nutzung des Bodens (Art. 75 Abs. 1 BV, Art. 1 Abs. 1 RPG, Art. 2 Abs. 1 lit. d RPV) steht. Dies entbindet sie aber nicht von ihrer Pflicht, die Einhaltung sämtlicher neuer ordentlicher Regeln über die Dimensionierung der Bauzone gemäss Art. 15 RPG, insbesondere auch des zentralen Grundsatzes der Verdichtung der Siedlungsfläche nach innen gemäss Art. 15 Abs. 4 lit. b RPG (vgl. dazu BGE 145 II 18 E. 3.4, in: Pra 2019 Nr. 106), in Bezug auf die im Teilzonenplan R.\_\_ vorgesehene Einzonung zu prüfen und diese im Planungsbericht gemäss Art. 47 RPV nachzuweisen. Diese formelle Anforderung kann sie mit Hinweis auf die geplante flächengleiche Auszonung nicht umgehen, selbst wenn dafür das gesamte Gemeindegebiet betrachtet werden muss und sich die Beschwerdeführerin dabei nicht bloss auf diejenigen Grundstücke beschränken kann, deren Grundeigentümer zu einer Neuüberbauung bereit sind (vgl. dazu Art. 15 Abs. 4 lit. d RPG). Anders zu entschieden hiesse, einen Anreiz zu schaffen, die Umsetzung der revidierten Vorgaben des RPG und des kantonalen Richtplans auf dem gesamten Gemeindegebiet mittels punktueller Arrondierungen vorerst zu verzögern. Dies kann nicht im Sinn und Geist des revidierten RPG vom 15. Juni 2012 sein, zumal die Beschwerdeführerin nach wie vor über eine zu grosse Bauzone verfügt (vgl. dazu Gemeindeportrait vom 17. August 2017, act. 11/2).



Wie die Vorinstanz in Erwägung 5.2 f. des angefochtenen Entscheids (act. 2, S. 15) hinsichtlich der geplanten Einzonung auf den Parzellen Nrn. 0001 f. zutreffend ausgeführt hat, enthält der Planungsbericht vom 12. November 2015 (act. 14/13/2) entgegen der Vorgaben von Art. 47 Abs. 2 RPV keine Ausführungen darüber, wie die Gemeinde die bestehenden Verdichtungsmöglichkeiten innerhalb der Bauzone auszuschöpfen beabsichtigt und wie gross die Nutzungsreserven innerhalb des überbauten Gebiets sind (vgl. dazu Art. 15 Abs. 4 lit. b und e RPG und Koordinationsblätter S12 und S13 [Siedlungsentwicklung nach innen, Stand November 2017] des kantonalen Richtplans sowie BGer 1C\_105/2018 vom 18. Dezember 2018 E. 3 und 4.1 f.). Aus diesem Grund ist die Aufhebung des Teilzonenplans R.\_\_ und damit auch des Überbauungsplans R.\_\_ durch die Vorinstanz im Ergebnis zu bestätigen.

Falls die Beschwerdeführerin an der Einzonung auf den Parzellen Nrn. 0001 f. und der flächengleichen Auszonung auf den Parzellen Nrn. 0002-0004 sowie am Sondernutzungsplan auf den Parzellen Nrn. 0001-0003 auch unter Berücksichtigung der verschärften Vorgaben des revidierten RPG und des kantonalen Richtplans festhalten will, wird sie eine solche Planung formell und materiell mit der Ausscheidung des definitiven Gewässerraums des Q.\_\_-baches koordinieren müssen, weil eine hinreichende Erschliessung der Parzellen Nrn. 0001-0003 ihren eigenen Angaben gemäss (vgl. Beschluss des Gemeinderates der Beschwerdeführerin vom 17. November 2015, act. 14/13/22) im übergangsrechtlich geltenden, provisorischen Gewässerabstandsbereich – innerhalb des "Erschliessungsbereichs öffentlich" gemäss dem aufgehobenen Überbauungsplan R.\_\_ (act. 14/13/2) – den Bau einer öffentlichen Strasse (Verlängerung O.\_\_strasse, Gemeindestrasse zweiter Klasse, um ca. 50 m) voraussetzt (vgl. dazu VerwGE B 2018/235 vom 21. November 2019 E. 2 und VerwGE B 2015/19 vom 26. April 2018 E. 11.1 je mit Hinweisen sowie Eingabe der Beschwerdegegner vom 25. November 2019, act. 39, S. 3).

### 5.

Zusammengefasst ist die Beschwerde teilweise gutzuheissen und der angefochtene Entscheid insoweit aufzuheben, als auf den Rekurs vom 1. Juli 2016 nicht eingetreten wurde (Ziffer 1a). Im Übrigen ist die Beschwerde abzuweisen und der angefochtene Entscheid, insbesondere dessen Ziff. 1 lit. d zu bestätigen.

### 6.

Bei diesem Verfahrensausgang gehen die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens zulasten der mehrheitlich unterliegenden Beschwerdeführerin (Art. 95 Abs. 1 VRP).



Dem Beschwerdebeteiligten, welcher auf eigene Rechtsbegehren verzichtet hat, sind keine Kosten aufzuerlegen (vgl. R. Hirt, Die Regelung der Kosten nach st. gallischem Verwaltungsrechtspflegesetz, Lachen/St. Gallen 2004, S. 81 f.). Eine Entscheidgebühr für das Beschwerdeverfahren von CHF 4'000 ist angemessen (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung; sGS 941.12, GKV); auf die Erhebung ist zu verzichten (Art. 95 Abs. 3 VRP). Der Kostenspruch des angefochtenen Entscheids (Dispositiv-Ziffer 2 f.) ist gemäss dem Ausgang des vorliegenden Beschwerdeverfahrens zu bestätigen, zumal ein nur geringfügiges Obsiegen bzw. Unterliegen bei der Kostenverlegung nicht zu berücksichtigen ist (vgl. VerwGE B 2016/237 vom 25. Oktober 2018 E. 7 mit Hinweis). Über die Zusprechung einer ausseramtlichen Entschädigung für das Beschwerdeverfahren ist nicht zu befinden, da weder die Beschwerdegegner noch der Beschwerdebeteiligte ein Kostenbegehren gestellt haben.

### **Demnach erkennt das Verwaltungsgericht zu Recht:**

#### **1.**

Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen, und Ziff. 1 lit. a und b des angefochtenen Entscheides lautet neu wie folgt:

"Die Rekurse von A.\_\_ und B.\_\_, beide X.\_\_, werden gutgeheissen."

Im Übrigen wird die Beschwerde abgewiesen.

#### **2.**

Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von CHF 4'000 gehen zu Lasten der Beschwerdeführerin; auf die Erhebung wird verzichtet.