

# **SG\_VERWALTUNGSGERICHT B 2010/266, B 2012/227 vom 22. März 2018**

Sg Verwaltungsgericht, 2018-03-22, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/sg\\_publikationen\\_B\\_2010\\_266, B 2012\\_227](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/sg_publikationen_B_2010_266,_B_2012_227)

FR: SG\_VERWALTUNGSGERICHT B 2010/266, B 2012/227 du 22 mars 2018

IT: SG\_VERWALTUNGSGERICHT B 2010/266, B 2012/227 del 22 marzo 2018

## **Regeste**

Raumplanungsrecht, Koordination zwischen Rechtsmittel- und Genehmigungsentscheid, Art. 25a und 26 RPG (SR 700). Streitgegenstand ist zunächst ein im Jahr 2009 erlassener Teilzonenplan, mit dem eine bestehende Intensiverholungszone Reiten um der Landwirtschaftszone gelegene Flächen erweitert werden soll. Dieser nicht rechtskräftige Planerlass wurde im Jahr 2011 zudem unwesentlich abgeändert und die betroffenen Grundstücke mit einem Überbauungsplan überlagert. Gegen sämtliche Planerlasse wurden von den Eigentümern eines Nachbargrundstücks nach erfolglosem Rekursverfahren Beschwerde beim Verwaltungsgericht erhoben. Die Verfahren wurden – wie üblich – bis zum Eingang der erforderlichen Genehmigung durch das Amt für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG) sistiert. Am 1. Mai 2014, während der Dauer der Sistierung, ist die Revision des RPG vom 15. Juni 2012 in Kraft getreten. Am 3. Februar 2017 hat der Bundesrat den diesbezüglich angepassten Richtplan des Kantons St. Gallen genehmigt. Die Planerlasse sind auf die Vereinbarkeit mit dem neuen Richtplan und dem revidierten Art. 15 RPG zu prüfen. Weil dem Verwaltungsgericht lediglich die Rechtskontrolle über die Erlasse der Planungsbehörden zugedacht ist, geht es nicht an, dass es die streitige Einzonung (mitsamt Sondernutzungsplan) als erste und einzige kantonale Instanz im Lichte dieser geänderten Voraussetzungen prüft. Diese Prüfung ist eine Ermessensbetätigung und damit Sache der politischen Gemeinde als Planungsbehörde. Ebenso wenig ist es zulässig, dass das AREG diese Prüfung im Genehmigungsverfahren nachholt. Das Gebot der inhaltlichen Koordination zwischen Rekurs- und Genehmigungsentscheid ist verletzt, wenn der Genehmigungsverfügung ein neues rechtliches und tatsächliches Fundament unterstellt wird. Das Genehmigungsverfahren soll eine mit der Rechtsausübung inhaltlich und zeitlich koordinierte Aussage darüber liefern, ob der kommunale Plan mit der übergeordneten Planung und dem Raumplanungsrecht zu vereinbaren ist oder nicht. Diese Aussage kann heute, nach neun bzw. sechseinhalb Jahren und nach grundlegender Änderung der rechtlichen und richtplanerischen Grundlagen nicht mehr nachgeholt werden (Verwaltungsgericht, B 2010/266 und B 2012/227).

## **Erwägungen**

### **E. 1**

Beschwerden, die sich auf denselben Streitgegenstand beziehen und die nämlichen Tatbestands- und Rechtsfragen aufwerfen, können verfahrensrechtlich vereinigt und in einem einzigen Entscheid erledigt werden (GVP 1972 Nr. 30). Die Verfahren B 2010/266 und B 2012/227 betreffen zwar zwei verschiedene Streitgegenstände. Die Planerlasse haben jedoch dieselben Grundstücke zum Gegenstand und werfen die nämlichen Tatbestands- und Rechtsfragen auf; die Verfahrensbeteiligten sind zudem identisch. Die zu klärenden

Rechtsfragen hängen aktenmässig und inhaltlich eng zusammen und lassen sich ohne weiteres in einem Entscheid beantworten. Die Verfahren sind zu vereinigen.

## **E. 2**

Die Sachurteilsvoraussetzungen sind von Amtes wegen zu prüfen. Das Verwaltungsgericht ist zum Entscheid in der Sache zuständig (59 bis Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, VRP). Die Beschwerdeführer sind zur Beschwerdeerhebung befugt (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Die Beschwerden wurde mit Eingaben vom 9. November 2010 (Verfahren B 2010/266) bzw. 17. Oktober 2012 (Verfahren B 2012/227) rechtzeitig erhoben. Zu einer eigentlichen nachträglichen Beschwerdebegründung kam es zwar in keinem der beiden Verfahren. Aus den Eingaben der Beschwerdeführer vom 2. März 2015, 18. Januar 2016, 23. Mai 2016 und 22. April 2016 ergeben sich jedoch Anträge und Begründung in inhaltlich und formell ausreichender Weise (vgl. Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Auf die Beschwerden ist demnach einzutreten.

## **E. 3**

Seit 1. Oktober 2017 ist das Planungs- und Baugesetz vom 5. Juli 2016 (sGS 731.1, nGS 2017-049, PBG) in Kraft. Gleichzeitig ist das Gesetz über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht vom 6. Juni 1972 (sGS 731.1, BauG) aufgehoben worden (Art. 172 PBG). Damit stellt sich die Frage, ob auf die Verfahren das bisher geltende BauG oder die Bestimmungen des neuen PBG anzuwenden sind. Auf Nutzungspläne, die bei Vollzugsbeginn des PBG nach Art. 29 BauG bereits öffentlich aufgelegt haben, wird gemäss Art. 174 PBG das bisherige Recht angewendet. Dies gilt nicht nur für die Verfahrensvorschriften, sondern auch für die materiellen Vorschriften des Raumplanungsrechts. Weil das neue PBG erst während des hängigen Beschwerdeverfahrens in Kraft getreten ist, beurteilen sich die streitigen Planerlasse weiterhin nach den Bestimmungen des BauG (vgl. auch Kreisschreiben des Baudepartements vom 8. März 2017, "Übergangsrechtliche Bestimmungen im Planungs- und Baugesetz", S. 4 f., [www.sg.ch](http://www.sg.ch)).

## **E. 4**

Eine weitere übergangsrechtliche Fragestellung ergibt sich weiter aus dem Umstand, dass am 1. Mai 2014, d.h. während der Dauer der Sistierung der verwaltungsgerichtlichen Verfahren, die Revision des Bundesgesetzes über die Raumplanung (SR 700, RPG) vom 15. Juni 2012 in Kraft getreten ist (AS 2014 899; vgl. Botschaft des Bundesrates vom 20. Januar 2010, in: BBl 2010 1049 ff.). Sowohl der Grundsatzentscheid, die bestehende IE R im Gebiet L. zu Lasten der Landwirtschaftszone zu vergrössern, als auch die Änderung bezüglich FFF und der Erlass eines Überbauungsplanes ergingen in Anwendung der bis Ende April 2014 anwendbaren Fassung des RPG. Dies gilt auch für die beiden angefochtenen Rekursentscheide.

### **E. 4.1**

Mit der am 1. Mai 2014 in Kraft getretenen Revision des RPG wollte der Gesetzgeber die Zersiedelung eindämmen und den Kulturlandverlust stoppen, dies unter anderem durch inhaltliche Anforderungen an die kantonalen Richtpläne im Bereich Siedlung (Botschaft, a.a.O., 1053). Nach der Übergangsbestimmung von Art. 38a RPG passen die Kantone innert fünf Jahren nach Inkrafttreten der Änderung ihre Richtpläne an die Anforderungen der Art. 8 und 8a Abs. 1 RPG an (Abs. 1). Bis zur Genehmigung dieser Richtplananpassung durch

den Bundesrat darf im betreffenden Kanton die Fläche der rechtskräftig ausgeschiedenen Bauzonen insgesamt nicht vergrössert werden (Abs. 2). Bis zur Genehmigung der Richtplananpassung sind damit grundsätzlich alle Einzonungen, die bis zum 1. Mai 2014 nicht rechtskräftig geworden sind, zu kompensieren. Der Gesetzgeber, der davon ausging, dass die Bauzonen in zahlreichen Kantonen überdimensioniert seien und das geltende Recht lückenhaft sei – insbesondere fehlten klare Vorgaben zur Entwicklung und Begrenzung des Siedlungsgebietes in den kantonalen Richtplänen –, schuf mit Art. 38a RPG bewusst griffige Übergangsbestimmungen. Die Kantone mussten nach der Revision ihre Richtpläne anpassen, um insbesondere die Grösse der Siedlungsfläche insgesamt und ihre Verteilung im Kanton zu bestimmen, eine hochwertige Siedlungsentwicklung nach innen zu bewirken und sicherzustellen, dass die Bauzonen den Anforderungen von Art. 15 RPG entsprechen (Art. 8a RPG). Wo dies nicht der Fall ist, sind Rückzonungen erforderlich (Art. 15 Abs. 2 RPG; zum Ganzen vgl. BGer 1C\_365/2015 vom 9. Dezember 2015 E. 4.3.1 mit Hinweisen). Es 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. Es sprechen deshalb zwingende Gründe für die sofortige Anwendung von Art. 38a Abs. 2 RPG (BGer 1C\_612/2014 vom 26. August 2015 E. 2.6, in: ZBI 116/2015 S. 607; 1C\_365/2015 vom 9. Dezember 2015 E. 4.3.1 mit Hinweis). Die Richtplan-Anpassung 15 wurde von der Regierung des Kantons St. Gallen am 28. Juni 2016 erlassen und vom Bundesrat am 3. Februar 2017 genehmigt (BBl 2012 1221). Dass bis dahin die Übergangsbestimmung von Art. 38 Abs. 2 RPG galt, ist offensichtlich. Den genannten öffentlichen Interessen liefe es nun diametral entgegen, 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 wie erwähnt darin, die Anpassung der Richtpläne und allenfalls gebotene Rückzonungen 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 Fassung überprüft würde (BGer 1C\_384/2017 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 (BGer 1C\_315/2015 vom 24. August 2016 E. 3.5; nicht publiziert in BGE 142 II 509).

#### **E. 4.2**

Planungsbehörde ist im Rahmen von Verfassung, Gesetz und übergeordneter Planung die politische Gemeinde (Art. 2 Abs. 1 und Art. 4 f. BauG). Für den Erlass und die Änderung von Baureglement und Zonenplan ist die Bürgerschaft zuständig. Schutzverordnungen und Sondernutzungspläne werden von der zuständigen Gemeindebehörde bzw. dem Gemeinderat, also der Exekutive, erlassen und geändert (Art. 29 f. BauG; 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). Nach Art. 33 Abs. 3 lit. b RPG gewährleistet das kantonale Recht die volle Überprüfung von

Nutzungsplänen durch wenigstens eine Beschwerdebehörde. Der Anspruch umfasst neben der Rechts- und Sachverhaltskontrolle auch die Ermessensüberprüfung (BGE 127 II 238 E. 3.b; BGE 118 Ib 381 E. 3.c). Diese Funktion ist im kantonalen Recht dem Rekursverfahren vor dem Baudepartement zugedacht (Art. 46 Abs. 1 VRP). Hält sich die politische Gemeinde an die erwähnten Schranken, wahrt dieses den nötigen Ermessensspielraum der Planungsbehörde bei der Orts- und Regionalplanung (Art. 3 Abs. 2 BauG). Demgegenüber ist die Kognition des Verwaltungsgerichts bei der Überprüfung der Nutzungsplanung beschränkt, indem es lediglich zur Rechtskontrolle befugt ist (Art. 61 Abs. 1 und 2 VRP). Liegt ein Entscheid noch innerhalb des Ermessensspielraums bzw. wurden die Verfassungsprinzipien sowie der Sinn und Zweck der gesetzlichen Ordnung beachtet, ist noch keine Rechtsverletzung gegeben, selbst wenn das Ermessen unzweckmässig gehandhabt wurde. Anders verhält es sich bei einem qualifizierten Ermessensfehler, wenn die Verwaltungsbehörde das Ermessen missbraucht bzw. über- oder unterschritten hat. Solche Entscheide müssen vom Verwaltungsgericht aufgehoben werden (vgl. z.B. VerwGE B 2015/308 vom 26. Oktober 2017 mit Hinweis auf VerwGE B 2013/166 vom 4. Dezember 2014 E. 2.2, beide [www.gerichte.sg.ch](http://www.gerichte.sg.ch); Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 740 mit Hinweisen).

#### **E. 4.3**

Nach der bis Ende April 2014 geltenden Fassung von Art. 15 RPG umfassten Bauzonen Land, das sich für die Überbauung eignet und weitgehend überbaut ist oder voraussichtlich innert 15 Jahren benötigt und erschlossen wird. 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 Rekursverfahren – von einer Vielzahl planerischer Wertentscheidungen abhängig gemacht worden. Weil dem Verwaltungsgericht lediglich die Rechtskontrolle über die Erlasse der Planungsbehörde zugedacht ist, geht es nicht an, dass es die streitige Einzonzung (mitsamt Sondernutzungsplan) als erste (und einzige) kantonale Instanz im Lichte des revidierten Richtplans und des revidierten RPG – unter Berücksichtigung der Einwände der Beschwerdeführer – prüft. Wie die Beschwerdeführer in ihrer Eingabe vom 25. Mai 2016 zu Recht geltend machen, ist dies eine Ermessensbetätigung und damit Sache der politischen Gemeinde als Planungsbehörde. Diese wird sich mit der Frage befassen müssen, ob die Neueinzonzung von unbebauten Fruchtfolgeflächen zugunsten des Pferdesports im Lichte der dargelegten Voraussetzungen und Vorgaben erwünscht und zulässig ist. Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Planperimeter heute nicht Teil des im Richtplan ausgeschiedenen Siedlungsgebietes ist. Wird nicht erneut eingezont, wäre sodann die Wiederherstellung des rechtmässigen

Zustandes anzuordnen. Die Beschwerden sind bereits aus diesem Grund gutzuheissen, und die Rekursentscheide sind mitsamt den zu Grunde liegenden Planerlassen aufzuheben.

## **E. 5**

Das AREG ist demgegenüber offenbar der Meinung, die Prüfung nach Art. 15 RPG in der neuen Fassung könne mit den (noch ausstehenden) Genehmigungsentscheiden erfolgen.

### **E. 5.1**

Gemäss Art. 26 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, St. Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, 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 unzulässig erweist, wenn dieser den begleitenden Grundsätzen und Zielen der Raumplanung nicht entspricht oder ihnen unzureichend Rechnung trägt (VerwGE B 2013/232/267 vom 16. April 2014 E. 1.4.1 mit Hinweis auf Waldmann/Hänni, Kommentar zum Raumplanungsgesetz, Bern 2006, Art. 26 N 15). 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, Art. 26 N 5) 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).

### **E. 5.2**

Die zweifache Überprüfbarkeit von Nutzungsplänen – Genehmigung durch eine kantonale Behörde einerseits, Anfechtung mit einem Rechtsmittel andererseits – wirft die Frage nach der gebotenen Koordination der beiden Verfahren auf. Über die Genehmigung muss von Amtes wegen entschieden werden; sie gewährleistet eine gesamtheitliche Sicht auf die Nutzungsplanung. Die Genehmigung ist nur eine vorläufige Kontrolle, die Rechtsmittelbehörden sind an den Genehmigungsentscheid nicht gebunden. Zu einem Anfechtungsverfahren kommt es nur, wenn jemand ein Rechtsmittel gegen den Nutzungsplan ergriffen hat. Der Rechtsmittelentscheid beschränkt sich regelmässig auf die angefochtenen Punkte (BGE 135 II 22 E. 1.2.3; Ruch, a.a.O., Art. 26 N 19).

#### **E. 5.2.1**

In zeitlicher Hinsicht ist nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts eine Abstimmung des Rechtsmittelentscheids auf den Genehmigungsentscheid bereits im Rahmen des kantonalen Rechtsmittelverfahrens verlangt (vgl. z.B. BGer 1C\_190/2007 vom

7. Dezember 2007 E. 2.2.2.2 mit Hinweisen). Dies ergibt sich aus den – auf das Nutzungsplanverfahren sinngemäss anwendbaren – Koordinationsgrundsätzen von Art. 25a RPG: Erfordert die Errichtung oder die Änderung einer Baute oder Anlage Verfügungen mehrerer Behörden, so ist eine Behörde zu bezeichnen, die für ausreichende Koordination sorgt (Abs. 1). Die für die Koordination verantwortliche Behörde kann die erforderlichen verfahrensleitenden Anordnungen treffen, sorgt für eine gemeinsame öffentliche Auflage aller Gesuchsunterlagen, holt von allen beteiligten kantonalen und eidgenössischen Behörden umfassende Stellungnahmen zum Vorhaben ein und sorgt für eine inhaltliche Abstimmung sowie möglichst für eine gemeinsame oder gleichzeitige Eröffnung der Verfügungen (vgl. Abs. 2). Die Verfügungen dürfen keine Widersprüche enthalten (Abs. 3). Koordiniert muss auch werden, wenn für die verschiedenen Bewilligungen nur eine Behörde zuständig ist. Die Natur der zu koordinierenden Bewilligungen – namentlich wenn es sich um raumplanungs- bzw. umweltschutzrechtliche oder um gewerbepolizeiliche Verfügungen handelt – ist dabei unerheblich (Waldmann/Hänni, a.a.O., N 22 zu Art. 25a RPG). Die Koordinationspflicht gilt in materieller Hinsicht ("inhaltliche Abstimmung" bzw. "Widerspruchsfreiheit") gleichermassen wie in formeller (Einsetzung einer "Leitbehörde" und einheitlicher Rechtsmittelinstanzen [Art. 33 Abs. 4 RPG]; vgl. z.B. Hänni, a.a.O., S. 478 ff.; R. Wiederkehr, Ausgewählte Fragen der Koordinationspflicht nach Art. 25a RPG aus Sicht der Praxis, in: AJP 2015 S. 599 ff.). Die Koordinationspflicht besteht, wenn zwischen den anzuwendenden Vorschriften ein "enger sachlicher Zusammenhang" besteht, womit diese Vorschriften nicht getrennt und unabhängig voneinander beurteilt werden dürfen, ansonsten die gesonderte Behandlung sachlich zu unhaltbaren Ergebnissen führen könnte (vgl. Hänni, a.a.O., S. 480; zum Ganzen vgl. VerwGE B 2013/232/267 vom 16. April 2014 E. 2, [www.gerichte.sg.ch](http://www.gerichte.sg.ch) ).

### **E. 5.2.2**

Die genannten Grundsätze gelten gemäss Art. 25a Abs. 4 RPG für das Nutzungsplanverfahren lediglich "sinngemäss". Koordinationspflichtig sind in erster Linie Bauten und Anlagen, die ihrer Natur nach nur in einem Planungsverfahren erfasst werden können (Sondernutzungspläne) sowie die Einzonung von Wald (BGE 116 Ib 54; Botschaft vom 30. Mai 1994 zu einer Revision des Bundesgesetzes über die Raumplanung, in: BBl 1994 III 1075 ff., 1089). Für eine sinngemässe Anwendung auf das Nutzungsplanverfahren eignet sich Art. 25a Abs. 1 RPG, wonach eine für die Koordination zuständige Behörde bezeichnet werden soll. Dabei wird regelmässig das Nutzungsplanverfahren zum Leitverfahren bestimmt, weil dieses eine umfassende Prüfung ermöglicht (Waldmann/Hänni, a.a.O., Art. 25a N 75). Ebenfalls sinngemäss anwendbar sind die Vorschriften bezüglich verfahrensmässiger und inhaltlicher Abstimmung, namentlich bei der Publikation, beim Einholen von Stellungnahmen und bei der gemeinsamen oder gleichzeitigen Entscheideröffnung (Waldmann/Hänni, a.a.O., Art. 25a N 74 und 76).

### **E. 5.2.3**

Im vorliegenden Fall ergibt sich der Koordinationsbedarf aus dem Umstand, dass die Beschwerdeführer erst mit (konstitutiver) Genehmigung der streitigen Nutzungspläne materiell beschwert sind. Gemäss einem Teil der Lehre soll die Eröffnung des Planungsaktes mit Blick auf Art. 25a Abs. 4 RPG zusammen mit dem Genehmigungsentscheid im Sinne von Art. 26 RPG bzw. zusammen mit dem Rechtsmittelentscheid erfolgen, damit im Fall einer weiteren Anfechtung eine gesamthafte Überprüfung erfolgen kann (A. Marti, in: Aemisegger/Kuttler/Moor/Ruch [Hrsg.],

Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Zürich 1999 ff., Art. 25a N 45 f.). Das Bundesrecht verlangt nach der Praxis des Bundesgerichts jedoch nicht, dass der Genehmigungsentscheid bei derjenigen Behörde anfechtbar ist, welche die Rechtsmittel gemäss Art. 33 RPG beurteilt. Das kantonale Recht hat lediglich ein Verfahren zur Verfügung zu stellen, welches Widersprüche vermeidet. Auf welche Weise diese Koordination hergestellt wird, bleibt grundsätzlich den Kantonen überlassen (Art. 25 Abs. 1 RPG; BGer 1P.222/2000 vom 22. November 2000, in: ZBl 102/2001 S. 383 ff. E. 3b mit Hinweisen). Der Genehmigungsentscheid muss spätestens im Beschwerdeverfahren vor der letzten kantonalen Rechtsmittelinstanz eingeholt werden; die gebotene Koordination darf nicht erst vor Bundesgericht erfolgen (Entscheid 1C\_190/2007 vom 7. Dezember 2007 E. 2.2.2.2 und 2.2.2.3 mit Hinweisen). Dies entspricht der Praxis des Verwaltungsgerichts des Kantons St. Gallen (vgl. Heer, a.a.O., Rz. 226 und 239) und führte im konkreten Fall zur Sistierung der beiden Beschwerdeverfahren

### **E. 5.3.1**

Im Verfahren B 2010/266 hat die Vorinstanz das AREG am 20. Dezember 2010 – d.h. zwei Monate nach Eingang der Beschwerde beim Verwaltungsgericht – dazu angehalten, das Genehmigungsverfahren durchzuführen (act. 8). In einem Schreiben an die beschwerdebeteiligte Gemeinde vom 21. Februar 2011 (act. 10) führte der damals zuständige Kreisplaner aus, der Teilzonenplan L. stehe in engem Zusammenhang mit dem Überbauungsplan L. Die beiden Genehmigungsverfahren seien deshalb zu koordinieren. Er ersuchte den Gemeinderat, den Überbauungsplan ebenfalls zur Genehmigung einzureichen. Zudem verwies er auf eine Stellungnahme des AFU vom 14. Januar 2011, wonach gewisse Gebiete im Teilzonenplanperimeter keine FFF-Qualität mehr aufweisen würden, was die vorgängige Anpassung beider Planungsinstrumente bedinge. Aus diesem Grund retournierte er den Teilzonenplan L. an die Beschwerdebeteiligte zur Überarbeitung. Diese legte die mit Beschluss vom 22. August 2011 in diesem Sinn geänderten Planerlasse vom 7. September 2011 bis 6. Oktober 2011 öffentlich auf (ABl 2011 2269 f.). Weder die Perimeterumgrenzung noch die Zonierung sind von dieser Änderung betroffen; diese betrifft lediglich die Reduktion der mit einer Nutzungsbeschränkung gemäss Art. 28 ocites BauG (Erhaltung der FFF-Qualität bzw. Rückführbarkeit zur landwirtschaftlichen Nutzung) überlagerten Fläche im Plangebiet (vgl. act. 19 mit Beilagen).

### **E. 5.3.2**

Weder der Teilzonenplan (Verfahren B 2010/266) noch dessen Änderung und Überlagerung mit einem Sondernutzungsplan (Verfahren B 2012/227) sind zwischenzeitlich durch das AREG genehmigt worden. Der Entscheid über die Genehmigung ist zufolge raumplanungsrechtlicher Rahmenbedingungen vielmehr immer wieder hinausgeschoben worden. Am 28. August 2014 teilte das AREG dem Verwaltungsgericht mit, durch die mittlerweile in Kraft getretene Revision des RPG sei eine Vergrösserung des Siedlungsgebietes über die heutigen Grenzen hinaus nicht möglich, es sei denn, es erfolge eine flächengleiche Kompensation. Eine entsprechende Kompensationsfläche liege derzeit nicht vor, solle jedoch durch eine Zonenplanänderung im Herbst 2014 geschaffen werden (act. 21). Ende Januar 2015 orientierte das AREG das Verwaltungsgericht darüber, die Einzonung geniesse derzeit keine Priorität, sie sei zugunsten einer anderen kompensationspflichtigen Bauzonenvergrösserung zurückgestellt worden. Die Genehmigung erfolge nach der Genehmigung des revidierten kantonalen Richtplanes (frühestens Mitte 2016). In einem weiteren Schreiben vom 29. April 2016

beurteilte das AREG die streitigen Planerlasse – vorbehältlich der Genehmigung des neuen kantonalen Richtplanes – als genehmigungsfähig und sprach sich für die weitere Sistierung der Beschwerdeverfahren aus. Am 14. Dezember 2017 teilte das AREG schliesslich mit, der kantonale Richtplan, Teil Siedlung, sei vom Bundesrat am 1. November 2017 genehmigt worden. Neue Bauzonen könnten indes nur innerhalb der im Richtplan festgelegten Siedlungsgebiete ausgeschieden werden. Ein solcher Eintrag bestehe für die zu genehmigende Einzonung nicht; die Änderung werde in die Richtplananpassung 2018 aufgenommen. Die Genehmigung der Richtplananpassung durch den Bundesrat sei im Herbst 2018 zu erwarten. Die Planerlasse könnten in der Folge im Spätherbst 2018 genehmigt werden.

### **E. 5.3.3**

Gemäss (dem hier noch anzuwendenden) Art. 3 bis BauG setzt die Regierung durch Verordnung Fristen für das Genehmigungsverfahren nach Art. 31 BauG sowie für alle zur Errichtung und Änderung von Bauten und Anlagen erforderlichen Verfahren fest und regelt deren Wirkung. 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 in Ausführung dieser Gesetzesbestimmung für das Genehmigungsverfahren über Teilrevisionen der Ortsplanung sowie von Überbauungs- oder Gestaltungsplänen eine Frist von vier bzw. zwölf Wochen (je nachdem ob eine Vorprüfung stattgefunden hat und ob es zu deren Ergebnis Differenzen gibt; vgl. Art. 3 Abs. 1 in Verbindung mit Anhang Ziff. 3.1 VKoV). An diesen Fristen hat sich mit der Revision des Bau- und Planungsrechts nichts geändert (vgl. Anhang 1 Ziff. 3.1 der Verordnung vom 27. Juni 2017 zum Planungs- und Baugesetz, sGS 731.11). Diese (Ordnungs-)Fristen dienen nicht zuletzt der formellen und inhaltlichen Koordination zwischen Genehmigungsentscheid und Beschwerdeverfahren und sind Ausdruck offensichtlichen Koordinationsbedarfs. Die Fristen wurden in den vorliegend zu beurteilenden Fällen offensichtlich nicht eingehalten.

### **E. 5.3.4**

Inhaltlich betrifft der Genehmigungsentscheid den Planerlass der politischen Gemeinde als Planungsbehörde. Wenn die Genehmigung erst nach Abschluss eines allfälligen Rekursverfahrens erfolgt, sind sich daraus ergebende Änderungen selbstverständlich auch im Genehmigungsverfahren zu beachten. Das Ansinnen des AREG, die Erlasse nach einschneidenden Änderungen der Rechtslage (Revision RPG 2012) und des kantonalen Richtplanes nach diversen neuen Gesichtspunkten zu genehmigen, ist unzulässig. Das Gebot der inhaltlichen Koordination ist verletzt, wenn der Genehmigungsverfügung ein neues rechtliches und tatsächliches Fundament unterstellt wird. Gegenstand einer Genehmigung zum heutigen Zeitpunkt wäre jedenfalls nicht mehr die Ermessensausübung der Planungsbehörde. Das AREG würde diese vielmehr nach neuen Aspekten selbst vornehmen. Das in Aussicht gestellte Vorgehen, einen für die Genehmigung passenden Moment abzuwarten, nachdem über Jahre hinweg die Genehmigungsfähigkeit der Planerlasse offenkundig nicht gegeben war, ist unzulässig. Das Genehmigungsverfahren soll eine mit der Rechtsausübung der Planungsbehörde inhaltlich und zeitlich koordinierte Aussage darüber liefern, ob der kommunale Plan mit der übergeordneten Planung zu vereinbaren ist oder nicht. Diese Aussage kann heute, nach neun bzw. sechseinhalb Jahren und nach grundlegender Änderung der rechtlichen und richtplanerischen Grundlagen, nicht mehr nachgeholt werden. Das AREG hätte vielmehr die Pläne zeitnah genehmigen (den

Teilzonenplan L. eventuell nur unter Auflagen und Bedingungen) oder aber spätestens nach Inkrafttreten der RPG-Revision deren Nichtgenehmigung verfügen müssen.

## **E. 6**

Zusammenfassend ergibt sich, dass die angefochtenen Rekursentscheide und mit diesen auch die streitigen Planerlasse aufzuheben sind.

### **E. 7.1**

Nach den konkreten Umständen rechtfertigt es sich, die amtlichen Kosten der Beschwerdeverfahren den unterliegenden Beschwerdegegnern und dem Staat je zur Hälfte aufzuerlegen (Art. 95 Abs. 1 und 2 VRP). Die Beschwerdegegner haften für ihren Anteil solidarisch. Eine Entscheidegebühr von insgesamt CHF 4'000 ist angemessen (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12). Auf die Erhebung der Kosten beim Staat wird verzichtet (Art. 95 Abs. 3 VRP). Den Beschwerdeführern sind die von ihnen in den Beschwerdeverfahren B 2010/266 und B 2012/227 geleisteten Kostenvorschüsse von insgesamt CHF 8'000 zurückzuerstatten.

### **E. 7.2**

Neu zu verlegen sind sodann die amtlichen Kosten der beiden Rekursverfahren von CHF 2'500 (Verfahren 09-6301) bzw. CHF 3'500 (Verfahren 12-2088). 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 haben die Beschwerdegegner und der Staat je die Hälfte (CHF 3'000) zu tragen. Die Beschwerdegegner haften für ihren Anteil solidarisch. Auf die Erhebung der Kosten des Staates ist zu verzichten (Art. 95 Abs. 3 VRP). Die Kostenvorschüsse von insgesamt CHF 2'000 sind den Beschwerdeführern H.H. sowie H.B. und D.B. je zur Hälfte zurückzuerstatten.

### **E. 7.3**

Bei diesem Verfahrensausgang haben die Beschwerdeführer Anspruch auf Entschädigung ihrer ausseramtlichen Kosten für die Rekurs- und die Beschwerdeverfahren. Die Komplexität des Falles machte den Beizug eines Rechtsvertreters für die Rekursverfahren notwendig (Art. 98 Abs. 1 und 2, Art. 98 bis und Art. 98 ter VRP, letzterer in Verbindung mit Art. 106 Abs. 1 und 107 Abs. 2 der Schweizerischen Zivilprozessordnung, SR 272). In der Verwaltungsrechtspflege beträgt das Honorar pauschal CHF 500 bis 6'000 vor Verwaltungsbehörden und CHF 1'000 bis 12'000 vor Verwaltungsgericht, Verwaltungsrekurskommission und Versicherungsgericht (Art. 22 Abs. 1 lit. a und b der Honorarordnung für Rechtsanwälte und Rechtsagenten, sGS 963.75, HonO). Innerhalb des für eine Pauschale gesetzten Rahmens wird das Grundhonorar nach den besonderen Umständen, namentlich nach Art und Umfang der Bemühungen, der Schwierigkeit des Falles und den wirtschaftlichen Verhältnissen der Beteiligten, bemessen (Art. 19 HonO). Für die verwaltungsgerichtlichen Verfahren beantragen die Beschwerdeführer ein Pauschalhonorar von je CHF 3'000 (insgesamt CHF 6'000; zuzüglich Barauslagen, zuzüglich Mehrwertsteuer). Dies erscheint angemessen. Die Entschädigung für die Beschwerdeverfahren beträgt demnach insgesamt CHF 6'000 (zuzüglich 4% Barauslagen, zuzüglich 8% Mehrwertsteuer, vgl. Art. 28 bis Abs. 1 und 29 HonO). Für die eher aufwendigen Rekursverfahren ist – wie beantragt – eine Entschädigung von je CHF 3'500 (insgesamt CHF 7'000; zuzüglich Barauslagen, zuzüglich 8% Mehrwertsteuer) angemessen.

Die gesamthafte Entschädigung von CHF 13'000 (zuzüglich 4%, d.h. CHF 520 Barauslagen, zuzüglich 8% Mehrwertsteuer) wird den Beschwerdegegnern und dem Staat je zur Hälfte auferlegt. Die Beschwerdegegner haften für ihren Anteil solidarisch. Demnach erkennt das Verwaltungsgericht zu Recht: 1. Die Beschwerdeverfahren B 2010/266 und B 2012/227 werden vereinigt. 2. Die Beschwerden werden gutgeheissen und die angefochtenen Rekursentscheide vom 25. Oktober 2010 und vom 2. Oktober 2012 werden aufgehoben. Der Teilzonenplan "L." vom 16. Februar 2009, dessen Änderung betreffend FFF und der Überbauungsplan "L." vom 22. August 2011 werden ebenfalls aufgehoben. 3. Die amtlichen Kosten der Beschwerdeverfahren von CHF 4'000 tragen die Beschwerdegegner und der Staat je zur Hälfte. Die Beschwerdegegner haften für ihren Anteil solidarisch. Auf die Erhebung der Kosten beim Staat wird verzichtet. Den Beschwerdeführern sind die Kostenvorschüsse von insgesamt CHF 8'000 zurückzuerstatten. 4. Die amtlichen Kosten der Rekursverfahren von insgesamt CHF 6'000 tragen die Beschwerdegegner und der Staat je zur Hälfte. Die Beschwerdegegner haften für ihren Anteil solidarisch. Auf die Erhebung der Kosten des Staates ist zu verzichten. Die Kostenvorschüsse von insgesamt CHF 2'000 sind den Beschwerdeführern je zur Hälfte zurückzuerstatten. 5. Die Beschwerdegegner und der Staat entschädigen die Beschwerdeführer für die Rekurs- und Beschwerdeverfahren ausseramtlich je mit CHF 6'500 (insgesamt CHF 13'000, zuzüglich CHF 520 Barauslagen, zuzüglich 8% Mehrwertsteuer). Die Beschwerdegegner haften für ihren Anteil solidarisch. Der

Abteilungspräsident                      Der Gerichtsschreiber  
Zürn    Wehrle

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.